

تعريف الموظف الدولي وتمييزه عما يشته به

تنشأ المنظمة الدولية ولها أهداف تسعى إلى تحقيقها من خلال تنفيذ أنشطتها فتستعين لهذا الغرض بمجموعة من الأشخاص الطبيعيين يطلق عليهم وصف الموظفين الدوليين الذين يؤدون مهام وإعمال وظيفية مختلفة في شتى المجالات من أجل تسيير الأعمال اليومية للمنظمة ونظراً لأهمية الدور الذي يلعبه هؤلاء كان لابد من تعريفهم أولاً وتمييزهم عن غيرهم مما يشته بهم ثانياً كالمستخدم الدولي ومندوبو الدول الأعضاء في المنظمات الدولية فهؤلاء يؤدون مهام معينة أيضاً في داخل المنظمة الدولية، كما وجدنا أن من المهم أن نميز بين الموظف الدولي والموظف في القانون الداخلي. وبناء على ما تقدم سنتناول هذا المبحث في مطلبين الأول يخصص لبيان المقصود بالموظف الدولي والثاني سنبحث فيه تمييزه عما يشته به.

المطلب الأول: تعريف الموظف الدولي

منذ نشأة قانون الوظيفة العامة الدولية، والخلاف قائم بين المختصين حول بيان المقصود بالموظف الدولي فمنهم من أخذ بالتعريف الواسع لهذا المصطلح ومنهم من أخذ بالمفهوم الضيق له. كما أن للقضاء الدولي رأياً في هذه المسألة. إضافة إلى النصوص الاتفاقية والوثائق الدولية الأخرى، وهذا ما يتم بيانه تباعاً.

الفرع الأول:- التعريف التشريعي:-

لم تهتم أغلب الوثائق ذات الصلة كالمواثيق المنشئة للمنظمات الدولية، والاتفاقيات المتعلقة بامتيازاتها، وحصاناتها، واتفاقيات المقر، بتعريف الموظف الدولي وإنما اكتفت بالإشارة إلى حقوقهم وواجباتهم، وشروط تعيينهم، وامتيازاتهم، وحصانتهم. إلا أن اتفاقية سلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها لعام ١٩٩٤ حاولت التعريف من خلال بيانها بالمقصود بعبارة موظفو الأمم المتحدة "بانهم جميع الأشخاص الذين يستخدمهم الأمين العام سواء كانوا أفراداً في العنصر العسكري أو عنصر الشرطة أو العنصر المدني والموظفون والخبراء الموفدون في بعثات الأمم المتحدة، أو وكالاتها"(١).

. أما مشروع مواد الاتفاقية المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية التي اعتمدتها لجنة القانون الدولي في جلستها رقم (٦٣) (سنة ٢٠١١). فقد عرفت الموظف الدولي بالوكيل (ويعنى بمصطلح "الوكيل" الموظفين الرسميين وغيرهم من الأشخاص أو الكيانات ممن تتصرف المنظمة بواسطتهم) (٢).

الفرع الثاني:- التعريف القضائي:-

لم يكن للقضاء الدولي قبل قيام منظمة الأمم المتحدة أي رأي بشأن المفهوم القانوني للموظف الدولي، وسبب ذلك واضح لأنه لم تعرض أي مسألة بشأن موظفي المنظمات الدولية على الجهاز القضائي لعصبة الأمم المتمثلة بالمحكمة الإدارية التي تنظر في منازعات العصبة مع موظفيها. فلذلك لم نجد لها أي رأي بشأن تحديد مصطلح الموظف الدولي ونرجع ذلك أما لقلّة ممارستها في مجال منازعات الموظفين الدوليين، أو يكون السبب عدم وجود قضية معروضة إمامها تستدعي منها بيان المقصود بالموظف الدولي.

الفرع الثالث:- التعريف الفقهي:-

احتدم الجدل الفقهي حول تعريف الموظف الدولي بين راغب في الأخذ بمعيار الدوام والاستمرار هادفاً إلى تقييد المفهوم القانوني لهذا المصطلح، وبين رافض الأخذ بهذا المعيار بقصد التوسع في المفهوم، وإطلاق هذه الصفة على أكبر عدد من العاملين في المنظمات الدولية.

١ . **المفهوم الضيق:-** عرف الموظف الدولي بأنه كل شخص يعمل بصفة دائمة ومستمرة في خدمة إحدى المنظمات الدولية الحكومية ولصالحها ويخضع لنظام قانوني خاص تضعه المنظمة (٣) .

