

القضاء الدولي الإداري في إطار

٢٠٠٢ ١ ٢١ ٢

د. عبد الله علي عيو
مدرس القانون الدولي
كلية القانون / جامعة الموصل

مقدمة :

لا يخفى على أحد أنه حتى تقوم المنظمات الدولية بتحقيق الأهداف المحددة لها بموجب موائيقها لابد ان يكون لها أجهزة متنوعة تمارس اختصاصات عديدة، وبصورة خاصة جهاز إداري يعمل فيه أشخاص طبيعيين يطلق عليهم اسم (الموظفون الدوليون) يكون دوره الأساسي متابعة كل ما يتعلق بنشاط المنظمة سواء على الصعيد الداخلي للمنظمة أو ما يخص نشاط المنظمة الخارجي.

ولوجود عدد كبير من الموظفين الدوليين الذين يعملون في المنظمات الدولية بمختلف أنواعها، كان لابد من أن يكون هناك قانون داخلي ينظم العلاقة الوظيفية بين المنظمات الدولية والموظفين العاملين فيها.

كما كان من الضروري أن تكون قواعد هذا القانون ذات طبيعة خاصة نتيجة لخصوصية العلاقة بين الموظف الدولي والمنظمة الدولية من جهة، ولعدم وجود قواعد تنظم هذه العلاقة لا قواعد القانون الدولي العام التي كانت تنظم العلاقة بين الدول في البداية ثم بين الدول والمنظمات بعد إكتسابها الشخصية القانونية الدولية ، ولا في قواعد

القانون الداخلي للدول وذلك لتمتع المنظمات الدولية وموظفيها بحصانة قضائية تجاه القوانين الداخلية للدول من جهة أخرى.^(١)

وقد أدى هذا الأمر الى ولادة فرع جديد للقانون الدولي العام أطلق عليه اسم القانون الدولي الإداري يتولى عملية تنظيم أحكام الوظيفة الدولية داخل المنظمات الدولية، وقد ترسخت قواعد هذا القانون بصورة أساسية بعد قيام المنظمات الدولية بإنشاء محاكم إدارية أوكلت إليها مهمة الفصل في النزاعات التي تثار بينها وبين موظفيها، فكان ذلك إيذاناً بنشوء قضاء إداري خاص بالمنظمات الدولية، وستكون دراسة القضاء الإداري في إطار المنظمات الدولية موضوعاً لهذا البحث.

أولاً: إشكالية البحث

يتناول البحث فكرة القضاء الإداري في إطار المنظمات الدولية وتتمحور إشكالية البحث حول مسألة رئيسية تتمثل ببيان القواعد التي تطبق على المنازعات بين الموظف الدولي والمنظمة وتقييم المحاكم الإدارية الموجودة داخل المنظمات الدولية وبيان دورها كضمانات قضائية لحماية الموظف الدولي في علاقته مع المنظمة الدولية التي يعمل فيها.

ثانياً: أهمية البحث

تأتي أهمية البحث بعد أن أصبحت المحاكم الإدارية سمة بارزة في التنظيم الدولي المعاصر، حيث يندر أن تخلو أي من المنظمات الدولية القائمة حالياً في المجتمع الدولي من المحاكم الادارية.

(١) انظر: د.محمد سامي عبد الحميد، قانون المنظمات الدولية، مؤسسة الثقافة الجامعية

بالإسكندرية، الطبعة الخامسة، ١٩٨٢، ص ٢٧٥.

ثالثاً: نطاق البحث

لما كان هناك عدد كبير من المحاكم الإدارية المنشأة داخل المنظمات الدولية على اختلاف أنواعها ولصعوبة الإحاطة بكل هذه المحاكم وعملها، كان لا بد من تحديد نطاق البحث في محاكم إدارية داخل منظمات دولية معينة، وقد ارتأينا أن يكون نطاق البحث مقتصرًا على محاكم إدارية معينة، وهي المحكمة الإدارية لمنظمة الأمم المتحدة باعتبارها منظمة دولية عالمية، والمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية باعتبارها منظمة دولية إقليمية، والمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية باعتبارها منظمة دولية متخصصة.

رابعاً: منهجية البحث

بقصد إغناء موضوع البحث ولغرض الإحاطة بجميع المسائل المتعلقة به، فقد اتبعت المنهج القانوني التحليلي والمنهج التطبيقي والمنهج التاريخي.

١. المنهج القانوني التحليلي: وقد اعتمدت على هذا المنهج لتحليل النصوص القانونية الموجودة في النظام الأساسي والنظام الداخلي للمحاكم الإدارية وبيان كيفية تطبيقها على النزاعات بين الموظف الدولي والمنظمة الدولية.

٢. المنهج التطبيقي: لما كان موضوع البحث لا ينصب على مسائل نظرية بحتة، بل هناك قرارات قضائية عديدة صادرة عن المحاكم الإدارية بشأن النزاعات المعروضة عليها، فإن البحث سيتناول بعض التطبيقات القضائية.

٣. المنهج التاريخي: واعتمدت على هذا المنهج لعرض التطور التاريخي لفكرة القضاء الدولي الإداري في إطار المنظمات الدولية بإيجاز.

خامساً: هيكلية البحث

لغرض الإحاطة بموضوع البحث فقد قسمته على النحو التالي :

مبحث تمهيدي: نبذة موجزة عن تطور القضاء الدولي الإداري.

المبحث الأول: الهيكل التنظيمي للمحاكم الدولية الإدارية.

المطلب الأول: تكوين المحاكم الدولية الإدارية.

المطلب الثاني: اختصاص المحاكم الدولية الإدارية.

الفرع الأول: الاختصاص الشخصي.

الفرع الثاني: الاختصاص الموضوعي.

المبحث الثاني: إجراءات التقاضي أمام المحاكم الدولية الإدارية.

المطلب الأول: القانون واجب التطبيق من قبل المحاكم الدولية الإدارية.

المطلب الثاني: انواع الأحكام الصادرة من المحاكم الدولية الإدارية.

الخاتمة

مبحث تمهيدي

نبذة موجزة عن تطور القضاء الدولي الإداري

إن فكرة وجود قضاء إداري دولي للفصل في المنازعات بين الموظف الدولي والمنظمة

الدولية هي ليست فكرة حديثة، بل هي فكرة ملازمة لنشأة المنظمات الدولية.

فقد كانت هناك أسباب ودوافع عديدة وراء الحاجة إلى إنشاء محاكم دولية إدارية

تختص بالرقابة على تطبيق قانون الوظيفة الدولية داخل المنظمات الدولية، وتتمثل

بالدرجة الأولى في الرغبة في صون الوظيفة الدولية، وضمان عدم انتهاك حقوق العاملين

داخل هذه المنظمات.

لذلك فالمتتبع للتطور التاريخي لنشأة المنظمات الدولية سيلاحظ أن غالبيتها قد أنشأت جهة قضائية إدارية تتولى عملية الفصل في المنازعات بينها وبين الموظفين العاملين فيها.

ولنبداً من منظمة عصبة الأمم، إذ رغم الصعوبات التي واجهت هذه المنظمة على الصعيد الدولي والتي حالت دون تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها، إلا أنها على صعيد شؤونها الداخلية كان لها نوع من التنظيم الإداري المهم، إذ إنه إلى هذه المنظمة تعزى الخطوة الأولى لإنشاء قضاء إداري دولي.

ففي عام (١٩٢٥) أوكلت الجمعية العمومية لعصبة الأمم إلى لجنة دائمة تابعة لها مهمة وضع مشروع نظام أساسي لمحكمة إدارية، وقد تمكنت هذه اللجنة بالفعل من إعداد مشروع النظام الأساسي للمحكمة المقترحة عام (١٩٢٧)، وقد طرحت اللجنة المشروع على الجمعية العمومية التي وافقت بدورها على المشروع في (١٩٢٧/٩/٢٦)، ورغم أن الاقتراح كان في البداية أن تكون المحكمة مؤقتة لمدة ثلاث سنوات ويترك للجمعية العمومية مسألة تعديل النظام الأساسي الخاص أو الغائها، ولكن مرت هذه المدة دون أن تجري الجمعية أي تعديل على المحكمة فأصبحت دائمية عام (١٩٣١) وكانت بذلك أول محكمة دولية إدارية. (١)

(١) انظر، د. إبراهيم احمد شلبي، التنظيم الدولي، النظرية العامة والامم المتحدة، السدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٦، ص ١٠٠.

