

Dirassat & Abhath
The Arabic Journal of Human
and Social Sciences



مجلة دراسات وأبحاث
المجلة العربية في العلوم الإنسانية
والاجتماعية

EISSN: 2253-0363
ISSN : 1112-9751

المركز القانوني للموظف العام الدولي بين تأثير الدول والمنظمات الدولية

The legal status of international public employee among the influence of
states and international organizations

رانجة زكية، Randja Zakia.

جامعة الجزائر 03، مخبر دراسات وتحليل السياسات العامة في الجزائر،

Algiers university 03. Laboratory of studies and analysis of public policies in Algeria

randja.zakia@univ-3.dz

تاريخ القبول: 2021-06-22

تاريخ الاستلام: 2021-01-22

الملخص:

تركز هذه الدراسة على تحليل المكانة القانونية التي يتمتع بها الموظف العام الدولي في علاقته مع الدول ومع المنظمة التي يعمل بها، والتي تمكنه من مواجهة مختلف الضغوطات والقيام بالمهام الموكلة اليه، فقد برز الدور المتعاظم للمنظمات الدولية والتي تستعين بالموظفين الدوليين لتسيير المرفق العام الدولي وبمقابل ذلك يتمتعون بمجموعة من الامتيازات لتسهيل أداء مهامهم، وقد خلصت النتائج الى ان المركز القانوني للموظف العام الدولي يبقى مرتبطا أساسا بالدور الذي تلعبه بعض الدول الأكثر تأثيرا في العلاقات الدولية، وبالتالي يبقى مركز هؤلاء الموظفين يتميز بعدم الاستقرار مهما توسع او زاد نفوذه.

الكلمات المفتاحية: الموظف العام الدولي، الوظيفة الدولية، المنظمات الدولية، القانون الدولي، الادارة الدولية.

Abstract:

This study focuses on analyzing the legal status enjoyed by the international public employee in his relationship with the countries and with the organization in which he works, which enables him to face various pressures and carry out the tasks assigned to him. They enjoy a set of privileges to facilitate the performance of their duties, and the results have concluded that the legal status of the international public servant remains mainly related to the role played by some of the most influential countries in international relations, and thus the status of these employees remains characterized by instability regardless of the expansion or increase of their influence.

Keywords: International public employee, International service, International organizations, International law, International administration.

ويقابل ذلك يتمتعون بمجموعة من الامتيازات لتسهيل أداء مهامهم.

-أهمية الدراسة:

تعتبر دراسة موضوع الوظيفة العامة الدولية اساسا لتحقيق الفهم الدقيق لمكونات المجتمع الدولي وتحليلها تحليلا علميا خاصة وان المنظمات الدولية اليوم تساهم في رسم السياسات العامة الدولية في مختلف الميادين، وبعد الموظف العام الدولي اهم مكونات هذه المنظمات الدولية والمسؤول على استمراريتها في تأدية مهامها كما هو مخطط لها.

مقدمة:

ان تاريخ العالم المعاصر وتحديدًا من النصف الثاني من القرن العشرين قد اتسم بزيادة صفة التعقيد في العلاقات الدولية مع ارتفاع عدد الدول وظهور العدد الكبير للدول النامية التي أصبحت تشكل بدورها ثقلا كبيرا، واصبح من الواضح عدم إمكانية التعامل مع المحيط الدولي وحاجة الدول المتزايدة للتعاون في مختلف الميادين، ونتيجة لذلك فقد برز الدور المتعاظم للمنظمات الدولية والتي تستعين بجيش من الموظفين الدوليين يتزايد عددهم سنة بعد سنة مع تزايد عدد المنظمات وتوسع نشاطها في مختلف الميادين حيث يسهر هؤلاء الموظفين على تسيير المرفق العام الدولي

-إشكالية الدراسة:

للمركز القانوني للموظف العام الدولي من خلال تحديد واجبات وحقوق هذا الموظف، كما تم تسليط الضوء بعد ذلك على الضمانات الداعمة للمركز القانوني للموظف الدولي في تأديته لمهامه وتحليل مدى كفاية هذه الضمانات، لنتهي الى تحديد الملامح العامة لمكانة الموظف العام الدولي اليوم وأهم العناصر التي تؤثر في هذه المكانة.

المحور الأول: واقع الوظيفة العامة الدولية

عند التعرض لموضوع الوظيفة العامة الدولية فإنه من الضروري الإحاطة بالظروف العامة التي اوجدت هذا المفهوم الحديث في العلاقات الدولية والذي كان وجوده نتيجة لتطورات دولية تبلورت بصورة خاصة بعد الحرب العالمية الثانية.

أولاً- المجتمع الدولي:

نتيجة لتطور العلاقات الدولية وتشابكها عبر الزمن تشكل ما يسمى بالمجتمع الدولي والذي يشمل مجموعة من الوحدات السياسية المستقلة من دول وغيرها والتي تتفاعل وفقا لعملية منظمة ومستمرة في كافة الميادين، ولطالما اعتبرت في الماضي الدولة القومية هي الفاعل الوحيد بدون منازع في عالم السياسة والعلاقات الدولية بدءا بإضرام الحروب وعقد السلم ثم ظهور فكرة التبادل الاقتصادي في المواد الأولية والصناعية وصولا الى الثورة التكنولوجية وتطور وسائل الاتصالات، لكن في هذه المراحل الأخيرة كان ظهور المنظمات الدولية امتدادا لسياسات الدول الخارجية لتلعب بدورها مكانة هامة كأحد وحدات المجتمع الدولي، ابرزها منظمة الأمم المتحدة التي كان لها الأثر البارز على تطور العلاقات الدولية في العالم منذ انشائها، والى جانب المنظمات الدولية نجد الفواعل العبر قومية والتي أصبحت لا تقل أهمية عن كل من الدول والمنظمات الدولية والتي تتمثل في الشركات المتعددة الجنسيات ومختلف التنظيمات الغير الحكومية التي تشكل اليوم المجتمع المدني الدولي كالصليب الأحمر والكنائس والتنظيمات الإرهابية والثورية واللوبيات وغيرها.

