محكمة الأمم المتحدة للاستئناف

الحكم رقم 2024-UNAT-1413

خالد حجاب وآخرون

(المدعى عليه/مقدم الطلب والمستأنِف في الاستئناف المضاد)

ضد

المفوض العام

لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى

(المستأنِف والمدعى عليه في الاستئناف المضاد)

حكـــم

أمام:	القاضي نسيب ج. زيادة، رئيسا
	القاضية كانوالديب ساندو
	القاضي عبد المحسن شيحة
الدعوى رقم:	2023-1784
تاريخ القرار:	22 آذار/مارس 2024
تاريخ النشر:	19 نيسان/أبريل 2024
رئيسة قلم المحكمة:	جولييت إ. جونسون

محامي السيد حجاب:	السيد ساني خوري
محامي السيد الحسيني:	السيد عامر أبو خلف،
	المكتب القانوني لمساعدة الموظفين
محامي السيدة أبو فردة:	مثلت نفسها
محامية المفوض العام:	ناتالي بوكلي

الحكم رقم 2024-UNAT-1413

القاضي نسيب ج. زيادة، رئيسا

1 - في الحكم رقم UNRWA/DT/2022/060 (الحكم المطعون فيه)، أصـــدرت محكمة المنازعات التابعة لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشـغيل اللاجئين الفلسـطينيين في الشـرق الأدنى (محكمة الأونروا للمنازعات أو محكمة المنازعات) حكما دمجَ سـبعة طلبات طعنت في التدابير التأديبية المفروضــة على سـبعة من موظفي وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشـغيل اللاجئين الفلسـطينيين في الشـرق الأدنى (الأونروا أو الوكالة). وهؤلاء الموظفون هم السـيد خالد حجاب، والسـيدة مهدة محيسـن، والسـيد معتز الحسـيني، والسـيد عمار تهتموني، والسـيد إسـماعيل العدارية، والسيد علي الأخرس، والسيدة رشا أبو فردة (مقدمو الطلب).

2 - وفي الحكم المطعون فيه، ألغت محكمة الأونروا للمنازعات كل القرارات التأديبية المطعون فيها على أسـاس أن رسـائل التدابير التأديبية الصادرة عن الوكالة لم تقدم معلومات كافية إلى محكمة المنازعات لتحديد ما إذا كانت القرارات موضوع الطعن فيها قانونية وعادلة.

3 - وفي ما يتعلق بقرارين من القرارات الملغاة يتعلقان بإنهاء خدمة السـيد حجاب والسـيد العدارية، حددت محكمة المنازعات تعويضـا بديلا يوازي الراتب الأساسي الصافي لمدة سنتين لكل منهما، في حال عدم قيام الوكالة بإعادتهما إلى العمل.

4 - ويستأنف المفوض العام الحكم المطعون فيه محتجا بأن دمج هذه القضايا السبعة المتباينة كان خاطئا، ويطلب إلغاء الحكم وإعادة النظر في كل قضية على أساس وجاهة كلٍ منها.

5 - وتقدَّم السيد حجاب باستئناف مضاد محتجا بأن الراتب الأساسي الصافي لمدة سنتين لم يكن تعويضا كافيا.

6 - وللأسباب المبينة في هذه الوثيقة، توافق محكمة الأمم المتحدة للاستئناف (محكمة الاستئناف) على الاستئناف وتردّ الاستئناف المضاد وتلغي الحكم المطعون فيه.

في الوقائع والإجراءات

7 - بالنظر إلى أن اسـتنتاجات الحكم المطعون فيه لا تسـتند إلى نظر دقيق في وجاهة كل من القضـايا، لم تُعرَض هنا سـوى لمحة عامة موجزة عن كل قضية.

القضية رقم 006/2021 – حجاب

8 – في ذلك الوقت، كان السيد حجاب يشغل منصب رئيس برنامج تحسين الهياكل الأساسية والمخيمات بمكتب إقليم الضفة الغربية. وفي 18 حزيران/يونيه 2019، أحال مدير عمليات الأونروا بمكتب إقليم الضفة الغربية شكوى إلى دائرة خدمات الرقابة الداخلية بأن السيد حجاب كان ضالعا في مجموعة من المخالفات المالية، وشارك في إزالة أشجار زيتون قيِّمة بشكل غير صحيح من موقع مشروع للأونروا (مشروع جمعية بلد لمركز التوحد)، وأساء إدارة مشروع تشييد للأونروا تحت إشرافه (مشروع جامعة بيت لحم).

9 – وشمل التحقيق الذي أجرته دائرة خدمات الرقابة الداخلية مقابلات مع 12 شاهدا ومع السيد حجاب، واستعراضا لملفات مختلفة تعود للوكالة، بينها 19 ملفا تتعلق بمشروع جامعة بيت لحم. وخلال التحقيق، برزت ادعاءات أخرى بشأن تضارب محتمل في المصالح بين السيد حجاب ومقاول في مشروع جامعة بيت لحم. واستكملت الدائرة تقريرها في 5 شباط/فبراير 2020، والذي وجدت فيه أن السيد حجاب أساء إدارة مشروع جامعة بيت لحم ومشروع جمعية بلد لمركز للتوحد، وأنه أتلف عمدا أدلة مادية (رسائل واتساب) من هاتفه الخلوي الذي تعود ملكيته للأونروا، وأنه لم يعلن عن إمكان حصول تضارب محتمل في المصالح مع المقاول المعيَّن لمشروع جامعة بيت لحم[1].

10 – ولخّص مدير عمليات الأونروا بمكتب إقليم الضفة الغربية نتائج التحقيق في رسالة فرصة للرد أُرسِلت إلى السيد حجاب في 24 شباط/فبراير 2020[2]. وقدم السيد حجاب ردا خطيا مكتوبا بخط اليد من ثماني صفحات.

11 – وفي 17 أيلول/سبتمبر 2020، أرسلت مديرة شؤون الأونروا في الضفة الغربية رسالة بالتدابير التأديبية إلى السيد حجاب. ولم تقدم رسالة التدابير التأديبية أي تفاصيل أو تقييم لرد السيد حجاب على رسالة فرصة الرد.

12 – وذكرت مديرة شؤون الأونروا في الضفة الغربية أن هناك دليلا واضحا ومقنعا يثبت أن السيد حجاب ارتكب سوء سلوك، من حيث "سوء الإدارة وإتلاف دليل مادي"، وهو ما يشكل انتهاكا لميثاق الأمم المتحدة (الفصل الخامس عشر، المادة 101)، ومعايير السلوك للخدمة المدنية الدولية لعام 2013 (الفقرتان 5 و 13)، وسياسة الأونروا لمكافحة الاحتيال والفساد (الفقرتان 7ب و 7ج)، والبندين 1–1 و 1–4 من النظام الأساسي للموظفين المحليين، وتعميم الموظفين رقم 2007/05 وبناء عليه، فرضت مديرة شؤون الأونروا في الضفة الغربية تدبيرا تأديبيا يتمثل في إنهاء الخدمة مع تعويض إنهاء الخدمة[3].

13 – وفي 23 أيلول/سبتمبر 2020، قدم السيد حجاب طلبا لمراجعة القرار. ولم ترد الوكالة على طلبه.

14 – وفي 12 كانون الثاني/يناير 2021، قدم السيد حجاب طلبا إلى محكمة الأونروا للمنازعات للطعن في القرار التأديبي ولطلب إلغائه.

القضية رقم 021/2021 – محيسن

15 – في ذلك الوقت، كانت السيدة محيسن معلمة لغة إنكليزية في مدرسة إناث البقعة الإعدادية الأولى في مكتب إقليم الأردن. وفي أعقاب تقارير تفيد بأن السيدة محيسن مارست العقاب البدني في حق ثلاث تلميذات في الصف السابع، أذنت مديرة شؤون الأونروا في الأردن بفتح تحقيق في تشرين الثاني/نوفمبر 2019.

(1) المرفق 18 للمفوض العام (تقرير التحقيق في ادعاءات سوء الإدارة وتضارب المصالح والفساد في حق أحد موظفي مكتب إقليم الضفة الغربية).

(2) المرفق 2 للمفوض العام (التحقيق في سوء السلوك: رسالة فرصة الرد، مؤرخة 24 شباط/فبراير 2020).

(3) المرفق 4 للمفوض العام (مرجع الرسالة: E/N 10630881، المؤرخة 17 أيلول/سبتمبر 2020).

16 - وأجرى المحققون مقابلات مع المشتكيات الثلاثة، و 16 شاهدة، والسيدة محيسن، واطّلعوا أيضا على تسجيل شريط فيديو عبر أجهزة تلفزيون الدارات المغلقة. واختُتم التحقيق في 31 كانون الأول/ديسمبر 2019، وأُدرج موجز لنتائج التحقيق في رسالة فرصة للرد صادرة عن المكتب القانوني الميداني في الأردن مؤرخة 24 شباط/فبراير 2020[4].

