

المركز القانوني للموظف الدولي

The legal status of the international employee

د/ ميلود خيرجة *

جامعة الوادي- الجزائر-

khirdjamiloud@gmail.com

تاريخ النشر: 2021/10/01

تاريخ القبول للنشر: 2021/06/26

تاريخ الاستلام 2021/05/18

ملخص:

إن التعيين في أية وظيفة دولية، سواء أكان في مجال الوظيفة الدولية أم الوظيفة الوطنية يستلزم توافر عدة شروط في المرشح، فيما يحقق الغاية المرجوة من تعيينه لدى الجهة التي يتقدم للعمل فيها. ويزداد الأمر أهمية في حالة الترشح للعمل في خدمة المنظمات الدولية، نظرا للطبيعة الخاصة لتلك المنظمات من حيث أنها تمثل عدة دول، فضلا عن أنها تسعى إلى تحقيق أهداف مجموع الدول الأعضاء فيها، بل أحيانا تسعى لتحقيق أهداف المجتمع الدولي بأسره.

الكلمات المفتاحية: الموظف الدولي، المنظمات الدولية، الوظيفة الدولية، المستخدم الدولي، العلاقات الوظيفية.

Abstract:

Appointment in any international position, whether in the field of the international job or the national position, requires the availability of several conditions for the candidate, while achieving the desired goal of his appointment with the body in which he applies

The matter becomes even more important in the case of candidacy to work in the service of international organizations, due to the special nature of these organizations in that they represent several countries, in addition to that they seek to achieve the goals of all their member states, and sometimes even seek to achieve the goals of the international community as a whole.

key words: international employee, international organizations, international position, International user, Employment relationships.

* المؤلف المراسل

مقدمة:

لقد أدى تطور المجتمع الدولي وحاجة الدول بعضها لبعض إلى إحداث كيان قانوني جديد يعرف بالمنظمات الدولية لغرض تحقيق مبادئها وأهدافها المشتركة، وقد أضافت هذه الأخيرة- المنظمات الدولية- قواعد جديدة في مجال القانون الدولي وشغلت الفقهاء والكتاب بدراسة وضعها القانوني فكان التعارض والتضارب حاصلًا في مدى اعتبارها شخصًا من أشخاص القانون الدولي.

ولما كان التنظيم الدولي ظاهرة تعبر عن امتداد القانون الدولي إلى ميادين كانت تعد من اختصاصاته، فإن المنظمات الدولية بوصفها أشخاص للقانون الدولي، أصبحت وفقًا للفقهاء القانوني الدولي السائد والراجح، تتمتع بالشخصية القانونية الدولية كونها تعد تجديدًا في النظام القانوني الدولي المعاصر والذي كان يقصر هذه الشخصية على الدول فقط.

وعليه، فإن المنظمات الدولية وبناءً على تمتعها بالشخصية القانونية الدولية تعد أهلاً لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات الناشئة عن سلوك وتصرفات موظفيها.

فمن الطبيعي أن المنظمة الدولية لا يمكنها أن تباشر اختصاصاتها المنوطة بها ووظائفها المعهودة إليها إلا من خلال جهاز يضم مجموعة من العاملين يضطلعون بممارسة هذه الاختصاصات والوظائف يطلق عليهم في الاصطلاح الموظفون الدوليون.

فالموظفون الدوليون يعملون لحساب المنظمة الدولية، يربطهم بها عقد استخدام دائم يجعلهم خاضعين لإرادتها، ويكون ولاؤهم التام للمنظمة الدولية التي يعملون بها ولو على حساب دولتهم.

وفي المقابل يكون على المنظمة حماية موظفيها الدولي ومعاملته معاملة لا تسلبه حقه ولا تؤدي لظلمه باعتباره تابعًا لها.

أهمية البحث:

ترجع أهمية دراسة موضوع المركز القانوني للموظف الدولي، إلى أن الموظف الدولي يعمل لحساب المنظمة الدولية فهو يمثل عصب وشريان الحياة بها، فعن طريقه تصل المنظمات إلى أهدافها التي أنشئت من أجل تحقيقها، فالموظفون الدوليون هم الدعامة والركيزة الرئيسية التي يتوقف عليها نجاح المنظمة في تحقيق مبادئها وأهدافها، لذا أصبح من الضروري التعرض لدراسة النظام القانوني لهؤلاء الموظفين، وما يتضمنه من قواعد ومبادئ وأحكام تنظم أوضاعهم

وتضبط علاقتهم بالمنظمة الدولية التي يعملون بها بما يكفل لهم تحقيق الاستقرار الوظيفي المنشود الذي يمكنهم من الوصول إلى ما تصبو إليه المنظمة.

الإشكالية: من هذا المنطلق يمكن طرح التساؤل على النحو التالي: ما هو المركز

القانوني للموظف الدولي؟

من خلال السؤال الرئيسي يمكن طرح بعض الأسئلة الفرعية التالية:

- ما المقصود بالموظف الدولي؟

- ماهي شروط تعيينه؟

محتوى البحث:

وللإجابة على التساؤل المطروح، تم تقسيم البحث الى مبحثين، تناولنا في المبحث

الاول تعريف الموظف الدولي وسماهته الاساسية، وفي المبحث الثاني تعيين الموظفين الدوليين وشروط استخدامهم.

المبحث الأول

مفهوم الموظف الدولي وسماهته الأساسية

إن ظهور الموظفين الدوليين كان من أهم الآثار التي ترتبت على إنشاء المنظمات الدولية، حيث أن كل منظمة دولية كان يتبعها جهاز إداري يضم عددا كبيرا من الموظفين الدوليين الذين يرأسهم الموظف الدولي الأعلى في المنظمة والذي يسمى الأمين العام أو السكرتير العام للمنظمة، ويقوم هؤلاء الموظفين بتسيير وتصريف الأعمال الإدارية اليومية للمنظمة الدولية في كافة مجالاتها، وأنشطتها، هذا بالإضافة إلى ما تستعين به المنظمة من موظفين وعاملين آخرين تعهد إلهم بممارسة بعض المهام المؤقتة⁽¹⁾.

إن لتحديد ماهية الموظف الدولي والعناصر المميزة له أهمية كبيرة تتجلى من خلالها الصورة المميزة للموظف الدولي عن غيره من الطوائف (المستخدمين الدوليين) الذين يعملون في المنظمة الدولية بصفة عارضة أو للقيام بمهمة معينة ولمدة مؤقتة كالخبراء والمحكمين وفئة صغار العاملين كالسعاة ورجال الأمن، وهؤلاء يمكن تعيينهم وفقا للتشريعات المحلية لدولة المقر.

المطلب الأول: تعريف الموظف الدولي

تمهيد حول المطلب الأول والنقاط التي سوف تعالج فيه، تمهيد حول المطلب الأول والنقاط التي سوف تعالج فيه.

الفرع الأول: تعريف الفقه للموظف الدولي

وقد تطرق الفقه العربي إلى تعريف الموظف الدولي وتحديد مدلوله، فعرفوه بتعاريف عدة لم تخرج كلها عن كون الموظف الدولي شخصا أو فردا طبيعيا تتصرف المنظمة من خلاله وتستعين به لتحقيق أهدافها وغاياتها ومن بين هذه التعاريف:

أولاً- "هو كل فرد يكلفه ممثلو عدة دول -أو جهاز يعمل باسمهم- طبقا لاتفاق بين الدول- وتحت إشراف هؤلاء الأفراد وذلك الجهاز- بأن يؤدي طبقا لقواعد قانونية خاصة عن طريق التفرغ بصفة مستمرة -وظائف لصالح مجموع الدول المعنية"⁽²⁾ وهذا التعريف يكاد يكون نقلا لمفهوم الموظف الدولي على الصعيد الإداري المحلي إلى الصعيد الدولي، وعليه فإن هذا التعريف لا ينصرف إلى فئة الأعوان (الموظفين) المستقلين (مثل القضاة) أو الذين يسألون أمام المنظمة الدولية بصفة أخرى مثل الرؤساء.

ثانيا- وكما يعرف كذلك "هو كل شخص يشغل وظيفة عامة، تمول باعتبارها كذلك وبصفة منتظمة"، فالموظف الدولي يشغل وظيفة دولية بصفة مستمرة وما يقتضيه القيام بهذه الوظيفة من تفرغ حتى ولو كان العقد الذي يربطه بالمنظمة مؤقت، وهذه الوظيفة العامة المنتظمة تعبر عن العلاقة التنظيمية بين الموظف الدولي والمنظمة الدولية المعين لديها، وأن هذه العلاقة التنظيمية تكاد تتشابه مع العلاقة التي توجد داخل الدول بين الموظف وحكومته، وإن كانت هذه العلاقة الأخيرة تحكمها قاعدتان أساسيتان هما:

قاعدة الوظيفة، وقاعدة الولاء، على حين أن العلاقة التنظيمية الدولية تخضع أساسا لقاعدة الوظيفة أي أنها علاقة وظيفية لا يشترط فيها الولاء على الأقل بالمعنى المعروف في القانون الداخلي للدول لأنه يظل مرتبطا بدولة جنسيته⁽³⁾.

