محكمة الأمم المتحدة للاستئناف

الحكم رقم 2016-UNAT-653

الرفاعي

(المستأنِفة)

ضد

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

(المستأنف ضده)

الحكم

هيئة المحكمة:	القاضي لويس ماريا سيمون، رئيساً
	القاضية صوفيا أدينييرا
	القاضية ماري فاهرتي
رقم القضية:	٨٦٠-٢٠١٥
التاريخ:	٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٦
رئيس القلم:	ويتشينغ لين

محامي السيدة الرفاعي:	المستأنِفة يمثل نفسه
محامي المفوض العام:	لانس بارثولوميوز

الرجاء إعادة استعمال الورق

الحكم رقم 2016-UNAT-653

القاضي لويس ماريا سيمون، رئيسا

١ - يُعرض على محكمة الأمم المتحدة للاستئناف (محكمة الاستئناف) استئنافا للحكم رقم UNRWA/DT/2015/045، الصادر عن محكمة المنازعات التابعة لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (المشار إليهما فيما يلي، على التوالي، بمحكمة الأونروا للمنازعات، وبالأونروا أو الوكالة) في ١٠ آب/أغسطس ٢٠١٥، في قضية *الرفاعي ضد المفوض العام لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى*[(١)]. وقد رفعت السيدة عائشة الرفاعي أبو حويج دعوى استئناف في ٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥، ورفع المفوض العام ردا في ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥.

الوقائع والإجراءات

٢ - لم يعترض أي من الطرفين على الوقائع التالية[(٢)]:

.... اعتبارا من ١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٦، وظّفت الوكالة المدعية في وظيفة نائبة عميدة كلية العلوم التربوية في الدرجة ١٥ في مركز تدريب رام الله للنساء.

.... بموجب رسالة مؤرخة ٢٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧، أعلِمت المدعية باختيارها لوظيفة ''عميدة ومديرة [مركز تدريب رام الله للنساء] وكلية العلوم التربوية'' في الدرجة ١٦.

.... اعتبارا من ١ حزيران/يونيه ٢٠١٠، رُفعت درجة وظيفة المدعية إلى الدرجة ١٧.

.... بموجب مذكرة مؤرخة ٢٧ تموز/يوليه ٢٠١١، أرسلت رئيسة شعبة التعويض وخدمات الإدارة إلى مسؤولي الموارد البشرية في الإقليم في الوكالة قاطبة نسخا من أوصاف وظيفة محلية لمراكز التدريب في جميع الأقاليم. وكانت وظيفة ''مدير/عميد مركز تدريب'' في الدرجة ١٧. وأقرت المدعية بتسلم نسخة من الوصف الوظيفي في ٦ أيلول/سبتمبر ٢٠١١.

.... بموجب مذكرة إلى مديرة الموارد البشرية مؤرخة ٢٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١، أوصت رئيسة شعبة التعويض وخدمات الإدارة برفع درجة وظيفة عميد كلية العلوم التربوية ومدير مركز تدريب من الدرجة ١٧ إلى الدرجة ١٨ انسجاما مع إعادة تصنيف مقترحة للوظيفة المعادلة وهي وظيفة عميد كلية العلوم التربوية والآداب في الأردن إلى الدرجة ١٨.

.... في ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١، أقرت مديرة الموارد البشرية الوصف الوظيفي لوظيفة عميد كلية العلوم التربوية ومدير مركز تدريب في الرتبة ١٨ لمركز تدريب رام الله للرجال/كلية العلوم التربوية ومركز تدريب رام الله للنساء/كلية العلوم التربوية. وأقرت مديرة الموارد البشرية رسميا أيضا الوصف الوظيفي لوظيفة عميد كلية العلوم التربوية والآداب في الأردن في الدرجة ١٨.

.... بموجب رسالة إلكترونية مؤرخة ١ أيار/مايو ٢٠١٤، رفعت المدعية ومدير مركز تدريب قلنديا طلبا مشتركا لرفع درجتي وظيفتيهما من الدرجة ١٧ إلى الدرجة ١٨.