17 - وورد تحديدا في رسالة فرصة الرد أن: (أ) المشتكية 1 أفادت بأن السيدة محيسن سحبت حجابها بعنف في محاولة لخلعه وصفعتها، ما تسبب بجرحٍ طفيف في شفتها؛ (ب) والمشتكية 2 أفادت بأن السيدة محيسن رمت عليها أوراقا ودفعتها بعنف في بطنها؛ (ج) والمشتكية 3 أفادت بأن السيدة محيسن شدت شعرها وصفعتها، ما أدى إلى ارتطام رأس المشتكية 3 بالحائط. وأوردت رسالة فرصة الرد إفادات مؤيِّدة من بعض الشهود في كل من هذه الحوادث. وبحسب الرسالة كذلك، خلص التحقيق إلى أن سوء سلوك بدر منها بممارستها عقابا بدنيا ضد المشتكيات الثلاث.

18 - وردّت السيدة محيسن على رسالة فرصة الرد في 22 آذار/مارس 2020.

19 - ووجّهت مديرة شؤون الأونروا في الأردن رسالة تدابير تأديبية إلى السيدة محسين في 17 تشرين الثاني/نوفمبر 2020، أقرت فيها باستلام رد السيدة محيسن على رسالة فرصة الرد، بما في ذلك أن السيدة محيسن أنكرت ممارسة العقاب البدني، وادعت بأن المشتكية 1 قلّلت من الاحترام، وبأن المشتكية 3 كانت تتأخر دائما عن الحضور إلى المدرسة، وبأن ليست لديها أدنى فكرة عن المشتكية 2.

20 - وخلصت مديرة شؤون الأونروا في الأردن إلى أن السيدة محيسن، استنادا إلى رجحان الأدلة، ارتكبت سوء سلوك بممارستها العقاب البدني في انتهاكٍ للمادتين 1-1 و 1-4 من النظام الأساسي للموظفين المحليين، ومعايير السلوك المطبقة على موظفي الأونروا (الفقرة 1 (أ))، وحظر العقاب البدني في التعليمات الفنية للتعليم (ETI L2No. 08/1) (الفقرتان 1-3 و 4-1)، وتعميم الموظفين رقم 2013/01 بشأن حظر العنف (الفقرة 2)[5].

21 - وبعد النظر في العوامل المشددة والتخفيفية، فرضت مديرة شؤون الأونروا في الأردن تدبيرا تأديبيا يتمثل في توجيه رسالة لوم خطية وفرض غرامة تعادل راتب شهرين.

22 - وفي 6 كانون الثاني/يناير 2021، قدمت السيدة محيسن طلب مراجعة للقرار. وأيد مدير الموارد البشرية القرار التأديبي.

23 - وفي 10 نيسان/أبريل 2021، قدمت السيدة محيسن طلبا إلى محكمة الأونروا للمنازعات للطعن في القرار التأديبي ولطلب إلغائه. وطلبت أيضا تعويضا عن الأضرار المعنوية والمادية.

القضية رقم 039/2021 - الحسيني

24 - في ذلك الوقت، كان السيد الحسيني موظف خدمات إدارية إقليمي في مكتب إقليم الضفة الغربية. وفي 18 أيلول/سبتمبر 2020، تلقت مديرة شؤون الأونروا في الضفة الغربية شكوى ضد السيد الحسيني عندما رفض إجراء عد نقدي مباغت للأموال المستلفة، وأظهر دلائل على سوء إدارة محتمل للأموال من خلال خلط الأموال المستلفة بأمواله الخاصة وإحضار الأموال إلى منزله.

25 - وأعقب ذلك تحقيق، وكما أُوجزَ في رسالة فرصة الرد، خلص التقرير النهائي إلى وجود أدلة كافية تدعم الادعاءات الموجهة ضده بانتهاك التعليمات الفنية المالية ذات الصلة وأجزاء أخرى من الإطار التنظيمي للوكالة. ومع ذلك، وجد التقرير أيضا أن "التحقيق لم يقدم أي دليل على سرقة أو اختلاس أموال مستلفة في وقت العد النقدي المباغت"[6].

(4) المرفق 6 للمفوض العام (رسالة فرصة الرد، مؤرخة 24 شباط/فبراير 2020).

(5) المرفق 7 للمفوض العام (رسالة خاصة بالتدابير التأديبية، مؤرخة 17 تشرين الثاني/نوفمبر 2020).

(6) المرفق 8 للمفوض العام (مرجع الرسالة: INV-20-0166، المؤرخة 23 كانون الأول/ديسمبر 2020).

26 - وفي أعقاب استلام رد السيد الحسيني على رسالة فرصة الرد، أصدرت مديرة شؤون الأونروا في الضفة الغربية رسالة تدابير تأديبية في 1 شباط/فبراير 2021. واتفقت مديرة شؤون الأونروا في الضفة الغربية مع تقييم المحقق بوجود دليل واضح ومقنِع يثبت أن السيد الحسيني ارتكب سوء سلوك، في انتهاك لميثاق الأمم المتحدة (الفصل الخامس عشر، المادة 101)، ومعايير السلوك للخدمة المدنية الدولية لعام 2013 (الفقرة 5)، والمادتين 1-1 و 1-4 من النظام الأساسي للموظفين المحليين، والتعليمات الفنية المالية للأونروا[7]. وبخلاف الإشارة إلى أنها استعرضت رد السيد الحسيني على رسالة فرصة الرد، لم يجرَ أي تحليل لمحتواه.

27 - وفرضت مديرة شؤون الأونروا في الضفة الغربية تدبيرا تأديبيا يتمثل في خفض الرتبة درجة واحدة في وظيفة بديلة في مكتب آخر.

28 - وقدم السيد الحسيني طلب مراجعة للقرار في 16 شباط/فبراير 2021. وأيد مدير الموارد البشرية القرار التأديبي في 23 آذار/مارس 2021.

29 - وفي 24 أيار/مايو 2021، قدم السيد الحسيني طلبا لدى محكمة الأونروا للمنازعات للطعن في القرار التأديبي ولطلب إلغائه. وطلب أيضا سداد 156 من الشاقلات الإسرائيلية الجديدة وتعويضا عن الأضرار المعنوية.

القضية رقم 063/2021 - تهتموني

30 - في ذلك الوقت، كان السيد تهتموني يشغل منصب مساعد إداري (ب) في مكتب منطقة إربد بمكتب إقليم الأردن. وفي 30 أيلول/سبتمبر 2019، أبلغت إحدى المشتكيات أنه اعتدى عليها لفظيا وانتشل منها ملفا بعنف ورماه أرضا. وإضافة إلى ذلك، ادعت صاحبة الشكوى أن السيد تهتموني رفض بشكل تعسفي السماح لها بحضور تدريب، وبدر منه سلوك جنسي غير مرحب به[8].

31 - وفي 17 تشرين الثاني/نوفمبر 2019، أذنت مديرة شؤون الأونروا في الأردن بإجراء تحقيق في هذه المزاعم. وفي 10 أيلول/سبتمبر 2020، وجّه المكتب القانوني الميداني في الأردن رسالة فرصة للرد من ست عشرة صفحة إلى السيد تهتموني تضمنت ملخصات مفصلة لإفادات صاحبة الشكوى ولخمسة شهود وللمقابلة التي أُجريت معه. ورأى المكتب القانوني الميداني في الأردن أن السيد تهتموني "'1' لم يمتثل للمعايير المهنية و '2' تحرّش بالمدعية بسحبه الملف الذي كانت تحمله بيديها بعنف وبصياحه عليها"[9].

32 - وفي 2 آذار/مارس 2021، وجّه الموظف المكلف بمهام مديرة شؤون الأونروا في الأردن رسالة تدابير تأديبية إلى السيد تهتموني. وخلص الموظف المكلف بمهام مديرة شؤون الأونروا في الأردن إلى أن السيد تهتموني كان ضالعا في سوء سلوك بعدم امتثاله للمعايير المهنية وبممارسة التحرش في مكان العمل، في انتهاك للإطار التنظيمي للوكالة، بما في ذلك البند 1-4 من النظام الأساسي للموظفين المحليين، ومعايير السلوك المنقحة للخدمة المدنية الدولية (الفقرتان 1 و 21)، وتعميم الموظفين رقم 2010/06 (حظر التمييز والمضايقة - بما في ذلك التحرش الجنسي - وإساءة استخدام السلطة) (الفقرات 3 و 6(ب) و 6(ج) و 11)[10].

33 - وبعد النظر في رد السيد تهتموني على رسالة فرصة الرد وملاحظة قبوله تحمّل مسؤولية جزئية عن سوء السلوك، وجّهت له الوكالة رسالة لوم خطية وفرضت عليه غرامة تعادل راتب شهر واحد كتدبير تأديبي.

34 - وقدم السيد تهتموني طلب مراجعة للقرار في 18 نيسان/أبريل 2021. ولم ترد الوكالة على طلبه.

---

(7) المرفق 9 للمفوض العام (مرجع الرسالة: E/N 10610167، المؤرخة 1 شباط/فبراير 2021).

(8) الحكم المطعون فيه، الفقرة 27.

(9) المرفق 10 للمفوض العام (رسالة فرصة الرد، مؤرخة 10 أيلول/سبتمبر 2020).

(10) المرفق 11 للمفوض العام (رسالة التدابير التأديبية، مؤرخة 2 آذار/مارس 2021).

35 - وفي 1 تموز/يوليه 2021، قدم السيد تهتموني طلبا لدى محكمة الأونروا للمنازعات للطعن في القرار التأديبي ولطلب إلغائه. وطلب أيضا تعويضا عن الأضرار المعنوية والمادية.

