



محكمة الأونروا للمنازعات

Case No.: UNRWA/DT/JFO/2008/18
Judgment No.: UNRWA/DT/2011/09
Date: 19 October 2011
Original: English

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

خروشة

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 محمد حمدي خروشة ("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 خلال الفترة التجريبية التي خضع لها.

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. بتاريخ 11 ديسمبر 2007، وظفت الوكالة المدعي في الأردن في منصب مدير فرع برنامج التمويل الصغير والمشاريع الصغيرة، وذلك بموجب تعيين محدود الأجل، وقد خضع تعيين المدعي لفترة تجريبية مدتها اثني عشر شهراً تنتهي بتاريخ 11 ديسمبر 2008، وبموجب كتاب مؤرخ 30 مارس 2008، مُدِّد تعيين المدعي حتى 31 ديسمبر 2008.

5. بتاريخ 1 أبريل 2008، تم تكليف المدعي بوظيفة مدير فرع في فرع الزرقاء.

6. بتاريخ 15-16 أبريل 2008، وبناءً على طلب مسؤول برنامج التمويل الصغير والمشاريع الصغيرة في إقليم الأردن، أجريت عملية تدقيق في فرع الزرقاء، وقد كشف التقرير المؤرخ 17 أبريل 2008 العديد من العيوب، والأخطاء، وحالات التقصير، وحالات النقص.

7. خلال زيارة أخرى "لتفقد الخزانة الحديدية للأموال في الفرع" تمت بتاريخ 24 أبريل 2008، تقرر أنّ المدعي طلب فتح الخزانة الحديدية منتهكاً بذلك الإرشادات التشغيلية، ورفض تقديم بيان لمحتويات الخزانة.

8. وقعت مخالفات أخرى للقواعد التشغيلية، كما وقعت أخطاء وعيوب أخرى في الفترة من أبريل إلى أغسطس 2008، وقد أبلغ المدعي بها عبر البريد الإلكتروني.

9. بموجب كتاب مؤرخ 9 يوليو 2008، وجّه مسؤول برنامج التمويل الصغير والمشاريع الصغيرة في إقليم الأردن تنبيهاً إلى المدعي بشأن "الدقة/السلوك"، وفي تقرير دوري خاص، وبتاريخ 14 أغسطس 2008، تلقى المدعي تصنيفاً شفوياً عاماً يتخلص بعبارة تصفه بأنه: "موظف يُظهر الحد الأدنى من الفعالية".

10. بموجب كتاب مؤرخ 22 سبتمبر 2008، أبلغ مدير عمليات الأونروا في الأردن المدعي بأنه نظراً إلى ضعف أدائه فإنه سيتم إنهاء خدماته مع الأونروا بدءاً من 30 سبتمبر 2008.

11. بموجب رسالة مؤرخة 7 أكتوبر 2008، طلب المدعي مراجعة للقرار القاضي بإنهاء تعيينه، وأكد على أشياء من بينها أنّ إنهاء الخدمة يجب أن يُفرض فقط بالتدرّج، وأنّ سوء تصرفه كان نتيجة إمّا لعدم فهمه أنظمة عمل الموظفين وقوانين عملهم، أو لعدم وجود تعليمات واضحة.

12. بموجب كتاب مؤرخ 30 نوفمبر 2008، أعلم مدير عمليات الأونروا في الأردن المدعي أنّ قرار إنهاء تعيينه خلال الفترة التجريبية "له مسوغاته ويجب أن يبقى قائماً".

13. بتاريخ 27 يناير 2009، رفع المدعي دعوى.

حجج المدعي

14. يطعن المدعي في القرار القاضي بإنهاء تعيينه خلال الفترة التجريبية، ويحتج بما يلي:

(i) بعد تعيينه في منصب مدير الفرع في الزرقاء بتاريخ 1 أبريل حتى أغسطس 2008، اضطر إلى أن يؤدي واجباته بالإضافة إلى واجبات مشرف القروض في المنطقة.

(ii) عدم إعلامه بالأساس الذي يقوم عليه تقويم أدائه.

(iii) حُسن أدائه، وأنّ النتائج التي حققها فرع الزرقاء كانت "الفُضلى".

