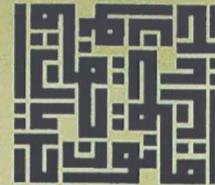


الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن

The Palestinian Independent
Commission for Citizens' Rights



الوظيفة العامة في فلسطين
بين القانون والممارسة

إعداد

المحامى بالاشتراك بيت الدين ساق

فارير قانونية (٣١)

SPC
JQ
1830
.A67
B87
2002
PAL



I&N = 248316

الوظيفة العامة في فلسطين

بين القانون والممارسة

SPC.

JQ

1830

A67

B87

2002

~~BZL~~ U



إعد
المحامي باسم بشناق

سلسلة تقارير قانونية (٣١)



الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن
حقوق الطبع والنشر محفوظة للهيئة
رام الله - تشرين أول ٢٠٠٢

عنوان مكاتب الهيئة

غزة

رَامَ اللَّهُ

شارع الإذاعة - مجمع مخماس التجاري- الطابق الرمال - مقابل المجلس التشريعي - خلف بنك فلسطين الدولي السادس
هاتف: ٢٩٨٦٩٥٨ - ٢٩٨٧٥٣٦ - ٢ - ٩٧٢ - ٨ - ٢٨٣٦٦٣٢ ٩٧٢ - ٢٩٦٠٢٤١ - ٢٩٦٠٢٤٢
٢٨٢٤٤٣٨
فاكس: ٢٨٤٥٠١٩ - ٨ - ٩٧٢ فاكس: ٢٩٨٧٢١١ - ٢ - ٩٧٢ ص.ب. ٢٢٦٤

E-mail: piccr@piccr.org

piccr@palnet.com

piccr-g@palnet.com

Internet: <http://www.piccr.org>

المحتويات

نوطنة

- الفصل الأول: الوظيفة العامة في الأنظمة القانونية المقارنة ١
- المبحث الأول: مفهوم الوظيفة العامة ٣
- المبحث الثاني: التعيين في الوظائف العامة ١٠
- المبحث الثالث: تدريب الموظفين ١٨
- المبحث الرابع: حقوق الموظفين ٢١
- الفصل الثاني: الوظيفة العامة في النظام الفلسطيني ٢٧
- المبحث الأول: الوظيفة العامة من الناحية القانونية ٢٧
- المبحث الثاني: الوظيفة العامة من الناحية العملية ٤٣
- استنتاجات ونوصيات ٥٥



حصاكل المدرسة

الكلasse

الكتابات: English Teacher by English teacher

الرسائل: writing English lesson

الرسائل: Reading by English teacher

الرسائل: Reading English

الرسائل: writing English

الكتابات: English Teacher by English teacher

الرسائل: English Teacher by English teacher

الرسائل: English Teacher by English teacher

الكتابات: English teacher

٦٤



توطئة

(١)

تلقى على عاتق الإدارة العامة في الدولة الحديثة مسؤوليات كبيرة، من بينها توفير الخدمات الأساسية ووسائل الرفاهية للمواطنين. ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن تقوم الإدارة العامة بهذه المسؤوليات دون وجود جهاز وظيفي فعال مبني على أسس إدارية وقانونية سليمة. ذلك أن غياب أنظمة إدارية وقانونية منتظمة للجهاز الوظيفي يخلق أوضاعاً وظيفية تتسم بالفوضى، الأمر الذي يؤثر بالضرورة على قدرة السلطة العامة في تحقيق أهدافها وتتنفيذ خططها.

مساعى الجهاز امركي

(٢)

أعلنت السلطة الوطنية الفلسطينية مؤخراً عن تبنيها سياسة إصلاح شاملة على كافة المستويات، وبدأت باتخاذ بعض الخطوات في هذا الإتجاه. ومن الطبيعي أن تشمل هذه العملية إصلاح الأوضاع الوظيفية؛ فالجهاز الوظيفي الفلسطيني بواقعه الراهن تعترضه جوانب خلل عديدة، ولا يستطيع مسايرة الاحتياجات العملية للتنمية على كافة المستويات الإدارية والإقتصادية والإجتماعية، مما لا يملك القدرة على تحقيق الأهداف التي وجدت السلطة العامة من أجل تحقيقها، فتضخم الجهاز، وضعف أداء الموظفين، من الإشكالات الأساسية التي يعاني منها الجهاز الوظيفي الفلسطيني.

