



محكمة الأوتروا للمنازعات

Case No.: UNRWA/DT/JFO/2009/05

Judgment No.: UNRWA/DT/2011/007

Date: 13 October 2011

Original: English

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

بدوي

ضد

المفوض العام
لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة
وتشغيل اللاجئين فلسطين

حكم

محامي المدعي:

المدعية تمثل نفسها.

محامي المدعى عليه:

و. توماس ماركو شيفسكي

مقدمة

1. هذه دعوى رفعتها روان بدوي ("المدعية") ضد قرار اتخذته وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل لاجئي فلسطين في الشرق الأدنى، التي تعرف أيضاً باسم الأونروا ("المدعى عليه")، وهو القرار القاضي بعدم تمديد التعيين محدود الأجل بين المدعية والوكالة بعد انتهائه، علماً أنه انتهى بتاريخ 30 سبتمبر 2009.

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 27 يوليو 2008، انضمت المدعية إلى الوكالة بوظيفة أخصائية اجتماعية في عمان في الأردن، وذلك بموجب تعيين محدود الأجل ينتهي بتاريخ 31 مارس 2009، ويخضع لفترة تجربة مدتها اثني عشر شهراً، ثم مُدّد تعيين المدعية حتى 30 سبتمبر 2009.

5. يذكر التقرير الدوري للتقويم الخاص بأداء المدعية، وهو التقرير الذي يغطي الفترة التي تبدأ من 27 يوليو 2008، أن أداء المدعية عموماً يتلخص في أنها: "موظفة تتحلى بمستوى جيد من الفعالية"، وعند إتمام الفترة التجريبية، تم تثبيت تعيين المدعية بتاريخ 21 يوليو 2009.

6. في مطلع أغسطس 2009، أُعلِمَت المدعية أن تعيينها محدود الأجل الذي سينتهي بتاريخ 30 سبتمبر 2009 لن يُمدد بعد ذلك التاريخ لأن تمويل مشروع المكتب الإنساني للجماعة الأوروبية الذي كانت تعمل فيه مع أخصائيين اجتماعيين آخرين، سينفذ بالتاريخ المذكور.

7. بتاريخ 30 أغسطس 2009، أرسلت المدعية شكوى إلى مدير عمليات الأونروا في الأردن، وطلبت من الوكالة أن تعيد النظر في قرارها القاضي بعدم تمديد تعيينها محدود الأجل، وبتاريخ 30 سبتمبر 2009، أنهيت خدماتها من الوكالة.

8. بتاريخ 30 سبتمبر 2009، رفعت المدعية طعناً غير مؤرخ إلى مجلس الطعون المشترك، وبتاريخ 25 أكتوبر 2009، طلب الموظف المسؤول في أمانة مجلس الطعون المشترك من المدعية ملء نموذج الطعن ورفع جميع الوثائق المطلوبة المتعلقة بالطعن.

9. بتاريخ 2 نوفمبر 2009، رفعت المدعية دعوى.

حجج المدعية

10. تقدم المدعية الحجج الآتية:

- (i) عدم إعلامها عند توقيع العقد أن تعيينها محدود المدة، أو أنه مرتبط بمشروع معين.
- (ii) خسارتها لفرص عمل عدة نتيجة قبولها تعييناً في الوكالة.

- (iii) إقدامها على التزامات مالية بعدما توقعت استمرارية عملها مع الوكالة، وبدون راتب من الوكالة، فلن تستطيع الوفاء بهذه الالتزامات.
- (iv) تعيين أخصائيين اجتماعيين عدّة بعد تاريخ تعيين المدعية، ولم يتم إنهاء تعييناتهم رغم أنّ المدعية كانت قبلهم في قائمة الانتظار.
- (v) معاناة المدعية آثاراً نفسية سلبية نجمت عن تلقيها كتاب إنهاء الخدمة.

تطلب المدعية من المحكمة أمر المدعى عليه ليعيد توظيفها بوضعها السابق، أو أن يدفع لها تعويضاً يساوي رواتب 24 شهراً بدلاً من ذلك.

حجج المدعى عليه

11. إنّ الحجة الأساسية للمدعى عليه هي أنّ عدم تمديد تعيين المدعية كان قراراً اتُخذ حسب الأصول، وأنّ سبل الانتصاف التي تسعى إليها المدعية تقتصر إلى الأساس القانوني.

