محكمة الأمم المتحدة للاستئناف

لحكم رقم 2016-UNAT-643

حرب

(المستأنِف)

ضد

المفوض العام
لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل
اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى

(المستأنَف ضده)

الحكم

هيئة المحكمة:	القاضي ريتشرد لوسيك، رئيس الهيئة
	القاضية روزالين تشابمان
	القاضية إينيس واينبرغ دي روكا
رقم القضية:	2015-852
التاريخ:	٢٤ آذار/مارس ٢٠١٦
رئيس قلم المحكمة:	ويتشانغ لين

مر أبو خلف، مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين

محامي المفوض العام: لانس بارثولوميوز

الرجاء إعادة استعمال الورق

الحكم رقم 2016-UNAT-643

القاضي ريتشرد لوسيك، رئيس الهيئة

١ - تنظر محكمة الأمم المتحدة للاستئناف (محكمة الاستئناف) في طلب استئناف للحكم رقم UNRWA/DT/2015/043، الصادر عن محكمة المنازعات التابعة لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (محكمة المنازعات التابعة للأونروا، ومحكمة الأونروا للمنازعات، والأونروا أو الوكالة على التوالي) في ٣٠ تموز/يوليه ٢٠١٥، في قضية *حرب ضد المفوض العام لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى*. وفي ١٥ أيلول/سبتمبر ٢٠١٥، قدم السيد محمد حرب استئنافا، وفي ١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥، قدّم المفوض العام للأونروا ردّه على الاستئناف.

الوقائع والإجراءات

٢ - في ١ تموز/يوليه ١٩٩٥، التحق السيد حرب بالخدمة في الوكالة بصفة مساعد لشؤون الإنتاج السمعي البصري بالدرجة ١٢، والرتبة ١، في دائرة التعليم بالمقر في عمان. وأُدرج توصيف وظيفته تحت الرمز ٠١ من رموز التصنيف المهني (أخصائي تعليم) مع ما يقابل ذلك من بدل وظيفة خاص مقداره ١٥ في المائة.

٣ - في ٤ أيار/مايو ١٩٩٩، رُقّي السيد حرب إلى وظيفة أخصائي تعليم عام في مجال الوسائط السمعية البصرية، من الدرجة ١٥، في دائرة التعليم بالمقر في عمان. ورُفعت درجة الوظيفة لاحقا لتصبح أخصائي وسائط سمعية في معهد التربية من الدرجة ١٦. ونتيجة لذلك، رَقّي السيد حرب إلى الدرجة ١٦، الرتبة ٧، اعتبارا من ١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨.

٤ - في رسالة مؤرخة ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١، أبلغ موظفُ الموارد البشرية السيدَ حرب بأن تعيينه سيُعاد تصنيفه، اعتبارا من ١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١، ليصبح مستشارا للوسائط السمعية البصرية والوسائط المتعددة، من الدرجة ١٦، دون تغيير في درجته ورتبته الحاليتين. وتم إدراج توصيف وظيفة مستشار للوسائط السمعية والبصرية والوسائط المتعددة تحت الرمز ٠١ من رموز التصنيف المهني.

٥ - في مذكرة داخلية موجهة إلى مدير الموارد البشرية مؤرخة ٩ شباط/فبراير ٢٠١٣، أوصى رئيس شعبة التعويض وخدمات الإدارة بتغيير رمز التصنيف المهني لوظيفة مستشار للوسائط السمعية والبصرية والوسائط المتعددة من ٠١ إلى ٦٦ (خدمات الوسائط السمعية البصرية). وفي ١١ آذار/مارس ٢٠١٤، أقرت شعبة الموارد البشرية تصنيف المستشارين للوسائط السمعية والبصرية والوسائط المتعددة تحت الرمز ٦٦ من رموز التصنيف المهني.