ثالثا- وأخيرا عرف الموظف الدولي بأنه "العامل في المنظمة الدولية الذي يحكمه نظام قانوني ذو طبيعة خاصة، لا يخضع لقانون داخلي، ويباشر وظائف دولية بصفة مستمرة ودائمة"⁽⁴⁾.

ويرى بعض الفقهاء أن التعريف المشار إليه سلفا هو الأفضل في رأيه عن سائر التعريفات الأخرى، نظرا لوضوحه وبساطته وشموله، رغم إيجازه لكافة ما تحتوي عليه التعريفات الأخرى من عناصر جوهرية، ويشتمل هذا التعريف على عنصرين أساسيين هما:

1-عنصر زمني: ينحصر في كون الوظيفة التي يشغلها الموظف هي وظيفة دائمة ومستمرة أي أن مهمته في خدمة المنظمة، مهمة دائمة ومستمرة، وليست بالعارضة أو المؤقتة.
2-عنصر قانوني: ينحصر في خضوع الموظف في علاقاته بالمنظمة للنظام القانوني الذي تضعه هي لتنظيم هذه العلاقة، والعلاقات الماثلة لها لا للنظام القانوني لدولة معينة سواء كانت دولة جنسية الموظف، أو الدولة التي يقع في إقليمها مقر المنظمة⁽⁵⁾.

ولكن بعض الفقهاء يفرق بين كلمة مستخدم دولي و كلمة موظف دولي، فيرى أن استعانة المنظمة الدولية ببعض الأشخاص لأداء مهام معينة لا يعني أن يعتبر كل هؤلاء موظفين لدى المنظمة، وان ذهب إلى أن العكس صحيح أي أن كل موظف دولي يعتبر مستخدماً دولياً⁽⁶⁾ ، وحسب هذا الرأي فإن المستخدم الدولي هو كل من يؤدي مهمة دولية لحساب سلطة دولية أي تمثل أكثر من دولة، وبالتالي فإن من يؤدي مهمة دولية لصالح دولة معينة لا يعتبر مستخدماً دولياً، ومثال ذلك رجل الشرطة الذي ينشط لدى هيئة الأمن الدولية (الأتربول) فهو وإن كان يؤدي مهمة دولية على نطاق دولي إلا أنه يقوم بذلك بتكليف من دولته، وبالتالي فهو لا يعتبر مستخدماً دولياً.

وعليه فإن مفهوم المستخدم الدولي يجب ألا يختلط بمفهوم الموظف الدولي، لأن وصف الموظف الدولي يستلزم:

أ- أن تكون هناك وظيفة عامة، أي وظيفة لها هذه الصفة وممولة بهذه الصفة.

ب- أن يكون التعيين في الوظيفة بصفة منتظمة عن طريق السلطة الدولية المختصة.

الفرع الثاني: تعريف محكمة العدل الدولية

إذا كان فقهاء القانون الدولي العام قد أفاضوا في تعريف الموظف الدولي وفقاً لصياغة ألفاظ متعددة، فإن حجر الأساس في ذلك يتمثل في التعريف الذي وضعته محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري الصادر في 1949/04/11 بشأن التعويضات المستحقة للأمم المتحدة عن الأضرار التي تلحق بموظفيها أثناء قيامهم بوظائفهم، إذ عرفت المستخدم الدولي بأنه هو "كل من يعمل لدى المنظمة بأجر أو بدونه، بصفة دائمة أو مؤقتة ويكون مكلفاً بواسطة أحد أجهزة المنظمة بمباشرة أو المساعدة في مباشرة إحدى وظائفها، وباختصار هو كل من تعمل المنظمة من خلاله"⁽⁷⁾، ومن هذا التعريف يتبين أن كل شخص تكلفه المنظمة الدولية بمهمة أو تستند

إليه عملاً يقوم به باسمها وحسابها، ووفقاً للتعليمات والقواعد التي تحددها أجهزتها المختصة يعتبر مستخدماً أو موظفاً دولياً في المنظمة.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن محكمة العدل الدولية قد أعطت اصطلاح "المستخدم الدولي" تعريفاً واسعاً إلى درجة بعيدة، فهذا التعريف لا يشمل فقط الموظفين الدوليين، وإنما يشمل طوائف أخرى متعددة مثل القضاة الدوليين، والمستشارين العاملين بخدمة المنظمة، وفئات أخرى، وبالتالي أضحي لزاماً على الفقه أن يسعى إلى وضع تعريف للموظف الدولي.

لكن بعض الفقهاء أخذ على هذا التعريف أنه توسع في اصطلاح "المستخدم الدولي" إلى درجة كبيرة، بحيث ساوى بينه وبين الموظف الدولي بما يدفع إلى الاعتقاد بأنه لا يوجد بينهما أي فرق أو اختلاف، في حين يفرق أصحاب هذا الرأي بين تعبير المستخدم الدولي وتعبير الموظف الدولي، فإن استعانة المنظمة الدولية ببعض الأشخاص لأداء مهام معينة لا يعني أن يعد كل هؤلاء موظفين دوليين لدى المنظمة، وإن ذهب البعض إلى أن العكس صحيح، أي أن كل موظف دولي يعتبر مستخدماً دولياً⁽⁸⁾.

كما أن أصحاب هذا الرأي يستندون في ضرورة التفرقة بين تعبير المستخدم الدولي وتعبير الموظف الدولي إلى عنصر هام ممتثل في أن طائفة الموظفين الدوليين تتفرغ بصورة دائمة للعمل من أجل هدف دولي، وأنها تخضع لمركز قانوني تحدده المنظمة الدولية التي يعملون بها من حيث حقوقهم وواجباتهم وحصاناته⁽⁹⁾.

كما يرون أن هذا العنصر غير متوافر في الطوائف الأخرى من المستخدمين لدى المنظمة الدولية، بسبب طبيعة أعمالهم المؤقتة والمتنوعة، مثل: عمال النظافة والسعادة والطهارة، والخبراء المؤقتين، ومن ثم فهم يخضعون للقوانين المحلية لدولة المقر.

أما بالنسبة للفقه الغربي، فقد عرفوا الموظف الدولي بأنه "كل فرد يكلف من قبل ممثلي عدد من الدول أو هيئة تتصرف باسم عدد من الدول على اثر اتفاق بين تلك الدول وتحت رقابة هؤلاء الممثلين، أو هذه الهيئة، بأن يمارس بصفة مستمرة وظائف تهدف إلى تحقيق صالح الدول المعنية، ويخضع لمجموعة من القواعد القانونية الخاصة"⁽¹⁰⁾.

أما القضاء الدولي فاتجه نحو إضفاء تفسير واسع لطائفة الموظفين الخاضعين له فعلى الرغم من العاملين غير الموظفين لدى مكتب العمل الدولي كالخبراء والمستشارين لا يحق لهم اللجوء إلى المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية وكذلك المستخدمين من طائفة عمال النظافة

والصيانة نظر للارتباط هؤلاء بالمنظمة بعقود تأجير خدمات، إلا أن المحكمة قد قبلت التصدي لطنن تقدمت به إحدى العاملات بمكتب مراسلة مكتب العمل الدولي بباريس على الرغم من اعتبار العاملين بهذا المكتب جزءاً من موظفي المنظمة الخاضعين لنظام الموظفين، فقد رأت المحكمة ضرورة أن يمتد اختصاصها ليشمل هؤلاء العاملين حتى لا يسلب أحد حقه في الطعن واللجوء إلى القضاء⁽¹¹⁾.

وأما بالنسبة للعاملين لفترة وجيزة، والذين يتزايد عددهم بصفة مستمرة نظراً لتطور برامج المساعدة الفنية والمشروعات التي تشرف المنظمات الدولية على تنفيذها، فإنهم لا يعدون من موظفي المنظمة والأصل أنه لا يحق لهؤلاء اللجوء إلى القضاء الدولي الإداري إلا إذا تضمن نظام موظفي المنظمة نصاً صريحاً بذلك (المادة 2/211 من نظام موظفي الأمم المتحدة).

ومن ناحية أخرى قبلت المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية التصدي للطعون التي تقدم بها الخبراء الفنيون على الرغم من وجود نص صريح بذلك استناداً إلى اتفاق الأطراف على طرح النزاع أمام المحكمة، وعليه فإن المحكمة لا يمكنها أن تباشر اختصاصها التحكيمي بدون اتفاق الطرفين⁽¹²⁾.

