



محكمة الأونروا للمنازعات

Case No.: DT/HQ(G)/2007/04  
Judgment No.: UNRWA DT/2011/001  
Date: 25 July 2011  
Original: English

أمام: حضرة القاضية : باتة برازي  
قلم المحكمة : عمان  
رئيسة قلم المحكمة : لوري مكناب

دارتيل

ضد

المفوض العام  
لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة  
وتشغيل لاجئي فلسطين

حكم

محامي المدعي:

المدعي يمثل نفسه

محامي المدعى عليه:

و. توماس ماركوشيفسكي

## مقدمة

1. هذه دعوى رفعها روبن دارتيل ("المدعي") ضد قرار اتخذته وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل لاجئي فلسطين في الشرق الأدنى، التي تعرف أيضاً باسم الأونروا ("المدعى عليه")، وهو القرار القاضي بعدم دفع زيادات مُعجّلة على راتبه بعدما نجح في امتحان الكفاءة اللغوية الذي تعقدته الأمم المتحدة.

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 الدوليين 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 15 مارس 2004، وظقت الأونروا المدعي بصفة موظف دولي، وعمل بوظيفة موظف فني مبتدئ (المشاريع) حتى انتهاء خدمته من الوكالة بتاريخ 20 يناير 2007.

5. بموجب كتاب مؤرخ 30 نوفمبر 2006، لفت رئيس اتحاد الموظفين الدوليين عناية مديرة الشؤون الإدارية والموارد البشرية إلى وجود اختلافات بين أنظمة عمل الموظفين الدوليين وقوانين عملهم في الأونروا من جهة، وبين نظيراتها المتبعة في المنظمات الأخرى في النظام الموحد في الأمم المتحدة من جهة أخرى، وهذا الفرق يتمثل في أنّ الأونروا لا توفر أي حافز، والمقصود بالحافز زيادة سنوية، للموظفين الذين ينجحون في امتحان الكفاءة اللغوية الذي تعقده الأمم المتحدة.

6. بموجب رسالة إلكترونية مؤرخة 11 ديسمبر 2006، طلب المدعي من رئيس قسم شؤون الموظفين الدوليين تصنيفه في مستوى آخر (أعلى بخطوة، ليكون في الخطوة IV في درجة P-2)، واستند في طلبه هذا إلى أنه اجتاز امتحان الكفاءة اللغوية في اللغتين الفرنسية والإنجليزية في يناير 2005.

7. بموجب رسالة إلكترونية مؤرخة 7 يناير 2007، ذكر رئيس قسم شؤون الموظفين الدوليين للمدعي أشياء من بينها أنه لا يمكن قبول طلبه لأنّ الحافز الذي يُمنح للموظف عند تعلم لغة غير متوفر لموظفي الأونروا الذين يقعون ضمن فئته (فئة الموظفين الفنيين الدوليين).

8. بموجب كتاب مؤرخ 8 يناير 2007، طلب المدعي من المدعى عليه إجراء مراجعة إدارية لقرار رئيس قسم شؤون الموظفين الدوليين، الذي رفض بمقتضاه طلبه لزيادات مُعجّلة على راتبه، واستند المدعي في طلبه إلى نجاحه في امتحان الكفاءة اللغوية الذي تعقده الأمم المتحدة في اللغتين الفرنسية والإنجليزية.

9. في 20 يناير 2007، أنهيت خدمات المدعي في الوكالة بموجب النقل بين الوكالات إلى المكتب الإقليمي لمنظمة الصحة العالمية في أوروبا في كوبنهاجن في الدنمرك.

## حجج المدعي

10. يطعن المدعي في القرار الإداري الذي منع دفع زيادات مُعجَّلة على راتبه، ويحتج بأنها زيادات تُدفع للموظفين الدوليين الفنيين الذين يجتازون الامتحان الذي تعقده الأمم المتحدة في اللغتين الفرنسية والإنجليزية. ويقدم المدعي حجة أخرى مفادها أن القرار الإداري اتخذ مع أن:

- (i) اتحاد الموظفين الدوليين طلب من مديرة الشؤون الإدارية والموارد البشرية الالتزام بالمبادئ التوجيهية للجنة الخدمة المدنية الدولية فيما يخص الاستحقاقات.
- (ii) الأونروا شجعت موظفيها الدوليين على اجتياز امتحان الكفاءة اللغوية، وذلك من خلال نشرها مرتين في السنة للمبادئ التوجيهية للأمانة العامة للأمم المتحدة حول الكفاءة اللغوية.
- (iii) الأونروا خصصت برنامج علاوات خاص باللغات لموظفي الخدمة العامة، وذلك في خطوة لاتباع المبادئ التوجيهية التي وضعتها لجنة الخدمة المدنية الدولية لموظفي الخدمة العامة في منظومة الأمم المتحدة.