جواب المدعية على رد المدعى عليه

12. بتاريخ 14 أغسطس 2011، رفعت المدعية جواباً يتكون من 5 صفحات (بدون طلب إذن) بعد رد المدعى عليه المؤرخ 29 يوليو 2011، وتوخياً للإنصاف وسهولة الفهم، سنتناول المحكمة هذا الجواب مع الإشارة إلى قاعدة عامة، ألا وهي أنّ المحكمة لن تدرس الأجوبة على ردود المدعى عليه إذا لم تقدم شيئاً جديداً إلى القضية المعروضة عليها.

13. بتاريخ 17 أغسطس 2011، أرسلت رئيسة قلم المحكمة نسخة من جواب المدعية إلى المدعى عليه، وأعلنت رئيسة قلم المحكمة المدعى عليه ما يلي: "إذا رأيت حضرة القاضية أنّ هناك حاجة إلى تقديم رد آخر من المدعى عليه، فسوف يتم إعلامكم بذلك". وبعد دراسة جواب

المدعية على رد المدعى عليه، تقضي المحكمة بأن رد المدعى عليه المؤرخ 29 يوليو 2011 يتطرق على نحو وافٍ إلى جميع الادعاءات التي أوردتها المدعية، وعليه، فلا حاجة إلى رفع المزيد من الردود.

الاعتبارات

المسألة الرئيسية

هل كان قرار عدم تمديد تعيين المدعية محدود الأجل قراراً اتخذ حسب الأصول؟

14. عند تدبّر الإطار القانوني والإداري الساري على هذه القضية، تشير المحكمة إلى أن قانون عمل الموظفين المحليين رقم 109.5 ينص على ما يلي:

1. ينتهي التعيين محدود الأجل بدون إشعار مسبق، وذلك عند تاريخ انتهائه المحدد في كتاب التعيين.

15. إنّ التعميم الموجه إلى الموظفين المحليين رقم 95/4، المؤرخ 5 أبريل 1995، بشأن وظائف الموظفين المحليين وتعييناتهم، وهو الذي كان سارياً عندما انضمت المدعية إلى الوكالة، ينص على ما يلي:

6. يعتمد تمديد التعيينات على استمرار حاجة الوكالة إلى الوظيفة، وتوافر التمويل، وأداء الموظف.

16. تحتج الإدارة بالتحديد بكتاب تعيين المدعية، حيث ينص صراحة على ما يلي:

3. التعيين في الوظيفة

هذا التعيين محدود الأجل، ويبدأ بتاريخ 20-7-2008، وينتهي بتاريخ 31-3-2009 [الطباعة بالخط الغامق ترد في الوثيقة الأصلية].

* * *

7. انتهاء الخدمة

يجوز إنهاء هذا التعيين في أي وقت بموجب أنظمة عمل الموظفين المحليين، وقوانين عمل الموظفين المحليين، ونذكر منها على وجه الخصوص:

(أ) إذا أنهت الوكالة تعيينك بعد تثبيته، فسيتم تسليمك إشعاراً خطياً بهذا الإنهاء لا تقل مدته عن 30 يوماً.

17. إن ادعاء المدعية بأنها لم تُبلغ عند توقيع عقدها بأن تعيينها سيكون محدود الأجل ادعاء غير صحيح، فهذه المعلومة ترد في كتاب تعيينها.

18. أما بالنسبة إلى انتهاء عقد المدعية، فإن المدعى عليه يستشهد خطأ بالفقرة 7 من كتاب تعيين المدعية، وهي الفقرة التي تتناول إنهاء التعيين، وبناءً على ذلك، أدت الإشارة إلى "إنهاء" تعيين المدعية محدود الأجل إلى تشويش المسألة في هذه القضية، ولا عجب أن المدعية تعتقد أن تعيينها تم إنهاؤه، فالمدعى عليه أشار مراراً إلى هذا البند، لكن، مهما كانت الإشارة غير دقيقة، فهذا لا يغير الحقيقة التي مفادها أن الوكالة لها الحق في عدم تمديد التعيينات محدودة الأجل إذا لم يتم تحقيق شروط معينة حسب أنظمة العمل في الأوتروا، وقوانين العمل فيها، وكذلك الإصدارات الأخرى ذات الصلة بها.

