



محكمة الأونروا للمنازعات

Case No.: UNRWA/DT/WBFO/2008/05
Judgment No.: UNRWA/DT/2011/012
Date: 1 November 2011
Original: English

أمام: حضرة القاضية بانه برازي
قلم المحكمة: عمّان
رئيسة قلم المحكمة: لوري مكناب

غطاشة

ضد

المفوض العام
لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة
وتشغيل اللاجئين فلسطين

حكم

محامي المدعي:

المدعي يمثل نفسه

محامي المدعى عليه:

و. توماس ماركوشيفسكي

مقدمة

1. هذه دعوى رفعها عفيف عطاشة ("المدعي") ضد حساب تعويضات التقاعد الذي أجرته وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل لاجئي فلسطين في الشرق الأدنى، التي تعرف أيضاً باسم الأونروا ("المدعى عليه").

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 أنّ 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 8 فبراير 1969، وُظّف المدعي مُعلماً في الخليل في الضفة الغربية.

5. بتاريخ 2 مايو 2007، أبلغ مدير عمليات الأونروا في الضفة الغربية المدعي أنّه سيبلغ سن التقاعد بتاريخ 29 فبراير 2008، وأعلمه أيضاً أنّه سيستحق تعويضات التقاعد بموجب أحكام المادة الفقرة 5 من قانون عمل الموظفين المحليين رقم 109.2.

6. بموجب المذكرة التوضيحية رقم 109، المؤرخة 21 يونيو 2007 والمعنونة "تسوية سعر الصرف في الضفة الغربية والرئاسة العامة للأونروا في غزة"، أعلم المفوض العام الموظفين أنه سيتم تنفيذ سعر صرف اصطناعي لحماية مبلغ الشيكال الإسرائيلي الجديد الذي ينتج عن تحويل الدولار الأميركي أو الدينار الأردني:

1. على أن يبدأ سريان ذلك من 1 يونيو 2007 وحتى إشعار آخر، حيث سيتم إدخال تسوية سعر صرف على الرواتب في الضفة الغربية وغزة كما يلي:

* * *

(ب) ستسري تسوية سعر الصرف على صافي الأجر المقبوض.

(ج) لا تسري تسوية سعر الصرف على صندوق الادخار والمنافع الأخرى.

* * *

2. إن تسوية سعر الصرف إجراء استثنائي ومؤقت سيجري تطبيقه حتى إشعار آخر.

7. بموجب المذكرة التوضيحية رقم 116، المؤرخة 27 نوفمبر 2007 وتحمل عنوان "تغييرات في سلم رواتب الموظفين المحليين - الضفة الغربية"، نشر المفوض العام سلم رواتب جديداً للموظفين المحليين في إقليم الضفة الغربية عدل فيه الملحق 1- د من قانون عمل الموظفين المحليين رقم 103.1 على أن يبدأ سريان ذلك من 1 سبتمبر 2007.

8. بتاريخ 17 ديسمبر 2007، أوصت لجنة فنية معنية بالعملية وتتألف من الإدارة واتحاد الموظفين المحليين في الضفة الغربية بوضع آلية لإدارة صرف العملة، أي التعامل مع التقلب في العملة، وذلك لتعويض الموظفين المحليين في الضفة الغربية، على أن يبدأ تنفيذ ذلك في كشف الرواتب من يناير 2008.

9. في 29 فبراير 2008، تقاعد المدعي من الوكالة.

10. بموجب بريد إلكتروني مؤرخ 12 مارس 2008 إلى مدير عمليات الأونروا في الضفة الغربية، طلب المدعي مراجعة إدارية لحساب تعويضات التقاعد السارية على راتبه، وقال إنها حُسبت بطريقة خاطئة لأنّ مسؤول شؤون الموظفين في الإقليم لم يُدخل فيها تعديل سعر الصرف على أنه مقوم من مقومات راتبه الأساسي.