(٣)

يسلط هذا التقرير الضوء على الجهاز الوظيفي الفلسطيني وما يعانيه من مشاكل، وذلك من خلال معالجة عدد من القضايا المتعلقة بالأوضاع الوظيفية من الناحيتين القانونية والعملية. يعالج التقرير الموضوع في فصلين: يتناول الفصل الأول بعض جوانب الأوضاع الوظيفية في الأنظمة القانونية والإدارية المقارنة، بينما يتناول الفصل



الثاني الأوضاع الوظيفية في النظام الفلسطيني على ضوء قانون
الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨. يختتم التقرير بمجموعة من
التوصيات نضعها بين يدي المسؤولين في السلطة الفلسطينية، آملين
تبنيها في أي خطط إصلاحية قادمة.



الفصل الأول

الوظيفة العامة في الأنظمة القانونية المقارنة

يعالج هذا الفصل بعض المسائل المتعلقة بالأوضاع الوظيفية في الأنظمة القانونية لعدد من الدول، خصوصاً مفهوم الوظيفة العامة، تعريف الموظف العام، وأسس التعيين في الوظائف العامة، والرقابة على التعيين في الوظائف العامة. كما يتطرق الفصل إلى بعض المسائل المتعلقة بتدريب وحقوق الموظفين.

المبحث الأول: مفهوم الوظيفة العامة

أولاً: مفهوم الوظيفة العامة

يرتبط مفهوم الوظيفة العامة بتطور الدولة الحديثة، التي زادت واجباتها وتتوّعّت الخدمات التي تقدمها للمواطنين، خاصة في مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية، وبعد بروز الأفكار الإشتراكية والإجتماعية التي ألقى على عاتق الدولة مهام جديدة ومتعددة، حتى أصبحت الدولة الحديثة تسمى بدولة الرفاه. وأدى إزدياد الخدمات التي تقدمها الدولة الحديثة إلى تعدد القطاعات الحكومية التي تقدم هذه الخدمات، وبالتالي إزدادت حاجة هذه القطاعات إلى أعداد كبيرة من الموظفين بمختلف التخصصات.

يختلف مفهوم الوظيفة العامة من دولة إلى أخرى ومن نظام سياسي إلى آخر، بإختلاف الظروف السياسية والإدارية والتاريخية الخاصة بكل بلد. مع ذلك، يتجاذب العالم في الوقت الحاضر نظمان أو



مفهوم رئيسيان للوظيفة العامة، هما النظام أو المفهوم الأوروبي، والنظام أو المفهوم الأمريكي.

الوظيفة العامة وفق المفهوم الأوروبي

يطلق بعض الباحثين على المفهوم الأوروبي للوظيفة العامة إسم "نظام الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة". فالوظيفة العامة، وفق هذا النظام، عمل مستقر، وتخضع لنظام قانوني خاص، متميز ومستقل عن القانون المنظم للوظيفة في القطاع الخاص. ومركز الموظف، حسب هذا المفهوم، هو مركز تنظيمي يخضع لمجموعة من القواعد القانونية، يكون للموظف بموجبه مجموعة من الحقوق وعليه مجموعة من الواجبات. وهذا يجعله في مركز قانوني مختلف عن المركز القانوني للمواطن بصفة عامة.

تتميز الوظيفة العامة في هذا المفهوم بأنها رسالة وخدمة ذات طبيعة خاصة، تتسم بالدؤام والإستقرار، وتستهدف ضمان سير المرفق العام، مما يتقتضي خضوع الموظف لنظام قانوني خاص، يستقل المشرع بتحديده. وتخضع الوظيفة العامة وفق هذا النظام للتسلسل الإداري والتدرج الرئاسي، ولا يرتبط الموظف بوظيفة معينة، بل يمكن نقله من قبل الإدارة إلى وظيفة أخرى إذا لزم الأمر، أو قد يرقى إلى وظيفة أعلى بناءً على أقدميته وكفاءته.



