محكمة الأمم المتحدة للاستئناف

الحكم رقم 2016-UNAT-634

جابر وآخرون

(المستأنفون)

ضد

المفوض العام

لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى

(المستأنف عليه)

حكم

هيئة المحكمة:	القاضية إينيس واينبرغ دي روكا، رئيسةً القاضية ديبورا توماس – فيليكس القاضي لويس ماريا سيمون
أرقام القضايا:	من 2015-840 إلى 2015-843
التاريخ:	٢٤ آذار/مارس ٢٠١٦
رئيس القلم:	ويتشانغ لين

محامي الجابر وآخرين:	عامر أبو خلف/المكتب القانوني لتقديم المساعدة للموظفين
محامي المفوض العام:	لانس بارثولوميوز

الرجاء إعادة استعمال الورق

الحكم رقم 2016-UNAT-634

القاضية إينيس واينبرغ دي روكا، رئيسةً.

١ - في ٢ حزيران/يونيه ٢٠١٥، أصدرت محكمة المنازعات التابعة لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا أو الوكالة) أربعة أحكام، الحكم رقم UNRWA/DT/2015/031 في قضية *جابر ضد المفوض العام لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى*، والحكم رقم UNRWA/DT/2015/032 في قضية *شلبي ضد المفوض العام لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى الشرق الأدنى*، والحكم رقم UNRWA/DT/2015/033 في قضية *بيضون ضد المفوض العام لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى*، والحكم رقم UNRWA/DT/2015/034 في قضية *الصياد ضد المفوض العام لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى*.

٢ - وفي ٢٣ تموز/يوليه ٢٠١٥، استأنف السيد خالد جابر الحكم رقم UNRWA/DT/2015/031، واستأنف السيد محمد شلبي الحكم رقم UNRWA/DT/2015/032، واستأنف السيد مؤيد محمود م. بيضون الحكم رقم UNRWA/DT/2015/033، واستأنف السيد يوسف محمد ي. الصياد الحكم رقم UNRWA/DT/2015/034. وبموجب الأمر رقم ٢٣٥ (٢٠١٥) المؤرخ ١٠ أيلول/سبتمبر ٢٠١٥، وافق رئيس محكمة الأمم المتحدة للاستئناف (محكمة الاستئناف) على طلب المفوض العام توحيدَ الطعون الأربعة (جابر وآخرون) وطلبه تقديم رد واحد. وفي ٢٤ أيلول/سبتمبر ٢٠١٥، قدم المفوض العام للأونروا ردا على الطعون الأربعة المقدمة من جابر وآخرين.

الوقائع والإجراءات

٣ - في ٢ شباط/فبراير ٢٠٠٠، بدأ السيد جابر الخدمة في الوكالة، في إطار تعيين محدد المدة، في وظيفة صراف رواتب في مكتب النقدية بالإدارة المالية لمكتب الضفة الغربية الميداني. واعتبارا من ١ آذار/مارس ٢٠١٠، نُقل إلى وظيفة أمين صندوق في مكتب النقدية.

٤ - وفي ١٦ فبراير/شباط ٢٠٠٤، بدأ السيد شلبي الخدمة في الوكالة في وظيفة كاتب مالي بالدرجة التاسعة في مكتب النقدية بمكتب الضفة الغربية الميداني. وتمت ترقيته إلى الدرجة العاشرة اعتبارا من ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١١.

٥ - وفي ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١١، بدأ السيد بيضون الخدمة في الوكالة. وبعد ستة أشهر، تم تعيينه، في إطار عقد محدود المدة، في وظيفة مساعد مالي في مكتب النقدية بمكتب الضفة الغربية الميداني.

٦ - وفي ١٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤، بدأ السيد الصياد الخدمة في الوكالة. وعُين في وظيفة صراف رواتب بالدرجة العاشرة في مكتب النقدية بمكتب الضفة الغربية الميداني اعتبارا من ١ تموز/يوليه ٢٠١١.

