

النظام القانوني للوظيفة العامة الدولية: الأسس والمبادئ

أ. إبراهيم براهيم مختار⁽¹⁾

مقدمة

يتخذ التعاون بين الدول أشكالاً مختلفة، فيتحقق بعضه بإنشاء كيان يكرس نشاطه لتحقيق مصالحها المشتركة في إطار القواعد القانون الداخلي لدولة ما، وتعد «بمثابة أنظمة محلية مشتركة بين الدول الأعضاء فيها ويعتبر نشاطها في جوهره هو نشاط تلك الدول»، وقد يتحدد التعاون ضمن أجهزة مشتركة تنشئها مجموعة من الدول بموجب اتفاق دولي يجسد التعاون بينها وهذه إحدى صور التعاون حيث نجد غالبيتها تأتي في رحاب القانون الدولي وتتخذ لها مظاهر عدة من بينها المنظمات الدولية.

فمن الواضح أنه لا يمكن للمنظمة الدولية بلوغ الأهداف والغايات التي أنشئت من أجلها والتي لا تخرج عن المصلحة المشتركة للجماعة الدولية وليس مصلحة أية دولة من الدول إلا بواسطة الوظيفة العامة الدولية، حيث يتولى مهمتها ويتحمل أعباءها موظفون دوليون يضطلعون بدور بارز في إدارة وتسيير أجهزتها الإدارية وتربطهم بالمنظمة علاقة تبعية يحكمها نظام قانوني مميز.

ومن المؤكد وبالضرورة أن تستعين المنظمة الدولية، لأداء وظيفتها، بعدد معتبر من العاملين، منهم الفني والإداري والدبلوماسي، وبعض هؤلاء يعمل بصفة دائمة وآخرون يعملون لإنجاز مهام معينة ومحددة، كما يقوم هؤلاء الموظفون بتسيير الأعمال الإدارية اليومية للمنظمة في كافة مجالات أنشطتها.

كما أن تنوع وظيفة الإدارة العامة الدولية وتعدد أوجه نشاطها، أدى إلى تعيين بعض الموظفين المؤقتين لتستخدمهم المنظمات الدولية ولفترات محدودة مع منحهم نفس المزايا والحقوق المقررة للموظفين الدوليين والزامهم بنفس الواجبات المحدد ضمن نظامهم القانوني⁽¹⁾.

فإذا كان المنتظم الدولي يستخدم أشخاصاً المهمات معينة، فليس كل من يستخدمه له صفة الموظف الدولي، وإن صح القول، أن كل موظف دولي هو أيضاً مستخدماً دولياً⁽²⁾، فالمستخدم

1 أستاذ مساعد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولاي الطاهر، سعيدة.

الدولي هو كل من يؤدي مهمة دولية لحساب منظمة دولية⁽³⁾. أما من يؤدي مهمة دولية لحساب دولة ما لا يعتبر مستخدماً دولياً. فرجل الأمن الذي يقوم بعمل لحساب أو مساعدة هيئة أمن دولية مثل «الأنتربول» لا يعد مستخدماً دولياً لأنه يفعل ذلك بتكليف من دولته، و نفس القاعدة تسحب على بعض العاملين بعقود خاصة⁽⁴⁾.

لقد أدرجت بعض المواثيق الدولية، خاصة المتعلقة بالأنظمة الأساسية لموظفي بعض المنظمات الدولية، بعض التعريفات المتصلة سواء بالمستخدم أو الموظف الدولي، فعرفت الفقرة الأولى من المادة الأولى من لائحة موظفي الأمم المتحدة المستخدمين لديها بأنهم: «هم موظفون دوليون، وأن مسؤولياتهم بصفاتهم هذه، لا تتسم بالوطنية بل هي خصيصاً ذات طابع دولي»⁽⁵⁾.

ونفس التعريف اعتمدته لائحة موظفي منظمة الصحة العالمية، حيث تم سحب وصف «الموظفين الدوليين» على كل العاملين بالمنظمة ولم تميز بين الموظف وغيره من المستخدمين⁽⁶⁾. ونفس الصيغة تبنتها المادة الثانية من النظام الأساسي لأمانة لجنة حماية النباتات والحيوانات البحرية للقطب الجنوبي، ونفس التوصيف أيضاً، أخذت به لائحة شؤون الموظفين لمنظمة الأغذية والزراعة بإصباح مصطلح «الموظف الدولي» على كل العاملين بالمنظمة ودون تمييز⁽⁷⁾.

أما النظم القانونية للمجموعة الأوروبية، نجدها في مجملها لا تختلف كثيراً في تحديد المقصود بالموظف. إذ نجد الاتفاقية الأوروبية لمكافحة الرشوة بين موظفي المجموعة الأوروبية⁽⁸⁾. قد أحالت تعريف موظف المجموعة الأوروبية إلى اللوائح الأساسية للموظفين، ومقتضى ذلك فالموظف الدولي 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 المجموعة الأوروبية، من طرف الدول الأعضاء أو مؤسسة عامة أو خاصة، يمارس فيها نفس الوظائف التي يمارسها موظفو المجموعة الأوروبية أو مستخدموها».

ويتضح من هذا التعريف أن الاتفاقية قد ميزت بين الموظف والمستخدم بغض النظر عن الجهة المستخدمة له، سواء أكانت تابعة للمجموعة الأوروبية أو مؤسسة عمومية أو خاصة، فالعبارة بطبيعتها الوظيفة التي يمارسها الشخص وليس بالصفة، كما أدرجت طائفتين من الموظفين، منهم الموضوعين تحت تصرف المجموعة الأوروبية ولا يكون ذلك إلا عن طريق الانتداب من موظفي الدول، وتلك التي تربطها علاقة تعاقدية مع المجموعة الأوروبية.

أما على مستوى القضاء الدولي، فكانت أول وقفة للقضاء الدولي مع مفهوم الموظف الدولي حين تعرضت محكمة العدل الدولية، ضمن فتاها الشهيرة المتعلقة بحق المنظمة الدولية في طلب التعويض وتقرير المسؤولية الدولية عن الأضرار التي تلحق المنظمة والعاملين لديها⁽⁹⁾. لتعريف المستخدم لدى المنظمات الدولية، حيث اعتبرت المستخدم الدولي هو: «كل موظف بأجر أو بدون أجر، يعمل بصفة دائمة أم لا، يعين بواسطة أحد أجهزة المنظمة للممارسة أو المساعدة في ممارسة إحدى وظائف المنظمة، وبإيجاز، كل شخص تعمل المنظمة بواسطته.

أما وأن الفقه فقد أولى اهتماما ملحوظا بمفهوم الموظف الدولي، فغالبية يفضل تعبير «المستخدمين الدوليين» بالنسبة للعاملين لدى المنظمات الدولية، في حين أن البعض آخر يرى ضرورة التمييز بين المستخدم الدولي والموظف الدولي، فعرفته الأستاذة «سوزان باستيد» بأنه: «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 و بصفة مستمرة-وظائف لصالح مجموع الدول المعنية»⁽¹⁰⁾.