القضية رقم 080/2021 - العدارية

36 - في ذلك الوقت، كان السيد العدارية يشغل وظيفة مراقب صحة (ب) في مكتب إقليم الضفة الغربية.

37 - وفي 10 تشرين الأول/أكتوبر 2019، وفي أعقاب ورود ادعاءات بأن السيد العدارية كان ضالعا في عدة حالات إساءة استخدام السلطة وسرقة لممتلكات الوكالة واحتيال، أذنت مديرة شؤون الأونروا في الضفة الغربية بفتح تحقيق.

38 - وعلى نحو ما جرى تلخيصه في رسالة فرصة الرد المؤرخة 22 تشرين الأول/أكتوبر 2020، حدد تقرير التحقيق أن هناك أدلة كافية لاستنتاج أن سلوك السيد العدارية يشكل إساءة استخدام للسلطة، وأنه سرق ممتلكات للوكالة وارتكب أعمال احتيال. وردّ السيد العدارية على رسالة فرصة الرد في 22 آذار/مارس 2020[11].

39 - وفي 6 تموز/يوليه 2021، وجّه الموظف المكلف بمهام مديرة شؤون الأونروا في الضفة الغربية رسالة تدابير تأديبية إلى السيد العدارية. وجاء في رسالة التدابير التأديبية أن هناك أدلة واضحة ومقنعة على أن السيد العدارية ارتكب سوء سلوك من حيث إساءة استعمال السلطة والسرقة والاحتيال، في انتهاك لميثاق الأمم المتحدة (الفصل الخامس عشر، المادة 101)، ومعايير السلوك في الخدمة المدنية الدولية (الفقرات 2 و 4 و 5 و 20)، والبندين 1-1 و 1-4 من النظام الأساسي للموظفين المحليين، والقاعدة 104-2 من النظام الإداري للموظفين المحليين (الفقرتان 1 و 2)، وتعميمات وتوجيهات مختلفة لموظفي الأونروا[12].

40 - واتخذ الموظف المكلف بمهام مديرة شؤون الأونروا في الضفة الغربية تدبيرا تأديبيا في حق السيد العدارية يتمثل في إنهاء الخدمة دون دفع تعويضات إنهاء الخدمة.

41 - وفي 10 تموز/يوليه 2021، قدم السيد العدارية طلب مراجعة للقرار. ولم ترد الوكالة على طلبه.

42 - وفي 2 أيلول/سبتمبر 2021، قدم السيد العدارية طلبا إلى محكمة الأونروا للمنازعات للطعن في القرار التأديبي ولطلب إلغائه.

القضية رقم 128/2021 - الأخرس

43 - في ذلك الوقت، كان السيد الأخرس يشغل وظيفة آذن مدرسة في مكتب إقليم الأردن.

44 - وفي 25 تشرين الثاني/نوفمبر 2018، تلقت الوكالة شكوى من طرف ثالث بأن السيد الأخرس كان يستخدم اسم كيان تجاري وهمي ("ريماس للصيانة العامة") ويقدم إلى المدرسة فواتير مزورة باسم هذا الكيان عن أعمال صيانة قام بها بصفته الشخصية.

45 - وأذنت مديرة شؤون الأونروا في الأردن بفتح تحقيق في هذه الادعاءات، شمل إجراء مقابلات مع ستة شهود فضلا عن السيد الأخرس. وورد تلخيص مفصَّل لإفادات كلٍ من هؤلاء الأفراد في رسالة فرصة الرد الصادرة عن المكتب القانوني الميداني في الأردن الذي أفاد كذلك بأن التحقيق خلص إلى أن السيد الأخرس شارك في نشاط خارجي غير مأذون به بتقديمه خدمات إلى مدارس معينة للأونروا تحت اسم "ريماس للصيانة العامة" مقابل أجر[13].

(11) المرفق 12 للمفوض العام (مرجع الرسالة: INV-19-0019 و INV-19-0020، مؤرخة 22 تشرين الأول/أكتوبر 2020).

(12) المرفق 13 للمفوض العام (مرجع الرسالة: E/N 10623805، مؤرخة 6 تموز/يوليه 2021).

(13) المرفق 14 للمفوض العام (رسالة فرصة الرد، مؤرخة 18 تشرين الثاني/نوفمبر 2020).

46 - وبعد تلقي رد السيد الأخرس على رسالة فرصة الرد، أصدر الموظف المكلف بمهام مديرة شؤون الأونروا في الأردن رسالة تدابير تأديبية. وفي رسالة التدابير التأديبية، خلص الموظف المكلف بمهام مديرة شؤون الأونروا في الأردن، استنادا إلى رجحان الأدلة، إلى أن السيد الأخرس ارتكب سوء سلوك بالانخراط في نشاط خارجي غير مأذون به، في انتهاك للبندين 1-1 و 1-4 من النظام الأساسي للموظفين المحليين، والقاعدة 101-4 من النظام الإداري للموظفين المحليين، ومعايير السلوك المنقحة للخدمة المدنية الدولية (الفقرة 45)، وتعميم الموظفين رقم 06/2010 (الفقرة 11)، وتعميم الموظفين رقم 5/2007 (الفقرة 5)[14]. وأوردت رسالة التدابير التأديبية بعضا من ردود السيد الأخرس على رسالة فرصة الرد دون تعليق عليها.

47 - وأجرى الموظف المكلف بمهام مديرة شؤون الأونروا في الأردن تقييما للعوامل المشدَّدة والتخفيفية ووجّه رسالة لوم خطية كتدبير تأديبي.

48 - وقدم السيد الأخرس طلب مراجعة للقرار في 9 آب/أغسطس 2021، وأيد مدير الموارد البشرية القرار التأديبي.

49 - وفي 7 كانون الأول/ديسمبر 2021، قدم السيد الأخرس طلبا إلى محكمة الأونروا للمنازعات للطعن في القرار التأديبي وللمطالبة بإلغائه.

القضية رقم 013/2021 - أبو فردة

50 - في ذلك الوقت، كانت السيدة أبو فردة تعمل مدرّسة لغة عربية في مدرسة المنشية الإعدادية للبنات، في مكتب إقليم الأردن. وفي 27 تشرين الثاني/نوفمبر 2019، أُبلغَ مكتب إقليم الأردن بادعاءات مفادها أن السيدة أبو فردة مارست العقاب البدني في حق تلميذة في الصف الخامس آنذاك (صاحبة الشكوى 1)، وأساءت لفظيا إلى تلميذة أخرى في الصف الخامس (صاحبة الشكوى 2). وفي 2 كانون الأول/ديسمبر 2019، أذنت مديرة شؤون الأونروا في الأردن بفتح تحقيق في هذه الادعاءات.

51 - وأجرت الوكالة تحقيقا رسميا، شمل إجراء مقابلات مع المشتكيتين ومع سبعة شهود والسيدة أبو فردة. ويرد موجز مفصل نسبياً لهذه المقابلات في رسالة فرصة للرد وُجهت إلى السيدة أبو فردة في 7 كانون الأول/ديسمبر 2020[15]. وخلص التحقيق إلى أن السيدة أبو فردة أنزلت عقابا بدنيا بالمشتكية 1، بيد أنه تعذر إثبات الادعاء بأنها أساءت لفظيا إلى المشتكية 2.

52 - وفي رسالة فرصة الرد، أفاد المكتب القانوني الميداني في الأردن بأنه يرى أن السيدة أبو فردة ارتكبت سوء سلوك، أي العقاب البدني، ضد المشتكية 1.

53 - وقدمت السيدة أبو فردة ردا على رسالة فرصة الرد أوردت فيه خمس عشرة نقطة مضادة للتحقيق[16].

54 - وفي 30 أيلول/سبتمبر 2021، أصدر نائب مديرة شؤون الأونروا في الأردن رسالة تدابير تأديبية إلى السيدة أبو فردة. وتناول العديدَ من النقاط التي ذكرتها السيدة أبو فردة في ردها على رسالة فرصة الرد. وخلص إلى أنها مارست العقاب البدني في انتهاك واضح للمادتين 1-1 و 1-4 من النظام الأساسي للموظفين المحليين، والتعليمات الفنية للتعليم (ETI L2No.1/08) (الفقرتان 1-3 و 1-4 وتعميم الموظفين رقم 2013/01 بشأن حظر العنف (الفقرة 2). وبعد تقييم العوامل المشددة والتخفيفية، قررت الوكالة فرض تدبير تأديبي يتمثل في توجيه رسالة لوم خطية وفرض غرامة تعادل راتب شهرين تُخصم بالتقسيط.

55 - وفي 5 تشرين الأول/أكتوبر 2021، أصدر مركز الأونروا الصحي في إربد إحالة طبية تفيد بأن السيدة أبو فردة بدأت تعاني ألما حادا في الصدر، وبعد تشخيص حالتها تبيَّن أنها تعاني من عدم انتظام ضربات القلب وضعف النبض[17].

(14) المرفق 15 للمفوض العام (رسالة التدابير التأديبية، مؤرخة 24 حزيران/يونيه 2021).

(15) المرفق 16 للمفوض العام (رسالة فرصة الرد، مؤرخة 7 كانون الأول/ديسمبر 2020).

(16) المرفق 17 للمفوض العام (رسالة التدابير التأديبية، مؤرخة 30 أيلول/سبتمبر 2021).

