



محكمة الأونروا للمنازعات

Case No.: DT/HQ(G)/2008/10
Judgment No.: UNRWA DT/2011/005
Date: 03 August 2011
Original: English

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

أيسو عوض

ضد

المفوض العام
لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة
وتشغيل اللاجئين فلسطين

حكم

محامي المدعي:
الدكتور عمر فهمي شاهين

محامي المدعى عليه:
و. توماس ماركو شيفسكي

مقدمة

1. هذه دعوى رفعها كمال أبو عوض ("المدعى") ضد قرار اتخذته وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل لاجئي فلسطين في الشرق الأدنى، التي تعرف أيضاً باسم الأونروا ("المدعى عليه")، وهو القرار القاضي بعدم حساب خدمته السابقة جزءاً من السنوات الخدمة العشر المطلوبة للأهلية لاستحقاقات التقاعد.

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 21 مايو 1991، تم توظيف المدعى لدى الأونروا بوظيفة طبيب.

5. بموجب كتاب مؤرخ 24 نوفمبر 1998، قدم استقالته وبدأ سريانها بتاريخ 26 ديسمبر 1998، وبناء على ذلك، دفعت له الوكالة جميع استحقاقاته الواجبة، بما فيها مبالغ نهاية الخدمة، وكان المبلغ 56,352.03 بالدولار الأمريكي، كما أعطيت إليه شهادة خدمة بناءً على طلبه.

6. بدءاً من 29 يوليو 2001، أعيد توظيف المدعي بنظام إعادة التعيين مع الوكالة بوظيفة طبيب بعقد محدد الأجل (أي، الفئة "Z").

7. بموجب كتاب مؤرخ 1 أغسطس 2004، حُوّل المدعي من الفئة "Z" إلى الفئة "X".

8. بموجب كتاب مؤرخ 31 أكتوبر 2007، أعلم مسؤول شؤون الموظفين في الإقليم في الأردن المدعي أنه سيبلغ سن الـ60 بتاريخ 10 ديسمبر 2008، وعليه، سينتهي تعيينه محدد الأجل بتاريخ 31 ديسمبر 2008.

9. بموجب كتاب مؤرخ 18 أغسطس 2008، طلب المدعي أن تحسب سنوات خدمته السابقة في الوكالة، التي امتدت من عام 1991 إلى عام 1998، لتكون جزءاً من سنوات الخدمة العشر المطلوبة ليستحق تعويضات نهاية الخدمة.

10. بموجب كتاب مؤرخ 16 سبتمبر 2008، أبلغ نائب مدير عمليات الوكالة في الأردن المدعي أن طلبه غير مقبول لأن سنوات الخدمة المؤهلة لديه أقل من عشر سنوات، وذكر على وجه الخصوص أن إعادة توظيفه التي تمت بتاريخ 21 يوليو 2001 كانت على أساس إعادة التعيين.

11. بموجب كتاب يحمل تاريخ 12 أكتوبر 2008، رفع المدعي طعناً إلى مجلس الطعون المشترك.

12. بتاريخ 31 ديسمبر 2008، تقاعد المدعي من الوكالة التي دفعت إليه جميع استحقاقاته الواجبة، بما فيها تعويضات نهاية الخدمة، بمبلغ 22,956.33 بالدولار الأمريكي.

حجج المدعي

13. يقدم المدعي الحجج الآتية:

- (i) إن تطبيق أنظمة عمل الموظفين وقوانين عملهم في الأونروا الذي حدد استحقاقاته عندما أنهت خدماته بتاريخ 31 ديسمبر 2008، هو تطبيق غير عادل له، كما أن التفريق بين التعيينات المؤقتة غير محدودة الأجل، والتعيينات بالعقود محددة الأجل إنما هو تمييز.
- (ii) التعديلات التي أجريت على أنظمة عمل الموظفين وقوانين عملهم في الأونروا تنتهك بنود عقده الذي وقّعه في عام 2001 عندما أعيد تعيينه.

14. يلتزم المدعي من المحكمة أن تأمر المدعي عليه بأن يدفع إليه "استحقاق تقاعد قياسي"، وهو الذي كان يُدفع إلى الموظفين المحليين قبل سريان تعميم الموظفين المحليين رقم A/03/2008 بتاريخ 21 يناير 2008.

حجج المدعى عليه

15. يقدم المدعى عليه حجة مفادها عدم وجود قرار قابل للطعن اتخذته الوكالة لكي تراجع المحكمة، أي أنه لا يوجد قرار إداري اجتهادي يزعم المدعي أنه لم يلتزم ببنود تعيينه.