كما يؤكد الأستاذ «بول رويتر» في تعريف له، على التفرقة بين المستخدم الدولي والموظف الدولي، فالموظف الدولي بالنسبة إليه هو: «العامل في المنظمة الدولية الذي يحكمه نظام قانوني ذو طبيعة خاصة لا يخضع للقانون الداخلي، وببإشراف وظائف دولية بصفة مستمرة ودائمة»⁽¹¹⁾. فيما لم يكتفي الفقه العربي بصياغة تعريف الموظف الدولي بل تعداه ليضع جملة من الخصائص الأساسية المحددة لمفهومه والمميزة لمركزه القانوني، أهمها:

أ. أن يستمد الموظف الدولي وضعه القانون من اتفاقية بين الدول وليس من النصوص القانونية الداخلية المنشئة للوظيفة العامة الدولية أو مرفقا عاما دوليا.

ب. أن يوجه الموظف الدولي نشاطه نحو تحقيق المصلحة العامة الدولية، لأنه ليس جزءا من النظام الإداري لأية دولة بالرغم من أنه في خدمة مصالح المجموعة الدولية والتي تعتبر الدولة نواتها الأساسية.

هـ. ثبوت عنصر الاستمرارية، كمتيار تمييز الموظفين الدوليين عن غيرهم من المستخدمين الدوليين الذين يعهد إليهم بمهام دولية وبصورة مؤقتة أو عرضية.

ح. انعدام أية صلة للموظف الدولي بالنظام الإداري في أية دولة، كون هذه الخاصية الأساسية

هي التي تحدد مدى استقلالية الموظف الدولي لأداء مهامه حيث يقوم بوظائفه خارج النظام القانوني لأية دولة. ويترتب عن ذلك عدم خضوعه لأية سلطة إدارية غير سلطة المنتظم الدولي.

ويخلص الفقيه « عبد العزيز محمد سرحان » إلى أن الموظف الدولي هو: « كل شخص يعهد إليه، بواسطة عدد من الدول أو جهاز دولي، بأن يعمل باسم هذه الدول أو هذا الجهاز طبقا لاتفاق دولي وتحت رقابتهم، بطريقة دائمة، بوظائف دولية. بشرط أن يخصص نشاطه لهذه الوظائف ويكون خاضعا في أعماله لرقابة هذا الجهاز الدولي وتسري على أوضاعه الوظيفية القواعد القانونية التي تحكم هذه الوظائف الدولية»⁽¹²⁾.

فالواضح عندنا، أن الفقه والقضاء الدوليين هما المرجعين الأساسيين في تحديد مفهوم الموظف الدولي، وكلاهما يؤكد على أن صفة الموظف الدولي قوامها مجموعة من العناصر الشروط الخاصة التي تضعها الأنظمة الأساسية للمنظمات الدولية، أهمها:

- أ. أن يكون ثمة تصرف قانوني منسئ للوظيفة العامة الدولية، أي أن تكون الوظيفة العامة الدولية مستقلة بذاتها عن أي دولة أو سلطة غير سلطة المنظمة الدولية. وبالتالي يكون تحديد النظام القانوني الذي يخضع له الموظف الدولي بطريقة دولية اتفاقية.
- ب. أن يعمل الموظف الدولي لدى إدارة عامة دولية تابعة لمنظمة دولية غير حكومية. أو مجموعة هيئات حكومية تمارس نشاطها على الصعيد الدولي.
- ت. أن يستهدف الموظف الدولي من خلال نشاطه مصلحة دولية مشتركة لا مصلحة دولة واحدة بعينها.
- ث. أن يكون الموظف الدولي خاضعا، في مباشرته لوظيفته، لإشراف أجهزة المنظمة الدولية، أي عدم خضوع الموظف الدولي في سلوكه الوظيفي لقوانين وتوجيهاتها أية دولة.
- ج. أن يتفرغ الموظف الدولي لأداء مهمته، بصورة دائمة، ويكرس لها كل نشاطه على سبيل الدوام والاستمرارية.

الطبيعة القانونية للوظيفة العامة الدولية

لم تكن مسألة تحديد طبيعة العلاقة التي تربط الموظف الدولي بالمنتظمات الدولية مجالاً للنقاش أو الخلاف في وقت كان دور الأمانة العامة لا يتجاوز ممارسة المهام الروتينية، بحيث جرى العرف على إسنادها إما لأحدى الدول أو إلى دولة المقر مثل ما كان الوضع عليه في عهد المكاتب الإدارية للاتحادات الإدارية الدولية، حيث كان المشرفون على إدارتها إما من رعايا دولة المقر في مهمة دولية أو رعايا دول أخرى يخضعون لقانون الدولة المضيفة.

إلى أن بدأ يطفو على ساحة العلاقات الوظيفية نزاعات كان من الضروري التصدي لها، فانقسم الفقه إلى ثلاثة اتجاهات، فهناك من تبنى فكرة نظام الوظيفة المفتوح حيث أن عقود التوظيف التي تبرمها المنظمة مع الموظفين الدوليين هي المحدد لأساس العلاقة، فما دنا بصدد علاقة لا يمكن اعتبارها علاقة بين شخصين قانونيين دوليين بالمفهوم التقليدي ولكن علاقة تبعية بين منظمة دولية ومستخدمها⁽¹³⁾، فمن الطبيعي، حسب الاتجاه الأول، أن تتعاقد المنظمة الدولية وفقاً لقوانينها ونظامها الداخلي، مع التسليم بحق المنتظم في تعديل عقود التوظيف بإرادته المنفردة.

وفي الاتجاه المقابل، يعيب بعض من الفقه على النظام التعاقدي ويرفضون القبول به لسببين⁽¹⁴⁾:

- أن تبني النظام التعاقدي إنما هو مدعاة للجمود والتضييق طالما أن الأخذ به لا يسمح بإدراج أي تعديل على الوضع القانوني للموظف الدولي إلا بإرادة أطراف العقد.

- أن هذا المذهب يشوبه خلل من حيث أنه عجز عن تبرير وضع الموظف العام في حالة ما يكون مسئولاً عن أعماله في مواجهة الإدارة والمتعاملين معها مع أنهم ليسوا طرف في العقد، حقيقة تتناقض وقاعدة «الأثر النسبي للعقد بالنسبة للغير».

فالتسليم بأن العلاقة ذات طبيعة عقدية، يعني الأخذ بمبدأ التوازن العقدي بين الفرد والشخص القانوني الدولي وأن القانون العقد هو المصدر الرئيس الذي يحكم العلاقة، وبالتالي فإن الإدارة مقيدة بشروط العقد حتى وإن أدى ذلك إلى الإضرار بمصالح المنتظم، أما القول بأن العلاقة الوظيفية قائمة على أساس تنظيمي، يعني ذلك أن سلطان الإرادة المنفرد هو صاحب السلطة في تكييف وتعديل أو فك الرابطة كلياً مما ينتج عنه وضع أقل ما يقال عنه أنه في غير

مصلحة الموظف الدولي وينتفي عنه عنصر توازن المصالح.

و في اتجاه مغاير يرى فريق من الفقهاء أن العلاقة بين الموظف والمنتظم الدولي هي علاقة لانحية يكون فيها الموظف في مركز خضوع للإدارة الدولية التي يعمل بها. وهو وضع مشابه لوضع الموظف العام في الأنظمة القانونية الوطنية. فيذهب مناصرو هذا النظام إلى أن الوضع اللاتحي للموظفين الدوليين إنما يضمن سلفاً ثبات وظائفهم واحترام مراكزهم وحقوقهم تحت رقابة المحاكم الإدارية الدولية لدرئ أي تعسف في حقهم ، ذلك أنه يكفل استقرار أوضاعهم المهنية و الحفاظ على حقوقهم المكتسبة⁽¹⁵⁾.

