

الحماية القانونية للموظف الدولي من تعسف الإدارة الدولية

(دراسة على ضوء النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة)

The article title : The legal protection of the international employee from the arbitrariness of international administration

(a study in the light of the Staff Regulations of the United Nations)

تاريخ قبول المقال للنشر: 2020/05/27 تاريخ نشر المقال: 2020/06/01 تاريخ استلام المقال: 2020/05/18

ط.د/ باية سمية

د/ باية فتيحة

مخبر القانون والمجتمع - جامعة ادرار

جامعة أحمد دراية أدرار - الجزائر

الملخص:

إن حاجة المجتمع الدولي إلى الهيئات والمنظمات الدولية كأشخاص قانونية معنوية تساهم إلى جانب الدول والفاعلين الدوليين في مباشرة وإدارة العلاقات الدولية بهدف حفظ النظام العام الدولي وتحقيق المصلحة العامة على ضوء الشرعية الدولية، قد أوجد الموظف الدولي الذي تباشر الإدارة الدولية من خلاله مهامها المناطة بها وفقا لقانونها الأساسي وتدير به أجهزتها الرئيسية والفرعية، وبالنظر لطبيعة وأهمية الوظيفة التي يؤديها هذا الموظف وخصوصيتها واحتمالية تعسف الإدارة الدولية في حقوق الموظف الدولي عند مباشرة الوظيفة، فإننا نتساءل عن الحماية القانونية التي يمنحها القانون الأساسي لموظفي الأمم المتحدة للموظف داخل الهيئات والمنظمات الدولية الأهمية بمناسبة تأديته لمهامه الوظيفية؟ هذا ما سوف يتم توضيحه في هذا المقال المعنون ب: " الحماية القانونية للموظف الدولي من تعسف الإدارة الدولية: دراسة على ضوء النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة ".

الكلمات المفتاحية: الموظف الدولي، المنظمة الدولية، النظام الأساسي للموظف الدولي، القرار الإداري التعسفي، مكتب المظالم، التقييم الإداري، تعليق القرار.

Abstract

The need of the international community for international bodies and organizations as legal and moral persons contributing alongside states and international actors in directing and managing international relations with a view to preserving the international public order and achieving the public interest in light of international legitimacy has created the international employee through which the international administration carries out its tasks assigned to it in accordance with its principal law and it manages its main and subsidiary bodies by it. Given the nature and importance of the job performed by this employee and its specificity and the possibility of international management abusing the rights of the international employee when starting the job, we are wondering about the legal protection offered to the employee under the statute of the united nations staff inside the international bodies and international

organizations on the occasion of the performance of his duties? This is what will be clarified in this article entitled: "The legal protection of the international employee from the arbitrariness of international administration: a study in the light of the Staff Regulations of the United Nations."

Keywords: International employee, international organization, statute of the international employee, arbitrary administrative decision, grievance office, administrative evaluation, decision suspension..

مقدمة:

إن المجتمع الدولي وعلى غرار المجتمع الداخلي يقوم على فكرة التنظيم القانوني وعلى فكرة حفظ المصلحة العامة الدولية وفق الشرعية الدولية، ويهدف إلى رعاية النظام العام الدولي بآليات قانونية ومؤسسات دولية يطلق عليها اسم: " المنظمات أو الهيئات الدولية " .

وقد ظهر الموظف الدولي بعد ظهور الوظيفة الدولية التي ارتبطت بداية بالمؤتمرات الدولية ثم الاتحادات الدولية التي أوجدت المكاتب الدولية ثم المنظمات الدولية، ولكون هذه الأخيرة شخص معنوي عام يحتاج إلى شخص طبيعي تمارس المنظمة الدولية من خلاله مهامها المنوطة بها وفقا لقانونها الأساسي، فإن الموظف الدولي يعد الحلقة الجوهرية في أداء الوظيفة الدولية داخل المنظمة الدولية، وقد ظهر الموظف الدولي بصفة مؤقتة مع ظهور المؤتمرات الدولية وبصفة دائمة مع ظهور الاتحادات الدولية والمكاتب الدولية ثم المنظمات والهيئات الدولية.

وقد تجادل الفقه والقضاء في مسألة تحديد المقصود بالموظف الدولي بين موسع في المفهوم ومضيق له، فاتجه القضاء إلى إسقاط شرط الديمومة والاستمرارية في أداء الخدمة كميّار لتميز الموظف الدولي عن الممثل الدولي، وفي هذا الصدد عرفت محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري الخاص بموضوع التعويضات الموظف الدولي بأنه: كل شخص طبيعي تؤدي المنظمة من خلال نشاطه البشري الاختصاصات المنوط بها تحقيقها وفقا لتعليمات أجهزتها المختصة سواء كان عمل هذا الموظف مأجورا عليه أو تبرعا وبصرف النظر عن توقيت أو استمرار أدائه لخدمته¹.

أما الفقه الدولي فقد اشترط صفة الديمومة والاستمرارية في الخدمة التي يقدمها الشخص الطبيعي للمنظمة الدولية حتى يكتسب صفة الموظف الدولي ويشمل بالأنظمة القانونية الوظيفية، وبالتالي فقد

— أنظر: محمد عزيز شكري وماجد الحموي، الوسيط في المنظمات الدولية، جامعة دمشق، دمشق، سنة 2007، ص 91.

عرف الفقه الموظف الدولي بأنه: " كل من يعمل في خدمة إحدى المنظمات الدولية لأداء وظيفة دائمة، خاضعا في كل ما يتعلق بعلاقته بها إلى نظام قانوني مفصل تضعه المنظمة لتنظيم مركزه ومركز زملاءه لا لقانون وطني معين"¹.