19. تشير المحكمة إلى الشروط الثلاثة الواردة في التعميم الموجه إلى الموظفين المحليين رقم 95/4 المذكور أعلاه، وتحديدًا الفقرة 6 منه، ففي القضية الماثلة أمام المحكمة، توفّر شرطان من شروط تمديد تعيين المدعية، أولهما أنّ الوكالة احتاجت إلى الوظيفة، وثانيهما أنّ أداء الموظفة كان مُرضياً، بيد أنّ الشرط الثالث لم يستوفَ لأنّ التمويل لم يعد متوفراً وذلك حسب اتفاق بين الأونروا والاتحاد الأوروبي.

20. تشير المدعية في عريضة الدعوى إلى أنّ تثبیت الإتمام الناجح للفترة التجريبية التي أمضتها شكل توقعاً قانونياً لتجديد العقد أو تمديده، بيد أنّ كتاب تعيين المدعية أشار إلى ما يلي:

4. فترة التجربة

ستتبت الوكالة تعيينك خطياً، هذا إذا كان أداؤك في العمل مُرضياً خلال الفترة التجريبية هذه.

* * *

8. شروط خاصة

لا يحمل هذا التعيين توقعاً بتجديد التعيين، أو تحويله إلى أي نوع آخر من أنواع التعيينات ...

21. إنّ تثبیت تعيين المدعية محدود الأجل، وهو اعتراف بأنّها أنهت فترة التجربة على نحو مُرضٍ، لا يخلق أي حق في تمديد التعيين، ويجب ألا يُفسر على أنّه يُوجد توقعاً لتجديده، وهذا ما دأب الفقه القانوني في تأكيده، وتستشهد المحكمة تحديداً بالأحكام التي أصدرتها محكمة الأمم المتحدة للاستئناف في قضية *Koumoin 2011-UNAT-119*، وقضية *Syed 2010-UNAT-061*، وقضية *Beaudry 2010-UNAT-085*، وبالمثل، ينص الفقه القانوني على أنّ الأداء الفعال، أو

المتميز حتى، لا يخلقان توقعاً قانونياً لتجديد العقد، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية للأمم المتحدة في حكمها رقم 1247 (2005)، وجاء فيه:

VII. لكن، من الفقه القانوني الراسخ، أنه حتى عندما لا يكون هناك حق مكتسب في تجديد عقد محدود الأجل، فإن المحكمة تراقب الطريقة التي تمارس فيها الإدارة اجتهادها في عدم تجديد العقد، وتؤكد المحكمة أن هذه المراقبة لا تُعنى بجوهر القرار، فهذا حق للإدارة، لكن المحكمة تضمن مراعاة الأصول القانونية في المعنى الواسع.

22. تقضي المحكمة بأن تثبيت الفترة التجريبية التي خضعت لها المدعية لم يخلق توقعاً قانونياً لتجديد العقد أو لتمديده بعد تاريخ انتهاء تعيينها محدود الأجل، حيث لم تُقدم الوكالة على التزام لتمديد العقد.

23. لم يرد ادعاء في الدعوى الأولية التي رفعتها المدعية بأن قرار المُدعى عليه القاضي بعدم تجديد تعيينها محدود الأجل شابه اعتباط، أو هوى، أو تحامل، أو دافع غير سليم، أو عيب إجرائي، أو خطأ في القانون، بيد أنها أثارت هذه المسألة في جوابها على رد المُدعى عليه، وكتبت فيه ما يلي: "كما أن عدم تجديد العقد تأثر بعوامل خارجية وبنى على الاعتباط خاصة بسبب سوء الإدارة والتخطيط"، وبما أن المُدعى عليه تناول هذه المسألة في رده الذي رفعه قبل أن تثيرها المدعية في جوابها على رده، فلن تُعدها المحكمة مسألة جديدة، وستتطرق إليها الآن.