كل هذه الوحدات المشكلة اليوم للمجتمع الدولي يحكمها ما يسمى بالقانون الدولي الذي يتكفل بحماية الصالح العام

الاهتمام بدراسة موضوع الوظيفة العامة الدولية وتحديد المكانة القانونية للموظف العام الدولي اليوم يقودنا الى طرح إشكالية هذه الدراسات¹ المتمثلة فيما يلي:

• ماهي اهم سمات العلاقة القانونية التي تربط الموظف الدولي بالمنظمة الدولية وتحدد المركز القانوني لهذا الموظف؟

وسعيا للإجابة على هذه الإشكالية المطروحة تم وضع الفرضيات التالية:

- يرتبط الموظف العام الدولي قانونيا بشكل مباشر بالمنظمة الدولية التي يباشر عمله بها.
- يتأثر المركز القانوني للموظف العام الدولي بموازين القوى في العلاقات الدولية.

- المنهج المتبع:

بالنسبة للمناهج المتبعة في الدراسة فقد تم الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي لتحديد كل جوانب الموضوع ووصفها وصفا دقيقا يمكن من تحليل الوضع القانوني للموظف العام الدولي في الوقت الحاضر، إضافة الى الاستعانة بالمقاربات التالية:

- **المقاربة القانونية:** والتي تم الاستعانة بها في تحديد المركز القانوني للموظف العام الدولي.
- **المقاربة الوظيفية:** وذلك من خلال التعرف على السمات الوظيفية المتعلقة بهذا المركز القانوني.
- **المقاربة التاريخية:** والتي تم الاستعانة بها من خلال الاضطلاع على السيرورة التاريخية لظهور الوظيفة العامة الدولية وتطورها.

-العناصر الأساسية للدراسة:

وقد تمثلت عناصر هذه الدراسة في ثلاثة محاور أساسية أولها تناول واقع الوظيفة العامة الدولية والظروف التاريخية والدولية التي تبلور من خلالها لنتقل بعدها في نقطة ثانية للحديث عن مكانة ودور الموظف العام الدولي وأهمية النشاط الذي يقوم به، اما ثالثا فقد تم التطرق

إضافة الى انه ومع ازدهار اعمال التجارة الدولية تشكلت الاتحادات التي لم يكن لها قواعد قانونية خاصة بها بل كانت تخضع دائما لقوانين الدول الداخلية وقد بلغ عددها سنة 1819 حوالي 222 اتحادا وكان كان لها دور بارز في اكساب الدول الخبرة في مجال العمل والتعاون الدولي وهنا ظهرت الحاجة الى موظفين متخصصين في مجال التعاون الدولي، فنجد مثلا اتحاد البرق العالمي في مجال الاتصالات 1865 واتحاد صناعة السكك 1902 وغيرها لتظهر بعدها ميادين جديدة للتعاون الدولي في الميادين الاقتصادية والاجتماعية وكان هذا الأساس لظهور وظيفة تمارس على مستوى دولي ولها مفهوم ثابت وتضطلع بالأمور الإدارية⁴.

2- مرحلة ترسيخ المفهوم:

لقد ساهمت المنظمات الدولية التي ظهرت في القرن العشرين من تطوير مفهوم المجتمع الدولي وكانت أولى هذه المنظمات عصبة الأمم سنة 1920 والتي كان هدفها الحفاظ على السلم الدولي وكانت هذه مرحلة أساسية لوجود الوظيفة العامة الدولية وتمييزها عن الوظيفة العامة الوطنية كشخص قانوني جديد امام القانون الدولي.

ثم كان بروز الأمم المتحدة كمنظمة اقوى واوسع نشاطا من سابقتها والتي اهتمت بمختلف القضايا الاجتماعية والاقتصادية والثقافية وتميزت بأجهزتها الإدارية الضخمة التي تضم عددا كبيرا من الموظفين يختارون على أساس المستوى والكفاءة والنزاهة وليسوا بالضرورة من دول أعضاء لتظهر بعد ذلك العديد من المنظمات الدولية والإقليمية وفي مختلف الميادين مما ساهم في ازدهار المجتمع الدولي وتزايد عدد الموظفين بشكل هائل واتساع مكانتهم⁵.

3- العلاقة بين الوظيفة العامة والوظيفة العامة الدولية:

تعتبر الوظيفة العامة الدولية من أنواع الوظائف العامة اذ يمكن ان يكون الموظف العام ممارسا لنشاطه وطنيا او داخل المجتمع الدولي وفي كلتا الحالتين توفر هذه الوظائف مكانة هامة في السلم الاجتماعي ومكانة اجتماعية للأشخاص المنتمين اليها، كما ان كلا الوظيفتين تحكم في إطار القانون العام أي لها طابع العمومية في القانون سواء القانون الداخلي او القانون الدولي فهولا يخاطب الأشخاص ذاتهم لان لهم طابع عام نتيجة لنشاطهم، ويمكن تحديد اهم الفروق بين الوظيفة العامة والوظيفة العامة الدولية فيما يلي⁶:

الدولي والذي تعتبر قواعده واجبة الالزام لكل الأطراف حيث تتحمل مسؤوليتها في حال خرق هذه المبادئ والقواعد².

ثانيا- المنظمات الدولية:

بدأت الصورة العملية للمنظمات الدولية خلال القرن التاسع عشر في شكل المؤتمرات والاتحادات الدولية الا ان ظهورها بالمفهوم العلمي كان مع قيام عصبة الأمم سنة 1919 لتبدأ مرحلة جديدة معاصرة بقيام الأمم المتحدة سنة 1945.

والمنظمات الدولية في العصر الحديث تتوفر على صفة الكيان القانوني وبالتالي فان لها الشخصية القانونية الدولية باعتبارها شخص من اشخاص القانون الدولي، كما ان لها حرية التصرف وحرية تحديد أنظمتها وقوانينها الداخلية وكذا أجهزتها التي تعمل من خلالها، بالإضافة الى ان المنظمات تنشأ لتحقيق هدف ما وبالتالي هذا الهدف هو ما يحدد تخصص المنظمة، كما ان المنظمة الدولية وباعتبارها كيانا قانونيا هي في حاجة الى هيكل تعتمد عليه في سيرها حيث لا تمارس المنظمة اختصاصها مباشرة وانما تمارسها باسم جهاز مثل المجلس او الأمانة العامة³.

