محكمة الأمم المتحدة للاستئناف

الحكم رقم 2016-UNAT-701

حسيني

(المُستأنِف)

ضد

المفوض العام
لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى
(المُستأنَف عليه)

الحكم

هيئة المحكمة:	القاضي جون ميرفي، رئيساً
	القاضي ريتشارد لوسيك
	القاضية مارتا هَلفِلد
رقم الدعوى:	٢٠١٦-٩٣٢
التاريخ:	٢٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦
رئيس قلم المحكمة:	ويتشنغ لين
محامي السيد حسيني:	عامر أبو خلف، مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين
محامي المفوض العام	لانس بارثولوميوز

القاضي جون ميرفي، الرئيس

١ - معروض على محكمة الأمم المتحدة للاستئناف (سيُشار إليها فيما بعد بمحكمة الاستئناف) طعنٌ رفَعه السيد معتز إبراهيم حسيني في الحكم رقم UNRWA/DT/2016/015 الذي أصدرته محكمة المنازعات التابعة لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (سيُشار إليها فيما بعد بمحكمة المنازعات التابعة للأونروا وسيُشار إلى وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى بالأونروا أو الوكالة) في عمّان في ٢٥ نيسان/أبريل ٢٠١٦، في الدعوى *حسيني ضد المفوض العام لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى*. ورَفَع السيد حسيني طعنه في ١٧ أيار/مايو ٢٠١٦، ورَفَع المفوض العام للأونروا ردّه في ١٥ تموز/يوليه ٢٠١٦.

الرجاء إعادة استعمال الورق

الوقائع والإجراءات

٢ - عُيِّن المستأنِف، باعتباره موظفا محليا، في وظيفة مسؤول الخدمات الإدارية في الإقليم في مكتب إقليم الضفة الغربية بموجب تعيين محدد المدة بالرتبة ١٤ اعتبارا من ١٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧. وفي ٩ تموز/يوليه ٢٠١٤، حُوِّل تعيينه إلى تعيين مؤقت غير محدود المدة من الفئة ''ألف''. وفي مناسبات متعددة في الفترة بين عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٤، عُيِّن المُستأنف بصفة مؤقتة قائماً بأعمال مكتب الخدمات العامة خلال فترات غياب المسؤول عن الخدمات العامة في الإقليم. وتلقّى المستأنف خلال فترات هذه التعيينات أجورا إضافية في شكل علاوة تعيين بصفة الإنابة.

٣ - وتتعلق هذه المنازعة بمطالبة بدفع علاوة التعيين بصفة الإنابة عن الفترة من ١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤ إلى ٢٠ كانون الثاني/يناير ٢٠١٥، وهي الفترة التي عمل فيها المستأنف مرة أخرى قائماً بأعمال مكتب الخدمات العامة خلال غياب المسؤول عن الخدمات العامة في الإقليم. فبعد أن انتهت فترة التعيين بصفة الإنابة هذه في ٢١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٥، وجّه المستأنف رسالة بالبريد الإلكتروني إلى المسؤول عن الخدمات العامة في الإقليم طلب فيها أن تُدفع له علاوة التعيين بصفة الإنابة عن الفترة من ١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤ إلى ٢٠ كانون الثاني/يناير ٢٠١٥. وأجاز المسؤول عن الخدمات العامة في الإقليم هذا الطلب في اليوم نفسه. غير أنه في ٣ شباط/فبراير ٢٠١٥، بعث المسؤول عن خدمات الموارد البشرية رسالة بالبريد الإلكتروني إلى المستأنِف يُبلغه فيها بأنه لم يُجز دفع علاوة التعيين بصفة الإنابة إلا عن الفترة من ١٤ كانون الثاني/يناير إلى ٢٠ كانون الثاني/يناير ٢٠١٥. وأوضح المسؤول عن خدمات الموارد البشرية، بناءً على طلب المستأنف التوضيحَ، أن المستأنف يستحق ''علاوة التعيين بصفة الإنابة من اليوم الموافق ٣١ فصاعدا، ولا شيء عن الأيام الـ٣٠ الأولى'' وفقا لتعميم الأونروا رقم A/04/2010 المتعلق بالموظفين المحليين المؤرخ ٢٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠ والمعنون ''التدبير المؤقت لدفع علاوة التعيين بصفة الإنابة إلى الموظفين المحليين العاملين مؤقتا في وظائف الفئة الفنية الدولية''. ويرد في ديباجة هذا التعميم أنه ''يُنتظر من الموظفين أن يضطلعوا بصفة مؤقتة من وقت لآخر بواجبات ومسؤوليات وظائف تكون رتبها أعلى من رتب وظائفهم، وذلك كجزء من عملهم العادي ودون تعويض إضافي''. وينصّ التعميم على دفع علاوة التعيين بصفة الإنابة تحديداً ''عندما يُلزم الموظف المحلي بالعمل في وظيفة من الفئة الفنية الدولية'' و ''يتحمل واجبات ومسؤوليات أعلى''، ولكنه ينصّ صراحة على أن تُدفع هذه العلاوة ''وفقا للترتيبات التالية''. والأحكام من التعميم ذات الصلة هي تلك الواردة في البندين ١ و ٦ منه، وفيما يلي نصُّهما:

> ١ - دون المساس بالمبدأ القاضي بأن تكون الترقية هي الوسيلة العادية للاعتراف بزيادة مسؤوليات الموظف وثبوت مقدرته، يجوز في حالات استثنائية أن يُمنح الموظف المحلي، الذي يتولى لفترة مؤقتة تتجاوز شهرا واحدا واجبات ومسؤوليات وظيفة من الفئة الفنية الدولية، علاوةَ التعيين بصفة الإنابة اعتبارا من بداية الشهر الثاني من التعيين في الوظيفة من الفئة الفنية الدولية.
>
> ...
>
> ٦ - ويُدفع مبلغ علاوة التعيين بصفة الإنابة في شكل مبلغ إجمالي شهري وفقا للجدول الزمني المبين أدناه. ويُدفع عن الفترات الجزئية وفقا للقاعدة ١٠٣-٨ من قواعد النظام الإداري للموظفين.

٤ - ومن الواضح في التعميم أن علاوة التعيين بصفة الإنابة لا تُدفع إلا اعتبارا من بداية الشهر الثاني من التعيين في الوظيفة من الفئة الفنية الدولية، وأن الدفع عن الفترات الجزئية جائزٌ. وبناء على ذلك، يستحقّ المستأنف، حسب رأي المسؤول عن خدمات الموارد البشرية، أن يُدفع له مبلغ جزئي عن الأيام السبعة التي عمل فيها بعد بداية الشهر الثاني من التعيين، أي عن الفترة من ١٤ كانون الثاني/يناير إلى ٢٠ كانون الثاني/يناير ٢٠١٥.

٥ - ويدفع المستأنف بأن استحقاقه علاوة التعيين بصفة الإنابة لا يخضع إلى التعميم، بل إلى صك صدَر بعده، وهو الأمر الإداري رقم A/3/Rev.1/Amend.5, Part XI المتعلق بالموظفين المحليين والمعنون ''العلاوات الخاصة''، والذي أصبح ساريا في ١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢، أي بعد سنتين تقريبا من إصدار التعميم. وفيما يلي نص الجزء ذي الصلة من هذا الصك:

١ - الغرض

الغرض من هذا الجزء من الأمر الإداري هو تحديدُ العلاواتِ الاستنسابية، والشروطِ المنظِّمة لدفعها، والسلطات المخولة أن توافق على دفعها.

٢ - علاوة التعيين بصفة الإنابة

٢-١ يجوز الإذن بدفع علاوة التعيين بصفة الإنابة إلى الموظف الذي تولى واجبات ومسؤوليات أعلى لمدة شهر واحد (٣٠ أيام تقويمية متتالية) أو أكثر.

ويُطابق هذا البند في أحكامه ما ورد في الأمر الإداري رقم A/3 المتعلق بالموظفين المحليين المؤرخ ١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٢. وكان الغرض من التعديل الذي أُدخل على الأمر الإداري في عام ٢٠١٢ هو بدء العمل بـ ''علاوة التعيين الإضافي - برامج التعليم والإنماء الموازية''، وليس له أي صلة بعلاوة التعيين بصفة الإنابة المذكورة في الفقرة ٢ ولا يترتب عليه أي تغيير يتعلق بها.