(iv) عدم تلقيه تعليقات خطية أو شفوية بشأن أدائه بعد تسلّمه كتاب التنبيه.

يطلب المدعي إعادة توظيفه بالوضع السابق، ودفع راتبه، واستحقاقات صندوق الادخار.

حجج المدعى عليه

15. تقوم الحجة الأساسية للمدعى عليه على أنّ قرار إنهاء تعيين المدعي كان قراراً اتُخذ حسب الأصول، وأنّ الانتصاف الذي يطلبه المدعي ليس له أساس قانوني.

الاعتبارات

المسائل الرئيسية

هل كان قرار المُدعى عليه القاضي بإنهاء التعيين محدود الأجل للمدعي قراراً اتُخذ حسب الأصول؟

16. عند تدبّر الإطار القانوني والإداري في هذه القضية، تستشهد المحكمة بنظام عمل الموظفين المحليين 4.2 الذي ينص على ما يلي:

تخضع التعيينات للإتمام المُرضي لفترة تجريبية لا تقل عن شهر من الخدمة.

17. أمّا إنهاء الخدمة، فتعرّفه الفقرة 1 من قانون عمل الموظفين المحليين 109.1 على النحو الآتي:

إنهاء الخدمة هو إجراء تنهي به الوكالة تعيين موظف بموجب نظام عمل الموظفين رقم 9.1، وذلك بإعطاء الموظف إشعاراً خطياً بإنهاء الخدمة بموجب نظام عمل الموظفين رقم 9.3، علماً أنّه يجوز إنهاء تعيين الموظف خلال الفترة التجريبية من دون إشعار مسبق في أي وقت قبل التثبيت الخطي للتعيين.

18. كان المدعي يعلم جيداً أنّه تحت التجربة، بل ينص كتاب تعيينه على ما يلي في الفقرة 4:

يخضع هذا التعيين لفترة خدمة تجريبية مدتها اثنى عشر شهراً يبدأ سريانها بتاريخ 2007.12.11، ويحق للوكالة إنهاء التعيين وفق اجتهادها وحدها بدون إشعار في أي وقت خلال هذه الفترة التجريبية، وستنبت الوكالة هذا التعيين خطياً إذا كان أدائك في العمل خلال

هذه الفترة التجريبية مُرضياً. [الطباعة بالخط العريض، ووضع الخطوط تحت الكلمات،
يردان في النص الأصلي]

19. يرد في توجيه شؤون الموظفين المحليين A/4/Part VII ، بيان جلي للهدف من فترة
التجربة:

3. يتمثل الهدف من فترة التجربة في فهم الأداء العام للموظف وقدرته على النهوض
بالوظيفة التي عُين فيها، أو أعيد تكليفه بها، وذلك ليُرى إن كان موقفه ملائماً فيما
يتعلق بمقاييس معيارية معينة تختص بالأداء.

20. رغم أن محكمة الأمم المتحدة للاستئناف تعطي الوكالة والمفوض العام سلطة اجتهادية
واسعة في تطبيق أنظمة عمل الموظفين، وقوانين عملهم، والإصدارات الأخرى، إلا أنها تشترط
أنّ هذه السلطة لا يجوز الإخلال بها إلا إذا كان القرار اعتباطياً، أو مبنياً على الهوى، أو إن
كانت دوافعه التحامل وعوامل خارجة عن الموضوع، أو إن شابه عيب إجرائي، أو خطأ في
القانون. وعلى نحو أكثر تحديداً، وفيما يتعلق بالسلطة لإنهاء التعيين خلال الفترة التجريبية، تنص
محكمة الأمم المتحدة للاستئناف في حكمها رقم Assad 2010-UNAT-021، وتحديداً في الفقرتين
10 و11، على ما يلي:

تنص قوانين عمل الموظفين السارية على الموظفين الخاضعين لفترة تجربة على أنّ الإدارة تتمتع
بسلطة اجتهادية واسعة لإنهاء تعيينات هؤلاء الموظفين خلال الفترة التجريبية، حيث تنص على
جواز إنهاء التعيين الخاضع لفترة التجربة بدون إشعار مسبق في أي وقت.