24. على المدعية تذكر المبدأين الآتيين (1) لا يجوز تقديم ادعاء جديد في جواب المدعية على رد المُدعى عليه (2) إن عبء تقديم الدليل لإثبات الادعاء يقع على المدعية، فعندما تزعم المدعية أن قرار المُدعى عليه شابه اعتباط، أو تحامل، أو عوامل خارجة عن الموضوع، أو عيب إجرائي، أو خطأ في القانون، يجب عليها تقديم أدلة مقنعة تبرهن ادعاءاتها. إن الفقه القانوني المستمد من محكمة الأمم المتحدة للاستئناف جلي في منح الوكالة سلطة اجتهادية واسعة في تطبيق أنظمة العمل، وقوانين العمل، والإصدارات الأخرى ذات الصلة في الوكالة، وينص هذا الفقه القانوني على أن السلطة الاجتهادية التي يتمتع بها المُدعى عليه 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، وهذا ما أكدته محكمة الأمم المتحدة للاستئناف في الفقرة 11 من حكمها في قضية *Assad 2010-UNAT-021*.

25. يبيّن السجل في ملف القضية أنّ تعيين المدعية كان محدود الأجل، وأنّ عدم تمديده راعى أنظمة العمل، وقوانين العمل، والإصدارات الأخرى السارية في الوكالة، كما يبين أنّ المدعية أعلمت بذلك، وأنّ قرار المدعى عليه استند حسب الأصول إلى التعميم الموجه إلى الموظفين المحليين رقم 95/4.

26. لم تقدم المدعية دليلاً - سواء كان دليلاً مقنعاً أم لا - على أنّ القرار الإداري الاجتهادي الذي تطعن فيه شابه اعتباط، أو تحامل، أو عوامل خارجة عن الموضوع، أو يعتريه عيب إجرائي، أو خطأ في القانون، وبناءً على ذلك، تقضي المحكمة بأنّ قرار المدعى عليه القاضي بعدم تجديد تعيين المدعية كان ممارسة صحيحة لسلطته الاجتهادية.

27. أمّا ادعاء المدعية بأنها خسرت فرص عمل عدة نتيجة لقبول التعيين مع الوكالة، وبأنها أقدمت على التزامات مالية لم تعد قادرة على الوفاء بها، فهذا لا يشكل أساساً لرفع دعوى، ناهيك عن عدم وجود دليل في الملف يثبت أنّ المدعية أجبرت على قبول التعيين، ونذكر المدعين بأنّ العقود بين الوكالة والأفراد اتفاقات طوعية، ويدخلها المعنيون بحرية.

28. أمّا ادعاؤها بوجود أخصائين اجتماعيين آخرين "عُتِنوا بتواريخ لاحقة لتاريخ تعيينها، وبأنه لم يتم إنهاء توظيفهم رغم أنها كانت قبلهم في قائمة الانتظار" [منقول]، فلم تقدم دليلاً - سواء كان مقنعاً أم لا - يثبت ادعاءها أو يثبت صلته بجوهر القرار الإداري القاضي بعدم تمديد عقدها محدود الأجل.

29. فيما يخص الفقه القانوني الذي قدمته المدعية في جوابها على رد المدعى عليه، فإن المحكمة تقضي بأنه لا يعارض استنتاجها أن قرار المدعى عليه اتخذ حسب الأصول، وبالنسبة إلى استشهد المدعية باتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 158 الصادرة عام 1982 حول إنهاء الاستخدام [منقول]، تود المحكمة - بهدف التوضيح فحسب - الإشارة إلى أن بنود تعيين المدعية وشروطه تخضع حصراً وقصراً لأنظمة عمل الموظفين المحليين، وقوانين عمل الموظفين المحليين، والإصدارات الأخرى ذات الصلة كما تعكها الوكالة، ولا تخضع هذه البنود والشروط لاتفاقية منظمة العمل الدولية [أضافت المحكمة الخط أسفل العبارة أعلاه].

مسائل أخرى

30. رغم أن المدعية قدمت المسائل الآتية في جوابها على رد المدعى عليه وليس في الدعوى الأولية، إلا أن المحكمة ستتطرق إليها بهدف التوضيح، وعلى أساس استثنائي.