٦ - وفي ١٣ شباط/فبراير ٢٠١٥، رفَع المستأنف طلبا كتابيا لمراجعة القرار يطعن فيه بقرار عدم دفع علاوة التعيين بصفة الإنابة إليه عن كامل الفترة التي عمل فيها قائما بأعمال مكتب الخدمات العامة. وفي رسالة مؤرخة ١٣ آذار/مارس ٢٠١٥، أيّد مدير عمليات الأونروا في الضفة الغربية القرارَ المطعون فيه. وفي أيار/مايو ٢٠١٥، رفع المستأنف دعوى إلى محكمة المنازعات التابعة للأونروا دفع فيها بأنه تلقى دائما في الماضي علاوة التعيين بصفة الإنابة كلما عمل قائما بأعمال مكتب الخدمات العامة، وبأنه يستحق أن تُدفع له هذه العلاوة بمقتضى الأمر الإداري رقم A/3 المتعلق بالموظفين المحليين. فقد عمِل، وهو الموظف المحلي، قائما بأعمال مكتب الخدمات العامة (وهي وظيفة من الفئة الفنية الدولية) في خمس مناسبات بعد إصدار التعميم، وتلقى علاوة التعيين بصفة الإنابة، رغم الأحكام المنصوص عليها في هذا التعميم. وطعَن في موقف الوكالة المتمثل في أن الأمر الإداري رقم A/3 لا ينطبق إلا في حالة تولي الموظف المحلي مهام وظيفة أخرى من فئة وظائف الموظفين المحليين. ودفع أيضا بأن الأمر الإداري رقم A/3 أبطل أو نسخ ضمنيا التعميم. وبناء على ذلك، طلب أن يُفسخ القرار الإداري القاضي بعدم دفع علاوة التعيين بصفة الإنابة إليه عن كامل الفترة التي عمل فيها قائما بأعمال مكتب الخدمات العامة، وأن تُدفع له هذه العلاوة عن كامل الفترة الممتدة من ١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤ إلى ٢٠ كانون الثاني/يناير ٢٠١٥.

٧ - وأول ما يدفع به المفوض العام هو أن التعميم واضحٌ، فهو ينص صراحة وعلى نحو محدد على أنه يجوز في حالات استثنائية أن يُمنح الموظف المحلي، الذي يتولى لفترة مؤقتة تتجاوز شهرا واحدا واجبات ومسؤوليات وظيفة من الفئة الفنية الدولية، علاوةَ التعيين ''اعتبارا من بداية الشهر الثاني من التعيين في الوظيفة من الفئة الفنية الدولية''. وثاني ما يدفع به هو أن الأمر الإداري رقم A/3 لا ينطبق إلا على وظائف الموظفين المحليين وليس على الوظائف الدولية. ومن ثمّ، يرى المفوض العام أنه لا يوجد أي تضارب بين الأمر الإداري والتعميم. وفيما يتعلق بأنه دُفعت إلى المستأنف في الماضي علاوةُ التعيين بصفة الإنابة رغم ما تنص عليه أحكام التعميم، احتجّ المستأنَف عليه بأن ذلك لا يمنحه أي حق في تلقي العلاوة بما أنها دُفعت له خطأ وتُعتبر من ثم خطأ إداريا يحق للوكالة تداركه.

٨ - وردّت محكمة المنازعات التابعة للأونروا دعوى المستأنِف وقضت بأن الحالة المعنية يسري عليها التعميم. ولم تقبل ادعاء المستأنِف بأن الأمر الإداري رقم A/3 أبطل ضمنيا التعميم. وإضافة إلى ذلك، عمِلت بالمبدأ القانوني، ''القانون الخاص يبطل القانون العام''، الذي ينص على أنه كلما تناولت قاعدتان أو أكثر الموضوع نفسه، لا يُبطل أو يُغيّر قانون لاحق أعمّ أحكام قانون خاص سابق، ما لم يتجلى بوضوح أن ذلك هو المقصود. والأمر الإداري رقم A/3 الصادر في عام ٢٠١٢ يسري على جميع الموظفين المحليين الذين يتولون واجبات ومسؤوليات أعلى، وهو للتطبيق العام. أما التعميم، الذي صدر في وقت سابق، وذلك في عام ٢٠١٠، فقد أُصدر خصيصا (كما يتبيّن من مفردات عنوانه الواضحة) للنصّ على دفع علاوة التعيين بصفة الإنابة إلى الموظفين المحليين الذين يتولون بصفة مؤقتة مهام وظائف من الفئة الفنية الدولية، وهو ينطبق من ثمّ على جميع الموظفين المحليين العاملين في هذه الوظائف. وعليه، خلُصت محكمة المنازعات التابعة للأونروا إلى أن الأمر الإداري ذي الطابع العام لا يمكن أن يبطل ضمنيا التعميم ذي الطابع الخاص. وبناء عليه، فبمقتضى التعميم، لا يمكن دفع علاوة التعيين بصفة الإنابة إلى المستأنِف إلا عن الفترة بعد الشهر الأول من تولي واجبات ومسؤوليات الوظيفة من الفئة الفنية الدولية، أي عن الفترة من ١٤ إلى ٢٠ كانون الثاني/يناير ٢٠١٥. أما دفعُ الوكالة في مناسبات سابقة علاوة التعيين بصفة الإنابة إلى المستأنف اعتبارا من اليوم الأول لتوليه مهام القائم بأعمال مكتب الخدمات العامة فهو، في رأي محكمة المنازعات التابعة للأونروا، لا يُغير نتيجة الدعوى. وإذا افترضنا صحة ذلك، فهو خطأ إداري ويحق للوكالة، بل يتعيّن على الوكالة، أن تتدارك خطأها فور اكتشافه. وبناء عليه، رُدَّت دعوى السيد حسيني.