وتلتها بفترة وجيزة إنشاء محكمة دولية إدارية ثانية تابعة للمعهد الدولي للزراعة في روما، حيث تمت الموافقة على النظام الأساسي لهذه المحكمة من قبل جمعية المعهد في دورته المنعقدة في (١٧/١٠/١٩٣٢).^١

ولكن فيما يتعلق بالمحكمة الإدارية لعصبة الأمم فقد طرأ عليها تغيير مهم عام (١٩٤٦)، إذ إنه نتيجة لفشل عصبة الأمم في تحقيق الأهداف المحددة لها وبصورة أساسية عدم قدرتها على حفظ الأمن والسلم الدوليين، انهارت هذه المنظمة واندلعت الحرب العالمية الثانية، وما أن وضعت هذه الحرب أوزارها حتى اتخذت الجمعية العمومية لعصبة الأمم قراراً مصيرياً في الدورة الأخيرة رقم (٢١) في (١٨/٤/١٩٤٦) بحل عصبة الأمم.

وكان من الطبيعي أن ينجم عن انتهاء الحياة القانونية لعصبة الأمم زوال جميع أجهزتها ومن ضمنها المحكمة الإدارية التابعة لها، ولكن قدر لهذه المحكمة أن تستمر رغم زوال السند المنشئ (الجمعية العمومية للعصبة)، ولكن تحت مسمى آخر وهو (المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية)، إذ بموجب اتفاق خاص بين عصبة الأمم ومنظمة العمل الدولية تحولت تلك المحكمة إلى محكمة إدارية لمنظمة العمل الدولية بعدما وافق المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية على النظام الأساسي للمحكمة في (٩/١٠/١٩٤٦) الذي عدل اخر مرة عام ١٩٩٨.^٢

(١) لمزيد من التفصيل انظر: د. جمال طه ندا، الموظف الدولي، دراسة مقارنة في القانون الدولي الإداري، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة ١٩٨٦، ص ٢٧٢-٢٧٣.

(٢) لمزيد من التفصيل عن هذه المحكمة انظر الموقع الخاص بها على شبكة الانترنت:
[http:// www-ilo-mirror. Comell.edu/public/english/stateng/htm#statute](http://www-ilo-mirror.Comell.edu/public/english/stateng/htm#statute) of the Administrative Tribunal

وقد اكتسبت المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية أهمية كبيرة في مجال القضاء الدولي الإداري، وقد كان ذلك نتيجة لتبني المحكمة نصاً قانونياً في نظامها الأساسي يوسع من اختصاصها القضائي بحيث لا يشمل المنازعات التي تخص الموظفين العاملين في منظمة العمل الدولية، حيث أجازت الفقرة (٥) من المادة (٢) من النظام الأساسي الخاص بها للمحكمة أن تنظر في سائر المنازعات داخل أية منظمة دولية، متى ما أعلنت هذه الأخيرة قبولها لاختصاص المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية.^(١)

وبالفعل فضلت كثير من المنظمات الدولية حتى بعد إنشاء المحكمة الإدارية لمنظمة الأمم المتحدة أن تقبل اختصاص المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، وقد قيل في تبرير السبب الذي دفعها إلى ذلك هو أن المحكمة المذكورة كانت قائمة في أوروبا حيث يوجد فيها مقر الكثير من المنظمات الدولية، ثم أن هذه المنظمات خشيت وخاصة في السنوات الأولى من عمر المحكمة الإدارية للأمم المتحدة، ألا تبقى هذه المحكمة نتيجة الضغط الذي مارسته الولايات المتحدة وقتئذٍ للاضعاف من شأن المحكمة.^(٢)

(١) انظر: د. محمد خليل موسى، الوظيفة القضائية للمنظمات الدولية، الهيئات المعنية بتسوية نزاعات حقوق الإنسان والبيئة والتجارة الدولية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى ٢٠٠٣، ص ٢٣١.

(٢) من المنظمات التي أعلنت قبولها لاختصاص المحكمة، منظمة الصحة العالمية ومنظمة الأغذية والزراعة والاتحاد الدولي للمواصلات السلوكية واللاسلكية ومنظمة الأرصاد الجوية العالمية والمنظمة الأوروبية للأبحاث النووية ومنظمة الاتفاق العام للتعريفات الجمركية والتجارية (الجات) والوكالة الدولية للطاقة الذرية والمكتب الدولي المتحد لحماية الملكية الأدبية والمنظمة الأوروبية لحماية الملاحه الجوية واتحاد البريد العالمي. انظر: د. محمد طلعت الغنيمي، الغنيمي الوجيز في التنظيم الدولي، النظرية العامة، منشأة المعارف بالاسكندرية، الطبعة الثالثة، ١٩٧٧، ص ١٥٢. وكانت منظمة اليونسكو اسبق من بقية المنظمات في قبول اختصاص المحكمة، انظر، د. فخري رشيد مهنا ود. صلاح الحديثي، المنظمات الدولية، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل (د.ت) ص ٥١.

وعند قيام منظمة الأمم المتحدة كان من غير المتصور أن يخلو بنيان هذه المنظمة من محكمة إدارية، ولاسيما ان هذه المنظمة تعتبر من اكبر المنظمات العالمية من حيث العضوية وشمولية الأهداف وضخامة الكادر الوظيفي في الجهاز الإداري التابع لها، لذلك أصدرت جمعيتها العامة القرار (٣٥١) في (١٩٤٩/١١/٢٤) الخاص بالتصديق على النظام الاساسي للمحكمة الادارية إذ عدل اكثر من مرة كان آخرها عام ١٩٩٧.^(١)

وقد سارت العديد من المنظمات الدولية الإقليمية منها والعالمية على نهج منظمة الأمم المتحدة في إنشاء قضاء إداري خاص بها، وفي مقدمة هذه المنظمات جامعة الدول العربية التي أنشأت محكمة إدارية بموجب القرار الصادر عن مجلس جامعة الدول العربية ذي الرقم (١٩٨٠) في (١٩٦٤/٣/٣١)، الخاص بإقرار النظام الأساسي للمحكمة الإدارية، وقد اجرى مجلس الجامعة عدة تعديلات على النظام الاساسي كان آخرها عام ١٩٧٥.^(٢)

ثم أنشئت بعد ذلك المحاكم الإدارية للبنك الدولي في عام ١٩٨٠ والمحكمة الإدارية لصندوق النقد الدولي عام ١٩٩٢، والمحكمة الإدارية لمنظمة الدول الأمريكية، والمحكمة الإدارية للبنك الأفريقي للإنماء، والمحكمة الإدارية للبنك الآسيوي

(١) لمزيد من التفصيل عن إنشاء هذه المحكمة انظر:

C.F. AMERASINGHE, AND WHAT ABOUT INTERNATIONAL CIVIL SERVANTS? UN. CHRONICLE.02517329,1998,VOL35,ISSU 4. HTTP:// WEB8.EPNET.COM

(٢) يمكن الاطلاع على النظام الاساسي للمحكمة من خلال موقع المحكمة على شبكة الانترنت:

http://www.arablegalnetwork.com/AdminCourt/Judgments/subjectA/subjectA10/From10_69_To9_74_home.asp

للإنماء، والمحكمة الإدارية للبنك الأمريكي للإنماء، وفي إطار الجماعات الأوروبية تتولى محكمة الدرجة الأولى التابعة لمحكمة العدل للجماعات الأوروبية هذه الوظيفة.^(١)

المبحث الأول

الهيكل التنظيمي للمحاكم الدولية الإدارية

للمحاكم الإدارية الدولية أسوة ببقية المحاكم الدولية (كمحكمة العدل الدولية) تنظيم خاص بها من حيث عدد القضاة وطريقة اختيارهم والضمانات التي يتمتعون بها، فضلاً عن وجود كادر من العاملين في هذه المحاكم لمساعدة القضاة في أداء وظائفهم، كما أن للمحاكم الإدارية اختصاصات محددة بموجب أنظمتها الأساسية وهي على نوعين (اختصاص شخصي واختصاص موضوعي)، ولغرض بيان التنظيم الخاص بالمحاكم الدولية الإدارية واختصاصاتها سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول: تكوين المحاكم الدولية الإدارية.

المطلب الثاني: اختصاص المحاكم الدولية الإدارية.

(١) انظر، د. محمد خليل الموسى، مصدر سابق، ص ٢٣٢.

المطلب الأول

تكوين المحاكم الدولية الإدارية

لما كانت المحاكم الدولية الإدارية هي عبارة عن أجهزة قضائية الغرض من إنشائها هو فض المنازعات التي تنشأ بين الموظفين الدوليين والمنظمات الدولية، فإن هذا يعني أن يكون تكوين هذه المحاكم يكون من قضاة يختارون بطريقة معينة من قبل جهاز معين داخل المنظمات الدولية، كما أن هؤلاء القضاة حتى يتمكنوا من أداء وظائفهم باستقلالية يجب أن يكون لهم بعض ضمانات تمنح لهم.