11. بتاريخ 8 مايو 2008، رفع المدعي دعوى بعدما لم يتسلم رداً على طلب مراجعة القرار.

حجج المدعي

12. يحتج المدعي بما يلي:

- (i) الخطأ في حساب تعويضات التقاعد لأنّ حسابها قام فقط على راتبه الأساسي، ولم يشمل تعديل سعر الصرف.
- (ii) شمول تعديل سعر الصرف في راتبه الأساسي لشهري نوفمبر 2007، وديسمبر 2007.

(iii) تعديل سعر الصرف جزء من الراتب الشهري وليس علاوة، وأنّ قانون عمل الموظفين المحليين 109.2 ينص على أنّ تعويضات التقاعد تُحسب وفقاً إلى راتب آخر شهر.

13. يطلب المدعي من المحكمة أن تأمر المدعى عليه أن يشمل في حساب تعويضات التقاعد الخاصة به معدل تعديل سعر الصرف في راتب آخر شهر، وهذا سيؤدي إلى زيادة تعويضات التقاعد المستحقة له بمقدار 6,086.644 دينار أردني (تقريباً 8,694.00 دولاراً أميركياً حسب سعر الصرف اليوم).

14. لغايات التوضيح، تلاحظ المحكمة أنّ المدعي عندما يشير إلى "تعديل سعر الصرف"، أو معدل تعديل سعر الصرف"، فإنه يشير إلى تسوية سعر الصرف المذكورة في المذكرة التوضيحية رقم 109، و116.

حجج المدعى عليه

15. الحجة الأساسية للمدعى عليه هي عدم تقديم قرار قابل للطعن، ويلتمس من المحكمة رفض الدعوى على أساس عدم المقبولية.

الاعتبارات

المسألة الرئيسية

هل القرار الإداري الذي اتخذه المدعى عليه قابل للطعن؟

16. المسألة الوحيدة في هذه القضية هي إمكانية الطعن في حساب المدعى عليه لتعويضات التقاعد الخاصة بالمدعي، أو عدم إمكانية ذلك.

17. لتوضيح المسألة للمدعي، ستشير المحكمة إلى العديد من أنظمة عمل الموظفين المحليين، وقوانين عملهم، لإعطائه نبذة عامة.

18. إن نظام عمل الموظفين المحليين السابق رقم 11.1 (أ)، الذي كان سارياً في زمن القرار المطعون فيه، ينص على ما يلي:

(أ) سيقوم المفوض العام بتشكيل مجلس طعون مشترك بمشاركة الموظفين لإسداء النصح إليه في حالة طعن موظف في قرار إداري يرى فيه عدم مراعاة لبود تعيينه، بما في ذلك جميع الأنظمة والقوانين، أو في حالة الطعن في إجراء تأديبي.

19. ينص نظام عمل الموظفين المحليين رقم 3.1 على ما يلي:

ستكون رواتب الموظفين كما يحددها المفوض العام في قوانين عمل الموظفين.

20. ينص قانون عمل الموظفين المحليين رقم 103.1، الخاص بسلم الرواتب، على ما يلي:

إن الرواتب التي تُدفع للموظفين حسب درجاتهم، ومؤهلاتهم، ومراكز عملهم هي تلك المبينة في الملحق 1 لهذه القوانين:

* * *

الملحق 1-د: سلم رواتب الضفة الغربية

21. ينص قانون عمل الموظفين المحليين رقم 109.2، الخاص بالتقاعد بسبب العمر، على ما يلي:

7. لأغراض هذه المادة، يعني الراتب السنوي النهائي الراتب الشهري كما هو مُعرّف في قانون العمل 112.3 (د) المدفوع في تاريخ التقاعد مضروباً في 12.

22. يعرف قانون عمل الموظفين المحليين 112.3 الراتب الأساسي على أنه "الراتب الأساسي التعاقدية الصافي والزيادات فقط".

