



محكمة الأونروا للمنازعات

Case No.: UNRWA/DT/WBFO/2008/09

Judgment No.: UNRWA/DT/2011/011

Date: 31 October 2011

Original: English

حضرة القاضية بانه برازي

أمام:

عمان

قلم المحكمة:

لوري مكناب

رئيسة قلم المحكمة:

حبش

ضد

المفوض العام

لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة

وتشغيل لاجئي فلسطين

حكم

محامي المدعي:

المدعي يمثل نفسه

محامي المدعى عليه:

و. توماس ماركو شيفسكي

مقدمة

1. هذه دعوى رفعها جليل حبش ("المدعي") ضد قرار اتخذته وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل لاجئي فلسطين في الشرق الأدنى، التي تعرف أيضاً باسم الأونروا ("المدعى عليه")، وهو القرار القاضي بإنهاء تعيينه لما فيه مصلحة الوكالة.

2. بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 253/63 المؤرخ 24 ديسمبر 2008، تم إلغاء مجلس الطعون المشترك (JAB) بدءاً من 1 يوليو 2009. وكما هو مبين في نظام عمل الموظفين المحليين 11.1، وبدءاً من 1 يونيو 2010، أنشأت الوكالة محكمة الأونروا للمنازعات ("المحكمة")، وتم تحويل جميع الطعون العالقة أمام مجلس الطعون المشترك عند تاريخ إلغائه، بما فيها هذه الدعوى، إلى المحكمة المذكورة.

3. ضمن إجراء انتقالي، تنص المادة 2 في الفقرة 5 من النظام الأساسي للمحكمة على أن المحكمة هي صاحبة الاختصاص للاستماع إلى القضايا التي رفعت قبل تأسيس المحكمة، كما تختص بإصدار الأحكام فيها، وهي القضايا التي لم يرفع فيها مجلس الطعون المشترك تقريراً إلى المفوض العام.

الوقائع

4. بدءاً من 11 أكتوبر 1985، وظفت الوكالة المدعي بمنصب كاتب في دائرة الموارد البشرية في الضفة الغربية، وفي الوقت الجوهري المتعلق بزمان الأحداث، شغل منصب أمين صندوق "A".

5. بتاريخ 23 أبريل 2008، ذكر أنّ المدعي تعرض للسطو أثناء جلوسه في سيارة لأونروا في موقف لميني ماركت، وذلك أثناء نقله نقوداً من البنك إلى مكتب الإقليمي للوكالة في الضفة الغربية، وكان برفقته سائق يعمل بنظام المياومة، وكانت الخسارة المالية المباشرة التي تعرضت لها الوكالة أكثر من 40,000 دولار أمريكي، ووقع الضرر على ستة موظفين دوليين بسبب عملية السطو الظاهرة.

6. أبلغ المدعي المسؤول المالي في الإقليم، الذي أبلغ بدوره المسؤول الإداري في الإقليم، والمسؤول القانوني في الإقليم، ومديرة عمليات أونروا في الضفة الغربية، وتم عقد لقاء بين الإدارة والمدعي لتقويم الواقعة.

7. بموجب مذكرة تحمل تاريخ 24 أبريل 2008، شكّلت مديرة عمليات أونروا في الضفة الغربية مجلس تحقيق طُلب منه "تقديم وصف دقيق ومفصل لجميع الوقائع ذات الصلة المتعلقة بالواقعة المعنية".

8. بموجب كتاب مؤرخ 5 مايو 2008، أعلمت مديرة عمليات أونروا في الضفة الغربية المدعي أنّه سيوقف عن العمل مع دفع راتبه كاملاً بدءاً من 6 مايو 2008 حتى إشعار آخر.

9. أصدر مجلس التحقيق، بعد مراجعة وثائق عدة ومقابلة اثني عشر شخصاً من بينهم المدعي، تقريره بتاريخ 6 يونيو 2008، واستنتج فيه أنّ "أفعاله وحكمه على الأمر... كانت قاصرة، وأنها في رأي المجلس شكّلت في مجملها مستوى من الإهمال الجسيم الذي كان مسؤولاً مباشرة عن الأحداث التي تلت." (وضع الخط تحت العبارة يرد في النص الأصلي).

10. بموجب كتاب مؤرخ 17 يونيو 2008، أعلمت مديرة عمليات أونروا في الضفة الغربية المدعي بنتائج التحقيق ودعته إلى الرد عليها.