كما تصدت إليه المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية في مجال تعريفها للموظف الدائم فقررت أن هذا التعريف ينطبق على كل من يشغل وظيفة دائمة ولازمة في المرفق أو الجهاز، فلا يكون العمل الذي يستند إليه عارضاً أو مؤقتاً بحكم طبيعته، ولا يؤثر في ذلك ما إذا كان شغل هذه الوظيفة محددًا بمدة معينة طبقاً للنظام المقرر لهذا الجهاز أو المرفق (حكم المحكمة في الدعوى رقم: 8 لسنة 12 قضائية في 18/11/1978)⁽¹³⁾.

ومن خلال التعاريف التي أوردناها للموظف الدولي و التعاريف الأخرى التي لم يتسع المجال لذكرها يمكن تعريف الموظف الدولي بأنه (كل شخص طبيعي يعمل في خدمة المنظمة الدولية وباسمها ويشغل وظيفة دائمة ومستمرة فيها ويخضع لنظام قانوني خاص).

المطلب الثاني: العناصر اللازمة لاكتساب صفة الموظف الدولي

بعد الانتهاء من دراستنا لتعريف الموظف الدولي لا بد من تحديد العناصر والشروط اللازمة في الشخص الذي يعمل في المنظمة الدولية حتى يكتسب صفة الموظف الدولي حيث أنه يلزم لتوافر هذه الصفة (أي صفة الموظف الدولي) يلزم ضرورة توافر عناصر محددة وسوف نتعرض لها لاحقاً.

الفرع الأول: العنصر العضوي

والذي يشير إلى الرابطة الفعلية بين الموظف والمنظمة الدولية الحكومية ويستبعد بالتالي طائفة العاملين المعينين بواسطة عدة دول وكذلك العاملين في منظمات غير حكومية أو تنظيماً خاصة حتى ولو كانت مرتبطة بالمنظمات الدولية⁽¹⁴⁾.

أما موظفي المنظمات اللامركزية للمنظمة الحكومية فيضلون محتفظين برابط عضوي مع المنظمة ويعدون موظفون دوليون، كما يتم استبعاد ممثلي الدول حتى ولو باشرروا وظائف إجرائية داخل المنظمة كرئاسة الأمانة واللجان⁽¹⁵⁾.

ونخلص من ذلك إلى القول بأن العنصر الأول من عناصر الوظيفة الدولية إنما يتمثل في ارتباط الوظيفة بمنظمة دولية، وبفرد يمارس الوظائف، ويسعى إلى تحقيق الأهداف التي قامت المنظمة من أجلها، ألا وهو الموظف الدولي.

الفرع الثاني: العنصر الزمني

ولا ينطوي هذا العنصر على ضرورة العمل بصفة دائمة للمنظمة، وإنما يشير إلى أن الموظف يختص بالمنظمة دون غيرها بنشاطه لفترة محددة، وعلى ذلك فإن الموظف الدولي يلتزم بأن يقتصر على المنظمة دون أعمال أخرى⁽¹⁶⁾، وإن كان يجوز الترخيص له بمباشرة بعض النشاط المحلي والذي لا يؤثر على وظيفته الدولية، وطبقاً لنص المادة 6/101 من لائحة موظفي الأمم المتحدة "الموظف الدولي لا يمكنه مزاولة أية أنشطة خارجية وقتية إلا بعد موافقة السكرتير العام".

الفرع الثالث: العنصر القانوني

الذي يتمثل في خضوع الموظف أثناء أداءه لعمله لأشراف أجهزة المنظمة الدولية حسبما تمليه أحكام ميثاقها ولوائحها، وعليه لا يعتبر موظفا دوليا من يخضع في أداءه لعمله لقوانين دولته أو تعليماتها، مثل ضباط قيادة منظمة شمال الأطلسي لا يعتبرون موظفين دوليين بل ممثلين لدولهم، لأنهم يخضعون في أدائهم لأعمالهم في القيادة العامة للمنظمة لتعليمات حكوماتهم وأوامرها وللأحكام التي تتضمنها قوانينها العسكرية، بينما تنص موثيق المنظمات الدولية على الصفة الدولية لموظفيها، وعلى تعهد دول الأعضاء باحترامها، ويتحمل الموظفون مسؤولياتهم أمام المنظمة⁽¹⁷⁾، وهذا ما نصت عليه المادة 101 من ميثاق الأمم المتحدة، والمادة 03 من النظام الأساسي لموظفي جامعة الدول العربية، وكذلك ما أشارت إليه المحكمة الإدارية للأمم المتحدة إلى أن الموظف لا يتم تحديده بوجود العقد بينه والمنظمة وإنما بواسطة الجمعية العامة للأمم المتحدة من خلال ما تقدره من لوائح للمواطنين.

ومن كل ما سبق يتضح لنا أن هناك شروطا عدة يجب توافرها في الشخص حتى نستطيع أن نطلق عليه تسمية الموظف الدولي، وهذه الشروط هي:

- 1- أن يعمل الموظف الدولي في خدمة المنظمة الدولية أو فرع من فروعها.
- 2- أن يكون هدف الموظف تحقيق مصلحة المنظمة التي يعمل فيها وليس تحقيق مصالح خاصة لدولة من دول المنظمة.

- 3- أن يخضع في ممارسة عمله لإشراف المنظمة الدولية وفق أحكام ميثاقها وأنظمتها الداخلية.
- 4- أن يتفرغ الموظف الدولي للمهمة الملقاة على عاتقه، أي أن يركز كل نشاطه ويكرس كل وقته وبصفة مستمرة لخدمة المنظمة، ويمتنع حال تعيينه عن التبعية لأية جهة غير المنظمة، ويكرس نفسه لخدمة المنظمة ويحمل في داخله الولاء الدولي.

- 5- يجب أن يكون هناك اتفاق جماعي ينشئ هيئات إدارية دائمة أو مؤقتة وينص على تعيين الموظفين واختصاصهم وطريقة مباشرتهم لوظائفهم، أي أنهم يخضعون لنظام قانوني خاص بين حقوقهم والتزاماتهم المتبادلة مع المنظمة التي يعملون فيها⁽¹⁸⁾.

من جميع هذه العناصر التي تم ذكرها يتبين لنا، أن ثمة فروقا واضحة تميز الموظف الدولي عن غيره من العاملين الدوليين، وهذا ما سنتناوله لاحقا.

الفرع الثالث: تمييز الموظف الدولي عن غيره من العاملين الدوليين

بعد تناولنا تعريف الموظف الدولي، والعناصر الأساسية اللازمة لاكتساب هذه الصفة، تبين لنا أن ثمة فروقا واضحة تميز الموظف الدولي عن غيره من المستخدمين الدوليين، وخاصة أن محكمة العدل الدولية حينما تعرضت إلى مستخدمي المنظمات الدولية وموظفيها في رأيها الاستشاري الصادر في 11/04/1949 بشأن التعويض عن الأضرار التي تصيب موظفي الأمم المتحدة، خلطت بين المصطلحين وجمعتها معا في لفظ "وكلاء".

والحقيقة أن هناك farkا بين المصطلحين اختلف الفقهاء في بيان حدوده، وكذلك هناك fark كبير بين الموظف الدولي وبين ممثلي الدول الأعضاء في المنظمة الدولية.

أولا: fark بين الموظف الدولي والمستخدم الدولي

يطلق تعبير المستخدم الدولي على كل من يؤدي مهمة لحساب سلطة دولية، والسلطة الدولية هنا يقصد بها السلطة التي تمثل أكثر من دولة، وعلى هذا فمن يقوم بعمل دولي واسع ولكن لخدمة دولة بعينها لا يعد مستخدما دوليا، ومثال ذلك ضباط البوليس في جهاز الأنتربول، فرغم أنه يؤدي عمله بصفة دولية فإنه لا يعد مستخدما دوليا، لأنه وإن كان يؤدي نشاطا ذا أهمية دولية فإنه يفعل ذلك بتكليف من دولته⁽¹⁹⁾.

ويتبين من التعريفات السابقة أن المعيار الذي يميز الموظف الدولي عن غيره من العاملين الدوليين، هو معيار الاستمرارية أو الدوام في خدمة المنظمة الدولية، فبينما لم تشترط محكمة العدل الدولية في العامل الدولي الاستمرارية أو الدوام في قيامه بالمهام المكلف بها من قبل المنظمة الدولية، فإن هذه الاستمرارية أو هذا الدوام شرط أساسي لتوافر صفة الموظف الدولي لكل من يعمل في خدمة المنظمات الدولية، بينما يشغل المستخدم الدولي وظيفة عارضة أو مؤقتة، أو بتعبير آخر المستخدم الدولي عامل مأجور لمدة محددة وتنتهي⁽²⁰⁾.