16. يلتزم المدعى عليه من المحكمة رفض الدعوى على أساس عدم المقبولية.

الاعتبارات

17. من الأهمية بمكان أن نبدأ بتدبر المبادئ القانونية في هذه المسألة، حيث ينص توجيه شؤون الموظفين A/4 Rev.5 ("PD A4") فيما يتعلق بإعادة توظيف الموظفين المحليين على ما يلي:

1.1 إعادة التوظيف تعني أن يعود الشخص موظفاً في الوكالة، بعدما كان موظفاً في الوكالة ضمن الفئات الواردة في جدول الملاك الوظيفي المعتمد (A، أو X، أو P) أو ما يعادلها من الفئات القديمة. ... وقد تتخذ إعادة التوظيف شكلين هما: إعادة التوظيف بالوضع السابق، وإعادة التوظيف بموجب إعادة التعيين.

1.4 إعادة التعيين تعني إعادة توظيف موظف سابق بدون استرداد الخدمة المؤهلة السابقة له (الطباعة بالخط العريض من المحكمة)، ولا يُطلب من الموظف أن يعيد إلى الوكالة مبالغ تعويضات نهاية الخدمة التي تلقاها عند انتهاء خدمته السابقة، وعليه، فإن تاريخ دخوله الخدمة، وتاريخ حساب الخدمة، هما تاريخ إعادة تعيينه.

18. أما بالنسبة إلى الفرق بين إعادة التوظيف بالوضع السابق، وإعادة التوظيف بنظام إعادة التعيين، فإن توجيه شؤون الموظفين PD/A4 يقدم التعريفين الآتيين:

2.1 إعادة التوظيف بالوضع السابق: عندما ينقطع موظف سابق عن العمل في الوكالة فترة تبلغ 12 شهراً أو أقل، يجب أن تتم إعادة توظيفه بإعادته إلى وضعه السابق.

2.2 إعادة التعيين: عندما ينقطع موظف سابق عن العمل في الوكالة فترة تزيد على 12 شهراً، يحق له حسب اختياره أن تكون إعادة توظيفه إما بإعادته إلى وضعه السابق أو بنظام إعادة التعيين.

19. رُفعت إلى عناية المحكمة مسألة تشغل بال المدعى عليه، ألا وهي:

3.2 إعادة التوظيف بعد الاستقالة: من الواجب على الوكالة أن تكافح إساءة استخدام الاستقالة، فقد تكون وسيلة للوصول السابق لأوانه إلى مبالغ صندوق التوفير، أو غيرها من المبالغ المستحقة عند انتهاء الخدمة. صحيح أن هذه المبالغ واجبة الدفع عادة عند انتهاء خدمة الموظف في أية مرحلة من مراحل عمله، لكن الأصل في هذه المبالغ أن تكون مكافآت تدفع في نهاية المسيرة المهنية للموظف، وتضطلع الوكالة بمسؤولية أخلاقية للحفاظ على صفتها هذه.

20. تشير المحكمة إلى أن كتاب تعيين المدعي المؤرخ 29 يوليو 2001، أشار إلى ما يلي بالنسبة إلى إعادة توظيفه بنظام إعادة التعيين بعقد محدد الأجل:

يخضع هذا التعيين لأحكام أنظمة عمل الموظفين، وكذلك لأحكام قوانين عمل الموظفين المحليين لعام 1999 السارية على الموظفين المحليين المعيّنين بتاريخ 1 يناير 2000 أو بعده، ويخضع كذلك للتغييرات التي قد تُجرى على أنظمة العمل وقوانين العمل المذكورة من وقت إلى آخر (الطباعة بالخط العريض من المحكمة).

21. إن قوانين عمل الموظفين المحليين لعام 1999، التي كانت تسري على الفئة "Z" للعقود محددة الأجل، لم تشمل حكماً ينص على نفع تعويض الصرف من الخدمة عند التقاعد أو استحقاقات تقاعد، بل إن قانون عمل الموظفين المحليين رقم 30.8 منع دفع تعويض الصرف من الخدمة إلى الموظفين الذين تنتهي خدماتهم عند انقضاء التاريخ المحدد في كتب تعيينهم أو عند بلوغ كلٍ منهم عيد ميلاده الـ60.

22. أُلغيت قوانين عمل الموظفين المحليين لعام 1999 بتاريخ 1 أغسطس 2004، وحلت محلها قوانين الموظفين الحالية التي تسري على تعيينات الفئة "A" (أي، المؤقت غير محدود الأجل)، و عقود الفئة "X" (محددة الأجل)، وبناءً على ذلك، تم تحويل عقد المدعي من الفئة "Z" إلى الفئة "X"، لكن، كما هو الحال مع قوانين عمل الموظفين المحليين لعام 1999، فإنّ قوانين عمل الموظفين المحليين السارية على العقود محددة الأجل من الفئة "X" التي كانت سارية في الوقت الذي تقاعد فيه المدعي، لم تشمل أي حكم ينص على دفع تعويض الصرف من الخدمة عند التقاعد، كما لم تنص على دفع استحقاقات تقاعد.

