

دور المحاكم الإدارية الدولية في تعزيز ضمانات الموظف الدولي تجاه القرار الإداري

القاضي / فائز أبو عجيب
كلية الحقوق - جامعة دمشق
الجمهورية العربية السورية

ملخص:

يعد اللجوء إلى المحاكم الإدارية الدولية أحد الضمانات الممنوحة للموظف الدولي في مواجهة القرار الإداري، بل أهم هذه الضمانات، فالقضاء الإداري الدولي لم يتوقف أثناء بحثه عن الحلول القانونية عند حدود النصوص القانونية بما يشوبها من أوجه قصور، بل اتخذ موقفاً إيجابياً مشهوداً له مستخدماً أساليب قانونية من تفسير موسع وقياس وإعمال لفلسفة التشريع، فراضاً بذلك رقابته التي امتدت لتشمل السلطة التقديرية للإدارة.

يهدف هذا البحث لإبراز دور المحاكم الإدارية الدولية الخلاق الهادف لتعزيز ضمانات الموظف الدولي تجاه القرار الإداري الدولي من خلال الأحكام القضائية التي أصدرتها والمبادئ القانونية التي أقرتها.

مقدمة:

قد يواجه الموظف الدولي أثناء إشغاله لوظيفته الدولية قراراً إدارياً صادراً عن الجهاز أو الجهة المختصة في المنظمة، بشكل يمس مركزاً قانونياً له أو ينتهك حقاً من حقوقه التي كفلها النظام الأساسي للموظفين الذي يخضع له، أو العقد الموقع بينه وبين المنظمة، فلا يجد أمامه إلا اللجوء لإحدى الضمانات الممنوحة له، وآخر هذه الضمانات اللجوء إلى القضاء الإداري الدولي المختص، لكن النصوص الدولية الناظمة للوظيفة الدولية - كما أي نص قانوني - لا تعد جامعة بما قد تحويه من ثغرات قانونية، أو لقصورها في مواجهة بعض الحالات التي قد تعرض على القضاء، فتجد المحكمة نفسها مضطرة للعب دور خلاق لإيجاد حل قانوني للنزاع المطروح أمامها، هذا الدور الخلاق هو ما سيعمل هذا البحث على تتبع تطوره وعرض المبادئ التي أقرها، وذلك بالاستشهاد بالأحكام القضائية التي أصدرتها المحاكم الإدارية الدولية ذات الصلة وتحليلها تحليلاً نقدياً مقارناً.

لن تعمل هذه الدراسة إلا على بيان دور القضاء الإداري الدولي في تعزيز

ضمانات الموظف الدولي تجاه القرار الإداري دون شرح المهام العادية للمحاكم الإدارية الدولية والصلاحيات القانونية الاعتيادية لهذه المحاكم^(١).

ستتوزع هذه الدراسة على مطلب تمهيدي يمهد لضمانات الموظف الدولي بشكل عام - وللتمهيد ضرورة أملتتها طبيعة الدراسة -، وذلك إضافة لثلاثة مطالب، يتحدث أولها عن دور المحاكم الإدارية الدولية في تحديد الطبيعة القانونية للوظيفة الدولية. وسيبحث المطلب الثاني في المبادئ العامة التي طورته وأقرتها المحاكم الإدارية الدولية في مسألة اختصاصها، أما المطلب الثالث فسيبين دور هذه المحاكم في الرقابة على القرار الإداري.

مطلب تمهيدي

ضمانات الموظف الدولي تجاه القرار الإداري

تشكل القواعد النازمة للوظيفة الدولية بشكل عام في الوقت الحالي شقاً أساسياً من ما يسمى القانون الدولي الإداري، والذي يضم إضافة لها القواعد النازمة لما يسمى بالقضاء الإداري الدولي إضافة لكل ما من شأنه أن يمس اختصاص الإدارة الدولية (إدارة المنظمات الدولية) وعملها، أما القانون الدولي الإداري -International-administrative law- فهو فرع متميز من فروع قانون التنظيم الدولي ويختلف عن القانون الإداري العالمي^(٢) -Global administrative law- سواء من حيث النطاق الموضوعي أو الشخصي رغم بعض التقاطعات.

بعض قواعد القانون الدولي الإداري قديمة قدم المنظمات الدولية، لا بل التنظيم الدولي عموماً (مثل قواعد تعيين موظفي سكرتارية المنظمات أو المؤتمرات)، وتزايد بحث هذه القواعد بشكل مستقل وأصيل في مؤلفات فقهاء القانون الدولي بالترافق مع ازدياد أهمية واختصاصات الإدارات الدولية (إدارات المنظمات الدولية) وتشعب هذه

(١) فالمحاكم الإدارية الدولية مخولة بموجب نصوصها التنظيمية الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه أو الأمر بتنفيذ الالتزام الذي غفلت الإدارة عن القيام به، وقد يكون الإلغاء كلياً شاملاً للقرار برمته، أو جزئياً وقاصراً على شق معين من القرار، وكذلك الأمر بالتنفيذ، فقد يشمل الالتزام بأكمله، أو يقتصر على جزء منه، كل هذا بالإضافة لإمكانية الحكم بالتعويض في حال توافر الموجب القانوني.

(٢) راجع في هذا السياق: Global Governance and Global Administrative Law in the International Legal Order, Nico Krisch and Benedict Kingsbury, The European journal of international law, vol.17, no.1, 2006, P2.

الاختصاصات، إضافة للتطورات الحاصلة في مضممار عمل هذه الإدارات وتزايد أعبائها الذي أدى ولا شك إلى زيادة عددية هائلة في فئة الموظفين الدوليين الذين باتوا يشكلون فئة متميزة لا بد من إحاطتها بشبكة من القواعد لتنظم مركزهم الوظيفي.

يخضع الموظف الدولي لعلاقة تبعية إدارية مع رؤسائه الإداريين في العمل تحددها المواثيق والنصوص النازمة للوظيفة الدولية، وقد يكون الموظف الدولي - نتيجة لهذه العلاقة أو نتيجة لمركزه كموظف دولي بشكل عام - محلاً لقرار إداري صادر عن صاحب الصفة والاختصاص وفقاً لميثاق المنظمة، سواء أكان جهازاً من أجهزتها أو موظفاً فيها كأمينها العام مثلاً أو مدير أحد المكاتب الإقليمية وذلك حسب الحال، وعلى سبيل المثال يمتلك الأمين العام صلاحيات تقديرية واسعة في تعيين وإقالة وترقية موظفي الأمانة العامة والأجهزة الرئيسية الأخرى.

وكما هو الحال وفقاً للمبادئ العامة في القانون الإداري، أمكن أن يشوب هذا القرار الإداري أحد العيوب التي تؤثر في صحته، شأنه في ذلك شأن أي قرار إداري وطني كأن يكون القرار موسوماً بمخالفة القانون أو اللائحة، أو أن يكون معيباً بالانحراف بالسلطة وغير ذلك من العيوب، فلا يجد الموظف الدولي عندها دفاعاً عن حقوقه التي يدعيها سوى اللجوء إلى إحدى الضمانات الممنوحة له، "فالمنظمات الدولية تكفل عادة لموظفيها الحماية القانونية في علاقتهم بها"^(٣)، وهذه الحماية ضرورية للمنظمة أيضاً، فالوظيفة الدولية ليست مجرد حقوق وواجبات، بل تعني أيضاً تمكين الموظفين من قيامهم بوظيفتهم على الوجه الأكمل في جو من الثقة والاستقلال^(٤)، الأمر الذي سينعكس إيجاباً على المنظمة ككل.

هذه الضمانات مقررّة في نصوص ولوائح دولية، وفي الحقيقة فهي كما كل قواعد القانون الدولي الإداري تدين بجذورها لمبادئ القانون الإداري الفرع الأصل المستقل لدى الدول الفرانكفونية التي تأخذ بنظام التمييز بين القانون العام والخاص، رغم بروز الطبيعة التعاقدية للوظيفة الدولية.

يمكن أن تقسم الضمانات إلى ضمانات غير قضائية - أو ما قبل القضائية - وأخرى قضائية.

(٣) د. محمد المجنوب، التنظيم الدولي، الطبعة الثامنة ٢٠٠٦، منشورات الحلبي الحقوقية، ص ١٠٢.

(٤) هبة جمال ناصر عبد الله علي، المركز القانوني للموظف الدولي، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١١، ص ١١٣.

أولى الضمانات غير القضائية هي التظلم الإداري، الآلية التي اقتضتها طبيعة العمل الإداري حيث يطلب من خلالها الموظف الدولي التراجع عن قرار إداري أو تعديله وذلك وفق شروط، بطلب يوجه لمصدر القرار أو لجهة إدارية تعلوه في السلم الإداري، وللتظلم آثار غاية في الأهمية فقد يكون شرطاً لقبول الدعوى الإدارية أمام المحاكم الإدارية الدولية وبالتالي ممارسة الرقابة القضائية على القرار الإداري، كما قد يكون للتظلم أثر موقف أو معلق لاختصاص المحكمة الإدارية في فترة دراسته، أو أثر ملغٍ لاختصاصها في حال قبول التظلم وإلغاء القرار أو سحبه أو تعديله حسب الحال.

ثاني الضمانات غير القضائية هي ما يسمى بمجالس التسوية، وتختص هذه المجالس بمحاولة إيجاد حلول توفيقية بين الإدارة والموظف الدولي، ومثالها الأهم وربما الوحيد ما تم النص عليه في النظام الجديد لإقامة العدل في الأمم المتحدة والذي استُحدث في العام ٢٠٠٩، وللتسوية في إجراءاتها وآثارها أهمية لا تقل عن أهمية التظلم الإداري.

أما الضمانات القضائية فهي المتمثلة باللجوء للمحاكم الإدارية الدولية بما يشمله ذلك من ضمانات فرعية كإعادة المحاكمة مثلاً، ولما كان من المستحيل على الموظف الدولي أن يلجأ إلى المحاكم الوطنية لبلد المقر أو لأي بلد آخر نظراً لما تتمتع به المنظمات الدولية من حصانات قضائية في مواجهة هذه المحاكم^(٥)، فقد اتجهت بعض المنظمات الدولية إلى إنشاء محاكم إدارية داخل إطارها تختص بالنظر فيما قد يضطر موظفو المنظمة إلى رفعه من دعاوى إلغاء أو تعويض استناداً لأحكام نظامها القانوني. ويشبه كثير من الفقهاء الفرنسيين اختصاصات هذه المحاكم باختصاصات مجلس الدولة الفرنسي^(٦)، مع الأخذ بعين الاعتبار اختلاف تشكيل المحاكم الإدارية الدولية وطبقاتها وأصول الطعن بأحكامها عن الأصول التي يقوم عليها القضاء الإداري الفرنسي، "ويمكن القول في هذا الصدد أن الأسلوب والاتجاه المتقدم الذي يسعى نحو إقامة قضاء إداري دولي خاص بالمنظمات الدولية لم ينشأ طفرة، وإنما جاء وليد عدة محاولات شهدها عصر التنظيم الدولي، نادت بوجود إنشاء هذا القضاء

(٥) د. عائشة راتب ود. صلاح الدين عامر، التنظيم الدولي، طبعة عام ١٩٧٨، دار النهضة العربية، ص ١١٠.

(٦) د. محمد عزيز شكري ود. ماجد الحموي، الوسيط في المنظمات الدولية، الطبعة السابعة، منشورات جامعة دمشق ٢٠١٠-٢٠١١، ص ٩٣.

المتخصص ضماناً لاستقرار الموظفين الدوليين وتحقيقاً لصالح المنظمات الدولية في ذات الوقت^(٧)، ويمكن تقسيم هذه المحاكم إلى محاكم إدارية إقليمية كالمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية^(٨)، ومحاكم إدارية متخصصة بالمنظمة أو الوكالة المتخصصة التي أنشأتها، كالمحكمة الإدارية لصندوق النقد الدولي، أما المحاكم الأكثر أهمية فهي المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية^(٩) - والتي اتسع اختصاصها القضائي ليشمل نحو ٤٤ منظمة ووكالة ومكتباً دولياً -، والمحكمتين اللتين أحدثتهما نظام إقامة العدل في الأمم المتحدة القائم على مبدأ التقاضي على درجتين، وهو النظام الذي حل مكان المحكمة الإدارية للأمم المتحدة^(١٠) الملغاة عام ٢٠٠٩ والتي لم تفلح محاولات إصلاحها وكان آخر هذه المحاولات مشروع الموامة بينها وبين المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية التي أثبتت نجاحها على عدة مستويات (متوسط زمن الفصل في الدعاوى - الإجراءات - المصروفات - ...) وذلك في العام ٢٠٠٤^(١١).

ولم تنص معظم دساتير المنظمات الدولية على إنشاء محكمة إدارية دولية أو تقرير الاختصاص لمحكمة إدارية دولية قائمة في نظر النزاعات التي تنشأ بينها وبين موظفيها، بل غالباً ما يتم ذلك بقرار لاحق من أحد أجهزة المنظمة - في حالة إنشاء محكمة إدارية-، أو بتصريح يعترف باختصاص محكمة إدارية قائمة يقدم إليها من قبل مدير المنظمة أو الجهاز المختص فيها وذلك وفقاً لدستور المنظمة أو تبعاً لنظام

(٧) د. جمال طه نداء، الموظف الدولي دراسة مقارنة في القانون الدولي الإداري، الهيئة المصرية العامة للكتاب ١٩٨٦، ص ٢٦٩.