وخروجا من الخلاف المشار إليه أعلاه، استقر القانون الدولي حاليا على اعتبار الموظف الدولي كل شخص طبيعي يكتسب الصفة الدولية بمناسبة تقديمه لخدمة مستمرة ودائمة لإدارة دولية، وخضع لنظامها القانوني الذي تضعه هي لتنظيم علاقة العمل وإنجاز أهدافها.

إذ تلجأ كل المنظمات الدولية من خلال اللوائح الداخلية وعقود العمل والاتفاقيات الدولية إلى وضع نظام قانوني للوظيفة الدولية يبين آلية تعيين الموظف الدولي وتحديد حقوقه وواجباته ونظامي الترقية والتأديب بعيدا عن النظام الوظيفي الداخلي للدولة التي ينتمي إليها الموظف الدولي.

وفي هذا الصدد قد اشترط ميثاق الأمم المتحدة على الموظف الدولي ضرورة الحياد عن دولته التي يحمل جنسيتها، إذ نصت المادة 1/100 منه بأنه: " ليس للأمين العام أو للموظفين أن يطلبوا أو يتلقوا في تأدية واجبهم تعليمات من أية حكومة أو من أية سلطة خارجة عن الهيئة، وعليهم أن يمتنعوا عن القيام بأي عمل قد يُسئ إلى مراكزهم بوصفهم موظفين دوليين مسئولين أمام الهيئة وحدها"².

وجاء في المادة 1/1 من النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة³ أنه: " موظفو الأمانة العامة مدنيون دوليون، ومسؤولياتهم كموظفين ليست مسؤوليات وطنية، بل هي مسؤوليات دولية بحثه".

كما تشترط المنظمات الدولية من خلال نظامها الوظيفي أن يحافظ الموظف الدولي على أسرار الوظيفة الدولية، وأن لا يتاجر بها وأن يعمل بنزاهة وحياد واستقلالية وأن يتبع تعليمات رؤسائه في

1- أنظر: محمد سامي عبد الحميد، التنظيم الدولي، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 2000، ص 298.

2- أنظر: ميثاق منظمة الأمم المتحدة، المنشور في الموقع التالي: hrlibrary.umn.edu، تاريخ الزيارة: 2020/01/18، التوقيت: 18:23.

3- أنظر: النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة، الصادر عن الأمم المتحدة بتاريخ: 1952/02/02، المعدل والمتمم بعدة تعديلات وتتميمات آخرها تم بتاريخ: 2016/12/30، المنشور في الموقع التالي: <https://digitallibrary.un.org>، تاريخ الزيارة: 2020/02/10، التوقيت: 14:35.

المنظمة، وأيضا يقع على الموظف الدولي واجب الامتناع عن القيام بأي عمل، من شأنه أن يمس بكرامة الوظيفة أو الحصول على ميزات شرفية أو مالية أو عينية من جهات أخرى¹.

وكذلك يلتزم الموظف الدولي بواجب احترام القوانين والأنظمة الداخلية للدول واحترام التدرج الوظيفي واحترام السلطة الرئاسية داخل المنظمة التي يعمل بها².

والملاحظ في هذا الصدد هو أن نظام الوظيفة الدولية على المستوى الدولي غير موحد أمام تعدد المنظمات والهيئات الدولية؛ إذ منذ نشأة هذه الأخيرة ظهرت أنظمة وظيفية متعددة تضبط حقوق وواجبات الموظف الدولي وتكرس له مجموعة من الضمانات القانونية لحمايته من التعسف الإداري الدولي، وبالتالي فهناك تعدد على المستوى الدولي في الأنظمة القانونية الوظيفية أو ما يصطلح عليها ب: القانون الدولي الإداري.

ومن أمثلة الأنظمة القانونية الوظيفية الدولية يذكر على سبيل المثال: النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة السابق الذكر، والذي ورد في ديباجته أنه: " يتضمن النظام الأساسي للموظفين الشروط الأساسية لخدمة موظفي الأمانة العامة للأمم المتحدة وحقوقهم وواجباتهم والتزاماتهم الأساسية، وهو يمثل المبادئ العامة لسياسة الموارد البشرية الواجب إتباعها في تعيين موظفين الأمانة العامة وإدارة شؤونها " .

ويذكر أيضا: النظام الأساسي لشؤون الموظفين لمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة والذي ورد في ديباجته أنه: " يضم النظام الأساسي لشؤون الموظفين الشروط الأساسية للخدمة والحقوق والواجبات والالتزامات الأساسية للموظفين في منظمة الأغذية والزراعة وهو يمثل المبادئ العريضة وسياسات الموظفين بالنسبة للتعيين والإدارة في المنظمة، وعلى المدير العام باعتباره أكبر مسؤول إداري أن يضع لائحة لشؤون الموظفين وأن ينفذ هذه اللائحة على أن تكون متسقة مع هذه المبادئ حسب ما يراه ضروريا " .

1- لمزيد من التفصيل حول واجبات الموظف الدولي اتجاه الإدارة الدولية أنظر: رياض صالح أبو العطا، المنظمات الدولية، دار الإثراء للنشر والتوزيع، الأردن، سنة 2009، ص 135.

2- أنظر: هبة جمال ناصر عبد الله علي، المركز القانوني للموظف الدولي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الكويت، سنة 2011، ص 91.

وكذلك يذكر: النظام الأساسي الموحد لموظفي المنظمات العربية المتخصصة والذي نص في المادة الأولى منه أنه: " يسمى هذا: بالنظام الأساسي الموحد لموظفي المنظمات العربية المتخصصة، ويتضمن المبادئ والأحكام الأساسية التي تنظم أوضاع الموظفين وحقوقهم وواجباتهم والتزاماتهم وعلاقات العمل بالمنظمة وأجهزتها الملحقة الخارجية"¹.

