

القواعد الأساسية لفرض العقوبة التأديبية على الموظف الدولي

ا.د. محمد ثامر السعدون

الباحث ا.م.د. حميد عطشان

Lawp1e211@utq.edu.iq

aljanoooba@gmail.com

مستخلص البحث:

بظهور المنظمات ظهرت الوظيفة الدولية والتي تعد النواة الأساسية لعمل المنظمة حيث تعد الوظيفة الدولية من أبرز مقتضيات تسيير العمل داخل المنظمة والتي يعد الموظف الدولي الركن الأساسي فيها، وقد مرت القواعد القانونية الدولية التي تحكم عمل موظفي المنظمات بتطورات كثيرة وقد أدى هذا التطور إلى زيادة أنشطة المنظمات وتعدد مهامها وبالتالي زيادة عدد الموظفين الدوليين ومن ثم بدأت الوظيفة الدولية تشكل مكانة هامة في المجتمع الدولي. وبسبب كثرة الموظفين الدوليين العاملين في المنظمات الدولية بمختلف أنواعها صار لزاماً وجود قواعد تنظم عملية التأديب داخل المنظمة الدولية، وضرورة وجود قواعد كافية تضمن تحقيق العمل الأمثل داخل المنظمة، من تحديد المخالفة التي تستحق العقوبة إلى التحقيق الإداري وصولاً إلى أنواع العقوبات التأديبية ومن يملك سلطة فرضها حتى انقضاء هذه العقوبة.

المقدمة:

أولاً: التعريف بالموضوع

في ظل الأهمية المتزايدة للوظيفة الدولية ظهرت الحاجة إلى وضع القواعد المنظمة لهذه الوظيفة، فالموظف الدولي حاله حال الموظف الوطني ليس معصوماً من الخطأ وطبيعي أن نجد من الموظفين الدوليين من يخل بالالتزامات المفروضة عليه وبالتالي يخرج عن مقتضى الواجب، فيكون من اللازم التدخل لضبط هذا السلوك غير القويم وردع الموظف المخطئ لخروجه على القواعد المفروضة عليه وفضلاً عن ردع الموظف الدولي يؤدي ذلك إلى ضمان سير وفعالية العمل داخل المنظمة الدولية. وعلى هذا الأساس فإن الشخص الذي يمارس الوظيفة الدولية وامتيازات هذه الوظيفة قد يستخدمها لأغراض لا تتفق مع ما تسعى لتحقيقه المنظمة وتلك الممارسات قد تقع منه إهمالاً أو تعمداً.

ثانياً: أهمية الموضوع

إن موضوع العقوبات التأديبية على الموظف الدولي من الموضوعات الهامة والحيوية وتكمن أهميته الموضوع كونه يسلط الضوء على قواعد القانون الإداري الدولي الخاصة بالعقوبات التأديبية على الموظف الدولي ومدى فاعلية هذه القواعد، وذلك لوجود عدد كبير من الموظفين الدوليين الذين يعملون في المنظمات وهذا ما يتطلب وجود قانون داخلي ينظم العلاقة بين المنظمة والموظف العامل لديها، إذ إن الوظيفة الدولية تشكل أهمية كبيرة لما يتمتع به الموظف الدولي من دور مهم في تسيير العمل داخل المنظمة، حيث إن نجاح المنظمة في تحقيق أهدافها يقاس من خلال دور الموظفين لديها نجاحاً أو فشلاً.

ثالثاً: مشكلة البحث

تتمحور دراستنا هذه حول مجموعة من المشكلات أهمها فاعلية النظام التأديبي داخل المنظمات الدولية، فهل القواعد الخاصة بتأديب الموظف الدولي كافية لتحقيق أغراض الردع وانتظام العمل داخل المنظمة، ومن هذه المشكلة تتفرع عدة مشكلات أخرى نذكر منها

- ماهية العقوبة التأديبية المفروضة على الموظف الدولي؟
- من هم المشمولين بالعقوبات التأديبية؟
- ما هو الإطار القانوني لفرض العقوبة التأديبية على الموظف الدولي؟

رابعاً: منهجية البحث

بقصد اغناء موضوع البحث ولغرض الإحاطة بجميع المسائل المتعلقة به، فقد اتبعنا المنهج التحليلي والمنهج التطبيقي في دراستنا

1- المنهج التحليلي: قد اعتمدنا على هذا المنهج بقصد تحليل النصوص القانونية الموجودة في اللوائح والأنظمة الخاصة بموظفي المنظمات الدولية وذلك بقصد الوقوف على القواعد الخاصة بتأديب الموظف الدولي وبيان كيفية تطبيقها في نزاعات الوظيفة الدولية.

2- المنهج التطبيقي: باعتبار ان موضوع دراستنا ينصب بدرجة أساسية على فاعلية قواعد القانون الإداري الدولي في مجال العقوبات التأديبية فقد ارتئينا ان نعزز الدراسة ببعض التطبيقات القضائية فضلاً عن القواعد القانونية.

خامساً: تقسيم البحث

لغرض الإحاطة بموضوع الدراسة فقد قمنا بتقسيمها على مبحثين على النحو التالي:

- المبحث الأول: ماهية العقوبة التأديبية.
- المطلب الأول: تعريف العقوبة التأديبية ونطاق فرضها.
- المطلب الثاني: الأساس القانوني لفرض العقوبة التأديبية.
- المبحث الثاني: الإطار القانوني لتأديب الموظفين الدوليين.
- المطلب الأول: سلطة فرض العقوبة التأديبية واجراءاتها.
- المطلب الثاني: تصنيف العقوبات التأديبية وطرق انقضاءها.

المبحث الأول

ماهية العقوبة التأديبية

إن العقوبة التأديبية من الوسائل التي تملكها الإدارة الدولية لغرض تقويم موظفيها وردع المخالف منهم، وذلك لضمان القيام بالواجبات والامتناع عن المحظورات كل ذلك من أجل تحقيق الأهداف التي تسعى إليها المنظمة، كما تعتبر العقوبة التأديبية من الوسائل الخطرة التي تملكها الإدارة الدولية بما لها من تأثير على مركز الموظف وعلاقته بالمنظمة، التي قد تصل في بعض الأحيان إلى إنهاء الرابطة الوظيفية.

كما أن العقوبة التأديبية تستلزم وقوع مخالفة، وثبتت نسبة هذه المخالفة إلى الموظف الدولي لكي يتم معاقبته، فالعقوبة لا تفرض بغرض الانتقام أو التنكيل بالموظف، وإنما يجب أن يكون هناك مبرر لإيقاعها. ولغرض بيان المقصود بالعقوبة التأديبية سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في المطلب الأول تعريف العقوبة التأديبية ونطاق فرضها، ثم في الثاني نتناول الأساس القانوني لفرض العقوبة التأديبية.

المطلب الأول

تعريف العقوبة التأديبية ونطاق فرضها

لبيان تعريف العقوبة التأديبية يقتضي البحث تقسيم هذا المطلب إلى فرعين يتناول الفرع الأول تعريف العقوبة التأديبية، أما الثاني فسيتناول نطاق فرض العقوبة التأديبية.

الفرع الأول

تعريف العقوبة التأديبية

خلت معظم التشريعات من وضع تعريف محدد للعقوبة التأديبية، ونتيجة لذلك فقد اجتهد الفقه في وضع تعريفات كثيرة لها، فقد ذهب رأي إلى أنها "جزاء أدبي ومادي يلحق بالموظف ليس في حياته أو شرفه أو ماله أو حريته شأن العقوبات الجنائية، وإنما في وضعه الوظيفي فقط، فيؤدي إلى حرمانه من المزايا والحصانات الوظيفية التي يتمتع بها، أو من الوظيفة التي يشغلها سواء أكان بصفة مؤقتة أم نهائية"⁽¹⁾، وذهب رأي آخر إلى تعريف العقوبة التأديبية بأنها "العقوبة المهنية التي توقع على من أخل بواجبه الوظيفي، أو خرج على مقتضيات الوظيفة ومس كرامتها"⁽²⁾.

أما العقوبة التأديبية في إطار الوظيفة الدولية فقد عرفت بأنها "جزاء وظيفي يوقع على الموظف الدولي الذي ينحرف عن واجباته الوظيفية ويكون خطراً على المنظمة"⁽³⁾، كما ذهب آخر إلى تعريفها بأنها "مجموعة من الإجراءات الواردة في موثائق المنظمات الدولية والأنظمة الداخلية لأجهزتها والتي تستعمل كرد فعل منظم تجاه اخلال الدول او الموظفين الدوليين بالالتزامات المترتبة بموجب هذه الموثائق والأنظمة، وتمس هذه الجزاءات حقوق ومزايا العضوية او الوظيفة الدولية وتهدف إلى ضمان سير العمل داخل المنظمة الدولية والحيلولة دون الخروج عن المبادئ التي جاءت بها"⁽⁴⁾، وهذا التعريف يخلط بين الجزاءات التنظيمية التي تفرض على الدول، والجزاءات التأديبية التي تفرض على الموظفين الدوليين⁽⁵⁾، ونستطيع أن نعرف العقوبة التأديبية بأنها (ذلك الجزاء الادبي أو المادي المنصوص عليه



حصرًا في أنظمة ولوائح الموظفين الدوليين، وتطبيقه السلطة المختصة في المنظمة على الموظف عند مخالفته لأحد الواجبات الوظيفية، بهدف ضمان سير العمل داخل المنظمة الدولية).

ومن هذه التعريفات يمكن استخلاص خصائص العقوبة التأديبية المفروضة على الموظف الدولي بالآتي:

1- العقوبة التأديبية تترتب على مخالفة واجبات الوظيفة الدولية وذلك بالقيام بعمل تحرمه المنظمة أو الامتناع عن عمل توجب القيام به.

2- وجوب توقيع العقوبة التأديبية من قبل السلطة المختصة بإصدارها داخل المنظمة.

3- يجب أن تكون العقوبة المفروضة على الموظف الدولي منصوص عليها ضمن النظام الداخلي للمنظمة بما لا يدع مجال للجهاز الإداري للمنظمة أن يبتكر عقوبات جديدة كونها وردت على سبيل الحصر.

4- أن العقوبة التأديبية تمس المزايا الأدبية والمالية التي يتمتع بها الموظف الدولي دون المساس بحياته وحريته أو أمواله⁽⁶⁾.

5- أن هدف العقوبة التأديبية هو ضمان حسن سير العمل داخل المنظمة الدولية بانتظام واستمرار والالتزام بأعلى مستويات الكفاءة والنزاهة، حيث يؤدي النظام التأديبي هدفه بردع وضبط كل من تسول له نفسه اقتراف مخالفة تخل بواجبات، كما يؤدي وضع نظام تأديبي خاص بالموظفين الدوليين لاستقلالهم وعدم تركهم خاضعين لقوانين الدول التي يعملون فيها مما قد يؤثر في أداء عملهم.

الفرع الثاني

نطاق فرض العقوبة التأديبية

تستعين المنظمات الدولية في مباشرتها لأعمالها وأدائها لاختصاصاتها المختلفة بعدد كبير من العاملين، فمنهم للعمل الفني، والآخر يؤدي أعمال إدارية، وبعضهم يعمل بصفة مؤقتة، والآخر بصفة دائمة وذلك بقصد انجاز مهام محددة ومعينة⁽⁷⁾. والسؤال هنا هل جميع العاملين بالمنظمات الدولية هم منطوق بالتأديب؟ الإجابة على هذا السؤال تتطلب بيان المقصود بالموظف الدولي وما يشتهه من الأشخاص العاملين بالمنظمات الدولية لتحديد النطاق الشخصي للعقوبة التأديبية بشكل دقيق.