(17) الحكم المطعون فيه، الفقرة 57.

56 - وفي 25 تشرين الأول/أكتوبر 2021، اقتُطِعَ أول خصم من راتبها.

57 - وفي 26 تشرين الأول/أكتوبر 2021، شخَّص مستشفى إربد التخصصي بأن السيدة أبو فردة تعاني من ارتفاع ضغط الدم الشرياني ومن ارتفاع غلوكوز الدم نتيجةً للإجهاد[18].

58 - وفي 9 تشرين الثاني/نوفمبر 2021، قدمت السيدة أبو فردة طلب مراجعة للقرار. وأيدت مديرة شؤون الأونروا في الأردن القرار التأديبي.

59 - وفي 7 آذار/مارس 2021، قدمت السيدة أبو فردة طلبا إلى محكمة الأونروا للمنازعات للطعن في القرار التأديبي ولطلب إلغائه. وطلبت أيضا تعويضا عن الأضرار المعنوية والمادية.

إجراءات محكمة الأونروا للمنازعات

60 - نظرت محكمة الأونروا للمنازعات في الطلبات السبعة المذكورة أعلاه وخلصت إلى أن هناك "مسائل قانونية مشتركة معينة" بحيث كان من المناسب دمجها في حكم واحد[19].

61 - ولاحظت محكمة الأونروا للمنازعات أن الإطار القانوني لهذه الطلبات كان التوجيه المتعلق بالموظفين المحليين رقم A/10/Rev.3 بشأن التدابير والإجراءات التأديبية (PD A/10). وينص التوجيه A/10 على أنه في حال ثبوت سوء سلوك وفرض تدابير تأديبية، "يبلَّغ الموظف خطيا... بسبب (بأسباب) فرض هذا التدبير (هذه التدابير)".

62 - ورأت محكمة الأونروا للمنازعات أنه كي يكون في وسعها الوفاء بالتزامها بتحديد ما إذا كانت الوقائع التي استندت إليها العقوبات التأديبية قد ثبتت وفقا لمعيار الإثبات المطلوب، يجب أن تكون قادرة على التثبت من تلك الوقائع في القرارات التأديبية. وتبيَّن لمحكمة الأونروا للمنازعات أن الرسائل التأديبية الواردة في هذه الطلبات السبع "لا تتضمن أي استنتاجات وقائعية على الإطلاق، أو أنها تخلص إلى نتيجة على درجة عالية من العمومية بحيث يتعذر على المحكمة أن تحدد على وجه اليقين الإجراءات المحددة التي وجدت الوكالة أنها قائمة"[20]. وعلاوة على ذلك، وفي غياب الاستنتاجات الوقائعية، أفادت محكمة الأونروا للمنازعات بأنها لا تستطيع تقييم ما إذا كانت الوقائع تشكل سوء سلوك وما إذا كانت العقوبات المفروضة متناسبة.

63 - وباختصار، رأت محكمة الأونروا للمنازعات أنه "من دون عِلم، على وجه التحديد، ما يُفترض أن يكون المدعون قد فعلوه، لا يمكن للمحكمة أن تحدد ما إذا كانت القرارات موضع الطعن نفسها قانونيةً وعادلة"[21]. وبناء على ذلك، ألغت محكمة الأونروا للمنازعات كل القرارات التأديبية الواردة في الطلبات السبعة.

64 - وإضافة إلى ذلك، "لاحظت" محكمة الأونروا للمنازعات أن آلية رسائل فرصة الرد في العديد من الحالات كانت "مشوبة بالعيوب إلى حد بعيد"[22]. وفي حالات السيدة محيسن والسيد تهتموني والسيد العدارية والسيدة أبو فردة، وجدت محكمة الأونروا للمنازعات أن رسائل فرصة الرد لم تبلغ الأفراد بوضوح بالوقائع التي تبين بنتيجة التحقيق أنها قد ثبتت. وعلاوة على ذلك، لاحظت محكمة الأونروا للمنازعات أنه في معظم الحالات، لم يكن هناك، أو لم يكن هناك عمليا، أي تقييم من جانب الوكالة للحجج التي دفع بها مقدمو الطلبات في ردودهم على رسائل فرصة الرد[23]. ووجدت محكمة الأونروا للمنازعات أن هذا الأمر يشكل إخفاقا في الإجراءات القانونية الواجبة.

(18) المرجع نفسه، الفقرة 59.

(19) المرجع نفسه، الفقرة 2.

(20) المرجع نفسه، الفقرة 67.

(21) المرجع نفسه، الفقرة 69.

(22) المرجع نفسه، الفقرة 70.

(23) المرجع نفسه، الفقرة 71-72.

65 - وفي ما يتعلق بحالتي السيد حجاب والسيد العدارية اللذين أنهيت خدمتهما في الوكالة، حددت محكمة الأونروا للمنازعات مبلغا قدره الراتب الأساسي الصافي لمدة سنتين كتعويض بدلا من صرف هذين الموظفين السابقين[24].

66 - وردّت محكمة الأونروا للمنازعات طلب السيدة أبو فردة الحصول على تعويضات معنوية، إذ لم تجد علاقة سببية بين خصم راتبها والأعراض الطبية التي تعاني منها[25].

67 - وردّت محكمة الأونروا للمنازعات طلبات الحصول على تعويض مادي أو معنوي المقدمة من السيدة محيسن والسيد الحسيني والسيد تهتموني على أساس أنهم لم يقدموا أي دليل داعم سوى شهاداتهم[26].

68 - وردّت محكمة الأونروا للمنازعات أيضا طلب السيد الحسيني استرداد مبلغ 156 من الشاقلات الإسرائيلية الجديدة مشيرة إلى أن السيد الحسيني لم يعترض على قرار الوكالة اقتطاع هذا المبلغ في طلبه المقدم إلى محكمة المنازعات[27].

المعلومات الواردة

الطعن المقدم من المفوض العام

69 - يدعي المفوض العام أن محكمة الأونروا للمنازعات أخطأت على مستوى القانون والوقائع بدمج الطلبات السبعة وأخطأت على مستوى القانون بإلغاء القرارات التأديبية المطعون فيها في كلٍ من القضايا السبع.

70 - ويؤكد المفوض العام أن محكمة الأونروا للمنازعات أخطأت عندما وجدت أن هناك مسألة قانونية مشتركة بين الطلبات السبعة في ما يتعلق بكفاية الأسباب الواردة في رسائل التدابير التأديبية.

71 - ويدفع المفوض العام بأن عدم تقديم أسباب لقرار ما لا يشكل سببا لإلغاء القرار؛ بل إن النتيجة هي أن عبء الإثبات ينتقل إلى الوكالة لإثبات أن القرار لم يكن تعسفيا أو مشوبا بدوافع غير سليمة. واستنادا إلى قرار محكمة الاستئناف في *أوبدين*[28]، يلاحظ المفوض العام أنه عندما لا تقدم الوكالة أسبابا لاتخاذ قرار، فإن محكمة الاستئناف "لا يمكنها أن تخلص تلقائيا إلى أن القرار كان تعسفيا" ولكن قد يمكنها أن تخلص إلى "استنتاج سلبي من الرفض".

72 - ويدفع المفوض العام بأن محكمة الأونروا للمنازعات اعتدّت خطأً بحكم محكمة الاستئناف في *كينيدي*[29] عندما خلصت إلى أنه، في غياب أسباب كافية في رسائل التدابير التأديبية، ينبغي إلغاء القرارات. ويحتج المفوض العام بأن محكمة الأونروا للمنازعات، إذا لم تكن راضية عن ذلك، ينبغي لها أن تصدر أوامر تمهيدية إلى الطرفين لتقديم الأدلة و/أو عقد جلسة استماع.

73 - وعلاوة على ذلك، يذكر المفوض العام أن اعتماد محكمة الأونروا للمنازعات على *كينيدي* كان في غير محله لأن تلك القضية تتعلق بتناسُب التدبير التأديبي ولم يكن هناك منازعة حول الوقائع الأساسية.

---

(24) المرجع نفسه، الفقرة 76-77.

(25) المرجع نفسه، الفقرة 80.

(26) المرجع نفسه، الفقرة 81.

(27) المرجع نفسه، الفقرة 82.

(28) *أوبدجن ضد الأمين العام للأمم المتحدة* [*Obdeijn v. Secretary-General of the United Nations*]، الحكم رقم UNAT-201-2012.

(29) *تيموثي كينيدي ضد الأمين العام للأمم المتحدة* [*Timothy Kennedy v. Secretary-General of the United Nations*]، الحكم رقم UNAT-1184-2021.

74 - ويدفع المفوض العام بشكل لا لبس فيه بأن محكمة الأونروا للمنازعات أخطأت على مستوى القانون والوقائع في دمج القضايا السبع لأن هذه الحالات تنطوي على قرارات إدارية متباينة ومنفصلة، ومسائل قانونية مختلفة، ومعايير إثبات مختلفة، وتتعلق بموظفين من مكاتب ميدانية مختلفة.

75 - ويدفع المفوض العام بأن قرار محكمة الأونروا للمنازعات استند إلى تصورها الخاطئ بأن رسائل التدابير التأديبية كانت "شحيحة" في تقديم الأسباب. ويلاحظ المفوض العام أن أيا من المدّعين لم يثر مسألة تتعلق بكفاية رسائل التدابير التأديبية. ويفيد المفوض العام بأنه لو كانت لدى محكمة الأونروا للمنازعات شكوك بشأن ما إذا كانت رسائل التدابير التأديبية مناسبة، لكان ينبغي لها أن تطلب من الأطراف تقديم بيانات بشأن هذه المسألة.