الدفوع

دعوى الاستئناف المرفوعة من السيد حسيني

٩ - يدّعي السيد حسيني بأن محكمة المنازعات التابعة للأونروا أخطأت بحكم الواقع والقانون عندما خلُصت إلى أن التعميم هو الإصدار الإداري المنطبق على الحالة. إذ يدفع بأن هذا التعميم ليس ''قواعد تنظيمية''؛ بل هو ''إعلان'' يستند إلى الأمر الإداري السابق المتعلق بأجور الموظفين الذي لم يتضمن بندا يتعلق بعلاوة التعيين بصفة الإنابة. وعُدِّل الأمر الإداري في عام ٢٠١٢ ولم يُشر إلى ذلك التعميم أو أقرّه. ومن ثمّ، فالأمر الإداري أبطل ضمنيا التعميم. كما أن الأمر الإداري عام التطبيق ويسري على جميع الموظفين المحليين الذين يؤدون واجبات ومسؤوليات وظيفة أعلى رتبة، سواء كانت دولية أو وطنية. وأقرّت الوكالة أيضا في مراسلات داخلية بضرورة تعديل التعميم.

١٠ - ويدعي السيد حسيني كذلك أن محكمة المنازعات التابعة للأونروا أخطأت بحكم الواقع والقانون عندما خلُصت إلى أن ما سارت عليه الوكالة فيما يتعلق بدفع علاوة التعيين بصفة الإنابة إليه في مناسبات سابقة ليس له صلة بالموضوع. وحتى لو كان التعميم هو الإصدار الساري، فقد سبق، في مناسبات عديدة عمل فيها قائما بأعمال مكتب الخدمات العامة لفترة إجمالية تزيد عن شهر واحد، أن دُفعت إليه علاوةُ التعيين بصفة الإنابة عن كامل فترة عمله. وقد دفعه ما سارت عليه الوكالة أن يعتقد اعتقادا معقولا بأن الأمر الإداري هو الإصدار الساري على الحالة، وقد ''قبِل تولي الوظائف بالإنابة'' على هذا الأساس. ويدّعي أنه من المعقول أن ينشأ عن اتباع ممارسة تصبّ في صالح الموظفين حقّ متأصل في الاستفادة من هذه الممارسة. فاعتياد الوكالة ودأبها على تطبيق الأمر الإداري عليه أنشأ حكما ضمنيا في عقد عمله. وبما أنه سبق للوكالة أن طبقت الأمر الإداري عليه، فلا يمكنها أن تغير تأويلها للقانون المنطبق لما فيه صالحها عن طريق تطبيق التعميم. ولذا، يرى أن تطبيق الوكالة التعميم الآن هو ''عمل تعسّفي مجحف''. وعليه، فقرارات الوكالة السابقة بدفع علاوة التعيين بصفة الإنابة إليه اعتبارا من اليوم الأول لتوليه مهام الوظيفة من الفئة الفنية الدولية، ليست خاطئة.

