



مسؤولية الموظف الدولي و تطبيقاتها في قضاء المحاكم الإدارية الدولية

رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام

تحت إشراف

الأستاذ.د/بن طيفور نصر الدين

إعداد الطالب

ابراهيم براهيم مختار

أعضاء اللجنة

رئيسا	— جامعة تلمسان	أستاذ	* د. عزوي عبد الرحمن
مشرفا ومقررا	— جامعة تلمسان	أستاذ	* د. بن طيفور نصر الدين
مناقشا	— جامعة سيدي بلعباس	أستاذ	* د. بوكعبان العربي
مناقشا	— جامعة سعيدة	أستاذ محاضر قسم "أ"	* د. هامل هواري
مناقشا	— جامعة أدرار	أستاذ محاضر قسم "أ"	* د. مهداوي عبد القادر

تستعين المنظمة الدولية، في أداء مهامها، بمجموعة من المستخدمين من بينهم موظفين دوليين يناط بهم وظائف تتفاوت في طبيعتها وأهميتها وتحكمهم روابط قانونية تتنوع في صورها وآثارها، وينظمها نظام قانوني ذو طبيعة خاصة.

فباتساع دائرة نشاط المنظمات الدولية لتشمل مجالات مختلفة سياسية، اقتصادية، اجتماعية وحتى ذات طابع علمي و فني التي لا يمكن لها تحقيقها إلا باعتمادها على ما تملك من أجهزة وموظفين، فضلا عن تمتعها بالأهلية القانونية التي تتيح لها هامش لا يستهان به للمساهمة في تنشيط العلاقات الدولية وصياغة الأوضاع القانونية الدولية بما يتناسب وحاجيات المجتمع الدولي.

إن الدور المحوري الذي تضطلع به المنظمة الدولية على المستوى المحلي، الإقليمي أو الدولي، لا يضاهيها فيه أي كيان دولي آخر كونها تتصرف نيابة عن جماعة من الدول قصد تحقيق مصالحها المشتركة، وفي مقدمتها ضمان استقرار وتوازن العلاقات الدولية بحفظ السلم والأمن الدوليين. إلا أنه لا يتأتى لها ذلك إلا بوجود أمانة عامة ينشطها موظفون دوليون بصفتهم وكلاء يتصرفون باسمها ولمصلحتها.

كما أن المنظمة الدولية لم تعد ذلك الكيان الدولي الذي أثار جدلا على الساحة الدولية بخصوص تمتعها بالشخصية القانونية الدولية التي تؤهلها لتحمل الالتزامات المقررة بموجب قواعد القانون الدولي، وبالتالي غير متاح لها هامش الإفلات من واجب الوفاء بها تحت طائلة المسائلة القانونية الدولية.

وبالرغم من أن القضاء الدولي قد حسم مبكرا، وبشكل نهائي، مسألة الشخصية القانونية الدولية، يظل موضوع مسؤولية الموظف الدولي ومدى تحمل المنظمة الدولية تبعات تصرفاته غير المشروعة رهين أطروحات كلاسيكية لم تستوعب المستجدات التي طرأت على واقع الإدارة العامة الدولية، والتحويلات التي شهدتها منظومتها القانونية الدولية. بل لا زالت بعض المسائل القانونية محل تجاذب فقهي لم يحسم لحد الساعة.

وبما أن المنظمة الدولية لا يمكن لها التعبير عن إرادتها إلا من خلال الموظفين الدوليين، وبالنظر أيضا إلى طبيعة المهام الموكلة لهؤلاء الوكلاء وتأثيرها على حسن تنفيذ التزاماتها الدولية، فالمتوقع أن تنشأ علاقات قانونية- مسؤولية دولية- نتيجة إخلال أحد موظفيها بواجباته المقررة في ذمة المنظمة بموجب قواعد القانون الدولي.

فأي تصرف، صادر عن الموظف الدولي، يمكن أن يأخذ صورتين: إما خطأ شخصي يستوجب مساءلة الموظف بقواعد المسؤولية الشخصية، سواء التأديبية، أو المدنية، وحتى الجزائية. كما يمكن أن يكيف بالخطأ المرفقي الذي يستدعي تفعيل أحكام المسؤولية المرفقية القائمة على أساس مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها (مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه).

أما وأنه من غير المستبعد، نتيجة ارتكاب الموظفين الدوليين أخطاء أثناء أداء وظائفهم أو بسببها، والتي قد ينجر عنها المساس بمصالح المنظمة التي يتبعونها أو مصالح غيرها من الأشخاص، أن تقوم مسؤولية المنظمة الدولية القانونية، بالتبعية، وفق قواعد المسؤولية الدولية، على أن يتقرر الخيار بين متابعة الوكيل أو موكله، أو كلاهما معا، بحسب تكييف الخطأ وحدود أثره.

كما أن تفشي ظاهرة الفساد على مستوى الإدارة العامة الدولية، وتورط عدد من الموظفين الدوليين في بعض الفضائح تتعلق بالبرامج الدولية الموجهة لأغراض إنسانية، (رشوة المشرفين على برنامج العراق المتعلق بالنفط مقابل الغذاء واختلاس مساعدات الوكالة الأوربية لغوث لاجئي شعب البوسنة)، بلغ حد المساس بمصداقية المنظمات الدولية، خاصة بعدما أثار حفيظة الرأي العام الدولي وشد انتباه المهتمين بالشأن الدولي الإنساني من جمعيات ومنظمات حقوقية، دفعت بالمنظمات الدولية إلى اتخاذ مجموعة من التدابير القانونية لمواجهة هذه الظاهرة.

إن أهمية موضوع المسؤولية في نطاق الوظيفة العامة الدولية تتجسد بصورة خاصة، في الدور الذي يضطلع به الموظف الدولي على الساحة الدولية، من خلال تواجده في دائرة صنع القرار على مستوى الإدارة العامة الدولية، وبتصدره قيادة إدارة المنظمات الدولية المسند لها صلاحية رعاية شؤون المجتمع الدولي، مثل إدارة الأزمات واقتراح آليات حلها. في مقابل تعرضه في أي لحظة للمساءلة القانونية عن أخطائه، تسبب فيها بقصد أو بدون قصد، قد تؤثر في مساره المهني، فضلا عن التبعات القانونية التي يمكن أن تلحق بالمنظمة الدولية.

كما أن اهتمام فقه القانون الدولي بشؤون المنظمات الدولية عموما، وبموضوع مسؤولية المنظمات الدولية خصوصا، شأنه شأن الاهتمام بالمسائل المرتبطة بالوظيفة العامة الدولية، أثار لدينا الرغبة في خوض غمار البحث في هذا مجال، كما رسخ قناعتنا بأهمية دراسة موضوع مسؤولية الموظف الدولي لصلته بواقع الإدارة العامة الدولية.

كما أن البحث في موضوع مسؤولية الموظف الدولي في نطاق الإدارة العامة الدولية، إنما هي استجابة لتطلعاتنا لإعادة بعث النقاش حول أهمية الدور الذي تضطلع به الإدارة العامة الدولية على

الساحة الدولية، بما يخدم الصالح العام الدولي، بعيدا عن أي نفوذ أو تأثير قد يجعل من المنظمات الدولية وسيلة بيد القوى المهيمنة على مراكز صناعة القرار الدولي لخدمة مصالحها الدولية على النحو الذي شهده برنامج النفط مقابل الغذاء المقرر بشأن العراق وما صاحبه من فساد معلن.

من خلال البحث في المسائل الفقهية "الكلاسيكية" ذات الصلة بموضوع مسؤولية المنظمات الدولية، والتي كثيرا ما أثارت صدامات بين مختلف المدارس والاتجاهات الفقهية، وما صاحبها من جدل حول طبيعة الشخصية القانونية للمنظمة الدولية، وكذا النظام القانوني الذي يحكم أجهزتها الداخلية، أبتغي، من خلال رسالتي هذه، مراجعة العديد من الآراء التي تناولت النظرية العامة للمسؤولية في نطاق الوظيفة العامة الدولية.

فبالنظر إلى طبيعة المهام المسندة للموظفين الدوليين ونطاق ممارستها، وكذا الصلاحيات الموكلة للمنظمة الدولية والأهداف التي تسعى إلى تحقيقها. وبالرغم من أنه لا يمكن ماثلتها بالدول، لا من حيث طبيعة شخصيتها الدولية ومركزها القانوني الدولي الذي تتمتع به، و لا من حيث الوسائل المتاحة لها للتعبير عن إرادتها على صعيد العلاقات الدولية، ولا حتى من حيث الامتيازات التي تستأثر بها دون غيرها من أشخاص القانون الدولي، لن يجعلها في مأمن من المساءلة الدولية عن تبعات الأخطاء التي قد تصدر عنها مباشرة أو عن موظفيها.

فقد تتقرر المسؤولية الشخصية للموظف الدولي بسبب خطأه الشخصي، كما يمكن أن تفعل المسائلة القانونية للمنظمة الدولية عن خطأ الموظف التابع لها على أساس مسؤولية المتبوع عن أعمال تاييعه. فنظام المسؤولية الدولية لا يعن فقط شخص الدولة، مثلما كان الحال عليه قبل حادثة مقتل المبعوث الأممي لفلسطين "الكونت برنا دوت"، بل تجاوزت تطبيقاتها شخص الدولة لتشمل المنظمات الدولية. فقعدت لها أحكام خاصة، أشهرها وأهمها تلك التي تبنتها لجنة القانون الدولي.

ولصلتها الوطيدة بموضوع مسؤولية المنظمة الدولية وما يتفرع عنها من تساؤلات تتمحور كلها حول المسؤولية في نطاق الإدارة العامة الدولية وارتباطها بالمسؤولية المرفقية الدولية وما يترتب عنها من تبعات قانونية، سأتناول، بالدراسة، للأحكام المسؤولية الشخصية للموظف الدولي وتطبيقاتها في قضاء المحاكم الإدارية الدولية بغرض التوصل لمخرجات تساعدنا على تحديد مدى استجابتها لمتطلبات الوظيفة العامة الدولية.

فالإشكالية المثارة في دراستنا هذه تتمحور، أساسا، حول المسؤولية الشخصية للموظف الدولي وعلاقتها بنظام المسؤولية الدولية المطبق على المنظمات الدولية. وبشكل أوضح، سوف أحاول

الأجابة عن سؤال مفاده: ما هي طبيعة المسؤولية الشخصية للموظف الدولي، وعلى أي أساس يمكن أن تتقرر مسؤولية المنظمة الدولية عن أخطاء موظفيها؟

كما أن البحث في موضوع المسؤولية في نطاق الإدارة العامة الدولية يثير عدة التساؤل فرعية حول علاقة الموظف الدولي بنظام المسؤولية الدولية، بوجه عام، ومسؤولية المنظمة الدولية بوجه خاص. كما يطرح العديد من المسائل القانونية تتعلق جلها بطبيعة المركز القانوني الذي يتمتع به الموظف الدولي ضمن النظام القانوني للمسؤولية الدولية.

كما أن تأصيل أحكام المسؤولية الشخصية للموظف الدولي في ضوء التشريع وقضاء الدوليين، قد يجيب على بعض التساؤلات التي لم يوليها فقه قانون الوظيفة العامة الدولية العناية الكافية، خاصة المسائل ذات الصلة بالمسؤولية المدنية والجنائية للموظف الدولي، وكذا المسؤولية المنظمة الدولية في مواجهة أشخاص القانون الخاص في ظل انحصار فرص المطالبة القضائية أمام القضاء الدولي وانعدامها أمام القضاء الداخلي.

ولاستفاء البحث حقه من العناية المنهجية، اعتمدت المنهج التحليلي لدراسة أحكام المسؤولية الشخصية للموظف الدولي، وكذا مسؤولية المنظمة الدولية عن أخطاء موظفيها، فيما كانت الاستعانة بالمنهج المقارن ضرورة موضوعية سمحت لي بالوقوف، بصورة خاصة، عند أهم القواعد المشتركة بين مختلف النظم القانونية التي تعنى بالمركز القانوني للموظف الدولي والضمانات الأساسية الملازمة لها.

أما وأنه ليس جديداً، على مستوى الدراسات الأكاديمية، البحث في مجال القانون الإداري الدولي، إلا أن تناول موضوع المسؤولية في نطاق الوظيفة العامة الدولية يتأتى بعد العديد من المحاولات التي عنت بالمركز القانوني للموظف الدولي.

فبحسب ما توصلت إليه، فإن أول دراسة فقهية في شكل أطروحة أنجزتها الباحثة الفرنسية "Suzanne Bastid" كانت سنة 1931¹، حيث تناولت بالتفصيل في النظام القانوني للوظيفة العامة

¹ - الفقيهة Suzanne Bastid، ابنت استاذ القانون الدولي و الفقيه Jules Basdevant الذي ساهم في إعداد عهد العصبة و كان رئيساً لمحكمة العدل الدولية ، فالاستاذة مجازة بشهادة الدكتوراة نالها سنة 1931 عن بحثها المتعلق بالموظفين الدوليين، يعتبرها الكثير من الباحثين أول بحث معمق و متخصص في مجال الوظيفة العامة الدولة.تولت مهام التطوير العلمي في العديد من الجامعات و المدارس العليا الفرنسية، ومؤسسات البحث الدولية مثل معهد القانون الدولي و المدرسة الدولية لتكوين الموظفين الدوليين بمدريد - إسبانيا- . كما شغلت عدة مناصب على مستوى المؤسسات الدولية، فكان لها شرف عضوية لجنة المرأة بعصبة الأمم، ثم عضو هيئة قضاة المحكمة الإدارية لمنظمة الامم المتحدة لتتولى رئاسة المحكمة كأول امرأة تتبوء منصب بصفقتها موظفة دولية وذلك عام 1950. كما شاركة في لجنة التوفيق الدولية بين بلجيكا و السويد، و كذا السويد و إسبانية. إلى جانب قيادتها للوفد الفرنسي المشارك في الجمعية العامة للأمم المتحدة منذ دورتها الرابعة.

الدولية السائد خلال الفترة الممتدة ما بين نهاية القرن 18 وبداية القرن 19، ليعاد، بعد عقد من الزمن،فتح

بمجال البحث في المواضيع المتعلقة بالإدارة العامة الدولية من قبل العديد من الباحثين من أمثال "Georges LANGROD" و"David RUZIE" اللذان تطرقا بتحليل لأزمة الوظيفة العامة الدولية التي شهدتها منظمة الأمم المتحدة سنوات 1953-1954، من خلال بحثين لهما، الأول لـ "RUZIE" المعنون بـ « *La crise de la Fonction publique internationale* », صدر له عام 1953، والثاني لـ "LANGROD" خاص بالموظفين الدوليين منشور سنة 1963 عنونه بـ:

« *La Fonction publique internationale sa genese, son essence, son évolution* »

كما كانت مساهمة كل من Nguyen Quoc Dinh حول حصانات وامتيازات المنظمات

الدولية و"محمد بجاوي" بدراسته حول تأثير الدول في الشأن الداخلي للوظيفة العامة الدولية¹:

« *Les Fonctions publiques internationales et influences nationales* » المنشورة

عام 1958 بلندن، الأثر المباشر في جلب اهتمام المتبعين للشأن الداخلي للمنظمات الدولية لفتح

باب دراسة أحكام المحاكم الإدارية الدولية واستنباط المبادئ الأساسية التي تحكم الوظيفة العامة الدولية.

السيدة Raymond نسبة لزوجها Paul Raymond المحققي و السياسي الفرنسي الذي شغل منصب وزير للتجارة. لها عدة مؤلفات منها: "الموظفين الدوليين" و مؤلفها" السوابق القضائية لمحكمة العدل الدولية الصادر عام 1951، المحاكم الإدارية الدولية و اجتهاداتها القضائية". كما لها عدة بحوث منشورة في مجلة القانون الدولي، كما نالت عضوية هيئة تحرير المجلة. توفية الفقيهه Suzanne Basdevant عام 1995. 1- محمد بجاوي، جزائري الجنسية، استاذ وباحث في القانون الدولي. شغل عدة مناصب، كان آخرها بصفته موظفا دوليا. تولى عدة مهام على المستوى الوطني والدولي.

عين مستشارا للحكومة الجزائرية المؤقتة 1956-1962، ثم وزيرا للخارجية الجزائرية 1964-1970، ووزيرا للعدل 1964 إلى 1979، ثم سفيرا بفرنسا 1970-1979، ثم رئيسا للمجلس الدستوري 2002-2005، ليعاد تعيينه وزيرا للخارجية 2005-2007.

أما على المستوى الدولي، عين مندوبا للجزائر بمنظمة UNESCO، ثم منظمة الأمم المتحدة، 1971-1979 ثم عام 1982. كما تقلد عدة مناصب دولية بصفته موظفا دوليا، أهمها: رئيس لجنة التحقيق الأمة حول أزمة الرهائن في إيران. قاض بمحكمة العدل الدولية ما يقرب 20 سنة، ثم رئيسا لها من 1994 إلى 1997. كما نال عضوية لجنة القانون الدولي، وكذا عضو المجلس التنفيذي لـ UNESCO 2001-2005.

صدر له حوالي 10 مؤلفا وما يزيد عن 300 بحث منشور. من أهم مؤلفاته:

«Fonction publique internationale et influences nationales»1958.«L'évolution institutionnelle de l'Algérie depuis l'indépendance » 1968, « L'inspection internationale dans le cadre des opérations des Nations Unies pour le maintien de la paix » 1976. "Pour un nouvel ordre économique international", Paris, UNESCO, 1978 . المترجم لعدة لغات

كما توالى الدراسات المتخصصة في مجال الوظيفة العامة الدولية ونظامها القانوني فضلا عن الكثير من الإسهامات الفقهية التي خصها العديد من الباحثين لاجتهاد قضاء المحاكم الإدارية الدولية، من بينهم ALAIN.Pellet و FRANCOIS. Loriot اللذان كان لهما دراسة قيمة حول المركز القانوني لموظفي المنظمات الدولية والأوروبية المنشورة سنة 2005 والموسومة بـ: « *Fonction publique internationale-organisations mondiale et européennes* » و كذلك¹ BENOIT Aubenas, CHRISTAIN Dominicé, Paul Tavernier, AIAIN pellet.

كما لا يمكن أن نغفل الإسهامات المعتبرة التي جاد بها الفقه العربي المتخصص في شؤون الوظيفة العامة الدولية، من بينها الدراسة التي أعدها الفقيه محمد عبد العزيز سرحان في موضوع القانون الدولي الإداري والتي نشرت سنة 1977، وكذا الباحثين الهامين الذين أعدهما الأستاذ جمال طه إسماعيل ندا خصهما للموظف الدولي و مسؤولية المنظمة الدولية في مجال الوظيفة العامة الدولية، و منشورتين سنة 1986.

ولم يتردد البعض من الفقهاء العرب عن المساهمة البحثية في العديد من المسائل ذات الصلة بالمسؤولية التأديبية للموظف الدولي وضماناتها القضائية، وكذا مسؤولية المنظمات الدولية وتطبيقاتها في نطاق القضاء الدولي. يمكن ذكر بعضهم بصفة خاصة الأساتذة : محمد طلعت الغنيمي، محمد سامي عبد الحميد، محمد السعيد الدقاق، صلاح الدين عامر، صلاح الدين فوزي، عصام محمد أحمد زناتي، محمد عبد الرحمان إسماعيل علي الذاري ومصباح جمال مصباح مقبل.

ولغرض استفتاء الموضوع حقه بالدراسة، أخصص الباب الأول للتفصيل في المسؤولية الشخصية للموظف الدولي، لأتطرق، ضمن الباب الثاني، لأحكام مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها، وهذا كله في ضوء اجتهاد قضاء المحاكم الإدارية الدولية.

¹ الاستاذ والفقيه ALAIN Pellet باحث و متخصص في القانون الدولي العام و الوظيفة العامة الدولية و كذا القانون الإقتصادي الدولي. شغل عدة وظائف و تولى عدة مهام على مستوى المؤسسات العلمية و البحثية الفرنسية و الدولية، و له عدة إسهامات بحثية في العلوم القانونية والإقتصادية. تولى التدريس في عدة جامعات فرنسية برتبة استاذ. كما ساهم في التأطير و التدريس الجامعي في العديد من الجامعات المحلية في أكثر من 40 دولة، من بينها جامعة الجزائر وقسنطينة و المدرسة العلمي للإدارة في السنوات ما بين 1974 و 1977.

تولى الفقيه A.Pellet مهام محام مستشار بمحكمة العدل الدولية و المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية ، و لجنة الطعن لمنظمة OCDE، ووكالة الفضاء الاوربية. كما تولى رئاسة لجنة القانون الدولي لمنظمة الأمم المتحدة لعمي 1997 و 1978 ليشغل عضوية اللجنة كمبرر خاص للفترة ما بين 1995 إلى 2008. و له عدة مؤلفات و بحوث في القانون الدولي، أهمها: أطروحته حول مبادئ القانون العام في القانون الدولي العام، المنشورة عام 1974. كما شارك في إصدار عدد من المؤلفات، منها: "القانون الدولي العام" رفقة Patrick DAILLIER و " القانون الدولي الجنائي " إلى جانب Hervé ASCENSIO و " الموظفين الدوليين" رفقة الفقيه "David RUZIE".

الباب الأول

المسؤولية الشخصية للموظف الدولي

لقد تدرجت مختلف النظم القانونية عبر مراحل من تطور العلاقات القانونية لتكون نسقا من الحقوق والالتزامات التي يتعين على الأشخاص الخضوع لأحكامها ضمانا لاستقرار المراكز القانونية وتحقيق الصالح المشترك للجماعة تحت طائلة المسائلة القانونية كمبدأ من مبادئ القانون وملازما أساسيا لقواعده.

فالثابت والراسخ قانونا، فقها وقضاء، أن إخلال أي شخص بالتزاماته النافذة في حقه تلحقه بالضرورة المساءلة القانونية. وعلى هذا الأساس فإن المسؤولية جزء لا يتجزأ من أي نظام قانوني وهي الدعامة الأساسية لاستقرار المراكز القانونية.

فالمنظمات الدولية باعتبارها من الأشخاص القانونية الدولية الفاعلة على ساحة العلاقات الدولية، وبالنظر إلى خطورة الدور الذي تضطلع به، يستحيل إعفاءها من المساءلة الدولية مهما كانت المبررات، بل لا يمكن لها حماية حقوقها وحقوق تابعيها والدفاع عنها إلا بإخضاع علاقاتها الدولية لنظام المسؤولية الدولية، إلا إذ ثبتت، قطاعا، مسؤولية الموظف الدولي الشخصية.

كما أنه لا يمكن استبعاد المسؤولية الشخصية لأي موظف ثبت في حقه إتيانه تصرف غير مشروع، بهدف تحقيق مصلحته الخاصة. فالمسؤولية الشخصية، هي أيضا، جزء من أي نظام قانوني قرر حقوق و إلتزامات، والذي يتضمن أحكاما ترع مصالح المتضرر وتمكنه من إستفاء حقه في جبر الضرر أو التعويض عنه.

ونظر لأهمية موضوع المسؤولية الشخصية للموظف الدولي في نطاق الوظيفة العامة الدولية، والذي يتطلب، بالضرورة، حيزا هاما من دراستنا هذه لمناقشة أحكامها وضوابطها. ارتأيت تخصيص ثلاثة فصول لدراسة ماهية الموظف الدولي، وأحكام مسؤوليته الشخصية، المدنية، الجزائية، والتأديبية، في ظل الضوابط القانونية المقرر بموجب قواعد قانون الوظيفة العامة الدولية.

الفصل الأول

النظرية العامة للوظيفة العامة الدولية

من المسلم به أن ظاهرة التنظيم الدولي لم تر النور فجأة على ساحة العلاقات الدولية، فقد خطت مراحل عدة اجتهد خلالها المجتمع الدولي في البحث عن توازنه بالسعي لأجل ضمان أمنه الجماعي، فاهتدى إلى ضرورة إنشاء المنظمات الدولية، منها من عاشت واستمرت وتطورت ومنها من فشلت واندثرت أو انتهى دورها بتحقيق أهدافها¹.

وباعتبار أن المنظمة الدولية أهم فاعل في العلاقات الدولية والوسيلة الكفيلة برعاية المصالح السياسية والاقتصادية للمجتمع الدولي، وضامنة لاستقرار الكيانات الدولية ومحققا لتطلعاتها للسلم والأمن، كان من الضروري و لضمان استمرارية وجودها أن تنشأ لها جهاز إداري يضم عددا من الموظفين يرأسهم موظف سامي²، فكان ظهور الموظفين الدوليين من أهم الآثار المترتبة عن إنشاء المنظمات الدولية.

كما أن تنوع الوظائف المسندة للمرافق العامة الدولية وتعدد أوجه نشاطها أوجب عليها الاستعانة بمستخدمين مؤقتين و لفترات محدودة، فضلا عن منحهم نفس المزايا والحقوق المقررة للموظفين الدوليين، فيما تفرض عليهم ذات الواجبات المحددة ضمن النظام القانوني الذي يحكم مستخدمي المنظمة الدولية³.

ولا شك أن المنظمة الدولية، حين تباشر وظائفها، فهي تعمل صلاحياتها وسلطاتها في حدود نظامها القانوني ومقتضيات واجباتها الدولية. والمفترض، أيضا، أنها تخضع لنظام المساءلة القانونية عن أعمالها وتصرفات موظفيها في مواجهة الغير من أشخاص القانون الدولي أو أشخاص القانون الخاص. فالقاعدة تقرر أن منح أية سلطة لا بد و أن تقابلها مساءلة، إذ أن السلطة المطلقة يعني فساد مطلق، لذا لا يمكن استبعاد نظام المسؤولية الدولية عن أي كيان دولي يستند في وجوده لإرادة جماعة دولية ويجوز من السلطات ما تمكنه من التأثير في المراكز القانونية لأشخاص دولية.

1- يشترط الفقه في المنتظم الدولي توافر تصرف مشترك بين الدول له صفة الاستمرارية، ويستهدف مصلحة مشتركة، ويقوم على تسيير شؤونها جهاز إداري مزود بسلطات يضمن للمنتظم استقلالية لشخصيته القانونية" عن الدول المؤسسة له. للتفصيل أكثر أنظر: محمد طلعت الغنيمي، الأحكام العامة في قانون الأمم، ، دراسة في كل من الفكر الإسلامي و الفكر المعاصر، التنظيم الدولي، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر 2005، ص404.

2- يسمى "الأمين العام" لدى بعض المنظمات الدولية مثل منظمة الأمم المتحدة ومنظمة الطيران المدني الدولي ويسمى "المدير العام" لدى منظمة الصحة العالمية، اليونسكو، صندوق النقد الدولي، و يسمى أيضا "رئيسا" مثل رئيس البنك الدولي الذي يقوم بوظيفة المدير العام .

3- جمال طه ندا، الموظف الدولي، دراسة مقارنة في القانون الدولي الإداري، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1986، ص 57.

كما لا يقتصر أداء المنظمة الدولية لوظيفتها الدولية من خلال أعضائها فقط، بل لها أن تستعين بموظفين لتنفيذ مهام مختلفة في مجالات سياسية، اقتصادية، اجتماعية، إنسانية وحتى الأمنية التي لها علاقة بحفظ الأمن والسلم الدوليين. فهؤلاء الموظفين معرضون بطبيعتهم البشرية للخطأ، وبما أنهم يتصرفون بصفقتهم وكلاء باسم ولمصلحة المنظمة، فهم بالضرورة خاضعون إلى جانب المنظمة الدولية للمساءلة القانونية بكل صورها.

إن إثارة مسؤولية الموظف الدولي بالدراسة والتحليل والتأصيل لأحكامها في ضوء النظام القانوني الذي يحكم الوظيفة العامة الدولية، وقبل التطرق إلى حقوق والتزامات الموظف الدولي المقررة في حدود الضمانات الإدارية والقضائية المكفولة له، يستوجب، في المقام الأول وللضرورة المنهجية والموضوعية، تحديد مفهوم الوظيفة العامة الدولية وفق معيار محدد يمكن من خلاله التمييز بين الموظف الدولي وبين باقي المستخدمين الدوليين بما فيهم مندوبي الدول.

و قبل الخوض في أحكام المسؤولية في نطاق الوظيفة العامة الدولية وأحكامها، يكون مناسباً التمهيد ببيان بعض المسائل المرتبطة بالمبادئ العامة التي تحكم المركز القانوني للموظف الدولي، كما يكون من الضروري مناقشة طبيعة قانون الوظيفة العامة الدولية ومصادره ليتسنى لنا تحديد الأساس القانوني الذي تستند إليه أحكام مسؤولية الموظف الدولي وتطبيقاتها القضائية لاسيما على مستوى القضاء الإداري الدولي.

المبحث الأول : ماهية الموظف الدولي

بالنظر إلى الأهمية التي يكتسبها مفهوم الوظيفة العامة الدولية الذي ظل ولعقود من الزمن محل تجاذب اجتهادات الفقه والقضاء الدوليين¹، أرى أنه من الضرورة الوقوف بالتفصيل عند ماهية الموظف الدولي مع تحديد تعريف له لاعتماده كقاعدة ارتكاز أساسية تتحدد على ضوءه معالم النظام القانوني الذي يحكم المسؤولية التأديبية، المدنية والجنائية في نطاق الوظيفة العامة الدولية وحدود تطبيقاتها القضائية، وكذا الضمانات القانونية الملازمة لها.

1- الثابت تاريخياً أن تعريف الموظف الدولي كان محل اهتمام الفقه و القضاء الدوليين منذ العقد الأول من القرن الماضي، بل كان اهتمام القضاء الإداري الدولي بالمسألة واضحاً في أحكامه لارتباطها بقواعد الاختصاص القضائي، وكذلك الشأن بالنسبة لقضاء محكمة العدل الدولية الذي فتح مجال البحث القانوني والفقه المتخصص، بل حتى القضاء الداخلي كان له نصيب الأوفر من المساهمة في إيضاح ماهية الموظف الدولي وفق قواعد الاختصاص القضائي الوطني . راجع: أصول الوظيفة العامة الدولية عند :

SUZANE Bastid «Les Fonctionnaires internationaux», Thèse de doctorat, Recueil SIREY, Paris, 1931.

- عبد العزيز محمد سرحان، القانون الدولي الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1990.

المطلب الأول: تعريف الموظف الدولي

إن الاستناد إلى نصوص الاتفاقيات الدولية واللوائح المتعلقة بشؤون الموظفين الدوليين وما استقر عليه الفقه والقضاء الدوليين من اجتهادات، يعد حتمية موضوعية قد تساعدنا على ضبط تعريف واضح وبمعاصر محددة لمفهوم الموظف الدولي المخاطب بأحكام المسؤولية بكل صورها، بما في ذلك مسؤولية المنظمة الدولية على أعمال موظفيها و التي اصطلح على تسميتها بالمسؤولية المرفقية الدولية.

لذا سوف أتعرض، أولاً، لتعريف الوظف الدولي في التشريع والقضاء الدوليين، ثم إلى التعريف الفقهي.

الفرع الأول: تعريف الموظف الدولي في التشريع والقضاء الدوليين

بالرجوع إلى النصوص الدولية ذات الصلة بشؤون الموظف الدولي، نجد أن البعض منها قد تضمنت بعض التوصيفات لبعض مستخدمي المنظمة الدولي لتمييز مراكزهم القانونية. كما لم يغفل القضاء الإداري الدولي عن التأكيد، و في كثير من المناسبات، على التمييز بين بعض مستخدمي المنظمات الدولية بما يتناسب مع ضرورة مراعاة اختصاصها الشخصي بالنظر في الدعوى المرفوعة أمامها، خاصة ما تعلق بالصفة و أهلية التقاضي. و كذلك الشأن بالنسبة لأحكام المحاكم الإدارية الدولية ومحكمة العدل الدولية التي ضمنت بعض فتاواها، المتعلقة بالمسؤولية الدولية، تعريفات محددة لمفهوم الموظف الدولي.

أولاً: تعريف الموظف الدولي في التشريع الدولي

لقد أدرجت أغلب الأنظمة الأساسية لموظفي المنظمات الدولية بعض التعريفات المتصلة سواء بالمستخدم أو الموظف الدولي،¹ فعرفت الفقرة الأولى من المادة الأولى من لائحة موظفي الأمم المتحدة المستخدمين لديها بأنهم: «موظفون دوليون، وأن مسؤولياتهم، بصفتهم هذه، لا تتسم بالوطنية بل هي خصيصاً ذات طابع دولي»².

1- أول إشارة لمصطلح "الموظف الدولي" ورد رسمياً عندما تمت إثارة مسألة الصفة التي يتمتع بها موظفي الأمانة العامة لـ"عصبة الأمم" وموظفي مكتب العمل الدولي، فقد ورد رسمياً في قرار السيد" اريك داراموند Eric Drummond " (أول أمين عام لعصبة الأمم) المنشئ لطبيعة الموظفين الدوليين بدلا من الموظفين المؤقتين. أنظر : جمال طه ندا، المرجع السابق، ص 55 .

2 - أوضحت دياحة اللائحة المقصود بـ" le personnel" :

« Les membres du personnel sont des fonctionnaires internationaux. Leurs responsabilités en cette qualité ne sont pas d'ordre national, mais exclusivement d'ordre international. »
-« (personnel) désignent tous les fonctionnaires, hommes ou femmes, constituant le personnel du Secrétariat, au sens de l'Article 97 de la Charte des Nations Unies,».

كما تبنت لائحة موظفي منظمة الصحة العالمية نفس التعريف بسحب وصف "الموظف الدولي" على كل مستخدم من المنظمة، ولم تميز بينهم¹. ونفس الصيغة تبناها النظام الأساسي لأمانة لجنة حماية النباتات والحيوانات البحرية للقطب الجنوبي². وبذلك أخذت أيضا لائحة شؤون الموظفين لمنظمة الأغذية والزراعة، إذ أصبحت صفة "الموظف الدولي" على كل العاملين لديها دون تمييز³.

أما اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد فقد إكتفت بالإشارة إلى أن: «المقصود بـ"موظف منظمة دولية" هو كل موظف دولي أو كل شخص مرخص له من طرف المنظمة للتصرف باسمها»⁴.

كما نجد المنظومة القانونية للمجموعة الأوروبية، في مجملها، لا تختلف كثيرا في تحديد المقصود بالموظف. إذ أحالت الاتفاقية الأوروبية لمكافحة الرشوة بين موظفي الجماعة الأوروبية⁵ تعريف موظفيها إلى اللوائح الأساسية التي أكدت على أن موظف الهيئة الأوروبية هو: «كل شخص له صفة موظف أو مستخدم بموجب عقد وفق ما تنص عليه لوائح موظفي المجموعة الأوروبية أو النظم الأخرى المطبقة على مستخدمي المجموعة الأوروبية» أو "كل شخص موضوع تحت تصرف الجماعة الأوروبية من طرف الدول الأعضاء أو مؤسسة عامة أو خاصة، يمارس فيها نفس الوظائف التي يمارسها موظفو المجموعة الأوروبية أو مستخدميها»⁶.

–راجع: المادة 1.1 من القسم الأول الفقرة أ من لائحة مستخدمي الأمم المتحدة، قرار الجمعية العامة 271/63 بتاريخ 07 أبريل 2009، ودخل حيز النفاذ في 1 جويلية 2009. وقد تم تعديل اللائحة 61 مرة منذ 1953 إلى غاية 2009. مما يعكس بوضوح عدم ثبات النظام القانوني للموظفين الدوليين.

1 - جاء في المادة 1 الفقرة الأولى من اللائحة المعتمدة من الجمعية العامة، الدورة الرابعة، القرار (WHA4.51) المعدل في الدورة الخامسة، قرار (WHA12.33) و القرار (WHA4.51)، ودخل حيز النفاذ ابتداء من 1 جويلية 2007:

«Tous les membres du personnel de l'Organisation Mondiale de la Santé sont des fonctionnaires internationaux». **Article I, paragraphe 1.1. Statut du personnel de l'OMS.**

2 - « Les membres du personnel du secrétariat et le secrétaire exécutif (ci-après dénommés "membres du personnel ") sont des fonctionnaires internationaux». **Article 2, p 2.1 statut du secrétariat pour la conservation de la Faune et la Flore marines de l'Antarctique.**

3- تنص المادة الأولى -301-1-1 على أن «موظفو المنظمة هم من موظفي الخدمة المدنية الدولية. ومسؤولياتهم ليست قطرية وإنما هي مسؤوليات دولية تماما. وعند قبولهم التعيين، فإنهم يتعهدون بالقيام بوظائفهم وأن يتسقوا في سلوكهم مع مصالح منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة التي يرونها فحسب». لائحة موظفي منظمة الأغذية والزراعة "FAO"، 1952-07-01.

«Les membres du personnel de l'Organisation sont des fonctionnaires internationaux. Leurs responsabilités ne sont pas d'ordre national, mais exclusivement d'ordre international.» **Article I. 301.1.1, Statut du personnel du FAO.**

4 - « On entend par "fonctionnaires des organisations publiques" un fonctionnaire international ou toute personne autorisée par une telle organisation à agir en son nom». **Article 2, paragraphe c, de la Convention des Nations Unies contre la corruption. 31 octobre 2003.**

5- « 2. Acte du Conseil, 97/C 195/01, du 26 mai 1997, établissant, sur la base de l'article K.3 paragraphe du traité sur l'Union européenne, la convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne [Journal officiel C 195 du 25.06.1997].

6- «2. Aux fins de la présente convention, l'expression "fonctionnaire communautaire" désigne:

-toute personne qui a la qualité de fonctionnaire ou d'agent engagé par contrat au sens du statut des fonctionnaires des Communautés européennes ou du régime applicable aux autres agents des Communautés européennes;

يتضح من هذا التعريف، أن اللوائح الأساسية الأوروبية لشؤون الموظفين قد ميزت بين الموظف والمستخدم بالنظر إلى التوصيف الشكلي من خلال نعته، ضمن نص اللائحة، إما بالموظف أو المستخدم. كما تم التمييز استنادا إلى طبيعة الوظيفة التي يشغلها الشخص بغض النظر عن الجهة المستخدمة له سواء كانت تابعة للمجموعة الأوروبية أو موضوع تحت التصرف من قبل دولة جنسيته. إذ أدرجت أغلب اللوائح طائفتين من المستخدمين: الفئة الموضوعية تحت تصرف المجموعة الأوروبية عن طريق الانتداب أو التسخيرة، والفئة الثانية التي تربطها علاقة تعاقدية مع هيئات المجموعة الأوروبية¹.

أما بالنسبة للنظام الأساسي لمحكمة العدل الأوروبية²، فقد ميز، ضمنا، بين الموظف والمستخدم حينما أشارت الفقرة الثانية من المادة الرابعة إلى الطائفتين³. كما لم يختلف الوضع القانوني لمستخدمي أمانة ضبط المحكمة الأوروبية. وكذلك الشأن بالنسبة لمحكمة الوظيفة العامة للإتحاد الأوروبي، إذ ميزت الفقرة الثانية من المادة السادسة من نظامها الأساسي بين الموظفين و بين باقي المستخدمين من خلال تحديد مراكزهم القانونية⁴.

وبنفس التعميم وبدون الإشارة إلى مصطلح "الموظف الدولي"، عرف النظام الأساسي للمحكمة الإدارية للبنك الدولي للإنشاء والتعمير⁵، "المستخدم" بأنه كل مستخدم سابق أو حال من عمال البنك، وكل شخص يدعي حق من حقوق المستخدمين بصفته وكيل أو وريث لمستخدم متوفى، أو شخص مخاطب أو معني أو لأي سبب آخر، أو له حق الاستفادة بموجب نظام معاشات المستخدمين⁶.

-toute personne mise à la disposition des Communautés européennes par les États membres ou par tout organisme public ou privé, qui exerce des fonctions équivalentes à celles qu'exercent les fonctionnaires ou autres agents des Communautés européennes ;» **Ibid., Journal officiel C 195 du 25.06.1997**].

1- سوف يتم التفصيل في هذه الحالة لاحقا ضمن موضوع الطبيعة القانونية للوظيفة العامة الدولية.
2- أنشئت محكمة العدل الأوروبية بموجب بروتوكول ملحق بمعاهدة الإتحاد الأوروبي، و اعتمد نظامها الأساسي وملحقاته بموجب قرار من المجلس الأوروبي الذي عدل عدة مرات كان آخرها في 20 ديسمبر 2007 (JO.L24 DU 29/01/2008)، و قد أنشئت هي بدورها محكمة الوظيفة العامة الأوروبية، في ملحق بنظامه الأساسي و بموجب قرار من المجلس الأوروبي مؤرخ في 2 نوفمبر 2004 (JO.L333).

3 - «Des fonctionnaires et autres agents sont attaches à la cours pour permettre d'en assurer le fonctionnement Ils relèvent du greffier sous l'entente de président » **Article 4 p2, Annexe du statut de la cour de justice européenne,** .

4- « Le Tribunal de la fonction publique s'appuie sur les services de la Cour de justice et du Tribunal de première instance. Le président de la Cour ou, le cas échéant, le président du Tribunal fixe d'un commun accord avec le président du Tribunal de la fonction publique les modalités selon lesquelles des fonctionnaires et autres agents, attachés à la Cour ou au Tribunal, prêtent leur service au Tribunal de la fonction publique pour permettre d'en assurer le fonctionnement. Certains fonctionnaires ou autres agents relèvent du greffier du Tribunal de la fonction publique sous l'autorité du président du dit Tribunal. » **Article 6, Statut du Le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne.**

5- أنشئ البنك الدولي للإنشاء والتعمير "BIRD" سنة 1944 خلال منتدى "بروتن Bretton"، بدأ تنفيذ برامجه سنة 1946:

-**ABC des Nations Unies.** Publie par le Département de l'information de l'ONU, Avril 2006, p69.

6- « Le terme "agent" désigne tout agent actuel ou ancien du personnel du group de la Banque toute, personne qui est justifiée à ce prévaloir d'un droit d'un agent en qualité de représentant entant personnel ou en

أما النظام الأساسي لموظفي الجامعة الدول العربية فقد اكتفى بوضع معيار "التبعية" لتحديد صفة الموظف لدى الجامعة، حيث اعتبر كل مستخدمي الأمانة العامة موظفون دوليون¹، فيما صنّفهم إلى خمس فئات²:

الفئة الأولى: فئة الوظائف العليا، وهي وظائف القيادة والتخطيط والتنسيق والمتابعة المساعدة للأمين العام في إدارة شؤون الأمانة العامة والإشراف على سير الأعمال في الإدارة العامة، وتشمل وظائف الأمناء العامين المساعدين والمستشارين.

الفئة الثانية: فئة المديرين، وهي وظائف التنظيم والتوجيه والتقرير والمتابعة والإشراف على سير الأعمال في الإدارات الفرعية.

الفئة الثالثة: فئة الأخصائيين، وهي الوظائف التي تتولى إنجاز أو الإشراف على إنجاز الدراسات والبحوث العلمية المتخصصة، التنفيذ، المتابعة والإشراف على سير الأعمال في الأقسام.

الفئة الرابعة: فئة الإداريين، وهي الوظائف التي تتولى تنفيذ الأعمال الإدارية والمالية والكتابية في الأمانة العامة. وتساعد موظفي الفئتين الثانية والثالثة على إنجاز الأعمال الموكلة إليهم.

الفئة الخامسة: فئة معاونين، وهي الوظائف التي تتولى إنجاز أعمال فنية مهنية وغيرها من الخدمات العامة المساعدة.

ثانياً: تعريف القضاء الدولي للموظف الدولي.

تجسدت أول وقفة للقضاء الدولي مع مصطلح الموظف الدولي حين تعرضت محكمة العدل الدولية لتعريف المستخدم لدى المنظمة الدولية من خلال فتواها الشهيرة المتعلقة بحق المنظمة الدولية في طلب التعويض عن الأضرار التي يتعرض لها العاملون لديها³، حيث اعتبرت المستخدم الدولي بأنه: «كل موظف بأجر أو بدون أجر، يعمل بصفة دائمة أم لا، يعين بواسطة أحد أجهزة المنظمة

raison du décès du dit agent, et toute personne pouvant prétendre, parce quelle a été désignée ou par toute autre raison, à un versement en vertu d'une disposition du régime des pensions du personnel ». **Acte de l'Assemblée Annuelle des conseils des gouverneurs, BIRD, Washington, 1980.**

¹ - تضيف المادة الثالثة: «موظفو الأمانة العامة موظفون دوليون». راجع: المادة الثالثة من النظام الأساسي لموظفي الأمانة العامة لجامعة الدول العربية.

² - تنص المادة الثانية من النظام الأساسي للموظفين: «الموظف كل من يشغل درجة في السلك الوظيفي للأمانة العامة».

³ - فتوى صادرة بتاريخ 11 أبريل 1949. وترجع ظروف إصدارها إلى ما حدث بين عامي 1947 و1948، لما أصيب بعض العاملين في الأمم المتحدة بأضرار، كان أخطرها مقتل " الكونت برنا دوت " على يد عصابات اليهود في فلسطين، حيث أفتت المحكمة بحق الأمم المتحدة رفع دعوى المسؤولية الدولية في حالة إصابة العاملين لديها بأضرار أثناء تأدية الخدمة أو بسببها، لتمتعها بالشخصية القانونية الدولية. انظر: مجموعة أحكام محكمة العدل الدولية لسنة 1949-1994، ص177، 178.

للممارسة أو المساعدة في ممارسة إحدى وظائف المنظمة، وباختصار، كل شخص تعمل المنظمة بواسطته»¹.

فمن خلال التعريف يتضح أن كل شخص تعهد إليه المنظمة الدولية بمهمة أو بعمل يمارسه باسمها ولحسابها، بأجر أو بدون أجر ووفق القواعد والتعليمات التي تحددها أجهزتها المختصة، يعتبر مستخدماً أو موظفاً دولياً في المنظمة، وبما أن الفتوى لم تضع معياراً للتمييز بين الصنفين، فقد أدى ذلك إلى الاختلاف في تفسير رأي المحكمة فيما تعددت الآراء الفقهية حول المفهوم الذي رامت إليه الفتوى.

أما على مستوى قضاء المحاكم الإدارية الدولية، خاصة في بداية عهدها بمنازعات الوظيفة العامة الدولية، فلم يضع حدوداً للفرقة بين مختلف طوائف المستخدمين الدوليين العاملين لدى المنظمات الدولية، إلا أنه أشار في كثير من المناسبات إلى أن لوائح الموظفين، في مجملها، لا تنطبق حصراً على طائفة الموظفين الدوليين، بما أن هذه النصوص ليست إلا ترجمة مكتوبة لمبادئ عامة لقانون الوظيفة العامة الدولية التي قد تنطبق على جميع العاملين لدى المنظمة الدولية بما في ذلك المعينين بصفة مؤقتة².

وبالفعل، فقد تصدت المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية في حكم لها لطعن السيدة "شار دسي" ضد الإتحاد العالمي للبريد³، رغم إقرارها بعدم انتماء الطائفة لموظفي الدوليين⁴ مرتكزة في تسيب قبولها النظر في الدعوى على اعتبارات الملائمة القانونية والرغبة في تحقيق الأمن الوظيفي. كما اعتبرت، في حكم لاحق، أن الموظف الدولي هو: «كل شخص تربطه علاقة مع المنظمة الدولية ويخضع لسلطتها بموجب لوائح شؤون موظفيها»⁵.

1 - ترجمة جمال طه ندا، المرجع السابق، ص 57:

«- Est "agent" international, quiconque, fonctionnaire énuméré ou non, employé à titre Permanent ou on, a été chargé par un organe de l'organisation, d'exécution, d'aider à exercer l'une des fonctions de celle-ci; bref, toute personne par qui l'organisation agit.»

- أنظر أيضاً: ترجمة محمد طلعت الغنيمي، المرجع السابق، ص 346.

2- أنظر: عصام محمد أحمد زناتي، القضاء الدولي الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1995، ص 46.

3- هيئة متخصصة في تنظيم شؤون البريد العالمي، أنشئت بموجب اتفاقية "برن" سنة 1874 وتحوّلت سنة 1948 إلى هيئة متخصصة

تابعة لمنظمة الأمم المتحدة، تضم، إلى غاية 1996، 150 مستخدماً دولياً، و يقع مقرها بسويسرا. ABC des Nations Unies.p45.

4- راجع حكم المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية: **Jugement N°122, du 15 octobre 1968, Chardsey, C/U.P.V.**

5 - «1. L'Organisation soutient que le Tribunal n'a compétence que pour l'examen des requêtes formées par ses fonctionnaires et que le requérant n'ayant jamais été engagé, il n'a jamais acquis la qualité de fonctionnaire. [...]De l'avis du Tribunal, ce sont les mots "stipulations du contrat d'engagement" qui constituent l'expression significative de cette disposition. L'engagement n'est pas imposé au fonctionnaire aux conditions que l'Organisation seule estime appropriées; il est le résultat d'un contrat dont les stipulations sont convenues entre l'Organisation et la personne qu'elle va engager... Il est vrai que, pour que le Tribunal ait compétence, il faut que le requérant établisse l'existence d'un contrat d'engagement qui le lie à l'Organisation; mais si, comme en

كما لم يتوان القضاء الإداري الدولي في وضع جملة من الشروط التي يمكن من خلالها سحب صفة "الموظف الدولي" على طائفة من المستخدمين الدوليين لتمكينهم من ممارسة حقهم في منازعة قرارات المنظمة الدولية. حيث أسست لقاعدة جوهرية مفادها أنه: «متى توفرت في أي مستخدم لدى منظمة دولية خصائص أساسية، يمكن أن يكتسب هذا المستخدم صفة الموظف الدولي»¹.
ومن هذه الخصائص:

- ممارسة وظيفة دائمة.

- العمل تحت إشراف سلطة رئيس تنفيذي.

- خضوعه لشروط توظيف تم وضعها بإرادة مفردة من المنظمة الدولية.

- استفادته من خدمات صندوق المعاشات.

والراسخ، أيضا، في قضاء المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية أنه، وإن كان للعاملين من غير الموظفين بمكتب العمل الدولي مثل الخبراء والمستشارين وكذلك باقي المستخدمين من طائفة عمال النظافة والصيانة لا يحق لهم اللجوء إلى المحكمة، إلا أنها، وبإعمالها للشروط التي وضعتها قد قبلت التصدي لكثير من الطعون لم يكن أصحابها من الموظفين الدوليين²، أكدت المحكمة أن تشابه المراكز الوظيفية للطاعنين مع المركز القانوني للموظفين الدوليين ليتأسس الحق في التقاضي³.
وفي تحول لها، رفضت نفس المحكمة، لاحقا، التصدي لقضية "بريفيتر" بقضائها بعدم اختصاصها النظر في النزاع لعدم وجود اتفاق سابق بين المدعي ومنظمة الصحة العالمية، وبسبب أن الطاعن ليس من مستخدمي المنظمة⁴ بما أنه من الفنيين الذين عينتهم المنظمة ليكون تحت تصرف

l'espèce, il y a litige sur ce point, c'est une contestation dont le Tribunal est appelé à connaître en vertu du paragraphe 7 de l'article II.» **Jugement n°339 du 7 décembre 1977, Kennedy, Bruce Francis/FAO.TAOIT**

1 - **Catherine Comtet-Simpson**, «*Le Tribunal Administratif de l'OIT*», Genève, septembre 2009, p.12,

2- جاء ضمن حكم المحكمة الإدارية رقم 11 بتاريخ 12 أوت 1953 في قضية السيدة "ميشلان" كاتبة مراسلات بمكتب العمل الدولي بباريس ضد منظمة العمل الدولية:

- « Attendu que, du point de vue de l'équité, il n'y a pas lieu de distinguer les fonctionnaires proprement dits du Bureau international du Travail, des personnes de la catégorie à laquelle appartient la requérante; que celles-ci réunissent les caractéristiques essentielles du fonctionnaire, lesquelles sont: consécration permanente de son activité au service qui l'emploie; autorité du Directeur général; réglementation unilatérale et non contractuelle de l'emploi; accessibilité aux caisses d'assurance-maladie, de pension, etc.» **Jugement N° 11 du 12 août 1953, MICHELINE Desgranges /OIT.TAOIT.**

3- المركز القانوني للموظف: يقصد به الحقوق و الواجبات المقررة للموظفين الدوليين من طرف اللوائح والتنظيمات الداخلية للمنظمة.

- أما المركز الوظيفي: الوظيفة أو المهمة المسندة ضمن النظام الوظيفي داخل الأجهزة الإدارية للمنظمة الدولية، انظر: محمد طلعت الغنيمي، التنظيم الدولي، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2002، ص47. سامي عبد الحميد، محمد سعيد الدقاق، المرجع السابق، ص302. جمال طه ندا، المرجع السابق، ص52.

4- أنظر: المادة 02 فقرة 6 النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية.

الحكومة الكونغولية في إطار برنامج المساعدة الصحية¹، أما في حالة وإن تحقق شرط الاتفاق المسبق لتحديد الجهة المختصة بالنظر في النزاع يمكن للمحكمة أن تباشر اختصاصها القضائي كاملاً².
والجدير بالملاحظة في هذا الصدد، أن المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية أقرت بصفة الموظف الدولي لكل من يشغل وظيفة دائمة لدى مرفق أو جهاز تابع لها، على شرط ألا يكون العمل الذي أسند إليه عارضاً أو مؤقت بحكم طبيعته طبقاً للنظام القانوني الذي يحكم هذا الجهاز³.

الفرع الثاني: تعريف الفقه للموظف الدولي

نظراً لأهمية الصفة التي يتميز بها الموظف الدولي المخاطب بقواعد المسؤولية في نطاق الوظيفة العامة الدولية وما يترتب عنها من آثار قانونية سواء بالنسبة لشخصه أو المنظمة الدولية التي تتبعها، تعددت محاولات الفقه لوضع تعريف منضبط يحدد على أساسه إسناد المسؤولية بكل صورها، فقد تشترط صفة "الموظف الدولي" لتفعيل أحكام اتفاقيات الحصانة والامتيازات الدولية مثلما تستوجبها قواعد الاختصاص الشخصي للقضاء الإداري الدولي لانعقاد منازعات الوظيفة العامة الدولية.
وإن بدا الاستعمال الصريح لمصطلح "الموظف الدولي" في بعض الدراسات الفقهية⁴ التي عاصرت الاتحادات الدولية دليل على تحديد ماهيته، إلا أن غالبية فقهاء القانون الإداري الدولي لم يكتفوا بذلك، فحاولوا وضع تعريف يتماشى وطبيعة الوظيفة العامة الدولية حتى وإن فضل بعضهم استعمال مصطلح "المستخدم الدولي" بخلاف من يميز بين الموظف والمستخدم الدولي.
فمن الفقه الغربي وأحد أعلامه، نجد الفقيهة الفرنسية "سوزان باستيد" التي تأثر بها العديد من فقهاء القانون الدولي واعتمدت اجتهاداتها عدة دراسات متخصصة في مجال الوظيفة العامة الدولية، حيث عرفت الموظف الدولي على أنه كل فرد مكلف من قبل ممثلي عدة دول أو جهاز يعمل باسمهم، طبقاً لاتفاق بينها، تحت إشراف جهاز، استناداً إلى قواعد قانونية خاصة⁵، بأن يؤدي، عن طريق التفرغ وبصفة مستمرة، وظائف لصالح مجموع الدول المعنية¹.

1 - **Jugement N°75 du 11 Septembre 1966, PRIVETERA. C//OM. TAOIT**

2- المؤكد أن الاتفاق المسبق يعد شرطاً ضرورياً لكي تباشر المحكمة اختصاصها، انظر:

-Jugement préliminaire du 3 juillet 1957, Wagon C/ Oit, TAOIT.

3- راجع: حكم المحكمة الإدارية العربية، الدعوى رقم 8 بتاريخ 18-11-1978، السنة القضائية 12.

-أنظر: إسماعيل فاضل حلوان آدم الشهري، القضاء الإداري الدولي، رسالة ماجستير، قانون عام، جامعة بغداد، 2001، ص 25.

4- أشارت "سوزان باستيد" في أطروحتها p.12 «*Les Fonctionnaires internationaux*»، إلى البعض من الفقهاء الذين تناولوا موضوع الموظف الدولي، من بينهم:

- **KZANSKY** «*Les premiers éléments de l'Organisation universelle*», Revue de Droit international et de législation comparée, 1897. **MOYNIER** «*Les Bureaux internationaux*», 1892.

5- بحسب تحليل الأستاذة "سوزان":

لا شك أنه تعريف منضبط، من حيث أنه يضع خصائص معينة لتمييز الموظف الدولي بصفته مستخدم متفرغ على الدوام ويعمل لصالح مجموعة من دول منتظمة في جهاز دولي² تحكمه قواعد قانونية ذات طبيعة خاصة. خصائص يؤكد عليها غالب فقهاء قانون الوظيفة العامة الدولية³. أما الأستاذ "بول رويتر"، فيميز بين المستخدم الدولي والموظف الدولي⁴، كون هذا الأخير: «العون في المنظمة الدولية الذي يحكمه نظام قانوني ذو طبيعة خاصة لا يخضع للقانون الداخلي، ويأشر وظائف دولية بصفة مستمرة ودائمة»⁵ مع تأكيده على مرتكزات أساسية لا بد أن يبنى عليها هذا التعريف:

-العنصر الزمني⁶: وينحصر في كون الوظيفة التي يشغلها الموظف هي دائمة ومستمرة، أي أن

مهمته في خدمة المنظمة الدولية ليست بال مؤقتة.

-«La notion fondamentale autour de laquelle se regroupent tous les caractères spécifiques du fonctionnaire international est la suivante : Le fonctionnaire international exerce une activité ayant pour objet un intérêt public mais en dehors du cadre juridique étatique. Il agit pour l'intérêt d'une communauté qui n'est pas l'Etat mais un ensemble plus en moins considérable d'Etats.

C'est un individu qui en tant qu'il accomplit ses fonctions échappe à l'emprise d'un droit national quel qu'il soit, pour être placé dans une situation juridique extrêmement partielle en rapport avec le but d'intérêt international qu'il est chargé de poursuivre.» **SUZANNE Pastide**, Op .cit, p13.

1- «Tout individu chargé par les représentants de plusieurs Etats ou par un organisme agissant en leur nom, à la suite d'un accord interétatique et sous le contrôle des uns ou de l'autres, d'exercer en étant soumis à des règles juridiques spéciales, d'une façon continue et exclusive, des fonctions dans l'intérêt de l'ensemble des Etats en question». «**Les Fonctionnaires internationaux**», Op , Cit ,p.12.

2- «D'autre part, il ne suffit pas qu'un individu soit chargé même d'une façon continue d'une mission d'intérêt international pour que l'on puisse le considérer comme fonctionnaire international ; il faut encore que , par suite de cette activité particulière, il soit soumis à un ensemble de règles particulières, à un statut général et permanent , trouvant son origine et sa raison d'être dans l'intérêt international en question.» **SUZANNE Pastide**, Op .cit, p48.

3- هناك من يعتبر أن التفرقة بين مستخدمي المنظمة الدولية، إنما هي تفرقة نسبية تتوقف على ظروف وأوضاع الوظيفة الدولية ذاتها، كما تختلف من منظم لآخر بحسب سياسة التوظيف المعتمدة. **عبد العزيز سرحان**، المنظمات الدولية، ص21. أورده: **جمال طه ندا**، مرجع سابق، ص59.

4 - نظرا لوضوحه وبساطته وشموله يجد تعريف الأستاذ "رويتر Reuter" قبولا لدى العديد من الفقهاء. راجع تعليق **سامي عبد الحميد**، **محمد سعيد الدقاق**، المرجع السابق، ص300. **جمال طه ندا**، المرجع السابق، ص58. للتفصيل أيضا: **محمد عبد العزيز سرحان**، القانون الدولي الإداري، 1990، ص60. **محمد طلعت الغنيمي**، الوجيز في التنظيم الدولي، النظرية العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1975، ص345 وما يليها.

5- « Un agent international dont le statut est défini par des règles particulières échappant à tout droit national et qui exerce des fonctions internationales continues et permanentes» **REUTER.Paul** «*Institutions internationales*»,1957 .

- تعريف أورده: **جمال طه ندا**، المرجع السابق، ص58.

- انظر أيضا: **سامي عبد الحميد**، **محمد سعيد الدقاق**، التنظيم الدولي، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2002، ص 299 .

6- قد يلتبس الأمر عند البعض حول ما إذا كان التوظيف بعقود محددة المدة يعد من العلاقات المنتجة للمراكز القانونية المؤقتة و بالتالي اعتبار الوظيفة مؤقتة، طرح لا يتناسب و المعيار الموضوعي المتصل بالوظيفة ذاتها دون اعتبار لطبيعة العلاقة بحيث قد تكون الوظيفة دائمة يتداول عليها موظفون بعقود محددة المدة. سوف يتضح ذلك حين التفصيل لاحقا في طبيعة العلاقة التي تربط الموظف الدولي بالمنظمة الدولية.

-العنصر القانوني: وينحصر في خضوع الموظف، في علاقته بالمنظمة الدولية، لنظام قانوني تضعه المنظمة لتنظيم هذه العلاقة، لا لنظام قانوني خاص بدولة معينة سواء كانت دولة جنسية الموظف أو الدولة المضيفة لمقر المنظمة¹.

كما حاول الأستاذ "بلانتي آلان"² وضع حدا فاصلا بين "الموظف الدولي" وباقي مستخدمي المنظمات الدولية مؤسسا اجتهاده على النصوص القانونية التي تحكم مركزه القانوني. فالموظف الدولي، من وجهة نظره: "مستخدم" يتمتع بكامل حقوقه ويخضع لالتزامات نتيجة شغله لوظيفة بالمنظمة الدولية. وضعية يستمد منها وبشكل متقارب، النظام القانوني المطبق على باقي مستخدمي المنظمات الدولية³.

كما لم يشذ الفقه العربي عما أجمع عليه فقهاء الغرب، فيميز بعضهم بين "الموظف الدولي" و"المستخدم الدولي" مفضلين استعمال مصطلح "العامل الدولي" الذي وهو: «كل شخص طبيعي تمارس المنظمة الاختصاصات المنوطة بها من خلال عمله ولحسابها، وفقا لتعليمات أجهزتها المختصة سواء أنقذته اجرا على نشاطه أو تبرع لها بهذا النشاط بصرف النظر عن تأقيت أو استمرارية مهمته»، بخلاف الموظف الدولي الذي: «يعمل في خدمة إحدى المنظمات الدولية لأداء وظيفة دائمة، خاضعا في كل ما يتعلق بعلاقته بها لنظام قانوني مفصل الذي تضعه المنظمة لتنظيم مركزه ومركز زملائه لا لقانون وطني معين»⁴.

أما الأستاذ "عبد العزيز محمد سرحان" فيعرف الموظف الدولي على أنه: «كل شخص يعهد إليه، بواسطة ممثلي عدد من دول أو جهاز دولي، بأن يعمل، باسم الدول أو هذا الجهاز طبق لاتفاق دولي وتحت رقابتهم بطريقة دائمة، بوظائف دولية، بشرط أن يخصص كامل نشاطه لهذه

1- يقصد بالنظام القانوني للموظفين الدوليين: «مجموعة القواعد القانونية التي تحكم الموظف الدولي منذ توليه مهام منصبه إلى أن يتركه لأي سبب من الأسباب» محمد سعيد الدقاق، التنظيم الدولي، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1987، ص 182.

2- يعد "بلانتي آلان" من الفقهاء المخضرمين الذين عاصروا أعلام فقه القانون الدولي الإداري من أمثال "سوزان باستيد"، "ألان بلي" " دافيد ريزي" و رافقوا التحولات الكبرى التي شهدتها الوظيفة العامة الدولية على مدار ثلاثة عقود أو يزيد من القرن الماضي.

3- «Le fonctionnaire international est agents d'une organisation internationale qui jouit de la plénitude des droits et répond à la totalité des obligations résultant de son emploi. Cette situation d'ensemble ou le les avantages et les devoirs sont équilibrés constitue un modèle dont s'inspirent se rapprochent les régimes applicables aux personnels.» ALAIN Plantey & FRANCOIS Lorient «Fonction Publique Internationale- Organisations mondiales et Européennes». CNRS. Editions. Paris. 2005. p.29.

- الواضح أن الأستاذ ALAIN Plantey ثابت في تعريفه للموظف الدولي، ومنذ عقدين من الزمن، اعتماده نفس المعايير. راجع في هذا الشأن دراسة له نشرت عام 1977 موسومة ب:

«Droit et pratique de la fonction publique internationale». Edition du CNRS. Paris. 1977. p.33.

4- محمد سامي عبد الحميد، محمد سعيد الدقاق و مصطفى سلامة حسن، القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1999، ص 196.

الوظائف ويكون خاضعا في أعماله لرقابة هذا الجهاز الدولي، وتسري على أوضاعه الوظيفية القواعد القانونية التي تحكم هذه الوظائف الدولية»¹.

ولا يكفي الأستاذ بصياغة تعريف للموظف الدولي، بل يضع أربعة ضوابط لتحديد مفهومه²:
- أن يستمد الموظف الدولي مركزه القانوني من اتفاقية مبرمة من قبل الدول وليس من النصوص القانونية الداخلية لدولة معينة، ويقصد بذلك التصرف القانوني المنشئ للمرفق العام الدولي.
- أن يوجه الموظف الدولي نشاطه كله نحو تحقيق المصلحة العامة الدولية بما أنه ليس جزءا من النظام الإداري لأية دولة، بالرغم من أنه في خدمة مصالح المجموعة الدولية التي تعتبر الدولة نواتها الأساسية.

- الاستمرارية كمعيار لتمييز الموظفين الدوليين عن الأفراد الآخرين الذين يعهد إليهم بوظائف دولية مؤقتة.

- انعدام أية صلة للموظف الدولي بالنظام القانوني لأي دولة كونها خاصة أساسية يتحدد من خلالها مدى استقلالية الوظيفة العامة الدولية عن أي تأثير مباشر لأية دولة حتى وإن كانت دولة جنسية الموظف.

شروط أكد عليها جمع من الباحثين العرب، من بينهم الأستاذ "جمال طه ندا" الذي عرف الموظف الدولي بأنه: «هو كل من يعمل في خدمة إحدى المنظمات الدولية بصفة مستمرة ودائمة، ووفق ما تمليه أحكام ميثاقها ولوائحها ومستهدفا تحقيق صالح المنظمة وأهدافها»³. فبالنسبة إليه، أن استعانة المنظمة الدولية ببعض الأشخاص لأداء مهام معينة لا يعني حتما أن كل هؤلاء هم موظفون دوليون لديها⁴.

مفهوم سايره "عبد المعز عبد الغفار نجم" من خلال تعريف له مفاده أن: «الموظف الدولي هو من يعمل في خدمة إحدى المنظمات الدولية، بصفة مستمرة و دائمة ووفق ما تمليه أحكام ميثاقها ولوائحها، مستهدفا تحقيق صالح المنظمة وأهدافها»⁵.

1 - عبد العزيز محمد سرحان، القانون الدولي الإداري، ص84.

2 - عبد العزيز محمد سرحان ، نفس المرجع ، ص60-61.

3 - جمال طه ندا، المرجع السابق ، ص57.

4 - الواضح أن هذه الطائفة من المهتمين بالإدارة العامة الدولية من الفقه العربي تأثرت بما ذهب إليه بعض فقهاء الغرب عند تمييزهم للموظف الدولي عن بعض أعوان المنظمات الدولية استنادا إلى النصوص واللوائح التي تحكم الوظيفة العامة الدولية والتي تختلف من منظمة لأخرى، في حين كان أولى بالرعاية فقها، من وجهة نظر الباحث، الرجوع إلى توصيف القضاء الدولي للموظف الدولي الذي كان له الفضل الأكبر في بناء المنظومة القانونية للوظيفة العامة الدولية والمفسرة لأحكامها.

5 - عبد المعز عبد الغفار نجم، القانون الدولي الإداري، دار النهضة العربية، جمهورية مصر العربية، 1996، ص 48.

كما أن نفس التعريف تبناه الفقيه "صلاح الدين عامر" بالنص المختصر جاء فيه أن الموظف الدولي هو: «كل من تكلفه المنظمة الدولية، بالتفرغ وعلى وجه الاستمرار، للقيام بعمل من أعمالها تحت إشراف أجهزتها المختصة وطبقا لقواعد الواردة في ميثاقها ولوائحها»¹.

فيما اختزل غيرهم تعريف الموظف الدولي في كونه عامل ينتمي لطائفة مميزة، تتشكل من مستخدمي المنظمات الدولية المتفرغين بصفة دائمة لعمل إداري مستمر ولصالح الجماعة الدولية، فهي تختلف عن غيرها من الطوائف العاملة لدى الإدارة العامة الدولية مثل فئة الخبراء والمحكمين والفئة الدنيا من المستخدمين، مثل السعاة والخدم الذين يعينون وفقا للتشريعات الداخلية لدولة المقر².

أما الأستاذ "محمد المجذوب" فيخلص إلى أن: «كل شخص يتولى وظيفة عامة بصفة مستمرة ومنظمة، وفقا لنظام قانوني خاص، تضعه المنظمة، يحدد حقوقه والتزاماته» يعتبر موظفا دوليا، فيما يضع بعض الشروط لاكتساب أي مستخدم صفة الموظف الدولي. و تتمثل هذه الشروط في³:

- أن يسخر المستخدم في خدمة عامة دولية.
- أن يعمل على تحقيق الأهداف التي تبتغيها المنظمة.
- أن يتفرغ للوظيفة الدولية ويكرس لها جهده ووقته.
- أن يتم تحديد النظام القانوني الذي يخضع له.

وأعتقد أن هذه الضوابط متجانسة مع مقومات الوظيفة العامة الدولية، إذ أن مصطلح "الموظف الدولي" إنما يطلق، بحسب غالبية الفقه، على من يعملون لدى المنظمات الدولية على سبيل الدوام والاستمرارية⁴ من أجل تحقيق مصلحة الجماعة الدولية ويخضعون لنظام قانوني خاص بهم تضعه المنظمة الدولية التي يتبعونها ويتضمن ما لهم من حقوق وما عليهم من التزامات .

1 - صلاح الدين عامر، قانون التنظيم الدولي النظرية العامة، دار النهضة العربية، جمهورية مصر العربية، 1984، ص407.

2 - عبد الكريم عوض خليفة، قانون المنظمات الدولية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2009، ص45.

3 - محمد المجذوب، التنظيم الدولي " المنظمات العالمية والإقليمية والمتخصصة، ط7، منشورات الحلبي، الحقوقية، بيروت لبنان، 2007، ص97.

4- إن عنصر استمرار الوظيفة العامة الدولية يجعل منها، في نظر الكثير من الباحثين، المعيار الأصح الذي يمكن على أساسه تمييز الموظف الدولي عن من سواه من المستخدمين الدوليين المكلفون بأعمال مؤقتة أو عارضة أو ذات صبغة فنية مثل الخبراء، المحكمون، المحققون الدوليون والمتجهجون، مع الاستبعاد المطلق لمستخدمي المنظمات الدولية غير الحكومية أو فئة عاملين في المؤسسات والشركات الدولية المتعددة الجنسيات والتي تتسع دائرة نشاطها الاقتصادي لما وراء حدود الدولة؛ يسميه البعض "العامل العالمي". أنظر في هذا الشأن: أحمد محمد رفعت، القانون الدولي الإداري، مؤسسة المنار، دون تاريخ و مكان النشر، ص78. محمد طلعت الغنيمي، المرجع السابق، ص354.

- ALAIN Plantey. «Droit et pratique de la fonction publique internationale »CNRS Editions, Paris, 1977.p.36.

وبحسب ما توصل إليه فقه قانون الوظيفة العامة الدولية، إذا كانت المنظمات الدولية تحتاج لأشخاص لأداء مهام معينة على مستوى إدارتها العامة، فليس كل من يشغل وظيفة لديها قد تكسبه حتما صفة الموظف الدولي.

وبصورة أوضح، فالمستخدم الدولي هو كل من يؤدي مهمة دولية لحساب منظمة دولية¹، وأن كل موظف دولي هو أيضا مستخدما دوليا، إلا أنه لا يعد كل مستخدم موظف دوليا بالضرورة². أما من يؤدي مهمة دولية لحساب دولة ما فلا يعتبر موظفا دوليا، فرجل الأمن الذي يقوم بعمل لحساب "الأنتربول" لا يعد مستخدما دوليا مكلفا من قبل دولته. و نفس القاعدة تسحب على بعض العاملين بعقود خاصة³.

فمن خلال التعريفات التي توقفنا عندها، وبالرغم من استحالة تحقيق إجماع حول تعريف محدد للموظف الدولي، كون أن مصادر قانون الوظيفة العامة الدولية غير موحدة في قواعدها، فيما تختلف مرجعياتها بحسب طبيعة النظام القانوني الذي تنتمي إليه كل منظمة دولية، يمكن الجزم بأن أغلب التعريفات توافقت حول عناصر مشترك أجمعت عليها مختلف لوائح شؤون المستخدمين الدوليين. كما تجلّى الاختلاف حول طبيعة العلاقة التي تربط الموظف بالمنظمة الدولية وحدود تبعية الموظف لدولة جنسيته وكذا شروط التمتع بأهلية التقاضي وحدود ممارستها.

يتضح من خلال ما سبق عرضه أن الفقه والقضاء الدوليين يعدان المرجعين الأساسيين المحددين لمفهوم الموظف الدولي. وأن كليهما يؤكد على أن صفة الموظف الدولي قوامها مجموعة من الشروط التي تضعها اللوائح الأساسية ذات الصلة بالوظيفة العامة الدولية، أهمها:

- أن يكون ثمة تصرف قانوني منشئ للوظيفة العامة الدولية، أي أن تكون هذه الأخيرة مستقلة بذاتها عن أي دولة أو سلطة غير سلطة المنظمة الدولية، وبالتالي يتحدد النظام القانوني الذي يخضع له الموظف الدولي بطريقة دولية.

1- انظر في هذا الشأن: علي صادق ابو الهيف، القانون الدولي العام، الجزء الأول، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1995، ص 233 وما بعدها. محمد سامي عبد الحميد، محمد السعيد الدقاق، التنظيم الدولي، مرجع سابق ذكره، ص 271.

أنظر أيضا: محمد المجذوب، نفس المرجع، ص 69.

2- محمد طلعت الغنيمي، المرجع السابق، ص 345.

3- مثال ذلك المتعاقدين من العاملين خارج مقر "اليونسكو"، حيث نص المنشور الإداري رقم 2164 المؤرخ في 8-08-2002 على عدم إدراج الفئة المتعاقدة لشغل وظائف خارج المقر ضمن طائفت الموظفين أو المستخدمين.

- «Le contractant au titre d'un contrat spécial de service ou d'un contrat de service n'est considéré ni comme un "membre du personnel" aux termes du Statut et Règlement du personnel de l'UNESCO ni comme un "fonctionnaire" aux termes de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées»

- أن يعمل الموظف الدولي لدى جهة إدارية دولية تابعة لمنظمة حكومية دولية تمارس نشاطها على الصعيد الدولي.

- أن يستهدف الموظف الدولي، من خلال نشاطه، رعاية مصلحة دولية مشتركة لا مصلحة دولة بعينها.

- أن يكون الموظف الدولي خاضعا في مباشرته لوظيفته لإشراف أجهزة المنظمة الدولية و بالتالي عدم خضوعه لأي سلطة خارجية.

- أن يتفرغ الموظف الدولي لأداء مهمته بصورة دائمة ويكرس لها كل نشاطه على سبيل الدوام والاستمرارية¹.

وبناء على ما عرض من آراء، أعتقد أنه يمكن تعريف الموظف الدولي بأنه: « كل مستخدم يشغل وظيفة دائمة لحساب مرفق عام دولي أنشئ بموجب اتفاق دولي، ويخضع للنظام القانوني مستقل». تعريف يستند على عناصر أساسية توافق عليها الفقه والقضاء الدوليين وتتحدد دلالاتها ب:

- استعمال مصطلح "المستخدم" تأكيدا على وجود علاقة استخدام بين الموظف والمرفق العام الدولي.

- استعمال مصطلح "الدوام" تأكيدا على خاصية الديمومة التي تميز الوظيفة العامة الدولية.
- استعمال مصطلح "المرفق العام الدولي" وهذا لشموله كل هيئة حكومية دولية أنشئت لغرض خدمة المصلحة العامة الدولية. كما أن فكرة المصلحة العامة الدولية تتناسب مع مجموعة من النتائج التي تحدد الميزات الأساسية للوظيفة العامة الدولية.

- كما يصبغ على المرفق الذي يشتغل لحسابه الموظف الدولي "الصفة الدولية" لتمييزه عن طائفة المرافق العامة الوطنية التي يتجاوز نشاطها حدود إقليم الدولة و المنشأة في ظل القانون الوطني.
- الإشارة إلى "الاتفاق دولي" المنشئ للمرفق العام الدولي الذي يشتغل لحسابه الموظف الدولي للتأكيد على انتمائه للأشخاص الدولية وما يترتب عنه من خضوعه لقواعد القانون الدولي العام بما في ذلك قواعد المسؤولية الدولية ومبادئها العامة، فيما تستثنى المنظمات الدولية غير الحكومية والمؤسسات الدولية التي أنشئت في ظل أحكام القانون الخاص.
- التأكيد على خضوع الموظف الدولي في علاقته بالمرفق العام الدولي لنظام قانوني مستقل عن

1- من ذلك المستخدمين الوطنيين لدى الهيئات الدولية لأداء مهمة معينة على سبيل التأقيت، مثل عمال النظافة أو السعاة أو الطهاة من المستخدمين الدوليين وكذا رجال الشرطة الذين يعملون بإدارات الشرطة الجنائية الدولية "الأنتربول".

-أنظر: صلاح الدين فوزي، النظام القانوني للوظيفة العامة الدولية -دراسة مقارنة- دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1991، ص17.

أي نظام قانوني داخلي لأي دولة، فالطبيعة الخاصة التي يتميز بها المركز القانوني للموظف الدولي لا بد وأن تستجيب بالأساس لمتطلبات الوظيفة العامة الدولية ومبادئها الأساسية (الاستقلالية والحياد). فلا شك أن التحول المستمر الذي تشهده إدارة المنظمات الدولية تماشياً مع متغيرات بيئتها الدولية يفسر استحالة توحيد الاتجاهات الفقهية حول تعريف جامع مانع للموظف الدولي، خاصة في ظل عدم إمكانية توحيد النظم القانونية التي تحكم الوظيفة العامة الدولية.

المطلب الثاني: تمييز الموظف الدولي عن غيره من المستخدمين الدوليين

إن واقع المنظمات الدولية يكشف على أنه لا يمكن للإدارة العامة الدولية القيام بوظائف المسندة لها إلا بالاستعانة بعدد كبير من المستخدمين البعض منهم يشتغل بوجه الدوام وآخرون يستخدمون لأداء أعمال محددة المهام في الزمان والمكان، ومنهم من يتولى وظائف إدارية، وآخرون مكلفون بمهام ذات طابع فني، فيما يتولى التمثيل الدبلوماسي للدول الأعضاء داخل المنظمة مندوبون دائمون وآخرون معينون لمهام مؤقتة.

فتمييز الموظف الدولي عن غيره من مستخدمي المنظمات الدولية لا يمكن التوصل إليه إلا من خلال التأصيل الدقيق للخصائص التي يستأثر بها الموظف الدولي عن باقي المستخدمين الدوليين، والتصدي بالتحليل لطبيعة العلاقات القانونية التي تربط الموظف الدولي بالدول، خاصة دولة جنسيته، بما يسمح بتحديد الأساس القانوني المقرر لمسؤوليته عن أخطائه الشخصية. إلا أنه، وللضرورة الموضوعية، وقبل التطرق للطبيعة القانونية للوظيفة العامة الدولية، يجب ضبط عناصر التمييز بين الموظف الدولي وباقي مستخدمي المنظمة الدولية، مع تحديد الخصائص التي تميز موظفي المنظمات الدولية عن مندوبي الدول.

الفرع الأول: تمييز الموظف الدولي عن غيره من مستخدمي المنظمة الدولية

كما أشرنا خلال تطرقنا لمفهوم الموظف الدولي، أنه إذا كانت المنظمة الدولية تستعين بأشخاص لأداء وظائف ومهام محددة، فليس لكل من يستخدمه الشخص الدولي صفة الموظف الدولي¹، على شاكلة من يؤدي مهمة تمثيلية لحساب دولة ما، ونفس الوضع ينسحب على بعض العاملين بعقود خاصة لمصلحة المنظمة الدولية.

1- يجدر الإشارة إلى أن استخدام مصطلح "شخص دولي" نعي به الدولة أو المنظمة الدولية على حد سواء، على خلاف مصطلح "السلطة الدولية" و التي يقصد بها سلطة تمثل أكثر من دولة على حد توصيف علي صادق ابو الهيف، القانون الدولي العام، ط10، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1972. ص233 وما بعدها. محمد سامي عيد الحميد، محمد السعيد الدقاق، التنظيم الدولي، ص271. محمد المجذوب، التنظيم الدولي، ص69.

كما تأكد لنا أيضا، أنه قد تشمل طائفة الموظفين الدوليين، رغم انتمائهم لدولة جنسيتهم، بعض المستخدمين الموضوعين تحت تصرف المنظمة الدولية من طرف الدولة العضو¹، أو حتى مؤسسة عامة أو خاصة للقيام ببعض المهام التي قد توكل بطبيعتها لموظفين دوليين، من ذلك: مستخدمي هيئات المجموعة الأوربية²، بخلاف بعض العاملين المؤقتين المكلفين ببرامج المساعدات الفنية والمشروعات الإنسانية التي تشرف المنظمة الدولية على تنفيذها في بعض الأقاليم.

وقد ساهم القضاء الإداري الدولي³، في هذا الخصوص، بوضع جملة من الشروط متى توافرت في أي مستخدم دولي يمكن أن يسحب عليه وصف " الموظف الدولي". كما كان للمحاكم الدولية الدور الرئيس في ضبط الخصائص التي تميز الموظف الدولي عن باقي المستخدمين الدوليين⁴.

أما على مستوى الفقه، فقد أجمع غالبية فقهاء قانون الوظيفة العامة الدولية على عدد من الضوابط التي تميز الموظف الدولي عن غيره من مستخدمي الهيئات الدولية⁵. وقد حددها بعضهم في أن يستمد الموظف الدولي وضعه القانون من اتفاقية دولية، وأن يوجه عمله باستمرار وبوجه التفرغ لتحقيق مصلحة عامة دولية بعيدا عن أي سلطة غير سلطة المنظمة الدولية التي يتبعها⁶.

وقد خلاصنا إلى أن الفقه والقضاء الدوليين، هما المرجعان الأساسيان في تحديد شروط اكتساب صفة الموظف الدولي، وهي:

– أن يكون ثمة تصرف قانوني منشئ للوظيفة العامة الدولية والتي تتفرع عنه النصوص الأساسية التي يخضع لها الموظف الدولي.

1- بلغ عدد الموظفين من الجنسية الفرنسية الموضوعين تحت تصرف المجموعة الأوربية، إلى غاية 2011 ما يقارب 3460 مستخدم من بين مجموع 30.000 مقابل 5500 موظف تابع لمنظمة الأمم المتحدة من بينهم 1440 إطار إداري بالأمانة العامة و فروعها الإدارية بجنيف وفيينا. راجع : <http://publications.europa.eu>

2- «2. Aux fins de la présente convention, l'expression "fonctionnaire communautaire" désigne: toute personne qui a la qualité de fonctionnaire ou d'agent engagé par contrat au sens du statut des fonctionnaires des Communautés européennes ou du régime applicable aux autres agents des Communautés européennes;

toute personne mise à la disposition des Communautés européennes par les États membres ou par tout organisme public ou privé, qui exerce des fonctions équivalentes à celles qu'exercent les fonctionnaires ou autres agents des Communautés européennes .» Acte du Conseil, 97/C 195/01, du 26 mai 1997, établissant, sur la base de l'article K.3 paragraphe du traité sur l'Union européenne, la convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne [Journal officiel C 195 du 25.06.1997]. <http://publications.europa.eu>.

3- راجع :حكم المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية رقم 11 بتاريخ 12 أوت 1953 في قضية السيدة "ميشلان"، سابق الإشارة إليه .

4 - ممارسة وظيفة دائمة، العمل تحت إشراف سلطة رئيس تنفيذي، خضوعه لشروط توظيف تم وضعها بإرادة منفردة من المنظمة الدولية، استفادته من خدمات صندوق المعاشات.

5- تتمثل هذه الضوابط في: 1- أن يكون في خدمة دولية 2- أن يعمل على تحقيق الأهداف التي تبتغيها المنظمة 3- أن يتفرغ للوظيفة الدولية ويكرس لها جهده و وقته 4- أن يتم تحديد النظام القانوني الذي يخضع له. محمد المجذوب، نفس المرجع، ص 97.

6- عبد العزيز محمد سرحان ، المرجع السابق، ص 61، 60.

- أن يتبع الموظف الدولي منظمة دولية حكومية.
 - أن يستهدف الموظف الدولي بوظيفته تحقيق مصلحة دولية.
 - أن يخضع الموظف الدولي لسلطة المنظمة الدولية وحدها.
 - أن يتفرغ الموظف الدولي بوجه الدوام للوظيفة العامة الدولية.
- فإن انتفت هذه الخصائص تنتفي، حتماً، عن المستخدم الدولي صفة الموظف الدولي.

الفرع الثاني: تمييز الموظف الدولي عن مندوبي الدول

يرتكز التنظيم السليم للعلاقات في نطاق الوظيفة العامة الدولية على أطراف ثلاثة (الدولة، المنظمة الدولية، والموظف الدولي)، كما يركز على تحديد المسؤوليات في إطار مجموعة من القواعد المعتمدة داخل المنظمة، والتي تشمل كل مصادر قانون المنظمة الدولية.

ونتاج ذلك، أن المركز القانوني للموظف الدولي يختلف جذرياً عن المندوب الذي يسعى إلى حفظ مصالح دولته التي يمثلها بالنظر إلى اختلاف النظام القانوني الذي يحكم كل منهما، كما أن طبيعة العلاقة التي تربط الموظف الدولي بالمنظمة لا يمكن أن تكون هي ذاتها تلك التي يجب أن تكون عليه بالنسبة للدولة العضو في صلتها بدبلوماسيتها¹.

فإذا كان التمايز بين الموظفين الدوليين وباقي مستخدمي المنظمة الدولية يتوقف على الأوضاع القانونية داخل المنظمة الواحدة، باستثناء بعض المنظمات الدولية التي لا ترغب في أن تصبح الوظيفة العامة الدولية مهنة أو حرفة، حيث تعتمد إلى التوظيف المؤقت مثلما هو جاري العمل به في حلف شمال الأطلسي²، كما أن الوضع مختلف بالنسبة لمندوبي الدول لدى الحلف بالمقارنة بغيرها من المنظمات الدولية والإقليمية.

كما أن الفرق واضح بين مندوبي الدولة لدى المنظمات الدولية و موظفي المرافق العامة الوطنية التي تمارس نشاطاً ذا طابع دولي بالرغم أنهم يعينون من قبل دولة جنسيتهم، إذ أن المندوبين الدوليين لا يعدون جزءاً من موظفي الإدارة العامة الوطنية لتمتعهم بنظام الحصانة الدبلوماسية، في حين أن الموظفين الدوليين لا صلة لهم بالإدارة الوطنية سواء من حيث التعيين أو التبعية³.

كما لا يتحقق وصف الموظف الدولي، مثلما أشرنا إلى ذلك عند تحديد مفهومه، إلا بتوافر عدة عناصر، كأن يؤدي الموظف عمله ويتفرغ كلياً لخدمة المنظمة الدولية حكومية، يستهدف من

1- مصطفى أحمد فؤاد، المنظمات الدولية، الطبعة الثانية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، جمهورية مصر العربية، 1998، ص 2.

2- **Marcel Piquemal**, « *Fonction publique internationale - problèmes actuels- l'exemple de l'OTAN* »
Edition du Papyrus, Montreuil, Belgique, 1998, p 186.

3- محمد عبد العزيز محمد سرحان، المرجع سابق الإشارة إليه، ص 56.

خلاله تحقيق مصالح مجموعة من الدول وليس صالح دولة بعينها، مع خضوعه لإشراف أجهزة المنظمة، وفقا لما تمليه أحكام ميثاقها ولوائحها الداخلية. وبالتالي ثمة فروق واضحة تميز الموظف الدولي عن مندوبي الدول العضو بالمنظمة الدولية، ولا شك أنها فروق جوهرية تتضح من عدة نواحي¹:

أولاً: من حيث الحقوق والواجبات

من البديهي أن تحدد حقوق وواجبات مندوب الدولة في مواجهة دولته على أساس قانونها الداخلي الوطني، في حين يكون قانون الوظيفة العامة الدولية هو مصدر حقوق وواجبات الموظف الدولي، أما تحديد العلاقة بين ممثل الدول والمنظمة فيحكمها ميثاق المنظمة وقانونها الداخلي.

ثانياً: من حيث الرقابة والإشراف

يظهر أثر التبعية من حيث التعيين والرقابة والإشراف والمساءلة التأديبية. فبينما تتولى الدولة العضو تعيين ممثليها لدى الهيئات الدولية، فالمنظمة الدولية هي من تملك صلاحية تعيين موظفيها سواء باختيار منها أو بعد ترشيح دول الجنسية.

وعلى هذا الأساس، لا يجوز للموظف الدولي أن يتلقى أية تعليمات أو توجيهات من حكومة دولة جنسيته، أو أي دولة أخرى، سواء كانت عضو في المنظمة أو من خارج المنظمة. وعليه واجب الحفاظ على علاقات متوازنة مع حكومات الدول الأعضاء، وأن يتفادى كل ما من شأنه أن يعكر صفو هذه العلاقات، وأن يمتنع عن التدخل في الشؤون الداخلية للدول مهما كانت المبررات².

أما بالنسبة للحقوق والواجبات، فلا تتقرر بالنسبة للموظف الدولي، في مواجهة المنظمة الدولية التي يتبعها إلا بالنظر إلى أحكام قانونها الداخلي. أما في مواجهة باقي أشخاص القانون الدولي، بصفته الدولية ووكيل عن شخص دولي- المنظمة الدولية-، فلا تتحدد الحقوق والواجبات إلا على أساس أحكام القانون الدولي المحدد للمركز القانوني للمنظمة الدولية والمبادئ التي تحكم علاقاتها الدولية، بخلاف المندوب الذي تحكمه قواعد القانون الداخلي في علاقته بدولة جنسيته، وقواعد القانون الدولي-القانون الدبلوماسي بوجه خاص- في علاقته بأشخاص القانون الدولي بصفته ممثلاً لدولة جنسيته.

1- بحسب تصنيف جمال طه ندى، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 61.

2- نص قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة المتعلق بقواعد سلوك الموظفين الدوليين على أن: «أي نشاط مباشر أو غير مباشر، يكون الغرض منه إضعاف أو قلب نظام الحكم في أية دولة، يشكل خطأ جسيماً يقتضي الطرد من الوظيفة»:

«Il va de soi que le fonctionnaire international a le devoir d'entretenir les meilleures relations possibles avec les gouvernements et de se garder de toute initiative qui nuirait à ces relations ; il ne doit certainement pas s'ingérer dans la politique ou les affaires des gouvernements.[...]. Toute activité, directe ou indirecte, tendant à affaiblir ou renverser un gouvernement constitue une faute grave.» **Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux, Résolution 56/244 de l'Assemblée des Nations Unies, 2001.**

كما يقع عبء مساءلة المندوب الدولي على عاتق الدولة التي عينته ممثلاً لها على المستوى الدولي، فيما تتحمل تبعات تصرفاته في مواجهة غيرها من أشخاص القانون الدولي، في حين لا يسأل الموظف الدولي عن أفعاله إلا من قبل المنظمة الدولية التي يتبعها، على أن تتحمل هاته الأخيرة مسؤولية ممارسة الحصانة الدبلوماسية في مواجهة الغير المتضرر من تصرفات تابعيها.

كما تنصرف آثار التصرفات الصادرة عن الموظف الدولي للمنظمة الدولية التي يتبعها إذا ما وقعت أثناء تأدية وظيفته أو بسببها، ولا تنصرف إلى دولة جنسيته حتى وإن كانت هي من رشحته لشغل الوظيفة العامة الدولية لدى المنظمة¹. فيما تتحمل الدولة آثار تصرفات ممثليها، وقد تنصرف أيضاً إلى المنظمة الدولية في حالة وضع الموظف الدولي تحت تصرفها من قبل دولة جنسيته².

ثالثاً: من حيث الحماية

تكفل المنظمة الدولية لموظفيها، لأداء مهامهم في بيئة مستقرة وآمنة وظيفياً، حماية تتجسد مظاهرها في مجموع الضمانات القانونية والقضائية المقررة ضمن نصوص اللوائح الداخلية. إذ يتمتع الموظف الدولي، في ظل الحماية الداخلية، بحق الطعن ضد القرارات الإدارية الصادرة عن المنظمة التي يتبعها سواء بطريق التظلم الإداري أو بطريق الطعن القضائي الذي تكفله المحاكم الإدارية الدولية المنشأة خصيصاً لهذا الغرض.

كما يستوجب على المنظمة الدفاع عن موظفيها في مواجهة أي تعرض أو مساس بأمنهم الشخصي أو الوظيفي من قبل الغير، فضلاً عن واجب المطالبة بحقوقهم متى أصابهم ضرر أثناء أداء مهامهم الدولية إعمالاً لمبدأ الحماية الخارجية المقررة لصالح الوظيفة العامة الدولية³. في حين تتجلى مظاهر الحماية الخارجية لمندوبي الدول في صورة الحماية الدبلوماسية المحددة بموجب قواعد القانون الدولي الدبلوماسي المنظم للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية، أما ما يتعلق بالحماية الداخلية فتسري عليها الضمانات المقررة في نطاق الوظيفة العامة الوطنية والنظم الأساسية الخاصة بموظفي السلك الدبلوماسي.

1- « Le comportement d'un organe ou agent d'une organisation internationale dans l'exercice des fonctions de cet organe ou agent est considéré comme un fait de cette organisation d'après le droit international, quelle que soit la position de l'organe ou agent dans l'organisation» **Article 6 du Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales adopté par la Commission du droit international 63eme session, 2011,A/G , ONU (A/66/10).**

2 - «Le comportement d'un organe d'un État ou d'un organe ou agent d'une organisation internationale mis à la disposition d'une autre organisation internationale est considéré comme un fait de cette dernière d'après le droit international pour autant qu'elle exerce un contrôle effectif sur ce comportement.» **Article 7, Ibid, (A/66/10).**

3- تراجع هذه الجزئية ضمن المبحث الأول، الفصل الأول من الباب الثاني.

وفي هذا الصدد، يبرز الفرق بين الموظف الدولي وممثل الدولة على المستوى الدولي، إذ يتمتع الموظف الدولي بالحصانات والامتيازات اتجاه الدول بما فيها دولة جنسيته ودولة المقر بما أنها قررت لصالح الوظيفة العامة الدولية وليس لشخص الموظف الدولي، بخلاف المندوب الدولي الذي لا يحق له التمسك بها في مواجهة دولة جنسيته وإنما في مواجهة غيرها من الدول لأنها مقررة لصالح الدولة التي يمثلها وليس لشخصه¹.

كما تختلف، أيضا، طبيعة حصانات وامتيازات مندوبي الدول عن تلك الممنوحة للموظفين الدوليين، وكذلك بالنظر إلى أساسها القانوني ومصادرها، فيما يبقى التمايز واضح من حيث صورها ونطاق سريانها.

وحتى يتسنى للموظف الدولي القيام بأعباء وظيفته بالشكل المطلوب، يجب أن يتمتع بالاستقلال القانوني التام وبضمانات قانونية تكفل له الحماية في مواجهة الدول خاصة دولة جنسيته ودولة المقر. لهذا تختلف أحكام قانون الوظيفة العامة الدولية، جذريا، عن أحكام القانون الوطني، خاصة فيما يتعلق بالروابط الوظيفية وما يترتب عنها من حقوق والتزامات والضمانات الملازمة لها².

ولا شك أن التزامات الدول اتجاه الموظفين الدوليين تبدأ منذ أول إجراء لتعيين، إذ يجب عليها الامتناع عن التدخل في صلاحية المنظمة الدولية في اختيار مستخدميها حيث يجري تعيينهم بمعرفة أجهزتها ووفق أشكال تحددها أنظمتها الأساسية الداخلية.

وعلى الدول، أيضا، احترام صفتهم الدولية، وهذا ما أكدته الفقرة الثانية من المادة المائة من ميثاق الأمم المتحدة بنصها على أن: «يتعهد كل عضو في الأمم المتحدة باحترام الصفة الدولية البحتة لمسؤوليات الأمين العام أو الموظفين وبأن لا يسعى إلى التأثير فيهم عند اضطلاعهم بمسؤولياتهم»³. ونظرا لأهمية علاقة الموظف الدولي بالدولة العضو بالمنظمة الدولية، فقد أحاطت الجمعية العامة للأمم المتحدة سلوك الموظفين الدوليين بأخلاقيات يجب الامتثال لها. كما وضعت عددا من

1- هاني الرضا، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية-تاريخها، قوانينها وأصولها، مع دراسة معمقة لامتيازات وحصانات الموظفين الدوليين-، دار المنهل اللبناني، بيروت، 2006، ص217.

2- عبد العزيز محمد سرحان، نفس المرجع، 84.

3- مبدأ أسست له المادة 101 من ميثاق الأمم المتحدة. راجع تحليل المادة استنادا للأعمال التحضيرية عند:

-Jean-Pierre COT & Alain PELLET « Nations Unies, Commentaire article par article » Economica, 2e Edition, Paris, 1985, p.1343.

المبادئ التي يجب عليهم مراعاتها في علاقتهم مع الدول الأعضاء وحكوماتها في صورة ضوابط تحفظ للوظيفة العامة الدولية طابعها الدولي واستقلاليتها¹.

المبحث الثاني: طبيعة قانون الوظيفة العامة الدولية ومصادره

لكل قانون مصادر تركز عليها أحكامه بما يتناسب و صفة الأشخاص المخاطبين بها ونطاق سريانه، وتتحدد من خلالها طبيعة قواعده القانونية. و بالتالي لقانون الوظيفة العامة الدولية، مثله مثل باقي فروع القانون العام، مصادر و أشخاص مخاطبون بقواعده بما يسمح لأي دارس من تحديد طبيعتها ونطاق تطبيقاتها ، فضلا عن الفلسفة و المرجعية الفكرية التي تستند إليها في تأسيس مشروعيتها وجودها و إلزامها.

المطلب الأول: طبيعة قانون الوظيفة العامة الدولية

إن التطرق بالدراسة إلى قانون الوظيفة العامة الدولية، قصد تحديد طبيعة قواعده التي تحكم مسؤولية الموظف الدولي في نطاق الإدارة العامة الدولية، يتطلب بالضرورة توضيح علاقته بالقانون الإداري الدولي. وقد تباينت الاجتهادات الفقهية في هذا الصدد.

فقد اختلف الفقهاء حول طبيعة قانون الوظيفة العامة الدولية في ظل إصرار بعضهم على أن النظام القانوني الذي يحكم الموظفين الدوليين هو أقرب ارتباطا وأكثر انتماء إلى القانون الدولي منه إلى القانون الداخلي²، في حين تبقى إشكالية قائمة، ولو على المستوى النظري، من حيث توصيفه بالقانون الدولي الإداري وعلاقة هذا الأخير بقواعد القانون الدولي العام.

يتوافق غالبية الفقه على أن القانون الإداري الدولي اتفاقي بطبيعته وأن مصدره الأساسي هو اتفاق دولي ينطوي على فرعين: فرع يعتني بتنظيم سير المرافق العامة الدولية³، وفرع ثاني يتولى تنظيم علاقة المنظمة الدولية بمستخدميها. فإذا كان الفرع الأول واضح المصادر، حيث أن الميثاق المنشئ للمنظمة الدولية ولوائحها الداخلية هما المقومان الأساسيان اللذان يركز عليهما التنظيم الإداري للمنتظم الدولي، فإن تحديد مصادر القانون الذي يحكم علاقة المنتظم بموظفيه، ونقصد بذلك قانون

1- راجع: قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 244/56 لسنة 2001 المتعلق بقواعد سلوك الموظفين الدوليين.

2- جمال طه ندا، المرجع السابق، ص43، الهامش 25.

3- يقصد بذلك المعاهدات الشارعة و الاتفاقيات التعاقدية على حد سواء، فالأولى تنظم علاقات طائفة كبيرة من الدول ويكون طابعها جماعي، وتهدف إلى مواجهة حاجة دولية يمكن صياغتها في شكل جهاز دولي مثل المنظمات الدولية. أما المعاهدات العقدية فهي اتفاقات تتم بين دولتين أو أكثر لتنظيم طائفة من المسائل التي تهمها و غالبا لا تحتاج إلى إنشاء مرفق عام دولي إما بسبب أنها محددة زمنيا أو أن هدفها لا يتعدى توحيد و تنسيق نشاطات المرافق الوطنية ببعدها الدولي . أنظر في هذا الشأن تحليل الأستاذ عبد العزيز سرحان، نفس المرجع، ص 18.

- راجع أيضاً: محمد طلعت الغنيمي، الأحكام العامة لقانون الأمم، ص 398 و ما يلها .

الوظيفة العامة الدولية، ليس دائما من المسائل المحسومة فقها، فقد انقسم الفقه بشأنها إلى ثلاثة اتجاهات:

الاتجاه الأول: يعتبر القانون الدولي الإداري فرع من فروع القانون الدولي العام¹، إذ يتمسك أنصار هذا الطرح بفكرة انتماء قواعد القانون الدولي الإداري إلى قواعد القانون الدولي العام، بما أن النظام القانوني-القانون الداخلي للمنظمة- الذي تضعه المنظمة لتمتعها بالشخصية القانونية والأهلية الشارعة، رغم خصوصيته، يجد أساسه ومرجعيته في أحكام القانون الدولي العام.

الاتجاه ثاني²: اتجاه يسلم باستقلال قواعد القانون الدولي الإداري عن القانون الدولي العام وكذا القانون الوطني، حجتهم في ذلك، أن المنظمات الدولية عند وضعها لقانونها الداخلي إنما تريد من وراء ذلك أن تضع صنفا متميزا ومستقلا عن القانون الدولي العام. ويؤكد "بول رويتر"، في هذا الصدد، أن المنظمات الدولية قد تخضع جزءا من الروابط القانونية المتعلقة بها لنظام قانوني خاص يتضمن قواعد خاصة بالمنظمة وتوصف هذه الحالة بقانون داخلي للمنظمة تماشيا مع سمات القانون الدولي العام.

الاتجاه ثالث³: يعتقد متبنيه فكرة الربط بين القانون الدولي الإداري والقانون الداخلي فيما يجعل قواعد الوظيفة العامة الدولية هي فرع من القانون الإداري عامة، وأن مصادر هذا الأخير هي السبب المباشر في تطوير قواعد قانون الوظيفة العامة الدولية⁴.

وبغض النظر عن الاختلافات التي أبانت عنها الاتجاهات الثلاث، فإن مجال أعمال النظام القانوني الذي يحكم المركز القانوني للموظف الدولي يتحدد ببيان أحكامه، خاصة تلك المتعلقة بالحقوق والالتزامات. كما أن تنوع وتعدد مصادره القانونية هي إحدى السمات الأساسية التي تميزه عن قانون الوظيفة العامة الداخلية فضلا عن اختلاف طبيعة قواعده من حيث أن الأولى اتفاقية أما الثانية فتتولى السلطة الوطنية المختصة صلاحية وضعها⁵.

1- من انصاره: دافيد روزي، محمد بجاوي، جمال طه ندا.

2- من معتقيه: سوزان باستيد، بول رويتر، محمد عبد العزيز سرحان و طلعت الغنيمي.

3- من مناصريه: عز الدين فوده، صلاح الدين فوزي.

4- راجع في هذا الشأن: صلاح الدين فوزي، المرجع السابق، ص218. محمد طلعت الغنيمي، المرجع السابق، ص321. جمال طه ندا، المرجع السابق، ص43. إسماعيل آدم الشميري، القضاء الإداري الدولي، رسالة مشار إليها سابقا، ص36.

5- يختلف الجهاز المنظمة دولية التشريعي عن الجهاز التشريعي داخل الدولة، لأن هذا الدولة يتكون عادة من نواب عن الشعب لهم صلاحية وضع التشريع، في حين أن جهاز التشريع داخل المنظمة الدولية عادة ما يتكون من مندوبي الدول الأعضاء، بحيث لا يمكن إلزام دولهم بأي قرار يتخذونه إلا وفق قواعد محددة تتعلق بمصادقة دولته مسبقا، سواء بالانضمام إلى الاتفاقية عن طريق الإجراءات الدستورية الداخلية، و بالتالي احتفاظ المعاهدات بالصفة العقدية أمرا مرتبط بإرادة أطراف المنظمات الدولية في إضفاء صفة الشرعية على القواعد الدولية، ودون شك، فالأمر ينطبق أيضا على المصادر

ولا خلاف، فقها، على أن قانون الوظيفة العامة الدولية إنما هو جزء من نظام قانوني يحكم وجود المنظمة الدولية متفق على تسميته، إصطلاحاً، بـ "القانون الداخلي للمنظمة الدولية" الذي تضمن قواعد توطر النشاط الخارجي للمنظمة وأخرى تنظم نشاط إدارتها الداخلية¹، فهو: «مجموعة القواعد المنظمة لكافة ما ينشأ داخل منظمة دولية معينة من روابط وأوضاع قانونية»².

أما وجه التباين بين الفقهاء يتعلق أساساً بتحديد طبيعة قواعد قانون الوظيفة العامة الدولية وكذا توصيفها، إذ لا يميز البعض بينها وبين ما يصطلح على تسميته بـ "القانون الدولي الإداري"، في حين يرى الغالبية أنها فرع من القانون الداخلي للمنظمة التي تحكم علاقة هذه الأخيرة بموظفيها، بخلاف القواعد المنظمة لعلاقتها الخارجية ذات الصلة بالقانون الدولي العام كونه أعم واشمل ويتجاوز النشاط الإداري للمنظمة وتنظيمها العضوي والوظيفي بما في ذلك الإدارة المالية³.

والملاحظ أيضاً أن الاستخدام الشائع لمصطلحين متميزين "القانون الدولي الإداري" و"القانون الإداري الدولي"، للتعبير عن نفس المعنى، أثار جدلاً واسعاً في أوساط فقه القانون الدولي⁴. فيعرف جانب من مؤيدي اصطلاح "القانون الدولي الإداري" بأنه القانون الذي يستهدف تحقيق التعاون الدولي عن طريق الاتفاقيات الدولية ويتولى إدارة المرافق العامة الداخلية⁵ بطبيعتها كهيئات وطنية تخضع لقانون جنسية الدولة، فهو قانون لا ينطبق عليه مفهوم القانون الداخلي للمنظمة الدولية كونه يسعى إلى:

- إنشاء هيئات دولية للتنسيق بين أنشطة المرافق العامة الداخلية للدول.

- تحقيق التعاون الدولي من خلال إنشاء مؤسسات أو هيئات مشتركة بين الدول تدير وتنسق نشاطات بعض مرافقها الداخلية.

القانونية التي تحكم الوظيفة العامة الدولية. راجع: تحليل الأستاذ طلعت الغنيمي عند مناقشته لموضوع القوة الإلزامية لقرارات المنظمات الدولية، الأحكام العامة في قانون الأمم، ص 493. وأيضاً: محمد سامي عبد الحميد، قانون المنظمات الدولية، ج 1، ط 9، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2000، ص 86.

1 - محمد سامي عبد الحميد، أصول القانون الدولي العام، ج 1، الجماعة الدولية، ط 5، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1996، ص 317.
2 - محمد سامي عبد الحميد، د. محمد سعيد الدقاق، مصطفى سلامة حسن، القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1999، ص 34.

3- عبد العزيز سرحان، القانون الدولي الإداري، ص 53. محمد عبد الرحمان إسماعيل علي الذاري، الحماية القضائية للموظف الدولي، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، مصر، ص 170.

4- محمد طلعت الغنيمي، الأحكام العامة في قانون الأمم، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 226.

5- QUADRI. R، محاضرات معتمدة بكلية الحقوق جامعة القاهرة سنة 1959، أوردها: محمد عبد الرحمان إسماعيل علي الذاري، الرسالة سابق الإشارة إليها، ص 19.

- التنسيق المشترك بين الإدارات الداخلية للدولة مع نظيراته من الدول الأخرى تنفيذاً لقرارات هيئة دولية في مجالات مختلفة (البريد، النقل بالسكك الحديدية، الملاحة الجوية والبحرية، التعليم والتكوين والبحث العلمي والتكنولوجي).

وعلى هذا الأساس، يتميز القانون الإداري الدولي بأنه قانون اتفاقي دولي ينظم طائفة من الأعمال القانونية المعبرة عن الإرادة المنفردة الصادرة عن الجهاز المنشأ بموجب اتفاق دولي، هذه الأعمال القانونية الدولية الإدارية يميزها الفقه بمعايير عدة¹:

- الغاية بحيث تدخل نطاق أهداف الإدارة العامة الدولية.

- طبيعة الجهاز الصادر عنه التصرف وهو جهاز دولي.

- طبيعة التصرفات الصادرة عن هذا الجهاز الدولي، التي تدخل ضمن دائرة وظيفة الإدارة الدولية، والمنتجة لآثار مباشرة على المرافق العامة الوطنية.

فإنصار مصطلح "القانون الإداري الدولي" يفضلون استعماله للدلالة على مجموعة القواعد القانونية التي تنظم الإدارة العامة الداخلية للمنظمة الدولية بما في ذلك شؤون الموظفين، وبالتالي لا علاقة لأعمال الإدارة العامة الداخلية للمنظمة بإدارة شؤون الجماعة الدولية بطريق التنظيم الدولي أو ما يصطلح على تسميته بـ"إدارة العلاقات الدولية" التي تعد المنظمة الدولية أحد أطرافها الفاعلين والأساسيين.

وبرأي جانب من الفقه²، فإن كل قاعدة قانونية تتعلق بنواحي الإدارة العامة للمنظمة الدولية وشؤون موظفيها هي من صميم القانون الإداري الدولي. وبشكل أوضح: أن القانون الداخلي للمنظمة الدولية لا يقتصر فقط على تنظيم علاقة المنظمة الدولية بمستخدميها، بل يمتد إلى المسائل الإدارية والمالية للمنظمة بما في ذلك الإدارة الفنية لمختلف أجهزتها التشريعية والتنفيذية.

فالقانون الإداري الدولي، بحسب هذا الرأي دائماً، إنما يتناول موضوعات التنظيم الإداري والوظيفي الداخلي للمنظمة الدولية، وكنتيجة مباشرة لهذا الطرح يؤكد نفس الفريق على أن القواعد المنظمة للوظيفة العامة الدولية إنما هي جزء من هذا القانون المعبر عنه بـ"القانون الداخلي للمنظمة الدولية". تحليل آثار جدلاً حول طبيعته وانقسم الفقه حولها بين منكر لوجوده والقائل بأنه فرع من

1 - عبد العزيز سرحان، القانون الإداري الدولي، ص 21.

2- Lazar Focsaneanu، «Le droit interne de l'Organisation des Nations Unies»، AFDI، vol. 3(1957). p. 323. Philippe Cahier، «Le droit interne des organisations internationales»، RGDIP، vol. 67 (1963)، p. 563. Julio A. Barberis، «Nouvelles questions concernant la personnalité juridique internationale»، Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye، vol. 179 (1983-I)، p. 222 à 225.

القانون الدولي العام، فيما يعتبره آخرون فرع من قانون المنظمة الدولية بخلاف من يصر على اعتباره نظاما قانونيا مستقلا بذاته¹.

فمؤيدو انتماء القانون الداخلي للمنظمة الدولية للقانون الدولي العام أرسوا حججهم على قاعدة "أن كل قانون ليس داخلي فهو دولي"²، كما أن المسلم به هو اشتراط وجود اتفاق دولي لقيام منظمة دولية الذي يعد قانونها الداخلي جزء منه، وبالتالي إذا اعتبرت قواعد الوظيفة العامة الدولية جزء من القانون الداخلي للمنظمة فهي تأخذ الصفة الدولية قطعا.

غير أن معارضي هذا التأصيل يؤسسون دفعهم بنفي الصفة الدولية عن قواعد قانون الوظيفة العامة الدولية حتى وإن كانت جزء من القانون الداخلي للمنظمة الدولية، إذ انه إذا كانت الدولة شخص من أشخاص القانون الدولي فمن غير المفهوم أن يسري الاتفاق الدولي على الأفراد، على رأي أحدهم³.

كما أن عدم إدراج قرارات المنظمة الدولية، والتي تعد لوائح شئون الموظفين أحدها، ضمن أحكام القانون الأساسي لمحكمة العدل الدولية لاسيما المادة الثامنة والثلاثين التي تحتوى على أهم بيان لمصادر القانون الدولي العام، حدا بغالبية الفقهاء إلى اتخاذها أساسا لتحديد مصادر للقانون الدولي العام و سدا في وجه من يعتبر أن القرارات الداخلية للمنظمة الدولية أصلا مستقلا ومتميزا عن القانون الدولي العام.

وبالرغم من سلامة الحجة نظريا، فقد رفض البعض التسليم بهذا الطرح كونه لا يجاري حقيقة الممارسة القضائية على صعيد القضاء الدولي الذي طبق في عدة مناسبات قرارات صادرة عن المنظمات الدولية باعتبارها مصدرا أساسية للقاعدة القانونية الدولية⁴، من ذلك فتوى محكمة العدل الدولية بخصوص آثار أحكام المحكمة الإدارية لمنظمة الأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية⁵.

1- كشف تقرير لجنة القانون الدولي عن طبيعة الخلاف الدائر على مستوى الفقه بين القائل بالطبيعة الدولية لقواعد القانون الداخلي للمنظمة الدولية و بين معارض و المتحفظ بشأنها و من يعتبرونها قواعد قانونية ذات طبيعة خاصة:

«On peut se demander si toutes les obligations découlant des règles de l'organisation doivent être considérées comme des obligations internationales. La nature juridique des règles de l'organisation est plutôt controversée. Pour beaucoup, les règles des organisations créées par traité font partie du droit international. Pour d'autres auteurs, bien que les organisations internationales soient créées par des traités ou d'autres instruments relevant du droit international, le droit interne de l'organisation, une fois celle-ci créée, ne fait pas partie du droit international. Selon une autre opinion, qui est confirmée par la pratique, les organisations»
Document:(A/60/10)A/G, 11 juillet 2005,p.86.

2- محمد طلعت الغنيمي، المرجع السابق، ص 363.

3 - MOHAMED. Bedjaoui,« Fonction Publique International et Influences Nationales» Stevens&Sons Limited,London, 1958.p.19.

4- محمد سامي عبد الحميد و لآخرون، القانون الدولي العام، ص 31.

5- يراجع: الرأي الاستشاري الصادر بتاريخ 23 أكتوبر 1956 بخصوص أحكام المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية.

ومعقبا على هذا التباين، ومحاولا التوفيق، يعتقد الأستاذ عبد العزيز محمد سرحان أن: «الطرح فيه خلط بين مسألتين: عدم الاعتراف للأفراد بصفة عامة والموظفين الدوليين على الأخص بالشخصية القانونية الدولية، واقتصارها على الدول والمنظمات الدولية من جهة، وأن ينبع النظام القانوني للوظيفة العامة الدولية مباشرة أو بصورة غير مباشرة من تصرف قانوني هو اتفاق دولي بالأساس من جهة أخرى»¹.

كما يؤكد، في سياق تحليله للمسألة ومعضدا لرأي الأستاذة "سوزان باستيد"، على أن قواعد قانون الوظيفة العامة الدولية أساسها اتفاق دولي يصبغها الصفة الدولية باعتباره شرطا ضروريا للتمييز بين الوظيفة العامة في القوانين الوطنية والعاملين فيها و بين الوظيفة العامة الدولية وموظفيها، وكذا للترقية بين القانون الإداري الوطني والقانون الإداري الدولي ، إلا أنه يختلف معها من حيث الآثار المترتبة عن هذا التكييف.

كما أن القاعدة التي ينشئها الاتفاق الدولي المنظم للوظيفة العامة الدولية لا تقتصر على ترتيب التزامات بين الدول وإنما تنشئ قاعدة موضوعية أعلى قيمة من القاعدة الاتفاقية مادامت تسري، ليس فقط على الدول الأطراف، بل تتعداها إلى كل من يشغل وظيفة عامة دولية سواء أكان من مواطنيها أو مواطني دول أخرى.

فبحسب البعض، أن تمتع المنظمة الدولية بسلطة إصدار القرارات الملزمة للدول يمنحها صلاحية بسط سلطتها غير المباشرة وتوسيع دائرة ممارسة اختصاصاتها على الصعيد الوطني ليشمل أشخاص القانون الخاص داخل الدول الأعضاء².

فالتسليم بأن قواعد قانون الوظيفة العامة الدولية أساسها اتفاق دولي، في إعتقادي، لا يرتب، حتما، أن يعد موظفوها من أشخاص القانون الدولي، فكما أن المرافق العامة الوطنية من أشخاص القانون العام الوطني فليس بالضرورة أن يكون موظفوها أشخاصا عامة، فلا يعد بدعا ألا يتمتع الموظفون الدوليون بالشخصية القانونية التي تؤهلهم للممارسة حقوقهم في مواجهة أشخاص القانون الدولي مثلما هو مقرر ضمن أحكام القانون الجنائي الدولي.

كما أن القضاء لم يسلم من هذا التجاذب وقد أبان عن وجهات نظره في العديد من المناسبات، كان أهمها، عند نظر محكمة العدل الدولية في أثر حكم المحكمة الإدارية لمنظمة الأمم المتحدة، إذ أصر الفقيه "بول رويتر" خلال مداخلة الشفهية أمام هيئة المحكمة بصفته ممثلا لدولة

1- عبد العزيز محمد سرحان، مرجع سابق، ص66،65.

2- سهيل الفتلاوي، المنظمات الدولية، دار الفكر العربي، بيروت، لبنان، 2004، ص74.

فرنسا، على التأكيد، ليس فقط على وجود قانون داخلي للمنظمة الدولية بل على أن القواعد المحددة لعلاقة المنظمة بمستخدميها والمنبثقة عن الميثاق هي جزء من القانون الداخلي للمنظمة دولية، وبهذا المعنى فهي تنتمي بطريق ما إلى القانون الدولي العام¹.

وقد عضد هذا الطرح ما ذهب إليه القاضي "كوردوفا" حين أشار إلى أن اللوائح الأساسية للمحاكم الإدارية الدولية وشؤون الموظفين الدوليين يمكن اعتبارها جزء من "القانون الإداري الدولي" مع تأكيده جازما أن محكمة العدل الدولية، بخلاف ما هو واجب عليها عند ممارسة اختصاصها، ومراعاتها نص المادة الثامنة والثلاثين، وقبولها الطلب الاستشاري استنادا على القانون الأساسي للمحكمة الإدارية واللوائح الأساسية للموظفين، قد طبقت القانون الإداري الدولي².
وأعتقد أن أصل التباين في وجهات النظر حول طبيعة قواعد قانون الوظيفة العامة الدولية مرده الخلاف حول مسألتين:

أولا: تحديد طبيعة القرارات الصادرة عن الأجهزة الداخلية، والتي تجرد مشروعية في نص دستور المنظمة.

ثانيا: وضع المعيار الأنسب لتعريف القانون الداخلي للمنظمة الذي تنضوي تحته قواعد قانون الوظيفة العامة الدولية³.

1- مداخلة الفقيه " Paul REUTER " أمام محكمة العدل الدولية في 11 جوان 1954، في قضية " أحكام محكمة إدارية للأمم المتحدة، بصفته ممثلا لدولة فرنسا، مؤكدا على نفس ما ذهب إليه السيدة " Bastid ":

« Les caractères tout différents des rapports des Nations Unies et de leurs agents interdisent d'y transporter les solutions imparfaites consacrées dans les rapports entre Etats. La société des Nations Unies n'a pas de législateur organiquement constitués, les Nations Unies, en ce qui concerne les rapports des fonctionnaires et les Nations Unies, en ont un qui est L'assemblée ». **C.I.J Mémoires, T.A.N.U. p 343. Cit. Mouloud Yahia-Bacha** «*Entrée et la cessation des fonctions dans la fonction publique internationale* », Thèse de Doctorat droit public, Université d'Alger, 1977. p15.

وترى الأستاذة " **SUZANE Bastid** " أن القانون الداخلي للمنظمة الدولية هو جزء من القانون الدولي :

« Le droit des organisations internationales relève d'une conception plus large du droit des gens [...]. Les règles relatives à l'existence et l'organisation de la fonction publique internationale constituent " un aspect assez inattendu du droit des gens " qui s'enrichit ainsi des règles présentant la double particularité d'être relatives à une institution et de concerner des individus ». **BASTID**. Thèse.p.Cit.p.68.

-يراجع في هذا الشأن: **LAZAR Focsaneanu**, «*Le Droit interne de Organisation des Nations Unies*» Op, Cit,p.317

2- موقف القاضي "R.CORDOVA" في رأي له المدرج على هامش الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية، بتاريخ 23 أكتوبر 1954 المتعلق بمدى اختصاص المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية وإصدار حكم ضد "اليونسكو"، جاء فيه:

« Le droit administratif international peut relever d'une conception plus large du droit des gens mais, ayant indubitablement trait aux relations entre Etats et individus, il ne relève pas du terme "Droit international" tel qu'il est employé dans l'articles 38 du statut de la C.J.I ». **R.CORDOVA**, «*Opinions Dissidentes* », C.I.J.Rec.1956.p165.

3- محمد طلعت الغنيمي، التنظيم الدولي ، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 383

ويعود أصل الخلاف حول تحديد طبيعة قانون الوظيفة العامة الدولية إلى فترة عصبة الأمم، حيث كشف قضاء المحكمة الإدارية الدولية، ولأول مرة في تاريخها، عن وجود قانون داخلي للمنظمة الدولية¹. أما على مستوى الفقه، فمازل الموضوع محل إهتمام على صعيد الدراسات القانونية الدولية. وقد كان للجنة القانون الدولي وقفة مع المسألة بمناسبة مناقشتها لمشروع مواد قانون المسؤولية الدولية.

بل شهدت المراحل الأولى لوضع ميثاق الأمم المتحدة نقاشا حادا حول جدوى إعادة النظر في نص المادة الثامنة والثلاثين من القانون الأساسي لمحكمة العدل الدولية، حيث أشار البعض من أعضاء اللجنة المختصة المكلفة بإعداد نص مشروع الميثاق إلى ضرورة إعادة صياغة المادة بإدراج قرارات المنظمة الدولية كمصدر للقاعدة القانونية الدولية، إلا أن النقاش أفضى إلى عدم جدوى التعديل².