ثالثا- الوظيفة العامة الدولية:

ان التعاون الذي بدا ظهوره بداية من القرن التاسع عشر والقرن العشرين لتلبية الصالح العام في اوروبا ثم باقي دول العالم وفر شروط ميلاد مفهوم الوظيفة العامة الدولية التي يتصل عملها مباشرة بالمجتمع الدولي وخاصة مع وضع أجهزة للمنظمات الدولية التي تعمل وفق قانونها الخاص بعيدا عن قوانين الدول الداخلية.

1-مرحلة ميلاد المفهوم:

لقد كان للتطور الصناعي والتقني الأثر الكبير على ازدهار العلاقات الدولية وظهور مجالات جديدة للتعاون مما ساهم في ظهور المجالس والمؤتمرات والمكاتب الدولية وذلك لحماية المصالح التي تتعدى حدود الدول، خاصة مع اتساع الثورة الصناعية وظهور الحاجة الى الاهتمام بقوانين العمل وظهرت بالتالي عدة مكاتب دولية لهذا الغرض ومن فكرة المكتب الى المنظمة تطور مفهوم المرفق العام او الخدمة العامة الدولية.

يخضع للمواثيق والمعاهدات والاتفاقات والبروتوكولات المنشئة للمنظمة الدولية، كما يعتبر الموظف العام محميا لدى تأديته للوظيفة من القانون العام للدولة والذي يحاكم امامه عندما يقتضي الامر ذلك لارتكابه جريمة ما مثل الفساد اما الموظف الدولي فهو خاضع لقانون المنظمة ويخضع للقانون الدولي العام اذا ما اقترف أي جنائية ولا يحاكم في دولته.

بيئة الوظيفة: تتأثر الوظيفة العامة في دولة ما بالظروف الاجتماعية والاقتصادية الموجودة في تلك الدولة وكذا طبيعة نظامها السياسي بينما تكون الموظف الدولي بمعزل عم ذلك فلا تتأثر اجورهم بالأزمات الاقتصادية ولا يتأثر مركزهم بتغير المسؤولين السياسيين بينما يتأثر الموظف الدولي بالظروف الدولية العامة والأزمات الدولية خاصة المتعلقة بمجال عمل الوظيفة إذا كانت ذات نشاط اقتصادي أو أممي أو اجتماعي.

المحور الثاني: مكانة ودور الموظف العام الدولي

ان الأجهزة التي تتكون منها المنظمات الدولية في حاجة الى أداة لازمة لتسييره من الناحية الإدارية وتشغيله بصفة يومية وتمثل هذه الأداة في الموظفين الدوليين الذي يتواجدون في الأمانة العامة للمنظمة وعلى رأسهم الأمين العام للمنظمة.

أولا-تعريف الموظف العام الدولي:

عرفت محكمة العدل الدولية 1949 الموظف الدولي بأنه: "كل شخص يعمل باجرا وبدون اجر بصفة دائمة او مؤقتة تم تكليفه بواسطة أحد أجهزة المنظمة بمباشرة احدى وظائف هذا الجهاز او المساعدة في مباشرتها او باختصار كل شخص تعمل المنظمة بواسطته، وهم مستخدمون يتمتعون بمركز قانوني خاص يقومون بوظيفة دولية على سبيل الاستمرار والتفرغ يستهدفون صالح المنظمة وتحت اشرافها ويخضعون في هذا الشأن لنظام قانوني تضعه المنظمة"⁷ وهنا يمكن تحديد خصوصية الموظف الدولي:

- خصوصية الموظف الدولي من حيث المكانة فهو ليس كأى موظف عادي بل بانه موظف يقوم بأداء مهام سامية لصالح مجموعة من الدول.
- الوضع القانوني الخاص للوظيفة العامة الدولية حيث يخضع الموظفون لقوانين خاصة بهم تتبناها المنظمة.

من حيث نطاق الخدمة: يتولى الموظف العام نشاطه ضمن نطاق الدولة التي هو موظف فيها وغالبا ما تقتصر الوظيفة العامة في الدول على مواطنيها اذ تشترط الجنسية لقبول الموظف لكن بالنسبة للموظف الدولي لا يتوقف توظيفه على جنسيته مهما كانت.

الهدف من الوظيفة: تشترك كل من الوظيفة العامة والوظيفة الدولية في طابع العمومية فهي تقدم الخدمات العامة وليست لأغراض شخصية لكن بالنسبة للموظفين الدوليين يتوجه اهتمامهم الى تحقيق المصلحة العامة الدولية وسياسات المنظمة وأهدافها بينما الموظف العام في الدولة يهدف الى تحقيق سياسات تلك الدولة فقط.

الالتحاق بالوظيفة: لكلا الوظيفتين شروط الالتحاق حيث لا يقبل أي كان في الوظائف العامة فالموظف هو ممثل للدولة فلا بد ان يكون مؤهلا لهذا المنصب من صحة جسدية وعقلية ومؤهلات علمية ونفس الامر بالنسبة للوظيفة الدولية لكن بالنسبة للوظيفة الدولية فهي تتطلب الكفاءة العالية لان طبيعة الاعمال تتطلب المهارات العالية في تنفيذ السياسات وبالتالي تختلف شروط التعيين ولهذا نجد الكثير من الموظفين الدوليين من المتقاعدين عن الوظائف العامة الوطنية نظرا لما يتمتعون به من خبرة عالية وكفاءة إضافة الى الاهتمام بالتمكن من اللغات الأجنبية وغيرها من المهارات.

ولاء الموظف: بالنسبة للموظف العام ولاءه الأول والأخير هو للدولة اذ يقوم بخدمتها لحين تقاعده بينما ولاء الموظف الدولي للمنظمة التي يعمل بها حتى ولو كان نشاطه في غير صالح دولته فهو يغلب مصلحة المنظمة على مصلحة دولته طوال فترة نشاطه.

بنية الوظيفة: يمكن للموظف العام في الدولة ان يكون منتميا الى نظام وظيفة عامة ذو بنية مغلقة او مفتوحة او ذو بنية مختلطة او ما يسمى بالنظام الأمثل لكن بالنسبة للوظيفة الدولية فهي تتبنى البنية المفتوحة التي تكون العلاقة بين الموظف والمنظمة فيه علاقة تعاقدية ويكون تعيين الموظفين فيها حسب حاجة المنظمة.