23. بناءً على ذلك، وعند النظر في القوانين التي كانت سارية في الوقت الذي تقاعد فيه المدعي، أو عند النظر في قوانين عمل الموظفين المحليين لعام 1999، تقضي المحكمة بأنّ المدعي استلم ما يستحقه بموجب قوانين عمل الموظفين المحليين السارية على تعيينه محدد الأجل ضمن الفئة "X".

24. تقضي المحكمة بأنّ القرار الإداري الذي اتخذته المدعي عليه راعى بنود تعيين المدعي.

25. عندما أعيد تعيين المدعي في عام 2001، كان عقده محدد الأجل (الفئة "X")، ثم تحول كما أشير أعلاه، ثم لم يُمدد عندما انتهى بتاريخ 31 ديسمبر 2008 لأنه بلغ سن التقاعد الإلزامي، وهو 60 سنة، بتاريخ 10 ديسمبر 2008. وعلى وجه الخصوص، بلغت الخدمة المؤهلة التي قدمها المدعي سبع سنوات، وخمسة أشهر، وأحد عشر يوماً، ونظراً إلى أنه لم يقدم الخدمة المؤهلة المطلوبة البالغة عشر سنوات، فهو لم يستوفِ معايير الأهلية لاستلام استحقاقات التقاعد كما هو مبين في التعميم الخاص بالموظفين المحليين رقم A/03/2008، وهو مخطئ في اعتماده على أحكام التعميم الخاص بالموظفين المحليين رقم A/03/2008 الذي قُصد منه المساواة في استحقاقات التقاعد بين موظفي الفئة "A" وبين موظفي الفئة "X" الذين أمضوا فترة طويلة في الخدمة، والسبب أنّ التعميم يضع شرطاً واضحاً كما ورد في نصه: "... شريطة أن

يكونوا قد أمضوا 10 سنوات من الخدمة عند تاريخ التقاعد" (الطباعة بالخط العريض من المحكمة).

26. تقضي المحكمة بأنّ القرار الإداري الذي اتخذهُ المدعى عليه لم ينتهك بنود تعيين المدعي.

27. ثم إنّ المدعي يطلب منحه "استثناءً يمنع تطبيق" أنظمة عمل الموظفين المحليين وقوانين عملهم عليه، ويلتمس أن تؤخذ خدمته السابقة في الحسبان لأجل حساب الخدمة المؤهلة. وفي هذا المقام، من الواجب تذكيره بأنّه عند إعادة تعيينه بعد أكثر من سنتين من استقالته من الأونروا، أشار توجيه شؤون الموظفين PD A/4 بوضوح إلى أنّ "إعادة التعيين تعني إعادة توظيف موظف سابق بدون استرداد الخدمة المؤهلة السابقة له"، علماً أنّ الخدمة المؤهلة معروفة في قانون عمل الموظفين المحليين 109.2 في الفقرة 6 على أنّها "مجموع فترة التوظيف المستمر لدى الوكالة".

28. إنّ قيام المدعي بطلب تعويض لا تنص عليه أنظمة عمل الموظفين المحليين وقوانين عملهم، ومن ثمّ الشكوى من رفض طلبه، فإنّه لا "يخلق" بذلك قراراً إدارياً قابلاً للطعن.

29. إنّ سنوات عمل المدعي مع الأونروا من عام 1991 إلى عام 1998 لا تُعدّ خدمة مؤهلة لتحديد استحقاقات التقاعد بموجب أنظمة عمل الموظفين المحليين، وقوانين عملهم، وتوجيهات شؤون الموظفين، وكذلك التعميم الخاص بالموظفين رقم A/03/2008. وتقضي المحكمة بأنّ عدم دفع استحقاقات التقاعد التي لم تكن واجبة لم يؤثر في بنود تعيين المدعي، وعليه، لم يتخذ المدعى عليه قراراً إدارياً اجتهادياً يضع الأساس لعملية الطعن.

30. أمّا حُجة المدعي بأنّ التفريق بين الموظفين من أصحاب التعيينات المؤقتة غير محدودة الأجل وبين الموظفين أصحاب التعيينات محدودة الأجل يشكل تمييزاً، فإنّ التفريق ليس موضوعاً ملائماً لرفع دعوى لأنه لا يتعلق ببنود تعيين المدعي وشروط تعيينه، كما لا يتعلق بعدم التزام من جانب المدعى عليه بهذه البنود والشروط، وعليه، لن تنظر المحكمة في هذه المسألة.