فعند التمعن في طبيعة قانون الوظيفة العامة الدولية، وما إذا كانت قواعدها جزء من القانون الدولي العام، يستنتج، من وجهة نظري، أنه من الضروري تجاوز الطرح الكلاسيكي الذي يتبنى المعيار الشكلي في تصنيف قواعد القانون الدولي والأشخاص المخاطبين بها، وتفضيل المعيار الوظيفي لمبررات عدة، أهمها:

- تبني القانون الدولي ذاته المعيار الوظيفي في تحديد مدى فعاليته وقدرته على تحقيق أهدافه، فالعبرة ليست بتصنيف قواعده وإنما بقدرتها على تجسيد إرادة المجتمع الدولي حتى وإن تطلب ذلك تجاوز سيادة الدول بما يكفل حماية حقوق الشعوب والأفراد ولا يتحقق ذلك إلا بمنحهم مركزا قانونا يمكنهم من مواجهة أشخاص القانون الدولي .

- توافق الفقه والقضاء الدوليين على اعتماد معيار الغاية لتحديد نطاق تطبيق قواعد أي نظام قانوني ذو طابع دولي، إذ لا اعتبار للوسائل متى كان المقصد حماية الأشخاص وصيانة حقوقهم ليس فقط بمنحهم الأهلية القانونية الدولية للمطالبة القضائية الدولية، بل تدخل المجتمع الدولي وإن تطلب الأمر استعمال القوة لحماية حقوق الإنسان و رعاية قواعد القانون الدولي الإنساني.

- تمييز القانون الدولي العام بين الشخصية القانونية والأهلية القانونية الدولية، فتعامل القضاء الدولي مع الأفراد ومنحهم أهلية التقاضي استنادا لنصوص صريحة من القانون الدولي الجنائي، يثبت

1- Jugement N°2du du 16-01-1929 .Cit. SUZANNE Bastide, Thèse, p.Cit. p.283.

2- محمد سامي عبد الحميد و آخرون، القانون الدولي العام، ص 30.

إمكانية منح الأفراد مركزاً قانونياً دولياً، وقياساً على ذلك لا يعد شاذاً أن يمنح الموظفون الدوليون الأهلية اللازمة لمنازعة المنظمة الدولية بصفتها شخصاً قانونياً مخاطباً بنصوص مصدرها اتفاق دولي.

وما يعزز وجه النظر هذه، الموقف المتأخر للجنة القانون الدولي بخصوص طبيعة القانون الداخلي للمنظمة الدولية،¹ إذ تجاوزت إشكالية تكييف قواعده إلى تحديد الغاية من تشريعها والمتمثلة في ضمان تفعيل مبدأ المسؤولية الدولية للمنظمة الدولية، فالعبرة بالأساس القانوني الذي يستند إليه لتقرير المسؤولية الدولية وليس في طبيعة القواعد المستند لها.²

كما أن ميول قضاء المحاكم الإدارية الدولية إلى توصيف قانون الوظيفة العامة الدولية بأنه جزء من القانون الداخلي للمنظمة الدولية دون نعتة بالدولي مع اعتباره الأساس الذي يتحدد في ضوءه المركز القانوني للموظف الدولي المرتبط بالإدارة العامة الدولية، أكثر من ارتباطه بمصادر القانون الدولي العام يعزز هذا الطرح من حيث الأساس، على اعتبار:

• أن واقع الوظيفة العامة الدولية وما تتطلبه من ضمانات تستجيب لطبيعة المركز القانوني للموظف الدولي باعتباره، ليس فقط، حجر أساسها بل قوام استمرار الإدارة العامة الدولية واستقرارها، يستوجب الاعتراف باستقلال قواعدها القانونية عن غيرها من قواعد القانون الدولي مسيطرة للاتجاه الغالب الذي يعززه جهد الإدارة العامة الدولية من أجل وضع نظام قانوني موحد يحكم الوظيفة العامة الدولية .

• أن الفرد بانتقاله من مجال وظيفي وطني خالص تسوده قواعد القانون الداخلي، حيث يتمتع في ظلها بالشخصية القانونية الكاملة، إلى مجال الوظيفة العامة الدولية تتقلص في نطاقه حدود سيطرة قواعد قانون الوطني مع الاعتراف له بصفته الدولية و بشخصية قانونية تكسبه أهلية تمكنه من التعامل مع قواعد قانونية ذات طبيعة خاصة تمنحه حقوقاً وتفرض عليه التزامات ذات طابع دولي.

• أن اعتبار القواعد القانونية المتعلقة بالحصانات والامتيازات الدولية، سواء المتصلة مباشرة بشخص الموظف الدولي أو تلك التي تعني بالمنظمات الدولية، هي من صميم قواعد القانون الدولي

1- «4. Aux fins du présent article, l'expression «règles de l'organisation» s'entend notamment des actes constitutifs, des décisions, résolutions et autres actes de l'organisation adoptés conformément aux actes constitutifs, ainsi que de la pratique bien établie de l'organisation.» **Article 4 du Projet , Document ,Op,Cit. (A/60/10)A/G,11juillet 2005.**

2 عبر خبراء لجنة القانون الدولي عن موقفهم من خلال تعليقهم على نص المادة 4 بالنص:

-«Bien qu'aux fins du présent projet la question de la nature juridique des règles de l'Organisation soit loin d'être théorique, car elle affecte l'applicabilité des principes du droit international régissant la responsabilité pour les violations de certaines obligations découlant des règles de l'organisation, le paragraphe 2 n'exprime pas une position bien arrêtée sur ce point, mais vise simplement à indiquer que dans la mesure où une obligation découlant des règles de l'organisation doit être considérée comme une obligation relevant du droit international, les principes exprimés dans le présent projet d'articles s'appliquent.» **Document p.Cit , (A/60/10)A/G,11juillet 2005,Op,Cit. p.86.**

ومن المصادر المعتمدة لدى القضاء الدولي والتي يقف عندها القضاء الداخلي ملزماً¹، يبرر حتما طبيعة المركز القانوني الذي يتمتع به الموظفون الدوليون.

• أن غالبية الفقه الدولي المعاصر استقر رأيهم على أن القانون الداخلي للمنظمة الدولية بخصوصيته يجد أساس وجوده في ميثاق المنظمة كمعاهدة دولية ترسم حدود صلاحيات المنتظم الدولي و تحدد وظائف أجهزته الداخلية، فهي بمثابة فرع من فروع القانون الدولي في صورة قانون إداري دولي، إذ تعد اللوائح والقرارات الداخلية إحدى مصادره².

• أن الاتفاق الدولي المنشئ للمنظمة الدولية الذي يضع المبادئ العامة لنظام قانوني خاص بالموظفين الدوليين، إنما يراد به الاعتراف باستقلالية الإدارة العامة الدولية ومشروعية أعمال مستخدميهما وإلزام الدول بالابتعاد عن التدخل في شأنها الداخلي، كما أنها تخاطب المنظمة الدولية عند إخلالها بقواعد المسؤولية الدولية بما يتواءم مع مفهوم المسؤولية في نطاق الوظيفة العامة الدولية.

• أن المنظمة الدولية بتمتعها بالشخصية القانونية الدولية يتأسس لها الحق في إدارة شؤونها الداخلية على الوجه الذي تراه مناسب لبلوغ الأهداف المحددة لها مسبقاً بموجب اتفاق دولي، من ذلك ممارسة صلاحيات وضع قواعد تنظم أمانتها العامة حيث يعد موظفوها حجر الأساس الذي لا يستقيم نشاطها الداخلي والخارجي إلا به، مما يستوجب وضع الإطار القانوني التفصيلي الذي ينظم المراكز القانونية لهؤلاء الموظفين في صورة لوائح أساسية يصدرها الجهاز التشريعي العام.

• أن قضاء المحاكم الإدارية الدولية يفرق بين القانون الداخلي للمنظمة وبين قانون الوظيفة العامة الدولية لدرجة الفصل التام بينهما، رغم اعتراض البعض باعتباره طرح مخالف لطبيعة النظام القانوني الذي يحكم المنظمة الدولية، وأن القواعد القانونية ذات الصلة تشكل جميعها منظومة متكاملة ومصدراً واحداً للمشروعية التي ينبغي أن يستند إليها قضاء المحاكم الدولية في أحكامها لتقرير أية مسؤولية³.

1- لقد ثبت ذلك القضاء الوطني بامتناعه النظر في منازعات الوظيفة العامة الدولية، من ذلك مجلس الدولة الفرنسي الذي أقر بأن الموظفين من أصل فرنسي العاملين في خدمة أجهزة منشأة بمقتضى اتفاقيات دولية لا تقبل دعواهم المرفوعة ضد هذه الأجهزة بما أنهم ليسوا بموظفين فرنسيين طبقاً للقانون الإداري الفرنسي، كما لم يشذ عن ذلك القضاء المصري وكذلك السويسري.

- راجع: القضية رقم 17 لسنة 32 قضائية المحكمة الدستورية العليا المصرية "تنازع" 03-04-2011.

قرار المحكمة الابتدائية السويسرية « Pru d'Hommes » الصادر في 17-11-1993 في قضية ز. ملك.

- راجع في هذا الشأن مقال:

- Pr. CHRISTAIN Dominicé« Observation sur le contentieux des Organisations internationales avec des personnes privées», AFIDI, V45, 1999, p.626.

2- المادة 101 من ميثاق الأمم المتحدة.

3- محمد إسماعيل على الذري، الحماية القضائية للموظف الدولي، ص 16.

• من المبادئ السائدة في القانون الداخلي أنه لا يمكن فصل قواعد قانون الوظيفة العمومية عن قواعد القانون الإداري أو اعتبارها قواعد منفصلة ومستقلة بذاتها¹، بل منها ما لا يمكن ضمان فعاليتها إلا في ظل إعمال مصادر القانون الإداري الأخرى بما في ذلك العرف، فالتمايز لا يعني بالضرورة الاستقلالية أو التفرع وإنما يراد منه توزيع الاختصاص وتحقيق التكامل ضمن نظام قانوني واحد يرفع شؤون الإدارة العامة.

المطلب الثاني: مصادر قانون الوظيفة العامة الدولية

في الوقت الذي يصر البعض على ضرورة وضع نظام موحد لقواعد وأحكام الوظيفة العامة الدولية، تتحدد من خلالها المراكز القانونية للموظفين الدوليين، وتلتزم به المنظمات الدولية، يرى فريق آخر أنه طرح غير قابل للتجسيد بالنظر لاختلاف أوضاعها القانونية والوظيفية، بل يرونها دعوة للجمود وتعطيل تطور الوظيفة العامة الدولية والحيلولة دون مسيرتها للتغيرات الحاصلة على مستوى العلاقات الدولية².

كما أن تعدد مصادر قانون الوظيفة العامة الدولية، على رأي البعض الآخر، لا يعد قصورا، بل هو قوام إثراء وتنوع يرمي إلى إضفاء المرونة اللازمة التي تسمح بمسايرة التحولات التي تطرأ على إدارة المرافق العامة الدولية، خاصة وأن اختصاصاتها ووظائفها تخضع لمتغيرات غالبا ما تتماشى مع تجدد حاجيات الجماعة الدولية³.

وبغض النظر عن الانقسام الواضح بين أقطاب فقه القانون الإداري الدولي، فإن البحث عن معيار يتم على أساسه تصنيف مصادر قانون الوظيفة العامة الدولية، يظل محل تجاذب بين عدة اتجاهات، ويعود سبب ذلك في الأساس إلى الاختلاف في تحديد طبيعة هذا القانون. فهناك من يميزون بين ما هو أساسي وما هو ثانوي، فيما ينظر آخرون إلى طبيعة المصدر، اتفائي كان أم غير اتفائي، وفريق ثالث يتبنى المعيار الشكلي من حيث ما إذا كانت هذه القواعد مدونة أو غير مدونة.

Jugement N° 02 du 06-07-1950 , AUBERT et 14 Autres /S G .ONU.

- راجع أيضا:

1- صلاح الدين فوزي، النظام القانوني للوظيفة العامة الدولية، ص3. عبد العزيز سرحان ، القانون الدولي الإداري، ص55.
-GEORGES. Langrod « La crise de la Fonction publique internationale » Sarrebruck, 1956.p 1.
2- يجد مبرر الاتجاه الثاني في أن تتولى كل منظمة دولية تحديد النظام القانوني لموظفيها وفق ما يقرره ميثاقها ولوائحها الداخلية والعقود التي تبرمها مع هؤلاء الموظفين بما يتفق وظروفها وأوضاعها، متأثرة في بعض الأحوال بالقوانين الداخلية للدول الأعضاء فيها. لذا لا يمكن تصور وجود نظام قانوني موحد خاص بالموظفين الدوليين، بل هناك أنظمة قانونية متعددة تختلف من منظمة إلى أخرى إلا أنها تشترك كلها في مبادئ عامة تحكم الوظيفة العامة الدولية. انظر: أحمد محمد رفعت، القانون الدولي الإداري، ص260. يراجع أيضا: ALAIN Planty, FRANCOIS Lorient, Op.cit, p26.
3- راجع: جمال طه ندا، المرجع السابق ، ص52.

كما لا يجب، ونحن بصدد البحث في هذه المصادر، إغفال الاجتهاد القضائي المعتمد عليه من قبل المحاكم الإدارية الدولية خاصة في مجال تفسير النصوص، كما يقع عليها ابتكار الحلول، في غياب النص، تفاديا لإنكار العدالة فيما يسند واجب التقويم لتلافي الخلل للهيئات المختصة بالطعن¹. وعليه، فإذ كيفنا النظام القانوني للموظفين الدوليين على أنه مجموعة من القواعد القانونية التي تحكم مراكزهم القانونية المحددة لحقوقهم والتزاماتهم منذ توليهم وظائفهم إلى أن يتم انتهاءها، فلا شك أن بيان مصادر هذا النظام يقتضي الاعتماد على المعيار الشكلي للتمييز بين المدون منها والغير المدون، وذلك لبساطته وسهولة إعماله بما يستجيب لأغراض دراستنا التي تتطلب تحديد الأساس القانوني لمسؤولية الموظف الدولي في نطاق الوظيفة العامة الدولية.

الفرع الأول: المصادر المدونة.

نقصد بها المصادر المكتوبة المعتمدة في نطاق الوظيفة العامة الدولية من قبل المنظمات الدولية، ويمكن حصرها في أربع :

أولاً: دستور (ميثاق) المنظمة الدولية.

يعتبر دستور المنظمة الدولية²، بوصفه معاهدة جماعية تخضع لإجراءات تقليدية لإبرامها، بدئاً من المفاوضات إلى غاية التوقيع، ثم التصديق، لينشأ بمقتضاها المرفق الدولي، من المصادر الأولى لقانون الوظيفة العامة الدولية وجزء من قانون المنظمة الدولية.

فإذا كان دستور المنظمة، باعتباره القانون الأساسي، يمثل التعبير القانوني عن إرادة الدول في صورة قواعد تحكم وظائف واختصاصات المنظمة الدولية، فإن القواعد القانونية المنظمة للوظيفة العامة الدولية، كما يراها البعض، هي نتاج لمفهوم واسع للقانون الدولي، إذ يستمد أصوله من قواعد مزدوجة من حيث أنها تعنى ببيئة دولية "مرفق عام دولي" وفي نفس الوقت تجعل من الأفراد موضوعاً لها.

1- أخذت المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية بهذا المبدأ في بعض أحكامها، نذكر منها الحكم الذي أصدرته حين تصديها لطنع السيد "Saihi"، أحد موظفي منظمة الأغذية والزراعة ضد قرار مدير عام المنظمة والمستند إلى نص الفقرة السادسة من المادة 831/370 من اللائحة الداخلية للموظفين، غير أن المحكمة رأت أن مجرد الاستناد إلى هذا النص وحده لتقرير السلطة الإدارية يجعل منها سلطة مطلقة بغير شك، والأمثل هو النظر إلى النصوص الأخرى وتفسير الفقرة المشار إليها في القرار على ضوءها، باعتبارها نصوص متكاملة تفسر وتكمل بعضها البعض. راجع تعليق جمال طه ندا، المرجع السابق، ص 292-293.

2- لا بد من الإشارة أن استعمال مصطلح "دستور" المنتظم حوله خلاف حاد بين رافض ومؤيد لاستعماله بدل مصطلح "المعاهدة" المنشئة للمنظم الدولي. فالمعترض على فكرة المعاهدة الدستور يرى أنه لا يجوز استعمال المصطلح إلا في القانون الداخلي لأن التصرف الدولي لا يمكن أن يكون دستورياً، في المقابل اتجاه يصر على التسمية، بما أن الطبيعة الدستورية هي العنصر الحاسم الوحيد الذي يجدد الطبيعة القانونية للمعاهدة المنشئة بمعنى أنها "معاهدة قانون" أي أنها معاهدة منشأة لتنظيم مقترنة بالتزام وتعد صنف ثالث من المعاهدات إلى جانب "المعاهدات الشارعة" و "معاهدات العقود".

- للتفصيل أكثر راجع: محمد طلعت الغنيمي، الأحكام العامة لقانون الأمم، ص 398 وما يليها.

ومثلما هو راسخ فقها، فإن اعتراف الدول الأعضاء بالمركز القانوني للموظف الدولي، من خلال تصديقها على دستور المنظمة، يعد قبولا بالقواعد التنظيمية والتصرفات القانونية المتفرعة عنه، حيث تعتبر اللوائح الداخلية من أهم الآليات القانونية التي تسمح بوضع، حيز التنفيذ، الأحكام التفصيلية للميثاق، وما ينتج عنه من آثار قانونية. ولا شك أن إرادة الدول سبب مباشر في وجودها وحتى إنهاؤها¹.

وبخلاف ما يتصوره البعض من أن الدولة لها من والأهلية الشارعة ما يمكنها من تبوء مركزا قانوني ممتاز يسمح لها بإنشاء وتعديل أو حتى إلغاء ما تريد من القواعد والأحكام القانونية التي شاركت في وضعها بصورة مباشرة²، يرى اتجاه مناهض لهذا الطرح أن الدول ليست بمطلقة اليد حين ممارستها لسلطتها في وضع قواعد قانون الوظيفة العامة الدولية وأن التسليم بذلك يشكل طعنا مباشرا في مبدأ استقلالية المنظمة الدولية³.

كما أنه، إذا كانت للمنظمات الدولية من الحقوق، في حدود ما يقره لها القانون الدولي، وأن سلطتها التنظيمية مناعة بأحكامه، إلا أن لها الصلاحية في أن تضع اللوائح والقرارات بغرض تنظيم نشاط إدارتها الداخلية، وبالتالي لا يمكن للدول أن تتجاوز بإرادتها حدود ما صاغه دستور المنتظم من اختصاصات مقررة للمنظمة الدولية، والذي لا يخرج عن نطاق أحكام القانون الدولي بوجه التحديد.

ثانيا: القانون الداخلي للمنظمة الدولية

مثلما أكدنا عليه سابقا، لا خلاف على أن الوظيفة العامة الدولية إنما هي جزء من نظام قانوني اصطلح على تسميته بـ " قانون المنظمة الدولية" بصنفيه: قواعد تؤطر النشاط الخارجي

1- يقصد بالقواعد ذات الطبيعة التشريعية، مجموع القواعد التي يتضمنها الاتفاق الدولي المنظم للوظيفة العامة الدولية والذي ينشأ إدارة دائمة بموجب اختصاص تشريعي لأحد الأجهزة الداخلية للمنظم، كما لا تسري أحكامها على الدول الأطراف فقط بل حتى على شاغلي الوظيفة الدولية. تعريف لمحمد أحمد صفوت، النظام التأديبي للموظفين الدوليين، ط1، بدون دار النشر، 2009، ص62. انظر أيضا، محمد سامي عبد الحميد ومحمد سعيد الدقاق، القانون الدولي العام، ص27.

2- يؤكد الأستاذ "Alain Plantey" :

«L'accord des gouvernements constitue le véritable pouvoir législatif des organisations internationales, puisque les règles suprêmes du droit internationale sont le fruit de la négociation, de l'adhésion, de la volonté des Etats, et que ceux-ci pourvoient en priorité à la protection de leurs intérêts et de ceux de leurs nationaux». ALAIN Plantey, FRANCOIS Lorient, Op, cit, p58.

3- تؤكد المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية على أن سلطة الدول في وضع القواعد تنظيمية تظل محدودة متى تعارضت مع قاعدة استقلالية الوظيفة العامة الدولية:

« Constituerait une violation inadmissible des principes qui fondent l'activité des organisations internationales [...] en mettant les fonctionnaires à la merci de pressions de changement d'ordre politique ». Jugement N° 2232 du 16 juillet 2003. Bustani/ l'OIAC. TAOIT.

للمنظمة وأخرى تنظم إدارة أجهزتها الداخلية ووظائفها يتفق غالبية الفقه على إدراجها ضمن " القانون الداخلي للمنظمة الدولية"¹، من بينها:

1. اللوائح التشريعية الأساسية

في غياب النصوص، سواء اللائحية أو التعاقدية التي تحكم موضوع النزاع، يعقد القضاء الدولي إرادته باتجاه أعمال قواعد القانون الداخلي للمنظمة الدولية، ومنها يستلهم الحلول لتبني أحكام مانعة لأي انفلات نحو أعمال قواعد غير قواعدهما مثلما أكد عليه قضاء المحاكم الإدارية الدولية².

فمن الطبيعي أن تكون القواعد التي تحكم الوظيفة العامة الدولية نتاج سريان أحكام دستور المنتظم³ الذي منح للجهاز للعام⁴ سلطة وضع التشريع الداخلي الذي يحكم تنظيم وتسيير الأجهزة الإدارية للمنظمة الدولية، تشريعا غالبا ما يأخذ شكل اللوائح والقرارات تعد مصدرا فرعيا من مصادر قانون الوظيفة العامة الدولية.

وعلى هذا الأساس، تتمتع المنظمة الدولية بحق إصدار نوعين من اللوائح: "لوائح دولية" تخاطب الدول الأعضاء أو غير الأعضاء، وأخرى تعرف بـ "اللوائح التنظيمية الداخلية"⁵، وهذه الأخيرة

1- محمد سامي عبد الحميد، أصول القانون الدولي العام، ج1، ص 317.

2 حل أخذت به المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، في نزاع بين هذه الأخيرة وأحد موظفيها، الذي تمسك بإعمال القانون الإنجليزي بحجة أن العقد المبرم بينه وبين المنظمة محررا باللغة الإنجليزية و أنه قد تم إبرامه بطريق المراسلة على محل إقامته بإنجلترا، إلا أن المحكمة رفضت طلبات المدعي، في حكمها رقم 68 الصادر بتاريخ 16 جويليا 1957، واعتبرت أن القانون الواجب التطبيق هو القانون الداخلي للمنظمة، وأن العلاقة التي تربط الموظف بالمنظمة تحكمها النظم الأساسية لشؤون الموظفين كما لا يمكن للقانون الداخلي الوطني أن يتجاوز المصادر الأساسية للقانون الوظيفة العامة الدولية بما فيها القواعد الغير المدونة، من ذلك "المبادئ العامة للقانون". و قد جاء في صلب الحكم:

- « Attendu que le requérant allègue vainement que le droit anglais serait applicable, à titre de droit national, alors que le Tribunal est lié exclusivement par l'application du droit interne de l'Organisation et, en l'espèce, par les dispositions du Manuel administratif du BIT, ainsi que par les principes généraux du droit » **Jugement No 28 du 12 juillet 1957, John Albert Waghorn/ O.I.T. TAOIT**

3- هناك من ينكر على هذه اللوائح صفة الإلزام، بل يعتبرها مجرد لوائح داخلية استرشادية لأن لكل نظام داخلي أشخاصه و مصادره و ضماناته حتى يمتلك صفة القانون المستقل، و هذا الرأي ينطبق أيضا على من ينكر وجود قانون إداري دولي، عكس ما يذهب إليه الغالبية من فقهاء القانون الدولي إلى أن اللوائح والقرارات، كونها صادرة عن أجهزة منحت هذا الاختصاص بموجب دستور المنتظم كأحد مصادر القانون الدولي، تستمد قوتها الإلزامية من الأصل (دستور المنظمة) على أن تكون صادرة وفق شروط يحددها هذا الأخير. انظر: محمد المجذوب، المرجع السابق، ص 133. راجع كذلك، محمد طلعت الغنيمي، المرجع السابق، ص 413.

4- يقصد بذلك الجمعية العامة التي تضم عضوية الدول المنشئة أو المنظمة للمنظمة الدولية، و التي تحوز على صلاحية التشريع داخل المنظمة. من ذلك: الجمعية العامة للأمم المتحدة و مجلس جامعة الدول العربية.

5- تنص لائحة موظفي الأمم المتحدة :

-« Les dispositions du présent Statut peuvent être complétées ou amendées par l'Assemblée générale, sans préjudice des droits acquis des fonctionnaires. » **Chapitre XII. Article 12.1 Statut du personnel de L'O.N.U.**

هي التي تعيننا بوصفها من الأعمال القانونية الداخلية¹ التي لا يمكن الطعن عليه بأي طريق كان، كونها تعد تعبيراً عن الإرادة المنفردة الصادرة عن الجهاز العام الذي يباشر سلطاته التشريعية في كل ما يتعلق بشؤون الموظفين².

وبغض النظر عن توصيفها القانوني، فإن هذه القواعد القانونية تحجز لها حيزاً هاماً ضمن القانون الداخلي للمنظمة الدولية، واستقلالية تامة في مواجهة القواعد القانونية الوطنية. كما أنها ساهمت في بلورة نظام قانوني متميز وقائم بذاته، يعتني جانب منه بشؤون مستخدمي المنظمة الدولية.

2. اللوائح التنفيذية

يمكن للجهاز التنفيذي للمنظمة الدولية³، تحت رقابة الجهاز العام، إصدار لوائح تنفيذية، استناداً للوائح الأساسية التي يضعها، كما أن التقيد بأحكامه يعد من صميم المشروعية، مثلما أكدت عليه المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية حين أشارت إلى أن السلطة التنظيمية المقررة لمدير "اليونسكو" ليس لها، مطلقاً، أن تخالف أحكام لائحة الموظفين تحت طائلة البطلان لعدم المشروعية⁴.

1- يعرف الأستاذ عبد العزيز سرحان الأعمال القانونية على أنها: «كل تصرف ينشئ أثراً قانونية في نطاق الإدارة الدولية وتقوم به أجهزة دولية إدارية». كما يضع لها معايير لتمييز التصرف الإداري الدولي عن باقي التصرفات الدولية الصادرة عن المنظمات الدولية، وهي:

1- الغاية، بحيث يجب أن تدخل الأعمال الإدارية الدولية نطاق أغراض الإدارة الدولية. 2- صفة أو طبيعة الجهاز الذي يصدر عنه التصرف. 3- أن تتعلق بأعمال التنسيق بين المرافق العامة الداخلية لدولة ما و بين مرافق تابعة لدولة أخرى أو مجموعة من الدول الأخرى، وتكون بالتالي لها آثار إدارية دولية. 4- الأعمال الإدارية ذات الغاية الدولية، مثل أعمال الممثلين الدبلوماسيين والقناصل المتعلقة بحماية مواطنهم في الخارج. 5- أعمال تتعلق بوسائل حل تنازع القوانين في المسائل الإدارية و قد تكون بذلك أعمال قضائية تنتج آثار إدارية و تؤثر على نشاط الإدارة الوطنية.

للتفصيل يراجع: القانون الدولي الإداري، ص 61.

2- يؤكد الأستاذين "ALAIN Plantey و FRANCOIS Lorient" على أن :
«L'accord des volontés étatiques se traduit aussi par les délibérations des organes internationaux ou sont représentés les gouvernements. Ces actes internes à l'institution, font partie de son corps de droit, au niveau le plus élevé. Leur force peut même être supérieure aux décisions de justice. ». Op, Cit, p.60.
و كان موقف جمعية العصبة واضحاً في مسألة خضوعها لسلطة المحكمة، حيث رفضت الانصياع لأحكام المحكمة الإدارية الصادرة في 26 فبراير 1946، و الذي بلغ عددها 13 حكماً، حيث رفضتها كلها بقرار من مجلس العصبة في أبريل 1946. ونفس الموقف اتخذته المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية. انظر الأحكام: رقم 9 "CRELDO" بتاريخ 11-23-1973.
- وأحسن مثال يمكن أن يؤكد حصانة قرارات الأجهزة التشريعية للمنظمة الدولية الحكم الصادر في قضية "Lindsey"، عن المحكمة الإدارية منظمة العمل الدولية الذي جاء فيه:

«Le Tribunal administratif n'est pas compétent pour apprécier la légalité d'une résolution prise par la Conférence des plénipotentiaires qui constitue, au sein de l'Union, l'organe législatif. » Jugement N°209, du 14 mai 1973, LINDSEY/UIT. TAOIT

3- نقصد بذلك الأمانة العامة للمنظمة التي يرئسها الأمين العام أو المدير العام .
4- أقر القضاء الإداري الدولي بطلان الإجراءات المتخذة في حق بعض الموظفين على أساس أن المدير العام قد أحل بمبدأ المشروعية بإصداره منشور مخالف لنص أقوى منه درجة وهي لائحة الموظفين. تراجع: الأحكام 17-18-19 المؤرخة في 4 أبريل 1955، و الحكم رقم 21 المؤرخ 29 أكتوبر 1955 الصادرة عن المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية.

فالقاعدة الراسخة في هذا الصدد هي أن قرارات الجهاز الإداري، سواء أدمجت في النظام القانوني لشؤون الموظفين أم لم تدمج، تعتبر مصدرا لقانون الوظيفة العامة الدولية على شرط صلتها بشؤون الموظفين. كما أنه لا بد وأن تكون الحقوق والواجبات قد حددت بطريقة واضحة بنص اللائحة الداخلية العامة، على أن تبقى هذه القرارات التنظيمية الصادرة عن الجهاز الإداري مرهونة بمصادقة الجمعية العامة، أو مجلس المنتظم، أو أي جهاز آخر مخول له سلطة إقرار التدابير التنفيذية بطريق اللائحة¹.

3. المنشورات الداخلية

قد تقدم السلطة الإدارية، بسبب ظروف داخلية معينة، على اتخاذ بعض التدابير بطريق إصدار منشورات وتعليمات ومذكرات داخلية تبتغي من خلالها التكفل ببعض المسائل التفصيلية التي لا تسع اللائحة الأساسية تنظيمها. فهي تختلف في طبيعتها عن اللائحة من حيث شروط اعتمادها وشكل الإعلان عنها، على أن يناط تقدير مشروعيتها بالقضاء المختص².

ولما ثار التساؤل حول القيمة القانونية لهذه المنشورات، لم يتردد القضاء الإداري الدولي في حسم المسألة باعتباره دليلا مستقلا لقانون الوظيفة العامة الدولية³. أما فيما يتعلق بالإشكال الذي يستتبع وضعها القانوني من حيث وجوب المصادقة عليها لاحقا، فقد أكدت على إلزامية عرضها على الجهاز العام لإجازتها استنادا لقاعدة مفادها "أن المنشور لا يعتبر دليلا على قانون الوظيفة العامة الدولية إلا إذا كان عام الأثر"⁴، وهذا ما يعبر عنه فقها بمبدأ العمومية والتجريد.

1- نصت المادة 12 من لائحة موظفي الأمم المتحدة صراحة على أن تبقى النصوص التنظيمية مؤقتة إلى غاية عرضها على الجمعية العامة والمصادقة عليها:

« Toute disposition ou toute modification du Règlement du personnel que le/la Secrétaire général(e) a pu prescrire en application du présent Statut demeure provisoire jusqu'à ce que les conditions prévues dans les articles 12.3 et 12.4 ci-dessous aient été remplies.

- Le/La Secrétaire général(e) soumet chaque année à l'Assemblée générale le texte intégral des dispositions provisoires et des modifications provisoires du Règlement du personnel.

- Si l'Assemblée juge qu'une disposition provisoire ou une modification provisoire du Règlement est incompatible avec l'objet du Statut, elle peut ordonner que la disposition ou la modification soit supprimée ou modifiée. » **Article 12,p.2-3, Chapitre XII, Statut du personnel de L'O.N.U.**

- نفس القاعدة أكدتها لائحة موظفي منظمة الصحة العالمية:

« 015.2:Le Règlement du Personnel est établi par le Directeur général en vertu du Statut du Personnel, sous réserve de confirmation par le Conseil exécutif. Ses dispositions ne doivent pas être incompatibles avec celles du Statut du Personnel. » **Règlement du personnel de O.M.S. 1er juillet 2007.**

2- محمد طلعت الغنيمي، المرجع السابق، ص 386.

3- الحكم رقم 15 لسنة 1952 الصادر عن محكمة الإدارية "للأمم المتحدة" سابقا. و الأحكام رقم 17، 19 و 21 الصادرة بتاريخ 4 أبريل 1955 عن المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية.

4- محمد طلعت الغنيمي، المرجع السابق، ص 378.

ثالثا: عقود التوظيف

تعتبر العقود التي تبرمها المنظمة الدولية مع موظفيها دليل من أدلة قانون الوظيفة العامة الدولية، فهي تعبر عن توافق إرادتين على وضع شروط تحكم أطراف العقد، أو تحيل البعض منها إلى اللائحة الأساسية لشؤون الموظفين، حيث تأخذ شكل خطاب التعيين الذي يتضمن الإشارة إلى الأحكام اللائحية، فعقد التوظيف، على رأي البعض، عقد إذعان بمعناه النموذجي على اعتبار أن التعيين يعد صورة لقرار إداري صادر بإرادة منفردة¹.

ورغم الخلاف القائم حول تكييف العلاقة الوظيفية التي تربط المنظمة بموظفيها، يظل العقد جزء من النظام القانوني الذي يحكم الوظيفة العامة الدولية. فقد أكدت محكمة العدل الدولية، في فتوى لها بخصوص أثر أحكام المحكمة الإدارية الدولية، على أن العقد ملزم تنفيذه كونه مرجعا للأحكام وأساس لتقرير المسؤولية وتقدير التعويض عند الإخلال بينوده².

ولا خلاف على أن اللائحة تسموا على العقد، بحيث أنها تأتي في مقدمة القواعد الواجبة التطبيق، بعد دستور المنتظم الذي يعتبر مصدرا مدونا يتعين على القضاء الرجوع إليه، تليه اللوائح الأساسية الصادرة عن الجهاز التشريعي للمنظمة، فيما لا يمكن استبعاد العقد كأساس لتحديد التزامات أطرافه³.

رابعا: القانون الداخلي للدول

إن القوانين الداخلية للدول، كونها قواعد قانونية مدونة، يمكن الرجوع إليها في حالة ما إذا أحالت إليها صراحة نصوص اللوائح أو عقود التوظيف، على النحو الذي استندت إليه المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية بتطبيقها القانون الفرنسي حين تصديها لنزاع موظفة مع مكتب العمل

1 - محمد طلعت الغنيمي، المرجع السابق، ص 377.

2- جاء في صلب نص الفتوى: « تشير المحكمة إلى أن الحكم الصادر عن مثل هذه الهيئة القضائية (المحكمة الإدارية للأمم المتحدة) يعد، حسب مبدأ قانوني ثابت ومسلم به عموما، أمرا مقضيا وله قوة ملزمة لأطراف النزاع. إذن، من هو الذي يجب أن يعد طرفا ملزما بالحكم؟ الجواب على ذلك يكون في عقود الخدمة، وهذه العقود تبرم بين الموظف المعني والأمين العام بوصفه الرئيس الإداري لمنظمة الأمم المتحدة ويعمل باسم هذه المنظمة بوصفه ممثلا لها، و يمارس الأمين العام المسؤولية القانونية للمنظمة وهي الشخصية القانونية التي يعمل بها نيابة عنها، وإذا أنهى عقد خدمة موظف دون موافقة ذلك الموظف، ونشأ عن هذا الإجراء نزاع أحيل إلى المحكمة الإدارية، فإن الطرفين أمام المحكمة هما الموظف المعني ومنظمة الأمم المتحدة يمثلها الأمين العام، و يصبح هذان الطرفان ملزمين بحكم المحكمة، و للحكم، الذي هو نهائي ولا يجوز الطعن فيه أو إخضاعه لأي مراجعة، قوة ملزمة لمنظمة الأمم المتحدة بوصفها الشخصية القانونية المسؤولة عن المراعاة الواجبة لعقد الخدمة.» راجع في هذا الشأن فتوى المحكمة الصادر في 13 جويليا 1954، موجز الأحكام والفتاوى والأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية 1948-1991، ص 39.

- ALAIN Panty, FRANCOIS Lorient. Op.cit.p66.

3- أنظر: صلاح الدين فوزي، المرجع السابق، ص 145.

الدولي بـ"باريس" ومندوب المكتب¹.

إن إعمال قواعد القانون الوطني، مرده بحسب البعض، غياب النصوص الدولية وكذا حتمية اللجوء إلى المصادر الداخلية، بما أن القانون الدولي الإداري ما هو إلا امتداد للقانون الإداري الوطني، و أن استعارة قواعده كحلول قانونية يحول دون امتناع القاضي عن الفصل في الدعوى لغياب النص وتفادي الوقوع في إشكال إنكار العدالة².

فضرورة تحديد صاحب الحق من الورثة، أو تعيين "الزوجة" استنادا إلى مفهوم الزواج في القانون الداخلي، أو تحديد الزواج الشرعي من غيره والذي يختلف من نظام قانوني إلى آخر، يتوقف على أحكام القانون الداخلي للدول. وبالتالي، يجد القاضي الإداري الدولي نفسه مجبرا على الانصياع للقاعدة الإجرائية أو الموضوعية الوطنية التي تعينه على تحقيق العدالة عند نظره في الدعوى المرفوعة من قبل ذوي حقوق الموظف الدولي المتوفى³.

إلا أن هذا الطرح لا يلاقي قبولا من بعض الفقه الذي لا يرى ضرورة للاستعارة أحكام القانون الداخلي حتى في غياب النص، و أن الإحالة الوحيدة التي يمكن اللجوء فيها إلى القوانين الداخلية هي وجود نص في القانون الداخلي للمنظمة يميزها صراحة⁴.

1- «Attendu qu'il résulte des circonstances que les deux parties paraissent implicitement d'accord pour estimer qu'il y a lieu d'appliquer en la cause, et par analogie, la législation nationale du lieu où se trouve le Bureau de correspondance du Bureau international du Travail; que d'ailleurs le Directeur général déclare que tel est le régime généralement appliqué dans tous les bureaux de correspondance ». **Jugement No 11du 12 août 1953.Micheline Desgranges/ BITParis.**

2- راجع: تعليق صلاح الدين فوزي، المرجع السابق، ص146.

3- بالرغم من اجتهاد الفقه في إيجاد حلول لمثل هذه الإشكالات، فهناك من فضل إحالة المشكلة القانونية إلى مسألة واقعية يتحدد على أساسها صاحب الحق وفق القانون الداخلي لتتعقد له أهلية التقاضي أمام القضاء الإداري الدولي، بمعنى أنه لا بد للقضاء الوطني أن يحدد من هو الوريث القانوني لينعقد لهذا الأخير حق التقاضي لدى المحكمة الدولية الإداري، و هناك من دعا إلى ضرورة وضع قواعد داخلية خاصة بالمنظمات الدولية و بالتالي يتم حل هذا الإشكال بالرجوع إليها، إلا أن الحل الأفضل لدي غالبية الفقه هو وضع نظام موحد لقواعد القانون الخاص "unidroit" ومن ذلك محاولات المعهد الدولي لتوحيد القانون الخاص.

- راجع : محمد طلعت الغنيمي، الأحكام العامة لقانون الأمم، ص393

4- اتجاه يتزعمه الفقيه الفرنسي "Jean TOUSCOZ" أورده الأستاذ صلاح الدين فوزي، نفس المرجع، ص147. وأشار إليه محمد ربيع هاشم، في رسالته "الموظف الدولي" المشار إليها سابقا، ص147. رأي مفاده:

- « En d'autre termes les lacunes du droit administratif international doivent être comblées par référence au droit interne de l'organisation et non par emprunt aux législations territoriales. La présomption d'inapplicabilité des droits locaux ne peut être écarte que par la volonté expresse de l'organisation. Dans ce cas le droit interne est d'ailleurs emprunte par l'organisation ; il est introduit dans le mécanisme juridique de l'organisation par une manifestation de volonté de celle-ci et fondu dans son droit interne propre », "Les tribunaux administratifs internationaux -jurisclasseur de droit international"- Fascicule230.p.17-18.

الفرع الثاني: المصادر غير المدونة

لقانون الوظيفة العامة الدولية مصادر غير مدونة، في مقدمتها المبادئ العامة للقانون، يليها العرف، ثم السوابق القضائية.

أولاً: مبادئ القانون العامة و قواعد العدالة والإنصاف.

حددت المادة الثامنة والثلاثون من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية أدلة القانون التي تطبقها، وجعلت من مبادئ القانون العامة مصدراً مباشراً للقانون الدولي، كونها عبارة عن تصورات قانونين عامة ومجردة تشترك فيها النظم القانونية المختلفة، لأنها هي الدعامة الجوهرية اللازمة لتكامل أي بناء قانوني، ومن حيث أنها تستمد حقيقة من ضمير الشعوب.¹

كما أن هذه المبادئ لا تنتقل إلى العلاقات الدولية إلا إذا ارتضتها الدول المتقدمة لأداء هذا الدور، والقيود هنا؛ المعيار الذي قصده المادة، وهو أن تكون هذه المبادئ العامة قد أقرتها الدول المتقدمة. و قد أولاه القضاء الدولي الأهمية والاعتبار القانوني و القضائي اللازم، وكثيراً ما تأخذ بها المحاكم الدولية الإدارية². مبادئ يصنفها الأستاذ "طلعت الغنيمي" إلى أربعة أصناف³:

1- يعرفها الأستاذ على صادق أبو الهيف: «هي المبادئ الأساسية التي تستند إليها وتقرها النظم القانونية في مختلف الدول المتقدمة، بما لها من صفة عامة وبما تستمده وتوحي به من روح العدالة، وهي ليست قاصرة في تطبيقها على العلاقات الفردية، وإنما هي قابلة للتطبيق على العلاقات الدولية ويمكن الرجوع إليها في أية علاقة بين الدول لا توجد بشأنها قاعدة اتفاقية أو عرفية واضحة ومحددة.» المرجع السابق، ص 20.

2 - كانت المحكمة الإدارية لـ "عصبة الأمم" السابقة إلى الاستناد لـ "المبادئ العامة للقانون" في قضية "DI PALMA Castiglione" في حكمها الصادر بتاريخ 15-01-1929، حيث أقرت بأن هذه المبادئ تطبق تلقائياً و ليس ضروريا الإشارة إليها عند وضع أية لائحة جديدة للموظفين، وأعدت التأكيد عليها في قضية "LHOEST" في حكمها الصادر بتاريخ 13-01-1932، كما استندت المحكمة الإدارية لمنظمة الأمم المتحدة هي بدورها إلى "المبادئ العامة للقانون" في تقديرها للعلاقة التعاقدية في قضية "HOWRANI". ضمن الحكم رقم 14 حيث جاء في صلبه:

« Selon les principes généraux du droit, les clauses d'un contrat ne doivent pas être interprétées comme imposant à l'une des parties seulement toute la charge des obligations, quand bien même la clause aurait été rédigée par une seule des parties ».

- ولا يختلف موقف المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية من "المبادئ العامة للقانون"، حيث أشارت إليها في قضية "WAGHORN":

« Attendu que le requérant allègue vainement que le droit anglais serait applicable, à titre de droit national alors que le Tribunal est lié exclusivement par l'application du droit interne de l'Organisation et, en l'espèce, par les dispositions du Manuel administratif du BIT, ainsi que par les principes généraux du droit » **Jugement N°28 du 12 juillet 1957, John Albert Waghorn /OIT.TAOIT.**

- راجع أيضا الأحكام: "KISSAUM" 69- "ARLOCOSTA" 92- "FREECHIA" 203- "NOWAKOWSKY" 248- الصادرة

عن المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية. أنظر تحليل هذه الأحكام للدكتور "مولود يحيى باشا" في رسالته المشار إليها سابقاً:

« L'entrée et cessation des fonctions dans la fonction publique internationale » p 44.

3- يرى الفقيه طلعت الغنيمي أن "المبادئ العامة" هي أصلاً المبادئ الجوهرية في القوانين الداخلية للدول ولتي لقيت قبولا عاما في كل الدول، وهذا الفهم الغالب عند الفقهاء الوضعيين، رغم اختلاف الفقه الدولي في تحديد المفهوم، حيث يرى البعض أنها تنصرف إلى المبادئ العامة للقانون الداخلي للأمم المتقدمة. أما رأي ثاني فيعتبرها أوسع و اشمل و دون التفرقة بين ما ينتمي منها إلى النظم القانونية الداخلية أو ما ينتمي منها إلى نظم القانون الدولي العام. فيما يذهب رأي ثالث اعتبارها من المسلمات، و هي تتكون من عدد من القواعد التي لا غنى لأي نظام قانوني عنها، والضرورة هذه هي مبرر وجودها. راجع: قانون السلام في الإسلام، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 163 و ما يليها.

1. مبادئ للتفسير بالمعنى الضيق له، مثل التفسير الحرفي وفق القاعدة التي تقرر أن اللفظ يجب أن يفهم من نصه وأن الوثيقة يجب أن تفسر ككل، ويقتضي ذلك الرجوع إلى الأعمال التحضيرية. مبادئ تتعلق بوظيفة المحكمة، مثل مواعيد الإدعاءات، وتمثيل المتقاضين، وقواعد الشهادة، وإجراءات سير الدعوى، ومبدأ الشيء المقضي فيه، وقاعدة تناسب الجزاء مع المخالفة، ومبدأ كفالة حق الدفاع كضمانة أساسية في التأديب الإداري.

2. مبادئ من القانون الإداري، مثل مبدأ مراجعة الأحكام، أو المساواة بين الموظفين في المناصب الواحدة، أو عدم رجعية النصوص وعدم جواز تطبيق القرارات بأثر رجعي، أو تجاوز حدود الاختصاص الزمني في ممارسة السلطة الإدارية¹.

3. بعض المبادئ المتعلقة بالعقود مثل الأحكام العامة للعقد، المسؤولية العقدية أو التقصيرية، ومبدأ حسن النية في إبرام العقود.

ومن المبادئ الأساسية التي تدعو إليها الأنظمة والمواثيق الدولية ويعتقها القضاء الدولي في أحكامه، نجد، أيضا، قواعد العدالة الإنصاف، كونها من أدلة القانون الدولي الإداري التي لعبت دورا كبيرا في قضاء المحاكم لإدارية الدولية، خاصة في قضايا التعويضات، وفي المسائل المتعلقة باختصاص المحكمة والإجراءات القضائية وكذا تفسيرها²، إذ غالبا ما يتم الرجوع إليها في حالة غياب النص القانوني الذي يحكم موضوع النزاع³.

ثانيا: العرف

من المصادر غير المدونة التي لا تخرج عن كونها من مصادر القانون الدولي العام، نجد العرف القائم على قواعد أرساها السلوك الإداري المتبع بانتظام واطراد داخل منتظم دولي، غالبا ما يكون نتاج إرشادات إدارية مكتوبة، وقد تكون قواعد مشتركة بين مجموعة من المرافق العامة الدولية تشكلت

1- راجع حكم المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية رقم 51 الصادر في 23 سبتمبر 1960 حيث جاء فيه:

-« En revanche, le bénéfice de l'indemnité effectivement versée à la requérante au taux ancien constituait un droit acquis, au sens de la disposition 301.121 du Statut, qui dans son interprétation la plus restrictive, se confond avec le principe général de la non-rétroactivité » **Poulain d'Andecy/ONUAA.**

2- راجع: قضية «DUBERG»، حيث قضت المحكمة بأن التعويض يتقرر طبقا لقواعد العدل والإنصاف "bono ex aequo et":

-« Que la réparation sera assurée ex aequo et bono par l'allocation au requérant du montant énoncé ci-après; ». **Jugement No 17 du 26 avril 1955. DUBERG/ONUESCO. TAOIT.**

3- انظر في هذا السياق: حكم المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية رقم 14 الصادر بتاريخ 3 سبتمبر 1954 في قضية الانسة " Mildred

Elizabeth Tranter" كاتبة بمنظمة التغذية و الزراعة الذي جاء فيه:

« Le juge est tenu d'observer rigoureusement les règles du droit et ne peut recourir à l'équité qu'en cas d'obscurité du texte ou de silence du statut » **Jugement No 14. du 30 septembre 1954 Tranter/ ONUAA, TAOIT.**

بفعل التنسيق الدائم بينها كأعراف مستقرة ومسلم بها ومطابقة لمبادئ القانون العامة¹.

فقد اعتمد العرف كضرورة واقعية وحلول عملية لمشكلات حقيقية واجهتها الإدارة العامة الدولية، خصوصا في عهدنا الأول بالوظيفة العامة الدولية، وعلى ضوءها تم التصدي لكثير من المنازعات خاصة في غياب النص، بل شكلت قواعد مكملة لهذه الأخيرة، كأن يتم معرفة السلطة المخولة دائما باتخاذ إجراء معين، أو تكييف حالة معينة، أو حتى ضبط شروط ممارسة الحقوق.

ثالثا: السوابق القضائية

من مصادر قانون الوظيفة العامة الدولية كذلك، نجد السوابق القضائية التي تشكلت كدليل يمكن للقضاء الرجوع إليه، خاصة في ضوء النظام القضائي "لأنجلو-سكسوني" الذي ترك أثره الواضح في ممارسة قضاء المحاكم الإدارية الدولية²، حيث تتعمد هذا الأخيرة الاستناد إلى بعض أحكامها السابقة وتحليل مضامينها بما يعزز مبررات قضاءها³.

لذا، تعتبر السوابق القضائية- أحكام المحاكم الدولية -من المصادر الهامة والأساسية المرتبطة مباشرة بالوظيفة العامة الدولية، بل ضابطا مؤنسا للقاضي الإداري في أحكامه ودليلا لكثير من المبادئ العامة للقانون التي أخذت تتشكل برؤية قضائية تعكس تطور قضاء المحاكم الإدارية الدولية على رأي "بلانتي" و "لوريو"⁴.

1- ALAIN Planty, FRANCOIS Lorient. Op.cit.p.66.

2- « L'influence du droit anglo-saxon se fait notamment sentir dans la jurisprudence administrative internationale par l'étendue des pouvoirs reconnus au juge lorsqu'il s'agit d'apprécier les relations de bonne foi entre employeur et employé, des dommages causés et les réparations accordées en cas de faute administrative, même si la décision est légale, notamment si la décision crée un préjudice anormal. Cette influence apparaît aussi dans la rédaction des jugements. » ALAIN Plantey, FRANCOIS Lorient.Op.cit.p69

3- استندت المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية في حكمها رقم 28، سابق الإشارة إليه، على بعض أحكامها السابقة:

-« Attendu que le Directeur général avait le droit de mettre fin à l'engagement du requérant pour services non satisfaisants, l'appréciation de ces services étant laissée à son pouvoir discrétionnaire, sauf contrôle de l'excès de pouvoir éventuel, cela aux termes d'une jurisprudence constante, affirmée dans les Jugements No 2 et No 4 du Tribunal administratif de la Société des Nations, le Jugement No 13 (McIntire) du présent Tribunal, les Jugements No 14 (Van Hove) et No 52 (Zimmet) du Tribunal administratif des Nations Unies et l'arrêt Kergall de la Cour de justice de la Communauté européenne du charbon et de l'acier; » **Jugement N°28 du 12 juillet 1957**, John Albert Waghorn/OIT.TAOIT.

- هناك من الأحكام ما تستند إلى آراء محكمة العدل الدولية، من ذلك الحكم المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية في قضية الأنسة "Georgette Robert" ضد منظمة الصحة العالمية القاضي بإلغاء قرار عدم تجديد عقد قصير الأجل، حيث قضت باختصاصها بالنظر في الدعوى استنادا إلى قرار محكمة العدل الدولية الصادر في 23 أكتوبر سنة 1956 السابق الإشارة إليه في قضية " أحكام المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية والدعوى المقدمة ضد منظمة اليونسكو".

« 1. Il résulte de l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice du 23 octobre 1956 que le Tribunal administratif de l'O.I.T. est compétent pour se prononcer sur le non-renouvellement d'un engagement de durée déterminée (C.I.J. Recueil 1956, p.77). Bien qu'il vise des fonctionnaires de l'UNESCO, cet avis s'applique par analogie au personnel des autres organisations soumises à la juridiction de céans. Par conséquent, la demande de la requérante d'annuler la décision de non-réengagement est recevable. L'O.M.S. elle-même n'en disconviert pas. » **Jugement No 56 le 6 octobre 1961 ROBERT/OMS.,TAOIT.**

4 - « Au fur et à mesure de l'extension de la jurisprudence des tribunaux administratifs internationaux apparaît un corps de droit de plus en plus consistant[...]De cette lente élaboration résultent tantôt des normes

الفصل الثاني

أحكام مسؤولية الموظف الدولي الشخصية وضوابطها

لدراسة الآثار المترتبة عن إكتساب الموظف الدولي لمركز قانوني، التي تستوجب التوصيف المستفيض لأهم الحقوق و الإلتزامات المقررة في نطاق الوظيفة العامة الدولية و ما صاحبها من مظاهر الممارسة الفعلية لها، ارتأيت تخصيص المبحث الأول، من هذا الفصل، لحقوق والتزامات الموظف الدولي، على أن أتناول ضوابط المسؤولية المدنية والجزائية ضمن المبحث الثاني. ليتم التفصيل، من خلال المبحث الثالث، في احكام مسؤولية الموظف الدولي التأديبية.

المبحث الأول: حقوق و واجبات الموظف الدولي

من البديهي أن لا تتقرر للموظف الدولي حقوقا إلا في وجود علاقة قانونية تربطه بالمنظمة الدولية سواء كانت ذات طبيعة لائحية أو تعاقدية، كما لا يمكنه التمتع بها إلا في مقابل أدائه للالتزامات المترتبة عن قيام هذه العلاقة. هي حقوق والتزامات تقررها كافة اللوائح الأساسية المنظمة لشؤون الموظفين في نطاق الوظيفة العامة الدولية. لذا سوف أتناول، ضمن هذا المبحث، أهم الحقوق والالتزامات المقرر للموظفين الدوليين.

المطلب الأول: حقوق الموظف الدولي

إن تمتع الموظف الدولي بحقوق ترتبط بمركزه القانوني الملازم لطبيعة الوظيفة التي يشغلها منذ توليه مهامها وإلى غاية تركه لها والذي تحدده النظم القانونية الداخلية للمنظمة التي تستمد شرعية أحكامها من المبادئ الأساسية المقرر ضمن ميثاق المنتظم الدولي واتفاقيات المقر. حقوق يمكن تصنيفها إلى: حقوق تتعلق بالحريات الفردية وحقوق جماعية وأخرى ذات طابع مالي.

الفرع الأول: الحقوق المتعلقة بالحريات الفردية

إن تمتع الموظف الدولي بالحق في ممارسة حرياته الفردية تستند أصلا إلى المبادئ العامة المقررة بموجب المواثيق الدولية لحقوق الإنسان، مثل: حرية التنقل، التملك، الزواج وممارسة حرياته الخاصة، حرية الاعتقاد، الفكر والتعبير، إلا أنه ولاعتبارات الوظيفة العامة الدولية التي يشغلها فقد ترد على ممارسة هذه الحقوق بعض القيود¹.

relatives à la régularité des actes administratifs, tantôt des règles d'équité. L'ensemble des premières constitue de principes généraux du droit qui tend à s'étoffer.». ALAIN Plantey, FRANCOIS Loriot .Op,cit. p.68.

1- من ذلك تحديد نطاق تنقل الموظف الدولي في إقليم دولة المقر أو مغادرته على شرط الترخيص المسبق .

فقد يتقرر حق الموظف الدولي في ممارسة بعض الأنشطة الخارجية إلا أنه يبقى رهين الترخيص المسبق من قبل السلطة المختصة، بل منها ما هو محرم مزاولتها بموجب اللوائح الأساسية، خاصة الأنشطة التي من شأنها المساس بمبدأ الاستقلالية وحياد المنظمة الدولية أو أن يكن من شأنها إلحاق الضرر بمصالحها، لذا نجد غالبية اللوائح الأساسية تلزم الإعلان عما إذا كان الموظف أو زوجه يتلقى موارد خارج رواتبهم¹.

ومن النشاطات التي لا يمكن، مطلقاً، الترخيص بمزاولتها لتعارضها مع شرط التفرغ التام للقيام بأعباء الوظيفة، الأنشطة ذات الطابع التجاري أو المربح². إذ يجب على الموظف ضمان مداومته خارج أوقات العمل، وإذا دعت ضرورة المصلحة لذلك³، وجب عليه الإقامة بالقرب من مقر المنظمة⁴. بل قد تلزم بعض اللوائح الأساسية حتى الموظفين المنتهية علاقتهم بالمنظمة الدولية بواجب

1- في قرار له، أشار قضاء المحكمة الإدارية لمجلس أوروبا لهذا الإلتزام:

- «17. S'agissant des omissions dans les déclarations annuelles concernant les revenus du conjoint, le Conseil de discipline a d'abord noté qu'il n'était pas possible d'établir de «bénéfices déclarés» que le requérant aurait omis de déclarer. Il a ensuite relevé que le rapport de saisine visait également les sommes occultes qui, selon la décision de condamnation du requérant, s'élevaient à 1 671 321,90 FF hors taxes. Comme il n'était pas compétent pour réviser une telle décision, revêtue de l'autorité de la chose jugée, le Conseil de discipline tenait pour acquis l'existence d'un bénéfice d'un montant de 1 671 321, 90 FF directement perçu par le requérant et son épouse.» **Recours N° 247/1998 (RATTANASAMAY c/Secrétaire Général) du Sentence du Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe du 9 juin 1999.**

2- «o) Les fonctionnaires ne peuvent exercer aucune profession ni occuper aucun emploi, rémunéré ou non, en dehors de l'Organisation sans l'assentiment du/de la Secrétaire général(e).

p) Le/la Secrétaire général(e) peut autoriser un fonctionnaire à exercer une profession ou à occuper un emploi, rémunéré ou non, en dehors de l'Organisation, si la profession ou l'emploi considéré :

i) N'est pas incompatible avec les fonctions officielles de l'intéressé(e) ni avec son statut de fonctionnaire international(e);

ii) N'est pas contraire aux intérêts de l'Organisation;

iii) Est autorisé par la loi en vigueur dans le lieu d'affectation du/de la fonctionnaire ou dans le lieu d'exercice de la profession ou de l'emploi.» **Article 1.2, Statut du personnel de l'ONU.**

- و من ذلك أيضا لائحة موظفي المجموعة الاقتصادية الأوروبية و الجماعة الأوروبية للطاقة النووية:

- «1. Sous réserve de l'article 15, le fonctionnaire qui se propose d'exercer une activité extérieure, rémunérée ou non, ou de remplir un mandat en dehors des Communautés en demande préalablement l'autorisation à l'autorité investie du pouvoir de nomination.» **Article 12 ter, RÈGLEMENT No 31 (C.E.E) 11 (C.E.E.A.), fixant le statut des fonctionnaires. (JO P 45 du 14.6.1962, p. 1385).**

- كما قد تلزم اللوائح الموظف بواجب إخطار السلطة المختصة في حالة ممارسة الزوج لنشاط مريح.

- «Lorsque le conjoint d'un fonctionnaire exerce, à titre professionnel, une activité lucrative, déclaration doit en être faite par le fonctionnaire à l'autorité investie du pouvoir de nomination de son institution.» **Article 13, RÈGLEMENT No 31 (C.E.E) 11 (C.E.E.A.).**

3- «Le temps des membres du personnel est tout entier à la disposition du Directeur général. Le Directeur général fixe la semaine normale de travail. » **Article 1.2.1, Statut et Règlement du personnel de l'UNESCO.**

- كما تلزم لائحة موظفي المجلس الأوروبي بضرورة مراعاة متطلبات الوظيفة عند اختيار مكان الإقامة،

- «Les agents doivent résider en un lieu tel qu'ils ne soient pas gênés dans l'exercice de leurs fonctions. » **Article 29, Statut du personnel du Conseil de l'Europe.**

- «Les agents peuvent être astreints à des prestations en dehors de l'horaire de travail et à des travaux de nuit. La durée limite du travail de nuit et des prestations supplémentaires ainsi que leur régime de compensation sont déterminés dans l'Annexe VIII au présent Statut. » **Article 51, Statut du personnel du Conseil de l'Europe.**

4- «Les agents doivent résider en un lieu tel qu'ils ne soient pas gênés dans l'exercice de leurs fonctions. » **Article 29, Statut du personnel du Conseil de l'Europe.**

إحطار هذه الأخيرة، مسبقاً، عند ممارستهم لبعض الأنشطة ذات العلاقة بمهامهم السابقة التي قد تؤثر على مصالحها¹.

كما أن التمتع بحرية الرأي والتعبير، سواء إعلامياً أو عن طريق الإنتاج الفكري أو المشاركة السياسية²، مكفول للموظفين الدوليين بموجب اللوائح الأساسية بالقدر الذي لا يؤثر على حيادهم وولائهم للمنظمة التي يتبعونها³ دون أن يؤدي ذلك إلى تخليهم عن عواطفهم وقناعاتهم القومية أو معتقداتهم السياسية أو الدينية⁴ على النحو الذي استقر عليه قضاء المحاكم الإدارية الدولية بتأكيد على حرية الرأي كونها من الحريات الأساسية التي كرستها موثيق حقوق الإنسان واللوائح الأساسية لشؤون الموظفين الدوليين بصفة خاصة.

ورغم تأكيد اللوائح الداخلية للمنظمة على حرية الرأي والتعبير والاعتقاد⁵، إلا أن واقع الوظيفة العامة الدولية كشف عن الانفصام بين ما هو مقرر بالنص و بين الممارسة الفعلية لهذه الحريات، فقد

-« Les agents peuvent être astreints à des prestations en dehors de l'horaire de travail et à des travaux de nuit. La durée limite du travail de nuit et des prestations supplémentaires ainsi que leur régime de compensation sont déterminés dans l'Annexe VIII au présent Statut. » **Article 51, Statut du personnel du Conseil de l'Europe.**

1- «Le fonctionnaire qui se propose d'exercer une activité professionnelle, rémunérée ou non, dans les deux années suivant la cessation de ses fonctions est tenu de le déclarer à son institution. Si cette activité a un lien avec l'activité exercée par l'intéressé durant les trois dernières années de service et risque d'être incompatible avec les intérêts légitimes de l'institution » **Article 16, RÈGLEMENT No 31 (C.E.E) 11 (C.E.E.A.),**

2- من واجبات الموظفين الدوليين الامتناع عن أي نشاط سياسي، مثل الانضمام إلى الأحزاب السياسية والمشاركة في الحملات الانتخابية، أو التمثيل البرلماني الوطني أو المحلي:

- « 1.Les agents ne peuvent être membres d'un parlement national l'Assemblée parlementaire ou d'une autre assemblée parlementaire internationale, ni détenir un emploi rémunéré par un gouvernement. » **Article 33, Statut du personnel du Conseil de l'Europe.**

- كما ألزمت لائحة موظفي منظمة الصحة العالمية، كل موظف يترشح لشغل منصب سياسي في بلده بضرورة تقديم استقالته مسبقاً.

-« Tout membre du personnel qui pose sa candidature a une fonction publique de caractère politique doit donner sa démission du Secrétariat » **Disposition 1.8, Statut du personnel, OMS.**

3- نصت المادة 17 مكرر من لائحة المجموعة الأوروبية على هذا القيد:

-«1. Le fonctionnaire a droit à la liberté d'expression, dans le strict respect des principes de loyauté et d'impartialité.» **Article 17 bis, RÈGLEMENT No 31 (C.E.E) 11 (C.E.E.A.).**

- فيما أكدت ذلك لائحة موظفي منظمة الأمم المتحدة، بنص المادة الأولى الفقرة الثانية منها:

- « f) Le droit des fonctionnaires d'avoir des opinions et des convictions, notamment des convictions politiques et religieuses, demeure entier, mais les fonctionnaires doivent veiller à ce que ces opinions et convictions ne soient pas préjudiciables à l'exercice de leurs fonctions officielles ou aux intérêts de l'Organisation. Ils doivent, en toutes circonstances, avoir une conduite conforme à leur qualité de fonctionnaire international(e), et ne se livreront à aucune forme d'activité incompatible avec l'exercice de leurs fonctions à l'Organisation. Ils doivent éviter tout acte et, en particulier, toute déclaration publique de nature à discréditer la fonction publique internationale ou incompatible avec l'intégrité, l'indépendance et l'impartialité que leur statut exige. », **Article 1.2, Statut du personnel, ONU.**

«- Ils n'ont pas à renoncer à leurs sentiments nationaux, ou à leurs convictions politiques ou religieuses, mais
4- il doivent, à tout moment, observer la réserve et le tact dont leur situation internationale leur fait devoir. » **Article 1.4, Statut et Règlement du personnel de l'UNESCO**

-«f) Le droit des fonctionnaires d'avoir des opinions et des convictions, notamment des convictions politiques et religieuses, demeure entier, mais les fonctionnaires doivent veiller à ce que ces opinions et convictions ne soient pas préjudiciables à l'exercice de leurs fonctions officielles ou aux intérêts de l'Organisation.» **Article 1.2, Statut du personnel de l'Organisation des Nations Unies**

شهدت الإدارة العامة الدولية العديد من الأزمات أدت بالكثير من المنظمات الدولية إلى مراجعة اللوائح شؤون الموظفين بما يتناسب ومقتضيات الإدارة العامة الدولية، خاصة بعد مجاهرة بعض الدول الكبرى بتدخلها في شؤون الداخلية للإدارة العامة الدولية خاصة سياسة التوظيف بالمنظمة الدولية¹.

الفرع الثاني: الحقوق الجماعية

من أهم الحقوق الجماعية المقررة في نطاق الوظيفة العامة الدولية الحق في تكوين نقابات وجمعيات مهنية تتولى الدفاع عن حقوق الموظفين الدوليين ومصالحهم وكذا حق الانضمام إليها. حق كفلته أغلب المنظمات الدولية.² وإن كان بعضها قد منع انضمام كبار موظفيها إلى هذا النوع من التجمعات النقابية، فقد أجازت أخرى الانضمام إلى النقابات المعتمدة فقط من قبل المنظمة التي يتبعها الموظف، ومنها من عهدت للأمين العام سلطة التنظيم والرقابة على تجمعات الموظفين وهيئاتهم النقابية³.

1- من أكبر الأزمات التي عرفها التنظيم الدولي و أخطرها، تلك التي شهدتها منظمة الأمم المتحدة بين عامي 1953 و1954، حينما أوجر الأمين العام " تريجيفي، تحت ضغط الإدارة الأمريكية، على إصدار قرار فصل 11 موظفا لاسباب تتعلق بمعتقداتهم الإيديولوجيا.
- للتفصيل في ما اصطلح عليه فقها بأزمة الوظيفة العامة الدولية لسنة 1953، يراجع:

- **GEORGES Langrod** , «*La crise de la fonction publique internationale*», Sarrebruck, Sarayvo,1956 .
- BOITEL Michel**. «*Situation et problèmes actuels de la fonction publique internationale*. AFDI . 1953
- MOHAMED Bedjaoui**, «*Fonction publique international et influences nationales*,» Ed Stevens, Londre1958.
- MODEROW.W.** «*Observations sur l'affaire des fonctionnaires américains congédiés par le secrétaire général à la demande du gouvernement des Etats-Unis*. ». AFDI. 1953.
- **Davide RUZIE**, «*La protection des agent internationaux*»,Socite Francaise pour le droit international ed : PEDONE, Paris,1985, p.321.

2- « Les agents jouissent du droit d'association ; ils peuvent notamment être membres d'organisations syndicales ou professionnelles. » **Article 47, Statut du personnel du Censeil de l'Europe**.
-« Les fonctionnaires jouissent du droit d'association; ils peuvent notamment être membres d'organisations syndicales ou professionnelles de fonctionnaires européens » **Article ter, Titre II, Statut du personnel, (C.E.E) -(C.E.E.A).**

3- تنص المادة 51 من لائحة موظفي جامعة الدول العربية على أنه: « لموظفي الأمانة العامة أن ينشئوا جمعية بقصد توطيد الصلات بينهم والتشاور في شؤونهم الاجتماعية، و يكون الانضمام إليها اختياريا[...] و تباشر الجمعية نشاطها طبقا لنظام تضعه و يعتمده الأمين العام ولا تقوم الجمعية بأي نشاط مخالف لميثاق الجامعة و أنظمتها.».

- و نفس القاعدة مقرر ضمن لائحة موظفي منظمة " اليونسكو":

a) « Pour déterminer qu'une association est représentative du personnel, le Directeur général prend en considération le fait qu'elle réunit un nombre suffisamment important ou un groupe suffisamment distinct de membres du personnel

b) Les Statuts de la ou des associations du personnel sont adoptés par les membres de l'association et soumis à l'approbation du Directeur général.

c) Une association dont les Statuts ont été approuvés par le Directeur général est habilitée à soumettre au Directeur général des propositions sur les questions visées dans ses Statuts. » **Disposition 108, Statut du personnel, UNESCO.**

إن الممارسة الفعلية لحرية التجمع وتكوين الجمعيات أجبرت المنظمات الدولية على التعامل مع الظاهرة بإيجابية، حيث لجأت إلى تنظيمها بلوائح داخلية وإعتمادها كهيئات تنسيقية بينها وبين موظفيها فضلاً عن إشراكها في كل المسائل المتعلقة بشؤون الوظيفة العامة الدولية¹. كما كان من الضروري على المنظمات الدولية ان تفسح المجال لتجمعات الموظفين في صورة مجالس أو لجان أو جمعيات، تعتمد عليها هيئات تمثيلية²، لتتواصل مع موظفيها للمساهمة في وضع السياسات العامة³ لشؤون الموظفين وإقرارها الحق في توجيه الملاحظات والإنتقادات لقرارات إدارة

1- «a) Le/la Secrétaire général(e) établit et maintient une liaison et une communication continues avec le personnel afin d'assurer la participation effective du personnel à l'identification, à l'examen et à la solution des questions qui intéressent le bien-être des fonctionnaires, y compris leurs conditions de travail, leurs conditions de vie en général et d'autres aspects de l'administration du personnel.

b) Il est créé des organes représentatifs du personnel qui ont le droit de présenter de leur propre initiative des propositions au/à la Secrétaire général(e) aux fins énoncées à l'alinéa a) ci-dessus. Ces organes sont constitués de manière à assurer une représentation équitable de tous les fonctionnaires, au moyen d'élections qui ont lieu au moins tous les deux ans conformément au règlement électoral établi dans chaque cas par l'organe représentatif du personnel et approuvé par le/la Secrétaire général(e).» **Article 8.1, Statut du personnel de l'ONU.**

- «Le/la Secrétaire général(e) institue, tant à l'échelon local que dans l'ensemble du Secrétariat, des organes mixtes Administration/personnel qui sont chargés de lui donner des avis sur l'administration du personnel et les questions générales intéressant le bien-être des fonctionnaires, comme prévu dans l'article 8.1.» **Article 8.2, Statut du personnel de l'ONU.**

- نفس القاعدة ضمنيتها لائحة شؤون موظفي "اليونيسكو":

- «a) Le Directeur général nomme une Commission consultative pour les questions générales de personnel, dont les buts sont définis à l'article 8.2.» **Disposition 108.2, Statut et Règlement du personnel de l'UNESCO**

- كذلك الشأن بالنسبة للائحة موظفي مجلس أوروبا،

-« Les agents ont le droit de s'exprimer, notamment au sein des organismes prévus dans le présent Statut, sur toutes dispositions d'application ou de modification du présent Statut et sur toutes autres mesures liées aux conditions d'emploi du personnel. Ils coopèrent par le truchement de leurs représentants au fonctionnement des commissions et comités créés par le présent Statut et ses règlements annexes. » **Article 6, Statut du personnel du Conseil de l'Europe.**

- كذلك كان موقف القضاء الإداري الدولي بتأكيد على ضرورة تنظيم علاقة المنظمات الدولية بالهيئات التمثيلية للموظفين الدوليين. من ذلك حكم المحكمة الإدارية لمنظمة المل الدولية، حيث جاء في صلبه:

-« Le tribunal considère que Eurocontrol a l'obligation de mettre en œuvre [...] par des règles spécifiques le memorandum d'accord régissant ses relations avec les trois organisations syndicales représentatives » **Jugement n° 2869 du 03/02/2010, M. J. W/ Eurocontrol.TAOIT.**

-«Le Tribunal constate cependant que, dans les circonstances de l'affaire, le Directeur général de l'UNESCO, saisi en 1986 de graves problèmes de caractère financier, a pris la mesure contestée dans la limite de son pouvoir d'appréciation et que notamment le moyen tiré d'un détournement de pouvoir n'est pas établi. Mais son appréciation aurait pu être différente si le Directeur général avait consulté, ainsi qu'il y était tenu, l'Association. La concertation est d'autant plus indispensable que l'autorité responsable dispose de larges pouvoirs.» **Jugement No 911 du 30 juin 1988. Bruno de Padirac/UNESCO, TAOIT.**

2- تعد نقابة موظفي المكتب الدولي للعمل أول و اقدم تجمع نقابي للموظفين الدوليين اعتمد لدى منظمة دولية سنة 1920 . انظر:

-**Jaques LEMOINE & Francis MAUAIN**, «La défense des interets des agents internationaux par les associations du personnel», colloque d'aix-en-provence, société française pour le droit international, Ed,A.PEDONE, paris, 1985. p.352.

3- وقد كان للمحكمة الإدارية الدولية لمنظمة العمل الدولية موقف مبدئي يؤكد على وجوب أن تتواصل إدارة المنظمة الدولية مع الهيئات التمثيلية لموظفيها للتشاور حول المسائل التي تتعلق بشؤون الموظفين وأي تجاوز لها لا اعتبار لنتائجه،

-« Le Tribunal estime légitime de consulter les membres du personnel sur les questions touchant aux règlements ou à la politique de l'Organisation, dans le cadre de consultations structurées et par l'entremise des associations[...] en revanche, Il considère comme totalement inappropriée la consultation, par OMS, de quarante fonctionnaires, interrogés un à un, pour connaître leur opinion sur les incidences d'un mariage entre deux

المنظمة¹، ومنازعتها قضائياً أمام المحاكم الإدارية الدولية² بإسم و مصلحة منتسبها من الموظفين³.
إن تمتع الموظفون الدوليون بحرية التجمع وتكوين جمعيات ونقابات مهنية أو الانضمام إليها،
هو حق ملازم لحرية ممارسة الأنشطة الدعائية وتظاهرات علنية واللقاءات التنظيمية، على اعتبار أنها
أنشطة مشروعة أجازتها اللوائح الداخلية للمنظمات الدولية⁴، على شرط التقيد بواجب التحفظ
ومراعاة مصلحة المنتظم ومقتضيات الطبيعة الدولية للوظيفة التي يشغلونها⁵.

fonctionnaires, car leur point de vue personnel n'était par pertinent. » **Jugement n° 2839 du 14 mai 2009, Mme K. J. L./OMS TOIT.**

-« Le tribunal considere que le conseil consultatif général (Conseil du personnel de l'Office Europeen du Brevet) doit etre consulte quant aux de la methode de mise en œuvre des modifications adoptees à la convention sur le Brevet Europeen » **Jugement n° 2874 du 03/02/2014, M. A. J.-J/OEB,TAOIT.**

1 -« Il convient de remarquer que la qualite de representant du personnel, qui attribuait au sieur DI. G des responsabilites, lui confèrait des droits particuliers, notamment la possibilite de jouir d'une large liberte d'activite et d'expression et le droit de critiquer le conseil du personnel et meme, dans une certaine messur, les autorites de la F.A.O.» **Jugement n°87, du 06/11/1965,DI. Giuliomaria/FAO, TAOIT**

- **David RUZIE**, «*jurisprudence de tribunal de l'OIT*», AFDI, CNRS, 2009. P.235 : انظر في هذه الجزئية :

2 - من المكتسبات ممارسة حرية التجمع و تكوين جمعيات حق النقابات التمثيلية في المنازعة القضائية بإسم و مصلحة منتسبها ضد قرارات المنظمة الدولية ، فقد قبل القضاء الدولي، في مناسبات عديدة، النظر في دعاوى رفعتها النقابات بإسم بعض منتسبها من الموظفين.

- تراجع، في هذا الشأن أحكام المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية:

- **Jugement n°13 , Du 3/9/1954, Mc.I/FAO ,TAOIT**

- **Jugements n°17.18.19. du 26/10/1955, TAOIT.**

- **Jugement n°21 du 29/10/1955. TAOIT.**

- **Jugement 1147 du 29 janvier 1992,Comite /OEB . TAOIT.**

- **BEDJAOUI Mohammed** « *Jurisprudence comparée des tribunaux administratifs* : للتفصيل انظر:

internationaux en matiers d'axcés de pouvoir »AFDI , v 1956, p484 .

- **BEDJAOUI Mohammed** « *Le syndicalisme des fonctionnaires internationaux.* » AFDI, v3, 1957. P.447.

- **David RUZIE**, «*jurisprudence du tribunal de l'OIT*», AFDI, v37 ,1991, p.508.

- تمكنت الفدرالية الدولية لجمعيات الموظفين الدوليين(أسست عام 1952) من انتزاع الكثير من الحقوق لفائدة منتسبها عن طريق المحاكم الإدارية الدولية ، حيث بلغ عدد الاحكام الصادرة في القضايا التي رفعتها والتي كانت كلها في صالحها، 31 حكم لسنة 1985 (21 عن المحكمة الادارية لمنظمة العمل الدولية و 10 عن المحكمة الادارية لمنظمة الأمم المتحدة) يراجع على سبيل المثال: الاحكام رقم 370-395 لمحكمة الأمم المتحدة و 86 لمحكمة منظمة العمل الدولية. ينظر أيضا:

- **Wiltod ZYSS** « *Les litiges collectifs devant les tribunaux administratifs de l'ONU et l'OIT* »- Journées d'études sur le contentieux de la fonction publique internationale- SENAT du 9-10 décembre 1994, Société française pour le droit international, ed, A. PEDONE, PARIS, 1996, .p.86

3- اقر القضاء الإداري الدولي أهلية التقاضي لنقابات موظفي المنظمات الدولية حتى و إن كانت غير معنية مباشرة بقرارات إدارة المنظمة:

-« une organisation constituée pour la defence des interets collectifs d'une catégorie de justiciables ne saurait etre considérée comme concernée directement et individuellement par un acte affectant les interet généraux de cette catégorie. » **Arret 72/74 du 18 mars 1975, Union syndicale/conseil ,TFUE.** Cit par : « **Les évolution de la protection juridictionnelle des fonctionnaires internationaux et européens** », Actes du colloque de luxembourg , 1 et 2 avril 2011, ed :BRUYLANT, Bruxelles, Belgique , 2012, p.249.

- **Arret 25-62 du 15 juillet 1963, Paumann/ commission ,TFUE**, Op. cit. p 249.

4- أقر المجلس الأوروبي في عام 1970 لموظفيه حق تكوين جمعيات للمطالبات المهنية. راجع نص المادة 47 من اللائحة الاساسية لموظفي المجلس الأوروبي .

5- «Les membres du Secrétariat doivent, en toutes circonstances, avoir une conduite conforme à leur qualité . de fonctionnaires internationaux. Ils ne doivent se livrer à aucune forme d'activité incompatible avec l'exercice convenable de leurs fonctions dans l'Organisation. Ils doivent éviter tout acte et en particulier toute déclaration publique de nature à discréditer la fonction publique internationale ou qui soit incompatible avec l'intégrité, l'indépendance et l'impartialité que leur situation exige.» **Article 1.4,Statut et Règlement du personnel de l'UNESCO**

فالإضراب، مثلاً، كأحدى الأساليب التي تلجئ إليها جمعيات الموظفين الدوليين المهنية للمطالبة بحقوقهم¹، لم تتناوله بالتنظيم، نصوص قانون الداخلي للمنظمة الدولية، ومن المستبعد أن يشمل هذا الحق بالرعاية القانونية مستقبلاً، بل من الفقه من رفض المبدأ من أساسه، حجته في ذلك أن اللجوء إلى الإضراب من شأنه تعطيل دور المنتظم الدولي في حفظ السلم والأمن الدوليين مع ترجيح أسلوب الحوار للمطالبة بالحقوق².

فرغم تجاهل غالب اللوائح الأساسية لشؤون الموظفين الدوليين لمسألة الإضراب ورفض الإدارة العامة الدولية الاعتراف به كحق إلى حد اعتباره عملاً يتنافى وواجب الولاء للمنظمة الدولية، يصر غالب الفقه على التأكيد عليه ويؤسس له على اعتبار أنه وسيلة شرعية مقررة بموجب المواثيق الدولية للحقوق الإنسان³ ووجه من أوجه الممارسة الفعلية للحريات الجماعية، وإحدى الوسائل السلمية للمطالبة بالحقوق المهنية⁴، مستندا على المبادئ العامة للقانون وحقوق الإنسان التي تبنتها المجتمعات المتحضرة⁵.

غير أنه، وإن تم التسليم، قضاءً، بحق الإضراب في نطاق الوظيفة العامة الدولية⁶، تبقى الممارسة الفعلية له مقيدة بجملة من الشروط⁷. منها: ضمان الحد الأدنى من الخدمة مع منح الإدارة الدولية

1- شهدت العديد من المنظمات الدولية و الإقليمية، في النصف الثاني من القرن الماضي، موجة من الإضرابات، من ذلك: إضراب موظفي UNESCO في 14/04/1962 و 25/05/1962، إضراب موظفي منظمة العمل الدولية في 8/3/1962 وإضراب شهر أبريل و جوان 1962 لموظفي المجموعة الأوروبية، موظفي FAO سنة 1970 و الحلف الأطلسي سنة 1975. لتفصيل في هذه الأحداث ينظر:

-ALAIN Pellet, «La Greve des Fonctionnaires Internationaux», RGDIP, 1975, p.11 .

2- يرى بعض من الفقه أن أساس الحق في ممارسة الحريات الجماعية لا يقتصر على النصوص القانونية المدونة، بل تتأكد مشروعيتها ضمن المبادئ العامة للقانون و حقوق الإنسان التي تبنتها المجتمعات المتحضرة. راجع في هذا الشأن:

- MOHAMED Bedjaoui, «Fonction publique internationale et influences nationales», Op.cit. p 384.

3- من ذلك: المادة 8 من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية و الإجتماعية و الثقافية، و المادة 6.4 من الميثاق الاجتماعي الإوربي.

4- صلاح الدين فوزي، النظام القانوني للوظيفة العامة الدولية، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 49. انظر ايضا:

-ALAIN Pellet, «La Greve des Fonctionnaires Internationaux», pp.28, 30.

5- P. RIVERO, «Les libertes publiques « les droits de l'homme », P.P.F, 1973, p111. Cit par ALAIN Pellet, Op. Cit, p.31

6- عند نظرها في الطعن المقدم من قبل الجمعية الدولية لموظفي "اليونيسكو" AIPU، أكدت المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية أن التعليم الصادر عن المدير العام ل' اليونيسكو" المتعلقة بتنظيم الحق في تكوين جمعيات المهنية و تحديد مجال نشاطها جاءت مقيدة للحريات الجماعية. تراجع تفاصيل

الحكم: Jugement n°1134, du 29/01/1992, Ngoma/ UNESCO . TAOIT

7- الاصل المشترك بين الوظيفة العامة الداخلية والوظيفة العامة الدولية أن كلاهما تقوم على مبدأ استمرارية و ديمومة نشاط المرفق العام المقيد لحرية ممارسة الإضراب، فقد أكد، ذلك، المجلس الدستوري الفرنسي في قرار له، بمناسبة إضراب موظفي المؤسسة الفرنسية للراديو والتلفزيون، جاء فيه على وجه

الخصوص: « Qu'en ce qui concerne les cervices publics, la reconnaissance du droit de gève ne saurait avoir pour

effet de faire obstacle au pouvoir du legislateur d'apporter à ce droit les limitations necessaires en vue d'assurer la continuité du service... que ces limitation peuvent aller jusqu'à l'interdiction du droit de grève aux agents dont la presence est indispensable pour assurer le fonctionnement du service dont l'interruption porterait atteinte aux beusoins essentiels du pays. ». Conseil Constitutionnel Français ,Décision du 25/05/1975. Cit. Eliane

Ayoub, «La fonction publique en vingt principes», Fricon-Roche, Paris, 1994, p.17

صلاحية الخصم من راتب الموظف عن كل يوم إضراب¹.

الفرع الثالث: الحق في الحماية القضائية أساسه ونطاقه

تعتبر الحماية القضائية من الضمانات الأساسية المقررة في نطاق الوظيفة العامة الدولية، حيث يتولى القاضي الإداري الدولي سلطة رقابة المشروعية البعدية على القرارات الإدارية الصادرة عن المنظمة الدولية بما يتوافق مع مبدأ الحماية الوظيفية المقررة من قبل أغلب النظم القانونية للوظيفة العامة. كما تتأسس الحماية القضائية المكفولة للموظف الدولي على مجموعة من المبادئ القانونية يتحدد من خلالها نطاق ممارسة هذا الحق وحدود تطبيقاته القضائية .

والمؤكد، أيضا، أن الضمانات الممنوحة للموظفين الدوليين تتقارب في مبادئها وقواعدها بتلك المقررة لمصلحة الموظفين في الأنظمة القانونية الداخلية لاسيما حق اللجوء إلى القضاء المختص لمنازعة قرارات الإدارة العامة. فحق الطعن القضائي على قرارات المنظمة الدولية هو الأسلوب الكفيل لمواجهة تعسف الإدارة العامة الدولية وشكلا من أشكال التصدي للضغوطات الممارسة من قبل الدول الأعضاء وتدخلها في شؤون الوظيفة العامة الدولية².

فالمفترض أن يؤسس حق الموظف الدولي في الحماية القضائية على عدة اعتبارات تتعلق بطبيعة الوظيفة العامة الدولية ومبادئها الأساسية المتمثلة في الاستقلالية والحياد، كما يتحدد نطاق ممارسته بالنظر إلى طبيعة القضاء المختص وحدود صلاحياته المقرر بموجب نظامه الأساسي.

أولا: أساس حق الموظف الدولي في الحماية القضائية

لقد ظهر انقسام واضح بين دعاة حصر اختصاص النظر في طعون الموظفين الدوليين ضد قرارات الأجهزة الإدارية للمنظمات الدولية بيد هذه الأخيرة التي تحوز سلطة تنفيذ لوائح شؤون الموظفين مع كفالة حق التظلم الإداري، وبين مؤيدي أسلوب الطعن أمام القضاء المختص بمنازعات الوظيفة العامة الدولية، مسaire لما هو جار العمل به في الأنظمة القضائية الوطنية. فكان منتهى التباين أن اعتنقت أغلب المنظمات الدولية الأسلوبين معا مع التأكيد على الحق في الطعن القضائي لعدة اعتبارات أهمها³:

1- David RUZIE, « Les fonctionnaires internationaux », Op, cit, p59.

2- للتفصيل في إشكالية تدخل الدول في شؤون الوظيفة العامة الدولية، يراجع بحث المشار إليه سابقا:

- MOHAMMED Bedjaoui, « Fonction publique international et influences nationales », .

- عز الدين فوده، فكرة إنشاء محكمة دولية لحقوق الإنسان في ضوء مركز الفرد في القانون الدولي و أمام المحاكم الدولية، مجلة مصر المعاصرة، العدد324، سنة1966، ص156. أورده: إسماعيل فاضل حلواص، رسالة الماجستير المشار إليها سابقا، ص26.

3- من بين المنظمات التي تبنت أسلوب الإداري في حل المنازعات التي تنور بين المنظمة وموظفيها، نجد "عصبة الأمم" و ذلك بمنح موظفي الأمانة

- اختلاف طبيعة الوظيفة العامة الدولية عن الوظيفة العامة الوطنية من حيث اتساع نطاق الرقابة القضائية، وبالتالي الوضع لا يساير طبيعة الإدارة العامة الدولية، كونها تخضع لإرادة الدول عن طريق أجهزتها التشريعية، إذ يظل الرئيس الإداري الأعلى رهن رقابة هذه الأجهزة دون غيرها، مما يضيف على قراراته حصانة لا يمكن الطعن عليها مطلقاً.

- إن إنشاء هيئة إدارية، تتكون من ممثلي الدول الأعضاء لهم صفة سياسية أكثر منها إدارية فنية مهمتها الفصل في قرارات الرئيس الإداري المخالفة للقانون، حتماً ينسحب على قراراتها الطابع السياسي، بل تجعل منها طرفاً وقاضٍ في أن واحد بما يتعارض مع مبدأ حياد واستقلالية الجهة المختصة بنظر في الطعون، بل يعد خرقاً لقواعد العدالة والإنصاف وتعدّي على إحدى مقومات الوظيفة العامة الدولية، بل مساساً باستقلالية المنتظم الدولي ككل¹.

- في ظل الأسلوب الإداري وفي غياب قضاء مختص، يصعب على الموظفين الدوليين اللجوء إلى القضاء الوطني للطعن على قرارات الإدارة العامة الدولية لانهيار اختصاصه بسبب الحصانة القضائية التي تتمتع بها المنظمات الدولية بما يعفيها من الخضوع للقضاء الوطني ما لم تتنازل عنها بإرادتها الحرة².

استناداً إلى هذه الاعتبارات، وبالرغم من لجوء بعض المنظمات الدولية إلى إقامة لجان تتولى النظر في الطعون الإدارية، يصر غالبية فقهاء قانون الإداري الدولي على التأكيد على ضرورة تبني الأسلوب القضائي لملاءمته لطبيعة الوظيفة العامة الدولية، بالنظر إلى الصعوبات الناجمة عن تبني الأسلوب الإداري لحل المنازعات التي تثور بين المنظمات الدولية وموظفيها.

ففي ظل السلطة التقديرية، الواسعة، الممنوحة للإدارة العامة الدولية اتجاه موظفيها، مثلما هو سائد في أغلب النظم القانونية الداخلية، فإن وجود قضاء مختص، يناط به حماية حقوق الموظفين

حق الطعن أمام مجلس العصبية. وضع لم يستمر طويلاً، فأُنشئت المحكمة الإدارية للعصبية بالتالي تبني الأسلوب القضائي لفض المنازعات الوظيفية. أنظر: جمال إسماعيل طه ندا، الرسالة المشار إليها سابقاً، ص 280.

1- توصيف يرجع بنا إلى عهد الإدارة القاضية الذي شهدها قضاء المنازعات الإدارية في فرنسا بعد الثورة، و لعل بإصدارها في 17-12-1920 فقد احتفظت جمعية "عصبية الأمم" لنفسها بحق التصدي لمنازعات قرارات إدارة العصبية بإصدارها فراراً منحت بموجبه طائفة من موظفيها حق التظلم أمامه. نفس الأسلوب تبناه مكتب العمل الدولي، حيث أجاز حق الطعن للموظفين أمام مجلس إدارة المكتب. عبد العزيز سرحان، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 215.

2- لقد تمت الإشارة سابقاً إلى موقف بعض المحاكم الوطنية من مسألة الاختصاص، من ذلك رفض القضاء البلجيكي النظر في دعوى مرفوعة ضد الجماعة الأوربية للفحم والصلب من قبل أحد موظفيها، وأقراره بأن النظام القانوني البلجيكي لا ينطبق على النصوص الخاصة بالتعيين في هذه المنظمة. نفس الموقف تبناه القضاء الإيطالي بقضائه بعدم الاختصاص بنظر في المنازعة التي نشأت بين المعهد الدولي للزراعة وموظفيه. تراجع القضية:

Institut international d'agriculture/ Profilli « cour de cassation », Rome, 28-01-1931.A.D, Case N°254.

أورده: جمال طه ندا، مسؤولية المنظمات الدولية عن أعمال موظفيها، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مشار إليها سابقاً، 984، ص 281.

الدوليين ضد أية إساءة أو تعسف الإدارة، يعد ضروريا لضبط التوازن الفعلي بما يكفل حفظ مصالح المنتظم من جهة ومصالح موظفيه من جهة أخرى¹.

وبالرجوع إلى بعض اللوائح الداخلية للمنظمة الدولية، وفي مقدمتها اللوائح الأساسية لشؤون الموظفين، نجد أنها فصلت في الأحكام المنظمة لممارسة الحق في اللجوء إلى القضاء². لذا تعد اللوائح الأساسية لشؤون الموظفين الأساس القانوني الذي يستند إليه لإنشاء المحاكم الإدارية الدولية³.

كما يسند فريق من الشراح أساس هذا الحق على اعتبار أنه ضمانات أساسية مقررة لمصلحة الموظف الدولي، وتطبيقا لمبدأ مسؤولية المنظمة الدولية عن تنفيذ التزاماتها، ووسيلة للطعن ضد ما قد يصدر من قرارات تمس، سلبا، بمركزه القانوني. ويمكن تحديد طبيعة هذه الضمانات من حيث أن:

- الحماية القضائية من ضمانات الوظيفة العامة الدولية: تعتبر الحماية القضائية ضمانات أساسية أقرها قانون الوظيفة العامة الدولية بما أنها تتيح للموظفين الدوليين إمكانية اللجوء إلى القضاء الإداري الدولي لإلزام إدارة المنظمة الدولية باحترامها⁴. كما أنها صورة من صور رقابة مشروعية على أعمال إدارة المنظمة الدولية⁵.

- الحماية القضائية حق مقرر لمصلحة الموظف الدولي: إلى جانب تسليم أغلب الفقه بمبدأ الحماية القضائية، باعتبارها مبدأ من مبادئ القانون العامة⁶ وحق من الحقوق الأساسية المكفولة للموظف الدولي. فقد أشارت مختلف اللوائح الأساسية لشؤون الموظفين الدوليين لهذه الحماية لتمكين

1- « Il est... de jurisprudence (voir, par exemple, le Jugement 1330, Affaire Bangasser et Consort...) que le droit de recourir a des juridictions administratives internationales fait partie des garanties essentielles dont les fonctionnaires internationaux ne peuvent être privés. » **Jugement n° 1660 du 10.07.1997, AELE. TAOIT.**

2- بحسب توصيف لفقهاء عبد العزيز سرحان، فإن المراكز القانونية لأطراف العلاقة القائمة في نطاق الوظيفة العامة الدولية يحكمها القانون الداخلي للمنظمة الدولية، أي القانون الإداري الدولي وهو ذاته القانون الذي يقرر الحق في الحماية القضائية، وبناء عليه أخذت المنظمة الدولية على عاتقها عبئ إنشاء المحاكم الإدارية الدولية وعهدت إليها حل منازعات الوظيفة العامة الدولية: انظر مؤلفه: **القانون الدولي الإداري**، سابق الإشارة إليه، ص 237.

3- « 1. En cas de rejet explicite, total ou partiel, ou de rejet implicite de la réclamation visée à l'Article 59, le réclamant ou la réclamante peuvent introduire un recours devant le tribunal administratif institué par le Comité des Ministres. » **Article 60, Statut du personnel du conseil de l'Europe.**

4- من اللوائح الأساسية التي أخذت بتعدد الجهات القضائية الفاصلة في منازعات بحسب طبيعتها، لائحة موظفي منظمة التغذية والزراعة للأمم المتحدة:

«Le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail, suivant les conditions fixées dans son statut, connaît des requêtes des membres du personnel invoquant la non-observation des conditions d'engagement et des conditions d'emploi, y compris toutes dispositions applicables du Statut et du Règlement du personnel, et statue sur ces requêtes. Toutefois, il ne connaît pas des cas qui relèvent du Tribunal administratif des Nations Unies, aux termes de l'article 301.11.3 ci-après.»

«Le Tribunal administratif des Nations Unies, suivant les conditions fixées dans son statut, connaît des requêtes des membres du personnel invoquant la non-observation des règlements de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, à laquelle les membres participent en vertu des dispositions de l'article 301.6.1 ci-dessus, et statue sur ces requêtes.» **Article XII, Statut du personnel FAO.**

4 - في هذا المعنى ينظر: **عبد المعز عبد الغفار نجم**، القانون الدولي الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 103.

5- جمال طه ندا، رسالة مشار إليها سابقا، ص 44.

6- **Jugement n°144 du 16/04/1971, Samaan, TANU.**

الموظفين الدوليين من ممارسة حق الطعن على القرارات الإدارية التي تمس بمصالحهم أمام المحكمة المختصة¹. وقد أكد قضاء المحاكم الإدارية الدولية على هذا المبدأ القائم على أساس حق الموظف الدولي في أن تسمع شكواه ضد قرار ماس بمصلحه². وقد ثبتت آراء محكمة العدل الدولية ذلك³.

- الحماية القضائية أسلوب للطعن القضائي: إن الحماية القضائية إنما هي أسلوب من أساليب الطعن، يلجئ الموظف الدولي من خلاله إلى القاضي المختص لمنازعة القرار الماس بمركزه القانوني بدعوى فحص مشروعيته، أو المطالبة بالتعويض عما لحقه من ضرر جراء ذلك، في ظل استحالة التوجه إلى القاضي الوطني لمرافعة الحقوق.

- الحماية القضائية تجسد فعلياً مبدأ مسؤولية المنظمة الدولية: تعتبر الحماية القضائية إحدى التطبيقات العملية لتفعيل أحكام المسؤولية القانونية للمنظمة الدولية بطريق المساءلة القضائية عن أعمالها غير المشروعة التي تمس بحقوق موظفيها⁴. فالمبدأ المسلم به من قبل الفقه والقضاء الدوليين يؤكد على أنه لا يمكن لقواعد المسؤولية، في نطاق الوظيفة العامة الدولية، أن تجد لها أثر لتحقيق التوازن المصالح بين المنظمة الدولية وموظفيها إلا بتفعيلها بطريق الدعوى القضائية⁵.

فبالرغم من صعوبة تحديد مفهوم الحماية القضائية في نطاق الوظيفة العامة الدولية إلا أنه يمكن تعريفها على أنها: «مجموعة القواعد المقررة، بموجب أحكام قانون الوظيفة العامة الدولية، المحدد لشروط وآليات حماية حق الموظفين الدوليين في المنازعة القضائية للقرارات الصادرة عن إدارات المنظمات الدولية أمام القضاء المختص».

1- «Il est institué une procédure formelle d'administration de la justice comportant un double degré :

a) Le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies connaît, dans les conditions fixées par son statut et son règlement, des requêtes des fonctionnaires qui invoquent la non-observation des conditions d'emploi ou du contrat de travail, y compris toutes dispositions applicables du Statut et du Règlement du personnel, et statue sur ces requêtes.

b) Le Tribunal d'appel des Nations Unies connaît, dans les conditions fixées par son statut et son règlement, des recours formés par l'une ou l'autre partie contre les jugements du Tribunal du contentieux administratif.»

Article 11.1, Statut du personnel de l'ONU.

-«1. La Cour de justice des Communautés européennes est compétente pour statuer sur tout litige entre les Communautés et l'une des personnes visées au présent statut et portant sur la légalité d'un acte faisant grief à cette personne au sens de l'article 90 paragraphe 2. Dans les litiges de caractère pécuniaire, la Cour de justice a une compétence de pleine juridiction.» **Article 91, Statut des fonctionnaires de la (C.E.E) 11 (C.E.E.A.).**

2- Jugement n°92 du 11-10-1966, Varlocosta patrono C/FAO,TAOIT.

3- إن الحق في محاكمة عادلة مبدأ قضائي مقرر ضمن اللوائح الأساسية للمحاكم الإدارية الدولية . راجع : - الفتوى بخصوص آثار الأحكام بالتعويض الصادرة عن المحكمة الإدارية للأمم المتحدة 13/07/1954، ص 39. والمادة 06 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، و المادة 47 من ميثاق الحقوق الأساسية للإتحاد الأوروبي.

4- أحمد أبو الوفا، جامعة الدول العربية كمنظمة دولية إقليمية (دراسة مقارنة)، مرج سابق، ص 468.

5- راجع: فتوى محكمة العدل الدولية بخصوص أحكام التعويض الصادرة عن المحكمة الإدارية للأمم المتحدة لسنة 1954، سابق الإشارة إليه.

هذا، وكما يمكن التأكيد، بناءً على ما سبق، على أن غالبية الفقه يجمع على ضرورة وجود هيئة، ذات طابع قضائي، تتولى التصدي لقرارات إدارة المنظمة الدولية ذات الصلة بشؤون الموظفين، بما فيها القرارات التأديبية. كما لا يمكن تجاوز الأهمية التي تكتسيها هذه الحماية كونها من الحقوق الأساسية المقررة لمصلحة الموظفين الدوليين في مواجهة المنظمة الدولية. وحتى تتجسد هذه الضمانة، فعليا، وجب توافر مجموعة من الشروط يراها كثيرون من متطلبات وجود المحاكم الإدارية الدولية¹:

أ. قيام مرفق عام دولي (منظمة دولية):

من المسلم به ضرورة تلازم وجود الوظيفة العامة الدولية مع وجود منظمة دولية تستعين بعدد من الموظفين الدوليين للقيام بمهامها الدولية. فالمنظمة الدولية، كطرف ممتاز في هذه العلاقة، لا يمكن التسليم بصفقتها كشخص قانوني دولي إلا بتوافر عناصر محددة².

ب. وجود موظف دولي طرفاً في العلاقة مع المنظمة الدولية:

بما أن الحماية القضائية تنصب على حقوق والتزامات أطراف علاقة قائمة في نطاق الوظيفة العامة الدولية، يستلزم، لتحقيق هذا الشرط، وجود رابطة تبعية وظيفية بين شخص طبيعي ومنتظم الدولي، إذ لا يملك الأشخاص طبيعياً حق منازعة قرارات المنظمة الدولية ما لم تثبت صلتهم بهذه الأخيرة بقرارات التعيين أو عقود الاستخدام.

ج. أن يتحدد النظام القانوني للموظفين الدوليين بطريقة دولية:

يقتضي هذا الشرط وجود قواعد قانونية تحكم المركز القانوني للموظف الدولي، يتكفل الجهاز العام للمنظمة الدولية بوضعها بمعرفة الدول الأعضاء لضمان التزامها بأحكامها، فيما تتجلى أهميتها في أنها توضح الطبيعة القانونية للوظيفة العامة الدولية وما يترتب عنها من حقوق والتزامات تتأكد من خلالها شروط وآليات ممارسة الحق في الحماية القضائية.

1- محمد عبد الرحمان إسماعيل علي الذري، الحماية القضائية للموظف الدولي، أطروحة دكتوراه مشار إليها سابقاً، ص 118.

2- تتحدد هذه الشروط في :

أ. أن تتسم بالطابع الحكومي، أي أن تكون الأطراف المنشأة والمكونة لها حكومات دول بصفقتها الرسمية، إذ أن غياب هذا العنصر يفقد الوظيفة العامة صفتها الدولية.

ب. أن يكون قد أسند لها مهام محددة بصفة الدائمة ومستمرة.

ج. أن يكون تابعها دولي من حيث نطاق نشاطاتها.

د. أن يحكمها نظام قانوني يستمد مشروعته من مصادر القانون الدولي العام.

هـ. أن يكون لها وكيل يعبر عن إرادتها المستقلة عن باقي أشخاص القانون الدولي

- للتفصيل في موضوع المنظمة الدولية، يراجع الباب الثاني من الأطروحة. راجع أيضاً: محمد عبد العزيز سرحان، القانون الدولي الإداري، ص 63.

عصام زنتي، القضاء الإداري الدولي، ص 38.

ثانياً: نطاق الحماية القضائية للموظف الدولي

إن تحديد نطاق الحماية القضائية للموظف الدولي يتوقف على الغرض الذي تقررت لأجله. والمفترض، مثلما هو مقرر ضمن النظم الأساسية للمحاكم الإدارية الداخلية، أن اختصاص القضاء الإداري الدولي مقيد حصراً بنص مما يستوجب مراجعة اللوائح الأساسية ذات الصلة. كما يشير موضوع اختصاص المحاكم الإدارية الدولية إشكالاً¹: يتعلق الأول بطبيعة المحاكم الإدارية الدولية بالمقارنة مع باقي المحاكم، سواء الدولية أو الوطنية. أما الإشكال الثاني، فمرده ضرورة تحديد طبيعة العلاقة التي تربط المحكمة الإدارية بالمنظمة الدولية.

إن ثبوت قبول المنظمة الدولية بولاية محكمة إدارية دولية لا يطرح إشكالا عندما تكون المنظمة هي من أنشأتها²، إلا أن مد الاختصاص ليشمل منظمات دولية أخرى لا يتأسس إلا بناء على القبول بالولاية القضائية في شكل إعلان انضمام للنظام الأساسي للمحكمة³. كما أثرت المشكلة مد

1- إشكالان أجتهد الكثير من شراح القانون لتجاوزهما، فإلا خلاف عند أغلبهم من كونها جهة اختصاص قضائي إداري وليست محكمة قضاء مدني أو جنائي، فهي تمارس كامل سلطاتها القضائية باستقلالية تامة للفصل في منازعات ذات طبيعة خاصة أطرافها شخص قانوني دولي وشخص طبيعي لا يتمتع إلا بأهلية التقاضي في مواجهة هذا الشخص القانوني الدولي. و قد عبرت "كاترين كومت"، أمينة ضبط المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية بالقول:

«...quant à la nature du Tribunal, il convient de préciser que ce dernier n'est ni une juridiction pénale ni une juridiction civile; il n'est pas non plus une cour des droits de l'homme. C'est un tribunal administratif. Conformément à son Statut, il a pour mission d'examiner des requêtes formées par des fonctionnaires qui considèrent que les dispositions des Statut et Règlement régissant leur relation d'emploi leur ont été appliquées de manière injuste, ou ont été ignorées, et de veiller à ce que les administrations en cause soient amenées à répondre de leurs actes en cas d'abus d'autorité ou d'arbitraire dans l'application des dispositions des dits Statut et Règlement.» **Catherine Comtet-Simpson, Op. Cit., p6.**

2- تنشأ المحكمة الدولية الإدارية، عادة، بواسطة إحدى أجهزة المنظمة الدولية، وبالاخصيص الجهاز العام الحائز على السلطة العامة والمعبر الحقيقي عن إرادة الدول الأعضاء. على سبيل المثال: أنشئت المحكمة الإدارية للأمم المتحدة بقرار صادر عن الجمعية العامة في 24 نوفمبر 1949، و المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية بقرار صادر عن المؤتمر العام في دورته الثانية بتاريخ 10 جوان 1949، محكمة الجامعة العربية (تبنى مجلس الجامعة مبدأ إنشاء المحكمة الإدارية، في الدورة الثالثة والعشرون، بقراره رقم 931 المؤرخ في 31 مارس 1953، وفي الدورة الوحيدة والأربعين أصدر مجلس الجامعة العربية القرار رقم 1980 المؤرخ في 31 مارس 1964). أما المحكمة الإدارية لمجلس أوربا فقد أنشأت بموجب القرار رقم 11/94 الصادر عن اللجنة الوزارية بتاريخ 5 أبريل 1994). المحكمة الإدارية التابعة ل"المجموعة الأوربية"، حيث أسندت، في بداية الأمر، صلاحية حسم المنازعات إلى لجنة ذات طابع قضائي، ملحقه بالأمانة العامة، تسمى " لجنة الطعن للمجموعة الأوربية "، انشئت بموجب قرار صادر عن مجلس الوزراء المنعقد بتاريخ 06 مارس 1965 وتم التأكيد عليه بصفة نهائية في 05 أبريل 1965. بقيت التسمية نفسها إلى غاية 05 أبريل 1994، حولت إلى "محكمة المجموعة الأوربية" بقرار من مجلس الوزراء رقم 11/94 المؤرخ في 05 أبريل 1994 تم تعديل نظامها الأساسي بقرار من المجلس رقم 19/99 بتاريخ 16 نوفمبر 1999، دخل حيز النفاذ بدءاً من 1 جانفي 2000. محكمة الوظيفة العامة للإتحاد الأوربي المسماة "محكمة الوظيفة العامة" التي أنشئت بقرار من المجلس الأوربي المؤرخ في 2 نوفمبر 2004 (الجريدة الرسمية (JO L 333 du 9.11.2004, p. 7)).

3- خلافاً لما جرى عليه العمل أمام محكمة العدل الدولية من جعل اختصاصها معقوداً بإرادة أطراف النزاع بوصفه اختصاص إداري غير ملزم، تتمتع المحكمة الإدارية باختصاص إلزامي بحيث يمكن لجميع الموظفين اللجوء إلى المحكمة بغض النظر عن موقف المنظمة من الدعوى. حيث تنص الفقرة الأولى من المادة 34 من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية على أن: «للدول وحدها الحق في أن تكون أطرافاً في الدعاوى التي ترفع للمحكمة».

- كما يجب الإشارة على أن هذا الوضع يعني فقط المنظمة التي أنشئت المحكمة الإدارية كجهاز مساعد لها على حل المنازعات التي تثور بينها وبين موظفيه. أما بالنسبة للمنظمات الأخرى فيتوقف امتداد الاختصاص القضائي على شرط سابق عن تصدي المحكمة للمنازعة، إذ يجب أن تعلن المنظمة

اختصاص المحكمة بالنظر في المنازعات التي تكون بعض الهيئات الفرعية التابعة لمنظمة قبلت بولاية المحكمة، خاصة إذا لم تفصل النظم الأساسية في ذلك. في الوقت لم يحسم القضاء الإداري الدولي المسألة، خاصة ضرورة صدور تصريح مستقل عن الهيئات الفرعية، أو التابعة للمنظمة وظيفياً، يُفصح من خلاله عن قبولها بولاية المحكمة¹.

فإذا كانت القاعدة تقرر أن يستند القضاء الإداري الدولي، عند ممارسته لاختصاصه كجهة

صراحة قبولها ولاية المحكمة، و بالتالي ليس على المحكمة أخذ رأي المنظمة فيما يمكن أولاً يمكن أن تقبله من دعاوى موظفيها. مثال ذلك، ما نصت عليه المادة الثانية من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية:

« 4. Le Tribunal est compétent pour connaître des différends issus de contrats auxquels l'Organisation internationale du Travail est partie et qui lui attribuent compétence en cas de différend au sujet de leur exécution.

5. Le Tribunal connaît en outre des requêtes invoquant l'inobservation, soit quant au fond, soit quant à la forme, des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires ou des dispositions du Statut du personnel des autres organisations internationales satisfaisant aux critères définis à l'annexe au présent Statut qui auront adressé au Directeur général une déclaration reconnaissant, conformément à leur Constitution ou à leurs règles administratives internes, la compétence du Tribunal à l'effet ci-dessus, de même que ses règles de procédure, et qui auront été agréées par le Conseil d'administration. »- **Article II, Statut du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, Adopté par la Conférence internationale du Travail le 9 octobre 1946 et modifié par la Conférence le 29 juin 1949, le 17 juin 1986, le 19 juin 1992, le 16 juin 1998 et le 11 juin 2008.**

- انظر أيضاً: المادة 14 من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية للأمم المتحدة (قرار الجمعية العامة رقم 4/351 المؤرخ في 24 نوفمبر 1949).

- ونفس المبدأ قائم بالنسبة للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية، حيث تنص المادة 17 من نظامها الأساسي والمعدلة بقرار من مجلس الجامعة رقم 2414 الصادر بتاريخ 7 مارس 1968، على أنه: « يلجئ إلى المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية:

أ- الهيئات التابعة لجامعة الدول العربية.

ب- كل هيئة أو مؤسسة منبثقة عن الجامعة بقرار من مجلسها إذا تقدمت بطلب يوافق عليه الأمين العام، وتنص فيه الهيئة على التزامها

بالنظام الأساسي والنظام الداخلي للمحكمة و تنفيذ أحكامها، و على حصتها من نفقات المحكمة.»

- و قد أكد القضاء الإداري الدولي مبدأ التصريح المسبق بقبول الولاية القضائية:

«2. Le Tribunal reconnaît que sa déclaration d'incompétence a pour effet regrettable de priver le sieur Brache de tout recours juridictionnel pour statuer sur l'illégalité alléguée de la rupture de son contrat d'engagement. Mais, tant une juridiction d'attribution, il est impérativement tenu par les dispositions statutaires qui ont déterminé sa compétence; et il ne peut appartenir qu'à l'Organisation intéressée d'apprécier si elle estime opportun de doter ses agents d'une garantie aujourd'hui accordée à la grande majorité des fonctionnaires internationaux.» **Jugement No 137, du 11 octobre 1968, Brache, Guillermo Rafael, OMS, TAOIT.**

1- أبرز حالة، أثير بمناسبة الإشكال، تتعلق ب قضية "NAVARETTE" حيث انتهت محكمة منظمة العمل الدولية إلى التصريح بعدم اختصاصها بالنظر في دعوى ضد المكتب الإقليمي لمنظمة الصحة العالمية الممثلة ب "معهد أمريكا الوسطى و بنما الوسطى" INCAOP" و المرتبط بمنظمة الصحة للدول الأمريكية لانعدام التصريح بالولاية القضائية.

- راجع: **Jugement N°650 , du 18 mars 1985 NAVARETTE/PAHO .TAOIT.**

- و في قضية أخرى قدر القضاء خلاف ذلك، حيث صرحت المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية بانعقاد اختصاصها من خلال حكم أصدرته في طعن تقدم به أحد الموظفين العاملين بأحد الفروع التابعة للمنظمة ضد قرار إدارة الفرع و القاضي بجرمانه من بعض الامتيازات المقررة بموجب لائحة الموظفين، وقد تصدت المحكمة للدعوى بالرغم من أن المدعي لم يؤسس طعنه على النصوص التي تميز له حق الطعم أمام المحكمة وتؤسس لاختصاص هذه الأخيرة للنظر في الدعوى، كونه موظف في إحدى الفروع خارج مقر الأمانة العامة للمنظمة. أنظر: إسماعيل فاضل حلوان آدم الشمري، رسالة سابق الإشارة إليها، ص81.

- راجع: حكم المحكمة رقم 11 الصادر في 12-8-1953 في قضية "DESRANGES" المشار إليه سابقاً.

قضائية¹، إلى نصوص الاتفاقيات الدولية أو اللوائح المنشأة له، بما يتوافق وصحيح المشروعية، حسب تأكيد فقه القانون الإداري الدولي². إلا أن هناك بعض الحالات النادرة قدر فيها القضاء إسناد اختصاصه على المبادئ العامة للقانون³.

فالمبدأ يقرر أن تلتزم المحاكم الإدارية الدولية، طبقاً لاختصاصها وفي جميع الأحوال، بما ورد في نظامها الأساسي، وبما يمكنها من التصدي للطعون التي يتقدم بها الموظفون ضد القرارات النهائية الصادرة عن الأجهزة الإدارية للمنظمات الدولية، والتي تعد انتهاكاً للشروط العقدية أو اللائحية⁴. والراسخ قضاءً، أيضاً، أن للمحاكم الإدارية الدولية صلاحية الفصل في مسألة الاختصاص⁵. فقد دعت الضرورة عند ممارسة الاختصاص، بما يتفق مع متطلبات الوظيفة العامة الدولية، إعمال مبدأ التفسير الواسع للنصوص على النحو الذي أشارت إليه محكمة العدل الدولية⁶. فيما تجيز بعض اللوائح الأساسية لبعض المنظمات الدولية، للجهاز العام حق طلب الرأي الاستشاري من محكمة العدل الدولية⁷، سواء في ما يتعلق بطلب التصدي للدعوى، أو بخصوص الأحكام النهائية الصادرة عن المحاكم الإدارية الدولية¹.

1- **Jugement N°137,du 3-11-1963, Brache/TAIOT.**

2- **ALAIN Plantey, FRANCOI Lorient, Op cit, p.410.**

3- «Attendu que le requérant allègue vainement que le droit anglais serait applicable, à titre de droit national, alors que le Tribunal est lié exclusivement par l'application du droit interne de l'Organisation et, en l'espèce, par les dispositions du Manuel administratif du BAT, ainsi que par les principes généraux du droit; » - **Jugement N°28,du 12-07-1957, Waghorn , TAIOT.**

4- **عصام محمد زنتي، المرجع السابق ، ص61.**

5- قاعدة مؤكدة ضمن النظم الأساسية للمحاكم الإدارية الدولية، مثال ذلك:

« 3. En cas de contestation touchant sa compétence, le Tribunal décide. », **Article 2, Statut du TANU.**

«La compétence du tribunal ressort des dispositions de l'article 60 du Statut du Personnel. En cas de contestation sur le point de savoir s'il est compétent, le tribunal décide. » **Article 4, Statut du Tribunal, Administratif du Conseil de l'Europe (TACE).** ANNEXE XI ,Statut du personnel du Conseil de l'Europe , Comité des Ministres ,Résolution Res(2005)5 du 7 septembre 2005.,: (Statut du tribunal administratif, modifié Res(94)11 du 5 avril 1994, la Résolution Res(99)19 du 16 novembre 1999, avec effet au 1er janvier 2000, la Résolution CM/Res(2013)64 du 11 décembre 2013, avec effet au 1er janvier 2014 et la Résolution CM/Res(2014)4 du 11 juin 2014.)

و يؤكد نص المادة الثانية من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، نفس المبدأ مع إمكانية طلب رأياً استشارياً من محكمة العدل

الدولية استناداً لنص المادة 11.

« 7. En cas de contestation sur le point de savoir s' il est compétent, le Tribunal décide, sous réserve des dispositions de l'article XII. » **Article II, Statut du TAOIT.**

6- جاء ضمن الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية، و المتعلق بطلب "اليونسكو" فتوى حول أحكام المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية: « إن الاعتبارات المتعلقة بسيادة الدول تؤدي إلى الأخذ بمبدأ التفسير الضيق إذا تعلق الأمر بتحديد مدلولات النصوص الخاصة باختصاص المحاكم الدولية، ذلك من الحالات التي يكون فيها النزاع في مسألة ما بين دولتين ذات سيادة أو بين منظمة دولية وأحد موظفيها، إذ يكون بالإمكان في هذه الحالة التحرر جزئياً من إطار التفسير الضيق والتحديد الملزم للاختصاص». **فتوى صادرة في 23-10-1956.** راجع: **موجز أحكام وفتاوى المحكمة،** مشار إليها سابقاً، ص47.

7- تنص الفقرة الأولى من المادة 11 من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية على إمكانية طلب الرأي الاستشاري.

كما أنه، وبالرغم من عدم قدرتها على تعديل أو إلغاء نظامها الأساسية، إلا الأجهزة القضائية الإدارية الدولية تحوز صلاحية الفصل في مساءلة الاختصاص استنادا للمبادئ العامة للوظيفة العامة الدولية ومبادئ العدالة والإنصاف².

وعليه، يمكن التأكيد على أن مظاهر الحماية القضائية في نطاق الوظيفة الدولية تتلخص في تقرير سلطة القضاء المختص بالنظر في المنازعات التي تثور بين المنظمة الدولية وموظفيها بغرض:

- حسم المنازعة بالاستناد إلى قانون الوظيفة العامة الدولية، وإن اضطر القاضي الإداري الدولي إلى البحث عن حلول خارج مصادرها، فله أن يجتهد درءا لشبهة إنكار العدالة.
- إثبات صحة إدعاءات الموظف الدولي من عدمها، في مواجهة الإدارة العامة الدولية، بإصدار حكم يقضي إما بإلغاء القرار المطعون في شرعيته، أو إلزام المنظمة الدولية بتنفيذ التزاماتها. فإن تعذر عليها ذلك بوجب عليها التعويض.
- إصدار أحكام قابلة للتنفيذ، بالنظر إلى طبيعة مركز المنظمة الدولية القانوني، وبما يحقق العدالة.

الفرع الرابع : الحقوق المالية

أقرت جميع اللوائح والنظم الداخلية للمنظمات الدولية جملة من الحقوق المترتبة عن شغل الوظيفة العامة الدولية، مثل الحق في الراتب مقابل الأداء الفعلي للعمل المسند بحكم الوظيفة، كما يقع على عاتقها ضمان الحد الأدنى للراتب لتمكين موظفيها من الوفاء بالتزاماتهم الاجتماعية بحكم مركزهم المهني في الإدارة العامة الدولية ومكائنتهم الاجتماعية.

وعليه، وجب على إدارة المنظمة الدولية الوفاء بالتزاماتها المالية تجاه مستخدميها، خاصة:

- حصولهم على مرتب يتناسب ومستوى المرتبات المعتمدة من قبل دولة المقر بالنسبة للوظائف العليا المماثلة.
- الاستفادة من الزيادات بسبب الترقية أو العلاوات الدورية التحفيزية.

-« 1. Au cas où le Conseil d'administration du Bureau international du Travail ou le Conseil d'administration de la Caisse des pensions conteste une décision du Tribunal affirmant sa compétence, ou considère qu'une décision du Tribunal est viciée par une faute essentielle dans la procédure suivie, la question de la validité de la décision rendue par le Tribunal sera soumise par le Conseil d'administration, pour avis consultatif, à la Cour internationale de justice. » **Article XII, Statut du TAOIT.**

1 - عمليا، تم الاستغناء عن هذا الأسلوب لسببين أساسيين، أولهما: أنه في أغلب الأحوال يتم القبول صراحة بأحكام المحكمة من طرف المنظمات الدولية، وثانيهما: أنه في حالة عزوف هذه الأخيرة عن طلب الرأي الاستشاري، يعني ذلك قبولها بتنفيذ أحكام المحكمة.

- **CATHERINE Comtet-Simpson**, « Tribunal administratif de l'OIT » Op ,Cit .p.7.

2 - **ALAIN Plantey, FRANCOI Lorient**, Op cit. p412

• الحصول على الحقوق المالية المكمل للراتب، خاصة: نفقات السكن، النقل، تدرس الأبناء، البدلات، إلى جانب التعويضات الدورية مثل: تحسين المستوى، التمكّن من لغة إضافية، تعويض الخبرة العلمية¹.

فعلى سبيل المثال، نصت المادة الثالثة من لائحة موظفي "الأمم المتحدة" على أن الأمين العام هو من يحدد مرتبات الموظفين طبقاً لما نص عليه الملحق الأول²، كما أقرت لائحة شؤون موظفي جامعة الدول العربية حق الموظف في الراتب الأساسي الذي يمنح لشاغلي نفس الوظائف³، فيما كفلت غالبية أنظمة التوظيف الأساسية الحق في العلاوات المالية سواء الدورية أو التحفيزية⁴. كما يتلقى الموظفون الدوليون عدة مكافآت مثل: مكافأة الاستقرار، حيث يمنح الموظف المعين خارج بلده مكافأة التحاقه بمكان تعيينه⁵، فضلاً عن علاوات الخدمة ومكافأة الترقية كلما استفاد الموظف من ترقية في المنصب أو في سلم الخبرة المهنية⁶.