76 - ويدفع المفوض العام بأنه عملا بقرار محكمة الاستئناف في *أبو عطا وآخرون*[30]، قد يكون الدمج مناسبا حيثما كان ذلك ملائما ولا يلحق ضررا جوهريا لأي طرف. ويحتج المفوض العام بأن هذا المعيار غير مستوفى في هذه الحالة نظرا لاختلاف مجموعات الوقائع الواردة من ميادين العمل المختلفة، واختلاف المسائل القانونية، واختلاف القرارات المتنازع عليها.

77 - ويرى المفوض العام أن محكمة الأونروا للمنازعات أخطأت بعدم تطبيق الاختبار ذا المحاور الأربعة بالكامل لاستعراض القرارات التأديبية. وزعمت محكمة الأونروا للمنازعات بأنها لا تستطيع النظر في الشقين الثاني والثالث من الاختبار: ما إذا كانت الوقائع تشكل سوء سلوك وما إذا كانت العقوبات المفروضة متناسبة - استنادا إلى المحتوى الناقص لرسائل التدابير التأديبية. ويحتج المفوض العام بأن محكمة الأونروا للمنازعات اضطرت إلى النظر في ما هو أبعد من رسائل التدابير التأديبية وفحص السجل بأكمله. فعلى سبيل المثال، يذكر المفوض العام أنه كان معروضا على محكمة الأونروا للمنازعات، في حالة السيد حجاب، تقرير التحقيق غير المنقح، ورسالة فرصة الرد، وردّ السيد حجاب، وإفادات الشهود. ويدفع المفوض العام بأن محكمة الأونروا للمنازعات لم تمارس الاختصاص المنوط بها عندما لم تنظر في كامل السجل.

78 - ويدعي المفوض العام أنه لو شاركت محكمة الأونروا للمنازعات في استعراض شامل للسجل، لكان بإمكانها تقدير الاستنتاجات الوقائعية التي استندت إليها القرارات المطعون فيها. ويشير إلى أن المدعين كانوا على عِلم بالاستنتاجات الوقائعية ولم يزعموا قط أنهم لا يستطيعون الدفاع عن أنفسهم بسبب نقص الاستنتاجات الوقائعية في رسائل التدابير التأديبية.

79 - ويطلب المفوض العام إلى محكمة الاستئناف إلغاء الحكم المطعون فيه وردّ القضايا السبع تمهيدا للنظر فيها على أساس وجاهة كل منها على حدة.

إجابة السيد حجاب

80 - يدفع السيد حجاب بأن محكمة الأونروا للمنازعات لم ترتكب خطأ بدمجها الطلبات السبعة؛ غير أنه يعتقد، كما لوحظ في استئنافه المضاد، أن له الحق في الحصول على تعويض إضافي إذا لم يعد إلى وظيفته السابقة.

81 - ويدعي السيد حجاب أن محكمة الأونروا للمنازعات قررت بشكل صحيح أن عدم تقديم الوكالة توصيفا كاملا لأسباب القرار التأديبي الوارد في رسالة التدابير التأديبية، وعدم الرد على طلبه مراجعة القرار، يجعلان بالفعل قرار فصله من الخدمة غير قانوني. ويشير السيد حجاب إلى حكم محكمة الاستئناف في *جعفري*، الذي ذُكر فيه "إن اعتماد منطق عام مناسب لكل قضية هو أمر غير كاف ويجعل القرار غير قانوني"[31].

---

(30) *أبو عطا وآخرون ضد المفوض العام لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى* [*Abu Ata et al. v. Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*] الحكم رقم UNAT-1016-2020.

(31) *جعفري ضد المفوض العام لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى* [*Jafari v. Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*] الحكم رقم UNAT-927-2019، الفقرة 26.

82 - ويدفع السيد حجاب أيضا بأن محكمة الأونروا للمنازعات وجدت عن حق أن الإجراءات القانونية الواجبة تقتضي من الوكالة تقييم رده على رسالة فرصة الرد، الأمر الذي لم تفعله. ويستند السيد حجاب إلى حكم محكمة الاستئناف في *هيبورث*، الذي جاء فيه: "تقتضي الإجراءات القانونية الواجبة أنه من الواجب على الموظف أن يعرف أسباب اتخاذ قرار ما حتى يتمكن من اتخاذ إجراء بشأنه"[(32)].

83 - ويؤكد السيد حجاب أن المفوض العام مخطئ في الاستناد إلى الأسباب الواردة في السجل الواردة خارج نطاق رسالة التدابير التأديبية. ويفيد السيد حجاب أن السجلات تبين أن الادعاءات والتهم الموجهة إليه كانت أقسى بكثير وأكثر صرامة من الاستنتاجات النهائية، وأنه من المستحيل أن نعرف من رسالة التدابير التأديبية الأسباب الفعلية لفصله في ضوء تبيُّن عدم صحة الادعاءات الخطيرة.

84 - ويدفع السيد حجاب بأن محكمة الأونروا للمنازعات طبّقت *كينيدي* بشكل صحيح عندما ألغت القرار التأديبي لأن رسالة التدابير التأديبية لم تورِد بالتفصيل أسباب إنهاء الخدمة وكان هناك العديد من الادعاءات الكاذبة ضده. وحتى مع قبول حجة المفوض العام بأن *أوبديجن* تنص على أن عدم إبداء الأسباب لا يؤدي إلا إلى نقل عبء الإثبات إلى الوكالة، فإن الوكالة لم تحاول حتى إثبات صوابية قرارها في الفصل.

85 - ويؤكد السيد حجاب أنه من "الغريب" أن تدفع الإدارة بأنه كان ينبغي للموظفين أن يطلبوا توضيحا للأسباب، في حين لم تردّ الإدارة على طلبه إعادة النظر في القرار.

86 - ويدفع السيد حجاب بأن حجة المفوض العام بأن السجل الكامل كان معروضا على محكمة الأونروا للمنازعات وكان بإمكانها استخدام هذا السجل، هي غير صحيحة. ويؤكد السيد حجاب أنه كان في وضعٍ مستحيل لأنه كان يتعين عليه الرد على كل الادعاءات الموجهة ضده دون أن يعرف بالضبط أي منها أدى إلى فصله. وعلى غرار ذلك، واجهت محكمة الأونروا للمنازعات وضعا مستحيلا في اضطرارها إلى التكهن بالادعاء الذي تم إثباته. ولم تذكر الوكالة كيف توصلت إلى استنتاجاتها، لكنها توقعت بطريقة ما أن تقوم محكمة الأونروا للمنازعات بتحليل عملية صنع القرار هذه.

87 - ويدعي السيد حجاب أن الوكالة تتوقع على ما يبدو أن تجري محكمة الأونروا للمنازعات استعراضا شاملا لكامل السجل وأن تتكهن ما هو الأساس المنطقي لهذا القرار.

88 - ويشير السيد حجاب إلى أنه من دون بيان أسباب معلنة للفصل، من المستحيل فهم سبب إنهاء خدمته بالنظر إلى عمله على مدى 27 سنة حظي خلالها بتقييمات ممتازة وبسجل حافل في إدارة آلاف المشاريع. والاستنتاج المنطقي الوحيد هو أنه فُصل لأسباب سياسية أجنبية.

89 - ويخلص السيد حجاب إلى أن الخطأ الوحيد الذي ارتكبته محكمة الأونروا للمنازعات هو أنها لم تمنحه تعويضا من صافي الراتب الأساسي لأكثر من سنتين.

إجابة السيد الحسيني

90 - يدفع السيد الحسيني بأن محكمة الأونروا للمنازعات لم تخطئ على مستوى القانون أو الوقائع عندما قررت دمج الطلبات السبعة. ووفقا للمادة 11 من النظام الأساسي لمحكمة الأونروا للمنازعات، قدمت المحكمة الأسباب والوقائع والقانون في الحكم المطعون فيه بشأن صوابية دمج الطلبات السبعة. واعتمدت محكمة الأونروا للمنازعات أيضا على المادة 14 من النظام الداخلي للمحكمة لإدارة القضايا، في اتخاذ هذا القرار.

91 - ويستند السيد الحسيني إلى قرار محكمة الاستئناف في *نوغروهو* الذي جاء فيه[(33)]:

---

(32) *هيبورث ضد الأمين العام للأمم المتحدة* [*Hepworth v. Secretary-General of the United Nations*]، الحكم رقم UNAT-178-2011، الفقرة 32.

(33) *بانتان نوغروهو ضد الأمين العام للأمم المتحدة* [*Bantan Nugroho v. Secretary-General of the United Nations*]، الحكم رقم UNAT-1042-2020، الفقرة 40.