يُطبق هذا المفهوم في معظم الدول الأوروبية الغربية، وبخاصة فرنسا، وإنجلترا، وبلجيكا، وألمانيا، وإيطاليا، وأسبانيا، والسويد، والنرويج، واليابان وكافة الدول العربية.^١

الوظيفة العامة وفق المفهوم الأمريكي

يُطلق بعض الباحثين على المفهوم الأمريكي للوظيفة العامة إسم "نظام الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة". ويُطبق هذا النظام في الولايات المتحدة الأمريكية، وكندا، وسويسرا، وفنلندا، والدول الإشتراكية سابقاً.^٢

لا يوجد للوظيفة العامة، وفق هذا المفهوم، نظام خاص يختلف عن الذي يحكم موظفي القطاع الخاص، بل هي مهنة لا تكاد تختلف عن العمل في المشروعات الخاصة، وليس للموظفين من الحقوق إلا ما يستمدونه من الدستور مباشرة وقوانين العمل. فالوظيفة عمل يشتمل به الموظف مدة معينة، ولا تتمتع بصفة الدوام والإستقرار. ويرتبط عمل الموظف بالوظيفة نفسها، فلا يُنقل من وظيفة إلى أخرى، ولا يرقى إلى غيرها، ويؤدي إلغاء الوظيفة إلى خروج الموظف من الخدمة. لهذا فإن الموظف في النظام الأمريكي أقل ثباتاً وإستقراراً منه في النظام الأوروبي.

^١ فوزي حبيش، إدارة شؤون الموظفين (المنظمة العربية للعلوم الإدارية، بيروت، ١٩٨٢)، ص ١٤.

^٢ مرجع سابق، ص ١٥.

يقوم نظام الوظيفة العامة، وفق المفهوم الأمريكي، على أساس موضوعي هو الوظيفية العامة، وليس على أساس شخصي هو الموظف العام، وذلك باعتبار أن الوظيفة العامة هي الوحدة الأساسية التي تقوم عليها الخدمة المدنية. هذا يعني أن المفهوم الأمريكي يركز على أهمية الوظيفة، مع مراعاة التخصص الدقيق عند اختيار الموظف العام، وسرعة إنجازه وإتقانه لأعمال وظيفته، وفقاً لطبيعة كل وظيفة كما يحددها الخبراء.

ثانياً: تعريف الموظف العام

إختلفت التعريفات الخاصة بالموظفي العام. وقد ترکز هذا الإختلاف حول الشروط الواجب توفرها في الشخص لإكتساب صفة الموظف العام. كما إختلفت تعاريف الفقه والقضاء عن التعريفات التي اعتمدها المشرع.

التعريف الفقهي للموظف العام

ظهرت من جانب الفقه عدة تعاريف للموظف العام، تدور جميعها حول الشروط الأساسية اللازمة لإكتساب الشخص صفة الموظف العام. فقد عرف "بلانتي" PLANTEY الموظف العام بأنه "الشخص الذي يساهم بصورة دائمة في تنفيذ نشاط مرفق عام إداري"^٣. وعرف "والين" WALINE الموظف العام بأنه "كل شخص يعمل في خدمة سلطة وطنية ويساهم بصورة إعتيادية في تسخير مرفق عام يُدار بطريقة الإدارة المباشرة، ويشغل وظيفة دائمة مدرجة في الكادر

^٣ جامعة القدس المفتوحة، القانون الإداري (فلسطين، ١٩٩٧)، ص ٢٣٩.



الإداري^٤. أما الطماوي، فقد عرف الموظف العام بأنه "الشخص الذي يُعهد إليه عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام".

بصفة عامة، تتفق التعريفات الفقهية على ضرورة توفر ثلاثة شروط أساسية لإكتساب أي شخص صفة الموظف العام، هي:

١ - أن يعين الشخص في عمل دائم: يقوم شرط العمل الدائم على عنصرين أساسين، الأول دائمية الوظيفة ذاتها، والثاني إستمرارية الموظف في إشغالها. فمن جهة، يتَعَيَّنُ أن تكون الوظيفة التي يشغلها الموظف داخلة في الهيكل الإداري للمرفق العام ومقررة بصفة دائمة. ومن جهة أخرى، يتَعَيَّنُ أن يتفرَّغُ الموظف للعمل الوظيفي تفرغاً دائماً.

٢ - العمل في مرفق عام: يقصد بالعمل في مرفق عام أن يكون المرفق الذي يعمل فيه الشخص خاضعاً لإدارة سلطة إدارية عامة، سواء كانت هذه السلطة مركزية، أم لامركزية، محلية أم مصلحية.

٣ - أن يكون التعيين من السلطة العامة المختصة: يعني ذلك أن يتم تعيين الشخص في الوظيفة من قبل جهة مختصة، وفق الأحكام القانونية السارية.