والنتيجة المنطقية لهذا المعيار، هي أنه ليس كل عامل دولي موظفا دوليا بينما كل موظف دولي هو عامل دولي، والموظف الدولي هو فقط من يعمل على سبيل الدوام ويخضع لنظام قانوني خاص، وهو يعمل إلى جانب غيره من العاملين الدوليين في إطار مفهوم واسع للوظيفة العامة الدولية، وفي هذا المجال يمكن التفريق بين وظيفة عامة "مفتوحة" تتضمن جميع العاملين الدوليين، ووظيفة عامة "مغلقة" تقتصر على من تثبت لهم صفة الموظفين الدوليين من بين جميع العاملين في خدمة المنظمة الدولي⁽²¹⁾.

ويفرق الفقه بين المستخدم الدولي والموظف الدولي على أساس النظام القانوني الذي يخضع له كل منها، فالموظف الدولي يخضع لنظام قانوني خاص ومحدد تضعه المنظمة، بينما يخضع المستخدمون الدوليون للمبادئ العامة في قانون المنظمات الدولية ولما يوجد في المعاهدة المنشئة لها من نصوص تعالج وضعهم، ومن الواضح أن هذه النصوص لا تضع نظاما قانونيا عاما ومميزا لهم على خلاف نظام الموظفين الدوليين.

ثانيا: الفارق بين الموظف الدولي وبين ممثلي دول الأعضاء

من خلال استعراض العناصر التي تميز الموظف الدولي عن غيره من الأشخاص الآخرين، ويلاحظ أن هناك فروقا جوهرية بين الموظف الدولي وممثل الدولة في المنظمات الدولية وأجهزتها المختلفة، ذلك لأن العضوية في التنظيم الدولي تتخذ صورتين: عضوية سياسية وعضوية إدارية، فالأولى هي عضوية ممثلي الدول الأعضاء في المنظمة الدولية، مثل ممثلي الدول في الجمعية العمومية للأمم المتحدة وأجهزتها ووكالاتها المتخصصة، في حين الثانية تتجسد في عضوية الموظفين الدوليين العاملين في أجهزة المنظمات الدولية المختلفة⁽²²⁾.

وتظهر أوجه الاختلاف بين الموظف الدولي وممثل الدولة في المنظمة الدولية من عدة نواحي يمكن إجمالها في ما يلي:

1- من حيث التبعية والمسئالة

في حين تقوم الدول الأعضاء في المنظمة الدولية بتعيين ممثليها التابعين لها، فإن المنظمة الدولية هي التي تتولى تعيين الموظفين الذين يعملون لديها، بصرف النظر عن طريق تعيينهم، سواء أكان باختيار مباشر من المنظمة أم بناء على ترشيح من حكومات الدول الأعضاء، ومن حيث المسئالة، فإن ممثلي الدول يسألون أمام دولهم فقط، في حين يلاحظ أن الموظفين الدوليين لا يسألون أمام أية دولة على الإطلاق، وتكون مساءلتهم حصرا أمام المنظمة التي يتبعونه، والتي يدينون لها بالولاء التام، بينما يكون ولاء ممثلي الدول لدولهم، والذي يعلو ويسمو على كل ولاء⁽²³⁾.

2- من حيث آثار التصرفات:

تنصرف آثار تصرفات ممثلي الدول في المنظمة إلى دولهم، بحيث تلتزم بها الدول وتحمل المسؤولية عنها، في حين أن آثار تصرفات الموظفين الدوليين تنصرف إلى المنظمة الدولية التي يعملون بها.

3- من حيث الحصانات والامتيازات:

لا يتمتع مندوبو الدول بالحصانات والامتيازات في مواجهة دولهم، وإنما يتمتعون بها في مواجهة غيرها من الدول، إذ إنها حصانات وامتيازات قد تقررت لصالح الدولة التي يمثلونها، وليس لأشخاصهم.

أما الموظفون الدوليون فيتمتعون بالحصانات والامتيازات في مواجهة كل الدول بما في ذلك دولهم التي ينتمون إليها بجنسيتهم، لأنها حصانات وامتيازات قد تقررت لصالح الوظيفة الدولية ذاتها.

4- من حيث طبيعة الأعمال:

يقوم ممثل الدولة بممارسة وظائفه لدى المنظمة الدولية بغرض مزدوج، فهو من ناحية يشارك في تأكيد مبادئ المنظمة وتحقيق أغراضها وذلك عن طريق التصويت على قراراتها، ومن ناحية أخرى يسعى لتحقيق مصالح دولته داخل أروقة المنظمة والغالب أن يضحي ممثل الدولة بأية مصلحة تتعارض مع المصلحة الوطنية لدولته، أما الموظف الدولي فهو يمارس وظيفته من أجل إنجاز أهداف المنظمة التي يعمل فيها ويتلقى أوامره منها فحسب، بل يجب عليه أن يمارس تلك الوظيفة باستقلال تام عن دولة جنسيته.

ويكون للمنظمة أن تمارس تجاه موظفيها الحماية الوظيفية، بينما يكون للدولة ممارسة الحماية الدبلوماسية قبل مندوبيها، والحماية الوظيفية التي تمارسها المنظمة الدولية تعد أمراً معترفاً به على الصعيد الدولي⁽²⁴⁾.

المبحث الثاني

تعيين الموظفين الدوليين و شروط استخدامهم

إن التعيين في أية وظيفة دولية، سواء أكان في مجال الوظيفة الدولية أم الوظيفة الوطنية يتطلب توفر عدة شروط في المرشح، فيما يحقق الغاية المرجوة من تعيينه لدى الجهة التي يتقدم للعمل فيها، وخاصة عند الترشح للعمل في المنظمات الدولية، لأنها تمثل عدة دول وتسعى جاهدة لتحقيق أهداف أعضائها التي أنشأت من أجلها، وهذا ما سوف نتعرض إليه لاحقاً في مطلبين، المطلب الأول تناول فيه سلطة التعيين وصور التدخل أما المطلب الثاني والآخر تناول فيه شروط استخدام الموظفين الدوليين

المطلب الأول: سلطة التعيين وصور التدخل

من المقرر أن شغل الوظيفة الدولية يتم عن طريق التعيين فيها، وأن هذا التعيين لا يتم إلا لمن توافرت فيه جميع اشتراطات شغل الوظيفة الدولية، كذلك وإن للتعيين صوراً وأشكالاً شتى، فليس للتعيين طريقة واحدة، والتعيين في الوظيفة الدولية يخضع لضوابط ومعايير محددة سلفاً من قبل الإدارة ومنصوص عليها في ميثاق إنشائها ولائحة العمل بها. (25)

الفرع الأول: سلطة التعيين

من الضروري أن تنفرد المنظمات الدولية بسلطة ترشيح موظفيها للعمل بوظائفها الإدارية المختلفة، وذلك حرصاً على استقلال هؤلاء الموظفين وبعدهم عن أي تأثير من شأنه ضرب حيادهم الدولي، وهدم استقلالهم عن بلدانهم وولائهم لمنظمتهم الدولية التي يعملون بداخل جهازها الإداري .

فالأصل أن تتمتع المنظمات الدولية بجزية تامة واستقلال كامل في اختيار موظفيها ، ودون أن يتوقف ذلك- كقاعدة عامة- على موافقة الدولة التي يحمل الموظف الدولي جنسيتها، وتتولى المنظمة الدولية تعيين الموظفين الدوليين ويقوم الرئيس الأعلى للجهاز الإداري بمباشرة هذه المهمة (26).

وهذا هو المتبع بالنسبة لتعيين الأمين العام لمنظمة الأمم المتحدة، والأمين العام لجامعة الدول العربية، حيث يتم تعيين الأمين العام للأمم المتحدة بناء على قرار يصدر من الجمعية العامة بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين المشتركين بناء على توصية مجلس الأمن ، أما موظفو الأمانة العامة فإن أداة تعيينهم هي قرار من الأمين العام ليكون هؤلاء الموظفون خاضعين لسلطته الرئاسية (27).

أما بالنسبة لموظفي جامعة الدول العربية، يعين الأمين العام موظفي الجامعة طبقاً لأحكام المادة:12 من الميثاق ووفقاً للمبادئ والقواعد المنصوص عليها في هذا النظام .

والحكمة من حصر مهمة التعيين بالمنظمة الدولية ورئيسها الإداري، تتمثل في المحافظة على استقلال الوظيفة الدولية، والابتعاد بها عن تدخل الحكومات في اختيار الموظفين الدوليين، وكذلك عدم الاعتماد على الأخيرة- كقاعدة عامة - في الحكم على نزاهتهم (28).