ولذلك فإن الممارسة الجيدة للمنظمة تكمن في أن تقدم توجيها عاما لمديريها بأن بيان الأسباب بشكلٍ معلل جيدا، وإن كان موجزا في بعض الأحيان تبعاً للظرف (الظروف)، هو أمر أساسي للتحديد الصحيح للمسائل والشواغل وعملية الاستدلال لصانع القرار. (...) وعلاوة على ذلك، عندما تقدم الإدارة تبريرا لممارسة سلطتها التقديرية، يجب عليها أن تدعمه بوقائع. وباختصار، هناك غرض ثلاثي الأبعاد لتقديم أسباب القرارات، وهو الوضوح (بما يتيح تنفيذه والقبول به)، والمساءلة وقابلية المراجعة.

92 - ويستند السيد الحسيني أيضا إلى قرار محكمة الاستئناف في *أوبديجن*، حيث أشارت محكمة الاستئناف إلى أن "قدرة المحاكم على أداء واجبها القضائي في مراجعة القرارات الإدارية وضمان حماية الأفراد ستكون مهددة" في حال لم تعلل الإدارة أسباب قرارها. كما أن "التزام الأمين العام ببيان أسباب اتخاذ قرار إداري (...) هو في صلب سلطة المحاكم في مراجعة صحة هذا القرار [و] أداء نظام إقامة العدل"[(34)].

93 - ويدفع السيد الحسيني بأن محكمة الأونروا للمنازعات اعتمدت على نحو سليم على قرار محكمة الاستئناف في *كينيدي*، وأن حجة المفوض العام بأن حكم هذه الأخيرة لم يكن ملائما هي حجة غير صحيحة.

94 - ويدفع السيد الحسيني أيضا بأنه كان هناك أساس لدمج الطلبات بسبب وجود مسائل قانونية وإجرائية مشتركة تتعلق برسائل فرصة الرد ورسائل التدابير التأديبية وتاريخ إجراءاتها.

95 - ويؤكد السيد الحسيني أن محكمة الأونروا للمنازعات تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في إدارة القضايا، وأنه وفقا لقضية *صالحي*[(35)]، عندما يتعلق الأمر بالدمج، فإن "الاعتبار الرئيسي هو الملاءمة والتعجيل والتدبير القضائي". وعلاوة على ذلك، من المبادئ الأساسية لإدارة القضايا أن تتحكم المحكمة في آلياتها الخاصة بها وأن تتخذ قرار الدمج. وكما هو الحال في *لوريتزن*[(36)]، كان من اختصاص محكمة الأونروا للمنازعات إدارة قضاياها على نحو ما تراه مناسبا.

96 - ويدفع السيد الحسيني بأنه خلافا لاستنتاجات المفوض العام، درست محكمة الأونروا للمنازعات معايير مراجعة كل القضايا السبع وهي بالتالي لم تتقاعس عن ممارسة اختصاصها.

97 - ويدعي السيد الحسيني بأن محكمة الأونروا للمنازعات استنتجت بشكل صحيح أن الإدارة لم تنظر في ردود المدعين على رسائل فرصة الرد، وأن ذلك هو انتهاك لحقوقهم في الإجراءات القانونية الواجبة.

98 - ويدفع السيد الحسيني بأن محكمة الأونروا للمنازعات لم تخطئ على مستوى القانون أو على مستوى الوقائع في استنتاجها أن رسائل التدابير التأديبية كانت مجردة من أي نتائج وقائعية لمنع محكمة المنازعات من إجراء مراجعة مناسبة.

99 - ويطلب السيد الحسيني من محكمة الاستئناف رد الطعن وتأكيد الحكم المطعون فيه.

جواب السيدة أبو فردة

100 - تدفع السيدة أبو فردة بأن لا خطأ في أن الحكم المطعون فيه يشمل عدة قضايا. وتفيد بأن كل قضية عولجت على حدة في الحكم المطعون فيه. وتحتج كذلك بأنه يحق لمحكمة الأونروا للمنازعات أن تدمج القضايا لأنها كلها قضايا تتعلق بمسائل مالية.

101 - وتشير السيدة أبو فردة إلى أن المفوض العام لم يعترض على الفقرة 90 من الحكم المطعون فيه المتعلقة بقضيتها.

---

(34) *أوبديجن*، المرجع الآنف الذكر، الفقرتان 35 و 36.

(35) *صالحي وآخرون ضد المفوض العام لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى* [*Salhi et al. v. Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*]، الحكم رقم 2020-UNAT-1017.

(36) *لوريتزن ضد الأمين العام للأمم المتحدة* [*Lauritzen v. Secretary-General of the United Nations*]، الحكم رقم 2013-UNAT-282.

102 - وتطلب السيدة أبو فردة أن ترد محكمة الاستئناف الطعن الذي تقدم به المفوض العام لأن محكمة الأونروا للمنازعات كانت محقة في دمج القضايا، وهذه مسألة تتعلق بإدارة القضايا في المسائل القانونية المالية الغرض منها توفير وقت وجهد محكمة المنازعات.

الاستئناف المضاد للسيد حجاب

103 - يوافق السيد حجاب على الحكم المطعون فيه من حيث أن القرار التأديبي بإنهاء خدمته كان غير قانوني وينبغي إلغاؤه. غير أن السيد حجاب لا يوافق على الراتب الأساسي الصافي لمدة سنتين المقدم كتعويض. ويلتمس السيد حجاب دفع الراتب الأساسي الصافي لمدة أربع سنوات في حال قررت الوكالة دفع تعويض بدلا من إلغاء قرار إنهاء الخدمة.

104 - ويذكر السيد حجاب أنه عمل في الوكالة على مدى 30 سنة دون وقوع حوادث ولم يتلق سوى أعلى درجات الثناء على عمله وتفانيه في خدمة الوكالة.

105 - ويدفع السيد حجاب بأن الاتهامات الجدية بشأن المخالفات المالية ثبت أنها غير صحيحة. وقررت الوكالة بشكل لا لبس فيه أن السيد حجاب لم يدفع رشاوى أو يحقق ربحا شخصيا أو يبع أي أشجار. وكانت الاستنتاجات النهائية أنه لم يدِر بشكل فعال واحدا من مشاريعه العديدة (مشروع جامعة بيت لحم)، ولم يحتفظ على نحو مناسب بسجلات إزالة الأشجار (مشروع مركز بلدي للتوحد)، ومحا اتصالات الواتساب، ولم يبلّغ أن مهندسا يعمل في مشروع جامعة بيت لحم أتى من نفس مخيم اللاجئين الذي ينتمي إليه.

106 - ويدفع السيد حجاب بأن رسالة التدابير التأديبية كانت عامة جدا ولم تقدم أي تقييم للردود التي قدمها على رسالة فرصة للرد واستنتاجاتها.

107 - ويدعي السيد حجاب أن إنهاء خدمته بسبب النتائج المذكورة أعلاه كان غير متناسب، نظراً إلى سجله، وأنه لا يساوره شك في أن إنهاء خدمته قد تم لأسباب سياسية. ويزعم السيد حجاب أن البعض في الأونروا اعتبر وجوده عبئا على علاقة الأونروا بحكومة المملكة العربية السعودية.

108 - ويدفع السيد حجاب بأن محكمة الأونروا للمنازعات لم تمارس اختصاصها عندما لم تحلل الظروف الفريدة لقضيته، الأمر الذي كان من شأنه أن يؤيد منح تعويض لمدة أربع سنوات عوض سنتين فقط. ويحتج السيد حجاب بأنه كانت هناك بالفعل ظروف استثنائية تبرر منح تعويض أكبر في قضيته.

109 - ويدفع السيد حجاب بأن الظروف الاستثنائية في قضيته تمثلت في فصله من الخدمة رغم تبرئته من كل الاتهامات الخطيرة بالفساد وارتكاب مخالفات مالية، ولم يتقرر سوى أنه ارتكب أخطاء سوء تقدير طفيفة جدا.

110 - ويحتج السيد حجاب بأنه حتى لو قبل المرء بالاستنتاجات التي تفيد بأنه كان ينبغي له زيارة مشروع جامعة بيت لحم أكثر مما قام به، أو إجراء متابعة لمصير أشجار الزيتون، أو حفظ رسائل الواتساب الخاصة به، فإن إنهاء خدمته كان غير متناسب بالنظر إلى أن السيد حجاب كان يدير عشرات المشاريع على مدى عشرات السنوات. ولم تكن أي من الاستنتاجات من الخطورة بحيث تبرر إنهاء خدمته.

111 - ويعتبر السيد حجاب أنه لم يكن هناك إبلاغ واضح بشأن السياسات المتعلقة بتضارب المصالح. ومن "المغالاة" الادعاء بوجود تضارب مصالح ناجم عن عدم كشفه أن مقاولا في مشروع جامعة بيت لحم جاء من نفس مخيم اللاجئين الذي ينتمي هو إليه. ويشير السيد حجاب إلى أن مخيم بلاطة للاجئين هو الأكبر في الضفة الغربية ويوازي حجمه حجم بلدة صغيرة. وعلاوة على ذلك، فإنه ليس هو من اختار المقاولَ؛ فقد قامت بذلك لجنة مناقصات. ويشير السيد حجاب أيضا إلى أن جمعية بلدي كانت على علم بإزالة أشجار الزيتون ولم تعترض قط، وأنه لم يجنِ أي فائدة شخصية من هذا الوضع.