ففي رأي استشاري لمحكمة العدل الدولية صادر عام 1949 ذهب فيه إلى أن الموظف الدولي هو "كل شخص يعمل بأجر أو بدون أجر، يعمل بصفة دائمة أم لا، يعين بواسطة أحد فروع المنظمة للممارسة أو المساعدة في ممارسة إحدى وظائف المنظمة، وباختصار كل شخص تتصرف المنظمة بواسطته"⁽⁸⁾.

يرى البعض أن هذا التعريف جاء لبيان مفهوم المستخدم الدولي⁽⁹⁾ وليس الموظف الدولي، وذلك لأن أهم ما يميز الموظف الدولي عنصر الدوام والاستمرار على عكس المستخدم الدولي الذي يعمل بصفة مؤقتة مثل المستشارين، السعاة، الطهارة وغيرهم، حيث يرى غالبية الفقهاء أن مصطلح الموظف الدولي أضيق من مصطلح المستخدم الدولي⁽¹⁰⁾.

أما تعريف الموظف الدولي في الفقه فقد اختلف فيه فمنهم من يذهب في تعريفه بأنه "كل من يعمل في خدمة إحدى المنظمات الدولية بصفة مستمرة ودائمة ووفق ما تمليه أحكام ميثاقها ولوائحها مستهدفًا تحقيق صالح المنظمة وأهدافها"⁽¹¹⁾، وبنفس المضمون ذهب الدكتور صلاح الدين عامر إلى أن الموظف الدولي هو "كل من تكلفه المنظمة الدولية بالتفرغ على وجه الاستمرار للقيام بعمل من أعمالها تحت

إشراف أجهزتها المختصة وطبقاً للقواعد الواردة في ميثاقها ولوائحها⁽¹²⁾. والملاحظ على هذه التعريفات أخذها بالمفهوم الضيق للموظف الدولي حيث أنهم اشترطوا بأن الموظف الدولي يجب أن يعمل بصفة دائمة ومستمرة وهذا ما يميزه عن بقية العاملين بالمنظمة.

أما الجانب الآخر من الفقهاء فقد ذهب إلى أن الموظف هو "كل شخص طبيعي يكلف من قبل جهاز من أجهزة المنظمة للعمل لحسابها"⁽¹³⁾، كما ذهب رأي آخر بتعريفه بأنه "كل شخص طبيعي تمارس المنظمة الاختصاصات المنوطة بهم من خلال عمله لحسابها ووفقاً لتعليمات أجهزتها المختصة سواء كان بأجر أم تبرع لها بهذا النشاط، وبصرف النظر عن توقيت أم استمرار مهمته"⁽¹⁴⁾. ويلاحظ على هذا الجانب من الفقه قد توسع بتعريف الموظف الدولي ليشمل برأيهم جميع العاملين بالمنظمة سواء أكانوا يعملون بشكل دائم أم مؤقت.

أما من الناحية التشريعية فقد عرف الموظف الدولي بحسب المادة (1) من اتفاقية سلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها لعام 1994 "الأشخاص الذين يستخدمهم الأمين العام سواء كانوا أفراداً في العنصر العسكري أو عنصر الشرطة أو العنصر المدني والموظفين والخبراء الموفدين في بعثات الأمم المتحدة، أو وكالاتها المتخصصة أو الوكالة الدولية للطاقة الذرية والموجودين بصفة رسمية في منطقة يجري الاضطلاع فيها بعملية للأمم المتحدة"، أما النظام الأساسي لجامعة الدول العربية فقد عرف الموظف الدولي في المادة (2) منه بأنه (كل شخص يشغل درجة في الملاك الوظيفي للمنظمة وكل من يصدر بشأنه قرار تعيين بصفة دائمة أو مؤقتة).

وقبل الإجابة على سؤالنا هل نطاق العقوبة التأديبية يمتد ليشمل جميع العاملين بالمنظمة سواء أكانوا يعملون بصفة دائمة أم مؤقتة؟ فيجب أن نشير إلى أن الموظف الدولي كان تابعاً لدولة المقر وخاضعاً لأنظمتها وقوانينها حيث كان يعهد لدولة المقر مهمة التنظيم الإداري للمنظمة⁽¹⁵⁾، ولكن بعد أن استقل الجهاز الإداري للمنظمة وأصبح للمنظمة كيانه التنظيمي وجهازها الإداري التابع لها والذي يتكون من عدد كبير من الموظفين، فقد ظهرت الحاجة إلى وجود نظام خاص بالموظفين الدوليين ينظم العلاقة بينهم وبين المنظمة التي ينتمون إليها. وبالرجوع لهذه الأنظمة نجد أن العقوبة التأديبية تمتد لتشمل جميع العاملين بالمنظمة سواء أكانوا موظفين دائمين أو يعملون بشكل مؤقت. وهذا ما نص عليه بشكل صريح في القاعدة (12) من النظام الأساسي والإداري لموظفي الأمم المتحدة لسنة 2017 على أن (تنطبق قواعد النظام الإداري للموظفين من 1-1 إلى 12-13 على جميع الموظفين المعيّنين من قبل الأمين العام)، كذلك ذهب النظام الأساسي لموظفي الجامعة العربية في المادة (5) منه على أن (ينطبق هذا النظام على جميع الموظفين على اختلاف وظائفهم ودرجاتهم بمن فيهم الموظفون في الأجهزة التابعة للجامعة، وكذلك الموظفون المعيّنون بموجب عقود خدمة).

المطلب الثاني

الأساس القانوني لفرض العقوبة التأديبية

سنتناول في هذا المطلب الأساس القانوني لفرض العقوبة التأديبية المتمثل بالخطأ الوظيفي وتصنيف الأخطاء الوظيفية التي تقع من الموظف الدولي وذلك بفرعين وكالاتي: -

الفرع الأول

الخطأ الوظيفي

إن مبرر وأساس فرض العقوبة التأديبية على الموظف الدولي هو الخطأ الوظيفي، حيث يعد هذا الخطأ الركيزة الأساسية التي تستطيع من خلاله السلطة المختصة بالتأديب داخل المنظمة من فرض العقوبة⁽¹⁶⁾. لقد بات من المسلم به أن أي تصرف يقوم به الموظف الدولي يتوخى فيه مصلحة شخصية أو يترتب عليه الإخلال بحقوق المنظمة أو مصالحها، يعد انحرافاً عن واجبات الوظيفة موجباً للمساءلة⁽¹⁷⁾، فخروج الموظف الدولي عن واجبات وظيفته، أو يقصر فيها، أو أن يقترب إهمالاً جسيماً في أعمال وظيفته، أو أن يأتي ما من شأنه أن يخل بكرامة الوظيفة، أو أن يظهر بغير المظهر اللائق لوظيفته⁽¹⁸⁾، أو أن يقوم بعمل غير مرض عن عمد أو إهمال يعرض نفسه للعقاب، وبالتالي فإن أساس مسؤولية الموظف الدولي هو خطئه القائم بالخروج على مقتضيات الوظيفة الدولية وما تفرضه من واجبات سواء كان ذلك الخروج ايجابياً أو سلباً⁽¹⁹⁾. جدير بالذكر أن الأنظمة الداخلية للمنظمات لم تضع تعريفاً محدداً للخطأ الوظيفي الذي يستوجب عند وقوعه فرض العقوبة التأديبية، وإنما تركت مهمة تحديد وقوع الخطأ من عدمه لتقدير إدارة المنظمة الدولية فهي تملك صلاحية تقييم أداء موظفيها، فتكيف الفعل الصادر عن الموظف كونه خطأ أم لا يعد من اختصاص إدارة المنظمة التي يعمل لديها الموظف، فإرادتها مستقلة في إعطاء الوصف القانوني للفعل وتقدر الخطأ وفرض العقوبة التأديبية المناسبة على الموظف⁽²⁰⁾، إلا أنه البعض يؤخذ على منح السلطة التأديبية تكيف الفعل بأنه خطأ أم لا، هو منح هذه السلطة اختصاصات شبه تشريعية فهي من تملك تحديد ما يعد وما لا يعد من المخالفات التأديبية، مما دفعهم إلى القول إن فكرة الخطأ الوظيفي لا تزال غامضة ولم تصل إلى التحديد والوضوح الذي عليه القانون الجنائي⁽²¹⁾. ولكن يمكن أن نرجع سبب منح الإدارة تلك السلطة التقديرية إلى طبيعة الأخطاء الوظيفية التي لا يمكن حصرها وبالتالي فإن وضع تعريف لها قد يكون قاصراً لا ينطبق على كافة الأخطاء الوظيفية، كما أن منح الإدارة سلطة تقديرية قد يكون ضروري لدفع كفاءة الجهاز الإداري وزيادة فاعليته، وذلك لكون الإدارة هي الأكثر معرفة بمتطلبات العمل وتحقيق الأهداف التي تأسست من أجلها المنظمة. عرف الفقه الخطأ الوظيفي بأنه "كل سلوك إيجابي أو سلبي يصدر عن الموظف وتعتبره السلطة التأديبية إخلالاً بواجبات الوظيفة ومحظوراتها سواء نص عليه القانون أو لم ينص، وأن ما صدر منه خارج نطاق الوظيفة، إذا ما أشتمل هذا السلوك على ما لا يتألف وشرف الوظيفة وأخلاقياتها"⁽²²⁾، ويمكن تعريف الخطأ الوظيفي الموجب لفرض العقوبة التأديبية بأنه (كل فعل أو امتناع يقع من موظف دولي، ويخرج فيه عن مقتضى الواجبات الوظيفية أو يخل بكرامتها، يستوجب معه فرض العقوبة التأديبية)، فمن خلال هذا التعريف يمكن لنا أن نحدد أركان الخطأ الوظيفي الذي يتعين عند وقوعه فرض العقوبة التأديبي بما يلي:



- 1- الركن المادي: ويتمثل هذا الركن في فعل أو امتناع ، ثبت ارتكابه من قبل موظف دولي ويشترط في هذا السلوك أن يتضمن خروجاً عن مقتضى الواجبات الوظيفية أو يخل بكرامتها، والسؤال الذي يطرح هنا هل يشترط في الخطأ الذي يقع من الموظف الدولي أن يرتب ضرراً؟ أجابت المحكمة الإدارية لمنظمة الأمم المتحدة على هذا السؤال بالنفي حيث أكدت في أحد أحكامها "لقد أهمل المدعي نظرية الإدارة لتهمة التزوير المنسوبة له، فوجهة نظر الإدارة لسلوك ما هي المعمول عليها، حتى لو لم يحتوي على أي من العناصر الإجرامية وحتى لو لم تكن هذه الأفعال تشكل مخالفة جنائية، فإن كل سلوك يفتقد للكرامة والشرف ولا يليق بموظف دولي يتوجب العقاب"⁽²³⁾.
- 2- الركن المعنوي: ويقصد بالركن المعنوي أن يرتكب الموظف الدولي الخطأ الوظيفي بإرادة أئمة، أما إذا انعدمت ارادته لسبب من الأسباب كالقوة القاهرة أو الإكراه أو غيرها من الأسباب التي تعدم الإرادة فلا يعتد بهذا الخطأ، والإرادة الاثمة في المجال التأديبي لا تعني العمد بل يكفي لتوافرها الاتجاه إلى عدم مراعاة الدقة والحرص، أي بمجرد حدوث الخطأ ولو وقع دون قصد⁽²⁴⁾.
- 3- الركن الشرعي: يقصد بالركن الشرعي القاعدة القانونية التي يتم من خلالها وصف الفعل أو التصرف بأنه يشكل مخالفة وظيفية أي كان مصدر هذه القاعدة سواء كانت في لوائح أو أنظمة المنظمة الدولية أو غيرها من المصادر الأخرى، والاتجاه الغالب في مجال الأنظمة التأديبية هو عدم حصر الأخطاء الوظيفية وتحديدتها في نصوص معينة وبالتالي عدم خضوعها للمبدأ المعروف في القانون الجنائي وهو لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص⁽²⁵⁾، لأن هذا المبدأ لا يتماشى في المجال التأديبي كما أسلفنا لصعوبة حصر جميع الأخطاء التأديبية، إلا أنه ومع ذلك يمكن أن نجد الركن الشرعي متوفر بشكل جزئي في مخالفة واجبات ومقتضيات الوظيفة الدولية بمعناها الواسع.
- 4- الركن الشخصي: يتمثل هذا الركن بوجود وقوع الخطأ الوظيفي من قبل موظف دولي، وقد تكلمنا عن الموظف مناط التأديب في المطلب الأول من هذا المبحث.