فإذا كانت أغلب المنظمات الدولية قد تبنت النظام اللاتحي إلا أنا الكثير منها و بخاصة الإقليمية مثل الإتحاد الأوروبي، مجلس أوروبا، منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية أو وكالة الفضاء الأوروبية، جامعة الدول العربية، لم تتردد في الاستنجا بالأسلوب التعاقدى بالنسبة لأكثر الوظائف ذات الطابع الفني⁽¹⁶⁾.

وحول هذه الاتجاهات يدور البحث عن الحلول، فيرى الأستاذ «جمال طه ندا»، على خلاف ما ذهب إليه جانب من الفقه، على أن العلاقة ذات طابع عقدي والأمر يتعلق بأحد عقود القانون العام القابلة للتعديل تبعاً لمقتضيات المرفق العام والتي تختلف في طبيعتها وأحكامها عن عقود القانون الخاص⁽¹⁷⁾، وأنه لا يوجد في هذا الصدد تكييف موحد، إذ أن الأمر يختلف بحسب ظروف وشروط العمل بالمنظمة كما أنه: «يتعين أن يترك لكل منظمة، في ضوء اعتبارات المصلحة العامة، حرية الأخذ بالتكييف الذي تراه مناسباً وملائماً لتحديد طبيعة العلاقة بينها وبين موظفيها»⁽¹⁸⁾.

المبادئ العامة للوظيفة العامة الدولية و مقوماتها

بما أن الوظيفة العامة الدولية إحدى أدوات المنظمة الدولية التي تعتمد عليها في إدارة أنشطتها الداخلية بالأخص والخارجية على العموم، فبداية أن تستند هذه الآلية على أساس قانوني يحكم منظومتها العضوية والوظيفية لا تخرج عن دائرة القانون الداخلي للمنظمة الدولية و بالتالي قواعد القانون الدولي العام.

وبالنظر إلى أهمية هذا الجانب من الدراسة لعلاقتها الوطيدة بالوظيفة العامة الدولية على العموم والمركز القانوني للموظف الدولي على الخصوص، لا يمكن تحديد أساس و طبيعة الوظيفة العامة الدولية إلا وفق المبادئ عامة والقواعد القانونية التي يقرها نظامها القانوني.

وبما أن الوظيفة العامة الدولية كمنظومة تحكمها مبادئ وقواعد قانونية تعنى بمختلف الروابط القانونية والوظيفية في إطار الإدارة العامة الدولية. فالفرضية الأكثر منطقية بالنسبة لنا: أن قواعد قانون الوظيفة العامة الدولية ذات طبيعة خاصة لا يمكن الجزم بصفتها الدولية على إطلاقها حتى وإن ثبت لدينا صلتها بالقانون الدولي. و قبل التحقق من ذلك. و للضرورة المنهجية. يجب أولاً: الوقوف عند المبادئ التي تقوم عليها الوظيفة العامة الدولية على أن نتفرغ بالتحليل لطبيعة قانون الوظيفة العامة الدولية.

أولاً: المبادئ العامة للوظيفة العامة الدولية

استناداً لأحكام قانون الوظيفة العامة الدولية. فإن الموظف الدولي لا يخضع لأي قانون داخلي لأية دولة بما أن نظامها القانوني يركز بالأساس على مبادئ: الحياد. الاستقلال ورعاية مصالح المجموعة الدولية. بعيداً عن انتماءاته السياسية أو العقائدية.

1- الاستقلالية

الأصل أن الموظف الدولي. وفق لمبدأ الاستقلالية. لا يخضع أثناء أداء وظيفته لقانون أو قضاء دولته التي يحتفظ بجنسيتها. وذلك بالنسبة لأعمال التي يؤديها و تتعلق بأدائه لوظيفته العامة الدولية. فلا يجوز له أن يتلقى أية تعليمات أو توجيه من حكومة بلده أو من أي سلطة خارج سلطة المنظمة التي يتبعها.

فإذا كان من الواجب عليه أن يمتنع عن القيام بأي عمل يسيء إلى مركزه. بصفته موظفاً دولياً مستولاً أمام منظمة ترعى مصالح دولية مشتركة. لا يعني هذا انفصام الصلة بينه وبين دولته يعفيه من التزاماته اتجاهها كمواطن. فالصلة قائمة حتى أثناء تأدية الوظيفة دون الإخلال بولائه للمنظمة وبالقدر الذي لا يمس باستقلاله وحياده. و ينطبق ذلك أيضاً على علاقته بالدول الأخرى.

فقد استقر القانون والقضاء الدولي على ضرورة تمتع الموظفين الدوليين بالاستقلال والحياد التام في أداء مهامهم. فكانت «عصبة الأمم» أول منظمة تبنت هذا المبدأ في ممارساتها بالرغم من أن دستورها (العهد) لم يشر صراحة أو ضمناً إلى ذلك. إلا أن مضمون القرار الذي أصدره أول أمين عام العصبة السيد «دراوند». بشأن تشكيل الأمانة العامة للعصبة أكد على مبدأ الولاء الدولي التام للمنظمة كما ثبت مجلس العصبة هذا المبدأ لاحقاً⁽¹⁹⁾.

ومما يؤكد حرص الكثير من اللوائح على ضمان استقلالية الوظيفة العامة اشتراط جميعها على أن يؤدي الموظف الدولي قسم الولاء عند بدء خدمتهم حيث يعبر من خلاله عن استعداده لخدمة المنظمة بكل إخلاص وولاء تام ورفضه الاستجابة لأي توجيه أو أمر أو تعليمة من أي حكومة أو سلطة خارجية.

وقد أزرمت محكمة العدل الدولية هذا المبدأ مؤكدة، في عدة مناسبات، على واجب الولاء التام للمنتظم بما يضمن مبدأ استقلال إدارتها العامة، كأحد دعائم استقلالية المنظمة الدولية، ومن ذلك: رأيها الاستشاري المتعلق بقضية التعويض عن الأضرار التي فضلا عن موقف قضاء المحاكم الإدارية لدولية لذي أكد على ضرورة ضمان حماية تصبها الموظف الدولية ضد أي التدخل في شؤون الموظفين لاعتبارات السياسية⁽²⁰⁾.

إن الاستقلالية الوظيفة العامة الدولية تأخذ مظهرين، أحدهما سياسي والآخر مالي، فالاستقلال السياسي يعني احترام الدول للطبيعة الدولية للوظيفة العامة الدولية وكذا القائم عليها، أما الاستقلال المالي فمقصده أن يمتنع الموظف الدولي عن ممارسة أي نشاط ذا طابع اقتصادي أو مالي دون إذن من المنتظم.

2- الحياد

يعتبر الحياد السياسي من أهم المبادئ التي تقوم عليها الوظيفة العامة الدولية، حيث يراعي الموظف الدولي، خلال تأدية واجبه المهني، ضرورة أن يلتزم بالحياد وأن يتخلى عن عواطفه وميوله الوطني ومعتقداته السياسية، وألا يتحيز لدولة من دول الأعضاء في المنظمة دون دولة أخرى، بل يلتزم بالحيادة التامة اتجاه كافة الدول وأن يتعامل معهم وفق مبدأ المساواة لاعتباره من المبادئ الأساسية التي تقوم عليها موانيق المنظمات الدولية⁽²¹⁾. وبالنص الصريح ألزمت المادة المائة من الميثاق، الأمين العام والموظفين بالحياد وأن تحترم الدول الأعضاء صفة الدولية لمسؤولياتهم، والامتناع عن القيام بأي عمل يسيء لمراكزهم بوصفهم موظفين دوليين مسئولين أمام المنظمة وحدها⁽²²⁾.