ولا يغير من هذا الأصل أن تطلب المنظمة من الدول في بعض الأحوال ترشيحاتها لشغل الوظائف الشاغرة بها، لأن المنظمة تكون لها في هذه الأحوال أيضاً الحرية الكاملة في

اختيار الموظف وبغير ضغط من الدول، وغالبا ما تلجأ المنظمة إلى ذلك وهي بصدد اختيار من يشغل الوظائف الرئيسية، مثل وظائف السكرتير العام للمنظمة، أو قضاة المحاكم الدولية، ولكن هناك منظمات دولية لا تزال تأخذ بشكل غير رسمي رأي الحكومات المعنية قبل تعيين الموظفين في الوظائف المهمة، مثلا الإتحاد الإفريقي.

وخروجا على الأصل العام السابق، والذي يمنح المنظمة الدولية أكبر قدر من الحرية والاستقلال في اختيار العاملين بها، فقد يحدث كما هو واضح عند الممارسة العملية أن تلجأ بعض الدول ولا سيما الكبرى منها إلى التدخل وممارسة ضغوط مختلفة على المنظمة الدولية عند قيامها بتعيين واختيار الموظفين الدوليين، وذلك يجعل موافقتها المسبقة شرطا لتعيين رعاياها في وظائف المنظمة (29).

في حين أن البعض يرى على سند من القول بأن وثيقة إنشاء المنظمة هي التي تحدد نظام التعيين فيها، وأن ما يسري على الأمين العام فيها يسري كذلك على باقي موظفي المنظمة. ومما هو جدير بالملاحظة أن مبدأ حرية الإدارة في الاختيار لا يخل بما للأمين العام والرئيس الإداري الأعلى من سلطة في تعيين صغار الموظفين، وفيما يخص تعيين الموظفين الدوليين في الأمم المتحدة فإنه طبقا لما جاء في المادة 101 من الميثاق يكون الأمين العام هو صاحب السلطة في تعيين الموظفين، وعند بدء التعيين يتسلم كل عامل خطاب تعيين يحتوي على كل الشروط الخاصة بالتعيين طبقا لنصوص الملحق رقم 02 المرافق لهذه اللائحة، ويكون هذا الخطاب موقعا من الأمين العام أو من موظف مسؤول باسم الأمين العام (30).

ويكون الاعتبار الأساسي في تعيين الموظفين أو نقلهم هو ضرورة الحصول على أعلى مستويات الكفاءة، والمقدرة، والنزاهة، كما يولي الاعتبار بأن يكون التعيين على أوسع نطاق جغرافي ممكن قدره من الاهتمام، وينبغي أن يتم اختيار الموظفين دون أي تمييز بسبب العنصر، أو الجنس، أو الدين، وبالقدر الممكن عمليا يتم الاختيار على أساس التنافس في المقدرة، والكفاءة.

كما أن الفقرة الرابعة من المادة الرابعة تشترط وفقا للفقرة الثالثة من المادة 101 من ميثاق الأمم المتحدة أن يتم ملء الشواغر على حسب ما هو متوفر من مؤهلات وخبرات من الأشخاص العاملين في خدمة الأمم المتحدة، وكذلك من الأشخاص العاملين في الوكالات المتخصصة التي ترتبط بالأمم المتحدة، وأنه يتطلب إيجاد نوع من التوازن والعدالة داخل الجهاز الإداري للمنظمة، وذلك بتوزيع الوظائف بين رعايا كافة الدول الأعضاء بالمنظمة.

أما بخصوص أسلوب التعيين طبقاً للنظام الأساسي لموظفي جامعة الدول العربية، فإن الأمين العام للجامعة هو الموظف الرئيسي الأول ومسير الجهاز الإداري للجامعة، فيتم تعيينه من طرف مجلس جامعة الدول العربية حسب ميثاقها، والذي ينص " يعين مجلس الجامعة بأكثرية ثلثي دول الجامعة الأمين العام" (المادة 12 من ميثاق جامعة الدول العربية)، وتشترط بعض المواثيق مراعاة اعتبارات معينة في التعيين، كالجنس مثلاً فقد أوجب ميثاق منظمة العمل الدولية، ضرورة توافر نسبة معينة من النساء بين موظفي المنظمة (المادة 39 من ميثاق منظمة العمل الدولية)، وحسب اللائحة الداخلية للأمانة العامة حددت الفترة الزمنية لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد⁽³¹⁾.

والأمين العام لجامعة الدول العربية ليس له سلطة تعيين الموظفين وخاصة من الدرجة الأولى والثانية، وهذا عكس ما هو معمول به في المنظمات الدولية العالمية (المادة 7/4 من النظام الأساسي لموظفي جامعة الدول العربية)، التي تعطي صلاحية التعيين للأمين العام فيها كما هو الحال في منظمة الأمم المتحدة، حيث أشارت لأئحة الموظفين إلى أن سلطة تعيين العاملين من اختصاص الأمين العام (المادة 1/4 من لائحة موظفي الأمم المتحدة، أيضاً المادة 101 من ميثاق الأمم المتحدة).

وهذا القيد على الأمين العام لجامعة الدول العربية في تحديد صلاحية التعيين، هو رغبة الدول الأعضاء في ممارسة الرقابة على تشكيل الجهاز الإداري لمنظمة جامعة الدول العربية، وتفادياً لإهمال الأمين العام المحتمل للمصالح الخاصة بهذه الدول في هذا المجال وهذا القيد المنصب على تصرفات الأمين العام يحتمل أن يؤدي إلى أن يفقد الموظف الدولي لاستقلاله في أداء مهامه ووظائفه في مواجهة الدول التي يحمل جنسيتها ويعرضه للضغط من جانبها⁽³²⁾.

وقد تعرض كذلك النظام الأساسي لموظفي جامعة الدول العربية الصادر تنفيذاً لقرار مجلس الجامعة رقم: 5534 بتاريخ 1996/12/05 إلى مجموعة من الشروط الخاصة بتعيين موظفي جامعة الدول العربية:

"يعين الأمين العام موظفي الأمانة العامة طبقاً لأحكام المادة: 12 من الميثاق وهذا النظام"⁽³³⁾، ويراعا عند تعيين الموظفين ما يلي:

أ- الإعلان عن جميع الوظائف والدرجات الشاغرة المراد شغلها عن طريق المندوبيات الدائمة للدول الأعضاء لدى الجامعة، عدا وظائف ودرجات الفئة الخامسة".

- ب- إخضاع المرشحين لوظائف الفتين الثالثة والرابعة إلى مسابقة تحريرية وسنوية.
- ج- توفر المؤهلات والمستويات العلمية ومدد الخبرة اللازمة للوظائف المختلفة المراد شغلها، ويضع الأمين العام القواعد المنظمة لذلك مع مراعاة الفقرة (هـ) من هذه المادة.
- د- تحقيق التوازن بين الدول الأعضاء عند شغل الوظائف ودرجات الفئات الأولى، الثانية، الثالثة، الرابعة.

هـ- إعطاء الأولوية للدول الغير مستكملة حصتها" (المادة 06 من النظام الأساسي لموظفي الأمانة العامة لجامعة الدول العربية).

وأيا كان المبدأ الذي يحكم تصرف الإدارة في عملية التعيين فإن إجراءات التعيين التي تتبع في ظل الوظيفة الدولية تكاد تتشابه مع إجراءات التعيين في الوظيفة الوطنية، أو الداخلية، إلا أن هناك من يخالف هذا الرأي معللا ذلك بأن إجراءات التعيين في الوظيفة الداخلية خاصة بكل وحدة من وحدات المجتمع الدولي، وأن المجتمع الدولي يختلف عن المجتمع الوطني في كونه يتميز بضعف رابطة التضامن بين أعضائه وافتقاره إلى السلطة الحاكمة التي تعلى حكم القانون وتطبقه على أعضائه، بخلاف الحال بالنسبة للمجتمع الوطني أو الداخلي، وكذلك يظهر الفارق في الدور الذي يمارسه الموظف، ففي المجتمع الوطني للموظف دور فعال أما في المجتمع الدولي فدور الموظف الدولي لا يعدو أن يكون دورا تحضيريا وتنسيقيا، ويقصر فقط على الإشراف على الاتفاقيات الدولية .

ويخلص هذا الرأي من ذلك إلى أنه لا وجه للقياس أو استعارة الأحكام المتعلقة بالتعيين، وشروط استخدام الموظفين الوطنيين، وتطبيقها بالنسبة للموظفين الدوليين، لأن الفارق بين هؤلاء و أولئك جد مختلف مما لا محل للجوء للقياس في هذا الشأن.