11. يقدم المدعي أيضاً حجة أخرى، وهي أن الأونروا لم تبلغه قط قبل أخذ امتحان الكفاءة اللغوية أنها لن تتبع المبادئ التوجيهية للجنة الخدمة المدنية الدولية، ويقول أيضاً إنه "عوقب" لعمله في الأونروا لأنه "خسر" خطوة بسبب "عدم التزام" الأونروا بهذه المبادئ التوجيهية. ويطلب المدعي من الأونروا إعادة النظر في قرارها وإبلاغ اتحاد الموظفين الدوليين بالنتيجة "لأنها ستُرسى سابقة فيما يخص التزامات الأونروا".

## حجج المدعى عليه

12. يطلب المدعى عليه من المحكمة رفض الدعوى على أساس عدم المقبولية، وحجته الأساسية في ذلك أنّ الأونروا لم تتخذ قراراً قابلاً للطعن لتراجع المحكمة، أي أنه لا يوجد قرار إداري اجتهادي يزعم المدعى أنه لم يلتزم ببند تعيينه، كما لا يوجد إجراء تأديبي.

## الاعتبارات

### المسألة الرئيسية

13. القضية الرئيسية التي سببت فيها المحكمة هي حال القرار المطعون فيه، فهل هو قرار إداري قابل للطعن أم لا؟

14. بالنسبة إلى تعريف القرار الإداري، تسترشد المحكمة بالتعريف الوارد في الحكم رقم 1157 في قضية *Andronov (2004)*، وهو حكم أصدرته المحكمة السابقة، وهي المحكمة الإدارية للأمم المتحدة، وكررته محكمة الأمم المتحدة للاستئناف في حكمها *Tabari No. 2010-UNAT-035*:

*إنّ القرارات الإدارية، بناء على ذلك، تتسم بأنّ متخذها هو الإدارة، وبأنها أحادية الجانب، وذات انطباق فردي، وتحمل عواقب قانونية مباشرة.*

15. في هذه القضية، تقضي المحكمة بأنّ قرار المدعى عليه القاضي بعدم منح المدعي زيادات مُعجّلة على راتبه، وكذلك بعدم إعادة تصنيفه إلى الدرجة P-2، الخطوة IV، بعدما طلب ذلك بعد اجتياز امتحان الكفاءة اللغوية الذي تعفده الأمم المتحدة في اللغتين الفرنسية

والإنجليزية، ليس قراراً إدارياً ضمن معنى نظام عمل الموظفين الدوليين السابق 11.1 الذي كان سارياً خلال الوقت المتعلق بجوهر القضية وينص على ما يلي:

تُشكل المفوض العام جهازاً إدارياً بمشاركة الموظفين لإعلامها في حال رفع أحد الموظفين طعناً في قرار إداري، أو إجراء تأديبي، يرى أنه لم يلتزم ببند تعيينه، بما فيه ذلك جميع أنظمة العمل وقوانينه ذات الصلة.

16. تشير الأدلة الواردة في الملف إلى أن حافز اللغة غير موجود لموظفي الأونروا ضمن فئة الخدمة الفنية، وعليه، لم يكن للقرار المطعون فيه أي تأثير في بنود تعيين المدعي، ولا في أنظمة عمل الموظفين وقوانين عمل الموظفين الصابطة لتعيينه. وعلاوة على ذلك، لم يحدد المدعي حالة تبين عدم الالتزام ببند تعيينه أو انتهاكها. والحكم الذي أصدرته المحكمة السابقة، وهي المحكمة الإدارية للأمم المتحدة، رقم 1145 في قضية (2004) *Tabari* يبين ما يلي:

ليتمتع مجلس الطعون المشترك، أو المحكمة، بالولاية في أية إجراءات تعرض أمامه، يجب أن يسعى المدعي، أو الموظف، إلى إثبات وجود انتهاك لبند تعيينه، أو حرمان من حق يمنحه إياه ذلك التعيين، أو انتهاك لنظام عمل أو قانون عمل بحيث أضر ذلك به بصفته موظفاً، أو انتهاك لحق ما بسبب اتخاذ إجراء تأديبي في حقه.

17. تود المحكمة الاستشهاد باجتهاد قضائي صدر مؤخراً من محكمة الأمم المتحدة للاستئناف في حكمها رقم *Andati-Amwayi 2010-UNAT-058*، في الفقرة 18 بشأن القرارات الإدارية التي لا يمكن أن تكون موضوع دعوى أو طعن، وذلك لأنها لا تؤثر في بنود تعيين الموظف:

في حالات أخرى، قد تكون القرارات الإدارية ذات انطباق عام، وتسعى إلى تشجيع التنفيذ الفعال للأهداف والسياسات والمقاصد الإدارية. ومع أن تنفيذ القرار قد يفرض بعض الشروط ليتمكن الموظف من ممارسة حقوقه، إلا أن القرار لا يؤثر بالضرورة في بنود تعيينه، أو عقد توظيفه.