١١ - ويدّعي السيد حسيني من ثمّ بأن محكمة المنازعات للأونروا أخطأت في استنتاجها أنه يحقّ للوكالة تدارك الخطأ الإداري الذي ارتكبته، ويطلب إلى محكمة الاستئناف أن تنقض الحكم الصادر عن محكمة المنازعات التابعة للأونروا، وأن تحكم بدفع علاوة التعيين بصفة الإنابة إليه وفقا للأمر الإداري وممارسة الوكالة المعتادة.

رد المفوض العام

١٢ - احتج المفوض العام للأونروا بأن محكمة المنازعات التابعة للأونروا حالفها الصواب حينما قررت أن الصك الإداري الواجب التطبيق هو التعميم المتعلق بالموظفين المحليين. فقد رأت المحكمة، وهي محقة في ذلك، أن الأمر الإداري المتعلق بالموظفين المحليين الصادر في عام ٢٠١٢ لم ينسخ التعميم المتعلق بالموظفين المحليين الصادر في عام ٢٠١٠، وأن ذلك التعميم لا يزال جزءا من الإطار التنظيمي للأونروا. فالتعميم ينص بوضوح على أنه صدر لمعالجة الحالات التي يتحمل فيها الموظفون المحليون واجبات ومسؤوليات أعلى من مستواهم الوظيفي عندما قيامهم بأعمال وظيفة من الفئة الدولية الفنية. أما الأمر الإداري المتعلق بالموظفين المحليين، فقد صدر لكي يسري عموما على الحالات التي يتحمل فيها الموظفون المحليون واجبات ومسؤوليات أعلى من مستواهم الوظيفي عند قيامهم بأعمال وظيفة من فئة الوظائف المحلية. ولذلك، فالمحكمة لم تخطئ فيما خلصت إليه.

١٣ - ودفع المفوض العام للأونروا كذلك بأن محكمة المنازعات التابعة للأونروا أصابت عندما أعلنت أن الوكالة ليست ملزمة بالممارسة السابقة المتعلقة بدفع علاوة تعيين بصفة الإنابة إلى المستأنف. فالمطلوب من الوكالة هو أن تطبق الإصدار الإداري الصحيح وأن تصحح أي أخطاء في هذا الصدد. كما أن الأخطاء التي وقعت فيها السابقة سابقا لا تعطي الموظف أي حق مكتسب يضاف إلى الحقوق المنصوص عليها في عقد التوظيف الخاص به، أي أن هذه الأخطاء السابقة لا تبرر الاستمرار في تطبيق الأمر الإداري المتعلق بالموظفين المحليين الذي يجعل المستأنف مستحقا لعلاوة التعيين بصفة الإنابة.

١٤ - وبناء على ما تقدم، طلب المفوض العام رفض دعوى الاستئناف.

الحيثيات

١٥ - تثير هذه الدعوى مسألة تتعلق بوضع التعميم المتعلق بالموظفين المحليين ووضع الأمر الإداري المتعلق بالموظفين المحليين كإصدارين إداريين. وقد أصدرت الأونروا الأمر الإداري التنظيمي رقم ١ في ١٥ تموز/يوليه ١٩٨٧ بعنوان ''نشر الصكوك التي تنظم إدارة الوكالة وعملياتها'' (الأمر الإداري التنظيمي رقم ١) ووضعت فيها تصنيفا موحدا للمنشورات (الإصدارات الإدارية) التي تنظم إدارة الوكالة وعملياتها. وبموجب هذه الأمر، تعتبر هذه الإصدارات جزءا من شروط عقود التعيين. و ''الأوامر الإدارية التنظيمية تصدر... لكي تحكم الإطار التنظيمي للوكالة وتحدد صلاحيات وموظفيها الرئيسيين وواجباتهم''. ونشرات التعميم تصدر حسب الاقتضاء من أجل الإبلاغ بالمعلومات والنصائح أو التعليمات ذات الطابع المؤقت. وطبقا لما ينص عليه البند ١٣ من الأمر الإداري التنظيمي رقم ١، ''يجوز أن تُستخدم نشرات التعميم أيضا في إصدار وإشهار إذن بالتغاضي بصفة مؤقتة عن قواعد أو أوامر إدارية تنظيمية أو تعليمات أو تعديلها، سواء بصورة كلية أو جزئية''. ولئن كانت المرتبة التي تحتلها نشرات التعميم في التسلسل الهرمي التعاقدي تقل عن مرتبة اللوائح والأوامر التوجيهية المتعلقة بالموظفين، فإنها تتساوى في المرتبة مع الصكوك القانونية التي يحتمل أن تستحدث أو تضع شروطا ضمنية تضاف إلى ما ورد في عقود التعيين. وتعتبر نشرات التعميم، من حيث طبيعتها ومن حيث استخدامها العملي، مبادئ توجيهية لسياسات التعيين، وبالتالي فهي تختلف عن الأحكام التي يمكن النظر دائما إليها باعتبارها شروطا متفق عليها منذ بداية التعيين. والتعميم المتعلق بالموظفين المحليين والأمر الإداري المتعلق بالموظفين المحليين يمنح كلاهما الوكالة صلاحية تقديرية تتعلق بصرف علاوة التعيين بصفة الإنابة. فالفقرة ١ من التعميم تنص على أن الموظف ''يجوز أن يُمنح علاوة التعيين بصفة الإنابة في حالات استثنائية'' والبند ٢-١ من التوجيه ينص على أنه ''يجوز أن يؤذن بمنح الموظف [علاوة التعيين بصفة الإنابة]''. ومن ثم، فالإصداران يمنحان الوكالة صلاحية تقديرية يجب عليها أن تمارسها بشكل معقول ومنصف ومرن وفقا لما لديها من متطلبات قانونية أساسية. وبالتالي، فليس للموظف حق تعاقدي يكفل له الحصول على علاوة التعيين بصفة الإنابة. غير أن الموظف يتوقع من الوكالة أن تمارس صلاحيتها التقديرية بالشكل الصحيح فيما يتعلق بمنحه تلك العلاوة[(١)(٢)].

