



محكمة الأونروا للمنازعات

Case No.: UNRWA/DT/LFO/2008/20
Judgment No.: UNRWA/DT/2011/08
Date: 19 October 2011
Original: English

أمام: حضرة القاضية بآنة برّازي
قلم المحكمة: عمّان
رئيسة قلم المحكمة: لوري مكناب

الجشّي

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 عوض محيي الدين الجشي ("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 بسبب سوء السلوك.

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 1 ديسمبر 1998، وظّفت الوكالة المدعي بمنصب قائد فريق التوزيع في مدينة صور في لبنان، وذلك بموجب تعيين بنظام المياومة، وبتاريخ 1 مايو 2000، أصبح موظفاً بموجب تعيين محدود الأجل وبدوام كامل، وفي 1 أغسطس 2004، تم تحويل عقده من الفئة "Z" إلى الفئة "X"، ثم مُدّد بعد ذلك.

5. بتاريخ 30 مايو 2008، أُجريَ تحقيق داخلي أولي مع المدعي بعد ورود تقارير عن حالات تضارب في توزيع الحصص التموينية، وقد استنتج تقرير التحقيق أنّ المدعي كان متورطاً في الخسائر التي وقعت بتاريخ 23 مايو 2008، وأوصى بإنشاء مجلس تحقيق، وفي التاريخ ذاته، أعلمَ المدعي أنّه بموجب أحكام قانون عمل الموظفين 110.2 تم وقفه عن العمل بدون راتب حتى الانتهاء من التحقيق في هذه الخسائر.

6. بموجب مذكرة تحمل تاريخ 4 يونيو 2008، اعترض المدعي على التوقيف.

7. في أغسطس 2008، أجرى فريق التحقيق الداخلي تحقيقاً رسمياً في حالات التضارب التي ضُبطت في عملية توزيع الحصص التموينية بتاريخ 23 مايو 2008.

8. بموجب مذكرة مؤرخة 30 أغسطس 2008، اشتكى المدعي من أنّ توقيفه الذي بدأ سريانه بتاريخ 1 يونيو 2008 لم يستند إلى أدلة.

9. بتاريخ 6-7 أكتوبر 2008، رُفِعَ تقرير فريق التحقيق الداخلي إلى مدير الموارد البشرية، وإلى دائرة الشؤون القانونية.

10. بتاريخ 8 أكتوبر 2008، رد المسؤول الإداري في إقليم لبنان على المذكرة التي رفعها المدعي بتاريخ 30 أغسطس 2008، وأكد أنّ توقيف المدعي كان في تلك المرحلة إجراءً إدارياً وليس إجراءً تأديبياً حتى صدور نتيجة التحقيق.

11. في 14 أكتوبر 2008، أعلمَ المدعي أنّ فريق التحقيق الداخلي استنتج أنّه كان متورطاً في اختلاس الطرود التموينية من الوكالة، وطُلب من المدعي التعليق على الاستنتاج الذي توصل إليه فريق التحقيق الداخلي في موعد أقصاه 24 أكتوبر 2008.

12. بموجب كتاب مؤرخ 16 أكتوبر 2008، ردّ المدعي للتعبير عن رفضه للدعوات التي وصفها بأنها "ملفّة".

13. بموجب كتاب مؤرخ 13 نوفمبر 2008، أعلم المدعي بأنه نظراً إلى تورطه في الاختلاس المذكور أعلاه، فقد تم إنهاء تعيينه بسبب سوء السلوك بموجب نظام عمل الموظفين المحليين رقم 10.2، وقانون عمل الموظفين المحليين رقم 110.1، وذلك بدءاً من تاريخ توقيفه عن العمل، وهو 1 يونيو 2008.

14. بتاريخ 14 نوفمبر 2008، طلب المدعي مراجعة للقرار، وفي 27 نوفمبر 2008، ردّ مدير شؤون الأونروا في لبنان بتثبيت القرار الصادر بتاريخ 13 نوفمبر 2008، وهو القرار القاضي بإنهاء تعيين المدعي بسبب سوء السلوك.

15. بتاريخ 23 ديسمبر 2008، رفع المدعي دعوى.

حجج المدعي

16. يقدم المدعي حجة أساسية مفادها أنّ القضية برمتها مؤامرة دبرها المشرفون عليه، وأنّ الاجتماع معه في مكتب نائب مدير المشتريات واللوجستيات في الإقليم، وهو اجتماع دام "6 دقائق"، هدَفَ إلى تليفق اعتراف.