23. تلتفت المحكمة عناية المدعي إلى أنّ راتبه وتعويضات التقاعد المستحقة له - وراتب وتعويضات تقاعد أي موظف آخر - محكومة بأنظمة العمل، وقوانين العمل، وهي جزء من بنود تعيينه.

24. علاوة على ذلك، ترى المحكمة أنّ تعويضات التقاعد الخاصة بالمدعي حُسبت على نحو صحيح بموجب أنظمة وقوانين عمل الموظفين السارية. ولحساب تعويضات التقاعد بموجب قانون عمل الموظفين المحليين رقم 109.2، يعرف قانون عمل الموظفين المحليين رقم 112.3 (د) المذكور أعلاه الراتب الأساسي على أنه "الراتب الأساسي التعاقدية الصافي والزيادات فقط". [الطباعة بالخط العريض أضافتها المحكمة]. ووفقاً إلى قانون عمل الموظفين المحليين رقم 103.1، الملحق 1 (د)، كان المرتب الأساسي للمدعي في الدرجة 10، الخطوة 24، هو 836.50 دينار أردني، وبموجب التعديل الخاص بشهر فبراير 2008، الذي بيّنته المذكرة التوضيحية رقم 116، تم تعديل راتبه ليصبح 862.00 ديناراً أردنياً، وهو الأساس الذي حُسبت وفقه تعويضات تقاعد المدعي.

25. يسعى المدعي خطأً إلى إدخال تسوية سعر الصرف في حساب تعويضات التقاعد، وعليه أن يتذكر أنّ المذكرة التوضيحية رقم 109 أرسدت تسوية سعر الصرف على أنّها تعديل مؤقت

للعلمة يختلف عن تعديل الراتب الأساسي، وقد نفذتها الوكالة للتعويض عن انخفاض قيمة الدينار الأردني مقارنة بالشيكل الإسرائيلي الجديد، وحصرت تطبيقه صراحة على "الرواتب" المعروفة على أنها "صافي الأجر المقبوض"، كما استنتجت منه صراحة "صندوق الادخار والمنافع الأخرى".

26. علاوة على ذلك، إنّ الآلية المقترحة للتعامل مع تقلب العملة، المؤرخة 17 ديسمبر والمتفق عليها بين الإدارة واتحاد الموظفين المحليين في المكتب الإقليمي للوكالة في الضفة الغربية والوكالة، تنص بوضوح على أنّ التعديل هو "تعديل مؤقت للعملة" يُطبق عندما نقل قيمة الدينار الأردني عن 6.01 شيكل إسرائيلي جديد، وسوف "يظهر في قسيمة الراتب على هيئة مُدخل متميز (منفصل عن 'الراتب الأساسي')، ويُشار إليه تحت عنوان 'تعديل العملة'".

27. لقد تسلّم المدعي على نحو صحيح المنفعة الناتجة عن تسوية سعر الصرف فيما يخص راتبه في نوفمبر وديسمبر 2007، وقد أجري التعديل الوحيد على راتبه الأساسي بموجب المذكرة التوضيحية رقم 116، التي تم وفقاً إليها تعديل راتبه الأساسي عن شهر فبراير 2008 (وهو الأساس الذي حُسبت عليه تعويضات تقاعد المدعي) ليرتفع من 836.50 دينار أردني إلى 862.00 ديناراً أردنياً.

28. يجب أن يتذكر المدعي أنّ تسوية سعر الصرف ليست جزءاً من راتبه الأساسي، ولذلك لا تدخل في حساب تعويضات التقاعد، وأنّ هذه التعويضات حُسبت وفقاً إلى الأنظمة والقوانين السارية على عمل الموظفين. وعلى المدعي أن يتذكر أنّ قيامه بطلب تعويض لا تنص عليه أنظمة عمل الموظفين وقوانين عملهم، ثم الشكوى من رفض طلبه، فإنّه لا يخلق بذلك قراراً إدارياً قابلاً للطعن.