الفرع الثاني

تصنيف الأخطاء الوظيفية

اتجه البعض من الفقهاء في تصنيف المخالفات الوظيفية إلى تقسيمها قسمين وهما⁽²⁶⁾:-

الأول: المخالفات التي ترتكب أثناء ممارسة الوظيفة أو بسببها، وهي تلك المخالفات التي تظهر عندما يأتي الموظف عملاً يخالف به الواجبات الملقاة على عاتقه ومن أمثلة هذه المخالفات، عدم أداء العمل، وعدم مراعاة الدقة في أداء العمل، وعدم تنفيذ أوامر الرؤساء، وإفشاء أسرار الوظيفة، أو غيرها من الواجبات المفروضة عليه.

الثاني: المخالفات التي ترتكب خارج نطاق الوظيفة، وتبنى تلك المخالفات على أساس عدم الفصل بين الحياة العامة والخاصة للموظف، حيث إن هناك تصرفات الموظفين تنعكس على الوظيفة بالسلب، ومن الأمثلة على تلك المخالفات، الإخلال بكرامة الوظيفة كأن يقبل الموظف هدايا أو يمارس التجارة، أو أن يأتي بفعل مخالف للحياء والآداب العامة كهتك العرض أو الزنا، أو أي جريمة أخرى لا تتفق واحترام الوظيفة التي يعمل بها. أما الاتجاه الآخر⁽²⁷⁾ فذهب في تصنيف المخالفات الوظيفية إلى مخالفات مهنية وسياسية وأخلاقية وكما يلي: -



أولاً- المخالفات المهنية: وهي تلك المخالفات التي ترتبط بسلوك الموظف المهني وتدخل ضمن واجباته التي ينبغي عليه عدم مخالفتها، كالتزامه بأداء وظيفته بنفسه، وطاعة رئيسه الإداري، وعدم إفشاء أسرار الوظيفة⁽²⁸⁾، وعدم الغياب غير المبرر⁽²⁹⁾، وهذا ما أشارت إليه لائحة موظفي مجلس أوربا بالقول (أن أي انتهاك للواجبات التي يلتزم بها الموظفون بموجب النظامين الأساسيين والإداريين... يؤدي إلى فرض عقوبة تأديبية)⁽³⁰⁾، وايضاً ذهب النظام الأساسي لموظفي المنظمات العربية المتخصصة إلى أنه (يخضع الموظف الذي يخل عن عمد أو إهمال بالواجبات المنصوص عليها في هذا النظام للمساءلة والجزاء وفقاً لأحكام هذا النظام واللائحة)⁽³¹⁾.

ثانياً- المخالفات ذات الطابع السياسي: المنظمات الدولية في عملها تستعين بعدد كبير من الموظفين، وهؤلاء الموظفون يتبعون دول تختلف بأفكارها وبمعتقداتها السياسية أو الدينية، إلا أنه يتوجب على هؤلاء الموظفين أثناء مباشرتهم لعملهم ألا تؤثر فيهم هذه السياسات والأفكار للانحياز لدولة أو فكر معين مما يؤثر على حياديتهم واستقلالهم كموظفين دوليين⁽³²⁾، فالموظف الدولي عليه أن يؤدي عمله بنزاهة وكفاءة بعيداً عن الاعتبار الشخصية التي قد تولد الشك في تحيزهم بدوافع الوطنية أو المذهبية⁽³³⁾، ويجب عليه أن يكون متحرراً من الضغوط والتدخلات في عمله وألا يتلقى التعليمات إلا من المدير العام أو رؤسائه المباشرين، وهذا لا يعني أن ينسلخ أو يتنازل الموظف عن جنسيته وإنما يؤدي عمله بتجرد وولاء كامل للمنظمة⁽³⁴⁾. وهذا الأمر أكدته ميثاق الأمم المتحدة بالنص على أنه (ليس للأمين العام ولا للموظفين أن يطلبوا أو يتلقوا في تأدية واجباتهم تعليمات من أية حكومة أو من أية سلطة خارجية عن الهيئة. وعليهم أن يمتنعوا عن القيام بأي عمل قد يسيء إلى مراكزهم بوصفهم موظفين دوليين مسؤولين أمام الهيئة وحدها)⁽³⁵⁾، كما أكد النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة هذا الأمر بالقول (مع أن آراء الموظفين ومعتقداتهم الشخصية، بما فيها معتقداتهم السياسية والدينية، يجب أن تظل مصونة، يكفل الموظفون ألا يكون لتلك الآراء والمعتقدات تأثير ضار على واجباتهم الرسمية أو مصالح الأمم المتحدة وعليهم أن يسلكوا في جميع الأوقات سلوكاً يليق بمراكزهم كموظفين مدنيين دوليين...)⁽³⁶⁾.

ومن القضايا المعروفة بهذا الخصوص قضية (Gubitchev) الموظف السوفيتي في مكتب التخطيط التابع للأمم المتحدة الذي اتهم بانتهاك قوانين الولايات المتحدة الأمريكية الخاصة بالتجسس، فعند القبض عليه دفع بالحصانة المقررة للموظف الدولية، إلا أن القضاء الأمريكي رفض هذا الدفع باعتبار أن الحصانة تحمي الوظيفة وأن التجسس ليس من وظائف المتهم كموظف تابع للأمم المتحدة⁽³⁷⁾. كما سبق أن تم فصل أحد عشر موظفاً من موظفي الأمم المتحدة في عهد الأمين العام للأمم المتحدة (تريجفي لي) وذلك بضغط من حكومة الولايات المتحدة للشك بميولهم الماركسية وقد استجاب (تريجفي لي) لهذا الضغط وأصدر بالفعل قراراً في عام 1952 يقضي بفصلهم⁽³⁸⁾.

ثالثاً- المخالفات ذات الطابع الأخلاقي: وهي المخالفات التي لا تنسجم مع ما يجب أن يتحلى به الموظف الدولي وبالشكل الذي يحافظ فيه على وضعه الخاص⁽³⁹⁾، فنجد أن الإدارات الدولية تعاقب على كثير من الأفعال التي لا تتناسب مع شرف الوظيفة أثناء مباشرتها أو بعد أدائها، مثل الاختلاس من أموال المنظمة، أو السرقة، أو الرشوة أو استغلال النفوذ، أو السكر أثناء الواجب، أو التحرش الجنسي، ومن التطبيقات على هذه المخالفة فقد تم فصل موظف من الأمم المتحدة بسبب ارتكابه سلوكه جنسياً ضد أحد



زملائه في العمل، واعتبرت المحكمة "أن مثل هذا السلوك يؤثر سلباً على كفاءة المنظمة ويعيق قدراتها على كفاءة بيئة عمل آمنة ومنتجة، ويحق للمنظمة أن تتبع نهجاً قاسياً إزاء التحرش الجنسي"⁽⁴⁰⁾.

المبحث الثاني

الإطار القانوني لتأديب الموظفين الدوليين

أن مسألة تكليف الخطأ الوظيفي واعتبار الفعل أو الامتناع عن فعل هو خروج عن مقتضيات العمل الوظيفي هو من صلاحيات السلطة الإدارية في المنظمة الدولية، وقد قلنا سابقاً أن سلطة الإدارة في وصف الأفعال بأنها مخالفات سلطة واسعة، وللوقف وبشكل دقيق ومفصل لابد لنا من تناول السلطة المختصة بفرض العقوبة التأديبية وإجراءاتها عند فرض العقوبة، ومن ثم نتناول تصنيف العقوبات التأديبية وطرق انقضاءها. لذا سنقسم هذا المبحث على مطلبين المطلب الأول: سلطة فرض العقوبة التأديبية وإجراءاتها المطلب الثاني: تصنيف العقوبات التأديبية وطرق انقضاءها.

المطلب الأول

سلطة فرض العقوبة التأديبية وإجراءاتها

حددت أنظمة ولوائح الموظفين الدوليين السلطة التي تملك فرض العقوبات التأديبية على الموظف الدولي، كما حددت الإجراءات الواجب اتباعها عند فرض العقوبات التأديبية، ولدراسة هذا الموضوع بشي من التفصيل سنتقسم هذا المطلب الى فرعين نتناول في الفرع الأول سلطة فرض العقوبات التأديبية وفي الفرع الثاني إجراءات فرض العقوبات التأديبية.

الفرع الأول

سلطة فرض العقوبات التأديبية

تتكون المنظمة الدولية من أجهزة عديدة حددها ميثاق المنظمة، ومن هذه الأجهزة هي الأمانة العامة التي تتولى الشؤون الإدارية للمنظمة، وتملك السلطة الإدارية في المنظمة اختصاص تحديد معايير الأداء المطلوبة وهي من تقرر مدى انطباق أو عدم انطباق السلوك لهذه المعايير، وهذه الجهة هي نفسها صاحبة الاختصاص في فرض العقوبات التأديبية فيما لو رأت أن سلوك الموظف يضمن اخلاصاً لواجباته الوظيفية⁽⁴¹⁾. ويكون على رأس الأمانة أمين عام أو كما يسمى ببعض المنظمات السكرتير العام أو المدير العام⁽⁴²⁾، حيث يقوم الأمين العام للمنظمة بالإضافة الى مهامه السياسية بمهام إدارية، حيث يضطلع بتمثيل المنظمة في علاقاتها مع باقي اشخاص القانون الدولي، كما يتولى الاختصاصات الإدارية التي تخول له مراقبة وإدارة شؤون الموظفين، وله صلاحيات إدارية كثيرة نذكر منها مثلاً إصدار قرارات التعيين والترقية أو ابرام العقود الإدارية، كما يعمل على حسن وتنظيم وتسيير اعمال أمانة المنظمة⁽⁴³⁾.

ومن ضمن الاختصاصات الممنوحة للأمين العام وهو ما يعيننا في دراستنا هذه هو اختصاص فرض العقوبة التأديبية على موظفين المنظمة، حيث نصت (9) من النظام الأساسي لموظفي الأمانة العامة لجامعة الدول العربية على أنه "للأمين العام الحق في أن يتخذ الإجراءات التأديبية قبل موظفي الأمانة العامة"، كما نص على ذلك النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة في القاعدة (10-1) (أ) بالقول إنه "يجوز للأمين العام توقيع تدابير تأديبية على الموظفين الذين يبدر عنهم سوء سلوك". فهذه النصوص تؤكد على أن للرئيس الإداري في المنظمة صلاحية فرض العقوبة التأديبية على الموظف المخالف. حيث



أن للأمين العام حرية تصرف واسعة في تطبيق لوائح الموظفين، ولكن حرية التصرف يجب أن تمارس بما يتفق مع نصوص القانون⁽⁴⁴⁾.