(٨) النظام الأساسي للمحكمة صدر بموجب قرار مجلس الجامعة رقم ١٩٨٠ بتاريخ ٣١/٣/١٩٦٤، أما نظامها الداخلي فقد صدر في ١٦/٤/٢٠٠١ وفق آخر تعديل وافقت عليه هيئة المحكمة بتاريخ ٢٥/١١/١٩٩٧ أثناء دور انعقادها العادي الثاني والثلاثين لسنة ١٩٩٧.

(٩) تم إقرار نظامها الأساسي عام ١٩٤٦ وعدل عدة مرات كان آخرها في العام ٢٠٠٨، وأقرت المحكمة نظام إجراءاتها في العام ١٩٩٣ وعدل في العام ٢٠١١. ومن الواجب ذكره أن هذه المحكمة قامت مكان المحكمة الإدارية الخاصة بعصبة الأمم التي بدأ نظامها المؤقت في العام ١٩٢٧ وتحول لنظام دائم في العام ١٩٣١.

(١٠) أنشأت في العام ١٩٤٩.

(١١) راجع التقرير الصادر عن الأمم المتحدة JIU/REP/2004/3، بعنوان الموامة بين النظامين الأساسيين للمحكمة الإدارية للأمم المتحدة والمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، وحدة التفتيش المشتركة جنيف ٢٠٠٤.

الموظفين الأساسي فيها، واتباع الشروط التي ينص عليها النظام الأساسي للمحكمة المراد الاعتراف باختصاصها^(١٢)، وفي تسويق ذلك اعتبرت محكمة العدل الدولية أنه وإن لم يتضمن الميثاق أحكاماً صريحة - تخول المنظمة إنشاء محكمة إدارية-، فإنه يستدل من الميثاق نفسه أن هذه السلطة ممنوحة ضمناً بحكم الضرورة، بل إن هذه السلطة ضرورية لكفالة عمل الأمانة العامة بكفاءة^(١٣)، كما يمكن القول أن اعتبارات تحقيق العدالة وعدم إنكارها بمواجهة الموظف الدولي تلزم المنظمات الدولية -صاحبة الحصانة تجاه القوانين والاختصاص القضائي الداخلي -، بأن تقيم هيئات قضائية تحمي الموظف -الطرف الضعيف في العلاقة -، وهي الاعتبارات التي شددت عليها متطلبات القانون الدولي لحقوق الإنسان^(١٤).

وكان للموقف الإيجابي الذي اتخذته محكمة العدل الدولية في الرأي الاستشاري الذي تبنته حول إلزامية قرارات المحكمة الإدارية للأمم المتحدة^(١٥) دور كبير في

(١٢) راجع المادة ٢/٥ من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية التي جاء فيها أن المحكمة تختص في المنازعات ونظر التظلمات وشروط التعيين وبنود نظام موظفي "أي منظمة دولية تنطبق عليها الشروط الواردة في الملحق وتكون قد خاطبت المدير العام - لمنظمة العمل الدولية - بإعلان يعترف، وتبعاً لدستور المنظمة أو أنظمتها الإدارية الداخلية، باختصاص المحكمة ..."، بينما جاء في الشروط الواردة في الملحق أن المنظمة الراغبة بإعلان اختصاص المحكمة يجب أن تكون: "أ- ذات طابع دولي بشكل واضح تبعاً للعضوية فيها وتركيبها ونطاق نشاطها. ب- أن لا تكون ملزمة بتطبيق أي قانون وطني في علاقاتها بموظفيها، ويجب أن تتمتع بالحصانة من الإجراءات القانونية كما يكون مثبتاً في اتفاقية المقر المعقودة مع الدولة المضيفة. ج- يجب أن يكون لها وظائف ذات طبيعة دائمة على المستوى الدولي، وأن تمنح ضمانات كافية ... للتقيد بقرارات المحكمة".

(١٣) Effect of awards of compensation made by the U.N Administrative Tribunal, Advisory Opinion of July 13th, 1954 I.C.J. Reports, 1954 P. 56.

(١٤) August Reinisch, The Immunity of International Organizations and the Jurisdiction of their Administrative Tribunals, in: "Chinese Journal of International Law", (2008), Vol. 7 No. 2, p 289-290.

(١٥) جاء في نص الرأي الاستشاري الصادر في ١٣ تموز ١٩٥٤:

"This examination of the relevant provisions of the Statute shows that the Tribunal is established, not as an advisory organ or a mere subordinate committee of the General Assembly, but as an independent and truly judicial body pronouncing final judgments without appeal within the limited field of its functions. According to a well-established and generally recognized principle of law, a judgment rendered by such a judicial body is res judicata and has = binding force between the parties to the dispute ... [T]he parties to this dispute

تفعيل القضاء الإداري الدولي كضمانة حقيقية للموظف الدولي حيث " أكدت أن الأمم المتحدة لا تستطيع رفض تنفيذ حكم المحكمة الإدارية للأمم المتحدة تحت أي ذريعة^(١٦) ".

إن اختصاص هذه المحاكم وما تحكم به من إلغاء وتعديل للقرار أو مجرد التعويض عنه كان محل تطور مستمر، وذلك نتيجة الموقف الإيجابي الذي اتخذته المحاكم والذي انعكس دوراً بناءً في زيادة ضمانات الموظف الدولي من خلال عدم الوقوف على المعنى الحرفي للنصوص وإعمال فلسفة التشريع عبر التفسير الموسع والقياس، فالمبدأ يوجب على أي هيئة قضائية دولية أن تلتزم حدود اختصاصها المرسومة في نظامها الأساسي، تلك الحدود التي وضعتها الدول الأعضاء في المنظمة التي انبثقت الهيئة القضائية عنها، لتعبر عن المجال والصلاحيات التي ارتضت أن تمنحها لهذه الهيئة القضائية، وبناءً عليه التزمت، والمحاكم الإدارية الدولية ملزمة كأي هيئة قضائية دولية بحدود نظامها الأساسي^(١٧)، فهي " تختص عادة بالنظر في الادعاءات المتعلقة بخرق عقود العمل أو شروط تعيين الموظفين في المنظمات

= before the Tribunal are the staff member concerned and the United Nations Organization represented by the Secretary General, and these parties will become bound by the judgment of the Tribunal. This judgment is, according to Article 10 of the Tribunal's Statute, final and without appeal. The Statute has provided for no kind of review. As this final judgment has binding force on the United Nations Organization as the juridical person responsible for the proper observance of the contract of service, that Organization becomes legally bound to carry out the judgment and to pay the compensation awarded to the staff member. It follows that the General Assembly, as an organ of the United Nations, must likewise be bound by the judgment.

C. F. Amerasinghe, Principles of the institutional law of international organizations, Second Revised Edition, Cambridge University Press 2005, p500. (١٦)

راجع المادة (٢) من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، المادة (٢) من النظام الأساسي لمحكمة الأمم المتحدة للمنازعات، والمادة (٢) من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية والتي تنص -على سبيل المثال-: " تختص المحكمة بالنظر والفصل في: ١- المنازعات المتعلقة بأحكام لائحة شؤون موظفي جامعة الدول العربية وعقود العمل بها. ٢- المنازعات المتعلقة بأحكام أنظمة الهيئات التي تقوم على توفير الخدمات الاجتماعية لموظفي جامعة الدول العربية كصندوق الانخار وصندوق العلاج الطبي. ٣- الطعون في القرارات التأديبية. ٤- فيما عدا ذلك من القرارات الإدارية المتعلقة بشؤون الموظفين والمستخدمين، باستثناء قرارات مجلس الجامعة بشأن الأمين العام والأمناء المساعدين ".

الدولية^(١٨)، "وتبعاً للشروط المعتادة لن تكون المحكمة الإدارية الدولية متاحة على سبيل المثال لدعوى مقامة من المنظمة ضد الموظفين الدوليين، أو لنزاع بين الموظفين أنفسهم، أو نزاعات كيانات شديدة الارتباط بالمنظمة - كاتحادات الموظفين أو جمعيات الموظفين- مع موظفي المنظمة، أو لنزاعات الأجهزة التمثيلية للموظفين مثل جمعيات الموظفين أو اتحاداتهم مع المنظمة فالاختصاص القضائي محدود بشكل واضح، وهناك عدد من النزاعات - ذات طبيعة عمالية أو غير عمالية - والتي ربما لا تخضع للمحاكم الوطنية بسبب حصانة أحد الطرفين أو كليهما من اختصاصها القضائي وتبقى غير خاضعة للمحاكم الإدارية الدولية^(١٩)". أي إن مسألة الاختصاص ليست بالبساطة التي توحى بها، فغالباً ما تظهر أثناء العمل ثغرات اعترت النظام الأساسي دالة على عجزه أمام حالة معروضة، وربما كان السبب سكوت النص أو غموضه أو ربما مجرد إمكانية تأويله وغيرها من الأسباب، وهنا ترى هيئة المحكمة نفسها أمام خيارين إما أن تلتزم موقفاً سلبياً من النزاع المعروض مجافيةً بالتالي منظورها عن العدالة التي توحى به المبادئ القانونية العامة، أو أن تتبنى موقفاً جريئاً خلافاً بإيجاد الحلول مسترشدة بذلك روح العدالة وفلسفة القانون، ومن هنا ظهر التمييز بين "الاختصاص القضائي المفروض والاختصاص القضائي بالممارسة المستمرة^(٢٠)"، ويستطيع المراقب أن يلحظ الاتجاه العام للمحاكم الدولية لتوسيع اختصاصاتها بشكل تدريجي تفرضه نظرة الدول الحذرة تجاه القضاء الدولي عموماً، بالطبع فإن هذا التوسع يضيق كثيراً في ممارسة المحاكم التي تمثل أمامها الدول فقط كأطراف في دعوى - كمحكمة العدل الدولية -، وبشكل أقل على محاكم تفرض التزامات مباشرة على الدول كالمحاكم الدولية لحقوق الإنسان، لكن الدول لن تعارض اتجاهاً ليبرالياً لمحكمة إدارية دولية لا تفرض عليها التزامات مباشرة-، وإن كانت الدول الأعضاء ستتحمل الالتزامات التي ترتبها المحكمة على المنظمة كالتعويض تطبيقاً لمسؤولية الدول عن أعمال المنظمات الدولية-، وهو ما أعطى المحاكم الإدارية الدولية حرية ومجالاً في توسيع نطاق اختصاصها، الأمر الذي انعكس تحسناً لموقع

(١٨) August Reinisch and Christina Knabner, From the United Nation Administrative Tribunal to the United nation Appeals Tribunal - Reform of the Administration of Justice System within the United nations, Max Planck UNYB, vol 12, 2008, P 466.

(١٩) C. F. Amerasinghe, op. cit., Pp. 497-498.

(٢٠) Chittharanjan F. Amerasinghe, Jurisdiction of Specific International Tribunals, MartinusNijhoff publishers, 2009, p 300.

الموظف الدولي من خلال زيادة ضماناته في مواجهة إدارة المنظمة التي يعمل لديها، ولا يمكن الانتقاص من أهمية إتاحة النصوص الأساسية للمحاكم إمكانية البت باختصاصها، ولو بدت هذه الصلاحية اعتيادية فقد كان من المستحيل دونها أن تلعب المحاكم الإدارية الدولية الدور المهم الذي لعبته.

ومن الجدير بالذكر أن النظامين الأساسيين للمحكمة الإدارية للأمم المتحدة - الملغاة -، والمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية - وخلافاً للمحاكم الإدارية الدولية الأخرى -^(٢١)، قد سمحا بطريق استثنائي للطعن بأحكام المحكمتين، من خلال طلب رأي استشاري ملزم من محكمة العدل الدولية^(٢٢)، وذلك فقط في حالة خروج المحكمة عن اختصاصها أو وقوعها في خطأ في الإجراءات، وأرست محكمة العدل الدولية - في كل آرائها الاستشارية الست ذات الصلة - المبدأ القائل إن دورها في دعاوى المراجعة ليس إعادة المحاكمة ومحاولة إحلال رأيها في جوهر القضية محل رأي المحكمة الإدارية، أو البحث في الموضوع، إنما فقط البحث في مدى تقيد المحكمة الإدارية باختصاصها وبالإجراءات الأصولية. وتسمية طريق الطعن بـ "الاستثنائي" تسمية دقيقة، فلم يتم اللجوء إليه حتى بداية العام ٢٠١٥ سوى مرتين بالنسبة لأحكام المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية^(٢٣)، وأربع مرات بالنسبة للمحكمة الإدارية للأمم المتحدة^(٢٤)، وانتهت محكمة العدل الدولية في آرائها الاستشارية الست جميعها إلى تقرير صحة جميع الأحكام محل الفحص. أما بالنسبة للنظام المستحدث للأمم

(٢١) انظر: August Reinisch and Christina Knaber, op. cit., p. 451.