(١) نعتمد التهجئة ''AlRifai'' التي استخدمتها المستأنفة في استمارة الاستئناف ومذكرة الاستئناف اللتين قدمتهما.

(٢) الحكم المطعون فيه، الفقرات ٢-١٠.

.... بموجب رسالة إلكترونية مؤرخة ٢٦ أيار/مايو ٢٠١٤، رفض رئيس مكتب الموارد البشرية في الإقليم الطلب المشترك.

.... في ٢١ تموز/يوليه ٢٠١٤، طلبت المدعية مراجعة لقرار عدم رفع درجة وظيفتها من الدرجة ١٧ إلى الدرجة ١٨.

٣ - وفي رسالة مؤرخة ١٩ آب/أغسطس ٢٠١٤، رد مدير عمليات الأونروا في الضفة الغربية على طلب السيدة الرفاعي إجراء مراجعة للقرار. وذكر أن القرار اتخذ وفقا للنظامين الأساسي والإداري لموظفي الوكالة، وأنه خال من المخالفات الموضوعية أو الإجرائية، أو الدافع غير المشروع أو إساءة استعمال السلطة التقديرية، وأنه لن يُغيّر. وأوضح للسيدة الرفاعي ما يلي:

يتمثل الأساس الذي استند إليه القرار في أنكِ لا تقومين حاليا بجميع الواجبات والمسؤوليات المحددة لوظيفة ''عميد كلية علوم تربوية/رئيس مركز تدريب'' من الدرجة ١٨. وتشمل الوظيفة من الدرجة ١٨ واجب الإشراف على كلية العلوم التربوية، وهي مستوى أعلى من التعليم الأكاديمي من الأشكال الأخرى من التعليم والتدريب المهنيين اللذين تقدمها الوكالة. بيد أن مهام وظيفتكِ ومستوى المسؤوليات الخاص بها ليسا نفس المهام ومستوى المسؤوليات للوظيفة من الدرجة ١٨، لا سيما وأن الإشراف على أحد برامج كلية العلوم التربوية لا يشكل جزءا من واجباتك نظرا لعدم وجود برنامج من هذا القبيل في مركز تدريب رام الله للنساء. ولئن كنتُ أقر بأن لقبك يمكن أن يكون في هذه اللحظة ''عميدة كلية العلوم التربوية/مديرة مركز تدريب رام الله للنساء''، فإن الإشارة إلى ''عميدة كلية العلوم التربوية'' لا تواكب التطورات. وعلى الرغم من أنك قمت في وقت ما بالإشراف على أحد برامج كلية العلوم التربوية، فإن الحال لم يعد كذلك. وكما تعلمين، بدأت الوكالة ابتداء من السنة الدراسية ٢٠١٠-٢٠١١ بالإلغاء التدريجي لبرنامج كلية العلوم التربوية في مركز تدريب رام الله للنساء تنفيذا لقرارها بدمج جميع برامج كلية العلوم التربوية في موقع واحد. وكما تعرفين أيضا، لم يعد برنامج كلية العلوم التربوية يدرّس في مركز تدريب رام الله للنساء منذ بداية السنة الدراسية ٢٠١٣-٢٠١٤. ولم يعد لقبك الوظيفي يعكس واجباتك، وعلى الرغم من أنه قد لا يكون حُدّث حتى الآن، فإن هذا الأمر لا يبرر في حد ذاته رفع درجة الوظيفة لتصبح وظيفة من الدرجة ١٨.

٤ - واستأنفت السيدة الرفاعي قرار عدم رفع درجة وظيفتها من الدرجة ١٧ إلى الدرجة ١٨ أمام محكمة الأونروا للمنازعات. وردّت محكمة الأونروا للمنازعات دعوى السيدة الرفاعي في الحكم رقم UNRWA/DT/2015/045. وإذ أشارت محكمة الأونروا للمنازعات إلى التفسير الذي قدمه مدير عمليات الأونروا في الضفة الغربية، رأت أن مسؤوليات السيدة الرفاعي لا تشمل، اعتبارا من السنة الدراسية ٢٠١٣-٢٠١٤، الإشراف على وظيفة أستاذ ووظيفة أستاذ مساعد، على خلاف نظيرها في مركز تدريب رام الله للرجال، الذي رفعت درجة وظيفته إلى الدرجة ١٨. وترفض محكمة الأونروا للمنازعات ادعاءات السيدة الرفاعي بوقوع تمييز وبعدم امتثال الأنظمة والممارسات الأخرى المتبعة في التعليم العالي.