الوضع القانوني للموظف: يمارس الموظف العام وظيفته وفقا للقوانين والتشريعات المطبقة في المجتمع المحلي ويقوم أساسا بتطبيق القانون الوطني لدولة ما اما الموظف الدولي فوضعه القانوني مرتبط بالمنظمة الدولية التي يعمل بها فهو

العام لمنظمة الأمم المتحدة سنة 1956 لفصل الموظفين من الجنسية الأمريكية والذين يعتنقون المبادئ الشيوعية⁸. كما تصدر بعض الدول قوانين داخلية تحظر على رعاياها الالتحاق بالعمل في المنظمات الدولية دون موافقتها، فقد شرع القانون الأمريكي عقوبة السجن على من يلتحق بالمنظمات الدولية دون تصريح المدعي العام للولايات المتحدة الأمريكية وكذلك القانون المصري الذي يشترط تصريحا من وزير الداخلية والقانون الليبي كذلك.

ويكون لمختلف هذه التدخلات الأثر السلبي على سلطة الأمين العام للمنظمة والذي يحاول تلبية رغبات هذه الدول والذي يعتبر تعيينه في منصبه وبقاؤه فيه مرهون بها فيصبح الأمر تبادلًا للمصالح وهذا يشل من فعالية المنظمة الدولية، إضافة إلى أن هذه التدخلات تؤدي إلى غزو رعايا عدد قليل من الدول لإدارة هذه المنظمات وهذا ما يظهر جليا في منظمة الأمم المتحدة وذلك للعدد الكبير لحاملي الجنسية الأمريكية وهذا ما جعل الأساليب الأمريكية في التسيير والإدارة تطغى على أساليب التسيير في الجهاز الإداري للأمم المتحدة.

إضافة إلى أن التنافس الكبير على المناصب العليا في المنظمات الدولية أدى إلى فتح الكثير من المناصب حتى يكون لكل الدول نصيب منها كما تم ذكره انفا عن الأمناء المساعدين في الأمم المتحدة كما أن مكتب الأمين العام للأمم المتحدة يضم الكثير من الموظفين الكبار يصل إلى خمسين موظف في حين أن مكتب الأمين العام لعصبة الأمم كان يضم أربعة موظفين وهكذا تكون أمام تضخم الجهاز الإداري وخلق البيروقراطية الإدارية إضافة إلى الآثار المالية السلبية.

ثالثا- أهمية نشاط الموظف العام الدولي:

إن الموظف الدولي على خلاف الموظف الوطني يمارس عملا ذوت طبيعة واسعة دولية وهذا ما يجعل طبيعة عمله أصعب خاصة مع سعيه للحفاظ على استقلاليته في مواجهة الضغوط الدولية خاصة الموظفين السامين والذي تعتمد عليهم المنظمة في التعاطي مع القضايا الدولية ويبحث سبل لرسم سياسات المنظمة الدولية بشكل فعال، خاصة وأن المنظمات الدولية اليوم تلعب دورا كبيرا ومتناميا على الساحة الدولية ويتوقف هذا الدور على الموظفين الذين

- يعتبر ولاء الموظف العام الدولي للمنظمة أثناء أدائه لمهامه ولا يكون في تلك الأثناء مواليا لدولة حتى وإن كانت عضوا في المنظمة.
- باعتباره موظفا دوليا لا يبعده هذا عن جنسيته وحقه في المواطنة.
- عنصر الاستمرارية حيث أنه يكون موظف مستقر في المنظمة وبصفة متفرغة حيث لا يجمع بين وظيفته ووظيفة أخرى في بلده مثلا، فقد يتم أن يعار موظف ما لدى دولة ليعمل في منظمة دولية لمدة محددة وذلك نظرا لكفاءته وإثراء ذلك تنقطع صلته بوظيفته الأولى.

ثانيا- شروط الانضمام إلى الوظيفة العامة الدولية:

إن الانضمام إلى الوظيفة العامة الدولية يتعلق بحجم الوظيفة فهناك وظائف يكون التعيين فيها عن طريق تدخل الدول الأعضاء في المنظمة كتعيين الأمين العام للأمم المتحدة أو الجامعة العربية والذي يكون بتدخل الدول بطريقة غير مباشرة بالضغوط على عملية التعيين أو يكون بالتدخل المباشر كما هو الحال بالنسبة لتعيين أعضاء اللجنة في الجماعة الأوروبية.

أما الموظف الأقل درجة فانهم يعينون عن طريق الموظف الإداري الأكبر للمنظمة وفق قواعد وشروط المنظمة وذلك مقابل مسؤوليته عن أعمالهم وهذا ما يؤكد رفض اللجنة التحضيرية لإعداد ميثاق الأمم المتحدة سنة 1945 اقتراح الوفد اليوغسلافي والذي كان يهدف إلى ربط تعيين الموظف الدولي بموافقة الدولة التي يحمل جنسيتها وهذا لأن ذلك يتعارض مع استقلال الوظيفة العامة الدولية، لكن بالرغم من ذلك فإن الدول الكبرى تستخدم دائما مختلف الطرق لممارسة الضغوط على المنظمات الدولية من بينها الضغوط الدولية، فالدول أحيانا تمارس ضغوطا شخصية على رؤساء الأجهزة الإدارية مما يضطرهم إلى الاتفاق الضمني على تعيين بعض رعاياها ومن أمثلة ذلك الاتفاق الذي تم في كواليس الأمم المتحدة سنة 1946 على حذف النص الخاص بتحديد عدد الأمناء المساعدين من أربعة إلى ثمانية وهذا حتى تتمكن الدول الكبرى من شغل هذه المناصب الرئيسية، كما تمارس ضغوط لفصل الموظفين مثل الضغط الذي مارسته الولايات المتحدة الأمريكية على الأمين

يتحدد المركز القانوني للموظف العام الدولي بمجموعة من العناصر نتطرق إلى بعضها في العناصر التالية:

أولاً- استقلالية الموظف الدولي:

ان استقلالية الموظف الدولي من المواضيع المهمة نظرا لحساسية هذا المنصب فالموظف العام الدولي ينبغي ان لا يتأثر بأي نوع من الضغوطات الخارجية اثناء تأديته لمهامه فلا بد ان يتصف بالحياد فقد جاء في المادة 100 من ميثاق الأمم المتحدة التي جاء فيها:

"ليس للأمين العام ولا للموظفين ان يطلبوا او يتلقوا اثناء تأديتهم لمهامهم تعليمات من اية حكومة او من اية سلطة خارجة عن الهيئة وعليهم ان يمتنعوا عن القيام بأي عمل قد يسيء الى مراكزهم بوصفهم موظفين دوليين مسؤولين امام هيئة واحدة".