فالتعريف ينص بصورة صريحة على وجوب توفر صفة الدوام والاستمرار للمكلف بالعمل داخل المنظمة الدولية لاكتسابه صفة الموظف الدولي. تمييزاً له عن العاملين الآخرين في المنظمة. وعرف أيضاً بأنه العامل في المنظمة الدولية الذي يحكمه نظام قانوني ذو طبيعة خاصة.

٢ . **المفهوم الواسع:-** أما من رفض التقييد وفضل إطلاق المفهوم فقد عرف الموظف الدولي بأنه "كل شخص طبيعي تمارس المنظمة الاختصاصات المنوطة به من خلال عمله لحسابها.

ومما تقدم يمكن أن نعرف الموظف الدولي بأنه "كل شخص يقبل العمل لصالح ولحساب منظمة دولية ويحكمه نظام تلك المنظمة باستقلال تام عن دولته

مستهدفاً تحقيق مصالحها وأهدافها". ومن خلال ما تقدم يمكن أن نحدد عدة شروط لاكتساب الشخص صفة الموظف الدولي وهي:-

١ . العمل في إحدى أجهزة المنظمة الدولية وخدمتها، فلا يعد الموظف دولياً من يؤدي عمله لخدمة دولة معينة أو مؤسسة دولية لا يصدق عليها وصف المنظمة الدولية (٤).

٢ . أن يهدف الموظف في عمله إلى تحقيق مصلحة المنظمة التي يعمل فيها وليس مصلحة دولة معينة، وهذا لا يمنع من أن يؤدي الموظف نشاطه داخل الإطار الإقليمي لدولة معينة مادام ينبغي من وراء هذا النشاط المحدد إقليمياً ومكانياً تحقيق المصلحة الدولية المشتركة.

٣ . أن يخضع الموظف الدولي لنظام قانوني دولي كالاتفاقية المنشئة للمنظمة أو ما يعرف بالنظام الداخلي الذي ينظم أحكام الوظيفة الدولية كالقواعد التنظيمية لتكوين أجهزة المنظمة واختصاصاتها والتصويت فيها وتلك المتعلقة بالأوضاع القانونية للعاملين في المنظمة .

٤ . لإضفاء صفة الموظف الدولي على أي شخص عليه أن ينفذ تعليمات المنظمة وليس لأي جهة أخرى لها الحق في توجيه عمله، وعليه أن يمتنع عن القيام بأي عمل قد يسيء لمركزه بوصفه موظفاً دولياً .

٥ . عمل الموظف الدولي يجب أن يشتمل على عنصري الدوام والاستمرار وهذا ما يميزه عن المستخدم الدولي الذي يعمل بصفة مؤقتة أو عارضة فصفة التأقيت التي تتسم بها أعمالهم تحول دون اعتبارهم من قبل الموظفين الدوليين.

المطلب الثاني : تمييز الموظف الدولي عما يشته به

يتشابه عمل الموظف الدولي مع غيره من الفئات العاملة في الوظائف الإدارية لعدة عناصر سواء اكانت وظيفة وطنية ام دولية. كالموظف الوطني والمستخدم الدولي وممثلي الدول.

الفرع الأول:- تمييز الموظف الدولي عن الموظف الوطني:-

للموظف الدولي وضع مشابه جداً لوضع الموظف الداخلي من حيث التعيين والحقوق والواجبات وإنهاء الخدمة، إلا أنهما يختلفان من نواحي عدة أهمها:

مكان العمل ونطاقه والنظام الذي يحكمه بالإضافة إلى مجموعة من الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها الموظف الدولي:-

١ . مكان العمل ونطاقه:- يعد الموظف من العناصر البشرية المسخرة لخدمة المرفق العام الذي يشبع الحاجات العامة للأفراد في الدولة وبالتالي يكون خاضع لقوانينها. فهو "كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو احد أشخاص القانون العام"(٥) .

وقد عرفه مجلس الدولة الفرنسي أيضاً بأنه "الشخص الذي تعهد إليه وظيفة دائمة داخله في ملاك الوظائف الخاصة بمرفق عام . إذاً نستطيع أن نقول أن الموظف الوطني يعمل في خدمة مرفق عام إداري بينما يكون عمل الموظف الدولي داخل المنظمة الدولية لخدمة المجتمع الدولي ولمصلحة أعضاء المجتمع الدولي ككل ولتلبية وتحقيق أهداف تلك المنظمة ويخضع لإشرافها ورقابتها مستقلاً عن الدولة الحامل جنسيتها.