فيما يتعلق بعدد القضاة وطريقة اختيارهم، فالملاحظ أنها تختلف من محكمة إدارية إلى أخرى، فعدد قضاة المحكمة الإدارية لمنظمة الأمم المتحدة يبلغ سبعة يتم اختيارهم من الجمعية لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد من جنسيات مختلفة بحيث لا يكون هناك قاضيان يحملان نفس الجنسية وتنعقد المحكمة من ثلاثة قضاة، ويجوز للقضاة الآخرين المشاركة في الجلسة دون التصويت على قرار الحكم الصادر من المحكمة.^(١) ويختار القضاة رئيساً لهم ونائباً للرئيس من بينهم.^(٢)

بينما تتكون المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية من خمسة قضاة من جنسيات مختلفة يتم اختيارهم من مجلس جامعة الدول العربية من بين الأشخاص الذين ترشحهم الدول الأعضاء بالاقتراع السري لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد، ويكون الفصل في الدعاوى من هيئة تتألف من ثلاثة قضاة فقط، ويختار القضاة رئيساً ووكيلاً له لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد.^(٣)

(١) انظر الفقرة ١ من المادة ٣ من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لمنظمة الأمم المتحدة.

(٢) انظر الفقرة ٣ من المادة ٣ من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لمنظمة الأمم المتحدة.

(٣) انظر الفقرات ١ و٣ و٤ و٥ و٦ من المادة ٥ من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية.

وتتكون المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية من سبعة قضاة يتم اختيارهم من المؤتمر العام لمنظمة العمل لمدة ثلاثة سنوات، وتنعقد هيئة المحكمة من ثلاثة قضاة وفي الحالات الاستثنائية من خمسة قضاة.^(١)

وبخصوص الشروط المطلوبة في الشخص حتى يصبح قاضياً في المحاكم الدولية الإدارية، فالملاحظ على الأنظمة الأساسية للمحاكم الدولية الإدارية أنها لم تحدد شروطاً معينة يجب توافرها في هؤلاء القضاة، وإن كان النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية قد جاء بنص عام مفاده أن يكون الأشخاص المرشحون من الدول الأعضاء لشغل منصب قاضٍ في المحكمة من رجال القانون أو القضاة في دولهم.^(٢)

ونعتقد أن خلو الأنظمة من اشتراط شروط معينة في القضاة يعتبر نقصاً وخلاً كبيراً لا بد من معالجته، لأنه من المعروف في نطاق المحاكم الدولية أن أنظمتها الأساسية تشترط شروطاً مهمة يجب توافرها في الشخص الذي يشغل منصب قاضٍ فيها، حيث يتم اختيار القضاة من ذوي المؤهلات المطلوبة ومن ذوي الاختصاصات التي تنسجم مع طبيعة المحكمة وما تنظر فيه من قضايا.

فعلى سبيل المثال يشترط النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية أن يتم اختيار القضاة من الأشخاص من ذوي الصفات الخلقية العالية الحائزين في بلادهم للمؤهلات المطلوبة للتعيين في ارفع المناصب القضائية، المشهود لهم بالكفاية في القانون الدولي.^(٣)

(١) انظر الفقرات ١ و ٢ و ٣ من المادة ٣ من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية.

(٢) انظر الفقرة ٢ من المادة ٥ من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية.

(٣) انظر المادة ٢ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية.

ويشترط النظام الأساسي للمحكمة الدولية الجنائية الدائمة لعام ١٩٩٨ في قضاة المحكمة كفاءة ثابتة في مجال القانون الجنائي والقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان، وتتوافر فيهم المؤهلات المطلوبة للتعيين في أرفع المناصب القضائية.^(١) لذلك نرى ضرورة أن يكون هناك نص صريح يشترط توافر المؤهلات والخبرة في مجال عمل المحاكم الدولية الإدارية ونعني هنا في مجال القانون الإداري الداخلي، وأن يكون اختيار القضاة من بين الأشخاص الذين لهم خبرة في مجال القضاء الإداري بدرجة أساسية في دولهم، وينطبق هذا القول كذلك على المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية، لأن نظامها الأساسي كما قلنا جاء بنص عام هو أن يكون القضاة المختارون للمحكمة من رجال القانون أو القضاء في دولهم دون تحديد الاختصاص الدقيق لهم. أما الضمانات التي يتمتع بها قضاة المحاكم الدولية الإدارية فتتمثل في ضمانتين أساسيتين، الأولى أن قضاة المحاكم الدولية الإدارية يتمتعون كغيرهم من القضاة الدوليين بالحصانات والامتيازات الدولية المقررة لهم بمقتضى القانون الدولي، وهي حصانات مرتبطة بعمل هؤلاء القضاة وبحدود سلطانتهم ووظائفهم المخولة لهم.^(٢)

(١) انظر الفقرتين الفرعيتين أوب من الفقرة ٣ من المادة ٣٦ من النظام الأساسي للمحكمة الدولية الجنائية الدائمة.

(٢) انظر المادة ٧ من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية والفقرة ب من الملحق الخاص بالنظام الأساسي للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية.

أما الضمانة الثانية فتتمثل في أن قاضي المحكمة الإدارية لا يمكن فصله وطرده من منسبة من قبل نفس الجهاز الذي قام بتعيينه ، بل يتطلب الأمر اتفاق القضاة الآخرين بالإجماع على قرار فصل القاضي في حال اخلاله بواجباته القضائية.^(١)

والى جانب القضاة هناك كادر من العاملين في سكرتارية المحاكم الدولية الإدارية للاضطلاع بالأمر الداخلي للمحاكم ، وتختلف المحاكم الإدارية في طريقة اختيار هؤلاء العاملين ، فالنظام الأساسي للمحكمة الإدارية لمنظمة الأمم المتحدة والمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية نصت على أن الأمين العام هو الذي يقوم بتعيين سكرتير تنفيذي والعاملين الآخرين حسب الحاجة وطبقاً لما يعد ضرورياً.^(٢)

بينما نجد أن النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية يترك مسألة تعيين الإداريين في المحكمة إلى مكتب العمل الدولي بالتشاور مع المحكمة.^(٣)

ونعتقد أن مسلك النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية في أن يتولى جهاز من أجهزة المنظمة (مكتب العمل الدولي) مسألة تعيين الإداريين في المحكمة هو مسلك سليم وفضل من مسلك النظام الأساسي لكل من المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية ومنظمة الأمم المتحدة في أن يتولى الأمين العام للمنظمة هذه المهمة ، وذلك حتى نضمن بصورة أكيدة استقلالية وحيادية المحكمة الإدارية ، لان الأمين العام للمنظمة هو

(١) انظر الفقرة ٥ من المادة ٣ من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لمنظمة الأمم المتحدة والفقرة ٧ من المادة ٥ من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية.

(٢) انظر الفقرة ٤ من المادة ٣ من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لمنظمة الأمم المتحدة والفقرة ١ من المادة ٤ من النظام الداخلي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية.

(٣) انظر الفقرة ١ من المادة ٩ من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية.

أحد أطراف النزاع أمام المحاكم الدولية الإدارية بإعتباره الرئيس الأعلى للجهاز الإداري في المنظمة، حيث غالبية الدعاوى مرفوعة ضده أمام المحكمة.

المطلب الثاني

اختصاص المحاكم الدولية الإدارية

تمنح الأنظمة الأساسية للمحاكم الدولية الإدارية نوعين من الاختصاص، الاختصاص الأول هو شخصي والاختصاص الثاني هو موضوعي سنتكلم عنهما في فرعين.

الفرع الأول

الاختصاص الشخصي

تحدد الأنظمة الأساسية للمحاكم الدولية الإدارية عادة الاختصاص الشخصي لها، فقد أشارت الفقرة الثانية من المادة الثانية من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لمنظمة الأمم المتحدة على أنه، تكون المحكمة مفتوحة لاستقبال الطلبات المقدمة من: أ- كل عضو من أعضاء سكرتارية الأمم المتحدة حتى بعد انتهاء خدمته أو أي شخص يرث حقوق هذا العضو بعد وفاته.

ب- أي شخص يثبت بأنه يتمتع بحقوق بموجب العقد أو شروط التعيين بما في ذلك النصوص المتعلقة بالأنظمة والتعليمات والقواعد الواجبة التطبيق على الملاكات الإدارية التي يمكن لهذه الملاكات الاعتماد عليها.