فعلى الموظف ان يمارس عمله بنزاهة تامة فلا يمارس عمله تحت تأثير فكرة او موقف سياسي خاص بدولته، كما لا بد ان يتمتع الموظف الدولي بنشاطات مالية بإذن المنظمة فقانون الأمم المتحدة يمنع تملك الموظف الدولي لاسهم وسندات لدى مؤسسة معينة تكفل له السيطرة على إدارة المؤسسة وهذا حفاظا على أهمية المنصب الذي هو فيه وابعاده عن مختلف الشبهات حول حصوله عن فوائد مالية معتبرة قد يكون منصبه له علاقة بها فلا بد لهم من احترام المنصب وهذه الاستقلالية مكفولة حتى في مواجهة المنظمة في بعض الأحيان وهذا ما تمثله تمتع قضاة المحكمة العدل الدولية من استقلال تام سواء في مواجهة الدول او في مواجهة المنظمة ذاتها ولا يخضعون الا للقانون الدولي والى ضميرهم كقضاة.

ويتعلق جانب كبير من استقلالية الموظفين الدوليين بتعيين الموظفين تبعا لمؤهلات الكفاءة والخبرة والنزاهة والسعي قدر الإمكان على التوزيع العادل للمناصب وكذا اعتماد مبدأ المساواة بين الموظفين فليس لأية دولة الحق في التدخل في تعيين الموظفين وهذا يقوي من منصب الوظيفة الدولية ويدعم استقلاليتها كما ان الشخصية القانونية الدولية التي تتمتع بها المنظمة تدعم هذه الاستقلالية بتعاملها هي الأخرى باستقلالية كأحد أطراف المجتمع الدولي.

ثانيا- حقوق وواجبات الموظف الدولي:

ان القواعد العامة التي تحكم حقوق وواجبات الموظف الدولي تكاد تكون موحدة في جميع المنظمات الدولية مع

يسعون الى تحقيق أهدافها حيث تتعدى أنشطة الموظفين الدوليين الأنشطة الإدارية الى الأنشطة الحكومية.

ويعد أبرز نشاط للموظفين الدوليين هو السعي للحفاظ على السلم والامن الدوليين وانماء العلاقات الدولية بين الدول والسعي للتعاون الدولي في مختلف المجالات إضافة الى الحفاظ على حقوق الانسان والحريات الأساسية فهم يسعون الى تحقيق المصلحة العامة لكافة الدول مع ان كل المحللين يؤكدون تحيز الموظفين الدوليين لتنفيذ السياسات الخارجية لبعض الدول فقط وهذا يتنافى مع مفهوم الوظيفة العامة التي تؤكد على ضرورة استقلالية الموظف العام، فالأمين العام للأمم المتحدة مثلا يلعب دورا أساسيا أكثر من دور اداري تنفيذي فهو يشارك في تحديد ملامح السياسة الدولية ويسعى الى التأثير في العلاقات السياسية الدولية نظرا للوزن الكبير الذي تلعبه الأمم المتحدة في السياسة الدولية فهو يمثل الإرادة الدولية.

رابعا- إدارة المرفق العام الدولي:

ان المرفق العام يمثل الأداة في يد الدولة لتقدم المنفعة العامة من مختلف الخدمات ومع احترام مبدأ المساواة والحياد في تفاعل موظفي الإدارة العامة مع المواطنين والمنظمات الدولية هي وسائل اوجدتها الدول الحديثة من اجل نشاطها الذي أصبح مشتركا في بعض المجالات ويحتاج الى سلطة عليا للتكفل بتسيير هذا النشاط.

فطبيعة الوظائف تعطي مفهوما للمرافق العامة الدولية فهناك الالاف من الأشخاص يعملون لفترات طويلة وفي كثير من الأحيان يمشون حياتهم المهنية ضمن المنظمات الدولية، ويشعرون بالانتماء الى مجتمع دولي ولهم مكانة ضمن هذا الجهاز الذي يتصف بقوة التأثير مماثلا لجهاز الوظيفة العامة الوطنية.

فالمرفق العام الدولي في حاجة الى اشخاص ذوي كفاءة يقومون بوظيفة هامة من اجل البشرية عامة فهو مثل الواجب الوطني فهي وظيفة تهتم بالواجبات قبل الحقوق مثل الوظيفة العامة الوطنية، وميزانية المرفق العام تشكل من المساهمات المالية لكل الأعضاء والتي تمثل المورد المالي لهذه المنظمة فتوجه هذه الأموال للاستعمال العام حيث يقوم الموظفون بتحديد الميزانية.

المحور الثالث: المركز القانوني للموظف العام الدولي

التعسف وإصدار عقوبات مبتدعة خارج نطاق العقوبات المحددة ومن سلطة غير مفوضة لذلك وتتدرج الجزاءات التأديبية عادة كما يلي¹⁰: الإنذار الكتابي-الحرمان من المرتب لفترة معينة-الحرمان من العلاوة-تأخير الترقية-تخفيض الدرجة-الوقف المؤقت من العمل-الحرمان من مكافأة نهاية الخدمة-الفصل من الخدمة.

3-حقوق الموظف الدولي:

يتمتع الموظف العام الدولي بمجموعة من الحقوق هي كالتالي:¹¹

■ الحقوق الفردية:

- **التمتع بصفة الدولية:** حيث يكون الموظف الدولي تحت قوانين تضعها أجهزة دولية بعيدا عن تأثير الدول الأعضاء مما يكفل للموظف التمتع بصفة الدولية.
- **حرية الرأي والمعتقد السياسي:** يتمتع الموظف بحرية الفكر والرأي والمعتقد السياسي فلا تفرض المنظمات الدولية اعتناق فكر سايسي معين وتقييد اراء موظفيها السياسية.