والسؤال الذي يطرح هنا من يملك اختصاص مساءلة الأمين العام عما يرتكبه من أخطاء وظيفية؟ لم تتضمن أغلب موثيق وأنظمة المنظمات الدولية وسيلة معينة بموجبه تتم مساءلته، لذا اتجه بعض الفقهاء إلى أن السلطة التي تملك حق التعيين نفسها التي تملك حق مساءلته عندما يرتكب مخالفة لواجباته الوظيفية، ففي الأمم المتحدة أن الجمعية العامة هي الجهة المختصة بتعيين الأمين العام بناء على توصية من مجلس الأمن، إذن فهي الجهة الوحيدة التي تملك هذا الاختصاص وبنفس الطريقة، والظاهر أن الإقالة هي الجزاء الوحيد قبل مخالفة الأمين العام لواجباته الوظيفية. أما ميثاق منظمة الدول الأمريكية ففي المادة (87) منه أكد على حق الهيئة الأساسية في المنظمة اقالة الأمين العام وذلك بالنص على " للمجلس الدائم أن يعزل الأمين العام بأغلبية ثلثي الأصوات إذا ما تطلب حسن سير العمل ذلك"⁽⁴⁵⁾.

الفرع الثاني

إجراءات فرض العقوبة التأديبية

عند ارتكاب الموظف الدولي لمخالفة وظيفية تبدأ السلطة المختصة بالتأديب في اتخاذ الإجراءات قبالة، وهذا الإجراءات هي مجموعة من القواعد التي نصت عليها أنظمة ولوائح المنظمات الدولية التي تلزم سلطة الإدارة باتباعها قبل اتخاذ قرار فرض العقوبة، وهذه القواعد هي التي تنظم التحقيق في وقوع المخالفة وعرضها على السلطة صاحبة الاختصاص للفصل فيها⁽⁴⁶⁾.

تبدأ إجراءات فرض العقوبة التأديبية في المنظمات الدولية من رصد المخالفات عن طريق تقييم نشاط الموظفين من خلال هيئات رقابة منشأة لهذا الغرض فقد خصصت بعض المنظمات آلية متكاملة لإجراء عملية رصد المخالفات الوظيفية. فمنظمة الأمم المتحدة على سبيل المثال، قد أنشأت عدد من الأنظمة المخصصة لتقييم أداء موظفيها نذكر منها الآتي: -

١ - نظام المساءلة والمسؤولية الذي يقوم على أساس تحديد المهام الملقاة على عاتق كل موظف ومن ثم مساءلته على أساسها.

٢ - نظام تقييم الأداء.

٣ - نظام اقامة العدل في الامم المتحدة الذي يتم بموجبه استعراض كفاءة الاداء الاداري والمالي.

وتتولى في داخل هذه الأنظمة عدد من الهيئات مهمة الرصد والرقابة مثل هيئة التفتيش المشتركة، ومهمة وحدة التفتيش المشتركة في رصد المخالفات قبل وقوعها، تم اعتماد النظام الأساسي لوحدة التفتيش بقرار الجمعية العامة رقم 192/31 في عام 1979، وحدة الرقابة الداخلية والخارجية وأنشئ مكتب خدمات الرقابة الداخلية بقرار الجمعية رقم 48/218 في عام 1994 أما مكتب خدمات الرقابة الخارجية فيتكون من مندوبين عن الدول الاعضاء في الامم المتحدة، فضلا عن مجلس مراجعة الحسابات ومجلس حصر الممتلكات اللذين يتوليان مهمة الكشف عن المخالفات التي تكبد المنظمة خسائر في الأموال والممتلكات⁽⁴⁷⁾. وبعد رصد المخالفة يبدأ التحقيق الاداري مع الموظف الدولي، ويقصد بالتحقيق اتخاذ جميع الوسائل والإجراءات المشروعة التي تؤدي لكشف الحقيقة وظهرها، حيث يعد التحقيق الإداري إجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفة الوظيفية بقصد جمع الأدلة وتقديرها لتحديد مدى كفايتها في صحة



اسناد المخالفة لفاعلها، فالهدف من التحقيق الإداري هو الوصول للحقيقة، وذلك من خلال توجيه أسئلة محددة للموظف تتعلق بمخالفة منسوبة اليه وبعبارات صريحة وبطريقة تمكنه من ابداء دفاعه والرد على ما وجه إليه من اتهامات واحاطته علماً بكل جوانب المخالفة التي يجري التحقيق بشأنها⁽⁴⁸⁾.

وتتم إحالة الموظف الى التحقيق من قبل رئيس الجهاز الإداري للمنظمة الدولية، حيث توكل غالبية المنظمات هذه السلطة للأمين العام، فقد نصت القاعدة (10/1/ج) من النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة على أن " يكون قرار بدء التحقيق في مزاعم إساءة السلوك واجراء عملية تأديبية وتوقيع تدبير تأديبي ضمن السلطة التقديرية للأمين العام أو المسؤولين الموكلة اليهم هذه السلطة"، أما بالنسبة لللائحة الداخلية للنظام الأساسي لموظفي جامعة الدول العربية فقد نصت المادة (87) على أنه " اذا قام أحد الموظفين أو امتنع عن القيام بعمله يستوجب المساءلة وتتخذ بحقه الإجراءات التالية:

- بالنسبة لموظفي الفئة الثانية يرفع رئيسه المباشر مذكرة للأمين العام تتضمن المخالفة المنسوبة إليهم للنظر في حالته للتحقيق أمام الجهة التي يحددها الأمين العام
- بالنسبة لموظفي الفئة الثالثة والرابعة والخامسة يرفع الرئيس المباشر مذكرة الى رئيس القطاع تتضمن المخالفات المنسوبة للموظف للنظر في التحقيق معه بمعرفته أو حالته للتحقيق بمعرفة الشؤون القانونية.

فمن خلال هذه النصوص نجد أن السلطة المختصة بالإحالة الى التحقيق الإداري هي السلطة الرئاسية، إلا أنه تستطيع هذه السلطة أن تفوض هذه الصلاحيات للرؤساء المباشرين في اتخاذ هذا الاجراء، وذلك بسبب اتساع رقعة الجهاز الإداري وانتشاره في دول كثيرة الامر الذي كان يستدعي تفويض الرؤساء المباشرين القيام بالإحالة للتحقيق الإداري.

وبعد إحالة الموظف الى التحقيق تباشر الإدارة العامة للشؤون القانونية التابعة للأمانة العامة للجامعة العربية مهمة التحقيق الإداري مع الموظف استناداً للفصل التاسع من اللائحة الداخلية للنظام الأساسي لموظفي جامعة الدول العربية⁽⁴⁹⁾، أما في منظمة الأمم المتحدة فتباشر شعبة التحقيقات في ادعاءات الفساد والغش والاستغلال والانتهاك الجنسي ومختلف أشكال سوء السلوك المرتكبة في مكان العمل تمثيلاً مع ولاية مكتب خدمات الرقابة الداخلية⁽⁵⁰⁾.

وتبدأ إجراءات التحقيق مع الموظف بسماع أقواله فيما نسب اليه من مخالفة، حيث نصت المادة (90) من اللائحة الداخلية لجامعة الدول العربية على أن

- يتم استجواب الموظف حول ما نسب اليه ممن مخالفات، ويتم الاستماع الى اجابته
 - لا يجوز للمحقق أو اللجنة أن تطلب من الموظف حلف اليمين، كما لا يجوز للشاهد الذي تتم الاستعانة به عن طريق الموظف أو الأمانة العامة الادلاء بشهادته قبل حلف اليمين
 - في حالة تعذر سماع اقوال الموظف شخصياً للجنة أن تكتفي بأقوال محاميه.
- ولأهمية التحقيق ينبغي للقائمين عليه أن يقوموا بتدوينه بمحاضر، وهذا المحاضر هي الوعاء الذي يحوي ادلة البراءة أو الإدانة وإجراءات التحقيق⁽⁵¹⁾، وتأكيداً لأهمية هذا الاجراء فقد نص عليه بشكل صريح في المادة (89) من اللائحة الداخلية للنظام الأساسي لجامعة الدول العربية

- يعد المحقق محضراً يتضمن تاريخ كل جلسة من جلسات التحقيق ومكانها والبيانات الشخصية الضرورية عن الموظف والمخالفة المنسوبة اليه، كما يتضمن الأسئلة الموجهة الى الموظف واجاباته عنها

- يوقع المحضر من المحقق والموظف على كل ورقة من أوراق التحقيق وفي الأمم المتحدة تنظم عملية التحقيق الاداري الأنظمة واللوائح والنشرات الداخلية التي تصدر من المنظمات ومن أمثلة ذلك كتيب دليل التحقيقات (investigations Manual) الذي أصدره مكتب إقامة العدل في الأمم المتحدة في عام 2009 والذي يتم الاسترشاد بهذا الدليل في كافة التحقيقات داخل المنظمة، وهذا الكتيب هو المصدر الأساس لوضع المعايير الأساسية في التحقيق وكيفية عمل المحققين⁽⁵²⁾. وتجري التحقيقات في مكتب خدمات الرقابة الداخلية للأمم المتحدة باللغة الإنكليزية أو الفرنسية. وإذا لم يكن الشخص الذي يجري التحقيق معه لديه إلمام جيد باللغة الانكليزية أو الفرنسية، يجري التحقيق معه بلغته، كلما أمكن ذلك، باستخدام مترجمين مستقلين⁽⁵³⁾.

ويجب أن يكون المحقق محايداً وأن يتجرد من ميوله الشخصية، كي يبعد نفسه عن الشك أو الريبة، وقد تضمن كتيب التحقيقات الصادر عن مكتب خدمات الرقابة الداخلية مجموعة من المبادئ الأساسية⁽⁵⁴⁾ التي يقوم عليها التحقيق نذكر منها

- ينبغي على الأشخاص القائمون على عملية التحقيق الالتزام بالإجراءات.
 - ينبغي للمحققين أن يحافظوا على الموضوعية والنزاهة والإنصاف في جميع مراحل التحقيق.
 - ينبغي للمحققين أن يسعوا إلى الحفاظ على السرية.
 - يجب أن تستند نتائج التحقيق الى الحقائق الثابتة ذات الصلة، لا الى الافتراضات.
- ويجدر بنا الإشارة هنا الى أن الإدارة قد تلجئ إلى إيقاف الموظف عن العمل عندما يتعرض لاتخاذ إجراءات تأديبية، وهذا اجراء احتياطي تتخذه الإدارة بقصد ابعاد الموظف المتهم تأديبياً او جنائياً عن الوظيفة بشكل مؤقت يمنع خلالها من متابعة اعمال وظيفته⁽⁵⁵⁾. وقد أشارت المادة (48) (أ) من النظام الأساسي لموظفي جامعة الدول العربية إلى هذا الاجراء حيث نصت على انه (لأمين العام أن يقرر وقف الموظف المحال على هيئة الأمانة عن العمل لمدة ثلاثة أشهر على الأكثر مع إيقاف ربع راتبه إذا اقتضت سلامة التحقيق ذلك، ويسترد الموظف الجزء الموقوف من راتبه في حالة حفظ التحقيق)، (ب) (يجوز للمدير العام، وبقرار منه، أن يوقف الموظف عن العمل مع إيقاف صرف نصف راتبه عند إحالته إلى القضاء بسبب اتهام جنائي لأمر تتعلق بالنزاهة أو الشرف، وفي هذه الحالة يتعين تجميد إجراءات المساءلة من قبل الأمين العام إلى حين صدور قرار السلطة القضائية المختصة بالحفظ أو بحكم نهائي، ويكون لقرار حفظ القضية أو الحكم النهائي حجية كاملة وفي حال حفظ القضية من قبل السلطة القضائية أو في حال صدور حكم نهائي بالبراءة، يسترد الموظف الجزء الموقوف من راتبه)، كما تضمن النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة هذا الإجراء في القاعدة (4/10) تحت مسمى الاجازة الإدارية حتى الانتهاء من التحقيق والعملية التأديبية ونصت الفقرة (أ) من القاعدة أعلاه على انه "يجوز في أي وقت توقيع إجازة إدارية على الموظف، رهنا بالشروط التي يحددها الأمين العام، في أي وقت بعد الإبلاغ عن