كما لا تخلو لائحة من الإشارة إلى الحق في مكافأة نهاية خدمته، حيث قررت لائحة موظفي جامعة الدول العربية حق الموظف، الذي يترك الخدمة لسبب غير تأسيسي، في الاستفادة من هذه المكافأة⁷، والمؤكد أيضاً الحق في العطل العادية⁸، والاستثنائية⁹، وإجازات الأمومة المدفوعة

1- « a) Chaque membre du personnel a droit, dès son engagement initial, aux indemnités et allocations pour Les quelles il remplit les conditions fixées dans le Statut et Règlement du personnel, avec effet à compter de la date de sa nomination ; » **Disposition 103.7, Règlement du personnel de l'UNESCO.**

-راجع: لائحة شؤون موظفين ل"اليونسكو" والمتعلقة بالتعويضات و ملاحقها. www.unesco.org

2 - « Le/La Secrétaire général(e) fixe le traitement des fonctionnaires conformément aux dispositions de l'annexe I du présent Statut. » **Article 3.1, Statut du personnel de l'ONU.**

-« Le Directeur général fixe les traitements des membres du personnel conformément aux décisions de la Conférence générale. **Article 3.1, Statut du personnel de l'UNESCO.**

3- تنص لائحة موظفي الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، على استحقاق موظفي الجامعة رواتب أساسية وعلاوات وتعويضات، على أن يعاد النظر في قيمة التعويض حسب قيمة المعيشة في كل منطقة يعمل بها الموظف. راجع: المواد 28-29 من اللائحة.

4- حدد الملحق الأول بلائحة شؤون موظفي "الأمم المتحدة" المرتب الأساسي للأمين العام المساعد و الموظفين شاغلي المناصب العليا. فعلى سبيل المثال: يتقاضى الأمين العام المساعد أجر سنوي صافي مقدره \$194820 أمريكي. في حين يتقاضى موظف في الدرجة الدنيا من سلم الموظفين السامين أجر سنوي صافي يقدر بـ \$46553 أمريكي.

5- « Dans les conditions fixées à l'annexe VII, le fonctionnaire a droit au remboursement des frais qu'il a exposés à l'occasion de son entrée en fonctions, de sa mutation, ou de la cessation de ses fonctions, ainsi que des frais qu'il a exposés dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. » **Article 62, Statut du personnel de (C.E.E) - (C.E.E.A.)**

6- « a) On entend par « promotion » le passage d'un membre du personnel à une classe supérieure. La promotion peut être valable soit pour une durée indéterminée, soit pour une durée définie d'un an au moins. » **Disposition 104.13, Statut et Règlement du personnel de l'UNESCO.**

7- راجع: المادة 33 و ما يليه من لائحة شؤون الموظفين.

8 - « Tous les fonctionnaires ont droit à un congé annuel, conformément aux normes du régime commun des Nations Unies. » **Art 5.1, Statut du personnel de la CPI, Adopté par l'Assemblée des Etats Parties Deuxième session, New York, 8-12 septembre 2003, Doc ICC-ASP/2/Res.2.**

9- « Dans des cas exceptionnels, le/la Secrétaire général(e) peut accorder un congé spécial » **Art 5.2 du Statut du personnel de l'ONU.**

الأجر¹، فضلا عن الحق في الضمان الاجتماعي والرعاية الصحية² التي تكفل له المساعدة الطبية والتعويض عن الأضرار التي قد تصيبه أثناء تأدية مهامه³، على أن يتولى الجهاز الدولي صرف إعانة مالية لذوي الحقوق في حالة وفاة الموظف أثناء الخدمة⁴، زيادة على مؤخر مستحقاته المالية من راتب وعلاوات وتعويضات⁵.

الفرع الخامس: الإمتيازات

يتمتع الموظف الدولي بالامتيازات تجعله في وضع أفضل مما هو مقرر بالنسبة للأشخاص العاديين، من حيث حرية التصرف داخل إقليم دولة المقر، أو أثناء العبور، وعدم الرقابة على تصرفاته وممتلكاته. حقوق تشكل ضابط مهم يحول دون تعرضه للتدابير الإدارية والأمنية السارية في حق غيره، وما قد يترتب عنها، في حالة عدم الامتثال لها، ومن هذه الامتيازات:

أولا: حرية التنقل والمرور

يتمتع الموظف الدولي بحق المرور والتنقل بحرية على إقليم دولة المقر، أو دولة أخرى. فالدول ملزمة بموجب اتفاقيات، بكفالة ممارسة هذا الحق من خلال تزويده بوثيقة تثبت هويته في شكل جواز المرور.

- تراعي المادة 23 من النظام الأساسي لموظفي جامعة الدول العربية مرجعية المنظمة بمنح بعض الإجازات الرسمية المتزامنة مع المناسبات الدينية مثل عيد الفطر و عيد الأضحى و المولد النبوي الشريف.

1- « g) Les agents ont droit à un congé payé de maladie pour une durée maximum de quatre mois au cours d'une année quelconque de service, avec un maximum de quatre mois consécutifs, sur justification médicale reconnue par le Secrétaire général. » **ART20, du Statut et règlement et instructions applicables aux agents de l'OCDE.**

2- « Des dispositions sont prises pour assurer la participation des fonctionnaires à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies conformément aux Statuts de ladite Caisse. » **Art 6.1, du Statut du personnel de l'ONU.**

- كما أكدت المادة 12 من الميثاق الاجتماعي الأوربي على هذا الحق، و أركزت عليه لجنة الطعن التابعة لمجلس أوروبا حين تصديدها لظعن رقم 52/75/1981 في قضية *farcof* وآخرون، حيث أقرت بحكمها المؤرخ في 23-02-1983:

-« Un principe general de droit social [...]selon lequel tout employeur a l'obligation de veiller à ce que le personnel employé par lui bénéficie d'une couverture sociale adéquat » **David RUZIE** « *la protection des agents internationaux* » , colloque d'aix-en-provence, -les agents internationaux, 1984, Societe Francaise pour le droit international, Op, cit, p.298.

3- أكدت المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية على حق في تعويض بعض الموظفين الدوليين الذين مستهم أضرار بسبب طبيعة الوظيفة التي كانوا يشغلونها في مناطق ينتشر فيها الوباء و الأمراض و النزاعات و الحروب.

- **Jugement n°402 du 20-04-1980, Grosshoff ,TAOIT.**

- **Jugement n°1125 du 03/05/1993 , Maria Lehmann-Schuerter/ OTIF ,TAOIT**

4- **David RUZIE**,« *Juriprudence de TAOIT* »,AFDI, v37,1991,p.512.

5- « En cas de décès d'un fonctionnaire, le conjoint survivant ou les enfants à charge bénéficient de la rémunération globale du défunt «jusqu'à la fin du troisième mois suivant celui du décès.

En cas de décès du titulaire d'une pension ou d'une allocation d'invalidité, les dispositions visées ci-dessus s'appliquent en ce qui concerne la pension ou l'allocation du défunt. » **Article 70, Statut du personnel de (C.E.E) - (C.E.E.A.).**

وقد كانت "عصبة الأمم" أول منظمة منحت لموظفيها جواز مرور¹. إلا أنها قوبلت بالاعتراض من قبل بعض الدول، بحجة أنها وثيقة تشبه جواز السفر الذي يعد من أعمال السيادة التي لا تثبت إلا للدول. كما أصدر مجلس وكالة "الأمم المتحدة" للإغاثة قراراً، أوصى من خلاله بإصدار وثائق إثبات هوية وصفة الموظف الدولي، تيسراً لتنقلاته الرسمية، أطلق عليها تسمية "تذكرة المرور" على شرط اعتراف الدول بها².

أما بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية، فقد منحت اتفاقيات الأمم المتحدة، والوكالات المتخصصة، للأمين العام سلطة إصدار هذه الوثائق لفائدة الموظفين، لاستعمالها كجوازات مرور، أثناء التنقلات، لضمان معاملتهم كمبعوثين الدبلوماسيين، باستثناء الموظفين الدوليين الذين يحملون جنسية دولة المقر، والمستخدمين الذين تحددت أجورهم على أساس ساعات العمل اليومية³.

كما تضمنت اتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية أحكاماً مماثلة، منح على أساسها موظفي الجامعة "تذاكر مرور"، في شكل مستندات، تجيز لحاملها منح تأشيرات الدخول أو المرور، تكون مقبولة من جانب الدول الأعضاء⁴. على أن تتعهد حكومة دولة المقر، استناداً للفقرة (أ) من المادة السابعة من الملحق الخاص بالاتفاقية، بأن لا تعوق مرور موظفي الجامعة وعائلاتهم، من وإلى مقر الجامعة، أو من تكفل لهم الحماية اللازمة في تنقلاتهم بغض النظر عن جنسياتهم⁵.

ثانياً: المزايا المالية

لا شك، أن إخضاع الموظف الدولي للنظام الضريبي، في دولته، يمثل إخلالاً بمبدأ المساواة بين

1- كان ذلك عام 1920. انظر في هذا الشأن: هاني الرضا، مرجع سابق، ص 249.

2- القرار الصادر خلال الدورة الأولى للمجلس المنعقدة سنة 1943. أورده: محمد طلعت الغنيمي، التنظيم الدولي، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 392. - انظر أيضاً: جمال طه ندى، المرجع السابق، ص 205. محمد طلعت الغنيمي، التنظيم الدولي، ص 392.

3- « Les fonctionnaires des institutions spécialisées auront le droit d'utiliser les laissez-passer des Nations Unies, et ce conformément à des arrangements administratifs qui seront négociés entre le Secrétaire général des Nations Unies et les autorités compétentes des institutions spécialisées auxquelles seront délégués les pouvoirs spéciaux de délivrer les laissez-passer. Le Secrétaire général des Nations Unies notifiera à chacun des États parties à la présente Convention les arrangements administratifs qui auront été conclus. » **Section 26, Article VIII, Convention sur les Privilèges et Immunités des Institutions Spécialisées.**

4- راجع: المواد 27 إلى 30 من اتفاقية حصانات وامتيازات جامعة الدول العربية.

5- راجع: المادة السابعة من اتفاقية المقر المبرمة بين جامعة الدول العربية وجمهورية مصر العربية المبرمة بتاريخ 19/05/1993.

- و يختلف الوضع بالنسبة للإتحاد الأوروبي:

- « Des laissez-passer dont la forme est arrêtée par un règlement européen du Conseil statuant à la majorité simple, et qui sont reconnus comme titres valables de circulation par les autorités des États membres, peuvent être délivrés aux membres et aux agents des institutions de l'Union par les présidents de celles-ci.

Ces laissez-passer sont délivrés aux fonctionnaires et autres agents dans les conditions fixées par le statut des fonctionnaires et le régime des autres agents de l'Union.

La Commission peut conclure des accords en vue de faire reconnaître ces laissez-passer comme titres valables de circulation sur le territoire des États tiers. » **Article 6, Chapitre II, Protocole sur les privilèges et immunités de l'Union européenne.**

موظفي المنظمة الدولية، فضلا عما تحققه دولته من منافع ومزايا مالية لخزنتها نتيجة شغل مواطنيها لوظائف دولية، فيما تتحمل باقي الدول الأعضاء عبئ دفع رواتب هؤلاء الموظفين عن طريق مساهماتها في ميزانية المنظمة.

ومن ناحية أخرى، فإن إعفاء الموظف الدولي من النظام الضريبي لدولته قد يوفر له الحماية المنشودة، وهو ما لا يتحقق، طالما أخضع راتبه للضريبة¹. فقد تناولت العديد من اتفاقيات المقر مسألة الإعفاء الضريبي بإدراجها أحكاما خاصة تقضى بإعفاء المعاش المستحق للموظف الدولي من ضريبة الدخل ورأس المال². كما تشمل الإعفاءات القيود الخاصة بجيازة النقد الأجنبي، وفتح الحسابات في البنوك الوطنية بعملات أجنبية، وتحويل النقد من دولة إلى أخرى، فضلا عن الإعفاء من الرسوم الجمركية³.

الأصل أن هذه الإعفاءات لا تستند، كما هو الحال بالنسبة للحصانات، إلى الرغبة في تحقيق استقلال الوظيفة الدولية وضمان صالح المنظمة الدولية التي يعمل بها الموظف، إذ لا يمكن التذرع بأن خضوع الموظفين الدوليين للضرائب التي تفرضها دولتهم، أو أية دولة أخرى، قد يعد مساس

1- عرفت اتفاقية المقر المبرمة بين الأمم المتحدة و سويسرا " راتب و علاوات الموظف " بـ:

« Sont considérés comme «traitements et émoluments» les montants versés par l'organisation à un fonctionnaire actif à titre de salaire, d'indemnité de voyage ou de rétribution pour un travail ou un service rendu. Les termes «traitements et émoluments» ne s'appliquent pas aux prestations dues par les caisses de pension ou toute autre institution de prévoyance ». **Accord sur les privilèges et immunités de l'ONU/Conseil fédéral Suisse.**

2- من ذلك الاتفاقية المعقودة بين منظمة العمل الدولية وسويسرا وبين هذه الأخيرة وبين "الأمم المتحدة":

« Les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies:

b. Seront exonérés de tout impôt sur les traitements et émoluments versés par l'Organisation des Nations Unies; » **Art. V, Accord sur les privilèges et immunités de l'ONU/Conseil fédéral Suisse.**

3- « Sur le territoire de chacun des États membres et quelle que soit leur nationalité, les fonctionnaires et autres agents de l'Union:

c) jouissent, en ce qui concerne les réglementations monétaires ou de change, des facilités reconnues par l'usage aux fonctionnaires des organisations internationales;

d) jouissent du droit d'importer en franchise leur mobilier et leurs effets à l'occasion de leur première prise de fonctions dans l'État intéressé, et du droit, à la cessation de leurs fonctions dans ledit État, de réexporter en franchise leur mobilier et leurs effets, sous réserve, dans l'un et l'autre cas, des conditions jugées nécessaires par le gouvernement de l'État où le droit est exercé;

e) jouissent du droit d'importer en franchise leur automobile affectée à leur usage personnel acquise dans l'État de leur dernière résidence ou dans l'État dont ils sont ressortissants aux conditions du marché intérieur de celui-ci et de la réexporter en franchise, sous réserve, dans l'un et l'autre cas, des conditions jugées nécessaires par le gouvernement de l'État intéressé. » **Article 11, Protocole sur les privilèges et immunités de l'Union européenne.**

- نفس الامتيازات مقررة ضمن أحكام اتفاقية حصانات وامتيازات الوكالات المتخصصة.

-d - Jouiront, en ce qui concerne les facilités de change, des mêmes privilèges que les membres des missions diplomatiques d'un rang comparable;

f- Jouiront du droit d'importer en franchise leur mobilier et leurs effets à l'occasion de leur première prise de fonction dans le pays intéressé. » Section 19, privilèges et immunités des institutions spécialisées.

- راجع أيضا: المادة 20 الفقرة (ب) و(د) من اتفاقية مزايا و حصانات جامعة الدول العربية.

باستقلال الوظيفة العامة الدولية.

لهذا، يؤسس، البعض، الإعفاءات المالية التي يتمتع بها الموظف الدولي على فكرة المجاملة، والبعض الآخر يسندها على فكرة المساواة بين الدول،¹ باعتبار أن سريان نظام فرض الضرائب على الموظف الدولي يؤدي إلى حصول خزينة الدولة على مبالغ مصدرها ميزانية المنظمة. وضع يحل بمبدأ المساواة بين الدول الأعضاء.²

وفي هذا الصدد، يمكن التأكيد بأنه من الصعب إلزام كافة الدول بالإعفاء الضريبي بالنسبة للموظفين الدوليين، بل لا توجد حتى الآن اتفاقية أو عرف دولي يلزم الدول بأن يشمل نظامها الضريبي إعفاء الموظفين الدوليين الذين يحملون جنسيتها من ضريبة الدخل. كما لا زال هذا الطرح يلاقي معارضة من بعض الدول، خاصة الولايات المتحدة الأمريكية التي واجهت هي الأخرى انتقاد من قبل الفقه وبعض المنظمات الدولية.³

ونظر لأهمية المسألة، التي تنصب، أصلاً، حول ضرورة التوفيق بين مبدأ السيادة الإقليمية للدول في فرض الضريبة، ومبدأ المساواة بين الموظفين الدوليين بلا تمييز أو تفرقة بما يحقق العدالة، برزت بعض الحلول التوفيقية، أهمها⁴:

- التزام الدول، التي تفرض الضرائب على الموظفين الدوليين من مواطنيها، برد قيمتها عن طريق رفع حصتها في ميزانية المنظمة بما يعادل القيمة المحصلة.

- مساهمة الدولة، المحصلة للضرائب من الموظفين الدوليين من رعاياها، بقيمتها في صندوق خاص، ينشأ لهذا الغرض، تكون مهمته تعويض هؤلاء الموظفين عما يدفعونه من ضرائب لدولة جنسيتهم.

- فرض ضريبة موحدة القيمة على سائر الموظفين الدوليين احتراماً لمبدأ السيادة الضريبية الثابت للدول طبقاً للقانون الدولي مع التزام هذه الدول بدفع حصيلة هذه الضريبة إلى المنظمة الدولية.

1- لقد تبنت الجمعية العامة للأمم المتحدة" توصية أشارت فيها إلى أن تحقيق العدالة لسائر الدول الأعضاء في المنظمة وتأكيد المساواة بين الموظفين لا يتأتى إلا بتقرير الإعفاء من الضرائب الوطنية على المرتبات وسائر التعويضات التي تدفعها المنظمة. راجع: توصية الجمعية العامة رقم 12 الصادرة بتاريخ 13 فبراير 1946 انظر: MOHAMED Bedjaoui, Op, Cit, p257

2- انظر: جمال طه ندا، المرجع السابق، ص 218. و S. Basdevant :«Les fonctionnaires internationaux »,Op, Cit,p292.

3- تتمسك الولايات المتحدة برفضها إعفاء رعاياها العاملين بالمنظمات الدولية من الضرائب والرسوم الجمركية، وذلك استناداً إلى القانون رقم 291 المؤرخ في 19 ديسمبر 1945 بشأن حصانات المنظمات الدولية. انظر: جمال طه ندا، المرجع السابق، ص 215.

4- جمال طه ندا، مرجع سابق، ص 219.

- قيام المنظمات الدولية بفرض ضريبة على مرتبات الموظفين الدوليين، وبذلك يمكن تلافي خضوعهم للضرائب الوطنية على المرتبات، تجنباً للازدواج الضريبي. ويقتضي الأمر، في هذه الحالة، أن تقوم المنظمة الدولية بإبرام اتفاقات مع الدول تتضمن ما يفيد قبولهما بهذا الإجراء، وبالتالي يتحقق الاحترام المطلق للمبدأين (مبدأ سيادة الدولة ومبدأ المساواة بين الدول).

أما وأنه لا بد من البحث عن حل للمسألة وتجاوز تعقيداتها، أعتقد أنه من ضرورة التسليم بما هو معمول به في كثير من الدول باحترام مبدأ سيادة الدولة في فرض الضريبة على دخل الموظف الدولي، المنتمي إليها بجنسيته، ما لم يتقرر خلاف ذلك ضمن اتفاقية المقر. وهذا لعدة مبررات:

- أن الضريبة المفروضة على دخل الموظف الدولي يقابلها الخدمات العمومية المقدمة له من قبل دولة جنسيته وفي مقدمتها أمنه وأمن ممتلكاته وحمايته دبلوماسياً.

- أنه بترشح الموظف الدولي لشغل وظيفة عامة دولية وموافقة دولة جنسيته فقد تقرر، بموجب القانون الداخلي، حق الدولة في فرض الضريبة، والتزام الموظف بدفعها دون أن تكون المنظمة الدولية طرف في علاقة سابقة عن قيام علاقتها بشخص الموظف.

- أن ممارسة الدولة لسيادتها على إقليمها لا يحدها سوى تنازلها اختيارياً عن حقها السيادي، كونه صورة من صور المجاملات الدولية.

ورغم جهود فقه القانون الدولي لإيجاد حل توفيقى لهذه المسألة، لا زالت أغلب الدول، إن لم نقل كلها، تتمسك بما تراه مناسباً لبسط سيادتها الضريبية. ذلك أن النظم الضريبية مرتبطة أساساً بالسياسات المالية المعتمدة على مستوى كل دولة، بغض النظر عن أي اعتبارات أخرى.

المطلب الثاني: التزامات الموظف الدولي

في ضوء المبادئ العامة للوظيفة العامة الدولية يكون ضرورياً، عند تحديد الحقوق التي يتمتع بها الموظفين الدوليين من خلال الاحكام والقواعد التي تنظم شؤون مستخدمي المنظمات الدولية، ضبط حدود التزاماتهم المرتبطة بالوظائف التي يشغلونها والجزاءات المقرر لها في حالة الإخلال بها كأساس لتقرير مسؤوليتهم الشخصية.

لذا سوف أتناول، في هذا المطلب، أهم الالتزامات التي يتعين على الموظف الدولي مراعاتها، سواء أثناء أدائه للوظيفة أو خلال ممارسته لحياته الخاصة.

الفرع الأول: واجب التفرغ للوظيفة .

يكاد يكون واجب التفرغ للوظيفة التي يشغلها الموظف الدولي لحساب المنظمة الدولية ملازماً

لواجب القيام بأعباءها، وفي مقدمتها الخضوع للسلطة السلمية ممثلة في شخص الرئيس الإداري الأعلى، والامتثال لتوجيهاته، على أن يكون واجب الطاعة مقيد بمحدود الاختصاص الوظيفي. من ذلك، عدم الاستجابة لتوجيهات أو تعليمات أي جهة غير إدارة المنظمة الدولية¹.

فالإمتناع عن ممارسة أعمال ذات طابع خاص مريح، دون ترخيص مسبق من السلطة الإدارية السلمية المباشرة، مرتبط أساسا بواجب التفرغ². والغاية من المنع أن يكرس الموظف كل وقته لوظيفته تحت طائلة المساءلة التأديبية³. فيما تتفرع عن هذا الواجب عدة التزامات، أهمها:

- الإلتزام بأداء الواجبات الوظيفية المسندة إلى الموظف بعناية.
- الإلتزام تضامنيا مع باقي الموظفين بالقيام بالمهام التي لا يمكن أداؤها إلا جماعا.
- الإلتزام بالدوام الفعلي أثناء أوقات العمل، وأمكنته، حتى في حالة التسخيرة الاستثنائية⁴.
- مراعاة واجب إطاعة السلطة الرئاسية السلمية المباشرة.

الفرع الثاني: واجب الولاء التام للمنظمة الدولية.

مقتضى هذا الواجب التزام الموظف الدولي بأداء العمل بإخلاص وأمانة وبحياد واستقلالية. فهو واجب يتعلق بطائفة من الالتزامات المقررة أساسا بنصوص موثيق المنظمات الدولية ولوائحها الأساسية، والتي تؤكد على واجب الولاء التام للمنظمة الدولية دون تحفظ وبحسن نية في الأقوال والأفعال، والتشبع بالرغبة التامة في خدمة مصالح المنتظم بإخلاص وتحري النزاهة والإستقامة والإلتزام

1- « c) Les fonctionnaires de la Cour sont soumis à l'autorité du Président, du Greffier ou du Procureur, selon le cas, qui peut leur assigner l'une quelconque des tâches ou l'un quelconque des postes de la Cour. Dans l'exercice du pouvoir qui lui est ainsi conféré, le Président, le Greffier ou le Procureur doit veiller à ce que, en fonction des circonstances, toutes les dispositions voulues en matière de protection et de sécurité soient prises à l'intention des fonctionnaires qui s'acquittent des tâches entrant dans leurs attributions. »

d) Dans l'accomplissement de leurs devoirs, les fonctionnaires de la Cour ne doivent solliciter ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autre source extérieure à la Cour. », **Article 1.2, Statut du personnel de CPI.**

2- « Les fonctionnaires ne peuvent exercer aucune profession ni occuper aucun emploi, rémunéré ou non, en dehors de l'Organisation sans l'assentiment du/de la Secrétaire général(e).

p) Le/La Secrétaire général(e) peut autoriser un fonctionnaire à exercer une profession ou à occuper un emploi, rémunéré ou non, en dehors de l'Organisation, si la profession ou l'emploi considéré :

i) N'est pas incompatible avec les fonctions officielles de l'intéressé(e) ni avec son statut de fonctionnaire international(e);

ii) N'est pas contraire aux intérêts de l'Organisation;

iii) Est autorisé par la loi en vigueur dans le lieu d'affectation du/de la fonctionnaire ou dans le lieu d'exercice de la profession ou de l'emploi. », **Article 1.2.Prah.O, du Statut du personnel de l'ONU.**

3- « Le temps des membres du personnel est tout entier à la disposition du Directeur général. Le Directeur général fixe la semaine normale de travail. » **Article 1.2. Statut et Règlement du personnel de l'UNESCO.**

4- « Les membres du personnel sont soumis à l'autorité du Directeur général qui peut leur assigner, en tenant dûment compte de leurs titres et aptitudes et de leur expérience, l'un quelconque des postes de l'Organisation. Ils sont responsables envers lui dans l'exercice de leurs fonctions. »

-« Le temps des membres du personnel est tout entier à la disposition du Directeur général. Le Directeur général fixe la semaine normale de travail. » **Article 1.2 & Article 1.2.1 , Statut du personnel de l'UNESCO.**

فالموظف الدولي ملزم، في كل تصرفاته، بتجنب كل ما من شأنه أن يتعارض مع مصالح المنظمة الدولية التي يتبعها. وإن حدث وأن فرض عليه الخيار بين مصالحه أو مصالح دولة جنسيته، وبين مصالح المنظمة، فواجب الولاء يلزمه تقديم مصلحة هذه الأخيرة². ولا يسأل عن الضرر الذي قد يصيب دولة جنسيته متى كانت من واجباته المرتبطة بالمهام المسندة إليه³. إلا انه، و بالرغم من أن الموظف الدولي ملزم بواجب الولاء، ليس عليه بالضرورة أن يتجرد من شعوره بالإنتماء لدولة جنسيته أو التحلي عن وطنيته اتجاه بلده. إذ يكفي أن يراعي في أداء وظيفته مبدأ الحياد " السياسي " وتحقيق مصالح الجماعة الدولية التي ترعاها المنظمة الدولية في نطاق علاقاتها الدولية⁴.

وقد نصت أغلب دساتير المنظمات الدولية واللوائح الأساسية لشؤون الموظفين على هذا الواجب كونه إحدى المتطلبات الأساسية للوظيفة العامة الدولية¹. من ذلك: اللائحة الأساسية لموظفي منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية التي نصت على ضرورة أن يقدر المستخدمون، أثناء

1- « ليس للأمين العام ولا للموظفين أن يطلبوا أو أن يتلقوا في تأدية واجبه تعليمات من أية حكومة أو من أية سلطة خارجة عن الهيئة. وعليهم أن يمتنعوا عن القيام بأي عمل قد يسبب إلى مراكزهم بوصفهم موظفين دوليين مسؤولين أمام الهيئة وحدها. » المادة 100 من ميثاق منظمة الأمم المتحدة. - « Comme il est dit dans le jugement 2116, les organisations et leurs agents doivent agir de bonne foi les uns envers les autres; il incombe aux organisations d'avoir pour leurs agents les égards nécessaires et de leur éviter un dommage inutile. Par ailleurs, il est de jurisprudence constante que la mauvaise foi ne se présume pas mais qu'elle doit être prouvée. En outre, pour établir la mauvaise foi, il faut prouver l'intention de nuire, ». **Jugement n° 2800 du 06/11/2008, M. S. W ,TAOIT.**

2- في تقرير له موجه لمجلس الأمن بتاريخ 1960/05/18، أكد الأمين العام للأمم المتحدة على واجب الولاء التام للأغراض المنظمة الدولية: « Pour tous les membres du personnel de l'O.N.U. employés dans la présente opération, les règles fondamentales de l'Organisation des Nations Unies en matière de service international doivent être considérées comme applicables, notamment en ce qui concerne l'obligation de faire preuve d'une fidélité absolue aux buts de l'Organisation et de s'abstenir d'actes en rapport avec leur pays d'origine qui risqueraient d'ôter à l'opération son caractère international et de créer une situation de double allégeance ». **Ritter Jean-Pierre.** «*La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale*», Op. Cit. p 443.

3- « À cet égard, les Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux disposent que ceux-ci «doivent éviter d'aider des organismes privés ou des particuliers dans leurs relations avec l'organisation lorsque cela pourrait donner lieu à un traitement préférentiel réel ou supposé» et qu'ils «devraient [...] divulguer volontairement à l'avance d'éventuels conflits d'intérêts pouvant surgir dans l'exercice de leurs fonctions». **Jugement n° 3083 du 10/11-2011 ,M. C. U./ ONUDI . TAOIT**

- انظر ايضا: محمد أحمد صفوت، النظام التأديبي للموظفين الدوليين، مرجع سابق الإشارة إليه، ص158.

4- بمناسبة النظر في طلب فتوى ، صرح "ألبيير توماس" ALBERT Thomas (وزير الدفاع الفرنسي في نهاية الحرب العالمية الأولى) أمام محكمة العدل الدولية الدائمة بصفته مدير المكتب الدولي للعمل، برأي مخالف للحكومة الفرنسية صاحبة الطلب المتعلق بالدفع بعدم اختصاص منظمة العمل الدولية، قائلا:

-« Fonctionnaire international, je ne peux oublier mon origine. Français. Je ne peux pas oublier que c'est le gouvernement Français qui a introduit la demande d'avis.

Mais, comme Directeur du B.I.T...J'ai la charge et la responsabilité de la grande organisation qui a été établie par le Traite de la paix». **MOULOUD Yahia-Bacha** «*Entrée et la cessation des fonctions dans la fonction publique internationale* », Thèse de Doctorat droit public, Université d'Alger, 1977. p.7.

قيامهم بمهامهم، ولائهم للمنظمة الدولية التي يشتغلون لحسابها².

ومثلها مثل سائر النظم الأساسية الأخرى، فقد تبنت لائحة شؤون موظفي أمانة جامعة الدول العربية نفس المبدأ³، إذ حضرت المادة الثانية عشر: «على كل موظف ممارسة أي نشاط سياسي أو حزبي يتعارض مع حياد واستقلالية الجامعة». كما اشترطت المادة الثالثة «ضرورة التزام الموظفين بالنزاهة والحياد في مواقفهم»⁴.

ويعتبر الحياد السياسي من أهم المبادئ التي تقوم عليها الوظيفة العامة الدولية. حيث يراعي الموظف الدولي ضرورة أن يلتزم الحياد، وأن لا يستجيب لتأثير عواطفه وميوله الوطني ومعتقداته السياسية، وألا ينحاز لدولة من دول الأعضاء في المنظمة دون أخرى، بل عليه أن يلتزم الحياد التام اتجاه كافة الدول، وأن يتعامل معها وفق مبدأ المساواة الذي يعتبر من المبادئ الأساسية التي تقوم عليها العلاقات الدولية المقررة ضمن موثيق المنظمات الدولية⁵.

وبنصوص صريحة، ألزمت العديد من دساتير المنظمات الدولية الدول الأعضاء بضرورة احترام طبيعة الوظيفة العامة الدولية، وذلك بالامتناع عن التدخل بالتأثير في مهام الموظفين⁶. فيما يلتزم هؤلاء بتجنب القيام بأي تصرف من شأنه أن يחדش حيادهم الذي تتطلبه صفتهم الدولية⁷، على أن تلتزم المنظمة الدولية بواجب حمايتهم¹.

1- «a) Les agents : i) remplissent leurs fonctions avec la plus haute intégrité et loyauté ; » Art3 **Statut du personnel de l'OCDE**.

-« Dans l'accomplissement de leurs devoirs, les membres du Secrétariat ne doivent solliciter ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'organisation. » **Art 1.3, Statut du personnel de l'UNESCO**.

2- « Le fonctionnaire doit s'acquitter de ses fonctions et régler sa conduite en ayant uniquement en vue les intérêts des Communautés, sans solliciter ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement, autorité, organisation ou personne extérieure à son institution. Il remplit les fonctions qui lui sont confiées de manière objective et impartiale et dans le respect de son devoir de loyauté envers les Communautés. » **Art 11, Règlement No 31 (C.E.E) 11 (C.E.E.A.)** .

3- أعتد النظام الأساسي لموظفي الأمانة العامة جامعة الدول العربية تنفيذا لقرار مجلس الجامعة رقم 5534 بتاريخ 5 ديسمبر 1995 ودخل حيز النفاذ في 1 جانفي 1996.

4- راجع : المادة 14 من النظام الاساسي لموظفي جامعة الدول العربية.

5- راجع: المادة 02 من ميثاق الأمم المتحدة، والمادة 03 من ميثاق جامعة الدول العربية، والمادة I-5 من دستور الإتحاد الأوربي.

6- التزام أكدت عليه المادة 59 من اتفاقية " شيكاغو" المنشئة لمنظمة الطيران المدني الدولية "OACI" في نوفمبر 1944، دخلت حيز النفاذ في افريل 1947 و قد أسفر المؤتمر عن اتفاقية ثانية للنقل الجوي بالإضافة إلى إنشاء هيئة دولية للطيران المدني الدولي تضم 188 دولة ، بلغ في

سنة 2003 عدد موظفيها 800 . انظر: **ABC des Nations Unies 2006**, p71

7- نذكر على سبيل المثال القسم الذي يؤديه موظفو منظمة الصحة العالمية :

- «Je jure solennellement [...] d'exercer en toute loyauté, discrétion et conscience, les fonctions qui me sont confiées en qualité de fonctionnaire de l'organisation mondiale de la sante, de m'acquitter de ces fonctions et de régler ma conduite en ayant exclusivement en vue des intérêts de l'organisation sans solliciter ni accepter d'instruction d'aucun gouvernement ou autre autorité extérieure à l'organisation ce qui concerne l'accomplissement de mes devoirs.» **Article 1.10, Statut du personnel de l'OMS**.

- للمقارنة تراجع: المادة 1.1 من لائحة موظفي منظمة الأمم المتحدة.

واستنادا للمبادئ العامة للتوظيف العامة الدولية، لا يخضع الموظف الدولي لأي نظام داخلي للدول بحكم وظيفته التي تستهدف خدمة مصالح المنظمة الدولية دون قيد الانتماء السياسي، العنقائدي، القومي أو حتى العرقي².

فإذا كان من واجب الموظف أن يمتنع عن القيام بأي عمل يسيء إلى صفته كموظف دولي مسئول أمام منظمة ترعى مصالح دولية مشتركة، لا يعني هذا انفصام الصلة بينه وبين دولته بما يعنيه من التزاماته اتجاهها كمواطن. فالصلة قائمة حتى أثناء تأدية الوظيفة، ولكن لا بد عليه الامتثال لواجب الولاء التام للمنظمة بالقدر الذي لا يمس باستقلاله وحياده³. ومن البديهي أيضا أن ينطبق ذلك على علاقته بالدول الأخرى.

لقد تبنت العديد من دساتير المنظمات الدولية ما استقر عليه الفقه والقضاء الدوليين من ضرورة تمتع الموظفين الدوليين بالاستقلال والحياد في أداء مهامهم⁴. فكانت "عصبة الأمم" أول منظمة أكدت على هذا الواجب بالرغم من أن "العهد" لم يشر صراحة أو ضمنا إلى ذلك، فقد جاء التأكيد في مضمون القرار الذي أصدره أول أمين عام العصبة السيد "دراموند"، بشأن تشكيل

1- نفس الواجب أكدت عليه لائحة النظام الأساسي لموظفي منظمة الصحة العالمية:

« Les membres du personnel doivent, en toutes circonstances avoir une conduite conforme à leur qualité de membre de l'administration internationale, ils ont le devoir d'éviter toute acte et, en particulier, toute déclaration publique qui pourraient avoir une influence défavorable sur leur statut de fonctionnaire international. Ils n'ont pas à renoncer à leurs sentiments nationaux ou leurs convictions politiques ou religieuses

Mais ils doivent, à tout moment, observer la réserve et le tact dont leur statut international leur fait un devoir».

Article I, 1.5 Statut du personnel de l'OMS.

2- يجب الإشارة إلى الفرق الواضح، لا من حيث الطبيعة ولا من حيث الأساس القانوني، بين الوظيفة العامة الدولية والوظيفة العامة الداخلية، إذ أن:

أ- الوظيفة العامة الدولية تمارس لصالح المجموعة الدولية أما الوظيفة العامة الوطنية فتمارس لمصلحة المجتمع الداخلي للدولة الواحدة .

ب- الموظف الدولي تربطه علاقة تبعية مع المنظمة الدولية في حين الموظف الوطني تربطه رابطة تبعية بالمرق العام الإداري الداخلي.

ج- يخضع الموظف الدولي لنظام قانوني خاص بموظفي المنظمة الدولية في حين أن الموظف الوطني يخضع لقانون دولة جنسيته.

د- تمارس الوظيفة العامة الدولية باستقلالية وحياد عن تأثير أي دولة أو سلطة خارجية ولا يسأل إلا أمام المنظمة الدولية أما في نطاق الوظيفة العامة الوطنية فلا يسأل الموظف إلا أمام القانون الداخلي وتحت رقابة القضاء الوطني، أما الحياد السياسي فيختلف من دولة لأخرى وبحسب طبيعة كل نظام سياسي وإداري السائد، كما يختلف الأمر حسب طبيعة الأنظمة القانونية المعتمدة في كل دولة.

3- « Dans l'accomplissement de leurs devoirs, les membres du Secrétariat ne doivent solliciter ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'organisation. » **Article 1.3, Statut du personnel de l'UNESCO**

4- يثير مفهوم استقلالية الوظيفة العامة الدولية الكثير من الصعوبات حين تلامس تطبيقاته الواقعية العملية على صعيد الإدارة العامة الدولية خاصة بالنسبة للموظفين الذين يتم استعارتهم من طرف المنتظم الدولي لمدة محددة مع احتفاظهم بوظائفهم الوطنية، وضع دفع ببعض المنظمات الدولية إلى تبني نظام خاص بهذه الفئة اصطلاح على تسميتها بـ "الموظفين الإجراءيين أو التنفيذيين (OPEX)، ويهدف هذا النظام إلى تزويد الحكومات بالخبراء للمساعدة الفنية على أن تتولى الحكومة دفع رواتبهم فيما تلزم المنظمة بدفع باقي الاعباب والتعويضات مع إبقائهم تحت مسؤولية الحكومة، والعنصر المميز لمركزهم القانوني أنهم مستخدمون لرعاية أغراض المنظمة الدولية فحسب. انظر في هذا الشأن، تفصيل الأستاذ محمد طلعت الغنيمي، مرجع سابق الإشارة إليه، ص354.

أمانة العصبة، والذي أكد من خلاله على مبدأ الولاء التام للمنظمة. وقد رسخه مجلس العصبة¹.
ومما يؤكد حرص النصوص الأساسية لشؤون الموظفين الدوليين على ضمان استقلالية الوظيفة العامة الدولية عن أي تأثير خارجي، ما درجت عليه كافة المواثيق واللوائح الداخلية للمنظمات الدولية باشتراطها على أن يؤدي الموظف الدولي قسم الولاء²، حال تعيينه، والذي يتعهد بموجبه بأن يمارس مهامه بإخلاص وتفان، وأن يمتنع عن تلقي أية تعليمات أو توجيهات من أي سلطة خارجية حتى وإن كانت حكومة دولة جنسيته³.

كما آزرته محكمة العدل الدولية هذا المبدأ مؤكدة في عدة مناسبات على واجب ولاء الموظف الدولي للمنظمة بما يضمن استقلاله باعتباره دعامة أساسية لاستقلال المنظمة الدولية وحيادها⁴، كما يؤكد القضاء الإداري الدولي أيضاً⁵ ضرورة تمتع الموظف الدولي في ممارسة مهامه بالاستقلال السياسي التام⁶.

لذا، يجب أن يكون الموظف الدولي مستقلاً بوظيفته عن الدولة التي ينتمي إليها بجنسيته⁷، فلا يجوز له أن يتلقى تعليمات أو توجيهات منها أو من أية سلطة أخرى و قبول الأوسمة والمنح الشرفية

1- قرار تبناه مجلس العصبة بتاريخ 19 ماي 1920. أورده: جمال طه ندا، المرجع السابق، ص 199.

2- نذكر على سبيل المثال القسم الذي يؤديه موظفو منظمة الصحة العالمية :

- «Je jure solennellement (...) d'exercer en toute loyauté, discrétion et conscience, les fonctions qui me sont confiées en qualité de fonctionnaire de l'organisation mondiale de la sante, de m'acquitter de ces fonctions et de régler ma conduite en ayant exclusivement en vue des intérêts de l'organisation sans solliciter ni accepter d'instruction d'aucun gouvernement ou autre autorité extérieure à l'organisation ce qui concerne l'accomplissement de mes devoirs.» **Article 1.10, Statut du personnel de l'OMS.**

-أنظر للمقارنة، المادة 1.1 من لائحة موظفي منظمة الأمم المتحدة.

3-« Dans l'accomplissement de leurs devoirs, les membres du Secrétariat ne doivent solliciter ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'organisation. » **Article 1.3, Statut du personnel de l'UNESCO**

4- راجع: الفتوى الصادرة في أبريل 1949 المتعلقة بالتعويض عن الأضرار التي تصيب المنظمة الدولية أو موظفيها.

5- حيث أكدت المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية بإصرار على ضرورة ضمان حماية الموظف الدولية ضد أي تدخل في شؤون الموظفين لاعتبارات السياسية.

« Le Tribunal réaffirme, conformément à la jurisprudence constante de tous les tribunaux administratifs internationaux, que l'indépendance des fonctionnaires internationaux est une garantie essentielle tant pour les intéressés que pour le bon fonctionnement des organisations internationales » **Jugement N° 2232. du 16 juillet 2003. Bustani/ l'OIAC. www. TAOIT.org.**

6- استقلال الموظفين الدوليين يمكن أن يأخذ مظهرين، أحدهما سياسي و الآخر مالي:

أ- الاستقلال السياسي: يعني احترام الدول للصفة الدولية للوظيفة العامة الدولية والقائم بها.

ب- الاستقلال المالي: يعني أن على الموظف أن يمتنع عن ممارسة أي نشاط ذي طابع اقتصادي أو مالي دون إذن من المنتظم.

- أنظر في هذا الشأن: محمد سعيد الدقاق، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 180.

7- العبرة بالجنسية وقت التعيين في الوظيفة، ولا يعتد بغيرها، مثلما تؤكد عليه الكثير من اللوائح فضلا عن تقرير ذلك قضاء، حيث أكدت المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية على ذلك:

-« Qu'il s'agisse du Règlement du personnel de l'ONU ou du Règlement du personnel de l'OMC, l'Organisation ne reconnaît à ses fonctionnaires qu'une seule nationalité; la nationalité d'un fonctionnaire est déterminée au

أو ميزة مالية من أية جهة غير المنظمة ما لم يكن مأذونا له بذلك¹. كما عليه الامتناع عن أي نشاط سياسي، مثل الانضمام إلى الأحزاب السياسية أو المشاركة في الحملات الانتخابية، أو التمثيل البرلماني الوطني والمحلي².

الفرع الثالث: واجب المحافظة على السر المهني

يعد واجب حفظ أسرار الوظيفة من الواجبات الأساسية التي يتعين على الموظف الدولي مراعاته، مثله مثل الموظف العام في النظم الداخلية. إذ عليه الامتناع عن الكشف عن أية وثيقة أو معلومة تدرج ضمن اسرار وظيفته، والتي لا يمكن التصريح بها إلا بترخيص مسبق من السلطة المختصة، أو وفق اجراءات يحددها قانون المنظمة.

فمن واجب الموظف الدولي، سواء أثناء أداء وظيفته أو خلال ممارسته لحياته الخاصة تحت طائلة المساءلة التأديبية، المدنية أو الجزائية إذا شكلت جرما معاقبا عليه جزائيا، و/أو صاحبه ضرر مدني في حق الغير، المحافظة على الأسرار المهنية وعدم الكشف عنها أو استغلالها بأي وسيلة من الوسائل الإعلام أو النشر بقصد الحصول على منافع أو امتيازات³. فواجب السرية التزام ملازم لمقتضيات الوظيفة العامة سواء على المستوى الوطني⁴ أو الدولي¹.

moment de sa nomination, et son foyer est réputé se trouver dans le pays dont il est ressortissant, à moins qu'il n'y ait des raisons impérieuses de faire une exception. » **Jugement n° 2639 du 11/07/2007, TAOIT.**

1- لقد ورد هذا الحكم بنص المادة 18 الفقرة 2 البند (ز) من لائحة موظفي جامعة الدول العربية، كقاعدة ثابتة في كل النظم القانونية، ومسايرة لما هو جاري الحظر عليه في المنظمات الدولية، من ذلك:

-لائحة موظفي الأمم المتحدة وباقي الوكالات المتخصصة الدولية:

-« Les fonctionnaires ne peuvent accepter d'aucun gouvernement une distinction honorifique, une décoration, une faveur, un don ou une rémunération. » **Article 1.2.j, Statut du personnel, ONU.**

في حين لم تشر لائحة شؤون موظفي مجلس أوربا لهذا الحظر راجع : المواد 25 إلى 37 . فيما أكدت لائحة شؤون موظفي المجموعة الأوربية على

أن يلتزم كل مستخدم لديها بعدم قبول الهدايا و التشريفات:

- « Le fonctionnaire ne peut accepter d'un gouvernement ni d'aucune source extérieure à l'institution à laquelle il appartient, sans autorisation de l'autorité investie du pouvoir de nomination, une distinction honorifique, une décoration, une faveur, un don, une rémunération, de quelque nature qu'ils soient, sauf pour services rendus soit avant sa nomination, soit au cours d'un congé spécial pour service militaire ou national, et au titre de tels services. » **Article 11, Titre II, Statut du personnel, (C.E.E) -(C.E.E.A.).**

2- « 1.Les agents ne peuvent être membres d'un parlement national l'Assemblée parlementaire ou d'une autre assemblée parlementaire internationale, ni détenir un emploi rémunéré par un gouvernement. » **Article 33, Statut du personnel du CE.**

- ألزمت لائحة موظفي منظمة الصحة العالمية كل موظف يترشح لشغل منصب سياسي بتقديم استقالته من الوظيفة،

-« Tout membre du personnel qui pose sa candidature a une fonction publique de caractère politique doit donner sa démission du Secrétariat. » **Disposition 1.8, Statut du personnel, OMS.**

3- للتفصيل قضية YALIKOKO Mbozo المعين سنة 1990 بالأمانة العامة لمنظمة الامم المتحدة، يراجع:

-**Placide Yoko YAEMBE , Benjamin Mulamba MBUYI. « Déontologie des Fonctionnaires internationaux », L'HAMATTAN, Paris, 2013, p.54.**

4- فعلى مستوى التشريع الجزائري ، تنص المادة 48 على أنه: « يجب على الموظف الالتزام بالسر المهني و يمنع عليه أن يكشف محتوى أية وثيقة مجوزته أو أي حدث أو خبير علم به أو اطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه ما عدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة، ولا يتحرر الموظف من واجب

ويمكن الإشارة في هذا الصدد إلى قضية الموظف الدولي "ياليكوكو مبوسو"، من جنسية كونغولية المعين بالأمانة العامة لمنظمة الأمم المتحدة بناء على طلب الولايات المتحدة الأمريكية، و المتورط في قضية إفشاء اسرار المنظمة. حيث أنه وخلال لقائه غير الرسمي مع وزير العدل و حقوق الإنسان الكونغولي، أسر لهذا الأخير بأن المنظمة سوف تتخذ قرارا بإدانة الكونغو الديمقراطية لعدم احترامها لحقوق الإنسان، فيما أكد ذلك في ندوة صحفية بانتقاده للتقرير الاممي. فتبين فيما بعد أن الموظف تلقى وعدا بتعيينه من قبل الرئيس الكونغولي على رأس التمثيلية الدبلوماسية لبلده في بلجيكا.

كما يرتبط واجب حفظ السر المهني، في غالب الأحيان، بواجب التحفظ المقرر بموجب أحكام لوائح المستخدمين² ومقتضاه أن يبذل الموظف الدولي من العناية بما يحول دون المساس بمصالح المنظمة الدولية وتفادي كشف أسرارها حتى بعد نهاية الخدمة³ فضلا عن انتقاد المنظمة علانية⁴.

فواجب التحفظ فكرة معقدة تتضمن الالتزام بواجب حفظ السر المهني والإداري والتحفظ والحيلة في القول والعمل بما يحفظ مصالح المنظمة الدولية⁵، ومن ذلك أن يتمتع الموظف الدولي عن

السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة. « الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15/06/2006 المتضمن قانون الأساسي للوظيفة العمومية .

1- تنص المادة 26 من لائحة موظفي مجلس أوربا:

-« Les agents doivent observer la plus grande discrétion sur les faits et informations qui viendraient à leur connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Sans autorisation du Secrétaire Général ou de la Secrétaire Générale, ils ne doivent communiquer, sous quelque forme que ce soit à une personne non qualifiée pour en avoir connaissance, aucun document ni aucune information qui n'auraient pas été rendus publics. Cette obligation subsiste après la cessation définitive des fonctions. » **Article 26, Statut du personnel du CE.**

2- « Les agents: f) veillent à la confidentialité des informations sensibles et non publiées dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions ; » **ART 4 , Statut de l'OCDE.**

- « i) Les fonctionnaires doivent observer la plus grande discrétion sur toutes les questions officielles. Sauf, le cas échéant, dans l'exercice normal de leurs fonctions ou avec l'autorisation du/de la Secrétaire général(e), ils ne doivent communiquer à qui que ce soit, gouvernement, entité, personne ou toute autre source, aucun renseignement dont ils ont eu connaissance du fait de leur situation officielle et dont ils savent ou devraient savoir qu'il n'a pas été rendu public. La cessation de service ne les dégage pas de ces obligations. » **Art 1.2, Statut des Agents de l'ONU.**

3- « Les agents :g) continuent d'être tenus par l'obligation à laquelle il est fait référence au paragraphe ci-dessus après avoir quitté l'Organisation. ; » **ART 4 , Statut de l'OCDE.**

- ينظر ايضا: المادة 2/18 من لائحة شؤون موظفي جامعة الدول العربية

4- **David Ruzié**, « *jurisprudence du tribunal de l'OIT* », AFDI, 2009 & Ed, CBRS, Paris, 2009, p435.

5- أكدت لجنة الطعن التابعة للوكالة الفرنسية الألمانية للشباب على أن: « واجب التحفظ رغم أنه يقيد حرية الموظف الدولي في التعبير عن أفكاره و قناعاته إلا أنه يجد أساسه في المبدأ العام في قانون الوظيفة العامة الفرنسي و الألماني أصطلح على تسميته "بواجب التحفظ" الذي يبرر ضرورة التوفيق بين حرية التعبير ومصالح المنظمة الدولية . « أوردته:

-**DAVID Ruzié** « *De l'obligation de réserve des fonctionnaires internationaux et des conditions de leur licenciement. A propos de l'affaire Klarsfeld* », AFDI, volume 16, 1970. p. 417.

انتقاد المنظمة الدولية التي يشتغل لحسابها¹ أو أية دولة أخرى استناداً لمبدأ الحياد السياسي والوظيفي².

وعليه، ورعاية لمتطلبات الصفة الملازمة لطبيعة الوظيفة العامة الدولية، على الموظف أن يلتزم واجب التحفظ بعدم الخوض علنياً في المسائل السياسية³ والتي قد تفسر على أنه تدخل في الشأن الداخلي للدول. فواجب التحفظ مقرر حتى خلال ممارسة الحياة الخاصة⁴.

الفرع الرابع: واجب النزاهة

بالنظر إلى حساسية المهام المسندة إليه من قبل مجموعة الدول بموجب اتفاقية دولية تم تجسيد أحكامها ضمن اللوائح الداخلية الصادرة عن الجهاز العام للمنتظم الدولي، على الموظف الدولي الامتثال لواجب النزاهة والإخلاص في العمل والتفان في الأداء والحيادية في القول و الفعل بما يحقق صالح المنظمة الدولية⁵.

فمن واجب الموظف الدولي خدمة صالح المنظمة الدولية دون سواها، سواء كانت مصلحته الشخصية أو مصلحة دولة بعينها. إذ عليه السعي لخدمة أغراض المنظمة وتفاذي كل ما من شأنه المساس بنزاهته وبراءة ذمته المالية من كل أشكال الفساد الأخلاقي والمالي⁶، والذي يشكل طعنا في

1- و بذلك أكد القضاء الإداري الدولي:

- « 98. Il ne fait pas de doute qu'un fonctionnaire international est tenu à une obligation de discrétion (voir les jugements 1608 et 1732). Dans le jugement 635, le Tribunal a relevé que la requérante dans l'affaire jugée, qui avait fait l'objet d'une procédure disciplinaire à la suite de la parution de certains articles de journaux et «qui s'estimait, à tort ou à raison, victime d'une injustice, n'était pas tenue à un secret absolu». Dans ce même jugement, le Tribunal a considéré que : «[L]es fonctionnaires internationaux disposent, à l'intérieur de leur Organisation, de moyens légitimes et efficaces pour faire connaître leurs points de vue. Les procédures de recours internes organisées, l'existence d'associations ou de syndicats et aussi la possibilité de recourir à des juridictions indépendantes permettent à ux agents qui s'estiment victim d'injustices de faire valoir leurs moyens de défense. Cela explique que [...] les agents des administrations internationales sont quand même tenus à un devoir général de réserve, dont le contenu varie selon le grade de l'agent et en fonction des circonstances.»
Jugement no 2861 du 08/05/2009, Mme M. d. R. C. e S. d. V. / OMM. TAOIT.

2- مثال ذلك: القضية المشهورة التي اصطلح على تسميتها بـ قضية " Klarsfeld " الذي تم إنهاء عقد خدمته بتاريخ 1967/09/26 بسبب مقال له بعنوان " Le sommeil trouble de l'Allemagne " نشر بجريدة فرنسية " J. Combat " بتاريخ 1967/05/21. مقال أثار فيه التاريخ السياسي و العسكري لرئيس الوزراء الألماني " M. Kieseinger " فكانت رد فعل الأمين العام للمنظمة عنيفة باتخاذ قرار عزله.
- للتفصيل في القضية يراجع:

- **DAVID Rezie** « De l'obligation de réserve des fonctionnaires internationaux et des conditions de leur licenciement. A propos de l'affaire Klarsfeld » Op, cit, p. p. 423.

- **PEILET Alain**, « A propos de l'affaire Dumitrescu à l'UNESCO. Note sur l'indépendance des fonctionnaires internationaux: » extrait du Journal du Droit international, N° 3, 1979, ed: TECHNIQUES S.A, France.

3 - **Jugement no 2861 du 08/05/2009. p.Cit.**

4 - **SUZANNE Pastide** « les fonctionnaires internationnaux » These .p.Cit , p.170.

5- **BEDJAOUI Med**, « Fonction publique international et influences nationales », Op, cit. p143

6- مثال ذلك: قضية الفساد التي تورط فيه الأمين العام للمجموعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا N°BOM CEDEAO رفقة DIAKITE Moussa مدير صندوق التضامن والتدخل التابع للمجموعة المنشأ لغرض المساعدة المالية للدول الأعضاء التي تعاني صعوبات مالية، و تمت إدانتهم إلى جانب رجل أعمال من الساحل العاج يدعى DIAWARA Med TIEFOURA من قبل القضاء الوطني لجمهورية "بوركينا فاسو". تملخص

مصداقية المنتظم الدولي الذي يتبعه وإضراراً بمصالحه¹.

الفرع الخامس: الالتزام بقواعد سلوك الموظفين الدوليين

ترتكز قواعد سلوك الموظفين الدوليين في مرجعيتها على مجموعة من المبادئ التي أقرتها العديد من المنظمات الدولية بالتشاور مع ممثلي النقابات والجمعيات والهيئات التمثيلية للموظفين الدوليين لتستجيب لمتطلبات الوظيفة العامة الدولية ومبادئها.

فهي بمثابة أخلاقيات المهنة التي يجب مراعاتها سواء أثناء أداء الموظفين الدوليين لمهامهم الرسمية أو خارج نطاقها. فهي عبارة عن مجموعة من القيم التي يجب أن تسود العلاقات الوظيفية القائمة على الاحترام والتفاهم والتضامن المهني والمساواة بين الجنسين وحظر كل أشكال التمييز على أساس لغوي، قومي، ديني أو الإيديولوجي، فضلا على أنها تحكم سلوكهم بما يحفظ استقلالهم. ويمكن تصنيف قواعد سلوك الموظفين الدوليين استنادا إلى عدد من مبادئ¹:

تفاصيل القضية في تسهيل الأمين العام للمنظمة، باتواطي، مدير صندوق التضامن، تحويل فوائد الأموال الموضوعة بنك باريس (المؤسسة الاقتصادية بنك باريس) وبالتحليل مع رجل الأعمال DIAWARA الذي اسند له تسيير أموال المنظمة بالوكالة دون أن يكون له صفة أو وظيفة بالمنظمة. تراجع تفاصيل القضية :

- **Placide Yoko YAEMBE , Benjamin Mulamba MBUYI.** « *Déontologie des Fonctionnaires internationaux* », Op, Cit, pp.38-40.

- ومن مظاهر الفساد في نطاق الإدارة العامة الدولية ما كشفت عنه لجنة التحقيق الأمية المتعلق ببرنامج النفط مقابل الغذاء، وقيام الأمين العام، استنادا للوائح موظفي الأمم المتحدة، بفصل "جوزيف ستيفانيدس" نائب مدير شؤون مجلس الأمن ورئيس لجنة العقوبات المفروضة على العراق بسبب تجاوزات خطيرة في حق برنامج النفط مقابل الغذاء.

و بحسب "ستيفان دوجاريك" المتحدث باسم الأمم المتحدة، أن لجنة التحقيق المستقلة التي عينها الأمين العام للتحقيق في التهم الموجهة لبرنامج النفط مقابل الغذاء قد توصلت إلى "أن لجنة المشتريات التابعة للبرنامج كانت متحيزة لبعض العطاءات وقد قوضت من العملية التنافسية بطريقة كانت ترفض فيها العطاءات الأقل تكلفة وكان ذلك يعلم من "ستيفانيدس".

وحسب تقرير اللجنة فإن ستيفانيدس خالف لوائح الشراء من أجل تمكين شركة "لويد ريجيستر إنسبكشن المحدودة" من الحصول على عقد بملايين الدولارات من البرنامج.

وقد اعترف ستيفانيدس بأن هذا يعتبر مخالفا للوائح إلا أنه أكد أنه قام بذلك لمصلحة الأمم المتحدة وذلك بالتفاوض للحصول على أقل عرض ممكن وليس لمصلحته الشخصية.

وكانت اللجنة قد وجهت تهما أيضا لـ"بينون سيفان" مدير برنامج النفط مقابل الغذاء، لاستفادته من مبيعات النفط وأن أفعاله "خلقت تضاربا كبيرا في المصالح". فيما أنكر سيفان جميع التهم الموجهة إليه. يراجع: الموقع الرسمي للأمم المتحدة "برنامج النفط مقابل الغذاء" بتاريخ 2005/06/01.

1- كشفت الجريدة الألمانية "دي فيلت" عن التقرير السري يؤكد أن لجنتان مستقلتان من الاتحاد الأوروبي والأمم المتحدة كشفتنا عن سرقة أكثر من 400 مليون يورو مما أنفقه الاتحاد الأوروبي في "كوسوفا" والذي بلغ 2.3 مليار يورو كانت مخصصة لقطاع الطاقة وقد تم سرقتها من قبل الموظفين الدوليين.

وتضيف الجريدة الألمانية، وحسب التقرير ذاته أن هذه الأموال تم تسريبها عبر قنوات مجهولة دون ترك الأثر، فيما أكد أن معظم هذه المخالفات كانت تحدث عند تقديم العروض لمشاريع كبيرة في إطار الصفقات الدولية.

وقد قامت لجنة مشتركة من الاتحاد الأوروبي الخاصة بمحاربة الفساد ولجنة من الأمم المتحدة، ولجنة من شرطة الجرائم المالية الإيطالية، بإجراء تحقيقات في 50 قضية مشتبه فيها بالفساد وغسيل الأموال، وبعد التحقيق في 12 قضية ثبت الفساد بالتحقق من وجود مخالفات لأنظمة الأمم المتحدة. يراجع الرابط الإلكتروني لتاريخ 2014/11/03 : http://www.alukah.net/world_muslims/0/4787/#ixzz2dgGoWWhse.

أولاً: المبادئ العامة:

مبادئ نصت عليها وثيقة" قواعد سلوك الموظفين الدوليين²، وهي:

- الاسترشاد بالمبادئ التي تعمل المنظمة الدولية في ظلها والتي تسعى إلى تحقيقها وفي مقدمتها احترام حقوق الإنسان الأساسية والقيم الإنسانية ومبدأ المساواة بين الشعوب.
- مشاركة المنظمة الدولية في تحمل أعباء المسؤولية الدولية، وفق ما تقتضيه صفتهم الدولية، وحدود اختصاصاتهم الوظيفية، مع تغليب مصلحة المنظمة على المصالح الشخصية.
- العمل بكل إخلاص وتفاني وروح المسؤولية وبنزاهة وحياد بما يحقق الولاء التام للمنظمة الدولية³.

- رعاية قيم التسامح والتفاهم في علاقة الموظف الدولي بمحيطه الإنساني بما يكفل احترام اختلاف وتعدد الثقافات والقناعات الفكرية والعقدية بعيداً عن التعصب والعنصرية والتمييز على أساس الجنس أو اللون أو المعتقد.

ثانياً: مبادئ واجب مراعاتها في علاقة العمل⁴

- يجب على الرئيس الإداري أو من يتولى ممارسة السلطة السلمية المباشرة على الموظفين الدوليين أن يلتزم باحترام من هم تحت سلطته بالمعاملة اللائقة وتقدير الكفاءات.
- على الرئيس الإداري، كونه هو أيضاً موظفاً دولياً، الامتناع عن طلب امتيازات أو هدايا أو الانحياز لمصلحة أي موظف على حساب موظف آخر.
- على الموظف الدولي الامتثال والالتزام بتعليمات وتوجيهات الرئيس الإداري وفق ما تقتضيه لوائح وقواعد تنظيم وسير الإدارة العامة الدولية.
- على الموظف الدولي تفادي المواقف التي تشكل تضارباً بين المصالح.

1- **Deborah Wynes Mohamed/ Mounir Zahran** -«La déontologie dans le système des Nations Unies» Rapport Corps commun d'inspection. Doc Nations Unies : JIU/REP/2010/3 ,Genève, 2010.

2- تم اقتراح قواعد سلوك الموظفين الدوليين من قبل لجنة استشارية سنة 1954 و أعيد النظر فيها سنة 2001 بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 56/244 بناءً على اقتراح لجنة الوظيفة العامة الدولية المنشئة بقرار من الجمعية العامة رقم 232 بتاريخ 18-12-1974.

3- «2.1. En vertu de l'article 1.1 a) du Statut du personnel, les membres du personnel de la Cour pénale internationale [« la Cour »] sont des fonctionnaires internationaux. Ils sont tenus de respecter les normes les plus élevées en matière d'efficacité, de compétence et d'intégrité. Par intégrité on entend surtout, mais non exclusivement, le respect de l'obligation de réserve édictée par la Cour, la probité, l'impartialité, l'équité, l'honnêteté et la bonne foi dans tout ce qui a trait à leur activité et à leur statut.» - «Code de conduite des fonctionnaires du CPI», Instruction administrative Réf. ICC/AI/2011/OO2. 4 avril 2011, Rendu public le 22 novembre 2012 (circulaire ICC/INF/2012/020).

4- **Placide Yoko YAEMBE , Benjamin Mulamba MBUYI**. Op, Cit, pp.40-42.

ثالثاً: مبادئ تحكم علاقة الموظف الدولي بالدول الأعضاء¹

هذه المبادئ أقرتها الأنظمة واللوائح المتعلقة بشؤون الموظفين والتي يتطلب تجسيدها من خلال:

• حرص الموظف على تحسين علاقته بالدول الأعضاء مراعيًا لمركزه الوظيفي والصفة التي يتمتع بها.

• تفادي كل ما من شأنه أن يشكل تدخلًا في الشؤون الداخلية للدول.

• حرص الموظف على تقوية صلته بالدول الأعضاء في المنظمة عن طريق التواصل والتفاهم في حدود ما يقتضيه مبدأ الحياد.

المبحث الثاني: أساس مسؤولية الموظف الدولي المدنية والجنائية وضوابطها

كان لتطور واتساع مجالات نشاط المنظمات الدولية على الصعيد الدولي الأثر المباشرة على نظام المسؤولية الدولية سواء بالنسبة لمسؤولية المنظمات الدولية عن أعمال موظفيها أو مسؤولية هؤلاء عن تصرفاتهم الشخصية.

كما أنه وبالنظر إلى المهام الحساسة التي أسندت إلى المنظمة الدولية ذات الصلة بحفظ الأمن والسلم خاصة في مناطق النزاعات، كان من الطبيعي أن يرتكب موظفوها من الأخطاء ما يجعلها تتحمل تبعاتها²، أو أن تتقرر في حق الموظفين أنفسهم المسؤولية المدنية والجنائية فضلاً عن المساءلة التأديبية.

فإذا كانت المسؤولية في نطاق الوظيفة العامة، بوجه عام، تقوم حينما يخل الموظف بما هو ملزم به قانوناً أو اتفاقاً ويترتب عنه مساءلة مدنية تركز أساساً على الحق في التعويض عن الضرر الناتج عن هذا الإخلال، أو متابعة جزائية متى كيف الخطأ على أنه جريمة معاقب عليها جزائياً، فلا يستثنى الموظف الدولي من تطبيق نفس المبدأ عليه متى تحققت شروطه.

لذا، لا مجال للتقليل من أهمية المسؤولية المدنية والجنائية الملقاة على عاتق الموظف الدولي متى ثبت في حقه الخطأ، خاصة إذ تعلق الأمر بالتزام ناشئ عن صفته الدولية كوكيل عن شخص من

1- لقد تم الإشارة إلى بعض الأحكام المتعلقة بواجب الحياد والاستقلالية في علاقة الموظف الدولي بالدول ضمن الواجبات المقررة من قبل لوائح شؤون الموظفين. يراجع في هذه الجزئية واجب الولاء للمنظمة وواجب التحفظ وحفظ السر المهني.

2 إن تحمل المنظمة الدولية نتائج أخطاء تابعيها مبدأ ملازم لواجب الحماية الفعلية لموظفيها، لذا. أخذت منظمة الأمم المتحدة، على عاتقها، وضع نظام يتكفل بإدارة شؤون السلامة وأمن مستخدميها التابعين لها، وفق مجموعة من المعايير الدنيا للأمن التشغيلي، تعتمد على تقييم الخطر في مواقع العمل، مع إلزام جميع الهيئات الفرعية التابعة لها الامتثال لهذه المعايير بطريقة مستمرة من خلال المتابعة والقيام بدراسة استقصائية لتحديد دقيق لأي قضية من القضايا الأمنية ذات الصلة بأوضاع موظفيها. راجع: البند التاسع عشر من جدول أعمال مجلس إدارة مكتب العمل الدولي، الدورة 301 جنيف مارس 2000، الوثيقة (GB.301/PFA/19/1).

أشخاص القانون الدولي (المنظمة الدولية).

فلا شك أن المركز القانوني للموظف الدولي لا بد أن يتحدد في نطاق المسؤولية المدنية والجزائية، بالنظر إلى صفته كوكيل عن منظمة دولية وعلاقته بالوظيفة الذي يشغلها من جهة، وطبيعة الخطأ الصادر عنه من جهة أخرى .

فإذا كان مسلم به فقها أنه لا يمكن الدفع بعدم تحمل الموظف الدولي المسؤولية المدنية متى وقع الإخلال بسبب تصرفات صادرة عنه بصفته الشخصية -خارج مجال الوظيفة- وترتب عنه ضرر في حق الغير، فإن المسؤولية الجزائية لا يمكن استبعادها في كل الحالات التي يتحقق فيها وصف الخطأ جنائياً سواء أتاها أثناء أدائه للوظيفة، أو بسببها، أو خارج نطاقها، إلا في حالة تمسك المنظمة الدولية التي يتبعها بحصانته الدولية.

ومن هذا المنطلق، لا بد من تحديد أساس مسؤولية الموظف الدولي المدنية والجزائية وضوابطها والتي سوف يتم تناولها في مطلبين.

المطلب الأول: أساس مسؤولية الموظف الدولي المدنية والجنائية

تظهر جليا الأهمية التي يوليها القانون الدولي لمسؤولية الموظف الدولي المدنية والجنائية من حيث أثر تصرفاته على مصالح المنظمة الدولية التي يتبعها. فالعبرة في قيام هذه المسؤولية وأثرها على الوظيفة العامة الدولية، بغض النظر عن من يتحمل تبعات خطأ أتاها موظف دولي.

إن البحث في مسؤولية الموظف الدولي الشخصية، في نطاق الوظيفة العامة الدولية، أين تجردت علاقة الموظفين الدوليين بالمنظمة الدولية من الصفة الشخصية إلى الصفة الدولية، يواجه صعوبة تحديد أساسها القانوني ونطاق تطبيقاتها نظرا للتزايد المطرد للمطالبات بتقرير مسؤولية المنظمة الدولية عن أخطاء موظفيها الشخصية. و أن نصوص قانون الوظيفة العامة الدولية لم تتناول، بالشكل المطلوب، مسؤولية الموظف

الدولي المدنية والجنائية مكثفة بتنظيم المسؤولية التأديبية. والثابت أن نصوص القانون الداخلي لدولة المقر هي من تتولى تنظيمها بإحالة من اتفاقيات المقر، وكذا إتفاقيات الحصانات والإمتميازات الدولية المقررة للمنظمات الدولية.

فقد تتقرر مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها على أساس مخالفة قاعدة قانونية دولية¹، ومن ثم فلا يمكن الاعتداد بقواعد وأحكام قانونها الداخلي أو التذرع به للتحلل من

1- يبقى تعريف المسؤولية الدولية تتحاذبه الآراء الفقهية، و يمكن الاكتفاء بتعريفين، كلاسيكي مفاده أن: « المسؤولية الدولية هي الالتزام الذي يفرضه القانون الدولي على الشخص بإصلاح الضرر، لصالح من كان ضحية تصرف أولهما، أو امتناع، أو تحمل العقاب جزاء هذه المخالفة. محمد طلعت

المسؤولية حيال الغير، بمعنى: «أن تصرف الموظف الدولي، وبالرغم من أنه لا يثير مسؤولية المنظمة وفقا لأحكام قانونها الداخلي، إلا أنه يستتبع ذلك قيام مسؤوليتها على الصعيد الدولي في مواجهة أشخاص القانون الدولي العام»¹.

ولم تغفل، أيضا، محكمة العدل الدولية عن التأكيد، برأيها الاستشاري الخاص ببعض نفاقات "الأمم المتحدة"، على أنه: «إذا تم إنفاق لغرض ليس من بين أغراض الأمم المتحدة لا يمكن اعتبارها "نفاقات المنظمة" [...] ويكون الإجراء مخالفا للأصول إذا اتخذته الجهاز الخاطيء، و لكن ذلك لا يعني بالضرورة أن النفاقات المتكبدة ليست من نفاقات المنظمة، ذلك أن كل من القانون الوطني والدولي نص على حالات تكون فيها الهيئات الاعتبارية أو السياسية ملزمة بفعل مخالف للنظام يقوم به وكيل له»².

كما لم تستثن بعض اللوائح الأساسية إمكانية إلزام الموظف الدولي بتحمل كل أو جزء من التعويضات الناتجة عن تحمل المنظمة لمسؤولية التعويض عن أضرار كان سببا في إحداثها نتيجة لارتكابه خطأ، من ذلك النظام الأساسي للمجموعة الاقتصادية الأوربية، وكذا مجموعة الطاقة الذرية الأوربية³.

الغنيمي، الوسيط في قانون السلام، ص 439. أما التعريف الثاني، فجمع عليه حديثا، إذ يعتبر أن المسؤولية الدولية هي: «مجموعة القواعد القانونية الدولية التي تلقى على عاتق أشخاص القانون الدولي، التزامات بمنع وتقليل الضرر الذي يمكن أن يلحق بشخص دولي آخر، وكذا التزام بإصلاح ما قد يلحق بالغير من أضرار.» د. صالح هاشم، المسؤولية الدولية عن المساس بسلامة البيئة البحرية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1990، ص 76. أنظر نوارا فرغلي عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 191.

- ويلاحظ أن التعريف الثاني ينطوي على أساسين: الأول: منع وتقليل وجبر الحسارة أو الضرر الناجم عن مباشرة أنشطة لا يحظرها القانون. وبالتالي لا عبرة بالمحظور في القانون الدولي وإنما العبرة بالضرر، الناتج حتى عن الفعل المشروع، لتقرير المسؤولية. أما الثاني: إلزام أشخاص القانون الدولي بإصلاح ما يترتب على مخالفة أو انتهاك قواعده، و بالتالي تستبعد مساءلة الموظف الدولي بما أنه ليس من أشخاص القانون الدولي.

1- الأكد أن القضاء الدولي لم يشذ في موقفه عن قاعدة إسناد مسؤولية المنظمة الدولية على خطأ الموظف الدولي، حتى و أن خالف بسلوكه القانون الداخلي للمنظمة:

- « Les organisation internationales doivent assumer la responsabilité des initiatives de leurs agents, même si elles en viennent a les désapprouver ». **Considérant 15, Jugement n° 2183, du 03.02.2003, CERN/ TAOIT.**

- انظر في هذا الشأن: نوارا فرغلي عبد الرحمان، نفس المرجع، ص 455. جمال طه إسماعيل ندا، مسؤولية المنظمات الدولية عن أعمال موظفيها، ص 493.

- سوف يتم التفصيل في مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها، ضمن الباب الثاني من هذه الدراسة.

2- راجع: الفتوى الصادرة في 20 جوان 1962، وبمقتضى قرار الجمعية العامة في 20 ديسمبر 1961، بخصوص نفاقات الأمم المتحدة. موجز الأحكام والفتوى والأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 80.

3- « Le fonctionnaire peut être tenu de réparer, en totalité ou en partie, le préjudice subi par les Communautés en raison de fautes personnelles graves qu'il aurait commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.

La décision motivée est prise par l'autorité investie du pouvoir de nomination, après observation des formalités prescrites en matière disciplinaire.

فمن واجبات الموظف الدولي، على سبيل المثال، ألا يفشي أسرار المنظمة أو يدلي بأية آراء أو معلومات أو يذيع أخبارا محظور نشرها، خاصة وأن الأسرار المهنية تزداد أهمية بالنظر إلى طبيعة المهام الموكلة إلى المنظمة الدولية، كأن تتولى رعاية عمليات حفظ السلام، أو فض النزاعات الأهلية أو الدولية. فإفشاء سر عسكري قد يشكل تهديدا للسلام و الأمن الدوليين مما قد يستوجب المساءلة المدنية والجنائية.

فبالرغم من أنه أصبح مقرا ومسلما فقها وقضاء تمتع المنظمات الدولية وموظفيها، بالتبعية، بالحصانة اللازمة التي تمكنهم من القيام بوظائفهم بحرية واستقلالية ودون ضغط من الحكومات، على اعتبار أنه حق ملازم لمبدأ الحماية المقررة في نطاق الوظيفة العامة الدولية، وثابت بموجب اتفاقيات دولية¹، إلا أنه لا يمكن بذات الوقت أن يؤدي التسليم بهذا الحق على وجه الإطلاق إلى حد تعطيل العدالة².

إن دور الأساسي الذي يضطلع به الموظف الدولي في تسيير الشؤون الإدارية والفنية للمنظمة، والنهوض بالمهام الموكلة إليها، لا يمكن أن تكون له فعالية إلا إذا تمتعوا بمجموعة من الحصانات والامتيازات التي تكفل لهم مباشرة وظائفهم بكل استقلالية، وتنبأ بهم عن الضغوطات الخارجية.

وإن اصطلاح عليها بالحصانات والامتيازات الدولية تمييزا عن الحصانات والامتيازات الدبلوماسية المقررة للبعثات الدبلوماسية ومندوبي الدول³، فهي تعد ضمانا أساسية تتحقق من خلالها استقلالية المنظمة الدولية ومن النتائج المباشرة المترتبة عن الاعتراف للمنظمة بالشخصية القانونية الدولية¹.

La Cour de justice des Communautés européennes a une compétence de pleine juridiction pour statuer sur les litiges nés de la présente disposition. » **Article 22, Statut du personnel de (C.E.E)- (C.E.E.A).**

1- « imposition nationale, quelles que soient sa nature ou ses modalités de perception, qui a pour effet de grever, directement ou indirectement, les fonctionnaires ou autres agents des Communautés, en raison du fait qu'ils sont bénéficiaires d'une rémunération versée par les Communautés, même si l'impôt en cause n'est pas calculé en proportion du montant de cette rémunération.

En conséquence, le fait pour un État membre de refuser, [...] une exemption d'imposition nationale pour la rémunération versée par les Communautés, constitue un manquement aux obligations qui découlent de la disposition précitée. » **Arrêt du 24 février 1988, Commission / Belgique (260/86, Rec. p. 00955).TFPE.**

2- طرح معزز فقها:

-«On a en effet admis que le immunités reconnues aux fonctionnaires internationaux l'étaient *ne impediatur official*, afin qu'ils puissent librement exercer les fonctions qui leur sont dévolues, la base de ces immunités étant cette "indépendance" nécessaire de la fonctions exercée dans l'intérêt de la communauté internationale », **JACQUE Scrétan « Les immunités diplomatiques des représentants des Etats et des agents de la S.D.N »** Thèse, 1928, Lausanne,p112., Cit : **Mohamed BEDJAOUI**, Op, Cit, p181 et 185.

3- أكد القضاء الوطني ذلك في أول عهده بمسألة حصانة الموظفين الدوليين:

- « Il est impossible, poursuit-il, d'assimiler ces immunités des fonctionnaires d'une Organisation internationale aux « immunités diplomatiques reconnues traditionnellement au profit des diplomates. » **Westchester County . Ranollo** (City Court of New Rochelle, 08/11/1946. v. **Nguyen Quoc Dinh**« *Les privilèges et immunités des organisations internationales d'après les jurisprudences nationales depuis 1945.*» Afdi, volume 3, 1957.p271-278.

فالتمايز واضح بين الموظف الدولي ومندوب الدولة العضو بالمنظمة، بخاصة في صلتهم بهذه الاخيرة أو بالدولة المضيفة، على اعتبار أن الحصانات والامتيازات المقررة لممثلي الدول لا يحتج بها في مواجهة الدولة التي يمثلونها بخلاف الموظفين الدوليين.

كما أن الوضع القانوني للأفراد الأجانب يختلف بحسب ما إذا كانوا أعضاء في البعثة الدبلوماسية أو من الموظفين الدوليين التابعين للمنظمة دولية، فالاعتراف لهؤلاء بالحصانة الدولية أصبح أمراً مسلماً به في إطار العلاقات الدولية، حيث استقرت قواعدها مثلما هو الوضع بالنسبة للبعثات الدبلوماسية.

ورغم ذلك، فإن مسألة حصانات وامتيازات الموظفين الدوليين لا تزال محل خلاف فقهي، خاصة فيما يتعلق بأساسها القانوني ونطاق سريانها. فقد حاولت اتجاهات فقهية مختلفة القياس على ما استقر عليه العرف الديبلوماسي بالنسبة للأصناف الأخرى من الحصانات والامتيازات المقررة للدبلوماسيين، إلا أنه واجهتهم عدة تساؤلات أهمها²:

- التساؤل حول ما إذا كان القانون الدولي يعترف بحصانات وامتيازات الموظفين الدوليين ويرسيها على أساس قانوني واحد؟.

- التساؤل حول ما إذا أصبح هذا الاعتراف عاماً، وبصورة كافية، يمكن على أساسه التسليم بقاعدة عرفية في القانون الدولي الواجبة التطبيق في حالة غياب النص، قياساً على ما اجمع عليه فقه القانون الدولي على أن الحصانات والامتيازات المقررة للدول، وغيرها من أشخاص اقانون الدولي، ترجع في نشأتها وتطورها إلى العرف الدولي وذلك قبل أن يتم تقنينها³.

وقد برزت عدة نظريات تناولت مسألة الحصانات والإمتيازات الديبلوماسية. سوف نستعرض،

بالشرح المختصر، أهمها:

أولاً: نظرية الصفة التمثيلية

على أساس هذه النظرية، تتجسد في شخص الحاكم، بوصفه الممثل لإرادة دولته، سيادة الدولة، استقلالها ومساواتها مع غيرها من الدول، وبالتالي لا تتحقق هذه المبادئ على صعيد العلاقات الدولية إلا عبر إرادة الحكام. فمن خلال هذا المفهوم، تم التسليم بقاعدة أن القانون الذي

1 -جمال طه ندا، المرجع السابق،ص160.

2- عبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص239.

3- نعي بذلك اتفاقية"فيينا" للعلاقات الدبلوماسية 18 أبريل1961، واتفاقية"فيينا" للعلاقات القنصلية 12 أبريل1963.

يصدر عن الحاكم لا يمكن أن يسري على حاكم آخر، لتبرير فكرة الاستقلال الذي يجسده الحاكم، لتنسحب آثارها على كل من يمثله.

فعلى هذا الأساس يتم تبرير منح الحصانات والامتيازات، بحيث أن المبعوث الدبلوماسي أصبح يمثل دولته نيابة عن رئيسها، بصفته وكيل عنها، الذي يجب أن يتمتع بالحصانات والامتيازات التي يتمتع بها الأصيل، لأن الوكيل كالأصيل¹.

والملاحظ، على رأي منتقديها، أن هذه النظرية تفتقر للمنطق في الاستدلال النظري، ولا تعكس فعليا واقع العلاقات الدولية. فقد تمحورت النظرية حول فكرة الصفة التمثيلية دون التحديد الدقيق للشخص الواجب تمثيله، هل هو "شخص الدول" أم شخص "رئيس الدولة" بصفته وكيل عنها؟. فالتمثيل قد يكون لشخص رئيس الدولة، كما يمكن أن يكون للدولة، بصفتها شخص قانوني مستقل، فضلا على أن الدولة المستقبلية، حينما تمنح المبعوث الحصانة، فإنها تتنازل عن بعض حقوقها وصلاحياتها كدولة سيادة على إقليمها. والتسليم بخلاف ذلك يتعارض مع مفهوم المساواة بين الدول ومقتضياتها².

ونتيجة لقصور هذه النظرية وعجزها عن تفسير الكثير من الأوضاع، هجرها غالبية فقه القانون الدولي، بما أنها لم تعد تتوافق مع واقع العلاقات الدولية. فليس كل رؤساء الدول يتمتعون بنفس حصانات ممثلهم. وليس هناك سبب يبرر تمتع أفراد عائلة الدبلوماسي بهذه المزايا، التي ليس لها أية صفة تمثيلية، إذا كان هو فقط من يمثل الدولة، ومن يستوجب منحه الحصانة، على رأي الفقيه "كاييه"³.

ثانيا: نظرية الامتداد الإقليمي

ظهرت، إلى جانب نظرية الصفة التمثيلية وتعايشت معها منذ القرن السابع عشر وحتى بداية القرن العشرين، نظرية أخرى، اصطلح على تسميتها بنظرية "امتداد الإقليم"، تبرر منح الحصانات

1- يعتبر "فوشي" من أكبر المدافعين عن نظرية الصفة التمثيلية، إذ اعتبر أنها الأفضل لإقرار الحصانات بما أن: «سبب وجود الحصانات هو الصفة التمثيلية للمبعوثين، أي ضرورة الاستقلال اللازم لممارسة مهامهم وتجنب كل تعد على الكرامة المتبادلة للأمم، ويجب بطريقة عامة، القبول ببدء سرياتها منذ تكليفه وحتى وقت توقيفه.»، و يوافق "السير هارست" في أن المبعوثين الدبلوماسيين "هم ممثلو الدول"، وبهذه الصفة تمنح لهم الامتيازات و تعترف لهم الدول على إقليمها بهذه حصانات.

- FAUCHILLE Bonfils, « Manuel de Droit international public », 7em Ed Paris, 1914.

- CECIL Hurst , « Les immunités diplomatiques », R.C.A.D.I , Paris, 1926, II, t12, p139.

- نقلا عن علي حسين الشامي، نفس المرجع، ص 447-448.

2- BEDJAOUI Mohamed, « Fonction publique internationale et influences Nationales », Stevens & Sons Limited, London, 1958, p. 179.

3- CAHIER, P « Le Droit diplomatique contemporain », Haute Etudes Inter, N°4 , Geneve. Paris, 1962.

أورده: علي حسين الشامي، نفس المرجع، ص 450-.

والامتيازات على أساس جديد، ارتكز على مفهوم السيادة المطلقة للدولة، بخلاف النظرية الأولى، على الأقل نظرياً. حيث تقوم هذه النظرية على فرضية "امتداد إقليم داخل إقليم"، يمنح، على أساسها، المبعوث الدبلوماسي، حصانات وامتيازات، فيما ظلت بعض الدول متمسكة بنظرية الصفة التمثيلية كأساس يفضي إلى استقلال مبعوثها الدبلوماسي¹.

فكما يمثل السفير شخص سيده، بنوع من التصور المفترض، وفق نظرية الصفة التمثيلية، فكذلك وبنفس هذا التصور، يعتبر السفير بأنه خارج إقليم الدولة التي يمارس لديها وظائفه، بحسب طرح بعض أنصارها. فوجوب منح الحصانات وامتيازات يقتضي بأن لا يكون الدبلوماسي ملزماً بالتقيد بقوانين البلد الأجنبي، حيث هو مقيم في سفارته².

وعلى ضوء ذلك، يستبين من خلال مفهوم هذه النظرية، أنها تقوم على الافتراض. حيث يعتبر السفير ممثلاً لشخص الدولة خارج نطاق السلطة الإقليمية للدولة المضيفة. كما يعتبر الموظف الدبلوماسي وكأنه لم يغادر إقليم دولته، وبالتالي تعد السفارة جزءاً منه وامتداد له.

ورغم التسليم بما، من قبل بعض من فقه القانون الدبلوماسي، إلا أنها واجهت عدة انتقادات. فهناك من يضع حدوداً لتطبيقات هذه النظرية. إذ يرى "هايكينغ" أن السفير المعتمد إذا ما قام بتعكير الطمأنينة والسلامة العامة، ويحيك المؤامرات، أو يرتكب الجرائم، فلا تستطيع الدولة المضيفة أن تقف مكتوفة الأيدي، على أساس التزام قائم الافتراض، دون القيام بواجب أعمال تدابير الوقاية والسلامة لمصلحة مواطنيها وأمنهم الداخلي³.

أما "فوشي"، فيرى أن الافتراض الذي تقوم عليه هذه النظرية، يبقى غير مفيد، وغامض،

1- تجلّى التباين بين مواقف الدول من النظريتين خلال أزمة السفارة الروسية بباريس سنة 1865، عندما ارتكب أحد الرعايا الروس جريمة محاولة اغتيال داخل السفارة، و تدخل الشرطة الفرنسية، بعد استغاثة أشخاص من داخل المقر، للقبض على المتهم وإحالاته على المحاكمة أمام القضاء الفرنسي على الرغم من مطالبة السفير الروسي بتسليمه إليه، على اعتبار أن الجريمة وقعت داخل السفارة، وبالتالي امتداد الاختصاص الإقليمي قائم، و قد بررت السلطات الفرنسية تصرفها، بحجة أن حصانة دار السفارة لا تمتد إلى شخص دخل هذه الدار بغرض ارتكاب جريمة، و بذلك أخذت الحكومة الروسية بنظرية امتداد الإقليم و رفض الحكومة الفرنسية لها. علي أبو الهيف، القانون الدبلوماسي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1967، ص 544. انظر: علي حسين الشامي، المرجع السابق، ص 451، الهامش(1).

2- « Selon le droit des gents, comme un ambassadeur représente, par une espèce de fiction, la personne même de son Maître, il est aussi regarde, par un fiction semblable, comme étant hors des terres de la puissance auprès de qui il exerce ses fonctions et de là vient qu'il n'est point tenu d'observer les lois civiles du pays étranger ou il demeure en ambassade. », CAHIER, P, Op, Cit, p186.

انظر: علي حسين الشامي، نفس المرجع، ص 450.

3- Heyking, «L'exterritorialité», Cours de la Hay, 1925, II, p272.

- Genet. R, «Traite de diplomatie et droit diplomatique», Ed A. Pelon, Paris, 1931

يراجع أيضا

أورده: علي حسين الشامي، نفس المرجع، ص 454.

وخطير، لما اعتبرت أن السفير فوق قوانين البلد، وهذا يتناقض مع واقع العلاقات الدولية¹. وأن هذه النظرية لم تعد تستجيب لمتطلبات استقرار المجتمع الدولي، وأن تجاري التطورات التي شهدتها. انتقاد سايره الفقيه "أبو الهيف"، مستندا إلى تقرير لجنة القانون الدولي². وأعتقد، جازما، أنه لا يمكن إعمال هذه النظرية بالنسبة لكل أشخاص القانون الدولي، مثل المنظمات الدولية التي ليس لها إقليم. بل لا يمكن سحب الصفة التمثيلية على وضع الموظفين الدوليين، على افتراض أنهم لم يغادروا إقليم دولتهم لتمثيل المنظمة الدولية التي يتبعونها، مما يثبت قصور هذه النظرية في استيعاب كل أوضاع العلاقات الدولية وأطرافها بما في ذلك المنظمات الدولية³. ونتيجة للإنتقادات التي واجهتها نظرية الامتداد الإقليمي، وقصورها عن تبرير منح الحصانات والامتيازات للموظفين الدوليين، كان من الضروري البحث عن أساس آخر يمكن الاعتماد عليه. فكان للمفهوم الوظيفي الأثر في إقرار الحصانات الممنوحة لموظفي المنظمات الدولية، أساس أخذ حيزا كبيرا من اهتمام فقه القانون الدولي، ومعززا بقضاء المحاكم الدولية و جسده، فعليا، نصوص الاتفاقيات الدولية⁴.

ثالثا: نظرية الضرورة الوظيفية.

منذ العقد الثالث من القرن الماضي، بدأت جهود الفقه تنصب حول إيجاد أساس موحد، يشمل كل أشخاص القانون الدولي، ويمكن الاستناد إليه لتبرير الحصانات المقرر في نطاق الوظيفة العامة الدولية. أما على مستوى التنظيم الدولي، فكان أول عمل قامت به "عصبة الأمم"، هو تكليف لجنة مختصة⁵ بمهمة البحث في توحيد قواعد العمل الدبلوماسي للحصانات، إلا أنها فشلت في ذلك⁶. فيما استطاعت منظمة "الأمم المتحدة" إبرام أول اتفاقية امتيازات وحصانات خاصة بالمنظمة

1- Fauchille Bonfils, Op, Cit, p63. أورد: حسين الشامي، المرجع السابق، ص 454. ينظر: غازي حسين صباريني، الدبلوماسية

المعاصرة- دراسة مقارنة- دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان الأردن، 2009، ص131.

2- انظر:

- **Rapport Sanderstrom**, *Annuaire de Commission du droit international*, 1956, VII, p.131, doc A/CN.4/104.

- **Mohamed BEDJAOU**, Op, Cit, p12. 3-

4- من بين الإتفاقيات التي تبنت نظرية الضرورة الوظيفية اتفاقية "هافانا" لعام 1967 لتليها اتفاقيات أخرى، من بينها تلك المتعلقة بتمثيل الدول مع المنظمات الدولية ذات الطابع العلمي لعام 1975.

5- عام 1924. انظر: حسين الشامي، المرجع السابق، ص458.

6- بحسب الفقيه " **JOSEF Kunt** " الذي أشار في كتابه "854. p. «Privilèges end immunités of international Organisations»،

أن أول اتفاقية منحت الحصانة للموظفين الدوليين كانت اتفاقية خليج بناما المبرمة في مؤتمر " بانما" سنة 1826. انظر:

- **BEDJAOU**. Med, Op, cit, p.181.

الدولية¹.

فقد تكلفت جهود المنظمة الأممية بالنجاح، حيث استطاعت أن تقنن قواعد العمل الدبلوماسي، ضمن العديد من الاتفاقيات، واعتمادها للمعيار الوظيفي أو "المصلحة الوظيفية" كأساس لتقرير هذه الحصانات والامتيازات لمصلحة المنظمات الدولية وموظفيها². كما كرست اتفاقية "فيينا" الأولى هذه النظرية³، بنص ديباجتها الذي جاء فيه: «وإذ تدرك أن مقصد هذه الامتيازات والحصانات ليس إفادة الأفراد، بل ضمان الأداء الفعال لوظائف البعثة الدبلوماسية بوصفها ممثلة للدول.»⁴ و بذات الأساس أخذت اتفاقية "فيينا" الثانية⁵.

إذن، فقد جاءت نظرية الضرورة الوظيفية لتسد عجز النظريات السابقة من حيث علة إقرار الحصانات في نطاق الوظيفة العامة الدولية، وكضرورة ملازمة لتطور واتساع دائرة نشاطات الإدارة العامة الدولية، وبغرض تسهيل قيام موظفيها بمهامهم بكل فعالية وأمان وظيفي، على اعتبارها من الأنشطة الأكثر أهمية على صعيد العلاقات الدولية، حيث نجاعة أداء المنظمة الدولية رهين حسن أداء وكلائها⁶.

-
- 1- اتفاقية امتيازات وحصانات "الأمم المتحدة"، نيويورك 13 فبراير 1946. (وثيقة A/43 الملحق الأول منشور ضمن المجلة الرسمية للجمعية العامة رقم 34 الصادرة بتاريخ 7 مارس 1946، ص 387 إلى 693)،
 - 2- إن تبنى المعيار الوظيفي تجلّى في اتفاقية الحصانات و امتيازات "الأمم المتحدة" واتفاقيات المقر التي عقدتها مع بعض الدول، فضلاً عن اتفاقية "فيينا" لعام 1961 وعام 1963 واتفاقيات البعثات الخاصة لعام 1969 واتفاقية تمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية لعام 1975.
 - 3- أبرمت اتفاقية "فيينا" للعلاقات الدبلوماسية في 18 عشر أبريل 1961 ودخلت حيز التنفيذ في 24 أبريل 1964.
 - 4- كما تبنت اتفاقية "فيينا" لتمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات الطابع العالمي (المبرمة في 14 مارس 1975) نظرية "المصلحة الوظيفية":

-« Reconnaissant que le but des privilèges et immunités prévus dans la présente Convention n'est pas d'avantager des individus mais d'assurer l'exercice efficace de leurs fonctions en rapport avec les organisations et les conférences. » **Convention de vienne sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les Organisations internationales de caractère universel, Vienne le 14 mars 1975.**

- 5- جاء في صلب الديباجة اتفاقية "فيينا" الثانية للعلاقات القنصلية المبرمة في 24 أبريل 1963، ودخلت حيز التنفيذ في 19 مارس 1967 : «وإذ تدرك أن مقصد هذه الامتيازات والحصانات المتعلقة بالبعثات الخاصة ليس إفادة الأفراد بل ضمان الأداء الفعال لوظائف تلك البعثات بوصفها ذات طابع تمثيلي.»

- كما نصت ديباجة اتفاقية تمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات الطابع العلمي: «وإذ تعترف بأن المقصد الحصانات الامتيازات [...] ليس إفادة الأفراد بل ضمان الأداء الفعال لوظائفهم وعلاقتهم المتعلقة بالمنظمات والمؤتمرات.»

- 6 - يشير تقرير "ساند ستروم" أن نظرية الضرورة الوظيفية قد صيغ أساسها من قبل "مونتيل أوغندن" في كتابه الذي صدر في واشنطن المعنون بـ "الأسس القانونية للحصانة الدبلوماسية"، حيث يقول: «...عندما يقصد معرفة ما إذا كان إجراء قضائي معين يتخذه الدولة ضد المبعوث المعتمد لديها، مخالفا للقانون الدولي من حيث أنه يخل بالحصانة التي يقرها هذا القانون له، يجب أن نبحث عما إذا كان هذا الإجراء يمس بالطمأنينة التي يحتاج إليه المبعوث لأداء وظائفه الرسمية بوصفه ممثلاً دبلوماسياً لدولة أجنبية، فالحماية الكاملة للوظيفة الدبلوماسية تشكل جوهر القانون ومعيار أحكامه». ترجمة معتمدة على النص الفرنسي من تقرير "Sanderstrom"، ص 131. انظر: حسين الشامي، نفس المرجع، ص 459.

راجع ترجمة علي أبو الهيف، المرجع السابق، ص 134.

كما أنه، وإن تكن نظرية "المصلحة الوظيفية" أساسا أفضل يمكن أن تستند إليه الحصانات والامتيازات التي يجب أن يتمتع بها الموظفون الدوليون، إلا أنها تثير بعض المسائل حول ما إذا كان بإمكان هذه النظرية أن تشمل كل الوظائف العامة الدولية، أم أنها تقتصر على البعض منها؟. كما أنه، إذا كان سبب إقرارها يتعلق بمصلحة وظيفية التي يشغلها الموظف الدولي، فهل تمنح هذه حصانات لكل الموظفين الدوليين، أي كان مستواهم في التدرج الإداري؟. وهل تمنح الحصانة بصفة مطلقة أم نسبيا؟. وما هو المعيار المحدد لنطاق سريانها؟. مسائل يستوجب، بالضرورة، التوقف عندها. يميل فقهاء القانون الدولي العام، عموما، وشراح قانون الوظيفة العامة الدولية، بوجه خاص، إلى تأييد فكرة حصانة الموظفين الدوليين المستمدة من النصوص الواردة في الاتفاقيات الدولية التي تحدد أوضاعهم القانونية، أما في حالة غياب النص فلا مجال للبحث في المصادر الأخرى غير تلك المتصلة بالنظم القانونية الداخلية للدول التي يباشرون أعمالهم على إقليمها، على العكس مما هو مقرر بالنسبة لحصانات وامتيازات الدبلوماسية والقنصلية حيث يعد العرف مصدرا أساسيا لها¹.

كما يرى أغلبهم أن تمتع الموظفين الدوليين بحصانات وامتيازات يتوقف أساسا على شرط مباشرتهم لوظائفهم عند اعتمادهم من جانب الدولة المضيفة. فالعبرة بالصفة المكتسبة عند الاعتماد لشغل الوظيفة الدولية على إقليم الدولة المضيفة، في حين أن الصفة لا تعد شرطا لبدأ سريان الحصانات والامتيازات المقرر للمثليين الدبلوماسيين، فيما تسعى، عادة، المنظمة الدولية لاستطلاع رأي دولة المقر قبل تعيين كبار موظفيها.

كما أن المسلم به عند التمييز، من حيث الطبيعة القانونية، بين الوظيفة الدبلوماسية التي يباشرها ممثلو الدول، وبين الوظيفة العامة الدولية التي يشغلها مستخدمون دوليون، أن الأولى هي وظيفة عامة وطنية ذات أهمية دولية مقررة لمصلحة الدولة، في حين أن الثانية هي ذات طابع دولي لا تباشر لمصلحة دولة بعينها وإنما لمجموعة من الدول المنتظمة في كيان دولي مستقل، اصطلاح على تسميته بالمنظمة الدولية¹.

راجع : Rapport Sanderstrom ,Annuaire de Commission du droit international, p.131

انظر تعليق حسين الشامي، نفس المرجع، ص458.

يجب التنويه في هذا الباب اهتمام الفقه بموضوع حصانات الموظف الدولي منذ بروز التنظيمات الدولية، أشار إليها محمد مجاوي

BEDJAOUI Med « *Fonction Publique Internationale et Influences Nationales* ». Op,cit, p.181

و. SUZANE bastide, Thèse p.cit, p.294. التي أوردت العديد من المحاولات من بينهم :

-ACQUES Secrétan « *Les immunités diplomatiques des représentant des Etats membres et des agents de la S.D.N.* »These 1928 ,Lausanne. p.112. ROGER Secrétan « *Les privilèges et immunités diplomatiques des agents de la S.D.N* ». FRANCIS Rey, « *Les immunités des fonctionnaires internationaux* » RDIP, n°26, p.125.

Nguyen Quoc Dinh. Op, cit , p.286. -1

فالمسلم به فقها وقضاء أن الحصانات والامتيازات في نطاق الوظيفة العامة الدولية تقررت، خصوصا، بقصد توفير استقلال الموظف الدولي اتجاه الدول أثناء ممارسته للمهام المسندة إليه. ليتأتى بذلك للمنظمة الدولية تحقيق الغايات التي أنشئت لأجلها. وبالتالي فإن الهدف من الحصانات والامتيازات ليس لتحقيق مصالح الموظف الدولي الشخصية، أو إثارة بأية مزايا تميزه عن سواه من الأفراد، فهذا المعنى له دلالاته عند تحديد نطاق سريان هذه الامتيازات والحصانات وبيان ضابط حدود ممارستها².

إن الوقوف عند الممارسة الفعلية للحصانات التي يتمتع بها الموظف الدولي قد يساعدنا في تحديد نطاق المساءلة المدنية والجنائية ومدى استجابتها لمتطلبات الوظيفة العامة الدولية، مع البحث في بعض المسائل التي أثارها القضاء الإداري الدولي و كذا المحاكم الوطنية. و من أهم التساؤلات المطروحة للنقاش و أهمها:

- هل يجب أن تقرر الحصانات لكل مستخدم المنظمات الدولية أم لا بد أن تقتصر على فئة الموظفين الدوليين دون غيرهم من مستخدمي المنظمات الدولية؟، وهل تشمل كل من يجوز على صفة الموظف الدولي أم، فقط، من هم في أعلى درجة في السلم الإداري؟.
- ما هي صور الحصانات التي يتمتع بها موظفو المنظمات الدولية؟، كما يتحدد التساؤل، في هذا السياق، عن الأعمال والتصرفات التي تدخل في نطاق سريان هذه الحصانات وشروط انطباقها.

1- معيار أكدت عليه الفقرة 02 من المادة 100 من ميثاق الأمم المتحدة بالنص على أن: « يتعهد كل عضو في الأمم المتحدة » باحترام الصفة الدولية البحتة لمسؤوليات الأمين العام والموظفين وبالا يسعى إلى التأثير فيهم عند اضطلاعهم بمسؤولياتهم. «
- كذلك الشأن بالنسبة للوائح موظفي منظمة الأمم المتحدة:

- « a) Les membres du personnel sont des fonctionnaires internationaux. Leurs responsabilités en cette qualité ne sont pas d'ordre national, mais exclusivement d'ordre international. » **Art1.1, Statut des fonctionnaires de l'ONU.**

- «Les membres du personnel sont des fonctionnaires internationaux. Ils exercent à ce titre des responsabilités d'ordre exclusivement international. En acceptant leur nomination, les membres du personnel s'engagent à s'acquitter de leurs fonctions en ayant exclusivement en vue les intérêts de l'Organisation.» Art7, **Statut du personnel de l'Organisation internationale de la Francophonie adopté par la 74e session du Conseil permanent de la Francophonie (Paris, le 14 décembre 2009).**

2- لقد أقر قضاء محكمة الوظيفة العامة الأوروبية هذا المفهوم، :

-« Pour les relations privées avec d'autres particuliers, les fonctionnaires communautaires sont, conformément à l'article 23, premier alinéa, du statut, entièrement soumis au droit national applicable indépendamment de l'existence de certains privilèges et immunités en vertu du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes. » **Arrêt du 23 février 2000, Kooyman / Parlement (T-223/97 et T-17/98, Rec FP_p_II-135).** <http://eur-lex.europa.eu>.

بالرغم من تأكيد غالب الفقه والقضاء الدوليين¹ على أن الحصانات الدولية لا تشمل إلا الأعمال الرسمية التي يقوم بها الموظف الدولي أثناء مباشرته لمهامه، أما التصرفات المتصلة بحياته الشخصية غير مشمولة مطلقاً بهذه الحصانات²، يرى البعض أن حصر الحصانات في الأعمال الرسمية التي يأتيها الموظف الدولي غير كاف لضمان استقلاله³، إذ أن بسط سلطان الدولة وإخضاع التصرفات الشخصية لرقابتها له مساوئه بحيث بإمكان الدولة، بقصد أو بدون قصد، أن تتعسف في ممارسة سلطتها بما يؤثر في أداء أعمالها الرسمية⁴.

الطرح لم يلق مساندة من غالبية الفقه بحجة أن الأخذ به يؤدي، حتماً، إلى نتائج خطيرة مؤداها أن الموظف الدولي قد يتمادى، عند اطمئنانه بالحماية المطلقة، في انتهاك قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها، وبالتالي الإضرار بالمصالح المشروعة للأفراد والجماعة وإهدار العدالة، وقد لا تسعف الوسائل المقررة في هذا الشأن، مثل رفع الحصانة عند إساءة استعمالها، في تدارك وتلافي هذه الآثار⁵. كما يميل القضاء الدولي إلى التفرقة بين الأعمال الرسمية وأعمال الموظف الدولي الخاصة، بحيث يشمل الحصانات التي يتمتع بها الأعمال الرسمية وحدها⁶. كما أنه لا يجعل تكييف التصرف وتحديد طبيعته رهناً بإرادة الدولة وإنما بوجود أن يكون ذلك من اختصاص الإدارة العامة الدولية وحدها⁷.

1- من ذلك قرارات محكمة الوظيفة العامة الأوربية:

- « Les privilèges et immunités que le protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes consent, dans l'intérêt exclusif des Communautés, à leurs fonctionnaires ne revêtent qu'un caractère fonctionnel en ce qu'ils visent à éviter qu'une entrave soit apportée au fonctionnement et à l'indépendance des Communautés. Pour les relations juridiques privées avec d'autres particuliers, les fonctionnaires sont, conformément à l'article 23, premier alinéa, du statut, entièrement soumis. » **Arrêt du 21 avril 1994, Campogrande / Commission (C-22/93 P, Rec. p. I-1375)**. <http://eur-lex.europa.eu>.

2- « Pour leurs relations juridiques privées avec d'autres particuliers, notamment pour ce qui est du respect de leurs obligations privées, les fonctionnaires communautaires sont, conformément à l'article 23, premier alinéa, du statut, entièrement soumis, comme n'importe quel autre particulier, au droit national applicable, indépendamment de l'existence de certains privilèges et immunités en vertu du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes. » **Arrêt du 8 septembre 2005, AB (C-288/04, Rec. p. I-7837)**.

3- يبرر الفقه عدم إمكانية أن تشمل الحصانات الدولية تصرفات الموظف الدولي الشخصية كونها تختلف من حيث طبيعتها و غايتها عن الحصانات الدبلوماسية :

-« Mais, il est indéniable que la disposition de l'article 105, paragraphe 2, de la Charte, de même que celle de la section 7 (b) de l' « Immunities Act » concernant les Fonctionnaires de l'Organisation, qui excluent toutes les deux les actes privés et ne retiennent que les actes fonctionnels, ne permettent pas de confondre ces deux catégories d'immunités. Car, nul ne conteste que les « immunités diplomatiques » couvrent à la fois ces deux séries d'actes ». **Nguyen Quoc Dinh**. Op, cit , p.278.

4- عبد العزيز سرحان، المرجع السابق ، ص 384.

5- انظر: جمال إسماعيل طه ندا، المرجع السابق، ص172

6- راجع: عبد العزيز سرحان، القانون الدولي الإداري، المرجع سابق الإشارة إليه، ص173.

7- « Aucun de ces deux articles ni aucune autre disposition du Statut ou du Règlement du Tribunal ne permet au Tribunal d'examiner la demande visant à ordonner la levée de l'immunité des fonctionnaires de l'OEB accusés par le requérant ou d'ordonner qu'une instruction ou des poursuites pénales soient engagées par les organes compétents de la République fédérale d'Allemagne. En conséquence, cette demande ne peut être admise. » **Jugement No 933 du 08/12/1988, Hendricus vander Peet/OEB.TAOIT**

فالمقرر والمسلم به فقها، تمتع المنظمات الدولية وموظفيها بالحصانة اللازمة التي تمكنهم من القيام بوظائفهم بحرية واستقلالية ودون ضغط من الحكومات، على اعتبار أنه حق ملازم لمبدأ الحماية المقررة في نطاق الوظيفة العامة الدولية¹. كما أن الثابت قضاءً أنه لا يمكن بذات الوقت أن يؤدي التسليم بهذا الحق على وجه الإطلاق إلى حد تعطيل العدالة.

في ذات السياق، يمكن الإشارة إلى موقف محكمة النقض المصرية التي تصدت للموضوع بمناسبة دعوى أقامها شخص ضد موظف يعمل بمنظمة الأغذية والزراعة²، حيث انتهت، بعد أن تحقق لها أن المدعى عليه يشغل منصب رئيس إدارة المنظمة، أن الأقوال التي صدرت عنه - في صورة سب وقذف - وقعت منه بصفته الرسمية وبسبب تأدية وظيفته، إلى تأييد ما أثاره الطاعن من أن منطوق الحكم المطعون فيه يؤدي إلى إمكانية إفلات الموظف المصري من العقاب عما يرتكبه من جرائم مما يستدعي التقرير بعدم أحقيته بالتمسك بالحصانة رغم تمتعه بها³.

كما يتضح من حكم محكمة النقض المصرية الذي خلص إلى تقرير مبدأ هام مؤداه أن الامتيازات والحصانات الدولية لا تتأثر بجنسية الموظف الدولي ولا بوظيفته، وأن كافة موظفي المنظمة الدولية يتمتعون بها على قدم المساواة بغیر تفرقة بين الذي يحمل جنسية دولة المقر أو دائم الإقامة على إقليمها والموظف الذي يتمتع بجنسية دولة أجنبية.

1- «On a en effet admis que le immunités reconnues aux fonctionnaires internationaux l'étaient *ne impediatur official*, afin qu'ils puissent librement exercer les fonctions qui leur sont dévolues, la base de ces immunités étant cette "indépendance" nécessaire de la fonctions exercée dans l'intérêt de la communauté internationale », **JACQUE Scrétan** « Les immunités diplomatiques des représentants des Etats et des agents de la S.D.N » Thèse, 1928, Lausanne, p112. Cit : **Mohamed BEDJAOU**, Op, Cit, p181.

2- تلخص الوقائع في أن الطاعن كان قد أقام دعوى مباشرة أمام محكمة الأزبكية ضد موظف مصري يعمل بمنظمة الأغذية والزراعة، اتهمه فيها بأنه سبه علناً بألفاظ ماسة بالشرف والاعتبار، وقد دفع المتهم أمام المحكمة بعدم ولاية القضاء المصري بنظر الدعوى، لأنه موظف في منظمة دولية وامتتع بالحصانة القضائية.

وقد قضت المحكمة برفض دفع المتهم وتغريمه ألف قرش عن التهمة الأولى وبراءته من التهمة الثانية. وقد استأنف الحكم بدعوى عدم اختصاص المحكمة بنظرها لما يتمتع به المتهم من حصانة قضائية، حيث قضت المحكمة المصرية الابتدائية في هذا الاستئناف، برفض الدفع، ثم طعن في الحكم الأخير بطريق النقض.

وقد استند الطاعن في طعنه إلى أن الحكم المطعون فيه قد خالف الفقرة (أ) من القسم 18 من اتفاقية المقر، حيث اعتبر المتهم من كبار الموظفين، والواقع أنه موظف إداري يقوم في المنظمة بأعمال ثانوية، وهو بذلك لا حق له في التمتع بالحصانة القضائية، وأن الحكم مخالف للمواد 2/17، 21/1 من اتفاقية المقر، والمادة 3 من الاتفاقية الخاصة بمزايا وحصانات الوكالات المتخصصة التابعة لهيئة الأمم المتحدة.

في حين كان رأي المحكمة أنه لا يصح أن يكون الموظف المصري متمتعاً بحصانة أوسع من زميله الأجنبي فيفلت من العقاب في ظل هذه الحصانة فضلاً عن أنه لا وجه ولا محل للتمسك بتلك الحصانة في جريمة من جرائم القانون العام لأنها مقصورة على أعمال الوظيفة دون غيرها.

انتهت محكمة النقض المصرية إلى رفض الطعن مؤسسه قرارها على أن المادة الثامنة من القسم السابع عشر فقرة (ب) من الاتفاق الخاص بمنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة المؤرخ في 17 أب سنة 1952 والصادر بالموافقة عليه القانون رقم 233 لسنة 1952 تنص من بين المزايا والحصانات التي يتمتع بها موظفو المنظمة "الحصانة القضائية". راجع التفاصيل أكثر : **هاني الرضا**، المرجع السابق، ص 230.

3- **هاني الرضا**، المرجع السابق، ص 231.

فالدعوة إلى ضرورة أن تكون الحصانات عامة ومطلقة، بحجة درى خطر وضع الموظف الدولي تحت سيطرة الدولة المضيفة وتلافي الآثار المترتبة عنها، دعوة أراها متعارضة مع مقومات الوظيفة العامة الدولية ومقتضياتها، إذ أن فكرة الحصانة الوظيفية مقررة للوظيفة ذاتها لا لشخص الموظف ضمنا لاستقلالية المنظمة الدولية وإلا ما كان ليثبت لهذه الأخيرة صلاحية رفع الحصانة من عدمها حتى وإن كان التصرف قد صدر من الموظف أثناء قيامه بأعباء الوظيفة أو بسببها¹.

وبالمحصلة لكل ما تقدم و برأي مساند، لا ريب في أن تقرير الامتيازات والحصانات الدولية للموظف الدولي ينبغي أن يتم بقصد تحقيق هدف واحد، وهو مصلحة المنظمة الدولية، من أجل بسط حماية فعلية لصفته الرسمية التي تمكنه من مباشرة مهامه، بصرف النظر عن أية أسباب أو اعتبارات أخرى مثل الجنسية أو الإقامة الدائمة أو المركز الوظيفي. فالعبرة بالوكالة التي يجوزها وحدود ممارستها لا غير.

كما يجب بالضرورة، استنادا لهذا الطرح، أن تقتصر هذه الحصانات على الأعمال الرسمية والتصرفات التي يؤتيها الموظف الدولي أثناء أو بسبب تأدية وظيفته. أما خارج هذه النطاق، فلا يجوز له التمتع بأية حصانة أو امتياز بأي صورة كانت، وإلا أفضى ذلك إلى تحقيق مصالحه الخاصة، وإهدار المصلحة العامة الدولية التي قررت لأجلها الحصانات و الامتيازات الدولية².

فاقتصر الحصانات على الصفة الرسمية، وفي حدود التصرفات الصادرة عن الموظف الدولي أثناء أو بسبب الوظيفة، تعد ضمانات حقيقية تكفل قيام المسؤولية المرفقية بما يحفظ حقوق المتضرر بسحب الالتزام بالتعويض على ذمة المنظمة الدولية لملائتها، دون أن يؤدي ذلك إلى إفلات الموظف من

1- أكد القضاء الإداري الدولي ذلك:

« Comme l'a jugé à plusieurs reprises le Tribunal administratif de l'OIT (en dernier lieu dans son jugement 2190 du 3 février 2003), la question de savoir si un agent d'une organisation internationale bénéficie de l'immunité de juridiction relève du pouvoir d'appréciation de cette organisation dans le cadre de ses relations avec un Etat membre, lesquelles échappent à la compétence du tribunal international chargé de juger les litiges internes à cette organisation. Il en va d'autant plus ainsi lorsque l'agent dont l'immunité est en cause n'est pas le requérant devant le tribunal compétent pour les litiges opposant l'organisation à ses agents, mais un tiers avec lequel ce requérant est en litige devant un tribunal d'un Etat membre. » **Jugement du 7 mars 2006 dans l'affaire n°60, M. W. c/ Secrétaire général, Tribunal administratif de l'OCDE.**

« [...] l'Organisation dispose d'un pouvoir d'appréciation pour déterminer, dans le cadre de ses relations avec un Etat membre -- lesquelles échappent à la compétence du Tribunal --, s'il convient de lever l'immunité de juridiction de ses agents » **Jugement no 2190 du 05/11/2002, M. F Z/OMS. TAOIT.**

2- و قد ترسخ ذلك بكل نصوص اتفاقيات المقر، من ذلك :

- « Exception aux privilèges et immunités

2. Les privilèges et immunités prévus dans le présent Accord sont accordés exclusivement pour assurer, en toutes circonstances, le fonctionnement sans entrave de l'Organisation ITER et l'indépendance totale des personnes qui en jouissent, et non pas pour que ceux-ci en tirent un avantage personnel. » **Art 16, Accord de siège entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation internationale ITER.**

المساءلة التأديبية، المدنية أو الجنائية إن توافرت شروطها، خاصة إذا وقعت خارج نطاق الحصانات تجوزاً أو إساءة لاستعمالها.

وما يعزز وجهة النظر هذه، وبالرغم مما يثور من جدل حول تحديد نطاق هذه الحصانات، توافق غالبية الفقه حول نظرية الضرورة الوظيفية كأساس يبرر منح الحصانات والامتيازات للموظفين الدوليين، والتي تبنتها جميع الاتفاقيات الخاصة بها. فيما استبعدت في ذات الوقت نظرية الصفة التمثيلية ونظرية امتداد الإقليم التي سادت لفترة من الزمن¹.

لذا، يكاد يجمع الفقه على أن التمتع بالحصانات المقررة في نطاق الوظيفة العامة الدولية يرتبط بالوظيفة التي يشغلها كل موظف دولي وليس بشخصه، ومن ثم فإن نطاقها يختلف تبعاً للدرجة التي يشغلها الموظف في السلم الإداري أو الوظيفي، وبالنظر إلى طبيعة المهام المسندة إليه على مستوى إدارة المنظمة الدولية.

كما يسلم، مبدئياً، بأن مسألة تحديد نطاق سريان حصانة القضاة للموظفين الدوليين لا تثير صعوبة في حالة تبني المعيار الوظيفي، إذ يمكن، وبصورة عامة، وفي ضوء نصوص الاتفاقيات الدولية المتصلة بذات الشأن، ووفق ما جرى عليه العمل الدولي في نطاق علاقة المنظمة الدولية بالدول، التفرقة بين ثلاث فئات أساسية من الموظفين الدوليين²:

1- يجب الإشارة في هذا الصدد على أن النظام الإسلامي قد استقل مرجعيته في وضع أساس متميز للحصانات والامتيازات الدبلوماسية بما يعرف بـ"نظام الأمان الإسلامي"، حيث تبنت الدولة الإسلامية، في عهدها الأول، القواعد الدبلوماسية السائدة في الحضارة الرومانية والفارسية وأقرتها بعد تكييفها وفق مبادئ الشريعة الإسلامية.

يقوم أساس نظام "الأمان الإسلامي"، الذي يكفل للأقليات غير المسلمة التي تدخل دار الإسلام أو تتواجد في علائق مع الدولة الإسلامية ضمان أمان أهل الذمة من أهل الكتاب المقيمين بالديار الإسلامية وأهل العنوة أو المستأمنون من المحاربين الذين لا يستطيعون دخول دار الإسلام، حيث يحضون بالحماية التامة لأنفسهم و أموالهم التي يقرها حاكم المسلمين، والأمان الخاص الذي يمنحه الأفراد عند الاستجارة.

كما أقر النظام الإسلامي "الأمان الدبلوماسي" انطلاقاً من مفهوم "الأمان الإسلامي" الذي أقرته الشريعة، إذ كان النبي صلى الله عليه وسلم أول من طبق مفهومه على المبعوثين والرسول كما سارت الخلافة على نهجه في كل ما يتعلق بالحصانات والامتيازات الشخصية والمالية للأجانب. للتفصيل أكثر يراجع: **علي حسين الشامي**، الدبلوماسية، نشأتها، تطورها و قواعدها، الطبعة الثالثة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، عمان، الأردن، 2007، ص 331 إلى 435.

2- اهتمت "الأمم المتحدة" بمسألة تحديد المعيار الذي يتقرر على أساسه تحديد الفئات المعنية بالحصانات والامتيازات. فأنشأت، سنة 1946، لجنة لدراسة الموضوع، حيث استعرضت هذه الأخيرة ثلاث معايير لضبط المعنى المقصود في القسم 17 من الاتفاقية العامة لامتيازات وحصانات "الأمم المتحدة"، فضلاً عن نص المادة 5 التي أكدت على أنه: «يحدد الأمين العام فيما بعد، فئات الموظفين الذين تشملهم تدابير المادة 7، ويقدم قائمة بهم إلى الجمعية العامة، تبلغ بعدها إلى حكومات الأعضاء، كما أن أسماء الموظفين في هذه الفئات تبلغ دورياً إلى حكومات الدول الأعضاء.» المادة 5 من الاتفاقية.

- عددت الجمعية العامة للأمم المتحدة ثلاث معايير لتحديد الفئة المقصودة: أ- الوظيفة التي يشغلها الموظف الدولي. ب- أن يكون الموظف يعمل بصفة دائمة و ليس من العاملين الذين يتحدد أجرهم على أساس الساعة. ج- مدى الخدمة التي يقضيها الموظف في المنظمة، فيما رجحت المعيار الثاني. انظر: **عبد العزيز سرحان**، المرجع السابق، ص 249.

فئة كبار الموظفين الدوليين: مثل الأمين العام أو المدير العام والمدراء المساعدين وقضاة المحاكم الدولية المعينون من طرف الجهاز العام "جمعة عامة أو مجلس"، إذ يتمتع هؤلاء بالامتيازات والحصانات المقررة للمبعوث الدبلوماسي وفقا للقانون الدولي¹.

الفئة الوسطى من الموظفين الدوليين المعينون بقرار الرئيس الإداري الأعلى: وتشمل العدد الأكبر من الموظفين الدوليين الذين يتمتعون بالامتيازات والحصانات الضرورية لأداء مهامهم الرسمية. الفئة الدنيا من المستخدمين المؤقتين اللذين: لا يتمتعون بأية امتيازات أو حصانات طالما أن وظائفهم بحسب طبيعتها لا تستدعي ذلك.

وتبرز أهمية تحديد نطاق حصانات الموظف الدولي المعين لدى منظمة دولية، يقع مقرها على إقليم دولة جنسيته، في أول مسألة تتعلق بأحقية في التمسك بما تضيفه الوظيفة العامة الدولية عليه من حصانات في حالة ما إذا كان محل متابعة قضائية مدنية أو جنائية من قبل دولة المقر التي ينتمي إليها بجنسيته أو المقيم فيها إقامة عادية.

ذهب فريق من الفقه إلى وجوب الاعتراف للموظفين الدوليين الذين يحملون جنسية دولة المقر أو يقيمون على إقليمها إقامة عادية وقت التحاقهم بالوظيفة العامة الدولية بالحصانات والامتيازات على أساس أنها مقررة لحماية الوظيفة وضمن تحقيق أغراضها وليس لاعتبارات شخصية، وكذلك بسبب صفتهم كوكلاء عن شخص قانوني دولي².

فالاعتراف بالحصانات، بحسب هذا الفريق، يكون أولى وأوجب على دولة المقر التي يتبعها الموظف الدولي بجنسيته ويعمل على إقليمها أكثر من تلك التي يعمل خارج إقليمها³، والعلّة في ذلك، بحسب اعتقادهم، تكمن في درء أي ضغط أو تسلط منها قد يعيق تحقيق أغراض المنظمة الدولية التي يعمل الموظف لصالحها، ومن ثم لا بد من الاعتراف له بالحصانات.