٧ - وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢، تلقت إدارة خدمات الرقابة الداخلية بالأونروا معلومات عن حالات غش مشتبه فيها في مكتب النقدية. وقد حقق مكتب الضفة الغربية الميداني جزئيا في أول حالة تم الإبلاغ عنها في تموز/يوليه ٢٠١٢. وبعد أشهر قليلة، اكتُشف المزيد من حالات الغش التي بلغت قيمتها ١ ٦٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة، فاتصلت الإدارة العليا لمكتب الضفة الغربية الميداني مع إدارة خدمات الرقابة الداخلية للتحقيق في ذلك.

الحكم رقم 2016-UNAT-634

٨ - وبرسائل مؤرخة ١٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢، أبلغ مدير عمليات الأونروا في الضفة الغربية كلا من جابر وآخرين بأنه قد تم إيقافهم عن العمل مع دفع مرتباتهم في انتظار التحقيق في حالات الغش المشتبه فيها في مكتب النقدية. وفي ٢٣ و ٢٤ تموز/يوليه ٢٠١٣، استجوبت إدارة خدمات الرقابة الداخلية كلا من جابر وآخرين.

٩ - وفي تقرير مؤرخ ٦ كانون الثاني/يناير ٢٠١٤، خلص التحقيق الذي أجرته إدارة خدمات الرقابة الداخلية إلى أن ما مجموعه ٦٧٩ ٥ دولارا من دولارات الولايات المتحدة قد اختُلس من مكتب النقدية، إلا أنه لم يسفر عن تحديد الجهة المسؤولة عن إعداد وثائق مزورة وعن الاختلاس.

١٠ - وبرسالة مؤرخة ٣١ آذار/مارس ٢٠١٤، أبلغ مدير عمليات الأونروا في الضفة الغربية كلا من جابر وآخرين بأن التحقيق قد اكتمل وبأنه قد أكد وقوع الغش لكن لم يتسنَّ تحميل أي شخص المسؤولية عنه.

١١ - وفي ١٦ نيسان/أبريل ٢٠١٤، تلقى السيد جابر رسالة بالبريد الإلكتروني توضح أوجه القصور في طرائق تنظيم مكتب النقدية كما حددها مراجعو الحسابات وتبين الإجراءات الجديدة التي يتعين تنفيذها لتحسين سلامة العمليات. وكان من أهم التغييرات اللازمة استبدال وظيفة أمين الصندوق التي كان يشغلها السيد جابر بوظيفتين اثنتين هما وظيفة صراف شيكات ووظيفة صراف نقدية. واختار السيد جابر أن يشغل وظيفة صراف شيكات.

١٢ - وعاد كل من السيد شلبي والسيد الصياد للخدمة في ٢٣ نيسان/أبريل ٢٠١٤. أما السيد بيضون، فكان من المقرر أن يعود إلى الخدمة في ٢٣ نيسان/أبريل ٢٠١٤، ولكنه قدم في ذلك اليوم استقالته التي قبلتها الوكالة بعد ذلك بيومين.

١٣ - وفي آب/أغسطس ٢٠١٤، قام كل واحد من جابر وآخرين، بعد أن كانوا قد قدموا طلبات منفصلة لمراجعة القرارات الصادرة بشأنهم، بتقديم طلب إلى محكمة الأونروا للمنازعات يطعن في قرارات وقفهم جميعا عن الخدمة مع دفع مرتباتهم لمدة ١٨ شهرا تقريبا ودون منحهم أي تعويض بعد إغلاق التحقيق.