سوء السلوك وريثما يشرع في إجراء تحقيق، ويجوز أن تستمر الاجازة الإدارية طوال التحقيق وحتى الانتهاء من العملية التأديبية" كما نصت الفقرة (ج) من نفس القاعدة على "تكون الاجازة الإدارية مدفوعة الاجر بالكامل، إلا اذا قرر الأمين العام أن ثمة ظروفًا استثنائية أخرى تستدعي أن توقع على الموظف اجازة إدارية بأجر جزئي أو بدون أجر" ونصت الفقرة (د) من نفس المادة أيضا على أنه "لا يمس توقيع الإجازة الإدارية حقوق الموظف ولا يعتبر تدبيراً تأديبياً. وإذا كانت الإجازة الإدارية بدون أجر ولم تثبت فيما بعد مزاعم سوء السلوك أو تبين فيما بعد أن السلوك المعني لا يستدعي الفصل أو انتهاء الخدمة، يعاد للموظف المبلغ المحتجز من راتبه دونما تأخير"

فمن خلال هذه النصوص نستطيع أن نقول إن الإيقاف عن العمل لا يلجئ إليه إلا إذا كان الموظف محالاً إلى التحقيق سواء كان جنائياً أو تأديبياً، وأن تقتضي مصلحة التحقيق ابعاد الموظف عن ممارسة وظيفته بشكل مؤقت، كما يجب أن يوقع هذا الاجراء من قبل الأمين العام. وبعد الانتهاء من التحقيق، تضع اللجنة تقريراً تضمنه رأيها وتبين فيه أسباب اقتراح العقوبة أو تبرئة الموظف المحال إليها ويرفع إلى المدير العام لاتخاذ ما يراه مناسباً⁽⁵⁶⁾. كذلك اشار النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة في القاعدة (10/1/ج) سابقة الذكر على أن (يكون قرار بدء التحقيق في مزاعم إساءة السلوك واجراء عملية تأديبية وتوقيع تدبير تأديبي ضمن السلطة التقديرية للأمين العام...)، يتضح مما سبق عرضه من النصوص أن السلطة الرئاسية في المنظمة هي صاحبة القرار الأخير بشأن التصرف في التحقيق الإداري سواء بالحفظ أو بفرض العقوبة التأديبية.

المطلب الثاني

تصنيف العقوبات التأديبية وطرق انقضاءها

سنتناول في هذا المطلب العقوبات التي تفرض على الموظف الدولي ومن ثم نتناول طرق انقضاء هذه العقوبات وذلك بفرعين وكالاتي: -

الفرع الاول

تصنيف العقوبات التأديبية

هناك تصنيفات متعددة للعقوبات التأديبية تبناها الفقهاء، فمنهم من أخذ بتقسيمها الى عقوبات أدبية وأخرى مالية، بالنظر الى الطبيعة الذاتية المتعلقة بنوع العقوبة فهي أدبية إذا لم تؤثر على المزايا المادية للموظف وتكون مالية عندما تؤثر على المزايا المادية التي يحصل عليها الموظف⁽⁵⁷⁾. وهناك من ذهب في تصنيف العقوبات التأديبية الى صريحة وأخرى مقنعة، فالعقوبة التأديبية الصريحة هي التي نص عليها المشرع بشكل صريح⁽⁵⁸⁾، اما العقوبات المقنعة فهي إجراءات تهدف الإدارة من اتخاذها إيقاع عقوبة تأديبية بحق الموظف، أي أن هذه العقوبة تتمثل في إجراءات إدارية لا يمكن اتخاذها إلا لتحقيق مصلحة عامة ولكن الإدارة فرضتها لعقاب موظف أي بمعنى استخدامها صلاحيات إدارية لتحقيق اهداف غير تلك الذي قصدها المشرع⁽⁵⁹⁾. وتصنيف آخر يذهب في تقسيم العقوبات التأديبية إلى عقوبات خفيفة وعقوبات شديدة ونحن مع هذه التقسيم لسهولة من جهة كونه يعتمد جسامة العقوبة معيار له مما يؤدي الى فرض عقوبات خفيفة على مخالفات بسيطة وعقوبات شديدة على مخالفات جسيمة، فهذا التقسيم يحقق

فاعلية مبدأ ملائمة العقوبة وتناسبها مع المخالفات المرتكبة، ومن جهة أخرى فإن هناك من المنظمات قد نصت على هذا التقسم بشكل صريح⁽⁶⁰⁾. وللحديث عن هذه العقوبات بشيء من التفصيل سنتكلم عن اهم هذه العقوبات وعلى النحو الاتي:-

أولاً: العقوبات الخفيفة

1- التحذير الشفوي: ويقصد به التنبيه الذي يوجه للموظف الدولي بسبب سوء سلوكه وتقصيره أو قيامه بعمل غير مرض، وهذا التحذير مجرد إجراء تأديبي ولا تأثير له على مستقبله الوظيفي ولا يوضع في ملف خدمته⁽⁶¹⁾. ومن اللوائح التي تضمنت هذه العقوبة النظام الأساسي لموظفي الدول الأمريكية بالنص على أن "التحذير الشفوي هو إنذار يُعطى لسوء السلوك أو بسبب عمل غير مرض. وعادة ما يكون ذلك من قبل الرئيس المباشر للموظف... ولا يجوز أن يوضع في ملف الموظف في إدارة الموارد البشرية، بمعنى أنه لا يؤثر على مصالح الموظف"⁽⁶²⁾. أما النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة فقد اعتبر التحذير الشفوي ليس من ضمن الاجراءات التأديبية وذلك بالقول "... لا تعتبر تدابير تأديبية بالمعنى المقصود في هذه القاعدة ويشمل هذا على سبيل المثال لا الحصر، التدابير الادارية التالية 1: التوبيخ الكتابي أو الشفهي"⁽⁶³⁾.

2- الإنذار الكتابي: ويكون ذلك بلفت نظر الموظف كتابة الى المخالفة التي ارتكبتها وتنبيهه بتحسين عمله وسلوكه في المستقبل، وهذا الاجراء أشد قسوة من سابقه وهو لا يتخذ إلا عندما يبلغ سلوك الموظف أو تصرفه درجة معينة من الجسامة، وهي علة اتخاذ هذا الاجراء الشكل المكتوب، ويتم وضع هذا التحذير في ملف الموظف الشخصي لتأثيرها على مستقبله الوظيفي عند تكرار المخالفة مرة ثانية⁽⁶⁴⁾. ومن اللوائح التي نصت على هذه العقوبة المادة (101) من النظام الأساسي الموحد لموظفي المنظمات العربية المتخصصة "الإنذار الكتابي يكون بلفت نظر الموظف كتابة الى المخالفة المنسوبة إليه والتنبيه عليه بتحسين عمله وسلوكه" وكذلك نظام موظفي الدول الأمريكية قد نص على هذه العقوبة "يُعطى تحذير كتابي عندما يقع سوء سلوك أو عمل غير مرض ومن المستوجب تسجيل هذا الإنذار في ملف الموظف في إدارة الموارد البشرية"⁽⁶⁵⁾. كذلك النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة قد أخذ بهذه العقوبة⁽⁶⁶⁾.

3- اللوم الخطي: وهو توجيه توبيخ خطي للموظف، وهو إجراء أشد من التحذير⁽⁶⁷⁾، ويوجه هذا اللوم أو التوبيخ بشكل خطي من قبل المسؤول المباشر للموظف، يبين فيه المخالفة المرتكبة وتوجيهه الموظف الدولي لأصلاح سلوكه⁽⁶⁸⁾.

4- هناك عقوبات خفيفة أخرى قد نصت عليها اللوائح الخاصة بموظفي المنظمات الدولية كنتيجة لمخالفات بسيطة يرتكبها، ومن هذه العقوبات هي الخصم من الراتب لمدة أقصاها اسبوع واحد، ويكون ذلك الخصم لمدة لا تقل عن يوم واحد ولا تزيد عن سبعة أيام، وبمقدار يوم واحد على ثلاثين من الراتب الشهري للموظف⁽⁶⁹⁾. وكذلك من العقوبات الخفيفة الأخرى هي عقوبة تخفيض درجة تقدير الكفاءة، أي تخفيض درجة التقدير داخل نفس المرتبة التي حصل عليها الموظف⁽⁷⁰⁾.

ثانياً: العقوبات الشديدة

1- الإيقاف عن العمل: يقصد بالإيقاف منع الموظف الدولي عن ممارسة عمله مدة مؤقتة، وحرمانه من الامتيازات المستحقة، ويختلف الإيقاف عن العمل كعقوبة عن الوقف الاحتياطي في أن الأخير اجراء



احتياطي يتخذ لصالح التحقيق ويصدر قبل الانتهاء من التحقيق وقبل توقيع اية عقوبة أما الوقف عن العمل كعقوبة فهو جزاء لارتكاب مخالفة وظيفية⁽⁷¹⁾. والوقف عن العمل كعقوبة تأديبية نصت عليه كثير من الأنظمة واللوائح الخاصة بالموظفين الدوليين منها النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة الذي نص ضمن التدابير التأديبية "الوقف عن العمل لفترة محددة بدون أجر"⁽⁷²⁾.

2- الاسترداد: عقوبة تفرض على الموظف الدولي بسبب الأضرار والخسائر التي يتسبب بها لأموال المنظمة وممتلكاتها جراء الإهمال الجسيم الذي اقترفه اثناء ممارسته الوظيفة، لذلك توجب على الموظف الذي ينتهك الأنظمة واللوائح أو التعليمات الإدارية أن يتحمل شخصياً المسؤولية عن الخسائر التي تكبدتها المنظمة نتيجة فعله⁽⁷³⁾، وقد اشار النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة الى ذلك بالقول "عندما يرى الأمين العام أن عدم امتثال الموظف للتراماته أو عدم مراعاته معايير السلوك المطلوب توافرها في الموظف المدني الدولي يشكلان حالة سوء سلوك، يجوز أن يطلب إلى الموظف أن يعيد للأمم المتحدة بعض أو كل ما قد تتكبده الأمم المتحدة من خسارة مالية نتيجة لتصرفه إذا ثبت أنه تصرف متعمد أو متهور أو ينطوي على إهمال جسيم"⁽⁷⁴⁾، وهذا الامر أكدته الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرارها المرقم (221\53) عام 1991، باعتبار الموظفين الدوليين مسؤولين عن الخسائر التي تصيب المنظمة الدولية امام رئيسها وهو الأمين العام، وبشرط أن تكون هذه الخسائر بسبب فعل ينطوي على إهمال جسيم، ويكون الاسترداد عن طريق صندوق رواتب الموظفين لتعلق الامر به⁽⁷⁵⁾.

3- الفصل من الوظيفة: الفصل هو انتهاء خدمة الموظف الدولي لسوء سلوكه، أو لقيامه بخطأ جسيم، اثناء مباشرته لأعماله الوظيفية، أو قد يكون هذا الخطأ راجعاً الى الاخلال بالتزام يقع على عاتق الموظف الدولي خارج نطاق واجبات الوظيفة الدولية أي الى الخطأ غير المهني⁽⁷⁶⁾. ويمكن أن يفصل الموظف الدولي بصفة عامة للأسباب الاتية⁽⁷⁷⁾:

أ- عندما يكون الموظف الدولي غير جاد في القيام بأعباء وظيفته: كما لو ترك الموظف مركز عمله اثناء ساعات العمل، ومن الحالات التي تم فيها إنزال عقوبة الفصل بسبب عدم الجدية في العمل نذكر مثلاً فصل السيد (هنية) من وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الاونروا)، وذلك بسبب سوء سلوكه ولتركه مركز عمله اثناء ساعات العمل بدون إذن مسبق⁽⁷⁸⁾.