وبالرغم من أنه واجب، لا يمكن تجاوزه بحكم طبيعة الوظيفة العامة الدولية وتميزها، فمبدأ الحياد من شأنه إن يثير صعوبة في بعض الأحوال التي يكون الموظف تابع للمنظمة وفي نفس الوقت عليه الالتزام بالولاء الوطني لدولته، كحالة الحرب بين دولتين، إحداها من جنسية الموظف

الدولي، وتكون المنظمة وسيطا لحل النزاع، فلا يمكن القبول بوساطة الموظف الدولي كونه من جنسية الدولة الطرف في النزاع و في نفس الوقت لا يمكن رده كونه وكيلا عن شخص قانوني دولي وذا صفة دولية لا يمكن التشكيك في ولائه للمنظمة، و الممارسة الفعلية كدليل الالتزام⁽²³⁾.

3- رعاية المصلحة العامة الدولية

يرى البعض أن الأساس الجغرافي، حيث يمتد نشاط الموظفين الدوليين ليشمل أقاليم الدول الأعضاء في المرفق الدولي أو المنظمة الدولية، هو المعيار الأصح لرعاية المصالح الدولية المشتركة وبالتالي فإن نشاط الموظفين الدوليين السياسي أو الفني لا يستهدف خدمة مصالح دولة بعينها وإن اقتصر النشاط على إقليم واحد مثلما كان عليه الوضع في عهد «عصبة الأمم».

ف نجد ضمن نص قسم الولاء المشار إليه بالفقرة التاسعة من المادة الأولى من لائحة موظفي الأمم المتحدة ما يؤكد فكرة المصلحة العامة الدولية، حيث يتعهد الموظف بأن يمارس بكل ولاء و كتمان الواجبات الملقاة على عاتقه بوصفه موظفا دولي في الأمم المتحدة، وأن يضع نصب عينيه مصلحة الأمم المتحدة وحدها...».

كما نصت المادة الثالث من النظام الأساسي لموظفي جامعة الدول العربية على ضرورة أن يرعى موظفي الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، بصفتهم موظفون دوليون، وفي إطار مسؤولياتهم، المصلحة العربية المشتركة وأن يلتزموا بالقيام بهمهم وفق ما تقتضيه مصلحة الجامعة وأهدافها.

ثانيا: مقومات الوظيفة العامة الدولية

1- التصرف القانوني المنشئ

من الضروري أن يتم الاتفاق بين الدولتين أو مجموعة من الدول على إنشاء منتظم دولي دائم مهمته تحقيق مصالح مشتركة، ويتم هذا دائما بموجب اتفاقية دولية يتضمن، فضلا عن آليات عمل المنتظم وأجهزته الداخلية، شروط تعيين رئيس هيئته الإدارية وموظفيها مع الإشارة صراحة إلى القواعد العامة التي تحكم شؤون الموظفين.

كما أن من وجود اتفاق منشئ للإدارة العامة الدولية ينتج بالضرورة أثرين هاميين محددتين لطبيعة الوظيفة العامة الدولية هما:

أ- أن هذا الاتفاق، يعد قرينة على الاعتراف الصريح من الدول الأطراف بضرورة وجود إدارة دولية وإقرار بمشروعية نشاط موظفيها الدوليين، وبالتالي احترام صفتهم الدولية.

ب- قبول الدول بقاعدة تولي رعاياها هذه الوظائف العامة الدولية مع الالتزام بعدم التدخل أو التأثير في الموظفين الدوليين وبالأخص الذين هم من رعاياها، وبالتالي القبول بالأثار القانونية المترتبة عنها وفي مقدمتها الحصانات والامتيازات، إلى جانب إسناد اختصاص النظر في منازعات الوظيفة العامة الدولية إلى القضاء الإداري الدولي بعيداً عن سلطة القضاء الوطني.

2- الحماية الوظيفية

إن نظام الحماية المتميز الذي يحض به الموظف الدولي، المقرر سواء واتفاقيات دولية أو بنصوص تشريعية داخلية، حيث أن طبيعة الوظيفة العامة الدولية تقتضي وجود ما يعرف بنظام الحصانة الدولية، يعد مقوم أساسي يركز عليها النظام القانوني الوظيفة العامة الدولية.

فتتعدد أوجه الحماية الوظيفية وتختلف بطبيعتها، بدأ من الحماية الإدارية الداخلية التي تأخذ شكل الضمانات الإدارية السابقة التي تدرأ عن الموظف الدولي كل التصرفات التعسفية التي تنطوي على إساءة استعمال الإدارة الدولية لسلطتها، إلى الحماية القضائية.

ونظراً لأهمية وخطورة الدور الذي يقوم به الموظف الدولي، فقد منحه العديد من الاتفاقيات، الحماية اللازمة لأداء مهامه بعيداً عن كل ضغط أو تعد عليه، فقد جرت العادة على أن يتضمن دستور المنتظم إقراراً بمبدأ حصانة موظفيه أو اتفاقية مستقلة مثل اتفاقية حصانة وامتيازات الأمم المتحدة وأخرى خاصة بالوكالات المتخصصة⁽²⁴⁾. وقد تكون اتفاقاً ثنائياً مبرمة بين المنظمة الدولية ودولة المقر المنتظم أو احد فروعها، مثال ذلك اتفاقية المبرمة بين محكمة العدل الدولية وهولندا بتاريخ 16 جوان 1946 وبين منظمة «اليونسكو» وفرنسا بتاريخ 3 جويليا 1954.

3- الاختصاص القضائي الدولي.

بالنظر إلى طبيعة المنظمة الدولية وما يقتضيه حسن أداء الإدارة العامة وقيامها بوظائفها واختصاصاتها على الوجه الأكمل والأمثل، يكون ضرورياً ولزماً توفير كل الضمانات التي من شأنها حماية مستخدميها، بدأ بكفالة حقهم في التظلم الإداري وانتهاء بتمكينهم من مخاصمة قراراتها أمام جهاز قضائي إداري دولي رقابي مستقل، فلا شك، أن هذه الضمانة، تعتبر مقوماً أساسياً

داعما استقرار الوظيفة العامة الدولية⁽²⁵⁾. في الوقت الذي ثبت فيه، عمليا، عدم جدوى التسوية بالطرق الغير القضائية⁽²⁶⁾.

فمن المبادئ العامة للقانون وقواعد العدالة والإنصاف وجود قضاء إداري دولي يختص بالنظر في المنازعات التي تثور بين المنظمة الدولية وموظفيها، وحريص على رعاية التوازن بين حقوق الموظفين ومقتضيات حسن الإدارة العامة.