١٦ - وتتشابه الاستحقاقات ذات الصلة المنصوص عليها في هذين الصكين من حيث الجوهر ولكنها تختلف عن بعضها من حيث نطاق التطبيق وحدود الاستحقاق، ولذلك يجوز القول بأن كلا النوعين من الإصدارات يمكن في ظروف معينة أن يحتل مرتبة متساوية في التسلسل الهرمي لشروط التعيين وأحكامه. وفي هذه الحالة، سيكون من الممكن للصك الثاني، أي الأمر الإداري المتعلق بالموظفين المحليين، أن يُعدّل أو يُبطل الصك الأول، التعميم المتعلق بالموظفين المحليين، وفقا للمبدأ القائل بأن القانون اللاحق ينسخ القانون السابق. وعلى الرغم من أن الأمر الإداري المتعلق بالموظفين المحليين الصادر في عام ٢٠١٢ لا يُبّدل أحكام الأمر الإداري المتعلق بالموظفين المحليين الصادر في عام ١٩٩٢ الذي ينظم علاوة التعيين بصفة الإنابة، فإن السيد حسيني أصر على الادعاء بأن الأمر الإداري الصادر في عام ٢٠١٢ نسخ التعميم بشكل ضمني.

---

(١) المرجع نفسه، المادة ١٣.

(٢) الأمر الإداري التنظيمي رقم ١، المادة ٩.

١٧ - ولا يتضمن الأمر الإداري المتعلق بالموظفين المحليين الصادر في عام ٢٠١٢ أي إشارة صريحة إلى التعميم المتعلق بالموظفين المحليين. وبالتالي، فإن السؤال الذي يتعين الإجابة عليه هو ما إذا كان الأمر الإداري قد نسخ التعميم بشكل ضمني. وقد رأت محكمة المنازعات التابعة للأونروا أنه لم ينسخه واستندت في رأيها هذا إلى مبدأ القائل بأن القانون الخاص يعلو فوق القانون العام.

١٨ - وترشدنا القواعد العامة لتفسير النصوص القانونية إلى أن لغة الصك القانوني ينبغي أن تُفسّر بأكبر قدر ممكن من الاتساق مع جميع الصكوك القانونية الأخرى الواجبة النفاذ التي أصدرتها الهيئة المصدرة لهذا الصك نفسها. وينتظر من الهيئة المشرعة لقانون جديد أن تحرص على عدم تغيير أحكام القانون القائم إلا في أضيق الحدود وأن تكون متسقة مع نفسها. وحيثما يوجد حكمان قائمان بينهما تعارض ظاهري ويكون هناك تفسير يجعل كل منهما يُكسب الآخر مفعولا وأثرا كاملين، فينبغي اعتماد إن هذا التفسير بدلا من أي تفسير يقوض جزئيا تأثير أحدهما. وهذا النهج يجب اتباعه على الأخص في الحالات التي لا يتضمن فيها الصك السابق أي إشارة صريحة إلى الصك اللاحق. ويجب أن تفسر أحكام أي تشريع قدر المستطاع وفقا لشروط جميع التشريعات الأخرى التي لا تزال سارية ولم يعدلها هذا التشريع أو ينسخها صراحةً. وبناء على ذلك، فأي تفسير لحكمين متعارضين ظاهريا يفترض أن الحكم اللاحق يلغي الحكم السابق ضمنا لا ينبغي اعتماده إلا إذا كان لا مفر من اعتماده. فأي تفسير معقول يتفادى الوصول إلى تلك النتيجة يكون هو التفسير الأقرب للانسجام مع نية المشرّع الحقيقية.