17. يطلب المدعي من المحكمة أن تأمر المدعي عليه بما يلي:

- (i) إعادته إلى وظيفته، وأن يدفع إليه جميع الرواتب والتعويضات التي لم يتسلمها من تاريخ توقيفه.
- (ii) إصدار كتاب يوقّعه مدير شؤون الأونروا في لبنان يعلن فيه براءته.
- (iii) تعويضه عن النفقات التي دفعها إلى محاميه.

حجج المدعى عليه

18. يقدم المدعى عليه حجة أساسية مفادها أنّ قرار إنهاء تعيين المدعي تمّ حسب الأصول، وأنّ سبل الانتصاف التي يطلبها المدعي ليس لها أساس قانوني.

19. يسأل المدعى عليه المحكمة رفض الدعوى.

الاعتبارات

المسائل الرئيسية

هل كان القرار الذي اتخذته المدعى عليه بإنهاء تعيين المدعي قراراً اتخذ حسب الأصول؟

20. من الأهمية بمكان تدبّر الإطار القانوني والإداري الساري على هذه القضية، حيث ينص نظام عمل الموظفين المحليين رقم 10.2 الذي كان سارياً في الوقت المتعلق بجوهر القضية، على ما يلي:

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

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

4. السياسة المتبّعة

1.4 ستُفرض 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 تُتخذ 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. في 8 أكتوبر 2008، أوقف المدعى عليه المدعي عن العمل من دون راتب على ذمة التحقيق، وأعلم المدعي أنّ ذلك الإجراء لا يمس بحقوقه، وأنّه إجراء إداري عُرفي يُطبق عندما تكون تهمة سوء السلوك في ظاهرها مبنية على أسس قوية. وفي 13 نوفمبر 2008، صدرت نتيجة التحقيق الذي أجراه فريق التحقيق الداخلي وتم إنهاء خدمة المدعي بسبب سوء السلوك بموجب نظام العمل رقم 10.2، وقانون العمل 110.1، على أن يسري ذلك بدءاً من تاريخ وقفه عن العمل وهو 1 يونيو 2008.

24. عند مراجعة إجراء تأديبي يقضي بإنهاء تعيين موظف بسبب سوء السلوك، أفادت محكمة الأمم المتحدة للاستئناف في حكمها رقم *Haniya 2010-UNAT-024*، وتحديداً في الفقرة 31، أنّها ستنظر (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.

25. عند النظر في السجل الوارد في الملف، ترى المحكمة أنّ الوقائع التي استند إليها الإجراء التأديبي قد أثبتت وفق المعقول، بل في 30 مايو 2008، وخلال تحقيق داخلي أولي، عُقد اجتماع مع المدعي بحضور مسؤول التوزيع، ومسؤول مراقبة الإمداد، ونائب مدير المشتريات واللوجستيات في الإقليم، وهناك ملحوظة في السجل تحمل تاريخ 30 مايو 2008 وقد وقّعها الموظفون الثلاثة الذين سبق ذكرهم، وتشير إلى أنّ الحضور تلقوا إيجازاً عن الغرض من الاجتماع، وهذا يختلف نوعاً ما عما يصفه المدعي بأنه "دردشة" استمرت ست دقائق، ووفقاً إلى هذه الملحوظة فإنّ المدعي (i) أكد أنّ قائد فريق التوزيع السيد قيناوي طلب من المدعي تحميل 50 طرداً إضافياً (ii) وأكد أنّ تلك لم تكن أول مرة يحدث فيها ذلك (iii) وأكد أنّ السائق، وهو

السيد النجار، كان حلقة الوصل مع التاجر الذي كان يشتري البضائع المسروقة. لم يوقّع المدعي هذه الإفادة، ووقّعها الموظفون الثلاثة، وقد أوصوا بأشياء منها تشكيل مجلس تحقيق، وترى المحكمة أنّه من غير المعقول أن يقوم الموظفون الثلاثة "بتلفيق" هذه الإفادات - ولا ترى سبباً يدفعهم إلى ذلك - مع التوصية بإجراء تحقيق إضافي.