ولقد أخذ القضاء الداخلي موقفا حاسما برفضه النظر في المنازعات التي تثور بين المنظمات الدولية وأحد موظفيها للتباين الواضح بين قواعد القانون الدولي الإداري والقانون الإداري الوطني، مثال على ذلك: إقرار القضاء البلجيكي بعدم الاختصاص بالنظر في علاقات الوظيفة العامة الدولية بمناسبة منازعة كانت المجموعة الأوروبية للفحم والصلب طرفا فيها، حيث انتهى إلى أن القانون البلجيكي لا ينطبق على النصوص الخاصة بالتعيين في هذه المنظمة⁽²⁷⁾.

طبيعة قانون الوظيفة العامة الدولية:

لا خلاف على أن الوظيفة العامة الدولية إنما هي جزء من نظام قانوني يحكم وجود المنظمة الدولية يعرف بـ « قانون المنظمة الدولية » بصنفين : قواعد تأطر النشاط الداخلي و الخارجي للمنظمة و أخرى تنظم إدارة أجهزتها الداخلية ووظائفها، و هذه الأخيرة يصطلح بنعتها غالبية الفقه بـ « القانون الداخلي للمنظمة الدولية⁽²⁸⁾ ». المقصود به: « مجموعة القواعد المنظمة لكافة ما ينشأ داخل منظمة دولية معينة من روابط وأوضاع قانونية..»⁽²⁹⁾.

إن الخلاف ظاهر جلي عند غالب الفقه يتعلق أساسا بتوصيف قواعد قانون الوظيفة العامة الدولية، إذ لا يميز البعض بينها وبين ما يسمى بـ « القانون الدولي الإداري ». في حين يرى الكثير أن قانون الوظيفة العامة الدولية هو فرع من قانون المنظمة الدولية، إذ يتميز بطبيعة قواعدها التي تحكم علاقة المنظمة بموظفيها عن غيرها من القواعد المنظمة لعلاقاتها الخارجية، على خلاف القانون الدولي الإداري كونه أعم واشمل ويتجاوز النشاط الإداري الداخلي للمنظمة الدولية بشقيه العضوي والوظيفي⁽³⁰⁾ بما في ذلك الإدارة المالية وليس فقط علاقة المنظمة بمستخدميها.

فملاحظ في جانب، أن الاستخدام الشائع لمصطلحان متمايز «القانون الدولي الإداري والقانون الإداري الدولي» للتعبير عن نفس المعنى، أثار جدلا واسع في أوساط فقه القانون الدولي⁽³¹⁾ . فيعرف جانب من مؤيدي اصطلاح « القانون الدولي الإداري » بأنه القانون الذي يستهدف تحقيق

التعاون الدولي عن طريق الاتفاقيات الدولية ويتولى إدارة المرافق العامة الدولية⁽³²⁾، فهي هيئات دولية لا تخضع لأية دولة وبالتالي لا ينطبق عليها مفهوم القانون الداخلي للمنظمة الدولية كون القانون الدولي الإداري يسعى إلى:

- إنشاء وقيام هيئات للتنسيق و التوفيق بين أنشطة المرافق العامة الداخلية للدول.
- تحقيق التعاون الدولي من خلال إنشاء مؤسسات أو هيئات مشتركة بين الدول تنسق نشاطات إدارة مرافقها الداخلية التابع لها.
- التنسيق المشترك بين الإدارات الداخلية للدولة مع نظيراته من الدول الأخرى تنفيذ القرارات هيئة دولية (البريد، السكك الحديدية، الملاحة الجوية و البحرية).
- وعلى هذا الأساس يتميز القانون الدولي الإداري بأنه قانون اتفاقي دولي ينظم طائفة من الأعمال القانونية التي تعد تعبيراً عن الإرادة المنفردة الصادرة عن الجهاز المنشئ بموجب اتفاق دولي، هذه الأعمال القانونية دولية إدارية يميزه الفقه بعدة معايير⁽³³⁾:

- معيار الغاية بحيث تدخل نطاق أهداف الإدارة الدولية.
- الصفة أو طبيعة الجهاز الصادر عنه التصرف و هو جهاز دولي.
- طبيعة التصرفات الصادرة عن هذا الجهاز الدولي التي تدخل ضمن دائرة مجال الإدارة الدولية وتنتج آثاراً مشتركة ومباشرة في نطاق المرافق والإدارات العامة الوطنية.
- أما أنصار مصطلح « القانون الإداري الدولي » يفضلون استعماله للدلالة على مجموعة القواعد القانونية التي تنظم الإدارة العامة والأجهزة الداخلية للمنظمة الدولية فضلاً عن علاقتها بمستخدميها، و بالتالي لا علاقة لأعمال الإدارة العامة الداخلية للمنظمة بالإدارة الدولية للجماعة الدولية أو ما يصطلح عليه بـ«إدارة العلاقات الدولية» التي تعد المنظمة الدولية أحد أطرافها الدولية الأساسية.

فبرأي عدد كبير من الفقهاء فإن كل قاعدة قانونية تتعلق بنواحي الإدارة العامة داخل المنظمة الدولية وهيكلها التنظيمي، ويحدد العلاقة الوظيفية التي تربط المنظمة و العاملين لخدمة أهدافها فهي من صميم القانون الإداري الدولي، وبشكل أوضح أن القانون الداخلي للمنظمة الدولية لا يقتصر فقط على تنظيم علاقة المنظمة بمستخدميها، بل يمتد إلى المسائل الإدارية و المالية للمنظمة بما في ذلك إدارة مختلف الأجهزة التشريعية أو التنفيذية للمنظمة.

فالقانون الإداري الدولي إنما يتناول موضوعات التنظيم الإداري والعضوي للمنظمة من جهة ونشاطها الوظيفي من جهة أخرى، و كنتيجة حتمية لهذا الطرح، فإن قواعد المنظمة للوظيفة العامة الدولية تعد فرع لهذا القانون والمعبر عنه بـ «القانون الداخلي للمنظمة الدولية». اتجاه آثار جدلا حول طبيعته وانقسم الفقه بين منكر لوجوده والقائل بأنه من القانون الدولي العام، فيما يعتبره اتجاه ثالث فرع من فروع قانون المنظمة الدولية على عكس من يصر على اعتباره نظاما قانونيا مستقلا بذاته.

وإذ نرى أن أصل التباين في وجهات النظر حول مدى اعتبار قواعد قانون الوظيفة العامة الدولية جزء من القانون الداخلي للمنظمة، مرده الاختلاف حول مسألتين، أولها: تحديد طبيعة القرارات صادرة عن الأجهزة الداخلية للمنظمة والتي تجد مشروعيتها وجودها ومرجعيتها ضمن دستور المنظمة بطبيعته الاتفاقية الدولية، و ثانيها: وضع المعيار الأنسب لتعريف القانون الداخلي للمنظمة الذي تنضوي تحته قواعد قانون الوظيفة العامة الدولية⁽³⁴⁾. خلاف تمتد أصوله إلى فترة عصبة الأمم، حيث كشف قضاء المحكمة الإدارية الدولية، ولأول مرة، عن وجود قانون داخلي للمنظمة الدولية⁽³⁵⁾.

بل شهدت المراحل الأولى لوضع ميثاق الأمم المتحدة نقاشا حول جدوى إعادة النظر في نص المادة السابعة والثلاثون من القانون لأساسي لمحكمة العدل الدولية، حيث أشار البعض من أعضاء اللجنة المختصة إلى ضرورة إعادة صياغة المادة بإدراج قرارات المنظمة الدولية كمصدر للقاعدة القانونية الدولية، إلا أن النقاش انتهى إلى عدم جدوى تعديلها.