١٩ - وتبين القراءة السليمة لحكم محكمة المنازعات التابعة للأونروا أنه التزم بهذا الخط المنطقي الذي يهدف إلى التنسيق بين الصكين بأسلوب منهجي. وكما ذُكر سابقا، فإن محكمة المنازعات التابعة للأونروا بنت رأيها هذه على أساس المبدأ القائل بأن أحكام القانون الخاص تعلو فوق أحكام القانون العام ذات التأثير المماثل. وعندما يكون المشرّع قد وجه انتباهه إلى مسألة مميزة تتعلق بالتطبيق الخاص ويكون قد وضع حكما ينظم هذا المسألة، يكون الافتراض هو أن أي تشريع عام يصدر بعد تشريع خاص ليس المقصود منه التدخل في التشريع الخاص، إلا إذا كان المشرّع قد أظهر تلك النية بوضوح شديد. وعندما تكون الكلمات العامة في صك لاحق قابلة للتفسير والتطبيق بطريقة معقولة وحصيفة دون التوسع في نطاقها لكي تدخل في موضوع الصك السابق، فلا ينبغي في تلك الحالة تعديل التشريع الخاص السابق بشكل ضمني أو غير مباشر بالاستناد إلى قوة تأثير النطاق العام للصك الأخير فحسب دون أن تكون هناك نية واضحة على أن المشرّع كان يقصد التدخل. وكما ذكرت محكمة المنازعات التابعة للأونروا، فإن المبدأ القائل بإعطاء القانون الخاص الأولوية على القانون العام يمكن تبريره بأن القانون الخاص يكون أكثر تحديدا وبالتالي فهو عموما يراعي السمات الخاصة للسياق الذي سيطبق فيه، أما القانون العام الساري فلا يفعل ذلك في العادة.

٢٠ - ويمكن بسهولة التوفيق بين الصكين، أي بين التعميم المتعلق بالموظفين المحليين والأمر الإداري المتعلق بالموظفين المحليين. فالتعميم يتعامل مع الحالات المحددة التي يعمل فيها موظف محلي في وظيفة من الفئة الدولية الفنية، أما الأمر الإداري، فهو يعالج جميع الحالات الأخرى التي تنطوي على تعيين بالإنابة. وليس هناك أي دليل واضح أو تفسير حتمي يُستنبط منه أن الوكالة كان تقصد إبطال السياسة المحددة المنصوص عليها في التعميم. وعلى أساس هذا الافتراض، تكون محكمة المنازعات التابعة للأونروا محقة في الخلوص إلى أن الأمر الإداري لم يبطل مفعول التعميم بشكل ضمني وأن التعميم لا يزال ساري المفعول ولا يزال هو الصك الذي ينظم تحديدا الحالات التي يعمل فيها موظف محلي في وظيفة من الفئة الدولية

الفنية. ومارست الوكالة الصلاحية التقديرية التي منحها لها التعميم، وتقيدت بأحكامه التي لا تجيز صرف علاوة التعيين بصفة الإنابة إلا في ظروف استثنائية وبعد أن يكون الموظف قد استمر في تولي الوظيفة بعد أكثر من شهر.