٢ . القواعد القانونية التي تحكم عمل الموظف:- أن الموظف الوطني يخضع للقانون الإداري والأنظمة النافذة داخل دولته، بينما يحكم عمل الموظف الدولي الأنظمة واللوائح الداخلية للمنظمة ونعني بها "مجموعة الأوضاع والأنظمة القانونية والفنية التي تحكم موظفي المنظمات الدولية سواء ما يتعلق منها بشروط الخدمة أم بعلاقاتهم بالمنظمة أم بكيفية أدائهم للمسؤوليات والواجبات المنوطة بهم". وكما سنوضحه لاحقاً.

٣ . الحصانات والامتيازات:- ويتميز أيضاً الموظف الدولي عن الموظف الداخلي بأنه يمنح مجموعة من الحصانات والامتيازات كالحصانة الشخصية والقضائية والإعفاء من الضرائب والرسوم التي لا يتمتع بها الأخير لضمان أداء مهامهم وتحقيقاً لصالح وخدمة . وأيضاً يتمتع الموظف المنظمة الدولية، وتنأى بهم من الخضوع لمؤثرات خارجية دولية بالحصانة من التقاضي أمام المحاكم الوطنية وأن علاقة موظفيها معها تعد من قبيل العلاقات التي يفصل بها في إطار نظام المنظمة الداخلي وتخرج عن علاقات العمل التي تنظمها القوانين الداخلية ولذلك فإن المحاكم الوطنية لا تختص بالفصل في القضايا التي

الفرع الثاني:- تمييز الموظف الدولي عن المستخدم الدولي :

تستعين المنظمة الدولية بعدد من الأشخاص يسرون عملها من فئات مختلفة منهم من يعمل بصفة دائمة كالموظف الدولي، والآخر يعمل بصفة مؤقتة يطلق عليهم بالمستخدمين الدوليين وأن أهم عناصر تمييزهم.

١. من حيث استمرارية العمل:- يعد مستخدم دولي كل شخص يؤدي مهمة دولية بصفة مؤقتة. أو "يعد مستخدماً في المنظمة كل شخص لحساب منظمة دولية والخبراء المؤقتين يؤدي مهمة باسمها ولحسابها وفق تعليمات أجهزتها". ونجد أن هذا التعريف لم يشر إلى الصفة المؤقتة أو الدائمة للعمل داخل المنظمة والذي يمكن أن تكون أهم صفة للتمييز بين الاثنين (الموظف الدولي والمستخدم الدولي). والبعض يطلق عليهم العمال الدوليين.

٢. من حيث النظام القانوني الذي يخضع له:- فالموظف الدولي يكون خاضعاً للنظام الإداري الذي تضعه المنظمة أما المستخدم الدولي فيخضع لبنود التعاقد بين المنظمة وبينهم . وتعتمد بعض المنظمات على موظفين مؤقتين بشكل أساسي رغبة منها بأن لا تصبح . ومن أمثلة المستخدمين الدوليين القادة العسكريون لحلف الوظيفة العامة حرفة أو مهنة وارشو أو حلف شمال الأطلنطي وقضاة المحاكم الإدارية الدولية وأن الفئة الأخيرة حولها خلاف بمدى تمتعهم بصفة الموظف الدولي بسبب احتفاظهم بوظائفهم الدولية بجانب مسؤولياتهم الدولية.

ومن هذا نستنتج وجود الاختلاف ما بين الموظف الدولي والمستخدم الدولي من ناحية العمل بصورة دائمة أو مؤقتة ومن حيث القانون الذي يحكم عملهم إلا أنهم يكونون متمتعين بالحماية القضائية ويكون القضاء الإداري الدولي هو صاحب القرار في أي نزاع يحصل ما بين المنظمة والموظف الدولي أو المستخدم الدولي. فاختلاف المسميات للعاملين لا يؤدي إلى هدر حقوقهم أو يتركوا لسلطة المنظمة الدولية وتستعين المنظمات بعدد من العاملين بحسب حاجة تلك المنظمة بما يتفق مع الغرض الخاص للمنظمة.