29. تقضي المحكمة بأنّ تحديد الراتب الأساسي من أجل حساب تعويضات تقاعد موظف لا يشكل قراراً إدارياً لغاية تطبيق نظام عمل الموظفين المحليين 11.1، وبذلك لا يقع ضمن نظام ولاية المحكمة لأنه ليس "قراراً إدارياً يُزعم أنّه لا يراعي بنود تعيينه".

30. بناءً على ذلك، فإنّ القرار الإداري المعترض عليه غير قابل للطعن.

اجتماع استعراض الحالة

31. بتاريخ 15 سبتمبر 2011، عقدت المحكمة اجتماع استعراض الحالة، وكان الهدف منه تحديداً أن تسأل الطرفين إن كانت لديهما أية أدلة جديدة ذات صلة لرفعها في هذه القضية.

32. لم يقدم المدعي أي دليل جديد له صلة بالقضية، وكرر كلامه أنّ انخفاض قيمة الدينار الأردني أمام الشيكل الإسرائيلي الجديد أضعف القوة الشرائية للموظفين، وأشار - على نحو مبهم - إلى اتفاق بين اتحاد الموظفين المحليين والوكالة لم يقدم الحماية إلى الموظفين من انخفاض قيمة العملة، وتفهم المحكمة أنّ هذا الاتفاق هو الآلية المشار إليها آنفاً المؤرخة 17 ديسمبر، وقد وضعتها اللجنة الفنية المعنية بالعملة بعنوان "الآلية المقترحة للتعامل مع تقلب العملة"، وذكر المدعي أيضاً كتاباً من المكتب الإقليمي هو PE/C208, 313 المؤرخ 19 يناير 1990 [منقول] يطلب فيه من الدائرة المالية دفع تسوية سعر الصرف، وأضاف المدعي قائلاً إنّه تجب حماية الموظفين من أي تخفيض للرواتب عند تقاعدهم.

33. نذكر المدعي أنّ تسوية سعر الصرف آلية مؤقتة يُقصد منها الحد من تأثير سعر الصرف بين الدينار الأردني والشيكل الإسرائيلي الجديد، وهي مختلفة عن الراتب، وقد يخلط الموظفون بينهما لأنهم يتسلمونهما في عملية دفع واحدة، لكن، يكفي أن ينظر المدعي إلى قسيمة الراتب، وقد قُدمت ضمن الأدلة، ليرى أنّ الراتب، ومبلغ تسوية سعر الصرف، يختلفان عن بعضهما بعضاً. أمّا بالنسبة إلى قول المدعي بوجود حماية الموظفين عند التقاعد من انخفاض الراتب، فإنّ المحكمة لا ترى أنّ هذا يشكل أساساً لرفع دعوى، ونذكر المدعي أنّه ليس من ولاية المحكمة سنّ قوانين جديدة، وبذلك ليست هي المنتدى الملائم لمناصرة الإصلاح التنظيمي.

34. أمّا الكتاب الذي أشار إليه المدعي، أي الكتاب رقم 313، PE/C208 المرسل من المكتب الإقليمي المؤرخ 19 يناير 1990، فلم يظهره المدعي، ولم تمنح الفرصة للمحكمة لفحصه، وإن كان هذا الكتاب يعود فعلاً في تاريخه إلى عام 1990، فهو سابق لإدخال تسوية سعر الصرف بواقع 17 عاماً، وهو بذلك عديم الصلة بالقضية في حاصل الأمر.

الخلاصة

35. نظراً إلى المذكور أعلاه، تقضي المحكمة بعدم مقبولية الدعوى لأنّ المدعى عليه لم يتخذ قراراً إدارياً اجتهادياً بحيث يكون عرضة للطعن.

36. الدعوى مرفوضة.

(وَقَّعَ)

القاضية بانه برازي

بتاريخ 1 نوفمبر 2011

أُدخِلَ في السجل بتاريخ 1 نوفمبر 2011

(وَقَّعَ)

لوري مكناب، رئيسة قلم المحكمة، عمان.