11. بموجب كتاب مؤرخ 30 يونيو 2008، تطرق المدعي إلى العديد من النتائج التي توصل إليها مجلس التحقيق، وعزا واقعة السطو إلى قلة الأنظمة والتوجيهات الضابطة لإدارة الرحلات إلى البنك والنقد، وكذلك إلى غياب التأمين، وفي 14 يوليو 2008، قدم رداً تكميلياً نسب فيه الخسارة إلى "السائق الطائش" والمشرفين المهملين.

12. بموجب كتاب مؤرخ 13 أغسطس 2008، أعلمت مديرة عمليات الأونروا في الضفة الغربية المدعي أنّ أفعاله شكّلت مستوى من إهمال جسيم تسبب مباشرة في الأحداث التي تلتها، وأنّه اعتاد أخذ تحويلات منتظمة عن المسار أثناء الذهاب إلى البنك لأداء الواجب، وقد اعترفت مديرة عمليات الأونروا في الضفة الغربية بالأدلة المشيرة إلى بعض العيوب المنهجية والإجرائية التي تعتري عمليات الدائرة المالية فيما يخص الرحلات إلى البنك، واختتمت مديرة عمليات الأونروا في الضفة الغربية كتابها بإعلام المدعي بإنهاء تعيينه لما فيه مصلحة الوكالة بموجب نظام عمل الموظفين المحليين رقم 9.1.

13. بموجب كتاب مؤرخ 19 أغسطس 2008، طلب المدعي من مديرة عمليات الأونروا في الضفة الغربية إعادة النظر في قرارها.

14. في 2 سبتمبر 2008، أعلم الموظف المسؤول عن عمليات الأونروا المدعي أنّ قرار إنهاء تعيينه لما فيه مصلحة الوكالة قد ثبّت.

15. بتاريخ 22 سبتمبر 2008، رفع المدعي دعوى.

حجج المدعي

16. يحتج المدعي أساساً بما يلي:

- (i) النتائج التي توصل إليها مجلس التحقيق "هي عملية تسترّ على عيوب كبيرة تعتري سلوك الوكالة وطريقة تعاملها مع القضايا ذات الصلة بالحادث أو المتعلقة بها".
- (ii) سلوكه لم يخرق أيّاً من القوانين المكتوبة في الوكالة.
- (iii) القرار القاضي بإنهاء توظيفه كان "مجحفاً ومفرطاً في شدّته".

يلتمس المدعي من المحكمة أمر المدعى عليه بإعادته إلى وظيفته.

17. بموجب بريد إلكتروني يحمل تاريخ 24 أغسطس 2011، أشار المدعي إلى أنّ محامي المدعى عليه كان أحد الموظفين الدوليين الستة الذين تضرروا بالسطو الظاهر، وتلاحظ المحكمة هذا التعليق من المدعي، بيد أنّها لا ترى تضارباً في المصالح لأنّ محامي المدعى عليه لم يشترك في أي من الإجراءات الإدارية المتخذة ضد المدعي.

حجج المدعى عليه

18. يحتج المدعى عليه أساساً بأنّ قرار إنهاء تعيين المدعي اتُخذ حسب الأصول، ويلتمس من المحكمة رفض الدعوى.

الاعتبارات

المسائل الرئيسية

هل كان قرار المدعى عليه القاضي بإنهاء تعيين المدعي لما فيه مصلحة الوكالة قراراً اتُخذ حسب الأصول؟

19. من الضرورة بمكان تدبّر الإطار الإداري والقانوني الساري على هذه القضية، حيث ينص نظام عمل الموظفين المحليين رقم 9.1 على ما يلي:

يحق للمفوض العام في أي وقت إنهاء تعيين أي موظف إذا رأى أنّ هذا الإجراء سيكون لمصلحة الوكالة.

20. ينص نظام عمل الموظفين المحليين رقم 10.2، الذي كان سارياً في الزمن المتعلق بجوهر القضية، على ما يلي:

يحق للمفوض العام فرض إجراءات تأديبية على الموظفين ذوي الأداء غير المرضي.

21. يقدم توجيه شؤون الموظفين الخاص بالموظفين المحليين رقم A/10 في فقرته رقم 4، الشرح الآتي لعبارة "غير المرضي" الواردة في نظام عمل الموظفين المحليين رقم 10.2:

4. السياسة المتبّعة

1.4 ستفرض الإجراءات التأديبية عادة عند ارتكاب سوء السلوك المتعمد، أو السلوك غير المسؤول، أو الإخفاق المتعمد في تأدية المهام الموكلة، أو الإخفاق في تنفيذ تعليمات محددة.