وبينت المادة الثالثة من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية الاختصاص الشخصي للمحكمة على النحو الآتي (مع عدم الإخلال بحكم المادة ١٧ من هذا النظام يكون حق التقاضي مقصوراً على موظفي ومستخدمي جامعة الدول العربية

وكل من تربطهم بها علاقة عمل حتى بعد انتهاء خدماتهم لديها سواء بإقامة الدعوى مباشرة أم بطريق التدخل وكذلك لنوابهم وورثتهم^(١).

كما حددت الفقرة السادسة من المادة الثانية من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية الاختصاص الشخصي للمحكمة بنصها(٦- تكون المحكمة مفتوحة: أ- للموظف حتى بعد انتهاء خدمته لدى المنظمة، أو لآي شخص يرث حقوق الموظف بعد وفاته. ب- لآي شخص يستطيع أن يثبت بأن له حقوق بموجب عقد أو بموجب اللوائح التنظيمية التي تطبق على الموظفين). ومن خلال النصوص السابقة يتبين أن الاختصاص الشخصي للمحاكم الدولية الإدارية يشمل طرفي النزاع، الطرف الأول هم الموظفون والمستخدمون الدوليون والطرف الثاني هو المنظمات الدولية، وإذا لم يكن هناك صعوبة في تحديد الطرف الثاني الخاضع للاختصاص الشخصي للمحاكم الدولية الإدارية، ولكن هناك بعض الخلاف حول تحديد الطرف الأول وهل إن الموظفين الدوليين يحق لهم المثل أمام المحاكم الإدارية أم أن هذا الحق مكفول كذلك للمستخدمين في المنظمات الدولية.

حيث يذهب جانب من الفقه إلى التمييز بين الموظف الدولي والمستخدم الدولي، ويرى أن الموظف الدولي هو الذي يتولى منصباً وظيفياً في المنظمة الدولية بصورة مستمرة

(١) تنص المادة ١٧ على مايلي (يشمل اختصاص هذه المحكمة. أ- الهيئات التابعة لجامعة الدول العربية. ب- كل هيئة أو مؤسسة منبثقة عن الجامعة بقرار من مجلسها، إذا تقدمت بطلب يوافق عليه الأمين العام، وينص فيه على التزامها بالنظامين الأساسي والداخلي للمحكمة وتنفيذ أحكامها) .

ومنتظمة، أما المستخدم الدولي فهو كل شخص يؤدي مهمة دولية بصفة مؤقتة لصالح المنظمة الدولية.^(١)

ونعتقد أن هذا التمييز بين الموظف الدولي والمستخدم الدولي القائم على معيار دوام العمل أو توقيته ليس له دور في إبعاد أي من الطائفتين (الموظفين والمستخدمين) من الخضوع للاختصاص الشخصي للمحاكم الدولية الإدارية، فكما أن كلا الطائفتين يتمتعون بنفس المزايا والحصانات، فانهم يتمتعون أيضاً بالضمانات القضائية الموجودة في إطار المنظمات الدولية (المحاكم الإدارية) ويؤيد هذا القول أمران، الأمر الأول هو الرأي الاستشاري الصادر عن محكمة العدل الدولية في ١١/٤/١٩٤٩ بشأن التعويض عن الأضرار التي تصيب موظفي الأمم المتحدة، والذي لم تميز فيه المحكمة بين الموظفين والمستخدمين الدوليين بل أطلقت وصف الوكيل الدولي على كل من يعمل في المنظمة الدولية وعرفته بأنه (أي شخص يتسلم مكافأة أو لا يتسلم، سواء كان يعمل بصورة دائمية أو مؤقتة ومكلف من قبل أية جهة في المنظمة لممارسة أو للمساعدة على ممارسة أحد أعمال المنظمة، وباختصار كل شخص تعمل المنظمة بواسطته).^(٢)

والأمر الثاني، يتمثل في النصوص التي ذكرتها في الأنظمة الأساسية للمحاكم الإدارية الدولية التي حددت الاختصاص الشخصي لهذه المحاكم دون أن تستبعد المستخدمين الدوليين من هذا الاختصاص.

(١) انظر د. إبراهيم احمد شلبي، مصدر سابق، ص ٩٣

(٢) لمزيد من التفصيل انظر د. حسن العطار، المنظمات الدولية، بغداد، مطبعة شفيق، بغداد،

الطبعة الاولى، ١٩٧٠ ص ٤٧ وما بعدها

لذلك نحن لا نؤيد ما ذهب إليه الدكتور محمد خليل موسى في قوله (إن طوائف الموظفين الدوليين دون غيرهم من المستخدمين هم أصحاب الحق في المثول أمام المحاكم الإدارية).^(١)

الفرع الثاني الاختصاص الموضوعي

اما الاختصاص الموضوعي للمحاكم الدولية الادارية فإنه يسري على المنازعات الناشئة بين طرفي العلاقة الوظيفية الموظف او المستخدم الدولي والمنظمة الدولية، والى ذلك اشارت الانظمة الاساسية للمحاكم الدولية الادارية.

فالنظام الاساسي للمحكمة الادارية لمنظمة الامم المتحدة نص على ان الاختصاص الموضوعي للمحكمة يشمل (سماع الدعاوى واصدار الحكم بخصوص الطلبات التي تدعي عدم التقيد بعقود العمل او بعقود الاستخدام الخاصة بالملاكات العاملة في سكرتارية الامم المتحدة وفيما يخص شروط تعيين هذه الملاكات، وتشتمل عبارة(عقود)و(شروط التعيين) على جميع الانظمة واللوائح والقواعد ذات الصلة والنافذة في لحظة الادعاء بعدم الالتزام بما في ذلك الانظمة واللوائح الخاصة بالرواتب التقاعدية للملاكات).^(٢)

اما النظام الاساسي للمحكمة الادارية لجامعة الدول العربية، فقد حدد الاختصاص الموضوعي للمحكمة بالنظر في المنازعات المتعلقة بأحكام لائحة شؤون موظفي جامعة الدول العربية وعقود العمل فيها، وتلك المتعلقة بأحكام انظمة الهيئات التي تقوم بتوفير الخدمات الاجتماعية لموظفي جامعة الدول العربية كصندوق الادخار وصندوق العلاج

(١) انظر د.محمد خليل موسى، مصدر سابق، ص ٢٣٦ .

(٢) انظر الفقرة ١ من المادة ٢ من النظام الاساسي للمحكمة الادارية لمنظمة الامم المتحدة.

الطبي والطعون في القرارات التأديبية وماعدا ذلك من القرارات الادارية المتعلقة بشؤون الموظفين والمستخدمين باستثناء قرارات مجلس الجامعة بشأن الامين العام والامناء المساعدين^(١).

ونص النظام الاساسي للمحكمة الادارية لمنظمة العمل الدولية على ان المحكمة تختص بالفصل في الطعون التي تتعلق بعدم مراعاة نصوص عقد الاستخدام سواء من الناحية الشكلية او الموضوعية، والطلبات المتعلقة بعدم مراعاة نصوص لائحة الموظفين في هذا الشأن، والمنازعات المتعلقة بالتعويضات المنصوص عليها في حالات عدم الصلاحية والحوادث الذي يصيب موظفاً اثناء تأدية وظيفته، وكذلك الفصل في التظلمات والطعون الناشئة عن مخالفة احكام لائحة الرواتب التقاعدية، او القواعد المطبقة في هذا المجال التي تكون مدعى بها من الموظف او فئة من الموظفين تطبق في شأنهم احكام اللائحة^(٢). ونستطيع القول ان الاختصاص الموضوعي للمحاكم الدولية الادارية يسري على الدعاوى التي يرفعها الموظف او المستخدم ضد احد القرارات الادارية التي اصدرها الجهاز الاداري بالمنظمة في اطار العلاقة بينهما، ويوصف القرار الاداري الصادر في هذا الشأن بأنه (قرار اداري دولي)، ويعرف بأنه: كل قرار تصدره هيئة او منظمة او جهاز او ادارة دولية في شأن من الشؤون التي تمس حقوق ومصالح ومراكز الموظفين العاملين لديها^(٣).

(١) انظر الفقرات ١ و٢ و٣ و٤ من المادة ٢ من النظام الاساسي للمحكمة الادارية لجامعة الدول العربية.

(٢) انظر الفقرات ١ و٢ و٣ و٤ و٥ من المادة ٢ من النظام الاساسي للمحكمة الادارية لمنظمة العمل الدولية.