يجب ألا تكون قراراتها اعتباطية، أو تكون أسباب اتخاذها دوافع تخالف أصول الإدارة السليمة،
ونضيف في هذا المقام أنّ قراراتها يجب ألا تقوم على دافع خاطئ، أو باطل، أو غير سليم.

21. نذكر المدعي أنّ عبء الإثبات يقع على عاتقه عندما يدعي أنّ استخدام المدعى عليه لسلطته الاجتهادية كان اعتباطياً، أو مبنياً على الهوى، أو كانت دوافعه التحامل أو عوامل خارجة عن الموضوع، أو إن شابه عيب إجرائي، أو خطأ في القانون، وعلى المدعي تقديم أدلة مقنعة لإثبات زعمه. وتلاحظ المحكمة أنّ المدعي لم يقدم دليلاً - سواء كان مقنعاً أم لا - ليثبت زعمه في هذا الشأن.

22. بل إنّ السجل في الملف يظهر أنّ القرار القاضي بإنهاء تعيين المدعي الخاضع للفترة التجريبية استند إلى عيوب المدعي، وهي عيوب موثقة حسب الأصول من خلال رسائل إلكترونية ومراسلات عدة تتعلق بالأداء الإداري العام للمدعي وقدرته على تولي منصب مدير فرع، فالحقيقة أنّ الصورة التي تظهر من الأدلة تبين عدم كفاءة المدعي في تنفيذ الإجراءات التشغيلية لبرنامج التمويل الصغير والمشاريع الصغيرة، وكذلك عدم فعاليته، وسوء حكمه، مع أنّه نُبّه إلى عيوبه على نحو منتظم ومستمر (بما في ذلك كتاب التنبيه الذي أرسل إليه) بين أبريل وأغسطس 2008، وقد أظهر تقرير مراجعة الحسابات المؤرخ 17 أبريل 2008 أخطاءً من بينها أنّ غرفة أمين صندوق تركت مفتوحة، وكذلك خزانة حديدية مفتوحة (وكانت فيها شيكات الفرع، والريع الوارد من القروض)، و13 قرصاً صُرفت على مر فترة مدتها أسبوعين وتشير إلى أسماء مقترضين غير صحيحة، ناهيك عن شيكات قروض مُلئت بطريقة خاطئة، وما هذه إلا أمثلة قليلة.

23. تشير الأدلة أيضاً إلى أنّ خطوات كثيرة اتخذت لمساعدة المدعي في تطبيق المقاييس المعتمدة في القسم فيما يخص طلبات القروض، والنماذج الرسمية، هذا بالإضافة إلى إشراكه في دورات تدريبية في مجال المراقبة الفعالة، كما تثبت أيضاً الانخراط المباشر لرؤسائه في تدريبه، وتوجيهه، ونصحه، والإشراف عليه في جميع مراحل الفترة المشمولة في التقرير، لكنّ المدعي واصل أداءه غير المرضي، وأخفق في النهوض بمتطلبات الوظيفة خلال الفترة التجريبية، ويُلاحظ من التقرير الدوري الخاص المؤرخ 14 أغسطس 2008، عدم رصد أي تحسّن في أداء

المدعي - لا من حيث النوع ولا الكم - ناهيك عن افتقاره إلى المهارات الإشرافية، وبناءً على ذلك، رُفعت توصية بإنهاء عقد المدعي.

24. أمّا زعم المدعي بأنّ كتاب التنبيه الذي صدر في حقه غير مستحقّ لأنّه أثقلَ بأعباء إضافية، فتلاحظ المحكمة أنّه لم يعترض سابقاً على توليه مهمات إضافية ليسوّغ العيوب التي تعترى أداءه، وبالنسبة إلى ادعائه بأنّه لم يتسلّم رسالة خطية أو شفوية من مشرفيه بشأن العيوب في أدائه بعد كتاب التنبيه وقبل إنهاء تعيينه، فإننا نذكّر المدعي بأنّه وقّع التقرير الدوري الخاص الذي يوضح عيوب أدائه ومواطن الخلل فيه، ولا يستطيع الادعاء بأنّه لم يُبلّغ بالماخذ على أدائه، كما أنّ الرسائل الإلكترونيّة العديدة بينه وبين مشرفيه من أبريل حتى أغسطس 2008 تشير إلى أخطائه، وحالات التقصير التي ارتكبتها، وعيوبه، وحالات إخفاقه بالالتزام بالإرشادات التشغيلية. أمّا زعم المدعي بأنّه لم يعرف شيئاً عن أدائه غير المرضي، أو أنّه ترك غير عالم بذلك بسبب قلة التواصل، فهو ادعاء غير صحيح.