إضافة الى تمتع الموظف العام الدولي كغيره من الموظفين العامين بحقه في الراتب والترقية والاجازة والضمان الاجتماعي.

- **الحقوق الجماعية:** يتمتع الموظف الدولي بعدد من الحقوق الجماعية مثل الحق في تكوين النقابات والجمعيات التي تتولى الدفاع عنه وعن حقوقه ومصالحه فتكون هذه النقابات همزة وصل بين الموظف والإدارة الدولية للوصول الى تسويات التي ترضي الطرفين إضافة الى كفل حق الموظفين في المشاركة في قرارات الإدارة.

إضافة الى ان العديد من المنظمات الدولية لم تكفل الحق في الاضراب بل رأته منافيا للواجب والولاء للمنظمة مثل منظمة الصحة العالمية التي تنص أنظمتها صراحة على منع الاضراب بينما منظمات أخرى لم تمنعه ولكنها لا تشجعه بالمقابل.

ثالثا-الضمانات المقدمة للموظف العام الدولي:

يتمتع الموظف العام الدولي ونظرا لطبيعة مهامه بمجموعة من الضمانات وهذا لتمكينه من تأدية هذه المهام في أفضل صورة وكذا تعد هذه الضمانات أساسية لاستمرارية عمل

وجود اختلافات بسيطة وتتحدد هذه الواجبات من خلال النظام الداخلي وميثاق المنظمة إضافة الى العقود التي تبرمها المنظمة الدولية مع موظفيها ولا بد من البدء بالواجبات لنتهي بالحقوق لان الموظف عندما يباشروظيفه عامة يلتزم بالواجبات أولا ومقابل ذلك يتحصل على الحقوق.

1-واجبات الموظف العام الدولي:

الموظف العام الدولي كمثيله الموظف العام لديه واجبات أساسية لا بد عليه من الالتزام بها خاصة مع طبيعة وظيفته التي تتعلق بالصالح العام وفي هذه الحالة يتعلق الامر بالصالح العام الدولي، ومن بين اهم واجبات الموظف الدولي التفرغ التام للوظيفة العامة الدولية وهذا واجب أساسي واولي فعلية ان يتفرغ للوظيفة ويكرس لها كل الوقت والجهد وان لا يقوم بوظيفة أخرى الا بترخيص له من قبل المنظمة، إضافة الى ضرورة احترام مقتضيات الوظيفة حيث تحرص المنظمات الدولية على التزام موظفيها بمقتضيات الوظيفة والتي تدخل فيها عناصر كالتزاهة وكنمان اسرار الوظيفة وعدم ممارسة الأنشطة السياسية والولاء الوظيفي والذي يقصد به استقلاله على جميع الدول الأعضاء لاسيما دولته فلا يتلقى توجيهات من حكومته او دولة أخرى وضمان ولائه للمنظمة ومسؤوليته امامها فقط ومع ذلك فان صلة الموظف الدولي الجيدة مع دولته يبقى امرا هاما فالإدارة الدولية هدفها هو جمع موظفين من جنسيات مختلفة ويمثلون ثقافات متنوعة ويبقى استقلال الموظف عن دولته هو استقلال اداري فإلى جانب ذلك يحتفظ الموظف بعقيدته ومبادئه، لكن قضية الولاء تثار خاصة عند نشوب الحملات العسكرية بقرار من مجلس الامن ضد دول فيتعرض الموظفون المنتمون الى هذه الدول للتعسف ولا بد هنا للمنظمة من حمايتهم، فالموظفون في الأمم المتحدة مثلا يتلون قسم الولاء للمنظمة عند الالتحاق بها مقابل تعهد المنظمة بحمايتهم ومع ذلك تبقى قضية الولاء من القضايا المعقدة عند دراسة الوظيفة العامة الدولية.⁹

2-الجزاءات التأديبية للموظف العام:

ان الخروج عن مقتضيات الوظيفة يجعل الموظف الدولي يتعرض للمجازاة التأديبية وتحدد المنظمات الدولية مختلف الاجراءات التأديبية المطبقة في الأنظمة الوظيفية، شرط ان تكون هذه الإجراءات محددة سلفا وهذا لضمان عدم

● **الإجراءات الفردية:** يملك الأمين العام للمنظمة حق رفع الحصانة على الموظف حسب الأنظمة الوظيفية شريطة ان لا يؤدي هذا الاجراء الى الاضرار بصالح المنظمة اما رفع الحصانة عن الأمين العام نفسه فهو من اختصاص مجلس الامن كما يمكن ان يتنازل الموظف نفسه عن الحصانة بإرادته.

● **الإجراءات الثنائية:** تبرم المنظمات الدولية إضافة الى الاتفاقيات العامة لاتفاقيات الثنائية بين الدولة والمنظمة والتي تحدد وسائل فض النزاع من خلال المفاوضات المباشرة، وفي حالة اخفاقها يحال الامر الى محكمة العدل الدولية لإصدار رأي استشاري يكون نهائيا بالنسبة للطرفين.

2- **الضمانات الاخرى المقدمة للموظف الدولي:** يتمتع الموظف الدولي بمجموعة من الضمانات لتأدية مهامه على أفضل وجه:

- **الحماية الإدارية:** يمكن للموظف الدولي ان يطعن في القرار الصادر من رئيس المنظمة اذا تبين له ان هذا القرار فيه مساس بحقوقه وبالتالي يقدم طعنا الى لجان مشتركة يختلف تنظيمها من منظمة الى أخرى فقد أعطت الأمم المتحدة الأمين العام سلطة انشاء أجهزة ادارية للموظفين للحماية من تعسف الإدارة تقدم الاستشارة بخصوص ما يثيره الموظفين في مختلف القضايا ويحدد الأمين العام عدد هذه المجالس كما يحدد عدد أعضائها ويعين رؤساء هذه المجالس كما يعين نصف الأعضاء بينها يتم انتخاب النصف الاخر من طرف الموظفين ويضع كل مجلس نظامه الداخلي الذي يحدد كيفية اختيار نواب الرئيس ولكل مجلس امانة خاصة تقوم بمتطلبات العمل.