(٣) انظر د. جمال طه ندا، مصدر سابق، ص ٣٠٣.

المبحث الثاني

إجراءات التقاضي أمام المحاكم الدولية الإدارية

تبين الأنظمة الأساسية والداخلية للمحاكم الدولية الإدارية الإجراءات الواجب اتباعها أمامها عند النظر في الدعاوى المرفوعة من الموظفين الدوليين.

ويبدو من خلال الاطلاع على نصوص هذه الأنظمة الأساسية والداخلية للمحاكم الإدارية أن القواعد الخاصة بإجراءات النظر في المنازعات تتشابه إلى حد كبير فيما بين هذه المحاكم الدولية الإدارية.

فالملاحظ على المحاكم الدولية الإدارية أنها لاتقبل أية دعوى مرفوعة أمامها مالم يكن المدعي (الموظف أو المستخدم الدولي)، قد استنفذ الطرق غير القضائية (التظلم) المنصوص عليها في اللوائح أو الأنظمة الخاصة بالملاك الإداري في الأمانة العامة.

فالمحكمة الإدارية لمنظمة الأمم المتحدة لاتقبل أية دعوى مالم يكن الشخص المعني قد تظلم من القرار الصادر بحقه لدى لجنة الاستئناف المشتركة، وهي لجنة تم إنشاؤها بقرار من الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٤٦ تضمن النص على إنشاء لائحة مؤقتة لموظفي الأمانة العامة تتكفل بتقرير جهة للطعن أمامها في قرارات الإدارات الدولية التي تمس الموظفين، وبالفعل فقد قررت المادة (٢٣) من هذه اللائحة إنشاء لجنة للطعن في تلك القرارات سميت بلجنة الاستئناف المشتركة في عام ١٩٤٧، وتتولى هذه اللجنة تقديم توصياتها بشأن الطعون المقدمة من الموظفين ضد القرارات غير النهائية الصادرة في حقهم إلى الأمين العام، الذي يكون له سلطة إصدار القرار النهائي بشأنها^(١).

(١) لمزيد من التفصيل عن تكوين هذه اللجنة وطريقة عملها، انظر د. جمال طه ندا ، ص ٢٥٣-

وبعد أن يقوم الشخص المعني بهذا التظلم، بيّن النظام الأساسي للمحكمة الإدارية للأمم المتحدة الإجراءات التي تتخذ بعد ذلك على اثر قرار لجنة الاستئناف المشتركة، فإذا أصدرت اللجنة المذكورة توصية لصالح المتظلم انتهت المسألة ويجب تنفيذ مضمون هذه التوصية دون اللجوء إلى المحكمة، و لكن يجوز للمتظلم اللجوء الى المحكمة إذا كان الأمين العام قد: (أ- رفض التوصيات ب- أخفق في اتخاذ أي إجراء خلال ٣٠ يوماً من تاريخ ابلاغه بتوصيات اللجنة ج- أخفق في تنفيذ هذه التوصيات خلال مده ٣٠ يوماً من تاريخ ابلاغه بالتوصيات).^(١)

أما إذا لم تكن التوصيات الصادرة عن لجنة الاستئناف المشتركة لصالح المتظلم، فمن حقه اللجوء مباشرة إلى المحكمة، إلا إذا كانت اللجنة قد قررت بالإجماع عدم جدوى مثل هذا الأجراء.^(٢)

ويجب على الموظف أو المستخدم الدولي أن يرفع الدعوى أمام المحكمة خلال مدة (٩٠) يوماً تحتسب بعد انتهاء مدة (٣٠) يوماً الممنوحة للأمين العام لتنفيذ التوصيات الصادرة لصالح المتظلم، أو تحتسب من تاريخ تبليغ المتظلم بعدم قبول تظلمه، ولكن تمديد هذه المدة إلى سنة واحدة في حال قيام ورثة الموظف أو المستخدم برفع الدعوى نيابة عنه أو الوصي المكلف بإدارة شؤون الموظف أو المستخدم غير القادر على إدارة شؤونه الخاصة.^(٣)

ولا تنظر المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية كذلك في الدعوى مالم يكن مقدّمها قد تظلم كتابة عن موضوعها إلى الأمين العام ولم يقبل تظلمه، ولا يقبل التظلم للأمين

(١) انظر الفقرة ٢ من المادة ٧ من النظام الأساسي للمحكمة الادارية لمنظمة الامم المتحدة.

(٢) انظر الفقرة ٣ من المادة ٧ من النظام الأساسي للمحكمة الادارية لمنظمة الامم المتحدة.

(٣) انظر الفقرة ٤ من المادة ٧ من النظام الأساسي لمحكمة الادارية لمنظمة الامم المتحدة.

العام بعد انقضاء ستين يوماً من تاريخ علم صاحب الشأن بالواقعة محل النزاع، وإذا انقضت ستون يوماً من تاريخ تقديم التظلم إلى الأمين العام دون رد اعتبر ذلك بمثابة رفض للتظلم، ولا تقبل الدعوى إذا لم ترفع خلال تسعين يوماً من تاريخ علم الشاكي برفض تظلمه أو اعتماد القرار التأديبي الصادر بحقه، وتمدد الفترة إلى سنة واحدة لتقديم الدعوى من ورثة الموظف أو نائبة إذا أصبح عاجزاً عن تقديمها.^(١)

كما أشار النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية إلى عدم قبول الدعوى مالم يكن المدعي قد تظلم وفق الطريقة المحددة في لائحة الموظفين، ولا تقبل الدعوى إذا لم يتم رفعها خلال تسعين يوماً من تاريخ صدور قرار هيئة التظلم.^(٢) وعند تطبيق الشروط السابقة تقبل المحاكم الدولية الإدارية الدعاوى المرفوعة أمامها، فتبدأ عند ذلك إجراءات نظر الدعوى وهي على نوعين: إجراءات مكتوبة وإجراءات شفوية.

وتتمثل الإجراءات المكتوبة، بتقديم طلب مكتوب إلى السكرتير التنفيذي للمحكمة

يتضمن البيانات التالية: ^(٣)

(١) انظر الفقرات ١ و٢ و٣ من المادة ٩ من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية.

(٢) انظر الفقرات ١ و٢ و٣ من المادة ٧ من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية.

(٣) انظر المادة ٧ من القواعد الخاصة بالإجراءات أمام المحكمة الإدارية للامم المتحدة لعام ١٩٥٠ والمعدلة عام ١٩٩٨ وكذلك المادتين ١٠ و١١ النظام الداخلي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية والمادة ٦ من القواعد الخاصة بالإجراءات أمام المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية لعام ١٩٩٣.

أ-المعلومات ذات الصلة بالمركز الشخصي والرسمي لمقدم الطلب.
ب-الدفع، ويجب أن تتضمن جميع الإجراءات والقرارات التي يطلب مقدم الطلب من المحكمة إصدار أمر لاتخاذها ج-البيانات التفسيرية أو (الإيضاحية).
أما الإجراءات الشفهية فتتمثل في، حق المدعي في بيان وجهة نظره والدفاع عنها شفاهاً أو بمذكرات بنفسه أو بواسطة محامٍ، وكذلك استماع المحكمة إلى أقوال الخبراء والشهود ويكون ذلك أما بطلب من أحد الخصوم أو بقرار من المحكمة نفسها، بشرط أن يؤدي الخبراء والشهود اليمين القانونية أمام المحكمة.^(١)

وتكون جلسات المحاكم الدولية الإدارية علنية إلا إذا قررت المحكمة من تلقاء نفسها أو بناء على طلب أحد الخصوم جعلها سرية حفاظاً على النظام والآداب العامة أو لحرمة الوظيفة الدولية.^(٢)

وأجازت الأنظمة الأساسية والداخلية للمحاكم الدولية الإدارية لكل شخص ذي مصلحة أن يتدخل في الدعوى مؤيداً لطلبات أحد الخصوم، ويكون التدخل في الدعوى بعريضة تقدم إلى السكرتارية وتراعى فيها المعلومات التي تدون في عريضة الدعوى

(١) انظر الفقرات ١ و٢ و٣ من المادة ١٦ من القواعد الخاصة بالإجراءات أمام المحكمة الإدارية لمنظمة الأمم المتحدة والمواد ٢٨ و٣٢ و٣٣ من النظام الداخلي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية والمادة ١٢ من القواعد الخاصة بالإجراءات أمام المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية.

(٢) انظر المادة ٨ من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية للأمم المتحدة والمادة ٤٢ من النظام الداخلي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية والمادة ٥ من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية.