المذكرات

الاستئناف الذي قدمته السيدة الرفاعي

٥ - ارتكبت محكمة الأونروا للمنازعات خطأ في الوقائع لأنها لم تأخذ في الاعتبار الأدلة المتمثلة في الوقائع التي أضرت بحقوق السيدة الرفاعي. ولم تحدد محكمة الأونروا للمنازعات الأدلة التي استخدمتها لتأييد ما أكدته. وقد أقامت استنتاجاتها على اعتبارات مؤسسية وهيكلية بدلا من المؤهلات والخبرة

والكفاءة التقنية. وقد كان من التعسف الاستنتاج، على نحو ما فعلت محكمة الأونروا للمنازعات، أن التعليم والتدريب في المجالين التقني والمهني ينطويان على قدر أقل من المسؤولية مقارنة بكلية العلوم التربوية ويبرران بالتالي درجة وظيفية أدنى. وكانت السيدة الرفاعي تقرّ دائما بالاختلاف بين مسؤولياتها بوصفها عميدة التعليم والتدريب في المجالين التقني والمهني والمسؤوليات الخاصة بعميد كلية العلوم التربوية. غير أن الاختلاف لا يعني أن تكون المسؤوليات أو المهارات أو الكفاءات أقل في الخدمات المقدمة في مركز تدريب رام الله للرجال ومركز تدريب رام الله للنساء.

٦ - وارتكبت محكمة الأونروا للمنازعات خطأ في الإجراءات من النوع الذي يؤثر على البت في القضية لأنها لم تأخذ في الاعتبار عددا من المخالفات الإجرائية التي ارتكبتها الوكالة، بما في ذلك عدم إبلاغ السيدة الرفاعي بالعملية المزمعة لتصنيف الوظائف؛ وعدم تركيز الوكالة إلا على معايير معينة مما أدى إلى استبعاد جميع المعايير الأخرى الواردة في استبيان الأونروا بشأن تصنيف الوظائف، الذي يشكل ''أداة مرجعية ملزمة لإدارة الموارد البشرية''؛ وتغيير لقبها الوظيفي من عميدة/رئيسية إلى رئيسة دون إخطارها أو التشاور معها.

٧ - وتطلب السيدة الرفاعي أن تقضي محكمة الاستئناف برفع درجة وظيفتها من الدرجة ١٧ إلى الدرجة ١٨.

رد المفوض العام

٨ - تدرج السيدة الرفاعي الاستبيان المتعلق بتصنيف الوظائف بوصفه المرفق ٤ لاستئنافها دعما لادعاءاتها بوقوع مخالفات. ويلاحظ المفوض العام أن هذه الوثيقة لم تشكل جزءا من سجل القضية المرفوعة أمام محكمة الأونروا للمنازعات، وأن السيدة الرفاعي لم تطلب الإذن في قبولها. ويعترض المفوض العام على قبولها ويطلب أن تُرفض حججها المستندة إلى تلك الوثيقة.

٩ - وتشكل حجج السيدة الرفاعي بشأن وقوع مخالفات إجرائية مزعومة سابقة لعدم رفع درجة وظيفتها عناصر جديدة لم تقدم إلى محكمة الأونروا للمنازعات. وبالتالي، لا يمكن عرضها للمرة الأولى في مرحلة الاستئناف. وينبغي لمحكمة الاستئناف أن تقرر أن هذه العناصر في حججها غير مقبولة.