والمتتبع للأحكام القانونية للأنظمة القانونية الوظيفية الدولية سواء المذكورة أعلاه أو غيرها، يلاحظ أنها جاءت لتوضيح الحقوق والواجبات التي يستفيد منها الموظف الدولي ويؤديها، وأيضاً لتوضيح الضمانات التي يستند عليها في حال تعسف الإدارة الدولية في حقه.

وأمام هذا التعدد في الأنظمة القانونية للوظيفة الدولية، سوف نقتصر في هذه الدراسة على البحث في: " الحماية القانونية للموظف الدولي من تعسف الإدارة الدولية، دراسة على ضوء النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة"، متسائلين في هذا الخصوص عن: نوعية وطبيعة الضمانات التي يوفرها النظام الوظيفي للأمم المتحدة للموظف الدولي ضد تعسف الإدارة؟ وما مدى اقتراب هذا النظام بالأنظمة الوظيفية الدولية الأخرى؟

وللإجابة على هذا التساؤل اعتمدنا المنهج التحليلي في الموضوع، واقترحنا التقسيم المنهجي التالي: المحور الأول: الضمانات الإدارية لحماية حقوق الموظف الدولي بموجب النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة.

المحور الثاني: الضمانات القضائية لحماية حقوق الموظف الدولي بموجب النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة.

1- أنظر: النظام الأساسي الموحد لموظفي المنظمات العربية المتخصصة، الصادر عن إدارة المنظمات والاتحادات العربية، سنة 2009، المنشور في الموقع التالي: <https://issuu.com>، تاريخ الزيارة: 2020/02/10، التوقيت: 10:00.

المحور الأول: الضمانات الإدارية لحماية حقوق الموظف الدولي بموجب النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة.

قد يتعرض الموظف الدولي بمناسبة أداءه لمهامه وواجباته التي تفرضها عليه وظيفته في إحدى الإدارات، إلى تعسف من المسئول الأعلى منه في الإدارة التي يرتبط بها هذا الموظف وظيفيا، ويظهر هذا التعسف في صورة إصدار قرار إداري دولي¹ تعسفي.

وفي هذا الصدد أوجدت الإدارات الدولية المختلفة أنظمة قانونية وظيفية تهدف إلى فحص القرار الإداري التأديبي قبل صدوره ونفاذه في حق الموظف الدولي وهذا من قبل اللجان الاستشارية المشتركة.

وتعتبر اللجان الدولية للأنهار من الصور الأولى للإدارات الدولية، حيث أنشأت جهازا إداريا رئيسيا يتولى الفصل في قرارات رئيس الإدارة التي تكون مخالفة للقانون، وأيضا قرار الجمعية العامة لعصبة الأمم الصادر سنة 1920 الذي أعطت من خلاله لموظفي المنظمة حق التظلم من قرارات الفصل من مجلس العصبة، فضلا عن قرار المكتب الدولي للعمل الذي منح للموظفين الدوليين حق التظلم ضد قرارات مجلس إدارة مكتب العمل الدولي².

وتتولى إدارة المنظمات الدولية المذكورة أعلاه بتشكيل اللجان الاستشارية المشتركة لشؤون الموظفين الدوليين المكونة من ممثلين من الجهاز الدولي وآخرين من الموظفين الدوليين، وتقوم هذه اللجان بتقديم المشورة لرئيس الإدارة الدولية الأعلى قبل صدور القرار الإداري في مسائل تأديب الموظف الدولي، وتتعلق المشورة بمدى مشروعية العقوبات التأديبية في الوظيفة الدولية ومدى وجود بشأنها نوا صريحا في اللوائح المنظمة للوظيفة الدولية التي يخاطب بها الموظف الدولي³.

1- عرف القرار الإداري الدولي بأنه: " كل قرار تصدره هيئة أو منظمة أو جهاز أو إدارة دولية في شأن من الشؤون التي تمس بحقوق ومصالح الموظفين العاملين لديها ". انظر: مقال بعنوان: الضمانات الإدارية والقضائية للموظف الدولي، منشور في الموقع التالي: www.mohamah.not، تاريخ الزيارة 2019/12/20.

2- أنظر: عبد العزيز سرحان، المنظمات الدولية، الطبعة الأولى، بدون ذكر دار النشر، مصر، سنة 1976، ص 214 و215.

3- أنظر: غزيل عائشة، الحماية القانونية للموظف الدولي، رسالة دكتوراه في القانون الدولي العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي ليايس، الموسم الجامعي: 2018-2019، ص 72.

وكانت الغاية من فحص القرار الإداري الخاص بمسألة تأديب الموظف الدولي من قبل اللجان الاستشارية المشتركة، هو ضمان عدم صدور قرارات تأديبية غير مشروعية في حق الموظف الدولي.

والجدير بالذكر أن المجالس المشتركة الاستشارية تختلف تشكيلتها وطريقة عملها من إدارة دولية لأخرى داخل المنظمات الدولية وتشارك في الاستقلالية؛ إذ تتشكل المجالس التأديبية بالمنظمات الدولية مناصفة بين موظفين وممثلي إدارة المنظمة، كما تشارك في حياد مجالس التأديب من خلال رد أي عضو في قضية معينة إذا ارتأى أن هذا الرد له ما يبرره لضمان الحياد¹.

وأيضاً تشارك في التقيد بضوابط فرض العقوبة التأديبية؛ كحق الدفاع للموظف وحق الإطلاع على الملف وحق معرفته بالتهم المنسوبة إليه، وتوصيات هذه المجالس غير ملزمة، فضلاً عن أن الطعن في توصيات المجالس الاستشارية المشتركة أمام القضاء غير ممكن².

وقد كان النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة قبل تعديل 2009 يعتمد هو الآخر على اللجان المشتركة لمراجعة القرارات الدولية الأممية التعسفية الصادرة في حق الموظف الدولي الذي يعمل بإحدى هذه الإدارات.