ومن هذا نخلص إلى نتيجة هامة إلى أن المسميات المختلفة للعاملين الدوليين لا يغير شيئاً من أن يكون القضاء الإداري الدولي هو صاحب الولاية لنظر منازعاتهم المختلفة.

الفرع الثالث:- تمييز الموظف الدولي عن ممثلي الدول الأعضاء:-
كثيراً ما يتم الخلط ما بين عمل الموظف الدولي داخل المنظمة وبين ممثلي الدول الأعضاء في تلك المنظمة لاجتماعهم في داخل التنظيم الدولي. فالعضوية داخل المنظمة قد تتخذ بصورة إدارية أو سياسية.
وهذا أساس التفرقة بينهم. فالأولى عضوية للموظفين الدوليين الذين يمارسون أعمالاً مختلفة في أجهزة المنظمة الدولية. والثانية ممثلي الدول الأعضاء في المنظمة .

ويمكن التمييز ما بين الموظف الدولي بممثلي الدول من نواح عدة:-
١. من حيث التعيين والمساءلة:- يكون تعيين الموظفين الدوليين من قبل المنظمة الدولية بحرية تامة واستقلال كامل كقاعدة عامة دون أن يتوقف هذا على موافقة الدولة التي يتمتع الموظف بجنسيتها ماعدا بعض المنظمات التي لاتزال تأخذ بشكل غير رسمي رأي الحكومات قبل تعيين الموظفين كالاتحاد الإفريقي .
في حين تتولى الدول الأعضاء تعيين ممثليها التابعين لها، ويكونون مسؤولون أمام دولهم ويكون ولائهم لدولهم فقط، في حين مسألة الموظف تكون أمام المنظمة التي يتبعونها حصراً .

٢. أما من حيث آثار التصرفات:- أي تصرف يقوم به الموظف الدولي يكون منصرفاً إلى المنظمة التي يتبعها في حين الحكومة هي من تتأثر بأي تصرف يقوم به ممثلي تلك الدول في المنظمات .

٣. من حيث الامتيازات والحصانات:- يتمتع الموظف الدولي للقيام بواجباته بحصانات وامتيازات مطلقة يمكن أن يتمتع بها امام الدول بما فيها الدولة التي ينتمي إليها بجنسيته لأنها حصانات ممنوحة لصالح الوظيفة الدولية فقط . أما ممثلو الدول الأعضاء فلا يتمتعون بالحصانات في مواجهة دولهم وإنما

يتمتعون بها في مواجهة كل الدول لأنها مقررّة لصالح الدولة التي يمثلونها وليس لأشخاصهم .

٤. من حيث الحماية الوظيفية والدبلوماسية:- يتمتع الموظف الدولي بالحق في الحماية الوظيفية التي توفرها المنظمة التابع لها والتي تجعله يمارس نشاطه باستقلالية بعيداً كلياً عن رقابة أي حكومة أو أي سلطة أو منظمة أو شخص خارج منظمته، وهذا ما اكدته محكمة العدل الدولية بالرأي الافتائي بشأن الاضرار التي تصيب العاملين بالأمم المتحدة في ١١ ابريل ١٩٤٤ بان الموظف الدولي ينبغي أن يركز على حماية المنظمة دون حاجة لأي حماية أخرى وخاصة حماية الدولة التي ينتمي إليها، لذلك يتعين حمايته بمعرفة المنظمة وحدها دون غيرها(٦). أما الحماية الدبلوماسية فتقرر لممثلو الدول الاعضاء عند إلحاقهم ضرر جراء عمل مشروع منسوب لدولة ما وفق لشروط معينة.

المصادر

(١) - المادة (١) من اتفاقية سلامة موظفي الأمم المتحدة والإفراد المرتبطين عام ١٩٩٤.

(٢)- الفقرة (ج) المادة (٢) من مشروع الاتفاقية.

(٣).د. محمد سامي عبد الحميد: قانون المنظمات الدولية، ط٤ ، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٦، ص٧٥.

(٤).د. جمال طه اسماعيل ندا: مسؤولية المنظمات عن أعمال موظفيها دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨٤، ص٥٩.

(٥).د. عز الدين فوده: الوظيفة الدولية، مجلة العلوم الإدارية، مج (٢)، (من دون دار نشر، ١٩٦٤، ص٩١).

(٦) موجز الاحكام والفتاوى والأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية ١٩٤٨ -١٩٩١، نيويورك، ١٩٩٢، ١٠-٩ ص٤٠.