وبالرجوع إلى نصوص الاتفاقيات الدولية وما تضمنته في هذا الخصوص، فإن الراسخ منذ "عصبة الأمم" هو أن الامتيازات والحصانات الدولية لا تتأثر بجنسية الموظف الدولي. وقد تأكد ذلك ضمن نص الفقرة الرابعة من المادة السابعة من عهد العصبة حيث جاءت بصيغة العموم بشمولها

1- « le Secrétaire général et le Secrétaire général adjoint, tant en ce qui les concerne qu'en ce qui concerne leurs conjoints et enfants mineurs, jouissent des privilèges, immunités, exemption et facilités accordées, conformément au droit international, aux envoyés diplomatiques » Art 16 de l'Accord général sur les privilèges et immunité du Conseil de l'Europe.

2- انظر: هاني الرضا، المرجع السابق، ص 228.

3- وهو ما أيدته المادة 19 من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية والتي كانت تنص على تمتع قضاة المحكمة بالامتيازات والحصانات التي يتمتع بها الممثلون الدبلوماسيون حيث نصت بعد تعديلها على أنه: « يتمتع أعضاء المحكمة في مباشرة وظائفهم بالمزايا والإعفاءات السياسية. ».

- كما أخذت بما أيضا اتفاقية لاهاي المتعلقة بالحل السلمي للمنازعات الدولية والمعقودة سنة 1907. انظر: هاني الرضا، مرجع سابق، ص 29.

موظفي العصابة، بما لا يدع مجالاً لحجبها عن الذين يتمتعون بجنسية دولة المقر أو يقيمون فيها إقامة عادية¹. ونفس القاعدة أخذ بها البروتوكول المتعلق بحصانات وامتيازات الإتحاد الأوربي².

والجدير بالإشارة في هذا الصدد أن الاتفاقية العامة لحصانات وامتيازات الأمم المتحدة، وكذا الخاصة بالوكالات المتخصصة لا تقيم أية اعتبار للفرقة بين الموظفين على أساس الجنسية عند النظر في تمتعهم بالامتيازات والحصانات الدولية. إلا أن ذلك لم يمنع عدداً من الدول من تسجيل بعض التحفظات عند تصديقها على هاتين الاتفاقيتين بما يؤكد منه تمسكها بضرورة التمييز بين الموظفين الدوليين على أساس جنسيتهم أو إقامتهم الدائمة على إقليمها³.

أما بالنسبة لموقف القضاء الداخلي، فقد تصدت محكمة النقض المصرية للموضوع بمناسبة دعوى أقامها شخص ضد موظف يعمل بمنظمة الأغذية والزراعة، حيث انتهت إلى تأييد ما أثاره الطاعن من أن منطوق الحكم المطعون فيه يؤدي إلى إمكانية إفلات الموظف المصري من العقاب عما يرتكبه من جرائم مما يستدعي التقرير بعدم أحقيته التمسك بالحصانة⁴.

وهكذا، يتضح أن محكمة النقض المصرية قد خلصت إلى ترسيخ مبدأ هام مؤداه أن الامتيازات والحصانات الدولية لا تتأثر بجنسية الموظف الدولي، وأن كافة موظفي المنظمة الدولية يتمتعون بها على قدم المساواة، وبغير تفرقة، بين الذي يحمل جنسية دولة المقر أو دائم الإقامة على إقليمها، وبين الموظف الذي يتمتع بجنسية دولة أجنبية.

وبناء على ما تقدم بيانه، ومساند لهذا الرأي، أعتقد أن تقرير الامتيازات والحصانات الدولية للموظف الدولي ينبغي أن يتم بقصد تحقيق هدف واحد وهو مصلحة الوظيفة العامة الدولية، من خلال بسط حماية فعلية لصفة الموظف الرسمية التي تمكنه من مباشرة مهامه بكل أمان، تحقيقاً لأغراض المنظمة وأهدافها، بصرف النظر عن أية اعتبارات أخرى، مثل الجنسية، أو الإقامة الدائمة. فالعبرة بالوكالة التي يجوزها الموظف الدولي وحدود ممارستها لا غير.

1- « 4. Les Représentants des Membres de la Société et ses agents jouissent dans l'exercice de leurs fonctions des privilèges et immunités diplomatiques. » **Art7 du Pacte de la Société des Nations ,Traité de Versailles signé le 28 juin 1919.**

2- « Sur le territoire de chacun des États membres et quelle que soit leur nationalité, les fonctionnaires et autres agents de l'Union:

a) jouissent de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par eux, y compris leurs paroles et écrits, en leur qualité officielle, sous réserve de l'application des dispositions de la Constitution relatives, d'une part, aux règles de la responsabilité des fonctionnaires et agents envers l'Union et, d'autre part, à la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne pour statuer sur les litiges entre l'Union et ses fonctionnaires et autres agents. Ils continuent à bénéficier de cette immunité après la cessation de leurs fonctions; » **Art 11 du Protocole sur les privilèges et immunités de l'Union européenne.**

3- تراجع تحليل جمال إسماعيل طه ندا، المرجع السابق، ص 184.

4- راجع: هاني الرضا، المرجع السابق، ص 231.

واستنادا لذات الطرح، يفترض أن تقتصر هذه الحصانات على الأعمال الرسمية والتصرفات التي يؤتيها الموظف الدولي أثناء أو بسبب تأدية وظيفته، أما خارج هذه النطاق، فلا يجوز له التمتع بأية حصانة أو امتياز، وإلا أفضى ذلك إلى تحقيق المصالح الخاصة، وإهدار المصلحة العامة الدولية التي تقررت لأجلها الحصانات والامتيازات الدولية¹.

فاقتصر الامتيازات والحصانات على الصفة الرسمية وفي حدود التصرفات الصادرة عن الموظف الدولي، أثناء أو بسبب الوظيفة، تعد ضمانة فعلية تكفل تحقيق الغرض من منح الحصانات والامتيازات، فضلا عن تفعيل نظام المسؤولية المرفقية بما يحفظ حقوق المتضرر الناتجة عن تصرفات الموظف المضرة. وبالنتيجة، كفالة سحب الالتزام بالتعويض على ذمة المنظمة الدولية لملاءمتها، دون أن يؤدي ذلك إلى إفلات الموظف من المساءلة التأديبية، المدنية أو الجنائية، متى وقعت تصرفاته خارج نطاق الوظيفة، تجوزا أو إساءة استعمال الحصانة.

المطلب الثاني: ضوابط مسؤولية الموظف الدولي المدنية و الجزائية

إن تمتع الموظف الدولي، في مواجهة القضاء الداخلي، بمجموعة من الحصانات التي تحول دون خضوعه لسلطته سواء في المواد الجنائية أو المدنية، لا شك أن الهدف منها هو تحقيق أكبر قدر من الاستقلال الوظيفية العامة الدولية.

الفرع الأول: الحصانة أمام القضاء الجزائي.

الملاحظ أن قيام الأزمات بين الدول كثيرا ما يكون لها تأثير على هذه الحصانات، لتثور بشأنها منازعات تباينت، بخصوصها، أحكام المحاكم الوطنية مع أحكام القانون الدولي. اختلاف مرده، في غالب الأحوال، عدم إستعاب القضاء الوطني لطبيعة الوظيفة العامة الدولية ومقتضياتها التي توجب تقرير قدر من الحصانات، أو تعصب دولة المقر لمبدأ السيادة لبسط سلطاتها على إقليمها.

1- و قد ترسخ ذلك في أغلب نصوص اتفاقيات المقر، من ذلك :

- « 2. Les privilèges et immunités prévus dans le présent Accord sont accordés exclusivement pour assurer, en toutes circonstances, le fonctionnement sans entrave de l'Organisation ITER et l'indépendance totale des personnes qui en jouissent, et non pas pour que ceux-ci en tirent un avantage personnel. » **Art 16, Accord de siège entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation internationale ITER**, signé à Saint-Paul-lez-Durance le 7 novembre 2007.

«Les privilèges et immunités sont accordés aux fonctionnaires uniquement dans l'intérêt des institutions spécialisées et non pour leur bénéfice personnel. Chaque institution spécialisée pourra et devra lever l'immunité accordée à un fonctionnaire dans tous les cas où, à son avis, cette immunité empêcherait que justice ne soit faite et où l'immunité peut être levée sans porter préjudice aux intérêts de l'institution spécialisée» **Article VI /Section 22 Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées**, Approuvée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 21 novembre 1947 .

كما درجت أغلب المنظمات الدولية على التفرقة بين فئات الموظفين التابعين لها بشأن الحصانة القضائية التي يتمتعون بها، خاصة عند متابعتهم بدعوى مدنية أو جزائية، حيث يتم تصنيف موظفيها بحسب طبيعة الوظائف التي يشغلونها، مع تحديد نطاق سريانها بالنسبة لكل فئة¹.

لذا، قررت اتفاقية مزايا وحصانات منظمة الأمم المتحدة منح الحصانة القضائية الكاملة لكل من الأمين العام والأمراء المساعدين، أما باقي موظفي المنظمة، فتقتصر على ما يصدر عنهم من تصرفات بصفتهم وكلاء عن المنظمة، وفي نطاق المهام الرسمية لا غير².

كما تبنت الوكالات المتخصصة ذات الحدود، لتمنح الاتفاقية الخاصة بمزايا وحصانات، رئيس الوكالة ونوابه الحصانة القضائية الكاملة. أما باقي الموظفين، فحصاناتهم القضائية تماثل تلك الممنوحة لنظرائهم في منظمة الأمم المتحدة. وكذلك الشأن بالنسبة لمنظمة الوحدة الإفريقية التي اعتنقت نفس الأحكام. كما سائرتها العديد من المنظمات الدولية الإقليمية الأخرى، مثل مجلس أوروبا، وحلف شمال الأطلسي، وكذلك الاتحاد الأوروبي³.

كما عمدت بعض المنظمات إلى توسيع نطاق الحصانات القضائية التي يتمتع بها الموظفون الدوليون، منها منظمة الأغذية والزراعة التي منحت، بمقتضى الاتفاق المبرم بينها وبين دولة المقر (إيطاليا)، الحصانة لأكثر عدد من الموظفين التابعين لها⁴، وأكدت على استمرار تلك الحصانة

1- هاني الرضا، المرجع السابق، ص 234.

2- تنص المادة 18 من اتفاقية حصانات و امتيازات "الأمم المتحدة" على: «يتمتع موظفو منظمة الأمم المتحدة بالحقوق التالية:

- أ. الحصانات القضائية فيما يتعلق بالأعمال التي يقومون بها بصفتهم الرسمية أضف إلى ذلك ما يتفوهون به و يكتبونه.».

3 - « Les fonctionnaires de l'Organisation visés à l'article 17:

Jouiront de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par eux en leur qualité officielle et dans les limites de leur autorité (y compris leurs paroles et leurs écrits); », **Article XVIII, Titre IV, Convention sur le statut de l'OTAN, Canada, le 20 septembre 1951.**

- وكذلك الشأن بالنسبة للمنظمة الدولية للطاقة الانشطارية:

-« Le Directeur général et le Directeur général adjoint principal Outre les privilèges et immunités prévus aux articles 13 et 14 ci-dessus, le Directeur général de l'Organisation ITER et le Directeur général adjoint principal jouissent des privilèges et immunités reconnus aux chefs des missions diplomatiques conformément aux dispositions de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961. » **Art 15, Accord entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation internationale ITER .**

- في نظام الإتحاد الأوربية لا تمتد الحصانة القضائية إلى المحكمة الأوربية أو في مواجهة الإتحاد على أن يتمتع بها موظفيه حتى بعد انتهاء الخدمة.

-« Sur le territoire de chacun des États membres et quelle que soit leur nationalité, les fonctionnaires et autres agents de l'Union:

a) jouissent de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par eux, y compris leurs paroles et écrits, en leur qualité officielle, sous réserve de l'application des dispositions de la Constitution relatives, d'une part, aux règles de la responsabilité des fonctionnaires et agents envers l'Union et, d'autre part, à la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne pour statuer sur les litiges entre l'Union et ses fonctionnaires et autres agents.

Ils continuent à bénéficier de cette immunité après la cessation de leurs fonctions; » **Article 11, Chapitre V, Protocole sur les privilèges et immunités de l'Union européenne**

4- مثل ما هو مقرر بالنسبة للقضاة والمدعي العام ونواب المدعي العام والمسجل ونائب المسجل وموظفو مكتب المدعي العام وموظفو قلم المحكمة

الجناحية الدولية، راجع: المواد 15 و16 من الاتفاق بشأن امتيازات المحكمة الجنائية الدولية وحصاناتها، المؤرخة في 2002/09/10.

حتى بعد ترك الوظيفة.

وينص الاتفاق، أيضا، على الحصانة ضد الحبس الاحتياطي، فيما استثنى حالة التلبس، والجرائم التي تزيد عقوبتها على سنتين. كما تبنى الاتفاق الذي أبرمته فرنسا ومنظمة "اليونسكو" نفس القاعدة، حيث منح الحصانة القضائية الكاملة لعدد كبير من موظفي المنظمة، فيما استثنى منها الموظفين الذين يتمتعون بالجنسية الفرنسية مهما كانت المناصب التي يتقلدونها، وذلك بالنسبة للأعمال والتصرفات الصادرة عنهم خارج مجال الوظيفة.

وتظهر التطبيقات العملية للحصانة القضائية في حالات عدة، منها: الجرائم الواقعة على الأشخاص ومخالفة قوانين السير وأنظمتها، نظرا لارتباطها بالأمن العام. فالأصل أن يلتزم الموظف الدولي باحترام قوانين والأنظمة الشرطة في الدولة التي يباشر أعماله على إقليمها، على شرط التمييز بحسب ما إذا كانت تلك المخالفة قد حدثت أثناء أو بسبب تأدية واجبات وظيفته، أو تكون قد وقعت خارج نطاقها¹.

ففي الحالة الأولى، يكون من المتعذر متابعة الموظف الدولي على أساس المسؤولية المدنية، فيما تتقرر مسؤولية المنظمة الدولية بالتبعية، كسبيل أوحده، إلا إذا أتصف الفعل بالمخالفة الجزائية، وفي هذه الحالة، على سلطات الدولة أن تلجأ إلى رئيس الإدارة الدولية طالبة رفع الحصانة عن الموظف ما لم يقيم هو بنفسه بالتنازل عنها، وإلا فلا مجال للحديث عن حق الدولة المضيفة في اتخاذ أي إجراء مخالف لنظام الحصانة.

أما في الحالة الثانية، فيجب التفرقة بين فئتين من الموظفين الدوليين، أولها تضم الموظفين الذين يتمتعون بحصانة مطلقة، تشمل الأعمال الرسمية وغير الرسمية. فهؤلاء لا يجوز اتخاذ أي إجراء أو تدبير تجاههم ما لم تكن هذه الحصانة قد رفعت عنهم من قبل الجهاز العام²، أو يكونوا قد تنازلوا عنها بإرادتهم الحرة. أما الفئة الثانية فلا حصانة لها إلا بالنسبة للأعمال الرسمية¹.

1- « Conformément aux articles 14 et 18 de l'Accord sur les privilèges et immunités de l'Organisation ITER, les membres du personnel de l'Organisation ITER jouissent des privilèges et immunités suivants :

a) L'immunité de juridiction, même lorsqu'ils ne sont plus en service auprès de l'Organisation ITER, en ce qui concerne les actes, y compris leurs paroles et écrits, accomplis par eux dans l'exercice de leurs fonctions ; cette immunité ne s'applique toutefois pas en cas d'infraction au code de la route commise par un membre du personnel de l'Organisation ITER, ni en cas de dommages causés par un véhicule à moteur qui lui appartient ou qu'il conduit ; » **Art13, Accord de siège Fr/ITER. p. Cit.**

2 - « A la suite des faits qui ont donné lieu à la décision n°58 du Tribunal en date du 16 mars 2005, M. W. a, les 8 et 10 septembre 2004, cité devant le tribunal de grande instance de Paris pour dénonciation calomnieuse, diffamation et injure non publiques Mesdames C. et W., agents de l'OCDE, et M. M., expert auprès de cette organisation.

Le 22 septembre 2004, M. W. a demandé au Secrétaire général de lever les immunités dont ces personnes pouvaient se prévaloir. Le 12 octobre, le Chef de la gestion des ressources humaines a informé M. W. par courrier électronique que sa demande était rejetée.

هذا، وقد أبانت المحاكم الأمريكية، في عديد المناسبات، موقفها الرفض لفكرة الحصانة المطلقة، وانتقدت بشدة مغالاة موظفي الأمم المتحدة في الدفع بالتمسك بحصاناتهم القضائية عند تحريك المتابعات بسبب مخالفتهم لأنظمة المرور². فيما ترسخ، لدى العديد من المحاكم القضائية الداخلية، المبدأ القاضي بضرورة مراعاة قاضي الموضوع تمتع الموظف الدولي بالحصانة أثناء إرتكابه للفعل المجرم وحال أدائه لمهامه الرسمية³.

الفرع الثاني: حصانة الموظف الدولي في القضايا المدنية

لتحديد نطاق حصانات الموظفين الدوليين في القضايا المدنية، يقتضي كذلك التفرقة بين فئتين من الموظفين الدوليين: فئة كبار الموظفين وفئة الموظفين من المستوى الأدنى من السلم الإداري. كما يجب التفرقة بين الأعمال الرسمية أو غير الرسمية. فإذا تعلق الأمر بالأعمال غير الرسمية، فلا شك سيشملهم الاختصاص القضائي، وتنعقد بشأنهم الدعاوى المدنية أمام محاكم الداخلية. وهذا طبقاً للأوضاع المستقرة في القانون الدولي الخاص بتنازع القوانين⁴.

أما بالنسبة للأعمال الرسمية، فليس من شك، أن كلتا الطائفتين تتمتع بالحصانة القضائية في المسائل المدنية. وقد أقر قضاء النقض، في العديد من الدول، هذا المبدأ، وأوجب على المحاكم أن تقضى بعدم اختصاصها في القضايا التي ترفع ضد الموظفين الدوليين بشأن أعمالهم الرسمية، ما لم

Le 14 avril, le tribunal de grande instance a rendu sa décision. Il a jugé que les trois prévenus bénéficiaient de l'immunité de juridiction et constaté que cette immunité n'avait, malgré la demande de M. W. en date du 22 septembre 2004, pas été levée. En conséquence, après avoir prononcé la nullité de certaines citations, il a déclaré M. W. irrecevable en son action pour le surplus» **Jugement n° 60 du 7 mars 2006, M. W/Secrétaire général.TAOCDE.**

1- المادة 4 من البروتوكول لإضافي لاتفاقية العامة لحصانات وامتيازات المجلس الأوروبي الموقع في ستراسبرغ 05 ماي 1996 .
2- من القضايا التي نسوقها كمثال مجسد لهذا التوجه القضية المسماة بقضية "رانولو"، السائق الخاص للأمين العام الأسبق "تريجفلي" الذي توبع أمام محكمة "نيوروشل" بتهمة قيادة السيارة بسرعة كبيرة تبلغ خمسين ميلا وهي تجاوز السرعة المسموح بها (أربعين ميلا في الساعة) وذلك أثناء نقل الأمين العام متوجها به لحضور دورة انعقاد الجمعية العامة بتاريخ 17 أكتوبر 1946». وقد أشارت المحكمة في حكمها الذي أصدرته بتاريخ 8 نوفمبر 1946 إلى أنه لما كانت أحكام كل من ميثاق الأمم المتحدة وقانون الحصانات الأمريكي لسنة 1945، وكذا المرسوم الرئاسي بإصدار اللائحة التنفيذية لهذا القانون، لا تتضمن مبدأ دقيقا للامتيازات والحصانات، فإنه في غياب مثل هذا التحديد ينعقد الاختصاص للقاضي في تقرير وتحديد هذه الامتيازات والحصانات، توصلا إلى بيان المعنى العادل لأحكام وشروط منح تلك الامتيازات والحصانات كي تسود العدالة ويتحقق ما قصده المشرع منها. وخلصت المحكمة من ذلك إلى عدم أحقية المدعى عليه "رانولو" في أن يتمسك بالحصانة القضائية.

-راجع تفاصيل القضية: عبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص181. هاني الرضا، المرجع السابق، ص242.

3- «de la jurisprudence des tribunaux français citée par M. W. lui-même et illustrée par le jugement du tribunal de grande instance de Paris en date du 14 avril 2005, que ces tribunaux ne sont pas liés par l'invocation de l'immunité de juridiction par un agent d'une organisation internationale et qu'ils recherchent, en particulier, si l'agent exerce bien des fonctions au sein de l'organisation au moment des faits et s'il a agi en sa qualité officielle (Cass. crim. 5 mars 1985 et 12 avril 2005 publiés au Bulletin de la Cour de Cassation).» **Jugement n°60.TAOCDE.**

4- رجمال طه ندا، المرجع السابق، ص196.

تكن المحكمة قد تثبتت من قيام المنظمة الدولية برفع الحصانة عنهم، أو تنازلوا هم عنها بإرادتهم الحرة، لفتح باب التصدي بالنظر في النزاع والفصل فيه استنادا للقانون الداخلي¹.

وعليه، فالأصل أن يتمتع موظفو الفئة الأولى-الأمين العام ومساعديه-بحصانة مطلقة تعفيهم من الخضوع للقضاء المدني بالنسبة للأعمال الرسمية وغير الرسمية على حد سواء². ويترب عن ذلك، عدم إمكانية توقيع الحجز على مرتباتهم، أو توجيه لهم أي إنذار بالدفع، تحت طائلة البطلان لإخلاله بنظام الحصانة، بخلاف ما هو مقرر بالنسبة للفئة الدنيا من الموظفين³.

كما يعتبر الامتناع عن الإدلاء بالشهادة، شفاهة أو كتابة، أمام القضاء المدني، أحد النتائج المترتبة على التمتع بالحصانة القضائية، باعتبار أن ذلك يعد من قبيل الإجراءات القضائية المشمولة بالحصانة⁴. وقد جرى العمل، على مستوى المنظمات الدولية، على أنه يحضر على الموظف الدولي الإدلاء بشهادته أمام الجهات أو لجان التحقيق ذات طبيعة سياسية، أو ذات الاختصاص القضائي بخلاف المحاكم. أما إذا ثبت التنازل عن الحصانة، فالوضع يختلف من حيث الآثار المترتبة عنه بالنسبة للمنظمة الدولية.

فكما للموظف الدولي الحق في أن يمتنع عن المثول أمام المحاكم، بكافة أنواعها، فله، أيضا، أن يرفض أي طلب خاص باستدعائه للإدلاء بالشهادة أمام القضاء المدني، فهو معنى نتيجة لتمتعه بالحصانة القضائية. والعلة في ذلك، مردها أن إدلائه بالشهادة يمكن أن يعرضه لعقوبات قد تصدر في حقه، وهو ما لا يتفق مع مقتضيات الحصانة القضائية المقررة لمصلحة الوظيفة العامة الدولية⁵.

1- راجع المقال البحثي:

- **Nguyen Quoc Dinh.** « *Les privilèges et immunités des organisations internationales d'après les jurisprudences nationales depuis 1945.* » Op. Cit, pp263-289.

2- أقر الاتفاق الذي أبرمته "سويسرا" مع عصبة الأمم سنة 1926 أن موظفي العصبة يتمتعون بالوضع القانوني الذي يتمتع به الممثلون الدبلوماسيون. كذلك فقد أشار المنشور الذي أصدره وزير العدل الفرنسي في 27 أوت 1934 إلى اعتبار السكرتير العام لعصبة الأمم "مثلا دبلوماسيا دوليا" يتمتع، استثناء، بالنظام القانوني للممثلين الدبلوماسيين ولا يمكن مقاضاته أمام المحاكم الفرنسية بوصفه مواطنا فرنسيا، إذ أن السكرتير العام لعصبة الأمم كان في ذلك التاريخ فرنسي الجنسية. انظر: جمال طه ندا، المرجع السابق، ص200.

3- أكدت على ذلك اتفاقية المقر بين ITER مع فرنسا:

- « Immunité de juridiction et d'exécution 1. L'Organisation ITER jouit des immunités de juridiction et d'exécution, sauf :

d) en cas de saisie sur salaire appliquée pour une dette d'un membre du personnel de l'Organisation ITER, à condition que cette saisie résulte d'une décision de justice définitive et exécutoire conforme aux règles en vigueur sur le territoire d'exécution. » Art4, **Accord de siège Fr/ITER. p. Cit.**

4- هاني الرضا، المرجع السابق، ص247.

5- لقد تنبه القضاء الإداري الدولي لهذه المسألة، في بعض أحكامه، خاصة في يتعلق بمواجهة إجراءات الرجوع على الموظف الدولي عند الإدلاء بشهادته:

- « Les déclarations faites au cours de procédures judiciaires sont protégées par l'immunité, qu'elles soient formulées dans les écritures ou au cours d'une audition. Il en résulte que, même si elles sont diffamatoires, elles ne peuvent faire l'objet de poursuites judiciaires ou de sanctions. Cette immunité, qui est parfois appelée

وفي هذا الصدد، يرى الأستاذ عبد العزيز سرحان أن قضاء النقض الفرنسي له موقف مغاير، أبانه في القضية المعروفة باسم "أفينول"، حيث قرر عدم جدوى الاعتراف للسكترير العام "لعصبة الأمم" بالحصانة المطلقة بالنسبة للقضاء المدني¹.

وقد أشار أيضا إلى أن قاض درجة أولى قد أخطأ تفسير المادة السابعة من "عهد عصبة الأمم" التي تضمنت نصا عاما ومطلقا، ولم ترد فيه أية إشارة إلى كلمة "جنيف" أو "سويسرا". تفسير قد يفضي إلى قصر حصانة الموظف الدولي على إقليم الدولة المضيفة دون غيرها².

كما أسست المحكمة حكمها على تحليل الوضع القانوني للسكترير العام للعصبة أمام القانون الفرنسي، موضحة أن الحصانات الدبلوماسية التي لا يمكن منحها إلا للممثلين الدبلوماسيين الذين تم اعتمادهم بصورة قانونية من قبل الدولة الفرنسية، فيما ارتأت أن أساس الإعفاء من الخضوع للقضاء الفرنسي هو فكرة "الامتداد الإقليمي" وليست "المصلحة الوظيفية".

وكذلك، فقد أوضحت المحكمة بأن منشور وزارة العدل الفرنسية لا يعدو أن يكون مجرد إجراء وزاري داخلي لا يرق إلى مستوى التشريع الملزم للكافة، وهو موجه للسلطات الإدارية الفرنسية في معاملاتها مع الأمين العام "لعصبة الأمم". وبالتالي، واستنادا لمبدأ الفصل ما بين السلطات، المقرر لاستقلالية القضاء الفرنسي في مواجهة وزارة العدل كسلطة تنفيذية، فإن المحكمة لا تكون ملزمة بالأخذ بما جاء فيه³.

«immunité applicable aux actions en justice», existe non pas pour protéger les parties ou leurs représentants mais parce qu'elle est nécessaire au bon déroulement de la procédure et au règlement des questions susceptibles de se poser dans le cadre de celle-ci. Dans le jugement 1391, le Tribunal a reconnu que l'immunité s'appliquait à toute instance engagée devant lui, ainsi que devant les organes de recours interne. [...]» **Considérants 3 et 6 , Jugement n° 2751 du 09.07.2008, OEB. TAOIT.**

1- تلخص وقائع القضية التي صدر فيها حكم محكمة "الحي السادس عشر" بباريس بتاريخ 8 مارس 1937 في أن السيد "أفينول" بوصفه سكرتيرا عاما "لعصبة الأمم"، أقام معارضة ضد الحكم الذي أصدرته محكمة "السين" المدنية ضده، في 15 جويليا 1934 والقاضي بإلزامه بدفع نفقة لزوجته التي كان قد انفصل عنها بدون طلاق، وقد استندت في معارضته على أساسيين قانونيين هما :

أ- المادة 4 / 7 من عهد "عصبة الأمم" التي نصت على تمتع السكترير العام بالحصانة الدبلوماسية على إقليم أي من الدول الأعضاء بما في ذلك الإقليم الفرنسي. ب- منشور وزارة العدل الفرنسية الصادر في 27 أوت 1934 والذي أشار بالاسم إلى تمتعه بالحصانة القضائية .

وقد رفضت المحكمة دفع الأمين "افينول" مستندت في ذلك إلى أربعة أسباب:

1. ضرورة احترام المبدأ القانوني الأساسي وهو المساواة بين المواطنين أمام القانون، وضرورة وجود وسائل للفصل في المنازعات بالنسبة لبعض التصرفات. 2. أن الفقرة الرابعة من المادة 7 من عهد "عصبة الأمم" لا تحتم الاعتراف بالحصانة في مثل المسائل موضوع النزاع المعروض على المحكمة. 3. الوضع القانوني الخاص للأمين العام في نظر القانون الفرنسي. 4. انتهت المحكمة في تفسير المنشور الصادر عن وزارة العدل، الذي تمسك به المدعى، إلى القول أنه لا يمنحه الحصانة في الدعوى. أنظر: محمد عبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص 188-189.

2- القانون الإداري الدولي، المرجع السابق، ص 188-189.

3- أنظر تعليق: الأستاذ جمال طه ندا، المرجع السابق، ص 200.

وخلاصة لما سبق، أنه من المسلم به فقها وقضاء أن الحصانات لا تشمل إلا التصرفات الرسمية التي يقوم بها الموظف الدولي أثناء مباشرته لأعمال وظيفته أو بسببها. أما التصرفات الخاصة التي يأتيها، مثل إبرامه عقود بيع أو شراء ذات الصلة بشؤونه الشخصية، وكذا كل تصرف له صلة بالأحوال الشخصية، فهي غير مشمولة بنظام الحصانة القضائية.

فالأولى، أن التصرفات التي تتجاوز حدود صلاحيات الوظيفة، أو التي تستهدف تحقيق مصالح شخصية، أو التي تمثل جرائم معاقباً قانوناً، لا يمكن، بأي حال من الأحوال، أن تثور بشأنها إشكالية سحب الحصانة لتحريك دعوى المسؤولية المدنية أو الجنائية بما أن استغلال الوظيفة لتحقيق مصلحة خاصة لا تتفق أصلاً مع أخلاقيات الوظيفة العامة الدولية والواجبات المرتبطة بها.

وبهذا المعنى، يؤكد ميثاق الأمم المتحدة على تمتع موظفي المنظمة: «بالمزايا والحصانات التي يتطلبها استقلالهم في القيام بمهام وظائفهم المتصلة بالهيئة»¹، فيما تؤسس اللائحة الأساسية للموظفين لقاعدة اقتصر الحصانات على الأعمال الرسمية².

وإذا تفحصنا، أيضاً، اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة، نجد أنها قد أقرت بالحصانات: «من أجل مصلحة الأمم المتحدة وحدها وليس لصالح الموظفين»³، وأن للسكرتير العام أن يرفع الحصانة عن أي موظف، وفي كل الحالات، التي يرى أن وجودها يحول دون أن تأخذ العدالة مجراها، ودون الإخلال بمصالح المنظمة. أما وبالنسبة للسكرتير العام نفسه، فينعتقد اختصاص رفع الحصانة عنه لمجلس الأمن وحده.

وبناء على ما تقدم، فالمؤكد والثابت قانوناً وقضاءً، أن أي موظف دولي يؤتي فعلاً، خارج نطاق مهامه الرسمية، لا يمكن أن تحول حصانته دون مسائلته مدنياً أو الجنائياً إذا شكل الفعل إخلالاً

1- توضح الأعمال التحضيرية للمادة 105 فقرة 2 المنشورة ضمن وثائق مؤتمر سان فرانسيسكو عام 1945 على: «أن اصطلاح (مزايا وحصانات) قد استخدم بهدف الإشارة لأوضاع تعتبر لازمة لتحقيق أهداف المنظمة وحرية عمل أجهزتها، ومباشرة الموظفين لالتزاماتهم وواجباتهم المنوطة بهم في استقلال».

2- تنص المادة 1 فقرة 8 من لائحة موظفي الأمم المتحدة على أنه: «قد مُنحت [الحصانات و الإمتيازات] من أجل صالح المنظمة»، وأنها «لا تزود الموظفين الذين يتمتعون بما بأي عذر من القيام بالتزاماتهم الخاصة أو في الامتناع عن مراعاة القانون ولوائح البوليس».

3- المادة 5 من الاتفاقية المعتمدة بتاريخ 13-02-1946.

- كما جاءت اتفاقية مزايا وحصانات وكالات الأمم المتحدة المتخصصة التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في 12 نوفمبر 1946 لتأخذ بنفس الأحكام السابقة من حيث المضمون والصياغة.

- كما تؤكد المادة 23 من اتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية، التي وافق عليها مجلس الجامعة في 9 إبريل 1953، أن «المزايا والحصانات التي تمنح للموظفين هي لصالح الجامعة». ولذلك فقد كان طبعياً أن تقرر النصوص جواز بل ضرورة رفع هذه الحصانة إذا كان هذا الرفع هو وسيلة لحسن سير العدالة .

بالقوانين المحلية. فالحصانة القضائية لا تجيز، مطلقاً، مخالفة القوانين والنظم المحلية، أو ارتكاب جرائم القانون العام.

فالحصانة القضائية لا يمكن أن تفهم على أنها حرية مخالفة القوانين المحلية، أو أنها تجيز ارتكاب الجرائم دون محاسبة. فالموظف الدولي، شأنه في ذلك شأن أي فرد، يجب عليه أن يحترم قوانين الدولة المضيفة، وأن يلتزم بأحكامها. فقد أكدت ذلك، صراحة، العديد من المواثيق الدولية¹. فمتى ثبت أن الموظف الدولي قد اتي ما يمكن وصفه بالجريمة المدنية أو الجزائية خارج نطاق مهامه الرسمية، فقد ينعقد إختصاص القاضي الداخلي، بموجب القوانين الداخلية، ما لم يكن هذا الموظف متمتعاً بالحصانة المطلقة، استناداً لاتفاقية المقر، أو اتفاقية حصانات وامتيازات المنظمة التي يتبعها، أو تمسكت هذه الأخيرة بحصانته ولم يتنازل هو عنها. فبانعقاد إختصاص القضاء الداخلي بالنظر في المتابعة القضائية المدنية و الجزائية، يؤدي، حتماً، إلى تطبيق أحكام القوانين المدنية والجزائية، الإجرائية والموضوعية، لدولة جنسية القاض الناظر في الدعوى.

الفصل الثالث

أحكام مسؤولية الموظف الدولي التأديبية و ضماناتها

المبدأ المسلم به فقها وقضاء أن كل موظف يخرج على مقتضى واجبات وظيفته، أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بصفته أو يأتي سلوكاً محظوراً سواء متعمداً أو إهمالاً منه، يكون عرضة للمساءلة التأديبية، على أن تراعى في ذلك القواعد الإجرائية المقررة بموجب اللوائح الأساسية. ولا شك أن النظم التأديبية المتعمدة في نطاق الوظيفة العامة الدولية، مثلها مثل تلك المعتمدة على المستوى الداخلي، هي التي تتولى تحديد الجهة المختصة بتحريك الدعوى التأديبية وإجراءاتها، وكذا توقيع الجزاءات في حدود الضمانات المقررة لصالح الموظفين الدوليين.

1- على سبيل المثال: الفقرة الثامنة من المادة الأولى من لائحة موظفي الأمم المتحدة، حين قررت أن الحصانات والامتيازات المقررة للموظفين «لا تخولهم أي عذر في عدم أدائهم لالتزامهم الخاصة وعدم مراعاتهم القوانين ولوائح الشرطة»، وكذلك الفقرة الرابعة من المادة الثانية من النظام الأساسي لموظفي جامعة الدول العربية، حين ألححت إلى أن الحصانات والامتيازات الممنوحة لموظفي أمانة الجامعة، لا يسوغ أن تكون مبرراً لامتناع الموظفين عن الوفاء بالتزاماتهم أو مخالفة القوانين والأنظمة.

وفي هذا الإطار، سوف أتناول، بالدراسة والتحليل، طبيعة المسؤولية التأديبية للموظف الدولي، والمبادئ العامة التي تحكم دعاوى التأديب الإداري وإجراءاتها، وكذا الضمانات المقررة لحمايته من تعسف الإدارة العامة الدولية عند استعمال سلطتها التأديبية .

المبحث الأول: طبيعة وأساس مسؤولية الموظف الدولي التأديبية

سوف نحاول، ضمن هذا المبحث، مناقشة طبيعة الخطأ التأديبي وصوره، مع التفصيل في إجراءات الدعوى التأديبية الواجب موارعتها من قبل السلطة التأديبية.

المطلب الأول: طبيعة الخطأ التأديبي، صورته وجزئاته

الراسخ قانونا وقضاء، أن أي خطأ ينتج عن فعل يكيف على أنه إخلال من قبل الموظف الدولي بواجبات الوظيفة أو مقتضياتها¹، و الذي يستوجب المساءلة التأديبية، يجد أساس له ضمن أحكام قانون الوظيفة العامة الدولية ونظمها التأديبية الأساسية². لذا، فمن الطبيعي أن يسأل الموظفين الدوليين عن إخلالهم بواجباتهم المنصوص عليها في موثيق المنظمات الدولية أو لوائحها الأساسية، بما يستوجب عقوبات تستمد شرعية تطبيقها من هذه النصوص المحددة للحقوق والواجبات³.

1- « يتجسد الخطأ كركن مادي للجريمة التأديبية بالخروج عن مقتضى واجبات الوظيفة أو ارتكاب فعل محضور.» المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن 750 سنة 38ق3، المؤرخ في 1997/06/24. الموسوعة الإدارية الحديثة، 1997/1993 ص394. أورده: محمد فؤاد عبد الباسط، الجريمة التأديبية في نطاق الوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2005، ص 15.

2- « المقرر أن أساس المسؤولية التأديبية في نطاق الوظيفة العامة هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته[...]. و تتحدد هذه الواجبات وفقا للوائح والقرارات الصادرة عن الجهة المختصة.» المحكمة الإدارية العليا، طعن 345 سنة 39ق المؤرخ في 1995/05/02. أورده: محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص 16.

3 - « 1. Tout manquement aux obligations auxquelles le fonctionnaire ou l'ancien fonctionnaire est tenu, au titre du présent statut, commis volontairement ou par négligence, l'expose à une sanction disciplinaire. » **Article 86, Statut du personnel de (C.E.E)- (C.E.E.A).**

-« a) Un fonctionnaire qui s'acquitte de ses devoirs et fonctions d'une manière jugée non satisfaisante ou qui est convaincu de faute grave peut faire l'objet de sanctions. » **Article 10.1, Statut du personnel de l'OMPI.**

- أشارت المادة 54 من لائحة موظفي مجلس أوروبا إلى أن كل إخلال بالتزام وظيفي يستتبع بالضرورة إجراء تأديبي.

-« Tout manquement aux obligations auxquelles les agents sont tenus, au titre du Statut du Personnel et des règlements, commis volontairement ou par négligence, peut donner lieu à l'ouverture d'une procédure disciplinaire et éventuellement à une sanction disciplinaire. » **Article 54, Statut du personnel, CE.**

- نفس القاعدة تبنتها المادة 23 من النظام الأساسي للمجموعة الاقتصادية الأوروبية، ومجموعة الطاقة الذرية.

- « 1. En cas de faute grave alléguée à l'encontre d'un fonctionnaire par l'autorité investie du pouvoir de nomination, qu'il s'agisse d'un manquement à ses obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun., » **Article 23, Statut du personnel de (C.E.E)- (C.E.E.A).**

- تنص المادة 83 من لائحة موظفي الأمانة العامة لجامعة الدول العربية و دون تحديد لطبيعة الخطأ، على أنه: «تعرض الموظف الذي يخل عن عمد أو إهمال بالواجبات المنصوص عليها في هذا النظام للمساءلة والعقوبة...» - راجع أيضا: الباب الثاني من لائحة موظفي المجموعة الأوروبية المتعلقة بالحقوق والواجبات، لا سيما المادة 11 و ما يليها. -انظر أيضا: محمد أحمد صفوت، المرجع السابق، ص 197.

الفرع الأول: صور الخطأ التأديبي

تختلف الأخطاء الوظيفية التي يرتكبها الموظف الدولي بحسب جسامتها، فمنها ما يقتضي التحذير الشفهي أو الكتابي، ومنها ما تستوجب، لخطورتها وحجم الضرر الناتج عن ارتكابها، حد العقوبة المشددة، إلى درجة الفصل من الوظيفة في شكل جزاء موقع على الموظفين الدوليين. و من صور الخطأ التأديبي الموجب للعقاب¹:

أولاً: الأداء السيئ للوظيفة

إن الأداء السيئ للوظيفة لا يتعلق بضعف كفاءة الأداء لدى الموظف الدولي بسبب إعاقة أو نقص جسماني، لأن ذلك قد يكون مبرر لإنهاء العلاقة الوظيفية دون الحاجة لإجراء تأديبي. لذا يفضل استعمال وصف "الأداء السيئ" كتوصيف للمستوى المتدني للأداء الوظيفي². ومن البديهي، أيضاً، أنه إذا تقاعس الموظف الدولي في أداء واجباته وقصر في الوفاء بالالتزامات، يكون لزاماً على السلطة الإدارية اتخاذ في حقه ما تراه مناسباً من الإجراءات التأديبية.

ثانياً: ارتكاب خطأ جسيم.

يمكن أن يرتكب الموظف الدولي خطأ جسيماً أثناء أداء وظيفته مما قد يعرضه للفصل التأديبي³. بمعنى أنه متى كيف هذا الخطأ على أنه إخلالاً خطيراً بواجبات الوظيفة العامة الدولية

1- عبد العزيز محمد سرحان، القانون الدولي الإداري، ص 201.

2- « L'engagement continu ou de durée déterminée d'un membre du personnel peut être résilié si l'intéressé ne s'acquitte pas de son travail de façon satisfaisante, ou s'il se révèle inapte à exercer des fonctions internationales. Par services non satisfaisants, il faut entendre le fait qu'un membre du personnel engagé à titre continu ou pour une durée déterminée ne s'acquitte pas ou ne peut pas s'acquitter des fonctions afférentes au poste auquel il est affecté, et par inaptitude aux fonctions internationales le fait que l'intéressé n'entretient pas des relations de travail satisfaisantes avec les autres membres du personnel ou les ressortissants d'autres pays avec lesquels il est appelé à travailler. » **Disposition 1070.1, Statut du personnel de l'OMS.**

بذلك أقر قضاء المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية:

-« Sur la légalité interne des décisions attaquées:

La demoiselle Nowakowski, qui avait toujours soutenu qu'elle ne pouvait être valablement licenciée pour raisons de santé,[...] Le Tribunal doit donc rechercher quel fut le motif réel de la mesure prise à l'égard de la requérante.

Un licenciement pour raisons de santé ne peut légalement intervenir que si l'agent n'est plus capable physiquement ou intellectuellement de remplir ses fonctions.[...]

En revanche, la requérante n'a jamais accompli son service d'une manière convenable; dans ses diverses affectations, elle a fait preuve d'incompétence, ou elle n'a jamais su s'adapter aux exigences des services qui lui ont été successivement confiés et qui, cependant, ne ressentiaient ni difficultés spéciales ni caractère pénible.

Dans ces circonstances, qui sont établies très nettement par les pièces du dossier, l'Organisation, par application de l'article 9.2 du Statut du personnel, a pu légalement prononcer le licenciement de la demoiselle Nowakowski pour services non satisfaisants.

Sur les conclusions aux fins d'indemnité :

Le licenciement étant reconnu légal, la requérante n'a pas droit à des indemnités autres que celles que l'Organisation lui a accordées et qui ont été d'ailleurs généreusement calculées. », **Jugement No 256 du 5 mai 1975, Nowakowski/ OMM. TAOIT**

3- انظر: محمد عبد العزيز سرحان، القانون الإداري الدولي، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 203.

يستوجب، لزوماً، الفصل من الوظيفة¹. وقد انتهت المحكمة الإدارية "للأمم المتحدة" إلى أن الخطأ الجسيم الذي يؤدي إلى الفصل بدون إعدار أو الالتجاء إلى الإجراءات التأديبية يجب أن يكون واضحاً بحيث يصبح من مصلحة المرفق العام الدولي التخلص، سريعاً ونهائياً، من مرتكبه².

ثالثاً: سلوك يبين أن الموظف لا تتوافر فيه صفات الموظف الدولي

في كثير من المناسبات، اتخذت الإدارة العامة الدولية هذا السبب كأساس للفصل من الوظيفة متى ثبت لها، من خلال سلوك الموظف، أنه لا يتمتع بالصفات السامية المطلوبة طبقاً لميثاق المنظمة ونظامها الأساسي لشؤون الموظفين. ف: «...الأمين العام يستطيع أيضاً، بعد بيان أسباب قراره، إنهاء خدمة الموظف المعين بصفة دائمة إذا كان سلوك هذا الموظف يشير إلى أنه لا تتوفر فيه الصفات السامية للإحلاص المنصوص عليه في الفقرة الثالثة من المادة مائة وواحد من الميثاق.»³.

رابعاً: اكتشاف بعض الوقائع السابقة على التعيين

بحسب أغلب اللوائح الأساسية لشؤون الموظفين الدوليين، يمكن الفصل من الوظيفة كل

1- «Un membre du personnel peut être révoqué pour faute grave.» **Disposition 1075.1 Statut du personnel de l'OMS.**

- « En cas de faute très grave, un membre du personnel peut être révoqué immédiatement si la gravité de la situation le justifie a condition que, comme le stipule l'article 1130, » **Disposition 1075.2, Statut du personnel de l'OMS.**

- **Jugement No 1831 du 28 janvier 1999, Lawi Andrew Odero-Ogwell /FAO . TAOIT** راجع:

2- تؤكد موقف المحكمة الإدارية لمنظمة الأمم المتحدة في مسألة الخطأ الجسيم، بمناسبة تصديها لقضية الموظفين الأمريكيين المفصولين بسبب اعتراض الولايات المتحدة الأمريكية على توظيفهم لدى منظمة "اليونسكو". القضية المشهورة بأزمة الوظيفة العامة الدولية، تمت الإشارة إليها سابقاً. راجع: الأحكام رقم 19 إلى 42 الصادرة عن المحكمة الإدارية للأمم المتحدة سنة 1954، المشار إليها سابقاً.

- كما تبنت المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية نفس التوجه:

- «6. Il ne fait pas de doute qu'un vol de biens appartenant à une organisation internationale par un fonctionnaire de cette organisation constitue une faute grave susceptible de justifier un licenciement sans préavis. Comme l'a considéré le Tribunal dans son jugement 1828 (affaire Kalla) » **Jugement N° 1925 du 3 février 2000. Thomas Oskar Schubert /Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), TAOIT.**

3- تنص الفقرة الأولى من المادة التاسعة، بعد تعديلها في 9 سبتمبر 1954، من لائحة موظفي الأمم المتحدة على :

- « a) Le/La Secrétaire général(e) peut, en indiquant les motifs de sa décision, mettre fin à l'engagement d'un(e) fonctionnaire titulaire d'une nomination à titre temporaire, d'une nomination de durée déterminée ou d'une nomination à caractère continu conformément aux conditions attachées à sa nomination ou pour l'une des raisons ci-après :

iv) La conduite de l'intéressé(e) indique qu'il/elle ne possède pas les plus hautes qualités d'intégrité requises au paragraphe 3 de l'Article 101 de la Charte; » **Article 9.3, Statut du personnel de l'ONU.**

- حددت المادة 110.1 من اللائحة الداخلية لموظفي الأمم المتحدة، بعض الأفعال التي تعد متعارضة مع الصفات الواجب توافرها في شخص الموظف، وفقاً لأحكام المادة 101 من الميثاق، التي تستوجب اتخاذ الإجراءات التأديبية:

- « Le fonctionnaire qui ne remplit pas ses obligations au titre de la Charte des Nations Unies, du Statut et du Règlement du personnel ou autres textes administratifs applicables, ou qui n'observe pas les normes de conduite attendues d'un fonctionnaire international, peut être considéré comme ayant une conduite ne donnant pas satisfaction au sens de l'article 10.2 du Statut du personnel, ce qui entraîne l'introduction d'une instance disciplinaire et l'application de mesures disciplinaires pour faute. » **Disposition 110.1, Règlement du personnel de l'ONU.**

موظف ظهرت بشأنه وقائع، سابقة على تعيينه، تشكك في كفاءته، أو إذا تبين من الوقائع التي لو كانت معلومة لدى الإدارة الدولية وقت تعيينه لحالت دون موافقتها على توظيفه¹.

الفرع الثاني: أساس الخطأ التأديبي

إذا كان من المسلم به أنه لا يمكن تقرير مسؤولية الموظف الدولي التأديبية خارج نطاق مبدأ المشروعية، ولا يمكن الطعن في شرعية العقوبات إلا في حالة انتفاءها، فكثيرا ما تثير مسألة الأساس الشرعي للخطأ التأديبي حفيظة جانب من الفقه، خاصة في ما يتعلق بضرورة حصر الأخطاء التأديبية تطبيقا لمبدأ أساسي أخذت به سائر الأنظمة القانونية العقابية وهو مبدأ شرعية الجريمة والعقوبة. أي عدم جواز العقاب على مخالفة غير منصوص عليها صراحة، إعمالا لقاعدة مقررّة ضمن قوانين العقوبات " لا جريمة ولا عقوبات إلا بنص"².

فقد واجه البحث، في مسألة الخطأ التأديبي، صعوبة أخرى تتعلق بضرورة توصيف الجرائم التأديبية وتصنيفها، تجاوزا لضرورة تعداد الأخطاء التأديبية، ونظرا لاستحالة توقع لاو حصر الأخطاء التي من المتوقع أن يرتكبها الموظف، كان لزاما، كحل منطقي، التسليم للإدارة العامة بالسلطة التقديرية في تكييف الأخطاء التأديبية³.

فالأصل أن لا تجريم إلا بنص وإلا كان غير شرعي، غير أن تطبيقات المبدأ تختلف صورها في المجالين الجنائي والتأديبي، حيث يعتمد التنصيص المباشر في المجال الأول، بينما يكتفى في الثاني بالنص على بعض الجرائم ويترك للإدارة العامة الدولية سلطة تكييف الأفعال و تقدير مدى مخالفتها لمقتضيات الوظيفة تحت رقابة القضاء المختص⁴.

فغنى عن التأكيد أن الخطأ التأديبي، في نطاق الوظيفة العامة الدولية، لا يخضع لقاعدة التنصيص

1- « b) Le Greffier ou le Procureur, selon le cas, peut mettre fin à l'engagement d'un fonctionnaire avant la date d'expiration de cet engagement dans l'une quelconque des hypothèses ci-après :

iv) S'il s'avère qu'en raison de faits antérieurs à sa nomination et qui n'étaient pas alors connus, l'intéressé(e) n'aurait pas été engagé(e) parce que l'application des critères énoncés dans le Statut l'aurait disqualifié(e); » **Article 9.1, Statut du personnel CPI.**

2- المادة الأولى من الأمر رقم 66-156 المؤرخ 8 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات، المعدل والمتمم .

3- استقر القضاء الداخلي على أن: « تكييف الواقعة بما يجعلها من الذنوب الإدارية المستحقة للعقاب إنما مرجعه إلى تقدير جهة الإدارة ومبلغ انضباط هذا التكييف على الواقعة المنسوبة إلى الموظف من حيث الخروج عن الواجب الوظيفي». حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 719 سنة 11 ق، الصادر بتاريخ 18-12-1967، أورده: محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص 33.

4- جاء في فتوى المحكمة الدستورية المصرية أن: « القوانين الجنائية وإن كان قوامها حصر الجرائم من خلال تحديد أركانها و نوع العقوبة المقررة لكل منها، إلا أن الجريمة التأديبية لا يتصور ربطها بأفعال محددة بذواتها، ذلك أن منطها بوجه عام الإخلال بواجبات الوظيفة أو الخروج عن مقتضياتها ليكون الإخلال سلوكا معيبا ينعكس على كرامة الوظيفة و استقامتها أو تمس اعتبار شاغلها. « القضية 33 سنة 16 ق، 1996/2/3. راجع تعليق

محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص 31. محمد عبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص 221.

المسبق، وإنما المتاح لسلطة التأديب هو أن تقدر ما إذا كان الفعل الذي أتاها الموظف الدولي يعد خطأ يستوجب المساءلة التأديبية على أن ترد مسألة التكييف إلى النظام التأديبي و إسناده بأحكامه. وبالرغم من أنه أمراً مبرراً، بالنظر إلى اختلاف المراكز القانونية للموظفين الدوليين والطبيعة القانونية للواجبات الوظيفية، وكذا متطلبات حسن سير المرفق العام الدولي، لا شك أن عدم التصنيف والتحديد المسبق للمخالفات التأديبية يعد مساساً بالضمانات المقررة لمصلحة الموظف الدولي، إذ أن أعمال الإدارة لسلطتها التقديرية قد ينجر عنه تعسف يصعب قيده¹.

كما أن التسليم لإدارة العامة الدولية بالسلطة التقديرية المطلقة قد ينجر عنه فساد مطلق وتعسف في حق الموظف الدولي لا يمكن درءه، مما يتطلب تقييدها بضوابط محددة. ولهذا السبب كان لزاماً أن تضع غالبية اللوائح الأساسية لشؤون الموظفين جملة من المعايير الواجب مراعاتها عند تقدير الخطأ، مثل الظروف التي أحاطت به، ودوافعه، ودرجة الضرر، ومدى تأثيره على مصالح المنظمة، وكذا أقدميه الموظف في الوظيفة والمسئوليات التي تقلدها طيلة مساره المهني في خدمة المنظمة الدولية².

ومن مقتضيات مشروعية العقوبات التأديبية، أيضاً، أن تكون الجزاءات مقررة بنص أحكام اللوائح الأساسية لشؤون الموظفين، لذا نصت أغلبها على العقوبات الواجب التقييد بحدودها متى ثبتت المسؤولية عن الخطأ³. فعلى سبيل المثال: فقد ميزت لائحة موظفي الأمانة العامة لجامعة الدول

1- مبررات تحجج بها بعض من فقه، انظر: سليمان الطماوي ، القضاء الإداري - قضاء التأديب- الكتاب الثالث، 1978، ص 93. نقلا عن محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص 37.

2 - وضعت لائحة موظفي المجموعة الاقتصادية الأوربية مجموعة من المعايير، وجب على سلطة التأديب أخذها بعين الاعتبار، عند تكييف الخطأ وتقدير جسامته:

«La sanction disciplinaire infligée est proportionnelle à la gravité de la faute commise. Pour déterminer la gravité de la faute et décider de la sanction disciplinaire à infliger, il est tenu compte notamment:

- a) de la nature de la faute et des circonstances dans lesquelles elle a été commise;
- b) de l'importance du préjudice porté à l'intégrité, à la réputation ou aux intérêts des institutions en raison de la faute commise;
- c) du degré d'intentionnalité ou de négligence dans la faute commise;
- d) des motifs ayant amené le fonctionnaire à commettre la faute;
- e) du grade et de l'ancienneté du fonctionnaire;
- f) du degré de responsabilité personnelle du fonctionnaire;
- g) du niveau des fonctions et responsabilités du fonctionnaire;
- h) de la récidive de l'acte ou du comportement fautif;
- i) de la conduite du fonctionnaire tout au long de sa carrière. » **Article 10, Statut du personnel de C.E.E)-(C.E.E.A).**

3- على خلاف ما هو راسخ في قوانين العقوبات أن لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، فإنه لا يمكن إخضاع النظام التأديبي لهذه القاعدة لصعوبة حصر الجرائم التأديبية مسبقاً و بالتالي الاختلاف واضح بين المسؤولية التأديبية و المسؤولية الجنائية، بل حتى أن القضاء التأديبي لا يرتبط بالحكم الجنائي إلا في الوقائع التي يفصل فيها هذا الحكم و كان فصله ضرورياً دون أن يتقيد بالتكييف القانوني لهذه الوقائع، بحيث يختلف هذا التكييف من الناحية الإدارية

العربية بين العقوبات الخفيفة والشديدة¹، فيما عهدت توقيعها لسلطة تأديبية معينة بصفتها، فوزعت
صلاحيات تطبيق الجزاءات بين الأمين العام ومدير الإدارة العامة.

فعلى الرغم من أن اللائحة لم تشر إلى طبيعة الجزاءات المقررة لها، إلا أنها أخضعت المبادرة في
تفعيل إجراءات المتابعة، حصراً، لسلطة الأمين العام التقديرية الذي بإمكانه أن يقرر وقف الموظف
المحال على "لجنة المساءلة" عن العمل لمدة ثلاثة أشهر على الأكثر مع إيقاف صرف راتبه إذا
اقتضت سلامة التحقيق ذلك²، على أن يسترد الموظف الجزء الموقوف من راتبه في حال حفظ
التحقيق.

وللأمين العام، أيضاً، صلاحية توقيف عن العمل بنصف الراتب الموظف المحال على القضاء
بسبب متابعة جزائية في جرائم تتعلق بالنزاهة والشرف³، على أن يتم تجميد إجراءات المساءلة
التأديبية، وجوباً، إلى حين صدور قرار السلطة القضائية المختصة، سواء بالحفظ أو الإدانة أو البراءة
التي تمنح للموظف حق استرداد كل حقوقه⁴.

عنه من الناحية الجنائية، و بذلك أخذ القضاء الوطني: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 119، سنة قضائية 7، الصادر بتاريخ 27-
12-1963، أورده: شريف طباح، التحقيق الإداري و الدعوى التأديبية و دفعوها، دار الفكر القانوني، مصر، 2007، ص101.

- وكذلك الشأن بالنسبة لبعض اللوائح الأساسية لشؤون الموظفين الدوليين، على سبيل المثال:

«Lorsque le fonctionnaire fait l'objet de poursuites pénales pour les mêmes faits, sa situation n'est
définitivement réglée qu'après que la décision rendue par la juridiction saisie est devenue définitive.» **Article 25,**
Statut du personnel du Conseil de l'Europe.

1- تضمنت المادة 38 نوعان من العقوبات:

العقوبات الخفيفة: توقع العقوبات الخفيفة على الفئة الثانية من قبل الأمين العام بناء على توصية من مدير الإدارة العامة أو المدير الوحده، أما بالنسبة
لموظفي الفئة الثانية والثالثة، فيتولى المدير العام توقيعها بعد إجراء تحقيق؛ وتتمثل العقوبات الخفيفة في:

أ. الإنذار الكتابي. ب. الخصم من الراتب لمدة أقصاها أسبوعاً واحداً. ج. تخفيض درجة تقدير الكفاءة.

العقوبات الشديدة: يمارس الأمين العام، حصراً، سلطة توقيع الجزاءات الشديدة، بناء على توصيات لجنة "مساءلة الموظفين"، كما يجوز له أن يتخذ
بعض التدابير الإدارية، حسب مقتضيات التحقيق أو بسبب متابعة جنائية.

- ودرجات العقوبات الشديدة المقررة في حالة المخالفات الجسيمة هي:

أ. الحرمان من علاوتين سنويتين على الأكثر. ب. الحرمان من الترقية لمدة أقصاها أربع سنوات. ج. تخفيض الدرجة داخل الفئة بما لا يتجاوز
درجتين على الأكثر. د. الفصل من الخدمة.

- والعقوبات هي ذاتها المقررة ضمن لائحة موظفي المنظمة العربية للتنمية، حيث نصت المادة الواحدة والأربعون على عقوبات خفيفة وأخرى
شديدة بنفس التصنيف الذي قرره لائحة موظفي الأمانة العامة لجامعة الدول العربية مما يدل على توحيد أحكام النظام التأديبي ضمن منظومة جامعة
الدول العربية. - راجع: المادة 41 من لائحة شؤون موظفي المنظمة العربية للتنمية الإدارية.

2- راجع: الفقرة الأولى من المادة 43 من لائحة موظفي الأمانة العامة لجامعة الدول العربية.

3- راجع: الفقرة الثانية من المادة 43.

4- إن الفكرة التي تقوم عليها الجريمة الجنائية والجريمة التأديبية واحدة وهي فكرة الجرم والضرر، فالقاعدة تؤسس على أن قيام الارتباط بين الجريمتين
دون الإخلال مبدأ استقلال الدعويين، ذلك أن المخالفة التأديبية هي أساساً تهمه قائمة بذاتها و مستقلة عن التهمة الجنائية قوامها مخالفة الواجب المهني
ومقتضياته، أما الجريمة الجنائية فهي خروج المتهم على المجتمع فيما تنهى عنه القوانين الجنائية.

وخلاف لما هو مقرر ضمن لائحة موظفي المنظمة العالمية للصحة، التي صنفَت العقوبات التأديبية إلى خمس درجات، أقلها التوبيخ الشفهي ثم الكتابي تليها عقوبة النقل الإجباري مع التنزيل في الرتبة أو بدون تنزيل، وأشدّها الطرد بسبب خطأ جسيم، أو الفصل الفوري دون تحريك الدعوى التأديبية في حالة الخطأ الأكثر جسامة¹. كما حددت لائحة موظفي الأمم المتحدة الجزاءات التأديبية و درجاتها بما لا يدع مجال للإدارة بأن تفعل لسلطتها التقديرية².

فضلا عن ذلك، فقد أشارت اللائحة إلى بعض التدابير التي يمكن أن تتخذ في حق الموظف والتي لا يمكن توصيفها بالإجراء التأديبي³ (الإذار الكتابي أو الشفهي الموجه للموظف من قبل رئيسه المباشر - استرداد مبلغ مستحق للمنظمة - قرار التوقيف المتخذ بمناسبة التحقيق).

كما صنفَت لائحة موظفي المجموعة الاقتصادية الأوروبية العقوبات إلى درجات على النحو الذي أقرته لائحة موظفي مجلس أوروبا⁴. بخلاف أنها وضعت عددا من المعايير التي يجب على السلطة التأديبية مراعاتها لتقدير جسامة الخطأ والعقوبة المناسبة لها.

الفرع الثالث: ضوابط تحديد الجزاء التأديبي

من المبادئ المسلم بها من قبل النظم القانونية الأساسية ذات الصلة بالوظيفة العامة الدولية أن الخطأ التأديبي مثله مثل الخطأ الجزائي يستوجب الا يعاقب عليه إلا مرة واحدة⁵، لذ أقر النظام النموذجي الموحد للوظيفة العامة الأوروبية، في المادة الثالثة والخمسين، المبدأ بالنص على: «أن الخطأ لا يستلزم سوى عقوبة واحدة»⁶.

كما أن تمييز دعوى المسؤولية التأديبية عن غيرها قائم حتى من حيث مآلات الأحكام القضائية الصادرة بخصوص المسؤولية المدنية و الجنائية، بحيث حتى أن الحكم بالبراءة لا يوقف الدعوة التأديبية وبالتالي تقرير المسؤولية التأديبية، إذ أنه و بالرغم من البراءة الجنائية من التهمة لعدم ثبوت الواقعة لا يمنع سلطة التأديب ممارسة صلاحيتها بمساءلة الشخص عن الأخطاء التي عاصرت الواقعة في حد ذاتها و لا يؤثر ذلك في صحة صدور القرار التأديبي. يراجع : حكم الإدارية العليا الصادر 21-09-1969، طعن 17، سنة قضائية 2، أورده : شريف طباح، المرجع السابق، ص111.

1- « Tout membre du personnel qui enfreint les règles de conduite énoncées a l'article I du Statut du Personnel et a l'article 110 du présent Règlement peut faire l'objet d'une mesure disciplinaire. Suivant la gravité du cas, cette mesure peut consister en une ou plusieurs des sanctions suivantes :

-blâme verbal ; blâme écrit ; mutation avec ou sans rétrogradation ; révocation pour faute grave ; révocation immédiate pour faute très grave. » **Disposition 110.1, Statut du personnel de l'OMS.**

2- وهي: التوبيخ الكتابي. 2. الحرمان من درجة أو أكثر من درجة في الرتبة 3. تجميد الزيادة في الأجر لفترة محددة. 4. التوقيف دون راتب 5. عقوبة مالية. 6. التنزيل. 7. التوقيف عن الخدمة بتعويض أو بدون تعويض، أو منحة. 8. الفصل بدون تعويض.

3- راجع: المادة 110.3، الفصل العاشر، من اللائحة الداخلية.

4- « Les sanctions disciplinaires sont les suivantes:

l'avertissement par écrit; le blâme; la suspension temporaire de l'avancement d'échelon; l'abaissement d'échelon; la rétrogradation; la révocation. », **Article 54.2 Titre VI, Statut du personnel de CE.**

5- **ALAIN Plantey&Francois loriot**Op,cit, p246.

6- نصت من لائحة موظفي مجلس أوروبا على مبدأ عدم جواز تسليط عقوبتين على مخالفة تأديبية واحدة:

-« Une faute ne peut donner lieu qu'à une seule sanction disciplinaire. » **Article 54.3, Titre VI, Statut du personnel du CE.**

كما أنه مسلم به قانوناً وجوب التفرقة بين الجزاءات التأديبية والتدابير الإدارية التنظيمية لشؤون الوظيفة على شرط أن تكون صادرة عن سلطة مختصة ووفق الإجراءات الصحيحة، وأن لا يتم إدراجها في الملف الإداري للموظف¹، كأن يرفض تجديد عقد التوظيف، أو الزيادة في الأجر، أو توجيه الملاحظات ذات طابع تأنيبي².

وقد استقرت السوابق القضائية على وجوب التمييز بين الإجراءات التأديبية والتدابير الإدارية لتفادي احتمال استغلال هذه الأخيرة لأغراض تأديبية مقنعة، حيث أشارت المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية في قضية "نوي كوفسكي"، إلى أن أي إجراء إداري يتم وفق أحكام لائحة الموظفين يعد من صميم المشروعية ولا يعتبر إجراء من قبيل التأديب إلا إذا تطابق مع أحكام النظام التأديبي³.

1- كضمانة فعلية لتفادي كل ما من شأنه المساس بسمعة والسيرة الذاتية والمهنية للموظف، أوجبت الكثير من النظم الأساسية على الإدارة العامة الدولية مجموعة من الضوابط في تسيير الملف الإداري للموظف، من ذلك: النظام الأساسي لموظفي مجلس أوروبا الذي نص على ضرورة حفظ ملف الموظف الإداري مع تمكنه من الإضطلاع على محتوياته متى اقتضت مصلحته ذلك:

« Le dossier doit contenir exclusivement les documents relatifs à l'application aux intéressés du présent Statut et ses dispositions d'application ainsi que les autres documents intéressant leur situation administrative, leur compétence, leur rendement et leur comportement. Le dossier est déposé auprès de la Division des Ressources Humaines, à l'exception du dossier médical, qui est déposé chez le médecin-conseil.

Le dossier ne peut contenir aucune pièce dont l'agent ou l'agente n'ont pas eu connaissance. Ceux-ci peuvent formuler des observations sur toute pièce qui leur est soumise; les observations éventuelles sont jointes à la pièce à classer dans le dossier, à moins que l'auteur de cette pièce n'en modifie le contenu en accord avec l'agent ou l'agente. », **Article 46.2.3, Statut du personnel du CE.**

- ولم يتوان القضاء الإداري الدولي عن التأكيد على ضرورة حفظ ملف الموظف الدولي من أي انتهاك للأسرار الخاصة وما يحتويه من معلومات تتضمنها الوثائق والمستندات الشخصية، إذ أكدت المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية على ذلك في قضية "Conway":

« Sur la délivrance d'une attestation en faveur de l'ancienne femme du requérant :

Dans la première de ses conclusions, la requête tend à faire constater que l'Organisation a violé l'article 4.12 du Statut du personnel en délivrant, le 29 novembre 1973, une attestation sur les modalités d'engagement et la vie privée du requérant à l'avocat de son ancienne femme. », **Jugement No 256 du 5 mai 1975, Conway Nowakowski/ OIT. TAOIT.**

2- « Sur le premier point, la décision par laquelle le Directeur général de l'Organisation refuse de renouveler, à son expiration, le contrat d'un agent ne constitue pas une mesure disciplinaire au sens du Règlement du personnel. Elle relève du pouvoir de libre appréciation qui appartient à cette autorité et elle ne saurait, par suite, être censurée par le Tribunal que si elle émane d'un organe incompétent, est irrégulière en la forme, se trouve entachée d'un vice de procédure ou est fondée sur une erreur de droit ou des faits inexacts ou que des éléments de fait essentiels n'ont pas été pris en considération, ou encore que des conclusions manifestement erronées ont été tirées des pièces du dossier. Or il est établi par les pièces du dossier que la décision du 25 mars 1968 n'est entachée d'aucun de ces vices. », **Jugement No 155 du 6 octobre 1970, Kaushiva / UNESCO . TAOIT.**

3- جاء في حكم المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية الصادر في قضية "Nowakowski":

« Sur la légalité interne des décisions attaquées :

La demoiselle Nowakowski, qui avait toujours soutenu qu'elle ne pouvait être valablement licenciée pour raisons de santé,[...] Le Tribunal doit donc rechercher quel fut le motif réel de la mesure prise à l'égard de la requérante.

Un licenciement pour raisons de santé ne peut légalement intervenir que si l'agent n'est plus capable physiquement ou intellectuellement de remplir ses fonctions.

Un licenciement par mesure disciplinaire ne peut légalement être prononcé que si l'agent a commis des actes présentant un caractère fautif dans son service ou à l'occasion de son service ou de nature à être rattachés à son service par un lien direct.[...]

كما أن القرار التأديبي، شأنه شأن أي قرار إداري، يجب أن يقوم على سبب صحيح يبرره. فلا تتدخل الإدارة لتوقيع الجزاء إلا إذا قامت حالة قانونية أو واقعية تبرر تدخلها بتوقيع الجزاء المناسب والملائم. فإذا كان القرار يقوم على سبب صحيح وأن العقوبة الموقعة تتلاءم مع المخالفة التي ارتكبت فعلا فلا مبرر للدفع بعدم مشروعيتها¹.

ووفقا للمبادئ العامة لقانون الوظيفة العامة، فإذا كانت السلطة التأديبية تملك صلاحية تقدير خطورة الخطأ وما يناسبه من جزاء، فإن منط هذه السلطة ألا يشوب استعمالها غلو، مثل: عدم الملائمة الظاهرة بين درجة جسامة الخطأ وبين نوع الجزاء ومقداره، وهو ما ينطوي على سوء استعمال السلطة بالتعسف في العقاب، خاصة إذا بلغ حد إعدام المركز القانوني للموظف بفصله من الخدمة². وللحيلولة دون تعسف السلطة التأديبية في توقيع الجزاء التأديبي، أرسى القضاء الإداري الدولي مجموعة من الشروط الموضوعية يستوجب مراعاتها لتفادي ما من شأنه هدر حقوق الموظف³:

• خطورة الخطأ

• التكيف القانوني للخطأ.

D'autre part, l'Organisation a toujours affirmé que la demoiselle Nowakowski n'avait commis aucun fait justifiant une sanction disciplinaire; et cette affirmation est confirmée par les pièces du dossier. », **Jugement No 256 du 5 mai 1975, Nowakowski/ OMM. TAOIT**

1- راجع: حكم المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية رقم 19 الصادر بتاريخ 12 جانفي 1963. أوردته: جمال طه ندا، مرجع سابق، ص 353.
2- راجع: حكم المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية الصادر في الدعوى رقم 14 بتاريخ 17 نوفمبر 1977، و للتفصيل في مضمونه يراجع: جمال طه ندا، مرجع سابق، ص 344.

- وقد أقرت المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية ضرورة إعمال مبدأ التناسب بين الخطأ والجزاء التأديبي.

-« Le Directeur régional accepta les recommandations contenues dans le rapport de M. Weil et écrivit, le 16 décembre 1969, au requérant pour l'informer de son intention de le "licencier" à l'expiration le 31 décembre 1969 de son engagement pour services non satisfaisants (disposition 970.1) et faute grave (disposition 975) telle que définie par la disposition 510.6 du chapitre du Règlement du personnel relatif aux règles de conduite. Conformément à la disposition 540.1.[...].

Toutefois, le Comité estima qu'étant donné les longs états de services satisfaisants du requérant, la sanction moins sévère que prévoit la disposition 970.2, c'est-à-dire un avertissement avec un délai raisonnable pour améliorer la qualité des services, eût été mieux appropriée, [...].

Le requérant demande au Tribunal d'ordonner l'annulation de la décision du Directeur général du 11 août 1971.

Par cette décision, le Directeur général a confirmé la décision du Directeur régional de licencier le requérant pour faute grave; la faute grave est définie dans l'article 510.6 du Règlement du personnel comme comprenant "toute faute commise par un membre du personnel dans l'exercice de ses fonctions".

[...].De l'avis du Tribunal, si l'on met dans la balance ces circonstances atténuantes et que l'on tient compte de l'absence de tout motif malhonnête auquel aurait obéi le requérant, de même que de ses anciens états de service satisfaisants, on aboutit à la conclusion que la sanction de congédiement immédiat apparaît comme étant hors de toute proportion avec la gravité de la faute commise. », **Jugement No 210 du 14 mai 1973, Mendis/ OMS**.

- راجع أيضا: **Jugement N° 2290 du 4 février 2004. M. A. R./OEB. TAOIT**

3- راجع: حكم المحكمة الإدارية للأمم المتحدة رقم 1011 الصادر بتاريخ 27-7-2001. في قضية "إدي".

-Alain Plantey, Francois Lorient, Op,cité, p249.

-انظر التعليق حول حكم المحكمة ل:

- عدم وجود أي خطأ في الإجراءات.
- عدم وجود تجاوز السلطة.
- شرعية العقوبات.
- تناسب العقوبة مع الخطأ المقترف.

فإذا تخلف أي من هذه الشروط تعتبر العقوبة غير مبررة ووجب إعادة النظر فيها¹.

وعليه، لا خلاف على مبدأ وجوب تسبب القرار التأديب ومراعاة تناسب خطورة الخطأ مع العقوبة المقررة بصريح النص² مع التزام السلطة التأديبية حدود الاختصاص التأديبي والتكليف الصحيح للخطأ والتقدير الموضوعي للعقوبة بما أن اللوائح ليس عليه حصر المخالفات التأديبية عكس القوانين الجنائية.

وعليه، فإن الثابت في أي نظام تأديبي أن كل فعل إيجابي أو سلبي يخالف مقتضى الواجب الوظيفي، ويسحب عليه وصف المخالفة التأديبية، يستلزم توقيع العقوبة المقررة بنص ولا مجال لإعمال السلطة التقديرية بما يخالف قواعد الاختصاص وحدوده، وهذا ما أجمع عليه الفقه.

المطلب الثاني: ضوابط تحريك الدعوى التأديبية

من متطلبات التفصيل في أحكام المسؤولية التأديبية للموظف الدولي البحث في القواعد الإجرائية المنظمة للدعوى التأديبية، وآليات تنفيذ جزاءاتها المقررة بنص قانون. لذا، ومن خلال هذا

1- كانت لائحة موظفي المجموعة الاقتصادية الأوربية ومجموعة الطاقة الذرية الأوربية، السبقة في وضع المعايير الموضوعية التي يجب على السلطة التأديبية مراعاتها في تقدير الخطأ و العقوبة المناسبة لها، معايير تم اعتمادها في 28 ديسمبر 1965.

« La sanction disciplinaire infligée est proportionnelle à la gravité de la faute commise. Pour déterminer la gravité de la faute et décider de la sanction disciplinaire à infliger, il est tenu compte notamment:

a) de la nature de la faute et des circonstances dans lesquelles elle a été commise;
b) de l'importance du préjudice porté à l'intégrité, à la réputation ou aux intérêts des institutions en raison de la faute commise;

c) du degré d'intentionnalité ou de négligence dans la faute commise;

d) des motifs ayant amené le fonctionnaire à commettre la faute;

e) du grade et de l'ancienneté du fonctionnaire;

f) du degré de responsabilité personnelle du fonctionnaire;

g) du niveau des fonctions et responsabilités du fonctionnaire; **Article 10, ANNEXE IX, Statut du personnel de (C.E.E) - (C.E.E.A.). Règlement n° 14/66/CEE du Conseil du 28 décembre 1965 (JO n° 31 du 19.2.1966, p461).**

2- « Le requérant s'est vu infliger un avertissement écrit. "Devant le Comité d'appel, [il] avait fait valoir que [cette] décision [...] avait été prise en violation du principe de proportionnalité. Dans son rapport, ledit comité avait recommandé aux parties de trouver une solution de compromis respectant ce principe. [L]e Secrétaire général n'a pas suivi la recommandation du Comité d'appel [...]. Il avait dès lors l'obligation d'indiquer les raisons pour lesquelles il écartait ladite recommandation pour choisir le maintien de la sanction initiale, qui est la deuxième sanction par ordre croissant de gravité, notamment afin de permettre au Tribunal de contrôler si le principe de proportionnalité avait été respecté (voir en ce sens le jugement 2339, au considérant 5). Le Secrétaire général n'ayant pas satisfait à l'obligation susmentionnée, sa décision [...] doit être annulée pour absence de motivation en ce qui concerne la sanction retenue, et l'affaire renvoyée devant lui afin qu'il prenne une nouvelle décision. », **Jugement n° 2391 du 02.02.2005, M. F. Z /UIT. TAOIT.**

المطلب، نتناول، بالتوصيف، القواعد الإجرائية للدعوى التأديبية المحددة للجهة المختصة بالتأديب وضوابط توقيع جزاءاتها.

الفرع الأول: تحديد الجهة المختصة بالتأديب

تشكل الإدارة العامة للمنظمات الدولية من أجهزة وهيئات حددها الميثاق، منها الأمانة العامة التي تتولى الشؤون الإدارية للمنتظم¹، على رأسها أميننا عاما وتضم ما تحتاجه من الموظفين². فالأمين العام أو المدير العام، كما يسمى في بعض المنظمات³، هو الرئيس الإداري الأعلى للمنظمة، يتم اختياره من قبل الجهاز العام عن طريق التعيين بالانتخاب⁴.

ويقوم الأمين العام للمنظمة، إلى جانب وظيفته السياسية، بمهام إدارية⁵، حيث يضطلع بتمثيل الهيئة الدولية في علاقتها مع باقي أشخاص القانون الدولي، كما يتولى مجموعة من الاختصاصات الإدارية التي تخول له ممارسة سلطة الرقابة السلمية في إدارة شؤون الموظفين، مثل إصدار قرارات التعيين، الترقية، التحويل، إبرام العقود الإدارية، كما يسهر على حسن تنظيم وتسيير أمانة المنظمة⁶. فمن ضمن الاختصاصات المسندة للأمين العام، صلاحية ممارسة سلطة التأديب الإداري على مستخدمي الأمانة العامة⁷. فقد منح النظام الأساسي لموظفي الأمانة العامة لجامعة الدول العربية

1- تنص المادة 97 من ميثاق الأمم المتحدة على أن: « يكون للهيئة أمانة عامة تشمل أميننا عاما و من تحتاجهم من الموظفين. »
كما تنص المادة الثالثة من النظام الهيكلي للأمانة العامة لجامعة الدول العربية على أن الأمانة العامة هي الجهاز التنفيذي الرئيسي للجامعة، وتعمل تحت إشراف الأمين العام.

2- « (a) Le Secrétariat est installé au siège du Conseil.

(b) Le Secrétaire Général est responsable de l'activité du Secrétariat devant le Comité des Ministres. Il fournit notamment à l'Assemblée Consultative, sous réserve des dispositions de l'art. 38 (d), les services administratifs et autres dont elle peut avoir besoin» **Art. 37 , Statut du Conseil de l'Europe, Adopté à Londres le 5 mai 1949**

3 - « Le Secrétariat se compose d'un Directeur général et du personnel reconnu nécessaire.», **Article VI , Acte constitutif de l'UNESCO, Londres le 16 novembre 1945.**

4- انظر: محمد طلعت الغنيمي، الأحكام العامة في قانون الأمم، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 639.

5- يجدر الإشارة إلى أن الأمين العام لمنظمة الوحدة الإفريقية سابقا لم يكن له اختصاصات سياسية وكان يسمى " الأمين العام الإداري " تأكيداً لدوره الفني المحض. راجع: محمد أحمد صفوت، المرجع السابق، ص 186.

6- انظر: محمد أحمد صفوت، المرجع السابق، ص 182.

7- « 1.La procédure disciplinaire est engagée par le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale la personne intéressée ayant été préalablement entendue.

2.Les sanctions disciplinaires sont prononcées par le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale après accomplissement de la procédure disciplinaire prévue à l'Annexe X au présent Statut. », **Article 56, , Statut du personnel du CE.**

- وقد أحازت لائحة موظفي "الأمم المتحدة" للأمين العام سلطة تفعيل إجراءات المساءلة التأديبية وتوقيع الجزاءات على الموظفين الذين يسلكون في عملهم سلوكا غير مرض أو ثبت في حقهم المخالفة التأديبية. تنص المادة العاشرة من لائحة موظفي الأمم المتحدة:

- « a) Le/La Secrétaire général(e) peut appliquer des mesures disciplinaires aux fonctionnaires en cas de faute professionnelle. », **Article 10.1, Chapitre X, Statut du personnel de l'ONU.**

- و تنص المادة العاشرة من لائحة موظفي المنظمة العالمية للصحة:

للأمين العام الحق في أن يتخذ الإجراءات التأديبية قبل موظفي الأمانة العامة¹، فيما منح نظام موظفي منظمة الدول الأمريكية ذات الصلاحية لأمينها العام².

وبممارسة الأمين العام للمنظمة الدولية سلطة التأديب وفقا للوائح الأساسية لشؤون الموظفين، كأن يراعي، في قراراته، وجوبية طلب رأي الهيئات المشتركة التي تتولى فحص الدعاوى في حدود صلاحياتها الوظيفية، إحتكاما لقاعدة الفصل بين اختصاصات سلطة اتخاذ القرار التأديبي وبين صلاحية الهيئة المشتركة المعنية بإبداء الرأي.

فالثابت قانونا، أن يتولى رئاسة اللجان المشتركة الاستشارية، المتكونة من ممثلي الإدارة الدولية والممثلين عن الموظفين الدوليين، موظف سامي معين من قبل الأمين العام. وفي الغالب ما يتم تعيين أحد مساعديه، وبالتالي، لا يمكن أن يتولى رئاسة لجنة التأديب، باعتبارها ضمانا إدارية أوجدت لمصلحة الموظف، من يجوز سلطة التأديب سواء الأمين العام أو مفوضا من قبله.

فالقاعدة المقررة ضمن اللوائح الأساسية لشؤون موظفي المنظمات الدولية توجب، تحت طائلة بطلان القرار التأديبي، الفصل بين ممارسة سلطة التأديب وبين رئاسة اللجنة المشتركة بحظر الجمع بين صلاحية تمثيل الإدارة في إجراءات التحقيق والمساءلة وإبداء الرأي في مسائل التأديب وبين سلطة توقيع الجزاءات التأديبية ولو بطريق التفويض. لذا حضرت قاعدة الفصل بين الاختصاصين³ الجمع

-« 10.1 Le Directeur général peut appliquer des mesures disciplinaires aux membres du personnel dont la conduite ne donne pas satisfaction. Il peut renvoyer sans préavis un membre du personnel coupable de faute grave. », **Article X, , Statut du personnel de l'OMS.**

- كما للمدير العام للمنظمة الدولية للملكية الفكرية أن يوقع الجزاءات التأديبية بعد استشارة لجنة المستخدمين:

-« b) La réprimande est prononcée par le chef hiérarchique et l'avertissement par le Directeur général.

c) Toutes les autres sanctions sont prononcées par le Directeur général après consultation du Comité consultatif mixte, lequel ne peut comprendre, en pareil cas, aucun fonctionnaire d'un grade inférieur à celui du fonctionnaire en cause. », **Disposition 10.1.1, Statut du personnel de l'OMPI.**

1- تنص الفقرة الثانية من المادة التاسعة و الثلاثون على أن: « توقع العقوبات الشديدة من قبل الأمين العام، بناء على توصية من لجنة مساءلة الموظفين المنصوص عليها في المادة 40 من هذا النظام.»

2- راجع الفصل 11 من لائحة موظفي الدول الأمريكية. انظر: جمال طه ندا، المرجع السابق، ص 127.

- و لا يختلف الوضع بالنسبة للمجموعة الاقتصادية الأوروبية و مجموعة الطاقة الذرية الأوروبية، حيث عهدت اختصاص توقيع العقوبات للسلطة المخولة لها صلاحية التعيين، دون تحديده بالصفة، كون المنظمتين تعتمد نظام التركيز الإداري لتسيير هيئاتها الفرعية:

-« Chaque institution détermine les autorités qui exercent en son sein les pouvoirs dévolus par le présent statut à l'autorité investie du pouvoir de nomination. » **Article 2, Statut du personnel de (C.E.E)-(C.E.E.A).**

-« 1. Sur la base du rapport d'enquête, après avoir communiqué au fonctionnaire concerné toutes les pièces du dossier et après l'avoir entendu, l'autorité investie du pouvoir de nomination peut:

i) décider de l'ouverture de la procédure disciplinaire prévue à la section 4 de la présente annexe, ou
ii) décider de l'ouverture d'une procédure disciplinaire devant le conseil de discipline.» **Article 3, Annexe IX, Statut du personnel, (C.E.E)-(C.E.E.A).**

3- في ظل أحكام التأديب المنصوص عليه في لائحة شؤون موظفي الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، تنص المادة 40 على إنشاء " لجنة مساءلة الموظفين"، مهمتها النظر فيما يحمله إليها الأمين العام من مخالفات تتعلق بالموظفين. وتتشكل اللجنة من ستة أعضاء، يختار الأمين العام رئيسا لها. فتعيين رئيس اللجنة من قبل الأمين العام لا يعني ذلك تفويضا لممارسة سلطة اتخاذ قرار التأديب نيابة عن الأمين العام، وإنما ممارسة صلاحية إدارة

بين الصفتين، والأمر سيان في حالة التفويض¹.

فقد منعت العديد من النصوص رئيس اللجنة، التي تنظر في الدعوى التأديبية، التدخل في مناقشات ومداولات واتخاذ القرارات التأديبية إلا إذا تطلب الأمر التدخل في حالة تساوي الأصوات، مع إلزام سلطة التأديب بتنفيذ قرارات اللجنة وتبليغها للمعني بها².

الفرع الثاني: ضوابط المساءلة التأديبية

الأصل، أن تتم معاينة الخطأ من قبل الرئيس المباشر الذي يقوم برفع مذكرة إلى الأمين العام، تتضمن المخالفات المنسوبة للموظف للنظر في إمكانية إحالته إلى التحقيق الإداري. والغالب في مثل هذه الحالات أن يعهد الأمين العام لأحد مساعديه صلاحية إجراء التحقيق الإداري الأولي حول ملاسبات القضية³.

أعمال اللجنة في حدود اختصاصها الاستشاري و وفق نظامها الداخلي، أما وأن يتم تفويض الأمين العام، ولأي سبب كان، أحد مساعديه لممارسة سلطة توقيع الجزاء بصفته مساعد للأمين العام أو مديرا تنفيذيا، كان قد ترأس لجنة المساءلة في نفس القضية محل قرار التأديب، فهذا يعد مساسا بأهم ضمانة فعلية.

- نفس القاعدة، معتمدة ضمن أحكام النظام الأساسي لشؤون موظفي مجلس أوربا:

« 1. Il est institué un Conseil de discipline composé d'un Président ou d'une Présidente et de quatre membres. Le secrétariat est assuré par le Président ou la Présidente.

2. Le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale désignent chaque année le Président ou la Présidente du Conseil de discipline, fonction qui est incompatible avec celle de membre de la Commission paritaire. Le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale dressent en outre une liste comprenant, dans toute la mesure du possible, les noms de deux agents de chaque grade dans chacune des catégories visées à l'article 4. A la même époque, le Comité du Personnel transmet au Secrétaire Général ou à la Secrétaire Générale une liste de même nature. » **Article 55, Statu du personnel du CE.**

- كما يعين رئيس مجلس التأديب، المنشأ على مستوى كل الهيئات التابعة للمجموعة الاقتصادية الأوربية و مجموعة الطاقة الذرية، من بين أعضاء اللجنة على أن يكون من خارج الهيئة:

« 1. Un conseil de discipline, ci-après dénommé «conseil», est mis en place dans chaque institution. Un membre du conseil au moins, qui peut être le président, est choisi en dehors de l'institution. » **Article 5, Annexe IX , Statu du personnel de (C.E.E)- (C.E.E.A).**

1- أكدت المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية، هذا المبدأ، في حكمها الصادر في الدعوى رقم 03، بتاريخ 09 أكتوبر 1966. تتلخص حيثيات الدعوى في أن الأمين العام المساعد قام بإصدار القرار بتوقيع الجزاء استنادا إلى التفويض الصادر إليه من الأمين العام للجامعة، بممارسة اختصاصاته أثناء غيابه خارج دولة المقر بعد أن كان قد ترأس اللجنة التأديبية التي نظرت في موضوع المخالفة وانتهى إلى اقتراح الجزاء في حق الموظف، مما شكل، في نظر المحكمة، مصادرة لحق مشروع، في التعدد الفعلي لا الحكمي، للجهات التي قرر النظام الأساسي لشؤون الموظفين إشراكها في النظر في قضايا التأديب. تراجع حيثيات الحكم، عند جمال طه ندا، المرجع السابق، ص 349.

2- من ذلك لائحة موظفي مجلس أوربا:

- « Le Président ou la Présidente du Conseil de discipline ne participent pas aux décisions, sauf lorsqu'il s'agit de questions de procédure ou en cas de partage égal des voix.

2. Il ou elle assurent l'exécution des décisions prises par le Conseil de discipline et portent à la connaissance de chaque membre toute information et tout document relatifs à l'affaire. » Article 9, Annexe X , Statu du personnel de CE.

3- « 2. L'autorité investie du pouvoir de nomination ou l'Office européen de lutte antifraude peuvent ouvrir une enquête administrative, en vue de vérifier l'existence d'un manquement au sens du paragraphe 1, lorsque des éléments de preuve laissant présumer l'existence d'un manquement ont été portés à leur connaissance » **Article 86 , le Statu des fonctionnaires de (C.E.E) 11 (C.E.E.A.)**

وبداهة، أن لا يوقع الجزاء على الموظف إلا بعد إجراء تحقيق وسماع أقواله بشأن الواقعة محل الاتهام¹، بعد التمحيص في الظروف المحيطة بالمخالفة، والتيقن من وقوعها أصلاً، في الزمان والمكان والأشخاص، وأدلة الإثبات، مع جوب إشعاره مسبقاً بتحريك الإجراءات التأديبية والتهم الموجه إليه، و التأكيد على حقه في الدفاع والرد على كل ما نسب إليه من وقائع².

فإذا كان لزاماً على سلطة التأديب أن تخطر الموظف بالأسباب تحريك الدعوى التأديبية، فيجب عليها، أيضاً، أن تتمكن من الإضطلاع على كل الوثائق التي من شأنها أن تساعد على الرد على الاتهامات الموجهة إليه³، بما في ذلك تقرير الإحالة على لجنة التأديب،⁴ وعلى هذه الأخيرة أن تجتمع للنظر في ما أحيل إليها بشأنه، مراعية، حال ذلك، الآجال المحددة لها بموجب اللائحة⁵.

1- «1.Le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale ne peuvent prononcer un avertissement par écrit ou un blâme qu'après avoir entendu la personne intéressée.

2.Si la faute alléguée peut entraîner l'une des sanctions disciplinaires prévues à l'Article 54, paragraphe 2.c, d, e et f du Statut du Personnel, le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale saisissent le Conseil de discipline par un rapport indiquant clairement les faits reprochés et les circonstances dans lesquelles ils auraient été commis.» Article 2 , Annexe X , tatur du personnel du Conseil de l'Europe.

2- ثبتت اللائحة الداخلية لموظفي الأمم المتحدة هذه الضمانة:

-« b)Aucun fonctionnaire ne peut faire l'objet de mesures disciplinaires tant que l'affaire n'a pas été soumise à un comité paritaire de discipline, qui donne un avis sur les mesures qu'il convient éventuellement de prendre; toutefois, cet avis n'est pas nécessaire » Disposition 110.4, Règlement du personnel de l'ONU.

- من ذلك أيضاً لائحة موظفي المحكمة الجنائية الدولية :

-« Le Greffier ou le Procureur, selon le cas, institue des organes administratifs auxquels participe le personnel et qu'il peut consulter en matière disciplinaire. » Article 10.1, Statut du personnel de CIP.

3- « Un membre du personnel ne peut faire l'objet d'une des mesures disciplinaires énumérées à l'article 110.1 qu'après avoir reçu notification des accusations portées contre lui et avoir eu la possibilité d'y répondre. Cette notification et cette réponse sont formulées par écrit, et à compter du moment on il reçoit la notification le membre du personnel a huit jours civils pour présenter sa réponse. Ce délai peut être réduit si l'urgence de la situation l'exige.»Article1130, Statut du personnel de OMS.

-« a)Une instance disciplinaire ne peut être introduite contre un fonctionnaire que si l'intéressé a été informé des allégations à son encontre ainsi que de son droit de se faire assister pour sa défense par un autre fonctionnaire ou par un fonctionnaire retraité et si on lui a donné des possibilités suffisantes de répondre à ces allégations. » **Disposition 110.4, Règlement du personnel de l'ONU.**

4- «2.Si la faute alléguée peut entraîner l'une des sanctions disciplinaires prévues à l'Article 54, paragraphe 2.c, d, e et f du Statut du Personnel, le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale saisissent le Conseil de discipline par un rapport indiquant clairement les faits reprochés et les circonstances dans lesquelles ils auraient été commis.

3.Ce rapport est transmis au Président ou à la Présidente du Conseil de discipline qui le portent à la connaissance des membres de ce Conseil et de l'agent ou de l'agente. » **Article 2, Annexe X, Statut du personnel de CE.**

- كما أشارت لائحة موظفي الأمم المتحدة إلى ذلك:

-«a)Le comité paritaire de discipline doit examiner avec toute la promptitude voulue les affaires qui lui sont soumises et ne rien négliger pour communiquer son avis au Secrétaire général dans un délai de quatre semaines après avoir été saisi de l'affaire. »**Disposition 110.7, Règlement du personnel de l'ONU**

5- أكدت المحكمة الإدارية على أهمية أن يتم مناقشة ملف التأديب في ظل احترام الإجراءات و مبادئ العدالة بما يضمن حقوق الموظف.

-« Le Tribunal rappelle [...] que,quelles que soient les circonstances, le fonctionnaire a toujours droit à ce que sa cause soit jugée dans le cadre d'une procédure correcte, transparente et équitable qui respecte les principes généraux du droit.» **Considérant 5, Jugement n° 2700 du 06.02.2008,OIT. TAOIT.**

كما يجب أن يتضمن قرار الإحالة على التحقيق الواقعة المطلوب التحقيق فيها وآجال إنهاءه، اسم المحقق وحدود صلاحياته، كاستدعاء من يراه مفيد في التحقيق من الشهود، والاضطلاع على الوثائق اللازمة¹.

وقد نصت المادة الثانية من الملحق العاشر بلائحة موظفي مجلس أوروبا على أنه لا يمكن للأمين العام توجيه الإنذار أو التوبيخ الكتابي للموظف إلا بعد سماع أقواله، كما كفلت له المادة الخامسة حق مواجهة الإدارة بالمستندات والشهود وكل ما من شأنه ضمان حقه في الدفاع عن نفسه ورد التهم الموجهة إليه².

أما بالنسبة للفئة الثانية من موظفي الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، فالغالب أن يكلف موظف من الفئة الأولى بإجراء التحقيق، أما إذا كان الموظف مصنف ضمن الفئة الأقل درجة، فيتولى التحقيق من هو أعلى منه درجة أو من هو أقدم منه في نفس الدرجة، على أن يرسل التحقيق للأمين العام لاتخاذ ما يراه مناسباً، فله أن يحيل الملف على لجنة "مسائلة الموظفين" للنظر³ وإصدار توصية بشأن العقوبة التي تراها مناسبة بما في ذلك المتابعة القضائية⁴.

أما إذا تعلق الأمر بالفئة الأولى، فيعود للأمين العام، بحسب المادة التاسعة والثلاثين من النظام الأساسي، صلاحية اتخاذ ما يراه مناسباً بشأنهم، مما يعني أنهم غير معينين، وجوباً، بإجراءات التحقيق والمسائلة أمام لجنة "مسائلة الموظفين"، بخلاف الفئات الدنيا من الموظفين⁵، التي يمكن لرئيس الإدارة العامة أو الوحدة الإدارية توقيع جزاءات خفيفة بحقهم¹.

1- راجع: المادة الثامنة من اللائحة التنفيذية للتأديب الصادرة بقرار الأمين العام لجامعة الدول العربية رقم 1974 لسنة 1987.

-انظر: صلاح الدين فوزي، النظام القانوني للتوظيف العامة الدولية، ص83.

2- « 1.Le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale ne peuvent prononcer un avertissement par écrit ou un blâme qu'après avoir entendu la personne intéressée. » Article 2 Annexe X, Statut du personnel de CE. »

- « 1.L'agent ou l'agente mis en cause disposent, pour préparer leur défense, d'un délai de quinze jours au moins à compter de la date de la communication du rapport ouvrant la procédure disciplinaire.

2.Devant le Conseil de discipline, l'agent ou l'agente peuvent présenter des observations écrites ou verbales, citer des témoins et se faire assister d'un défenseur ou d'une défenseur de leur choix. »,Article 5, Annexe X, Statut du personnel de CE. ».

- و نفس الضمانة نصت عليها المادة الثالثة من الملحق التاسع من لائحة موظفي المجموعة الأوروبية الاقتصادية ومجموعة الطاقة الذرية:

-« Sur la base du rapport d'enquête, après avoir communiqué au fonctionnaire concerné toutes les pièces du dossier et après l'avoir entendu, l'autorité investie du pouvoir de nomination peut:

ii) décider de l'ouverture d'une procédure disciplinaire devant le conseil de discipline.»Article 3,Annexe IX, Statut du personnel de (C.E.E)- (C.E.E.A).

3- راجع: الفقرة أولى من المادة 40 من النظام الأساسي.

4- راجع: المادة 41 من النظام الأساسي.

5- تشمل الفئة الأولى، الوظائف القيادية العليا التي تساعد الأمين العام . راجع: المادة الرابعة من النظام الأساسي لموظفي الأمانة العامة.

والجدير بالإشارة في هذا الصدد، أن ضرورة استطلاع رأي اللجنة التأديبية قبل إيقاع الجزاء على الموظف لا يشمل بالضرورة كافة الجزاءات التأديبية، وإنما تقصر أغلب اللوائح الأساسية على بعض الجزاءات،² ونفس الوضع ينطبق في حالة اتفاق بين الموظف والأمين العام على تجاوز إجراءات الإحالة مثلما هو مقرر ضمن النظام التأديبي لموظفي "اليونسكو"³.

وبنصوص صريحة، حددت نظم التأديب الجهة التي لها صلاحية إخطار الموظف بالأسباب التي استندت إليها في تحريك إجراءات المساءلة، والاتهامات الموجهة إليه، لتمكينه من تحضير دفاعه ودعوته للمثول أمام اللجنة المشتركة المكلفة بإبداء الرأي حول منتهى الدعوى التأديبية.

والقاعدة تقرر أنه ليس للجان التأديب المشتركة، بشأن القضايا المحالة إليها، سوى إبداء الرأي بتوصية، وللرئيس الإداري الأعلى السلطة التقديرية في الأخذ بها أو ردها، على أن يلتزم، عند توقيعه

1- إذ بإمكان رئيس الإدارة العامة، بناء على الفقرة الثالثة من المادة التاسعة والثلاثون من اللائحة، أن يوقع جزاءات خفيفة، مثل: الإنذار الكتابي أو الخصم من الراتب أو تخفيض درجة تقدير الكفاءة التي تتم على أساسها ترقية الموظفين، على شرط أن يتم التحقيق في المخالفات قبل توقيع هذه العقوبات.

2- ليس في كل الأحوال، يستوجب على سلطة التأديب الرجوع إلى اللجنة لطلب الرأي، من ذلك:

- «La Commission paritaire peut être consultée par le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale ou par le Comité du Personnel sur toute question de caractère général que ceux-ci jugent utile de lui soumettre. Elle donne en outre son avis sur les mesures de pression d'emploi au sens du Règlement sur l'indemnité de perte d'emploi» **Article 9, Annexe VI, Statut du personnel du Conseil de l'Europe.**

3- « a) Aucune mesure disciplinaire autre que le licenciement en application de l'article 9.1.1 ou le renvoi sans préavis ou le blâme écrit en application de l'article 10.2, ne peut être prise à l'égard d'un membre du personnel avant que le Directeur général ait soumis le cas, pour avis, à un comité paritaire de discipline, et ait examiné l'avis formulé par ce dernier.

Toutefois, le Comité paritaire de discipline peut ne pas être saisi du cas si le Directeur général et l'intéressé sont d'accord sur ce point», **Disposition 110.2, Article 10.1, Statut et règlement du personnel de l'UNESCO.**

- الواضح أن هذا الاستثناء الوارد ضمن أحكام لائحة "اليونسكو"، مقرر صراحة ضمن نظام تأديب موظفي الأمم المتحدة فيما عدا عقوبة التوبيخ، في حين يمكن للأمين العام فصل الموظف بسبب ارتكابه خطأ جسيم دون الرجوع إلى لجنة التأديب.

-« b)Aucun fonctionnaire ne peut faire l'objet de mesures disciplinaires tant que l'affaire n'a pas été soumise à un comité paritaire de discipline, qui donne un avis sur les mesures qu'il convient éventuellement de prendre; toutefois, cet avis n'est pas nécessaire :

i) Si le fonctionnaire intéressé et le Secrétaire général conviennent de ne pas soumettre l'affaire au comité paritaire de discipline;

ii) Dans le cas d'un renvoi sans préavis prononcé par le Secrétaire général lorsque la gravité de la faute justifie la cessation de service immédiate. » **Disposition 110.4, Règlement du personnel de l'ONU.**

- وبخلاف لائحة موظفي "اليونسكو"، وفي حدود العقوبات الخفيفة (الإنذار أو الخصم من الراتب أو تخفيض درجة تقدير الكفاءة)، أجازت الفقرة الرابعة من المادة التاسعة والثلاثون من أحكام تأديب موظفي الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، للأمين العام توقيع العقوبات الخفيفة على موظفي الفئة الثانية بناء على توصية من رئيس الإدارة العامة أو رئيس الوحدة.

- أما المادة 55 من لائحة موظفي مجلس أوروبا، فلم تستثني أية عقوبة من تصدي لجنة التأديب، بل ألزمت السلطة المختصة بتحريك إجراءات التأديبية، بضرورة استقصاء رأي لجان التأديب في أية مسألة تأديبية.

- في حين أجازت المادة الحادية عشر من الملحق التاسع من لائحة موظفي المجموعة الاقتصادية الأوربية للسلطة الإدارية توقيع الجزاءات في حدود الإنذار الكتابي أو التوبيخ دون إحالة الملف التأديبي على لجنة التأديب لاستطلاع رأيها.

-« L'autorité investie du pouvoir de nomination peut décider de la sanction d'avertissement par écrit ou de blâme sans consultation du conseil. Le fonctionnaire concerné est préalablement entendu par l'autorité investie du pouvoir de nomination. » **Article 11, Annexe IX, Statut du personnel de (C.E.E)- (C.E.E.A) .**

الجزء¹، بالحد الأقصى للعقوبة الذي حددته اللجنة ضمن توصياتها. وقد أكدت، على ذلك، لائحة موظفي الأمانة العامة لجامعة الدول العربية².

كما يمكن للموظف الطعن في القرارات التأديبية النهائية الصادرة عن الرئيس الإداري أمام لجان استشارية للاستئناف³. فقد أتاحت لائحة موظفي المنظمة العالمية للصحة إمكانية الطعن الإداري ضد القرارات النهائية الصادرة عن المدير العام على أن تكون قرارات لجان غير ملزمة⁴. وعلى ضوء ما تقدم، فقد كشفت، بوجه المقارنة، مختلف اللوائح الأساسية لشؤون الموظفين على ضرورة أن تراعي القواعد الإجرائية الإدارية السابقة لصدور القرار الإداري التأديبي، بما يكفل للموظف الحق في المطالبة القضائية بفحص مشروعيتها.

المبحث الثاني: ضمانات الدعوى الإدارية التأديبية

من المبادئ العامة التي تحكم الوظيفة العامة داخلية كانت أم دولية، مبدأ تقرير حق الموظف في الحماية من تعسف الإدارة العامة، في صورة ضمانات تكفل له حق منازعة قراراتها التأديبية التي يرى فيها مساس بحقوقه الأساسية المثبتة بموجب اللوائح الأساسية التي تحكم مركزه القانوني.

1- تجتمع لجنة "مسألة الموظفين" لجامعة الدول العربية بدعوة من رئيسها أو نائبه ولا تصح اجتماعاتها إلا بحضور ثلاثة من أعضائها على الأقل من بينهم الرئيس أو نائبه، ويخطر الموظف الخيال على اللجنة ثلاثة أيام قبل انعقادها، وتتخذ التوصيات بأغلبية الأصوات الحاضرين ترفع إلى الأمين العام لاتخاذ ما يراه مناسب من العقوبات أو تخفيفها إن كانت مقترحة من قبل اللجنة.

كما لا يجوز في نفس الوقت التشديد في العقوبة متى كانت العقوبة الموصى بها من قبل لجنة "مسألة الموظفين" أخف من تلك المقررة من قبل الأمين العام، حيث نصت المادة 42 من لائحة الموظفين على أنه: «لا يجوز توقيع أية عقوبة على الموظف قبل إبداء دفاعه فيها، كما لا يجوز تشديد العقوبة بأكثر مما تقترحه لجنة المسألة». على أن يتم تبليغ الموظف بالقرار النهائي، وقد أكد قضاء المحكمة الإدارية الدولية ذلك:

«Ayant engagé un recours interne, un fonctionnaire est en droit de savoir si ce recours est accueilli ou rejeté. Le fait que certains aspects de la réparation demandée ont pu perdre leur raison d'être ne dispense pas le chef exécutif d'une organisation de se prononcer sur le fond du recours.»، **Considérant 13, Jugement n° 2792 du 04.02.2009.OEB.TAOIT.**

2- راجع: المادة 42 من اللائحة الأساسية لشؤون موظفي الأمانة العامة لجامعة الدول العربية.

3- وقد أنشأت المجلس التنفيذي لمنظمة "ليونسكو" بتاريخ 31 مارس 1948، مجلس لاستئناف القرارات الإدارية التأديبية النهائية، يتشكل من عضوين يعينهم المدير العام وعضوين ممثلين عن الموظفين، و يتولى المجلس، حصراً، النظر في الطعون المقدمة من طرف الموظفين ضد القرارات التأديبية الصادرة عن المدير التنفيذي. راجع: **جمال طه ندا**، مشار إليها سابقاً، ص 310.

4- نصت المادة 11.1 من النظام الداخلي للموظفين:

«11.1 Le Directeur général constituera un organe administratif, auquel participeront les membres du personnel, qui le conseillera sur tout recours qu'un membre du personnel formerait contre toute décision administrative en invoquant la non-observation des termes de son contrat, notamment de toutes dispositions applicables du Statut et du Règlement du Personnel ou contre des mesures disciplinaires.» **Article 11.1, Règlement du personnel de l'OMS.**

«1. Sur la base du rapport d'enquête, après avoir communiqué au fonctionnaire concerné toutes les pièces du dossier et après l'avoir entendu, l'autorité investie du pouvoir de nomination peut:[...]

c) en cas de manquement aux obligations, conformément à l'article 86 du statut,

i) décider de l'ouverture de la procédure disciplinaire prévue à la section 4 de la présente annexe, ou

ii) décider de l'ouverture d'une procédure disciplinaire devant le conseil de discipline.» **Article 3, titre VII,**

Statut des fonctionnaires de (C.E.E) 11 (C.E.E.A.)

كما تتعدد أوجه هذه الحماية، بدئاً بالحماية الإدارية الداخلية التي تأخذ شكل الضمانات الإدارية السابقة عن صدور القرار التأديبي، أو اللاحقة له، والتي تتيح له طلب مراجعة قرارات الإدارة التعسفية التي تنطوي على إساءة استعمال السلطة، أو الانحراف بها، فضلاً عن الحماية القضائية¹.
ففي نطاق الوظيفة العامة الدولية، نجد أن نظام الحماية مرتبط ارتباطاً ملازماً بالوظيفة أكثر من ارتباطه بشخص الموظف، إذ يستهدف توفير الضمانات اللازمة ليمارس مستخدم المنظمة الدولية مهامهم في بيئة آمنة ومستقرة وظيفياً لتجعلهم في منأى عن أي مزاج سياسي أو إيديولوجي².

فالوضع الطبيعي في نطاق الوظيفة العامة الدولية يقتضي وجود ضمانات إدارية، في صورة آليات قانونية وهيئات محايدة، يمكن اللجوء إليها للحد من غلو إدارة المنظمة الدولية في استعمال سلطتها الإدارية التأديبية³. ولعل تبني الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة قرارها التاريخي، المتضمن إنشاء لجنة الوظيفة العامة الدولية، دليل واضح على سعي المنظمات الدولية نحو تفعيل مبدأ الحماية الوظيفة بالتأسيس لآليات مشتركة تستجيب للطبيعة الخاصة التي يتميز بها المركز القانوني الذي يشغله الموظف الدولي، وبما يتماشى والتحويلات التي تشهدها الإدارة العامة الدولية⁴.

1- يمكن الرجوع إلى حقوق الموظف الدولي، ضمن الفصل الأول من هذا الباب.

2- راجع، في هذه الجزئية، الحكم رقم 2232 الصادر، حديثاً، عن المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، الذي ألغى قرار صادر عن الجمعية العامة للمنظمة الدولية لمنع الأسلحة الكيماوية "l'OIAC"، يقضي بإلغاء مهام المدير العام السيد "Bustani"، قبل انتهاء المدة المحددة، حيث تم التأكيد عن حماية الموظف من أي تصرف كانت دوافعه السياسية أو الإيديولوجية :

- « Le Tribunal réaffirme, conformément à la jurisprudence constante de tous les tribunaux administratifs internationaux, que l'indépendance des fonctionnaires internationaux est une garantie essentielle tant pour les intéressés que pour le bon fonctionnement des organisations internationales [...] Admettre que l'autorité investie du pouvoir de nomination - en l'espèce la Conférence des Etats parties de l'Organisation - puisse mettre fin à ce mandat en vertu d'un pouvoir d'appréciation illimité, constituerait une violation inadmissible des principes qui fondent l'activité des organisations internationales (et qui sont d'ailleurs rappelés aux paragraphes 46 et 47 de l'article VIII de la Convention) en mettant les fonctionnaires à la merci de pressions et de changements d'ordre politique. » **Jugement N°2232. 16 juillet 2003. Bustani/ l'OIAC. TAOIT.**

3- عرفت الإدارة العامة الدولية في مرحلتها الأولى هذا الإجراء بتقرير حق الموظف الدولي في الطعن أمام جهاز إداري أعلى يتولى الفصل في الطعون الموجهة ضد القرارات المشبوهة بعبء المشروعية، ومن ذلك اللجان الدولية للأحكام.

كما حذت "عصبة الأمم" حذو الاتحادات الدولية التي سبقتها، فقد أصدرت الجمعية العامة، بتاريخ 18 ديسمبر 1920، قراراً يمنح موظفيها الحق في التنظيم الإداري، ونفس الموقف اتخذته مكتب العمل الدولي فيما بعد، كما أنشأت منظمة "الأمم المتحدة" بموجب المادة 2/110 من لائحة الموظفين "لجنة استشارية" مهمتها تقديم المشورة للأمين العام في المسائل المتصلة بموظفي الأمانة العامة، فضلاً عن لجنة مراجعة العقود المنشأة سنة 1952. للتفصيل أكثر يراجع: عبد العزيز محمد سرحان، المرجع السابق، ص 214. محمد أحمد صفوت، المرجع السابق، ص 213 وما يليها. جمال طه إسماعيل ندا، مسؤولية المنظمات الدولية عن أعمال موظفيها، ص 85.

4- قرار الجمعية العامة رقم 3042 الصادر بتاريخ 19 ديسمبر 1972 المتضمن إنشاء لجنة للوظيفة العامة الدولية مهمتها توحيد الأنظمة القانونية للموظفين الدوليين.

ولا شك، أن اللوائح الداخلية للمنظمات الدولية هي التي تتولى التأسيس لهذه الضمانات لتمكين مستخدميها من حق المطالبة الإدارية بمراجعة قراراتها خاصة التأديبية منها، بطريق التظلم الولائي أو الطعن الإداري، أمام الهيئات الإدارية المختصة (لجان مشتركة أو لجان استئناف) تفادياً للجوء إلى الأسلوب القضائي كحل حاسم للمنازعة.

لذلك، سعت العديد من المنظمات الدولية إلى إنشاء أجهزة الاستشارية لاستطلاع رأيها حول قراراتها التأديبية قبل إصدارها. ومن هنا، وبالنظر إلى أهمية الدور المسند لمثل هذه الهيئات، وتأثيرها في القرارات ذات الصلة بمصالح الموظفين، أضحت هذه الآلية إحدى الضمانات الإدارية الأساسية التي تكفل للموظف الدولي الحد الأدنى من الحقوق المقررة ضمن اللوائح الأساسية¹.

أما في ما يخص الضمانات اللاحقة لصدور القرار الإداري التأديبي، فالفترض أنها لا تخرج بحسب طبيعتها، عن تلك المقررة لمستخدمي الإدارة العامة الوطنية، مثل لجان متساوية الأعضاء، وهيئات الاستئناف الإداري². كما لا تخلو غالبية الأنظمة الخاصة بجل المنازعات الإدارية، التي تثور بين الموظف الدولي والمنظمة الدولية، من وجود هيئات طعن، واستئناف، وكذا الوساطة، لتفادي الأسلوب القضائي الذي قد يكلف الكثير من الجهد، والوقت، والمال³.

المطلب الأول: الضمانات الإدارية السابقة لصدور القرار التأديبي

من الضمانات الأساسية السابقة لصدور القرار الإداري التأديبي الواجب مراعاتها ضمن الإجراءات التأديبية، ضرورة إحالة الملف الدعوى التأديبية على لجنة مستقلة⁴، يتقاسم عضويتها ممثلين عن الإدارة وممثلين عن الموظفين⁵، لإبداء الرأي بشأنها، على شرط احترام إجراءات التبليغ

1- نشير، على سبيل المثال، إلى اللجنة الاستشارية المشتركة لمنظمة الطيران الدولي الدولية (المادة 9 من لائحة الموظفين)، اللجنة المختلطة الاستشارية للإتحاد الدولي للمواصلات السلوكية (المادة 50 من لائحة الموظفين)، المنظمة العالمية للصحة (المادة 11 من لائحة الموظفين)، اليونسكو (المادة 11 من لائحة الموظفين)، منظمة العمل الدولي (الملحق الربع للائحة الموظفين)، ولجنة شؤون الموظفين الأمانة العامة لجامعة الدول العربية (المادة 50 من لائحة الموظفين) منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (المادة 22 من لائحة الموظفين) المجلس الأوروبي (المادة 25 من لائحة الموظفين).

2- مثال ذلك: مجلس استئناف اليونسكو المنشأ في 31 مارس 1948، اللجنة المشتركة لإعادة النظر بمنظمة الدول الأمريكية (المادة 3/111 من لائحة الموظفين)، لجنة الطعن لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

3- ينص الملحق السابع للائحة موظفي منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، على يتم تعيين 4 وسطاء مكلفون بالوساطة لحل المنازعات الوظيفية، كما تبنت المجموعة الأوروبية نظام الوساطة منذ 1977، فيما تأخرت منظمة الأمم المتحدة عن تبني هذا الأسلوب إلى غاية سنة 1993.

4- أكدت ذلك صراحة، المادة 8 من لائحة موظفي المجموعة الأوروبية بالنص:

« 1. Le président et les membres du conseil jouissent d'une indépendance totale dans l'exercice de leurs fonctions. » **Article 8, Statut du personnel de (C.E.E)- (C.E.E.A).**

5- بالرجوع لنص المادة 40 من لائحة موظفي الأمانة العامة لجامعة الدول العربي، تتكون " لجنة مساواة الموظفين " من ستة أعضاء: ثلاثة ممثلين عن الإدارة يعينهم الأمين العام أحدهم بصفته رئيس اللجنة، وثلاثة يختارهم الموظفون.

والآجال المحددة لها¹، مع احتفاظ الموظف بحقه في الطعن القضائي متى ظهر له أن القرار التأديبي، الصادر ضده، قد اخل بهذه الضمانات².

كما تقتضي طبيعة بعض القرارات الماسة بالمركز القانوني للموظف، كالتنزيل في الرتبة أو تحويل إلى منصب آخر لقصور في الأداء الوظيفي، أو الفصل النهائي من وظيفة، بأن تراعي، في هذه الأحوال، القواعد الإجرائية المحددة بموجب لائحة شؤون الموظفين³.

وبغض النظر عن التسمية، لم تتوانى أية منظمة دولية أو إقليمية عن إنشاء هيئة مختلطة مشكلة من ممثلي الإدارة وممثلين عن المستخدمين يعهد إليها النظر في المسائل التأديبية⁴. فقد أنشأت منظمة الأمم المتحدة مجالس تأديب مشتركة سواء بالنسبة للعاملين بأمانة المنظمة في "نيويورك" أو على مستوى فرعها بـ "جنيف" و "نيروبي"، وظيفتها، إبداء الرأي في المسائل التأديبية، بموجب توصية ترفع إلى الأمين العام⁵.

- أما اللائحة الداخلية لموظفي الأمم المتحدة، فلم تحدد عدد الأعضاء نظراً لتعدد لجان الطعن، حيث تنشأ على مستوى الأمانة العامة واللجان الفرعية أخرى على مستوى فروع للمنظمة الرئيسية:

-« a) Chaque comité paritaire de discipline permanent se compose :

i) De présidents désignés par le Secrétaire général après consultation de l'organe ou des organes représentatifs du personnel au lieu d'affectation où le comité a été créé;

ii) De membres désignés par le Secrétaire général;

iii) De membres élus par le personnel au lieu d'affectation où le comité a été créé. » **Disposition 110.6, Règlement du personnel de l'ONU.**

- في حين اكتفت المادة 10.1 من لائحة موظفي "اليونسكو" بالإشارة إلى ضرورة تمثيل الموظفين ضمن اللجنة.

-« Le Directeur général institue, pour lui donner des avis en matière disciplinaire, un groupe administratif où le personnel est représenté » **Article 10.1, Statut et règlement du personnel de l'UNESCO.**

1- محمد أحمد صفوت، المرجع السابق، ص 204.

2- بذلك اقر قضاء المحاكم الإدارية الدولية:

-«Le Tribunal se doit de souligner que le fait de prendre des mesures de représailles contre un fonctionnaire international au simple motif qu'il a engagé un recours interne constitue une atteinte des plus graves aux droits des fonctionnaires internationaux. Ceux-ci - quel que soit leur grade -ne peuvent défendre leurs droits devant des tribunaux nationaux. Leur seul recours leur est fourni par les mécanismes mis en place par le règlement du personnel pertinent. Punir quelqu'un parce qu'il a fait usage de ces mécanismes constitue un détournement de pouvoir flagrant qui justifie l'octroi de dommages-intérêts exemplaires », **Jugement n° 2540 du 12.07.2006, UIT.**

3- من بين القواعد الإجرائية الواجب مراعاتها أثناء سير الدعوى الإدارية التأديبية: ضرورة عرض المسألة على لجنة التأديب، وجوب اخطار الموظف بالأسباب التي استندت إليها الإدارة في توقيع الجزاء، إجراء التحقيق اللازم، وتمكين الموظف من الدفاع عن نفسه، ضرورة أن تدرس هيئة التأديب كل المستندات والوثائق المتعلقة بالقضية، فضلاً عن تبليغ الموظف بالقرار التأديبي. للتفصيل أكثر، انظر: جمال طه إسماعيل ندا، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 293.

4- تبقى سلطة المدير العام لمنظمة التغذية والزراعة تقديرية في إنشاء لجنة استشارية مشتركة يعهد إليها إبداء المشورة في المسائل الهامة دون تحديدها.

-« Le Directeur général peut établir un organisme administratif auquel participe le personnel, et qui sera à sa disposition pour le conseiller dans les cas comportant des mesures disciplinaires » **Article X, 301.10.1, Statut du personnel, FAO.**

5 - بحسب نص المادة 10 من لائحة موظفي الأمم المتحدة، تتولى "مجالس التأديب" أبداء المشورة للأمين العام في مسائل تأديب الموظفين، و تشكل حسب المادة 110 من النظام الداخلي، من ثلاثة أعضاء، هم: رئيس اللجنة يختاره الأمين العام بمشورة ممثلي الموظفين، وعضو ثاني من اختيار الأمين العام وحده، وعضو ثالث منتخب من قبل الموظفي المنظمة.

كما التزمت لائحة موظفي "اليونسكو" بنفس الآلية. حيث أوجبت على السلطة الإدارية بعرض أمر توقيع الجزاء على " لجنة التأديب المشتركة"، لتقوم هذه الأخيرة بإسداء الرأي والمشورة للمدير العام، باستثناء إجراء "الفصل دون إعدار"¹. وعلى عكس من ذلك، فلمدير المنظمة العالمية للصحة كامل الصلاحية في اتخاذ أي إجراء عقابي ضد أي موظف أحل بواجباته، ولأي سبب من الأسباب المحددة ضمن أحكام لائحة الموظفين، دون إحالة على لجنة تأديب².

أما في ما يخص جامعة الدول العربية، فقد ألمح نظامها الأساسي إلى ضرورة إنشاء اللجنة التأديبية، بوصفها "لجنة مساءلة الموظفين"³، تتولى النظر فيما يحيله إليها الأمين العام من قضايا التأديب تتعلق بالموظفين، باستثناء الفئة الأولى⁴، لتقترح ما تراه من مناسب من عقوبات، التي تبقى صلاحية توقيعها بيد الأمين العام بالنسبة للموظفين من الفئة الثانية، ورئيس الإدارة العامة، أو رئيس الوحدة المعنية بالنسبة لموظفي الفئة الثالثة والرابعة والخامسة⁵.

إلا أنه، وبالرغم من أن أغلب المنظمات الدولية قد أنشأت لجان مشتركة لإبداء الرأي في مسائل التأديب، فقد يتساءل البعض حول الجدوى من إنشاء مثل هذه اللجان ذات الطابع "الاستشارية" يرأسها ممثل عن الإدارة.