وفي هذا الشأن عملت المحكمة الإدارية للأمم المتحدة بموجب أحكام النظام الأساسي لموظفين الأمم المتحدة قبل تعديله سنة 2009 بذات اللجان وقررت في قضية "روسل كب" لسنة 1954 بأنه: يجب عرض طعن روسل كب على لجنة المراجعة وقيام هذه الأخيرة بعملها خلال مدة معقولة، لأن الأصل عدم جواز مد فترة الاختبار لمدة تزيد عن سنتين³.

ولكن الممارسة العملية قد أثبتت فشل وفاعلية هذه اللجان في الإدارات الدولية الأممية التي تكون فيها هذه الأخيرة خصماً وحكماً في نفس الوقت، لأنها تفتقد في النهاية لعنصري الاستقلال والحياد، ولهذا اتجهت الأمم المتحدة إلى تعديل النظام الأساسي لموظفيها بتاريخ 2009/07/01.

1- أنظر: غزيل عائشة، مرجع سابق، ص 91 و 92.

2- أنظر: نفس المرجع، ص 91 و 92.

3- أنظر: بحث بعنوان: الضمانات الإدارية والقضائية للموظف الدولي، المنشور في الموقع التالي:

www.mohamah.net/answer/19675، تاريخ الزيارة: 2020/03/05، التوقيت: 11:15.

وهنا بررت الجمعية العامة اعتمادها لنظام العدل الجديد في الأمم المتحدة بموجب تعديل 2009 بما يلي: " وإذ تعيد تأكيد ما قررته في الفقرة الرابعة من قرارها 261/61 من إنشاء نظام جديد لإقامة العدل يتسم بالاستقلالية والشفافية والمهنية وكفاية الموارد واللامركزية، ويتسق مع قواعد القانون الدولي ذات الصلة ومبادئ سيادة القانون ومع الصول القانونية لضمان احترام حقوق والالتزامات الموظفين ومسائلة المديرين والموظفين على حد سواء ¹ .

وبناء على ما سبق فإننا نتساءل عن نوعية وطبيعة الضمانات القانونية الإدارية التي يوفرها النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة من القرار الإداري الدولي التعسفي باعتبار أن هذا النظام قد اخترناه محلاً للدراسة، وفيما يلي إجابة وتفصيل عن هذا التساؤل على النحو التالي.

أولاً: الطعن في القرار الإداري الدولي التعسفي أمام مكتب أمين المظالم.

يجوز للموظف الدولي التابع لإحدى الإدارات الدولية الأممية والذي يكون قد تعرض لقرار إداري تعسفي من المسؤول الأعلى منه ويمس هذا القرار بعقد عمل الموظف أو بشروط تعيينه، أن يتقدم بطعن أمام مكتب أمين المظالم دون أن يكون في ذلك مساس بحقه في متابعة المسألة².

والجدير بالذكر في هذا الصدد هو أن تقديم الطعن أمام مكتب أمين المظالم يعتبر طبقاً للمادة أعلاه بمثابة تسوية بالسبل غير رسمية؛ أي هو بمثابة إجراء ودي ما بين الموظف الدولي والإدارة الدولية المصدرة للقرار الإداري الدولي التعسفي؛ ويؤدي الطعن أمام هذا المكتب إلى فتح وساطة بين الموظف الدولي الذي صدر في حقه القرار الإداري التعسفي وبين الإدارة الدولية المصدرة له³.

وفضلاً عن ما سبق يمكن للوساطة التي تتم بين الموظف الدولي وإدارته المصدرة للقرار التعسفي أن تسمح بتمديد المهل الزمنية لإجراء التقييم الإداري ولرفع دعوى أمام محكمة الأمم المتحدة⁴.

1- أنظر: قرار الجمعية العامة في الدورة 63 البند 129 من جدول الأعمال، الصادر في 2009/03/17 عن الأمم

المتحدة والمنشور في الموقع التالي: <https://undocs.org>، تاريخ الزيارة 2020/02/02، الساعة: 17:00 .

2- أنظر: المادة 1/11-أ من النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة، مرجع سابق.

3- أنظر: المادة 1/11-ب، نفس المرجع.

4- أنظر: المادة 1/11-ج، نفس المرجع.

وتؤدي تسوية القرار المطعون فيه أمام أمين مكتب المظالم إلى وضع حد لرفع الدعوى أمام محكمة الأمم المتحدة للمنازعات، بل ويجوز للموظف بعد إجراء التسوية الودية أن يرفع أمام المحكمة المذكورة أعلاه من أجل تنفيذ اتفاق جرى التوصل إليه أثناء الوساطة وذلك في غضون 90 يوما تقويميا من الموعد المقرر للتنفيذ والمحدد في اتفاق الوساطة أو في غضون 90 يوما تقويميا بعد انقضاء 30 يوما تقويميا منذ تاريخ توقيع الاتفاق إن لم يتطرق الاتفاق إلى هذا الأمر¹.

والذي ينبغي الإشارة إليه في هذا الصدد هو أن مكتب المظالم لا يقتصر وجوده في الإدارة الدولية المركزية، بل لهذا المكتب فروع إقليمية قريبة من الموظف الدولي الأممي.

وفي هذا الشأن يشير الباحثون إلى أن إنشاء مكاتب مظالم إقليمية يكفل اللامركزية، وقد عمدت إليه الأمم المتحدة في سبع أقاليم مختلفة، غير أن قرارات أمين المظالم غير ملزمة ولا يمكن لهذا الأخير أن يفتح تحقيقا في ما يعرض عليه، ولهذا فلا تعرض عليه إلا القضايا التالية: تجديد العقود، التأخر في الردود على الطلبات الإدارية، عدم المساواة في المعاملة المهنية، التحرش في العلاقات بين الأفراد².

ثانيا: الطعن في القرار الإداري الدولي التعسفي عن طريق طلب التقييم الإداري له.