١٤ - وفي ٢ حزيران/يونيه ٢٠١٥، أصدرت محكمة الأونروا للمنازعات الأحكام الأربعة التي هي الآن قيد الاستئناف، حيث ردت الطلبات المقدمة من جابر وآخرين. وفيما يتعلق بدفع جابر وآخرين بأن مدة وقفهم عن العمل في انتظار التحقيق كانت طويلة على نحو غير معقول وأن ذلك شكل انتهاكا لحقوقهم في إجراءات مراعية للأصول القانونية وأنه بلغ درجة إساءة استعمال السلطة، رأت محكمة الأونروا للمنازعات أن مدة التحقيق كانت معقولة بالنظر إلى ما انطوى عليه الأمر من مسائل مالية معقدة ومن عدد كبير للوثائق. ورأت المحكمة أن التأخير لمدة ١٨ شهرا في إغلاق التحقيق لم يكن بسبب إهمال الوكالة وأنه لم ينتهك حقوق جابر وآخرين في الإجراءات المراعية للأصول القانونية. وحيث أنه لم يكن هناك انتهاك لحقوق جابر وآخرين، رفضت محكمة الأونروا للمنازعات طلبات التعويض. ورفضت أيضا طلبات جابر وآخرين بأن تصدر الوكالة اعتذارا وأن تصدر محكمة الأونروا للمنازعات إعلانا ببراءتهم. وبالإضافة إلى ذلك، رفضت محكمة الأونروا للمنازعات طعن السيد جابر في قرار الاستعاضة عن وظيفة أمين الصندوق التي كان يشغلها بوظيفتي صراف شيكات وصراف نقدية، حيث

رأت أن المفوض العام للأونروا قد تصـــرف في حدود ســـلطته التقديرية المتعلق بتغيير النظم والعمليات في مكتب النقدية بغرض منع وقوع حالات غش في المستقبل.

الدفوع

طعون جابر وآخرين

١٥ - إن الدفوع التي قدمها جابر وآخرون متماثلة، إلا ما تعلق منها بآثار التحقيق على الحياة الشخصية والأسرية لكل واحد منهم. ويمكن تلخيص هذه الدفوع المشتركة على النحو التالي.

١٦ - لقد أخطأت محكمة الأونروا للمنازعات من الناحية القانونية إذ اعتبرت مدة التحقيق مدة معقولة. وفي حين أن القضـــية تنطوي على مســـائل مالية خطيرة وعلى وثائق حســـاســـة، فإن التأخير غير الطبيعي والمفرط في إجراء التحقيق ليس له ما يبرره ولا يعزى إلى أعمال قام بها جابر وآخرون. وتفسيرات الوكالة بشأن ما تتسم به حالات الغش من تعقيد وبشأن ضرورة الاستعانة بمساعدة خارجية وسوء أداء المحقق الخارجي وصعوبات الاتصال بعدد من الشهود أمور غير ذات صلة بالموضوع. ويعزى التأخير إلى انعدام الكفاءة والفعالية وإلى إهمال إدارة خدمات الرقابة الداخلية، وقد شكل انتهاكا للمعايير الدولية ولحقوق جابر وآخرين.

١٧ - وقد أخطأت محكمة الأونروا للمنازعات من الناحيتين القانونية والإجرائية إذ قررت أن التأخير في إغلاق التحقيق لم يكن بســـبب إهمال الوكالة، بل قررت كذلك أن حقوق جابر وآخرين في إجراءات مراعية للأصـــول القانونية لم تُنتهك. وقد أغفلت المحكمة الأدلة المقدَّمة في هذا الصـــدد. والتحقيق الذي دام ١٨ شهرا لم يضر بحق جابر وآخرين في إجراءات مراعية للأصول القانونية فحسب، بل حوَّل أيضا إجازتهم الإدارية إلى إجراء تأديبي بحكم الواقع، انتهاكا للنظامين الأســـاســـي والإداري لموظفي الأونروا. وقد ســـبَّب لجابر وآخرين القلق وأفضـــى إلى التشـــهير بهم وإذلالهم. وحكم محكمة الأونروا للمنازعات لا يتسق مع الاجتهاد القضائي لمحكمة الاستئناف وغيرها من المحاكم الإدارية الدولية.

١٨ - وقد أخطأت محكمة الأونروا للمنازعات من الناحية القانونية إذ اســـتنتجت عدم إمكانية منح جبر للأضـــرار المعنوية لأن الوكالة كانت ملزمة بالتحقيق في الادعاءات بارتكاب الغش. ولم تضـــر تهمة الغش بالمســـار الوظيفي لجابر وآخرين فقط، وإنما بحياتهم الشـــخصـــية أيضـــا، مما أدى إلى بداية معاناتهم من اضـــطرابات نفســـية متعددة. وبهذا الاســـتنتاج، تجاهلت محكمة الأونروا للمنازعات أيضـــا ما تعرض له جابر وآخرون داخل الأوساط العربية من ضرر اجتماعي وثقافي ومن إذلال.