31. تطلب المدعية من المحكمة توجيه أمر لإظهار المراسلات بين دائرة الموارد البشرية، ودائرة الإغاثة والخدمات الاجتماعية، وهي المراسلات التي تصفها المدعية بأنها: "خاصة بعلاقتي التعاقدية مع الوكالة ابتداءً من تاريخ تعييني انتهاءً بإنهاء عقدي"، لكن المحكمة ترى أنه كان على المدعية أن تثير هذا في الدعوى الأولية، كما ترى المحكمة أن هذا الطلب مبالغ فيه ومبهم لأن المدعية لم تقدم تفسيراً لأهمية هذه المراسلات للقضية، ولن تخوض المحكمة في حملة بحث في ملفات الوكالة، ولهذا، ترفض طلب المدعية.

32. تشير المدعية إلى أنه: "حصلت تسوية بين باحثة من الباحثات حيث قبلت بسحب الاستئناف مقابل توظيفها"، وإذا كان هدف المدعية من ذكر هذه التسوية، التي لا تقدم دليلاً عليها، هو طلب تسوية بينها وبين الوكالة، فالمحكمة تذكرها بأن هذا لا يُعد أساساً لدعوى، وليس من ولاية المحكمة تدبير مثل هذه التسوية.

33. تقول المدعية: "لا علم لي ولا يفترض أن يكون لي علم بـASC/95"، وتضيف أيضاً: "كما أنه من غير المعقول ولا العملي أن يُطالب الموظف بإجراء بحث في كافة أنظمة وتعليمات و ASC قبل أن يوافق على أن يتعاقد مع الوكالة"، وتود المحكمة هنا الإشارة إلى أن الجهل بالقانون ليس عذراً، بل يُعدّ كل موظف مدركاً لأحكام قوانين عمل الموظفين، وهذا ما أكدته محكمة الأمم المتحدة للاستئناف في حكمها رقم UNAT-067-2010-*Diagne et al.*

34. أمّا قول المدعية بوجود فرض قوانين أكثر صرامة لصالح الموظفين في قضايا عدم تجديد العقود، فليست المحكمة صاحبة الولاية لسنّ قوانين جديدة، كما أن هذا القول لا يشكل أساساً لرفع دعوى.

هل هناك أساس قانوني لسبل الانتصاف التي تطلبها المدعية؟

35. تقول المدعية إنها عانت آثاراً نفسية سلبية عند تلقيها كتاب انتهاء خدماتها من الوكالة، ومع تفهم المحكمة لخبية أمل المدعية عند تلقيها إشعار عدم تمديد تعيينها بتاريخ 5 أغسطس 2009، وذلك بعيد تلقيها إشعاراً بتثبيت تعيينها محدود الأجل بتاريخ 21 يوليو 2009، إلا أن المحكمة تلاحظ أن المدعية لم تقدم أي دليل يثبت "الآثار النفسية السلبية" التي ألحقها كتاب إنهاء الخدمة بها.

36. تطلب المدعية إعادة توظيفها بالوضع السابق، أو دفع تعويض لها يساوي رواتب 24 شهراً، لكن نظراً إلى أن عدم تمديد عقد المدعية محدود الأجل كان قراراً اتُخذ حسب الأصول، وبما أنه راعى كتاب تعيينها وكذلك جميع ما يسري من أنظمة عمل الموظفين المحليين، وقوانين عملهم، والإصدارات الأخرى ذات الصلة، وبالاسترشاد بالفقه القانوني المستمد من الفقرة 25 من حكم محكمة الأمم المتحدة للاستئناف رقم UNAT-094-2010-*Sina*، وكذلك من الفقرة 20 من حكم محكمة الأمم المتحدة للاستئناف رقم UNAT-095-2010-*Antaki*، وهما يقضيان بعدم منح

تعويض "عندما لا يتكبد أحد أي ضرر إطلاقاً"، فإن المحكمة تقضي بعدم وجود أساس قانوني للنظر في سبل الانتصاف التي تلتمسها المدعية، أو منحها لها.

الخلاصة

37. تقضي المحكمة بأن المدعى عليه مارس سلطته الاجتهادية حسب الأصول عندما قرر عدم تمديد عقد المدعية بعد انتهاء تعيينها محدود الأجل، وعليه، فهذه الدعوى مرفوضة بالكامل.

(وقّع)
القاضية بانه برازي

بتاريخ 13 أكتوبر 2011

أدخل في السجل بتاريخ 13 أكتوبر 2011

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