



## الرقابة القضائية على القرار الإداري الدولي في إطار نظام العدل الجديد

د. علياء غازي موسى

[aleagazi@tu.edu.iq](mailto:aleagazi@tu.edu.iq)

استاذ القانون العام المساعد - كلية الحقوق / جامعة تكريت

### Judicial oversight of the international administrative decision within the framework of the new justice system

Dr. Alia Ghazi Musa

Associate Professor of Public Law - Tikrit University/ college of Law

#### الملخص

لكي تتمكن المنظمات الدولية من مزاولة نشاطها تصدر قرارات إدارية وتوصيات من أجهزتها المختلفة وتخاطب بها احد موظفيها أو عدد منهم لكن اذ كان هذا القرار الإداري غير المشروع ينطوي على مساس بحق من حقوق الموظف أو اثر في مركزه القانوني فتثار عندئذ المنازعة الوظيفية الدولية وبالتالي يكون هذا القرار الإداري الدولي غير المشروع هو محور الدعوى أمام القضاء الإداري الدولي ويثار التساؤل عن آلية الطعن قضائياً وفقاً لنظام العدل الداخلي الجديد للأمم المتحدة؟ التي استحدثت عناصر جديدة لضمان كفاءة إجراءات حل نزاعات الموظفين منها التقييم الإداري وكذلك دوائر شؤون الموظفين ومكاتب خدمات الرقابة الداخلية ومكاتب الشؤون القانونية إلا ان هذه الوسائل غير الرسمية أعلاه في خارج نطاق بحثنا فنحن نبحث في إمكانية لجوء الموظف الدولي إلى استخدام الوسائل الرسمية متمثلاً بمجلس العدل الداخلي وانتهاءً بمحكمة الاستئناف التابعة للأمم المتحدة ويثار التساؤل عن أهمية القضاء الدولي متمثلاً بنظام العدل الداخلي الجديد لمنظمة الأمم المتحدة ومدى فاعليته في حل المنازعات الوظيفية الدولية هذه التساؤلات سنجيب عنها في متن البحث الذي ارتأينا تقسيمه إلى مبحثين، الأول مخصص لأهمية الرقابة القضائية والثاني، لبيان الجهة المختصة بنظر الطعن قضائياً بالقرار الإداري الدولي غير المشروع فتقسم إلى مطلبين، الأول لرقابة محكمة الأمم المتحدة لمنازعات والثاني لرقابة محكمة الأمم المتحدة للاستئناف نعقبها بخاتمة تتضمن النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها.

ومن الله الوفيق

**الكلمات المفتاحية:** القرار الإداري الدولي، الرقابة القضائية، محكمة الأمم المتحدة للاستئناف، محكمة الأمم المتحدة للمنازعات، القضاء الدولي، الموظف الدولي.

#### Abstract

For you to run your business, provided you do your skin, provided you do your skin condition you make that decision. The illegal international administrative case is the focus of the case before the international administrative judiciary, and the question arises about the mechanism of judicial appeal, the new internal facility of the United Nations? Which has introduced new elements to ensure the efficiency of employee dispute resolution procedures, including administrative evaluation, as well as personnel departments, offices of internal oversight services and legal affairs offices. Concluding with the United Nations Court of Appeal, the question arises about the importance of the international judiciary represented by the new internal justice system of the United Nations and its effectiveness in resolving international functional disputes. These questions we will answer in the body of the research that we decided to divide into two sections, the first is devoted to the importance of judicial oversight and the second, to indicate the authority competent to consider the judicial appeal of the illegal international administrative decision, so it is divided into two demands, the first for the oversight of the United Nations Dispute Tribunal and the second for the oversight of the United Nations Appeals Court, followed by a conclusion that includes the findings and recommendations we reached. And God is the best

**Keywords:** international administrative decision, judicial oversight, United Nations Court of Appeal, United Nations Dispute Tribunal, international judiciary, international employee.

#### المقدمة

ان الرقابة القضائية على شرعية التصرفات الإدارية الصادرة عن المنظمات الدولية تمثل رقابة حديثة النشأة إلا أنها بلغت مرحلة كبيرة من التطور وقد بدأت من حيث وصلت الرقابة الإدارية بالأنظمة الداخلية، اذ تعد المحاكم الإدارية الدولية أجهزة قضائية بالغة الأهمية على المستوى الدولي بعد الامتداد الواسع لنشاط المنظمات الدولية ولجميع مجالات العلاقات الدولية الأمر الذي دعى إلى إعطاء أهمية أكبر للدور الذي تقوم به المحاكم الإدارية الدولية في حل النزاعات الوظيفية في إطار النظام الجديد لإقامة العدل الذي يضم وسائل غير رسمية لتسوية النزاعات الوظيفية وتعد هذه الوسائل أداة بديلة التي يحاول نظام العدل الداخلي الجديد لمنظمة الأمم المتحدة تشجيع