(٢٢) انظر: المادة (١٢) من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية والمادة (١١) من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية للأمم المتحدة.

(٢٣) انظر: الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية في أحكام المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية بشأن الشكاوى الموجهة ضد اليونيسكو - والصادر في ٢٣ تشرين الأول ١٩٥٦ -، الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية - الصادر في ١ شباط ٢٠١٢ - في طلب مراجعة حكم المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية رقم (٢٨٧٦).

(٢٤) انظر: الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية في آثار الأحكام بالتعويض الصادرة عن المحكمة الإدارية للأمم المتحدة والصادر في ١٣ تموز ١٩٥٤، الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية - الصادر في ١٢ تموز ١٩٧٣ - في طلب مراجعة حكم المحكمة الإدارية للأمم المتحدة رقم (١٥٨)، الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية - الصادر في ٢٠ تموز ١٩٨٢ - في طلب مراجعة حكم المحكمة الإدارية للأمم المتحدة رقم (٢٧٣)، الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية - الصادر في ٢٧ أيار ١٩٨٧ - في طلب مراجعة حكم المحكمة الإدارية للأمم المتحدة رقم (٣٣٣).

المتحدة لحل المنازعات فهو يقوم على درجتين، وحكم محكمة الاستئناف غير قابل لأي طريق من طرق الطعن.

المطلب الأول

دور المحاكم الإدارية الدولية في تحديد الطبيعة القانونية للوظيفة الدولية

لم تكن مسألة تحديد نوع العلاقة القانونية التي تربط الموظف الدولي بالمنظمة الدولية التي يعمل فيها مجالاً للنقاش أو الخلاف في وقت كان فيه دور السكرتارية في المنظمات الدولية لا يتجاوز ممارسة مهمات روتينية جرى العرف على إسنادها إلى إحدى الدول الأعضاء أو إلى دولة المقر، وكان الموظفون الدوليون يعدون من حيث المبدأ موظفين مدنيين يخضعون لقوانين دولة المقر التي تستضيف المنظمة الدولية^(٢٥)، وأدى التزايد المستمر لأعداد الموظفين وظهورهم كقوة مستقلة ومن ثم استقلال القواعد النازمة لعملهم لبروز التساؤل حول الطبيعة القانونية للوظيفة الدولية، أي للعلاقة التي تربط الموظف الدولي بالمنظمة الدولية، وكان في ذلك رؤيتان، تقول الأولى بأن العلاقة تعاقدية فما يحكمها هو العقد المبرم بين الموظف والمنظمة، وتقول الثانية بأن العلاقة تنظيمية فالعقد يقتصر دوره على إثبات علاقة العمل ومن ثم يخضع الموظف الدولي لأحكام النظام الأساسي للوظيفة الذي وضعته أجهزة المنظمة والقرارات الإدارية التي تنظم عمل هذه المنظمة، وبين هذين الرأيين يظهر رأي ثالث يتبنى فكرة أن العلاقة علاقة تعاقدية وتنظيمية بأن معاً، هذا الاختلاف الفقهي مبرر، فالقاء نظرة على النظم القانونية التي تحكم الوظيفة العامة في الدول تكفي لتبريره، ومن المعلوم أن النظم موزعة على مدرستين، المدرسة الأنغلوسكسونية التي تأخذ بالطبيعة التعاقدية، والمدرسة فرانكفونية التي تأخذ بالطبيعة التنظيمية أو ما يدعى بنظام السلك الوظيفي، فكان من الطبيعي أن ينعكس هذا التباين على آراء الفقه وأحكام المحاكم، "ولا بد من التأكيد على أن الأساس القانوني الذي تستند إليه العلاقة بين الموظف الدولي والمنظمة سيكون له أثر كبير في العديد من أوضاع الموظفين لاسيما فيما يتعلق بحقوقهم وواجباتهم وحتى في مدى الحماية المقررة لهم، والنتائج القانونية التي تنشأ عن هذه العلاقة ستكون متوقفة على التأصيل القانوني لنوع هذه

(٢٥) غسان شاكر محسن أبو طيخ، تعويض الموظف الدولي عن الضرر الناشئ عن خطأ المنظمة الدولية، منشورات الحلبي الحقوقية عام ٢٠١١، ص ٤٩.

العلاقة^(٢٦)، فالتكييف القانوني التعاقدي "سيجعل الموظف الدولي بعيداً عن المفاجآت التي قد تطرأ على علاقته بالمنظمة بعد دخوله في الخدمة، ولكن يؤخذ عليه أنه يؤدي إلى تقييد المنظمة بشروط العقد ولو ألحق ذلك الضرر بها، كما يؤخذ عليه عجزه عن تفسير مسألة الموظف الدولي في حالات معينة عن أعماله، ليس فقط أمام المنظمة وهي الطرف الثاني في العقد بل أيضاً في مواجهة المتعاملين معها مع أنهم ليسوا طرفاً في العقد^(٢٧)"، أما التكييف القانوني التنظيمي سيجعل من أنظمة ولوائح المنظمة الأصل فيما يتعلق بأي نزاع بين الموظف والمنظمة، وسيكون العقد بالتالي خاضعاً لهذا الأصل، وهو ما سيضعف من ضمانات الموظف الدولي، لأن عمله - وكما سألين- لا يتصف بالديمومة.

كان من الطبيعي أن يتعرض القضاء الإداري الدولي لمسألة التكييف القانوني للوظيفة الدولية من خلال القضايا المعروضة عليه فهي تشكل مسألة أولية لا بد من البت فيها قبل نظر الكثير من النزاعات، وانتهى جانب من الفقه إلى أن قضاء المحاكم الإدارية الدولية قد استقر على التكييف التنظيمي "اللائحي" للعلاقة، وأرى أن هذا الرأي لا يمكن الأخذ فيه على إطلاقه ولا بد من التفصيل^(٢٨). فنرى في قضية رفعت أمام المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية تأكيد المحكمة على أن "علاقة الموظف بجامعة الدول العربية هي علاقة تنظيمية لا تعاقدية كما هو عليه اجتهاد هذه المحكمة، فتسري على الموظفين الأحكام التشريعية الخاصة بالجامعة بمفعول فوري ما دام لا يوجد نص خاص يقضي بتطبيق أحكام أخرى^(٢٩)"، وفي حكم آخر لها أوضحت المحكمة "أن ما هو مستقر في شأن تكييف علاقة الموظف بالمنظمة من أنها علاقة تنظيمية وأن مركز العامل أو الموظف هو مركز قانوني عام ويجوز تغييره في أي وقت دون توقف على رضائه أو موافقته، ولا يسري تعديل الأنظمة واللوائح التي تنظم

(٢٦) المرجع السابق، ص ٤٩.

(٢٧) د. علي يوسف الشكري، المنظمات الدولية والإقليمية والمتخصصة، إيتراك للطباعة والنشر، مصر، ٢٠٠٣، ص ٤٨، مأخوذ عن المرجع السابق.

(٢٨) د. حمادة محمد بدوي متولي، ضمانات الموظفين الدوليين - دراسة مقارنة -، جامعة أسيوط، ٢٠٠٤، ص ٨٨. مأخوذ عن: هبة جمال ناصر عبد الله علي، المرجع السابق، ص ١٠٢. ويرى الدكتور متولي أن الشروط التعاقدية تكاد تكون شكلية محضة لأن العمل في المنظمات سواء الدولية أو الإقليمية يجري على أن يتم الإعداد المسبق لعقود توظيف نمطية تعتبر هذه العقود في حد ذاتها، وكأنها لائحة لتنظيم عملية التوظيف.

(٢٩) راجع القضية رقم ٦/ لسنة ٩/ قضائية أمام المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية والمنظورة في جلسة ١١/٣/ ١٩٧٧.

شؤون العاملين على الذين تسند لهم المراكز القانونية في الوظائف بعد التعديل فحسب بل أيضاً على العاملين الموجودين في الخدمة في وقت العمل بالتعديل ... وليس للعامل أصل حق في أن يحتج بوجوب معاملته بالنظام القانوني الذي عين في ظله، طالما قد تم تعديل في النظام بذات الأداة التي صدر بها مستهدفاً تحقيق مصلحة عامة^(٣٠)، ومن الواضح أن المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية قد اعتمدت تكييف العلاقة كعلاقة تنظيمية وتبنت النتائج المترتبة على هذا التكييف بشكل كامل^(٣١)، ويبدو أن القضاء الإداري في البلد المضيف (مصر) قد أرحى بظلاله على وجهة نظر المحكمة.

وانتهت المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية إلى ذات النتيجة^(٣٢) معتمدة التكييف التنظيمي للوظيفة الدولية. أما المحكمة الإدارية للأمم المتحدة "تميل إلى وصف العلاقة بين الموظف والأمم المتحدة بأنها مبنية على عناصر عقدية وعناصر نظامية إذ تفرق هذه المحكمة بين العناصر الاتفاقية والعناصر الإدارية للعقد، فكل ما يتعلق بالمركز الشخصي للموظف مثل طبيعة عمله ومرتبته عمله وراتبه يعد عقدياً، أما فيما يتعلق بالوظيفة وما يتطلب لحسن أدائها فيعد تنظيمياً^(٣٣)"، ويناصر المحكمة في رأيها جانب من الفقه يقول "أن الوظيفة الدولية تخلق علاقة بين الموظف والمنظمة يمكن تكييفها بأنها علاقة تعاقدية تبني في جزء منها على نصوص لا يجوز للإدارة أن تتفرد بتعديلها، كما أنها علاقة إذعان على أساس أنها مجموعة من القواعد التنظيمية يفرضها رب العمل (المنظمة) على الموظف، وهذا الإذعان ليس قاصراً على القواعد المطبقة وقت دخول الوظيفة بل كذلك على القواعد المطبقة من تعديلات فيما يسمى بلوائح الموظفين^(٣٤)"، "وقد تبنت المحكمة في بعض الأحكام^(٣٥) التي

(٣٠) راجع القضية رقم ٧/ لسنة ١٩٩٠م أمام المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية والمنظورة في جلسة ١٩٩٢/٩/١.

(٣١) راجع القضايا التالية أمام المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية: القضيتين ١٩٨٢/٣ و ١٩٨٢/١٣ بتاريخ ١٩٨٢/١٠/١٣، القضية ١٩٨٣/٢٠ المنظورة بتاريخ ١٩٨٥/٧/٢٣، والقضية ١٩٨٤/٣٧ المنظورة بتاريخ ١٩٨٧/٧/٧.

(٣٢) راجع القضية أمام المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية المنظورة بتاريخ ١٩٥٥/١٠/٢٩: FROMA, Judgment No. 22, FIFTH ORDINARY SESSION, (Part II).

(٣٣) غسان شاكر محسن أبو طيبخ، المرجع السابق، ص ٥٦.

(٣٤) د. محمد طلعت الغنيمي، الأحكام العامة في قانون الأمم، دراسة في كل من الفكر المعاصر والفكر الإسلامي، التنظيم الدولي، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٣٤٧، عن المرجع السابق /.

(٣٥) United Nation Administrative tribunal, Judgments from No.29 TO No. 37.

أصدرتها سنة ١٩٥٣ موقفاً محدداً رفضت فيه رأي لجنة الفقهاء الثلاثة التي شكلها مجلس عصبة الأمم، والذي كان ينظر إلى الرابطة التي تقوم بين المنظمة الدولية وموظفيها على أنها تقوم على أساس تعاقدية، وقد اعترفت المحكمة للإدارة الدولية، وهي بصدد تكييف هذه الرابطة، بسلطة تنظيم وإعادة تنظيم المرافق الإدارية الدولية بما يتفق مع مصلحتها، حتى لو أدى ذلك إلى استبدال وحذف الوظائف والدرجات، وتقليل عدد الموظفين، طالما أن ذلك ضروري ولازم لحسن سير العمل وانتظامه في المنظمة. وقد اهتمت المحكمة كذلك بتوضيح مفهومها للحقوق المكتسبة للموظفين وذلك بأن فرقت بالنسبة لكل موظف بين الأمور القابلة للتعديل وتلك التي لا يجوز المساس بها وهو ما دعاها إلى تعريف رابطة الوظيفة بأنها عقدية وتنظيمية معاً^(٣٦)، ونرى من خلال المنهج الذي اتبعته المحكمة الإدارية للأمم المتحدة، أنها أخذت بحل وسط بين التكييفين التنظيمي والعقدي محاولة - وفق وجهة نظرها - إعطاء الموظف الدولي أكبر قدر من الضمانات دون أن يؤدي ذلك للتأثير سلباً على عمل وتطور المنظمة، الأمر الذي سيعيق المبادرة وانتهاج سياسات جديدة، ولكن وبحسب اعتقادي لا يمكن التسليم بالوجهة التي سارت إليها المحكمة الإدارية للأمم المتحدة وبالتبعية وجهتي نظر المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية والمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، وذلك لأن أي وصف تنظيمي للعلاقة - حتى ولو كان جزئياً - قد يمس سلباً بحقوق الطرف الضعيف وهو هنا الموظف الدولي، فلا يمكننا تفهم المقاربة القائلة بأن العلاقة بين الموظف الدولي والمنظمة شبيهة بعلاقة الوظيفة العامة في القانون الداخلي للدول الفرانكفونية، حيث إن الطابع التنظيمي أوجد لصالح المرفق العام من جهة ولصالح الموظف العام من جهة أخرى، فيجب علينا أن لا ننسى أن الموظف العام متى دخل سلك الوظيفة العامة يمتلك حصانة ضد التسريح ولو كانت مصلحة المرفق تتطلب ذلك - إلا في حالات نادرة تنص عليها قوانين الوظيفة العامة الوطنية ويتعلق معظمها بالنزاهة-، الأمر المفقود في الوظيفة الدولية والتي تعتبر مؤقتة-من حيث زمن إشغال الموظف لها- حتى لو وصفت بالدائمة، فالتمييز بين الوظائف الدائمة والمؤقتة في المنظمات الدولية يقوم على أساس الوظيفة لا على أساس شاغلها الذي مهما كان توصيف الوظيفة التي يشغلها يبقى عقده مؤقتاً، فكيف لنا أن نعامل موظفاً وفق عقد مؤقت معاملة موظف محصن ضد التسريح - من حيث المبدأ -؟ كما أن الموظف الدولي يحتاج لسكينة واستقرار وحماية أكبر من الموظف العام برأبي، فالموظف

(٣٦) د. جمال طه ندا، المرجع السابق، ص ٣١٥.