يرى جانب من الفقه، أن القيمة القانونية للرأي الصادر عن هذه اللجان تختلف بحسب الأوضاع التي يتم من خلالها المصادقة عليه. فالرأي الصادر في صورة قرار بالأغلبية، بعد مداوات يعد رأياً استشارياً إذا كان رأي الرئيس المعارض لم يحصل على الأغلبية، فيما يعد قرار بات وملزماً

1- « a) Aucune mesure disciplinaire autre que le licenciement en application de l'article 9.1.1 ou le renvoi sans préavis ou le blâme écrit en application de l'article 10.2, ne peut être prise à l'égard d'un membre du personnel avant que le Directeur général ait soumis le cas, pour avis, à un comité paritaire de discipline, et ait examiné l'avis formulé par ce dernier. Toutefois, le Comité paritaire de discipline peut ne pas être saisi du cas si le Directeur général et l'intéressé sont d'accord sur ce point. » **Disposition 110.2, Statut et Règlement du personnel de l'UNESCO.**

2- « 9.2 Le Directeur général peut résilier le contrat d'un membre du personnel conformément aux termes du contrat de l'intéressé, ou si les nécessités du service exigent la suppression de son poste ou une réduction de personnel, si ses services ne donnent pas satisfaction, ou si, en raison de son état de santé, l'intéressé n'est plus capable de remplir ses fonctions. » **Article IX, Statut du personnel de OMS.**

– إلا أنه في هذه الحالة يمنح الموظف، عند ارتكابه لخطئ جسيم يستوجب قبل اتخاذ قرار الفصل من الوظيفة، حق الرد والدفاع عن نفسه أمام المدير العام وحده. راجع: الفرع العاشر، البند 1075 المتعلق بالأخطاء الجسيمة.

3- تشكل اللجنة بقرار من الأمين العام ولمدة ثلاثة سنوات، من ستة أعضاء، حيث يختار الأمين العام رئيسها من بين موظفي الفئة الأولى، وعضوين بدرجة مدير أول، و ثلاثة أعضاء منتخبين من قبل الموظفين.

4- تشمل الفئة الأولى الوظائف العليا القيادية التي تساعد الأمين العام في وضع السياسات العليا للأمانة، حيث يتم تعيينهم من قبل الأمين العام بعد أخذ رأي مجلس الجامعة، حسب المادة 12 من الميثاق، على أن يتولى الأمين العام سلطة مساءلتهم وتقدير الجزاءات، استناداً إلى المادة 1/3 والمادة 1/40.

5- تشمل الفئة الثانية درجتي مدير أول و ثاني، أما باقي الفئات فتعني باقي موظفي الأمانة عامة بمفهوم المادة 4 فقرة ج.د.هـ.

للسلطة المكلفة بالتأديب متى كان صادر بالأغلبية التي يؤيدها رئيس اللجنة¹.

وبغض النظر عن الطابع الاستشاري للجان التأديب المنصوص عليها ضمن اللوائح الأساسية لشؤون موظفي المنظمات الدولية، كونها ملزمة بالبت في قضايا التأديب، وإبداء الرأي غير الملزم بشأنها، باقتراح العقوبات التي تراها مناسبة. إلا أن وجودها في حد ذاته يعد ضماناً جوهرياً مقرر لمصلحة الموظف الدولي².

وَمؤدى هذه الضمانة، أن عرض القرارات الإدارية التأديبية، قبل صدورها، على لجان استشارية معينة، تعد شكلاً من أشكال الرقابة السابقة لصدور القرار التي تستهدف تبصير الجهاز الإداري بأخطائه لتفادي ما من شأنه أن يفتح باب المنازعة القضائية والتي قد تنتهي بإلغاء القرار، فضلاً عن التعويض الذي قد يتقرب ميزانية المنظمة الدولية بأعباء هي في غنى عنها³.

كما يمكن أن تمثل هذه الهيئات حاجزاً يحول دون سعي إدارة المنظمة للمساس بحقوق الموظفين الدوليين، لاسيما أنها تضم ممثلين عنهم، على اعتبار أنها هيئات ذات تشكيلة "مختلطة". كما أن وجود مثل هذه الهيئات يجسد قاعدة التعدد الفعلي وليس الحكمي للجهات التي أقرت اللوائح الأساسية إشراكها في اتخاذ قرارات التأديب، والتي لم تتوان مختلف النظام القانونية الداخلية ذات الصلة عن الأخذ بها⁴.

وعليه، واستناداً للإجراءات الجوهرية المقررة في نطاق الوظيفة العامة الدولية من قبل أغلب نظم التأديب الأساسية، فإنه لا يمكن توقيع أية عقوبة على أي الموظف الدولي ارتكاب خطأ، أثناء مباشرته لأعمال وظيفته، أو إهمال منه في القيام بواجباتها، إلا بعد التحقيق معه، وسماعه فيما نسب إليه، وبعد إحالته على لجنة مختصة بالنظر في دعاوى التأديب الإداري، متى كان ذلك ملزم قانوناً⁵.

المطلب الثاني: الضمانات الإدارية اللاحقة لصدور للقرار التأديبي

إلى جانب أهليته في مباشرة دعاوى الطعن القضائي ضد القرارات التأديبية الصادرة عن إدارة المنظمة الدولية، للموظف الدولي، أيضاً، الحق في رفع تظلماته الولائية أقرته كافة لوائح شؤون الموظفين

1- جمال طه إسماعيل ندا، المرجع السابق، ص 290.

2- «1. Après avoir entendu le fonctionnaire, l'autorité investie du pouvoir de nomination prend sa décision conformément aux articles 9 et 10 de la présente annexe, dans un délai de deux mois à compter de la réception de l'avis du conseil. Cette décision doit être motivée.» **Article 22 , Annexe IX, Statut des fonctionnaires des Communautés européennes.**

3- جمال طه إسماعيل ندا ، مسؤولية المنظمات الدولية عن أعمال موظفيها، رسالة الدكتوراه المشار إليها سابقاً، ص 243.

4- جمال طه إسماعيل ندا، المرجع السابق، ص 288.

5- محمد أحمد صفوت، المرجع السابق، ص 215.

الدوليين. بل قد يعد التظلم المسبق إجراءً جوهرياً يترتب عنه قبول الطعن القضائي من عدمه. فإذا تعرض الموظف الدولي لإجراء إداري أدخل بمركزه القانوني، فالوضع الطبيعي يقتضي وجود جهة إدارية توفر له الحماية الكافية من التصرفات التي تنطوي على إساءة إدارة المنظمة الدولية استعمال سلطتها¹.

إن إقرار لوائح المنظمة الدولية الحق في التظلم أمام سلطة إدارية أعلى²، على غرار ما هو مقرر في النظم القانونية الداخلية، كان ولا يزال الأسلوب الأكثر شيوعاً في نطاق الوظيفة العامة الدولية، على النحو الذي كان سائداً خلال عصبة الأمم، حيث أتاحت جمعيتها العامة للموظفين إمكانية الطعن على القرارات الإدارية أمام مجلس العصبة³.

كما أكدت، فيما بعد، على ذات الأسلوب اللائحة الداخلية لشؤون موظفي الأمم المتحدة⁴، مثلها مثل لائحة شؤون موظفي منظمة العمل الدولية التي أقرت حق موظفي مكتب العمل الدولي في رفع التظلم إلى المدير العام⁵.

أما على المستوى الإقليمي، فقد أتاحت لائحة موظفي مجلس أوروبا إمكانية مباشرة التظلم، أمام الأمين العام، ضد القرارات الفردية أو التنظيمية، على شرط تحقق المصلحة الحالية والمباشرة⁶. ونفس القاعدة اعتمدت بنص لائحة موظفي الأمانة العامة لجامعة الدول العربية. كما لا يقتصر أسلوب الطعن الإداري على التظلم الإداري أمام سلطة التأديب وحدها، بل

1- « Le droit des fonctionnaires internationaux a utiliser tous les moyens de recours internes et juridictionnels qui leur sont reconnus, sans qu'ils ne subissent de conséquences défavorables pour leur carrière, constitue une garantie essentielle à laquelle le tribunal accorde la plus grande attention.» **Jugement n° 2139 du 15.07.2002, AIEA, TAOIT.**

2-«1. Toute personne visée au présent statut peut saisir l'autorité investie du pouvoir de nomination d'une demande l'invitant à prendre à son égard une décision. L'autorité notifie sa décision motivée à l'intéressé dans un délai de quatre mois à partir du jour de l'introduction de la demande. A l'expiration de ce délai, le défaut de réponse à la demande vaut décision implicite de rejet susceptible de faire l'objet d'une réclamation au sens du paragraphe 2.» **Article 90, Statut des fonctionnaires des Communautés européennes.**

3- القرار الذي أصدره مجلس العصبة في 17 ديسمبر 1920، سابق الإشارة إليه. انظر: عبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص 214.

4- راجع: المادة 111.2 من اللائحة الداخلية لموظفي الأمم المتحدة.

5- المادة 13.1، الملحق IV.

6- « 1.L'agent ou l'agente qui justifient d'un intérêt direct et actuel, peuvent saisir le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale d'une réclamation dirigée contre un acte d'ordre administratif leur faisant grief. Par «acte d'ordre administratif», on comprend toute décision ou mesure de portée individuelle ou générale prise par le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale. » **Titre VII , Article 59, Statut du personnel CE.**

- و نفس الحق مقرر ضمن لائحة شؤون موظف المكتب الدولي للمنظمة العالمية للملكية الفكرية:

« b) 1) Tout fonctionnaire qui, invoquant l'article 11.1, désire former un recours contre une décision administrative, doit d'abord adresser une lettre au Directeur général pour demander que cette décision fasse l'objet d'un nouvel examen. Cette lettre doit être expédiée dans les huit semaines qui suivent la date à laquelle le fonctionnaire a reçu notification écrite de la décision; elle doit indiquer les raisons précises motivant la demande de réexamen et être accompagnée de tout document justificatif. » **Disposition 11.1.1, Statut et le Règlement du personnel du Bureau international de OMPI.**

أوجدت العديد من المنظمات الدولية هيئات إدارية، يمكن للموظف اللجوء إليها لرفع تظلمه ضد قرار مس بمركزه القانوني¹. وتأخذ هذه الهيئات شكل لجان مختلطة تتكون من ممثلين عن الإدارة وآخرين منتخبين عن الموظفين، يسند إليها صلاحية إبداء الرأي حول القرار التأديبي المطعون فيه². ومن الضمانات الأكثر تأكيداً مبدأ الحماية الداخلية للموظف الدولي ضرورة رعاية أمنه الوظيفي، إمكانية إعادة النظر في إجراءات الدعوى التأديبية، بناء على طلب من الموظف³، أو من قبل الرئيس الإداري الأعلى⁴، متى تبين أن هناك أدلة، أو وقائع، يمكن أن يستند عليها لتفعيل إجراءات إعادة النظر في القرار التأديبي، سواء لتعديله أو سحبه⁵. ومن سبل الطعن الإداري الأكثر أهمية التي تفتح باب مراجعة القرارات التأديبية نجد، أيضاً، الطعن بوجه الاستئناف أمام لجان مختصة، تنشئها الإدارة العامة الدولية. إلا أن الوضع ليسا متماثلاً بالنسبة لكل المنظمات الدولية، إذ تتأرجح اللوائح الأساسية بين الخيار ووجوب إنشاء لجان الاستئناف الإداري. كما تترك، البعض منها، للرئيس الإداري الأعلى خيار الأخذ أو رد توصياتها⁶، فيما تكتفي أخرى بأسلوب التظلم الإداري أمام الجهة المصدرة للقرار قبل مباشرة إي الطعن

1- تنص الفقرة الأولى من المادة 45 على أنه: «يجب لكل موظف أن يقدم تظلماً إلى الأمين يطلب فيه إلغاء قرار أو تصرف معين بمس مصالحه أو يلحق به ضرراً أو اتخاذ قرار معين لإزالة الضرر اللاحق به من جراء عدم اتخاذ هذا القرار من قبل الجهة المختصة في الأمانة العامة.»

2- « d) 2 1) Le Comité d'appel est composé de trois membres :

i) 3 un président désigné par le Comité de coordination sur la proposition du Directeur général faite après consultation du Conseil du personnel, parmi des personnalités ayant une expérience en matière de questions de personnel international et qui n'est pas fonctionnaire, ou ancien fonctionnaire depuis moins de 10 ans⁴, du Bureau international de l'OMPI;

ii) un membre désigné par le Directeur général parmi les fonctionnaires du Bureau international;

iii) un membre élu par les fonctionnaires du Bureau international, parmi ces fonctionnaires, selon des modalités arrêtées par le Directeur général après consultation du Conseil du personnel. » **Disposition 11.1.1, Statut et le Règlement du personnel du Bureau international de OMPI.**

3- «Toute personne visée au présent statut peut soumettre au directeur de l'Office européen de lutte antifraude une demande au sens de l'article 90, paragraphe 1, l'invitant à prendre à son égard une décision en rapport avec une enquête de l'Office. Elle peut également soumettre au directeur de l'Office européen de lutte antifraude une réclamation au sens de l'article 90, paragraphe 2, contre un acte de l'Office lui faisant grief en rapport avec une enquête de l'Office.» **Article 90 bis, Le statut des fonctionnaires des Communautés européennes.**

4- « La procédure disciplinaire peut être rouverte par le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale, de leur propre initiative ou à la demande de la personne intéressée, sur faits nouveaux appuyés par des moyens de preuve pertinents. » **Article 12.,Statut du personnel du CE.**

5- «Une organisation, en vertu de son devoir de sollicitude à l'égard de ses agents, est tenue de dissiper l'erreur dans laquelle se trouve un de ses agents pour l'exercice d'un droit, pour autant que cela permette à l'agent d'agir de façon utile. S'il en est encore temps, il lui appartient d'indiquer à l'agent les voies de recours.»

Jugement n° 2345 du 14.07.2004,UNESCO .

6- تنص المادة 11 من لائحة موظفي منظمة التغذية و الزراعة على أنه: «على للمدير العام أن يشكل لجنة داخل المنظمة لإسداء المشورة له بشأن حالات التظلم من الموظفين الأفراد بشأن أي شكوى ناجمة عن إجراء تأديبي أو عن قرار إداري يدعي الموظف أنه يتعارض - شكلاً أو موضوعاً - مع أحكام تعيينه أو مع أي مادة ذات صلة في النظام الأساسي لشؤون العاملين، أو لائحة شؤون العاملين، أو التوجيهات الإدارية.»

القضائي¹.

وبالرجوع إلى بعض اللوائح الأساسية لشؤون الموظفين الدوليين، وبوجه المقارنة، يمكن رصد بعض القواعد الإجرائية المشتركة ذات الصلة بنظم التأديب الإداري المعتمدة من قبل العديد من المنظمات الدولية، منها:

- أن تشكيل هيئات الطعن والاستئناف، ذات الطبيعة المختلطة، يتم بمعرفة الرئيس الإداري الأعلى الذي يعين ممثلين عن الإدارة، في حين يتم انتخاب ممثلين عن الموظفين.
- أن فحص الطعون لا يتم إلا من قبل اللجنة المشكلة من أعضاء ممن هم في درجة الموظف المحال على لجنة التأديب، أو في درجة أعلى منه.
- أن اللجوء إلى هذه الهيئات يعد إجراءً جوهرياً يتوقف عليه قبول الدعوى القضائية من

عدمه².

- جواز الاتفاق بين إدارة المنظمة والموظف على نشر النزاع مباشرة أمام القضاء، بتخطي إجراء الطعن الإداري المسبق، على أن عدم النص على الحق في الطعن الإداري لا يفسر على أنه إسقاط لحق اللجوء إلى القضاء³.

- أن تتسم إجراءات النظر في الطعون بالطابع الحضورى، والعلانية، والوجاهية، مع وجوب

1- من ذلك لائحة المجموعة الاقتصادية الأوربية و المنظمة الأوربية للطاقة النووية:

- « 2. Un recours à la Cour de justice des Communautés européennes n'est recevable que:

— si l'autorité investie du pouvoir de nomination a été préalablement saisie d'une réclamation au sens de l'article 90 paragraphe 2 et dans le délai y prévu, et

— si cette réclamation a fait l'objet d'une décision explicite ou implicite de rejet. » **Article 91, Statut du personnel de (C.E.E) -(C.E.E.A.).**

- وقد أكدت المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية على أهمية وجود مثل هذه الأجهزة:

-«Les Statut et Règlement du personnel [du LEBM] ne prévoient pas de mécanisme de recours interne pour une personne qui se trouverait dans la situation de la requérante. Le Tribunal a souvent fait observer qu'il est souhaitable et utile que soient instituées des procédures internes de recours qui non seulement rendent sa tâche plus aisée mais aussi réduisent notablement son volume de travail en permettant de trouver en amont une solution satisfaisante et moins coûteuse à de nombreux litiges. Le Tribunal n'en reste pas moins le dernier arbitre des droits des fonctionnaires internationaux et il peut exercer, et exercera, sa compétence dans les cas appropriés.» **Jugement n° 2312du 04.02.2004, LEBM, TAOIT.**

2- أتاحت بعض النظم الأساسية، مجال التسوية القضائية، بناء على اتفاق مسبق بين المنظمة والموظف، دون عرض المسألة على اللجنة الإدارية للطعون :

- « 1. Une requête n'est recevable que si le fonctionnaire intéressé a préalablement soumis le différend à l'organisme paritaire de recours prévu par le Statut du personnel et si cet organisme a communiqué son avis au Secrétaire général, sauf lorsque le Secrétaire général et le requérant sont convenus de soumettre directement la requête au Tribunal administratif. » **Article 7, Statut TANU.**

3- « -Aucune disposition des Statut et Règlement du personnel du LEBM n'autorise la formation d'un recours interne contre une décision de non renouvellement d'un contrat. "Le Laboratoire a [...] tort de suggérer que l'omission délibérée dans les Statut et Règlement du personnel d'un mécanisme de recours interne contre un non-renouvellement de contrat a pour effet d'exclure toute possibilité de saisir le Tribunal. La compétence du Tribunal n'est pas déterminée par le Statut du personnel d'une organisation mais par les termes de son propre Statut et par l'acceptation de ceux-ci par le défendeur.» **Jugement n° 2312du 04.02.2004, LEBM, TAOIT.**

مراعاة المواعيد والآجال الخاصة بالطعن¹.

- ضرورة مراعاة هيئة الطعن لنظامها الإجرائي²، بما في ذلك، تبليغ آرائها في الآجال المحددة قانوناً³.

وبناء على ما سبق، أعتقد أن حسم منازعات الوظيفة العامة الدولية بطريق التسوية الإدارية له عدة ميزات، أهمها: الحسم السريع للمنازعة بأقل جهد، وتكلفة، وبترضية الطرفين، وتحاشي صعوبات اللجوء إلى القضاء، والتقليل من الأعباء، وقصر أمد النزاع وتعقيد إجراءاته، فضلاً عن عوائق تنفيذ الأحكام. فلا شك أنه أسلوب يتيح إمكانية التسوية الودية بما يحقق حسن إدارة شؤون الوظيفة العامة الدولية.

إلا أنه وبالرغم من كل ذلك، يبقى هذا الأسلوب، في كثير من الحالات، محدود الأثر، وورهن إرادة المنظمة، بحيث لا تتعدى مواقف سلطة التأديب، اتجاه آراء أجهزة الطعن الداخلي ذات الطابع الاستشاري، حدود الرفض. وضع يتطلب، بحسب رأي هيئة التفتيش الأممية، إعادة نظر فيه، كلية، بما يتوافق ومتطلبات استقرار الإدارة العامة الدولية ومقتضيات الوظيفة العامة الدولية⁴.

1- في الأمم المتحدة شهر واحد، وفي منظمة العمل الدولية ثلاثة أشهر، وفي منظمة "اليونسكو" خمسة عشر يوماً، وفي المنظمة العالمية للملكية الفكرية ثمانية أسابيع، وفي المجموعة الاقتصادية الأوروبية ثلاثة أشهر، وفي مجلس أوروبا ثلاثون يوماً.

2- « Le bon fonctionnement d'une procédure de recours interne est une garantie importante des droits des fonctionnaires et de la paix sociale à l'intérieur des organisations internationales. » **Considérant 31, Jugement n° 1317, 31.01.1994, UIT, TAOIT.**

3- « Ayant engagé un recours interne, un fonctionnaire est en droit de savoir si ce recours est accueilli ou rejeté. Le fait que certains aspects de la réparation demandée ont pu perdre leur raison d'être ne dispense pas le chef exécutif d'une organisation de se prononcer sur le fond du recours.» **Jugement n° 2792 du 04.02.2009, OEB, TAOIT.**

4- أنظر: تقرير لجنة التفتيش المشتركة، سابق الإشارة إليه، ص2.

الباب الثاني

مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها

تعتبر المسؤولية المرفقية من أهم المسائل المرتبطة بالمرافق العامة، سواء على المستوى الداخلي أو الدولي، إلا أن مسؤولية المنظمات الدولية تختلف، بطبيعتها عن تلك المقررة للأدارة العامة الوطنية، وذلك بالنظر على طبيعة شخصيتها القانونية والآثار المترتب عن إكتسابها.

لذا، فإن دراسة احكام مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها يتطلب الوقوف، بالتحليل، عند الشخصية القانونية الدولية التي تتمتع بها المنظمات الدولية، وتحديد مقوماتها الأساسية، والآثار المترتبة عن إكتسابها، فضلا عن توصيف الطبيعة القانونية للوظيفة العامة الدولية، بغرض تحديد الآثار القانونية المترتبة عن علاقة المنظمة بموظفيها.

وعليه، سوف أتناول بالتحليل، ضمن هذا الباب، مقومات واحكام مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها، وآثار إكتسابها للشخصية القانونية الدولية، مع التفصل في طبيعة علاقة المنظمة بموظفيها. هذا، كله، في ضوء الفقه، التشريع، و ما توصل إليه القضاء الدولي.

الفصل الأول

مقومات مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها

يبدو واضحاً، من خلال واقع العلاقات الدولية ودور المنظمات الدولية بتدخلاتها المختلفة والمتعددة في كثير من مناطق النزاع والتوترات، أهمية قيام مسؤولية المنظمة الدولية، بصفتها شخص من أشخاص القانون الدولي قد يصدر عنه ما يمكن توصيفه بالتصرف غير المشروع الذي يستوجب المساءلة القانونية.

فقد أضحت المنظمات الدولية تمارس بعض الاختصاصات والوظائف لم تكن تعرفها من قبل والتي قد تتسبب في أضرار بحق الغير سواء الدول أو الأفراد، من ذلك: تدخلها في بعض مناطق التوترات عن طريق موظفيها أو الأجهزة التابع لها أو الموضوعة تحت تصرفها لحفظ الأمن والسلم أو الوقاية من النزعات.

ومتى ثبت أن أحد موظفيها من أفراد القوات المسلحة، الموضوعة تحت إدارتها المباشرة، أتى تصرفاً غير مشروع، فإن قيام مسؤولية المنظمة الدولية بالتبعية ومطالبتها بجزر الضرر يصبح أمراً مسلماً به استناداً إلى المبدأ الذي يقرر "من يملك سلطة الإشراف والرقابة على تابعيه ومعاونيه يتحمل تبعية المسؤولية عن تصرفاتهم و أفعالهم"¹.

ومن هذا المنطلق، ارتكزت دراساتي على إبراز مقومات وأحكام مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها من عدة جوانب، أهمها على الإطلاق الشخصية القانونية للمنظمة الدولية لصلتها بمبدأ مشروعية أعمال وتصرفات موظفيها الصادرة باسمها ولحسابها، والتي لا تتحقق إلا بوجود علاقة تبعية كعنصر أساسي يتحقق من خلاله شرط "الإسناد" إلى جانب "الخطأ" فضلاً عن الضرر" لقيام مسؤولية المنظمة الدولية.

وعليه، سوف أتناول في هذا الفصل المسائل المتصلة بمقومات الشخصية القانونية للمنظمة الدولية، وما ينتج عنها من آثار قانونية. لأقف بالتحليل عند الطبيعة القانونية للتوظيف العامة الدولية المحددة لعلاقة المنظمة بموظفيها، وما يتفرع عنها من أوضاع قانونية يتحدد من خلالها الأساس القانوني لمسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال تابعيها من أجهزة وموظفين.

1- للتفصيل راجع: عبد الرزاق السنهوي، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، مصادر الالتزام، مجلد2، طبعة 3، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2000، ص1122.

المبحث الأول: طبيعة الشخصية القانونية للمنظمة الدولية ومقوماتها

إذا كانت قواعد القانون الدولي تفرض العديد من الالتزامات التي يجب على الأشخاص المخاطبين بها مراعاتها في نطاق العلاقات الدولية القائمة بينها، فالواقع الدولي أثبت حدوث عدة خروقات لها، بل يتوقع استمرار حدوثها، ومن ثم فقد أصبح من الضروري قيام نظام يحكم هذا النوع من المخالفات ذات الطابع الدولي ويحد من انتهاكات أحكام القانون الدولي ومبدأ المشروعية الدولية أو إهدار الحقوق المقررة لأشخاصه، ومن هنا تتجلى أهمية وجود نظام المسؤولية في نطاق العلاقات الدولية.

والجدير بالإشارة في هذه الصدد، أن أحكام المسؤولية الدولية لم تعد قاصرة على ما هو مقرر حيال التجاوزات الصادرة عن الدول في علاقاتها مع غيرها من الدول، وإنما يمتد نطاقها ويتسع، ليس فقط ليشمل العلاقات الدولية التي تكون المنظمة الدولية طرفاً فيها، بل حتى بالنسبة للعلاقات التي تنشأ بين أشخاص القانون الدولي و أشخاص القانون الخاص¹.

ولاشك أن الاعتراف للمنظمة الدولية بالشخصية القانونية التي مكنتها من ممارسة أهليتها في اكتساب الحقوق وتحمل الواجبات اتجاهاً باقي الأشخاص القانونية الدولية أو القانون الداخلي بموجب قواعد القانون الدولي، قد أثار جدل بين أعلام فقه القانون الدولي، بسبب عدم التوافق حول تحديد طبيعة الشخصية القانونية للمنظمة الدولية وما يترتب عنها من آثار في مواجهة باقي الأشخاص الدولية.

ومن هذا المنطلق، سوف أستعرض، بالتحليل، أهم الإتجاهات الفقهية التي تناولت، بالدراسة، إشكالية تحديد طبيعة الشخصية القانونية للمنظمة الدولية وعلاقة هذه الأخيرة بموظفيها.

المطلب الأول: طبيعة الشخصية القانونية للمنظمة الدولية

كان من المسلم به، في ظل القانون الدولي التقليدي، أن الرابطة القانونية المتولدة عن التصرف غير المشروع لا تقوم إلا بين الدولة المخالفة وتلك التي لحقها الضرر، بسبب التصرف المناهض لأحكام القانون الدولي، الأمر الذي أدى إلا القول بان المسؤولية الدولية لا تقوم إلا بين الدول، ولعل السبب في ذلك، أن الدولة كانت الشخص الدولي الوحيد، في تلك الفترة، الذي يمتلك، أصالة، الشخصية

1- توسعت لجنة القانون الدولي في مشروعها الخاص بمسؤولية الدولية ليشمل المنظمات الدولية. راجع:

القانونية الدولية¹.

ومع التطور الذي شهدته العلاقات الدولية، خاصة مع بروز كيان جديد له تأثيره على الساحة الدولية، والمتمثل في منظمة الأمم المتحدة²، وما صاحبه من تحولات على الساحة الدولية، ظهرت مفاهيم جديدة فتحت باب التساؤل حول طبيعة المركز القانوني الذي تحتله المنظمة الدولية، على مستوى المجتمع الدولي، ومدى ارتباطه بنظام المسؤولية الدولية.

كما أدى الاتجاه المتمسك بارتباط المسؤولية الدولية بفكرة الشخصية القانونية الدولية إلى ظهور وجهتي نظر: تستند الأولى على أن تحديد الأشخاص المخاطبين بأحكام المسؤولية الدولية مرتبط، أساساً، بتحديد أشخاص القانون الدولي. فيما تعتقد وجهة النظر الثانية أن نطاق أحكام المسؤولية الدولية أوسع، ويتجاوز فكرة الشخصية الدولية، خاصة بعد بروز دور المنظمات الدولية واعتبارها من أشخاص القانون الدولي التي يمكن أن تكون طرفاً في دعوى المسؤولية الدولية، فضلاً عن التطور الذي شهده القانون الدولي لحقوق الإنسان.

فإذا كان مفهوم الشخصية القانونية لا يشير صعوبات على صعيد الأنظمة القانونية الداخلية بسبب وجود مشرع يحدد أشخاص القانون الوطني ومن يحق لهم التمتع بالشخصية القانونية³، فإن الأمر ليس كذلك على مستوى القانون الدولي، خاصة بعد أن أثارت مسألة الاعتراف بالشخصية القانونية للمنظمات الدولية خلافاً فقهيًا اتسع مداه وتعددت آراؤه بين مؤيد ومعارض⁴.

يرى الاتجاه المعارض على فكرة تمتع المنظمة الدولية بالشخصية القانونية الدولية أن القانون الدولي ينظم العلاقات ما بين الدول مما يترتب على ذلك أن الاتفاق الدولي لا يمكن أن يكون مصدرًا منشئًا لشخص دولي جديد، وعلى ذلك فالمعاهدة لا يتجاوز أثرها حد ترتيب التزامات متبادلة تتعلق بالتعاون الدولي ولا يتعداها إلى قيام شخص قانوني دولي جديد، وأن المنظمات الدولية

1- تراجع: حكم محكمة العدل الدولية الصادر في 14 جوان 1948 في قضية الفوسفات المراكشية الذي أكدت من خلاله على انه: « بالنسبة إلى العمل المنسوب إلى الدول والذي يتصف بمخالفته للحقوق الاتفاقية للدول، فإن المسؤولية الدولية تقوم مباشرة على مستوى العلاقات الدولية بين تلك الدول. »، أورده: جمال طه ندى، مسؤولية المنظمة الدولية في مجال الوظيفة العامة الدولية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1986، ص 28.

2- الواضح من الأحداث التاريخية أن فكرة الشخصية القانونية للمنظمة الدولية فرضت نفسها على مستوى العلاقات الدولية بسبب حادثة الإغتيال الذي تعرض له الدبلوماسي السويدي "الكونت فولك برنادوت Folke Bernadotte"، مبعوث منظمة الأمم المتحدة إلى فلسطين، على يد عصابة صهيونية في 17-09-1948، بالقدس.

3- من ذلك: المادة 49 من الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26-09-1975 المعدل و المتمم بالقانون رقم 07-05 المؤرخ في 13/05/2007 المتضمن القانون المدني الجزائري.

4- لاستعراض مختلف الآراء الفقهية بخصوص فكرة الشخصية القانونية الدولية، يمكن الرجوع إلى: محمد طلعة الغنيمي، التنظيم الدولي، ص 243 و ما بعدها.

ما هي إلا أجهزة دولية تنشئها الدول في سبيل تلبية بعض حاجياتها المشتركة، وأن هذه الأجهزة، بحكم طبيعتها، تخضع كلياً لإرادة الدول، فهي مجرد هيئات اصطلح على تسميتها بـ"الأجهزة المشتركة"¹.

إن انشاء أشخاص قانونية دولية، بحسب المعترضين دائماً، ليس من سلطة الدول ولا يدخل ضمن الاختصاصات المحول لها بموجب القانون الدولي، واعتبار أن المنظمات الدولية هي كيانات مستقلة من أشخاص القانون الدولي هو: «انحراف بتلك الهيئات عن وصفها الحقيقي، فهذه الهيئات، ولا نزاع، يمكن أن تتمتع بالأهلية القانونية اللازمة لقيامها بمهامها، وهي أهلية خاصة ذات طابع دولي بما أنها في محيط دولي، وهذا لا يستتبع حتماً اعتبارها من أشخاص القانون الدولي لأنه لا تلازم حتمي بين هذه الأهلية وبين الشخصية الدولية بالمفهوم الحقيقي.»².

وبخلاف إصرار الرافضين، و بالرغم من عدم استطاعتهم تحديد النظام القانوني الذي يجب أن تخضع له المنظمات الدولية، بما أن الشخصية القانونية هي، عموماً، الصفة التي يكتسبها كيان معين في علاقته مع نظام قانوني محدد يخاطبه بأحكامه، يرى المؤيدون أن لكل نظام قانوني أشخاصه الذي يحدد المتطلبات الواجب توافرها فيهم لكي يكتسبوا الشخصية القانونية، وبالتالي التمتع بالحقوق وتحمل الواجبات.

فالنظام القانوني الداخلي هو الذي يحدد المخاطبين بأحكامه، لذا فإن الشخص، طبيعياً كان أو معنوياً، هو الكيان القانوني المخاطب بقواعد القانون الوطني، وكذلك المفترض، أن يتولى القانون الدولي تحديد من يخاطبه بأحكامه، وبالتالي يتحدد أشخاصه في ضوء أحكامه. فإذا لم تتمتع المنظمة الدولية بالشخصية القانونية الدولية في ظل القانون الدولي، ومن المستبعد اعتبارها، أيضاً، من أشخاص القانون الداخلي، فأى قانون يحكمها؟ يتساءل البعض.

إلى جانب الطرح المؤيد لفكرة تمتع المنظمة الدولية بالشخصية القانونية الدولية، فقد سلم القضاء الدولي، هو أيضاً، بها، وذلك في أعقاب الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية التي اعترفت بموجبه بالشخصية القانونية الدولية لمنظمة الأمم المتحدة مع تأكيدها على أن هناك أشخاص قانونية دولية

1- انظر: مصطفى أحمد فؤاد، النظرية العامة لقانون التنظيم الدولي و قواعد المنظمات الدولية، دراسة تحليلية تأصيلية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصرن 1976، ص 101-102.

2- صادق أبو الهيف، القانون الدولي العام، ص 651.

أخرى غير الدول¹.

فإذا كانت المنظمة الدولية، بحسب محكمة العدل الدولية، لا تتمتع بالشخصية القانونية الدولية إلا بالقدر اللازم لتحقيق أهدافها، بما أنها شخصية ذات طبيعة وظيفية تنحصر اختصاصاتها في ميثاق إنشائها، فإن الاعتراف لها بهذه الشخصية يعني الاعتراف لها بالاستقلالية عن الدول بما فيها الدول الأعضاء، وجعلها قادرة على أن تقيم علاقات مع الغير، وأن تتحمل تبعات أفعالها الضارة بالدول، أو المنظمات الدولية، أو باقي الأشخاص².

ولذلك، خلصت المحكمة، برأيها حول اختلاف طبيعة الشخصية القانونية التي تتمتع بها الدولة عن تلك المعترف بها للمنظمة الدولية، إلى أن حقوق الدولة وواجباتها مختلفة تماما عن تلك المقرر للمنظمة، ويكمن السبب في أن الشخصية القانونية للدولة هي "أصيلة" بالأساس، في حين أنها مكتسبة بالنسبة للمنظمة الدولية، فيما يشتركان في أنهما من أشخاص القانون الدولي والمخاطبين بأحكامه³.

فإذا كانت المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية هي التي تتناول موضوع الاعتراف للمنظمة الدولية بالشخصية القانونية في الحدود التي تكفل لها اختصاصات ذاتية، وتزودها بأجهزة مباشرة وظائفها، فارتباط الشخصية القانونية للمنظمة الدولية بإرادة الدول قائم من حيث أنها تمتلك حق تعديل نطاقها. ولذلك يشير البعض إلى أنها نتاج تنازل الدول للمنظمة عن بعض من صلاحياتها بما يسمح لها كهيئة دولية بأن تقيم علاقات وتتعقد اتفاقيات⁴.

وبالرغم من التباين في آراء فقه القانون الدولي إلا أن الغالبية منه سلم بتمتع المنظمات الدولية بالشخصية القانونية مع الاختلاف حول المعايير المحددة لها، منها:

الفرع الأول: معيار الاعتراف

إن الاعتراف بمفهومه العام هو إقرار أو تصريح يصدر عن حكومة دولة قائمة أو منظمة دولية بقصد ترتيب آثار قانونية على مجموعة من الوقائع التي تبرر سلامة الاعتراف. و بصورة أوضح،

1- الرأي الصادر عن محكمة العدل الدولية في 11-04-1949، والمتعلق بالتعويض عن الأضرار المتكبدة في خدمة الأمم المتحدة. راجع: الفتوى ضمن موجز الأحكام، والفتوى، والأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية ما بين 1949 إلى 1991، منشورات الأمم المتحدة، 1992، ص9.

2- صلاح الدين عامر، قانون التنظيم الدولي، النظرية العامة، ص134.

3- مرسيل ميلر، سوسولوجيا العلاقات الدولية، ترجمة حسن نافعة، ط1، دار المستقبل العربي، القاهرة، مصر، 1984، ص362. أورد: عبد المالك يونس محمد، مسؤولية المنظمات الدولية عن أعمالها والقضاء المختص بمنازعاتها، رسالة دكتوراه، جامعة صلاح الدين، العراق، منشورات دار الثقافة للشروق و التوزيع، عمان، الأردن، 2009، ص65.

4- عبد المالك يونس محمد، رسالة دكتوراه مشار إليها سابقا، ص66.

وقياسا على فكرة اعتراف المشرع الوطني بأشخاص قانونية على المستوى الداخلي، فإن الشخصية القانونية للمنظمة الدولية هي نتاج الإرادة الشارعة للدول لصلتها الوثيقة بفكرة الاعتراف الدولي¹. وبالرغم من الانتقادات الموجهة لهذا المعيار على أساس أن الاعتراف لا يمكن التعويل عليه لثبوت الشخصية القانونية الدولية لأي كيان دولي، ذلك لأن كل عمل قانوني يصدر بإرادة حرة عن شخص دولي إنما هو تصرف كاشف وليس منشئا لشخص جديد، كونه إجراء قانونيا لاحقا لإقرار مركز قانوني سابق لوجوده ولا يمكن التسليم به في حالة "الدولة" ذات الشخصية القانونية الأصلية، بخلاف المنظمة الدولية كشخص قانوني منشأ بموجب اتفاق دولي تعترف بموجبه الدول بسلطات واختصاصات و وظائف محددة له.

الفرع الثاني: معيار القدرة على إنشاء قواعد القانون الدولي²

يتضمن النظام القانوني الدولي مجموعة من القواعد القانونية المقررة، توافيقا، بين كيانات دولية كاملة السيادة كأساس التزامها بمبدأ وجوب الوفاء بها، ومن ثم، فإن الإرادة الحرة لهذه الكيانات هي السبب المنشئ لهذه القواعد. فالمسألة ذات وجهين من حيث أن هذه الكيانات هي من أنشأت قواعد القانون الدولي، وفي نفس الوقت هي المخاطبة به مما يرتب منطقيا أن الشخصية القانونية للمنظمة الدولية تتحدد بتوافر عنصرين:

- أ. أن يكون الكيان قادر على إنشاء قواعد القانون الدولي "تمتعها بالأهلية الشارعة".
- ب. أن يكون الكيان من المخاطبين بهذه القواعد "تمتعها بأهلية الأداء والوجوب"³. لذا نجد من، من الفقه من يكتفي بمعيار المخاطبة بقواعد القانون الدولي لتحديد مدى تمتع المنظمة الدولية بالشخصية القانونية الدولية.

الفرع الثالث: معيار المخاطبة بقواعد القانون الدولي

يرتكز أنصار هذا المعيار على فكرة المخاطب بأحكام القانون الدولي، بمعنى أن أي كيان دولي يكون مخاطبا وبصورة مباشرة بقاعدة قانونية دولية فهو يتمتع بالشخصية القانونية الدولية. أما إذا كان خطاب القاعدة القانونية موجه لكيان دولي بصورة غير مباشرة فلا تثبت لهذا الأخير الشخصية القانونية، كأن توجب القاعدة الدولية على الدول أو المنظمات الدولية بصفة مباشرة مجموعة من

1- محمد طلعت الغنيمي، الأحكام العامة في قانون الأمم، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 583.

2- حامد سلطان، القانون الدولي العام في وقت السلم، ط6، دار النهضة العربية، 1976، ص 67. أورده عبد المالك يونس محمد، رسالة دكتوراه مشار إليها سابقا، ص 66.

3- راجع: محمد سلطان، ص 67. أورده: عبد المالك يونس محمد، المرجع السابق، ص 59.

الالتزامات أو تمنحها بعض الحقوق، في حين قد يكون الأفراد مخاطبون بصورة غير مباشرة¹.

وعلى هذا الأساس، تثبت الشخصية القانونية للدول والمنظمات الدولية دون الرعايا والموظفين الدوليين، كون قواعد القانون الدولي لا تخاطب مباشرة إلا الأشخاص القانونية الدولية، في حين أنها تخاطب الأفراد بصورة غير مباشرة.

لا شك إن هذا المعيار لا يمكن الاعتماد عليه لتحديد طبيعة الشخصية القانونية الدولية بالنسبة للمنظمة الدولية، بوجه خاص، فهو يثير الكثير من التساؤلات ذات الصلة بالوظيفة العامة الدولية، إذ كيف يمكن تفسير المركز القانوني الذي يتمتع به الموظف الدولي في ظل نظام قانوني، هو في الأصل نتاج إرادة شارعة دولية، ومخاطب بأحكامه، وبصفة مباشرة، أفراد يمارسون وظائف ذات الطابع دولي بحسب توصيف أغلب دساتير المنظمات الدولية؟.

فإذا كانت اللوائح الأساسية لشؤون الموظفين الدوليين بطبيعتها التشريعية الملزمة والمتضمنة لقواعد قانونية هي من وضع المنظمة الدولية ذاتها برضا الدول كأعضاء في جهازها التشريعي والمخاطبة بها بصفة مباشرة، فضلا عن الموظفين الدوليين، فلماذا ينكر على هؤلاء تمتعهم بالشخصية القانونية الدولية؟ تساءل يستوجب رد مناصري هذا المعيار.

فالمعيار، بحسب اعتقادي، لا يتماشى مع طبيعة الوظيفة العامة الدولية ذات الصلة بالقانون الدولي الإداري كفرع من فروع القانون الدولي العام، فإذا كانت قواعد وأحكامها مخاطبة، بصورة مباشرة، الموظفين الدوليين، فلماذا تستبعد فرضية تمتعهم بالشخصية القانونية الدولية؟ . وما يؤكد عدم صلاحية هذا معيار، وبالرغم من مخاطبة أحكام الاتفاقيات الدولية المتعلقة بمصانعات وامتيازات المنظمات الدولية للموظفين الدوليين، إلا أن هؤلاء لا يتمتعون بالشخصية القانونية الدولية.

وبغض النظر عن تعدد الآراء وإختلافها، فإن القانون الدولي المعاصر يقر للمنظمة الدولية بشخصية قانونية ذات الطبيعة المختلفة عن تلك اللصيقة بالدول²، حيث أخذت الاتفاقيات الدولية

1- مثال ذلك: أن قواعد القانون الدولي الإنساني إنما تخاطب المدنيين بصورة غير مباشرة بحقوق مقررة لهم في حالات الحرب و النزاعات المسلحة، في حين أن الالتزام بما يقع على الدول المتحاربة بمخاطب مباشر لها.

تنص المادة 48 من البروتوكول الإضافي الأول الملحق باتفاقية جنيف على أنه: «تعمل أطراف النزاع على التمييز بين السكان المدنيين والمقاتلين و بين الأعيان المدنية والأهداف العسكرية، و من ثم توجه عملياتها ضد الأهداف العسكرية دون غيرها، وذلك من أجل تأمين احترام وحماية السكان المدنيين و الأعيان المدنية» البروتوكول الإضافي الأول الملحق باتفاقية جنيف المعقودة في 12/08/1949 والمتعلق بحماية ضحايا المنازعات المسلحة الدولية. اعتمد في 8 جوان 1977 . دخل حيز النفاذ في 07/12/1978.

2- « تلخص المحكمة إلى أن المنظمة، مع ما لديها من حقوق و التزامات، لها في الوقت نفسه، إلى درجة كبيرة، شخصية دولية وأهلية للعمل على الصعيد الدولي مع أنها بالتأكيد ليست دولة أعظم (Super -Etat)». الفتوى الصادرة عن محكمة العدل الدولية المؤرخة في 11-04-1949 بخصوص التعويض عن الأضرار المتكبدة في خدمة الأمم المتحدة، سابق الإشارة إليها.

على عاتقها تنظيم ممارسة مظاهر الشخصية القانونية للمنظمة الدولية وتحديد نطاق حصانات وامتيازات موظفيها بالنظر إلى مركزها القانوني بصفته الدولية.

المطلب الثاني: مقومات الشخصية القانونية للمنظمة الدولية وآثارها

ترتكز الشخصية القانونية للمنظمة الدولية على مقومات أساسية تمكنها من تحقيق وجودها ككيان قانوني مستقل له مكانته ضمن المجتمع الدولي، وتفعيل دورها على صعيد العلاقات الدولية بما يكفل لها بلوغ الأهداف المسندة لها بموجب الميثاق المنشئ لها.

الفرع الأول: مقومات الشخصية القانونية للمنظمة الدولية

تتميز الشخصية القانونية للمنظمة الدولية بعدد من المقومات تجسد استقلاليتها التي تمكنها من أداء وظيفتها الدولية في حدود الاختصاصات والسلطات المقررة لها بموجب الميثاق المنشئ لها، أهمها¹:

1- تمتعها بإرادة ذاتية مستقلة و متميزة عن إرادة الدولة العضوة للقيام بوظيفتها وبلوغ أهدافها.

2- الغاية التي من أجلها أنشئت المنظمة الدولية والمحددة ضمن ميثاقها في صورة أغراض تسعى إلى تحقيقها.

3- السلطات التي تتمتع بها المنظمة الدولية في مواجهة باقي الكيانات الدولية الأخرى بما فيها الدول الأعضاء والمنظمات الدولية مثلما هو الحال بالنسبة للأمم المتحدة وعلاقتها بالوكالات الدولية والإقليمية المتخصصة.

4- التنظيم الذي يشمل الأجهزة والهيئات التي تمكن المنظمة الدولية من مباشرة وظيفتها الدولية.

5- المساهمة في إنشاء قواعد القانون الدولي لتمتعها بالأهلية اللازمة لذلك كونها الأثر المباشر لاكتسابها الشخصية القانونية الدولية.

إن تتمتع المنظمة الدولية بمظاهر الشخصية القانونية المتمثلة في الإرادة المستقلة والأهلية الشارعة ليس فقط لتمكينها من أداء وظائفها، بل وجوب خضوعها لقواعد القانون الدولي وأحكام المسؤولية الدولية المقررة للمنظمات الدولية مثلها مثل باقي أشخاص القانون الدولي الأخرى بالرغم من

1- بخصوص طبيعة هذه المقومات، يمكن الرجوع إلى: عبد المالك يونس محمد، المرجع السابق، 50. محمد المجذوب، القانون الدولي العام، ص359.

الاختلاف الواضح في طبيعة مركزها القانوني، تميز يقتضي بالضرورة استجابتها لنظام مسئولية دولية ذي طبيعة خاصة تختلف مبادئه وأحكامه.

وبالرغم من توافق غالبية الفقه على تمتع المنظمة الدولية بالشخصية القانونية الدولية إلا أنه لم يصل إلى تعريف متفق عليه، بحيث يبدو واضحاً الاختلاف حول طبيعة هذه الشخصية وماهيتها، فيما تقاسم جانب من الباحثين عبئ وضع تعريف للمنظمة الدولية بخلاف من آثر تجاوز ذلك عكس ما ذهب إليه التشريع والقضاء الدوليين¹.

فيعرف أحدهم المنظمة الدولية على أنها: «كل هيئة دائمة² تتمتع بإرادة ذاتية وبالشخصية القانونية الدولية³ تتفق مجموعة من الدول على إنشاءها كوسيلة من وسائل التعاون الاختياري بينها في مجال أو مجالات معينة يحددها الاتفاق المنشئ للمنظمة»⁴. كما يتضح من خلال تحليل العديد من التعاريف التي تبناها غالب فقه القانون الدولي أن التوافق لم يكن حول تعريف بعينه، بل على أسس يجب ألا يتجاوزها أي تعريف للمنظمة الدولية:

- الأساس الشكلي: المتمثل في وجود هيئة معينة دائمة تتمتع بالإرادة الذاتية الشخصية القانونية وتقوم بناءً على اتفاق دول، وهذا هو المظهر المادي للمنظمة الدولية.

- الأساس الوظيفي: الذي يجعل من المنظمة الدولية هيئة وجدت لتحقيق أهداف مشتركة تهم جماعة دولية.

وعليها يمكن تعريف المنظمة الدولية على أنها مؤسسة دولية أنشئت باتفاق بين جماعة من الدول بغرض رعاية مصالحها الدولية المشتركة.

فوصفها بالمؤسسة الدولية إنما المقصد منه تحديد الطبيعة القانونية للمنظمة الدولية، بما أن المصلحة العامة الدولية لا تتحقق إلا عن طريق مرفق عام دولي يتمتع بالشخصية القانونية التي تكفل له الإرادة الذاتية المستقلة والأهلية اللازمة للقيام بالوظائف المسند إليها بموجب اتفاق بين مجموعة من الدول. تعريف يقوم على عدة عناصر:

- فكرة التأسيس لمنظم دولي يمنح الأهلية الشارعة التي تتمتع بها الدول المنشئة له والتي يستمد

1- باستثناء اتفاقية قانون المعاهدات لسنة 1969.

2- يعنها محمد طلعت الغنيمي بـ "المؤتمر الدولي" في "الأحكام العامة في قانون الأمم"، ص 208. و أحمد أبو الوفا بـ "كائن قانوني دولي" في الوسيط في قانون الأمم، ط5، دار النهضة العربية، مصر، 1998، ص6، وصادق أبو الهيف بـ "المؤسسة" في "القانون الدولي العام"، ط7، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1977، ص 603.

3- يفضل الأستاذ مفيد شهاب نعتها بـ "الشخصية المعنوية". أنظر: المنظمات الدولية، ط4، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1979، ص37.

4- محمد سامي عبد الحميد، قانون المنظمات الدولية، الكتاب الأول، ط2، مؤسسة الشباب الجامعي، مصر، 1972، ص23.

منها المنتظم شرعية وجوده¹.

- فكرة الديمومة والاستمرارية المحسدة بوجود إدارة عامة تتولى الشؤون الإدارية للمؤسسة وعلى رأسها الأمانة العامة الدائمة بخلاف التجمعات الدولية المؤقتة.

- فكرة النائب أو الوكيل الذي يقوم بالتصرف باسم ولمصلحة المؤسسة الدولية والمحسدة في شخص الأمين العام أو المدير العام و من فوض بجزء من اختصاصاته.

- فكرة الذمة المالية المستقلة، إذ تتمتع المنظمة الدولية باستقلال مالي، فلها ميزانية ونظام محاسباتي خاص بها، ونظام للرقابة الذاتية على التسيير المالي يجسده الجهاز التشريعي العام للمنتظم الدولي².

- فكرة الأهلية بمختلف صورها- أهلية شارعة، أهلية أداء وأهلية وجوب- التي تكتسبها المنظمة كأثر مباشر لتمتعها بالشخصية القانونية الدولية مما يجيز القول بأنها مؤسسة تشريعية دولية، فضلاً عن الحقوق والالتزامات التي يمنحها إياها مركزها القانوني الدولي، مثل حق التملك والتعاقد وحق التقاضي وواجب الالتزام بقواعد القانون الدولي والتعاقدات المبرمة مع الغير.

- فكرة المصلحة العامة الدولية لما للمنظمة من سلطات وصلاحيات الغرض من منحها إياها خدمة مصالح المجتمع الدولي، فلا يمكن أن تجرد ضمن دساتير المنظمات الدولية أو موثيقها الأساسية ما يشير إلا فكرة المصلحة الخاصة لدولة بعينها أو تخصيص جزء من الصلاحية لخدمة أغراض دولة معينة، بل أن نطاق المصلحة الدولية يتجاوز الدول الأعضاء ليشمل الدول غير الأعضاء والكيانات الدولية الأخرى³، أساس ذلك رعاية مصلحة الإنسانية جمعاء.

- فكرة امتيازات السلطة العامة المرتبطة بمفهوم المرفق العام الدولي، إذ أنه ومن متطلبات تحقيق المصلحة العامة ضرورة تمتع المنظمة بقدر من السلطات التي تكفل لها بسط سلطان إرادتها لتنفيذ قراراتها الدولية استناداً إلى فكرة الإلزام الدولي، ولما كانت الدول قد ألزمت نفسها بالامتثال لقرارات المنظمة الدولية التي أنشأتها فقد أقرت لها صراحة بامتيازات السلطة الدولية بغض النظر عن طبيعة وسائل تفعيلها⁴.

1- راجع: صادق أبو الهيف، القانون الدولي العام، مرجع سابق، ص605.

2- أكدت ذلك الفتوى الصادرة في 20 جويليا 1962 عن محكمة العدل الدولية الخاصة ببعض نفقات الأمم المتحدة .

3- تنص المادة 2 من ميثاق الأمم المتحدة على أنه: «تعمل الهيئة على أن تسيّر الدول غير الأعضاء فيها على هذه المبادئ بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدوليين».

4- تنص الفقرة 2 من المادة 2 من ميثاق الأمم المتحدة على أنه: « لكي يكفل أعضاء الهيئة لأنفسهم جميعاً الحقوق والمزايا المترتبة على صفة العضوية

فالسلاطات المخولة للمنظمات الدولية تختلف بالأساس عن تلك التي تتمتع بها الدول، كما أنها تختلف من منظمة إلى أخرى، فلكل كيان دولي نظام قانوني يحكمه ويحدد حقوقه والتزاماته تقابلها مسؤولية دولية في مواجهة الغير.

الفرع الثاني: آثار إكتساب المنظمة الدولية للشخصية القانونية الدولية

إن تتمتع المنظمة الدولية بالشخصية القانونية الدولية يترتب بالضرورة عدة آثار، أهمها:

- الحق في ممارسة أهليته إبرام الاتفاقيات والعقود.
- الحق في ممارسة أهلية التقاضي أمام المحاكم الدولية والوطنية ومحاكم التحكيم الدولي.
- الحق في التمتع بالمزايا والحصانات اللازمة لممارسة وظائفها وحماية موظفيها وأجهزتها.
- التمتع بالذمة المالية المستقلة وأهلية تملك المنقولات والعقارات.
- تحمل المسؤولية عن الأعمال والتصرفات الصادرة عن أجهزتها وموظفيها¹، ويعد هذا الأثر من أهم الآثار المترتبة عن اكتساب المنظمة الدولية للشخصية القانونية والذي يعنينا بوجه خاص لصلته بموضوع مسؤولية المنظمة الدوابة عن أعمال موظفيها.

فالمنظمة الدولية قد تمارس، كنتيجة مباشرة للاعتراف لها بالشخصية القانونية الدولية، عدد من الاختصاصات، وبالتالي، بديها أن تحاط مشروعية تصرفاتها بنظام للمساءلة القانونية والقضائية الدولية، وقد دلت الكثير من السوابق ظهور المنظمة الدولية بمظهر المدعى عليه في كثير من دعاوى المسؤولية الدولية.

فالمسلم به قضاءً أن للمنظمة الدولية الأهلية اللازمة لحماية حقوقها عن طريق تحريك دعوى المسؤولية في مواجهة أي شخص من أشخاص القانون الدولي أو القانون الداخلي والحصول على تعويض عن كل الأضرار التي تلحق بموظفيها. في مقابل ذلك تتحمل المنظمة تبعات الأعمال والتصرفات غير المشروعة الصادرة عن موظفيها أثناء ممارستهم لمهامهم وكلاء عنها.

إلا أنه كثيراً ما يثير فقه القانون الدولي إشكالية عدم إمكانية لجوء المنظمة الدولية لمحكمة العدل الدولية، في الوقت الذي يتم الاعتراف لها بأهلية التقاضي. فكيف يمكن القبول بمركز قانوني يثبت لها الحق في رفع دعوى المسؤولية الدولية على جميع الدول بما فيها الدول الأعضاء، بحسب ما توصلت

يقومون بخس نية بالتزامات التي أخذوها على أنفسهم بهذا الميثاق».

- يمكن الرجوع أيضاً إلى أحكام الفصل السادس والسابع من ميثاق منظمة الأمم المتحدة للوقوف على التزامات الدول بتنفيذ قرارات المنظمة.

1- غسان شاكر محسن أبو طيخ، تعويض الموظف الدولي عن الضرر الناشئ عن خطأ المنظمة الدولية، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2011، ص34.

إليه المحكمة في رأيها الاستشاري¹، في حين لا يجيز لها النظام الأساسي حق الإدعاء أمام المحكمة، بل جردها من أهليتها وجعلها عديمة الأثر؛ وضع آثار حفيظة الفقه لعقود من الزمن².

ولا شك أن اللجوء إلى محكمة العدل الدولية، بدعوى المسؤولية الدولية، يجب أن يكون متاحا سواء للمنظمات الدولية أو في مواجهتها لتلافي وضع قانوني غير متجانس مع رؤية القضاء الدولي، بدل الإقتصار على صلاحية طلب الرأي الاستشاري أو الاكتفاء بمحاكم التحكيم الدولية. كما أن إزالة المانع القانوني والسماح للمنظمات الدولية بتحرك دعوى المسؤولية الدولية ضد أي شخص من أشخاص القانون الدولي، نتيجة تمتعها بالشخصية القانونية الدولية، لا يمكن أن يقتصر على جهة قضائية دون أخرى، لأن ذلك يؤدي حتما إلى إهدار مصالح المنظمة الدولية، والانتقاص من الضمانات القضائية المقرر لها ولموظفيها. كما أن إتاحة الفرصة لغيرها، والسماح لهم بمواجهتها بدعوى المسؤولية الدولية، يجسد، فعليا، ممارسة الحق في التقاضي الذي لا يمكن أن يتجزأ، أو أن يقوم على التمييز تحقيقا لمبادئ العدل والإنصاف.

المبحث الثاني: الطبيعة القانونية للوظيفة العامة الدولية

إن الرابطة التي تجمع العون العمومي بالإدارة العامة ليست في كل الدول ولا في جميع الأزمنة قائمة على نفس الفكرة، فبحسب النظم الداخلية المعتمدة من قبل الكثير من الدول، فإن الحقوق والواجبات في نطاق الوظيفة العامة تتحدد بناء على طبيعة العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة العامة، أما شروطها فتختلف وتتعدد بحسب طبيعة المهام المسندة .

أما على صعيد الوظيفة العامة الدولية، فلم تكن مسألة تحديد طبيعة العلاقة التي تربط الموظف الدولي بالمنظمة الدولية موضوع نقاش وخلاف سواء على المستوى القانوني أو الفقهي. في وقت كان فيه دور الأمين العام للمنظمة لا يتجاوز المهام الروتينية عند توليه شؤون إدارة المنظمة فيما كان يقع

1- « تخلص، المحكمة بالاجماع، إلى أن للمنظمة أهلية لرفع دعوى دولية ضد الدول (سواء كانت تلك الدول عضو أو لم تكن) بسبب ضرر ناجم عن إخلال الدولة بالتزاماتها تجاه المنظمة.» الفتوى الصادرة عن محكمة العدل الدولية في 11-04-1949 سابق الإشارة إليه.

2- فمن جهة تقر محكمة العدل الدولية للمنظمة أهلية رفع دعوى المسؤولية الدولية من خلال فتواها و من جهة أخرى تنص المادة 1/34 من نظامها الأساسي على أن: « للدولة وحدها الحق في أن تكون أطرافا في الدعوى التي ترفع للمحكمة».

واجب الإشارة، في هذا الصدد، إلى أن اللجنة القانونية التي أنشأتها الجمعية العامة للأمم المتحدة لوضع النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، حاولت تعديل نص المادة 34 يقصد توسيع الولاية القضائية لتشمل الدعاوى القضائية التي تكون المنظمة الدولية طرفا فيها. للتفصيل انظر: محمد سامي عبد الحميد، التنظيم الدولي، الجماعة الدولية - الأمم المتحدة، ص 213، جمال طه ندا، مرجع سابق، ص 36. عبد الملك يونس محمد، مرجع سابق، ص 196-197.

على عاتق دولة المقر أو دولة عضو بالمنظمة مسؤولية تعيين موظفي الأمانة العامة من بين رعاياها من الموظفين المدنيين مع إخضاعهم لقانون الدولة المضيفة أو دولة جنسيتهم.

وكتيجة لتطور واتساع نطاق نشاطات المنظمات الدولية، وإزدياد عدد موظفيها، تنامت الحاجة إلى بناء نظام قانوني يعنى بشؤون الإدارة العامة الدولية. فكان من الطبيعي أن تضع المنظمة لها أنظمة قانونية أساسية داخلية ضابطة للعلاقات الوظيفية مع موظفيها، فضلا عن التنظيم الهيكلي والوظيفي لمختلف أجهزتها الداخلية.

كما أضحت علاقة الموظفين بالمنظمة الدولية التي يتبعونها تنظمها مجموعة من القواعد المحددة لمراكزهم القانونية بحسب أوضاع كل جهاز وحاجاته، و التي تتعلق بشروط شغل الوظيفة العامة الدولية وأسلوب التعيين وكيفيات إدارة المسار المهني للمستخدمين الدوليين¹.

إلا أن التحولات العميقة التي شهدتها الإدارة العامة الدولية، خاصة مع اتساع دائرة صلاحياتها الدولية كأثر مباشر لتكاثر المنظمات الدولية وتنوع وظائفها وإزدياد أهميتها على ساحة العلاقات الدولية، أثرت بشكل مباشر على واقع واقع الوظيفة العامة الدولية، فأنتجت أوضاعا قانونية جديدة أدت إلى ظهور منازعات بين المنظمة ومستخدميها. هذه التحولات أثار في كثير من المناسبات مسألة تكييف الطبيعة القانونية للوظيفة العامة الدولية، بالرغم من اكتمال مقوماتها الأساسية و ثبات مفهومها في ظل "عصبة الأمم"².

إن دراسة مسألة تكييف علاقة الموظف الدولي بالمنظمة الدولية تتطلب حتما الوقوف عند مختلف الآراء و الإتجاهات التي تناولت بالتحليل طبيعة الوظيفة العامة الدولية.

1- ALAIN. Plantey, FRANCOIS. Loriot, « Fonction publique internationale – organisations mondiale et européennes – », Op.Cit, p.19.

2- تعتبر قضية "MONOD CASE"، أول قضية أثار مسألة تحديد طبيعة العلاقة التي تربط الموظف الدولي بالإدارة العامة الدولية. وقائع القضية تمتد أحداثها لعام 1925، إذ عين مجلس "عصبة الأمم" شخص يدعى "موندو" مديرا لقسم التحرير بمرتب قدره ألف دولار أمريكي ولمدة أربع سنوات، تبدأ من 21 فبراير 1921 وتنتهي في 10 جانفي 1925. وعلى إثر تعديلات إدارية عديدة، سافر الموظف في إجازة مدتها أربعة أشهر، فتم إحالته على التقاعد بدون مرتب، و بعد عدة اتصالات بينه وبين إدارة المنظمة، بطريق خطابات، اتضح أن الموظف يرغب في التعيين في وظيفة أخرى، في حين تبين أن إدارة المنظمة تعزف عن إعادة ادماجه، وقد عرضت عليه تعويض بقيمة خمس مائة دولار أمريكي مقابل تنازله عن حق المطالبة بالتعويض عن الضرر الذي لحقه جراء إنهاء العلاقة من طرف إدارة "العصبة" و بدون سبب، ونظرا لعدم وجود قضاء إداري دولي في تلك الحقبة، أحيل النزاع على لجنة خبراء متكونة من ثلاثة فقهاء، حيث خلصت هذه الأخيرة، خلال اجتماعها في "جنيف" في 24 اوت 1925 إلى أن: «العلاقة القانونية بين الإدارة و هذا الموظف ليست مجرد عقد إيجار خدمات أو عمل، بل أنها أكثر تعقيدا لأنها علاقة استخدام عامة.» للتفصيل في القضية أنظر: محمد ربيع هاشم جاد، ضمانات الموظف الدولي، رسالة الدكتوراه المشار إليها سابقا، ص115.

- راجع، أيضا، تعليق الأستاذ عبد العزيز سرحان ، القانون الدولي الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص120.

فإذا كانت العلاقة القانونية التي تجمع العون العمومي بالإدارة العامة في الأنظمة الداخلية تختلف بطبيعتها من دولة لأخرى وبحسب مرجعيتها الإيديولوجية والسياسية حيث تتأرجح بين نظام الوظيفة المفتوح "التعاقدى" والنظام اللائحي "المغلق" أو النظام المختلط، فالأمر سيان بالنسبة للوظيفة العامة الدولية، إذ أن التمايز القائم بين الأنظمة المتبناة من قبل المنظمات الدولية هو السمة المميزة للوظيفة العامة الدولية بحيث البعد الاقتصادي هو العامل الحاسم في تحديد شكل العلاقة القانونية وحدود آثارها المالية.

وبالتأكيد، فإن الأساس القانوني الذي تستند إليه علاقة الموظف الدولي بالمنظمة الدولية له الأثر المباشر على المركز القانوني لهذه الأخيرة، ليس فقط في جانبه الوظيفي وعلاقة إدارتها العامة بمستخدميها، ولكن على مركزها المالي أيضاً، إذ أن العامل الاقتصادي أولى بالرعاية و اشتمل بالرقابة في نطاق الإدارة العامة الدولية، وقد خصته العديد من دساتير المنظمات الدولية ولوائحها الأساسية بالاهتمام اللازم، وقيدت له رقابة مباشرة من قبل الجهاز العام¹.

المطلب الأول: أساس علاقة المنظمة الدولية بموظفيها

عند الوقوف على مختلف اتجاهات فقهاء قانون الوظيفة العامة الدولية، أن مسألة تحديد الطبيعة القانونية لعلاقة المنظمة الدولية بمستخدميها وأساسها محل تباين وانقسام على غرار ما حصل قبل ذلك بخصوص التكيف القانوني لعلاقة الموظف العام بالإدارة العامة على الصعيد الداخلي. فهناك اتجاه يتبنى فكر العقد كأساس لقيام علاقة الموظف الدولي بالمنظمة الدولية، فيما يرى آخر سلامة التكيف على أساس الائحة. أما الإتجاه ثالث فيحاول التوفيق بين النقيضين². لذا سوف أحاول الإستطلاع، بالتحليل، وجهات النظر هذه.

الفرع الأول: النظام التعاقدى

يرى أنصار هذا الإتجاه أن علاقة المنظمة الدولية بموظفيها أساسها العقد، وبموجبه تتحدد حقوق والتزامات كل طرف. فبمجرد التوقيع عليه يظل سنداً محكوماً بسلطان إرادة الأطراف إعمالاً لمبدأ "العقد شريعة المتعاقدين". فالعقد هو الأساس الأول الذي يستند إليه لحسم ما قد ينشأ من

1- غالباً ما توكل صلاحية الرقابة على ميزانية المنظمة و نفقاتها و ما اتصل بها من مسائل التوظيف إلى الجمعية العامة أو مجلس المنظمة. راجع: المادة 16 من ميثاق جامعة الدول العربية.

2- يرى الأستاذ عبد العزيز سرحان أن: « من أسباب ظهور إشكالية تحديد طبيعة الوظيفة العامة الدولية، يكمن في الخلط بين موضوعين هامين في دراسة القانون الدولي العام. أولهما: مسألة الشخصية القانونية الدولية باعتبارها مسألة خلافية، أما ثانيهما: فهي التساؤل عن مدى سريان قواعد القانون الدولي العام على الأفراد وقد أحدثت هي الأخرى شرحاً في فقه القانون الدولي. » انظر: القانون الدولي الإداري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص

منازعات¹، بما في ذلك تقرير المسؤولية العقدية².

أما وأن العلاقة بين المنظمة وموظفيها قوامها عقد استخدام، بحسب أنصار "النظام المفتوح"، يترتب عنها بالضرورة، أن المراكز القانونية تحكمها بنود العقد، وأن القضاء المختص في منازعات العقود يحددها القانون القضائي لكل منظمة. حجتهم في ذلك أن القوانين الداخلية لا تحكم الوظيفة العامة الدولية ذاتها وإنما الحقوق والالتزامات المترتبة عنها بسبب العقد، وأن الموظف الدولي لا يظهر، وفقاً للمبادئ القانونية التي تحكم الجماعة الدولية، بمظهر شخص من أشخاص القانون الدولي العام. يعيب جانب من الفقه على النظام التعاقدى ويدفعون بعدم القبول به كأساس للعلاقة القانونية في نطاق الوظيفة العامة الدولية لعدة أسباب أهمها:

- باعتبار العلاقة التي تربط المنظمة الدولية وموظفيها ذات طبيعة تعاقدية، وما ينتج عنها من آثار بالنسبة للأطراف، يستوجب تحديد القانون الواجب التطبيق على منازعات العقد ذاته، قياساً على ما هو مقرر في النظم الداخلية. وللقضاء الإداري الدولي رأياً في المسألة³.
- كيف يمكن القبول بقاعدة "العقد شريعة المتعاقدين" في حين أن للمنظمة الدولية، وفق قواعد القانون الدولي، مركزاً قانونياً متميزاً بما لها من حق في إنهاء العلاقة بإرادتها المنفردة، رغم ما هو مفترض من تساوي المراكز القانونية وفق النظرية العامة للعقد⁴.
- بالرغم من أن النظام التعاقدى يجعل من الموظف الدولي في مأمن من أي تعديل متعسف فيه في مركزه القانوني بعد التحاقه بخدمة المنظمة الدولية إلا أن عدم الإقرار بحق هذه الأخيرة في تعديل شروط العقد بإرادتها المنفردة استجابة لحاجيات الإدارة العامة الدولية إنما هو تقييد لحرية المنظمة في التكيف مع متطلبات المصلحة العامة الدولية بما يتعارض مع مبدأ تطور وتغيير المرفق العام⁵.

1- مفيد شهاب، المنظمات الدولية، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1986، ص152.

2- محمد ربيع هشام، مرجع سابق، ص 34.

3- « La référence au droit en vigueur à l'époque de l'engagement permet de déterminer ses conditions. », **Jugement n° 217 du 22-10-1973, Hakin, TAOIT.**

4- حجة نراها لا تؤدي الغرض من حيث المبدأ، إذ ليس بالضرورة أن تتساوى المراكز القانونية على أساس العلاقة العقدية، قياساً على عقود الاستخدام الإدارية والتي بموجبها تتعاقد الإدارة مع الأفراد لشغل وظيفة إدارية معينة ولمدة محددة أو غير محددة، ولها حق فسخ العقد متى ارتأت تحقيق مصلحة عامة. مثال ذلك: نص المادة 21 من القانون 03-06 المؤرخ في 15-05-2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

- نفس المبدأ أخذت به منظمة الأمم المتحدة:

-«En outre, dans le cas des fonctionnaires titulaires d'un engagement continu, le/la Secrétaire général(e) peut mettre fin à l'engagement sans le consentement de l'intéressé(e) si, à son avis, cette mesure doit contribuer à la bonne marche de l'Organisation, c'est-à-dire, principalement, s'il a été apporté des modifications ou mis fin à un mandat, et si elle est compatible avec les dispositions» **Article 9.3, Statut du personnel de l'Organisation des Nations Unies, ST/SGB/2009/6.**

5- لقد تنبه القضاء الإداري الدولي لهذه المسألة وأقر في العديد من أحكامه أن للمنظمة الحق في تعديل المراكز القانونية بما تملكه من سلطة تعديل اللوائح والتنظيمات، على أن لا يمس أي تعديل للمركز القانوني للموظف بحقوقه المكتسبة.

- إن الأخذ بهذا الرأي يقتضي عدم الحاجة إلى القانون الإداري الدولي ولا إلى المحاكم الإدارية الدولية بما أنه قد استغني أنصاره عنها بالقانون والقضاء الوطنيين، طرح يفنده واقع الممارسة القضائية الداخلية بحيث دفع القضاء الداخلي في عدة مناسبات بعدم اختصاصه في النظر في منازعات عقود الوظيفة العامة الدولية¹. بل إصرار البعض على هذا الطرح قد يفتح باب تدخل الدول في شؤون الوظيفة العامة الدولية، وذريعة للمساس باستقلالها.

- إن تعاقد المنظمة الدولية وفق مقتضيات لوائحها الداخلية لا يمكن، مطلقاً، اعتباره علاقة بين شخصين قانونيين دوليين بالمفهوم التقليدي وإنما علاقة تبعية بين موظف ومنظمة دولية يحكمها العقد من جهة وقانونها الداخلي الذي ابرم العقد في ظل أحكامه و يتأسس من خلاله حق المنظمة في تعديل العقد وتكييف آثاره بإرادة منفردة بهدف ضمان تنفيذها لالتزاماتها الدولية².

كما يعيب بعض من الفقه على النظام التعاقدى ويرفضون القبول به كونه، بحسب اعتقادهم، أنه دعوة للجمود وتقييد إرادة المرفق العام الدولي طالما أن الأخذ به لا يسمح بإدراج أي تعديل على الوضع القانوني للموظف الدولي إلا بتوافق إرادة الأطراف، وبالتالي لا يمكن للمنظمة الدولية مساهمة التغييرات الطارئة على إدارتها العامة إلا بتحمل أعباء مالية تثقل ميزانيتها³.

لذا، وبخلاف العقود التي يبرمها أشخاص القانون الدولي فيما بينها، والتي تعتبر من العقود الدولية، تظل مسألة العقود التي يكون شخص من أشخاص القانون الخاص طرفاً فيه مقابل شخص دولي عام، من المسائل الأساسية غير المحسومة فقها على صعيد الدراسات الدولية، من حيث:

- «Un droit acquis est un droit dont le bénéficiaire peut exiger le respect, nonobstant tout changement de texte. Dans chaque cas il convient, toutefois, de rechercher si les conditions de l'emploi modifiées ont un caractère fondamental. Pour cela, il faut déterminer d'abord la nature des conditions d'emploi qui ont change, puis apprécier les causes des modifications intervenues ». **Jugement n°832,du 15-07-1992, Aguiriano et autres. TAOIT**

- أنظر: **عبد العزيز سرحان** ، القانون الدولي الإداري، ص110.

1- « خلال جلسة 2004/3/28 قضت المحكمة بالزام الشركة العربية للملاحة البحرية، بسداد قيمة المكافأة المطالب بها من مدعية السيدة/ رزيقة رزيقة محمود البيه، موظفة لدى الشركة فطعت الشركة على الحكم بالاستئناف رقم 655 لسنة 60 قضائية عمال(الاجتماعي)، والذي قضى فيه بجلسة 2005/1/11، بإلغاء الحكم المستأنف، وبعدم اختصاص محكمة أول درجة ولائيًا بنظر الدعوى، وباختصاص المحكمة الإدارية للجامعة الدول العربية بنظرها، وبإحالة الدعوى بحالتها للمحكمة المختصة. » انظر: قضية رقم 17 لسنة 32 قضائية، المحكمة الدستورية العليا المصرية "تنازع" صدر القرار فيها بتاريخ 11-04-2011 . بوابة الالكترونية للمحكمة الدستورية المصرية.

2- توصيف تبناه اتجاه ثالث الذي يرى بأن العلاقة أساسها " عقد بمضمون لائحي". من بين أنصار هذا الاتجاه الأستاذ محمد سامي عبد حميد، الذي يرى أن اللوائح الداخلية التي تضعها الجمعية العامة إلى جانب بنود العقود المبرمة ما بين الموظفين و المنظمة هي من تبين التزامات وحقوق الموظفين الدوليين. راجع: **قانون المنظمات الدولية**، ط9، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2000، ص201.

3 - يرى الأستاذ **سرحان عبد العزيز**، أن تبني النظام التعاقدى، كان مجرد غطاء، لأن العلاقة في حقيقتها تعكس قبول الموظف صراحة، عند تعيينه، بأحكام لائحة الموظفين، أي القبول بأحكام تعطي للإدارة العامة الدولية الحق في تعديل مركزه القانوني بإرادتها المنفردة عند ما تستدعي مصلحة المرفق ذلك. راجع موقفه بالتفصيل، في **القانون الدولي الإداري**، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 108 وما يليها.

- تكييف طبيعة العقد، وبالتبعية، تحديد القانون الواجب التطبيق، والجهة القضائية المختصة، فضلا عن مسألة السلطة الراعية للتنفيذ للالتزامات العقدية، أو تلك المقررة بموجب الأحكام القضائية على النحو السائد في الأنظمة الداخلية¹.

إذ يثور التساؤل، تلقائيا، في حالة ما إذا أغفل العقد، أحد أطرافه شخص خاص في مواجهة منظمة الدولية، ما من شأنه أن يكون أساسا في حل النزاع. فهل يمكن الرجوع إلى قواعد التشريع أو العرف أو المبادئ القانون العامة لحسمه؟ وأي قانون يمكن أن يتدخل كمصدر احتياطي؟.

- تبرير وضع الموظف الدولي في حالة ما إذا كان مسئولا عن تصرفاته في مواجهة الإدارة العامة الدولية من جهة، والمتعامل مع المنظمة من جهة أخرى، مع أن المتعامل ليس طرفا في العقد استنادا لقاعدة "الأثر النسبي للعقد بالنسبة للغير".

- إن التسليم بأن العلاقة هي ذات طابع عقدي يعني القبول بمبدأ توازن المراكز القانونية بالنسبة لأطراف العقد- الموظف الدولي والمنظمة الدولية- بما يقيد إرادة المنظمة في التعديل المنفرد وتعارضه مع مبدأ تغليب المصلحة العامة الدولية المجسدة في مصلحة المنظمة الدولية الراعية لها على مصلحة الموظف الدولي الشخصية.

فالغالب عند فقه القانون الدولي، وإن لم نقل إجماعا، أنه لا يعترف للشخص الطبيعي بالشخصية القانونية الدولية. وقد حسمت محكمة الدائمة للعدل هذه المسألة مؤكدة على عدم اختصاصها بالنظر في المنازعات ذات الطابع العقدي التي يكون أحد أطرافها شخص خاص²، في الوقت الذي حاول بعض تكييف طبيعة هذا النوع من العقود بالنظر إلى القانون الواجب التطبيق. فيما يرجح آخرون تطبيق مبادئ القانون العامة ويرونها الحل الأنسب لهذا الإشكال.

وهناك فريق آخر يتبنى ما اصطلح على تسميته بـ "بنظرية العقد دون قانون" التي قامت على أنقاض نظرية القانون الدولي للعقود، مخالفين، جذريا، من يدعو إلى تطبيق القانون الداخلي للمنظمة الدولية، وهو الأحوط من وجهة نظرهم لاعتبار أن قانون المنظمة هو البيئة الطبيعية التي نشأ فيها العقد وعلى أساسه مارست المنظمة صلاحية إبرامه وأكسبت الموظف الدولي شرعية مركزه القانوني.

وبالرجوع إلى قضاء المحاكم الإدارية الدولية، خاصة في عهدها الأول بالوظيفة العامة الدولية، كان موقفه ثابتا بخصوص تكييف طبيعة العلاقة القانونية التي تربط المنظمة بمستخدميها، حيث تجاوز مسألة القانون الواجب التطبيق، بما أن الاحتكام لدستور المنتظم واللوائح الأساسية هو الأساس في

1- مصطفى أحمد فؤاد، المنظمات الدولية، ص184.

2- قرار المحكمة، رقم 20 لسنة 1929، أورده: مصطفى أحمد فؤاد، المرجع السابق، ص187.

حل المنازعات، والأصلح لحماية الموظف، خاصة بعد رسوخ مبدأ عدم قابلية المساس بالحقوق المكتسبة.

فقد رجحت المحكمة الإدارية لـ"عصبة الأمم" الأخذ بالنظام التعاقدى باعترافها بمبدأ عدم المساس بالحقوق المكتسبة، مع تقريرها بأن الدور الذي تقوم به الإدارة من خلال تعاقدها إنما يقتصر على أن تكتمل العلاقة باتفاق الأطراف التي عليها الالتزام بتنفيذ بنود العقد وفق أحكام اللائحة التي تكون سارية وقت القبول بالوظيفة.

كما ارتأت المحكمة بأن الإدارة: «تملك الحرية الكاملة في أن تصدر، في كل ما يتعلق بموظفيها، أي تنظيم يناسبها بشرط ألا يتضمن هذا التنظيم الإضرار بالحقوق المكتسبة لأي من هؤلاء الموظفين»¹، رأي لم يصمد أكثر من سنتين، بحيث عدلت المحكمة تماما عن موقفها وتخلصت من فكرة العقد لتولي أهمية للطابع التنظيمي على إثر بدئ سريان اللائحة الأساسية للموظفين ابتداء من أول يناير سنة واحد وثلاثون وتسعمائة والـ².

أما محكمة العدل الدولية، فقد رجحت النظام التعاقدى بالتأكيد على: «أن الحكم الصادر عن مثل هذه الهيئة القضائية- المحكمة الإدارية للأمم المتحدة- يعد، حسب مبدأ قانوني ثابت ومسلم به عموما، أمرا مقضيا وله قوة ملزمة لطرفي النزاع. إذن من هو الذي يجب أن يعد طرفا ملزما بالحكم؟ الجواب على ذلك يكون في عقود الخدمة، وهذه العقود تبرم بين الموظف المعني والأمين العام بوصفه الرئيس الإداري لمنظمة الأمم المتحدة ويعمل باسم هذه المنظمة بوصفه ممثلا لها، ويمارس الأمين العام المسؤولية القانونية للمنظمة وهي الشخصية القانونية التي يعمل بها نيابة عنها»³.

وبناء على كل ما سبق، فإذا كان النظام التعاقدى يسمح بقيام مسؤولية الموظف الشخصية اتجاه الالتزامات الوظيفية على أساس العقد، على الأقل نظريا، إلا أنه، على رأي البعض الآخر،⁴ قد تنشأ، في ظل النظام المفتوح، بيئة تنعدم فيها الحماية والإستقرار الوظيفي، وتضع الموظف وفي تبعية مادية غير مباشرة للحكومات، بما أن هذه الأخيرة هي الممول المباشر لميزانية المنظمة، ومن الطبيعي

1- الحكمين رقم 2 و3 من أحكام المحكمة الصادرة بتاريخ 15 يناير 1929. أوردتها:

- ALAIN Plantey et FRANCOIS Lorient, Op, cit, p84.

2- قررت المحكمة في أحكامها رقم 5 و12 و13 بتاريخ 13 يناير 1932، ردا على دعوى تمسك بعض الموظفين بوضعهم القانوني وفقا للائحة القديمة مع المطالبة بمزايا اللائحة الجديدة، مقابل تمسك الإدارة بتحديد المزايا وفقا للائحة القديمة. أوردته: عبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص 116.

3- راجع في هذا الشأن فتوى محكمة العدل الدولية الصادرة في 13 جويليا 1954 بخصوص أحكام التعويض الصادرة عن المحكم الإدارية للأمم المتحدة، موجز الأحكام و الفتاوى والأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية 1948-1991، ص 39.

4- ALAIN Plantey et FRANCOIS Lorient, Op., cit, p.21.

أن يكون لها حق النظر في قرارات التوظيف، وهذا يتعارض مع مبدأ استقلالية الوظيفة العامة الدولية¹. وهذه الإعتبارات يتمسك فريق من فقهاء قانون الوظيفة العامة الدولية بالنظام اللائحي كأساس لعلاقة المنظمة الدولية الموظف الدولي.

الفرع الثاني: النظام اللائحي

يعتقد أنصار هذا النظام بأن اللائحة هي أساس العلاقة الوظيفية التي تربط المنظمة الدولية بموظفيها. حيث يخضع هؤلاء لأحكام يتضمنها دستور المنظمة في صورة مبادئ عامة، فصلت فيها اللوائح الأساسية على النحو الذي يسمح للمنظمة الدولية بمجاراة الظروف والمستجدات بما يتلاءم وحسن سير إدارتها العامة. فتبني نظام اللائحة يفض، بالضرورة، إلى مجموعة من النتائج أهمها:

- أن المركز القانوني يتحدد بموجب اللائحة التي تتولى المنظمة الدولية وضعها بإرادتها المنفردة، و ليس للموظف الدولي، عند إلتحاقها بالوظيفة ، سوى القبول بأحكامها.

- تتمتع الإدارة العامة الدولية بمركز قانوني ممتاز، وبالتالي لا يمكن تصور قيام التوازن في المراكز القانونية بين أطراف العلاقة.

- بقبوله شغل الوظيفة، فقد أقر الموظف الدولي بحق المنظمة الدولية في تعديل مركزه القانوني متى إرتأت مصلحتها ذلك. ولا مجال للتفاوض بشأن ذلك.

- أن أساس حل منازعات الوظيفة العامة الدولية يتحدد بموجب اللائحة.

وبخلاف ما ذهب إليه أنصار النظام التعاقدية من ضرورة استقرار المراكز القانونية في نطاق علاقات الوظيفة العامة الدولية كضمانة أساسية تحول دون إهدار الحقوق المكتسبة، يرى البعض ضرورة تغليب مصلحة المنظمة الدولية وتجنبيها كل ما من شأنه إعاقاة حسن سيرها على مصلحة الموظف، وذلك بمنحها سلطات أوسع من تلك المقيدة بموجب المبادئ التي تحكم العقد وشروطه.

1- من أشهر الأمثلة التاريخية على تدخل الدول في الشأن الداخلي للتوظيف: حين لجأت الولايات المتحدة الأمريكية إلى الضغط على الأمين العام "تري جيفي" لطرد بعض مواطنيها بصفتهم موظفين بالمنظمة بحجة ميولهم الفكري والسياسي كونهم "يعتقدون الشيوعية"، واعتبرته خطر على أمنها القومي، كما هددت علانية بالانسحاب من منظمة "اليونسكو" ان لم يستجيب لطلبها مما دفع بالأمين العام إلى إصدار قرارا في ديسمبر 1952 يقضي بفصل أحد عشر موظفا كلهم من جنسية أمريكية، قرار دفع بـ "Abraham Filler" مدير الإدارة القانونية في "الأمم المتحدة" إلى الانتحار، فيما قضت المحكمة الإدارية لمنظمة "الأمم المتحدة" بتعويض للموظفين المفصولين بمبلغ قدره 189420 دولار أمريكي لعدم مشروعية قرار الفصل. أورده: محمد سامي عبد الحميد، محمد السعيد الدقاق، المرجع السابق، 302.

انظر أيضا: -BEDJAOUI Mohamed « Fonction publique internationale et influence nationale » Op.Cit., p.576

-راجع تفاصيل القضية وتداعياتها القانونية والسياسية على الوظيفة العامة الدولية وفق تحليل الفقيه "لنقرود":

-GEORGES Langrod « La crise de la Fonction publique internationale » Op.Cit. p.332.

وفي هذا الصدد، أعتقد أن العلة في رفض أنصار النظام اللائحي المساواة في المراكز القانونية ومنح المنظمة الدولية امتياز وضع الشروط وتحديد نطاق الحقوق والواجبات هي أن الوظيفة التي يشغلها الموظف الدولي بطبيعتها عمومية، وأن رعاية مصالح الجماعة الدولية مناهة رعاية المركز القانوني للمنظمة الدولية المستمد شرعيته من إرادة الدول المعبر عنها من خلال الاتفاق الدولي المنشئ لها¹.

كما لا تستقيم، من وجهة نظري، المراكز القانونية إلا بإنزالها المنزلة القانونية الصحيحة بحسب طبيعتها القانونية والوظيفية. وأن الدعوة للمساواة بين شخص قانوني دولي والفرد منطبق يفتقد للأساس.

إن القول بلائحية العلاقة القانونية يجد مبرره في شرعية وجود العلاقة ذاتها المستمدة من إرادة الدول المعبر عنها بشكل قرارات صادرة عن الجمعية العامة² التي لها سلطة التشريع في المسائل الإدارية وشؤون الموظفين والرقابة على ميزانية المنظمة ونفقاتها المالية. وبالتالي من يملك صلاحية إنشاء المراكز ومنحها شرعية ممارسة الحقوق و تحمل الالتزامات يملك سلطة تعديلها وإغائها.

فإذا كان للجمعية العامة حق تعديل المركز القانوني للموظف الدولي فإن هذه السلطة المطلقة يجب أن تباشرها تحت مسؤولية أن تتوخى فيما تصدره من لوائح قواعد العدالة والإنصاف كضابط يحول دون المساس بالحقوق الأساسية المكتسبة³. وقد آزر هذا الطرح قضاء المحاكم الإدارية الدولية من خلال بعض أحكامه برفضه التسليم بنظرية العقد على إطلاقها مع تأكيده على حماية الحقوق المكتسبة.

فقد أشارت المحكمة الإدارية للأمم المتحدة إلى أن: «العقد الذي تستخدمه الأمم المتحدة باسم الالتزام المؤقت لمدة غير محددة، والذي يعرف لدى بعض الشراح بـ"الصيغ الوظيفية" إنما هو عقد من طبيعة خاصة لا يشبه الصيغ العقدية التي تتبناها المنظمات المتخصصة. وبصورة عامة؛ لا توجد له أمثلة في دائرة القانون الإداري، وأن العلاقة غير الواضحة التي ينشئها هذا العقد حيث يكون الموظف خاضعا للتنظيم الخاص ولأحكام النصوص المنظمة للمرافق الإدارية الدولية وليس على نمط العلاقات

1- للتأكيد، فإن المنظمة الدولية لا تستمد امتياز مركزها القانوني، فقط، من الميثاق المنشئ لها، بل من لوائحها الداخلية المصادق عليها من قبل دول من خلال الجمعية العامة بصفتها الجهاز التشريعي المعبر عن إرادتها ومجسدة لها، لهذا يسحب بعض من الفقه الدولية على القانون الداخلي للمنظمة الدولية حيث تعتبر اللوائح الداخلية جزء أساسي منها. للتفصيل أكثر في الطبيعة القانونية للوائح الداخلية للمنظمة الدولية ينظر: محمد سامي عبد حميد، قانون المنظمات الدولية، ص165.

2- راجع المادة 101 فقرة أولى من ميثاق الأمم المتحدة.

3- محمد عبد العزيز سرحان، مرجع سابق، ص124.

التعاقدية المعترف بها في القانون العام الداخلي»¹.

فالقضاء، من جهة، يعترف للإدارة الدولية بسلطة تنظيم المراكز القانونية لموظفيها بما في ذلك صلاحية شطب أو استبدال الوظائف بما يخدم مصالحها، ومن جهة أخرى أن تتم ممارسة سلطة تعديل اللوائح المتعلقة بالوظيفة العامة الدولية في حدود لا تتعدى آثارها الحد الأدنى من أوجه التضحية ورعاية الضمانات الأساسية للموظف الدولي وفي مقدمتها "أمنه الوظيفي"². ويتفق الكثير من الشراح على أن جل الأنظمة الأساسية لشؤون الموظفين على مستوى المنظمات الدولية والإقليمية، وخاصة على المستوى الأوروبي³، قد شهدت تحولا، جذريا، في قطاعات واسعة من الوظيفة العامة الدولية، من النظام التعاقدى إلى النظام اللائحي⁴.

1- راجع: الأحكام 29 إلى 37 الصادرة في 21-08-1953 عن المحكمة الإدارية للأمم المتحدة. للتفصيل أكثر انظر: محمد عبد العزيز سرحان، القانون الدولي الإداري، ص125 و ما يليها.

2- هذا ما أقرته أحكام بعض لوائح شؤون الموظفين، من ذلك:

- «Tout membre du personnel d'encadrement supérieur au sens de l'article 29, paragraphe 2, peut se voir retirer cet emploi dans l'intérêt du service par décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination Ce retrait d'emploi n'a pas le caractère d'une mesure disciplinaire.

Le fonctionnaire ainsi privé de son emploi et qui n'est pas affecté à un autre emploi correspondant à son grade, bénéficie d'une indemnité calculée dans les conditions fixées à l'annexe IV.» **Art 50 Règlement No 31 (C.E.E) 11 (C.E.E.A.)**, (JO P 45 du 14.6.1962, p. 1385).

- « Le Directeur général peut mettre fin à l'engagement d'un membre du personnel dans les cas prévus par ledit engagement ou à un moment quelconque, si les nécessités du service exigent la suppression du poste ou une réduction du personnel, si les services de l'intéressé cessent de donner satisfaction ou si, en raison de son état de santé, celui-ci n'est plus capable de remplir ses fonctions.» **Article 9.1, Statut et Règlement du personnel, HRM/SRR/1, UNESCO, 2000.**

- انظر أيضا: المادة 9 من اللائحة شؤون الموظفين لمنظمة الصحة العالمية.

3 - «1. Est fonctionnaire des Communautés au sens du présent statut toute personne qui a été nommée dans les conditions prévues à ce statut dans un emploi permanent d'une des institutions des Communautés par un acte écrit de l'autorité investie du pouvoir de nomination de cette institution.» **Article premier bis, Règlement du personnel N° 31 de la (C.E.E) 11 (C.E.E.A.)**.

4- في سابقة فريدة من نوعها، وباقتراح من مجلس أوربا خلال ندوة دولية حول الوظيفة العامة سنة 1963، حضرتها 18 دولة و 16 منظمة دولية، لوضع نظام لائحي موحد، تم تكوين لجنة من خبراء دوليون وآخرين ممثلين عن دول أوربية لوضع مشروع نموذجي "لنظام موحد" لشؤون الموظفين على المستوى الأوروبي تمت الموافقة عليه بصفة غير ملزمة بتاريخ 6-05-1967، مع التأكيد على أن تسود النظام اللائحي الموحد على جميع الأنظمة القانونية الوظيفية.

-« la Conférence gouvernementale pour la fonction publique européenne a mis au point l'article 1 qui définit la nature du lien de l'agent avec l'Institution. Suivant les recommandation du statut-type de 1962, il opte pour une situation statutaire et réglementaire.» **BENOIT Aubenas «Réflexions sur une fonction publique européenne. Le statut-type élaboré par la Conférence gouvernementale pour la fonction publique européenne» AFDI, volume 13, 1967. p590.**

- حاولت نخب الفقه الأوربي، التي تعكس الإرادة السياسية لدى المجموعة الأوربية، توحيد النظم القانونية الأوربية بما في ذلك النظام القانوني للوظيفة العامة الأوربية، وقد علق بعض الفقهاء على هذا التوافق بالقول:

-«Le statut -type a permis l'accord des gouvernements sur des principes de gestion dont l'application est progressive. Quoique les autorités communautaires aient formulé des réserves sur bien des règles qu'il contient, son mérite est de servir de référence pour l'interprétation des statuts en vigueur.» **ALAIN Plantey & FRANCOIS Lorient, Op, cit, p47.**

كما لم تشذ جامعة الدول العربية عن هذا التحول، فقد أكدت لوائحها الداخلية على الطابع اللائحي للعلاقة التي تربط الموظف بالأمانة العامة للمنظمة وأقره قضاء محكمتها الإدارية حين رفضت دفع الأمان عام لذي أعتبر من خلالها أن تكيف العلاقة بين الجامعة وموظفيها على أنها علاقة عقدية.

فقد صرحت المحكمة، في أحد أحكامها، بأن الموظف في الجامعة يتولى اختصاص معيناً يقوم به لصالح هذه المنظمة، وأن مركزه ليس مركزاً عقدياً تنظمه أحكام عقد أبرم بينه وبين الأمانة العامة، بل هو "مركز لائحي" تنظمه لوائح صادرة عن مجلس الجامعة¹.

الفرع الثالث: النظام المختلط

إذا كانت الممارسة الفعلية في نطاق الوظيفة العامة الدولية لم تكشف بوضوح عن الطبيعة القانونية لعلاقة الموظف الدولي بالمنظمة الدولية، لا يزال الفقه، و لحد الساعة، مختلف حول أي من النظامين - التعاقدية أم اللائحية - جدير بالاستجابة لمتطلبات الإدارة العامة الدولية.

فلو سلمنا، إطلاقاً، أن العلاقة بين الموظف والمنظمة أساسها عقد توظيف، لكانت أول أثر ترتب عن ذلك، أن قوام هذه العلاقة الإيجاب والقبول، وأن بنود العقد هي المصدر القانوني الذي يحكمها، وأن قانون العقد هو الأول بالتطبيق، فضلاً عن التوازن بين المراكز القانونية. وهذا يضع امتيازات المنظمة الدولية على موظفيها محل مساومة وتنازلات لا تتماشى مع مركزها القانوني الدولي وطبيعة المصلحة الدولية التي ترعاها.

أما القول بأن العلاقة أساسها اللائحة، فإن ذلك يعني أن إرادة المنظمة الدولية هي سبب وجودها، وبالتالي، هي من تملك حق تعديل المركز القانوني للموظف الدولي بما لها من سلطة تعديل اللوائح الأساسية. كما أن العلاقة الوظيفية تقوم على فكرة الإذعان بما أن المنظمة هي من تضع الشروط عن طريق اللائحة، وفي هذه الحالة لا مجال للقول بوجود توازن بين المراكز القانونية.

وبوساطة متزنة، ظهر الاتجاه راع، في تكيفه للعلاقة المنظمة الدولية بموظفيها، طبيعة التنظيم القانوني والوظيفي لإدارة المنظمة الدولية، فرسخ وجهة نظره على الازدواجية القائمة على النظامين مع اختلاف في المرجعيات السياسية والسياسات المالية المعتمدة من قبل كل منظمة.

فنجد بعض المنظمات الدولية، بخاصة على المستوى الإقليمي مثل الإتحاد الأوروبي، مجلس أوروبا، منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية أو وكالة الفضاء الأوروبية قد تبنت النظام اللائحي، دون أن تتخلى

1- الحكم الصادر في الدعوى س.ع ضد الأمين العام رقم 2 سنة 1 ق ص 5 و 6 بتاريخ 1966/1/9. أورده: جمال طه ندا، المرجع السابق، ص 106. رابع غليم، الموظف الدولي في نطاق جامعة الدول العربية، دار هومة، الجزائر، 2004، ص 87.

عن استخدام العقود للتوظيف في بعض الوظائف الخاصة بالمستخدمين الفنيين¹، مثلما هو معمول به من قبل منظمة الأمم المتحدة والوكالات الدولية المتخصصة.

كما رجحت العديد من المنظمات الدولية، ولاعتمادات مالية محضة، النظام المختلط لتنظيم علاقتها القانونية مع مستخدميها، فقد أكدت المادة الرابعة من القانون الأساسي لمنظمة الصحة العالمية المتضمنة إجراءات التوظيف على الشروط المتعلقة بالعقد، كما ألزمت المرشح لشغل الوظيفة بضرورة قبوله الصريح بأحكام لائحة الموظفين الأساسية².

فبإعلانه قبوله الخضوع لأحكام اللائحة، خاصة وأن خطاب التعيين غالبا ما تلحق به نسخة من اللائحة الأساسية لشؤون الموظفين، فقد أقر المرشح بعدم أحقيته في المطالبة بتعديل مركزه القانوني إلا بما يتوافق مع أحكام اللائحة، مع تسليمه التام بصلاحيات المنظمة في تعديل أوضاعه الوظيفية من خلال الجهاز العام. وبالتالي، فالعلاقة ليست ذات طبيعة عقدية محضة وليست باللائحية مطلقا.

فمضمون اللائحة يُعنى بجانبين أساسيين في العلاقة: جانب قانوني محدد للأحكام المنظمة لعلاقة السلطة السلمية المكلفة بالتعيين مع الموظفين، وجانب مالي يتعلق بالرواتب والعلاوات المحددة بحسب درجة الوظيفة أو طبيعة المهام المسندة³. لذا فالقبول باللائحة من قبل المرشح يعد تسليما بعلاقة تبعية وظيفية يترتب عنها واجب الخضوع التام لإرادة المنظمة الدولية المعبر عنه من خلال العقد.

إن أغلب المنظمات الدولية لم ترجح نظاما على آخر، فقد اعتمدت خطاب التعيين الذي توجهه للموظف ليقوم بالتوقيع عليه مرفقا بوثيقة التزام يعترف من خلالها بإضطراره وقبوله بمضمون

1- يمكن الإشارة على سبيل المثال إلى المادة الأولى من النظام الأساسي لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OCDE، والمادة 14 و15 الخاصة بشروط التوظيف من لائحة الموظفين لمجلس أوروبا، فضلا عن المادة 17 التي تنص:

« 1. Les agents recrutés conformément aux dispositions de l'article 15 du présent Règlement sur les nominations font l'objet d'une période probatoire de deux ans, durant laquelle ils sont employés sur la base de contrats de durée déterminée.

- Les agents recrutés conformément aux dispositions de l'article 16 du présent Règlement sur les nominations font l'objet d'une période probatoire d'un an, durant laquelle ils sont employés sur la base de contrats de durée déterminée.

- Ce contrat peut être résilié par chacune des parties, moyennant un préavis d'un mois pendant la première année ; passé ce délai (le cas échéant), le préavis est de trois mois. Si cette période de préavis dépasse la durée du contrat initial, ce contrat doit être prolongé en conséquence.

- La résiliation du contrat à l'initiative du Secrétaire Général ou de la Secrétaire Générale est décidée par lui ou elle sur avis de la Commission. » Article 17 (La nomination provisoire). **Annexe II. Règlement sur les nominations. modifié par Res(2005)6 du 7 septembre 2005.**

2- « Toute personne dont la candidature est retenue pour un poste reçoit une notification le renseignant sur ledit engagement et appelant son attention sur diverses conditions à remplir....

« ... est accompagnée d'un exemplaire du Statut du Personnel et du Règlement du Personnel et précise que l'offre est subordonnée aux dispositions en vigueur de ce Statut et de ce Règlement ainsi que de tous amendements ultérieurs. » **ART IV. Section 4. p 440.1. Statut du personnel de l'O.M.S.**

3- **Benoit Aubenas**, Op, cit, p.589.

لائحة شؤون الموظفين¹ التي تجيز للمنظمة الدولية حق تعديل مركزه القانوني بإرادتها المنفردة متى ارتأت ذلك².

فقد غدت خطابات التعيين موحدة في شكلها ومحددة المضمون في غالب الأحيان ضمن اللوائح الداخلية التي تتضمن الإشارة إلى إلزامية أن يعلن المرشح لشغل الوظيفة صراحة بمراجعته اللوائح التنظيمية وامثاله لأحكامها مما يجعله مقيدا وخاضعا لعلاقة إذعان³. وقد دأبت المنظمات الدولية على إعداد وثيقة التزام نموذجية في شكل عقود محددة المدة⁴.

وكنتيجة منطقية لهذه الازدواجية واستنادا لوثيقة الالتزام التي يوافق على مضمونها مسبقا⁵، يعتبر الموظف الدولي خاضعا لوضع قانوني من قابل للتعديل في أية وقت وبإرادة المنظمة الدولية المنفردة ووفق ما تراه ملائما لمصلحته وتحت رقابة جهازها العام التشريعي⁶.

1- «Les agents sont recrutés sur la base d'un contrat établi suivant une formule type et conclu avec le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale, dans les conditions définies par le Règlement sur les nominations ;

3.La teneur du contrat est communiquée aux candidats dans une lettre de nomination ». **Article 15, p1-3**

Règlement du personnel du Conseil de l'Europe.

2- في حكم صادر عن المحكمة الإدارية للأمم المتحدة في قضية "Howrani" ضد الأمين العام للأمم المتحدة بتاريخ 1951/8/25، قضت المحكمة ب: «أن إدعاء الأمانة العامة في تفسيرها للمادة 103/ح من نظام الموظفين بعدم وجود التزام عليها ببيان الأسباب التي تدعوها إلى إنهاء عقود عمل الموظفين لا يتفق وروح النصوص ، ولا مع ما ورد في الأعمال التحضيرية من المناقشات. إن نظام الوظيفة الداخلي واللوائح الوظيفية إنما تمثل الحقوق والالتزامات الأساسية للموظفين». أوردته: جمال طه ندا، المرجع السابق ، ص105.

3- « b) Le texte du Statut et du Règlement du personnel est remis à l'intéressé(e) en même temps que la lettre de nomination.En acceptant la nomination, l'intéressé(e) déclare qu'il/elle a pris connaissance des conditions énoncées dans le Statut et dans le Règlement du personnel et qu'il/elle les accepte.» **Annexe II Statut du personnel de l' ONU, ST/SGB/2009/6.**

كذلك الوضع على المستوى مجلس أوروبا :

-«1. Les agents sont recrutés sur la base d'un contrat établi suivant une formule type et conclu avec le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale, dans les conditions définies par le Règlement sur les nominations.[...].

3. La teneur du contrat est communiquée aux candidats dans une lettre de nomination.» **Article 15 , Statut du personel Conseil de l'Europe.**

4- تقتضي لائحة موظفي الامم المتحدة بأن يحتوي خطاب التعيين على:

أ- أن التعيين خاضع لأحكام لائحة الموظفين و القواعد المطبقة على فئة الموظفين المعينين وما قد يطرأ عليها من تعديلات من وقت لآخر

ب- طبيعة الوظيفة و تاريخ بدئها. ج-مدة التعيين و الإخطار المتطلب لإنهائها وفترة الاختبار إن وجدت. د- درجة و فئة الموظف وراتبه

وما يستحق من علاوات. هـ- أية شروط خاصة أخرى.

- راجع: قرار الجمعية العامة رقم 63/271 بتاريخ 7 أبريل 2009 المتضمن اللائحة الأساسية لشؤون الموظفين، دخل حيز التطبيق في 1 جويليا 2009. الوثيقة رقم ST/SGB/2009/6 المؤرخة في 27-05-2009.

5- «Chacune des deux partie est responsable de l'exécution de ses obligations telles résultent non seulement de la lettre d'engagement, mais aussi des textes aux quels celle-ci se réfère et qui fixent certaines conditions juridiques de l'emploi. » **Article 302.Reglement de O.N.U.A.A.** (منظمة الأمم المتحدة للتغذية والزراعة)

6- يقصد بالتعديل في الأحكام القانونية للوظيفة العامة الدولية: " الحالات التي يتم فيها تعديل هذه الأحكام بأداة تشريعية دولية صادرة عن جهاز يملك سلطة التشريع في هذه المسائل، بمعنى أن الرئيس الإداري لا يملك من الناحية القانونية هذه السلطة لأنه ليس هو الذي يشرع في هذه المسائل ".
عبد العزيز سرحان، المرجع السابق ، ص123.

لذا، يعد النظام المختلط، من وجه نظري، هو أكثر الأنظمة تطورا لاستجابته لمتطلبات الوظيفة العامة الدولية، بحيث أن استمرار وجود المنظمة الدولية لأداء مهامها مرتبط أساسا بعامل استقرار الوظائف وديمومتها. وبالتالي وجب عدم التخلي عن النظام اللائحي كضمانة أساسية لا تتحقق إلا بنفاذ إرادة المنظمة الدولية في مواجهة مستخدميها، بدلا من أن تكون رهينة مبدأ سلطان الإرادة الذي قرره قاعدة "العقد شريعة المتعاقدين".

كما أن الاعتماد على النظام المختلط لضبط علاقة المنظمة ببعض الفئات من المستخدمين الدوليين الذين يشغلون بعض الوظائف ذات الطابع الفني، إنما هو استجابة للإرادة السياسية للدول الأعضاء، خاصة تلك المساهمة ماليا ويقدر أكبر في ميزانية المنظمة، والتي لا تتوافق في كثير من الأحوال مع ضرورة رفع مستوى الإنفاق الإداري والإستثمار في الموارد البشرية لتلبية حاجيات الإدارة العامة الدولية مما يفرض على هذه الأخيرة ترشيد نفقاتها بما يحفظ توازنها المالي.

إذا كان النظام التعاقدى يسمح بتقييم الكفاءات، وتقرير مسؤوليتها عند الإخلال بالالتزامات الوظيفية، لا شك أنه لا يخلو من العيوب، بحيث يوضع الموظف الدولي في مركز قانوني ضعيف بتبعيته الإقتصادية غير المباشرة للحكومات الممولة لميزانية المنظمة، والتي لها حق النظر والرقابة المسبقة على سياسات التوظيف من خلال المصادقة على الميزانية بطريق الجهاز العام، فضلا عن حقها في الرقابة اللاحقة على النفقات ابراءا لذمة مسيرها¹.

أما التزام الموظف الدولي بأحكام اللائحة الأساسية في ظل النظام المغلق واعترافه بصلاحيحة المنظمة في تعديل مركزه القانوني وفق ما تراه ملائما لمصالحها، لا يعني بالضرورة التسليم المطلق للمنظمة بسلطة تعديل أوضاع موظفيها، فعادة لا تضع اللوائح، صراحة، قيودا على أي التعديل للحيلولة دون المساس ببعض الحقوق المكتسبة.

فإذا كان مألوفاً، في نطاق الوظيفة العامة الدولية، أن تعدل وبصورة متجددة اللوائح الأساسية لشؤون الموظفين الدوليين، إلا أنه كثيرا ما يثار التساؤل المصاحب لأي تعديل² مسألة "الحقوق

1- « و فيما يتعلق بكلمة "ميزانية" في الفقرة 1 من المادة 97، خلصت المحكمة إلى أن التمييز بين "الميزانيات الإدارية" و "الميزانيات التشغيلية" لم يكن غائبا عن أذهان واضعي الميثاق لأن الفقرة 3 من نفس المادة تنص على أن "تفحص الجمعية العامة "الميزانية الإدارية" للوكالات المتخصصة. « الفتوى الصادرة في 20 جويليا 1962 الخاصة ببعض نفقات الأمم المتحدة، موجز فتاوى، أحكام و قرارات محكمة العدل الدولية، مرجع مشار إليه سابقا.

-انظر أيضا: ALAIN Plantey et FRANCOIS Lorient, Op, cit, p47.

2- حدد الأستاذ عبد العزيز سرحان المقصود بالتعديل: «يقصد بالتعديل في الأحكام القانونية للوظيفة العامة الدولية الحالات التي يتم فيه تعديل هذه الأحكام بإرادة تشريعية دولية صادرة عن سلطة التشريع في هذه المسائل، بمعنى أن الرئيس الأعلى للإدارة لا يملك من الناحية القانونية هذه

المكتسبة"¹، فبسحب أنصار النظام المختلط، فمثلما للجهاز العام سلطة تعديل اللوائح في ما تراه مناسباً وفي صالح المنظمة فعليه أيضاً احترام سائر الحقوق التي اكتسبها الموظف في ظل نظام قانوني كان سارياً وقت قبوله بالوظيفة بموجب "عقد التزام"².

وبغض النظر عن تأرجح مواقفه بخصوص تكييف العلاقة التي تربط المنظمة بموظفيها، فقد رسخ قضاء المحاكم الإدارية الدولية مبدأ الحماية القضائية لـ"الحقوق المكتسبة" بتأكيديه على أن الإدارة: «تمتلك الحرية الكاملة في أن تصدر، في كل ما يتعلق بموظفيها، أي تنظيم يناسبها شرط ألا يتضمن هذا التنظيم الإضرار بالحقوق المكتسبة لأي من هؤلاء الموظفين»³ مما يعني، برأي المحكمة، أنه لا يمكن الفصل بين حقوق الموظفين المكتسبة وبين حق المنظمة في تعديل مراكزهم القانونية⁴.

السلطة، وكل ما يستطيع القيام به هو تطبيق هذه الأحكام الجديدة و بالرجوع إلى السلطة التي تمتلك حق التعديل عندما يتطلب الأمر تدخلها...». راجع: القانون الدولي الإداري، ص 123.

1- « La problématique des droits acquis s'implique avec la problématique plus générale des relations existantes entre le "lien contractuel" et le "lien statutaire", liens qui caractérisent l'ensemble des fonctionnaires internationaux. » MARCEL Piquemal, «La fonctions publique internationale- Problèmes actuels, l'Exemple de l'OTAN,» Op. Cit,p26.

2- محمد عبد العزيز سرحان، مرجع سابق، ص 124.

3- نفس المبدأ ينطبق على القرارات الإدارية، و قد أكدت المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية في حكم لها على عدم سيران القرارات بأثر رجعي إلا ما كان في مصلحة الموظف أو زيادة في امتيازاته، حيث جاء فيه:

-« La requérante demande que la décision de l'Organisation de lui accorder le statut de fonctionnaire recrutée sur le plan international prenne effet à compter de décembre 1991 au lieu d'août 2005. "[O]n notera qu'il peut être décidé exceptionnellement qu'une décision s'appliquera rétroactivement lorsque ses effets sont favorables au membre du personnel auquel elle s'applique (voir le jugement 1130). En l'espèce, toutefois, le fait de conférer un effet rétroactif à la décision prise ne conférerait aucun avantage à la requérante ni sur le plan du congé dans les foyers ni en ce qui concerne l'indemnité pour frais d'études. Dans ces conditions, c'est le principe général de non-rétroactivité qui doit s'appliquer. ». Jugement n°2637 du 11-07-2007. Carroll/O.M.C. TAOIT.

- راجع، أيضاً، حكم المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية مشار إليه سابقاً:

-Jugement n°832,du 15-07-1992, Aguiriano et autres

-انظر في هذا الشأن: صلاح الدين فوزي، المرجع السابق، ص144.

4- رسخ القضاء الإداري الدولي مبدأ الحماية القانونية للحقوق المكتسبة التي تجتد أساسها في مبادئ القانون العامة كضمانة أساسية لحماية المراكز القانونية للموظفين الدوليين من تعسف الإدارة الدولية في استعمالها حق تعديل اللوائح الأساسية، للتفصيل في موقف القضاء بخصوص الحقوق المكتسبة واستقرار المراكز القانونية، راجع حكم المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية رقم 2972:

-«Il y a violation d'un droit acquis lorsque «la modification bouleverse l'économie du contrat d'engagement en portant atteinte aux conditions d'emploi fondamentales» Jugement 2972 du 02-02-2011 , OEB /M. R. B. et M. D. B.TAOIT.

-«Selon la jurisprudence, telle qu'elle a été notamment dégagée par le jugement 61, précisée par le jugement 832 et confirmée par le jugement 986, il n'y a [...] violation d'un droit acquis que lorsque la modification apportée bouleverse l'économie du contrat d'engagement en portant atteinte aux conditions d'emploi fondamentales qui ont été de nature à déterminer le fonctionnaire à entrer - ou, ultérieurement, rester - en service. Pour trancher la question de l'éventuelle méconnaissance de droits acquis, il importe donc de déterminer si les conditions d'emploi modifiées présentent ou non, selon les termes du jugement 832, un caractère fondamental et essentiel.» Jugement 2682 du 06-02-2008, COI/ Mme R. M. C. S., Mme M. F. F., Mme M. G. B. et M. J. L. T. M TAOIT.

- للتفصيل أكثر انظر:

- GERMOND Laurent «Les principes selon le tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail» ed,A. PEDONE, Paris, France ,2009.p.67.

فقد استبان ترجيح القضاء الإداري الدولي للنظام المختلط من خلال تكييفه للرابطة الوظيفية، بما أنها تضم عناصر مختلفة، فهي ليست ذات طابع عقدي محض ما دام أن الوضع القانوني قد حددته اللائحة وقت التعيين المصاحب لقبول الموظف بالوظيفة بموجب عقد التزام فردي وليس ذو طابع لائحي، بما أن سريان أحكامها رهين إرادة الموظف وإيجاب المنظمة الدولية.

وعليه، ومساندا لطرح بعض أعلام فقه قانون الوظيفة العامة الدولية، أعتقد أن العلاقة التي تربط الموظف بالمنظمة الدولية أساسها عقد بمضمون لائحي لعدة اعتبارات:

- أن العلاقة القانونية لا تنشأ أساسا من تاريخ التعيين وإنما من تاريخ قبول الموظف بأحكام اللائحة والتزامه بها، مثلما أشارت إلى ذلك أغلب اللوائح الأساسية¹ وأكد عليها قضاء المحاكم الإدارية الدولية².

- إذا كان القانون الداخلي للمنظمة الدولية، والتي تعد اللوائح الأساسية لشؤون الموظفين جزء منه، يسمو على العقد، فلا يمكن لهذا الأخير أن يرى النور إلا في ظله، ووفق أحكامه المقيدة للسلطة الإدارية كطرف للالتزام، والتي لا يمكن لها التصرف خارج حدود أحكام اللوائح والتنظيمات الداخلية، وبالنتيجة فإن إرادة الطرفين مقيدة بقانون أسمى من العقد.

- إن التسليم بوجود علاقة عقدية محضة كأساس يبرر وجود رابطة قانونية تجمع الموظف بالمنظمة الدولية، يجانب طبيعة الالتزام كونه يتضمن شرط الإحالة للائحة المحددة للمراكز القانونية والعقد دليله، بل من المستبعد في هذه الحالة فرضية وجود قواعد مكملة لقانون العقد في شكل "أحكام لائحية"، فالأحوط التسليم بمفهوم العقد بمضمون اللائحة.

- القول بأن خطاب التعيين ليس عقدا، وأن الموظف الدولي لا يرتبط بالمنظمة بمقتضى عقد، على اعتبار أن خطاب التعيين ما هو إلا إيجاب من المنظمة موجه للشخص يقتضي الرد بالقبول حتى تتوافق الإرادتين وينعقد الالتزام، طرح، لاشك، انه مخالف للمبادئ العامة التي تحكم العقود، بما أن تكييف خطاب التعيين يمكن أن يأخذ صورتين:

1- «Conformément à l'Article VI, paragraphe 4, de l'Acte constitutif, les membres du personnel sont nommés par le Directeur général. Au moment de la nomination, le Directeur général ou son représentant autorisé notifie, par écrit, à l'intéressé les conditions d'engagement ; cette notification et l'acceptation écrite du titulaire constituent à elles seules le contrat d'engagement.» **Article 4.1, Statut et Règlement du personnel, UNESCO , HRM/SRR/1 2000.**

- «(b) Le texte du Statut et du Règlement du personnel est remis à l'intéressé(e) en même temps que la lettre de nomination. En acceptant la nomination, l'intéressé(e) déclare qu'il/elle a pris connaissance des conditions énoncées dans le Statut et dans le Règlement du personnel et qu'il/elle les accepte.» **Annexe II, Statut ONU ,ST/SGB/2009/6. - Article 4.7, Statut OIT.**

2- تراجع بعض السوابق القضائية في هذا الصدد:

- Jugement n° 68 du 11-09-1964, Pellier , TAOIT.

- Jugement n°376 du 26-10-1970, Touhami. TANU.

الصورة الأولى: أن خطاب التعيين هو وعد بالتعاقد، أي التزام بإرادة منفردة من قبل المنظمة.
الصورة الثانية: هو عقد موقوف على شرط والمتمثل في قبول الموظف بأحكام اللائحة لتكتسبه مركزاً قانونياً.

- إن القول بأن العلاقة لائحية تنشأ بقرار "خطاب التعيين"، تفسير لا يفي بالمطلوب بما أن انعقاد العلاقة بين المنظمة والموظف رهين إرادة هذا الأخير برده على خطاب التعيين وقبوله الالتزام بأحكام لائحة شؤون الموظفين الأساسية¹.

- إذا كان أساس العلاقة القانونية العقد، كيف يمكن تفسير الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها الموظف الدولي، والتي هي في الأصل مقررة بموجب اتفاقيات دولية لم يكن هو طرفاً فيها ولم تحيل إليها بنود عقد الإستخدام.

يبدو للباحث عند تأصيل المسألة، أن مفهوم قانون العقد ينطبق بكل شروطه على هذه الحالة بما أن عقد الاستخدام الدولي يحيل إلى قانون يحكم أطرافه في حالة قيام منازعة، فالعقد هو أساس قيام العلاقة بين الموظف الدولي و المنظمة الدواية و اللائحة هي المنظمة لهذه العلاقة، فالفرق واضح بين الأساس العقدي المنشئ للعلاقة والاساس اللائحي المنظم لها.

والاهم من كل ما سبق، أنه لا يمكن التسليم بتوازن العلاقة بين طرفين مختلفين بطبيعتهما، خاصة إذ تعلق الأمر بتقرير المسؤولية الدولية، فلا تتأسس مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها بسبب تصرفاتهم غير المشروعة إلا بثبوت التبعية القانونية والوظيفية. وبالتالي لا يمكن اسناد المسؤولية الدولية للمنظمة الدولية ما لم تتحقق لها فعلاً صلاحية الرقابة والتوجيه بصفتها سلطة سلمية صاحبة إمتياز.

والأصل أن اللائحة هي من تكشف عن ذلك. كما يجب التفرقة بين الوظائف التي يشغلها الموظفون الدوليون²، إذ يختلف الأمر بالنسبة لموظفي المنظمة الذين لا يشغلون مراكز قيادية بخلاف

1- للقضاء الإداري الدولي موقف مؤيد لهذا الطرح، حيث أعتبر أن العقد مرهون بلوائح الموظفين، من ذلك الحكم الصادر في قضية "Lindsey" عن المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية:

« Le contrat d'engagement du sieur Lindsey, en date du 23 décembre 1949, s'il fixait le traitement annuel de l'intéressé à 17.000 Frs à la date du 1er janvier 1950, portait "vos devoirs et vos droits, en tant que fonctionnaire de l'Union internationale des télécommunications, sont fixés dans le Règlement du personnel et les statuts de la Caisse d'assurance du personnel.

Ainsi, dès son engagement, le requérant se trouvait dans une situation statutaire et réglementaire susceptible d'être modifiée, en principe, par les organes compétents de l'UIT », **Jugement N°209, du le 14 mai 1973, LINDSEY/UIT du le 14 mai 1973.TAOIT.**

2- مثلما هو الحال بالنسبة للأمين العام لجامعة الدول العربية، إذ تنص المادة 2/12 من الميثاق على أنه: « يعين مجلس الجامعة بأكثرية ثلثي دول الجامعة الأمين العام، و يعين الأمين العام، بموافقة المجلس، الأمانة المساعدتين و الموظفين الرئيسيين في الجامعة» ميثاق جامعة الدول العربية، 19 مارس 1945، الوثيقة م13(2001)01-ن(0141) الأمانة العامة .

الموظف الرئيس الذي يعين عادة بقرار صادر عن الجهاز العام (الجمعية العامة أو مجلس المنظمة). وعليه، فإن حرص أغلب الأنظمة القانونية التي تعنى بالوظيفة العامة الدولية على جملة من الإجراءات تتعلق بخطاب التعيين من تبليغ والرد عليه في آجال محددة مع التصريح الكتابي بالقبول بأحكام اللائحة الأساسية لشؤون الموظفين، إنما يراد منه تقرير ضمانات فعلية لمصلحة الموظف تتمثل في إثبات قيام العلاقة، من جهة، وحماية المركز القانوني للمنظمة الدولية من خلال شرط التصريح بالقبول بأحكام اللائحة في صورة إحالة عقدية إلى قانون المنظمة، من جهة أخرى.

فالمنظمة الدولية بمركزها القانوني الممتاز المستمد من إتفاق دولي جسده إرادة الدول لها أن تتصرف وفقا لهذه الإرادة في مواجهة شخص قانوني لا يملك من حدود الإرادة غير تلك التي تتناسب وطبيعة شخصيته القانونية، إذا فشتان بين المركزين.

لذا، وبما أنه لا يوجد تكييف موحد ومتفق عليه لطبيعة العلاقة التي تربط الموظف الدولي بالمنظمة الدولية: «يتعين أن يترك لكل منظمة، في ضوء اعتبارات المصلحة العامة، حرية الأخذ بالتكييف الذي تراه مناسباً وملائماً لتحديد طبيعة العلاقة بينها وبين موظفيها»¹، بخلاف ما ذهب إليه آخرون إلى أن العلاقة ذات طابع عقدي والأمر يتعلق بأحد عقود القانون العام القابلة للتعديل تبعاً لمقتضيات المرفق العام الدولي والتي تختلف في طبيعتها وأحكامها عن عقود القانون الخاص.²

فبالنظر إلى الصلة الوطيدة والمباشرة بين الطبيعة القانونية للوظيفة العامة الدولية والغاية التي انشئت من أجلها المنظمة الدولية تتحدد أنظمة التوظيف الثلاث³. يرى عبد العزيز سرحان بأن النظام القانوني للموظف الدولي يحدده الجهاز التشريعي داخل كل منتظم ويتكون بذلك وضعه القانوني من عناصر حددها القانون القائم وقت تعيينه وأخرى مستمدة من العقد وتنصرف إلى الأوضاع الفردية المتعلقة بكل موظف حسب مركزه⁴.