الفرع الثاني: صور تعيين الموظف الدولي

للتعيين في الوظيفة الدولية صور كثيرة، ولكن قبل التصدي لها ينبغي أن نشير إلى أن لائحة موظفي الأمم المتحدة حددت شكل التعيين في الوظيفة الدولية حينما أشارت إلى أن تعيين الأمناء المساعدين والمستشارين يكون لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد، أما العاملون الآخرون فيعينون تعيينا دائما، ومؤقتا وفقا للشروط التي تتلاءم مع اللوائح التي يحددها الأمين العام ، ويتترك للأمين العام مسألة تحديد أي من هؤلاء الموظفين بحيث يعين تعيينا دائما، ومؤقتا، ولا يجوز أن تزيد فترة الاختبار التي يعين عليها هؤلاء الموظفون عن سنتين وفي حالات فردية يجوز للأمين العام مد فترة الاختبار لسنة إضافية واحدة . (34)

أما النظام الأساسي لموظفي جامعة الدول العربية فقد نص على أن يكون تعيين الأمين العام لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد .

وبخصوص تعيين باقي الموظفين، فإما أن يعينوا تعييناً دائماً، أو لآجال محددة وفقاً لما يحدده الأمين العام، وفي جميع الأحوال لا يجوز أن يزيد مجموع الموظفين المعيّنين بصفة دائمة خاصة من الفئتين الأولى والثانية، على ثلثي مجموع هاتين الفئتين ، وللتعيين عدة صور نتناولها فيما يلي:
اولاً: التعيين تحت الاختبار

يتبع نظام التعيين تحت الاختبار في الظروف التي يكون فيها الموظف دون سن الخمسين، ويكون التعيين لمدة سنتين تمتد استثنائياً لمدة سنة واحدة فقط، وبعدها إما أن يتم التعيين بصفة دائمة، وإما أن يفصل الموظف من الخدمة متى ثبت خلال فترة الاختبار عدم كفاءته أو جدارته للاضطلاع بمهام الوظيفة.

ثانياً: التعيين المحدد الآجل

وتكون مدة التعيين خمس سنوات، وينتهي بعدها وتفصم الرابطة الوظيفية، ولا يتم التعيين، أو تجديده بأي حال من الأحوال (المادة 12/104 من لائحة موظفي الأمم المتحدة).

ثالثاً: التعيين لأجل غير مسمى

ويتبع بالنسبة للأشخاص المرشحين لخدمة البعثات الدبلوماسية ممن لا يتم تعيينهم تعييناً عادياً و محدود الآجل، وكذلك يتبع بالنسبة للأشخاص الذين يجندون، أو يكلفون للخدمة في مكتب اللاجئين أو أي وكالة أخرى أو مكتب آخر من مكاتب الأمم المتحدة يحدده الأمين العام ، هذا وقد حددت لائحة موظفي الأمم المتحدة التعيينات الدائمة والمنتظمة:

1- التعيين الدائم: ويكون ذلك لأولئك الذين أمّنوا فترة الاختبار، ويشبتون بمؤهلاتهم وقدراتهم وكفاءاتهم وفق ما حدده الميثاق، وتخضع هذه التعيينات للتقييم، وإعادة النظر عند انتهاء السنوات الخمس الأولى من الخدمة في المنظمة.

2- التعيين المنتظم: وهو ذلك التعيين الذي يتم في ظروف معينة، وبالنسبة لفئات معينة هي الخدم، والعمال الحرفيون الذين أظهروا أثناء خدمتهم في فترة الاختبار كفاءة عالية حددها الميثاق، ويتم هذا التعيين بصفة مستمرة حتى الاعتزال، وقد يعاد النظر فيه بعد السنوات الخمس الأولى من الخدمة (المادة 13/104 من لائحة موظفي الأمم المتحدة).

التعيينات الدائمة والمنظمة: وهي تتم لأولئك الذين يعينون في خدمة برنامج الأمم المتحدة للتنمية وبرنامج الأمم المتحدة للطفولة، وهي تتم بمساعدة الصناديق المخصصة لهذه البرامج ويختص بعملية التعيين فيها رئيس الجهاز التنفيذي أو رئيس الصندوق (المادة 14/94 من لائحة موظفي الأمم المتحدة).

ويبدأ سريان التعيين منذ بدء سفر الموظف الدولي لتسلم عمله، أما إن كان من بلد المقر(من البلد التي توجد به المنظمة الدولية) فيبدأ سريانه من وقت شروع الموظف في أداء وظيفته ، ويراعى عند التعيين في الوظيفة الدولية الجنسية، والعلاقات العائلية، وما إذا كان التعيين لأول مرة، أم تعيين جديد بعد سبق الفصل من العمل، أو انتهائه، كذلك يراعى عند التعيين العلاقات وظروف نقل العامل وتغير موقفه الرسمي، وإعارته للخارج، ويخضع العامل في عمله لنظام قياس قدراته وتقارير الكفاية عنه⁽³⁵⁾.

المطلب الثاني: شروط تعيين الموظف الدولي

ما زالت شروط التعيين في الوظائف العامة الدولية مصدرا للخلاف الشديد بين الدول، حتى إن التنافس بين هذه الدول ترك آثاره الواضحة على الشروط الفنية التي تدور حول الصلاحية لشغل الوظائف الدولية، وذلك في محاولة لصبغها بغطاء سياسي، وشروط التعيين نوعين، الأولى تتمثل في الشروط الموضوعية والثانية تتمثل في الشروط الشكلية، وهذا ما سوف نتناوله لاحقا.

الفرع الأول: الشروط الموضوعية

إن التعيين في أية وظيفة تتطلب توافر شروط معينة في المتقدم إلى شغلها، سواء أكانت تلك الوظيفة في نطاق العمل الوظيفي الوطني أم الدولي.

وهذا ما أكدت عليه القوانين الوطنية والدولية على حد سواء، ونظرا للطبيعة الخاصة لعمل المنظمات الدولية فينبغي أن تتوافر شروطا معينة عند اختيار وتعيين الموظفين الدوليين، حددتها النظم واللوائح الخاصة بالمنظمات الدولية، والتي تتمثل باعتبارين أو مبدئين أساسيين هما:
اولا: مبدأ الكفاءة والنزاهة

يجب أن يكون المرشح لشغل وظيفة عامة دولية أن يتمتع بالكفاءة المناسبة للتعين لدى المنظمة، وهذا ما جاء في ميثاق جامعة الدول العربية، والذي يشترط "أن يكون الموظف حائز على مؤهل جامعي يتفق ومتطلبات وشروط شغل الوظيفة بالنسبة للفئات الأولى والثانية والثالثة، ومؤهل الثانوية العامة أو ما يعادلها بالنسبة للفئة الرابعة ومؤهل تعليم متوسط بالنسبة

للفئة الخامسة" ، وكذلك لا بد أن يتمتع المرشح بالنزاهة التي تتمثل في أن يكون من يشغل وظيفة عامة دولية ينحصر ولاؤه للمجتمع الدولي ككل مع احتفاظه بولائه الوطني للدولة التي يحمل جنسيتها وينتمي إليها، ولكن شريطة ألا يتعارض هذا الولاء -الأخير- مع ولائه للمنظمة الدولية، وعند الضرورة وحصول تعارض بين الولاءين، يسمو ويقدم الولاء الوظيفي لدى الموظف الدولي على ولائه الوطني، ولقد عبرت لائحة موظفي الأمم المتحدة عن الولاء بقولها "موظفو الأمانة العامة موظفون دوليون، ومسؤولياتهم ليست قومية بل دولية، وبقبولهم التعيين يكونون قد كرسوا أنفسهم للقيام بأعمالهم ونظموا سلوكهم طبقا لما تقتضيه مصلحة الأمم المتحدة وحدها" (المادة 1/1 من لائحة موظفي الأمم المتحدة).

كما نص النظام الأساسي لموظفي الأمانة العامة لجامعة الدول العربية على أن "موظفو الأمانة العامة موظفون دوليون ومسؤولياتهم واتباعهم تفرضها المصلحة العربية المشتركة ويلتزمون بالقيام بمهامهم وفق ما تقتضيه مصلحة الجامعة وأهدافها"، فالكفاءة والنزاهة والحيدة هي المعيار الأساسي في هذا الخصوص بعيدا عن غيرها من الاعتبارات⁽³⁶⁾.

ثانيا: مبدأ التوزيع الجغرافي

ورغم حرص المنظمات الدولية على الاستقلال في إدارة كافة شؤونها، وفي مقدمتها استقلالها التام في مسألة تعيين الموظفين الذين يعملون في خدماتها وتحقيق أهدافها، فإنه في الوقت نفسه لا يمكن للوظيفة الدولية أن تستغني عن ثقة الدول الأعضاء في المنظمة الدولية، لهذا يلاحظ أن كثيرا من دساتير المنظمات الدولية تستجلب هذه الثقة عن طريق إجراء توزيع جغرافي للوظائف على الدول الأعضاء على أساس من التمثيل الإقليمي المنصف كلما كان ذلك ممكنا ، وقد نص على ذلك صراحة ميثاق الأمم المتحدة على أنه "ينبغي في استخدام الموظفين وفي تحديد شروط خدمتهم أن يراعى في اختيارهم أكبر ما يستطاع من معاني التوزيع الجغرافي" (المادة 1/101 من ميثاق الأمم المتحدة)، كما نص كذلك دستور منظمة الصحة العالمية على أنه "يعين المدير العام موظفي الأمانة العامة وفقا لنظام الأساسي للموظفين الذي تضعه جمعية الصحة، ويجب أن يكون الاعتبار الرئيسي في استخدام الموظفين هو ضمان الحفاظ على أعلى مستوى من الكفاءة والنزاهة وطابع التمثيل الدولي للأمانة العامة، ويجب أن تراعى كذلك أهمية اختيار الموظفين على أوسع أساس جغرافي ممكن"⁽³⁷⁾.