ب- ارتكاب الموظف خطأ جسيم: يقصد بالخطأ الجسم "المخالفة التي تكون درجة الخطأ فيها بالغة الوضوح، وبالشكل الذي يكون فيه استمرار الموظف في الخدمة امر غير ممكن" وقد ذهبت المحكمة الإدارية للأمم المتحدة "الى أن الخطأ الجسيم الذي يؤدي الى الفصل بدون انذار أو اللجوء الى الإجراءات التأديبية يجب أن يكون واضحاً حيث يصبح من مصلحة المنظمة التخلص من مرتكبه بشكل سريع ونهائي"⁽⁷⁹⁾.

ت- إذا كان سلوك الموظف يبين انه لا تتوفر فيه الصفات التي يتطلبها ميثاق أو دستور المنظمة.

ث- في حالة وجود وقائع سابقة على التعيين تؤدي الى عدم صلاحيته في الاستمرار في الوظيفة.

اما طرق فصل الموظف الدولي فيكون ذلك بطريقتين:

الطريقة الأولى: الفصل المباشر بقرار من الأمين العام دون توجيه انذار سابق، ويكون ذلك عند ارتكاب الموظف لسوء سلوك جسيم، وقد أشارت اللوائح الخاصة بموظفي منظمة الصحة العالمية الى ذلك بالمادة

(1-10) "للمدير العام أن يتخذ إجراءات تأديبية ضد الموظفين الذين لا يكون سلوكهم مرضياً. وله أن يفصل الموظف دون إخطار سابق متى وقعت منه مخالفة جسيمة"، كما نص على ذلك نظام موظفي منظمة الدول الأمريكية في القاعدة (5/110) "يجوز للأمين العام فصل أي موظف دون سابق إنذار لسوء السلوك الجسيم"

الطريقة الثانية: يستلزم هنا قبل اصدار قرار الفصل إحالة الموظف الذي يكرر خرقه لالتزاماته الدولية والقيام بأعمال خطيرة، أحالته الى اللجنة التأديبية أو استطلاع رأي لجنة شؤون الموظفين قبل اتخاذ قرار الفصل، وقد أشار النظام الأساسي لموظفي المنظمات العربية المتخصصة لذلك في المادة (1/97) التي نصت على "يستطلع المدير العام رأي لجنة شؤون الموظفين إذا كانت العقوبة الفصل من الخدمة".

الفرع الثاني

انقضاء العقوبة التأديبية

الطريقة الطبيعية لانقضاء العقوبة التأديبية هي تنفيذها، وذلك عند قناعة السلطة التأديبية بالأدلة الكافية لاقتراح الموظف المخالفة التأديبية التي يستحق معها فرض العقوبة⁽⁸⁰⁾، وذلك متى ما أصبح العقوبة التأديبية نهائية لاستنفاد وسائل الطعن فيها، سواء أكانت هذه الوسائل إدارية أم قضائية. تصبح هذه العقوبة واجبة التنفيذ وذلك من تاريخ التصديق عليه من السلطة المختصة،

كما يترتب على سقوط الدعوى التأديبية بالتقادم سقوط المخالفة وبالتبعية انقضاء العقوبة التأديبية. إذ توجد فترات زمنية معينة حددها المشرع سواء اعتباراً من تاريخ علم الرئيس الإداري بارتكاب المخالفة وعدم تحريكها للإجراءات التأديبية المتعلقة بها أو ابتداء من تاريخ ارتكاب المخالفة التأديبية ذاتها بغض النظر عن علم الرئيس الإداري المحرك للإجراءات بها من عدمه، فينهض انقضاؤها دليلاً على نسيان الجريمة وزوال آثارها واستحالة إثباتها ومبرراً لسقوط الدعوى التأديبية ومن ثم العقوبة التي كان من الممكن أن تؤدي الى توقيعها، وهي إجمالاً مدد تقادم تؤدي الى سقوط الدعوى التأديبية⁽⁸¹⁾، وقد نص النظام الأساسي لموظفي المنظمات العربية المتخصصة على أنه " يسقط الحق في مساءلة الموظف بمضي سنة من تاريخ اكتشاف المخالفة أو ثلاث سنوات من تاريخ وقوعها، ويقطع التقادم البدء في إجراءات التحقيق أو المساءلة"⁽⁸²⁾. وبناء على ما تقدم يشترط لانقضاء العقوبة التأديبية المفروضة على الموظف الدولي التابع لأحدى المنظمات العربية المتخصصة بالتقادم، أما مضي سنة على اكتشاف المخالفة، أو ثلاث سنوات من تاريخ وقوعها. وتجدر الإشارة الى أن النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة قد خلا من أي نص يشير الى انقضاء العقوبة بالتقادم. كما تنقضي العقوبة بعض التأديبية بوفاة الموظف، وهذا الامر يختلف بحسب نوع العقوبة، فهناك عقوبات لا تسقط بوفاة الموظف، رغم الموت، فمثلاً إذا عوقب الموظف بخفض درجته، ثم توفي قبل تنفيذ هذا الجزاء فإن حالته ومعاشه متساويان على أساس أنه يشغل الدرجة المنخفضة وفقاً لهذا الجزاء ومن تاريخ صدوره، أي عدم سقوط العقوبة بعد الوفاة. ومع ذلك فثمة عقوبات تسقط بالوفاة، لأن طبيعتها تستوجب ذلك كعقوبة الوقف عن العمل فهذه العقوبة، أو ما تبقى منها تسقط بالوفاة لعدم إمكان تنفيذها بعد الوفاة⁽⁸³⁾. وبجانب هذه الطرق توجد طرق غير عادية لانقضاء العقوبة التأديبية وهي أما بسحب قرار العقوبة أو محو العقوبة التأديبية.



فبالنسبة لسحب القرار التأديبية، فهو إجراء إداري تصدره السلطة التي وقعت العقوبة التأديبية لأسباب متعلقة بالمشروعية أو الملائمة، حيث يتم بهذا الإجراء إتاحة الفرصة للجهات الإدارية تصحيح أخطاءها التي وقعت فيها عند توقيع العقوبة التأديبية، فضلاً عن أهمية هذا الإجراء باعتباره أكثر جدوى من اللجوء للقضاء لإلغاء العقوبة⁽⁸⁴⁾. وإذا ما تم سحب القرار فيترتب على ذلك زوال الآثار المترتبة عليه بالنسبة للماضي أو المستقبل واعتباره كأن لم يكن⁽⁸⁵⁾. أما محو العقوبة التأديبية، فيقصد بها هو إزالة الآثار المستقبلية للعقوبة الموقعة على الموظف بعد مضي فترة محددة قانوناً وعدم سريان آثار المحو للماضي⁽⁸⁶⁾. ويهدف محو العقوبة التأديبية إلى تشجيع الموظفين على القيام بواجباتهم الوظيفية، كما يؤدي إلى فتح باب الأمل والانضباط أمام الموظف لبدء حياة وظيفية خالية من الشوائب والعقوبات، كما أن الموظف الذي يثبت قيامه ببذل كافة ما يمكن من جهد لإصلاح نفسه يجب ألا يظل موصوماً بالانحراف⁽⁸⁷⁾. وقد وردت أحكام محو العقوبة التأديبية في بعض أنظمة الموظفين الدوليين نذكر منها المادة (1/103) من النظام الأساسي لموظفي المنظمات العربية المتخصصة التي نصت على أنه "يجوز للموظف بعد انقضاء المدة المنصوص عليها في المادة (48) من النظام الأساسي أن يطلب من المدير العام محو العقوبة، ويقرر المدير العام بعد استشارة المدير المباشر الذي يعمل معه الموظف الموافقة على الطلب أو رفضه على ضوء ملف الموظف بما في ذلك تقارير الكفاءة"، كما نصت الفقرة الثانية من نفس المادة على أنه "يبدأ احتساب مدد محو العقوبة اعتباراً من تاريخ صدور العقوبة" أما الفقرة الثالثة من نفس المادة فنصت على أنه "يترتب على محو العقوبة التأديبية اعتبارها كأن لم تكن بالنسبة إلى المستقبل، ولا يترتب على محوها إعادة الموظف لدرجته الوظيفية أو استرداد المبالغ المالية التي استقطعت من قبل محو العقوبة". وبناء على ما تقدم يمكن أن نحدد شروط محو العقوبة التأديبية المفروضة على موظفي المنظمات العربية المتخصصة بالآتي

- 1- شرط زمني: وذلك بالرجوع إلى المادة (48) من النظام الأساسي نجدها قد نصت على "يحق للموظف الذي وقع عليه جزاء غير الفصل من الخدمة، التقدم بطلب لمحوه بعد سنتين من توقيعه".
- 2- شرط سلوكي: فيجب التأكد من حسن سلوك الموظف في أداء عمله، وذلك عن طريق أخذ رأي رئيسه المباشر والرجوع إلى تقارير كفاءته.
- 3- شرط شكلي: وهو وجوب صدور قرار المحو من قبل المدير العام.

الخاتمة:

في ختام هذا البحث الذي تناولنا في القواعد الأساسية لتأديب الموظفين الدوليين توصلنا لمجموعة من النتائج والتوصيات والتي يمكن أن نوجزها بالآتي: -

النتائج

1- العقوبة التأديبية هي الجزاء المنصوص عليه حصراً في أنظمة ولوائح الموظفين الدوليين والذي توقعه السلطة المختصة في المنظمة على كل موظف يقوم بعمل أو يمتنع عن عمل يخل بواجباته الوظيفية.

2- عدم اتفاق الفقه على تعريف موحد للموظف الدولي، فبعضهم يشترط الدوام والاستمرارية والبعض الآخر لم يشترط ذلك، ولكن من خلال استقراء نصوص أنظمة ولوائح الموظفين الدوليين تبين لنا أن العقوبة التأديبية تمتد لتشمل جميع العاملين بالمنظمة سواء أكانوا موظفين دائمين أو يعملون بشكل مؤقت.

3- إن مبرر وأساس فرض العقوبة التأديبية على الموظف الدولي هو الخطأ الوظيفي، حيث يعد هذا الخطأ الركيزة الأساسية التي تستطيع من خلاله السلطة المختصة بالتأديب داخل المنظمة من فرض العقوبة.

4- يعد تقسيم العقوبات إلى خفيفة وعقوبات شديدة التقسم أكثر ملائمة من غيره لسهولة من جهة كونه يعتمد جسامه العقوبة معيار له مما يؤدي الى فرض عقوبات خفيفة على مخالفات بسيطة وعقوبات شديدة على مخالفات جسيمة، فهذا التقسيم يحقق فاعلية مبدأ ملائمة العقوبة وتناسبها مع المخالفات المرتكبة.

5- أن تأديب الموظف الدولي من صلاحيات الأمين العام للمنظمة، حيث أن للأمين العام حرية تصرف واسعة في تطبيق لوائح الموظفين، ولكن حرية التصرف يجب أن تمارس بما يتفق مع نصوص القانون. أما من يملك اختصاص مساءلة الأمين العام عما يرتكبه من أخطاء وظيفية، فلم تتضمن أغلب موثائق وأنظمة المنظمات الدولية وسيلة معينة بموجبه تتم مساءلته، لذا اتجه بعض الفقهاء إلى أن السلطة التي تملك حق التعيين نفسها التي تملك حق مساءلته عندما يرتكب مخالفة لواجباته الوظيفية، والظاهر أن الإقالة هي الجزاء الوحيد قبل مخالفة الأمين العام لواجباته الوظيفية.