1- على رأي الأستاذ جمال طه ندا، الموظف الدولي، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 208.

2- عبد العزيز سرحان، القانون الإداري الدولي، ص 125.

3- M.SCHOWOB «Les organes intègres de caractère bureaucratique dans les organisations internationales», Strasbourg, 1982, p.307. Cit p. Louis DUBOIS, «Les conditions juridiques des agents internationaux», Colloque « Les agents internationaux » UNV. d'AIX-EN-PROVENCE du 24 au 26 mai 1984, Faculté de droit, Ed. A.BEDONE, PARIS, 1985, p.10.

4- يتضح بالتحليل أن رأي الأستاذ عبد العزيز سرحان، يستند إلى ديباجة لائحة موظفي الأمم المتحدة التي جاء فيها:

- «Le Statut du personnel énonce les conditions fondamentales d'emploi, ainsi que les droits, obligations et devoirs essentiels du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies. Il pose les principes généraux à suivre pour le recrutement et l'administration du Secrétariat [...] dont l'emploi et la relation contractuelle sont définis par une lettre de nomination conformément aux règles fixées par l'Assemblée générale en application du paragraphe 1 de l'Article 101 de la Charte des Nations Unies» **1er paragraphe, Statut du personnel de l'ONU, Résolution 63/271 du 7 Avril 2009.**

ومهما كان الخلاف حول تكييف العلاقة التي تربط الموظف بالمنظمة الدولية، ومهما كانت طبيعتها، فهي بالضرورة منتجة لآثارها، ومن أهم هذه النتائج، فضلا عن الحقوق والواجبات المترتبة في حق طرفي العلاقة، التزام المنظمة الدولية بالحماية الوظيفية المقررة لمصلحة موظفيها التي تتحدد في ضوئها أسس وضوابط المسؤولية في نطاق الوظيفة العامة الدولية.

المطلب الثاني: الحماية المقررة للموظف الدولي

تتحلى أهمية الحماية الوظيفية، كأثر مباشر انتجه المركز القانوني الذي اكتسبه الموظف الدولي بحكم علاقته بالمنظمة الدولية، من حيث ملازمة لحقوق المنظمة الدولية على صعيد العلاقات الدولية. كما تعتبر من الضوابط الأساسية المقيدة لأحكام المسؤولية في نطاق الوظيفة العامة الدولية، فضلا على أنها من الضمانات الأساسية المقررة لمستخدمي المنظمات الدولية في مواجهة الدول.

فمثلما هو مقرر ضمن الأنظمة الداخلية، فإن الحماية الوظيفية حق ملازم للالتزامات الوظيفية العامة التي لا يمكن أن تتقرر في ذمة الموظف العام إلا بتوافرها كضمانة تحول دون ما من شأنه المساس بشخصه أو أمنه الوظيفي أو أن يعكر صفو البيئة الوظيفية.

فلمفترض أنه لا يمكن لأي جهة، سياسية كانت أم قضائية داخلية أو دولية، تحريك دعوى المسؤولية في حق المنظمة بصفتها الشخصية أو بالتبعية عن تصرفات غير مشروعة صادرة عن أحد موظفيها أو أجهزتها دون أن تتقيد بضوابط الحماية المقررة لمصلحة المنظمة الدولية خاصة تلك المتعلقة بالحصانات الدولية.

وتتجسد الحماية الوظيفية في نطاق الوظيفة العامة الدولية في صورتين: حماية وظيفية داخلية وحماية وظيفية خارجية.

الفرع الأول: الحماية الوظيفية الداخلية

تتحدد صور الحماية الوظيفية الداخلية في نطاق الإدارة العامة الدولية، وما يترتب عنها، خاصة عند ممارسة هذه الأخيرة لسلطتها السلمية في الرقابة والتوجيه المقررة بموجب القانون الداخلي للمنظمة و الضمانات المقررة للموظف الدولي خاصة القضائية منها والمتمثلة في حق منازعة قرارات إدارة المنظمة الدولية أمام المحاكم الإدارية الدولية.

فحق اللجوء إلى المحاكم الإدارية الدولية¹، كهيئة قضائية مختصة في منازعات الوظيفة العامة الدولية²، يجد أساسه في لوائح شؤون موظفي المنظمة الدولية التي تجيز الطعن على الأعمال القانونية لإدارة العامة الدولية التي تمس بمراكزهم القانونية سلبيًا³.

فقد كيفت المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية هذه الحماية على أنها: «لجوء موظفي المرافق العامة والمنظمات الدولية للمحاكم التابعة لها أو التي ترتبط بنظامها، طاعنين في إجراء أو قرار صادر عن السلطة الإدارية السلمية للنظر في ما إذا كان ينضوي على خرق الإلتزامات الناشئة عن عقد الخدمة أو اللوائح الأساسية، وبهدف معالجة آثار ذلك الخرق التي تكون قد أصابت الموظف»⁴.

كما أكدت المحكمة الإدارية للأمم المتحدة على هذا الحق، ضمن نظمها الأساسية، بثبوت صلاحية الرقابة على قرارات إدارة المنظمة الدولية التي تتعلق بشؤون الموظفين لهيئات الطعن بما فيها المحاكم الإدارية الدولية⁵. فيما سلمت المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية بحق الموظف الدولي في طرح دعواه أمام القضاء المختص⁶. وعلى ذلك أرست المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية قضاؤها⁷.

ومن أوجه الحماية الداخلية التي تضطلع بها بعض المنظمات الدولية لمصلحة موظفيها، التدابير التي أقرتها منظمة الأمم المتحدة بخصوص نظام المساءلة الجنائية لموظفي الأمم المتحدة وخبرائها الموفدين في بعثات⁸، منها:

- اتخاذ التدابير الملائمة لاستعادة مصداقية الموظفين والخبراء الموفدين في بعثات متى أثبت التحقيق الإداري، الذي تجريه الأمم المتحدة، أن الادعاءات الموجهة ضد هم لا تستند إلى أساس.

1- يتمسك جانب من فقه القانون الدولي الإداري بضرورة التفرقة بين الحماية الوظيفية و الحماية القضائية كون هذه الأخيرة مقررة حصرا للموظفين الدوليين فيما تتسع الحماية الوظيفية لكل مستخدمي المنظمة الدولية في نطاق العلاقة الوظيفية الداخلية والخارجية على حد سواء. محمد عبد الرحمان إسماعيل الذاري، الحماية القضائية للموظف الدولي في ضوء احكام القضاء الإداري الدولي، مرجع مشار إليه سابقا، ص 140.

2- مثال ذلك: محكمة الوظيفة العامة الأوربية كجهة إختصاص للنظر في منازعات قرارات هيئات المجموعة الأوربية تحت رقابة محكمة العدل الأوربية.

3- من الفقه من يكيف طبيعة الحماية القضائية في نطاق الوظيفة العامة الدولية باعتبارها تطبيقا بمبدأ مسؤولية المنظمة الدولية في تنفيذ التزاماتها في مواجهة موظفيها. للتفصيل ينظر: جمال طه ندا، مسؤولية المنظمات الدولية في مجال الوظيفة العامة الدولية، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 41.

أحمد أبو الوفي، جامعة الدول العربية كمنظمة إقليمية- دراسة مقارنة- دار النهضة العربية، مصر، ط2، 2012، ص465.

4- محمد عبد الرحمان الذاري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 116، بتصرف.

5- راجع حكم المحكمة رقم 5 المؤرخ في 1951/08/25 في HAWRANI ضد الأمين العام للمنظمة.

6- Jugement n°92 du 11-10-1966, Varlocosta / FAO. TAOIT.

7- يراجع: مجموع المبادئ التي اقرتها المحكمة في أحكامها الصادرة في الفترة ما بين 1966 و1978، الامانة العامة لجامعة الدول العربية، ص20.

أورده: محمد عبد الرحمان الذاري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 116.

8- نظام المساءلة الجنائية لموظفي الأمم المتحدة وخبرائها الموفدين في بعثات الوثيقة: (A/66/174) المؤرخة في 2011/05/25.

- لا ينبغي للأدارة العامة أن تتخذ أي قرار ضد موظفيها، بوازع الانتقام أو التهيب، عن ادعاءات تتعلق بقيام غيرهم من موظفي الأمم المتحدة وخبرائها الموفدين في بعثات بارتكاب جرائم خطيرة¹.

الفرع الثاني: الحماية الوظيفية الخارجية

تعد الحماية المقررة للموظف الدولي بموجب ميثاق المنظمة من أهم الضمانات التي تكفل له الأمان الوظيفي الضروري لأداء واجباته المهنية، وتجعله في منئى عن تهديدات الدول، بما فيها دولة جنسيته، بحكم إلتزامها بميثاق المنظمة التي أقرته صراحة بانضمامها له أو بمصادقتها على لوائح شؤون الموظفين، بصفتها عضو في الجهاز العام للمنظمة².

فمن صور الحماية الوظيفية الخارجية، ما جرى عليه العمل بالتزام دولة المقر، استنادا لاحكام إتفاقية المقر، بحماية مستخدمي المنظمة الدولية على الوجه الذي يكفل قيامهم بما اسند إليهم من مهام بنص القانون الداخلي، وباستقلالية تامة، وفي أحسن الظروف، ودون أي عائق أي كان نوعه أو مصدره³.

أما عمليا، فلا يمكن استبعاد تدخل الدول بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في شؤون الموظفين الدوليين، سواء بالضغط على الأمين العام للمنظمة لعزل موظف معين من وظيفته⁴، أو تعيينه في وظيفة خارج المقر الرئيسي للمنظمة أو على مستوى أدنى في سلم الوظائف. فيما لا يتعدى قضاء

1- يشار على وجه الخصوص إلى نشرة الأمين العام المعنونة "الحماية من الانتقام بسبب الإبلاغ عن سوء السلوك والتعاون مع عمليات التدقيق أو التحقيق المأذون بها حسب الأصول". تراجع: الوثيقة رقم (ST/SGB/2005/21).

2- « يتعهد كل عضو في الأمم المتحدة "باحترام الصفة الدولية البحتة لمسؤوليات الأمين العام والموظفين بألا يسعى إلى التأثير فيهم عند اضطلاعهم بمسؤولياتهم». المادة 100 / 2 من ميثاق الأمم المتحدة.
كذلك الشأن بالنسبة للإتحاد الأوربي:

« 7. La Commission exerce ses responsabilités en pleine indépendance. Sans préjudice de l'article I-28, paragraphe 2, les membres de la Commission ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement, institution, organe ou organisme. Ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec leurs fonctions ou l'exécution de leurs tâches. » **Art 31,b de la Constitution de l'Union européenne /, Bruxelles, le 29 octobre 2004 CIG 87/2/04 REV 2.**

وكذلك الوضع بمنظمة العمل الدولية:

- « 5. Chaque Membre de l'Organisation s'engage à respecter le caractère exclusivement international des fonctions du Directeur général et du personnel et à ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de leur tâche. » **Art 9, Constitution de l'Organisation internationale du Travail. Philadelphie le 10 mai 1944.**

3- مثال ذلك: المادة 4 من القسم 21 من إتفاقية المقر المبرمة بين الولايات المتحدة الأمريكية ومنظمة الامم المتحدة 13 فبراير 1946 التي تلزم السلطات الأمريكية باتخاذ ما يلزم من التدابير لضمان حماية موظفي المنظمة.

4- يمكن الإشارة في هذا الصدد إلى قيام الحكومة الفرنسية عام 1983 بطرد 12 موظف لدى UNESCO من جنسية سوفياتية إلى جانب 47 من العاملين ضمن البعثة الدبلوماسية لنفس البلد بحجة تهديد أمنه، يراجع:

-Ch, Rousseau, «*chron des faits internationnaux*,» RGDIP,1970,p.865. D'après DAVID Ruzie ,Op,Cit , p.307.

المحاكم الإدارية الدولية حدود تقرير عدم مشروعية قرار الفصل من الوظيفة، أو النقل التعسفي،
والحكم بالتعويض دون إلزام المنظمة الدولية بإعادة إدماج الموظف المفصول¹.

كما يقع على المنظمة الدولية، أيضا، واجب حماية موظفيها من كل ما من شأنه أن يشكل
إعتداء على أشخاصهم أو ذويهم أو ممتلكاتهم، أو كل ما يمكن ان يقيد حرياتهم حال أداء وظائفهم
الرسمية، بتفعيل قواعد الحصانات والامتيازات المحددة ضمن الإتفاقيات الدولية.² التزام أكدته قرارات
المنظمة ولوائحها الداخلية³، وسلمت به الدول، وأقرته محكمة العدل الدولية⁴ والمحاكم الإدارية
الدولية⁵.

-Jugement n° 191 du 15-05-1972, Ballo/UNESCO. TAOIT

1 - الأحكام: تراجع

-Jugement n°431 de 11-12-1980, ROSEAU/ AIEA. TAOIT.

- للتفصيل في قضية BALLO و Roseau،يراجع:

- David RUZIE, « jurisprudence du tribunal de l'OIT », AFDI, 1972, p.378.

-David RUZIE, « La protection des agents internationaux » Colloque d'aix-en pronence, 1984, Societe
Francaise pour le droit international, ed : PEDONE, Paris, 1985.

2- تم بموجب اتفاقية سلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها، تم إنشاء لجنة متخصصة لتحديد نطاق الحماية القانونية لموظفي الأمم
المتحدة والأفراد المرتبطين بها بمقتضى الفقرة 7 من قرار الجمعية العامة رقم 89/656 المؤرخ في 2011/12/12 للنظر في توصيات الأمين العام
بخصوص تعزيز حماية الموظفين وكذا أفراد المنظمات الإنسانية غير الحكومة. تراجع: الوثيقة رقم A/57/52. نص قرار الجمعية العامة A/64/336
الصادر بتاريخ 1994/12/09.

3- « a) Les agents bénéficient de la protection de l'Organisation pour les actes accomplis par eux dans l'exercice
de leurs fonctions. Ils continueront à bénéficier de cette protection après la cessation de leurs fonctions. »

« [...] La protection accordée peut prendre la forme d'une contribution aux frais occasionnés par la défense
juridique des intérêts de l'agent ou toute autre forme d'aide dans ce contexte. » ART 5bis, & 105bis/1 du Statut
et règlement et instructions applicables aux agents de l'OCDE.

-« Les Communautés assistent le fonctionnaire, notamment dans toute poursuite contre les auteurs de
menaces, outrages, injures, diffamations ou attentats contre la personne et les biens, dont il est, ou dont les
membres de sa famille sont l'objet, en raison de sa qualité et de ses fonctions. Elles réparent solidairement les
dommages subis de ce fait par le fonctionnaire dans la mesure où celui-ci ne se trouve pas, intentionnellement ou
par négligence grave, à l'origine de ces dommages et n'a pu obtenir réparation de leur auteur. » Art24, Le statut
des fonctionnaires des Communautés européennes.

4- أقرت محكمة العدل الدولية صراحة واجب المنظمة الدولية في حماية موظفيها:

-« Pour que l'agent puisse s'acquitter de ses devoirs de façon satisfaisante, il faut qu'il sente que cette
protection lui est assurée par l'organisation et qu'il peut compter sur elle. Afin de garantir l'indépendance de
l'agent et, en conséquence, l'action indépendante de l'Organisation elle-même, il est essentiel que l'agent, dans
l'exercice de ses fonctions, n'ait pas besoin de compter sur une autre protection que celle de l'Organisation (sauf,
bien entendu, la protection plus directe et plus immédiate due par l'Etat sur le territoire duquel il peut se
trouver). En particulier, il ne doit pas avoir à s'en remettre à la protection de son propre Etat. Si tel était le cas,
son indépendance pourrait, contrairement au principe qu'applique l'article IOO de la Charte, se trouver
compromise » Avis CIJ Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, Avis consultatifs: C.
I. J. Recueil 1949, Société d'éditions A. W. SI JTHOFF'S, p.183.

5- « Si, en vertu d'un principe général du droit de la fonction publique internationale (cf. Cour internationale de
Justice, Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, Avis consultatif : C.I.J. Recueil 1949, p.
174), l'O.I.T. a, à l'égard de ses agents, un devoir de protection et d'assistance dans l'exercice de leurs fonctions
ou à l'occasion de l'exercice de celles-ci, le sieur Jurado, contre lequel une action en divorce était poursuivie
devant la juridiction suisse ordinaire, ne se trouvait pas dans un cas où cette mission de protection pouvait ou
devait être exercée » Jugement No 70 du 11.09.1964, Jurado, Cesareo/ OIT. TOIT.

-« Comme le Tribunal a notamment eu l'occasion de l'affirmer dans le jugement 2524, une organisation
internationale a le devoir d'assurer aux membres de son personnel un environnement sûr et adéquat. » Jugement
n° 2706 du 06.02.2008, Mme C. / OMPI. TAOIT.

وبالرجوع إلى قضاء المحاكم الدولية يمكن الإشارة في هذا الصدد إلى الرأي الاستشاري الصادر عن محكمة العدل الدولية بشأن الأضرار التي تكبدها المنظمة. حيث عبرت عن هذه الحماية عند الإجابة عن سؤال جوهري حول ما إذا كان في أحكام الميثاق المتصلة بوظائف المنظمة ما ينص ضمنا على أن لدى هذه الأخيرة سلطات لكفالة الحماية المحدودة لوكلائها؟.

وفي إجابتها الصريحة عن تساؤلها، أكدت المحكمة على أن: «هذه السلطات التي هي بالضرورة قائمة ضمنا وناشئة عن الميثاق. فالمنظمة لدى أدائها لوظائفها قد تجد من الضرورة إسناد مهام خطيرة لوكلائها يؤدونها في أجزاء مضطربة من العالم، لذا وينبغي عليها كفالة الحماية الفعالة لوكلائها، ولا يمكن إلا على هذا النحو أن يضطلعوا بواجباتهم بصورة مرضية»¹.

فلا بد، أيضا، من التأكيد على أن الحماية الوظيفية لا تقتصر على إلزام دول المقر، فقط، بحماية موظفي المنظمة الدولية ضد أي مساس بشخصهم أو ممتلكاتهم، بل يتعدى الإلتزام إلى الأشخاص الخارجيين المتعاملين معها²، بالنظر إلى أن الحماية الوظيفية الخارجية إنما تقررت لمصلحة الوظيفة العامة الدولية، على خلاف الحماية الدبلوماسية المكفولة لكل شخص مقيم خارج إقليم دولة جنسيته³. كما أن الحماية الوظيفية مرتبطة بشخص الموظف الدولي أثناء اداء مهامه بإسم و لمصلحة المنظمة الدولية التي تتبعها. فلا صلة لنظام الحماية الوظيفية بالأنشطة الشخصية التي تستوجب الحماية الدبلوماسية من قبل دولة جنسيته⁴.

- راجع أيضا: حكم المحكمة الإدارية لمنظمة الأمم المتحدة رقم 759 الصادر بتاريخ 26-07-1996 قضية UNRWA/SHEHABI .

1- راجع في هذا الشأن الرأي الاستشاري المشار إليه سابق.

2 - « 1. Le personnel des Nations Unies et le personnel associé, leur matériel et leurs locaux ne doivent être l'objet 2 d'aucune atteinte ni d'aucune action qui les empêche de s'acquitter de leur mandat. 2. Les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées pour assurer la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé. Les Etats parties prennent notamment toutes mesures appropriées pour protéger le personnel des Nations Unies et le personnel associé qui sont déployés sur leur territoire des infractions visées à l'art. 9. » **Art. 7, Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé (UN Sefety) Conclue à New York le 9 décembre 1994.**

3- عمليا، من الصعب وضع حد فاصل بين الحماية الوظيفية والحماية الدبلوماسية للموظف الدولي رغم محاولات الفقه والقضاء الدوليين، يراجع:

- **Jugement No 70**, p.Cit.

- **MOHAMED Bedjaoui**, « *Fonction publique international et influences nationales* », Op,cit. pp.196-197.

4- « Enfin, l'article 1.7 du Statut du personnel dispose que "les privilèges et immunités dont bénéficie l'Organisation internationale du Travail en vertu de l'article 40 de sa Constitution ainsi que des accords intervenus avec des gouvernements en vertu de cet article sont conférés dans l'intérêt de l'Organisation. Ces privilèges et immunités ne dispensent aucunement les fonctionnaires qui en jouissent de s'acquitter de leurs obligations privées, ni d'observer les lois et règlements de police en vigueur. » **Jugement No 70 du 11.09.196**

- رأي سأنده بعض من الفقهاء، من بينهم:

- **Ritter Jean-Pierre**. « *La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale* ». Op,Cit.,p.438.

الفصل الثاني

أحكام مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها

تتجلى أهمية دراسة أحكام مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها لصلتها بالمسؤولية الدولية أولاً والمسؤولية في نطاق الوظيفة العامة الدولية ثانية و اشتراكها في عنصر الموظف الدولي المتعلق به الإخلال بالتزامات المنظمة الدولية .

فالمسؤولية المرفقية قد تتقرر في نطاق القانون الدولي على النحو الذي هو مقرر في النظم الداخلية، غير أنها تتميز من خلال الأساس القانوني التي تستند إليه و طبيعة الوظيفة المسندة للمرفق العام الدولي فضلاً عن الطبيعة القانونية للخطأ المرفقي الذي تتقرر بسببه المسؤولية في نطاق القانون الدولي العام.

لذي، يكون لزاماً، أولاً، تحديد طبيعة وأساس المسؤولية المنظمة الدولية المرفقية على صعيد القانون الدولي، ثم التطرق، ثانياً، بالتفصيل في أحكام دعوى مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها وضوابطها.

المبحث الأول: طبيعة و أساس مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها نطاقها

تتعدد وتختلف الأوضاع القانونية في مجال العلاقات الدولية، وكذا الآثار المترتبة عن تقرير مسؤولية أشخاصها بحسب طبيعة ونطاق الالتزامات المحددة ضمن قواعد وأحكام النظام القانوني الذي يحكمها. هذا من جهة، كما تتحدد المراكز القانونية بحسب طبيعتها وأساسها القانوني من جهة أخرى.

كما تختلف، جذرياً، الآثار المترتبة عن الالتزامات الناشئة عن العلاقات التي تحكمها قواعد القانون الدولي عن العلاقات المعقدة بين شخص دولي وشخص من أشخاص القانون الداخلي، من حيث طبيعة النظام القانوني الذي يحكمها، والقضاء المختص بالنظر في منازعاتها، وإجراءات تنفيذ الأحكام الصادرة بشأنها، والسلطة المكلفة بذلك.

وعليه، سوف أتناول، ضمن هذا المبحث، دراسة طبيعة المسؤولية الدولية مع التركيز على الأساس القانوني لمسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها، بالنظر إلى مختلف النظريات التي أسست لها، للوقوف عند النظرية التي تستجيب لمتطلبات الوظيفة العامة الدولية. كما أن بيان أحكام دعوى

المسؤولية الدولية، يعد ضرورة موضوعية للوقوف عند الضوابط المقررة بالنسبة لدعاوى مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها .

المطلب الأول: طبيعة مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها

لا تقوم مسؤولية المنظمات الدولية إلا في مواجهة أشخاص القانون الدولي، أي في مواجهة دولة أو منظمة دولية أخرى، أو في مواجهة شخص من أشخاص القانون الخاص لحقه الضرر بسبب خطأ صدر عن موظف تابع لمنظمة دولية، ناهيك عن حق هذه الأخيرة في الرجوع على متبوعها بالمساءلة القانونية بحسب طبيعة الخطأ وجسامته والآثار المترتبة عنه.

فإذا كانت المسؤولية الدول، على الصعيد الدولي، لا تقوم إلى على اساس مخالفتها لإلتزاماتها الدولية في صورة تصرفات غير مشروعة صادرة عن ممثليها، هيئات كانت أم دبلوماسيين، فلا شك أيضاً، أنه لا تتقرر مسؤولية المنظمة الدولية، بالتبعية، إلا عن عن الأعمال غير المشروعة الصادرة عن موظفيها أو الاجهزة التابعة لها. لذا، فإن تكييف طبيعتها يستوجب النظر وتحديد ما إذا كانت متماثلة في طبيعتها، صورها وأساسها، مع تلك الخاصة بالدولة.

إذا كانت المنظمة الدولية، في إطار ممارستها لوظيفتها الدولية، مجبرة على التعامل، في إطار علاقاتها الدولية مع غيرها من أشخاص القانون الدولي، بأن تفي بالتزاماتها الدولية فلا يمكن لها ذلك إلا بضمان حسن إدارة شؤونها الداخلية على الوجه الذي يضمن فعالية واستمرارية أدائها، لذا كان لها أن تستخدم مجموعة من الموظفين الذين تعهد إليهم، بالوكالة، القيام بالتزاماتها الدولية، ومن ثم فمن المتوقع أن يأتي هؤلاء الموظفون أعمالاً غير مشروعة يترتب عنها أضراراً في حق الغير.

لقد حاول فقهاء القانون الدولي صياغة تعريف جامع مانع للمسؤولية الدولية، فمنهم من اقتصرها على الدولة باعتبارها الشخص القانوني الدولي الوحيد، تأثراً منهم بالمفهوم التقليدي للمسؤولية الدولية، و من ذلك الأستاذ " بادوفان" الذي يعرفها على أنها: « نظام قانوني يترتب، بمقتضاه، على الدولة التي اقترفت فعلاً مخالفاً للقانون الدولي التعويض عن الأضرار التي لحقت بدولة أخرى معتدى عليها»¹.

كما عرفها الفقيه " أنزلوتي" على أنها: « تنشأ نتيجة لتصرف غير مشروع هو بوجه عام انتهاك لالتزام دولي»، فيما يرى " روسوا" أن: « المسؤولية الدولية تولد من فعل يخالف قاعدة من قواعد القانون، وهذا الفعل يكون تصرفاً إذا كان اللتزام بالامتناع عن عمل أو امتناعاً إذا كان اللتزام بإتيان

1- أورد، عبد المالك يونس محمد، مسؤولية المنظمات الدولية، ص 136.

عمل ما»¹، و يوجز "كلايد ايجلنتون" تعريف المسؤولية الدولية على أنها: «المبدأ الذي ينشئ الالتزام بالتعويض من كل من خرق القانون الدولي»².

ومن الفقه العربي من حدد مفهوم المسؤولية الدولية على أنها: «الإخلال بالواجبات الدولية، أو انتهاك الحقوق المدونة في المعاهدات»³. فيما يعرفها "الغنيمي" بأنها: «نظام قانوني يكون بمقتضاه على الدولة التي ينسب إليها فعل غير مشروع طبقاً للقانون الدولي، التزام بإصلاح ما ترتب عن ذلك حيل الدول التي ارتكبت الفعل ضدها»⁴.

كما عرفت اللجنة التحضيرية للمؤتمر المنعقد بشأن تدوين قواعد القانون الدولي على أنها: «تتضمن الالتزام بإصلاح الضرر الواقع إذا نتج عن إخلال الدولة بالتزاماتها الدولية، ويمكن أن تتضمن، طبقاً للظروف وحسب المبادئ العامة للقانون الدولي، الالتزام بتقديم ترضية للدولة التي أصابها الضرر في أشخاص رعاياها في شكل اعتذار يقدم بالصورة الرسمية وعقاب المذنبين»⁵.

ومع تمدد مجالات العلاقات الدولية وتعدد أطرافها لاسيما بعد الاعتراف للمنظمة الدولية بالشخصية القانونية الدولية، اتجه الفقه إلى توسيع دائرة أشخاص النظام القانوني الذي يحكم المسؤولية الدولية ليتوافق العديد من الفقهاء علماً أنها: «أوضاع تترتب عن ارتكاب دولة أو شخص آخر من أشخاص القانون الدولي فعل يستوجب المساءلة وفق أحكامه. وبالتالي فهي جزء قانوني يترتب عن عدم الوفاء بالالتزامات الدولية مما يتطلب على الشخص إصلاح الضرر لصالح من كان ضحية لتصرفه غير المشروع»⁶.

ولقد عرف مفهوم المسؤولية الدولية وأساسها القانوني تطوراً ملحوظاً من حيث أن نظامها القانوني استوعب شخص المنظمة الدولية بعد الإعراف لها بالشخصية القانونية الدولية بغض النظر عن الاختلاف في وجهات النظر حول طبيعتها وأساسها القانوني، إذ يعتمد البعض نظرية الخطأ

1- تعريف تباناه في رسالة له سنة 1902 «Teoria generale dello rresponsabilito stato nel din internatizionale.» وكذلك في «Cours de droit international , 1955.vol.2 p.385. : p.96 : أورد: محمد عبد العزيز أبو سليخة، المسؤولية الدولية عن تنفيذ قرارات الأمم المتحدة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، جانفي 1978، ص 70-71.

2- Clyde Eagleton, « The rresponsabilite of states in international law » kraus reprint g.new york.1970.p.3&22. أورد: محمد عبد العزيز أبو سليخ، الرسالة المشار إليها سابقاً، ص 71.

3- على ماهر، القانون الدولي العام، مطبعة الاعتماد، مصر، 1964، ص 367. أورد: محمد عبد العزيز أبو سليخة، المرجع السابق، ص 72.

4- الأحكام العامة لقانون الأمم، ص 868.

5- انعقد المؤتمر بشأن تدوين قواعد القانون الدولي عام 1930، انظر: عبد المالك يونس محمد، المرجع السابق، ص 136. محمد عبد العزيز أبو سليخة، مرجع سابق، ص 68.

6- أنظر: محمد حافظ غانم، المسؤولية الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر 1962، ص 227. محمد طلعت الغنيمي، الوسيط في القانون الدولي، قانون السلام، ص 439.

كمبرر لقيامها، في حين يؤسس لها البعض الآخر وفق نظرية المخاطر، فيما يتبنى غيرهم نظرية مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه¹.

فبشوت مخالفة الموظف الدولي التابع للمنظمة الدولية تلحق هذ الأخيرة تبعاته القانونية المقررة بموجب أحكام النظام القانوني الذي يحكم مركزها القانوني الدولي، الذي تتحدد قواعده ضمن المصادر المختلفة، والمتعددة، التي تمتد بأصولها إلى قواعد القانون الدولي العام. كما قد يجد أساسا له ضمن قواعد القانون الداخلي أيضا.

فالأصل، أن يسند خطأ الموظف (عمل غير مشروع) بناء على مخالفته للإلتزامات التي يفرضها النظام القانوني الذي يحكم المركز القانوني للمنظمة الدولية، والذي يرتب مسؤوليتها الدولية، فضلا عن إخلاله بواجباته المقرر بموجب ذات النظام الذي يحكم مركزه القانوني ويحدد التزاماته الوظيفية التي يجب عليه مراعاتها في علاقته مع إدارة المنظمة التي يتبعها.

وكنتيجة مباشرة لإخلال الموظف الدولي بواجباته الوظيفية، تقوم علاقة قانونية جديدة بين المنظمة الدولية والشخص الدولي المتضرر، في صورة التزام دولي بتحمل تبعات تصرف الموظف غير المشروع وما ترتب عنه من أضرار. التزم يتقرر محله وأطرافه وفق أحكام المسؤولية الدولية التي تجد أساسها، حتما، ضمن قواعد القانون الدولي².

ويجب الإشارة في هذا الصدد، إلى أن بعض من شراح القانون الدولي لا يعتدون بقواعد القانون الداخلي للمنظمة الدولية ولا يميزون التذرع بها لتحلل المنظمة الدولية من مسؤوليتها عن أعمال وتصرفات موظفيها غير المشروعة حيال باقي أشخاص القانون الدولي، بل حتى بالنسبة للأخطاء الصادرة عن الأجهزة التابعة لها، إذ أن تقدير مشروعية تصرف الموظف الدولي، من وجهة نظرهم، لا بد وأن يستند إلى أحكام القانون الدولي ولا يمكن الدفع بمشروعية التصرف استنادا لأحكام قانونها الداخلي على اعتبار أن هذا الأخير لا ينتمي بقواعده للقانون الدولي العام.

وبصورة أوضح، فإنه حتى وإن كان الفعل الصادر عن الموظف الدولي مشروعاً وفقاً للقانون

1- الملاحظ من خلال تحليل الآراء الفقهية المختلفة أنها تتوافق حول عناصر محددة لتعريف المسؤولية الدولية، كونها:

- نظام قانون قائم بذاته له قواعده و أحكامه المستقلة و أشخاصه المخاطبين بها.

- تنشأ نتيجة انتهاك الإلتزامات الدولية.

فيما تختلف حول النتائج المترتبة عن قيام المساءلة الدولية، اتجاه يكتفي بالمطالبة بالتعويض، وآخر تجاوز مسألة التعويض إلى إصلاح الضرر بما أن إصلاح الضرر أوسع من التعويض الذي هو جزء من الأول، و سوف نعالج هذه المسألة لاحقا عند التطرق للآثار المترتبة عن مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها وطرق تسويتها.

2- جمال طه ندا، مسؤولية الموظف الدولي في مجال الوظيفة العامة الدولية، ص57.

الداخلي للمنظمة لدولية، فهذا لا يعفي المنظمة الدولية من المسؤولية متى كان عملا غير مشروع وفق القانون الدولي، فالعبرة بمطابقتها لقواعد هذا الأخير دون سواها.

كما أنه ليس ثمة ارتباط أو تلازم بين المسؤولية الدولية في القانون الدولي والقانون الداخلي. فبحسب هذا الطرح، فإن القانون الدولي يقتصر في الغالب على تقرير عدم مشروعية التصرف ومخالفته لأحكامه، والحكم المتعلق بالتعويض عن الأضرار التي أصابت الأشخاص الدوليين الآخرين نتيجة تصرف الموظف الدولي. كما لا يستهدف هذا القانون التصرف بإلغائه، بحيث لا مجال لدعوى الإلغاء في نطاق المسؤولية الدولية مثلما هو الحال عليه في القانون الوطني¹.

رأي يخالفه عدد من فقهاء الغرب²، حيث يصرون على أنه لا مجال للفصل بين القانون الداخلي للمنظمة³، متى كان ذلك نتاج إرادة اتفاقية دولية ذات طبيعة شارعة، وبين القانون الدولي. فالمسؤولية الدولية مهما كان أساسها القانوني أو طبيعة قواعدها وأحكامها فالعبرة بمراعاة قواعد العدالة والإنصاف التي تقتضي توفير الضمانات الكافية لحماية المضرور بتمكينه من مساءلة المنظمة الدولية عن أخطاء موظفيها واستيفاء حقه بجزر الضرر.

إن التمسك بفكرة استبعاد قواعد القانون الداخلي للمنظمة الدولية من دائرة أحكام المسؤولية الدولية، بحسب إعتقادي، طرح يشوبه عوار ولا يعول عليه، بما أن عدم الاعتداد بـ"قانون المنظمة الدولية" - مثما أصطلح على تسميته فقها - لتقدير مدى مشروعية الفعل الصادر عن الموظف الدولي يعدم من الأساس مبدأ وحدة النظام القانوني. فالمسلم به قانونا وقضاء أن النظام القانوني الذي يمنح سلطة ممارسة الاختصاص هو ذاته الذي يحدد نطاقها و يحكم آثارها.

فإذا طبقت، بوجه الإطلاق، قاعدة عدم الاعتداد بقواعد القانون الداخلي للمنظمة الدولية، فذلك يؤدي إلى حرمان "المضرور" من امكانية إثبات عدم مشروعية التصرف استنادا لقانون وضعته المنظمة وألزمت نفسها وموظفيها بأحكامه، وتجاوزا لقاعدة الخاص يقيد العام ولا يلغيه، و إهدارا لضمانة قانونية مقررة لمصلحة الطرف الضعيف في العلاقة.

كما أن استبعاد قواعد القانون الداخلي للمنظمة يستتبع، موضوعيا، استبعاد إمكانية تطبيق نظرية مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه لقيام مسؤولية المنظمة عن أعمال موظفيها غير المشروعة والتي تستلزم توافر شرطين:

1- عبد العزيز سرحان، القانون الدولي العام، ص378. محمد طلعت الغنيمي، قانون السلام، ص867.

2- منهم: " باستيد باسدافان"، " بول رويتر" و " دافيد روزي"، " بلاتي آلان"، انظر: مصادر قانون الوظيفة العامة الدولية ضمن الباب الأول.

3- يصفه البعض بـ" القانون الدولي الإداري"، منهم الفقيه: محمد عبد العزيز سرحان، في دراسته المعنونة بـ" القانون الدولي الإداري"، مرجع سبق ذكره.

الشرط الأول: اثبات وجود علاقة تبعية بين المنظمة و الموظف الدولي، والتي لا يمكن أثباتها إلى بالاستناد إلى أحكام القانون الداخلي للمنظمة الدولية.

الشرط الثاني: إثبات وقوع خطأ من الموظف الدولي حال تأدية وظيفته أو بسببها. ولا يتحدد نطاق الوظيفة التي يشغلها هذا الموظف إلا بالرجوع لأحكام اللائحة، حيث تعد هذه الأخيرة جزء من القانون الداخلي للمنظمة.

وعليه، فإن نشوء الحق في التعويض مرتبط أساساً بإثبات الضرر وعلاقته السببية بالخطأ مع نسبة الخطأ للموظف الدولي، كما لا تتقرر مسؤولية المنظمة الدولية بالتبعية إلا بإثبات وجود علاقة قانونين تربطها بالموظف الصادر عنه الخطأ، والإثبات في هذه الأحوال لا يقوم إلى بالاستناد إلى القانون الذي نشأت في ظلله هذه العلاقة ولا يخرج عن كونه القانون الداخلي للمنظمة الدولية حيث اللوائح الأساسية، المتعلقة بشؤون الموظفين، المحددة لطبيعة العلاقة ونطاق الالتزامات المنبثقة عنها تعد جزءاً منه.

إن التسليم بفكرة عدم الاستناد إلى قانون المنظمة الدولية لإثبات مشروعية أو عدم مشروعية الفعل الصادر عن الموظف الذي نتج عنه الضرر، في اعتقادي، طرح يجانب المنطق القانوني. كما أنه، ومتى كان تصرف الموظف الدولي موافقاً، سواء لأحكام القانون الدولي أو الأنظمة الداخلية للمنظمة الدولية، وتسبب بضرر للغير، فلا شك أنها لا تقوم المسؤولية الدولية إلا على أحد ثلاثة أسس:

أ. أساس مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه والتي لا تتحقق إلا بنسبة الخطأ الذي أتاه الموظف الدولي للمنظمة الدولية التي يتبعها.

ب. أساس نظرية المخاطر والتي تكفي بإثبات الضرر متى تبين أن نشاط المنظمة الدولية بطبيعته خطر، فإخفاً، وفق لهذه النظرية، مفترض.

ت. أساس مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال جهازها التشريعي وفق لما هو مقرر في الأنظمة الداخلية استناداً لمبدأ مسؤولية الدولة عن أعمال سلطاتها الثلاث، إذ ما كان ليقع الضرر لولا إجازة الجهاز التشريعي المسبقة لتصرف أتاه الموظف الدولي بإصداره لوائح تعنى بمهام و اختصاصات موظفي المنظمة.

وعليه، فإن الطبيعة القانونية لمسؤولية المنظمة الدولية تحددها أحكام المسؤولية الدولية التي تعنى كل أشخاص القانون الدولي . كما أنها هي مماثلة لطبيعة مسؤولية الدولة على الصعيد الدولي، من حيث أنها مسؤولية ذات طابع قانوني تتعلق بالأفعال الصادرة عن شخص قانوني دولي أو منسوبة إليه

بالتبعية، والمخالفة لإلتزاماته الدولية، فيما تسند مشروعية تقريرها إلى قواعد القانون الدولي دون سواه. هذا في ما يتعلق بطبيعة مسؤولية المنظمة الدولية، فعلى أي أسسا تتقرر هذه المسؤولية؟ وما هي صورها؟.

المطلب الثاني: أساس مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها

إن البحث في أساس المسؤولية الدولية من أهم المواضيع التي أولاها الفقه والقضاء الدولي عناية خاصة، وتجاذبتها اتجاهات ونظريات متعددة ومختلفة على مدار حقبة طويلة من الزمن، أما بالنسبة لمسؤولية المنظمات الدولية على وجه الخصوص، فقد أثبت واقع العلاقات الدولية، في عديد من المناسبات، تفعيل أحكامها القانونية، بخاصة المسؤولية الناتجة عن الأعمال غير المشروعة الصادرة عن الموظفين الدوليين، بالنظر لأهمية الدور الذي تقوم به المنظمة الدولية في إطار علاقاتها الدولية.

إختلفت النظريات وتعددت، منها من استندت على أساس الخطأ مع وجوب إثبات وقوع الضرر والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر، فيما اشترطت أخرى ضرورة إثبات الضرر. كما ركزت غيرها على قاعدة التعسف في استعمال الحق. أما عن النظرية الأكثر قبولا لدى فقه قانون الدولي، وأكثرها استجابة وانسجاما مع النظام القانوني للوظيفة العامة الدولية، لم يستقر أي الإتجاهات على توافق حول نظرية بعينها، بالنظرا إلى المركز القانوني الدولي الذي تتمتع به المنظمة الدولية.

فتمتد نظرية تمتد بأصولها إلى العصور الوسطى، سبقت نظريات أخرى. خاصة تلك التي تقوم على مبدأ تضامن الجماعة (المسؤولية الجماعية)، و قد نثار التساؤل، في مرحلة لاحقة لتنظيم الدولي، إلا أنها أثارت التسائل حول ما إذا كان هذا الأساس صالحا لأن تنهض عليه مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها غير المشروعة.

كما أنه، ومع التطور الذي شهدته العلاقات الدولية من أحداث جعلت من مسؤولية المنظمات محل الإهتمام الفقه، حيث ارتى فريق ضرورة الرجوع إلى نظرية الخطأ، وهو الأسلم والأحوط، من وجهة نظرهم، لبساطتها وسهولة تطبيقها، مع إعمال قاعدة مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه متى توافرت شروطها¹. فيما تمسك فريق نظرية المخاطر.

ونظر لتعدد النظريات و تباين مبرراتها، يكون لزاما التفصيل في النظريات الثلاث التي إعتدها الفقه كأساس قيام مسؤولية المنظمات الدولية عن أعمال موظفيها. وهي نظرية التضامن، ونظرية الخطأ، ونظرية مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه.

1- جمال طه ندا، رسالة دكتوراه مشار إليها سابقا، ص59.

أولاً: نظرية التضامن

تقوم هذه النظرية على مبدأ أن يلتزم بتعويض الأضرار من هو وراء محدث الضرر أو إلى جانبه وهي الجماعة التي تتحمل تبعات الخطأ الذي أتاه العضو المنتمي إليها ومن ثمة فالمفترض أن تكون هناك صلة قائمة بين أعضاء الجماعة¹.

فالمسؤولية على أساس التضامن، المفترض، بين كافة أعضاء الجماعة التي وقع الفعل الضار من أحد المنتمين إليها مؤداها، أن تتحمل الجماعة، بالتضامن، عبئ الآثار المترتبة عن الفعل الضار وتحمل جزء من تبعاتها إلى جانب العضو المرتكب للفعل المتسبب في الضرر الذي لحق عضو من أعضاء جماعة أخرى.

إلا أن الإشكال المثار في هذا الصدد يتعلق بمدى إستجابة هذه النظرية وصلاحيتها لأن تكون اساساً لمسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها بالنظر للتطور الذي شهدته العلاقات الدولية وما صاحبها من تعديلات على النظام القانوني للمسؤولية الدولية.

وأرى انه من المستبعد أن تجد هذه النظرية مكاناً لها في نطاق المسؤولية الدولية للمنظمات الدولية، فقد تجد هذه النظرية مجالاً لها ضمن النظم القانونية الدولية ذات الصلة بالتأمينات الدولية على الأنشطة الخطرة²، خاصة في مجال نقل وصنع المواد الخطرة، كما يمكن أن تجد لها مكان ضمن الأنظمة الداخلية ذات العلاقة بالتأمين التضامني.

ثانياً: نظرية المخاطر

نتيجة للتطور العلمي الهائل وما صاحبه من مخاطر، إتجهت بعض الأنظمة القانونية الداخلية باتجاه تبني هذه النظرية التي تأخذ بمبدأ تحمل التبعة كأساس لمسؤولية الدولة عن انشطتها الخطرة. نظرية تقوم على عنصر الضرر دون حاجة إلى إثبات وقوع الخطأ. فبحسب احكام هذه النظرية فإن المسؤولية تقوم على افتراض وقوع الخطأ بالنظر لخطورة النشاط بطبيعته.

1- جمال طه ندا، مرجع سابق، ص 59.

2- مثال ذلك: اتفاقية لندن دولية لمنع تلوث مياه البحر بالنفط لعام 1954/4/26 بدأ نفاذها في 1958/7/26م و عدلت عام 1962 ، 1969 ، 1971، واتفاقية بروكسل المؤرخة في 1969/11/29م الخاصة بالمسؤولية المدنية عن التلف الناتج عن التلوث بالنفط و التي عيّنت بمعايير تساعد على تقدير وتحديد التعويض الكافي والمناسب لجبر أضرار التلوث بالنفط و ضمانة تعويض كل من ملاك ناقلات النفط والجهات التي لحقها الضرر من التلوث، اتفاقية بروكسل 1971/12/28 المنشئة للصندوق الدولي للتعويض عن أضرار التلوث بالنفط بمصادر دخل تتمثل في اشتراكات الجهات المستوردة للنفط في الدولة المنضمة لهذه الاتفاقية يدفع مبالغ التعويض أو لتكملة التعويض المناسب إذا ما عجز ملاك الناقلة عن ذلك أو لم يدفعوا التعويض كاملاً أو في الحالة التي لم يتم فيها سداد التعويض كاملاً بسبب أعمال مبدأ تحديد المسؤولية بمبلغ أقل أو إذا كان التأمين غير كاف لتعويض المضرور تعويضاً كاملاً. و كذلك الاتفاقية الدولية لمنع التلوث من السفن التي انعقدت بلندن في 1973/11/2، اتفاقيات أقرت مبدأ المسؤولية بالتضامن في نطاق محدد من الأنشطة الدولية.

فالمسؤولية على أساس المخاطر إنما تقوم بمجرد إثبات الضرر الناتج عن الخطأ المفترض، وبالتالي فهي مسؤولية موضوعية بالاساس، لذا لاقت هذه النظرية قبولا لدى الفقه والقضاء الدوليين، ورغم صلاحيتها، على الأقل على مستوى النظري، إلا انه يرد عليها بعض التحفظات، في حالة ما إذا تم إعمالها في نطاق الإدارة العامة الدولية، ومن أهمها:

- أنه لا يمكن أن تجرد النظرية لها مجالاً للتطبيق إلا بالنسبة للأنشطة ذات الطابع العسكري أو التكنولوجي الموكل لبعض المنظمات الدولية والتي تعد بطبيعتها خطرة مثل: أنشطة حفظ الأمن ورعاية السلم في المناطق المتوترة، أو تطبيق قواعد منع الإشتباك على الحدود المتنازع عليها، أو الرقابة على تنفيذ خطط المساعدات الإنسانية في المناطق التي تشهد النزاعات مسلحة، وما يمكن أن ينجر عنها من أخطاء قد تصدر عن وكلاء المنظمة وما يترتب عنها من مسؤولية دولية.

- من المستبعد أن تستدعي نظرية المخاطر لتقرير مسؤولية الإدارة العامة الدولية ذات الطابع إداري أو الفني في مواجهة موظفيها لتقرير مسؤوليتها عن أعمالها القانونية.

ثالثاً: نظرية الخطأ¹

إن مناط المسؤولية على أساس الخطأ هو اتيان الشخص الدولي تصرفات غير مشروعة ترتب عنها ضرر ألحق بشخص آخر، وهذا العمل غير المشروع قد يكون متعمداً أو مجرد إهمال، كما قد يأخذ شكلاً إيجابياً يتمثل في القيام بعمل يحضّر القانون الدولي إتيانه أو شكلاً سلبياً في صورة امتناع عن أداء واجب ملزم القيام به بموجب أحكام هذا القانون.²

وبما أن المنظمة الدولية، بوصفها شخصاً من أشخاص القانون الدولي، تباشر وظائفها عن طريق موظفيها، فقد يرتكب هؤلاء من الأخطاء ويتسببون في أضرار بحق الغير ما يستدعي مساءلة المنظمة الدولية. فالغالب أن مسؤوليتها إنما تكون "مسؤولية الخطأ"، غير أن هذا لا يعني أن تتحمل المنظمة كافة أخطاء تابعيها وبصورة مطلقة، بل يجب التفرقة بين الخطأ الشخص والخطأ المرفقي.

1- يرجع الفضل في نقل نظرية الخطأ من مجال القانون الداخلي إلى القانون الدولي إلى الفقيه الهولندي "GROTIUS" الذي أقام المسؤولية الدولية على أساس خطأ الأمير، يعرف الخطأ بأنه: «عمل أو امتناع عن عمل شيء ما، من شأنه إحداث ضرر بالآخرين يلزم من ارتكبه بالتعويض»، وأورد: غسان شاكر محسن أبو طيخ، تعويض الموظف الدولي عن الضرر الناشئ عن خطأ المنظمة الدولية، منشورات الحلبي الحقوقية، ط 1، بيروت، لبنان، 2011، ص 72، نقلاً عن احمد فوزي عبد المنعم، المسؤولية الدولية عن البث الإذاعي عبر الأقمار الصناعية في ضوء أحكام القانون الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 103.

2- ورد في التقرير الرابع لسنة 1959 الذي قدمه السيد/ " جارسيا أمادور" إلى لجنة القانون الدولي ما يفيد الأخذ بنظرية الخطأ كأساس للمسؤولية، للتفصيل في التقرير لتقرير لجنة القانون الدولي لسنة 1959 يمكن الرجوع إلى: محمد عبد العزيز أبو سخيلة، رسالة الدكتوراه مشار إليها سابقاً، ص 14.

إن الوقوف عند هذه التوصيفات التي تتحدد من خلالها طبيعة للتصرف الصادر عن الموظف الدولي يترتب عنه إما مساءلة الموظف على أساس خطأه الشخصي أو أن ينسب الخطأ للمنظمة الدولية، فالمسؤولية لا تترتب قبل المنظمة الدولية إلا إذا ارتكب الموظف التابع لها عملاً غير مشروع مرتبط بوظيفته.

فقيام مسؤولية المنظمة الدولية على أساس الخطأ يقتضي توافر جميع أركانها وهي: الخطأ (العمل غير المشروع) الصادر عن الموظف الدولي والضرر الناتج عنه، وعلاقة سببية بين الخطأ والضرر. فضرورة توافر العناصر الثلاث ميزة تنفرد بها المسؤولية على أساس الخطأ وما ترتبه من أحكام تختلف عن غيرها من صور المسؤولية في نطاق العلاقات الدولية.

وعليه إن الاعتماد على الخطأ كأساس لتقرير المسؤولية في نطاق الوظيفة العامة الدولية يتطلب التفرقة بين الخطأ الشخصي الذي يسأل عنه الموظف الدولي شخصياً والخطأ المرفقي الذي على أساسه تتقرر مسؤولية المنظمة الدولية بالتبعية، مع بيان حالات مساءلة المنظمة الدولية والموظف الدولي معاً وتحديد الأحكام الخاصة بنظرية مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه.

التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي .

يعرف الخطأ الشخصي بأنه الخطأ المنسوب للموظف الدولي والمسؤول عنه مسؤولية شخصية، بينما يعرف الخطأ المرفقي بأنه الخطأ الذي ينسب إلى المرفق العام الدولي (المنظمة الدولية) إذ تقع المسؤولية على عاتقه وحده¹.

وتتضح من الوهلة الأولى نتائج التفرقة من خلال اختلاف جهة الاختصاص القضائي الناظر في دعوى المسؤولية. فالدعوى المبنية على أساس الخطأ الشخصي للموظف الدولي - بالنسبة للمسؤولية المدنية والجزائية- تدخل ضمن اختصاص القضاء الداخلي للدول، طبقاً لقواعد الاختصاص الموضوعي، وفي حدود ما تقرره أحكام وقواعد القانون الدولي، وبالخصوص، إتفاقيات الحصانات وإميازات المنظمة الدولية، واتفاقيات المقر وما تفرع عنها من الأحكام التي تنظم علاقة المنظمة الدولية بدولة المقر².

1- عبد المالك يونس محمد، مسؤولية المنظمات الدولية، مرجع سابق الإشارة إليه، ص148.

2- استناداً المبدأ المقررة ضمن القواعد الإجرائية الجزائية و المدنية، التي تنعقد بموجب اختصاصات القضاء الوطني للنظر في الجرائم الواقعة على إقليم الدولية و تأكيداً على سيادة الدولة على إقليمها، يختص القضاء الجزائري بالنظر في الجرائم الواقعة على إقليم دولة المقر أي كان مرتكبها، ما لم يتدرع بحصانته.

تنص المادة 37 من قانون الإجراءات الجزائية على أنه: « يتحدد الإختصاص المحلي لوكيل الجمهورية بمكان وقوع الجريمة، و بمكان إقامة الاشخاص المشتبه في مساهمتهم فيها أو مكان الذي تم في دائرته القبض على أحد هؤلاء الاشخاص حتى و لو حصل هذا القبض لسبب آخر.».

أما المسؤولية القائمة على أساس الخطأ المرفقي "للمنظمة الدولية"، فتخضع لاختصاص القضاء والتحكيم الدوليين متى كان النزاع بين شخصين من أشخاص القانون الدولي (المنظمة الدولية المنسوبة إليها الخطأ و منظمة دولية أو دولة أخرى بصفتها المباشرة أو حماية لمصلحة أحد رعاياها الذي لحقه ضرر جراء الخطأ الصادر عن الموظف والمنسوب إلى المنظمة الدولية المدعى عليها).

فالتفرقة بين الوضعين مرده أن المسؤولية التي تقع على عاتق المنظمة الدولية جراء الأضرار التي تلحق بالغير نتيجة تصرفات موظفيها غير المشروعة لا يمكن أن تستوعبها الأنظمة القانونية الداخلية والتي تتميز وتختلف أحكامها تبعاً لطبيعة المركز القانوني الذي يتمتع به المرفق العام الدولي في ظل قواعد القانون الدولي.

ولما كان الموظف الدولي هو الوكيل الذي تعبر، من خلاله، المنظمة الدولية عن إرادتها في علاقتها مع الغير، فإن البحث عن معيار للتمييز بين الخطأ الشخصي للموظف، والخطأ المرفقي، يفيد، لا شك، في تحديد من يتحمل تبعات دعوى المسؤولية. إذ يرى البعض من الفقه أن تتحمل المنظمة الدولية مسؤولية كل الأخطاء الصادرة عن موظفيها إذا كانت مرتبطة بوظائفهم ارتباطاً مكانياً، أو زمنياً، أو سببياً¹. أما الأخطاء المرتكبة خارج نطاق الوظيفة التي يشغلها الموظف، والمتصلة بحياته الخاصة، فتنتفي، بالضرورة، مسؤولية المنظمة الدولية، فيما يتحمل الموظف (الفرد العادي) تبعات خطأه².

إلا أنه، ومن وجهة نظر البعض الآخر³، لا يؤخذ، بصفة مطلقة، بشرط "صلة الخطأ بالوظيفة" لتقرير مسؤولية المنظمة الدولية المرفقية، إذ يمكن النظر إلى الغاية المستهدفة من التصرف ذاته. فإذا تصرف الموظف الدولي بهدف تحقيق أغراض مشروعة تدخل في صميم اختصاصات وصلاحيات المنظمة الدولية التي يعمل لصالحها، وترتب عنه ضرر نتيجة الخطأ خارج صلاحيته، فلا شك أن هذا

كما تنص الفقرة الأولى من المادة 710 على أنه: «لا يتم تسليم الأجنبي في حالة ما إذا كان موضوع متابعة في الجزائر أو كان قد حكم عليه فيها وطلب تسليمه بسبب جريمة مغايرة إلا بعد انتهاء المتابعة أو بعد تنفيذ العقوبة في حالة الحكم عليه» الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 08-06-1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية. المعدل و المتمم. الجريدة الرسمية رقم 1969/80.

1- يقصد بالارتباط المكاني هو أن يرتكب الخطأ داخل مياي هيئات المنظمة أو باستعمال الوسائل التي تستعين بها المنظمة لأداء وظائفها، بينما يعني الارتباط الزمني أن الخطأ وقع أثناء فترة الدوام الرسمي، أما الارتباط السببي مفاده أن لو لا الوظيفة لما ارتكب الموظف الخطأ، كأن يقوم الموظف بالاعتداء على أحد الأفراد داخل المنظمة ظناً منه أنه سارق لدخوله مكتبه رغم المنع المعلن لكل شخص أجنبي. انظر: عبد الملك يونس محمد، المرجع السابق، ص 153.

2- انظر: سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض و طرق الطعن في الأحكام، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، مصر، 1977، ص 297.

3- جمال طه ندا، المرجع السابق، ص 77.

الخطأ مرفقي بطبيعته، ولا يسأل عنه الموظف شخصياً، بغض النظر عن تكييفه كخطأ تأديبي يستوجب المساءلة التأديبية.

أما إذا كان الموظف يهدف، بتصرفه، تحقيق غرض شخصي أو منفعة خاصة، فإن خطأه شخصي محض، كأن يستعمل الحقيبة الدبلوماسية للمنظمة الدولية لنقل وثائق، أو أغراض، أو مستندات، أو أموال خاصة بشركة زوجته، إضراراً باقتصاد دولة المقر، أو أن يكون وسيطاً في صفقة تجارية دولية، مستغلاً صفته الدولية وعلاقته بدولة طرف في صفقة توريد المنظمة الدولية بخدمات معينة¹.

وهناك صورة أخرى للخطأ الشخصي، كأن يرتكب الموظف الدولي خطأ جسيماً يصل إلى حد الجريمة المعاقب عليها جنائياً وتقع تحت طائلة قانون عقوبات دولة مكان ارتكاب الخطأ أو لحقها بسببه ضرر. أما إذا كان الخطأ من الأخطاء الاعتيادية التي يحتمل وقوعها أثناء القيام بأعباء الوظيفة، وطالما كانت مخاطرها من متطلباتها، اعتبر الخطأ مرفقياً، من ذلك الأخطاء التي ترتكبها قوات حفظ السلم الموضوعة تحت تصرف وإشراف المنظمة الدولية².

كما لا تسأل المنظمة الدولية عن أخطاء موظفيها فقط، بل تتقرر مسؤوليتها أيضاً عن الأجهزة والأشياء التي هي تحت إشرافها ورقابتها، فالقاعدة أن المنظمة الدولية بصفتها شخص معنوي دولي، تسأل مسؤولية دولية عن أخطاء الموظفين و الأجهزة و كذا الأشياء التابعة لها أو التي هي تحت إشرافها ورقابتها.

فإذا كانت المنظمة الدولية مسؤولة عن الأخطاء صادرة عن موظفيها أو الأجهزة أو الهيئات الموضوع تحت تصرفها من قبل الدول والتي لها عليها سلطة الرقابة والإشراف، فهي معفية من المسؤولية عن الأخطاء المرتكبة من قبل مندوبي الدول الأعضاء إن وقعت داخل مقر المنظمة بما أنه لا

1- تحصلت الجريدة الألمانية "دي فيلت" على تقرير سري كشفت من خلاله لجننتان مستقلتان من الاتحاد الأوروبي والأمم المتحدة عن سرقة أكثر من 400 مليون يورو في "كوسوفا"، وحسب التقرير فإن هذه المبالغ مصدرها إعانات مقدمة من الدول الأوربية، أي من دافعي الضرائب في أوروبا، حيث أنفق الاتحاد الأوروبي 2.3 مليار يورو في "كوسوفا" منذ عام 1999، إعانات خصصت لقطاع الطاقة في الكوسوفو والتي تم سرقتها من قبل موظفين دوليين، وذكر التقرير أن معظم هذه المخالفات كانت تحدث عند تقديم عروض صفقات لانجاز مشاريع كبيرة على إقليم الكوسوفو.

وقامت لجنة مشتركة من الاتحاد الأوروبي الخاصة بمحاربة الفساد، ولجنة من الأمم المتحدة، ولجنة من شرطة الجرائم المالية الإيطالية، بإجراء تحقيقات في 50 قضية مشتبه فيها بالفساد وغسيل الأموال، وبعد التحقيق في 12 قضية منها ثبتت التهم بالفساد وتم التحقق من وجود مخالفات لأنظمة الأمم المتحدة في 27 قضية. و تضيف جريدة "دي فيلت" الألمانية: «وحسب التقرير؛ فإن هذه الأموال تسربت في قنوات مجهولة دون ترك الأثر، وهي من الأحداث التي تحدث يومياً في "كوسوفا"، في حين لم يتم متابعة أي من الموظفين الدوليين والمسؤولين عن هذه الجرائم». . يراجع الموقع الإلكتروني:

http://www.alukah.net/world_muslims/0/4787/#fixzz2dgGoWHse

2- أنظر: جمال طه ندا، المرجع السابق، ص 71

سلطة لها عليهم ولا تمارس إزاءهم أية رقابة أو إشراف مباشر أو غير مباشر¹.

وعليه، فإن الأخذ بمعيار الإشراف والرقابة للتمييز بين الخطأ الشخص والخطأ المرفقي، بحسب إعتقاد، يفيد في تحديد من يتحمل تبعية هذه المسؤولية، كما تتضح سلامته في نطاق الوظيفة العامة الدولية من خلال إمكانية توزيع التبعات بين المنظمة وأخرى أو دول في حالة وضع الموظف الدولي تحت التصرف، فالمسؤولية تقع على الدولة أو المنظمة الدولية المعار إليها الموظف الذي تسبب بأضرار للغير جراء ارتكابه لأعمال غير مشروعة أثناء تأدية وظيفته بما أن إشراف المنظمة قد زال بمجرد الوضع تحت التصرف.

رابعا: نظرية مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه

إن إعمال قاعدة مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه كأساس لتقرير مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها يعتبر أمرا بالغ الأهمية في نطاق العلاقات لدولية التي تظهر فيها المنظمة الدولية شريكا أساسيا وفاعلا مهما في صياغة أوضاعها القانونية الدولية.

فالمفترض أن الأخذ بقاعدة مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه كأساس لتقرير مسؤولية المنظمات الدولية عن أعمال موظفيها يغني عن حتمية اللجوء إلى لتمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، بل إنه في ظل أحكامها يمكن للمضمر استثناء حقه في جبر الضرر و هو ما قد لا يتحقق له في حالة ما يكون الموظف معسرا.

كما أن المتوقع حدوثه، من الناحية العملية، هو أن يجد المضمر نفسه أمام خيار توجيه الخصومة في دعوى المسؤولية المترتبة عن خطأ الموظف الدولي، فالغالب أن يفضل تحريك الدعوى ضد المرفق العام الدولي (المنظمة الدولية) بما أنه الأكثر قدرة من تابعه لملاءة ذمته المالية على جبر الضرر دون سقوط حقه في الرجوع على موظفه، إذ للمضمر أن يعول على الظاهر والضمان الذي توفره الذمة المالية للمنظمة الدولية².

1- محمد طلعت الغنيمي، التنظيم الدولي، ص 307.

2- بخلاف هذا التبرير الذي تبناه جمال طه ندا الذي يؤكد من خلاله على أن إعمال قاعدة "مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه، قد يؤدي الغرض، نرى أنه لا يمكن التسليم بما على إطلاقها، فقد يؤخذ بما في حالة ما إذا كان الطرف المتضرر شخص من أشخاص القانون الدولي هو المدعى في دعوى المسؤولية الدولية، لكن من الصعب على شخص معنوي من أشخاص القانون الخاص أو شخص طبيعي أن يستفيد من نفس المركز القانوني الذي كفلته أحكام المسؤولية الدولية للأشخاص دولية، فتعقيدات إجراءات تحريك دعوى مسؤولية المنظمة الدولية تحول دون تمكنه من ممارسة حقه بسرعة، في حالة ما يكون الشخص العادي هو المتضرر، أن تكفل دولة جنسيته حمايته والدفاع عن مصالحه استنادا لشرط الحماية الدبلوماسية. أنظر: مسؤولية المنظمة الدولية في مجال الوظيفة العامة الدولية، رسالة مشار إليها سابقا، ص 71.

ويثور التساؤل، في هذا المقام، حول إمكانية الجمع بين مسؤولية المنظمة الدولية والمسؤولية الشخصية للموظف الدولي، أي أن يتم اختصاص المنظمة الدولية وموظفيها معا على أساس أن ثمة تضامن بينهما لتحمل تبعات الخطأ الصادر عن الموظف بصفته وكيلا.

قياسا على ما هو مقرر في النظم القانونية الداخلية، أرى أنه في حالة ما اجتمعت المسؤولية الشخصية والمرفقية معا، على اعتبار أن الخطأ الجسيم ما كان ليقع لولا الوظيفة، يمكن المطالبة بالضمان ضد المنظمة الدولية في نفس دعوى المسؤولية الشخصية لعدم كفاية التعويض المحكوم به في الدعوى المرفوعة ضد الموظف الدولي، أو عدم قدرة تحمله قيمة التعويض، كليا أو جزئيا، لإعساره، دون أن يرتب ذلك خرقا لمبدأ عدم جواز التعويض مرتين عن ضرر واحد¹.

فالعلة من تقرير المسؤولية على أساس هذا التكييف، هي توفير ضمانة فعلية للمضروب لتمكينه من إيجاد مدين قادر على تحمل عبئ الالتزام بالتعويض، فالعبرة في ملاءة الذمة المالية للمتبع، وأساسها يستند إلى فكرة الضمان القانوني². فالمتبع يعتبر في حكم الكفيل المتضامن بكفالة مصدرها القانون، ومن ثم فإن للمتبع الحق في الرجوع على تابعه المحدث للضرر بما يفي به من تعويض. كما للكفيل المتضامن حق الرجوع على المدين الذي كفله لأنه مسؤول عنه وليس مسؤول معه³.

وفي هذا السياق لا أرى مانعا في تفعيل قاعدة الضمان القانوني كأساس لتقرير مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها طالما أنها تنتفع بنشاط موظفيها و"الغرم بالغنم". بل أن أعمال مبدأ الضمان ليس لتبعية المنافع فحسب وإنما ل"تبعية السلطة"⁴، بما أن التابع عليه سلطة الرقابة والتوجيه، فالمسؤولية مقابل السلطة، فضلا على أن تطبيق قاعدة تحمل التبعة قد تسهم في توسيع نطاق المسؤولية الدولية وتتيح إمكانية حصول المتضرر على حقه في التعويض عدالة وإنصافا.

وسواء تقررَت مسؤولية الموظف الدولي والمنظمة الدولية معا، أو تحملت هذه الأخيرة وحدها تبعات خطأ تابعها، جاز لها الرجوع على الموظف بالتعويض الذي دفعته، فضلا عن المساءلة التأديبية. أما إذا تبين، في ما بعد، أن المسؤولية مرفقية، في هذه الحالة، يحق للموظف الرجوع على

1- تقرر قاعدة مخاصمة الغير كطرف أصلي مدخل في الخصومة إلى جانب الخصم الأصلي في الدعوى للحكم ضده. راجع المادة 199 وما يليها من القانون 08-09 المؤرخ في 25/02/2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الجزائرية.

2- راجع تفصيل المسألة عند الفقيه عبد الرزاق السنهوري، الوسيط، مصادر الالتزام، مجلد2، ص1471.

3- لقد أقر القضاء المصري حق الكفيل على المدين: نقض مدني 22-02-1968، مجموع أحكام النقض، السنة 19 رقم 51، ص327. وكذا نقض مدني 28-02-1969، مجموع أحكام النقض، السنة 20 رقم 33، ص199. انظر: جمال طه ندا، مرجع سابق، 93.

4- بحسب تعبير إسماعيل غانم، النظرية العامة للالتزام، 1966، ص143. ساقه جمال طه ندى، مرجع سابق، ص 94، هامش 68.

المنظمة بتحمل كل أو اقتسام العبء النهائي للتعويض وفق قواعد الحماية الوظيفية المقررة للموظفين الدوليين¹.

كما أن مسؤولية المنظمة الدولية بالتبعية لا تتحقق إلا بتوافر شرطين²:

- ثبوت علاقة تبعية الموظف الدولي بالمنظمة الدولية.

- ثبوت خطأ الموظف الدولي في حالة تأدية وظيفته أو بسببها.

1. ثبوت علاقة تبعية الموظف الدولي بالمنظمة الدولية

أكثر ما تنشأ علاقة التبعية في نطاق الوظيفة العامة الدولية عن عقد استخدام أو في ظل أحكام اللائحة الأساسية لشؤون الموظفين³، فالعبرة، أولاً، بوجود علاقة قانونية تربط الموظف بالمنظمة الدولية لإثبات شرط التبعية، بغض النظر عن طبيعتها، أما الأساس القانوني لهذه العلاقة فتتجلى أهميته عند الوقوف على التزامات أطراف العلاقة وحدود مسؤوليتهم اتجاه التصرف غير المشروع.

ويتضح من خلال ذلك، أن مناط التبعية إسناد سلطة الرقابة والإشراف الفعلي للمنظمة الدولية على الموظف، ذلك أن مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها لا تقوم فقط بمجرد اختيارها وموافقتها على توظيف مستخدميها بل أن تتمكن من بسط سلطتها السلمية على أعمالهم بما لها من صلاحيات في إصدار القرارات والأوامر والتعليمات والتوجيهات.

2. ثبوت خطأ الموظف في حالة تأدية وظيفته أو بسببها

إن وجوب إثبات علاقة التبعية بين المنظمة والموظف، وكذا ارتكاب هذا الأخير للتصرف غير المشروع المسبب للضرر آتاه أثناء تأديته لوظيفته أو بسببها، أمران أساسيان لا بد من مراعاتهما لقيام المسؤولية المرفقية للمنظمة الدولية.

فحتى تقوم مسؤولية المنظمة الدولية عن أخطاء موظفيها يجب إثبات وقوع الخطأ فعلاً، وأن يترتب عنه ضرر لحق بالغير، وأن تقوم العلاقات السببية بين الخطأ والضرر. على اعتبار أن مسؤولية الأولى فرع عن الثانية لتتحقق معها بالتبعية مسؤولية المتبوع.

1- جمال طه ندا، مرجع سابق، ص 82.

2- القاعدة مؤكدة عليها ضمن الأنظمة القانونية الداخلية، من ذلك: نص المادة 136 من القانون المدني الجزائري التي تنص على أنه: «يكون المتبوع مسؤولاً عن الضرر الذي يحدثه تابعه الضار متى كان واقعا منه في حالة تأدية وظيفته أو بسببها أو بمناسبةها».

وتتحقق علاقة التبعية و لو لم يكن المتبوع حراً في اختيار تابعه متى كان هذا الأخير يعمل لحساب المتبوع. « الأمر 75-58 المؤرخ في 12/26-1975 المعدل و المتمم ، المتضمن القانون المدني الجزائري.

3- أكدنا سابقاً أن طبيعة العلاقة القانونية للوظيفة العامة الدولية تختلف من منظمة لأخرى وبحسب طبيعة أنظمة التوظيف المطبقة، بعضها يأخذ بالنظام المفتوح (العقود) وأخرى بالنظام اللاتحي، فيما تجمع أغلب منظمات الدولية بين العقد واللائحة. في تحديد الطبيعة القانونية للوظيفة العامة الدولية. يمكن الرجوع في هذه الجزئية للمبحث الثاني من الفصل الأول من هذا الباب.

فيجب، إذن، على المضرور، عند الرجوع على المنظمة الدولية، أن يثبت وقوع الخطأ، وأنه تسبب له فعلا في ضرر. ذلك أن مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها قوامها وقوع الخطأ من موظف يتبعها ليكون موجبا للمساءلة، فإذا انتفت مسؤولية الموظف عن الخطأ تنتفي معه مسؤولية المنظمة الدولية لإنعدام الأساس.

فالأساس الذي يربط مسؤولية المنظمة الدولية بخطأ الموظف الدولي، وجود صلة بين الوظيفة التي يؤديها الموظف الدولي وارتكابه خطأ أضر بالغير، على أن تقتصر هذه الصلة على الخطأ المرتكب أثناء تأدية الوظيفة، كأن يتسبب الموظف في حادث مرور وهو يقود سيارة المنظمة وترتب عنه ضرر جسماني في حق الغير.

فقد يحدث وأن يرتكب الموظف الدولي خطأ وهو لا يؤدي عملا من أعمال وظيفته ولكن تكون الوظيفة السبب في ارتكاب الخطأ فتكون المنظمة الدولية مسؤولة عنه في هذه الحالة بما أن الوظيفة هي السبب المباشر لحدوث الخطأ¹. إذ أن الخطأ الذي يوصف بأنه سبب الوظيفة، وفقا لما هو مستقر عليه فقها، هو ذلك الخطأ الذي لم يكن يستطيع التابع (الموظف) ارتكابه لولا الوظيفة². كما أن قاعدة مسؤولية المنظمة الدولية عن أخطاء موظفيها لا يجد منها سوى قيدين³:

القيد الأول: علم المضرور بتجاوز الموظف لحدود وظيفته ومخالفته لها أو مشاركته في ارتكاب الخطأ، على اعتبار أن المضرور قد عامل الموظف بصفته الشخصية، لا باعتباره مستخدما تابعا للمنظمة الدولية، إذ لا يمكن أن يستفيد المخطئ من خطئه.

القيد الثاني: عدم وجود علاقة بين الخطأ المسبب للضرر وبين الوظيفة، إذ لا يمكن في هذه الحالة تقرير مسؤولية المنظمة الدولية لانعدام العلاقة الشخصية والموضوعية بين الخطأ المرتكب وبين الوظيفة.

1- مثال ذلك: الفساد المعلن بخصوص برنامج الأمم المتحدة " البترول مقابل الغذاء " بعد أن أقر مجلس الأمن الدولي بالإجماع فتح تحقيق مستقل في تقارير عن وجود فساد واسع النطاق في تنفيذ برنامج النفط مقابل الغذاء في العراق وتعيين الأمين العام "كوفي عنان" لهيئة مستقلة للتحقيق في الادعاءات بالكسب والرشوة فيما يتعلق بالبرنامج و الذي بدأ في 1996، ليكتشف عن تورط ثلاثة مسؤولين كبار بالأمم المتحدة تلقوا عمولات من البرنامج الذي بلغت قيمته 67 مليار دولار في صورة رشاوى في إطار البرنامج الدولي الذي يهدف لسداد الاحتياجات الإنسانية للشعب العراقي، إلى جانب شخصيات من بينهم "شارل باسكوا" وزير الداخلية الفرنسي الأسبق و شركات تجارية " مجموعة توتال النفطية الفرنسية و شركة الاسترالية IWB للتصدير".

واستنادا إلى تقرير لجنة "فولكر" الذي نشر في 2005/2/3 دلت التحريات على أن الكثير من المواد الغذائية التي تم شراؤها عبر برنامج النفط مقابل الغذاء إنما هي "غير صالحة للاستهلاك البشري". جريدة المدى العراقية، مقال منشور على الموقع الالكتروني بتاريخ 25/01/2004 عن جريدة "دي فيلت" الألمانية.

2- جمال طه ندا، مرجع سابق، ص 85.

3- نوار فرغلي عبد الرحمان محمد، رسالة الدكتوراه المشار إليها سابقا، ص 490.

وعليه، وبعد أن تم تناول النظريات التي طرحت كبداية كأسس عليها مسؤولية المنظمة الدولية على أعمال موظفيها ومحاولة تقدير مدى ملاءمتها مع طبيعة المسؤولية في نطاق الوظيفة العامة،¹ أرى أن الأخذ بنظرية الخطأ مع إعمال قاعدة مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه كأساس لمسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها غير المشروعة قد يحفظ حقوق أطراف العلاقة بما يحقق عدالة تقاسم الأعباء المترتبة عن تقرير المسؤولية المرفقية في نطاق الوظيفة العامة الدولية.

كما أنه وفي بعض الحالات، يكون من الوجهة الأخذ بنظرية المخاطر كأساس لمسؤولية للمنظمة الدولية عن الأضرار الناتجة عن بعض الأنشطة التي هي بطبيعتها خطيرة، مثل التي تباشرها القوات الدولية المسلحة، تحت إشراف المنظمة الدولية، لحفظ السلم والأمن الدوليين. فالغالب في هذه الأنشطة أنها تمارس في ظل المشروعية الدولية، إلا أنها قد تسبب بعض الأضرار، وبالتالي إذا اعتمدنا على قاعدة الخطأ فلا مجال للمساءلة للمنظمة الدولية، بما أن الفعل في الأصل هو مشروع، أما الاكتفاء بشرط إثبات الضرر دون مراعاة وجود الخطأ من عدمه لتقرير المسؤولية الدولية كفيل بانصاف المتضررين².

كما يمكن الجمع بين نظرية الخطأ ونظرية التضامن في بعض الحالات التي يكون فيها الموظف الدولي مسؤولاً عن الأضرار الناتجة عن تصرفاته غير المشروعة، إلا أن عدم قدرته على الوفاء بالتعويض بسبب عسره وكون أن المنظمة الدولية تستفيد من نشاطه، فعليها أن تتحمل جزءاً من تبعات التصرف بناء على مبدأ "الغنم بالغرم"، بل أن تضامن المنظمة الدولية مع موظفيها يعتبر وفاء بالتزام المنظمة الدولية بحماية موظفيها من مخاطر الوظيفة. و لكل وظيفة مخاطرها.

المطلب الثالث: صور مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها

تمثل مسؤولية المنظمة الدولية أحد العناصر الأساسية المحددة للمركز القانوني للمنتظم الدولي في علاقته مع موظفيه من جهة، والشخص المضروب من جهة أخرى، ذلك أنه من الممكن، عند ممارستها لأنشطتها عن طريق أجهزتها أو موظفيها، أن ترتكب المنظمة الدولية أعمالاً تسبب أضراراً تضعها في

1- يستند رأينا، في هذا الصدد، على تحليل واستنتاج الأستاذ الدكتور مصباح جمال مصباح المعبر عنه في رسالة الدكتوراة المعنونة بـ "الموظف الدولي ومدى مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها الدوليين، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، 1974، بحث منشور، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2011، ص191.

2- يعرف الضرر قانوناً بأنه «الأذى الذي يصيب الشخص مما يتوجب تعويضه، لأنه يمس بحق من الحقوق أو مصلحة مالية مشروعة، سواء أكان هذا الحق أم تلك المصلحة متعلقاً بشخص المضروب، أو متعلقاً بجانب مالي، أو تقع على مصالح الشخص حتى و لم يكفلها القانون بدعوى خاصة». «عبد المنعم فرج الصده، مصادر الإلتزام، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، 1971، ص585. أوردته: عبد الملك يونس محمد. المرجع السابق، ص165.

مواجهة مطالبات قانونية بشأن إخلالها بالتزامتها المقرر بموجب القانون الدولي. وعليه، فقد تأخذ مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها عدة صور، ذلك أن الأخذ بمعيار مصدر الالتزام الذي أحل به الموظف الدولي يترتب عنه إما مسؤولية تعاقدية أو تقصيرية.

أولاً: المسؤولية التعاقدية

تثور المسؤولية التعاقدية عندما تأتي المنظمة الدولية أو أحد موظفيها عملاً أو امتناعاً عن عمل، يشكّلان إخلالاً بالتعهدات التي التزمت بها بموجب عقد أبرمته مع الغير، كأن يتم إبرام عقد توريد وسائل ومواد مع شخص من أشخاص القانون الخاص، وكذلك الحال بالنسبة لعقود التوظيف. فعدم وفاء المنظمة بالتزاماتها المحددة ضمن بنود العقد، مهما كانت طبيعتها، يترتب المسؤولية التعاقدية. فمؤثولية المنظمة الدولية التعاقدية تختلف بطبيعتها وأحكامها وطرق تسوية منازعاتها بحسب الطرف المتعاقد مع المنظمة، وطبيعة العقد المبرم. فالمسؤولية التي تنهض عند الإخلال بشروط عقد توظيف مبرم مع أحد الموظفين الدوليين، وفقاً للقانون الداخلي للمنظمة، تختلف عن تلك المترتبة عن إخلالها بشروط عقد توريد أبرم مع الغير في ظل قواعد قانون دولة المقر. كذلك يختلف الوضع في ما إذا كان المتعاقد شخصاً دولياً (منظمة دولية أو دولة)¹ أو شخصاً من أشخاص القانون الخاص. فالاختلاف بين الحالتين ينطوي على أساسين:

الاساس الأول: اختلاف جهة القضاء المختص بالنظر في دعوى المسؤولية، فدعوى المسؤولية الإدارية في مجال الوظيفة العامة الدولية والمتعلقة بمنازعات الموظفين ومن هم في حكمهم هي من اختصاص المحاكم الإدارية الدولية، فيما تختص المحاكم الدولية الأخرى و محاكم التحكيم والمحاكم الداخلية في حالات استثنائية، بمنازعات العقود التي تكون المنظمات الدولية طرفاً فيها².

الأساس الثاني: مرده القانون الواجب التطبيق، فبالنسبة لمنازعات الوظيفة العامة الدولية لا تثير إشكالا بما أن مصادرها قانون الوظيفة العامة الدولية الذي لا تخرج عن دائرة القانون الداخلي للمنظمة الدولية وما تستند عليه من قواعد القانون الدولي العام، أما في غير ذلك من المنازعات العقدية، فيختلف الأمر بالنظر إلى أطرافها والأساس القانوني أو الإتفاقي المحدد مسبقاً لطرق تسويتها والقانون الواجب التطبيق، والغالب في المعاملات الدولية التعاقدية أن يتم تحديد هذين العنصرين إما بموجب شرط اتفاقي أو اتفاق ملحق بالعقد.

1- محمد طلعت الغنيمي، الأحكام العامة في قانون الأمم، ص 869-870.

انظر: J.PAUL Ritter, « La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale », Op.cit, p.449.

2- سوف نفضل، لاحقاً، في طرق حل منازعات المنظمات الدولية بما فيها منازعات الوظيفة العامة الدولية.

فقد تثار مسؤولية المنظمة الدولية التعاقدية عندما يأتي احد موظفيها عملا أو يمتنع عن القيام بعمل يشكل إخلالا بالتعهدات التي التزمت بها المنظمة الدولية عن طريق وكيلها " الأمين العام " ومن يقوم مقامه بالتفويض، بما أن هذا الوكيل قد تعاقد باسم ولمصلحة المنظمة، وعلى هذا الأساس يقع على المنظمة عبئ تحمل تبعات إخلالها بالتزاماتها التعاقدية.

ولابد من الإشارة في هذه الجزئية إلى أن إشكالية تقرير المسؤولية الدولية التعاقدية لم تحسم بسهولة. فقد طرح فقه القانون الدولي، خلال عهده الأول بالمسؤولية الدولية، إشكالية تحميل المنظمة الدولية المسؤولية التعاقدية بسبب إهمال موظفيها أو تقاعسهم الوظيفي. بل كان السؤال الجوهرى المطروح آنذاك يتعلق بمدى إنطباق أحكام المسؤولية التعاقدية المطبقة على الدولة على مسؤولية المنظمة الدولية التعاقدية؟.

بل هناك من آثار إشكالية مساءلة المنظمة الدولية عن إخلالها بالتزاماتها التعاقدية وفق القانون الدولى متى كان الطرف الآخر شخص من أشخاص القانون الخاص، و فيما إذا كان من الممكن تجاوز شرط الحماية الدبلوماسية المقرر لمصلحة الشخص، و التي قد تحول دون حصوله على حقه في التعويض في حالة ما إذا امتنعت دولة جنسيته مواجهة المنظمة الدولية بدعوى المسؤولية الدولية وفق قواعد الحماية الدبلوماسية¹.

لم يختلف الفقه حول قدرة المنظمة الدولية على أن تكون طرفا في منازعة هي من اختصاص القانون الدولي مادامت أنها تمارس صلاحياتها في حدود ما أوكل لها من سلطة بموجب اتفاق دولي وبما يساعدها على أداء وظيفتها الدولية، فاكتملتها للشخصية القانونية مكنها من حق ممارسة أهلية التقاضي وبالتالي ممارسة الحق في دعوى المسؤولية الدولية، أو أن تكون طرفا مدعى عليه.

بل منهم من رأى أنه في حالة غياب القواعد المنظمة لمسؤولية المنظمات الدولية، ليس هناك مانع من أن تكون بعض نصوص مشروع لجنة القانون الدولي أساسا للمسؤولية التي ورد فيها من القواعد والأحكام ما يمكن الاسترشاد بها لتقرير مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها. بل

1- من المبادئ الأساسية المقررة في القانون الدولي العام أن الدولة لها حق و في نفس الوقت واجب حماية حقوق رعاياه و تبني مطالباتهم في مواجهة أشخاص القانون الدولي عندما يتعرضون لأضرار بسبب أعمال غير مشروعة تنسب لهؤلاء الأشخاص و ذلك في حالة ما إذا تعذر أو استعصى عليهم الحصول على حقوقهم من خلال وسائل المطالبة المتاحة لهم. و تعد الحماية الدبلوماسية إحدى ضوابط المسؤولية الدولية للمنظمات الدولية. انظر: جمال طه ندا، مسؤولية المنظمات الدولية في مجال الوظيفة العامة الدولية، ص 296.

انظر مقال السيد/ "بول رويتير" بخصوص الحماية الدبلوماسية:

- «La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale», Op.cit, p.428.

يصر البعض الآخر على تطبيقها إذا تعلق الأمر بمسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها،¹ على اعتبار أن القواعد العامة المستنبطة منه تصلح لهذا النوع من المسؤولية قياساً على المسؤولية الدولية للدولة.²

إذ يمكن، بحسب تقديري، القياس على ما نص عليه البند الأول من المادة السابعة من مشروع لجنة القانون الدولي³ لتقرير مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها عند عدم وفاءها بالالتزامات التعاقدية، حيث تترتب مسؤولية المنظمة الدولية التعاقدية إذا شكل عدم الوفاء بها مخالفة للالتزامات دولية، كما يصلح أن تتخذ القاعدة المنصوص عليها ضمن البند الثاني من نفس المادة معياراً لتقدير مخالفة الالتزامات التعاقدية التي تقيم المسؤولية التعاقدية للمنظمة الدولية الناتجة عن أخطاء موظفيها.⁴ إلا أنه، ليس في كل الحالات يمكن مساءلة المنظمة الدولية، دولياً، حتى وإن صدر عن موظفيها تصرف غير مشروع، فقد أكدت الفقرة الثانية من المادة السادسة عشر من المشروع على مبدأ سقوط حق المتعاقد الأجنبي في مطالبة المنظمة الدولية بالتعويض في حالة تنازل المتعاقد عن الحصانة الدبلوماسية على اعتبار أن دعوى المسؤولية الدولية لا تصح شكلاً إلا عندما تتدخل دولة جنسية المضرور للدفاع عن حقه وتتأسس كطرف في مواجهة المنظمة الدولية.

أما على مستوى القضاء الدولي، فقد أقرت محكمة العدل الدولية بفتاها الخاصة بآثار أحكام المحكمة الإدارية للأمم المتحدة بمسؤولية المنظمة الدولية في حالة إخلالها بشروط العقود التي تبرمها، حيث جاء في صلب نص الفتوى على أنه: «يتمارس الأمين العام المسؤولية القانونية للمنظمة وهي

1- فهناك بعض النصوص الواردة في مشروعات تقنين و تدوين القواعد العامة للمسؤولية الدولية، و نخص بالذكر المشروع المقدم من قبل الفقيه «قارسيا أمادور» أمام لجنة القانون الدولي لسنة 1957، و كذا المشروع المعتمد من الجمعية العامة للأمم المتحدة سنة، 2005 و المنقح سنة 2007 و سنة 2011:

- Doc:(A/CN.4/119, Quatrième rapport de F.V. García Amador, Annuaire de la Commission du droit international , 26-06-1959.

- Doc:(A/66/10), A/G ONU , l'Annuaire de la Commission du droit international, 2011 .

- Doct : (A/60/10)A/G, ONU , l'Annuaire de la Commission du droit international, 11 juillet 2005 .

- للوقوف على مجمل المبادئ التي أقرتها لجنة القانون الدولي يمكن الرجوع إلى رسالة الأستاذ محمد عبد العزيز أبو سخيلة، المسؤولية الدولية عن تنفيذ قرارات الأمم المتحدة، مشار إليها سابقاً.

- يراجع مقال: «Travaux de la Commission du Droit international des Nations Unies» -Dehaussy Jacques. AFDI, V 5, 1959. pp. 91-504.

2- منهم: جمال طه ندا، مرجع سابق، ص 106، هامش 4.

3- جاء في البند الأول من المادة السابعة: « أن الدولة تسأل عن عدم الوفاء بالتزاماتها التعاقدية المقروضة في عقد أجنبي أو الوارد في امتياز ممنوح لها، إذا كان عدم الوفاء (عمل او امتناع) يعد مخالفة للالتزامات الدولية»:»

Doct : (A/60/10)A/G, ONU , l'Annuaire de la Commission du droit international, 11 juillet 2005 .

4- أشار البند الثاني إلى أن العمل أو الامتناع عنه يعد مخالفة للالتزامات الدولية، في حكم الفقرة السابعة (بند 1) إذ أنهى العقد أو الامتياز، أو حدث مخالفة لنصوصه على الوجه التالي: أ- إذا لم تكن تبرره أسباب تتصل بالمنفعة العامة أو الضرورة الاقتصادية. ب- إذا كان يتضمن إنكاراً للعدالة.

الشخصية القانونية التي يعمل بها نيابة عنها. وإذا أنهى عقد خدمة موظف دون موافقة ذلك الموظف، ونشأ عن هذا الإجراء نزاع أحيل إلى المحكمة الإدارية، يصبح هذان الطرفان ملزمين بحكم المحكمة [...] ويؤكد هذا الاستنتاج أحكام النظام الأساسي للمحكمة الإدارية نفسها، التي تبين بوضوح أن دفع التعويض الذي حكمت به المحكمة الإدارية هو التزام تلتزم به الأمم المتحدة بكليتها»¹.

وقياسا على ما توافق عليه فقه القانون الداخلي من شروط لانعقاد المسؤولية العقدية ، فلقيام مسؤولية المنظمة الدولية التعاقدية لا بد من توافر شرطين متلازمين²:

الشرط الأول: صحة العقد المبرم بين المنظمة الدولية والغير.

الأصل أنه لا يمكن للغير أن يتحجج بإخلال المنظمة الدولية بالتزاماتها التعاقدية دون الاستناد على مصدر الالتزام وهو العقد مع شرط قيامه صحيحا. إذ لا يمكن إسناد المسؤولية العقدية للمنظمة الدولية مع عدم وجود سند الإلتزام العقدي أصلا³، أو أن العقد يشوبه البطلان المطلق، أو تقرر بطلانه لاحقا. فهو في كل الحالات في حكم المعدوم ولا يمكن الاستناد إليه كأساس للحق في التعويض.

الشرط الثاني: وقوع الضرر بسبب عدم تنفيذ الالتزام.

تتحقق مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها بوقوع الضرر بسبب عدم تنفيذ الموظف الدولي للالتزامات العقدية الملقاة على عاتق المنظمة الدولية اتجاه الغير المتعاقد معها، فالأذى الذي لحق الغير بسبب امتناع من هو قائم بالتنفيذ، باسم المنظمة أو لحسابها، عن تنفيذ ما هو ملزم لها بموجب العقد، يرتب حتما الإلتزام بالتعويض كأثر مباشر لتصرف الموظف. فامتناع هذا الأخير عن

1- الفتوى الخاصة بآثار الأحكام بالتعويض الصادرة عن المحكمة الإدارية للأمم المتحدة، الصادرة في 13-05-1954، موجز الأحكام والفتاوى و الأوامر و الآراء الصادرة عن محكمة العدل الدولية، مرجع مشار إليه سابقا.

2- يشترط بعض من فقه القانون الداخلي لقيام المسؤولية العقدية ثلاثة شروط:

- وجود عقد صحيح يربط بين الدائن و المدين.

- وقوع ضرر مباشر عن عدم التنفيذ أو الإخلال بالتنفيذ.

- أن يكون المضرور دائن أصلي بالالتزام أو خلفا له.

-انظر: **علي سليمان**، مصادر الإلتزام في القانون المدني الجزائري، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص119.

- راجع في المسؤولية العقدية للمنظمة الدولية، **جمال طه ندا**، مسؤولية المنظمات الدولية عن أعمال موظفيها، ص 100.

3- مثال ذلك: كأن تكلف المنظمة أحد موظفيها للتعاقد باسمها مع أحد المتعاملين من اجل تزويدها بوسائل تقنية لدعم إدارتها الفنية، وحال اتصال الموظف بالمعني من أجل استكمال إجراءات إبرام العقد وفقا لما هو معتمدة من قبل إدارة المنظمة عند إبرام العقود، ليفاجئ الموظف بقيام المعني بتوريد المنظمة بالوسائل وتركها لدا مصلحة إدارة والوسائل بالمنظمة قبل إبرام العقد، ففي هذه الحالة لا مسؤولية على المنظمة الدولية إن لم تقم بتسديد مستحقات الوسائل، كما لا يمكن للمورد المطالبة بما والإدعاء بوجود عقد أصلا.

أداء مهامه ذات الصلة بالوفاء بالتزامات المنظمة هو قوام المسؤولية التعاقدية وعنصر أساسي من عناصرها¹.

وفي هذا الصدد، يجب الإشارة إلى تمسك القضاء الدولي بمبدأ التزام الدولة بالتعويض عن الضرر الناتج عن إخلالها بتعهداتها حتى في عدم وجود الشرط الجزائي القاضي بذلك ضمن بنود العقد². فالحكمة في ذلك هي توفير ضمانات كافية تحول دون إفلات المنظمة الدولية من تحمل تبعات أخطاء موظفيها، بل أنه لا يمكن للمنظمة أن تلبى حاجياتها من الوسائل والخدمات بدون اعتمادها على الشراكة التعاقدية مع الغير، ومتى شعر المتعاملون بالطمأنينة اتجاه المنظمة شجعهم ذلك على إبرام العقود والاستمرار في شراكتهم معها، بحسب تبرير جمال طه ندا³.

فمهما كانت جسامة الإخلال بالالتزام التعاقدية فإنه لا يقيم وحده المسؤولية ما لم يترتب عنه ضرر يصيب الغير. فمضمون هذا الشرط هو وجود علاقة سببية مباشرة بين الضرر والإخلال بالالتزام التعاقدية. أي حدوث ضرر نتيجة عدم تنفيذ الالتزام أو تنفيذه بشكل سيئ، و بانتفاء الشرط تنتفي مسؤولية المنظمة الدولية التعاقدية.

وإذ يرى جانب من الفقه أنه لكي يتقرر التعويض عن الضرر يجب أن يكون هذا الأخير نتيجة مباشرة للإخلال بشروط العقد، وأن تتأكد العلاقة السببية بين الفعل والضرر، أي أن تكون العلاقة السببية مؤكدة ومحسوسة وحتمية لوقوع الضرر. وهذا ما أكدته القضاء الدولي⁴.

1- مثال ذلك: كأن يتمتع الموظف الدولي عن القيام بإجراءات دفع بدل الإيجار أو عدم تسليم مبنى استأجرته المنظمة لتتخذ مقرر لأحد فروعها بإحدى الدول، ولمدة محددة انتهت بانتهاج المدة المحدد ضمن عقد الإيجار، حيث ينص أحد بنوده على أنه في حالة بقاء العين المؤجرة بيد المستأجر بعد انتهاء المدة يعد تجديدا ضمني للعقد بنفس الشروط العقد الأول و مدته، فلا شك أن بقاء المبنى بيد المنظمة الدولية بعد انتهاء مدة الإيجار يترتب مسؤولية المنظمة التعاقدية على أساس عدم الوفاء بالتزام دفع بدل الإيجار، فإخلال الموظف بواجبه المهني رتب عنه مسؤولية المنظمة الدولية .

2- جاء في صلب نص الحكم الصادر عن محكمة العدل الدولية، الصادر في 62 جويليا 1927 في نزاع بين ألمانيا و بولندا بخصوص مصنع Chorozow، على أنه: «من المبادئ العامة في القانون الدولي أن مخالفة التعهدات توجب على المخالف إصلاح عمله بالطريقة المناسبة، و يعتبر هذا الإصلاح أو التعويض أثرا يترتب على مخالفة التعهدات و الاتفاقات، حتى و أن لم يكن منصوصا عليه فيها» مجموع أحكام محكمة العدل الدولية 1928. أورده: جمال طه ندا ومعلقا عليه بالقول: « من الحكمة و لذات السبب، الأخذ بهذا المبدأ في صدد التعاقدات التي يبرمها موظفو المنظمات الدولية مع الغير نيابة عنها و لحسابها، حتى و إن لم يرد النص عليه صراحة في التعاقد.» انظر: مسؤولية المنظمات الدولية في مجال الوظيفة العامة الدولية، مرجع سابق، ص 101.

3 معقبا على الحكم المشار إليه أعلاه، ومستطرذا بالقول يرى أ. طه جمال ندا: «أن الأخذ بالمبدأ المذكور في هذا المجال [مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها] يكون ألزم وواجب من أجل حث الغير على الإقبال على التعاقد مع المنظمة الدولية وموظفيها، وتوفير الثقة والطمأنينة لديه عند إبرام العقد.» انظر: مسؤولية المنظمات الدولية في مجال الوظيفة العامة الدولية، مرجع سابق، ص 101.

4- راجع: حكم محكمة العدل الدولية، الصادر بتاريخ 26-05-1927، بخصوص نزاع مصنع "Chorozow" بين ألمانيا و بولندا، عبد الملك يونس، مرجع سابق، ص 166.

أما في غير الأحوال التي تسأل فيها المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها أو تابعيها بناء على التزام تعاقدية، يمكن أن تفعل دعوى المسؤولية التقصيرية متى ثبت ارتكاب احد الموظفين، بصفته وكيلا عن المنظمة، عملا غير مشروع في حق الغير استنادا إلى أحكام القانون الدولي.

ثانيا: المسؤولية التقصيرية

تقوم المسؤولية التقصيرية للمنظمة الدولية عن أعمال موظفيها إذا شكلت خرقا لأحكام القانون الدولي سواء كانت مقرر بموجب اتفاقيات دولية أو عرف دولي أو مبادئ القانون العامة¹. أي اعتبار الفعل غير مشروع وفقا لأحكام القانون الدولي².

كما لا تقوم المسؤولية الدولية التقصيرية، أيضا، إلا على أساس فعل أو امتناع عن فعل يخالف القانون الدولي العام، أو كل مخالفة للالتزامات المقررة في القانون الدولي ترتب عنها المساس بالحقوق التي قررها ذلك القانون لأشخاصه الآخرين³. وقد أشارت لجنة القانون الدولي، في تقرير لها، إلى أن مسؤولية المنظمة الدولية أساسها انتهاكها للالتزام دولي في صورة خرق لقاعدة من قواعد القانون الدولي⁴.

فالعبارة في قيام المسؤولية الدولية للمنظمة الدولية عن أعمال موظفيها بمخالفة التصرف الصادر عن الموظف الدولي بصفته وكيل عن المنظمة لما تقضي به القاعدة القانونية الدولية، ومن ثم، فلا اعتداد بقواعد القانون الداخلي للمنظمة الدولية إلا في حالة رجوع المنظمة على موظفيها. بل تثبت المسؤولية في حق المنظمة حتى وإن تجاوز الموظف حدود اختصاصه متى صدر التصرف أثناء تأدية وظيفته أو بسببها.

وبخلاف ما ذهب إليه أنصار هذا الطرح، والبعض الآخر الذي ينفي مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها التي يؤتونها بصفته الشخصية أو خارج اختصاصهم الوظيفي، أرى أن التسليم

1- تم تحديد مصادر القانون الدولي العام ضمن المادة 38 من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية .

- راجع: المادة 38 من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية الملحق لميثاق الأمم المتحدة..

2- جمال طه ندا، مرجع سابق، ص 104.

3- بن عامر تونسي، أساس المسؤولية الدولية في ضوء القانون الدولي، ط1، منشورات دحلب، 1995، ص90.

4- جاء في تقرير لجنة القانون الدولي المعتمد من قبل الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة، الدورة 60 لسنة 2005،:

«1. Tout fait internationalement illicite d'une organisation internationale engage sa responsabilité internationale.

2. Il y a fait internationalement illicite d'une organisation internationale lorsqu'un comportement consistant en une action ou une omission:

a) Est attribuable à l'organisation internationale en vertu du droit international.

b) Constitue une violation d'une obligation internationale de cette organisation internationale.» **Article 3, Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales adopté par la Commission du droit international ,Doc: ONU ,Supplément n° 10 (A/60/10), A/G,ONU,5 Août 2005.**

بأنه لا يمكن أن تتقرر، وفي كل الأحوال، مسؤولية المنظمة عن تصرفات موظفيها الصادرة خارج اختصاصهم الوظيفي، بالرغم من أنها كانت تهدف إلى تحقيق أغراض المنظمة الدولية، طرح يؤدي إلى إهدار حقوق المضرور خاصة الحق في جبر الضرر¹.

فلم يثبت فقها أو قضاء عدم جواز مطالبة المضرور بالتعويض عن ضرر أصابه جراء فعل مشروع، بل كثيرا ما استدعى القضاء الدولي نظرية المخاطر لتقرير المسؤولية الدولية. لذا، وجب التأكيد على أنه قد تنهض مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها حتى تلك التي تعتبر، وفق للقانون الدولي، مشروعة، ويكون ذلك على أساس إثبات الضرر وحده.

ولقد رسخ القضاء الدولي المبدأ وعززه فقه القانون الدولي كضمانة أساسية لتجسيد الحماية الفعلية للموظفين الدوليين، إذ لا تخلو أي وظيفة في مجال الإدارة العامة الدولية من الأخطاء التي قد يرتكبها موظفيها، خاصة وإن كانت مرتكبة بحسن نية². فليس شاذاً أن يقرر القضاء الدولي مبدأ مشروعية التصرفات الصادرة خارج الاختصاص متى كانت محققة لأغراض المنظمة الدولية، والغاية في مثل هذه الأحوال مفترضة، ومن يدعي خلاف الأصل فعليه إثبات سوء نية الموظف³.

فإذا كان معيار المصلحة العامة الدولية هو الأساس في تقدير مدى مشروعية الفعل الصادر خارج الاختصاص من قبل الموظف الدولي بصفته وكيلا، إلا أنه لا يمكن أن ترجح المصلحة الدولية

1- يرى، أنصار هذا الرأي أنه إذا ما ثبت أن الموظف كان غير مختص طبق لعقد استخدامه أو وفقا للوائح التوظيف، في إتيان التصرف الذي أحدث الضرر للغير، فإن التصرف غير المشروع لا ينسب للمنظمة الدولية في هذه الحالة، إلا أنه قد تتقرر مسؤولية المنظمة الدولية على أساس إهمالها أو تقصيرها الذي أفضى إلى أن يتصرف الموظف على النحو الذي سبب ضرر للغير. انظر جمال طه ندا، مرجع سابق، ص104.

2- كما لا يسقط مع هذا المبدأ حق الموظف في الحماية الفعلية عن أعمال أداها بحسن نية ولمصلحة المنظمة الدولية، فالأصل في العلاقة بين المنظمة و موظفيها أن يكون التعاون بين أطرافها قائم على حسن نية، مبدأ معتمد من قبل الأنظمة لأجلو سكسونية وكذا القانون الألماني، فالثقة المتبادلة واجب مقرر ضمن المبادئ الأساسية التي تحكم اللوائح الأساسية و مرسخ قضائيا، فقد يكون معيار حسن النية أساس لتخفيف أو الإعفاء من العقوبة، كما يمكن أن تكون سوء النية معيارا لتحديد حسامة الخطأ ولتشديد العقوبة.

-Jugement N°106 du 20-04-1967, Vasseur, TANU. راجع: حكم المحكمة الإدارية للأمم المتحدة

-Jugement N°210 du 1973, Mandis, TAOIT وأحكام المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية

-Jugement N°1385 du 01-02-1995, Bunt, TAOIT.

-Jugement N°1420 du 01-02-1995, Dekker, TAOIT.

- أنظر:

- SUZANE Pastide, «Les tribunaux administratifs internationaux et leurs jurisprudences», RCADI, 1957, II, p.482.

- ALAIN Plantey, FRANCOIS Lorient, Op, Cit, p261-261.

3- لقد أكدت على ذلك محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري الخاص ببعض نفعات الأمم المتحدة، حيث جاء في نص الفتوى: «بمعنى أنه إذا تم إنفاق لغرض ليس بين أغراض الأمم المتحدة، لا يمكن اعتباره من " نفعات المنظمة" و عندما تتخذ المنظمة إجراء يستدعي التأكيد بأنه ملائم للوفاء بأحد أغراض المنظمة المبينة في المادة 1 من الميثاق فإن الافتراض هو ذلك الإجراء ليس مخالفا لنظام المنظمة. [...] ذلك أن كلا من القانون الوطني و القانون الدولي نص على حالات تكون فيها الهيئة الاعتبارية أو السياسية ملزمة بفعل مخالف للنظام يقوم به وكيل لها.» فتوى مشار إليها سابقا، مجموع الأحكام و الفتاوى و القرارات الصادرة عن محكمة العدل الدولية، مرجع مشار إليه سابق، ص80.

على مصلحة المتضرر في جبر ضرره أو تعويضه من قبل المنظمة الدولية، ذلك أن رعاية مصلحة المتضرر أساسها العدل والإنصاف¹.

فكيف يستقيم مبدأ رعاية المصلحة الدولية دون الحرص على واجب الالتزام برعاية حقوق الأفراد. فالأولى بمنظمة الدولية الالتزام، من غيرها، بحماية مصلحة المضرور بسبب أعمال موظفيها المشروعة أو غير مشروعة. فالمبدأ هو ذاته مقصد من مقاصد المنظمات الدولية التي أكدت الدول المنشأة لها من خلاله إيمانها بضرورة حماية حقوق الإنسان الأساسية².

فالمؤكد أنه ليس هناك ما يحول دون تطبيق قواعد الإنصاف بما أنه لا يوجد في القانون الدولي ما يلزم القاضي خلاف ذلك. أما القول باستبعاد القضاء الدولي الأخذ بالفقرة الثانية من المادة الثامنة والثلاثين هو دليل لاستبعاد المبدأ من أساسه، كما أنه لا يمكن للقاضي إعمال قواعد الإنصاف كمصدر احتياطي إلا بموافقة الأطراف³. فأعتقد أنه قول يجانب الصواب لعدة اعتبارات:

- أن أطراف دعوى المسؤولية ليسوا في كل الأحوال أشخاص دولية، على الرغم من أنها لا تقوم إلا بين أشخاص القانون الدولي. فقد يكونوا أشخاص القانون الخاص طرفاً في دعوى المسؤولية في مواجهة دول أو منظمات دولية⁴.

- أن القاعدة المقررة بموجب المادة الثامنة والثلاثين لا تلزم سوى محكمة العدل الدولية، فهي لا تحول دون تجاوزها من قبل محاكم أخرى بما فيها المحاكم الوطنية حال ما يتم الإحالة إليها بموجب اتفاقية خاصة أو شرط إتفاقي.

- لقد اثبت واقع العلاقات الدولية أنه بالإمكان الرجوع إلى قواعد الإنصاف لتقرير الحق في التعويض. فبالرغم من تأكيد محكمة العدل الدولية تجاوز أفراد القوات المسلحة في "الكنقو" لحدود

1- يجمع غالبية فقه القانون الدولي حول الوظيفة المنوطة بقواعد الإنصاف في القانون الدولي، فالإنصاف يشغل حيزاً لا بأس به ضمن قواعد القانون الدولي، فإعمال مبدأ الإنصاف كأساس للمسؤولية الدولية يحقق، دون شك، مبتغى المصلحة العامة الدولية، ولا يتسنى له ذلك إلا بصور ثلاث:

1- الإنصاف كوسيلة لتلطيف القانون. 2- الإنصاف كقاعدة مكملة للقانون. 3- الإنصاف كوسيلة لتجاوز القانون.

للتفصيل: بن عامر تونسي، أساس المسؤولية في ضوء القانون الدولي المعاصر، ص 227 وما يليها.

2- أكد ميثاق منظمة الأمم المتحدة، على هذا المعنى حيث جاء فيه: «نحن شعوب الأمم المتحدة، وقد آلينا على أنفسنا [...] وأن نؤكد من جديد إيماننا بالحقوق الأساسية للإنسان وبكرامة الفرد وقدره».

3- بحسب نص الفقرة الأخيرة من المادة 38: «لا يترتب على النص المتقدم ذكره أي إخلال بما للمحكمة من سلطة الفصل في القضية وفقاً لمبادئ العدل والإنصاف متى وافق أطراف الدعوى على ذلك».

- نفس القاعدة أخذ بها النظام الأساسي لمحكمة العدل وحقوق الإنسان الإفريقية :

«2. Le présent article ne porte pas atteinte à la faculté pour la Cour, si les parties sont d'accord, de statuer *ex-aequo et bono*.» **Article 31, Protocole portant statut de la cour africaine de justice et des droits de l'homme , Adopté le 1er juillet 2008.**

4- وواقع الممارسة القضائية بمحكمة العدل و محكمة حقوق الإنسان الأوربيتين يثبت ذلك.

صلاحياتهم إلا أن ذلك لم يمنعها من تقرير مسؤولية منظمة الأمم المتحدة عن تصرفات القوات الأممية الصادرة خارج مجال صلاحياتهم المحددة بموجب القرار الأممي الصادر عن مجلس الأمن وكذا اتفاقية دولية، بل لم يكن ذلك عائقاً دون اعتراف الأمين العام بمسؤولية المنظمة على أساس قواعد العدل والإنصاف¹. كما أنه ليس من الحكمة أن تتقرر في جميع الحالات والأوضاع مسؤولية المنظمة الدولية، بل قد ترد عليها استثناءات:

- ارتكاب الموظف الدولي للخطأ بالرغم من قيام المنظمة بواجب الحيطة والحذر لتفادي وقوعه إما بالرقابة المسبقة والتوجيه أو التحذير أو حتى باللجوء إلى أسلوب الردع القانوني.
- ارتكاب الموظف للخطأ بتجاوزه لحدود اختصاصه ابتغاء تحقيق مصلحته الخاصة.
- علم المضرور بتجاوز الموظف الدولي لحدود اختصاصه ورغم ذلك يستمر في التعامل معه ابتغاء تحقيق مصلحته الخاصة، فسوء النية المضرور واستمراره في التعامل مع الموظف دليل اشتراكه في وقوع الضرر ولا يمكن أن يستفيد المخطئ من خطأه.
- ارتكاب الموظف الدولي خطأ جسيماً لا يميز له الرجوع على المنظمة لتحميلها جزء من الأعباء المالية الناتجة عن تعويض الضرر².

1- بالرغم من تأكيد الأمين العام للأمم المتحدة "u. THANT" على أن الأضرار التي أصابت الرعايا البلجيكيين جراء عمليات عسكرية لم يكن منفذوها من موظفي الأمم المتحدة أو التابعين لها، إلا أنه أقر بواجب تعويض الضحايا بناء على التزامات المنظمة الإنسانية، حيث جاء في خطابه الموجه لوزير خارجية بلجيكا:

« - l'Organisation des Nations Unies a marqué son accord pour que les réclamations des ressortissants Belges qui ont pu subir des dommages du fait d'actes préjudiciable commis par des membres du personnel de ONUC et ne résultant pas d'une nécessité militaire soient traités équitablement.

Elle a déclaré (l'ONU) qu'elle ne se soustrairait pas à sa responsabilité s'il était établi que des agents de l'ONU ont effectivement fait subir un préjudice injustifiable à des innocents.

- Il est précisé qu'en vertu de ces principes, la responsabilité de l'Organisation n'est pas engagée du fait des dommages causés par des tiers.» **Lettre s/g ONU au Représentant de la Belgique, doc: S/6597 du 6-08-1965, Annexe I.**

ورغم ذلك، تحملت المنظمة عبئ تعويض الضحايا بما قيمته 1.500.000 \$ أمريكي، حيث جاء في خطاب الأمين "u. THANT"

للمندوب الفرنسي :

«l'Organisation des Nations Unies, représentée par le secrétaire général, a toujours eu pour politique d'indemniser les victimes de dommage engageant la responsabilité juridique de l'Organisation. Cette politique est conforme aux principes généralement reconnus du droit ainsi qu'à la convention sur des privilèges et immunités des Nations Unies. Elle s'appuie en outre, [...] sur des considérations d'équité et d'humanité dont l'Organisation des Nations Unies ne saurait faire abstraction.» **Doc : S/6597 du 6-08-1965.Op.cit.**

2- من أحكام قضاء الذي أقرت ذلك:

- **Jugement n°911du 10-10-1973,CLUNET. / TANU.** - حكم المحكمة الإدارية للأمم المتحدة
- **Jugement n°180du 10-10-1973,OSMAN./ TANU.**
- **Jugement n°280 DU 06-05-1974/ Stracey** - حكم المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية
- **Jugement n°461 du 02-10-2002,/ CROTAN** - قرار لجنة الطعن للحلف الأطلسي
- **ALAIN Planty , FRNACOIS Lorient, Op, Cit , p.261.** - انظر في هذا الشأن:
- **DAVID Ruzie**, «Fonctionnaires internationaux» Librairie ARMAND COLIN, Paris,1970, p14.

ثالثاً: التفرقة بين المسؤولية العقدية و المسؤولية التقصيرية

مثلاً كان الحال عليه بين فقهاء القانون الداخلي، ثار الخلاف بين فقهاء القانون الدولي بشأن التفرقة بين المسؤولية العقدية والمسؤولية التقصيرية. فيما تمسك البعض بعدم جدوى التمييز لعدم وجود أي الاختلاف بينهما على الصعيد الدولي على اعتبار أن مصدر التفرقة وأساسها في النظم الداخلية هو القانون الداخلي ذاته ولا مجال للتمييز في نطاق العلاقات الدولية، فضلاً على أن النظام القانوني للمسؤولية الدولية لا يمكن تجزئته.

فالرأي الغالب عند فقه القانون الدولي يعتنق فكرة التمييز بين النوعين من المسؤولية الدولية ويؤكد على أن كثير من السوابق التاريخية كشفت بوضوح عن العديد من الحالات التي اقر فيها كل من القضاء والتحكيم الدوليين المسؤولية التقصيرية لأشخاص دولية بسبب مخالفتها لقواعد القانون الدولي العام.

وفي هذا الصدد، اعتقد أنه من الضروري التمييز بين المسؤولية العقدية والمسؤولية التقصيرية لثبوت تعدد واختلاف مصادر الالتزام في القانون الدولي، ومن ينكر ذلك عليه تبرير طبيعة التزام المنظمة الدولية مع أشخاص القانون الخاص، وعلى أي أساس تقوم مسؤولية المنظمة الدولية في مواجهة الموظف الدولي المرتبط معها بموجب عقد توظيف؟¹

الملاحظ، في ما يتعلق بمسؤولية المنظمة الدولية التعاقدية، أن الالتزام الذي أدى إلى قيامها مصدره عقد أنشأه الدائن (المتعاقد) والمدين (المنظمة الدولية) بإرادتهما، وحدد نطاقه لينصرف هذا

1- لقد حسم القضاء الدولي مسألة التمييز بين المسؤولية العقدية و المسؤولية التقصيرية للمنظمة الدولية على وجه الخصوص، حيث جاء التأكيد ضمن فتاوى محكمة العدل الدولية وبعض أحكام المحاكم الإدارية الدولية، فعلى سبيل الاستدلال، نشر:

- بخصوص المسؤولية التعاقدية: «إذا أتم عقد خدمة موظف دون موافقة ذلك الموظف، ونشأ عن هذا الإجراء نزاع أحيل إلى المحكمة الإدارية [...] يصبح هذان الطرفان ملزمان بحكم المحكمة، و للحكم، الذي هو نهائي و لا يجوز الطعن فيه أو إخضاعه لأي مراجعة، قوة ملزمة للمنظمة الدولية بوصفها الشخصية القانونية المسؤولة عن المراعاة الواجبة للعقد.» الفتوى الصادرة بتاريخ 13-05-1954، آثار أحكام المحكمة الإدارية للأمم المتحدة، مجموع الأحكام و الفتاوى و القرارات الصادرة عن محكمة العدل الدولية، ص 39.

- بخصوص المسؤولية التقصيرية: « حسب نص الحكم الوارد في النظام الأساسي للمحكمة الإدارية، يجب على الموظف، كي تكون للمحكمة الإدارية ولاية لسماع شكواه، أن يدعي بأنه وقع إخلال بشروط التعيين أو أحكام النظام الأساسي للموظفين. و لذا فمن الضروري أن يبدو للشكوى صلة جوهرية، لا مجرد صلة سطحية، بالشروط و لأحكام التي تستند إليها، رغم أنه ليس مطلوب أن تؤدي الوقائع المزعومة بالضرورة النتائج المزعومة من قبل المشتكين.» الفتوى الصادرة بتاريخ 23-10-1956، أحكام المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، مجموع الأحكام و الفتاوى و القرارات الصادرة عن محكمة العدل الدولية، ص 48.

-«Qu'à défaut de ce pouvoir et hors le cas où le Directeur général estimerait devoir reconsidérer dans ce sens la décision entreprise, le Tribunal est néanmoins compétent pour ordonner la réparation équitable du dommage causé au requérant par le traitement discriminatoire dont il a été l'objet;

Que la décision de non-renouvellement d'engagement, non seulement doit être annulée en l'espèce, mais encore est à la fois constitutive d'un détournement de pouvoir et d'un abus de droit entraînant l'obligation de réparer le préjudice qui en est la conséquence; que ce préjudice a été aggravé par la publicité donnée à un motif de retrait de confiance dû à un défaut» **Jugement No 18 le 26 avril 1955, LEFF/ l'UNESCO. TAOIT.**

التحديد إلى تقدير التعويض المترتب عن وقوع الضرر بسبب إخلال أحد أطراف العقد بهذا الالتزام. أما بالنسبة لمسئولية المنظمة التقصيرية، فالأمر مختلف. فالأصل أن الالتزام مصدره القانون، أي التزام قانوني بالدرجة الأولى، لا دخل لإرادة الأطراف في إسناده أو تحديد نطاقه. وبالتالي يستوجب التعويض عن كل ضرر يترتب عن إخلال بقواعد القانون ذاته الذي يحكم المسئولية التقصيرية ويقرها. كما انه لا محل لإرادة الطرفين للتراضي على الإعفاء من المسئولية التقصيرية، ذلك أن الالتزام الذي أفضى إلى قيام المسئولية هو التزام مفروض بحكم القانون لا يمكن الإتفاق على تجاوزه¹. والمؤكد، أيضا، أن مسئولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها يتحدد نطاقها بالنظر إلى طبيعتها (عقدية أم تقصيرية) واسباسها (العقد أم القانون)²، كما قد تتحقق المسئولية التقصيرية بالنظر إلى نظيرتها، ذلك أن الدائن "الغير" له أن يتمسك بأحكامها متى انتفت شروط المسئولية العقدية قياسا على ما هو مقرر في القانون الداخلي³.

وقد ثار التساؤل حول جواز الخيرة بين المسئوليتين ومدى أحقية المضرور في الرجوع بدعوى المسئولية التقصيرية في حال ما إذا خسر الأولى. فالمسألة أثارت اهتمام فقه القانون الدولي على غرار فقه القانون الوطني. فيرى غالبية أنه ليس للدائن إلا دعوى المسئولية العقدية، ذلك أن الالتزام الذي صار المدين مسؤولا عن تنفيذه لم يكن قائما بموجب القانون قبل انعقاد الإرادتين على إنشاء الالتزام⁴.

ومع تأكيدهم، كمبدأ عام، على عدم جواز الخيرة على أساس أن العقد شريعة المتعاقدين وهو مثابة قانونهما الذي لا يجوز خرقه، وأن احترام مبدأ سلطان الإرادة يستوجب إعمال المسئولية العقدية ولا مجال لإعمال المسئولية التقصيرية، يستثني أنصار عدم جواز الخيرة حالتين⁵:

1- أشار الأمين العام " U.THANT "، إلى هذا المعنى، بخصوص تعويض ضحايا في قضية " الكونقوا" بالقول:

«l'Organisation des Nations Unies, représentée par le secrétaire général, a toujours eu pour politique d'indemniser les victimes de dommage engageant la responsabilité juridique de l'Organisation.» **Doc : S/6597 du 6-08-1965.Op.cit.**

2- يميز علي علي سليمان بين المسئولتين بالقول: «الواقع أن المسئوليتين تعتبر جزءا عن الإخلال بالتزام سابق، و لكن الالتزام قانوني في المسئولية التقصيرية وهو عدم الإضرار بالغير، بينما الالتزام السابق في المسئولية العقدية اتفاقي و ينحصر في التزام بإعطاء شيء أو بعمل أو بالامتناع عن عمل، ومن هنا تختلف المسئوليتان.» راجع : **مصادر الالتزام في القانون المدني الجزائري**، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 111 إلى 119.

3- بحسب من أحاز الخيار في الدعوى، أنه لا يجوز الجمع بين المسئوليتين عند الرجوع على المنظمة الدولية بناء على قاعدة أن لا تعويضين عن ضرر واحد. راجع: **عبد الرزاق السنهوري**، النظرية العامة للعقد، المرجع السابق، ص 595.

4- **جمال طه ندا**، مسئولية المنظمة الدولي في مجال الوظيفة الدولية، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 109.

5- **حسن أبو النحا**، المسئولية العقدية عن فعل الغير، أساسها و شروطها، دراسة مقارنة رسالة دكتوراة، جامعة عين الشمس، ص 65. **أحمد عبد الرحمن**، المسئوليتان العقدية و التقصيرية و مدى أحقية المضرور في الجمع أو الخيرة بينها، دار النهضة العربية، مصر، 2006، ص 11. **أورده: مصباح**

- حالة ما كيف الإخلال بالالتزام العقدي على أنه جريمة معاقب عليها جزائياً.

- حالة ارتكاب المدين غش أو خطأ جسيم يتعلق بعدم التنفيذ.

وقياساً على ما ذهب إليه فريق من فقهاء القانون الداخلي¹، أرى أنه من الممكن نقل قاعدة جواز الخيرة بين المسؤوليتين على صعيد الدولي، على غرار ما هو راسخ على الصعيد الداخلي، بالنظر إلى الحجج المدعمة لها، وأهمها:

- أن المسؤولية التقصيرية من النظام العام فلا يجوز الاتفاق على استبعادها.

- أن القانون لم يقيد حق الخيرة بين المسؤوليتين.

- أن المسؤولية التقصيرية موجودة قبل وجود العقد حيث تسري أحكامها قبل وجود العقد.