الدولي غالباً ما يعمل خارج حدود دولته، الأمر الذي يحمل معه مشقة السفر والانتقال، كما أن الموظف العام يحظى بحماية اجتماعية أكبر بكثير من الموظف الدولي، فالنقابات وتجمعات الموظفين في الداخل تلعب دوراً هاماً في ذلك، على عكس جمعيات الموظفين الدوليين التي لا تملك ذات الثقل والتأثير، والحل حسبما أراه يكون بمنح كامل النتائج المترتبة على الطبيعة التنظيمية وأهمها ديمومة العمل، وإلا تكييف العلاقة بأنها عقدية لترتيب كامل الحماية التي تمنحها الصفة العقدية عوضاً عن نزعتها - تعسفاً - وإحلال الشروط التنظيمية التي لن تمنح الموظف أي ضمانات جديدة بسبب زوال صفة الديمومة أساساً، ووفقاً لذلك لا يمكن القبول بما انتهت إليه المحاكم الإدارية الدولية عند مقارنته بالدور الإيجابي الفعال الذي سيتم التعرض له في المطالبين الآتيين.

المطلب الثاني

دور المحاكم الإدارية الدولية في توسيع صلاحيتها من خلال المبادئ العامة في التفسير

لا تختلف أصول تفسير النظم الأساسية للمحاكم الإدارية الدولية عن القواعد العامة المتبعة في تفسير قواعد القانون الدولي العام من حيث المبدأ، هذه القواعد التي رسخت من خلال العمل واجتهادات المحاكم الدولية وسّعت من نطاق النصوص هادفة لتحقيق فلسفة تشريعها عوضاً عن التمسك بحرفيتها، والمنطق القانوني السليم يقتضي ذلك، ومن المبادئ المعتمدة إعمال النص عوضاً عن إهماله، والاستناد إلى قواعد واعتبارات العدالة، والالتجاء للقياس، وعدم الإمساك عن النظر في الدعاوى عند سكوت النص، وسيتم بيان مدى أخذ المحاكم الإدارية الدولية بمبادئ التفسير السابقة والغايات التي حققها ذلك في فرعين، يتناول أولهما توسع المحاكم في تفسير النصوص، بينما يبحث الثاني في تطويع النصوص وإعمال فلسفة التشريع.

الفرع الأول

توسيع صلاحيات المحاكم الإدارية الدولية من خلال التوسع في تفسير النصوص.

إن نطاق اختصاص المحاكم الإدارية الدولية الشخصي يشمل الموظفين الدوليين في المنظمة التي أنشأت المحكمة والمنظمات التي وافقت على اختصاص المحكمة باتفاق لاحق أو إخطار، وعلى الرغم من أن مفهوم الموظف الدولي بات جلياً وذا دلالة

واضحة خاصة بعد أن عرفته محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري حول التعويض عن الأضرار المتكبدة في خدمة الأمم المتحدة الصادر في ١١ نيسان عام ١٩٤٩^(٣٧)، إلا أن مسألة تحديد مَنْ هو الموظف الدولي الذي يشمل اختصاص المحكمة تبعاً للنظم الأساسية للمنظمات والمحاكم الإدارية، كانت مسألة محل بحث واجتهاد، فعلى سبيل المثال ذهبت المحكمة الإدارية للأمم المتحدة الملغاة إلى عدم حصر مصطلح الموظف الدولي العامل في الأمانة العامة - حسب المادة ٢/١ من نظامها الأساسي^(٣٨) - بالموظفين الذين عينهم الأمين العام للأمم المتحدة، وكان ذلك في حكمها بدعوى أقامها اثنان من العاملين في وكالة إغاثة اللاجئين الفلسطينيين ضد الأمين العام للأمم المتحدة بعد صدور قرار ماس بمركزهم الوظيفي، ودفع الأمين العام بعدم اختصاص المحكمة كون الموظفين السابقين تم تعيينهما من المدير العام لوكالة إغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين وليس من قبل الأمين العام وبالتالي لا تنطبق عليهم المادة ٢/١، لم تقبل المحكمة هذا الدفع وأعلنت اختصاصها مفسرة النصوص "بطريقة أكثر مرونة وعلى نحو يعطيها هذا الاختصاص ومستندة في ذلك إلى اعتبارات أُسمى من مجرد الوقوف عند المعنى الضيق والحرفي للنصوص ألا وهي اعتبارات المصلحة العامة وما توجبه من كفالة حق الموظف في اللجوء إلى قاضيه الطبيعي^(٣٩)"، وهو توسع منطقي للمحكمة إذ من غير المقبول أن يتم التمييز بين موظفين تابعين لذات الفرع من منظمة بدعوى أن أحدهما لم يعينه رئيس الجهاز بل عينه مدير مخول حق التعيين بموجب نص قانوني، فطالما أن تعيين الموظف قد تم بشكل قانوني يجب أن يستفيد من كل الضمانات الممنوحة لموظفي المنظمة ولو ورد في نص قانوني معين أن موظفي الأمانة العامة يعينهم الأمين العام، والرد على ذلك أن نصاً قانونياً آخر منح سلطة التعيين لمدير الوكالة المعنية، وعلى فرض اعتبار

(٣٧) أكدت المحكمة أنها "تفسر مصطلح الموظف بأكثر المعاني اتساعاً، أي بأنه أي شخص سواء كان يعمل بأجر أو لا، وسواء كان عاملاً دائماً أو لا، تم تكليفه من قبل جهاز في المنظمة ليقوم أو ليساعد في القيام بإحدى وظائفها، وباختصار، أي شخص تعمل المنظمة من خلاله".

Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion: I.C.J. Reports 1949, p177.

(٣٨) "The tribunal shall be competent to hear and pass judgment upon application alleging non-observance of contracts of employment of staff members of the secretariat of the united nations.."

(٣٩) دجمال طه نداء، المرجع السابق، ص ٣١٢.

ذلك تناقضاً في النصوص، فمن غير المعقول أن يتحمل الموظف وزر هذا التناقض الذي ليس له يد فيه وهو الطرف الأضعف الذي تقضي فلسفة التشريع بحمايته حماية قانونية. وعموماً فإن المحكمة الإدارية للأمم المتحدة أكدت أن سكوت نظام الموظفين الأساسي عن تنظيم مسألة إجرائية معينة يمنحها الاختصاص في نظر تلك المسألة^(٤٠).

أما المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية فقد اتخذت موقفاً أكثر تزمناً عندما أعلنت عدم شمول صلاحيتها لمنازعات موظفي منظمة العمل العربية^(٤١)، على الرغم من أن نظام موظفي هذه المنظمة ينص في المادة (٥٦) على أن يشمل الاختصاص الوظيفي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية كافة النزاعات الناجمة عن تطبيق هذا النظام، وكانت حجة المحكمة أن هذا النص لا يملك أن يمنحها الاختصاص بغير الطريق الذي رسمه نظامها الأساسي، والواقع أن المحكمة درجت على هذه السابقة لاحقاً^(٤٢) حتى تم تعديل النظام الأساسي، فقد كانت المادة (١٧) من النظام الأساسي للمحكمة تتطلب لامتداد ولايتها للدعوى التي يرفعها موظفو أي منظمة أو هيئة أو مؤسسة أو مركز أو جهاز ملحق بالجامعة أو منبثق عنها طلب الهيئة المعنية ذلك وصدر قرار من الأمين العام بقبوله. وقد تم تعديل المادة (١٧) في العام ٢٠١٠ وحذاً لو كان هذا التعديل قد اتخذ بناء على ممارسة سابقة للمحكمة^(٤٣).

وفي مسألة أخرى في دعوى أمام المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية أقامها موظف يعمل في أحد فروع منظمة العمل الدولية إثر قرار يحرمه من بعض حقوقه المقررة في نظام الموظفين لدى المنظمة، أشارت المحكمة إلى أن عدم وجود نص يمنحها الاختصاص بنظر الدعاوى الخاصة بفروع المنظمة سيجعل موظفيها في وضع سيء أمام الإدارة الدولية، لأنه سيحرمهم من حق الاعتراض على القرارات

(٤٠) August Reinisch The Immunity of International Organizations and the Jurisdiction of their Administrative Tribunals, op. cit., p. 293.

(٤١) راجع حكم المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية في الدعوى رقم ١٧/ لسنة ١٠ قضائية عام ١٩٧٦.

(٤٢) راجع على سبيل المثال القضية /٢٢/ لسنة /١١/ ق جلسة ١٧/١١/١٩٧٧، والقضية رقم /٤٠/ لسنة /٤٠/ ق بتاريخ ١٥/٥/٢٠٠٦.

(٤٣) أصبح نص المادة كالاتي: "يشمل اختصاص هذه المحكمة: أ- كل منظمة أو هيئة أو مؤسسة أو مركز أو جهاز ملحق بالجامعة أو منبثق عنها والعاملين فيها أو من كانت تربطهم علاقة عمل بها. ب- تلتزم هذه المنظمات والأجهزة بالنظامين الأساسي والداخلي للمحكمة وبتنفيذ الأحكام الصادرة عنها باعتبارها حكماً نهائياً وملزمة."

التعسفية التي تصدرها الإدارة قبلهم والطعن فيها، وهذا يتعارض مع الغايات المستهدفة من إنشاء المنظمة، ومع تلك التي يسعى إليها نظام موظفيها، وأهمها ضمان وكفالة حقوق موظفيها، وعلى ذلك فإن المحكمة لا تجد نفسها أمام تفسير نص يتعلق باختصاصها وإنما بمواجهة تفسير نظام الموظفين الداخلي برمته، وبالتالي فإن التفسير الذي يثور بشأن اختصاص المحكمة إنما ينبغي أن يتم في ضوء تلك الأهداف والغايات^(٤٤)، وبالتالي قررت المحكمة اختصاصها "مستندة في ذلك إلى المبدأ الأساسي الذي تعتنقه غالبية الأنظمة القانونية والقضائية والذي يهيب بالمحكمة ألا تمسك عن نظر الطعن والفصل فيه في حالة غياب وسكوت النص"^(٤٥)، فالمحكمة إذاً لم تتخذ موقفاً سلبياً بل بادرت بمدّ اختصاصها القضائي إلى أشخاص دون نص قانوني صريح يجيز لها ذلك، مستلهمة في سعيها العدالة التي يوحى بها المنطق القانوني السليم، إذ كيف لغياب النص أن يسبب تمييزاً في الحقوق - وهو هنا حق اللجوء للقضاء - بين موظفين دوليين في ذات المنظمة وإن اختلفت الفروع التي ينتمون إليها، كما إن منظمة العمل الدولية - الطرف في هذه الدعوى - أخذت على عاتقها مهمة حماية حقوق العمال على الصعيد العالمي، فكيف لها أن تنكر أبسط حقوق موظف في أحد فروعها وهو حق اللجوء للقضاء من أجل الطعن في قرار صادر عن أحد أجهزتها، لقد أحسنت المحكمة في توجيهها المبكر هذا والذي اكتسب أهمية كبيرة لا بد وأنها انعكست على القضاء الإداري الدولي عموماً.

الفرع الثاني

دور المحاكم الإدارية الدولية في تطوير النصوص من خلال إعمال فلسفة التشريع

تحدثت فيما سبق عن استخدام المحاكم الإدارية الدولية لتقنيات التوسع في التفسير وابتكار الحل عند سكوت النص، إلا إنه من غير المقبول أن تقوم المحكمة بمخالفة نص صريح في نظامها الأساسي أو في نص قانوني آخر وتطبق عوضاً عنه العدالة من وجهة نظرها، وصلاحيّة المحاكم المقررة في نظمها الأساسية بالفصل في مسائل ولايتها لا تخولها الخروج عن باقي النصوص، لكن ماذا إن كانت حرفية

(٤٤) راجع: حكم المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية: DESGRANGES, Judgment No. 11, Third Ordinary Session, 12 August 1953.