* * *

3.4 نورد فيما يلي أمثلة على الحالات التي تُفرض فيها إجراءات تأديبية في العادة:

- (أ) رفض تأدية وتنفيذ المهام والالتزامات الأساسية المحددة في أنظمة عمل الموظفين، وقوانين عمل الموظفين، والتوجيهات المتبّعة في الوكالة، وعلى رأس ذلك الخروج عن معايير السلوك المحددة في الفصل الأول من أنظمة عمل الموظفين.
- (ب) الإخفاق المتعمد أو غير المسؤول في مراعاة الالتزامات التعاقدية.
- (ت) الإخفاق المتعمد أو غير المسؤول في الالتزام بالتعليمات الخطية أو الشفوية الصادرة عن المشرفين.
- (ث) المخالفات البسيطة المتكررة.

22. يورد قانون عمل الموظفين المحليين رقم 110.1، في فقرته رقم 1، بياناً للإجراءات التأديبية التي تتخذ ضد الموظفين ذوي الأداء غير المرضي، حيث ينص على ما يلي:

تتألف الإجراءات التأديبية بموجب نظام عمل الموظفين المحليين رقم 10.2 من الإنذار الخطي، أو الوقف عن العمل من دون راتب، أو خفض الرتبة، أو إنهاء الخدمة بسبب سوء السلوك شريطة ألا يُعدّ الوقف عن العمل أثناء التحقيق، وهو إجراء يتم بموجب نظام عمل الموظفين رقم 10.4 أو بموجب قانون عمل الموظفين رقم 110.2، إجراءً تأديبياً.

23. بتاريخ 6 مايو 2008، تم وقف المدعي عن العمل مع دفع راتبه كاملاً على ذمة التحقيق، وبتاريخ 13 أغسطس 2008 صدرت نتيجة التحقيق الذي أجراه مجلس التحقيق، وعليه، أنهى تعيين المدعي لما فيه مصلحة الوكالة، وذلك بموجب نظام عمل الموظفين المحليين رقم 9.1.

24. عندما يكون إنهاء تعيين الموظف مرتبطاً بسوء سلوك، وحتى إن فصل لما فيه مصلحة الوكالة كما هو الحال في هذه القضية، فإن محكمة الأم المتحدة للاستئناف تعاملت مع إنهاء الخدمة

على أنه إجراء تأديبي، وعندئذٍ ستُنظر محكمة الأمم المتحدة للاستئناف (i) فيما إن كانت الوقائع التي استندت إليها العقوبة أثبتت أم لا (ii) فيما إن كانت الوقائع المثبتة ترتقي إلى سوء السلوك أم لا (iii) فيما إن كانت العقوبة المفروضة متناسبة مع المخالفة أم لا، مع الاعتراف بأنّ المسائل التأديبية تقع ضمن اجتهاد المفوض العام وسلطته كما تقرر في حكم محكمة الأمم المتحدة للاستئناف Abu Hamda 2010-UNAT-022، وذلك في الفقرتين 25 و 37 منه.

25. عند تدبر السجل الوارد في الملف، ترى المحكمة أنّ الوقائع التي قام عليها الإجراء التأديبي أثبتت وفق المعقول، وتشير المحكمة إلى أنّ المحكمة الإدارية للأمم المتحدة، وهي محكمة سابقة، قضت في حكمها رقم 1022 في قضية (Araim) (2001)، وتحديداً في الفقرة رقم 5، بأنّ:

الإدارة لا يُطلب منها أن تثبت قضيتها أبعد من الشك المعقول، فما عليها إلا تقديم أدلة كافية تدعم استنتاجاتها وتوصياتها.

26. في الحقيقة، لقد شكّل مجلس التحقيق حسب الأصول، وأجرى مقابلات مع اثني عشر شاهداً بمن فيهم المدعي والسائق، وفحص مجموعة من الوثائق وأدلة أخرى، وقد وجد أدلة على "إهمال جسيم" ارتكبه المدعي - الذي فعل أشياءً من بينها أخذ تحويلة عن مسار الرحلة يوم السطو ليذهب إلى ميني ماركت، وجلس في السيارة في موقف الميني ماركت، ونوافذ السيارة مفتوحة - مما أدى مباشرة إلى خسارة مالية طالت الوكالة، كما وجد مجلس التحقيق أدلة على ممارسة معتادة للمدعي تتمثل في أخذ تحويلات أثناء رحلاته إلى البنك لتأدية العمل، ومن ذلك الذهاب لقياس ضغط دمه، وارتياح المطاعم، وأحياناً كان ينزل في موقع كان يدير فيه عمله الخاص، وهذا بالإضافة إلى إخفاقه في التكتّم على مبلغ المال الذي كان ينقله، مما يفاقم الإهمال الذي ارتكبه المدعي، فقد اعترف بأنّه كان على علم بوقوع موظفين سابقين من الأونروا ضحايا لعمليات سطو مشابهة، وعمليات شروع في السطو.