٦ - في ٢٧ نيسان/أبريل ٢٠١٤، وجّه السيد حرب رسالة إلى المشرف عليه، رئيس وحدة الشراكات والاتصال وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، يعرب فيها عن دهشته لعدم منحه بدل الوظيفة الخاص بأثر رجعي بمعدل الوظائف المدرجة تحت الرمز ٦٦، اعتبارا من كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١، وطلب أن يتصل بإدارة الموارد البشرية لتصحيح هذه المسألة. وفي اليوم نفسه، وجّه رئيس وحدة الشراكات والاتصال وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات رسالة إلى رئيس شعبة خدمات الموارد البشرية، أشار فيها إلى أنه ليس من الإنصاف دفع بدل الوظيفة الخاص اعتبارا من نيسان/أبريل ٢٠١٤ فحسب، نظرا لأن السيد حرب كان يؤدي المهام نفسها منذ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١.

٧ - في رسالة بالبريد الإلكتروني مؤرخة ٣٠ نيسان/أبريل ٢٠١٤، موجهة إلى رئيس الوحدة، أعاد رئيس الشعبة مجددا التأكيد على أن معدل بدل الوظيفة الخاص سيُطبق اعتبارا من ١ نيسان/أبريل ٢٠١٤.

٨ - في ١٢ أيار/مايو ٢٠١٤، قدم السيد حرب طلبا لمراجعة القرار، وفي ١١ حزيران/يونيه ٢٠١٤، ثبَّتت نائبة المفوض العام قرار رئيس الشعبة.

٩ - وفي ٢٥ حزيران/يونيه ٢٠١٤، قدّم السيد حرب إلى محكمة الأونروا للمنازعات طلباً للطعن في القرار القاضي بعدم منحه بدل الوظيفة الخاص بمعدل رمز التصنيف المهني ٦٦ اعتبارا من ١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١.

١٠ - في ٣٠ تموز/يوليه ٢٠١٥، أصدرت محكمة الأونروا للمنازعات الحكم رقم UNRWA/DT/2015/043، الذي رفضت فيه الدعوى لعدم استيفائها شروط المقبولية. وجاء في الحكم أن ''البدل أُنشئ ليكون استراتيجية إدارية لتقديم رواتب أكثر تنافسية من أجل جذب الموظفين أو الاحتفاظ بهم والذين لولاها لاجتذبتهم عروض مجزية أكثر. ويتمتع المفوض العام بالسلطة التقديرية للموافقة على هذا البدل أو إلغائه استنادا إلى احتياجات الوكالة والسوق الحالية''[(١)]. وقرار منح ذلك البدل أو رفضه لا يؤثر على شروط تعيين الموظف أو على عقد توظيفه على النحو المحدد في المادة ٢ (١) (أ) من النظام الأساسي لمحكمة الأونروا للمنازعات، ولذا فإنه غير خاضع للمراجعة القضائية. وأشارت محكمة الأونروا للمنازعات إلى أن الأمر نفسه يسري على أي قرار يقضي بمنح البدل بأثر رجعي.

١١ - في ١٥ أيلول/سبتمبر ٢٠١٥، قدم السيد محمد حرب استئنافا، وفي ١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥، قدّم المفوض العام ردّه على الاستئناف.

الحجج

استئناف السيد حرب

١٢ - لم تمارس محكمة الأونروا للمنازعات الولاية المنوطة بها عندما لم تنظر ضمن نطاق اختصاصها في القرار القاضي بعدم منح السيد حرب بدل الوظيفة الخاص بمعدل رمز التصنيف المهني ٦٦. ويدعي السيد حرب أن محكمة الأونروا للمنازعات أساءت فهم طابع القرار الذي طعن فيه. ولم يكن القرار بشأن ما إذا كان السيد حرب يحق له قبض بدل الوظيفة الخاص من عدمه. واعترفت الوكالة بأنه يحق له ذلك البدل وفقا لمسؤولياته وواجباته. والقرار الذي استأنفه في طلبه هو رفض منحه البدل بأثر رجعي بالمعدل الصحيح لرمز التصنيف المهني ٦٦، اعتبارا من تاريخ توصيف الوظيفة وليس من تاريخ تصحيح الخطأ في توصيف العمل.