(٤٥) د. جمال طه ندا، المرجع السابق، ص ٢٩١.

النصوص مخالفة لفلسفة تشريعها؟ من حيث المبدأ لا يجوز للمحكمة الخروج عن رغبة المشرع وخاصة في المسائل الموضوعية، لكننا نرى في ممارسة بعض المحاكم الإدارية الدولية خروجاً عن النصوص الأساسية بالمخالفة الصريحة وذلك ابتغاء تحقيق فلسفة التشريع في مسائل إجرائية. تقضي فلسفة التشريع دائماً حماية الطرف الضعيف في العلاقات القانونية، ومن ذلك - على سبيل المثال لا الحصر - المستأجر في العلاقة الإيجارية، المرأة في مسائل الزواج، والعامل أو الموظف في علاقة العمل، ففي الحين الذي تتشدد المحاكم الإدارية الدولية كثيراً في الإجراءات الواجب على الإدارة اتباعها لإصدار قرار ماس بالموظف الدولي، نرى بالمقابل أن الإجراءات المطلوبة من الموظف كثيراً ما يتم التغاضي عن مخالفتها من قبله فهو الطرف الذي تقضي فلسفة القانون بحمايته. على سبيل المثال يقضي النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية في المادة ٩/١ (١) بإلزام الموظف المتضرر من قرار إداري تقديم تظلم للأمين العام لجامعة الدول العربية يطلب منه سحب القرار، لكن المحكمة في دعوى محمود أبو زيد ضد أمين عام مجلس الوحدة الاقتصادية العربية - بصفته - رفضت التقيد الحرفي بالنصوص، معتبرة أن تقديم تظلم لمصدر القرار ورفضه يغني عن تقديم التظلم للأمين العام البعيد عن حيثيات القضية^(٤٦)، إضافة لأن التشدد في الإجراءات يعيق تطبيق العدالة ولا محل له، حيث إن الموظف المذكور قدم تظلاً ضد القرار المطعون فيه لأمين عام مجلس الوحدة الاقتصادية العربية ولم يقدمه لأمين عام جامعة الدول العربية، كما يلزم النظام الأساسي والنظام الداخلي للمحكمة صراحة^(٤٧)، وعندما دفعت الإدارة بأن المدعي لم يقدم تظلاً - والمقصود هنا للأمين العام - أشارت المحكمة بأنه وقد ثبت لها أن المدعي قدم تظلمه لأمين عام مجلس الوحدة الاقتصادية، وأن الحكمة من اشتراط التظلم الإداري تكمن في تبصير السلطة التي أصدرت القرار الإداري أو السلطات الرئاسية بوجه مخالفة القانون الذي شاب القرار، وهو ما تحقق في التظلم الذي قدمه الموظف. لكن ما سبق لا يعني أن المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية نصبت نفسها مشرعاً، فالمحكمة أكدت على سبيل المثال أن قواعد العدالة والإنصاف " لا يجوز إعمالها عند وجود نص واضح

(٤٦) راجع: القضية رقم ١٤/ لسنة ٤٢/ ق، جلسة ١١/٤/ ٢٠١٠، أمام المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية.

(٤٧) المادة ٩/١ (١) من النظام الأساسي والمادة (٧) من النظام الداخلي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية.

يحكم الواقعة موضوع النزاع^(٤٨)، " ولم تتردد أبداً في تطبيق قواعد العدالة والإنصاف في مسألة موضوعية عند خلو نص في النظام الأساسي^(٤٩)، " فإذا كان تحقيق العدل القضائي يعتمد في الأساس على القواعد الموضوعية فإن الوصول إلى الحل العادل لا يكون إلا من خلال القواعد الإجرائية، فهي وسيلة إدراكه وإخراجه إلى حيز الوجود بوضعه موضع التطبيق الفعلي في صورة أحكام قضائية تتمتع بصفة الإلزام، ورغم ضرورة القواعد الإجرائية على النحو المتقدم، فإن تلك الضرورة يجب أن تقدر بقدرها، بحيث تكون هذه القواعد في حدود ما يجب أن تكون عليه وبالقدر اللازم فقط لقيام المحكمة بتحقيق مهمة العدالة في أقصر وقت وبأقل التكاليف، لأن القواعد الإجرائية ليست غاية في حد ذاتها وإنما هي وسيلة لحصول صاحب الحق على حقه، فإذا عجزت تلك القواعد عن بلوغ القضاء غايته في تحقيق العدالة، فإن ذلك يعد مؤشراً على أن ثمة قصوراً في التنظيم الإجرائي عن أداء وظيفته^(٥٠)، " ومن هنا تبرز أهمية القضاء في تنبيه المشرع إلى مواضع الخلل ليتخذ الأخير دوره في إقرار ما يمكن تسميته تطويع النص أو التعديل الضمني بالممارسة اللاحقة.

المطلب الثالث

دور المحاكم الإدارية الدولية في الرقابة على القرار الإداري

تُمنح الإدارة عادة سلطات تخضع لتقديرها كالتعيين وإنهاء الخدمات والترقية وغيرها من السلطات المحددة بموجب نصوص قانونية، ومن الطبيعي أن القضاء الإداري لا يملك الحق في التدخل في هذه السلطات إلا من حيث تقييد الجهة مصدرة القرار الإداري بالنصوص القانونية التي منحتها الحق في إصداره، لكن تعنت الإدارة قد يدفعها لإصدار قرار هو من حيث المبدأ خاضع لسلطتها التقديرية لكنه يمس بمركز الموظف بشكل يجافي العدالة، فكان للمحاكم الإدارية الدولية دور كبير في مراقبة الرقابة على تقدير الإدارة رغم عدم وجود نص يبيح لها ذلك، وتمكنت من ذلك بعدة أساليب، كاشتراط تسبيب القرار الإداري تحت طائلة البطلان وفحص تناسب التسبيب

(٤٨) القضية رقم/٢٣/ لسنة /١١/ ق جلسة ١٧/١١/١٩٧٧.

(٤٩) القضية رقم/١/ لسنة /١٢/ ق جلسة ١٧/١١/١٩٧٧.

(٥٠) د. عاطف سعدي محمد علي، تأثير إجراءات التقاضي على تحقيق العدالة أمام المحكمة الإدارية للجامعة العربية - دراسة تحليلية، المجلة العربية للفقه والقضاء الصادرة عن جامعة الدول العربية، العدد ٤١، ص ١٠٥.

مع القرار، والتدقيق في تضافر الأسباب وعدم تعارضها والنظر فيما إذا كانت الإدارة وأثناء استخلاصها لمصلحة المنظمة قد جافت العدالة، كأن تكون مارست نوعاً من التمييز غير المبرر على سبيل المثال. وسيتم العمل على بيان دور المحاكم الإدارية الدولية في الرقابة على القرار الإداري من خلال تسبيب القرار الإداري - في الفرع الأول - ومن خلال الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة - في الفرع الثاني -.

الفرع الأول

رقابة المحاكم الإدارية الدولية على تسبيب القرار الإداري

تعد مسألة تكوين القرار الإداري خاصة بالإدارة تحددها وفق أولوياتها بحسب رؤيتها لمصلحة المنظمة، ولا يمكن للقضاء أن يفرد رقابته على قرار الإدارة دون وجود تسبيب لهذا القرار الذي صدر فكيف للمحكمة أن تفحص مدى شرعية الأسباب التي اعتمدت عليها الإدارة ومدى التزامها بما توجبه هذه الأسباب - أي أن تكون الأسباب المذكورة تؤدي بشكل منطقي للنتيجة التي هي القرار الذي صدر -، وقد تصدت المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية لضرورة التسبيب ورتبت البطلان على خلو القرار من أسبابه، ففي دعوى^(٥١) أقامتها موظفة في منظمة اليونسكو ضد هذه المنظمة طالبة إلغاء القرار الصادر بإنهاء خدماتها كون هذا القرار صدر دون موجباته، تذرعت المنظمة في ردها أنها غير ملزمة بتسبيب قرارها في إنهاء الخدمات، لكن المحكمة رفضت هذا الدفع كونه "يتعين لصحة القرار الإداري الذي تصدره الإدارة الدولية بإنهاء خدمة أحد الموظفين الدوليين أن يقوم على سببه الصحيح الذي يبرر إصداره، وأن تفصح الإدارة عن هذا السبب في قرارها خاصة إذا كانت نصوص وأحكام النظم واللوائح الوظيفية تتطلب ذلك، وقد درج القضاء الدولي على الحكم ببطلان هذا القرار وإلغائه إذا صدر خلواً من سببه^(٥٢)"، ودرجت المحكمة على هذا الرأي لاحقاً حتى أنها طورت فهماً جديداً في دعوى *ruth forma* ضد منظمة اليونسكو^(٥٣)، حيث ادعت إدارة المنظمة أن للقرار المطعون فيه أسبابه الموجبة إلا أنها رأت إبقاء هذه الأسباب سرية، كون القرار صدر بناء على توصية المجلس

(٥١) راجع: القضية أمام المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية: PANKEY, Judgment No. 23, Fifth Ordinary Session, part 2.

(٥٢) د. جمال طه ندا، مرجع السابق، ص ٢٩٧.

(٥٣) راجع: القضية أمام المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية: Froma, Judgment No. 22, Fifth Ordinary Session, part 2.

الاستشاري للمنظمة وهذا كافي برأيها لحمل القرار على سببه الصحيح دون حاجة الإفصاح عن الأسباب والمبررات، لم تقتنع المحكمة بهذا الدفع "لأن بقاء أسباب القرار سرية وغير معلنة سوف يتعارض بالقطع مع تحقيق الحماية التي تستهدف المنظمة تحقيقها للموظفين إزاء القرارات التعسفية التي تصدرها الإدارة الدولية وتتضمن المساس بحقوقهم ومصالحهم وهو ما يتطلب أن تكون أسباب هذه الإجراءات معلنة ومعروفة كي يتسنى للقضاء الإداري الدولي أن يتحقق من مدى مشروعيتها وسلامتها^(٥٤)"، هذا بالإضافة لأن مجرد دفع الإدارة في هذه الدعوى أن وجود توصية من المجلس الاستشاري يعفيها من بيان الأسباب يعني أن هناك أسباباً أخرى دفعت الإدارة لاتخاذ القرار أو على الأقل ساهمت في اتخاذه وبالتالي يتوجب ذكر الأسباب ككل، فالمحكمة عندما تشكل قناعتها تفحص الأسباب ككل لا أحدها فقد تنهاتر الأسباب مسببة البطلان.

اتخذت جامعة الدول العربية موقفاً مشابهاً في دعوى أقامها موظف كان يعمل سائقاً في المنظمة وصدر قرار بفصله من العمل دون بيان سبب قانوني، فحكمت المحكمة بإلغاء القرار المطعون فيه على أسس قانونية أوردتها كان أحدها "أن القرار المطعون فيه صدر فاقداً لركن أساسي من أركانه وهو سبب وجوده وعلّة إصداره ووقع مخالفاً للقانون ويتعين من ثم إلغاؤه"^(٥٥). أي إن جامعة الدول العربية اتخذت موقفاً واضحاً من ضرورة احتواء القرار على أسباب وأوجه صدوره وفي ذلك ضمانات حقيقية بمواجهة قرارات إدارية تعسفية دون وجه قانوني، ولم تسمح للإدارة بالتذرع بسلطتها التقديرية، الأمر الذي سينعكس على قرارات هذه الإدارة التي ستغدو مكيّنة لناحية قيامها على أسبابها المنطقية.

ولم تتوقف المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية عند هذا الحد بل أعلنت اختصاصها بتقدير السبب الحقيقي لصدور القرار الإداري حتى لو ذكرت أسباب صدوره وكانت قانونية وكافية، لكنها ليست الأسباب الحقيقية التي دفعت الإدارة لإصدار قرارها، وهي مسألة تحسب للمحكمة. على سبيل المثال قررت المحكمة في دعوى رفعتها موظفة في مجلس الوحدة الاقتصادية ضد الأمين العام لهذا المجلس أن الأسباب التي وردت في متن القرار لم تكن هي الأسباب الحقيقية لصدوره، وأنها قد

(٥٤) د. جمال طه ندا، مرجع السابق، هامش الصفحة ٢٩٨.

(٥٥) راجع: الوقائع وحكم المحكمة في القضية رقم/٢٠/ لسنة ١١/ قضائية جلسة ١٧/١١/ ١٩٧٧.

تكشّف لها من ملابسات إصدار القرار المطعون ومناخه أنه اتخذ خلال مقاضاة المدعية للجهة الإدارية في شأن من شؤونها الوظيفية، وأن الإدارة سارعت إلى إنهاء خدماتها بعد إقامة دعواها رغم قيام الأسباب التي تدعيها قبل ذلك، وساغ بالتالي أن يتولد في قناعة المحكمة إحساس طبيعي بأن إنهاء الخدمة جاء كرد فعل لرفع الدعوى على الجهة الإدارية وكان لها أن تستشف من هذه الملابسة أنها دليل على إساءة استعمال السلطة، وانتهت المحكمة من ذلك إلى أحقية المدعية في دعواها وإلغاء القرار المطعون فيه^(٥٦).