كما أن الفقه لم يسلم بهذا الوضع وقد أثار وجهة نظره في العديد من المناسبات كان أهمها عند نظر محكمة العدل الدولية في أثر حكم المحكمة الإدارية لمنظمة الأمم المتحدة، حيث أكد الفقيه «رويتر»، بصفته ممثلا لدولة فرنسا، في مداخلته الشفهية أمام قضاة المحكمة الدولية على أنه ليس فقط على وجود قانون داخلي للمنظمة الدولية باستعماله المصطلح صراحة، بل على أن القواعد المحددة لعلاقة المنظمة بمستخدميها والمنبثقة عن الميثاق هي جزء من القانون الداخلي لمنظمة دولية، و بهذا المعنى فهي تنتمي بطريق ما إلى القانون الدولي⁽³⁶⁾.

وقد عضد هذا الطرح ما ذهب إليه القاضي «كوردفا»، حين أشار إلى أن اللوائح الأساسية للمحاكم الإدارية الدولية واللوائح المنظمة لشؤون المستخدمين وعلاقتهم القانونية بالمنظمة

الدولية يمكن اعتبارها جزء من «القانون الدولي الإداري»، مع تأكيده جازما. وبخلاف ما هو واجب على محكمة العدل الدولية في ممارسة اختصاصها بمراجعة نص المادة الثامنة والثلاثون، أنها وبقبولها الطلب الاستشاري فقد استندت على القانون الأساسي للمحكمة الإدارية و اللوائح الأساسية للموظفين وبالتالي طبقت القانون الإداري الدولي⁽³⁷⁾.

فمؤيدو انتماء القانون الداخلي إلى قانون الدولي أرسوا حججهم على قاعدة «أن كل قانون ليس داخلي فهو دولي»⁽³⁸⁾. كما أن المسلم به هو اشتراط اتفاق دولي لقيام منظمة دولية والذي يعد قانونها الداخلي جزء منه، و بالتالي فإن قواعد الوظيفة العامة الدولية، كجزء من القانون الداخلي للمنظمة، تأخذ الصفة الدولية قطعاً، و قد عبرت عن هذا قواعد قانون الوظيفة العامة الدولية وما يتفرع عنها من قواعد قانونية دولية يسري على الدول الأطراف و مواطنيها كما يعني نظامها القانوني الداخلي.

غير أن معارضي هذا الطرح يؤسسون دفعهم بنفي صفة الدولية عن قواعد قانون الوظيفة العامة الدولية حتى وإن كانت جزء من القانون الداخلي للمنظمة الدولية، على انه إذا كانت الدولة وحدها من أشخاص القانون الدولي فإنه أصبح من غير المفهوم كيف يسري الاتفاق الدولي على الأفراد مباشرة، كما أن النظام القانوني للوظيفة العامة الدولية لا يهم إلا الأفراد. على رأي أحدهم⁽³⁹⁾.

بل هناك من استند إلى أحكام القانون الأساسي لمحكمة العدل الدولية، لاسيما المادة السابعة والثلاثون والتي تحتوى على أهم بيان لمصادر القانون الدولي العام، وإغفال هذه المادة، ضمن حصرها لمصادر القاعدة القانونية الدولية، الإشارة إلى قرارات المنظمة الدولية والتي تعد لوائح شئون الموظفين صنف منها، وحدا بغالبية فقهاء إلى اتخاذها أساسا دراستهم لمصادر القانون الدولي العام و سد في وجه من يدعي بأن هذه القرارات مصدرا أصليا مستقلا و متميزا للقانون الدولي العام.

و بالرغم من سلامة الحجة نظريا، فقد رد البعض على أنها لا تجاري حقيقة وواقع قضاء المحاكم الدولية التي طبقت، و في أكثر من الحالة، قرارات صادرة من إحدى المنظمات الدولية باعتبارها مصدرا للقاعدة القانونية الدولية⁽⁴⁰⁾. من ذلك آرائها الاستشارية لمحكمة لعدل دولية بخصوص آثار أحكام المحكمة الإدارية لمنظمة الأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية.

و معقبا على الاتجاهين ومحاولا التوفيق بينهما. يعتقد الأستاذ عبد العزيز محمد سرحان أن: «الطرح فيه خلط بين مسألتين: عدم الاعتراف للأفراد بصفة عامة والموظفين الدوليين على الأخص بالشخصية القانونية الدولية و اقتصارها على الدول والمنظمات الدولية من جهة. وأن ينبع النظام القانوني للوظيفة العامة الدولية مباشرة و بصورة غير مباشرة من تصرف قانوني هو الاتفاق الدولي بالأساس».

ويؤكد. في سياق تحليله للمسألة ومعضدا لرأي الفقهية «سوزان باستيد». على أن قواعد قانون الوظيفة العامة الدولية أساسها اتفاق دولي يصبغها بصفة الدولية باعتباره شرطا ضروريا للتمييز بين الوظيفة العامة في القوانين الوطنية والعاملين فيها و بين الوظيفة العامة الدولية وموظفيها، بل للفرقة بين القانون الإداري الوطني والقانون الدولي الإداري. إلا أنه يعارضها من حيث الآثار المترتبة على هذا الطرح⁽⁴¹⁾.

كما أن القاعدة التي ينشأها الاتفاق الدولي المنظم للوظيفة العامة الدولية لا تقتصر على ترتيب التزام بين الدول وإنما نشأة قاعدة موضوعية أعلى قيمة من القاعدة الاتفاقية مادامت تسري ليس فقط على الدول الأطراف بل تتعداه إلى مواطنيها و مواطني الدولي التي يشغلون الوظيفة العامة دولية. فتمتع المنظمة الدولية بسلطة إصدار القرارات الملزمة للدول يجعلها تمارس اختصاصات في النطاق الوطني و بسط سلطة مباشرة على الأفراد و أشخاص القانون الخاص داخل الدول الأعضاء⁽⁴²⁾.

فالتسليم بأن قواعد قانون الوظيفة العامة الدولية أساسها اتفاق دولي. لا يرتب ذلك حتما. أن يعد موظفيها من أشخاص القانون الدولي فكما أن المرافق العامة الوطنية من أشخاص القانون العام الوطني وبالرغم من ذلك فإن موظفيها ليسوا من أشخاص القانون العام. فلا يعد بدعا ألا يتمتع الموظفون الدوليون بشخصية القانونية الدولية حتى وأن كانت الأجهزة والمنظمات الدولية التي يشتغلون لحسابها من أشخاص القانون الدولي وأن القانون الذي ينظم مراكزهم القانونية يعد جزء منه.