موظفيها بالجوء إليها من أجل تجنب التقاضي واكثر قيمة لهذه الوسائل تتجلى للأطراف بانهم لا يزالون يملكون تقرير المصير واتخاذ القرار وهذه الوسائل متعددة منها النصح والمشورة للموظفين كدوائر شؤون الموظفين ومكاتب خدمات الرقابة الداخلية ومكاتب الشؤون القانونية وهيئات تمثل الموظفين ومكتب الأخلاقيات إضافة إلى هذه الوسائل غير الرسمية هناك وسائل رسمية التي يلجأ إليها الموظف لتسوية نزاعه الوظيفي إذ يحق للموظف ان يطعن بالقرار الإداري الدولي غير المشروع عن طريق الوسائل الرسمية أمام محكمة الأمم المتحد للنزاعات ومحكمة الأمم المتحدة للاستئناف لذلك نجد ان تطبيق هذا النظام أدى إلى تحسن كبير في قضايا الموظفين لاستحداث محكمة الأمم المتحدة للنزاعات بعد ان اكتشف نظام العدل الداخلي السابق في منظمة الأمم المتحدة الكثير من العيوب الذي أفقده فاعليته كنظام للحماية القضائية لموظفي المنظمة لذلك جاء نظام العدل الجديد بنموذج جديد لتظلمات الموظفين في الأمم المتحدة ليكون اكثر كفاءة وشفافية وفاعلية ومراجعة لأحكام المحاكم الإدارية للمنظمة كما استحدث هذا النظام محكمة الأمم المتحدة للاستئناف اذن اصبح التقاضي على درجتين وهاتين المحكمتين من اهم وسائل الرقابة القضائية على القرار الإداري الدولي غير المشروع، أما عن مشكلة البحث فتثار في تساؤل عن تحديد الجهة المسؤولة في نظر منازعات الموظفين الدوليين بعد ظهور نظم العدل الجديد الذي استحدثته الجمعية العامة للأمم المتحدة؟ وهل يشمل هذا النظام جميع الموظفين الدوليين ام انه يقتصر على موظفي الأمم المتحدة، هذه التساؤلات سنحاول الإجابة عنها في متن البحث لذلك سنقسم هذا البحث إلى مبحثين، الأول مخصصة لماهية الرقابة القضائية مقسم إلى ثلاثة مطالب، الأول مخصص لنشأة الرقابة القضائية، الثاني لأهمية الرقابة القضائية و الثالث لنطاق الرقابة القضائية على القرار الإداري الدولي غير المشروع أما المبحث الثاني فهو مخصص لبيان الجهة المختصة بقرار الطعن قضائياً مقسم إلى مطلبين، الأول لمحكمة الأمم المتحدة للنزاعات، والثاني لمحكمة الأمم المتحدة للاستئناف، نعقبها بخاتمة فيها اهم النتائج والتوصيات التي توصلنا اليه في البحث. ومن الله التوفيق

### المبحث الأول

#### ما هية الرقابة القضائية

بعد التطورات التي لحقت بالتنظيم الدولي وازدياد أعداد المنظمات الدولية وامتداد نطاق اختصاصها إلى مجالات أوسع فتزايد أعداد الموظفين العاملين في هذه المنظمة الدولية فكان لا بد من نظام قانوني يحكم العلاقة بين هؤلاء الموظفين من جهة، والمنظمة الدولية من جهة أخرى لذلك استقر هذا النظام بقواعد القانون المدني الدولي الذي يحكم العلاقة الوظيفية ويحقق الحماية لهؤلاء الموظفين عندما يتعرضون لسوء المعاملة أو التعسف في استعمال السلطة من جانب المنظمة، لذلك لا بد من وجود جهات قضائية خاصة يطلق عليها اسم المحاكم الإدارية التي تعد وسيلة فعالة لضمان حقوق موظفي المنظمات من القرارات الإدارية غير المشروعة، لذلك سنتناول في هذا المبحث الرقابة القضائية في مطلب أول وأهميتها في مطلب ثاني.

### المطلب الأول

#### نشأة الرقابة القضائية

ان المتتبع للتطور التاريخي للرقابة القضائية في اطار المنظمات الدولية يلاحظ ان العديد من المنظمات الدولية أنشأت جهات قضائية إدارية تتولى عملية الفصل في المنازعات الإدارية بينها وبين الموظف الدولي، فمنذ عهد عصبة الأمم المتحدة كان لهذه الأمم المنظمة وعلى صعيد شؤونها الداخلية نوع من التنظيم الإداري المهم وفي عام ١٩٢٥ وكلت الجمعية العمومية لعصبة الأمم المتحدة إلى لجنة دائمة تابعة لها مهمة وضع مشروع نظام أساسي لمحكمة إدارية وتمكنت هذه اللجنة من وضع النظام الأساسي للمحكمة عام ١٩٢٧ وقد طرحت اللجنة المشروعة على الجمعية العمومية التي وافقت بدورها على المشروع وبذلك أصبحت أول محكمة إدارية دولية عام ١٩٣١<sup>(١)</sup>، وبعد اندلاع الحرب العالمية الثانية وما ان وضعت هذه الحرب أوزارها حتى اتخذت الجمعية العمومية لعصبة الأمم قراراً في الدورة الأخيرة بحل العصبة وزوال جميع أجهزتها ومن ضمنها المحكمة الإدارية التابعة لها، ولكن قدر لهذه المحكمة الاستمرار تحت مسمى اخر هو ( المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية) وقد اكتسبت هذه المحكمة أهمية كبيرة في مراقبة عمل المنظمات الدولية وعدم اقتصرها على المنازعات التي تخص الموظفين العاملين في منظمة العمل الدولية وإنما أجاز لها النظام الأساسي الخاص بها ان تنظر في جميع المنازعات داخل أية منظمة دولية متى أعلنت هذه المنظمة قبولها لاختصاص المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية<sup>(٢)</sup>، وقد سارت الكثير من المنظمات الدولية الإقليمية على نهج منظمة الأمم المتحدة في إنشاء محاكم إدارية خاصة بها منها جامعة الدول العربية التي أنشأت محكمة إدارية عام ١٩٦٤ بإقرارها النظام الأساسي للمحكمة الإدارية<sup>(٣)</sup>.

كما أنشأت المحكمة الإدارية للأمم المتحدة وقد كان التوجه بان تكون المحكمة الإدارية مختصة بنظر قضايا الوكالات المختصة التابعة للأمم المتحدة لكن بعض هذه الوكالات قد قبلت اختصاص المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية حتى بعد إنشاء المحكمة الإدارية للأمم المتحدة فان اغلب الوكالات قد فضلت قبول اختصاص المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولي وذلك بسبب الخشية من ان تكون المحكمة الإدارية للأمم المتحدة ليست دائمة بسبب بعض الإشكالات التي عملت على تخير إنشائها إضافة إلى ضغط الولايات المتحدة الأمريكية لأضعاف شأن المحكمة<sup>(٤)</sup>، إضافة إلى المحكمة الإدارية للأمم المتحدة هناك محاكم دولية أخرى فقد شكلت المنظمة الأوروبية للتعاون الاقتصادي التي تأسست عام ١٩٤٨ مجلساً لتلقي الطعون من الموظفين في هذه المنظمة وذلك عام ١٩٥٠ وأنطت به الفصل في المنازعات الفردية التي تنشأ من تطبيق أنظمة الموظفين أو الإجراءات المتصلة بتنفيذ عقودهم وتختص بالنظر بطعون الموظفين الحاليين أو السابقين ضد قرارات الأمين العام غير المشروعة ويمتلك المجلس صلاحية إلغاء قرارات الإدارية غير المشروعة والحكم بالتعويض وبعد استحداث منظمة الأمم المتحدة لنظام العدل الجديد بوسائله الرسمية وغير الرسمية وما يهمننا في بحثنا هي الوسائل الرسمية لحل

(١) د. ابراهيم احمد الشلبي: التنظيم الدولي، النظرية العامة للامم المتحدة، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٦، ص ١٠٠.