وتأكيداً لهذا المبدأ فقد ذكر الأمين العام للأمم المتحدة "بوثانت" بصفة رسمية 1968 بأن مبدأ التوزيع الجغرافي الأصيل، لم يكن يعني أن المواطنين لأمة معينة، يجب أن يتحدد عددهم بدرجة أو بدرجات معينة، أو أنهم يجب أن يشكلوا نسبة معينة من المناصب من نسب الرواتب الموضوعة كلية، وإنما بدلا من ذلك على السكرتارية أن تغتني بتجربة وثقافة كل أمة تستطيع ذلك، وأن على كل أمة أن تكون مقتنعة أن ثقافتها وفلسفتها يمكن أن تقدم خدماتها للسكرتارية في الحد الأقصى، لقد شعر السكرتير العام أن أي شكل حساسي متصلب وسواء كان متصلا بالرواتب، أم التعليم، أم الإسهامات المالية لميزانية الأمم المتحدة، أم أي تقييم آخر، سوف يقلل من الفعالية الإدارية الضرورية، ووصل السكرتير العام في الخلاصة إلى القول: إنه بالرغم من التفسير الذي يناهض مبدأ التوزيع الجغرافي، ويقترّب من المفهوم الثقافي، غير أن الإسهام المالي في ميزانية الأمم المتحدة قد حدد تبعاً لتقييمات مترابطة ومتناسبة، لذا فمن المعقول أخذها كقاعدة لنظام متوازن، يستند أساساً على الإسهامات المالية، مع السماح بنسب من المتغيرات، وعلى كل حال فقد أخذ بنظرية الاعتبار حداً أدنى لنصيب كل عضو، لا صلة له بالإسهام المالي، بحيث لا يعد أي بلد قد تخطى حدود عدد ممثليه إذا كان عدد ممثليه في السكرتارية يقل عن أربعة (38).

وإذا ما تعارض شرط الكفاءة مع شرط مراعاة التوزيع الجغرافي العادل بحكم أن العديد من الدول الجديدة لم يتكون فيها كادر وظيفي مناسب، فقد استقر الرأي في هذه الحالة على التضحية بقدر محدود من شرط الكفاءة في سبيل أن يتحقق التوزيع الجغرافي العادل، لأنه من وجهة نظر إدارية هناك قيمة إيجابية في ضمان توزيع جغرافي قومي واسع حتى على حساب الكفاءة البحثية (39).

وفضلاً عن مبادئ الكفاءة والتوزيع الجغرافي، فإن سياسة التعيين يحكمها مبدأ آخر مفاده ضرورة توزيع وظائف السكرتارية على شرائح الأعمار المختلفة، بقصد ضمان منح الموظفين من الشباب مكنة الالتحاق بالإدارات الدولية من ناحية، والحيلولة دون إصابة إدارة المنظمة بالشيخوخة من ناحية أخرى، ويرتبط بهذا المبدأ ضرورة منح النساء فرص متساوية للالتحاق بالوظيفة الدولية طبقاً لمبدأ المساواة بين الجنسين، وهذا ما نصت عليه المادة: 8 من ميثاق الأمم المتحدة على أنه "لا تفرض الأمم المتحدة قيوداً تحدّ بها من جواز اختيار الرجال والنساء للاشتراك بأي صفة، وعلى قدم المساواة سواء في أجهزتها الرئيسية أو الفرعية" (المادة 08 من ميثاق الأمم المتحدة).

أما بالنسبة لجامعة الدول العربية فلم يتطرق النظام الأساسي لموظفي الجامعة إلى هذا الأمر، وهذا يعتبر في رأي البعض سكوت موافق، لأن هذه اللوائح والأنظمة لم تقيد إطلاقاً المساواة في التعيين بين الجنسين.

وإضافة إلى مبدأ المساواة بين الجنسين، التكافؤ في الفرص بين المرشحين، ومفاد ذلك أنه لا تفرقة بين المرشحين في العمل في الوظائف الدولية بسبب الدين أو المعتقدات السياسية أو الأيديولوجية.

وفي هذا الخصوص تنص لأحة شؤون موظفي الأمم المتحدة على أنه طبقاً لمبادئ ميثاق الأمم المتحدة يتم اختيار الموظفين دون تفرقة قائمة على أساس المسابقات (المادة 3/4 من النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة).

أما بالنسبة لجامعة الدول العربية فقد نصت المادة:4 من النظام الأساسي لموظفي الجامعة على أنه يراعي عند تعيين الموظفين حسن السيرة وأعلى قدر من الكفاءة والخبرة .

ومن الجدير بالملاحظة، أن الشروط الفنية الواجب توفرها في المتقدم للوظيفة الدولية تكاد تتطابق في كثير من جوانبها مع ماهية عليه في الأنظمة الوطنية من أن التعيين يكون بناء على مسابقة مفتوحة لمواطني كافة دول المنظمة ممن تتوافر لديهم الخبرة والكفاءة والنزاهة، وقد تطلب المنظمة الدولية من الدول الأعضاء في بعض الأحيان ترشيح بعض مواطنيها لتولي وظائف دولية، وبعد ذلك خروجاً على القاعدة العامة المتمثلة في الحرية المطلقة للمنظمة الدولية في تعيين موظفيها⁽⁴⁰⁾.

الفرع الثاني: الشروط الشكلية

تشتت المنظمات الدولية عند تعيين الموظفين، أن يتم التعيين وفقاً لشكلية معينة، فضلاً عن ذلك وحرصاً على استقلالية وحيدة موظفيها، فإن المنظمات الدولية تشتت على موظفيها أيضاً عند تعيينهم أداء اليمين بالولاء التام للمنظمة الدولية التي سيعملون فيها. أولاً: شرط الكتابة

تمثل الشروط الشكلية اللازمة لتعيين الموظفين الدوليين في ضرورة كون قرار التعيين مكتوباً، وقبول المرشح للوظيفة العامة الدولية المعين بها، مع ملاحظة أن الغاية من اشتراط الكتابة ليس فقد تسهيل عملية الإثبات في المنازعات التي قد تنور بين الموظف والمنظمة

الدولية، وإنما أيضا في العلاقة مع الدول التي تكون ملزمة في حالات معينة بمنح الموظف الدولي مجموعة من الامتيازات والحصانات، ويلزمها التأكد من شغله فعلا للوظيفة الدولية.

وفي حالات محدودة واستثنائية جدا يتم إغفال شرط الكتابة والتعيين بقرار شفوي شريطة أن لا يثير عرض الوظيفة من قبل المنظمة الدولية وقبولها من قبل المرشح أي شك، وإن كان لا يمكن بأي حال افتراض أن منظمة دولية ما كلفت أحد الأشخاص بوظيفة بقرار شفوي، حيث إن عرض الوظيفة وقبولها لا بد أن يتم في وضوح كامل وصراحة قاطعة، هذا من جانب، ومن جانب آخر لا يمكن تعيين شخص في الوظيفة العامة الدولية إلا إذا قبلها المرشح دون أي إجبار أو إكراه، لأن إجبار مواطني الدول الأعضاء في منظمة دولية على قبول إحدى الوظائف لديها دون إتباع واستيفاء الإجراءات الرسمية التي قد تشترطها دولهم للتعيين في الوظائف الدولية، والإكراه المادي أو المعنوي في هذا الشأن قد يؤدي إلى إبطال قرار التعيين.