فحينما نتمعن بالتحليل لمختلف الاتجاهات الفقهية المتعارضة حول تحديد طبيعة قانون الوظيفة العامة الدولية وما إذا كانت قواعد جزء من القانون الدولي العام. فإننا نرى أنه من الضروري تجاوز الطرح الكلاسيكي المعتمد لمعيار الشكلية في تصنيف قواعد القانون الدولي

والأشخاص المخاطبين به ولعدة أسباب :

- تبني القانون الدولي بحد ذاته المعيار الوظيفي في تحديد مدى فعاليته و قدرته على تحقيق أهدافه، فالعبرة ليست بتصنيف قواعده و إنما بقدرته على تحقيق إرادة المجتمع الدولي حتى وإن تتطلب ذلك تجاوز إرادة الدول بما يكفل حقوق الأفراد وحمايتهم.
 - اتجاه الفقه والقضاء الدوليين إلى اعتماد معيار الغاية، فالوسائل لا اعتبار لها كلما كانت الغاية حماية الأفراد وصيانة حقوقهم بما في ذلك تجاوز مفهوم السيادة الوطنية، ليس فقط بمنحهم الأهلية القانونية بموجب قواعد دولية، بل وإن تتطلب الأمر استعمال القوة خارج المفهوم الكلاسيكي للمشروعية الدولية حماية لحقوق الإنسان أو رعاية لقواعد القانون الدولي الإنساني.
 - التمييز الواضح، ضمن أحكام القانون الدولي العام، بين الشخصية القانونية والأهلية القانونية الدولية، إذ بات من الواضح التعامل المباشر بين القضاء الدولي والأفراد، فبتمتع الأفراد بحق التقاضي أو الإدعاء عليهم أمام المحاكم الجنائية الدولية إسناداً لنصوص صريحة من القانون الدولي الجنائي تعطيهم هذه الأهلية، فلا استغراب أن يمنح الموظفون الدوليون الأهلية لمنازعة المنظمة الدولية- بصفتها شخص قانون دولي- وعلى أساس نصوص قانونية مصدرها اتفاق دولي.
- وبالرغم من ميول قضاء بعض المحاكم الإدارية الدولية إلى توصيف قانون الوظيفة العامة الدولية على أنه القانون الداخلي للمنظمة الدولية دون نعتة بالدولي، فقد جنح غالبية الفقه⁽⁴³⁾ إلى تسميته بالقانون الإداري الدولي واعتباره الأساس الذي يتحدد في ضوءه المركز القانوني للموظف الدولي مع التأكيد على ارتباطه بالإدارة العامة داخل المنظمة أكثر من ارتباطه بمصادر القانون الدولي العام. طرح نتوافق معه من حيث الأساس، على اعتبار أن:
- أما وأن واقع الوظيفة العامة الدولية وما يتطلبه من ضمانات تستجيب لمتطلبات المركز القانوني للموظف الدولي باعتباره، ليس فقط، حجر أساسها، بل قوام استمرار الإدارة العامة الدولية وحيادها، يحتم الاعتراف باستقلال قواعدها القانونية عن غيرها شكل و موضوعاً، يحتم علينا مساندة الاتجاه الفقهي و الذي يعززه جهد الإدارة العامة الدولية لأجل وضع نظام موحد لقواعد 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 حيث تتقلص فيه و إلى حد كبير حدود سيطرة قواعد القانون الوطني في ظل عدم الاعتراف بالشخصية القانونية ضمن قواعد القانون الدولي، أو على الأقل شخصية قانونية ناقصة. لتتحول إلى أهلية قانونية يتمكن من خلالها الموظف التعامل مع قواعد الوظيفة العامة الدولية ذات الطبيعة الخاصة، تمنحه حقوقا وتفرض عليه التزامات.

- أن المبادئ والنصوص والقواعد القانونية المتعلقة بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية، سواء المتصلة مباشرة بشخص الموظف الدولي أو تلك التي تعني المنظمات الدولية، هي من صميم قواعد القانون الدولي ومن المصادر المعتمدة لدى القضاء الدولي ويقف عندها ملزماً للقضاء الداخلي. وقد ثبت ذلك 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 أن القضاء المصري لم يشذ عن ذلك⁽⁴⁴⁾.

- أن غالبية الفقه الدولي المعاصر قد استقر على أن القانون الداخلي للمنظمة الدولية بخصوصيته يجد أساس وجوده في ميثاق المنظمة الذي يعد معاهدة دولية ترسم حدود صلاحيات أجهزتها من خلال قواعد قانونها الداخلي. فهي بمثابة فرع من فروع القانون الدولي في صورة القانون الدولي الإداري أساسه اللوائح الداخلية والقرارات التي تجد مرجعها صراحة في المواثيق المنشئة للمنظمة الدولية⁽⁴⁵⁾.

- أن الاتفاق الدولي المنشئ للإدارة العامة الدولية الذي يضع قواعد العامة للنظام القانوني للموظفين الدوليين إنما يراد به الاعتراف باستقلالية الإدارة العامة الدولية و مشروعيتها نشاط موظفيها وعدم الإخلال بالتزام الدول بالابتعاد عن كل ما يؤثر أو ينحرف بالإدارة الدولية عن رعاية المصلحة العامة الدولية، كما يخاطب، على أساسها، المنظمة عند الإخلال بها وفق قواعد المسؤولية الدولية، والموظفون الدوليون بالمسؤولية التأديبية، بما يستجيب لمفهوم الوظيفة العامة الدولية وغاياتها.

- أن المنظمة الدولية بتمتعها بالشخصية القانونية لها الحق في إدارة شؤونها الداخلية على الوجه الذي تراه يتمشى وأهدافها المحددة مسبقا باتفاق دولي، ومن ذلك ممارسة صلاحيات وضع قواعد تنظم جزء من وسائل إدارتها العامة الداخلية حيث يعد موظفيها حجر أساسها الذي لا يستقيم النشاط الداخلي والخارجي للمنظمة إلا به. مما يستوجب وضع الإطار القانوني التفصيلي ينظم المراكز القانونية لموظفيها في صورة لوائح أساسية تصدرها في شكل قرارات.
- أن قضاء المحاكم الإدارية الدولية يفرق بين القانون الداخلي للمنظمة و بين قانون الوظيفة العامة الدولية لدرجة الفصل التام بينهما. على الرغم من اعتراض البعض باعتباره إقرار مخالف للحقيقة، بما أن القواعد القانونية ذات الصلة بالمنظمة الدولية جميعها منظومة متكاملة وتعد مصدرا واحدا للمشروعية التي ينبغي أن يستند إليها القضاء الدولي في أحكامه⁽⁴⁶⁾.
- أنه من المسلم به، و من المبادئ السائدة في القانون الداخلي⁽⁴⁷⁾، أنه لا يمكن فصل القواعد قانون الوظيفة العمومية عن قواعد القانون الإداري واعتبارها قواعد منفصلة ومستقلة بذاتها، بل منها ما لا يمكن ضمان فعاليتها إلا في ظل أعمال مصادر أخرى للقانون بما في ذلك العرف، فالتمايز لا يعني بالضرورة الاستقلالية أو التفرع، وإنما يراد منه توزيع الاختصاص وتحقيق التكامل ضمن النظام القانوني الواحد.

هوامش الدراسة:

- 1-د.جمال طه ندا، الموظف الدولي، دراسة مقارنة في القانون الدولي الإداري، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1986، ص 57.
- 2-محمد طلعت الغنيمي، الأحكام العامة في قانون الأمم، دراسة في كل من الفكر المعاصر والفكر الإسلامي، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص345.
- 3-علي صادق ابو الهيف، القانون الدولي العام، الجزء الأول، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1995، ص33 . محمد سامي عبد الحميد، محمد السعيد الدقاق، التنظيم الدولي، دار المطبوعات الجامعية، 2002، ص271. محمد المجذوب، التنظيم الدولي، الطبعة السابعة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2002، ص69.
- 4-المنشور الإداري رقم 2164 المؤرخ في 8-08-2002 الخاص بالمتعاقدين من العاملين خارج مقر «اليونسكو».
- 5-المادة 1.1 من القسم الأول الفقرة أ من لائحة مستخدمى الأمم المتحدة، قرار الجمعية العامة 271/63 بتاريخ 07 أبريل 2009، دخل حيز النفاذ في أول جويليا 2009، وقد تم تعديل اللائحة 61 مرة منذ 1953 إلى غاية 2009.