٢١ - والسؤال الذي لا يزال مطروحا هو ما إذا كانت محكمة المنازعات التابعة للأونروا قد أصابت عندما قررت أن الوكالة كانت محقة في تصحيح الأخطاء التي وقعت فيها في مناسبات سابقة فيما يتعلق بصرف علاوة التعيين بصفة الإنابة إلى المستأنف، أم أن الوكالة كان يجب عليها أن تستمر في صرف هذه المدفوعات الخاطئة على أساس ممارستها السابقة. وتبدو الحجج التي ساقها المستأنف لتعضيد وجهة نظره أشبه بادعاء مبني على مبدأ الإغلاق الحكمي الذي يغلق أمام الوكالة باب التراجع عن ممارساتها السابقة. فقد احتج المستأنف أساسا بأن الوكالة لا يجوز لها أن تحرمه من حقه في الحصول على علاوة التعيين بصفة الإنابة لأنه افترض، بناء على الممارسة السابقة، أنه سيصرف تلك العلاوة بطبيعة الحال بمجرد أن يضطلع بمهام القائم بأعمال مسؤول مكتب الخدمات العامة، واضطلع بهذه المهام على أساس هذا الافتراض.

٢٢ - وتتمثل العقبة الرئيسية التي تحول دون قبول حجة المستأنف في أن قبولها سوف سيعطي الوكالة صلاحيات تقديرية تسمح لها بصرف علاوة التعيين بصفة الإنابة خارج حدود السلطة التي منحتها لها السياسة. والخطأ في ممارسة الصلاحية التقديرية التي تسمح بمنح تلك الإعانة في ظروف استثنائية قلما يترتب عليه حق يكفل للموظف الحصول على هذه الاستحقاق في الظروف العادية. والسماح للوكالة بأن تستمر في التصرف بغير حق كأنها تملك صلاحية منح تلك العلاوة خارج حدود الصلاحية التي منحتها لها السياسة الواردة في التعميم المتعلق بالموظفين المحليين سيجعل الوكالة تستخدم بغير حق سلطة تقديرية لا تملكها قانونا. فإذا كانت السياسة لا تأذن بمنح تلك العلاوة للموظف باعتبارها حقا من حقوقه، فإن تطبيق مبدأ الإغلاق الحكمي سيترتب عليه التصديق على قرارات لا يحق للوكالة أن تتخذها. وهذا من شأنه أن يقوض مبدأ الالتزام بالقانون. ومن شأن ذلك أيضا أن يبطل مفعول السياسة وما ورد فيها من معايير خاصة.

٢٣ - ولذلك، فإن العدالة الإدارية تقتضي أن تحتفظ الوكالة لنفسها بصلاحية تقديرية تسمح لها بتصحيح القرارات الخاطئة المتخذة بموجب هذه السياسة. وحرمان الوكالة من هذه السلطة على أساس شبيه بمبدأ الإغلاق الحكمي من شأنه أن يتعارض مع مصالح الموظفين والمنظمة على السواء. والكيفية التي ينبغي أن تُمارس بها هذه الصلاحية التقديرية لتصحيح أو إبطال ممارسة سائدة أو قرار محدد تعتمد بالضرورة على ظروف كل حالة على حدة. وفي ظروف هذه الحالة، تصرفت الوكالة بشكل مناسب لإبطال ممارسة لا تجيزها السياسة الواجبة النفاذ كما هو مبين في التعميم المتعلق بالموظفين المحليين. ومن ثم، فإن محكمة المنازعات التابعة للأونروا لم تخطئ عندما قررت أن الوكالة من حقها أن تعالج خطأها الإداري. ولم يكن للمستأنف أبدا الحق في صرف علاوة التعيين بصفة الإنابة، ولم يكن لديه سوى توقع بأن الوكالة ستمارس صلاحيتها التقديرية لكي تمنحه تلك العلاوة بصورة عادلة وصحيحة ومتماشية مع الأحكام القانونية للسياسة[٣].

الحُكم

٢٤ - بناء على ما تقدم، تُرفض دعوى الاستئناف ويُؤيد الحُكم رقم UNRWA/DT/2016/015.

(٣) قضية *كرانفيلد ضد الأمين العام للأمم المتحدة*، الحكم رقم 2013-UNAT-367، الفقرة ٣٦.

النسخة الأصلية وذات الحجية: النسخة الإنكليزية

صدر في هذا اليوم الثامن والعشرين من تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦، في نيويورك، الولايات المتحدة.

(توقيع)	*(توقيع)*	*(توقيع)*
القاضي ميرفي، رئيساً	القاضي لوسيك	القاضية هَلفِلد

قُيّد في السجل في هذا اليوم العشرين من كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦، في نيويورك، الولايات المتحدة.

(توقيع)

ويتشنغ لين، رئيس قلم المحكمة