وبنفس المعنى أكدت محكمة الأمم المتحدة للاستئناف أن الإدارة ملزمة بتبرير قرارها بشكل يكون مثبتاً بالحقائق^(٥٧). كما أن المحكمة الإدارية لصندوق النقد الدولي تتطلب عموماً أن تكون القرارات الإدارية مدعومة بالأدلة المعقولة، وبالتالي فالقرار الإداري يكون عرضة للإلغاء في حال اعتمد على خطأ في الواقع أو القانون، أو تم تجاهل حقائق أساسية أثناء إصداره، أو تم التوصل إلى نتائج غير صحيحة من الأدلة والأسباب المساقة^(٥٨)، وهو ذات ما استقرت عليه المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية^(٥٩).

ويمكن استخلاص مبدأ مما سبق، أن القضاء الإداري الدولي له أن يراقب مدى صحة الوقائع المسندة إلى الأسباب المحددة التي تفصح عنها الجهة الإدارية لإصدار قرار ومدى صحة تكييفها القانوني، وله كذلك أن يتحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها مستخلصة استخلاصاً سائغاً من أصول موجودة أو كانت غير ذلك، وإلا كان القرار فاقداً لركن السبب، ووجود عدة أسباب للقرار اتضح فساد بعضها يجعل من العصي على المحكمة الفصل بين ما فسد من الأسباب وما صح منها، فيغدو القرار غير مستند على أساس صحيح وبالتالي جديراً بالإلغاء^(٦٠).

(٥٦) راجع: الوقائع وحكم المحكمة في القضية رقم/١٣/ لسنة /١١/ قضائية جلسة ١٧/١١/١٩٧٧.

(٥٧) UNAT, Islam v. Secretary- General of the United Nations, Judgment No. 2011 - UNAT-15,11 March 2011, para 29.

(٥٨) IMFAT, "Y" (No. 2) v. International Monetary Fund, JUDGMENT No. 2002-2, March 5, 2002, paras. 63, 64.

(٥٩) ILOAT, Z. S. v. United Nations Industrial Development Organization (UNIDO), 118th Session, Judgment No. 3378, 15 May 2014, para.6.

(٦٠) حول هذه الحالة راجع حكم المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية في القضيتين ٨٤/٣٤ و٨٤/٣٥ في ٢٦/٧/١٩٨٥.

الفرع الثاني

الرقابة القضائية على السلطة التقديرية

بعد الاعتراف بالزامية التسبب غدت عملية إصدار القرار الإداري عملية أكثر شفافية وبالتالي باتت الرقابة على هذه القرارات من ناحية شرعيتها وقانونيتها ومدى استهدافها صالح المنظمة أكثر سهولة، فمن السهل التحقق من مدى مراعاة القرار للمنظمة وللإجراءات اللازمة لصدوره^(٦١)، أما الفائدة المرجوة من التسبب هي إمكانية الرقابة على سلطة الإدارة التقديرية، والسلطة التقديرية كما أجمع الفقه والقضاء الإداري لا تعني السلطة المطلقة، فالخضوع لسلطة مطلقة أمر غير منطقي، وحرية الإدارة في استنتاج صالح المنظمة لا يعفيها من أن يكون استنتاجها منطقياً، فليس كل سبب لقرار هو سبب صحيح مقنع، "وحدها الأسباب المنطقية يمكن تسويغها ووحدها جديرة بالاحترام كونها تحمل قوة إقناع شرعية"^(٦٢)، ويمكن تبرير الرقابة على السلطة التقديرية وإن لم يقررها نص، بأن الغاية من إنشاء المحاكم الإدارية الدولية ليس فقط ضمان حقوق الموظفين، بل أيضاً لضمان انتظام العمل وجودته ضمن المنظمة^(٦٣) الأمر الذي لا يمكن ضمانه بوجود سلطة تقديرية مطلقة بيد رؤسائها الإداريين.

(٦١) راجع: في مسألة الرقابة على تقيد الإدارة بإجراءات إصدار القرار الدعوى أمام المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية:

Prasad, (Execution of Judgment No. 90), Judgment No. 94, Sixteenth Ordinary Session.

والتي أقامها أحد موظفي منظمة الأغذية والزراعة يدعى Prasad لصدور قرار من المدير العام للمنظمة بإنهاء خدمته بعدما اعتبر سلوكه الوظيفي غير مرضٍ، دون إنذار كتابي يفيد بعدم صلاحيته للعمل قبل ٣٠ يوماً من صدور قرار الفصل، واتضح للمحكمة عند نظر الدعوى أن المدير العام اكتفى فقط بالتوبيخ الشفهي معتبراً ذلك مسوغاً للاستغناء عن الإنذار الكتابي، واعتبرت أن الإجراء المقرر لصالح الموظف الدولي لا يجوز استبداله بإجراء آخر ولو كان الموظف عالماً بذلك، وبالمقابل نرى أن الإجراءات المطلوبة من الموظف كثيراً ما يتم التغاضي عن مخالفتها من قبله وهو الطرف الذي تقضي فلسفة القانون بحمايته". راجع القضية رقم ١٤/ لسنة ٤٢/ ق جلسة ٢٠١٠/١١/٤ أمام المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية سابقة الذكر.

(٦٢) كريس هورنز، إمريسويستاكوت، التفكير فلسفياً، ترجمة د. ليلي الطويل، الهيئة السورية للكتاب ٢٠١١، ص ٢٢.

(٦٣) د. حمادة محمد بدوي متولي، المرجع السابق، ص ٢١١. مأخوذ عن: هبة جمال ناصر عبد الله علي، المرجع السابق، ص ١٢٩.

اعتبرت المحكمة الإدارية لصندوق النقد الدولي أن إدارة الصندوق تمتلك بالضرورة هامشاً من السلطة التقديرية، وهذه السلطة عرضة فقط لرقابة محدودة من قبل المحكمة^(٦٤). كما أكدت محكمة الأمم المتحدة للاستئناف -المنشأة وفق نظام إقامة العدل في الأمم المتحدة- في دعوى Sanwidi ضد الأمين العام للأمم المتحدة، أن المحاكم الإدارية على الصعيد العالمي مستمرة في تطوير مبادئ قانونية لتساعدها في الرقابة على إساءة استخدام السلطات التقديرية، ولا يمكن حصر هذه المبادئ القانونية الملائمة فيما يخص القانون الإداري ضمن قائمة محدودة، ويمكن ذكر بعض الحالات التي يمكن للمحاكم الإدارية من خلالها أن تتدخل ولسبب وجيه في تقدير الإدارة، مثل مجافاة الإنصاف والمنطق والعقلانية، ومخالفة القانون والقواعد الإجرائية، والانحراف، والتقلب، والتعسف، وعدم التناسب^(٦٥). كما اعتبرت ذات المحكمة في دعوى Ortiz ضد الأمين العام لمنظمة الملاح المدنية الدولية، أنه من الصحيح أن السلطة الإدارية تمتلك هامشاً عريضاً من التقدير، إلا أن سلطته التقديرية ليست مطلقة، فعليها التصرف بحسن نية واحترام القواعد الإجرائية، وكقاعدة عامة لا يمكن للقرار أن يستند إلى أسس توصف بأنها مضللة أو مختلة أو غير شرعية^(٦٦). وإلى ذات النتيجة انتهت المحكمة الإدارية للبنك العالمي في دعوى -de Merode-، حيث أكدت أن البنك ينحرف في سلطته التقديرية بما يخص تعديل شروط التوظيف إذا ما اعتمد مثل هذا التعديل لأسباب لا تلائم وظائف المنظمة وواجبها في ضمان امتلاك الموظفين أعلى درجات الكفاءة والجدارة، بل يجب أن يقوم التعديل على حقائق ذات صلة بالهدف المراد تحقيقه، وأن يكون كل ذلك ضمن إطار حسن النية ودون غايات غير لائقة، مع تجنب إلحاق الضرر غير الضروري بالموظفين، وكل ما سبق يخضع لتقدير المحكمة^(٦٧). وبمعنى مشابه أكدت المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية أنها

(٦٤) IMFAT, "R" v. International Monetary Fund, JUDGMENT No. 2002-1, انظر: March 5, 2002, para. 62.

(٦٥) UNAT, Sanwidi v. Secretary-General of the United Nations, Judgment No. 2010-UNAT-084, 27 October 2010, para. 38.

(٦٦) UNAT, Ortiz v. The Secretary General of the International Civil Aviation Organization, Judgment No. 2012-UNAT-231, 29 June 2012, para. 37.

UNAT, Asaad v. Commissioner General of United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, Judgment No. 2010-UNAT-021, para. 11.

(٦٧) WBAT, de Merode Case, Decision No. 1 (1981), para. 47. انظر:

استقرت على عدم تدخلها في السلطة التقديرية للإدارة إلا إذا شاب قرارها عيب إجرائي أو مخالفة للقانون أو اعتمد القرار على وقائع غير صحيحة أو تجاهل حقائق مهمة، أو تم التوصل لنتائج خاطئة من المستندات المبرزة التي اعتمدت أساساً للقرار^(٦٨)، أو عند اتخاذ القرار بدون صلاحية أو مع إساءة استخدام السلطة^(٦٩). وفي قضية نظرتها المحكمة الإدارية للأمم المتحدة رفعها موظف يدعى Gordon مختصاً الأمين العام للأمم المتحدة بسبب إنهاء خدماته^(٧٠)، كان السبب الذي اعتمده الأمين العام هو إخلال الموظف بواجبه حيال الأمم المتحدة بعدم الإتيان بنشاط يتعارض مع أدائه الصحيح لواجباته، والمدعي مواطن أمريكي اتهم من قبل الحكومة الأمريكية - بتهمة الشيوعية - ورفض أن يقسم لرد التهمة عن نفسه أمام لجنة شكلها الكونغرس الأمريكي لهذا الغرض، وبعد ضغوط مورست من قبل الولايات المتحدة الأمريكية تم فصل الموظف، وعند فحص المحكمة للسبب الذي أورده الأمين العام اعتبرته غير منطقي، فلا علاقة بين ولاء الموظف الدولي لدولته - والذي يُحدد وفق شروط تحددها دولته - وبين أدائه الصحيح وولائه للمنظمة التي يعمل بها، وللأمين العام للأمم المتحدة أن ينهي خدمات موظف لديه عند الإخلال بواجباته وذلك وفقاً للائحة الموظفين في الأمم المتحدة فقط^(٧١)، ومسألة تقييم سلوك الموظف كسلوك مخل بواجباته مسألة تخضع لسلطته التقديرية، إلا إن ذلك لا يمنع من رقابة القضاء الإداري على صحة استخلاص النتيجة، ولا ينتقص هذا الأمر من السلطات الممنوحة للإدارة، بل يرشد هذه السلطات و ينتج بالقرار الإداري ليقوم على أسبابه فعلاً أو أن تكون الأسباب كافية لحمله، وتحصين القرار الإداري من عيب الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها، والملفت أن قضية أخرى عرضت أمام المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية لنفس السبب وفي نفس الظرف انتهت المحكمة لذات القرار الذي

(٦٨) انظر: ILOAT, S.S. v. International Criminal Police Organization (Interpol), 96th Session, Judgment No. 2294, 13 November 2003, para.7.

(٦٩) انظر: ILOAT, A. T.-R. v. Intergovernmental Organisation for International Carriage by Rail (OTIF), 118th Session, Judgment No. 3350, 1 May 2014, para.3.

وانظر أيضاً في ذات المعنى: ILOAT, Ms Y. A., Ms A.-M. McC, Mr R. O., Mr J. R. and Mr C. S. v. European Patent Organisation (EPO), 118th Session, Judgment No. 3352, 15 May 2014, para.9.

(٧٠) انظر: United Nation Administrative tribunal, Judgment No. 29, Case No. 37.

(٧١) المادة ١/٩/ (أ) من لائحة موظفي منظمة الأمم المتحدة.

توصلت إليه المحكمة الإدارية لمنظمة الأمم المتحدة - الملغاة - وهو ما يفيد بتوجه مشترك ووحدة المبادئ المعتمدة أمام القضاء الإداري الدولي على اختلاف محاكمه، واعتماد اعتبارات العدالة دون الالتفات للضغوط السياسية^(٧٢). أيضاً "تجته كافة المحاكم الدولية حرصاً منها على الرغبة في توفير الأمن والاستقرار الوظيفي للموظفين الدوليين وتحقيق مصالح هؤلاء الموظفين، إلى بسط رقابتها على الظروف التي تنقضي بسببها رابطة الخدمة الدولية، للوقوف على ما إذا كان قد تولد للموظف الدولي، في ظل هذه الظروف، أمل يكتسبه في إمكانية تجديد عقده^(٧٣)"، وهذا الأمل قد يتولد من خلال تصريح أو منشور أو بلاغ من قبل إدارة المنظمة الدولية موجه للموظف بالرغبة في تجديد العقد أو إعادة التعاقد، فيفاجأ الموظف المعني بقرار يقضي بإنهاء خدماته عوضاً عن تجديد العقد، إن قرار إنهاء الخدمات الصادر وفق السلطة التقديرية للإدارة مسترشدة صالح المنظمة لا يمكن أن يمس بالحق المكتسب للموظف بعد إخطاره بالرغبة في تجديد عقده، والذي يعد إيجاباً من قبل الإدارة، وقد تبنت المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية هذا المبدأ في حكمها في قضية طرحت أمامها من موظف في اليونسكو مختصاً فيها مديرها العام بسبب فصله من عمله عقب انقضاء مدة العقد، وكان المدير العام قد سبّب قراره استناداً للائحة موظفي المنظمة الذي يسمح له بإنهاء عقود الموظفين المحددة المدة بانتهاء أجلها دون إخطار، فأشارت المحكمة إلى أنه قد غاب على مصدر القرار الطعين أنه كان قد أصدر منشوراً قام بإبلاغه إلى سائر الموظفين في المجموعة التي ينتمي إليها الطاعنون أشار فيه إلى أن جميع الموظفين الذين تنتهي عقودهم في الفترة التي انتهى فيها عقد الموظف

(٧٢) راجع: القضية أمام المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية: Tranter, Judgment No. 14, Fourth Ordinary Session.