١٣ - أخطأت محكمة الأونروا للمنازعات قانوناً بانتهاكها أحكام الأونروا المتعلقة بدفع الاستحقاقات بأثر رجعي. ولا توجد أي إشارة إلى دفع الاستحقاقات بأثر رجعي في الحكم الذي أصدرته محكمة الأونروا للمنازعات.

---

(١) الحكم المطعون فيه، الفقرة ٢٩.

١٤ - يطلب السيد حرب أن تلغي محكمة الاستئناف حكم محكمة الأونروا للمنازعات لأنها لم تمارس اختصاصها. وكخيار بديل، يطلب السيد حرب، في حال عدم إلغاء الحكم، أن يُدفع له البدل بأثر رجعي بمعدل رمز التصنيف المهني ٦٦ بدءا من تاريخ التوقيع على توصيف الوظيفة في ١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١.

جواب المفوض العام

١٥ - لم تعجز محكمة الأونروا للمنازعات عن ممارسة اختصاصها عندما لم تعتبر أن قرار عدم دفع البدل بأثر رجعي بمعدل رمز التصنيف المهني ٦٦ يقع ضمن نطاق اختصاصها، وهذه مسألة تتعلق بالأساس الموضوعي للطلب. وعدم دفع البدل بالمعدل الجديد وبأثر رجعي (قبل الموافقة في ١١ آذار/مارس ٢٠١٤) ليس قرارا إداريا يمسّ بشروط تعيين السيد حرب أو بعقد عمله.

١٦ - لم تخطئ محكمة الأونروا للمنازعات في مسألة قانونية بانتهاكها أحكام الأونروا المتعلقة بدفع الاستحقاقات بأثر رجعي. والقاعدة ١٠٣,٥ من النظام الإداري لموظفي المنطقة بشأن دفع الاستحقاقات بأثر رجعي لا تنشئ بذاتها استحقاقا لأغراض الاستئناف. ولكي يكون احتجاج الشخص بهذه القاعدة في محله، ينبغي أولاً أن يتمتع هذا الشخص بالحق في ''البدل''. وفي هذه القضية، أصبح الاستحقاق سارياً في ١ نيسان/أبريل ٢٠١٤. وعليه، لم يكن هناك أي خرق لأحكام الرجعية الذي يدعيه السيد حرب.

١٧ - في ضوء ما سبق، فإن سبل الانتصاف التي يطلبها السيد حرب ليس لها أي أساس قانوني. وعلاوة على ذلك، إذا كان الحكم المطعون فيه صحيحا، فليس ثمة أساس لدفع البدل بأثر رجعي بمعدل رمز التصنيف المهني ٦٦.

١٨ - يطلب المفوض العام أن ترفض محكمة الاستئناف الطعن في مجمله وأن تؤكد ما خلصت إليه محكمة الأونروا للمنازعات بأن الطلب الذي قدمه السيد حرب لم يستوف شروط المقبولية. وإذا اعتبرت محكمة الاستئناف أن الطلب يستوفي شروط المقبولية، يطلب المفوض العام إعادة الحكم إلى محكمة الأونروا للمنازعات من أجل النظر في الأسس الموضوعية للقضية.

الاعتبارات

١٩ - المسألة المطروحة في هذا الطعن هي ما إذا كانت محكمة الأونروا للمنازعات محقة في الاستنتاج بأن قرار الإدارة بعدم منح السيد حرب بدل الوظيفة الخاص بأثر رجعي بمعدل رمز التصنيف المهني ٦٦ اعتبارا من ١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١، لم يكن قرارا إداريا يخضع لمراجعة قضائية.