18. لم يستطع المدعي، كما ترى المحكمة، أن يثبت وقوع أي انتهاك لبنود توظيفه، بل إن المدعي يعترف بغياب قانون أو نظام يحكم الحافز الممنوح لتعلم لغة، ويطلب تعديلاً للقوانين فيما يخص الحافز لضمان التزام الأونروا بالمبادئ التوجيهية للجنة الخدمة المدنية الدولية، بيد أنه من الجدير تذكير المدعي بأن لجنة الخدمة المدنية الدولية أوصت بأن يُترك إدخال برنامج اللغات إلى احتياجات كل منظمة بعينها، وهذا مقترح أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرارها 224/48 في الفقرة 25. وكما أشارت المحكمة الإدارية للأمم المتحدة في حكمها رقم 689، في قضية *Metcalfe (1995)*:

"إن القانون الداخلي لمنظمة ما، لا يسري بالضرورة على المنظمات الأخرى".

19. تود المحكمة التذكير بأن المرء إن طلب منفعة لا تنص عليها أنظمة عمل الموظفين وقوانين عملهم، ومن ثم الشكوى من رفض طلبه، فإنه لا "يخلق" بذلك قراراً إدارياً قابلاً للطعن، بل إن القرار الإداري الذي يستدعي المقاضاة، ينشأ عن تطبيق فعلي لنظام أو قانون معين من أنظمة عمل الموظفين وقوانين عملهم. وفي هذه القضية، فإن أنظمة عمل الموظفين الدوليين وقوانين عملهم، وهي التي تسري على المدعي، لا تنص على دفع زيادات مُعجّلة على الراتب لقاء الكفاءة اللغوية، وحتى لو عُدلت الأنظمة والقوانين المذكورة في المستقبل فيما يتعلق بالعلوات والحوافز المتعلقة بالكفاءة اللغوية، فإن هذه التعديلات لن تسري بأثر رجعي.

مسائل أخرى

20. بالنسبة إلى العنصر أ) من حجج المدعي، ويطلب فيه التزام الأونروا بالتوصيات الخاصة بالكفاءة اللغوية، فإن المحكمة ليست المنتدى الملائم للضغط لتحقيق ذلك، وتستشهد المحكمة بحكم المحكمة الإدارية للأمم المتحدة في قضية *Tabari* المذكورة أعلاه، وجاء فيه:

... ليس مجلس الطعون المشترك، ولا المحكمة، وسيلة متاحة للموظف ليستخدمها للضغط على الإدارة لتحقيق ما يظنه الموظف تحسينات في ظروف عمله أو بنود توظيفه، إلا إذا كان الموظف يسعى إلى إثبات أن المسألة التي يتظلم منها نجمت عن انتهاك لحق من حقوق التوظيف، أو عن إنكار لذلك الحق، فمجلس الطعون المشترك والمحكمة جزءان من النظام القضائي الذي يتمثل هدفه الرئيسي في إعادة الحق إلى نصابه، وإنصاف الموظفين الذين يثبتون أنهم تعرضوا للظلم فيما يخص شروط التوظيف، أو أنهم حُرموا من حق من حقوق التوظيف.

21. أما العنصر ب) من حجج المدعي، وهو أن الأونروا شجعت موظفيها الدوليين على اجتياز امتحان الكفاءة اللغوية الذي تعقده الأمم المتحدة، وذلك بنشر الأونروا للمبادئ التوجيهية للأمانة العامة للأمم المتحدة حول الكفاءة اللغوية، فلم يقدم المدعي أي دليل يثبت أن الأونروا نشرت هذه المبادئ التوجيهية، وعلى فرض أنها نشرتها لأغراض إعلامية، لم يقدم المدعي دليلاً على ظهور توقع معقول بين الموظفين الدوليين أنهم سيستلمون زيادات مُعجّلة على رواتبهم نتيجة اجتياز امتحان الكفاءة اللغوية الذي تعقده الأمم المتحدة لأن أنظمة عمل الموظفين الدوليين وقوانين عملهم لم تنص على دفع هذه الزيادات.

22. أما العنصر ت) من حجج المدعي، وهو أن الأونروا خصصت برنامج علاوات خاص باللغات لموظفي الخدمة العامة الدوليين، وذلك في خطوة لاتباع المبادئ التوجيهية التي وضعتها



لجنة الخدمة المدنية الدولية، فإنّ هذه الخطة لا تنطبق على المدعي لأنه وُظّف بموجب شروط  
توظيف الموظفين الفنيين الدوليين.

23. تقضي المحكمة بأنّ المدعي لم يستطع إثبات وجود قرار إداري اجتهادي أدى إلى عدم  
الالتزام ببند تعيينه.

#### الخلاصة

24. تقضي المحكمة بعدم مقبولية الدعوى، وعليه، الدعوى مرفوضة.

(وَقَّعَ)  
القاضية بانه برازي

بتاريخ 25 يوليو 2011

أدخل في السجل بتاريخ 25 يوليو 2011

(وَقَّعَ)  
لوري مكناب، رئيسة قلم المحكمة، عمان.