31. لم يستطع المدعي إثبات وجود قرار إداري أدى إلى عدم الالتزام ببند تعيينه.

اجتماع استعراض الحالة

32. بتاريخ 14 يوليو 2011، عقدت المحكمة اجتماع استعراض الحالة، وقصدت بذلك على وجه الخصوص أن تسأل طرفي القضية إن كانت لديهما أدلة جديدة ذات صلة بريدان رفعها في هذه القضية.

قدم ممثل المدعي الحجج الآتية:

- يحق لأي موظف الحصول على تعويضات نهاية الخدمة بعد إتمام ستة أشهر من الخدمة مع الأوروا، وذلك بموجب نظام عمل الموظفين المحليين 9.4.
- يُحدِّث قانون عمل الموظفين المحليين 109.2 تناقضا بين أنظمة عمل الموظفين وقوانين عمل الموظفين.
- إنَّ التعديلات (والمقصود بها التعميم الخاص بالموظفين المحليين A/03/2008) زادت الوضع سوءاً بتطبيق شرط السنوات العشر على الجميع، مما حرم عدداً كبيراً من الموظفين من تعويضات نهاية الخدمة.
- تشكل التعديلات تغييراً من جانب واحد لبند تعيين عدد كبير من الموظفين بدون موافقتهم، وهذا فعل يحظره القانون الدولي الحاكم للعقود.
- تنتهك الأوروا "القسم 23.2 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وكذلك اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 100، ورقم 26، كما أنَّ القوانين الدولية أعلى من قوانين الدولة".
- كان من المحبِّذ إلغاء الفئة "X" وإبقاء الفئة "A".

33. اعترض المدعى عليه على إضافة أي عنصر جديد في هذه المرحلة، واحتج بأنَّ علاقات العمل محكومة حصراً بأنظمة عمل الموظفين، وقوانين عملهم، وأية إصدارات أخرى ذات صلة،

كما قدّم حجة أخرى، إلا وهي أنّ المدعي لم يقدم إلى المحكمة أي دليل يثبت وجود قرار إداري اجتهادي يزعم المدعي أنه لم يلتزم بنود تعيينه.

34. توّد المحكمة أن تذكر المدعي أنّ حقوقه في الحصول على تعويضات نهاية الخدمة محكومة بقانون عمل الموظفين المحليين رقم 109.2، وكذلك بالتعميم الخاص بالموظفين المحليين رقم A/03/2008، كما لم يستطع المدعي تقديم دليل يثبت وجود التناقض الذي يرى أنّ قانون عمل الموظفين المحليين رقم 109.2 يحدّثه بين أنظمة عمل الموظفين، وقوانين عمل الموظفين. ومن الجدير تذكيره بأنّ التعديلات ميزة يتمتع بها الموظف، وهو الأونروا، وبأنّ العقد محدود الأجل الذي وقّعه (بمنظّم إعادة التعيين) في عام 2001، اشترط بوضوح أنه خاضع للتعديلات من وقت إلى آخر، ولا يرد دليل في الملف على أنّ المدعي أجبر على توقيع هذا الكتاب.

35. أخيراً، مع أنّ الطعن الذي قدمه المدعي واستند فيه إلى اتفاقية منظمة العمل الدولية، أو الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، لا يشكل دليلاً جديداً ذا صلة في الملف لأنّ المدعي لم يذكره عندما رفع الدعوى، إلا أنّ المحكمة تود أن تشير، وذلك بهدف التوضيح للمدعي، إلى أنّ بنود تعيينه، وشروط تعيينه، محكومة حصراً وقصراً بأنظمة عمل الموظفين المحليين وقوانين عملهم والإصدارات الأخرى ذات الصلة وفق التعديلات التي تجربها عليها الأونروا، وليس باتفاقية منظمة العمل الدولية أو الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. وعلاوة على ذلك، لم يستطع المدعي أن يبين الطريقة التي تُشكل بها اتفاقية منظمة العمل الدولية، أو الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، دليلاً يثبت أنّ القرار الإداري الذي اتخذته المدعى عليه انتهك بنود تعيينه وشروطه تعيينه.

الخلاصة

36. الدعوى غير مقبولة، وعليه، الدعوى مرفوضة.

(وَقْت)
القاضية بانه بَرّازي

بتاريخ 03 أغسطس 2011

أدخل في السجل بتاريخ 03 أغسطس 2011

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