١٠ - وأخيرا فيما يتعلق بالمسائل الإجرائية، تثير السيدة الرفاعي مسألة تغيير لقبها الوظيفي من عميدة/مديرة إلى مديرة. وينبغي ألا يسمح بذلك، لأن المسألة لم تناقش أمام محكمة الأونروا للمنازعات. وفي هذا الصدد، يلاحظ المفوض العام أن السيدة الرفاعي، وخلافا لما أكدته، كانت على علم بلقبها الوظيفي الجديد عند رفع دعواها أمام محكمة الأونروا للمنازعات.

١١ - ولم ترتكب محكمة الأونروا للمنازعات أي خطأ في الوقائع. وتظل حجة السيدة الرفاعي بأن بعض النتائج الوقائعية التي استخلصتها محكمة الأونروا للمنازعات بشأن عدم تنفيذ إعادة تصنيف وظيفتها بسبب الإصلاحات الجارية واختلاف المسؤوليات بين وظيفتها ووظيفة نظيرها في مركز تدريب رام الله للرجال مجرد ادعاء دون دعم بأي أدلة. ومن ناحية أخرى، استند استنتاج محكمة الأونروا للمنازعات إلى الأدلة التي شكلت جزءا من سجل الدعوى وكانت مقبولة.

١٢ - ولم ترتكب محكمة الأونروا للمنازعات أي خطأ في الإجراءات من النوع الذي يؤثر على البت في القضية. وتؤكد السيدة الرفاعي أن محكمة الأونروا للمنازعات لم تتناول عدم قيام الوكالة بإبلاغها

بالعملية المزمعة لإعادة تصنيف الوظائف. وإن كان ذلك يشكل خطأ إجرائيا، يقول المفوض العام إن السيدة الرفاعي لم تثبت أن عدم النظر في المسألة المزعومة كان سيؤدي إلى نتيجة وقائعية مختلفة وسيغير نتيجة القضية. وفي هذا الصدد، فإن اعتماد السيدة الرفاعي على التوجيه رقم A/2/Rev. 4 المتعلق بشؤون الموظفين المحليين ليس في محله، نظرا لأن عدم رفع الدرجة لم يستلزم إجراء تغيير في ''فئة الموظفين'' التي تنتمي إليها.

١٣ - والتماس السيدة الرفاعي أن ترفع محكمة الاستئناف درجة وظيفتها من الدرجة ١٧ إلى الدرجة ١٨ ينطوي على سوء فهم، نظرا لأن محكمة الاستئناف أوضحت أنها لن تجري عملية تصنيف أو إعادة تصنيف لأي وظيفة.

١٤ - ويطلب المفوض العام أن تقضي محكمة الاستئناف برد الاستئناف في مجمله.

الاعتبارات

١٥ - ليس الاستئناف مناسبة ملائمة لعرض عناصر جديدة، لم تكن قد قدمت في المرحلة الابتدائية، لكي ينظر فيها. ولم يكن المرفق ٤ لاستئناف السيدة الرفاعي (استمارة استبيان تصنيف الوظائف) قد عُرض كدليل على محكمة الأونروا للمنازعات ولم تناقش في المرحلة الابتدائية الحجج المتعلقة بوقوع مخالفات إجرائية مزعومة سابقة لعدم رفع درجة وظيفة المستأنفة. وبالتالي، فإن الوثيقة والحجج التي قدمتهما السيدة الرفاعي غير مقبولتين ولم تنظر فيهما هذه المحكمة.

١٦ - وكما ذكر في قضية فوينتيس[٣]،

فيما يتعلق بمعيار المراجعة القضائية لقرارات التصنيف، نلاحظ ونقر، من حيث المبدأ، الاجتهاد القضائي للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية التي رأت مرارا وتكرارا [:]

> [أنها] لن تجري عملية تصنيف أو إعادة تصنيف للوظائف في هيكل منظمة ما...، لأن القرارات في هذا المجال تقع ضمن نطاق السلطة التقديرية للمنظمة ولا يجوز إلغاؤها إلا لأسباب محدودة. وهذا هو الحال، على سبيل المثال، إذا انتهكت الهيئات المختصة القواعد الإجرائية، أو إذا تصرفت استنادا إلى مبدأ خاطئ ما، أو أغفلت بعض الوقائع المادية، أو توصلت إلى استنتاج خاطئ بوضوح [.]... وفي حال عدم وجود مثل تلك الأسباب، لن تحيل المحكمة القضية إلى المنظمة، ولن تستعيض بتقييمها الخاص عن تقييم الهيئات المختصة.