27. مع أنّ المدعي يلوم السائق ومشرفيه، إلا أنّه كتب بتاريخ 19 أغسطس 2008 في معرض تعليقه على حادثة السطو قائلاً: "أعترف بأنّي أخطأت"، ثم كتب بعد ذلك بتاريخ 22 سبتمبر 2008 قائلاً: "أعترف بالطبيعة الإشكالية لسلوكي، وأنا آسف لذلك، ... وأنا مستعد لتحمل مسؤولية أفعالي". من الضروري الإشارة إلى أنّ المدعي أحيط علماً تماماً بالادعاءات والأدلة المقدمة ضده، وقد أعطي الفرصة لدحض هذه الادعاءات وتقديم الأدلة للدفاع عن نفسه.

28. تلاحظ المحكمة أنّ المسؤول المالي في الإقليم أكد لمجلس التحقيق أنّ المذكرة الداخلية الخاصة بالإجراءات الأمنية كانت ما تزال سارية في مكتبه، وأضاف قائلاً إنّّه لم يوزعها قط على طاقمه. مع أنّ هذا سلوك غير مسؤول وغير معذور ارتكبه المسؤول المالي في الإقليم، ويعكس أسلوباً إدارياً متراخياً من جانب الإدارة مع علمها بوقوع حالات سطو سابقة، إلا أنّ المحكمة تأخذ في الحسبان أنّ المسؤول المالي في الإقليم أعطى تعليمات شفوية إلى المدعي و"أولئك الذين يذهبون إلى البنك"، وهي نقل للتعليمات التي احتوتها المذكرة الداخلية، والمدعي نفسه لم يخالف هذه المعلومة.

29. تقضي المحكمة بأنّ أفعال المدعي، كما أثبتتها التحقيق واعترف بها المدعي، شكّلت سوء سلوك، كما تقضي المحكمة بأنّ المدعى عليه، بتوافق مع السلطة الاجتهادية الواسعة الممنوحة له فيما يخص الإجراءات التأديبية، التزم تماماً بما سبق ذكره من أنظمة عمل الموظفين، وقانون عمل الموظفين، وتوجيه شؤون الموظفين الخاص بالموظفين المحليين عندما أنهى توظيف المدعي لما فيه مصلحة الوكالة.

30. عند النظر في السجل الوارد في الملف، ترى المحكمة أنّ المدعي لم يقدم دليلاً يثبت أنّ التحقيق الذي أثبتت به الوقائع، أو القرار القاضي بإنهاء تعيينه لما فيه مصلحة الوكالة، كانت دوافعهما التحامل، أو عوامل أخرى خارجة عن الموضوع، أو اعتراهما عيب إجرائي أو خطأ في القانون، بل يزعم المدعي أنّ السطو وقع لعدم وجود أنظمة أو توجيهات للتعامل مع الرحلات

إلى البنك أو المال، وأنه وقع ضحية لقلّة الإجراءات الأمنية في الوكالة، وأنه لم ينتهك أي قوانين مكتوبة من قوانين الوكالة.

31. تلاحظ المحكمة أنّ تحقيقاً أجري بموضوعية ودقة، وأنّ المدعي أحيط علماً تاماً بنتائجه، وأنه أعطي الفرصة لدحضها وتقديم أدلة، وقد توصل مجلس التحقيق إلى استنتاج مفاده أنّه رغم أنّ السطو "وقع إلى حد كبير بسبب وجود عدد من العيوب المنهجية"، إلا أنّ أفعال المدعي وحكمه على الأمر "شكّلت في مجملها مستوى من الإهمال الجسيم الذي كان مسؤولاً مباشرة عن الأحداث التي تلت." [وضع الخط تحت العبارة يرد في النص الأصلي].