٢٠ - تنص المادة ٢ من النظام الأساسي لمحكمة الأونروا للمنازعات على ما يلي ''تختص محكمة المنازعات بالنظر والبت في الدعاوى المرفوعة من الأفراد ... للطعن في: (أ) ... قرار إداري يدعى أنه لا يمتثل لشروط التعيين أو عقد العمل''. وتنص أيضا على أن ''مصطلحي 'عقد' و 'شروط التعيين' يشملان جميع أحكام النظام الأساسي والنظام الإداري وجميع المنشورات الإدارية ذات الصلة، والسارية المفعول وقت حدوث عدم الامتثال المزعوم''.

٢١ - وبالتالي، يجب على محكمة الأونروا للمنازعات، لكي تقرر ما إذا كان طلب الموظف يستوفي شروط المقبولية، أن تنظر فيما إذا كان هناك أي قرار إداري يمسّ بعقد عمل ذلك الموظف أو بشروط تعيينه.

٢٢ - وفي هذه القضية، قررت محكمة الأونروا للمنازعات أن القرار المطعون فيه ليس قرارا إداريا يمكن الاعتراض عليه.

٢٣ - يدعي السيد حرب أن محكمة الأونروا للمنازعات لم تمارس صلاحيتها لأنها أساءت فهم القرار موضوع طعنه. ويؤكد أن القرار موضوع طعنه هو رفض الوكالة أن تدفع له بدل الوظيفة الخاص بالمعدل الأعلى لرمز التصنيف المهني ٦٦ الذي كان يستحقه، اعتبارا من كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١، ''وليس من تاريخ تصحيح الخطأ في توصيف العمل''. ووفقا لما ذكره السيد حرب، فإن المسألة التي يتعين البت فيها ''ليست ما إذا كان يحق له بدل الوظيفة الخاص من عدمه، بل رفض منحه بأثر رجعي المبلغ المطابق للمعدل الصحيح لرمز التصنيف المهني ٦٦ اعتبارا من تاريخ توقيع توصيف الوظيفة طالما أن مهامه وعمله لم تتغير خلال فترة السنتين والنصف التي استغرقتها الوكالة لتصحيح خطئها''.

٢٤ - ونرى أن حجة السيد حرب لها أسبابها الموجبة. وتتمثل قضيته أمام محكمة الأونروا للمنازعات في أن الوكالة أخطأت في رفضها منحه أعلى معدل لبدل الوظيفة الخاص بأثر رجعي إلى ١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١ رغم أنه كان يؤدي المهام نفسها منذ ذلك التاريخ. وينطوي ادعاؤه على اختلاف كبير جدا فيما يتصل بالأجر، نظرا لأن نسبة بدل الوظيفة الخاص بمعدل رمز التصنيف المهني ١ تبلغ ١٥ في المائة، في حين أن تلك النسبة عند معدل رمز التصنيف المهني ٦٦ تبلغ ٣٨,١٥ في المائة[٢].

٢٥ - القرارات الإدارية التي يجوز الطعن فيها هي موضوع اختصاص المحكمة الإدارية السابقة ومحكمة الاستئناف[٣]. وفي قضية أندرونوف ذكرت المحكمة الإدارية السابقة ما يلي[٤]:

> ... لا تشكل ماهية ''القرار الإداري'' محل نزاع. وتتفق جميع نظم القانون الإداري على أن ''القرار الإداري'' هو قرار تتخذه الإدارة من طرف واحد في قضية فردية محددة (فعل إداري اختياري)، يؤدي إلى آثار قانونية مباشرة في النظام القانوني. وبالتالي، فإن القرار الإداري يتميز عن الإجراءات الإدارية الأخرى، من قبيل الإجراءات التي تتمتع بسلطة تنظيمية (يُشار إليها عادةً باسم القواعد أو اللوائح)، وعن الإجراءات التي ليس لها آثار قانونية مباشرة. ولذا فإن ما يميز القرارات الإدارية هو أن الإدارة هي التي تتخذها، وهي قرارات من طرف واحد وتطبَّق في حالات فردية، وتخلف آثارا قانونية مباشرة.