(٢) د. محمد خليل الموسى: الوظيفة القضائية للمنظمات الدولية، الهيئات المعنية بتسوية نزاعات حقوق الإنسان والبيئة والتجارة الدولية، دار وائل للنشر، عمان،

٢٠٠٣، ص ٢٣١.

(٣) يمكن الاطلاع على النظام الأساسي للمحكمة الإدارية للأمم المتحدة من خلال موقع المحكمة على شبكة الإنترنت

<http://www.arablogintwork.com/Adminincourt/udgment/subjectA/form/0-69-to-74-home-asp>

(٤) ينظر إسماعيل فاضل حلوان: القضاء الإداري الدولي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠١، ص ١٣.

النزاعات الوظيفية متمثلاً بمحكمة الأمم المتحدة للنزاعات فعندما يتعذر التوصل إلى تسوية عن طريق السبل غير الرسمية فيمكن للموظف الدولي ان يتقدم بطلب إلى محكمة الأمم المتحدة للنزاعات بعدها محكمة ابتدائية وهذا يعني انه يمكن استئناف قرارات محكمة الأمم المتحدة للنزاعات سواء من جانب المنطق أو الإدارة أمام محكمة الأمم المتحدة للاستئناف<sup>(١)</sup>، بناء على ما تقدم على الرغم من وجود هذه المحاكم فان ذلك سوف يدفع الإدارة لمزيد من الاهتمام بحقوق ملاكها الوظيفي وهي تشمل ضمانه للموظف الدولي تجاه سلطات الإدارة الدولية.

### المطلب الثاني

#### أهمية الرقابة القضائية

توفر الرقابة القضائية متمثلة بالمحاكم الدولية الحماية الفعالة للموظف الدولي من تعسف إدارة المنظمة وهذه المحاكم عادة مشكلة من قضايا مستقلة لهم الخبرة والكفاءة للقيام بعملهم وإصدار الأحكام القضائية النافذة حماية لمبدأ المشروعية ، اذ يعد الجهاز القضائي الوسيلة الفعالة لضمان حقوق موظفي المنظمات الدولية من الأضرار التي قد تلحق بهم جراء إصدار المنظمة قرارات إدارية غير مشروعة ولها صلاحية الغاء أو وقف تنفيذ تلك القرارات أو حتى التعويض عن الأضرار التي تسببها سواء أكانت أضرار مادية ام معنوية، كما ان هذه الرقابة لا تثار من تلقاء نفسها وإنما عن طريق الطعون التي يقدمها الموظف الدولي (ذوي المصلحة) وتباشرها المحاكم المختصة وهي محكمة الأمم المتحدة للمنازعات ومحكمة الاستئناف التابعة للأمم المتحدة<sup>(٢)</sup>، ومن ناحية أخرى تبدو أهمية الرقابة القضائية بالطبيعة الخاصة بالنظام القانوني الذي يحكم الوظيفة الدولية مما يجعل المحاكم الوطنية ترفض النظر في قضايا المنازعات الوظيفية الدولية على أساس الطبيعة الخاصة للقانون الإداري الدولي وعلى أساس ان العلاقة بين المنظمة وموظفيها لا تهم إلا هذه المنظمات وليس على أساس الحصانة التي تتمتع بها هذه المنظمات ، فالرقابة القضائية التي تمارسها المحاكم تستهدف تحقيق هدفين الأول يتجلى في توفير الحماية للموظف الدولي من تعسف إدارة المنظمة التي يعمل فيها أما الثاني فهو يهدف إلى احترام إدارات المنظمات المختلفة لمبدأ المشروعية من خلال صلاحية تلك المحاكم في الغاء القرارات الإدارية أو وقف تنفيذها أو التعويض عنها<sup>(٣)</sup>، ومن ناحية أخرى يمكن القول ان لتسوية المنازعات الوظيفية بواسطة هيئات إدارية أو حتى هيئة استشارية مؤقتة مؤلفة من فقهاء في القانون لم يكن اجراء كافياً ، لذلك ظهرت الحاجة الماسة إلى إنشاء هيئات قضائية مشابهة لمجلس الدولة الفرنسي لا بل ان قرارات محكمة الأمم المتحدة للمنازعات لا تعد نهائية بل يمكن الطعن بها استئنافاً أمام محكمة الاستئناف التابعة للأمم المتحدة اذا ما شاب تلك الأحكام خطأ، كما وتظهر الأهمية في الرقابة القضائية التي يمارسها القضاء الإداري في كونه أداة رئيسية لمسألة أعضاء المنظمات الدولية أثناء ممارستهم لعملهم اذ ان للقضاء محاسبة المدير وأحقاق الحق وذلك عند إساءة استخدام الإدارة لسلطتها في أداء عملها وفقاً لأهداف المنظمة<sup>(٤)</sup>.

أذن يمكن القول ان وجود محاكم إدارية دولية يضمن وبالشكل العملي الصحيح مراقبة قضائية لقرارات المنظمات الدولية التي تمس حقوق موظفيها - اذ ان هذه المحاكم تعد الشكل الملائم لطبيعة الأطراف وطبيعة موضوع النزاع وبالتالي فان ذلك يعبر عن الوضع القانوني الملائم او الصحيح لهذه الطبيعة ، وذو فائدة لكلا الطرفين الإدارة اذ تضمن انتظام سير العمل فيها والموظفين في حمايتهم عند تعرضهم إلى إساءة في استعمال السلطة<sup>(٥)</sup>.