التوصيات:

1- ضرورة إنشاء نظام قانوني موحد للوظيفة الدولية يكفل تحقيق المساواة بين جميع الموظفين الدوليين وبغض النظر عن المنظمة التي يعملون بها.

2- من الضروري تحديد وحصر الحالات التي يحق فيها للأمين العام الفصل المباشر وبدون انذار سابق، وعدم ترك المسألة للسلطة التقديرية للأمين العام، والذي من شأنه أن يحد من هذه السلطة التي قد تستخدم بقصد الانتقام.

3- نعتقد من الضروري تعديل النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة وذلك بتضمينه نصوصاً لتنظيم عملية التحقيق مع الموظف المتهم بارتكابه مخالفة تأديبية أسوة بما هو موجود في النظام الأساسي لموظفي المنظمات العربية المتخصصة الذي نظم عملية التحقيق، أما ترك عملية التحقيق تجري وفقاً لكتيب دليل التحقيقات (investigations Manual) فهو أمر غير فعال وخصوصاً أن هذه الكتيب ذو طابع استشاري فقط.

4- نقترح تعديل نص المادة (4/10) من النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة المتعلقة بالإجازة الإدارية (سحب اليد) ليتم تحديد هذه المدة بحد أقصى أسوة بما هو معمول به في المنظمات العربية المتخصصة التي حددته بثلاثة أشهر على الأكثر، فذلك ضمان لعدم التشهير بسمعة الموظف وعدم الاضرار بالمرفق الدولي، كما لهذا التحديد أهمية كبيرة لعدم الاضرار بالموظف واسرته مادياً فيما لو كان سحب اليد بدون أجر أو بأجر جزئي.

5- نقترح على المنظمات التي لم تنظم مسائلة محو العقوبة تعديل أنظمتها بما يتضمن ذلك، وخصوصاً النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة كونها المنظمة التي تضم أكبر عدد من الموظفين الدوليين ولم تعالج هذا الأمر، فنظام محو العقوبة له فاعلية كبيرة في النظام التأديبي فمن خلاله يتم تشجيع الموظف على القيام بواجباته الوظيفية بأكمل صورة كما أن الموظف الذي يثبت قيامه بكافة ما يمكنه من جهد لإصلاح نفسه يجب ألا يضل موصوماً بتلك العقوبة.

الهوامش:

(1) د. مصطفى عفيفي: فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها دراسة مقارنة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1976، ص 28.

(2) د. عبد القادر الشخيلي: النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، 1983، ص 11.

(3) غسان امان الله عزيز: الحماية القانونية للموظف الدولي، دار الكتب القانونية، بدون طبعة، 2011، ص 94.

(4) اركان حميد جديع: الجزاءات التأديبية والانسحاب في قانون المنظمات الدولية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 2004، ص 21.

(5) د. إبراهيم سعود حميد أبو ستيت: الجزاءات الدولية في القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016، ص 125.

(6) Alain Plantey, Francois Lorient: Fonction publiques international organizations mondiale et europeennes, CNRS Editions, Paris, France, 2005,

<https://books.openedition.org/editions-cnrs/8866>.

(7) حمادة محمد بدوي متولي: ضمانات الموظفين الدوليين، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، 2004، ص 39.

(8) أشار إليه د. فخري رشيد المهنا ود. صلاح ياسين داود: المنظمات الدولية، بدون طبعة، العاتك، بيروت، 2017، ص 118.

(9) المستخدم الدولي "هو كل شخص يؤدي مهمة دولية بصفة مؤقتة لحساب منظمة دولية" د. هادي نعيم المالكي: المنظمات الدولية، الطبعة الأولى، مكتبة السيسبان، بغداد، 2012، ص 117.

(10) د. مصباح جمال مصباح مقل: الموظف الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011، ص 37.

(11) د. عبد المعز عبد الغفار نجم: القانون الدولي الإداري، دار النهضة العربية، الإسكندرية، 1996، ص 48.

- (12) د. صلاح الدين عامر: قانون التنظيم الدولي قانون التنظيم الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 271.
- (13) د. إبراهيم احمد خليفة: التنظيم الدولي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 171.
- (14) د. محمد سامي عبد الحميد: التنظيم الدولي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000، ص 194.
- (15) د. هديل صالح الجنابي: مسؤولية المنظمة الدولية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2012، ص 67-68. كذلك د. إسراء حسين عزيز حجازي: المركز القانوني للموظف الدولي: بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2018، ص 33.
- (16) Ioan Micle: Disciplinary and Criminal liability of The Employee - Form of Legal Liability, Agora International Journal of Juridical Sciences, 2015, p 4.
- (17) أستاذنا د. محمد ثامر السعدون: القضاء الإداري الدولي المعاصر، الطبعة الأولى، مكتبة دار السلام القانونية الجامعة، النجف الأشرف، 2019، ص 41.
- (18) د. رجب عبد المنعم متولي: الموظف الدولي في بيئته المهنية ودوره في حل المنازعات الدولية بالوسائل السلمية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، 2002، ص 104.
- (19) قيصر سالم يونس: المسؤولية القانونية للموظف الدولي، مجلة الراصد للحقوق، المجلد 12، العدد 47، 2011، ص 169.
- (20) قيصر سالم يونس: مصدر سبق ذكره، ص 170.
- (21) د. عبد القادر الشخيلي: مصدر سبق ذكره، ص 363.
- (22) د. عدنان عاجل عبيد: ضمانات الموظف السابقة لفرض العقوبة التأديبية، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2018، ص 77.
- (23) U.N.A.T. Judgement No. 29 (Dey case) 1991. AT/ Dec/ 502-560/ P. 270-271. إشار إليه ثابت محمد عبدالله: مصدر سبق ذكره، ص 37.
- أشار إليه ثابت محمد عبدالله: مسؤولية الموظف الدولي في مجال الوظيفة الدولية، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية القانون، 2001، ص 37.
- (24) ماجد محمد ياقوت: شرح الإجراءات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004، ص 47.
- (25) د. سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 348.
- (26) د. عبد الفتاح حسن: التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1964، ص 90.
- (27) أركان حميد جديع: مصدر سبق ذكره، ص 61.
- (28) Lorne Sossin: International Civil Service Ethics, Professionalism and the Rule of Law, p.7, data, 11\2\2021/, <https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca>.
- (29) تم فصل الانسة جوليان ميرنا لافي من (C.I.P.E.C) وذلك لغيابها مدة 37 يوماً متتالية من دون مبرر: ينظر في ذلك إلى حكمة المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية
- I.L.O.A.T. JUDGEMENT NO. 475 (In re Lakey case) 1982.
- (30) المادة (54) من لائحة موظفي مجلس أوروبا.

- (31) المادة (43) من اللائحة التنفيذية للنظام الأساسي الموحد لموظفي المنظمات العربية المتخصصة.
- (32) Louis Dubois, Droit international, et Jurisdiction administrative, janrie, نقلا عن إيمان عبيد كريم: دور القضاء الإداري الدولي في تسوية منازعات الموظفين. 2013, P.12. الدوليين، أطروحة دكتوراه، جامعة بابل، كلية القانون، 2017، ص 31.
- (33) د. أحمد محمد رفعت: القانون الدولي الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص 265.
- (34) رابع غنيم: الموظف الدولي في نطاق جامعة الدول العربية، دار هومة، الجزائر، 2001، ص 172.
- (35) المادة (1/100) من ميثاق الأمم المتحدة.
- (36) القاعدة (2-1) من النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة..
- (37) Annual Digest of International Law Cases (Now International Law Reports), 1949. 102, p293-297. أشار إلى ذلك مغزي شاعة هشام: حصانات ومزايا الموظف الدولي لدى المنظمات الدولية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، 2018، ص 128.
- (38) د. محمد سامي عبد الحميد: التنظيم الدولي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000، ص 302.
- جدير بالذكر ان هؤلاء الموظفين قد طعنوا في قرار الفصل أمام المحكمة الإدارية للأمم المتحدة طالبين تعويضهم عن الاضرار التي اصابتهم نتيجة لصدور هذا القرار فأصدرت المحكمة احكاماً بالتعويض حيث بلغت قيمة التعويضات 179420 دولاراً. أشار إلى ذلك د. محمد سامي عبد الحميد: نفس المصدر أعلاه، ص 302.
- (39) ثابت محمد عبد الله: مصدر سبق ذكره، ص 39.
- (40) UNDT, Applicant v. Secretary-General of the United Nations, Case No UNDT/NY/2019/047, Judgment No. UNDT/2021/007, Data 3 February/2021.
- (41) ثابت محمد عبد الله: مصدر سبق ذكره، ص 45.
- (42) د. جابر فهمي عمران: منظمة التجارة العالمية، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2016، ص 251.
- (43) إبراهيم براهمي مختار: مصدر سبق ذكره، ص 117.
- (44) د. عبد المعز عبد الغفار نجم: المحكمة الإدارية للبنك الدولي ودورها في حماية موظفي البنك، مجلة كلية التجارة للبحوث العلمية، جامعة أسيوط، المجلد 1، العدد 1، 1981، ص 179.
- (45) ثابت محمد عبد الله: مصدر سبق ذكره، ص 47. كذلك عبد الله محمد صالح راوندوزي: النظام القانوني للموظف الدولي، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2017، ص 115.
- (46) د. عبد الله محمد صالح راوندوزي: مصدر سبق ذكره، ص 116.
- (47) ثابت محمد عبد الله: مصدر سبق ذكره، ص 53.
- (48) محمد فتوح عثمان: التحقيق الإداري، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص 2.
- (49) <http://www.lasportal.org/ar> الموقع الرسمي لجامعة الدول العربية/قطاع الشؤون القانونية بتاريخ 2021/3/10.

- (50) <https://oios.un.org/ar/node/1839> الموقع الرسمي لمكتب خدمات الرقابة الداخلية التابع للأمم المتحدة بتاريخ 2021/3/10.
- (51) د. محمد إبراهيم الدسوقي: مهارات التحقيق الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2014، ص 68.
- (52) يهدف دليل التحقيقات هذا الذي أعدته شعبة التحقيقات التابعة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية، إلى استخدام كدليل عملي لموظفي الأمم المتحدة المسؤولين عن التحقيقات الإدارية الداخلية الأولية لتفصي الحقائق. وهي تتضمن معلومات عن تقنيات وأساليب وإجراءات التحقيق التي يقوم بها مكتب خدمات الرقابة الداخلية، وينبغي النظر إليها على أنها ذات طابع استشاري فقط.
- (53) [/https://oios.un.org](https://oios.un.org) منشور على موقع مكتب خدمات الرقابة الداخلية، تاريخ آخر زيارة 2021/3/10.
- (54) دليل التحقيقات لمكتب خدمات الرقابة الداخلية (investigations Manual) ص 60.
- (55) دليل التحقيقات لمكتب خدمات الرقابة الداخلية (investigations Manual) ص 18.
- (56) عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997، ص 143.
- (57) المادة (4/93) من اللائحة التنفيذية للنظام الأساسي الموحد لموظفي المنظمات العربية المتخصصة.
- (58) د. عبد القادر الشخيلي: مصدر سبق ذكره، ص 383 وما بعدها.
- (59) د. محمد سيد أحمد محمد: التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2008، ص 246.
- (60) فيصل عقله خطار الشنطاوي: انقضاء الدعوى التأديبية وفق نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 وتعديلاته، الجامعة الأردنية، المجلد 44، العدد 2، 2017، ص 15.
- (61) نصت المادة (101) من اللائحة التنفيذية للنظام الأساسي الموحد لموظفي المنظمات العربية المتخصصة على: أولاً: العقوبات المخففة وتشمل (الإنذار الكتابي- الخصم من الراتب لمدة أقصاها أسبوع واحد- تخفيض درجة تقدير الكفاءة) ثانياً: العقوبات المشددة وتشمل (الحرمان من علاوتين سنويتين على الأكثر- الحرمان من الترقية لمدة أقصاها أربع سنوات- تخفيض الدرجة- الفصل من الخدمة).
- (62) كذلك المادة (2\51) من النظام الأساسي للعاملين في الاتحاد البرلماني العربي نصت على العقوبات الخفيفة (التنبيه- الإنذار- الخصم من الراتب- تأخير الترفيع- حجب الراتب) أما العقوبات الشديدة فتشمل (النقل التأديبي- التسريح التأديبي- الطرد).
- (63) د. رجب عبد المنعم متولي: مصدر سبق ذكره، ص 107.
- (64) القاعدة (1-111) من النظام الأساسي لموظفي منظمة الدول الأمريكية.
- (65) القاعدة (2-10) (ب) من النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة.
- (66) د. عبد الله محمد صالح راوندوزي: مصدر سبق ذكره، ص 126.
- (67) القاعدة (1-111) (ب) (أ) (1) من النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة.
- (68) القاعدة (1-111) (ب) (3) من النظام الأساسي لموظفي منظمة الدول الأمريكية.