١٧ - ولم تُقنع السيدة الرفاعي هذه المحكمة بأن القرار المطعون فيه يتضمن أي خطأ في الوقائع أو في القانون يمكن أن يبرر نقضه. ويفشل الاستئناف لأنها لم تثبت، على النحو المطلوب في النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف، أن محكمة المنازعات اتخذت قرارا يبدو بجلاء أنه غير معقول بسبب خطأ في الوقائع أو في القانون.

١٨ - وعلى النقيض من ذلك، نشاطر محكمة الأونروا للمنازعات رأيها عندما خلصت إلى أن إعادة تصنيف وظيفة السيدة الرفاعي في مركز تدريب رام الله للنساء إلى الدرجة ١٨ لم تنفذ بسبب

(٣) [*فوينتيس ضد الأمين العام للأمم المتحدة*]، *Fuentes v. Secretary-General of the United Nations*, Judgment No. 2011-UNAT-105, para. 26.

الإصلاحات الجارية التي أدت إلى نقل برنامج كلية العلوم التربوية التابع لمركز تدريب رام الله للنساء إلى مركز تدريب رام الله للرجال، الأمر الذي أدى بدوره إلى إلغاء الواجبات التي كانت مسندة سابقا إلى السيدة الرفاعي. ونتيجة لذلك، لم يدرّس برنامج كلية العلوم التربوية في مركز تدريب رام الله للنساء اعتبارا من بداية السنة الدراسية ٢٠١٣-٢٠١٤.

١٩ - ومن ثم، كان الاختلاف في الدرجة بين وظيفة السيدة الرفاعي ووظيفة نظيرها في مركز تدريب رام الله للرجال مبررا، وهو يفسر قرار الوكالة القاضي بعدم رفع درجة وظيفة السيدة الرفاعي إلى الدرجة ١٨.

٢٠ - وتؤيد الأدلة هذا الاستنتاج وليس هناك ما يدعو إلى الابتعاد عن الاستنتاجات التي استخلصتها محكمة الأونروا للمنازعات من الحقائق الثابتة، والتي أدت إلى رد دعوى السيدة الرفاعي.

٢١ - وتحاول السيدة الرفاعي تحويل المراجعة القضائية إلى عملية إدارية لتصنيف الوظائف متوسلة مختلف الأسباب التقنية أو التعليمية. غير أن هذا المسعى لا يدخل ضمن نطاق المراجعة القضائية.

٢٢ - وتصبح حجج السيدة الرفاعي بوقوع مخالفة فيما يتعلق بتصنيف الوكالة لوظيفتها أو فيما يتعلق بمراجعة محكمة الأونروا للمنازعات لذلك النشاط غير ذات صلة في مواجهة الواقع الذي لا جدال فيه، وهو أن التغيير في مهامها وما يقابلها من واجبات شكل الأساس لاتخاذ القرار بعدم رفع درجة وظيفتها.

٢٣ - ويؤكَّد الحكم الصادر عن محكمة الأونروا للمنازعات وبالتالي يفشل الاستئناف.

الحُكم

٢٤ - يُردّ الاستئناف ويؤكَّد الحكم الصادر عن محكمة الأونروا للمنازعات.

النسخة الأصلية ذات الحجية: الإنكليزية

حُرّر في ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٦ في نيويورك، الولايات المتحدة.

(*توقيع*)	(*توقيع*)	(*توقيع*)
القاضي سيمون، رئيساً	القاضية أدينيبرا	القاضية فاهرتي

أُدرج في السجل بتاريخ ٢٤ آب/أغسطس ٢٠١٦ في نيويورك، الولايات المتحدة.

(*توقيع*)

ويتشنغ لين، رئيس قلم المحكمة