### المطلب الثالث

#### نطاق الرقابة القضائية

يمارس القضاء الإداري الدولي الرقابة على القرارات الإدارية الصادرة عن المنظمات الدولية من خلال رقابة المشروعية أي فحص مدى مطابقة هذه القرارات للقوانين والأنظمة المطبقة في المنظمة الدولية التي توضح حقوق والتزامات الموظفين الدوليين ومراقبة صحة الوقائع التي استندت إليها الإدارة في اتخاذ قرارها ومراقبة صحة الإجراءات المتبعة في اتخاذ هذه القرارات<sup>(٦)</sup>، و للقضاء الإداري الدولي سلطة الغاء قرار إداري بسبب مخالفة القانون والذي يمكن ان ينشأ عن أسباب عدة كأن تتخذ الإدارة قراراً لا يحق لها قانوناً أو قرار يتجاوز صلاحيتها القانونية والمقصود هنا بالقانون الذي على الجهة الإدارية في المنظمات الدولية ان لا تخالفه هو القانون الإداري الدولي، ومن البديهي فيما يخص القضاء الإداري بصورة عامة ان تخضع جميع عيوب القرار الإداري للرقابة القضائية ومنها عيب السبب ويكون ذلك من خلال البحث في صحة الوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها كما يراقب مدى تناسب القرار المتخذ مع الوقائع التي جرى إثباتها<sup>(٧)</sup>.

لا بل ان القاضي الإداري الدولي يملك النظر في القرارات الإدارية الدولية المتخذة بالاستناد إلى السلطة التقديرية للإدارة أي على الجانب الموضوعي من القرارات الإدارية اذ لم تتردد المحاكم الإدارية الدولية في تأكيد حق الموظف الدولي في إجراءات عادلة ترافق عملية اتخاذ الإدارة لقراراتها وتتخذ رقابة مشروعية الإجراءات أهمية أكثر ذلك لأن إثبات مخالفة القانون أو تجاوز السلطة المخولة للإدارة هما يمثلان الأساس الموضوعي الذي تستند اليه المحاكم الإدارية في الرقابة، على الطريقة التي تمارس الإدارة من خلالها سلطتها التقديرية أما مخالفة الشكل والإجراءات فهي من المواضيع القابلة للإثبات اسهل من إثبات مخالفة القانون<sup>(٨)</sup>، من الرقابة على مشروعية الإجراءات المتخذة في فرض العقوبات التأديبية وعمل اللجان الإدارية الاستشارية التي يستند إلى آرائها في إصدار القرارات الإدارية فإنها تعد من

(١) ينظر هبة جمال ناصر عبدالله: المركز القانوني للموظف الدولي، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الشرق الاوسط، ٢٠١١، ص١٣٥.

(٢) د. جمال طه ندا : الموظف الدولي دراسة في القانون الدولي الإداري ، الهيئة المصرية للكتاب ، ١٩٨٦، ص٢٤٠.

(٣) رشا محمد جعفر الهاشمي : الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في فرض الجزاءات على المتعاقدين معها (دراسة مقارنة) ، منشورات الحلبي الحقوقية، ص١٢٧.

(٤) ينظر ايمان عبد الكريم : دور القضاء الإداري الدولي في تسوية منازعات الموظفين الدوليين، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بابل ، ٢٠١٧، ص١٣٦.

(٥) د. عز الدين نوده : الوظيفة الدولية ، مجلة العلوم الإدارية ، ٦٤، ١٩٦٤، ص١٤١.

(٦) ينظر إسماعيل فاضل حلو: المصدر السابق، ص٧٣.

(٧) د. ماهر صالح علاوي: الوسيط في القانون الإداري ، دار ابن الأثير للطباعة ، جامعة الموصل، ٢٠٠٩، ص١٦٦.

(٨) د. جمال طه ندا، المصدر السابق، ص٢٤٥.

الوسائل المهمة في بيان التصرفات المخالفة للقانون التي تصدر عن إدارة المنظمة الدولية<sup>(١)</sup>، مما تقدم يتضح لنا ان القضاء الإداري الدولي يراقب صحة القرارات الإدارية الصادرة من المنظمات الدولية وذلك من خلال البحث في عيوب القرار الإداري وهي عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل والإجراءات وعيب المحل وعيب السبب وعيب إساءة استعمال السلطة لذلك فإنها تراقب صحة القرارات الإدارية الدولية بشكل يتشابه مع ما معمول به في القضاء الإداري الداخلي مع الاختلاف في ان للمحاكم الإدارية الدولية صلاحية الحكم بالتعويض المادي أو العيني.

### المبحث الثاني

#### الجهة المختصة بنظر الطعن قضائياً في إطار نظام العدل الجديد

ان الأساس القانوني لممارسة الرقابة القضائية ان تكون هناك دعوى موجهة ضد قرار إداري دولي صادر من الجهاز الإداري التنفيذي في المنظمة الدولية ويمس هذا القرار الإداري الدولي المركز القانوني للموظف الدولي أو في حقوقه المنصوص عليها في عقد التوظيف أو الأنظمة الأساسية أو الإدارية للموظف الدولي و للموظف الدولي ان يطعن بهذا القرار الإداري غير المشروع بعد استنفاد وسائل غير الرسمية لتسوية نزاعه مع المنظمة التي يعمل فيها وذلك في إطار نظام العدل الجديد والذي بدأ العمل به في تموز ٢٠٠٩، والذي أكد على استخدام عناصر النظام الرسمية وان يكون النقاضي على درجتين الأولى يضم محكمة الأمم المتحدة للمنازعات والثاني محكمة الأمم المتحدة للاستئناف وبناء على ما تقدم سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين الأولى يضم محكمة الأمم المتحدة للمنازعات والثاني يضم محكمة الأمم المتحدة للاستئناف.