- أن من مصلحة الدائن أن يطالب بالتعويض عن ما لحقه من ضرر عن طريق دعوى المسؤولية التقصيرية لكي يحصل على تعويض لم يكن متوقفاً أثناء إبرام العقد².
وعليه، يجوز للدائن المضروب أن يترك دعوى المسؤولية العقدية ويسير بطريق دعوى المسؤولية التقصيرية حتى وإن خسر دعواه الأولى دون أن يحتج عليه بسبق الفصل، لإختلاف الأساس القانوني للحق.

أما على الصعيد الدولي، فإن المنظمة الدولية لا تعتبر مسؤولة عن تنفيذ الالتزامات العقدية التي لم تكن موجودة قبل العقد الذي أبرمه الموظف باسمها ولحسابها على أساس عدم امكانية مساءلة المنظمة عن إخلال أحد موظفيها بالتزام لم ينشأ قبل انعقاد العقد، على أن يميز بين حالة ما إذا كان الالتزام مصدره العقد وحده وبين ما إذا تعددت مصادر الالتزام.

فإذا كيف تصرف الموظف الدولي المسند للمنظمة الدولية على أنه إخلال بالتزام تعاقدية، وفي نفس الوقت مخالفة لقاعدة من قواعد القانون الدولي، فالبدیهي أن يترتب قيام المسؤوليتين معاً، وللمضروب الخيرة في الرجوع بأي الدعويين شاء لحماية حقوقه مع أحقيته في تعويض واحد فقط.

فطبقاً لمبادئ العامة القانون، فإن مصلحة الطرف الضعيف "الدائن" أولى بالرعاية، والخيرة بين الدعويين هي سلطة مقررة لمصلحة الطرف الضعيف الذي يقرر ممارستها كيف شاء دون تعسف في

جمال مصباح مقبل، الموظف الدولي و مدى مسؤولية المنظمة الدولية عن أعماله، رسالة دكتوراة مشار إليها سابقاً، ص 195 أنظر أيضاً: عبد الرزاق السنهوري، النظرية العامة للعقد، المرجع السابق، ص 594 .

1- علي علي سليمان، النظرية العامة للالتزام، مرجع سابق، ص 124.

2- تنص المادة 2/182 من القانون المدني: « غير أنه إذا كان الإلتزام مصدره العقد، فلا يلتزم المدين الذي لم يرتكب غشاً أو خطأً جسيماً إلا بتعويض الضرر الذي كان يمكن توقعه عادة وقت التعاقد » الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 ديسمبر 1975 المعدل و المتمم.

استعمالها كحق. إذ لا يجوز له أن يطالب بتعويضين بموجب دعويين مختلفتين عن خطأ واحد وضرر واحد. كما لا يجوز أن يعاقب الشخص مرتين عن خطأ واحد.

المطلب الرابع: ضوابط مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها

تبرز أهمية تقرير مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها من عدة جوانب، أهمها على الإطلاق رعاية مبدأ المشروعية، إذ تعد الجزء المكمل لمبدأ ضمان شرعية الأعمال الصادرة عن الموظفين الدوليين باسمها ولحسابها. ذلك أن مبدأ التعويض عن الأضرار الناجمة على التصرف غير المشروع يجسد، عملياً، فكرة المشروعية.

تأكد من خلال ما سبق أن مسؤولية المنظمات الدولي عن أعمال أجهزتها أو موظفيها قد تكون قبل أشخاص القانون الخاص أو أشخاص القانون الدولي. ففي الحالة الأولى تتم مساءلة المنظمة الدولية عن أعمال تابعيها وفق مبدأ الحماية الدبلوماسية. أما في الحالة الثانية فتتقرر بحسب الشخص الدولي المدعي (منظمة دولية، دولة عضو أو دولة غير عضو بالمنظمة المدعى عليها).

الأصل أن تخضع مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها، سواء من حيث شروطها الشكلية أو الموضوعية، لنفس الأحكام التي يقرها القانون الدولي العام بشأن المسؤولية الدولية، إلا إذا وجد اتفاق خاص في هذا الشأن. فإن لم توجد قواعد محددة تنظم المسؤولية الدولية للمنظمة الدولية وتحدد ضوابطها، فإنها تخضع بحسب الأحوال إلى المبادئ القانون العامة¹، أو القانون الداخلي للمنظمة الدولية في حالة منازعات الوظيفة العامة الدولية².

فإذا كانت تصرفات المنظمة الدولية ترتب المسؤولية في مواجهة أشخاص القانون الداخلي مثل الأفراد، فالراسخ كقاعدة عامة، وبعد استنفاد كل طرق المطالبة القضائية أو غير القضائية الداخلية، أنه لا يمكن للأفراد مساءلة المنظمة الدولية إلا عن طريق دولهم، استناداً إلى قواعد الحماية الدبلوماسية، ما لم يوجد اتفاق أو نص يجيز لهم أسلوباً آخر³.

1- محمد طلعت الغنيمي، التنظيم الدولي، ص 303. جمال طه ندا، مرجع سابق، ص 43.

2- P.RITTER, Op.Cit, P.428

3- يعد هذا استثناء على الأصل المقرر لحق الدول إثارة المسؤولية الدولية لمصلحة رعاياها المتضررين من الأعمال غير مشروعة الصادرة عن موظفي المنظمة الدولية، و من أمثلة ذلك: المادة 2/173 من اتفاقية الجماعة الاقتصادية الأوربية، والمادة 23 من اتفاقية الجماعة الأوربية للحديد و الفحم، والمادة 25 من الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان لسنة 1950 التي أجازت للأفراد ممارسة حق الطعن أمام اللجنة الأوربية لحقوق الإنسان. كما يمكن الإشارة إلى نص المادة 29 من النظام الأساسي لمحكمة العدل الأوربية التي أجازت للأفراد حق الإدعاء أمامها في مواجهة الهيئات والمؤسسات الأوربية :

- «3. La Cour de justice de l'Union européenne statue conformément à la partie III:

a) sur les recours formés par un État membre, une institution ou des personnes physiques ou morales;

b) à titre préjudiciel, à la demande des juridictions nationales, sur l'interprétation du droit de l'Union ou sur la validité d'actes adoptés par les institutions;» ART I-29, Statut de la cour de justice de l'Union européenne

كما يثور التساؤل حول الجهة القضائية التي يمكن لها النظر في دعوى مسؤولية المنظمات الدولية. فيرى البعض أن تحديد الجهة المختصة بالنظر في مثل هذه الدعاوى إنما يتوقف على عدة عوامل متصلة بإطراف العلاقة، محلها، إجراءاتها، والقانون الواجب التطبيق بشأنها. فالصعوبة تكمن أساساً في حالة عدم وجود هيئات قضائية دولية لها صلاحية إصدار أحكام نهائية ملزمة في دعاوى المسؤولية الدولية للمنظمة الدولية. هذا الوضع أدى إلى نشوب خلافات تتعلق بتقدير مدى مشروعية تصرفات المنظمات الدولية، وإمكانية مساءلتها قضائياً، مما أثر بشكل مباشر في استقرار علاقات المنظمة الدولية مع غيرها من الأشخاص، بغض النظر عن طبيعتهم. فمن المسلم به قانوناً، فقهاً وقضياً، أن الأشخاص القانونية في أي نظام قانوني ليسوا بالضرورة متشابهين، لا من حيث الطبيعة أو مدى الحقوق التي يتمتعون بها. كذلك أشخاص القانون الدولي ليسوا متشابهين لا من حيث طبيعتهم القانونية، ولا من حيث المراكز القانونية التي يتمتعون بها في ظل النظام القانوني للمسؤولية الدولية.

من المتفق عليها في القانون الدولي أن للدولة الحق في حماية رعاياها¹، وذلك من خلال اتخاذ كل ما يلزم لحماية حقوقهم في مواجهة شخص دولي آخر. ويعرف هذا النظام بالحماية الدبلوماسية،

- انظر: نوارا فرغلي عبد الرحمان محمد السناري، مسؤولية الموظف ومدى مسؤولية الدولة عن أخطائه و أفعاله- دراسة مقارنة بين مصر و فرنسا و النظام الدولية، رسالة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، رقم إيداع المكتبي 207/22272، ص 459.

1- يجب الإشارة إلى أنه في نطاق الوظيفة العامة الدولية، قد تقررت أهلية الموظف الدولي في مقاضاة المنظمة الدولية أمام المحاكم الإدارية الدولية دون حاجة لتدخل دولة جنسية الموظف. هذا ما أكدت عليه اللوائح الأساسية للمحاكم الإدارية الدولية التي لم تشترط، مطلقاً، الحماية الدبلوماسية لقبول لدعوى. من ذلك:

-« Pour être recevable, un recours doit répondre aux conditions fixées à l'article 60, paragraphes 1 et 3, du Statut du Personnel» **Article 5, Recevabilité, ANNEXE XI : Statut du tribunal administratif, la Résolution Res(94)11 du 5 avril 1994. Statut du personnel du Conseil de l'Europe.**

« 1. En cas de rejet explicite, total ou partiel, ou de rejet implicite de la réclamation visée à l'Article 59, le réclamant ou la réclamante peuvent introduire un recours devant le tribunal administratif institué par le Comité des Ministres. » Article 60 , **Statut du personnel du Conseil de l'Europe, Résolution Res(2005)5 du 7 septembre 2005.**

وكذلك اللائحة الأساسية للمحكمة الإدارية لبنك التنمية :

« 1. Le Tribunal est compétent pour connaître et statuer sur toute requête par laquelle un membre du personnel de la Banque conteste une décision administrative pour inobservation de son contrat d'engagement ou de ses conditions d'emploi. » **Article III, Compétence, Statut du tribunal de la Banque africaine de développement.** Adopté par le Conseil d'Administration le 16 juillet 1997.

ونفس الوضع مقرر بالنسبة للمحكمة المنازعات للأمم المتحدة ن حيث تنص المادة الثانية و منه على أنه:

« 1 - تختص محكمة المنازعات بالنظر والبت في الدعاوى المرفوعة من الأفراد، على النحو المنصوص عليه في الفقرة 1 من المادة 3 من هذا النظام الأساسي، ضد الأمين العام بصفته كبير الموظفين الإداريين للأمم المتحدة.

2 - تختص محكمة المنازعات بالنظر والبت في الدعاوى المرفوعة من فرد يلتمس من محكمة المنازعات أن تعلق، بانتظار صدور تقييم إداري، تنفيذ قرار إداري مطعون فيه يكون موضوعاً لتقييم إداري جارٍ، عندما يبدو القرار غير قانوني في ظاهره، في حالات الضرورة الملحة بوجه خاص، وعندما يترتب على تنفيذه ضرر لا سبيل إلى تداركه. ويكون قرار محكمة المنازعات بشأن هذه الدعاوى غير قابل للاستئناف». **المادة 2 من النظام الأساسي لمحكمة الأمم**

إذ تقوم الدولة، في ظلّه، بتبني مطالب رعاياها عند تعرضهم لأضرار نتيجة أعمال منسوبة إلى شخص من أشخاص القانون الدولي¹.

وكما هو معلوم أن ممارسة الحماية الدبلوماسية لم تعد قاصرة على العلاقات بين الدول، بل امتد نطاقها ليشمل المنظمات الدولية أيضاً، خاصة بعد الاعتراف لها بالشخصية القانونية الدولية، إلا أنها لا تقوم على نفس الأساس²، بالنظر إلى إتساع نطاقها حديثاً³. و بذلك أقر القانون الدولي الدبلوماسي مبدأ الحماية الدبلوماسية من خلال قواعد الحصانات الدبلوماسية⁴.

ولتنفيع نظام الحماية الدبلوماسية من قبل أي شخص دولي لصالح تابعه لا بد من تحقق بعض الشروط نتناولها في الفروع الآتية:

الفرع الأول: شرط الجنسية

حتى تتمكن الدولة من المطالبة بحقوق أحد رعاياها وفق مبدأ الحماية الدبلوماسية، لا بد من تحقق الرابطة القانونية بينها وبين الشخص المتضرر، وهي رابطة الجنسية⁵. إذ لا بد أن يكون المضرور متمتعاً بجنسية الدولة منذ لحظة وقوع الفعل الضار وإلى غاية الفصل في النزاع نهائياً حتى تحوز الصفة اللازمة لمباشرة إجراءات مساءلة المنظمة الدولية عن الأفعال الصادرة عن أجهزتها أو موظفيها. فإذا قام المضرور بتغيير جنسيته خلال سريان إجراءات المطالبة الدولية، فتكون الدولة في حل من الالتزام بالحماية، بل تسقط صفتها بانقضاء العلاقة القانونية.

المتحدة للمنازعات. نظام إقامة العدل في الأمم المتحدة، قرار المؤرخ في 2009/03/17، الجمعية العامة، الدورة 63، (الوثيقة A/RES/63/ 253).

1 -Pr. CHRISTAIN Dominicé, «Observation sur le contentieux des Organisations internationales avec des personnes privées», AFIDI, V45, 1999, P.639.

2- يراجع الرأي الاستشاري الصادر عن محكمة العدل الدولية عام 1949 بخصوص الأضرار المتكبدة في خدمة الأمم المتحدة، حيث جاء فيه:«ونظراً لأن الدعوى المرفوعة من المنظمة ليست قائمة على أساس جنسية المتضرر ولكن على أساس مركزه لقانوني كوكيل للمنظمة.» مجموع الأحكام و الفتاوى و القرارات الصادرة عن محكمة العدل الدولية، ص 10.

3- تجد هذه الحماية الدبلوماسية أساسها في الواجب المفروض بموجب القانون الدولي على الدول لتأمين معاملة لا تقل عن مستوى الحد الأدنى للأجانب الموجودين على إقليم الدولة المعتمد لديها، علي حسين الشامي، الدبلوماسية، نشأتها و تطورها و قواعدها و نظام الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، ط3، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2007، ص305. جمال طه ندا، مرجع سابق، ص 292.

4 راجع المادة 3 من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية1961، و نص المادة 5 من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة 1963، التي تنص على أنه:«تتضمن وظائف القنصلية ما يلي: أ- حماية مصالح الدول الموفدة و مصالح رعاياها(الأشخاص الطبيعيين و المعنويين) في الدولة المضيفة وذلك في حدود ما يسمح به القانون الدولي.» .

5- نصت المادة 4 من مشروع لجنة القانون الدولي على أن: «لأغراض توفير الحماية الدبلوماسية للأشخاص الطبيعيين، تعني دولة الجنسية دولة يكون الفرد المطلوب حمايته قد اكتسب جنسيتها بحكم المولد أو الأصل أو خلافة الدول أو التجنس أو بأية طريقة أخرى لا تتعارض مع القانون الدولي.» وثيقة

A/59/10 المؤرخة في 2004-08-06.

أما في حالة ما تعددت جنسيات طالب الحماية فإن الدولة التي لها حق مباشرة الحماية الدبلوماسية، هي دولة الجنسية الفعلية. والتي يستند إليها من خلال معايير وضوابط معينة، مثل: الإقامة الفعلية، أو شغل الوظائف العامة والسياسية في الدولة، أو أداء الخدمة العسكرية، واستثناء وفي حالات نادرة يكون لجميع دول جنسيات المتضرر الحق في ممارسة الحماية مشتركة¹.

كما أنه لا يمكن أن يتخذ كل ضرر يلحق بالأفراد أساساً يرتكز عليه لإثارة دعوى المسؤولية الدولية، إذ يجب التفرقة بين الحقوق الفردية التي يحميها القانون الدوليين وتسمى الحقوق الأساسية للأفراد²، وتلك التي لا تتمتع بحماية قانونية دولية³. فالطائفة الأولى فقط هي محل الحماية بنظام المسؤولية الدولية⁴.

الفرع الثاني: شرط الأيدي النظيفة.

يشترط قانوناً في طالب الحماية الدبلوماسية في مواجهة شخص من أشخاص القانون الدولي، أن تكون يده نظيفتين. بمعنى أن لا يكون للمضروب دخل في وقوع الضرر الذي أصابه، كأن يكون قد تسبب في ذلك، أو أسهم في وقوعه، مما قد يحول دون التزام دولة جنسيته بتبني مطالبه بجبر الضرر⁵، أو التعويض بناء على قاعدة "لا يستفيد المخطأ من خطئه"⁶.

الفرع الثالث: استنفاد كل وسائل المطالبة أمام الهيئات الداخلية للمنظمة الدولية.

ويقصد بهذا الشرط أنه لا يمكن أن يفتح المجال للعمل الدبلوماسي للمطالبة بالتعويض من قبل

- 1- تنص المادة 6 من مشروع لجنة القانون الدولي على أنه «أ- يجوز لأية دولة يكون من رعاياها شخص مزدوج الجنسية أو متعدداً أن تمارس الحماية الدبلوماسية فيما يتعلق بذلك الشخص ضد دولة لا يكون هذا الشخص من رعاياها.
- ب- يجوز أن تشترك دولتان أو أكثر من دول الجنسية في ممارسة الحماية الدبلوماسية فيما يتصل بشخص مزدوج الجنسية أو متعدداً».
- أما في حالة ما إذا كان الشخص المطلوب حمايته "شخصاً معنوياً خاصاً" فتحدد جنسيته بمعيار الموطن أو القانون الذي أنشئ بمقتضاه الشخص ذاته. تنص المادة 9 من مشروع لجنة القانون الدولي: «لأغراض الحماية الدبلوماسية للشركات، تعني دولة الجنسية الدولة التي أنشئت الشركة بموجب قانونها وفي إقليمها سجل مكتب الشركة أو يقع مقر إدارتها أو ما شابه ذلك من صلة». وثيقة A/59/10 المؤرخة في 06-08-2004.
- 2- الحقوق الأساسية للأفراد هي الحقوق التي أقرتها النصوص الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، انظر في المبادئ العامة:
- CHRISTAIN Dominicé, Op, Cit, p624.
- 3- من هذه الحقوق، تلك المتعلقة بالأحوال الشخصية وهي محل حماية بموجب القانون الدولي الخاص والقوانين الداخلية المتعلقة بالحقوق الشخصية.
- 4- مثال ذلك: الأضرار الناتجة عن إخلال المنظمة الدولية بالعقود التي تبرمها مع أشخاص القانون الخاص أو التي تصيب الأفراد نتيجة أعمال القمع التي تقررها وتقوم بتنفيذها القوات المسلحة الموضوعية تحت إشرافها. عصام زنتاتي، مفهوم الضرر في المسؤولية الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1995، ص 68. نوارة فرغلي، مرجع سابق، ص 460.
- 5- للتفصيل في نظرية "الأيدي النظيفة" يراجع:

SALAMON Jean. «Des mains propres comme conditions de recevabilité des réclamations internationales.» Af di, v10, 1964. pp. 225-

6- مثال ذلك: إصابة أحد الأشخاص بأضرار بسبب مخالفته للتعليمات الداخلية التي تضعها المنظمة الدولية بمناسبة أنشطتها سواء السلمية أو في إطار حفظ السلم و الأمن الدوليين على إقليم معين من دولة ما، أو المناطق المنعزلة بين دولتين تعيش توترات إقليمية.

دولة جنسية الشخص المتضرر، دون استنفاد هذا الأخير كل طرق الطعن الداخلية أمام الهيئات المختصة التابعة للمنظمة الدولية¹. ويكمن أساس هذا الشرط في أن الدولة العضو، باعترافها بالشخصية القانونية للمنظمة الدولية، فإنها قد أقرت بصلاحيات أنظمتها الداخلية المتعلقة بطرق تسوية منازعاتها الدولية، وتلك التي تثور بينها وبين أشخاص القانون الخاص².

كما أنه ليس حتماً أن تكون هيئات الطعن تابعة عضويًا أو وظيفيًا للمنظمة الدولية، بل قد تكون الجهة المختصة تلك التي أعلنت المنظمة الدولية قبولها بولايتها القضائية للنظر في المنازعات التي تكون طرف فيها، أو قد تحال إليها بموجب اتفاقية. وفي الغالب يتم تحديد جهة الاختصاص القضائي عن طريق اتفاقيات المقر أو اتفاقيات الحصانات والامتيازات الدبلوماسية أو ضمن الشروط التعاقدية التي تلتزم بها المنظمة الدولية³.

أما في حالة عدم وجود آليات للتسوية الداخلية عن طريق الهيئات التابعة للمنتظم الدولي أو تلك المعينة مسبقاً بموجب اتفاق أو عدم كفايتها، نكون أمام حالة قانونية كيفت على أنها "إنكار للعدالة" مما يفتح الباب أمام مباشرة دعوى المسؤولية التقصيرية ضد المنظمة الدولية على أساس أنه خرق لقواعد القانون الدولي⁴.

ومتى استنفذت طرق الطعن الداخلي فإن للشخص المتضرر الحق في طرح دعواه أمام القضاء الوطني، خاصة الدعوى المرتبطة بعقود الاستخدام. وقد كان للقضاء السويسري وقفة جادة مع

1- يتحقق شرط استنفاد طرق الطعن الداخلية بالنسبة للمنظمة الدولية قياساً على ما هو مقرر ضمن قواعد الحماية الدبلوماسية المقرر بالنسبة للدول. قياساً على المادة 14 من مشروع لجنة القانون الدولي التي تنص على أنه: «1- لا يجوز لدولة أن تقدم مطالبة دولية فيما يتعلق بضرر لحق بأحد رعاياها أو بشخص آخر من الأشخاص المشار إليهم في مشروع المادة 8 قبل أن يكون هذا الشخص قد استنفد جميع سبل الانتصاف المحلية، رهناً بمشروع المادة 16.

و تعني "سبل الانتصاف المحلية" سبل الانتصاف القانونية المتاحة لشخص مضرور أمام المحاكم أو الهيئات القضائية أو الإدارية، سواء كانت عادية أم خاصة، للدولة التي يُدعى أنها مسؤولة عن الضرر». مشروع لجنة القانون الدولي، الوثيقة A/59/10 المؤرخة في 06-08-2004.

2 - «Il semble justifié d'admettre que l'action de protection diplomatique exercée à l'égard d'une organisation internationale est soumise « mutatis mutandis » à la condition d'épuisement des instances internes. Cette règle signifie, en d'autres termes, que dès le moment où la personnalité internationale d'une organisation internationale est reconnue par un Etat, des actes contraires au droit des gens commis par elle au détriment d'un ressortissant de cet Etat ne peuvent donner lieu à une action diplomatique tant que la personne lésée n'a pas fait usage des voies de règlement que l'organisation internationale met à la disposition des réclamants individuels.» Jean-Pierre Ritter, Op, cit, p.454.

3- كما انه ليس بالضرورة أن يتم تحديد جهة قضائية بعينها، بل يمكن أن تحال المنازعات إلى جهات التحكيم الدولي عن طريق شرط التحكيم الذي قد تتضمنه اتفاقية أو معاهدة دولية أو عقد أو اتفاقية التحكيم في صورة اتفاق مستقل لاحق، أو ملحق بالعقد المبرم بين المنظمة الدولية وشخص من أشخاص القانون الخاص.

4- «Si l'insuffisance des voies de droit disponibles est telle qu'elle constitue un déni de justice, celui-ci représentera, nous l'avons dit, un acte illicite international nouveau qui sera à la charge du sujet de droit des gens dont l'autorité qui a statué était l'organe, c'est-à-dire suivant le cas soit l'organisation, soit un Etat.» Jean-Pierre Ritter, Op, cit, p.455.

مسألة الحصانة الدبلوماسية التي تتمتع بها المنظمة الدولية في مواجهة أشخاص القانون الخاص بتأكيدهم على شرط استنفاد طرق الطعن الداخلي قبل مباشرة دعوى المسؤولية الدولية¹.

الفرع الرابع: شرط استنفاد الوسائل الدبلوماسية المتاحة

يجب على الدولة المدعية أن تستنفذ، ابتداءً، كافة السبل والوسائل الدبلوماسية الممكنة من أجل تسوية النزاع مع المنظمة الدولية إما عن طريق المفاوضات، أو التوفيق، أو الوساطة وغيرها من أساليب التسوية غير قضائية، المحدد وفق القواعد المنظمة للعلاقات الدبلوماسية. أما في حالة ما إذا لم تؤت هذه الأساليب الدبلوماسية مبعثي المطالبة الدولية عن طريق الحماية الدبلوماسية يمكن للدولة جنسية المتضرر أن تلجئ إلى القضاء للمطالبة بجبر الضرر أو التعويض لمصلحة رعيته، إلا أن الإشكال يبقى قائماً بخصوص تحديد الجهة القضائية المختصة بالنظر في دعوى المسؤولية الدولية للمنظمة الدولية.

المبحث الثاني: أحكام دعوى مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها وضوابطها

استقرت قواعد المسؤولية الدولية، على العموم، على شروط دعوى المسؤولية الدولية، اصطلاحاً على تسميتها بـ"الأركان"، دونها لا يمكن تفعيل إجراءات المطالبة على أساس المسؤولية الدولية لإلحاقها بالشخص الدولي المتسبب أحد تابعيه في ضرر للغير. فكذلك الشأن بالنسبة لدعوى مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها، وتتمثل في ثلاثة أركان وهي: خطأ الموظف الدولي (إتيان عمل غير مشروع)، إسناد العمل غير المشروع للمنظمة الدولية، الضرر الناتج عن عمل غير المشروع.

1- مختصر القضية، أن جامعة الدول العربية قامت بفسخ عقد استخدام كان يربطها بالسيد/ " ز مالك" من جنسية سورية، الذي كان موظفاً على مستوى مكتب الدائم للبعثة الدبلوماسية للجامعة بـ " جنيف"، و المتمتع هو بدوره بالحصانة الدبلوماسية، حيث قام هذا الأخير بطرح طعن أمام المحكمة الابتدائية السويسرية « Pru d'Hommes »، هذه الأخيرة أصدرت قراراً في 17-11-1993 أكدت من خلاله على عدم اختصاصها بالنظر في علاقة عمل يحكمه القانون الداخلي للمنظمة الدولية، وأسست قرارها على ثلاثة أوجه:
- أن علاقة العمل يحكمها القانون الداخلي للمنظمة الدولية و تخرج من ولاية القضاء الوطني السويسري.
- حصانة جامعة الدول العربية، حصانة مقرر لمنظمة دولية ممثلة بمكتبها الدائم في " جنيف" بموجب عرف دولي.
- ضرورة استنفاد الطعن الداخلي أما المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية، و بالتالي لا وجود لـ"لأنكار العدالة" كأساس يجيز للقضاء السويسري النظر في الخصومة، فالأولى على المدعي طرح دعواه أما جهة القضاء المختص و المحدد مسبقاً.
تم استئناف قرار المحكمة الابتدائية و رفض الطعن عليه من قبل المحكمة الفدرالية بموجب القرار الصادر عنها في 25-01-1999.
للتفصيل أكثر في حيثيات القضية، أنظر:

- CHRISTAIN Dominicé, «Observation sur le contentieux des Organisations internationales avec des personnes privées» Op, cit, p.626.

المطلب الأول: خطأ الموظف الدولي

من شروط تحريك دعوى مسؤولية المنظمة الدولية ضرورة إثبات خطأ الموظف الدوليين مع تحديد طبيعته وصوره.

الفرع الأول: طبيعة الخطأ

سبق البيان بأنه إذا ارتكب أحد موظفي المنظمة الدولية خطأ سبب ضرراً للغير تتحمل المنظمة تبعات هذا الخطأ بما في ذلك التعويض، على أن يكون هذا الخطأ قد ارتكبه الموظف أثناء قيامه بواجبات وظيفته أو بسببها، على شرط تحديد طبيعة هذا الخطأ من خلال تكييف مدى جسامة، وفيما إذا كان تصرف إيجابي أم سلبي.

فالخطأ الذي يرتكبه الموظف الدولي أثناء مباشرته لوظيفته، بهدف تحقيق منفعة شخصية، أو كان قد بلغ درجة من الجسامة¹ لم يكن بإمكان إدارة المنظمة الدولية درءه، هو خطأ يكيف على أنه شخصي، ويسأل عنه الموظف الدولي وحده.

فقد يرتكب الموظف الدولي خطأ إدارياً بسيطاً، وقد يرقى الفعل إلى درجة الخطورة بما يستوجب المساءلة التأديبية، فضلاً عن المتابعة المدنية، أو جزائية، أو أن تسأل المنظمة الدولية متى ثبت أنه خطأ مرفقي، مع احتفاظ المنظمة بحق الرجوع على الموظف بالتعويض عن الخسائر المالية التي تحملتها جراء دعوى مسؤوليتها عن أعمال الموظف.

فأية مخالفة²، بوصفها خطأ مرفقي، توجب مساءلة المنظمة الدولية، متى إستحال عليها دفعها، أو أن الخطأ شخصي يسأل عنه الموظف الدولي شخصياً. أي أن يسند الخطأ للموظف متى ثبت أنه ليس للمنظمة صلة بتصرفه غير المشروع.

فالتصرف غير المشروع الذي يؤتبه الموظف الدولي، والذي يربط مسؤولية المنظمة الدولية، بالتبعية، قد يكون في صورة سلوك إيجابي إذا حدث على إثر مباشرة أعمال يحضرها القانون الدولي. كما يظهر في صورة امتناع عن القيام بالتزام مقرر بموجب هذا القانون، على أن مساءلة المنظمة

1- أكدت لجنة الخدمة المدنية الدولية (المجلس الاستشاري للخدمة المدنية الدولية سابقاً)، في تقرير لها، في ما يخص معايير السلوك المطلوب توافرها في الخدمة المدنية الدولية، على أن: « سوء السلوك أو السلوك الخطير و الخدمة الغير المرضية و الإهمال الجسيم من الأخطاء الجسيمة الموجبة لمساءلة الموظف الدولي.» انظر: غسان شاكر محسن أبو بطيخ، تعويض الموظف الدولي عن الضرر الناشئ عن خطأ المنظمة الدولية، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 77.

2- في غالب الأحوال، لا تخرج صور التصرف الدولي غير المشروع عن دائرة الامتناع عن الوفاء بالتزامات التعاقدية أو تلك المقررة بموجب القانون الدولي أو إتيان أفعال منافية للالتزامات الدولية، كما تتنوع المخالفات الوظيفية على مستوى الإدارة العامة الدولية إلى مخالفات ذات طابع مهني ومخالفات ذات طابع سياسي وأخرى ذات طابع أخلاقي. انظر في هذا الشأن: صادق أبو الهيف، القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1966، ص 259. غسان شاكر محسن أبو بطيخ، المرجع السابق، ص 78.

موقوفة على شرط عدم قيامها بما يجب اتخاذه من تدابير الحيطة وبذل العناية لمنع وقوع الخطأ¹. كما أنه، وبالرغم من عدم وجود نظرية عامة موحدة تعالج الفعل غير المشروع الصادر عن المنظمة الدولية وتحدد آثاره، إلا أن هناك بعض دساتير المنظمات الدولية التي تجيز إحالة مسألة تقدير مدى مشروعية التصرفات إلى هيئات قضائية تابعة لها، أو تلك التي أمكن لها الاعتراف بنظامها الأساسي، والقبول بولايتها القضائية².

فتقدير مدى مشروعية العمل إنما يتعين، بحسب البعض³، أن يكون طبقاً لأحكام القانون الدولي وليس أحكام القانون الداخلي للمنظمة الدولية. إذ يمكن أن يكون العمل، الذي صدر عن الموظف الدولي، مخالفاً لقواعد القانون الداخلي للمنظمة الدولية ويكون في نفس الوقت منطوياً على مخالفة قاعدة قانونية دولية.

واستناداً إلى لما تم التوصل إليه سابقاً، بخصوص تحديد طبيعة القانون الداخلي للمنظمة الدولية، الذي يعتبره البعض على أنه مجموعة من القواعد التي تجرد مصدرها ضمن قواعد القانون الدولي العام، أعتقد أن هذه "القواعد"⁴، وبغض النظر عن طبيعتها⁵، يمكن الارتكاز عليها لتقرير مسؤولية المنظمة الدولية متى كان الإخلال بها مساساً بمصلحة أو حق مشروع مثبت للغير⁶.

1- عبد المالك يونس محمد، رسالة دكتوراه مشار إليها سابقاً، ص 147.

2- مثال ذلك: المادة 96 من ميثاق هافانا لمنظمة التجارة العالمية:

« 1.L'Organisation pourra, conformément à des accords conclus en application des dispositions du paragraphe 2 de l'article 96 de la Charte des Nations Unies, demander à la Cour internationale de justice des avis consultatifs sur les questions juridiques qui se poseraient dans le cadre des activités de l'Organisation....

5. L'Organisation se considérera liée par l'avis de la Cour pour toute question qu'elle lui aura soumise. La décision en cause sera modifiée dans la mesure où elle ne sera pas conforme à l'avis de la Cour.» **Article 96, Charte de la Havane instituant l'Organisation internationale du commerce**, Fait à La Havane, le 24 mars 1948,

- للتفصيل أكثر أنظر: هديل صالح الجنابي، مسؤولية المنظمة الدولية، منشورات الحلبي الحقوقية، ط 1، بيروت، لبنان، 2012، ص 215 وما يليها.

3- جمال طه ندا مستندا على رأي الأستاذ / محمد طلعت الغنيمي، الأحكام العامة في قانون الأمم، قانون السلام، ص 897. عبد العزيز سرحان، التنظيم الدولي، ص 380، أنظر: مسؤولية المنظمات الدولية في مجال الوظيفة العامة الدولية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق بجامعة عين الشمس، مصر، منشورات الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1986، ص 162

4- وفقاً للتوصيف الاصطلاحي لقانون الداخلي للمنظمة الدولية المعتمد من قبل لجنة القانون الدولي في مشروعها:

- Aux fins du présent article, l'expression «règles de l'organisation» s'entend notamment des actes constitutifs; des décisions, résolutions et autres actes de l'organisation adoptés conformément aux actes constitutifs; ainsi que de la pratique bien établie de l'organisation» **Article 4, Rapport de la Commission du droit international, Supplément no 10 Doc : (A/62/10).**

5- بحسب رأي لجنة القانون الدولي فإن طبيعة قانون المنظمة الدولية محل بياين لم يحسم بعد :

«La nature juridique des règles de l'organisation au regard du droit international est une question controversée.» **Rapport de la Commission du droit international, 2004, AG, Doc (A/59/10).p. 9**

6- من ذلك وكقاعدة أساسية يجمع عليها من قبل كل المنظمات الدولية و المقرر بموجب اللوائح الأساسية للموظفين، التزام الموظف الدولي بعدم التدخل في الشأن الداخلي للدول.

فإذا كان بالإمكان الدفع بعدم قبول الاستناد إلى القانون الداخلي للمنظمة الدولية¹، المحدد مدى مشروعية الفعل الصادر عن الموظف الدولي والمسبب ضرراً للغير، فالأولى، الأخذ بما في مواجهة المنظمة الدولية في حالة ما إذا كانت أحكامه، سواء، موجبة لمسؤولية المنظمة أو نافية لها، بما أن هذه القواعد هي في الأصل ذات طبيعة اتفاقية سندها إرادة الدول، وأساسها دستور المنظمة الدولية².

كما أن اعتماد قواعد القانون الداخلي للمنظمة الدولية، كأساس لتقدير مدى مشروعية الفعل الصادر عن موظفيها، ومدى استجابته لأحكام المسؤولية الدولية، لا يعدل أو يلغي طبيعة هذه المسؤولية من كونها "دولية"، بحيث أن أي إسناد لخطأ المرتكب من قبل الموظف الدولي للمنظمة الدولية التي يتبعها إنما هو إسناد لشخص من أشخاص القانون الدولي بسبب خطأ ارتكبه بمناسبة وظيفة ذات طابع دولي .

وبوجه عام، فالقانون الداخلي للمنظمة الدولية هو مجموعة القواعد المنظمة لكافة الأوضاع الداخلية للمنظمة الدولية³، من بينها القواعد التي تحكم المركز القانوني للموظف الدولي، والتي لا تخرج، في الأصل، عن كونها مجرد تطبيق لأحكام المعاهدة الدولية المنشئة للمنظمة. إذ من النادر أن تتصدى المعاهدة بالتفصيل لشؤون الموظفين، فهي تكتفي، بالإشارة، إلى المبادئ العامة والتزام بها من قبل الدول الأعضاء.

و قياساً على قاعدة عرفية دولية مفادها: أنه لا ينسب الفعل غير المشروع دولياً الصادرة عن رعية دولة ما أو أحد المقيمين على إقليمها متى كان التزامها ينحصر مضمونه في بذل العناية لمنع إخلال مواطنيها وغير مواطنيها بقواعد القانون الدولي ومعاقبة من يثبت في حقه إي إخلال⁴.

1- يشمل القانون الداخل للمنظمة على الخصوص: القواعد المنظمة لتكوين كل من أجهزة المنظمة واختصاصاتها وإجراءات عملها، القواعد المنظمة للمركز القانوني لمستخدمي المنظمة و كذا القواعد الخاصة بالميزانية والإدارة المالية.

2- «Les relations entre une organisation internationale et ses États membres, ainsi qu'entre une organisation internationale et ses agents sont régies, pour l'essentiel, par les règles de l'organisation, définies au paragraphe 4 du projet d'article 4 comme étant «notamment les actes constitutifs, les décisions, résolutions et autres actes de l'organisation adoptés conformément aux actes constitutifs, ainsi que la pratique bien établie de l'organisation». Doc (A/59/10) Rapport de la Commission du droit international, AG, 2004, p.9.

3- انظر: PHILIPPE Chahier «le droit interne des Organisations internationales», G.G.D.I.P, 1963, p.564. أورده:

محمد سامي عبد الحميد و آخرون، القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1999، ص34.

4- من الفقه من يعتبر المسؤولية الدولية في مثل هذه الأحوال مسؤولية دولية شخصية ومباشرة للشخص الدولي و ليست من قبيل مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه أساسها إخلال الشخص الدولي - دولة كانت أم منظمة دولية - بالتزام دولي نتيجة تقصير أو الإهمال، بما أن الفرد في الأصل غير مخاطب بقواعد القانون الدولي و إنما من يتبعه الفرد-دولة أو منظمة دولية- هو المخاطب بالتزام المنع و القمع عند الإخلال بقواعد القانون الدولي، كما لا تقدر صلاحية الدولة أو المنظمة الدولية إلا استناداً إلى قواعد القانون الداخلي الذي يحدد سلطاتها في مواجهة أشخاص قانونها الداخلي، في حين تقرر مسؤوليتها في مواجهة شخص دولي آخر استناداً لقواعد القانون الدولي.

وبناء على ذلك، أعتقد أنه من المستبعد إعفاء المنظمة الدولية من مسؤوليتها عن أفعال موظفيها، التي يمكن أن تكون، استنادا للقانون الدولي، مشروعة، وغير المشروعة وفق قانونها الداخلي، متى ثبت تقصير المنظمة في بذل العناية اللازمة لتفادي وقوع خطأ، أو قمعته. ففي كثير من الحالات لا يمكن إثبات قيام المنظمة بواجب الرقابة إلا بالرجوع إلى نصوص اللوائح الداخلية التي تحدد نطاق صلاحيتها في الرقابة والإشراف على مستخدميها وحدود قدرتها على النهوض بواجباتها الإدارية، فإذا سلمنا، فرضا، بانتفاء صفة الدولية عن قواعد القانون الداخلي للمنظمة¹، فإن الاكتفاء بقواعد القانون الدولي قد يحد من سيطرة قواعد المسؤولية الدولية في مجال العلاقات الدولية. كما يمكن أن تعطل النصوص القانونية المتفرعة عن موثيق المنظمات الدولية، على اعتبار أنها مصدرا متميزا من مصادر القانون الدولي².

بناء على ما تقدم، نخلص إلى القول بأن إخلال الموظف الدولي بالتزاماته، المقررة بموجب القانون الداخلي للمنظمة الدولية، يستوجب، بالضرورة، قيام مسؤولية المنظمة الدولية، ليس على أساس مسؤولية التابع عن أعمال تابعه وحسب، بل أيضا على أساس المسؤولية المباشرة والشخصية للمنظمة الدولية بسبب التقصير في الوفاء بالتزاماتها، أو إهمالها لواجباتها المقررة بموجب قواعد قانونها الداخلي اتجاه مستخدميها، أو الأجهزة التابعة لها³، أو تلك الموضوعة تحت تصرفها، بوجه الإشراف والرقابة. وبالنتيجة عليها تحمل تبعات دعوى المسؤولية الدولية⁴.

وقد قعدت لهذا المبدأ المادة الخامسة من الفصل الخامس من مشروع لجنة القانون الدولي الخاص بمسؤولية المنظمة الدولية. حيث ركز الخبراء، في تعليقهم على أحكام هذه المادة، على ضرورة وجود

- انظر في هذا الشأن: تحليل الأستاذ محمد سامي عبد الحميد وآخرون، المرجع السابق، ص 247 و 266، معضدا متبينا لرأي الفقيه "شارل

روسو" في مراجعته: «La responsabilité internationale», cours de Doctorat, Faculté de droit, Paris, 1959.

-« Droit international public », Tome V: Les rapports conflictuels, Sirey, Paris, 1983, p.27.

1- و نقصد على وجه الخصوص النصوص التشريعية الداخلية للمنظمة لاختصاصات الأجهزة الداخلية للمنظمة الدولية وموظفيها التي أثارت الجدل حول نص المادة 38 من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية وعدم إشارة الفقرة الأولى منها إلى قرارات المنظمة الدولية ضمن تعدادها لمصادر القانون الدولي.

2- بحسب توصيف جانب من فقه القانون الدولي، انظر: محمد سامي عبد الحميد وآخرون، القانون الدولي العام، ص 27.

3- هذا ما أكدت عليه لجنة القانون الدولي:

«1. Le comportement d'un organe ou d'un agent d'une organisation internationale dans l'exercice des fonctions de cet organe ou de cet agent est considéré comme un fait de cette organisation d'après le droit international, quelle que soit la position de l'organe ou de l'agent dans l'organisation.» **Article 4, Rapport de la Commission du droit international, Supplément no 10 (A/62/10).**

4- جاء في المادة الخامسة من مشروع لجنة القانون الدولي:

«Le comportement d'un organe d'un État ou d'un organe ou d'un agent d'une organisation internationale qui est mis à la disposition d'une autre organisation internationale est considéré comme un fait de cette dernière d'après le droit international pour autant qu'elle exerce un contrôle effectif sur ce comportement.» **Article 5, Assemblée générale, Cinquante-neuvième session, Supplément no 10 (A/59/10), p.109.**

أساس قانوني لإسناد المسؤولية الدولية للمنظمة الدولية، والمتمثل في اتفاقية ثنائية بين دولة أو منظمة دولية، وبين منظمة دولية أخرى، تحدد، بموجبها، طبيعة الأجهزة، أو الموظفين الموضوعين تحت تصرف المنظمة، وحدود صلاحياتهم¹.

الفرع الثاني: صور الإخلال بالتزامات المنظمة الدولية

نتعرض في ما يلي لبعض صور الإخلال بالمنظمة الدولية بالتزامات المستمدة من مصادره القانون الدولي المختلفة و أثره الموصوف بالضرر.

أولاً: مخالفة أحكام المعاهدات.

من الآثار القانونية المباشرة للمعاهدات التي تكون المنظمة الدولية طرفاً فيها أن تفي هذه الأخيرة بالتزاماتها التي تفرضها بنودها، كما عليها أن تبادر إلى اتخاذ التدابير اللازمة لتنفيذها وبجسنة. فإذا تخلف أحد موظفيها، مناط بهم سلطة القيام بما يجب على المنظمة القيام به من التدابير، تكون المنظمة قد ارتكبت عمل غير مشروع يترتب مسؤوليتها الدولية في مواجهة باقي أطراف المعاهدة وفقاً لأحكام القانون الدولي².

الملاحظ، أن المنظمة الدولية تنوع الاتفاقيات التي تبرمها مع باقي اشخاص القانون الدولي بسبب تنوع مجالات تدخلها، أو بناء ارتباطات وظيفية فيما بينها. كما تعتبر هذه الاتفاقيات السند الذي يمكنها من نسج علاقات مع منظمات أخرى بحسب طبيعتها وحدود صلاحيتها الدولية أو الإقليمية³.

كما تعد اتفاقيات المقر⁴ من أهم مصادر الالتزامات الدولية المتعلقة بالوظيفة العامة الدولية لصلتها بنشاط المنظمات الدولية على إقليم الدولة المضيفة. فإذا أخل أحد موظفي المنظمة بالتزامات المقررة ضمن بنود الاتفاقية، تتحمل المنظمة تبعاته، وتعتبر مسؤولة عما ترتب عنه من أضرار، ما لم يسند الإخلال للموظف على أساس خطأه الشخصي¹.

1- «(2) L'organisation ou l'État d'envoi peut conclure un accord avec l'organisation d'accueil sur la mise à la disposition de cette dernière d'un organe ou d'un agent qu'elle ou il lui prête.

Cet accord pourra dire quel État ou quelle organisation serait responsable du comportement de cet organe ou agent.» **Ibid, commentaire Art 5,p.110.**

2- أشارت ديباجة ميثاق الأمم المتحدة إلى ضرورة احترام الالتزامات الناشئة عن المعاهدات و غيرها من مصادر القانون الدولي كمبدأ من المبادئ العامة التي تحكم العلاقات الدولية كأساس لتنفيذ الالتزامات الدولية الملقاة على عاتق أشخاص القانون الدولي و في مقدمتها المنظمات الدولي بصفتهما الراعية للمصالح المشتركة لغالبية المجتمع الدولي. أنظر: ديباجة ميثاق منظمة الأمم المتحدة.

3- راجع في هذا الشأن : المواد 57- 63 من ميثاق منظمة الأمم المتحدة.

4- تتولى اتفاقيات المقر تحديد الحصانات والامتيازات الخاصة بالمنظمة و موظفيها، كما تكفل للمنظمة الحق في وضع اللوائح الداخلية التي تضبط تنظيم و سير العامل داخل مقر المنظمة، فضلاً عن طرق تسوية المنازعات التي تثور بين المنظمة و دولة المقر.

وثمة نوع آخر من المعاهدات التي تبرمها المنظمة الدولية، ذات الصلة بحفظ السلم والأمن في مناطق النزاعات العسكرية، والتي يتعين على المنظمة مراعاة أحكامها، والالتزامات التي تقع على عاتقها، بما في ذلك الشروط المتعلقة بالأوضاع العسكرية وقواعد الإشتباك²، أو تلك المحددة لقواعد تقرير المسؤولية عن الاضرار الناجمة عن تصرفات القوات المسلحة وأنشطتها العسكرية³.

ثانياً: مخالفة أحكام العقود.

قد تأخذ العلاقات التي تربط المنظمة الدولية مع الغير شكل العقود. فقد يحدث أن تضطر المنظمة، بقصد تلبية حاجتها من الخدمات، إلى الاستعانة بالدول أو أحد أشخاص القانون الخاص عن طريق التعاقد. فأي إخلال به يترتب قيام مسؤولية المخل بالإلتزام. من ذلك، أن تترتب المسؤولية نتيجة إخلال أحد الموظفين الموكل إليه صلاحية اتخاذ التدابير اللازمة لتنفيذ التزامات المنظمة الدولية المحددة ضمن بنود العقد.

ومن بين صور التعاقدات التي يمكن أن تكون المنظمة الدولية طرفاً فيها، العقود المبرمة مع أشخاص القانون الدولي. فقد تبرم المنظمة الدولية عقداً مع دولة المقر لتتكفل هذه الأخيرة بتوريد أجهزة، أو تجهيز المقر، أو القيام بأشغال بناء داخل المقر أو أحد الفروع التابعة لها. ومن آثار هذه العقود، شأنها شأن المعاهدات والاتفاقيات، تحميل أطرافه إلتزامات متبادلة قد تستدعي المطالبة على أساس المسؤولية الدولية في حالة عدم تنفيذها. ولا يختلف الأمر بالنسبة لمنظمة أخرى إذا كانت طرفاً في العقد.

كما قد تقدم المنظمة الدولية على التعاقد مع شخص من أشخاص القانون الداخلي لدولة ما، بمقتضى أحكام تشريعاتها الداخلية تتحدد في ظلها طبيعة مسؤولية المنظمة الدولية في حالة الإخلال بالتزاماتها العقدية. إلا أنه لا يتقرر، في مثل هذه الأحوال، الحق في دعوى المسؤولية للمنظمة إلا بعد

1- تعتبر اتفاقية المقر ضماناً لقانون لمصلحة المنظمة الدولية في مواجهة الدولة المضيفة التي تلتزم باحترام الشخصية القانوني للمنظمة و استقلاليتها نشاطها بما يكفل حسن سير هيئاتها، إذ لا يكفي لضمان حماية فعلية للمركز القانوني للمنظمة الدولية الاكتفاء بنصوص التشريع الداخلي في دولة المقر لأن الوضع القانوني للمنظمة يكون قائماً على عمل منفرد تملكه الدولة صلاحية تعديله، لذلك كان من الضروري أن يستند وضع المنظمة لقواعد اتفاقية ذات طبيعة دولية في صورة اتفاقية دولية لا يمكن تعديلها إلا باتفاق الطرفين. راجع في هذه الجزئية رأي الأستاذ عبد العزيز السرحان ، المنظمات الدولية، مرجع سابق الإشارة إليه ، ص 204 .

2- مثال ذلك: المادة 3 من الاتفاقية الرابعة من اتفاقيات لاهاي لسنة 1907 المتعلقة بقواعد الإشتباك .

3- أفضل مثال يذكر: حادثة " الكونغو " ، حيث تسببت قوات السلام الأممية بأضرار في الأرواح وسقوط ضحايا من رعايا البلجيك والسويسريين اليونان و الإيطاليين و من للكسمبورغ مما دفع بالأمم المتحدة إلى الاعتراف بمسئوليتها عن أخطاء القوات المسلحة و تحمل أعباء التعويض، وقد أقر الأمين عام رسمياً بذلك. كما علقت عليه لجنة القانون الدولي في مشروعها . راجع :

- **Commentaire de l'Article 39, Rapport de la Commission du droit international, Cinquante-neuvième session 7 mai-5 juin et 9 juillet-10 août 2007, Supplément no 10 (A/62/10).**

- **Lettre du SG de l'ONU au Conseil de Sécurité, DOC S/6597 du 06Aout 1965.**

استنفاد الطرف الآخر جميع طرق الطعن القضائي الداخلي. كما لا يمكن لهذا الشخص الخاص مباشر الدعوى بنفسه، وإنما تقوم دولة جنسيته بذلك وفق مبدأ الحماية الدبلوماسية، لينقل النزاع إلى ساحة العلاقات الدولية بين شخصين قانونيين دوليين.

ثالثاً: مخالفة عرف دولي

يقصد بالعرف الدولي مجموعة القواعد القانونية التي تنشأ من تكرار إتباع المنظمة الدولية مع غيرها وفي حالات معينة حتى استقرت وثبت الاعتقاد بالزامها، ويعتبر الإخلال بها خرقاً لقواعد القانون الدولي يترتب قيام المسؤولية الدولية¹.

وقد أوضحت، بصريح النص، المادة السابعة والثلاثون من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية أن المحكمة تطبق: «العرف الدولي المعتبر بمثابة قانون دل عليه تواتر الاستعمال»، مما يؤكد أهميته ضمن القواعد المعتمدة لحل النزاعات لدولية². و يعد تصرفاً دولياً غير مشروع عند خرق المنظمة الدولية لقاعدة عرفية دولية، كمصدر أصلي ثاني للقانون الدولي، وأكثرها إنشاءً لأحكامه، فضلاً عن كونه مصدراً لقانون المنظمات الدولية³.

وعليه، فإن إخلال المنظمة الدولية بالقواعد العرفية الدولية يترتب عنه، بموجب أحكام المسؤولية الدولية، تحملها تبعات العمل غير المشروع الموجب لمساءلة الدولة، وبالنتيجة، تحملها عبئ الإلتزام بجبر الضرر أو التعويض.

رابعاً: مخالفة مبادئ القانون العامة

لقد أقر المجتمع الدولي بمبادئ القانون العامة باعتبارها مصدراً أصلياً للقانون الدولي العام، وتجسد ذلك بإدراجها ضمن أحكام النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية. إلا أنه لم يتم تحديد المقصود بهذه المبادئ.

فالرأي الراجح، الذي يتمسك به غالبية الفقهاء، يرى أن المقصود بمبادئ القانون العامة أنها مجموعة المبادئ الأساسية التي تعترف بها الأنظمة القانونية الداخلية للدول المختلفة، والتي يمكن

1- للتفصيل أكثر، انظر: محمد سعيد الدقاق و آخرون، القانون الدولي العام، ص 39. محمد المجذوب، القانون الدولي العام، ط6، منشورات الحلب، بيروت لبنان، 2007، ص 140 وما يليها.

2- ثمة عوامل ووسائل مختلفة تسهم في تكوين قواعد العرف الدولي في نطاق العلاقات الدولية. للتفصيل الرجوع إلى جمال طه ندا، مسؤولية المنظمات الدولية في مجال الوظيفة العامة الدولية، رسالة دكتوراه المشار إليها سابقاً، ص 183-184.

3- حددت المادة 38 من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية أدلة القانون التي تطبقها، وجعلت من المبادئ العامة مصدراً مباشراً للقانون الدولي، كونها عبارة عن تصورات قانونيين عامة ومجردة تشترك فيها النظم القانونية المختلفة، لأنها هي الدعامة الجوهرية اللازمة لتكامل أي بناء قانوني من حيث أنها تستمد حقيقة من ضمير الشعوب، أن هذه المبادئ لا تنتقل إلى العلاقات الدولية إلا إذا ارتضتها الدول المتمدنة لأداء ذلك الدور؛ والقيود هنا، المعيار الذي قصدته المادة، بأن تكون هذه المبادئ العامة قد أقرتها الدول المتمدنة.

الاستعانة بها وتطبيقها في مجال العلاقات الدولية، في غياب قاعدة قانونية دولية مقررة بموجب معاهدة أو عرف دولي يحكم علاقة قانونية ذات طابع دولي.

ومن مبادئ القانون العامة¹ التي يؤخذ بها في مجال علاقة المنظمات الدولية²: العقد شريعة المتعاقدين، ومبدأ حسن النية، ومبدأ عدم مشروعية الإثراء بدون سبب، ومبدأ التعويض عن الأضرار الناتجة عن مخالفات الالتزامات الدولية، وكذلك مبدأ عدم التعسف في استعمال الحق³، وغيرها من المبادئ¹ التي طبقت في مجال المسؤولية الدولية².

1 - يعرف الأستاذ علي صادق أبو الهيف المبادئ القانون العامة بأنها: « المبادئ الأساسية التي تستند إليها وتقرها النظم القانونية في مختلف الدول المتمدنة، بما لها من صفة عامة وبما تستمدته وتوحي به من روح العدالة، وهي ليست قاصرة في تطبيقها على العلاقات الفردية، وإنما هي قابلة للتطبيق على العلاقات الدولية ويمكن الرجوع إليها في أية علاقة بين الدول لا توجد بشأنها قاعدة اتفاقية أو عرفية واضحة ومحددة.». نفس المرجع، ص 20.

- و يرى الفقيه طلعت الغنيمي في " قانون السلام في الإسلام " أن " مبادئ القانون العامة " : « هي أصلا المبادئ الجوهرية في القوانين الداخلية للدول ولتي لقيت قبولا عاما في كل الدول، وهذا الفهم الغالب عند الفقهاء الوضعيين، رغم اختلاف الفقه الدولي في تحديد المفهوم، حيث يرى البعض أنها تنصرف إلى المبادئ العامة للقانون الداخلي للأمم المتمدنة أما الرأي الثاني فيعتبرها أوسع و اشمل و دون التفرقة بين ما ينتمي منها إلى النظم القانونية الداخلية أو ما ينتمي منها إلى نظم القانون الدولي العام، ويضيف رأي ثالث على أنها عبارة عن مسلمات تتكون من عدد من القواعد التي لا غنى للنظام القانوني عنها، و الضرورة هذه هي مبرر وجودها. كما لا يكفي اعتراف غالبية الدول بها، بل يجب أن يكون المبدأ في حد ذاته صالحا بطبيعته لأن يطبق على الجماعة الدولية، فقد يكون مبدأ الحق في التملك أساسا لمشروعية امتلاك العبيد، في زمن مضى، غير صالح في زمن حرم فيه الاسترقاق». راجع بالتفصيل تحليل الأستاذ، ص 163 و ما يليها .

- انظر أيضا: عبد العزيز سرحان، مبادئ القانون الدولي، ص 201. جمال طه ندا، رسالة الدكتوراه مشار إليها سابقا، ص 145.

2- كانت المحكمة الإدارية ل "عصبة الأمم" السابقة إلى اعتماد "المبادئ العامة للقانون" في قضية "DI PALMA Castiglione" في حكمها الصادر بتاريخ 15-01-1929، حيث أشارت إلى أن هذه المبادئ تطبق تلقائيا، و ليس ضروريا الإشارة إليها عند وضع أية لائحة جديدة للموظفين. أعادت التأكيد عليها في قضية "LHOEST" في حكمها الصادر بتاريخ 13-01-1932. كما استندت المحكمة الإدارية لمنظمة الأمم المتحدة هي بدورها إلى " المبادئ العامة للقانون" في تقديرها للعلاقة التعاقدية في قضية "HOWRANI". الحكم رقم 14 حيث جاء فيه:

« Selon les principes généraux du droit, les clauses d'un contrat ne doivent pas être interprétées comme imposant à l'une des parties seulement toute la charge des obligations, quand bien même la clause aurait été rédigée par une seule des parties ».

- ولم يختلف موقف المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية من "المبادئ العامة للقانون"، حيث أشارت إليها في قضية "WAGHORN":

- « Attendu que le requérant allègue vainement que le droit anglais serait applicable, à titre de droit national alors que le Tribunal est lié exclusivement par l'application du droit interne de l'Organisation et, en l'espèce, par les dispositions du Manuel administratif du BIT, ainsi que par les principes généraux du droit » **Jugement N°28 du 12 juillet 1957 , John Albert Waghorn/OIT.TAOIT.**

-أنظر تحليل الأحكام للدكتور " مولود يحيى باشا" في رسالته المشار إليها سابقا:

« L'entrée et cessation des fonctions dans la fonction publique internationale ».

3- يتحقق التعسف في استعمال الحق على الصعيد الدولي، عندما يستعمل أحد أشخاص القانون الدولي حقه بطريقة تؤدي إلى تحقيق مصلحة غير مشروعة على نحو يترتب ضرر للغير، كأن يسيء الموظف الدولي استعمال الامتيازات و الحصانات المقررة لموظفي المنظمة الدولية عند إتيانه لأفعال استناد إلى حق الحصانة الدبلوماسية بما يتنافى مع الغرض الذي منح لأجله . للتفصيل، انظر: جمال طه ندا، رسالة دكتوراه سابقة الذكر، ص 152 و ما يليها. زازة لخضر، أحكام المسؤولية الدولية في ضوء قواعد القانون الدولي، دار الهدى ، الجزائر، 2011، ص 74 وما يليها، محمد المجذوب ، القانون الدولي، ص 166.

-مبدأ أخذت به التشريعات الداخلية، من ذلك القانون المدني المصري و ضمن المادة 05 و بنفس الأحكام أخذ القانون المدني الجزائري ضمن أحكام المادة 124 مكرر التي أشارت إلى بعض حالات الاستعمال التعسفي للحق و اعتبرته خطأ : إذا وقع بقصد الإضرار بالغير، أو إذا كان يرمي

المطلب الثاني: إسناد خطأ وآثاره

لما كان من غير الممكن للمنظمة النهوض بالتزاماتها الدولية إلا من خلال وكلاءها "الموظفين الدوليين"، فمن اللازم تحديد الأجهزة وموظفيها المسند إليهم صلاحية القيام بما هو واجب في حقها والتعبير عن إرادتها القانونية فيما يتعلق بالتزاماتها الدولية في مقابل حق المنظمة في وضع اللوائح الداخلية التي تعد من الأعمال القانونية المنتجة للمراكز القانونية³.

فالقوانين التشريعية الصادرة عن أجهزة المنظمة تتضمن عنصرين أساسيين، الأول: أن قرار يحتوي في مضمونه أحكاماً ملزمة للدول العضو، تجد أساسها في صريح نص دستور المنظمة. والثاني: هو أن لهذا القرار القوة القانونية اللازمة لتنظيم الشأن الداخلي للمنظمة - الإداري والوظيفي⁴.

للحصول على فائدة قليلة بالنسبة للضرر الناشئ، أو الحصول على فائدة غير مشروعة. راجع: القانون 05-10 المؤرخ في 20 جويلية 2005 المعدل و المتمم للأمر 57-58 المؤرخ في 36-12-1975 المتضمن القانون المدني الجزائري.

1 - يصنفها الأستاذ "طلعت الغنيمي" أربعة أصناف:

1. مبادئ للتفسير بالمعنى الضيق للتفسير، مثل التفسير الحرفي وفق القاعدة التي تقرر أن اللفظ يجب أن يفهم من نصه، وأن الوثيقة يجب أن تفسر ككل، ويقتضي ذلك الرجوع إلى الأعمال التحضيرية.
2. مبادئ تتعلق بوظيفة المحكمة مثل مواعيد الإدعاءات وتمثيل المتقاضين وقواعد الشهادة والإجراءات ومبدأ الشيء المقضي فيه وقاعدة تناسب الجزاء مع المخالفة، ومبدأ كفاية حق الدفاع كضمانة أساسية في التأديب الإداري.
3. مبادئ من القانون الإداري مثل مبدأ مراجعة الأحكام أو المساواة بين الموظفين في المناصب الواحدة، أو عدم رجعية النصوص وعدم جواز تطبيق القرارات بأثر رجعي، أو تجاوز حدود الاختصاص الزمني في ممارسة السلطة الإدارية.
4. بعض المبادئ المتعلقة بالعقود مثل الأحكام العامة في العقد، المسؤولية العقدية أو التقصيرية، ومبدأ حسن النية في إبرام العقود. راجع: قانون السلام في الإسلام، ص 388.

2- لقد أكد السكرتير العام السابق لمنظمة الأمم المتحدة تطبيق مبدأ من مبادئ القانون العامة، حيث أكد في خطابه الموجه لوزير الخارجية البلجيكي على وجوب تحمل منظمة الأمم المتحدة المسؤولية عندما يكون موظفيها قد ارتكبوا تصرفات الحق بحق الغير أضرار حسني النية الذين لم يذنبوا أو ارتكبوا خطأ. راجع: **Lettre du 20-02-1965, s/6597, Annexe I**. سابق الإشارة إليها.

3- **مصطفى أحمد فؤاد**، النظرية العامة للتصرفات الدولية الصادرة عن الإرادة المنفردة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2009، ص 246.

4- ييتبنى جانب من الفقه طرح مفاده التفرقة بين قواعد القانون الدولي و قواعد القانون الداخلي للمنظمة في تحديد المراكز القانونية وما ينتج عنها بالضرورة من أحكام ضمن قواعد المسؤولية الدولية لصلتها المباشرة بالاختصاص الوظيفي، طرح عنه الفقيهين " فيرالي " و " لازار ":

«Suivant la conception la plus courante, le processus législatif comporte deux opérations étroitement associées et qui ne prennent de signification que l'une par l'autre : décider du contenu de dispositions normatives, habituellement par la rédaction d'un texte, et leur conférer une force juridique qui les rende obligatoires pour les sujets de l'ordre juridique considéré.» **MICHEL Virally** «*Droit international et décolonisation devant les Nations Unies*,» A.F.D.I, volume 9, 1963, p.511.

«En effet, d'après la nature des rapports auxquels elles s'appliquent, les dispositions de la Charte se laissent grouper en trois catégories :

- a) Règles relatives à la structure et au fonctionnement interne de l'Organisation des Nations Unies.
- b) Règles relatives aux rapports entre l'Organisation et les autres sujets de droit international, Etats ou organisations internationales.
- c) Règles relatives aux rapports des Etats membres entre eux ou avec les Etats non membres.

Les règles de la première catégorie appartiennent au droit interne de l'O.N.U., celles des deux autres relèvent du droit international.» **LAZAR Focsaneanu** «*Le droit interne de l'Organisation des Nations unies*» AFDI, vol. 3. 1957. pp.315-316.

كما أنه لا يكفي لقيام المسؤولية الدولية، قبل المنظمة الدولية، إثبات وقوع خطأ من الموظف، بل يجب تحقق شرط إسناد الفعل غير المشروع للموظف، أولاً، ثم إلى المنظمة الدولية، سواء بالتبعية على أساس مسؤولية المتبوع عن أعمال التابع، أو على أساس مسؤولية المنظمة الدولية المباشرة، جراء تقصيرها، أو إهمالها لواجب الرقابة والإشراف أو القمع.

الفرع الأول: إسناد الخطأ

إذا كان المبدأ، طبقاً للقانون الدولي، أن التصرفات التي تصدر عن ممثلي الدول، بوصفها الأدوات المعبر بها عن إرادتها القانونية، لا تنسب إلى أشخاصهم، وإنما إلى الدولة التي يتولون تمثيلها بحكم علاقتهم بها والوظائف المسند إليهم، فلا يختلف الأمر بالنسبة للتصرفات غير المشروعة الصادرة عن موظفي المنظمة الدولية، بحيث تنسب هذه التصرفات للمنظمة، طالما ثبتت تبعية الموظف الدولي للمنظمة الدولية، وأن التصرف صدر عن تابع بصفته وكيل¹.

ويجمع الفقه والقضاء الدوليين على أهمية شرط الإسناد لتقرير المسؤولية الدولية. فقد أكد الأستاذ "بول رويتر" على أن المنظمة الدولية لا يمكن أن تعتبر مسؤولة، دولياً، عن أعمال أجهزتها أو موظفيها إلا إذا أمكن نسبة الفعل غير المشروع إليها². وقد رسخ القضاء الدولي شرط الإسناد كقاعدة لتقرير المسؤولية الدولية للدولة عن أعمال ممثليها³.

هذا، ويستوي، في إسناد العمل غير المشروع للمنظمة الدولية، أن يكون عملاً إيجابياً أو سلبياً، يتمثل في صورة امتناع موظفيها عن القيام بعمل التزمت به المنظمة بمقتضى قاعدة قانونية أو اتفاق أو

كان الخلاف مع هذا الطرح واضح حول طبيعة القانون الداخلي للمنظمة الدولية، إلا أن التحليل في جانبه المتصل بالآثار المترتبة عن تطبيق القانون الداخلي، أراه متجانساً مع موقفي السابق كونه المنشأ للمراكز القانونية الداخلية التي تكفل بتحديد الصلاحيات وحدود الالتزامات المتعددة ضمن النظام الهيكلي والوظيفي الواحد من جهة، و الضابط لعلاقة الأجهزة الداخلية بالدول في حدود ما يقره دستور المنظمة كضمانة مجسدة لمبدأ الاستقلالية مقررته لحدود المسؤولية الدولية بين شخصين دوليين مستقلين (المنظمة الدولية والدولة العضو).

1- راجع المادة الرابعة من مشروع لجنة القانون الدولي المتعلق بمسؤولية المنظمة الدولية،

Doc : (A/62/10),Supplément no 10, p.cite, p.191.

2 - « Il est évident qu'une organisation répond, avec les tempéraments qu'on vient de rappeler, des violations de l'ordre international commises par ses organes statutaires ainsi que du comportement illicite de ses agents, c'est à-dire des personnes qui, suivant un ordre hiérarchique, dépendent en dernier ressort d'un organe statutaire en ce sens que leur activité est dirigée par les instructions et placée sous le contrôle de cet organe.». « **La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale**», p.441.

3- في حكم لها في قضية "كورفو"، الفاصل في النزاع القائم بين أيرلندا الشمالية- ألبانيا و بريطانيا، أسست محكمة العدل الدولية لمبدأ قيام المسؤولية الدولية في حالة الإخلال بواجب الرقابة والإشراف والحيطة، حيث: « خلصت المحكمة إلى أن زرع حقل الألغام لا يمكن أن يكون قد تم دون معرفة ألبانيا. أما التزاماتها المترتبة على هذه المعرفة فلا جدال فيها. فقد كان واجباً أن تحذر السفن، و على الأخص أن تحذر السفن العابرة للمضيق في 22 أكتوبر من خطر الذي كانت عرضة له. وفي واقع الأمر لم تحاول ألبانيا عمل شيء لمنع وقوع الكارثة. وأوجه التقصير الخطير هذه لها مساس بمسؤوليتها الدولية» الحكم الصادر في 9 أبريل 1949. مجموع الأحكام و الفتاوى و القرارات الصادرة عن محكمة العدل الدولية، ص7.

قرار قضائي¹، ليرتب مسؤوليتها المباشرة كالعامل الإيجابي. كأن تلتزم المنظمة بعدم التعرض لاستغلال أحد مقراتها الفرعية تم بيعه لأحد الأشخاص تفاديا لتحمل أعباء مالية إضافية بغير ضرورة.

كما لا يقتصر الأمر على الموظفين الذين تنسب أعمالهم إلى المنظمة الدولية، بل كل مستخدم، بفهمه العام، يعمل لحسابها ويخضع لإشرافها، بصرف النظر عن طبيعة العلاقة القانونية التي تربطهم بالمنظمة، سواء أكانت لائحية أو تعاقدية، دائمة أو مؤقتة، بمقابل أو بدون مقابل، أو كونه موضوع تحت تصرف المنظمة من قبل دول عضو أو منظمة دولية أخرى².

فالجلي إذن، أن المعيار الصحيح لإسناد العمل غير المشروع للمنظمة الدولية هو ثبوت خضوع الموظف لتوجيهه، وإشراف، ورقابة المنظمة. ولتحقق ذلك، يتطلب وجود رقابة فعلية حتى يمكن مساءلتها عن تصرفات الموظف غير المشروعة³.

وعليه، إذا كان موظفوا المنظمة الدولية يعملون تحت قيادتها، ويخضعون فعليا لسلطتها بوجه الرقابة والإشراف، فإن أي تصرف غير مشروع، يرتكبه أحد الموظفين، ينبغي أن يسند إلى المنظمة الدولية التي يتبعها، أوالموضوع تحت تصرفها، لتحمل تبعات المسؤولية، الناشئة عن التصرف، بجزر للضرر أو تعويض بمقابل.

المطلب الثالث: حدوث الضرر نتيجة العمل غير المشروع

يكاد يكون من المتفق عليه فقها أنه من الشروط اللازمة لتحقيق المسؤولية الدولية للمنظمة الدولية عن أعمال موظفيها غير المشروعة، بعد إثبات ذلك، في صورة إحلال بقواعد القانون أو

1- على خلاف ما هو مقرر في الأنظمة الداخلية حيث الامتناع عن تنفيذ الأحكام الصادرة في حق الهيئات الإدارية العامة، من قبل الموظفين المكلفين بحكم صلاحياتهم واختصاصاتهم الوظيفية، يعد من الجرائم الشخصية حيث يسند الامتناع إلى الموظف ذاته و ليس للمرفق العام.

- راجع المواد 138 و 138 مكرر من قانون العقوبات الجزائري.

2- عبر عن ذلك الفقيه " رويتز " بالقول:

«Si les personnes chargées de l'exécution d'une opération décidée par une organisation internationale sont placées sous l'autorité exclusive de celle-ci, il est justifié de les qualifier d'agents de l'organisation, malgré leur qualité originaire d'agents d'Etats membres, et de déclarer leurs actes, y compris les actes illicites, imputables à l'organisation.» Ritter Jean-Pierre. Op. cit., p. 444.

3- أكدت لجنة القانون الدولي على هذا المعيار :

«Le critère d'attribution du comportement soit à l'État ou l'organisation qui fournit des ressources, soit à l'organisation d'accueil repose, selon l'article 5, sur le contrôle qui est exercé dans les faits sur le comportement particulier adopté par l'organe ou l'agent mis à la disposition de l'organisation d'accueil. » Rapport de la Commission du droit international, , Supplément n° 10 (A/59/10), **Commentaire, p.111.**

- كما لم يشذ القضاء الداخلي عن ترسيخ قاعدة الإسناد القائمة على معيار الرقابة و الإشراف، إذ أكد القضاء السويسري، بقرار له، هذه القاعدة:

- «En règle générale, sont imputables à une organisation internationale les actes ou omissions de ses organes de tout rang et de toute nature et de ses agents dans l'exercice de leurs compétences.»**Décision du 30 octobre 1996, Document VPB 61.75, publié sur le site Web du Conseil fédéral Suisse.**

بالالتزامات الصادرة بإرادة منفردة¹، والمسند إلى المنظمة الدولية، قد ألحق ضررا بالغير، سواء كان، هذا الغير، من أشخاص القانون الدولي، أو شخص من أشخاص القانون الخاص.

فالضرر هو قوام المسؤولية، بما أنه محل الالتزام بالتعويض الناشئ عن الإخلال بالتزامات الملقاة على عاتق أجهزة المنظمة وموظفيها القائمين على شؤونها، وكالة، والمتصرفين لحسابها. إذ لا يقيم العمل غير المشروع، منفردا، مسؤولية المنظمة الدولية ما لم يترتب عليه ضرر.

ويقصد بالضرر، من منظور القانون الدولي، المساس بحق أو مصلحة مشروع لأحد الأشخاص القانون الدولي². وقد يترتب الضرر نتيجة قيام الموظف الدولي بتصرف، نيابة عن المنظمة، لا يحق لهذه الأخيرة، طبقا للقانون الدولي أو التزام التعاقد، القيام به. كما قد ينتج الضرر عن امتنع الموظف عن القيام بالتزامات المقررة في حق المنظمة اتجاه الغير³.

كما أنه، وبحسب اعتقادي، ليس بالضرورة أن يرتبط الضرر بمصلحة شخص دولي إلا في حالة قيام المسؤولية الدولية، كعلاقة قانونية بين أشخاص القانون الدولي يحكمها قانون أو التزام تعاقدي دولي. فقد يترتب الضرر في حق شخص من أشخاص القانون الداخلي لتتعقد مسؤولية المنظمة الدولية في ظل أحكام القانون الداخلي⁴، متى كان الالتزام أساسه القانون الداخلي، أو بإحالة، بناء على اتفاق مسبق، لقانون واجب التطبيق المحدد لطرق حل المنازعات. والغالب في هذه الأحوال أن تتولى اتفاقيات المقر ذلك⁵.

1- يمكن الوقوف عند طبيعة ومدى الآثار القانونية المترتبة على التصرف الدولي الصادر عن الإرادة المنفردة للمنظمات الدولية، د. مصطفى أحمد فؤاد، مرجع سابق الإشارة إليه ص 49 و ما يليها. انظر أيضا: محمد سامي عبد الحميد و آخرون، القانون الدولي العام، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 246.

2- بحسب تعريف الأستاذ جمال طه ندا، المرجع السابق، ص 178. تراجع بعض محاولات تعريف الضرر عند عبد الملك يونس محمد. المرجع السابق، ص 165. عبد المنعم فرج الصدة، المرجع السابق، ص 585.

3- مثلما تم الإشارة إليه سابقا، أن التزام الموظف الدولي مرتبط أساسا بواجباته الوظيفية المحدد ضمن اللوائح الداخلية لشؤون الموظفين بما أن الأساس في المسؤولية، كقاعدة عامة، أنه لا مساءلة لمن لا يملك الصلاحية والقدرة على ممارسة السلطة، أما التصرف بتجاوز الاختصاص، كاستثناء، قد يترتب مسؤولية المنظمة في حالة تقصير هذه الأخيرة في واجب الرقابة دون سقوط حقها في الرجوع على الموظف بالمسؤولية التأديبية مع الحق في التعويض عما لحقها من ضرر.

4- للوقوف بالتفصيل عند ضابط " استفاء طرق الطعن الداخلي " كشرط للمطالبة الدولية، الرجوع إلى مقال الفقيه:

Jean-Pierre Ritter, «La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale», Op, cit.

5- قياسا على ما ذهب إليه لجنة القانون الدولي ضمن نص مشروعها، أنه لا يمكن الاحتكام لقواعد المسؤولية الدولية في حالة وجود اتفاق خاص بحل المنازعات التي تنور بين أشخاص القانون الخاص و الدول :

«Les présents articles ne s'appliquent pas dans les cas et dans la mesure où il est incompatible avec des dispositions conventionnelles spéciales, y compris celles qui ont trait au règlement des différends opposant des sociétés ou leurs actionnaires à des États.» **Supplément n° 10 Doc : (A/59/10)**, Op,Cit.

كما أن الضرر قد يكون ماديا أو معنيا، كأن يصيب الموظف، أثناء أداء مهامه، أحد رعايا دولة المقر فيصيبه بعاهة مستديمة. فالضرر المترتب في هذه الحالة هو ضرر مادي جسماني ومالي نتيجة نفقات العلاج، والتأهيل، وفقدان القدرة على الكسب مستقبلا، فضلا عن الأثر النفسي الذي أصابه في صورة ضرر معنوي.

ومن البديهي، أيضا، أن تنتفي مسؤولية المنظمة الدولية على أسالس الخطأ، حتى عند إثبات الضرر، متى ثبت أنها لم تأتي عمل غير مشروع يخالف أحكام القانون الداخلي أو التزاما تعاقدية¹، أو أن الموظف قد ارتكب عمل غير مشروع في صورة خطأ شخصي. إلا أن المسؤولية على أساس نظرية المخاطر تبقى قائمة متى ثبت أن النشاط الذي تمارسه المنظمة بطبيعته خطر وثبت وقوع الضرر. ولا خلاف مع من يؤسس مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها وفق نظرية مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه، المنصبة، بشكل أساسي، على عنصر الخطأ والضرر إلى جانب إسناد خطأ الموظف الدولي للمنظمة الدولية، وأن المسؤولية على أساس نظرية المخاطر تتقرر "وجودا" و"عدما" مع إثبات الضرر.

فقد تثار مسؤولية أحد أشخاص القانون الدولي في مواجهة الأفراد وأشخاص القانون الخاص "الاعتبارية"، بسبب أضرار وقعت نتيجة أعمال غير مشروعة. فالضرر يختلف معناه في القانون الدولي عن القانوني الداخلي، ذلك أن القانون الدولي هو مناط مشروعية أعمال وتصرفات أشخاص القانون الدولي، في حين أن مفهوم الضرر وتكييف طبيعته، في ظل القانون الداخلي، يرتبط، أساسا، بطبيعة الشخص المسؤول عن الضرر، أو المسند إليه الخطأ، وكذا بالنظر إلى الشخص المضرور بصفته طرفا في العلاقة القانونية.

كما أنه لا يكفي لقيام المسؤولية الدولية أن يكون ثمة عمل غير مشروع منسوب للمنظمة الدولية، وأن يترتب عنه ضرر في حق شخص آخر، بل يجب أن تثبت العلاقة السببية بين الخطأ، المتسبب فيه الموظف الدولي، والضرر الذي مس الغير. فإذا لم يكن الخطأ هو المحدث للضرر تنعدم المسؤولية بالأساس، ولا تقوم في حق المنظمة الدولية لانعدام العلاقة السببية.

فإخلال المنظمة الدولية بالتزاماتها، إما أن يترتب عليه الإضرار المباشر بحق أحد الأشخاص الدوليين، أو بأحد أشخاص القانون الداخلي. وفي الحالتين تتقرر مسؤولية المنظمة الدولية، فيما تنتفي، مطلقا، باستحالة إثبات الضرر.

1- يصير بعض من الفقه على إعمال نظرية المخاطر في تقرير مسؤولية المنظمة الدولية مكتفين بضرورة إثبات الضرر حتى وإن كان تصرف المنظمة مشروعا، فالعبرة بالضرر وليس الخطأ. فقد سبق و أن تطرقتا لنظرية المخاطر كأساس للمسؤولية المنظمة الدولية.

وعليه، تتقرر المسؤولية الدولية المباشرة في حالة ما إذا كان اطراف العلاقة أشخاص الدولي، في حين تنتفي متى كان احد أطرافها شخص من أشخاص القانون الداخلي ما لم تقرر الدولة، التي يتبعها المضرور بجنسيته، التدخل بتنفيذ قواعد الحماية الدبلوماسية¹.

الفصل الثالث

آثار مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها و طرق تسوية منازعاتها

كما سبق بيانه، فإن مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها لا تقوم إلا إذا نسب إليها عمل غير مشروع ارتكبه أحد موظفيها وتسبب في وقوع ضرر في حق الغير. فالمنظمة الدولية، كونها شخص من أشخاص القانون الدولي، يمكن أن تكون في مركز المدعى عليه في دعوى المسؤولية الدولية في مواجهة الدول أو منظمات دولية أخرى، وكذلك إزاء أشخاص القانون الخاص، في حدود قواعد الحماية الدبلوماسية المقررة بموجب القانون الدولي العام.

فعند التطرق بالدراسة لأحكام مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها أو أحد أجهزتها، حتما يثور التساؤل حول أسلوب تحريك دعوى المسؤولية للمطالبة بالتعويض والقضاء المختص بالنظر فيها، خاصة إذا كان أحد أطرافها شخص من أشخاص القانون الخاص، فضلا عن الآثار المترتبة عن دعاوى مسؤولية المنظمة الدولية.

إن منازعات مسؤولية المنظمة الدولية لا تثير إشكال متى كانت الهيئة المختصة بالنظر فيها معينة وملزم الرجوع إليها بنص القانون أو اتفاق مسبق، وسواء كانت هذه الهيئة تابعة للمنظمة الدولية، أو معترف لها بالولاية القضائية بموجب اتفاقية دولية، أو خطاب الانضمام إلى نظامها الأساسي. أما في

1- يمكن الرجوع إلى " ضوابط مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها غير المشروعة" والتي تعتبر الحماية الدبلوماسية ضابط أساسى لتحريك دعوى المسؤولية الدولية.

- فقد وضعت لجنة القانون الدولي في هذا الشأن مجموعة من القواعد يمكن الرجوع إليها، من بينها:

- «La protection diplomatique consiste dans le recours à une action diplomatique ou à d'autres moyens de règlement pacifique par un État qui prend fait et cause, en son nom propre, pour une personne ayant sa nationalité à raison d'un préjudice subi par cette dernière découlant d'un fait internationalement illicite d'un autre État.» **Arti 1, Supplément no 10 (A/59/10) , Op. cit, p.15**

- كما أكد خبراء لجنة القانون الدولي، ضمن تعليقاتهم على نص المادة الأولى من مشروعها، على مسألة الحماية الدبلوماسية:

- «2) Selon le droit international, un État est responsable du préjudice causé à un étranger par son fait ou son omission illicite. La protection diplomatique est la procédure employée par l'État de nationalité de la personne lésée pour protéger cette personne et obtenir réparation du préjudice causé par le fait internationalement illicite.»

Commentaire , Ibid , p.24.

حالة إغفال تحديد الجهة المختصة بالفصل في المنازعات أو انعدام وجوده أصلا، فالوضع قد يؤثر بشكل مباشر على استقرار علاقات المنظمة الدولية مع غيرها من الأشخاص¹.

فعند استقراء بعض نصوص الاتفاقيات الدولية، ذات الصلة، نجد أنها لم تغفل عن الإشارة إلى الأسلوب الذي يتناسب مع طبيعة المنازعات التي تكون المنظمة الدولية طرفا فيها، نظرا لتمييز هذه الأخيرة، بطبيعتها القانونية الدولية، عن باقي أشخاص القانون الدولي. فالغالب أن تتولى اتفاقيات المقر، فضلا عن الاتفاقيات العامة المتعلقة بالمزايا والحصانات الدبلوماسية، تحديد أساليب تسوية منازعات المنظمة الدولية. بل تتفق كلها على ضرورة تفعيل مبدأ التسوية الدبلوماسية بطريق المفاوضات، أو الوساطة، فيما تتنوع آليات التسوية من منظمة إلى أخرى، بدءا من إنشاء لجان المطالبات للنظر في ادعاءات المقدمة ضد المنظمة، إلى اعتماد التحكيم، كأسلوب احتياطي، في حالة فشل الآليات الدبلوماسية، إلى إحالة النزاع على محكمة دولية معينة مسبقا.

وقبل التفصيل في آليات تسوية منازعات المنظمة الدولية، والثار المترتبة عنها، وجب الوقوف عند الآثار المترتبة عن مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها.

المبحث الأول: آثار مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها

تنشا المسؤولية الدولية للمنظمة الدولية في مواجهة الغير عندما يؤت احد الموظفين، بصفته وكيل عنها، عملا غير مشروع، يخالف به التزاما دوليا مقرر في ذمة المنظمة بموجب القانون الدولي، وسبب ضررا للغير². فقد يترتب جراء وقوع الضرر الالتزام إما بإعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل وقوع العمل غير المشروع، أو بالتعويض أو الترضية³.

المطلب الأول: إعادة الحال إلى ما كانت عليه

عند مراجعة إلى مفهوم المسؤولية الدولية، وقد سبق مناقشته، نجد أن معظم التعريفات التي تناولتها قد أكدت على عنصر إصلاح الضرر الذي يشمل الالتزام بإعادة الحال إلى ما كانت عليه،

1 مفيد شيهاب، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 111.

2- مثال ذلك: نص المادة 124 من التقنين المدني الجزائري: « كل فعل يرتكبه الشخص بخطئه، و يسبب ضررا للغير يلزم من كان سببا في حدوثه التعويض. » الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26-09-1975 المعدل و المتمم المتضمن القانون المدني الجزائري.

3- هذا ما أقرته لجنة القانون الدولي في مشروعها المتعلق بمسؤولية المنظمات الدولية في المادة 37 :

«La réparation intégrale du préjudice causé par le fait internationalement illicite prend la forme de restitution, d'indemnisation et de satisfaction, séparément ou conjointement, conformément aux dispositions du présent chapitre» Art37. Rapport de la Commission du droit international, Doc 10 (A/62/10). Op,Cit.

كأثر لواجب تحمل تبعاته. فالمسألة، من وجهة نظر غالب الفقه، مبدئية، لأنه لا يمكن التسليم بالتعويض مباشرة بدلا من إعادة الحال إلى ما كنت عليه بما يشجع على الاعتداء نظير التعويض¹. فالجائز، بالنظر إلى إمكانية تحقيق ذلك، أن تلتزم المنظمة الدولية بإعادة الحل إلى ما كانت عليه، بإعادة الأوضاع إلى أصلها التي كانت عليه قبل وقوع الخطأ². فهذه الوسيلة أصلية، وأساسية، تتجسد في صورة إصلاح عيني للضرر. فإذا طالب بها المضرور فلا يجوز رده بالرجوع إلى غيرها إلا إذا استحال ذلك. فالتنفيذ العيني هو الوفاء بالالتزام عينا، والغالب أن يقع في الالتزامات التعاقدية³. إن الامتثال لقواعد القانون الدولي، الذي يقوم على أساس تنفيذ الالتزامات بحسن نية، يقتضي اللجوء، أولا، إلى الإصلاح العيني للضرر لجبره متى كان متاحا، ولا يتحقق ذلك إلا بالتنفيذ العيني للالتزامات الدولية بما يتناسب مع التوازن في العلاقات الدولية، التي اختلت بصدور الفعل غير المشروع.

وعليه، فإذا كان العمل غير المشروع، المنسوب للمنظمة الدولية، يتمثل في امتناع احد موظفيها أو أجهزتها عن أداء ما هو التزام في ذمتها، سواء أكان التزام تعاقديا، مثل أداء مستحقات مقابل خدمات، أو التزام قانوني، مثل حالة امتناعها عن دفع الرسوم لشغل المقر المقررة بموجب القانون الداخلي، فلا يسقط الإلتزام إلا بالوفاء بما هو مستحق على المنظمة للغير. فالإلتزام بإصلاح الضرر بإعادة الحال إلى ما كانت عليه لا يقوم، فقط، على مبدأ مقرر في القانون الدولي مفاده أن المخطأ لا يمكن أن يستفيد من خطأه، بأن يجني من خطأه الغنم ويكتفي

1- يبقى تعريف المسؤولية الدولية تتحاذبه الآراء الفقهية، و يمكن الاكتفاء بتعريفين، الأول كلاسيكي مفاده أن: «المسؤولية الدولية هي الإلتزام الذي يفرضه القانون الدولي على الشخص بإصلاح الضرر، لصالح من كان ضحية تصرف، أو امتناع، أو تحمل العقاب جزاء هذه المخالفة. د. محمد طلعت الغنيمي، الوسيط في قانون السلام، ص 439. أما الثاني، يجمع عليه حديثا، إذ يعتبر أن المسؤولية الدولية هي: «مجموعة القواعد القانونية الدولية التي تلقى على عاتق أشخاص القانون الدولي، التزامات بمنع وتقليل الضرر الذي يمكن أن يلحق بشخص دولي آخر، وكذا التزام بإصلاح ما قد يلحق بالغير من أضرار.» د صالح هاشم، المسؤولية الدولية عن المساس بسلامة البيئة البحرية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1990، ص 76. أنظر نوارا فرغلي عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 191.

- ويلاحظ أن التعريف الثاني ينطوي على أساسين: الأول: منع وتقليل وجبر الخسارة أو الضرر الناجم عن مباشرة أنشطة لا يحظرها القانون. وبالتالي لا عبء بالمحظور في القانون الدولي وإنما العبء بالضرر، الناتج حتى عن الفعل المشروع، لتقرير المسؤولية. أما الثاني: إلزام أشخاص القانون الدولي بإصلاح ما يترتب على مخالفة أو انتهاك قواعده، و بالتالي تستبعد مساءلة الموظف الدولي بما أنه ليس من أشخاص القانون الدولي.

2- عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، مصادر الإلتزام، مجلد 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ط 3، 2000، ص 1093.

3- أقرت محكمة العدل الدولية الدائمة هذا المبدأ في قضية مصنع " شوازو عام 1927؛ حيث أكدت على أن أولى الوسائل التي يجب اللجوء إليها في حالة مخالفة احد الأطراف الإلتزامات المنصوص عليها في المعاهدة هو إعادة الحال إلى ما كانت عليه الذي يعتبر بمثابة التعويض الطبيعي. أورده مصباح جمال مصباح مقبل، مرجع سابق، ص 243. أنظر أيضا: صلاح الدين عامر، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2007، ص 834.

بالتعويض على شاكلة المعتدي الذي يحتفظ بما أخذ على أن يدفع تعويض مقابل ذلك، بل تقرره قاعدة أصولية تقض بأن: « كل من سبب ضرر للغير يجب عليه إصلاحه»¹. و بالتالي إن لم تقم المنظمة الدولية بالوفاء بالتزاماته، من خلال موظفيها أو أجهزتها المختصة، يكون للمضرور حق في إثارة المنازعة، على أساس المسؤولية الدولية، لمطالبة المنظمة الدولية بإصلاح الضرر².

المطلب الثاني: التعويض

يعتبر التعويض الوسيلة القضائية الثانية لجبر الضرر على أن يكون بمقابل عيني متى كان غير ممكن إعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل وقوع الفعل غير المشروع، أما وأن التعويض النقدي يختلف عن التعويض غير النقدي، فالأصل أن يقدر التعويض بمبلغ من النقود.

ويميز الفقه بين التعويض والتنفيذ العيني الذي يقع قبل الإخلال بالالتزام، بما أنه وسيلة أصلية لتنفيذه. فالتعويض وسيلة احتياطية وضمانة فعلية متاحة للطرف الضعيف "المدين" يمكن اللجوء إليها متى استحال التنفيذ العيني، أو كان غير مستحسن لجبر الضرر.

فالتعويض العيني هو الوفاء بالالتزام عيناً، ويقع كثيراً في الالتزامات العقدية التي هي أكثر مظاهر العلاقات القانونية المعتمدة من قبل المنظمة الدولية في تعاملاتها مع أشخاص القانون الخاص، في مجال الخدمات، والتوريد. كما نجد له تطبيقات في نطاق المسؤولية التقصيرية، خاصة بالنسبة للأنشطة الميدانية التي تتولى المنظمة الدولية القيام بها، عن طريق قوات حفظ الأمن والسلام، في المناطق المتوترة، وكذا برامج التنمية الزراعية، والمساعدات الغذائية والصحة، والرعاية الاجتماعية.

كما يجد الالتزام بالتعويض أساسه في اجتهاد قضاء المحاكم الدولية، كونها آلية أساسية لحل منازعات المنظمة الدولية. كما أن مصدر الحق في التعويض ليس الحكم الصادر في دعوى مسؤولية المنظمة الدولية، بما أنه كاشف وليس منشأ له. إذ أن التصرف غير المشروع الذي صدر عن الموظف

1- قررت اتفاقية تعريف العدوان هذا المبدأ في المادة 5 بنصها: « ليس قانوناً ولا يجوز أن يعتبر كذلك، أي كسب إقليم أو أي غنم خاص ناجم عن ارتكاب العدوان» أوردها: زارة لخضر، أحكام المسؤولية الدولية في ضوء قواعد القانون الدولي العام، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2011، ص 520.

2- أكدت لجنة القانون الدولي مبدأ إعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل وقوع الفعل غير المشروع بنص المادة 38 من مشروعها:
«L'organisation internationale responsable du fait internationalement illicite a l'obligation de procéder à la restitution consistant dans le rétablissement de la situation qui existait avant que le fait illicite ne soit commis, dès lors et pour autant qu'une telle restitution:

a) N'est pas matériellement impossible;
b) N'impose pas une charge hors de toute proportion avec l'avantage qui dériverait de la restitution plutôt que de l'indemnisation.» **Article 38, Doc 10 (A/62/10)**. Op. cit.

الدولي، بصفته وكيلا عن المنظمة، هو من أنشأ الحق في التعويض من وقت وقوع الضرر وليس من وقت صدور الحكم¹.

ويجمع الفقه على أن يكون التعويض بمقابل نقدي يدفع للمضرور، سواء في المسؤولية التقصيرية أو العقدية. كما تميز بعض الأنظمة الأساسية للمحاكم الإدارية الدولية، للمضرور، الخيار بين التعويض أو التنفيذ العيني². هذا، وينبغي أن يكون التعويض عادلا ومنصفا بما يتناسب مع حجم الضرر أو مساويا له. أما إذا كان يجاوزه فالتعويض هنا في حكم الترضية، وهي وسيلة من وسائل جبر الضرر³.

كما يتم، في غالب الأحوال، الاتفاق على تحديد قيمة التعويض بطريق المفاوضات، وإن تعذر ذلك، يكون للقضاء، أو التحكيم، كلمة الفصل فيه. إلا أن ثمة قيود على حرية الاطراف في تحديد قيمة التعويض وأسلوب الوفاء به. فقد استقر قضاء المحاكم والتحكيم الدوليين على العديد من الأسباب:

- أ- التزام القاضي الدولي بقواعد القانون الدولي التي تؤسس لعلاقة قانونية- المسؤولية الدولية- بين المنظمة الدولية وشخص من أشخاص القانون الدولي، دون الأفراد المتضررين، ولا يكون لهؤلاء الحق في أن يكونوا طرفا فيها، مع حفظ حقوقهم استنادا لمبدأ الحماية الدبلوماسية.
- ب- اعتبار الضرر، الذي أصاب رعايا دول ما، كأن هذه الأخيرة هي المتضررة، مما يستوجب تقدير الأضرار بقيمة الممتلكات والمصالح، والرعايا الخاصة، مع الأخذ بعين الاعتبار ما تكبدته الدول من نفقات جراء ممارستها للحماية الدبلوماسية في مواجهة المنظمة الدولية.

1- يتقرر الحق في التعويض من وقت وقوع الضرر و ليس من تاريخ صدور الحكم لعدة اعتبارات أهمها : جواز التصرف في الحق في التعويض قبل صدور الحكم كأن يباشر التدابير التحفظية، كما أن قاعدة التقادم تسري من وقت وقوع الضرر، وللمضرور أيضا الحق في التعويض أن التأخير في تنفيذ الالتزام. للتفصيل ينظر: عبد الرزاق أحمد السنهوري، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 1087.

2- «5- يجوز لمحكمة المنازعات أن تأمر بالقيام بأحد الإجراءين التاليين أو بكليهما، باعتبار ذلك جزءا من الحكم الذي تصدره:

أ- إلغاء القرار الإداري المطعون فيه أو الأمر بالتنفيذ العيني، شريطة أن تقوم محكمة المنازعات أيضا في الحالات التي يتعلق فيها ذلك القرار الإداري بتعيين أو ترقية أو إنهاء تعيين بتحديد مبلغ للتعويض قد يختار المدعى عليه دفعه كبديل لإلغاء القرار الإداري المطعون فيه أو الأمر بالتنفيذ العيني، رهنا بالفقرة الفرعية 5/ ب من هذه الفقرة؛

ب- سداد تعويض لا يتجاوز عادة ما يعادل المرتب الأساسي الصافي للمدعي لمدة سنتين. بيد أنه يجوز لمحكمة المنازعات في حالات استثنائية أن تأمر بدفع تعويض أكبر على أن تبين أسباب ذلك القرار». المادة 10 من النظام الأساسي لمحكمة الأمم المتحدة للمنازعات، قرار الجمعية العامة، الجلسة 47، الدورة 63، 2008/12/01، وثيقة رقم A/RES/63/253.

3- اتخذ التعويض النقدي في شكل ترضية كوسيلة لجبر الضرر في قضية تعويض الرعايا البلجيكين في حادثة "الكونتو"؛ التي تسببت فيها قوادة حفظ السلام الأممية، حيث دفعت منظمة الأمم المتحدة للضحايا و ذوي الحقوق مبلغ إجمالي قدره مليون و نصف مليون دولار أمريكي. راجع: الوثيقة s/6597 06 المؤرخة في 1965/08/06، المشار إليها سابقا.

ويظل من الصعب وضع المعيار الأنسب الذي يتم على أساسه تحديد قيمة التعويض وحدوده، فيما تبقى المسألة من اختصاص السلطة التقديرية للقاضي أو المحكم¹. وضع استدعى المنظمات الدولية لإيجاد البدائل لكفالة الجزاءات المالية المترتبة عن مسؤوليتها عن أعمال موظفيها. فإذا كانت القاعدة تقض بأن تتم التسوية طبقاً للإجراءات التي ينص عليها الاتفاق المبرم بين المنظمة ودولة المقر، فالجائز أيضاً أن تلجأ للمنظمة إلى استخدام وسائل بديلة لمواجهة آثار المسؤولية المترتبة في ذمتها، مثل: إنشاء لجان المطالبات، أو اللجوء إلى التأمين².

المبحث الثاني: طرق تسوية منازعات المنظمة الدولية

عرفت المحكمة الدائمة للعدل النزاع بأنه: «عدم الاتفاق بشأن مسألة من مسائل الواقع والقانون»،³ فيما تعددت معايير التفرقة بين النزاع القانوني الذي يمكن أن يكون محل تسوية قضائية وغيره من المنازعات المتعلقة بالوقائع المادية.

فذهب فريق لاعتبار الإخلال بالالتزام الدولي من المنازعات القانونية، فيما أرتى فريق آخر قصر وصف النزاع القانوني على المنازعات المتعلقة بالحقوق القانونية دون سواها، فيما أسند غيرهم رأيه على معيار الاتفاق بين أطراف النزاع على إصباح النزاع بالوصف القانوني أو السياسي إن جنحوا لذلك⁴.

فمن المبادئ العامة للقانون الدولي أن يتم فض النزاعات الدولية بالوسائل السلمية على الوجه الذي يحفظ السلم والأمن الدوليين⁵، باعتماد أسلوب المفاوضات والتحقيق والوساطة أو التسوية القضائية بطريق القضاء أو التحكيم الدوليين⁶. فقد تبنت أهم الاتفاقيات الدولية هذه الوسائل فيما فصل النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية في الأسلوب القضائي. كما عاجلت معاهدة التحكيم العامة المبرمة بـ "جنيف" اختصاص التحكيم الدولي¹.

1- إن تقرير صلاحية القاضي في تقدير قيمة التعويض لا يعنى بالضرورة أن هذه السلطة مطلقة، فالغالب أن يكون التقييد بنص اتفاقيات المقر، إذ تنص المادة 3 من الفصل الرابع من اتفاقيات مقر الأمم المتحدة على أنه: «بإستثناء ما ينص عليه بخلاف ذلك في هذه الاتفاقية أو في الاتفاقيات العامة، يطبق القانون الفدرالي وقانون الدولة والقانون المحلي للولايات المتحدة الأمريكية داخل نطاق المقر.

2- كما يطبق الفصل ثالث على اختصاص المحاكم الأمريكية في النظر في الأفعال و الصفقات التي تتم داخل مقر المنظمة في حدود ما تنص عليه اللوائح الداخلية».

2- راجع: قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة المؤرخ في 1947/10/31

3- الحكم الصادر في قضية " مافروماتيس " في 1924/08/30، وأورده: صلاح الدين عامر، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام، ص959.

4- النزاع السياسية يعنى كل نزاع يقوم على ادعاءات سياسية أو اقتصادية أو حتى أخلاقية. يراجع: صلاح الدين عامر، مرجع سابق، ص960.

5- المادة 02 من ميثاق الأمم المتحدة.

6- انظر: المادة 33 من ميثاق الأمم المتحدة

كما أن أغلب الاتفاقيات العامة لم تضع معياراً محدداً للفرقة بين النزاع القانوني والسياسي. فعلى سبيل المثال، فقد أشارت اتفاقية لاهاي الأولى إلى أن المسائل ذات الطابع القانوني² تنحصر في تفسير أو تطبيق الاتفاقية، على أن تعتمد الأطراف التحكيم كوسيلة لحل منازعاتها أما عهد عصبة الأمم فقد عدد المنازعات إلى ثلاثة طوائف:

- المنازعات المتعلقة بتفسير المعاهدات الدولية.
- المنازعات المتعلقة بالتحقيق في واقعة إخلال بالتزام دولي موجب للتعويض.
- منازعات تحديد قيمة التعويض و نوعه المترتب عن خرق الالتزام الدولي.

أما النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية فقد خص سلطتها بالنظر في المنازعات ذات الطابع القانوني المحددة في مسائل: « تفسير معاهدة من المعاهدات - أية مسألة من مسائل القانون الدولي - التحقيق في الواقعة التي إذا ثبتت كانت خرقاً لالتزام دولي - نوع التعويض المترتب على خرق التزام دولي وحدوده. »³

وبالرغم من تأكيد ميثاق الأمم المتحدة على الحلول السياسية والقضائية لفض المنازعات الدولية إلا أنه ترك لأطراف النزاع حرية اختيار الأسلوب الأنسب لطبيعة النزاع، وبمعنى أوضح، أن القانون الدولي لم يفرض على الأطراف أسلوباً معيناً لحل نزاعاتهم مع ترجيح الأسلوب الدبلوماسي في المقام الأول، أما اللجوء إلى القوة غير متاح إلا في الحدود والضوابط التي أقرها الفصل السابع من الميثاق. هذا بالنسبة للمنازعات التي تثور بين الدول، أما إذا تعلق الأمر بالمنازعات التي تكون المنظمة الدولية طرفاً فيها فالوضع يختلف تماماً، بحيث تحتاج المسألة إلى وقفة بالدراسة مع الفقه والقضاء الدوليين، إذ لا يمكن التسليم، مطلقاً، بما هو مقرر بالنسبة للدول وإعماله في مجال مسؤولية المنظمة

1- صدقت جمعية عصبة الأمم على الميثاق العام للتحكيم في 1928/09/26 و دخل حيز النفاذ اعتباراً من تاريخ 1929/10/16 لتعيد الجمعية العامة للأمم المتحدة النظر فيه وإقرار تعديلات عليه بموجب القرار رقم 268 ليصبح نافذاً ابتداءً من تاريخ 1950/09/20 بعد سنة من إقراره.

- انظر: كمال عبد العزيز ناجي، دور المنظمات الدولية في تنفيذ قرارات التحكيم الدولي، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم السياسية والإدارية، جامعة لبنان، بحث منشور، مركز دراسات الوحدة العربية، ط1، بيروت، لبنان، 2007، ص 67.

2- راجع: المادة 16 من اتفاقية لاهاي لعام 1899 و المادة 36 من اتفاقية لاهي لعام 1907 .

- انظر كذلك عهد عصبة الأمم في مادته 13. التي تنص على :

«1. Les Membres de la Société conviennent que s'il s'élève entre eux un différend susceptible, à leur avis, d'une solution arbitrale et si ce différend ne peut se régler de façon satisfaisante par la voie diplomatique, la question sera soumise intégralement à l'arbitrage.» Art13. Pacte de la Société des Nations, Versailles signé le 28 juin 1919.

- انظر في هذا الشأن صلاح الدين عامر، نفس المرجع السابق، ص 961.

3- المادة 2/36 من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية.

الدولية عن أعمال موظفيها وأجهزتها، كما لا يمكن تصور أن تتطور منازعات المنظمة الدولية إلى نزاعات مسلحة، فالمفترض أنه ليس للمنظمة سوى طريق التسوية السلمية لحل منازعاتها السياسية أو القضائية ولعدة اعتبارات أهمها:

- أن المنظمة الدولية ليست كالدول بالنظر إلى طبيعة شخصيتها القانونية الدولية.

- أن إرادة المنظمة الدولية رهينة إرادة الدول.

- أن مصالح المنظمة الدولية تختلف بطبيعتها عن مصالح الدول، وأن رعاية مصالحها تتوقف بالدرجة الأولى على الأسلوب المحدد لها ضمن الدستور المنشئ لها، ولا يتصور، مطلقاً، أن يتضمن أية دستور منظمة دولية ما يجيز لها استعمال القوة لحماية مصالحها.

- أن قبول المنظمة الدولية باستعمال القوة لحل بعض النزاعات الدولية يعد استثناءً، ولا يتم إلا في ظل قواعد القانون الدولي، وبهدف حفظ السلم والأمن الدوليين لا غير، وهذا في أساسه لخدمة المصلحة الدولية وليس مصلحة المنظمة ذاتها، بل تظل هيئة دولية مسخرة لتحقيق مصالح الجماعة الدولية.

- أنه ليس للمنظمة جهاز أو جيش أو قوة عسكرية مستقلة عن إرادة الدول وإن وجدت فهي رهينة إرادة الدول المشكلة لهذه القوة العسكرية.

وعليه فإنه من المستبعد، مطلقاً، دخول المنظمة الدولية في نزاع مسلح مع شخص من أشخاص القانون الدولي، لذا سوف أكتفي، ضمن هذا المبحث، بدراسة الأساليب السلمية المتاحة للتسوية منازعات المنظمة الدولية على ضوء القانون وأحكام القضاء الدوليين. و هي تنقسم إلى أسلوبين: التسوية السياسية و التسوية القضائية.

المطلب الأول: التسوية السياسية

إذا كانت المنظمة الدولية من أشخاص القانون الدولي، مثلما هو مسلم به فقها وقضاء، فهي تملك الأهلية اللازمة لحماية حقوقها وتحمل الالتزامات بما في ذلك الأهلية الشارعة، إلا أن ممارستها لهذه الأهلية لا تخرج عن حدود الغرض الذي أنشئت لأجله، وبما يتفق مع المهام المسندة إليها بموجب دستورها.

ولما كانت المنظمة الدولية طرفاً في الاتفاقيات والمعاهدات الدولية فعليها أن تبادر بما يلزم لتنفيذ التزاماتها وأي إخلال من أحد أجهزتها أو موظفيها بواجب الوفاء بما هو على عاتق المنظمة، تكون

هذه الأخيرة وبالتبعية قد ارتكبت فعلا غير مشروع يرتب مسؤوليتها في مواجهة المتضرر استنادا لأحكام المسؤولية الدولية .

ولما كانت علاقات المنظمة الدولية الاتفاقية لا تقتصر على الدول فقط بل تتعداها إلى باقي أشخاص القانون الدولي¹، وكذا أشخاص القانون الخاص، بحكم طبيعة الوظيفة المسندة إليها وحاجاتها المتعددة للوسائل البشرية و المادية اللازمة لتحقيق أغراضها²، فمن المتوقع أن تثور منازعات مع غيرها من الأشخاص مما يستوجب إيجاد أسلوب لتسويتها.

ومن البديهي، أيضا، أن تتولى الاتفاقيات والمعاهدات الدولية تحديد أسلوب التسوية منازعات المنظمة الدولي، من بينها اتفاقية المقر التي تبرمها المنظمة الدولية مع الدولة المضيفة لمقرها أو أحد فروعها³، والتي تصرح بالجهة المختصة بالنظر في المنازعات التي تثور بين المنظمة وبين دولة المقر أو أحد أشخاص قانونها الداخلي.

كما تضع اتفاقيات حصانات وامتيازات المنظمة الدولية الأساليب الملائمة لتسوية منازعاتها، فقد صنفت الاتفاقية العامة لمزايا وحصانات الأمم المتحدة المنازعات التي قد تكون المنظمة الدولية طرفا فيها⁴:

- المنازعات الناشئة بسبب التعاقد، أو تلك المتعلقة بالقانون الخاص.

- المنازعات التي يكون احد موظفي الهيئة الذي يتمتع بالحصانات بحكم مركزه الرسمي طرفا فيها ولم يكن الأمين العام قد رفع عنه الحصانة⁵.

1- من الاتفاقيات الدولية التي تبرمها المنظمة الدولية فيما بينها، تلك التي تستهدف التعاون و تنسيق لأنشطتها الدولية أو المحلية، كالاتفاقية المبرمة بين منظمة الأمم المتحدة و الوكالات الدولية المتخصصة. راجع: المواد 57 و 67 من ميثاق منظمة الأمم المتحدة.

2- من ذلك: عقود التوظيف بالإدارة العامة الدولية و كذا عقود التوريد و الخدمات التي تبرمها مع المؤسسات والشركات الخاصة، وعقود التأمين على الأشخاص وممتلكات و مقرات المنظمة الدولية وفروعها.

3- راجع: اتفاقية المقر بين سويسرا و منظمة الأمم المتحدة لعام 1946، و بين فرنسا و منظمة "اليونسكو" لعام 1954، و بين جامعة الدول العربية و جمهورية مصر العربية لعام 1993.

4- تنص الفقرة 29 من المادة 8 من اتفاقية امتيازات و حصانات منظمة الأمم المتحدة على:

«- L'Organisation des Nations Unies devra prévoir des modes de règlement appropriés pour:

a) les différends en matière de contrats ou autres différends de droit privé dans lesquels l'Organisation serait partie ;

b) les différends dans lesquels serait impliqué un fonctionnaire de l'Organisation qui, du fait de sa situation officielle, jouit de l'immunité, si cette immunité n'a pas été levée par le Secrétaire général.» **Section 29, Art 8, de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies .**

- راجع أيضا: المادة 24 من اتفاقية مزايا و الحصانات الوكالة الأوربية للفضاء، الملحق 1. و المادة 23 من البروتوكول الملحق 1973/10/05 المتعلق بمزايا و الحصانات المنظمة الأوربية للملكية الصناعية.

5- المادة 35 من اتفاقية مزايا و الحصانات جامعة الدول العربية 1953/05/10، و المادة 25 من اتفاقية مقر جامعة الدول العربية 1993/05/19.

فإذ كانت التسوية السياسية من أساليب تسوية منازعات بالطرق السلمية، فإنه لا يجوز الإتفاق على التسوية بهذا الأسلوب ما لم يتم تحديد الوسيلة التي يتم بها تسوية النزاع¹. فالراسخ أن تسند اتفاقيات المقر صلاحية وضع آليات حل المنازعات التي تكون المنظمة الدولية طرفاً فيها للمنظمة ذاتها، كما قد تحدد أساليب سلمية أخرى، مثل انشاء لجان المطالبات على مستوى المنظمة للنظر في الادعاءات المقدمة ضدها، أو إحالة النزاع على القضاء المختص أو التحكيم الدولي، فضلاً عن أساليب سياسية أخرى معتمدة، مثل: المفاوضات، المساعي الحميدة، الوساطة والتحقيق الدولي.

الفرع الأول: التسوية عن طريق المفاوضات

تعد المفاوضات من أفضل الوسائل لتسوية المنازعات وأكثرها شيوعاً بحيث تؤدي إلى التواصل المباشر بين أطراف النزاع، وفي حالة ما لم تفض إلى حل فقد تكون توطئة لاتفاق حول آلية سياسية أو قضائية للحل للنزاع.

ويتجه فقه القانون الدولي إلى التسليم بوجود حد أدنى من الالتزام يقع على عاتق أطراف النزاع الدولي يفرض عليها الدخول في مفاوضات لتسويته أو الاتفاق على عرضه على القضاء أو التحكيم الدوليين². فالالتزام بإجراء المفاوضات بين أطراف النزاع شرط مسبق قبل اللجوء إلى القضاء أو التحكيم، وقد أقر القضاء الدولي ذلك صراحة ضمن انظمته الأساسية³ وأحكامه⁴.

وبالنظر لتشابه النزاعات الدولية، فقد أصبحت المفاوضات الثنائية من الأساليب الشائعة المتبناة لحل النزاعات الدولية، ليس فقط بين الدول، بل شملت المنظمات الدولية و حركات التحرر. وقد اتجه المجتمع الدولي إلى وضع قواعد خاصة لتنظيمها، من ذلك تبني الجمعية العامة للأمم المتحدة المبادئ التوجيهية للمفاوضات الدولية⁵.

1- سهيل حسين الفتلاوي، تسوية المنازعات الدولية، مكتبة الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، العراق، 2014، ص 69.

2- صلاح الدين عامر، مقدمة لدراسة القانون لدولي العام، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 949.

3- تنص الفقرة 02 من المادة 36 من النظام الأساسي، عند الإشارة إلى المنازعات القانونية، تحديد النزاع عن طريق المفاوضات الدبلوماسية كشرط أساسي لعرض النزاع على المحكمة.

4- جاء في حكم المحكمة الدائمة للعدل الصادر بتاريخ 1924/08/30 في قضية " مافروماتيس " : « قبل أن يكون في الإمكان إخضاع أي نزاع إلى إجراء قضائي، فإنه من الواجب أن يكون موضوعه قد تحدد بصورة واضحة بواسطة المفاوضات الدبلوماسية. » وكان لها نفس الموقف في قضية النقل بالسكة الحديدية الصادر حكم فيه بتاريخ 1931/10/15. انظر: رازة لخضر، نفس المرجع المشار إليه سابق، ص 657.

ونفس المبدأ أكدته محكمة العدل الدولية في قضية حق المرور في الإقليم الهندي الصادر بتاريخ 1957/11/26. راجع : مجموع الفتاوى،

الأحكام و قرارات محكمة العدل الدولية 1949-1991، منشورات الأمم المتحدة، ص 53.

5- يراجع: قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2625(د-25/-55) المعتمد في الجلسة العامة 72 بتاريخ 15 ديسمبر 1997. الوثيقة رقم (A/RES/53/630).

أما في ما يتعلق بوسائل المفاوضات، فيمكن للأطراف أن يعتمد الأسلوب المباشر للمفاوضات على الإلتقاء والمناظرة، والمواجهة من خلال المحادثات. كما يمكن أن تتم المفاوضات عن طريق تبادل الخطابات الرسمية، سواء بالإتصالات الدبلوماسية، وحتى بالوسائل الإلكترونية الحديثة والموثقة. والغالب أن تفض المفاوضات إلى إتفاقات يتم توثيقها في محاضر رسمية تكون حجة في مواجهة أطراف النزاع.

كما تستند المفاوضات على بعض المبادئ التي أسس لها القانون الدولي¹، منها: المساواة بين أشخاص القانون الدولي طرفي النزاع، عدم التدخل في الشؤون الداخلية، الوفاء بالالتزامات الدولية، الأمتناع عن التهديد، انتهاء المفاوضات بعقد اتفاق، التعاون الدولي، التسوية السلمية للنزاع الدولي. ولإنجاح عملية التفاوض يجب مراعات متطلباته والمتمثلة في التفاوض بحسن نية، التلازم بين الغرض من التفاوض وموضوعه، تقييد التفاوض بإطار يتفق عليه، الامتناع عن كل ما من شأنه تعكير صفو المفاوضات.

ولعله من الأصلح للمنظمة الدولية، في اعتقادي، أن تجنح للمفاوضات لحل منازعاتها سواء مع أشخاص القانون الدولي أو القانون الخاص لما توفره من جهد وموارد مالية. فقد تجرى مفاوضاتها عن طريق تبادل الخطابات والمذكرات الدبلوماسية وتفضي إلى تسوية². وأحسن مثال نسوقه في هذا الشأن، المفاوضات التي باشرتها منظمة الأمم المتحدة مع بلجيكا بخصوص التعويض عن الأضرار التي لحقت رعاياها، والتي أفضت إلى قبول الامم المتحدة بدفع مبلغ مليون ونصف مليون دولار أمريكي للضحايا³.

وقد دأبت المنظمات الدولية، في تعاملها مع النزاعات التي تثور بينها وبين الدول، خاصة فيما يتعلق بأنشطة التفتيش، والمعاينة، والمراقبة التي توكل لها بموجب الإتفاقيات والقرارات الدولية الصادرة عن أجهزتها التشريعية. بل غالبا ما يكون لزاما على المنظمة الدولية تنفيذ إتزاماتها الدولية لمواجهة أوضاع دولية و إقليمية تهدد السلم والأمن الدوليين. التزمات لا يمكن الوفاء بها إلا بالطرق السلمية، من ذلك إجراءات تفتيش المنشآت النووية التي تقوم بها المنظمة الدولية للطاقة الذرية، أو البحث والتحري عن اسلحة الدمار الشامل.

1- سهيل حسين الفتلاوي، المرجع السابق، ص 139.

2- أعطى إعلان مانيلا للأمم المتحدة بشأن تسوية المنازعات الدولية بالوسائل السلمية، لسنة 1982، أهمية خاصة للمفاوضات المباشرة، لما تتصف به المفاوضات من ميزات أساسية بخلاف الوسائل الأخرى: أنها وسيلة تتميز بالمرونة والفعالة و السرعة و السرية. صالح يحيى الشاعري، تسوية النزاعات الدولية سلميا، مكتبة مدبولي، القاهرة، 2006، ص 31.

3- قضية "الكونفو" سابق الإشارة إليها.

الفرع الثاني: التسوية عن طريق المساعي الحميدة

تعد المساعي الحميدة وسيلة مهمة من وسائل التسوية السلمية للنزاعات الدولية، خاصة عندما يصل النزاع إلى حالة قطع العلاقات الدبلوماسية بين شخصين دوليين متنازعين. وتظهر، كذلك، أهمية المساعي الحميدة في حالة عدم الإتفاق بين الأطراف لحل نزاعهما عن طري المفاوضات، لذا يتدخل طرف ثالث ليقوم بعمل ودي من أجل إيجاد مجال لتقارب وجهات نظر الأطراف.

وتتحدد مهمة الشخص الثالث في إزالة أسباب تنافر أطراف النزاع من اجل إقناعهم على مباشرة المفاوضات، كما أنه ليس عليه إيجاد حل للنزاع، وليس له أية قوة ملزمة لأطراف النزاع لقبول مساعيه الحميدة. لذا من بين الخصائص التي يتميز بها أسلوب المساعي الحميدة، حق الأطراف في رفض المساعي الحميدة، زيادة على انحصار دور الطرف الثالث لتقريب وجهة النظر دون التدخل في النزاع، ومحاولة تحسيس الأطراف بضرورة تبني الخيارات السلمية كبديل عن أي وسيلة اخرى غير السلمية، على أن تنتهي مهمة الطرف الثالث بالتقاء أطراف النزاع و مباشرة مفاوضات التسوية.

وعلى ذكر المساعي الحميدة كوسيلة سلمية للحل للنزاعات الدولية، يثور التساؤل حول إمكانية أن تجد هذه الوسيلة لها دور في نطاق منازعات المنظمات الدولية. لا شك أنها وسيلة هامة يمكن من خلالها تفادي تطور النزاع إلى الحرب، إلا أنه لا يمكن تصور أن يتطور نزاع المنظمة دولية مع أحد أشخاص القانون الدولي إلى نزاع مسلح، بما أنه لا يمكن أن يكون للمنظمة جيش مستقل بارادتها، بل أن من الاهداف التي أنشئت لأجلها المنظمة الدولية و هي تفادي الحرب و الصراعات الدولية والعمل على حل نزاعات الدولية بالطرق السلمية.

الفرع الثالث: التسوية عن طريق الوساطة

الوساطة هي الجهود التي يقوم بها طرف ثالث بغية إيجاد تسوية لخلاف قائم بين شخصين دوليين، وهي وسيلة سياسية دبلوماسية يعتمد عليها، على صعيد العلاقات الدولية، لحل منازعات الدولية. فالوساطة أسلوب يضع القواعد لتسوية غير ملزمة للأطراف و لا تقوم على حكم القانون . كما تنطبق أحكام المساعي الحميدة على الوساطة، إلا أنها قد تنتهي بالتقاء الأطراف وتستمر إلى انتهاء المفاوضات، أو انسحاب الوسيط، أو رفض الاطراف الإستمرار في طريق الوساطة¹.

وقد برزت الوساطة، بشكل صريح، في المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية، مثل ميثاق الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية، لأهميتها في تحقيق السلم والأمن الدولية، وتفادي الصراعات العسكرية

1- صالح يحيى الشاعر، نفس المرجع، ص 63.

لحل النزاعات الدولية. كما أنه لا يمكن التحدث عن الوساطة كأسلوب يمكن أن يعتمد عليه لتسوية منازعات المنظمة الدولية.

كما أنه لم تشهد العلاقات الدولية حالة محددة كان للوساطة دور في تسوية نزاع أحد أطرافه منظمة دولية. حتى أنه لم يرد، ضمن اتفاقيات المقر، أو المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية ما يشير صراحة إلى الوساطة كأسلوب لحل الخلافات التي يمكن أن تجتهد المنظمة الدولية نفسها طرفاً فيها،¹ فيما منحت للأمين العام سلطة إختيار الأسلوب الأمثل.

الفرع الثالث: التسوية عن طريق لجان التحقيق

يمكن للمنظمة الدولية أن تلجأ إلى التحقيق لمعاينة وقائع مادية محددة، أو الكشف عنها، تكيفها تكيفاً حقيقياً والفصل في صحتها، وتقرير مدى مسؤوليتها أو مسؤولية غيرها عما ترتب عنها من أوضاع قانونية. فالتحقيق الدولي، بالنظر إلى طبيعته نطاق تدخله، لا يصلح لحل كل النزاعات الدولية، وإنما يقتصر فقط على النزاعات التي تنصب على الوقائع المادية.

فقد تعمدت المنظمة الدولية إلى إنشاء لجان تقصي الحقائق للوقوف على بعض الوقائع التي تتحدد بناءً عليها مسؤولية المنظمة الدولية. على أن تراعى كميّات إنشاء لجنة التحقيق، وتحديد تركيبتها وشروط عملها، والمهام المسندة المكلفة بها .

فأصل أن يتوافق طريقي النزاع على تشكيلة لجنة التحقيق والمهام المسندة لها و الوقائع المعنية بالتحقيق. كما يجب، مسبقاً، تحديد مدة عملها والوسائل التي تعتمدها، ومآلات النتائج التي تتوصل إليها و المعبر عنها ضمن التقرير النهائي.

وبالرغم من أن نتائج التحقيق غير ملزمة لأطراف النزاع إلا أنه يكشف عن الحقائق أمام المجتمع الدولي، مما يجعل قد يدفع أطراف النزاع إلى تفادي أسلوب التحقيق الدولي. وهذا لايعني

1- « L'Organisation des Nations Unies devra prévoir des modes de règlement appropriés pour:

a) les différends en matière de contrats ou autres différends de droit privé dans lesquels l'Organisation serait partie ;

b) les différends dans lesquels serait impliqué un fonctionnaire de l'Organisation qui, du fait de sa situation officielle, jouit de l'immunité, si cette immunité n'a pas été levée par le Secrétaire général. » **Article VIII, Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies** Approuvé par l'Assemblée générale des Nations Unies le 13 février 1946.