والتي اختصت فيها موظفة في منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة تدعى ترانتر المدير العام للمنظمة إثر قيام الأخير بإنهاء خدماتها مسبباً قراره بأن سلوك الموظفة لا يعد متفقاً مع الصفات الواجب توافرها في الموظف الدولي ومنها - واجب الإخلاص والولاء الوطني - معتمداً لوصوله لهذه النتيجة رفض المدعية القسم أمام لجنة شكلتها السفارة الأمريكية في باريس لغرض التحقيق في اتهام الموظفة - بتهمة الشيوعية -، لكن المحكمة عدت أن رفض الموظف المثل أمام مكتب الولاء الأمريكي لا يشكل إخلالاً بالصفات الأساسية ولا يؤدي إلى افتقاد صفة من الصفات التي يجب أن يتصف بها الموظف الدولي، واصفة قرار المدير العام بأنه يندرج في إطار التعسف في استعمال الحق وينطوي على إساءة استعمال السلطة.

(٧٣) د. عبد العزيز سرحان، القانون الدولي الإداري، ص ١٣٦، نقلاً عن د. جمال طه ندا، المرجع السابق، ص ٢٩٤.

سيتم تجديد عقودهم سنة أخرى، وانتهت المحكمة إلى أن الأمل الذي ولده المنشور في نفس الموظف لا يجعل قرار إنهاء عقده واجب الإلغاء فقط، بل ونظراً لما شابه من عيب الانحراف بالسلطة يؤدي لضرورة الحكم بالتعويض إضافة للإلغاء^(٧٤)، ولاشك أن ما انتهت إليه المحكمة قرار غاية في الجراءة زاد من ضمانات الموظف الدولي مشذباً في الوقت ذاته القرار الإداري الصادر عن إدارة المنظمة من خلال دراسة القرار من كافة جوانبه والابتعاد عن القرارات ذات النزعة الشخصية أو الاعتبارية والنحو بها نحو صالح المنظمة، وليس في هذا الحكم تقييد للسلطة التقديرية للمنظمة بقدر ما يحمل في طياته خطأ لحس المسؤولية أثناء عملية دراسة القرار.

ولعل أهم ما ترتكز إليه المحاكم الإدارية الدولية في مسألة رقابتها على السلطة التقديرية للإدارة هو مبدأ التناسب الذي يعني في نطاق القانون الإداري، أن سلوك الإدارة يجب أن لا يخرج عن النطاق الضروري لتحقيق الغاية المرجوة. وتكون متطلبات التناسب محققة إذا كان مسار السلوك معقولاً دون مبالغة. وهذا يتضمن تقرير ما إذا كانت الغاية ضرورية بشكل كاف لاتخاذ القرار الإداري، أي أن القرار يجب أن يرتبط بشكل معقول بالغاية، دون أن يتعدها، وهو ما يتطلب فحص موازنة متخذ القرار بين الإمكانيات المتاحة والأولويات في تحديد القرار الواجب اتخاذ. وعلى كل حال فإن المحكمة تعترف بأن لمتخذ القرار إطاراً وهامشاً من التقدير لاتخاذ القرارات المشروعة بعد موازنة الخيارات المتاحة مع الأولويات^(٧٥). وعلى الرغم من أن دور المحكمة هو فحص الكيفية التي وصل فيها متخذ القرار إلى القرار المطعون فيه وليس مصادرة اختصاص الرئيس الإداري^(٧٦) أو إبدال قرار الأمين العام بقرار صادر عنها^(٧٧)، إلا أنه ومن خلال استعراض السوابق أمام محكمة الأمم المتحدة لحل المنازعات ومحكمة الأمم المتحدة للاستئناف يتبين أنهما قد تتدخلان في السلطة التقديرية للأمناء العامين في فرض العقوبات التأديبية ضد الموظفين الدوليين في حالة كانت مثل هذه العقوبات غير متناسبة مع المخالفة المسلكية المرتكبة، وعندها تضطر المحكمة بعد إلغاء العقوبة الشديدة إلى فرض عقوبة بديلة أخف فيما لو كانت المخالفة المسلكية تستحق ذلك وفقاً لتقديرها عوضاً عن ترك المخالف دون عقوبة^(٧٨). وقد

(٧٤) راجع: حكم المحكمة في القضايا رقم ١٧/١٨/١٩ / عام ١٩٥٥.

(٧٥) انظر: UNAT, Sanwidi v. Secretary-General of the United Nations, op. cit., para. 39.

(٧٦) انظر: Ibid, para. 42.

(٧٧) انظر: Ibid, para. 40.

(٧٨) انظر: UNDT, BAIDYA v. The Secretary-General of the United Nations, Judgment No. UNDT/2014/106, 24 July 2014, para.67.

قررت محكمة الأمم المتحدة للاستئناف في دعوى Mahdi أنه وعند النظر في الحالات التأديبية تفحص المحكمة ما يلي: ١- فيما إذا كانت الوقائع التي فرضت من أجلها الإجراءات التأديبية قد حصلت فعلاً، ٢- فيما إذا كانت الوقائع الحاصلة تشكل قانوناً مخالفة مسلكية وفقاً للنظم والقواعد المعمول بها، ٣- فيما إذا كان الإجراء التأديبي المفروض متناسباً مع المخالفة المرتكبة^(٧٩). وهو ذات ما انتهت إليه محكمة الأمم المتحدة للمنازعات في دعوى^(٨٠) Makwaka. وعليه استبدلت محكمة الأمم المتحدة للاستئناف في دعوى Abu Hamda عقوبة تخفيض الدرجة والراتب بعقوبة اللوم المكتوب لعدم التناسب^(٨١)، كما استبدلت عقوبة الفصل الفوري الصادرة بحق الموظف بعقوبة اللوم المكتوب لذات السبب في دعوى^(٨٢) Doleh، بينما قررت في دعوى Sanwidi سابقة الذكر أنه طالما كانت مخالفة الموظف المسلكية خطيرة - استخدام أموال المنظمة لأغراض خاصة - فإن عقوبة الفصل الفوري المتخذة من الأمين العام كانت متناسبة^(٨٣)، وأقرت المحكمة بالتالي قرار الفصل.

يندرج في الصلاحية التقديرية للإدارة أيضاً مسألة فسخ العقد مع الموظف لأسباب مثل إلغاء الوظيفة نتيجة لتخفيض حجم العمالة، أي "انتهاء خدمة الموظف الدولي أثناء سريان العقد بالإرادة المنفردة لجهة الإدارة الدولية لأسباب معينة وفي حالات محددة^(٨٤)، ودون أن ينطوي الأمر على توقيع جزاء تأديبي على الموظف الدولي، ويتحقق ذلك عن طريق إلغاء عقود شاغلي بعض الوظائف أو باللجوء إلى تخفيض عدد الموظفين الذين يشغلونها^(٨٥)"، ولا شك أنها صلاحية خطيرة فيما لو

(٧٩) انظر: UNAT, Mahdi v. Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, Judgment No. 2010 - UNAT-018, para. 27.

(٨٠) انظر: UNDT, MAKWAKA v. Secretary-General of the United Nations, Judgment No. UNDT/201/002, 11 January 2013, para.3.

(٨١) انظر: UNAT, Abu Hamda v. Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, Judgment No. 2010-UNAT-022.

(٨٢) انظر: UNAT, Doleh v. Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, Judgment No. 2010-UNAT-025, para. 20.

(٨٣) انظر: UNAT, Sanwidi v. Secretary-General of the United Nations, op. cit., para. 53.

(٨٤) انظر: على سبيل المثال المادة ١٠٦/١ (ج) من لائحة موظفي منظمة الأمم المتحدة.

(٨٥) د. جمال طه نداء، المرجع السابق ص ٢٩٥.

فتح بابها على مصراعيه، فيكفي أن يقرر مدير منظمة ما أن الضرورة تقتضي تخفيض حجم العمالة حتى تغدو حريته مطلقة في فسخ عقد من شاء من الموظفين ولو كان السبب الحقيقي ينطوي على أهداف شخصية، وعندما عرض الأمر على المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية من خلال دعوى أقامتها موظفة في منظمة الأغذية والزراعة إثر فسخ عقدها من قبل المدير العام للمنظمة، قررت المحكمة أنه وإن كان للمدير العام للمنظمة السلطة المطلقة في فسخ العقد بالرغم من أنها معينة على أساس دائم على إثر الضغط في الميزانية مما يستوجب إلغاء بعض الوظائف التي تشغل الموظفة إحداها، إلا أنه ينبغي ألا يترتب على ذلك أي تعسف في استعمال هذه السلطة أو أدنى إساءة لها^(٨٦)، وبالتالي كان من التعسف في استعمال السلطة فسخ عقد موظفة دائمة والإبقاء على موظف مؤقت، فالحكمة والنصوص النازمة للوظيفة الدولية تقتضي أن أولوية البقاء تكون للموظفين الدائمين، وهو ما توحى به التوقعات المشروعة لهذه الفئة من الموظفين من حيث استمرارياتهم في عملهم والتي تفوق توقعات الموظفين المؤقتين، وبالتالي فالتسليم بالسلطة المطلقة لمدير المنظمة يعني القبول بانتقائية غير مبررة وغير مسببة وكان لابد من أن يلعب القضاء دوره الخلاق على هذه السلطة التقديرية.

ومن أهم سلطات إدارة المنظمات التي تملك فيها صلاحيات واسعة مسألة الترقية، خاصة إذا كان نظام الموظفين يشير بشكل صريح إلى السلطة المطلقة التقديرية في مدى استحقاق والحاجة إلى الترقية، على سبيل المثال تكون الترقية من درجة أخصائي أول إلى درجة مدير ثان بالاختيار الشخصي للأمين العام بعد توفر الشروط الأخرى، وذلك وفق نظام موظفي الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، وتصدت المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية للنص الصريح الذي يمنح الأمين العام صلاحية واسعة في الترقية في دعوى أقامها أحد الموظفين لتخطيه في قرار الترقية رغم كفاءته ودرجته العلمية التي لا تنقص عن نظرائه ممن شملهم قرار الترقية، رفضت المحكمة دفع الأمانة العامة أن الأمر منوط بتقدير الأمين العام وعدت قرار الترقية منطوياً على تمييز واضح، فعند التساوي بالمراكز القانونية لا مجال لإعمال السلطة التقديرية بشكل تعسفي، "حيث إن الأمانة العامة - والحال هذه - قد أساءت استعمال سلطاتها التقديرية وتنكبت الغاية من اشتراط الاختيار الشخصي لمعالي الأمين العام الذي قصد منه ضمان القدرة على الإشراف والقيادة، فإن المحكمة انتهت

(٨٦) راجع دعوى Tranter السابقة الذكر والمقامة أمام المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية.

إلى عدم سلامة ما انتهت إليه الأمانة العامة في تخطيطها المدعي عند ترقيتها لزملائه؛ مما جعل القرار الطعين مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة^(٨٧)، ورتبت على ذلك الحكم بإلغاء قرار الترقية المطعون فيه مع إلغاء جميع الآثار المترتبة عليه، ومرة أخرى لعب القضاء الإداري دوره الهام في تعزيز إحدى ضمانات الموظف الدولي والذي سيلعب دوراً مهماً في الإدارة الدولية من حيث اختيار وترقية الكفاءات واعتماد مبدأ عدم التمييز وتفسير السلطة التقديرية المطلقة في ضوء صالح المنظمة ومنطلقات العدالة.