١٩ - ويطلب جابر وآخرون أن تنطق محكمة الاســـتئناف بحكم يبطل الأحكام الابتدائية وأن تأمر بدفع مبلغ غير محدد جبرا للأضرار المعنوية التي لحقت السيد جابر والسيد الصياد، وبدفع مرتب أساسي صاف لمدة سنتين للسيد بيضون وللسيد شلبي.

رد المفوض العام

٢٠ - لم تخطئ محكمة الأونروا للمنازعات من الناحية القانونية إذ اعتبرت مدة التحقيق مدة معقولة. والمستأنفون إنما يختلفون مع هذا الاستنتاج ويسعون إلى المحاجَّة من جديد بشأن قضاياهم. وقد فشلوا في تحديد أي خطأ من الناحيتين القانونية أو الوقائعية يكون قد شـــاب ذلك الاســـتنتاج؛ كما أنهم

لم يقدموا أدلة تثبت زعمهم انعدام كفاءة وفعالية إدارة خدمات الرقابة الداخلية وتثبت إهمالها، أو تبين كيف أن القرار الذي اتخذته الوكالة بالاستعانة بخبراء خارجيين للمساعدة في تحقيق معقَّد يجعلها غير كفؤة أو غير فعالة أو مهملة أو كيف انتهكت الوكالة التوجيه التنفيذي رقم ١٤ الذي أصدرته المنظمة للوكالة بشأن التحقيقات في سوء السلوك، أو معايير الكفاءة والفعالية والمعقولية والإنصاف الواردة في ميثاق الأمم المتحدة، أو المعايير الموحدة للتحقيقات.

٢١ - ولم تخطئ محكمة الأونروا للمنازعات من الناحيتين القانونية والإجرائية إذ قررت أن التأخير في إغلاق التحقيق لم يكن بسبب إهمال الوكالة وبأن حقوق جابر وآخرين في إجراءات مراعية للأصول القانونية لم تُنتهك. ولم يقدم جابر وآخرون أية حجة تثبت عدم وجود ما يبرر وقفهم عن العمل مع دفع مرتباتهم. ولم يتحول، في أي وقت من الأوقات، وقف المستأنفين عن العمل مع دفع مرتباتهم إلى تدبير تأديبي. بل لم تُفرَض أية تدابير تأديبية بعد انتهاء التحقيق وأعيد المستأنفون إلى الخدمة. وقد بذلت الوكالة جهدا مستمرا لاستكمال التحقيق. وقد نجم طول مدة التحقيق عن مجموعة من العوامل التي لا يمكن تحميل الوكالة المسؤوليةَ عن أي منها.

٢٢ - ولم تخطئ محكمة الأونروا للمنازعات من الناحية القانونية إذ استنتجت عدم إمكانية منح جبر للأضرار المعنوية نظرا لعدم وجود انتهاك لحقوق جابر وآخرين في الإجراءات المراعية للأصول القانونية. ولا توجد صلة بين الاجتهاد القضائي الذي أشار إليه المستأنفون والقضايا قيد النظر، فيما يتعلق بمراعاة الأصول القانونية وبالأضرار المعنوية.

٢٣ - ويؤكد المفوض العام أن قرارات الوقف عن العمل الصادرة بحق جابر وآخرين، بمن فيهم السيد بيضون والسيد شلبي، كانت مبررة، لأن الوكالة كانت بحاجة إلى استكمال التحقيق قبل أن تتمكن من إسقاط الشبهة عنهم. ولم يكن السبب في حالتهم هو قرار الوكالة وقفَهم عن العمل أو التحقيق معهم، بل إن السبب هو كون الغش قد ارتُكب في المكتب الذي يخدمون فيه.