32. بغض النظر عما ذكر عن عدم وجود أي منع خطي صريح لأخذ تحويلات عند نقل النقود، فإنّ "من واجب كل موظف حماية ممتلكات منظمته"، وهذا ما قضت به محكمة الأمم المتحدة للاستئناف في حكمها Abu Hamda 2010-UNAT-022، وتحديدًا في الفقرة 35. وتقضي المحكمة بأنّ المدعي أخفق في تأدية واجبه المتمثل في حماية ممتلكات الوكالة التي وضعت تحت رعايته ومسؤوليته.

33. المسألة الآن هي النظر فيما إن كان قرار المدعى عليه، القاضي بإنهاء تعيين المدعي لما فيه مصلحة الوكالة، كان غير متناسب أو غير مسوّغ بحيث يشكل ظلماً للمدعي.

34. كما أشرنا أعلاه، قررت المحكمة أنّ النتائج التي توصل إليها مجلس التحقيق بعد تحقيق دام أسبوعين، أثبتت الوقائع، وأنّ وصف هذه الوقائع بأنّها إهمال جسيم وسوء سلوك كان وصفاً ملائماً. أمّا عند النظر في مسألة التناسب، فقد أبدت محكمة الأمم المتحدة للاستئناف في حكمها Maslamani 2010-UNAT-028 اهتماماً خاصاً بطبيعة وظيفة المستأنف، وفي القضية التي أمامنا كان المدعي أمين صندوق، وبهذا كان مؤتمناً على تأدية واجب عناية يتطلب يقظة الضمير والأمانة، وقد أدى إخفاقه في حماية ممتلكات الوكالة بسبب "الإهمال الجسيم" وسوء السلوك الخطير إلى خسارة ممتلكات الوكالة التي في عهده.

35. إنَّ السلطة الاجتهادية الواسعة للمفوض العام في تحديد العقوبة الملائمة لا تُحدَّ إلا إذا ثبت أنَّ العقوبة غير متناسبة بحيث تشكل ظلماً، وفي القضية الماثلة أمام المحكمة، كان بإمكان المدعى عليه فصل المدعي بإجراءات موجزة بموجب نظام عمل الموظفين المحليين 10.3، واختار إنهاء تعيين المدعي لما فيه مصلحة الوكالة بموجب نظام عمل الموظفين المحليين رقم 9.1، وهو أقل شدة من إنهاء التعيين بسبب سوء السلوك الذي ينص عليه توجيه شؤون الموظفين الخاص بالموظفين المحليين رقم A/10، أو الفصل بإجراءات موجزة الذي ينص عليه نظام عمل الموظفين المحليين رقم 10.3، فقد أخذ المدعى عليه في الحسبان "الصدمة الأكيدة التي [تعرض لها المدعي]"، و"سنوات خدمته الطويلة في الوكالة"، وفي الحقيقة، يحفظ إنهاء التعيين لما فيه مصلحة الوكالة للموظف منافع (مالية أساساً) لا تُدفع في حالة إنهاء التعيين بسبب سوء السلوك أو الفصل بإجراءات موجزة بسبب سوء السلوك الخطير، كما أنَّ الفصل لما فيه مصلحة الوكالة يدرأ المفاهيم الشائعة بين العامة (ولا يشكل عقبة أمام التوظيف في المستقبل) بشأن إنهاء التعيين بصفته إجراءً تأديبياً.

هل هناك أساس قانوني للانتصاف الذي يطلبه المدعي؟

36. نظراً إلى أن:

- (i) الوقائع التي قام عليها قرار المدعى عليه أثبتت وفق المعقول،
- (ii) المدعى عليه قرر ضمن ممارسته السليمة لاجتهاده أن الإهمال الجسيم الذي ارتكبه المدعي بتاريخ 23 أبريل 2008، الذي كان جزءاً من نمط مستمر، أدى مباشرة إلى السطو، وارتقى إلى مستوى سوء السلوك،
- (iii) عقوبة إنهاء التعيين لما فيه مصلحة الوكالة، وهي عقوبة أقل قسوة من إنهاء التعيين بسبب سوء السلوك أو الفصل بإجراءات موجزة، كانت متناسبة مع المخالفة،

فإن المحكمة تقضي بعدم وجود أساس قانوني للانتصاف الذي يطلبه المدعي.

الخلاصة

37. استناداً إلى المذكور أعلاه، فهذه الدعوى مرفوضة.

(وَقَّعَ)

القاضية بانه برازي

بتاريخ 31 أكتوبر 2011

أدخل في السجل بتاريخ 31 أكتوبر 2011

(وَقَّعَ)

لوري مكناب، رئيسة قلم المحكمة، عمان.