الأصلية التي أشرنا إليها سابقاً، كما يجوز للمحكمة أن تدخل في الدعوى من ترى لزوم إدخاله فيها من ذوي الشأن إذا كانت العدالة أو إظهار الحقيقة تقتضي ذلك.^(١) ويولي هذه الإجراءات المتبعة من قبل المحاكم الدولية الإدارية قيام هذه المحاكم بتطبيق القواعد القانونية على النزاع المعروض أمامها، ثم إصدار حكمها في النزاع المعروض أمامها، ويتطلب القانون واجب التطبيق من قبل المحاكم الإدارية وأنواع الأحكام الصادرة عنها بعضاً من التفصيل، لذلك سنتكلم عنها في مطلبين، الأول للقانون واجب التطبيق من قبل المحاكم الإدارية، والثاني لأنواع الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية.

المطلب الأول

القانون واجب التطبيق من المحاكم الدولية الإدارية

على الرغم من أن المحاكم الإدارية هي محاكم دولية على غرار بقية المحاكم الدولية كمحكمة العدل الدولية، لأنها منشأة من قبل منظمات دولية تعتبر من أشخاص القانون الدولي العام.

إلا أنه من الملاحظ على الأنظمة الأساسية لهذه المحاكم أنها تشر إلى مصادر القانون الدولي العام المذكورة في المادة (٣٨) من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، لكي تطبقها هذه المحاكم على المنازعات المرفوعة أمامها.

(١) انظر المادة ١٩ من القواعد الخاصة بالاجراءات امام الحكمة الادارية للامم المتحدة والمادة ٣٨ من النظام الدخلي للمحكمة الادارية لجامعة الدول العربية والمادة ١٣ من القواعد الخاصة بالاجراءات امام المحكمة الادارية لمنظمة العمل الدولية.

ويبدو أن هذا أمر طبيعي لان هذه المحاكم تتولى عملية الفصل في منازعات ذات طبيعة إدارية تتعلق بالوظيفة الدولية ، وبالتالي يجب أن تكون القواعد المطبقة من هذه المحاكم تتلاءم مع خصوصية المنازعات المتعلقة بهذه الوظيفة الدولية.

وسبق ان أوضحنا أن ازدياد عدد الموظفين في المنظمات الدولية ، وعدم وجود قواعد تحكم العلاقة بين هؤلاء الموظفين والمنظمات الدولية في بداية نشأتها وعدم إمكانية إخضاع هذه العلاقة إلى القانون الداخلي ، أدى إلى ولادة فرع جديد للقانون الدولي العام أطلق عليه اسم(القانون الدولي الإداري) يتولى تنظيم نشاط الإدارة العامة داخل المنظمات الدولية ، وهذا القانون هو الذي يطبق من قبل المحاكم الدولية الإدارية على المنازعات المرفوعة أمامها.

ويعرف القانون الدولي الإداري بأنه : مجموعة المبادئ والقواعد القانونية التي تنظم العلاقات بين المنظمات الدولية وموظفيها.^(١)

أما بالنسبة للمصادر التي يستمد منها هذا القانون قواعده القانونية ، فإنه من خلال الاطلاع على أحكام المحاكم الدولية الإدارية يمكن تقسيم هذه المصادر إلى قسمين ، مصادر رسمية ومصادر احتياطية .

وتشمل المصادر الرسمية ، قرارات التعيين عقود الاستخدام التي تمثل أهم مصادر القانون الدولي الإداري ، وموثيق المنظمات الدولية باعتبارها معاهدات منشئة للمنظمات التي تخضع المحاكم الدولية الإدارية لاختصاصها ، واللوائح الداخلية التي تقوم المنظمات الدولية بوضعها لتكون قواعد قانونية تنظم الحياة الداخلية لها وبصورة خاصة المسائل المتعلقة بالوظيفة الإدارية داخلها ، والمبادئ العامة للقانون حيث تلجأ المحاكم الدولية

(١) انظر د. جمال طه ندا، مصدر سابق، ص ٣٥.

الإدارية إلى تطبيق هذه المبادئ لتحديد حقوق وواجبات الموظفين العاملين في المنظمات الدولية المشمولة بولايتها، والمبادئ التي تطبقها المحاكم الإدارية هي المبادئ المشتركة بين مختلف النظم القانونية كتلك التي تطبق على العقود وفي حالة تنازع القوانين، وأخيراً الأعراف الدولية حيث قد يكون سلوك المنظمات الدولية المتواتر المتعلق بالوظيفة الدولية مصدراً للقانون الدولي الإداري، متى ما لاقى هذا السلوك المتكرر شعوراً من المنظمة الدولية بالزامية في مواجهتها إزاء الموقف ذاته كلما عرض عليها، أما المصادر الاحتياطية فإنها تتمثل بمبادئ العدل والأنصاف التي تلجأ إليها المحاكم الدولية الإدارية عادة لفض منازعات معينة مرفوعة أمامها وبصورة خاصة تلك التي تحوي على تقدير قيمة التعويض الواجب دفعها للعاملين في المنظمات الدولية من جراء القرارات المجحفة الصادرة بحقهم.^(١)

المطلب الثاني

أنواع الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية الدولية

لما كان موضوع الدعاوى المرفوعة أمام المحاكم الدولية الإدارية تتمثل في الطعون التي يبديها الموظفون والمستخدمون الدوليون في القرارات الإدارية الصادرة من الجهاز الإداري في المنظمة الدولية التي يعملون فيها والتي تمس بحقوقهم المكتسبة بموجب العلاقة الوظيفية الناشئة عن قرارات التعيين أو عقود الاستخدام.

لذلك فإن المحاكم الدولية الإدارية تقضي عند النظر في المنازعات المرفوعة أمامها، إما بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه، أو إلزام الجهاز الإداري في المنظمة الدولية

(١) لمزيد من التفصيل عن مصادر القانون الدولي الإداري، انظر د. محمد خليل موسى،

مصدر سابق، ص ٣٤١-٣٤٤.

بتنفيذ التزامها تجاه الموظف الدولي، كما قد تقرر المحكمة المحاكم الدولية الإدارية دفع تعويض مناسب يدفع إلى الموظف أو المستخدم الدولي من جراء الضرر الذي لحق به من القرار الإداري الصادر من الإدارة في المنظمة الدولية.^(١)

وقد أشار النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لمنظمة الأمم المتحدة إلى أنواع القرارات التي يجب على المحكمة إصدارها، فإذا وجدت المحكمة أن الطلب يقوم على أساس قانوني متين وراسخ تقوم بإلغاء القرار المطعون فيه، أو التنفيذ العيني للالتزام الذي يتمسك به، وفي نفس الوقت ينبغي على المحكمة أن تحدد مقدار التعويض الواجب دفعه إلى مقدم الطلب نتيجة للضرر الذي لحق به.^(٢)

وقرر النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية، انه يجوز للمحكمة أن تأمر بإلغاء القرار المطعون فيه أو بتنفيذ الالتزام الذي حصل الإخلال به مع تقدير تعويض الضرر عند الاقتضاء في الحالتين.^(٣)

كما تصدر المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية نفس الأحكام المذكورة، حيث قد تلغي القرار الإداري المطعون فيه أو تلزم الجهاز الإداري بتنفيذ الالتزام الذي يتمسك به الطاعن، أما إذا لم يكن إلغاء القرار الإداري أو تنفيذ الالتزام ممكناً فعلى المحكمة أن تقرر تعويضاً مناسباً للطاعن لما لحق به من ضرر.^(٤)

(١) انظر د. ابراهيم محمد العناني، التنظيم الدولي، النظرية العامة، الامم المتحدة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٢ ص ٢٩٦.

(٢) انظر الفقرة ١ من المادة ٩ من النظام الاساسي للمحكمة الادارية لمنظمة الامم المتحدة.

(٣) انظر الفقرة ١ من المادة ١١ من النظام الاساسي للمحكمة الادارية لجامعة الدول العربية.

(٤) انظر المادة ٨ من النظام الاساسي للمحكمة الادارية لمنظمة العمل الدولية.

ويستنتج من الممارسات العملية ومن اجتهاد المحاكم الدولية الإدارية المختلفة أنها قامت بإلغاء قرارات إدارية أصدرتها الأجهزة الإدارية داخل المنظمات الدولية، وذلك في الحالات التي ينطوي فيه القرار على إخلال بالمساواة في القانون أو عندما تنطوي هذه القرارات على جزاءات مقنعة، كأن يقوم الجهاز الإداري في المنظمة بنقل موظف من وظيفة إلى أخرى جزاء له لا لمصلحة العمل داخل المنظمة، أو عند عدم التناسب بين الجزاء المفروض على الموظف وبين المخالفة المسندة إليه.^(١)

ونشير في هذا الصدد إلى بعض الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية، وإذ ألغت المحكمة قرارات طعن فيها أمامها، كما قررت المحكمة في حالات معينة منح تعويض للمدعي أمامها.