#### المطلب الأول

##### رقابة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات

وهي محكمة ابتدائية في النظام الجديد لإقامة العدل وتنتظر هذه المحكمة في القضايا التي يرفعها موظفون حاليون أو سابقون أو التي ترفع بالنيابة عنهم ضد قرارات إدارية غير مشروعة كما وتختص هذه المحكمة في القضايا المحالة إليها من الهيئات السابقة المتمثلة بمجالس لطعون المشتركة واللجان التأديبية المشتركة والمحكمة الإدارية للأمم المتحدة كما وتصدر بشأنها أحكام وقرارات قضائية<sup>(٢)</sup>. ويمكن القول ان اختصاص هذه المحكمة يتحدد من خلال الأنظمة الأساسية أو الموائيق المنشئة للمنظمة إضافة إلى بيان آلية تنظيمها وطرق تشكيلها وهذا ما فعله النظام الأساسي لمحكمة المنازعات ولائحتها اذ نص على آلية تشكيلها من القضاة اذ تتألف من ثلاثة قضاة متفرغين وقاضيين يعملان لنصف الوقت ، بدأ تعيينهم من قبل الجمعية العامة عام ٢٠٠٩ لفترة واحدة مدتها سبع سنوات غير قابلة للتجديد وجميع القضاة من مواطني دول مختلفة من أعضاء الأمم المتحدة يجب ان يكونوا ذوي خلق رفيع ولديهم عشر سنوات على الأقل من الخبرة القضائية، في مجال القانون الإداري ولا يحق للقضاة التعيين في اي منصب دخل الأمم المتحدة قبل مرور خمس سنوات على انتهاء فترة تعيين كل منهم إلا في منصب قضائي اخر ، وتنتخب محكمة المنازعات رئيساً من القضاة المتفرغين<sup>(٣)</sup>، وطبقاً لنص المادة (٢) من النظام الأساسي لمحكمة الأمم المتحدة للمنازعات تختص محكمة المنازعات بالنظر والبت في الدعاوى المرفوعة من الأفراد على النحو المنصوص عليه في الفقرة (١ من ٣) من هذا النظام الأساسي ضد الأمين العام بصفته كبير الموظفين الإداريين للأمم المتحدة-

١- الطعن في قرار إداري غير موفق لشروط التعيين أو عقد العمل ويشمل تغيير عقد العمل وشروط التعيين لجميع الأنظمة والقواعد المعمول بها وجميع المنشورات الإدارية.

٢- الطعن في قرار إداري يفرض تدبيراً تأديبياً.

٣- الالتزام بتنفيذ اتفاق يتم التوصل اليه عن طريق الوساطة عملاً بالفقرة (٢ من المادة ٨) من النظام الأساسي<sup>(٤)</sup>.

وفي حكم لمحكمة المنازعات رفضت طلب المدعي وهو موظف متقاعد في اللجنة الاقتصادية والاجتماعية للأمم المتحدة لغربي آسيا (أسكوا) الذي رفعه بشأن تسوية سابقة تم فرضه عليه بالإكراه والتهديد وقد ثبتت المحكمة بأن قرار الوساطة قد جرى تحت رعاية مكتب أمين المظالم ولهذا لا يحق للمحكمة النظر في قرار تم اتخاذه عن طريق الوساطة إلا ان في هذه الدعوى ان المدعي قد اجبر على التوقيع ورغم ذلك رفضت المحكمة الطلب لأن المدعي لم يستطيع تقديم أي دليل على أن توقيع اتفاق الوساطة كان تحت التهديد والإكراه وخاصة انه سبق وان بين الاتفاق انه قد قبل المدعي بقرار الوساطة لذلك رفضت الطلب<sup>(٥)</sup>.

أما عن نطاق الاختصاص الشخصي فقد حصر النظام الرسمي على الموظفين بصرف النظر عن مدة عقدهم ولو كانت مدة قصيرة جداً هذا بالإضافة لحقهم باللجوء إلى النظام غير الرسمي أما عملي المنظمة الآخرون فيحق لهم تسوية منازعاتهم مع المنظمة بالطريق غير الرسمي فقط بما تنص عليه عقود عملهم كالوساطة والتحكيم ونلاحظ ان هناك تمايز واضح بين فئات العاملين في المنظمة، وكان الأجر بنظام العدل الجديد ان يحو هذا التباين وذلك بإتاحة النقاضي أمام محكمة الأمم المتحدة للمنازعات لجميع العاملين في المنظمة.

وبطبقاً للمادة الثامنة من النظام الأساسي للمحكمة الأمم المتحدة للمنازعات تقبل الدعوى اذا :-

١- كانت محكمة المنازعات مختصة بالنظر في الدعوى والبت فيها عملاً بالمادة (٢) من النظام الأساسي اذ تقبل المحكمة النظر في

الدعوى بعد ان يقع موضوع الدعوى من اختصاصها للطعن في قرار إداري نهائي صادر عن إدارة المنظمة.

٢- اذا كان يحق للمدعي رفع الدعوى.

٣- اذا كان المدعي قد سبق له تقديم القرار الإداري المطعون فيه كي يتم تقييمه إدارياً حيثما تطلب ذلك.

وهذا يعني ان التقييم الإداري جوازي وليس وجودياً في حين ان التنظيم الإداري في نطاق القضاء الإداري الداخلي يكون وجودياً في الدعاوى المقامة أمام محكمة القضاء الإداري اذ اشترط القانون ان تنظيم صاحب الطعن لدى الجهة الإدارية المختصة التي عليها ان تثبت

(١) د. صلاح الدين فوزي: النظام القانوني للتوظيف العامة الدولية (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١، ص ١٤٠.

(٢) المادة (٤/٢) من النظام الأساسي لمحكمة الأمم المتحدة للمنازعات.

(٣) انظر تفصيل النظام الأساسي لمحكمة المنازعات على الرابط <http://daccess-dds-nyun.org/doc/unpoc/GEN/No8/485/95/PDF>

(٤) ينظر هبة جمال عبدالله، مصدر سابق، ص ١٤٥.

(٥) Amitednation Dispute tribunal, judgment, No: unDt/2012, 27, p2-9.



في التظلم وفقا للقانون خلال ثلاثون يوما من تاريخ تسجيل التظلم لديها وعند عدم البت في التظلم او رفض تقوم محكمة القضاء الإداري تسجيل الطعن لديها بعد استيفاء الرسم القانوني<sup>(١)</sup>.