٢٦ - في القضية الأساسية للموظف *Andati Amwayi*، حددت محكمة الاستئناف ماهية القرار الإداري القابل للطعن على النحو التالي[٥]:

> ... ما هو القرار الإداري الذي يمكن استئنافه أو الطعن فيه، مع مراعاة تنوع سياقات القرارات الإدارية واختلافها؟ فيما يتعلق بالتعيينات والترقيات والإجراءات التأديبية، من السهل

---

(٢) الفقرة ٢ من الطلب الذي وجهه السيد حرب إلى محكمة الأونروا للمنازعات.

(٣) See *Reid v. Secretary-General of the United Nations*, Judgment No. 2015-UNAT-563, para. 32 citing Former Administrative Tribunal Judgment No. 1157, *Andronov* (2003).

(٤) Former Administrative Tribunal Judgment No. 1157, *Andronov* (2003).

(٥) *Andati-Amwayi v. Secretary-General of the United Nations*, Judgment No. 2010-UNAT-058, paras. 17 to 19.

تحديد ماهية القرار الإداري القابل للطعن لأن هذه القرارات لها تأثير مباشر على شروط لتعيين أو عقد عمل الموظف المعني.

... وفي حالات أخرى، قد تكون مجالات تطبيق القرارات الإدارية مجالات عامة وتسعى إلى تشجيع التنفيذ الكفؤ للغايات والسياسات والأهداف الإدارية. وعلى الرغم من أن تنفيذ القرار قد يفرض بعض الشروط لكي يتمكن الموظف من ممارسة حقوقه، فإن القرار لا يؤثر بالضرورة على شروط تعيينه أو عقد عمله.

... وتتوقف ماهية القرار الإداري على طبيعة القرار، والإطار القانوني الذي اتخذ القرار بموجبه، كما تتوقف على نتائج القرار.

٢٧ - وباختصار، وعلى نحو ما أكدته المحكمة في قضية *لي*[٦]، فإن المميزات الرئيسية للقرار الإداري الخاضع للمراجعة القضائية هو ضرورة أن يسفر هذا القرار عن آثار قانونية مباشرة على أحكام وشروط تعيين الموظف؛ ويجب أن يترك القرار أثرا مباشرا على شروط تعيين أو عقد عمل الموظف المعني.

٢٨ - ونجد أن محكمة المنازعات أخطأت عندما لم تعتبر أن السيد حرب كان يطعن في قرار محدد يحرمه من قبض بدل الوظيفة الخاص بالمعدل الأعلى بأثر رجعي. وبناء على ذلك، نجد أن محكمة الأونروا للمنازعات أخطأت قانوناً عند البت في أن السيد حرب لم يحدد قرارا إداريا يمكن إدراجه في نطاق المراجعة القضائية. وكان قرار الوكالة برفض دفع البدل بالمعدل العالي بأثر رجعي قرارا إداريا ترك أثرا واضحا ولا لبس فيه على أحكام وشروط تعيين السيد حرب.

٢٩ - ونؤكد أن طلب السيد حرب أمام محكمة الأونروا للمنازعات كان مستوفيا لشروط المقبولية.

٣٠ - ولذلك فقد نجح الاستئناف.

الحكم

٣١ - يُقبَل الاستئناف. ويُنقَضُ الحكم رقم UNRWA/DT/2015/043، وتعاد القضية إلى محكمة الأونروا للمنازعات لكي ينظر قاض آخر في الأسباب الموضوعية للقضية.

---

(٦) *Lee v. Secretary-General of the United* Nations, Judgment No. 2014-UNAT-481, para. 49.

النسخة الأصلية ذات الحجية: الإنكليزية

حُررت في ٢٤ آذار/مارس ٢٠١٦ في نيويورك، الولايات المتحدة.

(*توقيع*)	(*توقيع*)	(*توقيع*)
القاضي لوسيك، الرئيس	القاضية تشابمان	القاضية واينبرغ دي روكا

أُدرج في قلم المحكمة في ١٣ أيار/مايو ٢٠١٦ في نيويورك، الولايات المتحدة.

(*توقيع*)

ويتشانغ لين، رئيس قلم المحكمة