ثانيا: شرط أداء اليمين

يجب أن يؤدي جميع الموظفين مهما كانت درجاتهم القسم عند بدأ خدمتهم، ويتم ذلك بصيغ متعددة، وهي أن يؤدي اليمين أو يوقع إعلانا يتضمن هذا القسم الذي يدور حول قيامه بأعمال وظيفته بإخلاص وجد وضمير، ويتم أداء اليمين بالنسبة لكبار الموظفين أمام أحد الأجهزة الرئيسة وعادة ما يكون الجهاز العام للمنظمة الدولية، وبالنسبة للموظفين الآخرين فإن هذا القسم يتم أمام الرئيس الأعلى للإدارة الدولية أو من يفوضه في ذلك، وبالنسبة لميثاق جامعة الدول العربية فقد أجبر كل موظف بأداء القسم قبل مباشرته لعمله، حيث يؤدي الموظف أمام الأمين العام أو من يفوضه القسم التالي: "أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصا لجامعة الدول العربية وأهدافها، وأن أحترم ميثاقها وأنظمتها وأن أدي واجبات وظيفتي بدقة وأمانة"، ويؤدي الأمين العام والأمراء المساعدون القسم أمام مجلس جامعة الدول العربية في جلسة علنية . (41)

وكذلك نص نظام موظفي الأمم المتحدة على ضرورة أداء قسم الولاء، "أتعهد أن أمارس بكل ولاء وكرتان وضمير للواجبات الملقاة علي، باعتباري موظفا دوليا في الأمم المتحدة، وأن أقوم بهذه الواجبات، وأنهج في سلوكي، واضعا نصب عيني مصلحة الأمم المتحدة وحدها، وأن لا أطلب أو أتلقى أية تعليمات فيما يتعلق بواجباتي من أية حكومة أو سلطة خارجية عن الأمم المتحدة(42).

الخاتمة

بعد دراستنا لموضوع المركز القانوني للموظف الدولي، نستخلص مجموعة من النتائج و الاقتراحات.

أولا/ النتائج

1- أن الاعتراف بالشخصية القانونية للمنظمات الدولية أصبح مستقرا أو مسلم به، سواء من جهة الفقه أو القضاء الدولي أو العمل الدولي، التي تمكنها من اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات.

2- يعتبر الموظف الدولي العنصر الأول الأكثر أهمية من بين عناصر الوظيفة الدولية، حيث أنه يمارس الوظائف ويسعى إلى تحقيق الأهداف بالمعنى الفني، والتي أنشئت المنظمة من تحقيقها.

3- المعيار الأساسي في تعيين الموظف الدولي هو الكفاءة والخبرة والنزاهة، وأن مبدأ التوزيع الجغرافي العادل لا يتعارض أبدا مع المعيار الأساسي، بل يعزز التنوع الحضاري والثقافي بين الدول الاعضاء في المنظمة الدولية.

4- سلطة التعيين في الوظائف الدولية تكون للجهاز الدولي أو لرئيسه الإداري كأصل عام، إلا أن الواقع العملي يؤكد أن الدول الكبرى في منظمة الأمم المتحدة والمنظمات العالمية الأخرى تمارس ضغوطا على المنظمات الدولية عند تعيين الموظفين الدوليين للاستئثار ببعض الوظائف لا سيما الكبرى منها.

ثانيا/ الاقتراحات

1- يجب أن يكون الاعتبار الرئيسي في استخدام الموظفين هو ضمان الحفاظ على أعلى مستوى من الكفاءة والنزاهة وطابع التمثيل الدولي للأمانة العامة، ويجب أن تراعى كذلك أهمية اختيار الموظفين على أوسع أساس جغرافي ممكن.

2- اعطاء صلاحيات واسعة للجهاز الدولي في تعيينه للموظف الدولي، دون تأثيره بضغوطات الدول الكبرى.

3- ان الالتزامات الملقاة على عاتق الموظف الدولي أكثر رجحانا من الحقوق التي يتحصل عليها، مما يتطلب الأمر إعادة النظر في هذه الحقوق والالتزامات، حتى يشعر الموظف بالراحة والطمأنينة.

الهوامش:

- (1)- جمال عبد الناصر مانع، التنظيم الدولي (النظرية العامة والمنظمات الدولية والإقليمية والمتخصصة)، ط1، دار العلوم للنشر والتوزيع، عناية، 2006، ص30.
- (2)- عبد الكريم عوض خليفة، قانون المنظمات الدولية، ط2، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2013، ص25.
- (3) - عماد خليل إبراهيم، مسؤولية المنظمات الدولية عن أعمالها غير المشروعة، ط1، منشورات زين الحقوقية، بغداد، 2013، ص58.
- (4) - غسان شاکر محسن أبو طيخ، تعويض الموظف الدولي عن الضرر الناشئ عن خطأ المنظمة الدولية، ط1، منشورات حلبي الحقوقية، بيروت، 2011، ص38.
- (5) - علي يوسف الشكري، المنظمات الدولية، ط1، دار صفاء للطباعة والنشر والتوزيع، الكوفة 2012، ص75.
- (6) - أحمد مكداش، الموظف الإداري الدولي، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2017، ص20.
- (7) - غسان أمان الله عزيز، الحماية القانونية للموظف الدولي، ط1، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2011، ص20.
- (8) - هديل صالح الجنابي، مسؤولية المنظمة الدولية، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2012، ص67.
- (9) - عبد المالك يونس محمد، مسؤولية المنظمات الدولية عن أعمالها والقضاء المختص بمنازعاتها، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص57.
- (10)- عماد خليل إبراهيم، مسؤولية المنظمات الدولية عن أعمالها غير المشروعة، مرجع سابق، ص58.
- (11)- غسان شاکر محسن أبو طيخ، تعويض الموظف الدولي عن الضرر الناشئ عن خطأ المنظمة الدولية، مرجع سابق، ص38.
- (12)- راجح غليم، الموظف الدولي في نطاق جامعة الدول العربية، ط1، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص68.
- (13) - حكم المحكمة في الدعوى رقم: 8 لسنة 12 قضائية في 18/11/1978.
- (14)- علي يوسف الشكري، المنظمات الدولية، ص75.
- (15)- محمد سعادي، قانون المنظمات الدولية (منظمة الأمم المتحدة نموذجاً)، ط1، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008، ص38.
- (16)- هديل صالح الجنابي، مسؤولية المنظمة الدولية، مرجع سابق، ص67.

- (17)- عائشة راتب، التنظيم الدولي، الأمم المتحدة، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة الطبع، ص58.
- (18) - المادة 6/101 من لائحة موظفي الأمم المتحدة.
- (19)- أحمد مكداش، الموظف الإداري الدولي، ص20.
- (20)- أحمد مكداش، الموظف الإداري الدولي، ص20.
- (21) - غسان أمان الله عزيز، الحماية القانونية للموظف الدولي، مرجع سابق، ص20.
- (22) - جمال طه ندا، الموظف الدولي، دراسة مقارنة في القانون الدولي الإداري، ط1، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، 1986، ص61.
- (23)- سهيل حسين الفتلاي، تسوية المنازعات الدولية، ط1، دار الناكرة للنشر والتوزيع، بغداد، 2014، ص90.
- (24)- عبد المالك يونس محمد، مسؤولية المنظمات الدولية عن أعمالها والقضاء المختص بمنازعاتها، مرجع سابق، ص57.
- (25)- محمد الهادي الوحيشي، المركز القانوني للموظف الدولي ودوره في حل المنازعات الدولية، بدون رقم الطبعة، المملكة المغربية، 2004، ص47.
- (26) - عماد خليل إبراهيم، مسؤولية المنظمات الدولية عن أعمالها غير المشروعة، مرجع سابق، ص86.
- (27) - المادة 1/4 من النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة.
- (28) - صلاح الدين فوزي، النظام القانوني للتوظيف العامة الدولية "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص58.
- (29) - محمد الهادي الوحيشي، المركز القانوني للموظف الدولي ودوره في حل المنازعات الدولية، بدون رقم الطبعة، المملكة المغربية، 2004، ص33.
- (30) - المادة 101 من ميثاق الأمم المتحدة.
- (31) - المادة 02 من اللائحة الداخلية للأمانة العامة لجامعة الدول العربية.
- (32)- عبد الكريم عوض خليفة، قانون المنظمات الدولية، ط2، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2013، ص55.
- (33) - المادة 05 من النظام الأساسي لموظفي الأمانة العامة لجامعة الدول العربية.
- (34)- غسان أمان الله عزيز، الحماية القانونية للموظف الدولي، ط1، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2011، ص28.
- (35)- أحمد مكداش، الموظف الإداري الدولي، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2017، ص40.

- (36)- علي يوسف الشكري، المنظمات الدولية، ط1، دار صفاء للطباعة والنشر والتوزيع، الكوفة 2012، ص82.
- (37)- المادة 35 من دستور منظمة الصحة العالمية.
- (38)- عماد خليل إبراهيم، مسؤولية المنظمات الدولية عن أعمالها غير المشروعة، مرجع سابق، ص86.
- (39)- علي يوسف الشكري، المنظمات الدولية، مرجع سابق، ص75
- (40)- مصباح جمال مصباح مقبل، الموظف الدولي ومدى مسؤولية المنظمة الدولية عن أعماله، ط1، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، القاهرة، 2011، ص71.
- (41)- غسان أمان عزيز، الحماية القانونية للموظف الدولي، مرجع سابق، ص30.
- (42) - المادة 2/14 من ميثاق جامعة الدول العربية.