يعتبر الطعن في القرار الإداري الدولي الصادر في حق الموظف الدولي التابع لإحدى الإدارات الدولية الأممية عن طريق طلب التقييم الإداري للقرار، سبيلا رسميا وفقا للنظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة، ويباشره الموظف في حال صدور قرار إداري دولي تعسفي في حقه ويكون هذا القرار قد مس بعقد عمله أو بشروط تعيينه، بما في ذلك الإخلال بأي من الأحكام الواردة في النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة، أن يتقدم بطلب كتابي للأمين العام لإجراء تقييم إداري للقرار الإداري الصادر في حقه³.

ولقبول طلب إجراء التقييم الإداري المودع من طرف الموظف الدولي إلى الأمين العام، أن لا يكون هذا الأخير قد أودع طعنا رسميا في قرار إداري اتخذ عملا بمشورة قدمتها هيئات فنية أو عملا بقرار اتخذ في المقر بالنيويورك بغرض توقيع التدبير التأديبي أو غير التأديبي⁴.

¹— أنظر: المادة 1/11-د، النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة، مرجع سابق.

²— أنظر: غزيل عائشة، مرجع سابق، ص 135 و136.

³— أنظر: المادة 2/11-أ، نفس المرجع.

⁴— أنظر: المادة 2/11-ب، نفس المرجع.

وبشترط أيضا لقبول طلب إجراء التقييم الإداري المقدم من طرف الموظف الدولي إلى الأمين العام للأمم المتحدة، أن يرسل في غضون 60 يوما تقويميا من تاريخ تلقي الموظف إخطار بالقرار الإداري المطعون فيه¹.

وفي هذا الصدد يخطر الموظف الدولي كتابة من قبل الأمين العام بنتيجة التقييم الإداري وذلك في غضون 30 يوما تقويميا من تلقي طلب إجراء التقييم الإداري، إذا كان الموظف يعمل في نيويورك أو في غضون 45 يوما تقويميا من تلقي طلب إجراء التقييم الإداري إذا كان الموظف يعمل خارج نيويورك ويجوز للأمين العام تمديد المهلة الزمنية ريثما تنتهي جهود التسوية بالسبل غير الرسمية التي يبذلها مكتب أمين المظالم وذلك وفقا للشروط التي يحددها الأمين العام².

يحق للموظف الدولي بعد صدور القرار الإداري التعسفي في حقه أن يلجأ إلى طريق الطعن فيه أمام الجهة المصدرة له، حيث تقوم هذه الأخيرة بمراجعته عن طريق السحب.

ثالثا: طلب تعليق تنفيذ القرار الإداري الدولي التعسفي.

يجوز للموظف الدولي أن يرفع دعوى لمحكمة الأمم المتحدة للمنازعات يطلب من خلالها تعليق تنفيذ القرار الإداري الذي طعن فيه ريثما تظهر نتائج التقييم الإداري، وللمحكمة أن تقبل تعليق تنفيذ القرار عندما يبدو القرار غير قانوني في ظاهره وفي حالات الضرورة الملحة بوجه خاص أو عندما يترتب على تنفيذه ضرر لا يمكن تداركه ويكون قرار المحكمة في هذه الحالات غير قابل للاستئناف³.

وأیضا يجوز للموظف الدولي أن يطلب من الأمين العام تعليق تنفيذ القرار الإداري الدولي التعسفي في الحالات التي تنطوي على إنهاء الخدمة، وهنا يجوز للأمين العام أن يوافق على الطلب ويعلق بذلك تنفيذه إذا ارتأى أن القرار المطعون فيه لم ينفذ بعد أو إذا ارتأى أن القرار غير قانوني في ظاهره أو في حالات الضرورة الملحة بوجه خاص أو إذا تسبب التنفيذ بالإضرار بحقوق الموظف⁴.

¹ - أنظر: المادة 2/11-ج، نفس المرجع.

² - أنظر: المادة 2/11-د، النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة، مرجع سابق.

³ - أنظر: المادة 3/11-أ، 1، نفس المرجع.

⁴ - أنظر: المادة 3/11-ب، 2، نفس المرجع.

والجدير بالذكر في هذا الشأن هو أن طلب الموظف الدولي لتعليق القرار الإداري الدولي التعسفي الصادر في حقه غالباً ما يطرحه الموظف على سبيل الاستعجال، لكون أن الحقوق المصيرية للموظف قد تهدر مع سريان ونفاذ القرار في حقه، ولهذا ينبغي أن يحاط هذا الضمان بإجراءات ومدد استعجالية.

وصفوة القول مما سبق عرضه حول الضمانات الإدارية لموظفي الأمم المتحدة ووفقاً لما تضمنه النظام الأساسي الأممي بموجب تعديل 2009، يلاحظ أن هذا الأخير قد ألغى صراحة نظام الطعن الرئاسي والذي كان الموظف يباشره أمام رئيسه الأعلى مصدر القرار الإداري المتظلم منه، واستبدله بالطعن غير الرسمي أمام مكتب المظالم وبالوساطة والحلول الودية، وهذا لعدم جدوى الطريقة الأولى المعتمدة سابقاً والتي تفتقد لعنصري الحياد والاستقلالية كما أوضحنا سلفاً.

المحور الثاني: الضمانات القضائية لحماية حقوق الموظف الدولي بموجب النظام الأساسي

لموظفي الأمم المتحدة.

لم يكتفي النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة بالنص على ضمانات إدارية لحماية حقوق الموظف الدولي العامل بإحدى الإدارات الأممية من التعسف الإداري، بل عززها بضمانات قضائية حتى يسد أية ثغرة أو خلل من شأنه أن يهدر حق الموظف الدولي وهو يؤدي واجباته الوظيفية اتجاه الإدارة الأممية الدولية، وفيما يلي عرض لهذه الضمانات القضائية على النحو التالي.