٢٤ - ويطلب المفوض العام أن تؤكد محكمة الاستئناف الأحكام الصادرة عن محكمة الأونروا للمنازعات وأن ترد الطعون الأربعة برمتها.

الحيثيات

٢٥ - تنص القاعدة ١١٠-٢ من النظام الإداري لموظفي الأونروا المحليين، فيما يتعلق بالوقف عن العمل في انتظار التحقيق على ما يلي:

> إذا وُجهت تهمة سوء السلوك لأحد الموظفين ... ورأى المفوض العام أن التهمة تبدو ”لأول نظرة“ تستند إلى أسس سليمة أو أن استمرار الموظف في منصبه في انتظار التحقيق في التهمة قد يمس بمصالح الوكالة، يجوز بالتالي وقف الموظف من العمل، مع دفع مرتبه أو بدون ذلك، ريثما يتم إجراء التحقيق، على ألا يضر الوقف عن العمل بحقوق الموظف.

٢٦ - ويوضح دليل إدارة خدمات الرقابة الداخلية المتعلق بإجراء التحقيقات في سوء السلوك، الصادر في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠، ما يلي:

> تتوقف المدة الزمنية التي يستغرقها التحقيق في ادعاء من الادعاءات، إلى حد كبير، على الاختصاصات وعلى مقدار الموارد المخصصة للتحقيق. ودرجة تعقيد القضية والمسائل اللوجستية ومدى توافر الشهود كلها مسائل ذات تأثير في قدرة المحققين على استكمال التحقيق ضمن الأطر الزمنية المحددة. وفي حين أن إكمال التحقيق في الوقت المناسب يحقق مصلحة كل من الوكالة والموظف المعني بالأمر، فمن المهم أيضا أن يكون التحقيق شاملا وأن يستنفد جميع سبل التحري المعقولة.

٢٧ - والغش إنما يمس بنزاهة المنظمة في حد ذاتها. وعندما يتسم التحقيق بالتعقيد، يجب أن يكون مستفيضا.

٢٨ - ويقر جابر وآخرون في طعونهم بأن ''القضية تنطوي على مسائل مالية خطيرة وعلى وثائق حساسة''. ولم تقدَّم أي أدلة تثبت التأخير غير المبرر في إجراء التحقيق.

٢٩ - وتنص المادة ٩ من النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف على ضرورة تعزيز طلب التعويض جبرا للضرر بأدلة.

٣٠ - ولم يتعرض جابر وآخرون لأي ضرر مالي على اعتبار أن مرتباتهم قد دُفعت لهم طوال مدة التحقيق.

٣١ - وبالإضافة إلى ذلك، فهم لم يقدموا أي دليل يثبت معاناتهم من ألم نفسي وكرب أثناء التحقيق، مع أن تقديم مثل هذه الأدلة كان ضروريا لمنحهم تعويضا عن الضرر المعنوي؛ وبالتالي فإن الأضرار المعنوية ليس لها ما يبررها.

٣٢ - ولهذه الأسباب، فادعاء جابر وآخرين بأن إدارة خدمات الرقابة الداخلية بالأونروا قد أخطأت في عدم منحهم تعويضا عن التأخير الإداري المطول في التحقيق ادعاء لا يتسند إلى أساس موضوعي[(١)].

الحكم

٣٣ - تؤكَّد الأحكام الصادرة عن محكمة الأونروا للمنازعات.

---

(١) *Abu Jarbou v. Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*, Judgment No. 2013-UNAT-292, paras. 45-46.

الحكم رقم 2016-UNAT-634

النسخة الأصلية ذات الحجية: الإنكليزية

صدر في ٢٤ آذار/مارس ٢٠١٦، في نيويورك، بالولايات المتحدة.

(توقيع)	(توقيع)	(توقيع)
القاضية واينبرغ دي روكا، رئيسةً	القاضية توماس – فيليكس	القاضي سيمون

سُجل في قلم المحكمة يومه ١٣ أيار/مايو ٢٠١٦، في نيويورك، بالولايات المتحدة.

(توقيع)

ويتشانغ لين، رئيس القلم