و نفس الوضع تبنته اتفاقية الحصانات و امتيازات الوكالات المتخصصة:

- « Chaque institution spécialisée devra prévoir des modes de règlement appropriés pour :

a) Les différends en matière de contrats ou autres différends de droit privé dans lesquels l'institution spécialisée serait partie;

b) Les différends dans lesquels serait impliqué un fonctionnaire d'une institution spécialisée qui, du fait de sa situation officielle, jouit de l'immunité, si cette immunité n'a pas été levée conformément aux dispositions de la section » **Article IX, Convention sur les privilèges et immunités des Institutions spécialisées** Approuvée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 21 novembre 1947.

التحقيقات المأمور بها من قبل مجلس الأمن الدولي، أو الهيئات الدولية والإقليمية، التي هي بطبيعتها ملزمة لأطراف النزاع¹.

الفرع الثالث: التسوية عن طريق التوفيق

يمكن ان تلجأ المنظمة الدولية إلى أسلوب التوفيق لتسوية منازعاتها الدولية. فهذا الاسلوب لا يختلف عن اسلوب الوساطة إلا أنه يختلف من حيث أن الوسيط لا يقدم اقتراحات بل يكتفي بجمع اطراف النزاع، أما أسلوب التوفيق فيأخذ شكل المصالحة التي تسعى إلى إنهاء النزاع من خلال تقديم إقتراحات و حلول لأطراف النزاع. و يقوم أسلوب التوفيق على عدد من الأسس تتمثل في²:

– يتولى التوفيق إما لجنة و إما شخصا واحدا. و غالبا ما يكون الشخص محل إعتبار لسمعته و كفاءته و قدرته على إدارة المصالحة في الخصومات الدولية.

– يتم إختيار اللجان بمعرفة أطراف النزاع أو من قبل جهة دولية محايدة.

– يقدم الحل لأطراف النزاع، ولهم الخيار في قبوله أو رفضه، أو تقديم تحفظات عليها وطلب تعديله.

– غالبا ما يقتصر أسلوب التوفيق على المسائل السياسية. إلا أنه قد تجد المنظمة الدولية ظالتها لتسوية مسائل التعويض عن أضرارا تسبب فيها أحد موظفيها. مثل ذلك الأضرار الناتجة عن تدخل قوات حفظ السلام في مناطق النزاع.

– قد يعتمد أسلوب التوفيق بناء على إتفاق ثنائي أو جماعي، وفي هذه الحالة يعتبر التوفيق إلزامي.

المطلب الثاني: التسوية عن طريق القضاء والتحكيم الدوليين

تعتبر الوسائل القضائية من أهم الآليات وأنجعها لحل المنازعات الدولية بما في ذلك منازعات مسؤولية المنظمات الدولية، بما أن الأحكام الصادر سواء عن القضاء أو التحكيم واجبة التنفيذ بحسن نية، خلافا لما هو مقرر في النظم الداخلية حيث التنفيذ الجبري الذي تتولاه السلطة العامة لا يمكن تلافيه إلا بالتنفيذ الاختياري.

فعلى الصعيد الدولي ليس هناك ما يوصف بالسلطة العامة التي تتولى إجبار من صدرت ضدهم أحكاما، بل أن اللجوء إلى القضاء والتحكيم في حد ذاته يبقى رهن إرادة الأطراف المتنازعة حتى في

1- للتفصيل راجع: سهيل حسين الفتلاوي، المرجع السابق، ص 193.

2- صالح يحيى الشاعر، نفس المرجع، ص 69. سهيل حسين الفتلاوي، نفس المرجع، ص 196. بتصرف،

وجود اتفاقية أو شرط اتفاقي ملزم بالنظر إلى عامل القوة السياسية أو الاقتصادية أو العسكرية الحاسمة في صياغة التوازن على مستوى العلاقات الدولية.

فإذا كان من المبادئ العامة للقانون الدولي المعاصر ومتطلبات المجتمع الدولي أن تمتع المنظمة الدولية بالشخصية القانونية الدولية التي تخول لها حق المطالبة بما يكفل لها الحماية الوظيفية اللازمة لتحقيق الأغراض التي أنشئت لأجلها، فلا يختلف الأمر في ما إذا كانت المنظمة الدولية مدعى عليها، فالتسليم بتمتع هذه الأخيرة بالشخصية القانونية الدولية التي تمنحها أهلية التقاضي يستند إلى المبادئ العامة للقانون الدولي ومتطلبات المجتمع الدولي المعاصر¹.

وعليه، وكما أن للمنظمة الدولية الحق في مباشرة دعوى المسؤولية الدولية قبل أشخاص القانون الدولي بسبب أضرار أصابت موظفيها، بالرغم من إن البعض ينكرون عليها هذا الحق²، فعليها أيضا واجب تحمل تبعات أعمال أجهزتها وموظفيها غير المشروعة في مواجهة المتضررين و تحمل أعباء التزاماتها.

والمتاح على مستوى العلاقات الدولية، إمكانية لجوء أشخاص القانون الدولي، بعد استنفاد الأساليب السياسية لحل منازعاتهم الدولية، إلى القضاء أو التحكيم الدوليين لحسمها.

الفرع الأول: التسوية عن طريق القضاء الدولي

لقد سلم ، أغلب، القفه في اغلبه، منذ صدور رأي محكمة العدل الدولية في قضية التعويض عن الأضرار التي تصيب موظفي المنظمة الدولية، بأهلية هذه الأخيرة في مباشرة دعوى المسؤولية على الغير أو ما يعرف فقها بـ"أهلية مباشرة الحماية الوظيفية"، و هذا هو أساس تمتع المنظمة الدولية بحق المطالبة بحقوق موظفيها أو من هم في حكمهم، وما الإعتراف للمنظمة الدولية وموظفيها بالحماية الدبلوماسية إلا دليلا على إحاطتها بالحماية الوظيفية³.

1- يرر القاضي " ألفاريز " فكرة الإعتراف للمنظمة الدولية بأهلية التقاضي:

« La décision à la quelle la cour a abouti me parait conforme aux principes généraux du droit international nouveau, a la conscience juridique des peuples et aux exigences de la vie internationale contemporaine, Trois facteurs essentiels a prendre en considération dans le développement du droit» **M.ALVAREZ**, « *opinion dissidente* », **Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances de CIJ**, Société d'édition A.W, Sijthof , 1949, p130.

2- الحجة التي يستندون إليها المعارضون هي أن الضرر الواقع لا يصب إلا الأفراد وأن المنظمة الدولية ليس لها رعايا تربطهم علاقة قانونية - الجنسية- كشرط لممارسة الحماية الدبلوماسية ، فيما يرى آخرون أن الجنسية ليست هي الأساس الوحيد بما أن المطالبة بالتعويض قد تتأسس في حق عدم الجنسية أيضا لوجود علاقة تبعية، و قد أكدت محكمة العدل الدولية على ذلك في رأيها الاستشاري لعام 1949. انظر: محمد طلعت الغنيمي ، التنظيم الدولي، ص273.

3- بحسب رأي القاضي " كريلوف " الملحق بالرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية في قضية التعويض عن الأضرار لعام 1949 الذي يرى أن:

« La majorité de la cour a en vue la protection fonctionnelle d'un agent de l'Organisation des Nations unies même contre l'Etat national de cet agent. Mais elle n'envisage pas , pour exemple, le situation contraire

إلا أنه، وبالرجوع إلى واقع العلاقات الدولية ومتمن نصوص وأحكام القانون الدولي، يتضح جليا أن المركز القانوني الدولي المتاح للمنظمة الدولية لا يمنحها امتيازاً على الدول بل لا يساوي بينها¹، بحيث أنه، وبالرغم من أهليتها لأن تكون طرف في دعوى المسؤولية الدولية، إلا أن النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية لا يتيح لها ذلك، ولا يمنحها سوى الحق في طلب الرأي الاستشاري وفق محددات أحكام ميثاقها وقانونها الداخلي².

فالمفارقة هذه تثير إشكالا يتمثل في التناقض بين النظم الأساسية وما توصل إليه القضاء الدولي من قناعة بأحقية المنظمة الدولية في أن تكون طرفاً مدعياً في منازعة قضائية دولية³، فنجد أن النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية لا يعطي الحق إلا للدول لأن تكون طرفاً في منازعة دولية، في حين يؤكد قضاءها على أهلية المنظمة في أن تكون طرفاً في دعوى المسؤولية الدولية⁴. هذا الوضع ظل ولا يزال يثير الجدل لدى أهل الاختصاص في الفقه والقضاء الدوليين⁵.

–et possible- quand cet Etat trouve opportune et nécessaire de protéger cet agent contre les actes de l'organisation elle-même.» S.KRYLOV, «*opinion dissidente*», *Ibid*, p. 219.

1- مبدأ أكدت عليه محكمة العدل الدولي في رأيها الاستشاري الصادر في 11/04/1949 وأخذت به التشريعات القانونية الدولية و جسدهت الأعراف الدولية، مفاده أن المنظمة الدولية ليست مثل الدول أو أنها فوق الدول. راجع نص الفتوى المشار إليها سابقاً.

2 - من ذلك نص المادة 96 من ميثاق منظمة الأمم المتحدة:

« 1- لأي من الجمعية العامة أو مجلس الأمن أن يطلب إلى محكمة العدل الدولية إفتاءه في أية مسألة قانونية.

2- ولسائر فروع الهيئة والوكالات المتخصصة المرتبطة بها، ممن يجوز أن تأذن لها الجمعية العامة بذلك في أي وقت، أن تطلب أيضاً من

المحكمة إفتاءها فيما يعرض لها من المسائل القانونية الداخلة في نطاق أعمالها».

- كذلك نصت المادة 96 من ميثاق المنظمة الدولية للتجارة:

« 1. L'Organisation pourra, conformément à des accords conclus en application des dispositions du paragraphe 2 de l'article 96 de la Charte des Nations Unies, demander à la Cour internationale de justice des avis consultatifs sur les questions juridiques qui se poseraient dans le cadre des activités de l'Organisation.»

Article 96, Charte de la Havane instituant une Organisation internationale du commerce.

3- تنص المادة 1/134 من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية على أن: «للدول وحدها الحق في أن تكون أطرافاً في الدعاوى التي ترفع للمحكمة.»

4- راجع: الرأي الاستشاري الصادر عن المحكمة في قضية التعويض عن الأضرار التي أصابت منظمة الأمم المتحدة لسنة 1949، سابق الإشارة إليه.

5- استثناء معتمد من محكمة العدل الأوروبية، حيث اسند لها صلاحية النظر في المنازعات التي تكون الهيئات الأوروبية طرف فيها:

«3. La Cour de justice de l'Union européenne statue conformément à la partie III:

a) sur les recours formés par un État membre, une institution ou des personnes physiques ou morales;

b) à titre préjudiciel, à la demande des juridictions nationales, sur l'interprétation du droit de l'Union ou sur la validité d'actes adoptés par les institutions;» **Art I-29, Traité de l'Union Européenne .Maastricht, le 07/02/1992.**

- كما يمكن لأي شخص تضرر من حكم صادر عن محكمة العدل الأوروبية، حتى وإن لم يكن طرفاً في الدعوى الأصلية، أن يدعي بوجه الاعتراض على الحكم:

«Les États membres, les institutions des Communautés et toutes autres personnes physiques ou morales peuvent, dans les cas et dans les conditions qui seront déterminés par le règlement de procédure, former tierce opposition contre les arrêts rendus sans qu'ils aient été appelés, si ces arrêts préjudicient à leurs droits.» **Art 42, Statut de la Cour de Justice Européenne .**

فالثابت، تاريخاً، أن الارتباط بين القضاء والتنظيم الدوليين، وإن لم يكن عضويًا في كثير من الأحيان، فقد ظل ولا يزال ارتباطًا وظيفيًا ومقوماً أساسياً لوجود واستمرارية التنظيم الدولي بمختلف هيئاته وفروعه الدولية الإقليمية. أما وأنه من غير الممكن لهذه الأجهزة القضائية الدولية التصدي للمنازعات التي تكون المنظمة الدولية طرفاً فيها فهذا يفقد النظام الدولي تجانسه.

كما أن ضرورة فتح المجال للأفراد أو أشخاص القانون الخاص الاعتبارية للمطالبة بطريق الادعاء المباشر ضد المنظمة الدولية أو أي شخص من أشخاص القانون الدولي أمام القضاء الدولي يعد من صميم حماية الحقوق الأساسية للإنسان وفق المبادئ العامة للقانون¹، بالنظر إلى تمتع المنظمة الدولية بحصانة قضائية أمام القاضي الوطني.

أما في حالة عدم وجود بديل أكثر مواءمة يتيح للمتضرر من تصرفات المنظمة الدولية ممارسة حقه في المطالبة بحقوقه، فلقاضي الموضوع صلاحية تغليب الحقوق الأساسية للمدعي وفي مقدمتها الحق في التقاضي على حق المنظمة في الحصانة القضائية، وعلى ذلك اجمع الفقه².

فالمسألة، لاشك، أنها تحتاج إلى دراسة مستقلة لتحديد الأسباب وطرح الحلول لتجاوز وضع يكاد يصل إلى حد الانفصام بين الاعتراف بمبادئ العدالة والإنصاف، وبين الممارسة القضائية الفعلية لدعاوى المسؤولية الدولية في مواجهة المنظمات الدولية.

الفرع الثاني: تسوية منازعات المنظمة الدولية عن طريق القضاء الداخلي

إن السبب الرئيس لانعقاد اختصاص القضاء الداخلي للتصدي لمنازعات المنظمة الدولية يتجسد في مبدأ إنكار العدالة الذي غالباً ما تثيره المحاكم الوطنية عند نظرها في دعوى مسؤولية المنظمة الدولية عندما تدفع هذه الأخيرة بحصانتها القضائية في مواجهة خصومها.

وكما هو مؤكد ضمن المبادئ العامة للقانون الدولي أنه لا يمكن التسليم بالحصانة القضائية للمنظمة الدولية مع انعدام طرق التقاضي أمام هيئات مختصة دولياً أو قصور أنظمتها الداخلية أو الحيلولة دون تحقيق محاكمة عادلة.

ففي حالة ما إذا قرر شخص من أشخاص القانون الخاص مقاضاة المنظمة الدولية أمام القاضي الداخلي، خاصة على مستوى المحاكم الأوروبية، بسبب مسؤوليتها عن عمل غير مشروع أتاه احد

1- Christian Dominicé ,Op. Cit, p.646.

انظر أيضاً: حافظ غانم، الوجيز في القانون الدولي العام، ص368. محمد عبد المالك يونس محمد، مرجع سابق الإشارة إليه، ص204.

2- «L'attention toujours plus soutenue portée à la protection des droits fondamentaux de l'être humain, en l'occurrence le droit à un procès équitable, a pour conséquence que, désormais, l'immunité peut être écartée s'il apparaît qu'elle est la cause d'un déni de justice[...]si l'organisation défenderesse n'offre pas une procédure de règlement adéquate.» Christian Dominicé ,Op. Cit, p.646.

موظفيها، فإن القاضي لا يمكن له أن يمتنع عن النظر في الدعوى متى تبين له خرق للحقوق الأساسية للمدعي، وفي مقدمتها الحق في محاكمة عادلة أو عدم إمكانية التقاضي أمام هيئة قضائية مختصة تكفل النظر في دعواها أو انعدامها أصلاً¹.

فالحقوق الأساسية، وفق ما تقرره المبادئ العامة للقانون، هي حقوق لا يمكن أن تتجاوزها الأنظمة القانونية الداخلية أو الدولية باعتبارها من الضمانات الأساسية لحماية حقوق الأفراد في مواجهة أشخاص القانون الدولي وكفالة تطبيق مبدأ حماية الطرف الضعيف في دعوى المسؤولية الدولية².

فطبيعة المنازعات التي تثور بين المنظمة الدولية وأشخاص القانون الخاص تقتضي توافر سبل الطعن أمام هيئات تابعة للمنظمة الدولية (محكمة إدارية³، لجنة الطعن أو لجنة المطالبات) تحكمها نظم قانونية أساسية تراعي الحقوق الأساسية لأطراف المنازعة المعترف بها قانوناً وقضاء وفي مقدمتها الحق في محاكمة عادلة.

فعلى الرغم من اتساع مفهوم المحاكمة العادلة فقهاً وقضاءً، إلا أنه يبقى مفهوماً مرناً يعتمد كأساس لانعقاد اختصاص القاضي الداخلي في النظر في دعوى مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها اتجاه أشخاص القانون الخاص، وقد أرست محكمة العدل الأوروبية هذا المبدأ وفق معايير خمسة⁴:

- شرعية وجود المحكمة وتطبيقها لقواعد القانون.
- إجبارية الاختصاص.
- وجاهية الإجراءات.

1- حقوق أساسية عددها الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية بنص المادة 06 فقرة 1، من بينها الحق في محاكمة عادلة و نشر الأحكام والمداولات و المناقشات:

« 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi.(...) » **ART 6 , Convention europeene de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ,Rome, 04/11/1950 .**

2- لقد أخذت بهذه المبادئ محكمة العدل الأوروبية، في العديد من قراراتها، منها:

-**Arrêt** du 30/06/1966, Vaassen-Gobbel, 61/65.**Arrêt** du 19/10/1995, Job Centre ,c-111/94. **Arrêt** du 19/09/2006 Wilson,C-506/04.**Arrêt** du 16/12/2008, Cartesio, C-210/06. Cites par :**Georges VANDERSENDEN**, « *opinion dissidente* », OP. Cit, p.267.

3- « Le Tribunal est compétent pour connaître des différends issus de contrats auxquels l'Organisation internationale du Travail est partie et qui lui attribuent compétence en cas de différend au sujet de leur exécution ». **Art II, par. 4, Statut du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail..**

4- **Georges VANDERSENDEN** « *Juges internes et juridiction nationales : conflit et compétence* », **Actes de colloque** sur « *les Evolutions de la protection juridictionnelle des fonctionnaires internationaux et européens*, » Luxembourg le 1 et 2 /04/2011. Pub par GIOVANNI MICHELE Palmieri « *collection pratique de contentieux européen*», Ed BRUYLANT, 2012, p.268.

- علانية وإشهار المداومات والأحكام¹.

- استقلالية و حياد قضاة هيئة الطعن، لاعتبار هيئة الطعن هيئة قضائية².

ورغم ذلك، وفي غالب الحالات، تمتنع المحاكم الداخلية عن النظر في المنازعات التي تكون المنظمة الدولية طرفاً فيها بسبب طبيعتها القانونية وخصوصية القواعد القانونية المطبقة عليها والتي تنتمي غالبيتها إلى القانون الداخلي للمنظمة الدولية. موقف كان القضاء الإيطالي سباق إليه³، ليرسخه مجلس الدولة الفرنسي فيما بعد⁴، ثم حذت حذوه المحكمة المكسيكية⁵، ثم المحكمة الدستورية

1- عند تصدي المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان لقضية السيد " M. E. GASPARINI موظف بالحلف الأطلسي الذي رفع طعن أمام لجنة الطعن الداخلية للحلف ضد قرار مجلس الحلف القاضي برفع نسبة مساهمة موظفي مجلس الحلف في صندوق الضمان الاجتماعي من 8.3% إلى 8% من الراتب الإجمالي، حيث رفضت اللجنة طعنه مما دفعه إلى الطعن ضد قرارها أمام المحكمة الأوروبية التي أقرت في قرارها الصادر بتاريخ 2009/05/12 بأن إشهار المداومات من الحقوق الأساسية الواجب مراعاتها استناداً لنص المادة 1/6 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات، فيما أكدت على حيادية لجنة الطعن و استقلاليتها .

- راجع: حكم المحكمة الأوروبية: CEDH, Reg N°10750/03 du 4/03/2003

- **Georges VANDERSENDEN « Juges internes et juridiction nationales : conflit et compétence », Actes de colloque sur « les Evolutions de la protection juridictionnelle des fonctionnaires internationaux et européens, » Op. Cit.p.269.**

2- بادعاء السيدة SIEDLER بأحققتها في تعويض بمبلغ يساوي 12 شهراً بسبب إنهاء عقد خدمتها عن طريق رفع دعوى ضد اتحاد أوروبا الغربية أمام محكمة العمل بـ "بروكسل"، تصدت هذه الأخيرة لها بعد عدم قبول دفع الاتحاد بحصانته القضائية بالرغم من توافر هيئة الطعن الداخلية للمنظمة وفق نص المادة 50 من النظام الأساسي لموظفي الاتحاد، أكدت المحكمة في حكمها الصادر بتاريخ 2003/09/17، على عدم استقلالية هذه الهيئة كون أن آلية تعيين قضاة من قبل المنظمة يفرضي إلى انحيازهم لها مما يعد خرقاً لمبدأ المحاكمة العادلة استناداً لنص المادة 06 من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية. حكم أيدته محكمة النقض البلجيكية بقرارها الصادر بتاريخ 2009/12/21.

- للتفصيل في حكم المحكمة ينظر: **Georges VANDERSENDEN, Op. Cit, pp272-274.**

3- أكدت محكمة النقض الإيطالية سنة 1931 في قضية Profili ضد المعهد الدولي للزراعة على استقلالية النظام القانوني الذي يحكم المعهد بصفته هيئة دولية.

نفس الرأي تبنته محكمة Triest في قرار لها بتاريخ 1951/05/20 القاضي برفض التصدي لقضية CCILLI ضد الوكالة الدولية للاجئين. أنظر :

- **SUZANNE Pastide, «Les tribunaux administratifs internationaux et leurs jurisprudences», Op. cit, pp.358.359.**

4- كان موقف مجلس الدولة الفرنسي من خلال قرار 1931/07/17، واضحاً برفضه النظر في دعوى السيد DAMES Adrien ضد "اليونيسيف"، حيث أكدت على أن القانون الذي يحكم منازعات الوظيفة العامة الدولية هو من صميم القانون الدولي و أن القواعد المطبقة عليها ضمانات ملازمة للصفة الدولية.

- كما رسخ موقفه في قضية Weiss الصادر بشأنها قرار بتاريخ 1953/02/20 ضد المعهد الدولي للتعاون الفكري الموضوع تحت وصاية الأمم المتحدة.

وقد تأكد إجماع القضاء الفرنسي حول المسألة ذاتها، من خلال قرار محكمة النقض الذي ثبت قاعدة عدم اختصاص القضاء الداخلي للنظر في منازعات المنظمة الدولية، الصادر بتاريخ 2010/10/29 في قضية السيدة Myriam ILLMACEN ضد OCDE. راجع:

- **Jugement n°69 du 24/03/2011, ILLMACEN Myriam/ OCDE. TAOCDE .**

5- قرار محكمة النقض المكسيكية بتاريخ 1954/04/28 في قضية اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية.

المصرية لاحقاً¹.

وبخلاف ما هو مسلم به في مسألة القانون الواجب التطبيق على منازعات مسؤولية المنظمات الدولية اتجاه أشخاص القانون الدولي بحيث تطبق أحكام القانون الدولي بكل مصادره، لا تزال الإشكالية مطروحة والجدل قائم حول أسلوب منازعات المنظمة الدولية مع أشخاص القانون الخاص. فجوهر المسألة مرتبط بنظام الحصانة القضائية الذي يترتب عنه ضرورة تحديد جهة الاختصاص القضائي وبالنتيجة القانون الواجب تطبيقه. وقد اعتادت المنظمات الدولية، في علاقاتها التعاقدية مع الأفراد والأشخاص الاعتبارية الخاصة، أن لا تشير، مطلقاً، للقانون الواجب التطبيق في حالة منازعتها من قبل المتعاقد معها، خصوصاً القانون الداخلي لدولة المقر².

فباستبعادها لقواعد القانون الداخلي للدول، يستوجب على المنظمة الدولية إسناد منازعاتها إلى قواعد قانونها الداخلي على اعتبار أنها قواعد ضابطة لعلاقاتها التعاقدية مع أشخاص القانون الخاص.

1- بتاريخ 25/3/2010، أودع المدعى صحيفة هذه الدعوى قلم كتاب المحكمة الدستورية العليا، طالباً الحكم في النزاع القائم بين الحكيم النهائيين المتناقضين الصادر أحدهما بتاريخ 2005/5/11 من القضاء العادي في القضية رقم 655 لسنة 60 قضائية "استئناف إسكندرية"، والحكم الآخر من المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية الصادر بتاريخ 2007/11/26 في القضية رقم 12 لسنة 41 ق، وتحديد المحكمة المختصة بنظر النزاع. حيث أن السيدة/ رزيقة رزيقة محمود البيه كانت تعمل بالشركة العربية للملاحة البحرية بوظيفة ثابتة منذ 1977/07/20 وحتى صدور قرار مجلس إدارة الشركة رقم 6 لسنة 2002 في 2002/6/23 بقبول استقالته وتسوية معاشها اعتباراً من نهاية يوم 2002/6/23، وإذ ارتأت المدعية أن مكافأة نهاية خدمة الممنوحة لها غير عادلة.

وإذ ارتأت المدعية أن كلا من القضاء العمالي وقضاء المحكمة الإدارية للجامعة العربية - قد تخلى عن نظر النزاع الموضوعي، فقد لجأت إلى المحكمة الدستورية العليا طلباً للحكم بتعيين الجهة القضائية المختصة بالفصل في موضوع الدعوى إعمالاً لنص البند ثانياً من المادة (25) من قانونها الصادر بالقانون رقم 48 لسنة 1979.

وكان النزاع المائل قائماً بين حكيمين يمثلان حدى النزاع المدعى به، وكان أحد هذين الحكيمين هو حكم صادر من المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية التي أنشئت بموجب قرار مجلس جامعة الدول العربية، فإن هذه المحكمة لا تعد محكمة وطنية تنتمي لأى من الجهات القضائية الداخلية، كما لم يكن المشرع المصرى هو أداة إنشاء المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية التي تعد تابعة لإحدى المنظمات الدولية، ومن ثم لا تكون الأحكام التي تصدر عنها صالحة لاعتبارها حداً للنزاع أو التناقض الذى يستنهض ولاية المحكمة الدستورية العليا وفقاً لاختصاصها المقرر لها في قانونها، تبعاً لذلك يتخلف عن دعوى التنازع أحد حديها بما يستوجب القضاء بعدم قبولها. قرار المحكمة الدستورية المصرية في القضية رقم 17 لسنة 32 المؤرخ في 2011/04/03. راجع قرارات المحكمة الدستورية على موقعها الرسمي.

2- موقف المنظمة الدولية الواضح من القانون الداخلي لحل منازعاتها تأكيداً بتقرير السيد "براز دي كويلار" :

- «En 1985, Javier Pérez de Cuellar alors Secrétaire général des Nations Unies confirme que la tendance la plus récente dans la pratique contractuelle de l'ONU est d'éviter autant que possible toute référence à une loi déterminée, surtout étatique, comme loi applicable [...] L'ONU s'assure seulement que le contrat n'est pas en contrariété manifeste avec le droit étatique» **STÉPHANIE Bellier**, «À Propos de la clause arbitrale dans le règlement des différends de l'organisation internationale, »Afdi- CNRS Éditions, Paris, 2009, p.468

- وكذلك الشأن بالنسبة للمجلس الأوربي، راجع :

- Arrêté n° 481 du 27 février 1976 fixant les modalités d'arbitrage de tout litige entre le Conseil et les particuliers au sujet des fournitures, travaux ou achats immobiliers effectués pour le compte du Conseil, Strasbourg, le 27 février 1976. Cite par: **STÉPHANIE BELLIER**, Op. Cit, p.466.

وبذلك أوصت الجمعية العامة للمعهد القانون الدولي¹، فيما أكدت على ذلك لجنة القانون الدولي عند تحديدها لأساس تحمل المنظمات الدولية لتبعات تصرفات موظفيها².

وفي اعتقادي، إن قبول المنظمة الدولية بتحديد القانون الواجب التطبيق في منازعاتها مع أشخاص القانون الخاص، لا يعني، بالضرورة، تخليها، صراحة أو ضمناً، عن مركزها القانوني الممتاز لعدة اعتبارات أهمها:

- أن المبدأ السائد في العلاقات الدولية عدم خضوع المنظمة الدولية للقضاء الداخلي، وأن تنازلها عن حصانتها القضائية لا بد وأن يتم بتصريح رسمي أثناء السير في دعوى المسؤولية أمام القضاء الداخلي. وذلك ما أشارت إليه العديد من اتفاقيات المقر³.

- أن علاقة المنظمة بالدولة المضيفة علاقة تخضع لقواعد القانون الدولي بوجه عام، واتفاقية المقر واتفاقية الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، على وجه الخصوص. وبالتالي لا يمكن إخضاع المنظمة الدولية للقانون الداخلي لأي دولة مجرد تواجد مقرها على أراضيها لتبرير أعمال قاعدة إقليمية سريان القاعدة القانونية الداخلية⁴.

1- «Dans la mesure où le droit applicable est le droit de l'organisation, ce droit s'entend de l'acte constitutif, des autres règles régissant l'organisation et de la pratique établie par elle, ces sources étant complétées par les principes généraux du droit.» **Art 6 , Institut de Droit International, Session d'Oslo – 1977.**

2- «1. Le comportement d'un organe ou d'un agent d'une organisation internationale dans l'exercice des fonctions de cet organe ou de cet agent est considéré comme un fait de cette organisation d'après le droit international, quelle que soit la position de l'organe ou de l'agent dans l'organisation.

2. Aux fins du paragraphe 1, le terme «agent» s'entend des fonctionnaires et des autres personnes ou entités par l'intermédiaire desquelles l'organisation agit.

3. Les règles de l'organisation s'appliquent pour déterminer les fonctions de ses organes et agents.

4. Aux fins du présent article, l'expression «règles de l'organisation» s'entend notamment des actes constitutifs; des décisions, résolutions et autres actes de l'organisation adoptés conformément aux actes constitutifs; ainsi que de la pratique bien établie de l'organisation.» **Art 4, Doc : Supplément no 10 (A/62/10), du 10 août 2007.**

3- «L'Organisation des Nations Unies devra prévoir des modes de règlement appropriés pour:

a. Les différends en matière de contrats ou autres différends de droit privé dans lesquels l'Organisation serait partie;

b. Les différends dans lesquels serait impliqué un fonctionnaire de l'Organisation qui, du fait de sa situation officielle, jouit de l'immunité, si cette immunité n'a pas été levée par le Secrétaire général.» **Article 8, Accord sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies / Conseil fédéral suisse. 1er juillet 1946.**

- تراجع ايضا المادة 25 من اتفاقية المقر لجامعة الدول العربية.

4- بتعير آخر للأستاذ Nipoyet :

- «ce siège ne les [les organisations internationales] nationalise pas et ne les astreint en rien à se soumettre à la loi du pays, et cela à quelque point de vue que ce soit (...) cela irait à l'encontre du but même, celui de faire de ces personnes, des organismes avant tout internationaux » « **Traité de droit international privé français** », tome V, 1948, pp. 563. Cit, **Dorothee Meyer**, « *Les contrats de fourniture de biens et services dans le cadre des opérations de maintien de la paix* », Afdi, volume 42, 1996. p.111.

الفرع الثالث: التسوية عن طريق التحكيم

إن تنوع سبل حل منازعات مسؤولية المنظمة الدولية فتحت باب اللجوء إلى التحكيم الدولي باعتباره وسيلة شبه قضائية يلجئ إليها اختياريًا بموجب اتفاق، وتنفذ أحكامه اختياريًا من قبل أطرافه.¹

وبما أن التحكيم الدولي يتم بواسطة قضاة يتم اختيارهم من قبل أطراف المنازعة²، ارتأت الكثير من المنظمات الدولية اعتماده بنص اتفاقيات ومعاهدات بما يكفل لها بسط إرادتها المستقلة في توجيه المنازعة حماية لحصانتها القضائية وتفادي مواجهة سلطة القاضي الوطني.

كما أن واقع نشاطات المنظمات الدولية أثبت تفضيل هذه الأخيرة للأسلوب التحكيم، حيث يتم عادة إدراج شرط التحكيم ضمن العقود التي تبرمها مع أشخاص القانون الخاص في مجال الخدمات أو التوريد³، بل أن البعض من اتفاقيات العامة أو اتفاقيات المقر توجب على المنظمة إدراج هذا الشرط ضمن هذا النوع من العقود.

والمقرر، ضمن العديد من اتفاقيات المقر، أن تلتزم المنظمة الدولية بضرورة إيجاد طرق تسوية منازعاتها مع أشخاص القانون الخاص الناتجة عن علاقاتها التعاقدية أو مسؤوليتها التقصيرية. فالالتزام في مثل هذه العلاقات إلزام قانوني، وأي إخلال به يعد خرقًا للالتزام دولي يترتب مسؤوليتها الدولية. فلجوء المنظمة الدولية للتحكيم الدولي لتسوية منازعات مسؤوليتها عن أعمال موظفيه، العقدية على وجه الخصوص، كأسلوب ملازم لطبيعة مركزها القانوني الدولي⁴، يتيح لها سلطة تحديد القانون

1- فيما أفصر "أوبنهايم" L.Oppenheim تعريفه للتحكيم الدولي على أنه: «الفصل في الخلافات بين الدول بواسطة قرار قانوني يتخذه محكم أو أكثر أو محكمة، بخلاف محكمة العدل الدولية، يتم اختياره من قبل الأطراف» أورده: كمال عبد العزيز ناجي، رسالة الدكتوراه مشار إليها سابق، ص47.

2- على صادق أبو الهيف، التحكيم الدولي العام، المحلة المصرية للقانون الدولي، 1994، ص34. مقال أشار إليه كمال عبد العزيز ناجي، مرجع سابق، ص47.

- للتفصيل أكثر ينظر: على صادق أبو الهيف، القانون الدولي العام، ص674 و يليها.

-Dorothee Meyer, «Les contrats de fourniture de biens et services dans le cadre des opérations de maintie 3 de la paix», Afdi, volume 42, 1996. P.113. v aussi : Christian Dominicé, Op. Cit, p.643. SUZANNE Bastid, «les tribunaux administratifs internationaux et leur jurisprudence», p 348.

4 - يتحدد المركز القانوني للمنظمة الدولية في النظام القانوني الداخلي وفق اتفاقية المقر بما يمكن المنظمة من أداء وظائفها على إقليم دولة المقر وتحقيق أهدافها.

-«Comme l'a affirmé le Tribunal arbitral lors du différend ayant opposé l'UNESCO au gouvernement de la République française (Sentence arbitrale rendue le 14 janvier 2003 à Paris par Kéba Mbaye, et autres, L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture c. Gouvernement de la République Française), il a pour « objet et pour but la détermination des conditions dans lesquelles [l'organisation] exerce son activité sur le territoire de [l'État d'accueil] ». En bref, l'accord de siège détermine le statut juridique de l'organisation dans l'ordre juridique étatique et doit lui permettre d'atteindre ses objectifs et de remplir ses fonctions.» STÉPHANIE Bellier, Op.cit, p.457.

الواجب التطبيق، والتمسك بمركزها القانوني الممتاز بما يضمن لها حماية مصالحها. كما لم يثبت أن قامت المنظمة الدولية باستبعاد أسلوب التحكيم للفصل في منازعات التي قد تثور بخصوص مسؤوليتها التقصيرية¹.

فإغفال أي اتفاق بين المنظمة الدولية وشخص من أشخاص القانون الخاص أو عدم قيام المنظمة الدولية، كالتزام مقرر بموجب اتفاقية دولية أو المبادئ العامة للقانون، بإيجاد هيئة أو جهاز داخلي يتولى النظر في الادعاءات المرفوعة ضدها، قد يفتح الباب أمام تدخل القاضي الوطني بسلطته العامة للتصدي لأية منازعة تكون المنظمة طرف فيها في مواجهة شخص خاص².

وبدافع الحيلة، دائما ما تصر المنظمة الدولية على إدراج شرط التحكيم ضمن أحكام الاتفاقات لدرئ شبهة إنكار العدالة وتأمين علاقتها التعاقدية مع أشخاص القانون الخاص ضد تدخل القاضي الداخلي إلا في حالة ما لم يتعارض ذلك مع قانونها الداخلي وكذا ضمان استقرار معاملاتها معهم لحاجتها إليهم لتزويدها بما تحتاجه من خدمات وتوريدات³.

والتساؤل الذي يثور، في هذا الصدد، يتمحور حول طبيعة القواعد الإجرائية والموضوعية التي تطبق على منازعات المنظمة الدولية مع أشخاص القانون الخاص المعروضة على التحكيم للفصل

1- مثل ذلك: لجوء عصبة الأمم للتحكيم في نزاع واجهته مع مؤسسة قصر الأمم السويسرية الخاصة، حيث صدر بشأنه حكم بـ "لوزان" بتاريخ 1938/05/25، غير منشور، عن القاضي LEAMERZ & FRITZ Osterzay. وكذلك: حكم التحكيم الصادر بتاريخ 1966/05/31 في منازعة بين مجموعة المقاولات الفرنسية الخاصة و منظمة الصحة العالمية. وقضية HENRI Boulois ضد "اليونيسكو" والذي أكدت محكمة الاستئناف الفرنسية، من خلال قرار لها، أحقية تمسك السيد/ Boulois بشرط التحكيم في قرار لها صادر بتاريخ 1998/06/19.

- راجع تفاصيل هذه قضايا: STÉPHANIE Bellier, Op.Cit, pp445,446

2- تأكدت سلطة القاضي الداخلي في تقرير شرعية تصديده لمنازعات لم يتحدد لها الجهة القضائية المختصة ضمن قرار محكمة الاستئناف الفرنسية في قضية Boulois الصادر في 1998/06/19 المشار إليه سابقا. أنظر:

-CHRISTIANE Dominicé, Op. Cit, p.633.

-STÉPHANIE Bellier, Op. Cit, 446

3- وثقت الدورة 58 للجمعية العامة لمعهد القانون الدولي بـ"اوسلو" المنعقدة من 08/30 إلى 1977/09/08، ضمن مشروعها المتعلق بالعقود التي تبرمها المنظمات الدولية مع أشخاص القانون الخاص ضمن المادة 07 بالنص:

- «Les contrats conclus avec des personnes privées par des organisations internationales de caractère intergouvernemental dans les cas où celles-ci bénéficient de l'immunité de juridiction devraient prévoir le règlement des différends résultant de ces contrats par un organe indépendant.»Art7.

- «L'organe prévu par l'article 7 peut être :

a) un organe arbitral établi selon les règles d'une institution permanente d'arbitrage ou en vertu de clauses ad hoc ;

b) une juridiction établie par une organisation internationale, si l'attribution de cette compétence est compatible avec les règles de l'organisation, ou

c) un organe judiciaire national, si ceci n'est pas incompatible avec le statut et les fonctions de l'organisation.»Art8, Institut de Droit International, Session d'Oslo – 1977, « Les contrats conclus par les organisations internationales avec des personnes privées » (Quatrième Commission, Rapporteur : M. Nicolas Valticos). 6 septembre 1977.

- راجع أيضا: المادة 15 من الملحق 1 من ميثاق الوكالة الأوروبية للفضاء.

فيها، بالنظر إلى عدم وجود في القانون الدولي ما يمكن اعتباره قواعد تحكيم دولية، مستقلة، خاصة بمنازعات المنظمات الدولية.

وعليه، ومن خلال دراسة مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها، والتفصيل في طبيعتها، أسسها، أحكامها، والآثار المترتبة عنها، تبين لنا وجوب التمييز بين وضعين قانونيين: وضع تقرر فيه مسؤولية المنظمة الدولية وحدها، ووضع تتأكد، في ضوءه، مسؤولية الموظف الدولي إلى الجانب مسؤولية المنظمة التي يتبعها.

فمن حيث الأساس، وكما سبق بيانه، فقد اعتمد جانب من الفقه نظرية الخطأ كمبرر لقيام المسؤولية الدولية للمنظمة الدولية. في حين أسسها البعض الآخر على نظرية مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه، حيث تتحمل المنظمة الدولية المسؤولية الناجمة عن خطأ تابعها¹ بصفتها مكلفة بالرقابة والإشراف وضامنة لكل يصدر عن موظفيها أثناء أو بسبب الوظيفة التي يشغلونها².

وكما ثبت مما سبق تفصيله، أنه ما دامت المنظمة الدولية، بوصفها شخص من أشخاص القانون الدولي، تباشر وظائفها وتضطلع باختصاصاتها ومهامها عن طريق موظفيها³، فعليها الإلتزام بتحمل تبعات أخطاء موظفيها. غير أن هذا لا يعني تحملها كافة الأخطاء، وبصورة مطلقة، بل يجب التفرقة بين الخطأ المرفقي والخطأ المنسوب لمسئولته لشخص الموظف الدولي وحده.

إن مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها لا سبيل لدفعها إذا ما توافرت الشروط اللازمة لقيامها. أما إذا إثبت المنظمة إنها لم ترتكب خطأ، أو أن الضرر كان واقعا لا محالة ولو قامت بواجبها في الرقابة وتوجيه الموظف التابع لها لمنعه من القيام بالتصرف غير المشروع.

1- استنادا إلى قاعدة مسؤولية المنظمة عن أعمال أجهزتها التشريعية و التنفيذية (حيث تعد الأمانة العامة و موظفيها جزءا منها) قياسا على ما هو مقرر بالنسبة لمسئولية الدولة عن أعمال سلطاتها الثلاث.

2- هديل صالح الجنابي، مسؤولية المنظمة الدولية، ص 70.

3- لقد أجمع فقه قانون الوظيفة العامة الدولية، عند تعريفه للموظف الدولي وتحديد خصائصه، على أنه الشخص الطبيعي الذي تتصرف المنظمة الدولية من خلاله و تستعين به لتحقيق أهدافها و غاياتها، بل منهم من أكد عند تأصيله لرابطة الوكالة التي تربط المنظمة الدولية بالموظف الدولي، بأن هذا الأخير مكلف من قبل عدة دول أو جماعة دولية تكثلت في صورة شخص دولي " المنظمة الدولية" للعمل باسمها طبقا لاتفاق بينها و تحت إشراف المنظمة.

كما لم تغفل دساتير المنظمات الدولية ولوائحها الأساسية وكذا أحكام القضاء الدولي عن هذه المسألة، حيث تعمدت استعمال مصطلح " الوكيل AGENT" للدلالة على شخص مكلف بمهمة لصالح المنظمة عن طريق الوكالة، بل هنا من أصر على مصطلح " الوكيل الدولي" للدلالة على شخص الموظف الدولي انظر: محمد طلعت الغنيمي، الأحكام العامة في قانون الأمم، ص 345-346.

راجع أيضا: المادة 100 من ميثاق منظمة الأمم المتحدة، وفتوى محكمة العدل الدولية لسنة 1949 المتعلق بالتعويض عن الأضرار. قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة، المتعلق بطلب الرأي الاستشاري حيث تعمدت استعمال مصطلح " الوكيل".

فمسؤولية المنظمة الدولية لا يكون لها أساس إلا إذا تحققت مسؤولية الموظف الدولي الذي يتبعها. فإذا انتفت مسؤولية التابع تنتفي معها مسؤولية المتبوع. فالإسناد في المسؤولية الدولية يعني رد المخالفة التي يرتكبها الشخص الطبيعي إلى الشخص الدولي ذاته¹. فالقاعدة الدولية تقرر بأن التصرفات التي تصدر عن ممثلي الدول، بوصفهم أدوات للتعبير عن إرادتها، لا تسند إليها، وقياساً على ذلك، يمكن سحب القاعدة على تصرفات الموظفين الدوليين المسندة إلى المنظمات الدولية التي يتبعونها².

ويستوي في إسناد العمل غير المشروع للمنظمة الدولية أن يكون عملاً إيجابياً أو سلبياً متى كان التصرف إخلالاً بالتزامات المنظمة الدولية المقررة بمقتضى قاعدة قانونية دولية، أو مخالفة حكم قضائي دولي رتب مسؤولية دولية³. فلا يسوغ القول بأنه يمكن للمنظمة الدولية الدفع بعدم مسؤوليتها إلا في حالة ما أثبتت أن الموظف قد ارتكب خطأً شخصياً أو انتفت العلاقة السببية بين الخطأ و الضرر بإثبات أن السبب أجنبي.

ولا خلاف، فقهاً، على أن المنظمة الدولية لا تسأل عن تصرفات الأشخاص الذي يخضعون لسلطة أشخاص آخرين، وعلى وجه الخصوص الدول الأعضاء بالمنظمة أو منظمة دولية أخرى، مثل مندوبي الدول أو ممثلي المنظمات الدولية الأخرى، فالعبرة بسلطة الرقابة والإشراف المباشر مثلما أوضحنا ذلك سابقاً.

كذلك، لا تسأل المنظمة الدولية عن الأعمال التي تقوم بها الدول الأعضاء تطبيقاً لقراراتها بما أن الأعمال صدرت عن الأجهزة التابعة للدول وتحت رقابة وإشراف هذه الأخيرة⁴. فمسؤولية المنظمة لا تتقرر إلا بشأن الأعمال الصادرة إما عن جهازها التشريعي "الجهاز العام" أو الإداري التنفيذي استناداً لشرط التبعية⁵.

1- عبد الملك يونس محمد، مسؤولية المنظمات الدولية عن أعمالها و القضاء المختص بمنزعاتها (دراسة تحليلية)، رسالة دكتوراه مشار إليها سابقاً، ص159،

2- قاعدة أكدها الفقيه "بول رويتر":

«Il est évident qu'une organisation répond, avec les tempéraments qu'on vient de rappeler, des violations de l'ordre international commises par ses organes statutaires ainsi que du comportement illicite de ses agents, c'est à-dire des personnes qui, suivant un ordre hiérarchique, dépendent en dernier ressort d'un organe statutaire en ce sens que leur activité est dirigée par les instructions et placée sous le contrôle de cet organe.» Ritter Jean-Pierre. «La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale.» Op, cit, p.441.

3- حامد سلطان، القانون الدولي العام، - وقت السلم، ص297. أشار إليه: محمد عبد العزيز أبو سليخة، المسؤولية الدولية عن تنفيذ قرارات الأمم المتحدة، رسالة دكتوراه مشار إليها سابقاً، ص40.

4- محمد سامي عبد الحميد، محمد سعيد الدقاق، القانون الدولي، ص495. هديل صالح الجنابي، مسؤولية المنظمات الدولية، ص76-77.

5- عبد العزيز سرحان، المنظمات الدولية، ص90 و ما بعدها.

وقياسا على ما هو راسخ على المستوى الداخلي من عدم التمييز بين السلطات المختلفة عند تحريك دعوى المسؤولية الدولية في مواجهة الدولة التي تتبعها هذه السلطات، فلا مجال للتفرقة، أيضا، بين الهيئات التابعة للمنظمة مهما كانت طبيعتها¹، كأن تسأل المنظمة الدولية عن الأعمال الصادرة عن القوات الدولية لحفظ السلم الموضوعة تحت إشرافها المباشر² متى تسببت هذه القوات، بتقصير أو إهمال منها، في أضرار في حق الغير³.

فالقاعدة تقرر أنه متى توافرت شروط قيام المسؤولية الدولية، منها شرط تحقق مسؤولية التابع، مثلما أوضحنا ذلك عند تأصيل نظرية مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه، فلا سبيل للمنظمة الدولية بأن تدفع بانتفاء ما نسب إليها من خطأ إلا إذ أثبتت أن لا علاقة لها بشخص المخطئ، أو أن الخطأ أجني عن الوظيفة التي يشغلها تابعها.

1- برأي مخالف، تمسك القاضي "koroktsy" في قضية نفقات الأمم المتحدة المعروضة أمام محكمة العدل الدولية، بمسألة التبعية، حيث اعتبر القوات المسلحة هي تابعة للدول الأعضاء و لا يصح القول بأنها قوات المنظمة الأممية، فهي تمثل قوات تحالف دولي مثلها مثل قوات الحلف أو الائتلاف الدولي. **عبد المالك يونس**، مرجع سابق، ص163. للتفصيل في مسؤولية الدول الأعضاء، انظر: **هذيل صالح الجنابي**، مرجع السابق، ص 163.

2- فقد أشارت محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري المتعلق ببعض نفقات الأمم المتحدة، إلى أن « تنفيذ توصيات الجمعية العامة المتعلقة بإنشاء لجان و أجهزة أخرى إنما يندرج ضمن النشاط الذي تقوم به المنظمة... كما أن القوات [قوات الطوارئ الدولية في مصر] تعد أجهزة فرعية للأمم المتحدة و أن نصوص الاتفاقيات الخاصة بإنشائها تؤكد قاطعة أنها تتبع منظمة الأمم المتحدة بصورة كاملة.» راجع: فتوى المحكمة الصادرة سنة 1962، في مجموع الأحكام، و الأوامر و الفتوى و القرارات، مرجع مشار إليه سابق.

و قد أكد الأمين العام السابق "يو ثان" في قضية "الكنفو" أن أفراد القوات المسلحة الدولية المتواجدة في "الكنفو" هم موظفين دوليين، راجع: رسالته الموجهة للمندوب دولة بلجيكا. انظر الوثيقة المشار إليها سابقا: S/6597du06-08-1965.

3- انظر: **محمد سامي عبد الحميد**، قانون المنظمات الدولية، ص 93.

في ختام هذه الدراسة لا يسعني إلا أن أورد بعض الاستنتاجات المستخلصة، متبوعة ببعض المقترحات:

إن تمتع المنظمة الدولية بمظاهر الشخصية القانونية المتمثلة في الإرادة المستقلة والأهلية الشارعة، ليس فقط، لتمكينها من أداء وظائفها على أحسن وجه، بل وجوب خضوعها لقواعد القانون الدولي وأحكام المسؤولية الدولية المقررة للمنظمات الدولية، مثلها مثل باقي أشخاص القانون الدولي الأخرى، بالرغم من الاختلاف الواضح في طبيعة مركزها القانوني. تميز يقتضي، بالضرورة، استجابتها لنظام مساءلة دولية ذو طبيعة خاصة تختلف من حيث المبادئ، والأحكام، والآثار المترتبة عنها.

وبغض النظر عن تعدد الآراء واختلافها، فإن القانون الدولي المعاصر يقر للمنظمة الدولية بشخصية قانونية ذات الطبيعة المختلفة عن تلك اللصيقة بالدول، والتي تجسد استقلاليتها التي تمكنها من أداء وظيفتها الدولية في حدود الاختصاصات والسلطات المقررة لها بموجب الميثاق المنشئ لها، وبالتبعية، فهي معنية بنظام المساءلة الدولية بالنظر إلى مركزها القانوني بصفته الدولية ومخاطب بأحكام المسؤولية الدولية.

لقد أوضحنا أن المسؤولية الشخصية للموظف الدولي لا تقوم إلا حينما يخل بما هو ملزم به قانوناً أو اتفاقاً ويترتب عنه مساءلة تأديبية، مدنية أو متباعدة جزائية، على أن تراعى فيه المبادئ الأساسية للمحاكمة العادلة، بغض النظر عن الحصانات التي لا تشمل إلا تصرفاته الرسمية التي يؤتيها حال مباشرته لأعمال وظيفته أو بسببها.

والمبدأ المسلم به فقها وقضاء، أنه عندما يخرج الموظف الدولي على مقتضى واجبات وظيفته، أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بصفته، أو يأتي سلوكاً محظوراً سواء تعمداً أو إهمال منه، يكون عرضة أما لمتابعة التأديبية، أو المدنية، أو الجنائية، أي المساءلة القانونية بكل صورها، على أن تراعى القواعد الموضوعية الضابطة لها، وكذا الإجراءات المقررة لها بموجب اللوائح الأساسية.

كما أنه، وبالنظر إلى المهام الحساسة المسندة للموظف الدولي، فمن الطبيعي أن يرتكب أخطاء تجعله يتحمل تبعاتها. كما يمكن أن تكون المنظمة الدولية مسؤولة بالتبعية عن أخطائه متى صدرت منه أثناء أداء وظيفته أو بسببها.

فإذا كان من المستبعد أن تعفى المنظمة الدولية، كونها مرفقاً عاماً أنشئ بناء على اتفاق بين جماعة من الدول بغرض رعاية مصالحها الدولية المشتركة، من المساءلة الدولية بسبب تصرفات الأجهزة

والهيئات التابعة لها. فالأولى أن تسأل عن تصرفات وكلاءها.

وقد تبين، من خلال دراسة أحكام مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها، أنها قد تقوم مسؤولية المنظمات الدولية في مواجهة أشخاص القانون الدولي، أو أشخاص القانون الخاص لحقهم ضرر بسبب خطأ صدر عن موظف تابع لها، وأنه لا يمكن إسناد الخطأ للمنظمة إلا بثبوت علاقتها بالموظف الدولي، بوجه التبعية، وثبوت وقوع خطأ الموظف الدولي أثناء تأدية وظيفته أو بسببها.

فالأصل، أن يسند خطأ الموظف (العمل غير المشروع) بناء على مخالفته للالتزامات التي يفرضها النظام القانوني الذي يحكم المنظمة الدولي والذي يرتب مسؤوليتها الدولية، فضلا عن إخلاله بواجباته المقرر بموجب ذات النظام الذي يحكم مركزه القانوني، أيضا، ويحدد الالتزامات الوظيفية الواجب عليه مراعاتها في علاقته مع إدارة المنظمة التي يتبعها.

وقد أوضحنا، أيضا، أنه متى توافرت شروط قيام المسؤولية الدولية، منها شرط تحقق مسؤولية التابع، فلا سبيل للمنظمة الدولية بأن تدفع بانتفاء ما نسب إليها من خطأ إلا إذ أثبتت أن لا علاقة لها بشخص المخطئ، أو أن الخطأ أجني عن الوظيفة التي يشغلها تابعها.

فمسؤولية المنظمة الدولية قائمة في مواجهة المضرور ولا مجال، مطلقا، لتحريك دعوى المسؤولية ضد الموظف ما لم يثبت أن الخطأ شخصي. كما أن الأخذ بقاعدة مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه، كأساس لتقرير مسؤولية المنظمات عن أعمال موظفيها، يعنى عن حتمية اللجوء إلى التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، بل أنه في ظل أحكامها يمكن للمضرور استثناء حقه المشروع في جبر الضرر، والذي قد لا يتسنى له ذلك في حالة ما يكون الموظف معسرا.

كما أن الراسخ فقها، أنه لا يمكن لأشخاص القانون الخاص مواجهة المنظمة الدولية بالمطالبة على أساس مسؤوليتها عن أعمال موظفيها إلا بعد استنفاد كل طرق المطالبة القضائية أو غير القضائية الداخلية. كما لا يمكن مساءلتها دوليا إلا عن طريق دولهم استنادا إلى قواعد الحماية الدبلوماسية وبشروط (الجنسية، استنفاد كل وسائل المطالبة أمام الهيئات الداخلية للمنظمة الدولية والأيدي النظيفه).

أما بالنسبة لأساليب تسوية منازعات المنظمة الدولية، تم تأكيد على التسوية السياسية كأسلوب الأكثر اعتمادا والأكثر شيوعا، بحيث يحقق التواصل المباشر بين أطراف النزاع. أما في حالة ما لم تفض التسوية السياسية إلى حل، فقد تكون توطئة لاتفاق حول التسوية عن طريق القضاء أو التحكيم الدوليين.

ومن الراسخ أيضا أنه من المستبعد أن ينعقد اختصاص القضاء الداخلي لتصدي المنازعات المنظمة الدولية، خاصة في مواجهة أشخاص القانون الخاص، إلا في حالة انعدام طرق التقاضي أمام هيئات مختصة دوليا، أو قصور أنظمتها الداخلية، أو عدم تحقق المحاكمة العادلة استنادا لمبدأ إنكار العدالة الذي غالبا ما تثيره المحاكم الوطنية عندما تدفع المنظمة بحصانتها القضائية في مواجهة خصومها.

فالمنازعات التي تثور بين المنظمة الدولية وأشخاص القانون الخاص تقتضي توافر سبل الطعن أمام هيئات تابعة للمنظمة الدولية، مثل المحكمة الإدارية أو لجنة الطعن أو المطالبات. هذه الهيئات تحكمها نظم قانونية أساسية تراعي الحقوق الأساسية المعترف بها قانونا وقضاء وفي مقدمتها الحق في التقاضي وفي محاكمة عادلة.

فعدم قيام المنظمة الدولية، كالتزام مقرر بموجب اتفاقية دولية أو المبادئ العامة للقانون، بإيجاد هيئة أو جهاز داخلي يتولى النظر في الادعاءات المرفوعة ضدها، قد يفتح الباب أمام تدخل القاضي الوطني بسلطته العامة للتصدي لأية منازعة تكون المنظمة طرف فيها في مواجهة شخص خاص.

وقد تأكد لنا، في هذا الصدد، أنه في حالة عدم وجود بديل أكثر مواءمة يتيح للمضروب من تصرفات المنظمة الدولية ممارسة حقه في المطالبة بحقوقه، فلقاضي الموضوع صلاحية تغليب الحقوق الأساسية للمدعي، وفي مقدمتها الحق في التقاضي، على حق المنظمة في الحصانة القضائية.

كما اتضح لنا أن قضاء المحاكم الإدارية الدولية لا يمكن ليخرجه تجاوز صلاحية النظر في منازعات الوظيفة العامة الدولية، كما تأكد لنا، من خلال التفصيل في أحكام مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها، أنه لا يمكن تأسيسها على قواعد قانونها الداخلي كونها لا تنتمي لقواعد القانون الدولي العام، بحسب الرأي الغالب عند الفقه.

كما تكشف لنا، بوجه عام، أن قضاء المحاكم الإدارية الدولية قضاء تعويض أكثر منه قضاء إلغاء، بالرغم من تفضل بعض المحاكم الإدارية الدولية ترك الخيار للمنظمة الدولية بين إلغاء قراراتها غير المشروعة أو التعويض عما ترتب عنها من أضرار.

وقد أظهرت الدراسة أن الدور الذي لعبته محكمة العدل الدولية، كجهة إفتاء، لتقدير الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية الدولية، كان عامل مؤثرا في سلوكيات المنظمات الدولية في تعاملها مع المحاكم الإدارية الدولية، حيث أصبحت هذه الأخير تعير اهتماما وتقديرا بالغا للأحكام القضائية، إلا أن غياب آليات تنفيذها جبرا أدى إلى تعطيل تحقيق العدالة، بالنظر إلى عدم إمكانية إلزام المنظمة

إلا بطريق الغرامة التهديدية، أو بدعوى التعويض.

و بناء على هذه الاستنتاجات، و بغرض تعزيز الضمانات الممنوحة للموظف الدولي، أقترح ما يلي :

- إعادة صياغة النظام القانوني لمسؤولية المنظمة الدولية في مواجهة موظفيها بمراجعة النظم الأساسية لشؤون الموظفين، وتوحيد قواعده الموضوعية بما يستجيب لمتطلبات الإدارة العامة الدولية.

- لمواجهة رفض الإدارة العامة الدولية تنفيذ أحكام المحاكم الصادرة لمصلحة الموظفين الدوليين، و يجب إعمال نظام الحماية الدبلوماسية لتمكين الموظف من استيفاء حقوقه المقرر بموجب أحكام قضائية .

- تجسيدا لمبدأ العدالة الناجزة لا بد من إسناد تقرير مسؤولية للمنظمة على قواعد قانونها الداخلي للمنظمة الدولية، بغض النظر عن طبيعته من كونه ينتمي لقواعد القانون الدولي أم لا.

- تعزيزا للضمانات القضائية يمكن إنشاء دائرة منازعات الوظيفة العامة الدولية بمحكمة العدل الدولية، و ذلك بإدخال تعديلات على نظامها الأساسي، ومنحها صلاحية قضاء النقض بالنسبة للقرارات والأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية الدولية، مع تقرير الحق في الطعن بالنقض لكل ذي مصلحة، حتى وإن كان شخص من أشخاص القانون الخاص، أسوة بما هو مقرر في النظام الأساسي لمحكمة العدل الأوروبية.

- للحد من تسعف الإدارة العامة الدولية يستلزم تعزيز آليات الطعن الإداري وعدم الاكتفاء بلجان المطالبات أو اللجان الاستشارية، من خلال إعادة النظر في الآليات المؤسسية للطعن الإداري الداخلي، ومنح الهيئات المشتركة صلاحيات اتخاذ القرار الملزم للإدارة مع تقرير حق هذا الأخيرة في الاستئناف القضائي و الطعن بالنقض أمام محكمة العدل الدولية.

- توسيع نطاق الاختصاص الشخصي للمحاكم الإدارية الدولية ليشمل كافة مستخدمي المنظمات الدولية كونهم أعوانا للإدارة العامة الدولية.

- سحب صلاحية النظر في دعاوى التأديب من يد السلطة الإدارية السلمية، أو الهيئات الإدارية الداخلية، بتوسيع دائرة الاختصاص الموضوعي للمحاكم الإدارية الدولية لينعقد اختصاصها كجهة قضاء تأديبي ناظر في الدعوى التأديبية ماثرة من قبل إدارة المنظمات الدولية، مع فتح باب الطعن بطريق استئناف الأحكام التأديبية أمام محكمة العدل الدولية.

- بقصد تمكينه من ممارسة مهامه في بيئة آمنة ومستقرة تجعله في منأى عن أي مزاج سياسي أو إيديولوجي، ودون تأثير أو تدخل من أية سلطة أو جهة خارجية، يستلزم منح الأمين العام، حق الطعن على القرارات الصادرة بشأنه عن الجهاز العام (الجمعية العامة أو المجلس المنظمة)، والتي يمكن أن تمس بمركزه القانوني لاعتبارات سياسية لا قانونية، كونه الرئيس الإداري الأعلى بالمنظمة الدولية، على أن يباشر هذا الطعن أمام دائرة منازعات الوظيفة العامة الدولية بمحكمة العدل الدولية.
- منح الهيئات الإدارية المشتركة الحق في إبداء الرأي في القرارات التنظيمية ذات الصلة بشؤون الموظفين الدوليين مع منحهم حق الاعتراض المفضي، بقوة القانون وبسعي من الأمين العام للمنظمة، إلى طلب رأي محكمة العدل الدولية كجهة تحكيم قضائي ملزم للمنظمة الدولية.
- تعزيز سلطة القاضي الإداري الدولي بتوسيع صلاحيته في النظر في الطعون ضد القرارات التنظيمية الصادرة عن الجهاز العام للمنظمة الدولية ذات الصلة بشؤون الموظفين.
- تعزيز دور الهيئات التمثيلية للموظفين الدوليين (جمعيات مهنية أو نقابات تمثيلية) في حماية مكتسبات الوظيفة العامة الدولية بمنحها أهلية المطالبة القضائية في مواجهة قرارات الإدارة العامة الدولية في كل ما يتعلق بالمصالح الجماعية للموظفين الدوليين.
- منح محكمة العدل الدولية صلاحية النظر بوجه تقدير المشروعية مع إمكانية إلغاء القرارات التشريعية الصادرة عن الجهاز العام (المجلس أو جمعية عامة) والمتعلقة بشؤون الموظفين الدوليين، المرفوعة من قبل الهيئات التمثيلية (جمعيات أو نقابات مهنية) المعتمدة من قبل المنظمة الدولية، وفق ضوابط وآليات محددة قانوناً.

و الحمد لله رب العالمين

المصادر

I. المصادر الرسمية باللغة العربية

أولاً: النصوص القانونية الداخلية

1. الأمر رقم 66-156 المؤرخ 8 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات الجزائري، المعدل والمتمم ج ر عدد 1966/49
2. الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26-09-1975 المعدل و المتمم بالقانون رقم 07-05 المؤرخ في 13/05/2007 المتضمن القانون المدني الجزائري. ج ر عدد 1975/78
3. القانون 06-03 المؤرخ في 15-05-2006 المتضمن القانون الأساسي للتوظيف العمومية الجزائري. ج ر عدد 2006/46 .
4. القانون 08-09 المؤرخ في 25/02/2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الجزائري. ج ر عدد 2008/21

ثانياً: النصوص و الوثائق قانونية دولية

1. ميثاق منظمة للأمم المتحدة .
2. ميثاق جامعة الدول العربية، جانفي 2002، الوثيقة م13(2001)01-ن(0141) الأمانة العامة.
3. اتفاقية امتيازات وحصانات "الأمم المتحدة"، نيويورك 13 فبراير 1946. (وثيقة A/43 الملحق الأول منشور ضمن المجلة الرسمية للجمعية العامة رقم 34 الصادرة بتاريخ 7 مارس 1946 اتفاقية جنيف المعقودة في 12/08/1949
4. اتفاقية المقر المبرمة بين الولايات المتحدة الأمريكية ومنظمة الامم المتحدة 31/10/1947 .
5. البروتوكول الإضافي الأول الملحق باتفاقية جنيف المعقودة في 12/08/1949 والمتعلق بحماية ضحايا المنازعات المسلحة الدولية. اعتمد في 8 جوان 1977 و دخل حيز النفاذ في 07/12/1978.
6. اتفاقية لاهاي لعام 1899 .
7. اتفاقية لاهاي لعام 1907 .
8. اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية 1961 .
9. اتفاقية "فيينا" الثانية للعلاقات القنصلية المبرمة في 24 افريل 1963، ودخلت حيز التنفيذ في 19 مارس 1967.
10. بروتوكول 05/10/1973 الملحق المتعلقة بمزايا و الحصانات المنظمة الأوربية للملكية الصناعية.
11. النظام الأساسي لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، قرار الجمعية العامة رقم 428(د-5) المؤرخ في 1-12-1950
12. اتفاقية مزايا و الحصانات جامعة الدول العربية المؤرخة في 10/05/1953
13. اتفاقية المقر المبرمة بين جامعة الدول العربية و جمهورية مصر العربية المبرمة بتاريخ 19/05/1993.

14. اتفاقية سلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها الوثيقة رقم A/57/52. نص قرار الجمعية العامة الصادر بتاريخ 1994/12/09 A/64/336
15. اتفاق بشأن امتيازات المحكمة الجنائية الدولية وحصاناتها، المؤرخة في 2002/09/10.
16. معاهدة التحكيم العامة المصدق عليه من قبل جمعية عصبة الأمم على الميثاق العام للتحكيم في 1928/09/26 ودخل حيز النفاذ اعتباراً من تاريخ 1929/10/16، المعدل بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 268 ليصبح نافذ ابتداءً من تاريخ 1950/09/20 بعد سنة من إقراره.
17. قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم E 11.6 X المؤرخ في 33 ديسمبر 1946 توصية الجمعية العامة رقم 12 الصادرة بتاريخ 13 فبراير 1946.
18. قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2625 (د-25/-55) المعتمد في الجلسة العامة 72 بتاريخ 15 ديسمبر 1997، المتعلق بالمبادئ التوجيهية للمفاوضات الدولية. الوثيقة رقم (A/RES/53/630)
19. توصية الجمعية العامة لمقترح نظام العدل للأمم المتحدة الوثيقة A/CNU/59/283 المؤرخ في 13/04/2005.
20. قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 56/244 لسنة 2001 المتعلق بقواعد سلوك الموظفين الدوليين
21. قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 232 المؤرخ في 18-12-1974 المنشئ للجنة الوظيفة العامة الدولية
22. قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة الخاص بإقامة العدل رقم (63/253) المؤرخ في 2009/12/24 الدورة 63 الوثيقة رقم A/RES/63/253.
23. قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة المتضمن النظام الأساسي لمحكمة الأمم المتحدة للمنازعات، الجلسة 47، الدورة 63، المؤرخة 2008/12/01، وثيقة رقم A/RES/63/253.
24. قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 258/55 المؤرخ في 14 جوان 2001
25. قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 244/56 لسنة 2001.
26. قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة، جلسة 93 بتاريخ 2011/12/24، الوثيقة رقم A/RES/66/235 المؤرخة في 2012/01/7.
27. قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 55/258 الصادر بتاريخ 14 جوان 2001 المنشئ لجنة التفتيش المشتركة كآلية تنسيق بين المنظمات والوكالات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة.
28. تقرير لجنة الوظيفة العامة الدولية لسنة 1988 المقدم للجمعية العامة في دورتها 43/14/09/1988 الوثيقة رقم N43/30.
29. تقرير الأمين العام المقدم للجمعية العامة (الوثيقة رقم A/64/292) المؤرخة في 12 أوت 2009.
30. تقرير الأمين العام للجمعية العامة خلال دورتها الرابعة والستون الوثيقة رقم (A/64/314) المؤرخة في 20 أوت 2009 حول إقامة العدل.

31. أعمال مجلس إدارة مكتب العمل الدولي، الدورة 301 جنيف مارس 2000، الوثيقة 1 (GB.301/PFA/19/).
32. تقرير الأمين العام للأمم المتحدة، البند 78 المسألة الجنائية لموظفي الأمم المتحدة وخبرائها الموفدين في بعثات، الوثيقة (A/66/174). 2011/05/25.
33. الوثيقة 06/6597 s/ المؤرخة في 1965/08/06 المتعلقة بتعويض ضحايا حادثة "الكونقوا".
34. لائحة موظفي منظمة الأغذية والزراعة "FAO" المعتمدة من قبل الجهاز العام سنة 1952-07-01.
35. لائحة مستخدمي الأمم المتحدة، قرار الجمعية العامة 271/63 بتاريخ 07 أبريل 2009، ودخل حيز النفاذ في 1 جويليا 2009، الوثيقة رقم ST/SGB/2009/6 المؤرخة في 2009/05/27
36. اللائحة لائحة موظفي منظمة الصحة العالمية المعتمدة من الجمعية العامة خلال الدورة الرابعة، القرار (WHA4.51) المعدل في الدورة الخامسة، قرار (WHA12.33) و القرار (WHA4.51)، ودخل حيز النفاذ ابتداء من 1 جويليا 2007.
37. النظام الأساسي لموظفي الأمانة العامة جامعة الدول العربية، قرار مجلس الجامعة رقم 5534 بتاريخ 5 ديسمبر 1995 ودخل حيز النفاذ في 1 جانفي 1996.
38. اللائحة التنفيذية للتأديب الصادرة بقرار الأمين العام لجامعة الدول العربية رقم 1974 لسنة 1987.
39. نشرة الأمين العام المعنونة "الحماية من الانتقام بسبب الإبلاغ عن سوء السلوك والتعاون مع عمليات التدقيق أو التحقيق المأذون بها حسب الأصول". الوثيقة رقم (ST/SGB/2005/21)
40. منشور الإداري رقم 2164 المؤرخ في 8-08-2002 المتعلق بالمتعاقدين من العاملين خارج مقر "اليونسكو".
41. نشرة الأمين العام المعنونة بـ "الحماية من الانتقام بسبب الإبلاغ عن سوء السلوك والتعاون مع عمليات التدقيق أو التحقيق المأذون بها حسب الأصول" الوثيقة (ST/SGB/2005/21).
42. تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي، الدورة العادية (83) من 07 إلى 12 فبراير 2009 المنعقدة بمقر الأمانة العامة للجامعة.

ثالثا: الأحكام قضائية باللغة العربية

1. آراء محكمة العدل الدولية

1. الرأي الاستشاري 11 أبريل 1949 - التعويض عن الأضرار المتكبدة في خدمة الأمم المتحدة.
2. الرأي الاستشاري 13 جويليا 1954 - آثار الأحكام بالتعويض للمحكمة الإدارية للأمم المتحدة.
3. الرأي الاستشاري 23 أكتوبر 1956 - أحكام المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية.
4. الرأي الاستشاري 20 جويليا 1962 - بعض نفقات الأمم المتحدة.
5. الرأي الاستشاري 12 جويليا 1973 - مراجعة حكم المحكمة الإدارية للأمم المتحدة رقم 158.
6. الرأي الاستشاري 20 جويليا 1982 - طلب مراجعة حكم المحكمة الإدارية للأمم المتحدة رقم 273.

II. المراجع باللغة العربية

1. أحمد أبو الوفا، الوسيط في قانون الأمم، ط5، دار النهضة العربية، مصر، 1998.
2. أحمد أبو الوفا، جامعة الدول العربية كمنظمة إقليمية- دراسة مقارنة- دار النهضة العربية، مصر، ط2، 2012.
3. أحمد محمد رفعت، القانون الدولي الإداري، مؤسسة المنار، دون تاريخ و مكان النشر.
4. احمد فوزي عبد المنعم، المسؤولية الدولية عن البث الإذاعي عبر الأقمار الصناعية في ضوء أحكام القانون الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.
5. بن عامر تونسي، أساس المسؤولية الدولية في ضوء القانون الدولي، ط1، منشورات دحلب، الجزائر، 1995.
6. بشارة رضا زنكنة، دور المبعوث الأممي في تسوية النزاعات ذات الطابع الدولي، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، 2013.
7. جمال ناصر مانع، التنظيم الدولي- النظرية العامة- دار الفكر العربية، الإسكندرية، مصر، 2008.
8. جمال طه ندا، مسؤولية المنظمات الدولية في مجال الوظيفة العامة الدولية، منشورات الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1986.
9. جمال طه ندى، الموظف الدولي، دراسة مقارنة في القانون الدولي الإداري، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1986.
10. هديل صالح الجناي، مسؤولية المنظمة الدولية، منشورات الحلبي الحقوقية ، ط1، بيروت، لبنان، 2012.
11. هاني الرضا، العلاقات الدبلوماسية والتقنصالية- تاريخها، قوانينها وأصولها، مع دراسة معمقة لامتيازات وحصانات الموظفين الدوليين ، دار المنهل اللبناني، بيروت، 2006.
12. زازة لخضر، أحكام المسؤولية الدولية في ضوء قواعد القانون الدولي العام، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر ، 2011.
13. حسين صباريني، الدبلوماسية المعاصرة- دراسة مقارنة- دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان الأردن، 2009.
14. حسن مانعة، محمد شوقي عبد العال، التنظيم الدولي، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، مصر، 2004.
15. مبروك بوخزنة، المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، 2010.
16. محمد طلعت الغنيمي، الوجيز في التنظيم الدولي، النظرية العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1975.
17. محمد طلعت الغنيمي، الأحكام العامة في قانون الأمم، دراسة في كل من الفكر المعاصر والفكر الإسلامي، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1982.
18. محمد طلعت الغنيمي، الوسيط في قانون السلام، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2000.

19. محمد طلعت الغنيمي، الأحكام العامة في قانون الأمم، دراسة في كل من الفكر الإسلامي والفكر المعاصر، التنظيم الدولي، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر 2005.
20. محمد سعيد الدقاق، التنظيم الدولي، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1987.
21. محمد سامي عبد الحميد، قانون المنظمات الدولية، الكتاب الأول، ط 2، مؤسسة الشباب الجامعي، مصر، 1972.
22. محمد سامي عبد الحميد، أصول القانون الدولي العام، ج 1، الجماعة الدولية، ط 5، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1996.
23. محمد سامي عبد الحميد، محمد سعيد الدقاق، مصطفى سلامة حسن، القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1999.
24. محمد سامي عبد الحميد، محمد سعيد الدقاق، التنظيم الدولي، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2002.
25. محمد سامي عبد الحميد، قانون المنظمات الدولية، ج 1، ط 9، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2000.
26. محمد المجذوب، الوسيط في القانون الدولي العام، الدار الجامعية، بيروت لبنان، 1999.
27. محمد المجذوب، التنظيم الدولي، الطبعة السابعة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2002.
28. محمد المجذوب، القانون الدولي العام، ط 6، منشورات الحلبي، بيروت لبنان، 2007.
29. محمد المجذوب، التنظيم الدولي " المنظمات العالمية والإقليمية والمتخصصة، ط 7، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 2007.
30. محمد رفعت، القانون الدولي الإداري، مؤسسة المنار، دون تاريخ أو مكان النشر.
31. محمد سلطان، القانون الدولي العام في وقت السلم، ط 6، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976.
32. محمد عبد الواحد الجميلي، قضاء التعويض، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995.
33. مفيد شهاب، المنظمات الدولية، ط 4، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1979.
34. مفيد شهاب، المنظمات الدولية، ط 1، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1986.
35. محمد حافظ غانم، المسؤولية الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1962.
36. محمد فؤاد عبد الباسط،، الجريمة التأديبية في نطاق الوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2005.
37. محمد عبد الرحمان إسماعيل علي الذاري، الحماية القضائية للموظف الدولي في ضوء أحكام القضاء الإداري الدولي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مصر، 2012.
38. محمد أحمد صفوت، النظام التأديبي للموظفين الدوليين، ط 1، بدون دار النشر، 2009.

39. محمد علي الخلايلية، القانون الإداري ، الكتاب الثاني، الوظيفة العامة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2012.
40. محمد بدر الدين، طرق الطعن في القرارات الإدارية الدولية - في ضوء أحكام القانون الدولي الإداري وأحكام المحاكم الإدارية الدولية والتظلمات أمام اللجان الإدارية الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2007.
41. محمد فؤاد عبد الباسط، اختصاص القاضي الإداري بتفسير المعاهدات الدولية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2007.
42. مصطفى أحمد فؤاد، النظرية العامة لقانون التنظيم الدولي وقواعد المنظمات الدولية، دراسة تحليلية تأصيلية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1976.
43. مصطفى أحمد فؤاد، المنظمات الدولية، الطبعة الثانية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، جمهورية مصر، 1998.
44. مصطفى أحمد فؤاد، النظرية العامة للتصرفات الدولية الصادرة عن الإرادة المنفردة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2009.
45. مصطفى محمد أبو بكر، التنظيم الإداري في المنظمات المعاصرة، الدار الجامعية، الإسكندرية، مصر 2003.
46. مصباح جمال مصباح مقبل، الموظف الدولي و مدى مسؤولية المنظمة الدولية عن أعماله، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2011.
47. مرسيل ميلر، سوسيولوجيا العلاقات الدولية، ترجمة حسن نافعة، ط1، دار المستقبل العربي، القاهرة، مصر، 1984.
48. موجز الأحكام والفتوى والأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية، 1949-1991، منشورات الأمم المتحدة، نيويورك، الولايات المتحدة الأمريكية، 1992.
49. سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض و طرق الطعن في الأحكام، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، مصر، 1977.
50. سهيل حسين الفتلاوي، المنظمات الدولية، دار الفكر العربي، بيروت، لبنان، 2004.
51. سهيل حسين الفتلاوي، تسوية المنازعات الدولية، مكتبة الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، العراق، 2014.
52. عادل جبري محمد الحبيب، مدى المسؤولية المدنية عن الإخلال بالالتزام بالسر المهني أو الوظيفي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2003.
53. عبد العزيز محمد سرحان ، القانون الدولي الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1990.
54. عبد العزيز بن ناصر بن عبد الرحمان العكيان، الحصانات و الامتيازات الدبلوماسية والقنصلية المقررة في القانون الدولي، مكتبة العبيكان، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2007.

55. عبد المعز عبد الغفار نجم، القانون الدولي الإداري، دار النهضة العربية، جمهورية مصر العربية، 1996.
56. عبد الرزاق السنهوي، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، مصادر الالتزام، مجلد2، طبعة 3، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2000.
57. عبد المنعم فرج الصدة، مصادر الالتزام، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، 1971.
58. عبد الكريم عوض خليفة، قانون المنظمات الدولية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2009 .
59. عبد السلام صالح عرفة، التنظيم الدولي، الطبعة الثانية، منشورات الجامعة المفتوحة، طرابلس، الجماهيرية العربية الليبية، 1997.
60. عصام محمد أحمد زناتي، القضاء الدولي الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1995.
61. علي علي سليمان، مصادر الالتزام في القانون المدني الجزائري، ط5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
62. علي ماهر، القانون الدولي العام، مطبعة الاعتماد، مصر، 1964.
63. علي عبد الفتاح محمد، حرية الممارسة السياسية للموظف العام "القيود والضمانات"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2007.
64. علي يوسف شكري، المنظمات الدولية و الإقليمية والمتخصصة، إيتراك للنشر والتوزيع، طرابلس، ليبيا، 2004.
65. علي صادق أبو الهيف، القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1966.
66. علي صادق أبو الهيف، القانون الدولي العام، ط10، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1972.
67. علي صادق أبو الهيف "القانون الدولي العام"، ط7، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1977.
68. علي صادق ابو الهيف، القانون الدولي العام، الجزء الأول، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1995.
69. علي صادق أبو الهيف، القانون الدبلوماسي، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1998.
70. علي حسين الشامي، الدبلوماسية، نشأتها، تطورها وقواعدها، ط3، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007.
71. عصام زناتي، مفهوم الضرر في المسؤولية الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1995.
72. غازي حسين صباريني، الدبلوماسية المعاصرة-دراسة مقارنة- دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2009.
73. غسان شاکر محسن أبو طيخ، تعويض الموظف الدولي عن الضرر الناشئ عن خطأ المنظمة الدولية، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2011.
74. غسان الجندي، الدبلوماسية متمددة الأطراف - قانون المنظمات الدولية- المعهد الدبلوماسي الأردني، عمان، لأردن، 1998.

75. غَضبان مبروك، التنظيم الدولي و المنظمات الدولية، دار المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
76. صلاح الدين عامر، قانون التنظيم الدولي النظرية العامة، دار النهضة العربية، جمهورية مصر العربية، 1984.
77. صلاح الدين عامر، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2007.
78. صالح هاشم، المسؤولية الدولية عن المساس بسلامة البيئة البحرية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1990.
79. صلاح الدين فوزي، النظام القانوني للوظيفة العامة الدولية -دراسة مقارنة- دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1991.
80. صالح محمد بدر الدين، طرق الطعن في القرارات الإدارية الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2007.
81. صالح يحيى الشاعري، تسوية النزاعات الدولية سلمياً، مكتبة مدبولي، القاهرة، 2006.
82. قاضي هشام، موسوعة الوثائق الدولية المرتبطة بحقوق الإنسان، دار المفيد، عين مليلة، الجزائر، 2010.
83. قاضي هشام، موسوعة الوثائق الدولية المرتبطة بالقانون الدولي الإنساني، دار المفيد، عين مليلة، الجزائر، 2010.
84. رايح غليم، الموظف الدولي في نطاق جامعة الدول العربية، دار هومة، الجزائر، 2004.
85. رجب عبد المنعم متولي، الموظف الدولي في بيئته المهنية ودوره في حل المنازعات الدولية بالوسائل السلمية، دون دار النشر، 2001.
86. شريف طباح، التحقيق الإداري و الدعوى التأديبية و دفعها، دار الفكر القانوني، مصر، 2007.
- III. الرسائل العلمية باللغة العربية**
1. جمال طه إسماعيل ندا، مسؤولية المنظمات الدولية عن أعمال موظفيها، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، مصر، 1984.
2. كمال عبد العزيز ناجي، دور المنظمات الدولية في تنفيذ قرارات التحكيم الدولي، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم السياسية والإدارية، جامعة لبنان، بحث منشور، مركز دراسات الوحدة العربية، ط1، بيروت، لبنان، 2007.
3. محمد ربيع هاشم جاد، ضمانات الموظف الدولي، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، جامعة القاهرة، كلية الحقوق (بني سويف)، مصر، 2000.
4. محمد عبد العزيز أبو سخيلة، المسؤولية الدولية عن تنفيذ قرارات الأمم المتحدة، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1978.
5. محمد عبد الرحمان إسماعيل علي الذري، الحماية القضائية للموظف الدولي في ضوء أحكام القضاء الإداري الدولي، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2012.

6. محمد عبد الرحمان إسماعيل علي الذاري، الحماية القضائية للموظف الدولي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، مصر، سنة 2001.

7. نوارا فرغلي عبد الرحمان محمد السناري، مسؤولية الموظف ومدى مسؤولية الدولة عن أخطائه و أفعاله- دراسة مقارنة بين مصر و فرنسا و النظام الدولية، رسالة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، رقم إيداع المكتبي 207/22272.

8. إسماعيل فاضل حلواص آدم الشهري، القضاء الإداري الدولي، رسالة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، جامعة بغداد، 2001.

9. طارق خيرات أحمد فرحات، النظام القانوني للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية، رسالة لنيل شهادة ماجستير في حقوق، كلية الحقوق، جامعة المنصورة العربية، مصر، 2005.

V. المقالات العلمية باللغة العربية

1- عبد الله علي عبو، دور المنظمات الدولية في تنفيذ أحكام القضاء الدولي ، مجلة الرافدين للحقوق، مجلد 8 عدد 30 سنة 2006.

IV. المصادر باللغة الفرنسية

أولاً: النصوص قانونية دولية باللغة الفرنسية

1. Pacte de la Société des Nations, Traité de Versailles signé le 28 juin 1919.
2. La Charte des Nations Unies.
3. Constitution de l'Organisation internationale du Travail. Philadelphie le 10 mai 1944.
4. Acte constitutif de l'UNESCO, Londres le 16 novembre 1945.
5. Charte de la Havane instituant l'Organisation internationale du commerce, Havane, le 24 mars 1948.
6. Traité de l'Union Européenne .Maastricht, le 07/02/1992.
7. Constitution de l'Union européenne /, Bruxelles, le 29 octobre 2004 CIG 87/2/04 REV 2.
8. Charte de la Havane instituant une Organisation internationale du commerce, Fait à La Havane, le 24 mars 1948.
9. Convention de Vienne sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les Organisations internationales de caractère universel, Vienne le 14 mars 1975.
10. Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies , A/G le 13 février 1946.
11. Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies Approuvé par
12. Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées AG/ ONU le 21 novembre 1947 - (tels qu'ils ont été approuvés par les institutions spécialisées au 1er avril 2003) l'Assemblée générale des Nations Unies le 13 février 1946.

13. Convention sur le Privilèges et Immunités des Institutions Spécialisées et Annexe à cette convention relative à l'OIT, 10 juillet 1948.
14. Accord relatif au siège l'ONU/USA, Lake Success le 26 juin 1947, AG le 31 octobre 1947.
15. La Convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne Acte du Conseil, 97/C 195/01, du 26 mai 1997, Journal officiel C 195 du 25.06.1997.
16. La Convention des Nations Unies contre la corruption du 31 octobre 2003.
17. La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Rome, 04/11/1950.
18. Convention de Vienne sur la représentation des États dans leurs relations avec les Organisations internationales de caractère universel, Vienne le 14 mars 1975.
19. Convention sur le statut de l'OTAN, Canada, le 20 septembre 1951.
20. Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé (UN Safety) Conclue à New York le 9 décembre 1994.
21. Constitution de l'Union européenne, Bruxelles, le 29 octobre 2004 CIG 87/2/04 REV 2.
22. Protocole aditif à la convention des privilèges et immunités du conseil européen, Strasbourg 05/05/1996.
23. Protocole sur les privilèges et immunités de l'Union européenne.
24. Accord sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies conclu entre le Conseil fédéral suisse et le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, Conclu les 11 juin 1946, Entré en vigueur le 1er juillet 1946.
25. l'Accord général sur les privilèges et immunité du Conseil de l'Europe.
26. Accord entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation internationale ITER pour l'énergie de fusion relatif au siège de l'Organisation ITER et aux privilèges et immunités de l'Organisation ITER sur le territoire français signé à Saint-Paul-lez-Durance le 7 novembre 2007. France.
27. Convention de Vienne sur la représentation des États dans leurs relations avec les Organisations internationales de caractère universel. Vienne le 14 mars 1975.
28. Convention sur la sécurité du personnel de ONU, New York le 9 décembre 1994.
29. Accord de siège entre la CPI et le Royaume des Pays-Bas, du 04 janvier 2008.
30. Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Rome, 04/11/1950.
31. Protocole, sur les privilèges et immunités de l'Autorité Internationale des fonds Marins du 16 août 2000.

32. Traité établissant une Constitution pour l'Europe Bruxelles, le 29 octobre 2004.
33. Traité instituant les Communautés Européennes, NICE le 26 février 2001 (JO C 80 du 10.3.2001).
34. Convention sur le statut de l'OTAN, Statut Personnel International, Canada, le 20 septembre 1951.
35. Protocole sur les privilèges et immunités de l'UE, aditif au Constitution de l'UE du 29-11-2004.
36. Statut du personnel des Nation Unies, Résolution 590 (VI), du 2 février 1952, modifié / la Résolution 63/271 du 7 avril 2009.
37. Statut du Tribunal administratif des Nations Unies ,Adopté par l'Assemblée générale le 24 novembre 1949 [résolution 351 A (IV)] et amendé le 9 décembre 1953 [résolution 782 B (VIII)], le 8 novembre 1955 [résolution 957 (X)], le 11 décembre 1995 (résolution 50/54), le 15 décembre 1997 (résolution 52/166), le 12 décembre.
38. Statut du Tribunal du contentieux administratif & cour d'appel des Nations Unies Adopté par l'Assemblée générale le 17 mars 2009, (résolution 63/253).
39. Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies, ST/SGB/2008/2
40. 1er janvier 2008.
41. Statut et Règlement du personnel. l'O.M.S.. Adopté par la Quatrième Assemblée mondiale de la Santé (résolution WHA4.51) et amendé par la Douzième et la Cinquante- Cinquième Assemblée mondiale de la Santé (résolutions WHA12.33 et WHA 55.21). entré en vigueur 1er juillet 2007.
42. Statut et Règlement du personnel de l'UNESCO, au 1er mars 2000. Doc :HRM/SRR/1
43. Statut du personnel de la CPI, Adopté par l'Assemblée des Etats Parties Deuxième session, New York, 8-12 septembre 2003 ,Doc ICC-ASP/2/Res.2.
44. Statut du personnel de l'Organisation internationale de la Francophonie, adopté par la 74e session du Conseil permanent (Paris, le 14 décembre 2009), Entrée en vigueur le 1/1/2010.
45. Statut du Personnel de L'Office International des Epizooties (la lutte contre les maladies des animaux Paris le 25 -01-1924) Le projet de statut du personnel adopté par le Comité international (Résolution n° XV du 27-05-1983), Entré en vigueur le 1er janvier 1984.
46. RÈGLEMENT No 31 (C.E.E) 11 (C.E.E.A.), fixant le statut des fonctionnaires. (JO P 45 du 14.6.1962, p. 1385).
47. Protocole portant statut de la cour africaine de justice et des droits de l'homme, Adopte le 1er juillet 2008.
48. Statut du Personnel du Conseil de l'Europe. Adoptés par la 1er Res(81)20 du Comité des Ministres le 25 septembre 1981. Modifié 56 fois par le

- Comite des Ministres; Dernière modification, La Résolution CM/ (2009)2 du 18 février 2009.
49. Règlement (C.E.E) 11 (C.E.E.A.) fixant le statut des fonctionnaires et le régime applicable aux autres agents de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO P 45 du 14.6.1962, p. 1385)
 50. Statut et règlement du personnel du Bureau international de l'Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle (OMPI). 1er octobre 1971 au décembre 2009.
 51. Statut du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, Adopté par la Conférence internationale du Travail le 9 octobre 1946 et modifié par la Conférence le 29 juin 1949, le 17 juin 1986, le 19 juin 1992, le 16 juin 1998 et le 11 juin 2008.
 52. Statut de la Cour de justice de la Communauté économique européenne (Protocole de Bruxelles 17 avril 1957.
 53. Protocole portant statut de la Cour de justice, annexé au traité sur l'Union européenne, au traité instituant la Communauté européenne.
 54. Statut du tribunal administratif, du Conseil de l'Europe (Résolution (94) 11 du 5 avril 1994 Résolution (99) 19 du 16 novembre 1999, avec effet au 1er janvier 2000.
 55. Statut du Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne du 2 novembre 2004 (JO L 333) du 9.11.2004.
 56. Statut du tribunal administratif de l'Union européenne ANNEXE XI (Statut du personnel du Conseil de l'Europe) ,*modifié Res(94)11 du 5 avril 1994, la Résolution Res(99)19 du 16 novembre 1999, avec effet au 1er janvier 2000, la Résolution CM/Res(2013)64 du 11 décembre 2013, avec effet au 1er janvier 2014 et la Résolution CM/Res(2014)4 du 11 juin 2014.*
 57. Règlement intérieur du tribunal administratif de la banque de développement du Conseil de Europe. 01-09-1981, Modifié le 27-11-1994 / le 30-01-2002.
 58. Statut du Tribunal administratif de la Banque des Règlements Internationaux, Approuvé par le conseil d'administration de la banque, le 12 janvier 2004.
 59. Statut du Tribunal administratif de la Banque Africaine de développement Adopté par le Conseil d'Administration le 16 juillet 1997, modifié le 09 Février 1998 et le 30 novembre 2006.
 60. Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux, Résolution 56/244 de l'Assemblée des Nations Unies, 2001.
 61. -Code de conduite des fonctionnaires du CPI, Instruction administrative Réf. ICC/AI/2011/OO2 . 4 avril 2011, Rendu public le 22 novembre 2012 (circulaire ICC/INF/2012/020).
 62. Doc:(A/CN.4/119, Quatrième rapport de F.V. García Amador, Annuaire de la Commission du droit international , 26-06-1959, vol. II.

63. Rapport de la Commission du droit international, Cinquante-neuvième session 7 mai-5 juin et 9 juillet-10 août 2007, Assemblée générale Documents officiels Soixante-deuxième session, ONU, Supplément no 10 (A/62/10).
64. Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales adopté par la Commission du droit international, Doc: ONU (A/60/10)A/G, 11 juillet 2005.
65. Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales adopté par la Commission du droit international, Doc: ONU, Supplément n° 10 (A/60/10), A/G, ONU, 5 Août 2005.
66. -Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales adopté par la Commission du droit international 63ème session, 2011, A/G, ONU (A/66/10).
67. Doc: (A/66/10), A/G ONU, l'Annuaire de la Commission du droit international, 2011.
68. Doc: (A/60/10)A/G, ONU, l'Annuaire de la Commission du droit international, 11 juillet 2005.
69. Rapport Sanderstrom, l'Annuaire de la Commission du droit international, 1956, VII, p.131, doc A/CN.4/104.
70. Institut de Droit International, Session d'Oslo – 1977, « *Les contrats conclus par les organisations internationales avec des personnes privées* » (Quatrième Commission, Rapporteur : M. Nicolas Valticos). 6 septembre 1977.
71. Lettre du SG de l'ONU au Conseil de Sécurité, DOC S/6597 du 06 Août 1965.
72. Lettre s/g ONU au Représentant de la Belgique doc M : S/6597 du 6-08-1965, Annexe I.
73. R. CORDOVA, « *Opinion Dissidente* », C.I.J. » Recueil de la CIJ 1949-1991. C.I.J. Rec. 1956, Société d'édition A.W, Sijthof.
74. M. ALVAREZ, « *opinion dissidente* », Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances de CIJ, Société d'édition A.W, Sijthof, 1949.
75. S. KRYLOV, « *opinion dissidente* », Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances de CIJ, Société d'édition A.W, Sijthof, 1949.
76. Deborah Wynes Mohamed/ Mounir Zahran -« *La déontologie dans le système des Nations Unies* » Rapport Corps commun d'inspection. Doc Nations Unies : JIU/REP/2010/3, Genève, 2010.
77. FATIH Bouayad-Agha, Homero L. Hernández « *La réforme de l'administration de la justice dans le système des nations Unies : Options pour la création d'instances supérieures de recours* ». Rapport, Corps commun d'inspection. Organisation des Nations Unies. Genève Juin 2002. P1.2.3.

78. Mohsen Bel Hadj Amor, (Président Commission de la fonction publique internationale) « Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux », Janvier 2002.
79. Rapport d'Activités du Tribunal de la Fonction Publique Européenne 2005-2007. Par M. le président Paul Mahoney.

ثانيا: أحكام و آراء و قرارات المحاكم الدولية باللغة الفرنسية

1. آراء محكمة العدل الدولية.

1. Avis consultatif du 13 juillet 1954, Effet des jugements du tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité, Résumés des arrêts, avis consultatifs et ordonnances de la Cour internationale de Justice .
2. Avis consultatifs 1949, Réparation des dommages subis au service des Nations Unies,
3. Avis consultatif de la Cour internationale de Justice du 20 juillet 1982 dans l'affaire de la demande de réformation du jugement n° 273 du Tribunal administratif des Nations Unies .

2. أحكام المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية

1. Jugement n°11 du 12 août 1953, MICHELINE Desgranges / BIT Paris .TAOIT.
2. Jugement n°13 , du 3/9/1954, Mc.I/FAO ,TAOIT.
3. Jugements n°17.18.19. du 26/10/1955, TAOIT.
4. Jugement N°14. du 30.09.1954 Tranter/ONUAA,TAOIT.
5. Jugement n°18 le 26 avril 1955, LEFF/ l'UNESCO. TAOIT.
6. Jugement n°21 du 29/10/1955. TAOIT.
7. Jugement n°28 du 12 juillet 1957 , John Albert Waghorn/OIT.TAOIT.
8. Jugement n°51 du 23 septembre 1960, Poulain d'Andecy/ONUAA, TAOIT.
9. Jugement n° 68 du 11-09-1964, Pellier , TAOIT.
10. Jugement préliminaire du 3 juillet 1957, Waghon C/ Oit, TAOIT.
11. Jugement n° 70 du 11.09.1964, Jurado, Cesareo/ OIT. TOIT.
12. Jugement n°75 du 11 Septembre 1966, Privetera C/OMS , TAOIT.
13. Jugement n°92 du 11-10-1966, Varlocosta / FAO. TAOIT.
14. Jugement n°87 du 06/11/1965, DI. Giuliomaria/FAO, TAOIT .
15. Jugement n° 155 du 6 octobre 1970, Kaushiva / UNESCO . TAOIT.
16. Jugement n°122 du 15 octobre 1968, Chardsey, C/U.P.V , TAOIT.
17. Jugement n° 137 du 11 octobre 1968, Brache, Guillermo Rafael/OMS, TAOIT.
18. Jugement n° 216 du 21/12/1973, Hakin, Robert/ IIB .TAOIT.
19. Jugement n°402 DU 20-04-1980, Grosshoff ,TAOIT.
20. Jugement n°1125 du 03/05/1993 , Maria Lehmann-Schuerter/ OTIF ,TAOIT
21. Jugement n° 2869 du 03/02/2010 ,M. J. W/ Eurocontrol.TAOIT.
22. Jugement n° 2232 du 16 juillet 2003. Bustani/ l'OIAC. TAOIT.

23. Jugement n° 191 du 15-05-1972, Ballo/UNESCO. TAOIT .
24. Jugement n°431 du 11-12-1980, ROSEAU/ AIEA. TAOIT.
25. Jugement n° 217 du 22-10-1973, Hakin , TAOIT.
26. Jugement n° 17 du 26 avril 1955. DUBERG/ONUESCO. TAOIT
27. Jugement n° 14. du 30 septembre 1954 Tranter/ ONUAA, TAOIT.
28. Jugement n° 56 du 6 octobre 1961 ROBERT/OMS., TAOIT.
29. Jugement N°209, du le 14 mai 1973, LINDSEY/UIT. TAOIT.
30. Jugement n° 210 du 14 mai 1973 , Mendis/ OMS .
31. Jugement n° 2312, du 04.02.2004, LEBM, TAOIT
32. Jugement n°236, du 26 avril 1974, Harrod, Jeffrey/OIT . TAOIT.
33. Jugement n°339 du 7 décembre 1977, Kennedy, Bruce Francis/FAO. TAOIT.
34. Jugement n° 256 du 5 mai 1975, Nowakowski/ OMM. TAOIT.
35. Jugement n°280 du 06-05-1974/ Stracey . TAOIT .
36. Jugement n°650 , du 18 mars 1985 NAVARETTE/PAHO . TAOIT
37. Jugement n°832, du 15-07-1992, Aguiriano et autres. TAOIT
38. Jugement n° 840 du 7 septembre 1987, Norbert Mischung /ESO, TAOIT.
39. Jugement n° 911 du 30 juin 1988. Bruno de Padirac /UNESCO, TAOIT.
40. Jugement n° 931 du 8 décembre 1988, Harmannus Bakker/CERN, TAOIT
41. Jugement n° 933 du 08/12/1988, Hendricus vander Peet/OEB. TAOIT
42. Jugement n°1147 du 29 janvier 1992, Comite /OEB . TAOIT.
43. Jugement n° 1317, 31.01.1994, UIT, TAOIT.
44. Jugement n°1385 du 01-02-1995, Bunt, TAOIT.
45. Jugement n°1420 du 01-02-1995, Dekker, TAOIT.
46. Jugement n°1547 du 11/05/1996. Bernard Jean Raymond Baillet/ OEB. TAOIT.
47. Jugement n° 1660 du 10.07.1997, AELE. TAOIT.
48. Jugement n° 1752 du 28 avril 1998, Hongya Qin/OIT. TAOIT.
49. Jugement n° 1769, du 6 mars 1998, Adolf Chvojka/ AIEA. TAOIT.
50. Jugement n°1831 du 28 -01-1999, Lawi Andrew. Odero-Ogwell /FAO . TAOIT.
51. Jugement n° 1881 du 4 mai 1999 , Jeffrey Harold/ OIT. TAOIT.
52. Jugement n° 1925 du 3 février 2000. Thomas Oskar Schubert /Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), TAOIT
53. Jugement n°1929 du 7 octobre 1999. Thierry Beaucent/ UPU. TAOIT
54. Jugement n° 2139 du 15.07.2002, AIEA, TAOIT.
55. Jugement n°2190 du 05/11/2002, M. F Z/OMS. TAOIT
56. Jugement n°2232. 16 juillet 2003. Bustani/ l'OIAC. TAOIT
57. Jugement n°2290 du 4 février 2004. M. A. R./OEB. TAOIT

58. Jugement n° 2312 du 04.02.2004, LEBM, TAOIT.
59. Jugement n° 2540 du 12.07.2006, UIT.
60. Jugement n° 2637 du 11-07-2007. Carroll/.O.M.C. TAOIT
61. Jugement n° 2682 du 06-02-2008, COI/ Mmes R. M. C. S., -M. F. F-
M. G. B. et M. J. L. T. M . TAOIT.
62. Jugement n° 2700 du 06.02.2008, TAOIT.
63. Jugement n° 2706 du 06.02.2008, Mme C. / OMPI. TAOIT.
64. Jugement n° 2751 du 09.07.2008, OEB. TAOIT
65. Jugement n° 2792 du 04.02.2009. OEB.
66. Jugement n° 2839 du 14 mai 2009, Mme K. J. L/OMS TOIT.
67. Jugement n° 2800 du 06/11/2008, M. S. W ,TAOIT.
68. Jugement n° 2861 du 08/05/2009, Mme M. d. R. C. e S. d. V. / OMM.
TAOIT.
69. Jugement n° 2874 du 03/02/2014, M. A. J.-J/OEB,TAOIT.
70. Jugement n° 2889 du 11 septembre 2009, M me P. B/ UIT. TAOIT
71. Jugement 2972 du 02-02-2011 , OEB /M. R. B. et M. D. B.TAOIT
72. Jugement n° 3032 du 23/10/2009, Z. A.-K.-A. et Mme B. B.-W. /OIT.
TAOIT.
73. Jugement n° 3083 du 10/11-2011, M. C. U./ ONUDI . TAOIT
74. Jugement n° 3115 du 04.07.2010 E.S / UNESCO) . TAOIT.
75. Jugement n° 3279 du 9 mars 2012 , M. J. Ag. M/ Eurocontrol.
TAOIT.
76. Jugement n° 3490 du 30/06/2015. Mme H. S. AIEA.TAOIT.

3. أحكام المحكمة الإدارية لمنظمة الأمم المتحدة

1. Jugement n° 02 du 06-07-1950 , AUBERT et 14 Autres /S G.TANU.
2. Jugement N°55 du 14 .12.1954, Russel-Cobb, TANU.
3. Jugement n° 144 du 16/04/1971, Samaan, TANU.
4. Jugement n° 180 du 10-10-1973, OSMAN. TANU
5. Jugement n° 280 du 06-05-1974. TANU
6. Jugement n° 376 du 26-10-1970, Touhami. TANU.
7. Jugement n° 911 du 10-10-1973, CLUNET. / TANU.
8. Jugement n° 1157 du 20-10- 2003 Andronov/ONU. TANU
9. Jugement N° 1011 du 27.7.2001, Iddi / ONU, TANU

4. قرارات المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان

1. CEDH, Reg N° 10750/03 du 4/03/2003.

5. قرارات محكمة الوظيفة العامة للإتحاد الأوروبي

1. Arrêt 25-62 du 15 juillet 1963, Paumann/ commission.
2. Arrêt 72/74 du 18 mars 1975, Union syndicale/conseil.
3. Arrêt du 21 avril 1994, Campogrande / Commission (C-22/93 P, Rec.pI-1375).
4. Arrêt du 8 septembre 2005, AB (C-288/04, Rec._p._I-7837).

5. Arrêt du 24 février 1988, Commission/Belgique (260/86, Rec. p.00955).TFPE.

6. Arrêt du 23 février 2000, Kooyman / Parlement (T-223/97 et T-17/98, Rec FP_p_II-135).

6. أحكام المحكمة الإدارية للتعاون و التنمية الاقتصادية

1. Jugement n°60 du 7 mars 2006, M. W. c/ Secrétaire général, TAOCDE.

2. Jugement n°69 du 24/03/2011, ILLMACEN Myriam/ OCDE. TAOCDE .

7. قرارات المحكمة الإدارية لمجلس أوروبا

1. Recours N° 247/1998 (RATTANASAMAY c/Secrétaire Général) du Sentence du Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe du 9 juin 1999.

8. أحكام المحكمة الإدارية للحلف الأطلسي

1. Jugement n°461 du 02-10-2002,/ Sécurité des locaux/ CROTAN .

v.المراجع باللغة الفرنسية

1. **ALAIN Plantey, FRANCOIS. Loriot**, « *Fonction publique internationale- organisations mondiale et européennes* –», CNRS Editions, Paris, France, 2005.

2. **ALAIN. Plantey**, «*Droit et pratique de la Fonction publique internationale*»,CNRS Editions, Paris, , 1977.

3. **ANNE-Sophie. Hardy** « *Le guide des métiers de la fonctions publique européenne et internationale –CE, ONU, OCDE, UNESCO* », Ed, DALLOZ, Belgique, 2005.

4. **DAVID Ruzie** «*Fonctionnaires internationaux,*» Librairie ARMAND COLIN, Paris, 1970, p14.

5. **DAVID Ruzié** « *De l'obligation de réserve des fonctionnaires internationaux et des conditions de leur licenciement. A propos de l'affaire Klarsfeld*», AFDI, volume 16, 1970.

6. **DAVID Ruzie** « *La protection des agents internationaux* »Colloque d'aix-en pronence,1984,Societe Francaise pour le droit international, ed : PEDONE, Paris, 1985.

7. **DAVID Ruzie**« *Rapport final de la journée d'étude sur le contentieux de la f.p.i.*» édition Pedone, Paris,1996.

8. **DAVID Ruzie**« *jurisprudence du tribunal de l'OIT*» Ed, CBRS, Paris, 2009.

9. **ELIANE Ayoub**, «*La fonction publique en vingt principes*», Fricon-Roche, Paris, 1994.

10. **F.BAUGARD, P.BONNEMAYRE,N & ENGUEHARD & L. PERSON**« *Intégrer la fonction publique internationale -ONU, OMC, UE* » Studyrama, 4e ed, 2007. Paris ,France.

11. **GERMOND Laurent** «*Les principes selon le tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail*» ed,A. PEDONE, Paris, France ,2009.
12. **GEORGES. Langrod** «*La crise de la Fonction publique internationale 1953-1954*»Sarrebruck, Sarayvo, 1956
13. **GEORGES. Langrod** «*La Fonction publique internationale sa genese, son essence, son évolution*» ed : A.W. SYTHOFF-LYDE, PAYS-BAS, 1963
14. **GIOVANNI MICHELE Palmieri** , Actes de colloque sur « *les Evolutions de la protection juridictionnelle des fonctionnaires internationaux et européens,* » Luxembourg le 1 et 2 /04/2011. « *collection pratique de contentieux européen*», Ed : BRUYLANT, 2012.
15. **Jean-Pierre COT& Alain PELLET**« *Nation Unies, Commentaire article par article*» Economica, 2e Edition, Paris, 1985.
16. **JULIO A. Barberis**, «*Nouvelles questions concernant la personnalité juridique internationale*», Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, vol. 179 1983-I.
17. «*Les évolution de la protection juridictionnelle des fonctionnaires internationaux et européens* », Actes du colloque de luxembourg , 1 et 2 avril 2011, ed :BRUYLANT, Bruxelles, Belgique , 2012.
18. «*L'évolution des fonctions publiques* » Actes du colloque international, L'institut de préparation à l'administration générale, Brest, France,25-26-27ctobre2000, pub ed :BRUYLANT, Bruxelles, Belgique , 2003.
19. **LEMOINE Jaques & Francis MAUAIN** «*le défense des intérêts des agents internationaux par les associations du personnel,*» colloque d'aix-en-provence, société française pour le droit international, ed,A.PEDONE, paris, 1985.
20. **MARCEL Piquemal** «*La fonctions publique internationale-Problèmes actuels, l'Exemple de l'OTAN* »Ed du Papyrus, Montreuil,1998.
21. **Madeo. Pérez** , «*Le système des privilèges et immunités applicable organisations internationales en Suisse et aux délégations permanentes à Genève* », l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR), Palais des Nations, Genève ,1997.
22. **MOHAMED. Bedjaoui**, «*Fonction Publique International et Influences Nationales*» ,Stevens&Sons Limited, London, 1958.
23. **ONU** -Département de l'information des Nations Unies -«*ABC des Nations Unies*» , New York,2006.
24. **Placide Yoko YAEMBE, Benjamin Mulamba MBUYI.**«*Déontologie des Fonctionnaires internationaux*» ed: L'HAMATTAN, Paris, 2013.
25. **PELLET Alain** , «*A propos de l'affaire Dumitrescu à l'UNESCO. Note sur l'indépendance des fonctionnaires internationaux*» extrait **du Journal du Droit international**, N° 3,1979, ed:TECHNIQUES S.A,France,1980.

26. **Recueil des Avis consultatifs**: C. I. J. Recueil 1949, Société d'éditions A. W. SITHOFF'S.
27. **SALAMON Jean**. Des mains propres comme conditions de recevabilité des réclamations internationales. In: Annuaire français de droit international, volume 10, 1964. pp. 225-266;
28. **SUZANNE bastide**, «*Les tribunaux administratifs internationaux et leurs jurisprudences*» Recueil des cours, Tome 92 ,Academie de Droit International, pub, ed: A.W. SYTHOFF-LYDE, PAYS-BAS ,1957.
29. **Société française pour le droit international** ,« *le contentieux de la fonction publique internationale-*,» ed, A. PEDONE, PARIS, 1996.
30. **Société Française pour le droit international**, «*La protection des agents internationaux,*» , ed : PEDONE, Paris, 1985.
31. **Société française pour le droit international** ,«*Les Agents internationaux*»,ed,A. PEDONE, Paris, 1985.
32. **STÉPHANIE Bellier** «*À Propos de la clause arbitrale dans le règlement des différends de l'organisation internationale*» CNRS Éditions, Paris,2009
33. **ZYSS Wiltod** «*Les litiges collectifs devant les tribunaux administratifs de l'ONU et l'OIT* »- Journées d'études sur le contentieux de la fonction publique internationale- SENAT du 9-10 décembre 1994, Société française pour le droit international, ed,A. PEDONE, PARIS, 1996.

.VI الرسائل علمية باللغة الفرنسية.

1. **Bawindsomé Patrick OUEDRAOGO** «*Le statut juridique du fonctionnaire international sous l'angle des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies et des fonctionnaires des Communautés européennes: Contribution à l'actualité de la notion de «fonctionnaire international»*» Thèse de doctorat,23 Mars 2012, Ecole Doctorale Sciences Humaines et Sociales, UNIVERSITE de BRETAGNE OCCIDENTALE.
2. **Jean-Claud TCHEUWA** «*Le siège des organisations internationales – Contribution à l'étude de son statut juridique au regard de la pratique contemporaine*» » Thèse de doctorat ,Université ROBERT SCHUMAN Faculté de Droit et des Sciences Politiques et de Gestion de STRASBOURG.1997.
3. **Mouloud Yahia-Bacha** «*Entrée et la cessation des fonctions dans la fonction publique internationale* », Thèse de Doctorat droit public, Université d'Alger,1977.
4. **SUZANE BASTID** «*Les Fonctionnaires internationaux*»,Thèse de doctorat, Recueil SIREY, Paris,1931.

.VI المقالات العلمية باللغة الفرنسية

1. **ALAIN Pellet**« *Les voies de recours ouvertes aux fonctionnaires internationaux*». RGIP, A.Pedone, T1, Paris, 1981.

2. **ALAIN Pellet** « *La grève des fonctionnaires internationaux* » RGDIP .1975.
3. **ALAIN Plantey**, « *l'Avenir du syndicalisme dans la fonction publique internationale* », Revue Québécoise de droit international.
4. **BENOIT Aubenas** « *Réflexions sur une fonction publique européenne. Le statut-type élaboré par la Conférence gouvernementale pour la fonction publique européenne* » AFDI, volume 13, 1967.
5. **BOITEL Michel**. « *Situation et problèmes actuels de la fonction publique internationale* » Revue : Politique étrangère N°1 – 1953.
6. **CHARLE Rousseau** « *chronique des faits internationaux* » RGDIP, 1970
7. **CHRISTAIN Dominicé** « *Observation sur le contentieux des Organisations internationales avec des personnes privées* »AFIDI, V45, 1999.
8. **CATHRINE Comtet-Simpson**, « *Le Tribunal Administratif de l'OIT* », pub OIT, Genève, septembre 2009.
9. **DAVID Ruzié** « *De l'obligation de réserve des fonctionnaires internationaux et des conditions de leur licenciement. A propos de l'affaire Klarsfeld*» AFDI, volume 16, 1970.
10. **DAVID Ruzie** « *jurisprudence du tribunal de l'OIT* »AFDI, 1972.
11. **DAVID Ruzie** « *jurisprudence du tribunal de l'OIT* » AFDI, ,1991.
12. **DAVID Ruzie** «*jurisprudence de tribunal de l'OIT*», AFDI, CNRS ,2009.
13. **DEHAUSSY Jacques** «*Travaux de la Commission du Droit international des Nations Unies*» AFDI,V5,1959.
14. **DOROTHEE Meyer** « *Les contrats de fourniture de biens et services dans le cadre des opérations de maintien de la paix*» AFDI, volume 42, 1996.
15. **DREFYS Simone** «*Jurisprudence du Tribunal Administratif de l'Organisation internationale du Travail* » AFDI, volume 3, 1957.
16. **ELIANE Ayoub**«*La fonction publique en vingt principes*»,Fricon-Roche, Paris,1994,
17. **l'ENA** «*L'administration des organisations internationale*», Centre d'expertise et de recherche administrative Ed : Revue Française d'administration publique, N°126, Strasbourg. France,2008.
18. **FINK François**, « *L'indépendance statutaire des agents du conseil de l'Europe* », Revue française d'administration publique, 2008/2 n° 126.
19. **FOCSANEANU Lazar**«*Le droit interne de l'Organisation des Nations Unies* ». AFDI, volume 3,1957.
20. **GEORGES. Langrod**, «*La fonction publique internationale. Sa genèse, son essence, son évolution*» Revue internationale de droit comparé, Volume 16, Numéro 3,1964.
21. **GEORGES Langrod** «*La crise de la Fonction publique internationale*» Sarrebruck, Paris ,1956.

22. **GERMOND Laurent** «*Les Principes Généraux selon le Tribunal administrative de l'O.I.T*» ed: A.PEDONE, Paris, FRANCE.
23. **JAQUE Lemoine**« *Jurisprudence du Tribunal Administratif de l'OIT* », AFDI, V13,N°1,1967,
24. **JULIO A. Barberis**, «*Nouvelles questions concernant la personnalité juridique internationale*», Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, vol. 179 1983-I.
25. **KNAPP Blaise**« *Jurisprudence du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail* » AFDI,volume 28,1982.
26. **LAZAR Focsaneanu** «*Le droit interne de l'Organisation des Nations Unies*», AFDI, vol. 3.1957.
27. **Louis DUBOIS** «*Les conditions juridiques des agents internationaux*», Colloque « *Les agents internationaux* »UNV. d'AIX-EN-PROVENCE du 24 au 26 mai 1984, Faculté de droit, Ed, A.BEDONE, Paris.1985.
28. **MICHEL Virally** «*Droit international et décolonisation devant les Nations Unies,*» A.F.D.I, volume 9, 1963 .
29. **MOHAMED Bedjaoui** « *Le syndicalisme des fonctionnaires internationaux*» AFDI, volume 3, 1957.
30. **MOHAMED Bedjaoui**, « *Jurisprudence comparée des tribunaux administratifs internationaux en matière d'excès de pouvoir* »,AFDI, Volume 2, Numéro 1, Année 1956.
31. **MODERW.W** «*Observations sur l'affaire des fonctionnaires américains congédiés par le secrétaire général à la demande du gouvernement des Etats-Unis.* »Persée, Politique étrangère N°6 – 1953.
32. **NGUYEN Quoc Dinh**, « *Les privilèges et immunités des organisations internationales d'après les jurisprudences nationales depuis 1945* ». FDI, volume 3, 1957.
33. **STÉPHANIE Bellier**, «*À Propos de la clause arbitrale dans le règlement des différends de l'organisation internationale,* »Afdi– CNRS Éditions, Paris ,2009.
34. **MODERO Wood** «*Observations sur l'affaire des fonctionnaires américains congédiés par le secrétaire général à la demande du gouvernement des Etats-Unis* »AFDI. 1953.
35. **PHILIPPE Cahier** «*Le droit interne des organisations internationales*» RGDIP,vol. 67 .1963.
36. **PAUL Tavernier** « *L'avis consultatif de la Cour internationale de Justice du 27 mai 1987 dans l'affaire de la demande de réformation du jugement n°333 du Tribunal administratif des Nations Unies (Affaire Yakimetz)* »AFDI, volume 33, 1987.
37. **PAUL Tavernier** « *La fusion des Tribunaux administratifs des Nations Unies et de l'O.I.T. nécessité ou utopie ?* », volume 25, 1979. p 442.

38. **RADI Yannick**, « *La réforme du système de justice interne de l'organisation des Nations Unies* », *Revue française d'administration publique*, 2008/2 n° 126.
39. **RENE de Lacharrière** « *Avis consultatif sur les jugements du Tribunal administratif de l'O.I.T. sur requête contre l'UNESCO* » AFDI, volume 2, 1956.
40. **RITTER Jean-Pierre** « *La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale* » AFDI, volume 8, 1962.
41. **SUZANE Pastide** « *Les tribunaux administratifs internationaux et leurs jurisprudences* », RCADI, 1957, II.
42. **VANDERSENDEN Georges** « *Juges internes et juridiction nationales : conflit et compétence* » Actes de colloque sur « *les Evolutions de la protection juridictionnelle des fonctionnaires internationaux et européens* » Luxembourg le 1 et 2/04/2011. Pub par GIOVANNI MICHELE Palmieri « *collection pratique de contentieux européen* » Ed BRUYLANT, 2012.
43. **WIEDERKEHR Marie-Odile** « *Le nouveau système de recours ouvert aux fonctionnaires du Conseil de l'Europe* » AFDI, volume 29, 1983.
44. **ZYSS Wiltod** « *Les litiges collectifs devant les tribunaux administratifs de l'ONU et l'OIT* » - Journées d'études sur le contentieux de la fonction publique internationale- SENAT du 9-10 décembre 1994, Société française pour le droit international, ed, A. PEDONE, PARIS, 1996.p.86.

الفهرس

رقم الصفحة	الموضوع
01	قدمة
07	الباب الأول : المسؤولية الشخصية للموظف الدولي
09	الفصل الأول: النظرية العامة للتوظيف العامة الدولية
09	المبحث الأول: ماهية الموظف الدولي
10	المطلب الأول: تعريف الموظف الدولي
23	المطلب الثاني: تمييز الموظف الدولي عن غيره من المستخدمين الدوليين
29	المبحث الثاني: طبيعة قانون الوظيفة العامة الدولية ومصادره
29	المطلب الأول: طبيعة قانون الوظيفة العامة الدولية
39	المطلب الثاني: مصادر قانون الوظيفة العامة الدولية
50	الفصل الثاني أحكام مسؤولية الموظف الدولي الشخصية وضوابطها
50	المبحث الأول: حقوق و واجبات الموظف الدولي
50	المطلب الأول: حقوق الموظف الدولي
71	المطلب الثاني: التزامات الموظف الدولي
82	المبحث الثاني: أساس مسؤولية الموظف الدولي المدنية والجنائية وضوابطها
83	المطلب الأول: أساس مسؤولية الموظف الدولي المدنية والجنائية
99	المطلب الثاني: ضوابط مسؤولية الموظف الدولي المدنية و الجزائية
106	الفصل الثالث: أحكام مسؤولية الموظف الدولي التأديبية وضماناتها
107	المبحث الأول: طبيعة وأساس مسؤولية الموظف الدولي التأديبية
107	المطلب الأول: طبيعة الخطأ التأديبي، صوره و جزاءاته
117	المطلب الثاني: ضوابط تحريك الدعوى التأديبية
123	المبحث الثاني: ضمانات الدعوى الإدارية التأديبية
125	المطلب الأول: الضمانات الإدارية السابقة لصدور القرار التأديبي
128	المطلب الثاني: الضمانات الإدارية اللاحقة لصدور القرار التأديبي
133	الباب الثاني مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها
134	الفصل الأول مقومات مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها
135	المبحث الأول: طبيعة الشخصية القانونية للمنظمة الدولية ومقوماتها

135	المطلب الأول: طبيعة الشخصية القانونية للمنظمة الدولية
141	المطلب الثاني: مقومات الشخصية القانونية للمنظمة الدولية وآثارها
145	المبحث الثاني: الطبيعة القانونية للوظيفة العامة الدولية
147	المطلب الأول: أساس علاقة المنظمة الدولية بموظفيها
163	المطلب الثاني: الحماية المقررة للموظف الدولي
168	الفصل الثاني أحكام مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها
168	المبحث الأول: طبيعة و أساس مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها وصورها
169	المطلب الأول: طبيعة مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها
174	المطلب الثاني: أساس مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها
184	المطلب الثالث: صور مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها
197	المطلب الرابع: ضوابط مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها
202	المبحث الثاني: أحكام دعوى مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها
203	المطلب الأول: خطأ الموظف الدولي
211	المطلب الثاني: إسناد خطأ وآثاره
213	المطلب الثالث: حدوث الضرر نتيجة العمل غير المشروع
216	الفصل الثالث: آثار مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها و طرق تسوية منازعاتها
217	المبحث الأول: آثار مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها
217	المطلب الأول: إعادة الحال إلى ما كانت عليه
219	المطلب الثاني: التعويض
222	المبحث الثاني: طرق تسوية منازعات المنظمة الدولية
223	المطلب الأول: التسوية السياسية
229	المطلب الثاني: التسوية عن طريق القضاء والتحكيم الدوليين
242	خاتمة
247	المصادر
269	الفهرس