26. يشير السجل الوارد في الملف أيضاً إلى أنّ فريق التحقيق الداخلي أجرى في أغسطس 2008 تحقيقاً أدارته هيئة من أربعة أشخاص، حيث قابلوا 13 موظفاً بمن فيهم الموظفون الثلاثة الذين وُجّهت إليهم تهمة الاختلاس، ودرسوا الأدلة الوثائقية. وقد وجد التحقيق أنّه بتاريخ 23 مايو 2008، قام المدعي والموظفان الآخران بتحميل 50 طرد طعام زائداً في الشاحنة في عملية التوزيع ولم يتم تسجيل هذه الطرود، وأطلقت الوكالة - التي ساورتها شكوك حول وقوع احتيال في توزيع الحصص التموينية، وتلفت أدلة موثوقة على أنّ المدعي كان بصدد اختلاس ممتلكات الوكالة - عملية "كمين خداعية" بتاريخ 25 مايو 2008، حيث فضّلت ختم الشاحنة التي حمل المدعي الطرود فيها، وأعدت عدّة محتوياتها، ووجدت 50 طرد مؤن إضافياً غير مسجل، ثم أعادت ختم الشاحنة وانتظرت تقارير التوزيع التي أخفقت في تقديم تفسير للطرود الزائدة.

27. تشير المحكمة إلى أنّ "الإدارة لا يُطلب منها أن تثبت قضيتها أبعد من الشك المعقول"، وهذا ما أكدته المحكمة السابقة، وهي المحكمة الإدارية للأمم المتحدة، في حكمها رقم 1022 (2001) *Araim* في فقرته الخامسة، وبناءً على ذلك، تقضي المحكمة بأنّ المدعى عليه مارس سلطته الاجتهادية الواسعة حسب الأصول، وأنّ الوقائع التي أدت إلى إنهاء خدمة المدعي أثبتت على نحو معقول، وأنّ الوقائع تعادل سوء سلوك خطير بموجب نظام عمل الموظفين المحليين 10.2، وقانون عمل الموظفين المحليين 110.1، وتوجيه شؤون الموظفين الخاص بالموظفين المحليين رقم A/10 كما هو مبين في أحكام محكمة الأمم المتحدة للاستئناف رقم -2010 *Haniya* UNAT-024، ورقم 2010-UNAT-028 *Maslamani*، ورقم 2010-UNAT-098 *Masri*. علاوة على ذلك، عندما ثبّت في هذه القضية وقوع سوء سلوك خطير، يحق للمفوض العام بموجب نظام عمل الموظفين المحليين رقم 10.3 فصل الموظف المعني بإجراءات موجزة، ورغم اعتراف

المدعي الذي أدلى به بتاريخ 30 مايو 2008، اختار المدعى عليه عدم تطبيق هذه المادة القانونية التأديبية وبدأ عملية تحقيق رسمي، وتشير المحكمة إلى أنّ اعتراف المدعي بالاشتراك في عملية اختلاس بهدف الاحتيال وتجريد المنتفعين من الطعام هو تعريف سوء السلوك الخطير بعينه، ولو أنّ المدعى عليه اختار الفصل بإجراءات موجزة لما تعدى في ذلك السلطة الممنوحة له.

28. المسألة التي سندرسها الآن هي فيما إن كان قرار إنهاء تعيين المدعي غير متناسب مع فعله، أو غير مسوّغ، بحيث يشكل ظلماً له. عند نظر محكمة الأمم المتحدة للاستئناف في مسألة التناسب، أبدت اهتماماً خاصاً بطبيعة وظيفة المدعي كما هو الحال في حكمها رقم -2010/Haniya UNAT-024، حيث ذكرت في الفقرة رقم 34 منه ما يلي:

يتسم سوء سلوكه بخطورة خاصة نظراً إلى الوظيفة التي كان يشغلها، والمسؤوليات التي أوّتمن عليها.