أولاً: محكمة الأمم المتحدة للمنازعات.

لم يكتفي النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة بالنص على ضمانات إدارية يستفيد منها الموظف الدولي في حال صدور قرار إداري تعسفي من إحدى الإدارات الدولية الأممية في حقه، بل نص كذلك على ضمانات من طبيعة قضائية عليها تكون سندا آخر للموظف الدولي تمكنه من الاستفادة منها لمعالجة القرار الإداري التعسفي أمام عجز الضمانات الإدارية في ذلك.

وفي هذا الصدد نصت المادة 1/11 من النظام أعلاه بأنه: "يقام نظام رسمي لإقامة العدل ذو

درجتين:

أ- تنظر محكمة الأمم المتحدة للمنازعات طبقاً للشروط المحددة في نظامها الأساسي ولائحتها فيما يرفعه الموظفون من دعوى الإخلال بشروط تعيينهم أو عقود عملهم بما في ذلك الإخلال بأي من الأحكام المنطبقة من أحكام النظامين الأساسي والإداري للموظفين، وتصدر حكمها في هذه الدعاوى؛

ب- تمارس محكمة الأمم المتحدة الاستئناف طبقاً للشروط المحددة في نظامها الأساسي ولائحتها اختصاصها بالنظر في أي طعن يقدمه أي من الطرفين في حكم تصدره محكمة الأمم المتحدة للمنازعات".

والذي ينبغي الإشارة إليه في هذا الصدد أن ظاهرة إنشاء محاكم إدارية مستقلة للنظر في الدعاوى التي يرفعها الموظف الدولي ضد القرار الإداري التعسفي الذي يصدر في حقه، لم تكن وليدة فكر المؤسسين للأمم المتحدة.

بل إن أصل نشأت المحاكم الإدارية المستقلة والتي تختص بالنظر في النزاعات المتعلقة بالموظف الدولي يعود إلى عهد عصبة الأمم المتحدة التي أنشأت هذا النوع من المحاكم والذي يضطلع بمهمة النظر في النزاعات الخاصة بالموظفين التابعين للأمانة المنظمة وبمكتب العمل الدولي، وبعد تأسيس هيئة الأمم المتحدة وبالضبط في عام 1949 أنشأت الأمم المتحدة ذات المحكمة للنظر في النزاعات التي تخص موظفي الهيئة¹.

والجدير بالذكر في هذا الشأن هو أن النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة قد فصل في مواعيد رفع الدعوى القضائية من طرف الموظف الدولي أمام محكمة الأمم المتحدة للمنازعات، إذ يجوز لهذا الأخير أن يرفع دعوى أمام محكمة الأمم المتحدة للمنازعات بشأن قرار إداري مطعون فيه بغض النظر عما إذا كان قد جرى تعديله بواسطة تقييم إداري أم لا، وذلك في غضون 90 يوماً تقويمياً من تاريخ تلقي الموظف إخطاراً بنتيجة التقييم الإداري أو من تاريخ انقضاء المهلة الزمنية المحددة في القاعدة 2/11-د من النظام الإداري للموظفين أيهما أقرب².

1- أنظر على التوالي: إبراهيم أحمد الشلبي، التنظيم الدولي: النظرية العامة والأمم المتحدة، الدار الجامعية، بيروت، سنة 1986، ص 100، أحمد محمد رفعت، القانون الدولي الإداري، دار المنار، القاهرة، ص 283.

2- انظر: المادة 4/11-أ، مرجع سابق.

ويجوز للموظف الدولي وفقا للنظام أعلاه بأن يرفع دعوى أمام محكمة الأمم المتحدة للمنازعات مباشرة في غضون 90 يوما تقويميا من تاريخ تلقيه إخطارا بالقرار الإداري المطعون فيه، إذا كان الموظف غير ملزم بطلب إجراء تقييم إداري عملا بالقاعدة 2/11-ب من النظام الإداري للموظفين¹، وفي حال فشل جهود الوساطة يجوز للموظف أن يرفع دعوى أمام محكمة المنازعات في غضون 90 يوما تقويميا من انتهاء الوساطة².

ووفقا للنظام الأساسي لمحكمة الأمم المتحدة فإن للموظف الدولي الحق في الاستعانة بمحامي من مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين أو أن يستعين بمحام خارجي، على أن يكون ذلك على نفقته الخاصة ليساعده على عرض قضيته أمام محكمة الأمم المتحدة للمنازعات³.

وأیضا أوضح ذات النظام الأطراف المسموح لهم للتدخل في الدعوى أمام محكمة الأمم المتحدة للمنازعات، إذ يجوز لرابطة الموظفين أن تطلب الإذن من المحكمة لتقدم مذكرة باعتبارها صديقة للمحكمة فيما يتصل بالدعاوى التي يرفعها الموظفون، كما يجوز للموظف الذي يحق له الطعن في ذات القرار الإداري الذي هو موضوع الدعوى المرفوعة من موظف آخر أن يطلب إلى محكمة الأمم المتحدة للمنازعات السماح له بأن يكون طرفا مت دخلا في الدعوى⁴.

وعن اختصاص محكمة الأمم المتحدة للمنازعات فقد بين النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة، بأن للمحكمة الحق بالنظر في الدعاوى المرفوعة من الموظفين⁵:

- للطعن في قرار إداري يدعى أنه لا يمثل لعقد عمل الموظف أو لشروط تعيينه ويشمل ذلك جميع الأنظمة والقواعد المعمول بها وجميع المنشورات الإدارية ذات الصلة السارية وقت حدوث ما يدعى أنه عدم امتثال،

- للطعن في قرار إداري يفرض تدبيرا تأديبيا،

1- أنظر: المادة 4/11-ب، من نفس المرجع.