- **الحماية القضائية:** بالرغم ما تكفله الطعون الإدارية من ضمان لحماية حقوق الموظفين اتجاه الأجهزة الإدارية الا انها قد لا تكون كافية لتحقيق الاستقرار الوظيفي لدى الموظف العام الدولي ولهذا انشأت المحاكم الإدارية التي تفصل فيما المنازعات بين الإدارة وموظفيها.

وتتشكل هذه المحاكم بصفة عامة من قضاة يتمتعون بالنزاهة والاستقلال التام في اراءهم وتصدر هذه المحاكم احكاما واجبة النفاذ احتراماً للمشروعية وتطبيقاً لقواعد العدل والانصاف وحماية الموظفين داخل المنظمة، وهكذا فقد حرصت كل المنظمات على انشاء محاكم إدارية خاصة

الموظف العام الدولي ومنه عمل المنظمات الدولية بصفة عامة.

1- الحصانة الدولية:

يعتبر الاعتراف للموظف الدولي بالحصانة امرا ضروريا لكي يتمكن من أداء وظيفته على اكمل وجه وفي جو من الثقة ويقصد بالحصانة عدم اخضاع الموظف الدولي كليا او جزئيا للاختصاص القضائي الإقليمي لأية دولة سواء دولة المقر او الدولة التي يحمل جنسيتها مما يوفر له الاستقلال التام ويطلق عليه الحصانات الدولية تمييزا لها عن الحصانة الدبلوماسية التي تتمتع بها الدبلوماسيين لاختلافها في الأساس القانوني لان الأولى مرتبطة بالوظيفة الدولية والثانية بالشخص الدبلوماسي حيث تختلف عنها في كون الممثل الدبلوماسي خاضع لقانون دولته كما لا تخضع لمبدأ المعاملة بالمثل كما ان هذه الحصانات مرتبطة بالوظيفة الدولية أكثر من ارتباطها بالموظف في حد ذاته فضمن حسن سير الوظيفة هي الأساس القانوني لامتيازات وحصانات الموظفين.

- نطاق سريان الحصانات الدولية:

الحصانات الدولية تسعى لصالح العمل في المنظمة فهي لا تشمل الا التصرفات العامة والاعمال الرسمية التي يقوم بها الموظف اثناء مباشرته لوظيفته اما التصرفات التي تتعلق بمصالحه الشخصية في ابرامه للعقود البيع والشراء وغير ذلك من احواله الشخصية كالميراث لا تدخل في نطاق الحصانات وكذا الجرائم، كما ان ليس كل الموظفين في نفس الدرجة للتمتع بالحصانات واساس التفرقة هو درجة المسؤولية التي يتحملها الموظف تعادل الحصانات والضمانات التي يتمتع بها حيث ان المستخدمين الصغار لا يتمتعون بأية حصانات.

وتشمل الحصانة عدة صور كالحصانة القضائية والتي يكون الهدف منها تامين المنظمة الدولية ضد تحيز القضاء المحلي في الدول، والحصانة المالية وذلك بإعفاء الموظفين ورواتبهم من الأنظمة الضريبية الوطنية والرسوم الجمركية على منقولاته إضافة الى اعفائه من القيود التي تفرض على حيازة النقد الأجنبي.

- **رفع الحصانة:** عند سوء استخدام الحصانة يتعرض الموظف لرفع الحصانة عنه وكذا باقي الامتيازات وذلك يكون بشكلين¹²:

تماما مثل نظيره الموظف العام المحلي والذي يعتمد بالأساس على مركزه القانوني ليكون محميا ويمارس مهامه بكل حرية.¹⁴

وهذا ما يجعل الوضع أكثر تعقيدا عندما يعمل الموظف الدولي خارج دولته في منظمة تسعى لتحقيق المصلحة العامة لمجموعة معينة من الدول وقد يتعارض هذا مع مصلحة دولته هو، إضافة الى ان الموظفين السامين في المنظمات الدولية أمثال الأمناء العامين والمدراء العامين وكذا مفتشي الاتحاد الأوروبي يبقى عملهم متعلق بدرجة كبيرة جدا بمدى التعاون والتفاوض مع حكومات الدول المختلفة.

وفي أحيان كثيرة يجند هؤلاء المسؤولين الكبار أنفسهم امام صراعات حادة بين الدول ليمت تجنيدهم في إطار هذا التنافس من دوائر سياسية وطنية معينة للدفاع عن مصالحها وهذا ما يجعل موضوع استقلالية ومكانة الوظيفة العامة الدولية يتميز بعدم الوضوح خاصة مع القيمة الرمزية التي تعطى لهذه الوظيفة على انها تتمتع بالحياد والموضوعية وتسمى دوما لتحقيق المصلحة العامة للبشرية، وهنا إعادة طرح إشكالية احقية هذا الموظف الدولي لمختلف اشكال الحماية التي يتمتع بها والمنصوص عليها في مختلف العقود والقوانين والاتفاقيات الدولية.

الخاتمة:

من كل ما سبق يمكن ان نستخلص بان تطور مكانة الموظف العام الدولي مرتبط أساسا بتطور مكانة المنظمات الدولية والتي تمثل الهيئات الإدارية والقانونية التي تنظم المجتمع الدولي في الوقت الحالي هذا المجتمع الدولي الذي أصبح يتميز بالتشابك والتعقيد وأصبح في حاجة ماسة لهذه المنظمات الدولية التي تمثل الهيئة العامة ذات صفة قانونية مستقلة لتنظيم هذا المجتمع الدولي.

والموظف الدولي هو الذي يسعى من خلال انجاز مهامه في المنظمة الدولية من أجل تحقيق اهداف هذه المنظمة، فهو يعمل بصورة دائمة ومستمرة ويخضع لنظام قانوني معين، هذا ما يميزه عن بعض المصطلحات التي تشابهه مثل المستخدم الدولي وممثل الدولة وغيرها، كما انه وبمجرد تعيين الموظف الدولي في الوظيفة الدولية يكتسب مجموعة من الحقوق وفي المقابل يتحمل العديد من الالتزامات التي

بها حيث لا يلجا الموظفون الى القضاء الوطني فيما يتعلق بأمرهم الوظيفية.