الخاتمة:

- لقد حاولت من خلال هذه المقالة أن أعرض الدور الذي مارسته المحاكم الإدارية الدولية في حماية الموظف الدولي تجاه القرار الإداري، وتوصلت للنتائج التالية:
- لم يكن القضاء الإداري الدولي أثناء تحديده للطبيعة القانونية للوظيفة الدولية - من حيث إنها علاقة تنظيمية أو تعاقدية - على قدر المأمول منه، واعتمدت كل من المحكمة الإدارية للجامعة العربية والمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية التكييف التنظيمي بينما اعتمدت المحكمة الإدارية للأمم المتحدة تكييفاً وسطاً بين الطابع التنظيمي، والطابع التعاقدية، وكان من الأجدى على هذه المحاكم أن تتبنى أحد التكيفين مع ترتيب كامل النتائج المترتبة عليه وأهمها ديمومة عمل الموظف الدولي في التكييف التنظيمي.
 - استطاعت المحاكم الإدارية الدولية أن توسع من نطاق صلاحياتها -الموضوعية والشخصية- من خلال المبادئ القانونية في تفسير النصوص كإعمال النصوص عوضاً عن إهمالها و التفسير الموسع للنصوص.
 - أخذت المحاكم الإدارية الدولية موقفاً إيجابياً من سكوت النص بابتداع الحلول القانونية مستلهمه في ذلك العدالة وعدم الامتناع عن النظر في نزاع مطروح أمامها.
 - أعملت المحاكم الإدارية الدولية ما تمليه فلسفة القانون حتى لو أدى ذلك لمخالفة نصوص قانونية صريحة.
 - يتشدد القضاء الإداري الدولي في مسألة الإجراءات اللازمة لصدور قرار إداري

(٨٧) حكم المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية في القضية رقم ٤/ لسنة ٢٦/ ق الصادر في ٢٠٠٢/٤/٧.

في حين يتساهل في الإجراءات المطلوبة من الموظف الدولي للطعن في هذا القرار.

— أجمعت المحاكم الإدارية الدولية على أن خلو القرار الإداري من سببه يورث البطلان.

— أعملت المحاكم الإدارية الدولية قناعتها في تحديد السبب الحقيقي الذي قام عليه القرار الإداري ولو خالف السبب الذي ادعته الإدارة، أي التأكد من أن القرار قام على سببه فعلاً.

— مدت المحاكم الإدارية الدولية رقابتها على السلطات التقديرية للإدارة معلنة أنها صلاحية غير مطلقة، وأن استلزام الإدارة لمصلحة المنظمة قد يكون محل تدقيق من قبل القضاء.

— لا تنتهك المبادئ التي طورها القضاء الإداري الدولي اختصاصات الإدارة في المنظمات الدولية بقدر ما تعمل على تمكين القرار الإداري وتحسينه وتعزيز صالح المنظمة كهدف يجب أن يسعى القرار الإداري لتحقيقه.

— في المجمل كان دور القضاء الإداري الدولي في حماية الموظف الدولي وتعزيز ضماناته تجاه القرار الإداري الدولي دوراً خلاقاً ساهم في إعطاء مفهوم جديد للقانون الإداري الدولي.

المراجع :

أولاً: الكتب والمقالات.

أ - باللغة العربية :

- ١ - د. محمد المجذوب، التنظيم الدولي، الطبعة الثامنة ٢٠٠٦، منشورات الحلبي الحقوقية.
- ٢ - د. عائشة راتب ود. صلاح الدين عامر، التنظيم الدولي، طبعة عام ١٩٧٨، دار النهضة العربية.
- ٣ - د. محمد عزيز شكري ود. ماجد الحموي، الوسيط في المنظمات الدولية، الطبعة السابعة، منشورات جامعة دمشق ٢٠١٠-٢٠١١.
- ٤ - د. جمال طه ندا، الموظف الدولي دراسة مقارنة في القانون الدولي الإداري، الهيئة المصرية العامة للكتاب ١٩٨٦.
- ٥ - كريس هورنر، إمريسويستاكوت، التفكير فلسفياً، ترجمة د. ليلي الطويل، الهيئة السورية للكتاب ٢٠١١.
- ٦ - غسان شاعر محسن أبو طيبخ، تعويض الموظف الدولي عن الضرر الناشئ عن خطأ المنظمة الدولية، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١١.
- ٧ - عاطف سعدي محمد علي، تأثير إجراءات التقاضي على تحقيق العدالة أمام المحكمة الإدارية للجامعة العربية - دراسة تحليلية -، المجلة العربية للفقهاء والقضاء الصادرة عن جامعة الدول العربية، العدد ٤١.
- ٨ - هبة جمال ناصر عبدالله علي، المركز القانوني للموظف الدولي، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١١.

ب - باللغة الإنكليزية:

- 1 - C. F. Amerasinghe, Principles of the institutional law of international organizations, Second Revised Edition, Cambridge University Press 2005.
- 2 - Chittharanjan F. Amerasinghe, Jurisdiction of Specific International Tribunals, MartinusNijhoff publishers, 2009.
- 3 - NicoKrisch and Benedict Kingsbury, Global Governance and

- Global Administrative Law in the International Legal Order, The European journal of international law, vol. 17 no 1, 2006.
- 4 - August Reinisch and Christina Knabner, From the United Nation Administrative Tribunal to the United nation Appeals Tribunal - Reform of the Administration of Justice System within the United nations, Max Planck UNYB, vol 12, 2008.
- 5 - August Reinisch, The Immunity of International Organizations and the Jurisdiction of their Administrative Tribunals, in: "Chinese Journal of International Law", (2008), Vol. 7, No. 2.

ثانياً: التقارير:

- التقرير الصادر عن الأمم المتحدة بعنوان المواءمة بين النظامين الأساسيين للمحكمة الإدارية للأمم المتحدة والمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، وحدة التفتيش المشتركة، جنيف ٢٠٠٤، وثيقة رقم (JIU/REP/2004/3).

ثالثاً: النصوص القانونية.

أ - باللغة العربية :

- ١ - النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية الصادر بموجب قرار مجلس الجامعة رقم ١٩٨٠ بتاريخ ٣١/٣/١٩٦٤.
- ٢ - النظام الداخلي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية الصادر في ١٦/٤/٢٠٠١ وفق آخر تعديل وافقت عليه هيئة المحكمة بتاريخ ٢٥/١١/١٩٩٧ أثناء دور انعقادها العادي الثاني والثلاثين لسنة ١٩٩٧.
- ٣ - النظام الأساسي لمحكمة الأمم المتحدة للمنازعات في الوثيقة (A/RES/32/2).
- ٤ - لائحة موظفي منظمة الأمم المتحدة.

ب - باللغة الإنكليزية :

- 1 - Statute of the Administrative Tribunal of the International Labour Organization, Adopted by the International Labour Conference on 9 October 1946 and amended by the Conference on 29 June 1949, 17 June 1986, 19 June 1992, 16 June 1998 and 11 June 2008.
- 2 - Rules of the Administrative Tribunal of the International Labour

Organization Adopted by the Tribunal on 24 November 1993 and amended by the Tribunal on 9 November 2011.

رابعاً: الأحكام القضائية:

أ - المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية:

- ١ - الدعوى رقم ١٧ / لسنة ١٠ / قضائية عام ١٩٧٦.
- ٢ - الدعوى رقم ٢٢ / لسنة ١١ / ق جلسة ١٧ / ١٩٧٧.
- ٣ - الدعوى رقم ٤٠ / لسنة ٤٠ / ق بتاريخ ١٥ / ٥ / ٢٠٠٦.
- ٤ - الدعوى رقم ١٤ / لسنة ٤٢ / ق جلسة ٤ / ١١ / ٢٠١٠.
- ٥ - الدعوى رقم ٢٣ / لسنة ١١ / قضائية جلسة ١٧ / ١١ / ١٩٧٧.
- ٦ - الدعوى رقم ١ / لسنة ١٢ / قضائية جلسة ١٧ / ١١ / ١٩٧٧.
- ٧ - الدعوى رقم ٢٠ / لسنة ١١ / قضائية جلسة ١٧ / ١١ / ١٩٧٧.
- ٨ - الدعوى رقم ١٣ / لسنة ١١ / قضائية جلسة ١٧ / ١١ / ١٩٧٧.
- ٩ - الدعوى رقم ٨٤ / ٣٤ المنظورة في ٢٦ / ٧ / ١٩٨٥.
- ١٠ - الدعوى رقم ٨٤ / ٣٥ المنظورة في ٢٦ / ٧ / ١٩٨٥.
- ١١ - الدعوى رقم ٤ / لسنة ٣٦ / ق جلسة ٧ / ٤ / ٢٠٠٢.
- ١٢ - الدعوى رقم ٦ / لسنة ٩ / قضائية المنظورة في جلسة ٣ / ١١ / ١٩٧٧.
- ١٣ - الدعوى رقم ٧ / لسنة ١٩٩٠ م المنظورة في جلسة ١ / ٩ / ١٩٩٢.
- ١٤ - الدعويان رقم ٢ و ٣ / ١٩٨٢ المنظورة بتاريخ ١٣ / ١٠ / ١٩٨٢.
- ١٥ - الدعوى رقم ٢٠ / ١٩٨٣ المنظورة بتاريخ ٢٣ / ٧ / ١٩٨٥.
- ١٦ - الدعوى رقم ٣٧ / ١٩٨٤ المنظورة بتاريخ ٧ / ٧ / ١٩٨٧.

ب - المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية:

- 1 - Desgranges, Judgment No. 11, Third Ordinary Session 12, August 1953.
- 2 - Pankey, Judgment No. 23, Fifth Ordinary Session, part 2.
- 3 - Froma, Judgment No. 22, Fifth Ordinary Session, Part 2.
- 4 - Prasad, (Execution of Judgment No .90), Judgment No. 94, Sixteenth Ordinary Session.

- 5 - Tranter, Judgment No. 14, Fourth Ordinary Session.
- 6 - ILOAT, Z. S. v. United Nations Industrial Development Organization (UNIDO), 118th Session, Judgment No. 3378, 15 May 2014.
- 7 - ILOAT, S.S. v. International Criminal Police Organization (Interpol), 96th Session, Judgment No. 2293, 13 November 2003.
- 8 - ILOAT, A. T.-R. v. Intergovernmental Organisation for International Carriage by Rail (OTIF), 118th Session, Judgment No. 3350, 1 May 2014.
- 9 - ILOAT, Ms Y. A., Ms A.-M. McC, Mr R. O., Mr J. R. and Mr C. S. v. European Patent Organisation (EPO), 118th Session, Judgment No. 3352, 15 May 2014.

ج - المحكمة الإدارية للأمم المتحدة:

- - وثائق الأمم المتحدة: (AT/Dec/29 to 37).

د- المحكمة الإدارية لصندوق النقد الدولي:

- 1 - IMFAT, "Y" (No. 2) v. International Monetary Fund, JUDGMENT No. 2002-2, March 5, 2002.
- 2 - IMFAT, "R" v. International Monetary Fund, JUDGMENT No. 2002-1, March 5, 2002.

هـ- المحكمة الإدارية للبنك العالمي:

- WBAT, de Merode Case, Decision No. 1 (1981).

و- محكمة الأمم المتحدة لحل المنازعات:

- 1 - UNDT, BAIDYA v. The Secretary-General of the United Nations, Judgment No. UNDT /2014/106, 24 July 2014.
- 2 - UNDT, MAKWAKA v. Secretary-General of the United Nations, Judgment No. UNDT/2013/002, 11 January 2013.

ز- محكمة الأمم المتحدة للاستئناف:

- 1 - UNAT, Sanwidi v. Secretary-General of the United Nations, Judgment No. 2010-UNAT-084, 27 October 2010.
- 2 - UNAT, Ortiz v. The Secretary General of the International Civil Aviation Organization, Judgment No. 2012- UNAT-231, 29 June 2012.
- 3 - UNAT, Asaad v. Commissioner General of United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, Judgment No.2010-UNAT-021.
- 4 - UNAT, Mahdi v. Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, Judgment No. 2010-UNAT-018.
- 5 - UNAT, Abu Hamda v. Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, Judgment No.2010-UNAT-022
- 6 - UNAT, Doleh v. Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, Judgment No. 2010-UNAT-025.
- 7 - UNAT, Islam v. Secretary- General of the United Nations, Judgment No. 2011-UNAT-115, 11 March 2011.

ي- آراء محكمة العدل الدولية الاستشارية:

- ١ - الرأي الاستشاري حول التعويض عن الأضرار المتكبدة في خدمة الأمم المتحدة الصادر رفي ١١ نيسان عام ١٩٤٩.
- ٢ - الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية في آثار الأحكام بالتعويض الصادرة عن المحكمة الإدارية للأمم المتحدة والصادر في ١٣ تموز ١٩٥٤.
- ٣ - الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية في أحكام المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية بشأن الشكاوى الموجهة ضد اليونيسكو والصادر في ٢٣ تشرين الأول ١٩٥٦.

- ٤ - الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية - الصادر في ١٢ تموز ١٩٧٣ - في طلب مراجعة حكم المحكمة الإدارية للأمم المتحدة رقم (١٥٨).
- ٥ - الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية - الصادر في ٢٠ تموز ١٩٨٢ - في طلب مراجعة حكم المحكمة الإدارية للأمم المتحدة رقم (٢٧٣).
- ٦ - الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية - الصادر في ٢٧ أيار ١٩٨٧ - في طلب مراجعة حكم المحكمة الإدارية للأمم المتحدة رقم (٣٣٣).
- ٧ - الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية - الصادر في ١ شباط ٢٠١٢ - في طلب مراجعة حكم المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية رقم (٢٨٧٦).