- 6-المادة 1 الفقرة الأولى من اللائحة المعتمدة من الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة، الدورة الرابعة، القرار (WHA4.51) المعدل في الدورة الخامسة، قرار (12.33WHA) و القرار (WHA4.51)، ودخل حيز النفاذ ابتداء من 1 جويليا 2007.
- 7-المادة الأولى -1-301 من لائحة موظفي منظمة الأغذية والزراعة «FAO». 01-07-1952.
- 8 - Acte du Conseil, 97/C 195/01, du 26 mai 1997, établissant, sur la base de l'article K.3, 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].
- 9-الفتوى الصادرة بتاريخ 11 أبريل 1949، مجموعة أحكام محكمة العدل الدولية لسنة 1949-1994، ص 177، 178.
- 10- SUZANNE Basdevant, Les Fonctionnaires internationaux, Thèse de doctorat Paris, Sirey, 1931, p15.
- 11-تعريف مشار إليه في:جمال طه ندا، المرجع السابق، ص 58، عن «بول رويتر «Institutions internationales»، 1957.
- 12-عبد العزيز محمد سرحان، المرجع السابق ، ص 83.
- 13-د.نوارا فرغلي عبد الرحمن، مسؤولية الموظف ومدى مسؤولية الدولة عن أخطائه وأفعاله، دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا والنظام الدولي، دار النهضة العربية، مصر، 2004، ص 331.
- 14-د. محمد عبد العزيز سرحان، المرجع السابق ، ص 108.
- 15-جمال طه ندا، المرجع السابق ، ص 104.
- 16-المادة الأولى من النظام الأساسي لمنظمة التعاون و التنمية الاقتصادية، والمادة 14 و 15 الخاصة بشروط التوظيف من لائحة الموظفين لمجلس أوروبا، الملحق الثاني ، النظام الداخلي المعد بموجب القرار رقم 6/2005 المؤرخ في 7-09-2005.
- 17- Jugement N°209, du le 14 mai 1973, LINDSEY/UIT du le 14 mai 1973.
- 18-الموظف الدولي، مرجع سابق الإشارة إليه، ص 208.
- 19-قرار مجلس العصابة المؤرخ في 19ماي 1920.
- 20- Jugement N° 2232, du 16 juillet 2003, Bustani/ l'OIAC, TAOIT .
- 21-المادة 02 من ميثاق الأمم المتحدة، والمادة 03 من ميثاق جامعة الدول العربية، والمادة 5-1 من دستور الإتحاد الأوروبي.
- 22-المادة 59 من اتفاقية « شيكاغو» المنشئة لمنظمة الطيران المدني الدولية «OACI» في نوفمبر 1944 ، دخلت حيز النفاذ في افريل 1947.
- 23 - Mouloud Yahia-Bacha «Entrée et la cessation des fonctions dans la fonction publique internationale » Thèse de Doctorat, Droit public, Université d'Alger, 1977, p7
- 24-اتفاقية حصانة وامتيازات الأمم المتحدة لعام 1949 و اتفاقية حصانة وامتيازات الخاصة بالوكالات المتخصصة لعام 1947.
- 25-مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية 1966 إلى 1978، الأمانة العامة، الإدارة العامة للشؤون القانونية، القاهرة، 1989، ص 284، د.محمد ربيع هاشم جاد، ضمانات الموظف الدولي، رسالة دكتوراة، قانون عام، جامعة القاهرة، مصر، 2000، ص 114.
- 26- الفتوى الصادرة في 13 جويليا 1954، أثار الأحكام بالتعويض الصادرة عن المحكمة الإدارية

- للأمم المتحدة، موجز لأحكام والفتاوى والأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية مابين 1948 إلى 1991. منشورات الأمم المتحدة، نيويورك، الولايات المتحدة الأمريكية، 1992، ص 39.
- 27- Jugement Vahof, V.C.E.A, Tribunal de première instance de Bruxelles.
حكم مشار إليه في: أغا جميلة، الضمانات المقررة للموظفين الدوليين، مجلة العلوم القانونية و الإدارية، العدد 02، جامعة «سيدي بلعباس»، ص 37.
- 28- د. محمد سامي عبد الحميد، أصول القانون الدولي العام، ج 1، الجماعة الدولية، ط 5، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1996، ص 317.
- 29- د. محمد سامي عبد الحميد، د. محمد سعيد الدقاق، د. مصطفى سلامة حسن، القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1999، ص 34.
- 30- د. عبد العزيز سرحان، القانون الدولي الإداري، ص 53، د. محمد عبد الرحمان إسماعيل علي الذاري، الحماية القضائية للموظف الدولي، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، مصر، ص 170.
- 31- د. محمد طلعت الغنيمي، الأحكام العامة في قانون الأمم، قانون السلام، ص 226.
- 32- QUADRIR-32، محاضرات معتمدة بكلية الحقوق جامعة القاهرة، ج 1، 1959، ص 2، أورده د محمد عبد الرحمان إسماعيل علي الذاري، الحماية القضائية للموظف الدولي، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، مصر، ص 19.
- 33- د. عبد العزيز سرحان، القانون الإداري الدولي، ص 21.
- 34- محمد طلعت لغنيمي، التنظيم الدولي، ص 383.
- 35-SUZANNE Basdevant, Les Fonctionnaires internationaux, Paris, Sirey, 1931, p.283
- 36-LAZAR Focsaneanu, Le Droit interne de Organisation des Nations Unies AFDI, V3, 1957, p317,.
- 37-R.CORDOVA, Opinion Dissidente, C.I.J, RDIP, p165.
- 38- د. محمد طلعت الغنيمي، التنظيم الدولي، ص 363.
- 39- MOHAMED. Bedjaoui, « Fonction Publique International et Influences Nationales Stevens&Sons Limited, » London, 1958. p19.
- 40- د. محمد سامي عبد الحميد وآخرون، القانون الدولي العام، ص 31.
- 41- عبد العزيز محمد سرحان، القانون الدولي الإداري، ص 65، 66.
- 42- د. سهيل الفتلاوي، المنظمات الدولية، دار الفكر العربي، بيروت، لبنان، 2004، ص 74.
- 43- د. محمد طلعت الغنيمي، التنظيم الدولي، ص 383.
- 44- قضية رقم 17 لسنة 32 قضائية المحكمة الدستورية العليا «تنازع»، 2011-04-003.
- 45- المادة 101 من ميثاق الأمم المتحدة.
- 46- د. محمد إسماعيل علي الذري، الحماية القضائية للموظف الدولي، ص 16.
Jugement N° 02 du 06-07-1950, AUBERT et 14 Autres /S G ONU.
- 47- د. صلاح الدين فوزي، النظام القانوني للوظيفة العامة الدولية، ص 3، عبد العزيز سرحان، القانون الدولي الإداري، ص 55.
- GEORGES. Langrod « La crise de la Fonction publique internationale » Sarrebruck, 1956.p 1.