-الحماية الوظيفية للموظف الدولي: تعترف محكمة العدل الدولية بحق المنظمة في توفير الحماية الوظيفية للموظفين حتى لا تلجا الى طلب حماية طرف اخر وتأمينهم ضد مختلف الاضرار التي تصيبهم ومن ذلك، فللمنظمة الحق في تقديم المطالبات الدولية وهي المساعي الدولية التي تقوم بها المنظمة عند إصابة أحد موظفيها بضرر دولي اثناء تأديته لوظيفته او بسببها لدى دولة مسؤولة عن الضرر للحصول على تعويض الضرر الذي لحق بالموظف والحماية الوظيفية تماثل الحماية الدبلوماسية التي تمارسها الدول اتجاه رعاياها.

والسؤال الذي يطرح هو حول أهلية المنظمة في تقديم مطالبة دولية لدولة غير عضو بها وقد اقر القانون الدولي ان اعتراف مجموعة من الدول في المنظمة يكسبها الشخصية المعنوية فتصبح احد اشخاص القانون الدولي وليست فقط شخصية معترف بها ن قبل هذه الدول وبالتالي فتقديم المطالبات الدولية يمكن ان تقوم بها المنظمة وترفع الدعوى على دول سواء اعترفت بها اولم تعترف وتجدر الإشارة الى ان حق المنظمة في تقديم المطالبات الدولية ضد أي دولة يقابله إمكانية تقديم مطالبة دولية من طرف اية دولة ضد هذه المنظمة نتيجة لارتكابها هي او احد موظفيها عملا مضرا بهذه الدولة اثناء تأديته لوظيفته.¹³

رابعا- الملامح العامة للمركز القانوني للموظف العام الدولي:

ان الوظيفة العامة الدولية تشهد اليوم توسعا كبيرا وذلك نتيجة لتوسع دور المنظمات الدولية وزيادة عدد الموظفين الدوليين العاملين في هاته المنظمات والقائمين على نشاطها.

لكن ومع الدور والمكانة التي أصبحت تحتلها المنظمات الدولية بمختلف تخصصاتها واشكالها وكذا الوظيفة العامة الدولية الا ان هذه المكانة وبالتالي المركز القانوني لهذه الأخيرة لا تزال متعلقة بشكل أساسي بالإرادة السياسية لحكومات الدول المختلفة في الاعتراف بالمركز القانوني للموظف العام الدولي والذي يقره القانون الدولي في تنظيمه المجتمع الدولي المعاصر

وبالتالي في حالة عدم وجود هذه الإرادة تبقى كل الجهود في هذه الدول عبارة عن تدخلات وتطوعات بعيدا عن الاعتراف الرسمي والذي هو ضروري لاستكمال المركز القانوني للموظف العام الدولي والذي هو بحاجة اليه لتقوية مكانته

6. Tenekidés Georges: Régime internes et organisation internationale, Leiden, Brill, Boston, 2008.

• المقالات

1. Droit et pratique :Plantey Alain/Martin Nicolas de la fonction publique internationale, Politique étrangère, n°2, 43 Année, 1978.

• الهوامش:

- ¹-رشاد عارف، الوسيط في المنظمات الدولية، (الأردن: داروائل للطباعة والنشر والتوزيع، 1997)، ص 23.
- ²- احمد رفعت، المنظمات الدولية، (القاهرة: دار النهضة العربية، 1998)، ص 45.
- ³- محمد طلعت الغنيمي، في التنظيم الدولي، (الإسكندرية: منشأة المعارف، 1974)، ص 67.
- ⁴- احمد رفعت، مرجع سابق الذكر، ص 54.
- ⁵- اسراء حسين عزيز حجازي، المركز القانوني للموظف الدولي، (القاهرة، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، 2017)، ص 34.
- ⁶- Martin Nicolas. Alain Plantey. Droit et pratique de la fonction publique internationale : Politique étrangère, n°2 - 1978 - 43^eannée. pp. 241-242.
- ⁷-محمد عوض الهزايمة، قضايا دولية، (عمان، دار حامد للنشر والتوزيع، 2007)، ص 156.
- ⁸- اسراء حسين عزيز حجازي، مرجع سابق الذكر، ص 167.
- ⁹- Georges Tenekidés, Régime internes et organisation internationale, Leiden, Boston, Brill, 2008, p 167.
- ¹⁰- اسراء حسين عزيز حجازي، مرجع سابق الذكر، ص 197.
- ¹¹-رشاد عارف، الوسيط في المنظمات الدولية، (الأردن: داروائل للطباعة والنشر والتوزيع، 2007)، ص 134.
- ¹²- اسراء حسين عزيز حجازي، مرجع سابق الذكر، ص 197.
- ¹³- اسراء حسين عزيز حجازي، مرجع سابق، 198.

تفرضها الوظيفة وتقتضيها ظروف العمل في المنظمة حيث تقتضي طبيعة عمل الموظف الدولي في المنظمة أن تمنحه مجموعة من الحصانات من أجل ضمان استمرارية عمل المنظمة. وذلك من خلال ضمان استمرارية عمل الموظف.

وبالتالي فان المنظمات الدولية تعتمد بشكل كبير على نشاط الموظف العام الدولي لتحقيق النجاح والاستمرارية، وبالمقابل فان نشاط هذا الموظف الدولي ليس بالأمر السهل حيث تعتبر الظروف التي يعمل بها أكثر تعقيدا من نظيره الموظف العام الوطني خاصة من الناحية القانونية وحتى من الناحية السياسية حيث لا يمكنه البقاء بمئى عن الصراعات السياسية وموازين القوى على الساحة الدولية والتي في أحيان كثيرة تعمل المنظمات الدولية في قلب هذه الصراعات وتعرض اعمالها للكثير من الضغوطات خاصة من القوى الكبرى.

• قائمة المراجع:

• الكتب

1. الغنيمي محمد طلعت: في التنظيم الدولي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1974.
2. الهزايمة محمد عوض: قضايا دولية، دار حامد للنشر والتوزيع، عمان، 2007.
3. رفعت احمد: المنظمات الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998.
4. حجازي اسراء حسين عزيز: المركز القانوني للموظف الدولي، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2017.
5. عارف رشاد: الوسيط في المنظمات الدولية، الأردن: دار وائل للطباعة والنشر والتوزيع، 2007.