112 - ويدفع السيد حجاب أنه كان من المعروف جدا أن ممثل حكومة المملكة العربية السعودية، وهي إحدى أكبر الجهات المانحة للأونروا، أعرب عن كره للسيد حجاب. وطلبت مديرة شؤون الأونروا في الضفة الغربية من السيد حجاب عدم الانضمام إلى الزيارات الميدانية مع الممثل السعودي تجنباً لإزعاجه. ويدعي السيد حجاب أن هذه الشكاوى التي لا أساس لها ضده كانت وسيلة لتسوية وضعٍ حرجٍ للأونروا مع المملكة العربية السعودية.

113 - ويشير السيد حجاب إلى أن رسالة التدابير التأديبية لم تورد أي استنتاجات وقائعية ولم تراعِ أيَّ عوامل تخفيفية، مثل خدمته الطويلة وسجله الذي لا تشوبه شائبة. ويشير السيد حجاب أيضا إلى أن الوكالة لم تردّ على طلبه مراجعة القرار.

114 - ويدفع السيد حجاب بأن محكمة الأونروا للمنازعات أخطأت بعدم مراعاتها سنّه ومدة خدمته ومدى اقترابه من سن التقاعد عندما منحته التعويض.

115 - ويخلص السيد حجاب إلى أنه من الواضح أن إجراءات الوكالة ضده كانت عقابية وقاسية وانتقامية، وتتعدى المخالفات إلى حد بعيد، ما يبرر منح تعويض استثنائي بموجب المادة 10 (5) (ب) من النظام الأساسي لمحكمة الأونروا للمنازعات.

الحيثيات

116 - إن القضية الجوهرية المطروحة هنا هي ما إذا كانت محكمة الأونروا للمنازعات أخطأت في دمج الطلبات السبعة والبت فيها في حكم واحد.

117 - وما لا شك فيه أن محكمة الأونروا للمنازعات تتمتع بسلطة تقديرية واسعة، منصوص عليها في المادة 14 من النظام الداخلي لمحكمة الأونروا للمنازعات وبموجب السوابق القضائية لهذه المحكمة، في إدارتها للقضايا التي تُعرض عليها. وإن دمج القضايا وسيلة مناسبة لمعالجة المسائل المشتركة من حيث القانون والوقائع، كما هو الحال عندما يكون للقضايا المدمجة قرار إداري مشترك أو تنطوي على سياسة عامة مشتركة[37].

118 - وقد اعترفت هذه المحكمة مرارا بتلك السلطة التقديرية وهي لن تتدخل دون مبرر في قرارات إدارة القضايا التي تتخذها محكمة الأونروا للمنازعات. بيد أن لهذه المحكمة سلطة ومسؤولية تصحيح الأخطاء الجسيمة في الإجراءات التي تضر بالإنصاف في إقامة العدل[38].

119 - ويمكن لهذا الضرر أن يحدث بسهولة في حالة الدمج الخاطئ. وإذا كانت المسائل الفردية لا تنطوي على قرار أو سياسة عامة إدارية مشتركة، أو لم تنشأ عن مجموعة مشتركة من الوقائع، فمن المحتمل أن تحرم عملية الدمج جميعَ الأطراف - الموظفون وكذلك المؤسسة المستخدِمة - من حقهم في اتخاذ قرار مخصص لحالتهم الفردية بناءً على وقائع وظروف مسائلهم الخاصة، وعلى المعايير القانونية الواجبة التطبيق على الإجراءات المتخذة بشأنهم. وكما هو الحال بالنسبة إلى أي قرار إجرائي، إذا أدى الدمج إلى الحرمان من الإجراءات القانونية الواجبة أو أضر بالإنصاف في إقامة العدل، فلن يُسمح بقيامه.

120 - وهنا، تنطوي كل القضايا الموحدة على قرارات إدارية فريدة، وهذه القرارات لا تنطوي على سياسة إدارية مشتركة أو على مجموعة مشتركة من الوقائع.

---

(37) *أبو عودة وآخرون ضد المفوض العام لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى* [*Abu Ouda et al. v. Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*]، الحكم رقم UNAT-1018-2020، الفقرة 26 (التي تؤكد الدمج عندما "يكون جميع الموظفين... في نفس الموقف بالضبط وينعكس أثر القرار المطعون فيه عليهم جميعا بالتساوي. وكانت الوقائع والقانون الواجب التطبيق هما نفسهما بالنسبة إلى كل طلب")؛ *سوبرامانيان وآخرون ضد الأمين العام للأمم المتحدة* [*Subramanian et al. v. Secretary-General of the United Nations*]، الأمر رقم Corr.1/251 (2016)، الفقرة 1 (الدمج مناسب حيث "ستة طلبات... تتعلق بقرارات متطابقة، وتستند إلى وقائع مشتركة وتطرح نفس المسائل المتعلقة بالوقائع والقانون").

(38) النظام الأساسي لمحكمة الأمم المتحدة للاستئناف، المادة 2 (د)؛ *محمد عبد الرحيم الشنتي ضد المفوض العام لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى* [Mohammed Abed AlRaheam ElShanti v. Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East]، الحكم رقم UNAT-1022-2020، الفقرة 39.

121 - إن طبيعة سوء السلوك المنسوب إلى الموظفين ليست متشابهة بين الحالات، لا بل إنها تنطوي على مسائل متباينة مثل "سوء الإدارة، وتضارب المصالح والفساد" (*حجاب*)[39]؛ "العقاب البدني" (*محيسن*[40]، *أبو فردة*[41])؛ "عدم الامتثال للمعايير المهنية، والتحرش في مكان العمل" (*تحتوني*)[42]؛ "إساءة استعمال السلطة وسرقة ممتلكات الوكالة والاحتيال" (*العدارية*)[43]؛ و "النشاط الخارجي غير المأذون به" (*الأخرس*[44]).

122 - وتتعلق القضايا بموظفين من مكاتب ميدانية مختلفة: مكتب إقليم الضفة الغربية (حجاب[45] والحسيني[46] والعدارية[47]) ومكتب إقليم الأردن (محيسن[48] وتهتموني[49] والأخرس[50] وأبو فردة[51]).

123 - والتدابير التأديبية المتخذة ليست متطابقة بين الحالات، ولكنها تشمل طائفة واسعة من العقوبات: إنهاء الخدمة مع تعويض إنهاء الخدمة (*حجاب*[52])؛ إنهاء الخدمة بإشعار أو بتعويض محل مهلة الإشعار، ومن دون تعويض إنهاء الخدمة (*العدارية*[53])؛ رسالة لوم خطية (*الأخرس*[54])؛ رسالة لوم خطية وغرامة تعادِل راتب شهرين (*المحيسن*[55] و*أبو فردة*[56])؛ رسالة لوم خطية وغرامة تعادل راتب شهر واحد (*تهتموني*[57])؛ وخفض الرتبة درجة واحدة في وظيفة بديلة (*الحسيني*[58]).

124 - ورغم وجود مسائل قانونية مشتركة بين القضايا تتعلق بكفاية رسائل فرصة الرد ورسائل التدابير التأديبية، فإن هذه المسائل القانونية تنطوي على كمٍ كبير من الوقائع، والوقائع الأساسية تختلف اختلافا كبيرا في هذا الصدد.

125 - ورغم توصُّل محكمة الأونروا للمنازعات إلى استنتاج شامل مفاده أن هناك قاسما مشتركا أساسيا بين الرسائل التأديبية المعنية بكلٍ من القضايا المدمجة وأن "الرسائل التأديبية إما لا تتضمن استنتاجات وقائعية على الإطلاق أو أنها تخلص إلى الاستنتاج على مستوى عال من

(39) المرفق 4 للمفوض العام (مرجع الرسالة: E/N 10630881، مؤرخة 17 أيلول/سبتمبر 2020)، الصفحة 1.

(40) المرفق 7 للمفوض العام (رسالة التدابير التأديبية، مؤرخة 17 تشرين الثاني/نوفمبر 2020)، الصفحة 2.

(41) المرفق 17 للمفوض العام (رسالة التدابير التأديبية، مؤرخة 30 أيلول/سبتمبر 2021)، الصفحة 4.

(42) المرفق 11 للمفوض العام (رسالة التدابير التأديبية، مؤرخة 2 آذار/مارس 2021)، الصفحة 2.

(43) المرفق 13 للمفوض العام (مرجع الرسالة: E/N 10623805، مؤرخة 6 تموز/يوليه 2021).

(44) المرفق 15 للمفوض العام (رسالة التدابير التأديبية، مؤرخة 24 حزيران/يونيه 2021)، الصفحة 3.

(45) الحكم المطعون فيه، الفقرة 5.

(46) المرجع نفسه، الفقرة 20.

(47) المرجع نفسه، الفقرة 35.

(48) المرجع نفسه، الفقرة 11.

(49) المرجع نفسه، الفقرة 26.

(50) المرجع نفسه، الفقرة 43.

(51) المرجع نفسه، الفقرة 50.

(52) المرفق 4 للمفوض العام (مرجع الرسالة: E/N 10630881، مؤرخة 17 أيلول/سبتمبر 2020)، الصفحة 1.

(53) المرفق 13 للمفوض العام (مرجع الرسالة: E/N 10623805، مؤرخة 6 تموز/يوليه 2021).

(54) المرفق 15 للمفوض العام (رسالة التدابير التأديبية، مؤرخة 24 حزيران/يونيه 2021)، الصفحة 5.

(55) المرفق 7 للمفوض العام (رسالة التدابير التأديبية، مؤرخة 17 تشرين الثاني/نوفمبر 2020)، الصفحة 4.