2- انظر: المادة 4/11-ج، من نفس المرجع

3- انظر: المادة 4/11-د، من نفس المرجع.

4- انظر: المادة 4/11-هـ، و، مرجع سابق.

5- انظر: المادة 4/11-ز، مرجع سابق.

- للإلزام بتنفيذ اتفاق يتم التوصل إليه عن طريق الوساطة.

وفي هذا الصدد أوضح النظام الأساسي لموظفين الأمم المتحدة سلطة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات في الآتي¹:

- تعليق سير الإجراءات في أية قضية بناء على طلب من الطرفين المعنيين وذلك لفترة تحددها المحكمة كتابيا،

- الأمر في أي وقت أثناء سير الإجراءات باتخاذ تدبير تحفظي وغير قابل للطعن لتوفير وسيلة انتصاف مؤقتة لأي من الطرفين عندما يبدو أن القرار الإداري المطعون فيه غير قانوني في ظاهره، وفي حالات الضرورة الملحة بوجه خاص وعندما يترتب على تنفيذه ضرر لا سبيل إلى تداركه، ويجوز أن يتضمن هذا التدبير المؤقت للانتصاف أمرا بتعليق تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه إلا في حالات التعيين أو الترقية أو إنهاء الخدمة،

- القيام في أي وقت أثناء مداولاتها بإحالة المسألة إلى الوساطة بموافقة الطرفين ".

ثانيا: محكمة الأمم المتحدة للاستئناف.

سبق وأن اشرنا إلى أن النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة قد نص في المادة 1/11 بأنه: " يقام نظام رسمي لإقامة العدل ذو درجتين: ...؛ ب- تمارس محكمة الأمم المتحدة الاستئناف طبقا للشروط المحددة في نظامها الأساسي ولائحتها اختصاصها بالنظر في أي طعن يقدمه أي من الطرفين في حكم تصدره محكمة الأمم المتحدة للمنازعات ".

وقد أوضح ذات النظام اختصاص محكمة الأمم المتحدة للاستئناف، حيث تنظر هذه الأخيرة في الدعاوي التي ترفع من الطرفين المتنازعين عندما تتجاوز المحكمة الإدارية للمنازعات اختصاصها أو ولايتها أو عندما لا تمارس الولاية المنوطة بها².

1- انظر: المادة 4/11- ح، مرجع سابق.

2- أنظر: المادة 5/11- أ، 1 و 2 من النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة السابق الذكر.

كما تنتظر محكمة الأمم المتحدة للاستئناف في الدعاوى إذا أخطأت محكمة المنازعات بشأن مسألة قانونية أو ارتكبت خطأ في الإجراءات من النوع الذي يؤثر على البث في القضية، أو إذا ارتكبت محكمة الأمم المتحدة للمنازعات خطأ بشأن واقعة أدى إلى اتخاذ قرار يبدو بجلاء أنه غير معقول¹.

وأيضاً أوضح ذات النظام مواعيد رفع دعوى الاستئناف التي تكون في غضون 45 يوماً تقويمياً من تاريخ تلقي حكم محكمة المنازعات، ما لم تقرر المحكمة التغاضي عن هذا الشرط أو تعليقه².

وفضلاً عن ما سبق يترتب على رفع دعوى الاستئناف تعليق الحكم المطعون فيه والصادر عن محكمة المنازعات، وقد أعطى النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة للمستأنف أمام محكمة الأمم المتحدة للاستئناف بأن يستعين بمحامي من مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين أو بمحامي خارجي على أن يكون ذلك على نفقته الخاصة³.

وأخيراً حدد النظام الأساسي للأمم المتحدة سلطة محكمة الأمم المتحدة للاستئناف في اتخاذ قرار من تلقاء نفسها أو بناء على طلب أي من طرفي القضية يفيد بأن هناك ظروفًا استثنائية تقتضي أن تكون الجلسات مغلقة، أو الأمر باتخاذ تدبير تحفظي لمنع إيقاع ضرر لا سبيل لتداركه وللحفاظ على الاتساق مع حكم الأمم المتحدة للمنازعات⁴.

خاتمة

إن البحث في موضوع: " الحماية القانونية للموظف الدولي من تعسف الإدارة الدولية: دراسة على ضوء النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة " قد أسفر على جملة من النتائج العلمية أهمها:

- إن الوظيفة الدولية قوامها الموظف الدولي الذي دأبت المجموعة الدولية على خلق أنظمة وظيفية على مستوى جميع الإدارات الدولية لضمان حقوقه من التعسف الإداري الذي قد يصدر في حقه،

1- أنظر: المادة 5/11-أ، 3 و4 و5، مرجع سابق.

2- أنظر: المادة 5/11-ب، من نفس المرجع.

3- أنظر: المادة 5/11-ج، د، من نفس المرجع.

4- أنظر: المادة 5/11-هـ، 1 و2، من نفس المرجع.

وأمام تعدد الهيئات والإدارات الدولية لا يوجد نظام وظيفي موحد على المستوى الدولي يضبط حقوق وواجبات الموظف الدولي وضمائنه، بل هناك تعدد وتنوع في الأنظمة الوظيفية.

- إن النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة استقل بأحكام قانونية متميزة بعد تعديل 2009 عن الأنظمة الوظيفية في باقي الإدارات والهيئات الدولية السارية المفعول حالياً، وقد تخطى عن فكرة اللجان الاستشارية التي كانت تتكون من ممثلين عن الإدارة وممثلين عن الموظفين وتسدي المشورة للرئيس الإداري الأعلى قبل إصداره للقرار الإداري التعسفي في حق الموظف الدولي، وقد استبدل هذا النظام بنظام جديد يقوم على الوساطة أمام مكتب النظم في الأمم المتحدة الذي يعتمد من خلاله على الأساليب الودية غير الرسمية بين الموظف الدولي وإدارته قبل تنفيذ القرار الإداري في حق الموظف.