في حين انه يحق للموظف الدولي تقديم الدعوى مباشرة إلى المحكمة ولعل الحكمة من ذلك ان الموظف كان محاط بمجموعة أصول قانونية واجبة الاتباع في العملية التأديبية قبل اتخاذ القرار التأديبي بحقه ومن ضمنها إجراءات التحقيقات و أخطاره بالتهم الموجه هاليه وإعطائه فرصة للرد عليها وأيضا له حق الحصول على مساعدة محامي للدفاع عنه<sup>(٢)</sup>، وقد أشارت لها ذلك المحكمة في أحد قراراتها اذ لم يكن المطلوب من الموظف ان يقدم طلب التقييم عن القرار التأديبي المطعون فيه بعد ان قدم اليها طلب من قبل احد موظفي منظمة الأمم المتحدة التي تطلب فيه تعليق العمل بقرار حرمانها من وظيفتها وطردها منه إلا ان القرار الذي اتخذ بحقها قد اتبعت فيه الأصول القانونية الواجبة الاتباع<sup>(٣)</sup>.

ومن ناحية أخرى على الموظف الدولي ان يراعي المواعيد الزمنية المحددة لرفع الدعوى والا سقط حقه ورفضت الدعوى شكلا عند رفعها بعد انقضاء الميعاد القانوني لها وذلك بهدف استقرار الأوضاع والمراكز القانونية وعدم إبقاء عمال الإدارة عرضة للطعن لمدة طويلة<sup>(٤)</sup>، ويجب تقديم طلب للطعن إلى محكمة الأمم المتحدة للمنازعات في خلال ٩٠ يوما تقويميا من تلقي نتيجة التقييم الإداري، أما بالنسبة للطعن في فرض تدبير تأديبي أو في قرار اتخذته الإدارة بناء على مشورة خبير أو هيئة استشارية فينبغي تقديم الطلب خلال ٩٠ يوما تقويميا من موعد الإخطار بالقرار ونلاحظ ان مواعيد الطعن في القرارات الإدارية الدولية تختلف كثيرا عما هو في القضاء الإداري الداخلي لمواعيد رفع الدعوى للإلغاء اذ يسري ميعاد رفعها ابتداء من تاريخ نشر القرار الإداري محل الطعن أو التبليغ لصاحب الشأن ومن ثم يعد النشر والإعلان وسيلتان يتحقق بهما قانونا يحكم الأفراد بالقرارات الإدارية<sup>(٥)</sup>، كما تصدر محكمة الأمم المتحدة للمنازعات حكما عقب انتهاءها من نظر القضية وهو لا يختلف عن إجراءات إصدار الأحكام الوطنية ويترتب عليها آثار معينة تمس القرار الإداري المطعون فيه من قبل الموظف الدولي فتحكم أما بإلغائه أو صحته أو وقف تنفيذه أو التعويض بمعنى اخر لمحكمة المنازعات سلطة الغاء القرار الإداري المطعون فيه أو الإمر بالتفتيش العيني أو التعويض شريطة ان تكون الحالات التي يتعلق فيها القرار الإداري بالتعيين أو الترقية أو انتهاء تعيين أو تمديد مبلغ التعويض قد يختار المدعي عليه دفعة كبديل لإلغاء القرار الإداري المطعون فيه أو الأمر بالتنفيذ العيني<sup>(٦)</sup>.

في حين ان صلاحية قاضي الإلغاء يعتبر قاضي مشروعية يتوقف دوره على الحكم بصحة أو عدم صحة القرار الإداري ولا يجوز له التدخل في العمل الإداري من حيث اتخاذ الإجراءات الإدارية اللازمة لتنفيذ الحكم والقول بخلاف ذلك يؤدي إلى ان تكون الحكومة حكومة قضاء<sup>(٧)</sup>، إلا ان هذه القاعدة ليست ثابتة اذ نلاحظ تجاوز القضاء مجرد حكم للإلغاء اذ قد تأمر المحكمة الإدارية بإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل الإلغاء وذلك فيما يتعلق بقضايا تأديب الموظفين ودعوى القضاء الكامل، وبالرجوع إلى رقابة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات فهي عندما تصدر أحكامها قد يعترها بعض الأخطاء المادية أو القانونية أو ظهور أدلة جديدة لم تكن معلومة أثناء نظر الدعوى مما يبرر لأحد الأطراف الدعوى أو حتى للمحكمة الحق في الرجوع بنظر القرار الذي أصدرته وتصحيح ما شابته من أخطاء اذ للمحكمة الحق في إعادة النظر بالحكم وتصحيحه وتفسيره<sup>(٨)</sup>.

### المطلب الثاني

#### رقابة محكمة الأمم المتحدة للاستئناف

يمكن للموظف أو الإدارة على حد سواء استئناف أي حكم صادر من محكمة الأمم المتحدة للمنازعات أمام محكمة استئناف وهذا يعني زوال صفة النهائية للأحكام الإدارية الدولية وجواز استئنافا وتتألف هذه المحكمة من سبعة قضاة يعينون لمدة ولاية واحدة مدتها سبع سنوات وبالإمكان تجديد ولاية ثلاثة من القضاة في أول تعيين لقضاة المحكمة لمدة ثلاثة سنوات ويتم تحديدهم عن طريق القرعة على ان لا يمنع من المادة تعيينهم لمدة سبع سنوات أخرى غير قابلة للتجديد.

كما وحددت المادة رقم (٣) من النظام الأساسي للمحكمة شروط التعيين فيها ومنها ان تكون مجال القانون الإداري أو ما يعادله في احد أو اكثر من النظم القضائية الوطنية كما حدد النظام اهم أسباب الطعن استئنافا وهي اذ ما شابته حكمها أي من الأخطاء التالية:-

- ١- تجاوز ولايتها أو اختصاصها .
- ٢- أخطاء بشأن مسألة قانونية.
- ٣- لم تمارس الولاية المنوطة بها.
- ٤- ارتكب خطأ في الإجراءات من النوع الذي يؤثر على البت في القضية.
- ٥- ارتكب خطأ بشأن واقعة أدى إلى اتخاذ قرار ببعد بجلاء انه غير معقول.