(56) المرفق 17 للمفوض العام (رسالة التدابير التأديبية، مؤرخة 30 أيلول/سبتمبر 2021)، الصفحة 6.

(57) المرفق 11 للمفوض العام (رسالة التدابير التأديبية، مؤرخة 2 آذار/مارس 2021)، الصفحة 5.

(58) المرفق 9 للمفوض العام (مرجع الرسالة: E/N 10610167، مؤرخة 1 شباط/فبراير 2021)، الصفحة 1.

العمومية"[59]، فإن مراجعة السجل تبين عكس ذلك. فالقضايا ليست متطابقة على مستوى التفاصيل في رسائل فرصة الرد. وثمة خمس قضايا (*حجاب*[60] ومحيسن[61] و*تهتموني*[62] و*الأخرس*[63] و*أبو فردة*[64]) تتضمن ملخصات مفصلة لتقرير التحقيق. وتتضمن قضيتان (*الحسيني*[65] و*العدارية*[66]) ملخصا من فقرة واحدة فقط لتقرير التحقيق.

126 - كما أن القضايا ليست متطابقة على مستوى التفاصيل الواردة في رسائل التدابير التأديبية، أي ما إذا كانت رسائل التدابير التأديبية تشير إلى رد الموظفين الجاري التحقيق معهم على رسائل فرصة الرد. وفي ثلاث قضايا (*حجاب* و*الحسيني* و*العدارية*)، لا توجد إشارة في رسائل التدابير التأديبية إلى رد الموظفين على رسالة فرصة الرد. وفي قضية واحدة (*محيسن*)، ملخص من فقرة واحدة[67] لرد الموظف في رسالة التدابير التأديبية. وفي قضية واحدة (*الأخرس*)، ملخص مفصَّل[68] في رسالة التدابير التأديبية لرد الموظف على رسالة فرصة الرد. وفي قضية أخرى (*أبو فردة*)، موجز مفصل[69] في رسالة التدابير التأديبية لرد الموظف على رسالة فرصة الرد، يليه تقييم[70] لهذا الرد. وبالنظر إلى هذه الاختلافات، كان من الواضح أن اعتماد محكمة الأونروا للمنازعات على طابع مشترك مفترض للوقائع في ما يتعلق برسائل التدابير التأديبية، كان اعتمادا خاطئا.

127 - وتنطبق معايير مختلفة للإثبات على هذه القضايا: أدلة واضحة ومقنِعة في ثلاث قضايا (*حجاب*[71] و*الحسيني*[72] و*العدارية*[73])؛ ورجحان للأدلة في أربع قضايا (*المحيسن*[74] و*تهتموني*[75] و*الأخرس*[76] و*أبو فردة*[77]).

128 - وفي ضوء الاختلافات الكبيرة بين جميع مجالات التحقيق الحيوية هذه، لا يمكن القول إن هناك ما يكفي من القواسم المشتركة بين هذه الدعاوى لتبرير دمجها.

---

(59) الحكم المطعون فيه، الفقرة 67.

(60) المرفق 2 للمفوض العام (التحقيق في سوء السلوك: رسالة فرصة الرد، مؤرخة 24 شباط/فبراير 2020)، الصفحات 1 إلى 3.

(61) المرفق 6 للمفوض العام (رسالة فرصة الرد، مؤرخة 24 شباط/فبراير 2020)، الصفحات 1 إلى 5.

(62) المرفق 10 للمفوض العام (رسالة فرصة الرد، مؤرخة 10 أيلول/سبتمبر 2020)، الصفحات 1 إلى 12.

(63) المرفق 14 للمفوض العام (رسالة فرصة الرد، مؤرخة 18 تشرين الثاني/نوفمبر 2020)، الصفحات 1 إلى 5.

(64) المرفق 16 للمفوض العام (رسالة فرصة الرد، مؤرخة 7 كانون الأول/ديسمبر 2020)، الصفحات 1 إلى 4.

(65) المرفق 8 للمفوض العام (مرجع الرسالة: INV-20-0166، مؤرخة 23 كانون الأول/ديسمبر 2020)، الصفحة 1.

(66) الملحق 12 للمفوض العام (مرجع الرسالة: INV-19-0019 و INV-19-0020، مؤرخة 22 تشرين الأول/أكتوبر 2020)، الصفحة 1.

(67) المرفق 7 للمفوض العام (رسالة التدابير التأديبية، مؤرخة 17 تشرين الثاني/نوفمبر 2020)، الصفحة 2.

(68) المرفق 15 للمفوض العام (رسالة التدابير التأديبية، مؤرخة 24 حزيران/يونيه 2021)، الصفحتان 2 و 3.

(69) المرفق 17 للمفوض العام (رسالة التدابير التأديبية، مؤرخة 30 أيلول/سبتمبر 2021)، الصفحتان 2 و 3.

(70) المرجع نفسه، الصفحة 3.

(71) المرفق 4 للمفوض العام (مرجع الرسالة: E/N 10630881، مؤرخة 17 أيلول/سبتمبر 2020)، الصفحة 1.

(72) المرفق 9 للمفوض العام (مرجع الرسالة: E/N 10610167، مؤرخة 1 شباط/فبراير 2021)، الصفحة 1.

(73) المرفق 13 للمفوض العام (مرجع الرسالة: E/N 10623805، مؤرخة 6 تموز/يوليه 2021)، الصفحة 1.

(74) المرفق 7 للمفوض العام (رسالة التدابير التأديبية، مؤرخة 17 تشرين الثاني/نوفمبر 2020)، الصفحة 2.

(75) المرفق 11 للمفوض العام (رسالة التدابير التأديبية، مؤرخة 2 آذار/مارس 2021)، الصفحة 2.

(76) المرفق 15 للمفوض العام (رسالة التدابير التأديبية، مؤرخة 24 حزيران/يونيه 2021)، الصفحة 3.

(77) المرفق 17 للمفوض العام (رسالة التدابير التأديبية، مؤرخة 30 أيلول/سبتمبر 2021)، الصفحة 4.

129 - وعلاوة على ذلك، فإن معالجة هذه المسائل على أساس مدمج يضر بالإنصاف في إقامة العدل. ولا يعكس الحكمُ المطعون فيه قرارا مخصصا لحالة فردية يتعلق بكفاية أو بعدم كفاية رسائل فرص الرد ورسائل التدابير التأديبية في كل قضية، بل هو استنتاج شامل وجماعي بشأن هذا الموضوع، مع أن هذه الرسائل تختلف اختلافا كبيرا من حيث الموضوع والمضمون ومستوى التفاصيل، ومع أن الوقائع الأساسية قيد النظر في قضايا محددة تتباين تباينا كبيرا[78].

130 - وبالنظر إلى الادعاءات الأساسية المتباينة على نطاق واسع بشأن سوء السلوك والتدابير التأديبية، والتفاصيل المتباينة الواردة في رسائل فرص الرد ورسائل التدابير التأديبية، وأوجه التباين في عبء الإثبات، من الواضح لهذه المحكمة أن محكمة الأونروا للمنازعات أخطأت في دمج هذه المسائل إلى درجة أضرّت بالإنصاف في إقامة العدل.

131 - ولأن هذا الخطأ الإجرائي أضرّ بكامل الحكم المطعون فيه، من الضروري ردّ هذه القضايا للنظر فيها بشكل منفصل، عملا بالمادة 2 (3) من النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف (النظام الأساسي).

132 - وفي ضوء القرارات الوقائعية غير الدقيقة التي سبق أن اتخذها القاضي الأصيل عندما نُظر في هذه المسائل بشكلٍ مدمج، سيستمع إلى هذه المسائل قاض آخر عند ردها، وفقا للمادة 2(6) من النظام الأساسي[79].

(78) الحكم المطعون فيه، الفقرات 67 إلى 72.

(79) *انظر* جعفر حلمي واكد ضد المفوض العام لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى [*Jafar Hilmi Wakid v. Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*]، الحكم رقم UNAT-1194 2022، الفقرة 75 (رد الدعوى إلى قاض مختلف "بالنظر إلى التقييم الذاتي للأدلة في الحكم المطعون فيه").

الحكم رقم 2024-UNAT-1413

الحكم

133 - يوافَق على طلب الاســـتئناف الذي تقدم به المفوض العام، ويُلغى بموجب هذا الحكمِ الحكمُ رقم UNRWA/DT/2022/060، وتُردُّ القضــايا المدمجة إلى محكمة الأونروا للمنازعات مشـفوعة بتعليمات بتعيين قاضٍ مختلف للفصــل في كل قضــية على حدة. ولم يعد الاسـتئناف المضاد قائما في هذه المرحلة.

النسخة الأصلية والمرجعية: بالإنكليزية

مؤرخة في هذا اليوم الـ 22 من شهر آذار/مارس 2024 في نيويورك، الولايات المتحدة.

(توقيع)	*(توقيع)*	*(توقيع)*
القاضي زيادة، رئيسا	القاضية ساندو	القاضي شيحة

نُشر الحكم ودُوِّنَ في السجل في هذا اليوم الواقع فيه الـ 19 من شهر نيسان/أبريل 2024 في نيويورك، الولايات المتحدة.

(توقيع)
جولييت إ. جونسون، رئيسة قلم المحكمة