^٤ مرجع سابق، ص ٢٣٩.

٥ سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، ط ٢ (دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٦)، ص ص ٦٦٨ - ٦٦٧.



التعريف القضائي للموظف العام

يعرف مجلس الدولة الفرنسي الموظف العام بأنه "الشخص الذي يشغل وظيفة دائمة داخلة ضمن كادر الوظائف الخاصة بمرفق عام."^٦ يلاحظ من هذا التعريف أن القضاء الإداري الفرنسي يتطلب توفر شرطين أساسيين لإكتساب الشخص صفة الموظف العام. الشرط الأول شغل الوظيفة العامة بصفة دائمة، والشرط الثاني التثبيت في الوظيفة العامة. وقد يستقر القضاء الإداري في كل من مصر والأردن على ضرورة توفر شرطين لإكتساب الشخص صفة الموظف العام، هما: ديمومة الوظيفة، والخدمة الدائمة في مرفق عام تديره الدولة أو الهيئات اللامركزية الإقليمية أو المؤسسات العامة.

التعريف التشريعي للموظف العام

إختلفت تشريعات الدول في تعريف الموظف العام، وذلك باختلاف الأنظمة الإدارية لكل منها. إذ تعتمد كل دولة في تشريعاتها على مجموعة من العناصر الأساسية في تعريفها للموظف العام. فقد عرف المشرع الفرنسي الموظف العام بطريقة غير مباشرة في نص المادة ٢ من القانون رقم ١٦-٨٤ على النحو التالي: "تسري أحكام هذا الباب على الأشخاص الخاضعين لأحكام الباب الأول من نظام الخدمة المدنية، والمعتدين بوقت كامل لشغل وظيفة دائمة، والمتثبتين في درجة مدرجة في الهرم الوظيفي لدوائر الدولة المركزية والمرافق الخارجية التابعة لها، أو في مؤسسات الدولة العامة".^٧ يتضح من هذا

^٦ منصور العتوم، المسؤلية التأديبية للموظف العام (مطبعة الشرق، عمان، ١٩٨٤)، ص ١٤.

^٧ جامعة القدس المفتوحة، مرجع سابق، ص ٢٤٠.



التعريف أن المشرع الفرنسي إعتمد عنصرين أساسين في تعريفه للموظف العام، هما: أداء وظيفة دائمة، وأن تكون الوظيفة ضمن الهيكل الإداري الوظيفي للدولة أو إحدى مؤسساتها العامة (جدول تشكيلات الوظائف). أما المشرع العراقي، فقد عرف الموظف في قانون الخدمة المدنية رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٠ على أنه "كل شخص عُهدت إليه وظيفة دائمة داخلة في ملاك الدولة الخاص بالموظفين". وهنا يلاحظ أن المشرع العراقي إعتمد نفس العناصر التي إعتمدها المشرع الفرنسي في تعريفه للموظف العام.

كذلك عرف المشرع الأردني الموظف العام في المادة ٢ من نظام الخدمة المدنية رقم ١ لسنة ١٩٨٨ بأنه "الشخص المعين بقرار من المرجع المختص بذلك في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف، الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة للدولة أو موازنة إحدى الدوائر، بما في ذلك الموظف المعين براتب شهري مقطوع أو بعقد على حساب المشاريع أو الأمانات أو التأمين الصحي، ولا يشمل العامل الذي يتتقاضى أجراً يومياً". يتضح من هذا التعريف أن المشرع الأردني وسَعَ مفهوم الموظف العام، فإعتبر في حكم الموظف العام ليس فقط من يشغل وظيفة نظامية، بل أيضاً من يشغل وظيفة تعاقدية، كالموظف المعين براتب شهري مقطوع أو بعقد. كما إشترط المشرع الأردني أن تُسند الوظيفة للشخص بموجب قرار إداري من المرجع المختص كشرط من شروط إكتساب الشخص لصفة الموظف العام.

المبحث الثاني: التعيين في الوظائف العامة

أولاً: التعيين في الوظائف العامة

المقصود بالتعيين^٨

التعيين بالمفهوم الضيق هو أول قرار يصدر من السلطة المختصة بإسناد وظيفة إلى شخص معين. ويقتصر هذا المفهوم على بدء العلاقة الوظيفية وإلتحاق الموظف بوظيفة ما لأول مرة. أما التعيين بالمفهوم الواسع فيشمل، إضافة إلى تولي الموظف للوظيفة العامة لأول مرة، تولي الموظف وظيفة جديدة تغاير في طبيعتها وشروطها الوظيفية التي كان يشغلها في السابق.