25. ترى المحكمة أنّ المدعي أُعطيَ اهتماماً منصفاً وكافياً في حصوله على المساعدة في عمله، وفي إعلامه على نحو منتظم بشأن أدائه، وكذلك في إنهاء تعيينه عندما لم يتحسن وضعه.

26. أخيراً، يثبت سجل أداء المدعي، وهو سجل اتسم بالتقويم والإبلاغ حسب الأصول، أنّ السلطة الاجتهادية الواسعة الممنوحة للوكالة فيما يخص إنهاء التعيينات خلال الفترات التجريبية استُخدمت حسب الأصول، وترى المحكمة أنّ المدعي لم يستطع تقديم أي دليل يثبت وجود تحامل، أو دافع غير سليم لدى المدعي عليه.

هل هناك أساس قانوني للانتصاف الذي يطلبه المدعي؟

27. يطلب المدعي أن يُعاد توظيفه بوضعه السابق، وترى المحكمة عدم توفر أساس يدعم هذا الطلب لأنّ القرار القاضي بإنهاء تعيينه خلال الفترة التجريبية قرار اتُخذ حسب الأصول،

والتزم بأنظمة عمل الموظفين المحليين، وقوانين عملهم، والإصدارات الأخرى، التي تسري على تعيينه، كما أنّ المدعي حظي باهتمام منصف وكاف. لقد استند القرار القاضي بإنهاء تعيين المدعي خلال الفترة التجريبية إلى استنتاج وُضع حسب الأصول، ألا وهو أنّ المدعي فشل في إظهار الأداء والقدرة المطلوبين لوظيفة مدير فرع.

28. في الدعوى التي رفعها المدعي، طلب دفع راتبه واستحقاقات صندوق الادخار، وقد فهمت المحكمة أنّ المقصود من هذا أنّه في حال رفض طلب إعادة التوظيف الذي قدمه المدعي، فإنّه يطلب الحصول على تعويضات نهاية الخدمة واستحقاقات صندوق الادخار، لكن للأسف، عمل المدعي لدى الأونروا تسعة أشهر فقط، وبذلك لا يُعد مؤهلاً بموجب قانون عمل الموظفين المحليين 109.9 للحصول على تعويضات نهاية الخدمة، فالقانون يشترط إتمام سنة من الخدمة المؤهلة.

29. بالنسبة إلى دفع استحقاقات صندوق الادخار، فإنّ المحكمة تود الإشارة إلى أنّ الملف يحتوي إشارة واحدة فقط إلى استحقاقات صندوق الادخار، وذلك في رسالة من مدير عمليات الأونروا في الأردن إلى المدعي بتاريخ 22 سبتمبر 2008، وجاء فيها: "سيتم دفع المبالغ المستحقة واستحقاقات صندوق الادخار لك من خلال نموذج إجراء وظيفي"، ولا تتوفر لدى المحكمة معلومات إضافية تشير إلى مشاركة المدعي في الصندوق، كما لا يتوفر أمامها دليل يثبت دفع الوكالة لمبلغ ما، وترى المحكمة أنّه إذا كان المدعي مؤهلاً حسب القانون رقم 109.10 ولم تُدفع له استحقاقاته، فمن الواجب على المدعي عليه دفع هذه المبالغ مع الفائدة خدمة للعدل، هذا إذا كان المدعي عليه مديناً إلى المدعي.

الخلاصة

30. تفنقر الدعوى إلى الأساس القانوني، وهي مرفوضة بكاملها.

(وَقَّعَ)

القاضية بانه برازي

بتاريخ 19 أكتوبر 2011

أدخلَ في السجل بتاريخ 19 أكتوبر 2011

(وَقَّعَ)

لوري مكناب، رئيسة قلم المحكمة، عمان.