- إن التقييم الإداري للقرار الإداري هو أسلوب للطعن الإداري يسلكه الموظف الدولي بغية دراسة القرار الإداري من جميع جوانبه القانونية ومعرفة مدى مشروعيته من عدمها وهو ضمانة إدارية له، لأنه يوفر الاستقلالية والحياد بين الموظف الدولي ضحية القرار الإداري التعسفي وبين رئيسته الأعلى مصدر القرار الإداري.

- إن تعليق تنفيذ القرار الإداري في حق الموظف الدولي هو الآخر ضمانة إدارية تسمح للموظف من الاستفادة على سبيل الاستعجال من إجراءات قانونية أخرى قبل بدء سريان القرار الإداري في حقه والذي قد يهدر حتماً حقوق الموظف الدولي.

- إن وجود نظام عدل على درجتين هو ضمانة قضائية قوية جداً للموظف الدولي ضد الإدارة الأممية المصدرة للقرار التعسفي في حق الموظف الدولي، فمحكمة الأمم المتحدة للمنازعات تعطي للموظف الطعن في قرار إداري أممي يمس بشروط عقد العمل وبشروط التعيين أو يفرض تدبيراً تأديبياً وفي هذا الصدد يستفيد الموظف الدولي من ضمانات التقاضي وأهمها المساعدة القانونية للموظفين، كما يسمح للغير وبالضبط لرابطة الموظفين ولمن له حق الطعن في القرار أيضاً التدخل في الدعوى، ويسمح للمحكمة حق اللجوء إلى الوساطة بموافقة الطرفين المتنازعين في أي وقت أثناء مداولاتها ولها أيضاً أن تتخذ ما تشاء من التدابير التحفظية غير القابلة للطعن لتوفير العدالة بين طرفي الدعوى، أما محكمة الأمم المتحدة للاستئناف فتعطي للموظف الدولي فرصة الطعن في الأحكام القضائية الصادرة عن الدرجة الأولى والمتمثلة في محكمة المنازعات، وتراجع بذلك كل حكم غير قانوني أو قد تجاوز ولاية المحكمة أو

لم يراعي مسألة قانونية تضمنها النظام الأساسي والإداري لموظفي الأمم المتحدة، أو أخطأت بشأن واقعة نجم عنها اتخاذ قرار غير معقول، وللمحكمة أن تتخذ ما تشاء من التدابير التحفظية لتوفير وسيلة انتصاف مؤقتة لأي من طرفي الدعوى منعا لإيقاع ضرر لا سبيل إلى تداركه وللحفاظ على الاتساق أو التناسب مع حكم محكمة الأمم المتحدة للمنازعات.

وعليه وبعد عرض أهم النتائج المتوصل إليها في بحث الحماية القانونية للموظف الدولي من تعسف الإدارات الدولية الأممية، فإننا نقترح في هذا الشأن التوصيات التالية:

- تكريس ثقافة الحوار والاحترام بين الموظفين الدوليين والمسؤولين الإداريين الذين يمتلكون سلطة اتخاذ القرارات الإدارية في حقهم، وتدعيم الحلول الودية أكثر من الحلول القانونية التي في الغالب تكون مستهلكة للوقت وللإجراءات.

- تدعيم نظامي العدل الأممي الصادر سنة 2009 والقائم على المحكمة الإدارية للمنازعات والمحكمة الإدارية للاستئناف، بمحكمة نقض كدرجة طعن في تطبيق القانون يستفيد منها الموظف الدولي لطلب مراجعة أحكام محكمة الاستئناف.

قائمة المراجع

- محمد عزيز شكري وماجد الحموي، الوسيط في المنظمات الدولية، جامعة دمشق، دمشق، سنة 2007، ص 91.
- محمد سامي عبد الحميد، التنظيم الدولي، منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 2000، 298.
- ميثاق الأمم المتحدة، المنشور في الموقع التالي: hrlibrary.umn.edu، تاريخ الزيارة: 2020/02/18، التوقيت: 18:23.
- رياض صالح أبو العطا، المنظمات الدولية، دار الإثراء للنشر والتوزيع، الأردن، سنة 2009، ص 135.
- هبة جمال ناصر عبد الله علي، المركز القانوني للموظف الدولي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الكويت، سنة 2011، ص 91.
- النظام الأساسي الموحد لموظفي المنظمات العربية المتخصصة، الصادر عن إدارة المنظمات والاتحادات العربية، سنة 2009، المنشور في الموقع التالي: <https://issuu.com>، تاريخ الزيارة: 2020/02/10، التوقيت: 10:00.
- مقال بعنوان: الضمانات الإدارية والقضائية للموظف الدولي، منشور في الموقع التالي: www.mohamah.net، تاريخ الزيارة: 2019/12/20.
- عبد العزيز سرحان، المنظمات الدولية، بدون ذكر دار النشر، مصر الطبعة الأولى، سنة 1976.

- غزيل عائشة، الحماية القانونية للموظف الدولي، رسالة دكتوراه في القانون الدولي العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي ليايس، الموسم الجامعي: 2018 - 2019.
- الضمانات الإدارية والقضائية للموظف الدولي، المنشور في الموقع التالي: www.mohamah.net/answer/19675، تاريخ الزيارة: 2020/03/05، التوقيت: 11:15.
- قرار الجمعية العامة في الدورة 63 البند 129 من جدول الأعمال، الصادر في 2009/03/17 عن الأمم المتحدة والمنشور في الموقع التالي: <https://undocs.org>، تاريخ الزيارة 2020/02/02، الساعة: 17:00 .
- إبراهيم أحمد الشلبي، التنظيم الدولي: النظرية العامة والأمم المتحدة، الدار الجامعية، بيروت، سنة 1986.