- (68) د. عبد الهادي محمد الوحيشي: مكانة الموظف الدولي ودوره في المنازعات الدولية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2006، ص 86.
- (69) المادة (1/101) من اللائحة التنفيذية للنظام الأساسي الموحد لموظفي المنظمات العربية المتخصصة.
- (70) المادة (3/101) من اللائحة التنفيذية للنظام الأساسي الموحد لموظفي المنظمات العربية المتخصصة.
- (71) د. محمد سيد أحمد محمد: مصدر سبق ذكره، ص 212.
- (72) القاعدة (2-10) (أ) (4) من النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة.
- (73) Tamara A. Shockley: The United Nations Judicial Tribunals as Tools for Managerial Accountability, p10, https://works.bepress.com/tamara_shockley/ data/3/2/2021.
- (74) القاعدة (1-10) (ب) من النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة. وبنفس المعنى أشارت اللوائح الخاصة بموظفي منظمة الصحة العالمية إلى ذلك بالمادة (1112) بالقول (وقد يطلب من الموظف الذي أدى سلوكه الخطير إلى إلحاق ضرر مالي بالمنظمة أن يعرض المنظمة جزئياً أو كلياً).
- (75) عبد الله محمد صالح راوندوزي، مصدر سبق ذكره، ص 131.
- (76) د. حسام محمد عبد العزيز: المحاكم الإدارية الدولية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2014، ص 103.
- (77) د. عبد العزيز محمد سرحان: القانون الدولي الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1990، ص 201.
- (78) UNAT, HANIYA v. Commissioner-Secretary-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, Judgment No. UNAT/2010/024, Data 30 march/2010.
- (79) إبراهيم براهيم مختار: مسؤولية الموظف الدولي وتطبيقاتها في قضاء المحاكم الإدارية الدولية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، 2017، ص 119.
- (80) محمد بن صديق أحمد الفلاتي: مصدر سبق ذكره، ص 148.
- (81) رمضان ناصر طه: محو العقوبات التأديبية المفروضة على الموظف العام (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة صلاح الدين/أربيل، 2000، ص 48.
- (82) المادة (102) من اللائحة التنفيذية للنظام الأساسي الموحد لموظفي المنظمات العربية المتخصصة.
- (83) رمضان ناصر طه: مصدر سبق ذكره: ص 49-50.
- (84) سعد نواف: الضمانات الإجرائية في التأديب دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007، ص 434.
- (85) د. مصطفى عفيفي: مصدر سبق ذكره، ص 382.
- (86) رمضان ناصر طه: مصدر سبق ذكره: ص 57.
- (87) علي كامل: الحماية القانونية للموظف العام، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون، 2017، ص 253.

المصادر

أولاً: الكتب باللغة العربية

- 1- د. إبراهيم احمد خليفة: التنظيم الدولي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص171.
- 2- د. إبراهيم سعود حميد أبو ستيت: الجزاءات الدولية في القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016.
- 3- د. أحمد محمد رفعت: القانون الدولي الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.
- 4- د. إسراء حسين عزيز حجازي: المركز القانوني للموظف الدولي: بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2018.
- 5- د. جابر فهمي عمران: منظمة التجارة العالمية، بدون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2016.
- 6- د. حسام محمد عبد العزيز: المحاكم الإدارية الدولية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2014.
- 7- د. رجب عبد المنعم متولي: الموظف الدولي في بيئته المهنية ودوره في حل المنازعات الدولية بالوسائل السلمية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، 2002.
- 8- د. سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- 9- د. صلاح الدين عامر: قانون التنظيم الدولي قانون التنظيم الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.
- 10- د. عبد العزيز محمد سرحان: القانون الدولي الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1990.
- 11- د. عبد الفتاح حسن: التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1964.
- 12- د. عبد القادر الشخيلي: النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، 1983.
- 13- د. عبد الله محمد صالح راوندوزي: النظام القانوني للموظف الدولي، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2017، ص126.
- 14- د. عبد المعز عبد الغفار نجم: القانون الدولي الإداري، دار النهضة العربية، الإسكندرية، 1996.
- 15- د. عبد الهادي محمد الوحيشي: مكانة الموظف الدولي ودوره في المنازعات الدولية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2006.
- 16- د. عدنان عاجل عبيد: ضمانات الموظف السابقة لفرض العقوبة التأديبية، الطبعة الأولى، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2018.
- 17- د. فخري رشيد المهنا ود. صلاح ياسين داود: المنظمات الدولية، بدون طبعة، العاتك، بيروت، 2017.
- 18- د. محمد إبراهيم الدسوقي: مهارات التحقيق الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2014.
- 19- د. محمد ثامر السعدون: القضاء الإداري الدولي المعاصر، الطبعة الأولى، مكتبة دار السلام القانونية الجامعة، النجف الأشرف.
- 20- د. محمد سامي عبد الحميد: التنظيم الدولي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000.

- 21- د. محمد سيد أحمد محمد: التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2008.
 - 22- د. مصباح جمال مصباح مقل: الموظف الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011.
 - 23- د. مصطفى عفيفي: فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها دراسة مقارنة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1976.
 - 24- د. هادي نعيم المالكي: المنظمات الدولية، الطبعة الأولى، مكتبة السيستان، بغداد، 2012.
 - 25- د. هديل صالح الجنابي: مسؤولية المنظمة الدولية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2012.
 - 26- رابع غنيم: الموظف الدولي في نطاق جامعة الدول العربية، دار هومة، الجزائر، 2001.
 - 27- سعد نواف: الضمانات الإجرائية في التأديب دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007.
 - 28- عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر: الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997.
 - 29- علي كامل: الحماية القانونية للموظف العام، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون، 2017.
 - 30- غسان امان الله عزيز: الحماية القانونية للموظف الدولي، دار الكتب القانونية، بدون طبعة، 2011.
 - 31- محمد فتوح عثمان: التحقيق الإداري، بدون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998.
- ثانياً: الرسائل والاطاريح**
- 1- إبراهيم براهيم مختار: مسؤولية الموظف الدولي وتطبيقاتها في قضاء المحاكم الإدارية الدولية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، 2017.
 - 2- اركان حميد جديع: الجزاءات التأديبية والانسحاب في قانون المنظمات الدولية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 2004، ص 21.
 - 3- ايمان عبيد كريم: دور القضاء الإداري الدولي في تسوية منازعات الموظفين الدوليين، أطروحة دكتوراه، جامعة بابل، كلية القانون، 2017.
 - 4- ثابت محمد عبد الله: مسؤولية الموظف الدولي في مجال الوظيفة الدولية، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية القانون، 2001.
 - 5- حمادة محمد بدوي متولي: ضمانات الموظفين الدوليين، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، 2004، ص 39.
 - 6- رمضان ناصر طه: محو العقوبات التأديبية المفروضة على الموظف العام (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة صلاح الدين/أربيل، 2000.
 - 7- مغزي شاعة هشام: حصانات ومزايا الموظف الدولي لدى المنظمات الدولية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، 2018.
- ثالثاً: البحوث المنشورة**
- 1- د. عبد المعز عبد الغفار نجم: المحكمة الإدارية للبنك الدولي ودورها في حماية موظفي البنك، مجلة كلية التجارة للبحوث العلمية، جامعة أسيوط، المجلد 1، العدد 1، 1981.

- 2- فيصل عقله خطر الشنطاوي: انقضاء الدعوى التأديبية وفق نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 وتعديلاته، الجامعة الأردنية، المجلد 44، العدد 2، 2017.
3- قيصر سالم يونس: المسؤولية القانونية للموظف الدولي، مجلة الراافدين للحقوق، المجلد 12، العدد 47، 2011.

رابعاً: الأنظمة واللوائح الأساسية والإدارية للموظفين الدوليين

- 1- اللائحة التنفيذية للنظام الأساسي الموحد لموظفي المنظمات العربية المتخصصة لسنة 2016.
2- لائحة موظفي مجلس أوربا المعدل لسنة 2016.
3- النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة المعدل لسنة 2017.
4- النظام الأساسي لموظفي منظمة الدول الأمريكية المعدل لسنة 2012.

خامساً: الاتفاقيات والمواثيق الدولية

- 1- ميثاق الأمم المتحدة لسنة 1945.

سادساً: المصادر بالغة الإنكليزية

- 1- Ioan Micle: Disciplinary and Criminal liability of The Employee - Form of Legal Liability, Agora International Journal of Juridical Sciences, 2015.

سابعاً: احكام المحاكم الإدارية الدولية

- 1- I.L.O.A.T. JUDGEMENT NO. 475 (In re Lakey case) 1982.
2- UNDT, Applicant v. Secretary-General of the United Nations, Case No UNDT/NY/2019/047, Judgment No. UNDT/2021/007, Data 3 February/2021.
3- UNAT, HANIYA v. Commissioner-Secretary-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, Judgment No. UNAT/2010/024, Data 30 march/2010.

ثامناً: المواقع الإلكترونية

- 1- Alain Plantey, Francois Lorient: Fonction publiques international organizations mondiale et europeennes, CNRS Editions, Paris, France, 2005, <https://books.openedition.org/editions-cnrs/8866>.
2- Lorne Sossin: International Civil Service Ethics, Professionalism and the Rule of Law, <https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca>.
3- الموقع الرسمي لجامعة الدول العربية/قطاع الشؤون القانونية <http://www.lasportal.org/ar>
4- موقع مكتب خدمات الرقابة الداخلية <https://oios.un.org>
5- Tamara A. Shockley: The United Nations Judicial Tribunals as Tools for Managerial Accountability, https://works.bepress.com/tamara_shockley/.

Basic rules for imposing disciplinary punishment on an international employee

Azher Hameed Atshan

aljanoobera@gmail.com

Prof. Dr. Mohammed Thamer Al-Saadoun

Lawp1e211@utq.edu.iq

Abstract

With the emergence of organizations, international functionalism appeared, which is the basic nucleus of the work of the organization, where the international function is one of the most prominent requirements for the conduct of work within the organization, in which the international employee is the main pillar. The multiplicity of its tasks and thus the increase in the number of international staff, and then the international post began to form an important position in the international community. Because of the large number of international staff working in international organizations of all kinds, it became necessary to have rules regulating the disciplinary process within the international organization, and the necessity of having sufficient rules to ensure the achievement of optimal work within the organization, from determining the violation that deserves punishment to the administrative investigation to the types of disciplinary sanctions and who has the authority to impose them until the expiration of this sentence.