ففي الدعوى المرقمة (٦) لسنة (١٢) قضائية جلسة ١٩٧٧/١١/٣ أقام أحد الموظفين في الجامعة العربية دعوى ضد الأمين العام طالباً بإلغاء قرار الأمين العم بفصله وإزالة كل آثار القرار المطعون فيه، وبالفعل ألغت المحكمة القرار المذكور وطالبت الأمانة العامة بإزالة كافة الآثار التي لحقت بالمدعي كأثر للقرار الخاطئ في الفترة التي ظل فيها نافذاً ومن حقه في الترقيات والعلاوات.

وفي الدعوى المرقمة (١) لسنة (١٩٨٠) المقامة من السيد زهير عارف بدر ضد منظمة العمل العربية ١٩٨٠/٨/٧ طالباً فيه إلغاء قرار توقيفه عن العمل بموجب القرارات ٩١ و ٩٣ لعام ١٩٨٠ واستحقاقه للمرتبات والاستحقاقات المالية طيلة فترة توقف عن العمل، فضلاً عن الترقيات والعلاوات، وطلب منحة التعويضات المادية والأدبية عن الأضرار التي لحقت به من جراء تأخير قرار العودة إلى العمل عدة سنوات مما اعجزته

(١) انظر د. محمد خليل الموسى، مصدر سابق، ص ٢٣٨.

عن مواجهة متطلبات الحياة وأدى بزوجته إلى مقاضاته من اجل طلب الأنفاق والطلاق، وقد أصدرت المحكمة الإدارية للجامعة قرارها في ١٩٨١/٥/٢٧ الذي تضمن إلغاء قرار منظمة العمل العربية رقم ٩١ في ١٩٧٩/٥/٢٢ واعتبار تعيين المدعي قائماً منذ تعيينه الأول في ١٩٧٥/٨/٨ ومنحة ما يترتب على ذلك من آثار وفق المادة ٢٨ من نظام موظفي ومستخدمي مكتب العمل العربي، إلغاء قرار منظمة العمل العربية رقم ٩٣ في ١٩٨٠/٥/٢٢ والزام المنظمة بدفع تعويض بما يعادل ٧٠٪ من رواتبه وفوارق رواتبه وغيرها من المنح المرتبطة بالوظيفة.^(١)

أما عن النصاب المطلوب لاتخاذ الأحكام من قبل المحاكم الدولية الإدارية، فالملاحظ من خلال الاطلاع على الأنظمة الأساسية لهذه المحاكم أنها تتبع قاعدة الأغلبية لإصدار أحكامها في المنازعات المرفوعة أمامها.^(٢)

كما ألزمت الأنظمة الأساسية للمحاكم الدولية الإدارية حتى تكون الأحكام الصادرة عنها صحيحة ونافذة، ضرورة أن تقوم المحكمة بتسييب الأحكام الصادرة عنها.^(٣)

(١) يمكن الاطلاع على مزيد من القرارات الصادرة من المحكمة الادارية لجامعة الدول العربية على موقع الانترنت:

http://www.arablegalnetwork.com/AdminCourt/Judgments/subjectA/subjectA10/From10_69_To9_74_home.asp

(٢) انظر الفقرة ١ من المادة ١٠ من النظام الاساسي للمحكمة الادارية للامم المتحدة والفقرة ١ من المادة ٦ من النظام الاساسي للمحكمة الادارية لمنظمة العمل الدولية والفقرة ١ من المادة ١٣ من النظام الاساسي للمحكمة الادارية لجامعة الدول العربية.

(٣) انظر الفقرة ٣ من المادة ١٠ من النظام الاساسي للمحكمة الادارية للامم المتحدة والفقرة ٢ من المادة ٦ من النظام الاساسي للمحكمة الادارية لمنظمة العمل الدولية، والفقرة ١ من المادة ١٣ من النظام الاساسي للمحكمة الادارية لجامعة الدول العربية.

أما بخصوص القوة القانونية للأحكام الصادرة عن المحاكم الدولية الإدارية، فإن الأنظمة الأساسية لهذه المحاكم اعتبرت أن الأحكام الصادرة عنها نهائية وغير قابلة للمراجعة عن طريق الاستئناف.^(١)

ولكن رغم ذلك وفي حالات محددة يمكن أن تكون هناك مراجعة للأحكام الصادرة من المحاكم الدولية الإدارية، وإن كان اختلاف في أسلوب مراجعة هذه الأحكام والجهة المختصة بذلك.

فالمادة (١٢) من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية يجيز لمكتب العمل الدول أو الجهاز الإداري في منظمة العمل طلب رأي استشاري من محكمة العدل الدولية في حالة الطعن في الحكم الصادر من المحكمة الإدارية لسبب يعود إلى تجاوز المحكمة لاختصاصها أو وقوع خطأ جوهري في الحكم، ويكون الرأي الاستشاري الصادر عن محكمة العدل الدولية في الصدد نهائياً وملزماً.^(٢)

وكانت المادة (١/١١) من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لمنظمة الأمم المتحدة قد أشارت إلى مثل هذا الأجراء بطلب رأي استشاري من محكمة العدل الدولية بخصوص الأحكام الصادرة عن المحكمة، إلا أن التعديل الذي حصل على هذه المادة عام ١٩٩٨ أوجد أسلوباً آخر لمراجعة الأحكام، ويتمثل هذا الأسلوب بأنه يجوز للأمين العام أو المدعي تقديم طلب إلى المحكمة الإدارية لاجل إعادة النظر في الحكم وذلك على أساس

(١) انظر الفقرة ٢ من المادة ١٠ من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لمنظمة الأمم المتحدة والفقرة ١ من المادة ٦ من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية والفقرة ٢ من المادة ١١ من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية.

(٢) للمزيد انظر د. أحمد أبو الوفا، الوسيط في قانون المنظمات الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٥-١٩٨٦، ص ١٢٩.

اكتشاف بعض الحقائق أو الوقائع التي تكون ذات طبيعة تجعل منها عاملاً حاسماً في الدعوى والتي لم تكن معروفة لدى المحكمة عند اتخاذ الحكم وكذلك لدى الطرف الذي يطلب إعادة النظر، شريطة أن لا يكون هذا الجهل ناشئاً عن الإهمال، وينبغي تقديم الطلب خلال ٣٠ يوماً من تاريخ اكتشاف الواقعة وقبل مرور مدة سنة على إصدار الحكم.

وقد تبني النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية نفس أسلوب المحكمة الإدارية للأمم المتحدة لمراجعة أحكامها، حيث يجوز الطعن في أحكام المحكمة بطريق التماس إعادة النظر بسبب تكشف واقعة حاسمة في الدعوى كان يجهلها حتى صدور الحكم الطرف الذي يلتمس إعادة النظر على ألا يكون جهله ناشئاً عن إهمال منه ويجب أن يقدم الالتماس خلال ستين يوماً من تاريخ كشف الواقعة الجديدة، ولا يقبل الالتماس بعد سنة من تاريخ صدور الحكم.^(١)

وهذا يعني حتى يمكن تقديم طلب لإعادة النظر في الحكم أن تكون هناك وقائع قد تغير من الحكم الصادر من المحكمة، أما إذا كانت هذه الوقائع ليس لها أية قيمة أو سبق لمقدم الطلب تقديمها، فإن من حق المحكمة رفضها.

وقد رفضت المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية بالفعل طلب التماس رقم (٨٤/٤٢) لإعادة النظر في حكم المحكمة في الدعوى المرقمة (٨٣/٩) بحق إحدى موظفات جامعة الدول العربية، على أساس اكتشاف وقائع جديدة، إلا أن المحكمة رأت أن هذه الوقائع قديمة وسبق للمدعية تقديمها وليس لها اثر لتغيير الحكم الصادر من

(١) انظر المادة ١٢ من النظام الاساسي للمحكمة الادارية لجامعة الدول العربية.

المحكمة، وأصدرت حكمها في ١٩٨٦/٨/٤ بعدم قبول الالتماس لعدم توافر الشروط الموضوعية لقبوله.

الخاتمة :

في ختام هذا البحث الذي تناول موضوع القضاء الدولي الاداري في اطار المنظمات الدولية، فقد خلصت من خلاله الى بعض النتائج واقترحت بعض التوصيات.