المبادئ التي تحكم التعيين في الوظيفة العامة

تنقق معظم القوانين الحديثة على إخضاع التعيين في الوظائف العامة لمبدأ أساسى هو مبدأ المساواة، أو مبدأ تكافؤ الفرص، بين كافة المواطنين.

مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة: لتحقيق المساواة بين المواطنين في تولي الوظائف العامة، يجب أن تقوم الدولة بإقرار مجموعة من القواعد العامة المجردة التي تبين شروط التوظيف، وأن

^٨ لمزيد من التوضيح، انظر: علي خطار شطناوي، "مبادئ القانون الإداري الأردني"، الكتاب الثالث، الوظيفة العامة (بدون دار أو مكان أو سنة نشر)، ص ٥٩. انظر كذلك: جامعة القدس المفتوحة، مرجع سابق، ص ٢٥٠.



تضع الوسائل التي تُمكّن من تطبيق هذه القواعد على كافة المواطنين المرشحين لتولي الوظائف العامة. وقد أكدت المواثيق الدولية لحقوق الإنسان على هذا المبدأ، فنصت المادة ٢١/٢ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨ على أن "كل شخص بالتساوي مع الآخرين حق تقلد الوظائف العامة في بلده". كذلك نصت المادة ٢٥/ج من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام ١٩٦٦ على أن "يكون لكل مواطن، دون أي وجه من أوجه التمييز، وعلى قدم المساواة مع سواه، فرصة تقلد الوظائف العامة في بلده".

تقتضي المساواة في تقلد المواطنين للوظائف العامة إمتاع الإدارة عن القيام بأي تصرف يتعارض مع نص وروح هذا المبدأ. فلا يجوز، مثلاً، منع أبناء طائفة معينة من تقلد بعض المناصب، أو التمييز بين المواطنين المرشحين للوظائف لإعتبارات سياسية أو دينية أو غير ذلك، بل يجب ترك باب الوظائف العامة مفتوحاً أمام كافة المواطنين على أساس المؤهل والكفاءة، بعيداً عن أي شكل من أشكال التمييز. ويجب أن تعتبر قرارات التعيين المخالفة لمبدأ المساواة غير مشروعة، وأن تلغى إذا طعن بعدم مشروعيتها أمام القضاء.

شروط التعيين في الوظائف العامة

تشترط معظم القوانين والأنظمة الخاصة بالوظيفة العامة توفر عدد من الشروط لتولي الوظيفة العامة. وتتلخص هذه الشروط بما يلي:

- ١- جنسية الدولة: تشترط القوانين عادة في المرشح للوظيفة العامة أن يكون مواطناً، أي ممتلكاً بجنسية الدولة. ولا تجيز القوانين



للأجانب تولي الوظائف العامة، إلا في حالات محددة، مثل الحاجة إليهم في حال عدم توفر أمثالهم من المواطنين، وحالة المعاملة بالمثل مع الدول الأخرى، وحالة اللاجئين الذين حُرموا فرصة العمل في بلادهم.

٢ - السن: تشرط القوانين والأنظمة المتعلقة بالوظائف العامة أن لا يتجاوز سن المرشح للوظيفة العامة أو ينقص عن سن معينة. الغرض من إشتراط حد أدنى في سن شاغل الوظيفة العامة، التأكيد من بلوغه حدًا من النضج والإدراك يؤهله القيام بأعباء الوظيفة العامة المرشح لتوليتها. أما إشتراط حد أقصى، فهو للتأكد من أن المرشح لم يصل سن التقاعد الذي عادةً تضعف فيه قدرته على العمل.

٣ - الصلاحية الجسمانية (اللياقة الصحية): يجب أن يكون الموظف صحيح الجسم، خالياً من الأمراض السارية والمعدية، حتى يكون قادرًا على القيام بأعباء وظيفته من جهة، وحتى لا يشكل خطراً على أقرانه من الموظفين وعلى الجمهور من جهة أخرى. تختلف درجة اللياقة الصحية المطلوبة بحسب طبيعة الوظيفة العامة والمهام الملقاة على شاغلها. بعض الوظائف تحتاج إلى درجة عالية من اللياقة الصحية والبدنية، مثل وظائف التدريب الرياضي. بينما لا يحتاج البعض الآخر إلا قدرًا بسيطًا من اللياقة الصحية، مثل وظائف الأعمال الكتابية.