29. في ملحوظة مرفوعة إلى السجل مؤرخة 12 أبريل 2007، وتلقى نسخة منها جميع قادة فرق التوزيع، وتناولت مسألة التوزيع وتحميل/تفريغ الشاحنات في مخازن التعبئة ونقاط التوزيع، بيّن مسؤول التوزيع في لبنان السياسة التي على جميع موظفي التوزيع اتباعها، وجاء في هذه الملحوظة أيضاً تعليق مكتوب بخط اليد في الجانب الأيسر العلوي موجهاً بالتحديد إلى المدعي ويطلب منه العمل على تنفيذ هذه السياسة. لقد كان المدعي، بصفته قائد فريق توزيع، يعلم تماماً السياسة السارية، والأكثر من ذلك أنّه أوّتمن على تادية واجب عناية مُغلّظ يتمثل في حماية ممتلكات الوكالة، وبدلاً من تأديته، استغل الأمانة للصلوع النشيط في عملية اختلاس لممتلكات الوكالة المخصصة للمنتفعين اللاجئين.

30. تقضي المحكمة بأنّ القرار الذي اتخذته المدعى عليه بإنهاء خدمات المدعي لم يكن غير متناسب أو غير مسوّغ بحيث يشكل ظلماً له.

31. المسألة الآن هي النظر فيما إن كان قرار المُدعى عليه بإنهاء تعيين المدعي بسبب سوء السلوك قراراً تعسفياً، أو شأبه الهوى، أو كانت دوافعه التحامل أو عوامل خارجة عن الموضوع، أو إن اعتراه خلل إجرائي، أو خطأ في القانون، مسترشدين بذلك بحكم محكمة الأمم المتحدة للاستئناف في القضية رقم 2010-UNAT-021-Assad. تلاحظ المحكمة أنه تم إجراء تحقيق داخلي أولي، وتبعه تأسيس فريق تحقيق داخلي حسب الأصول، ثم رفع هذا الفريق حسب الأصول تقرير تحقيق مع توصيات بعد مقابلة 13 عضواً وكذلك بعد فحص الوثائق ذات الصلة. وبهذا، لا ترى المحكمة أي دافع غير سليم أو خطأ إجرائي في تسلسل الأحداث، كما أنّ أمام المحكمة الفقه القانوني المستمد من المحكمة الإدارية للأمم المتحدة، وهي محكمة سابقة، في حكمها رقم 834، (1997) Kumar، وتنص فيه بجلاء على أنّ المدعي يقع عليه عبء الإثبات، ويجب عليه أن يقدم دليلاً مقنعاً على أنّ القرار المطعون فيه كان معيباً، وأن يثبت ادعاءاته القائلة بوجود مكائد، ومؤامرات، وأدلة ملفقة.

32. يشير السجل الوارد في الملف إلى أنّ المدعي اعترف بوقائع عدة خلال التحقيق، ثم خالفها في عريضة الدعوى، كما أعطي الفرصة لدحض النتائج التي توصل إليها فريق التحقيق الداخلي، لكنّه لم يستطع تقديم دليل مقنع لإثبات ادعائه بوجود تحامل، أو تعسف، أو خلل إجرائي، أو خطأ في القانون فيما يخص التحقيق أو فيما يتعلق بقرار المُدعى عليه القاضي بإنهاء تعيينه بسبب سوء السلوك.

هل هناك أساس قانوني لسبب الانتصاف التي يطلبها المدعي؟

33. بالنظر إلى أنّ:

- (i) الوقائع التي قام عليها الإجراء التأديبي تم إثباتها،
- (ii) هذه الوقائع ترقى قانونياً إلى سوء سلوك،

- (iii) الإجراء التأديبي الذي طُبِّق لم يكن غير متناسب مع المخالفة،
(iv) السلطة الاجتهادية للمُدعى عليه لم يشبُّها بالدليل عيب إجرائي أو تحامل،

فإنَّ المحكمة تقضي بعدم وجود أساس قانوني لمنح المدعي "جميع الرواتب والتعويضات" منذ تاريخ توقيفه عن العمل، أو "تعويضه عن جميع النفقات التي دفعها إلى محاميه"، فهو لم يقدم دليلاً على ذلك، كما لا تجد المحكمة أساساً قانونياً للنظر في أي انتصاف آخر يطلبه المدعي.

الخلاصة

34. نظراً إلى ما ذكر أعلاه، لا تجد المحكمة أساساً قانونياً لهذه الدعوى، وعليه، فإنَّ الدعوى مرفوضة بالكامل.

(وَقَّعَ)

القاضية بانه برازي

بتاريخ 19 أكتوبر 2011

أُدخِلَ في السجل بتاريخ 19 أكتوبر 2011

(وَقَّعَ)

لوري مكناب، رئيسة قلم المحكمة، عمان.