أولاً: النتائج

١. ان للمحاكم الدولية الادارية اهمية كبيرة داخل المنظمات الدولية، ولاسيما انها تشكل ضمانات قضائية لفئة كبيرة من العاملين في هذه المنظمات الذين يمكنهم اللجوء اليها للطعن في القرارات المجحفة الصادرة بحقهم من الجهاز الاداري في المنظمات، وتأتي اهمية هذه المحاكم لعدم امكانية اخضاع العلاقة الوظيفية بين الموظف الدولي او المستخدم الدولي والمنظمة الدولية الى المحاكم الوطنية لان تبعية الموظف الدولي تكون للمنظمة الدولية من ناحية، ولتمتع المنظمات الدولية بالمزايا والحصانات الدولية تجاه هذه المحاكم من ناحية اخرى.
٢. ان وجود المحاكم الدولية الادارية كان معاصراً لقيام التنظيم الدولي حيث بدأ اولاً من عهد عصبة الامم، ثم اصبحت اليوم من السمات البارزة في المنظمات الدولية، إذ ان غلبة المنظمات الدولية لها قضاء اداري خاص بها، او اعلنت قبولها لاختصاص محاكم دولية ادارية معينة.
٣. تمتلك المحاكم الدولية الادارية على غرار المحاكم الدولية الاخرى نوعين من الاختصاص، الاختصاص الشخصي الذي يسري على الموظفين والمستخدمين العاملين

في المنظمة الدولية، والاختصاص الموضوعي الذي يسري قرارات التعيين وعقود العمل المبرمة بين المنظمة والعاملين فيها.

٤. رغم ان المحاكم الادارية داخل المنظمات الدولية هي محاكم دولية، إلا انها لاتطبق القواعد القانونية التي تشكل مصادر للقانون الدولي والمشار اليها في المادة(٣٨) من النظام الاساسي لمحكمة العدل الدولية لان النزاعات التي تنظر فيها ليست بين الدول بل بين الموظفين الدوليين والمنظمة الدولية، فالقانون واجب التطبيق من قبل هذه المحاكم الادارية هو القانون الدولي الاداري الذي له قواعد الخاصة التي يستمدتها من مصادر متنوعة، وهي المصادر الرسمية التي تشمل قرارات التعيين وعقود الاستخدام وموثيق المنظمات الدولية واللوائح الداخلية والمبادئ العامة للقانون والاعراف الدولية، والمصادر الاحتياطية التي تتمثل بمبادئ العدل والانصاف.

٥. تتشابه المحاكم الدولية الادارية من حيث الاجراءات الخاصة بإصدار الاحكام في المنازعات المرفوعة امامها من حيث النصاب المطلوب لاصدار الحكم ونهائية الاحكام وضرورة تسبيب الاحكام الصادرة عنها، ولكنها تختلف من حيث مراجعة الاحكام اذا كانت مبنية على خطأ او جهل في وقائع معينة، فالمحكمة الادارية لمنظمة العمل اعطت حق المراجعة لمحكمة العدل الدولية عن طريق رأي استشاري، اما المحكمة الادارية للامم المتحدة والمحكمة الادارية لجامعة الدول العربية، فإنهما هما اللتان يتولان مراجعة الاحكام الصادرة عنهما، متى ما كات هناك اكتشاف لادلة جديدة مجهولة من قبل المحكمة ومقدم طلب اعادة النظر، اذا قدمت خلال فترة معينة.

ثانياً: التوصيات

١. حتى نضمن ان تكون الاحكام الصادرة عن المحاكم الدولية الادارية دقيقة وعادلة، نوصي ان يكون هناك نص صريح في الانظمة الاساسية لهذه المحاكم يقضي بأن يكون اختيار قضاة هذه المحاكم من بين الاشخاص الذين يمتلكون خبرة في مجال القانون والقضاء الاداري في بلادهم، حتى ينسجم ذلك مع الاختصاص الممنوح لهذه المحاكم بالفصل في الدعاوى الادارية بين الموظف او المستخدم الدولي والمنظمة التي يعملون فيها، على غرار المحاكم الدولية الاخرى التي تطلب في قضاتها مؤهلات تتناسب مع اختصاصاتها كمحكمة العدل الدولية التي تشترط كفاءة في القانون الدولي، والمحكمة الدولية الجنائية الدائمة التي تشترط كفاءة في القانون الجنائي والقانون الدولي لحقوق الانسان والقانون الدولي الانساني.
٢. تأكيداً لاستقلالية المحكمة وحياديتها، نوصي بأن يترك كل ما يتعلق بمسائل التنظيم الداخلي لهذه المحاكم اليها وحدها، وبصورة خاصة اختيار السكرتير التنفيذي للمحكمة والكادر الاداري فيها، حيث لاحظنا على انظمة اساسية لمحاكم ادارية معينة كالمحكمة الادارية للامم المتحدة والمحكمة الادارية لجامعة الدول العربية انها تعطي صلاحية للامين العام للمنظمة بتزويد المحكمة بسكرتير تنفيذي وكادر اداري، ونعتقد ان هذه الصلاحية قد تشكل اخلالاً بحيادية المحكمة، ولاسيما ان الامين العام هو طرف اساسي في المنازعات المرفوعة امام هذه المحاكم باعتباره رئيس الجهاز الاداري في المنظمة الدولية.

مراجع البحث :

أولاً: المصادر العربية

أ- الكتب

١. د. إبراهيم احمد شلبي، التنظيم الدولي، النظرية العامة والامم المتحدة، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٦.
٢. د. إبراهيم محمد العناني، التنظيم الدولي، النظرية العامة-الامم المتحدة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٢.
٣. د. احمد ابو الوفا، الوسيط في قانون المنظمات الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٥-١٩٨٦.
٤. د. جمال طه ندا، الموظف الدولي، دراسة مقارنة في القانون الدولي الاداري، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٨٦.
٥. د. حسن العطار، المنظمات الدولية، مطبعة شفيق، بغداد، الطبعة الاولى، ١٩٧٠.
٦. د. فخري رشيد المهنا ود. صلاح ياسين الحديثي، المنظمات الدولية، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، (د.ت).
٧. د. محمد طلعت الغنيمي، الغنيمي الوجيز في التنظيم الدولي، منشأة المعارف بالاسكندرية، الطبعة الثالثة، ١٩٧٧.
٨. د. محمد سامي عبد الحميد، قانون المنظمات الدولية، مؤسسة الثقافة الجامعية، الاسكندرية، ١٩٨٢.
٩. د. محمد خليل موسى، الوظيفة القضائية للمنظمات الدولية، الهيئات المعنية بتسوية نزاعات حقوق الانسان والبيئة والتجارة الدولية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الاولى، ٢٠٠٣.

ب- المواثيق الدولية

١. النظام الاساسي للمحكمة الادارية لجامعة الدول العربية، منشور على شبكة الانترنت

على الموقع الاتي:

http://www.arablegalnetwork.com/AdminCourt/Judgments/subjectA/subjectA10/From10_69_To9_74_home.asp

٢. النظام الاساسي لمحكمة العدل الدولية.

٣. النظام الاساسي للمحكمة الدولية الجنائية الدائمة.

ج- الانظمة الداخلية

١. النظام الداخلي للمحكمة الادارية لجامعة الدول العربية، منشور على شبكة الانترنت

على الموقع الاتي

http://www.arablegalnetwork.com/AdminCourt/Judgments/subjectA/subjectA10/From10_69_To9_74_home.asp

ح- القرارات

١. قرار المحكمة الادارية لجامعة الدول العربية رقم (٦) لسنة (١٢) قضائية جلسة

١٩٧٧/١١/٣.

٢. قرار المحكمة الادارية لجامعة الدول العربية في الدعوى المرقمة (١) لسنة (١٩٨٠).

٣. قرار المحكمة الادارية لجامعة الدول العربية الدعوى المرقمة (٨٣/٩).

ثانياً: المصادر الاجنبية

A: STUDIES

1.C.F.Amersinghe,and what about international civil servants? Un. CHRONICLE.02517329,1998,VOL35,ISSU 4. HTTP:// WEB8.EPNET.COM

B.DOCUMENTS

1.united nations administrative tribunal,statute and rules,1998

<http://www.un.org>

2. STATUTE AND RULES OF THE ADMINISTRATIVE tribunal of international orgnazation of labour1998, [http:// www-ilo-mirror. Comell.edu/public/english/stateng/htm#statute](http://www-ilo-mirror.Comell.edu/public/english/stateng/htm#statute) of the Administrative Tribunal .