أما عن الأشخاص الذين يحق لهم رفع الدعوى أمام محكمة الاستئناف هم موظفي الأمم المتحدة المليون السابقون بما في ذلك موظفي الأمانة العامة للأمم المتحدة وصناديقها أو برامجها الخاضعة لإدارة مستقلة كما وترفع دعوى استئناف قرار محكمة الأمم المتحدة للمنازعات عن طريق أمين السجل خلال ٤٥ يوم من تاريخ صدور حكم محكمة الأمم المتحدة للمنازعات و ٩٠ يوم من تاريخ استلام

(١) د. محمود خلف الجبوري: القضاء الإداري في العراق، دار المرتضى للطبع والنشر، بغداد، ٢٠١٣، ص ١٤٧.

(٢) الفقرة (أ) القاعدة (٣/١٠) من المادة (١٠) من النظام الإداري لموظفي الامم المتحدة، ٢٠٠٩.

(٣) United Nation Dispute tribunal, judgment, NomUnDt/2011/187/p5-7

(٤) د. محمد احمد صفوت: النظام التأديبي للموظفين الدوليين، ط١، من دون دار نشر، ٢٠٠٦، ص ٢٦٦.

(٥) د. سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري، ط٥، دار النهضة العربية، ١٩٨٤، ص ٥٨٥.

(٦) د. محمد احمد صفوت: المصدر السابق، ص ٢٦٥.

(٧) د. محمود خلف الجبوري: مصدر سابق، ص ٢٢٦.

(٨) د. جمال طه ندا: المصدر السابق، ص ١٠٨.

الطرف المستأنف قرار صادر عن اللجنة الداعمة بأسم مجل الصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة أو أي اجل تحده المحكمة في الحالات الاستثنائية<sup>(١)</sup>.

أما في مجال القضاء الإداري الداخلي نلاحظ افتقارنا إلى الدرجة الثانية من درجات التقاضي فلا يوجد لدينا درجة الاستئناف في القرارات الإدارية وإنما يمكن الطعن بأحكام المحاكم الإدارية الداخلية أمام المحكمة الإدارية العليا خلال مدة ٣٠ يوماً من تاريخ التبليغ بالقرار واعتباره مبلغاً (٧/ثامناً/ب) من قانون مجلس الدولة العراقي.

ومن المعلوم ان الطعن بالإلغاء في إطار القضاء الإداري الداخلي لا يوقف تنفيذ الأمر الإداري المطعون فيه حيث يضل ذلك القرار منتجاً لأثاره إلى حين صدور حكم الإلغاء وعندئذ أما ان يتقرر صحة القرار المطعون فيه أو بطلانه(الغاء) في حين ان الطعن أمام محكمة الأمم المتحدة للاستئناف يترتب عليه وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه<sup>(٢)</sup>، وتصدر محكمة الاستئناف حكمها في الدعوى أما بالإلغاء أو التعويض أو التعويض فقط اذا اقتضى الأمر فللمحكمة سلطة لإلغاء القرار الإداري المطعون فيه أو الأمر بالتنفيذ العيني شرط ان يكون القرار يتعلق بالتعيين أو الترقية أو انتهاء تعيين كما لمحكمة الاستئناف سلطة الأمر بسداد التعويض لا يتجاوز عادة ما يعادل راتب الأساس الصافي للمدعي لمدة (سنتين) ولها ان تأمر بدفع مبلغ اكبر على ان يبين أسباب ذلك بالقرار ففي حكم محكمة الاستئناف أشارت انه لا يكفي الإثبات وجود مخالفة قانونية للحصول على تعويض اذ يتطلب ان يثبت المدعي وجود آثار سلبية لعلاقة مباشرة ما بين السبب والنتيجة وهنا يمكن ان يعد التصرف غير المشروع وبالتالي يمنع التعويض<sup>(٣)</sup>.

فالتعويض يجب ان يكون متناسباً مع الضرر سواء كانت أضرار مالية ام غير مالية وعلى الرغم من ان محكمة الاستئناف تعد درجة ثانية من درجات التقاضي إلا ان أحكامها قد يعترتها أخطاء لظهور وثائق أو أدلة جديدة تؤدي لها ضرورة مراجعة أو إعادة النظر وتصحيحها وتفسيرها، ومن ناحية أخرى يمكن القول ان الأحكام القضائية تحوز حجية الشيء المقضي به وبما ان المنظمة الدولية هي صاحبة السلطة بما يتعلق بالوظيفة الدولية وشؤون الموظفين لذلك لا بد ان تلتزم بتنفيذ أحكام المحكمة الإدارية لصالح موظفيها. لذلك أكدت محكمة العدل الدولية على ضرورة الالتزام بتنفيذ أحكام المحاكم الإدارية ومنع الإدارة من وضع الحجب المحاطة لعدم تنفيذ أحكامها بالرأي الاستشاري سنة ١٩٥٣ اذ أشارت إلا ان الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية لها صفة الإلزام وقوة الشيء المقضي به في مواجهة المنظمة الدولية<sup>(٤)</sup>.

### الخاتمة

بعد الانتهاء من دراسة موضوع الرقابة القضائية على القرار الإداري الدولي في إطار نظام العدل الجديد توصلنا إلى مجموعة نتائج وتوصيات:

#### أولاً: النتائج

- ١- ان لكل منظمة دولية نظامها القانوني الخاص بها والذي يحكم على علاقاتها بموظفيها إلا ان ذلك لا يعني ان هذه القوانين تختلف كثيراً عن بعضها في مجال الأمم المتحدة لتوحيد هذه الأنظمة التي تحكم الوظيفة المدنية الدولية إلا أنها لم تصل بعد إلى المستوى المطلوب الذي يمكن معه القول بوجود نظاماً قانونياً واحداً قابلاً للتطبيق في جميع المنظمات الدولية إلا ان دور الرقابة القضائية متمثلاً بالقضاء الإداري الدولي عندما ينظر المنازعات المعروضة أمامه فانه بذلك انشأ نظاماً قانونياً واحداً يحكم الالتزامات والحقوق بين الموظفين الدوليين والمنظمات الدولية.
- ٢- لاحظنا ان نظام العدل الجديد يقوم على أساس وجود وسائل غير رسمية ووسائل رسمية وما يهمننا في ذلك الوسائل الرسمية التي يمكن للموظف الركون إليها عن عجز الوسائل غير الرسمية عن تسوية نزاعه مع المنظمة التي يعمل فيها لذلك اصب هناك تغيير جذري في الطريقة التي يتم بها حل النزاعات الوظيفية بان يكون الثقافي على درجتين الأولى أمام محكمة الأمم المتحدة للنزاعات والثانية أمام محكمة الأمم المتحدة للاستئناف.
- ٣- لاحظنا ان رقابة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات يشمل موظفي الأمم المتحدة فقط كما ان عليها ان تبت في قضايا الموظفين خلال (٦) اشهر مما يجعلها اكثر كفاءة من هيئات النظام القديم تترتب على ذلك الغاء المحكمة الإدارية للأمم المتحدة.
- ٤- لاحظنا ان الطعن قضائياً أمام المحاكم التابعة للأمم المتحدة في القرار الإداري الدولي غير المشروع يتطلب التقييم الإداري الجوازي ومن ثم الطعن أمام المحاكم القضائية في حين ان الطعن أمام محاكم القضاء الإداري الداخلي يستوجب التظلم الإداري من القرار الإداري غير المشروع ثم الطعن أمام محاكم القضاء الإداري .
- ٥- لاحظنا ان الطعن أمام محكمة الاستئناف يترتب عليها وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه وهذا يختلف عن الطعن أمام محاكم القضاء الإداري الداخلي فالأصل ان الطعن بالإلغاء لا يوقف تنفيذ الأمر الإداري المطعون فيه .

#### ثانياً: التوصيات

- ١- الاعتراف باستقلالية القضاء الإداري الدولي كجهة فعالة في حماية موظفي الدولة وشاغليها والعدول عن محاولة تطبيق القواعد المعمول بها في القضاء الدولي على القضاء الإداري الدولي لا بل ان القواعد التي يطبقها الأخير تكاد تتفق مع قواعد القضاء الإداري الداخلي.
- ٢- تعميم العمل بنظام العدل الجديد للأمم المتحدة على جميع المنظمات الدولية بمعنى اخر العمل بنظام التقاضي على درجتين للطعن بالأحكام الإدارية الدولية والعدول عن مبدأ نهائية الأحكام الدولية لا بل ندعو إلى تمييز أحكام محكمة الاستئناف أسوة بما هو معمول في القضاء الإداري.

(١) نظر المادة(٧) من النظام الأساسي لمحكمة الأمم المتحدة للاستئناف.

(٢) نظر المادة (٧/ثامناً/ب) من قانون مجلس شوري الدولي العراقي رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٣) حكم لمحكمة الاستئناف التابعة للأمم المتحدة أشارت اليه ايمان عبيد كريم ، المصدر السابق ، ص٢٣٦.

(٤) الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية اشار اليه د. نايف احمد ضاحي ، الاختصاص الاستشاري لمحكمة العدل الدولية، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٥، ص٢٠٢.



- ٣- العمل على توسيع النطاق الشخصي لمحكمة الأمم المتحدة للمنازعات بحيث يشمل كافة الموظفين الدوليين لهم الحق في الطعن بالقرار الإداري غير المشروع أمام محكمة المنازعات وعدم قصر هذا الحق على موظفي الأمم المتحدة.
- ٤- الدعوى إلى تغيير تسمية محكمة الأمم المتحدة للمنازعات إلى محكمة الأمم المتحدة للمنازعات الإدارية وذلك لان اختصاص المحكمة يتناول المنازعات الإدارية الوظيفية للموظف الدولي.

#### قائمة المراجع

- ١- إسماعيل فاضل حلّواص: القضاء الإداري الدولي ، رسالة ماجستير ، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠١.
- ٢- ايمان عبد الكريم : دور القضاء الإداري الدولي في تسوية منازعات الموظفين الدوليين، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بابل ، ٢٠١٧.
- ٣- د. ابراهيم احمد الشلبي: التنظيم الدولي ، النظرية العامة للامم المتحدة، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٦.
- ٤- د. جمال طه ندا : الموظف الدولي دراسة في القانون الدولي الإداري ، الهيئة المصرية للكتاب ، ١٩٨٦.
- ٥- د. خلف الجبوري: القضاء الإداري في العراق ، دار المرتضى للطبع والنشر، بغداد، ٢٠١٣.
- ٦- د.رشا محمد جعفر الهاشمي : الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في فرض الجزاءات على المتعاقد معها( دراسة مقارنة) ، منشورات الحلبي الحقوقية.
- ٧- د. سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري ، ط٥، دار النهضة العربية، ١٩٨٤.
- ٨- د. صلاح الدين فوزي: النظام القانوني للوظيفة العامة الدولية(دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩١.
- ٩- د. عز الدين نوده : الوظيفة الدولية ، مجلة العلوم الإدارية ، س٦، ١٩٦٤.
- ١٠- د. ماهر صالح علاوي: الوسيط في القانون الإداري ، دار ابن الأثير للطباعة ، جامعة الموصل، ٢٠٠٩.
- ١١- د. محمد احمد صفوت : النظام التأديبي للموظفين الدوليين ، ط١، من دون دار نشر، ٢٠٠٦.
- ١٢- د. محمد خليل موسى: الوظيفة القضائية للمنظمات الدولية، الهيئات المعنية بتسوية نزاعات حقوق الإنسان والبيئة والتجارة الدولية، دار وائل للنشر، عمان ، ٢٠٠٣.
- ١٣- د. نايف احمد ضاحي ، الاختصاص الاستشاري لمحكمة العدل الدولية، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٥.
- ١٤- د. هبة جمال ناصر عبدالله: المركز القانوني للموظف الدولي، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١١.
- ١٥- يمكن الاطلاع على النظام الأساسي للمحكمة الإدارية للأمم المتحدة من خلال موقع المحكمة على شبكة الأنترنت-<http://www.arablogalntwork.com/Adminincourt/udgment/subjectA/form/69-to-74-home-asp>