٤ - الصلاحية الأخلاقية: لعل أكثر الشروط التي تتطلبها القوانين والأنظمة في الموظف العام، ما يتصل بالصلاحية الأخلاقية للموظف. فالموظف يطلع عادة على أسرار تتعلق بالوظيفة أو بمعاملات المواطنين. لذلك تحرص الدولة على أن لا يتولى الوظيفة



إلا من كان على قدر من الأخلاق. وعادة تشرط التشريعات ثلاثة أمور لضمان توافر الصلاحية الأخلاقية وهي: حسن السيرة والسلوك، وخلو صحيفة الحالة الجنائية من الجرائم، وعدم سبق العزل من وظيفة عامة.

٥- الكفاءة العلمية: يشترط فيمن يُعين في إحدى الوظائف العامة أن تتوفر فيه الكفاءة العلمية الازمة لتمكنه من القيام بواجبات وظيفته.

٦- شروط أخرى: تضيف بعض القوانين شروطاً أخرى بالنسبة لبعض الوظائف، كشرط إجتياز امتحان معين، أو الخبرة والتدريب.

طرق اختيار الموظفين

بعد تحقق الشروط العامة سالفة الذكر في المرشح، يقع على عائق الإدارة اختيار أفضل المرشحين لشغل الوظيفة. وتلجأ الإدارة إلى طرق مختلفة في الإختيار، تتتنوع من دولة إلى أخرى تبعاً لقوانينها وأنظمتها الإدارية. بصفة عامة، يمكن حصر الطرق المتبعة لدى الدول في اختيار الموظفين بما يلي:

١) حرية الإدارة في الاختيار: بموجب هذه الطريقة، يكون للإدارة سلطة تقديرية واسعة لإختيار الموظف العام، وتعتبر الثقة هي أساس اختيار الشخص لشغل الوظيفة العامة. فالسلطة المختصة بالتعيين لها حرية اختيار الشخص من بين الأشخاص الذين تتوفر فيهم شروط شغل الوظيفة، أو من بين الأشخاص المرشحين والمؤهلين لشغل الوظيفة العامة.



يؤخذ على هذه الطريقة أنها تفتح المجال أمام المحسوبية، إذ أن منح الإدارة سلطة تقديرية في التعيين، دون تقييدتها بأسس موضوعية تضبطها، يؤدي بالضرورة إلى الانحراف في إستعمال السلطة. ونظرًا للعيوب والمخاطر التي قد تترافق مع هذه الطريقة، فقد عدلت معظم القوانين الحديثة عنها، ولم يعد لها وجود إلا فيما يتعلق بالوظائف الإدارية العليا. فالتعيين في المناصب العليا يستند في حالات كثيرة إلى اعتبارات سياسية أكثر من الإعتبارات المتبعة في اختيار الموظفين بصفة عامة.

٢) الانتخاب: تلجأ بعض الدول إلى تبني طريقة الانتخاب كأسلوب من أساليب اختيار شاغلي الوظائف العامة. إذ يتم اختيار الموظف عن طريق إنتخابه مباشرةً من قبل الشعب، أو من بين فئة معينة. ويحق لكل فرد أن يشترك في الترشح للوظيفة العامة إذا توفرت فيه الشروط المقررة قانوناً. فمثلاً: يتم اختيار عمداء الكليات في الجامعات الفرنسية بالإنتخاب من بين أعضاء هيئة التدريس، ويتم اختيار حكام الولايات في الولايات المتحدة الأمريكية ونوابهم وبعض القادة الإداريين بطريقة الانتخاب. وقد أخذت مصر بهذه الطريقة في تعين العمد.

تتميز طريقة الانتخاب بأن الموظف المنتخب يحظى برضى الجمهور، ما يساعد في خلق جو ملائم للعمل. في المقابل، لا يضمن الانتخاب دوماً اختيار الأكفاء لشغل الوظيفة العامة، لأن الأفراد قد لا يحسنون الإختيار. لتأثيرهم باعتبارات عديدة. فقد يغلبون الإعتبارات العائلية أو الشخصية أو الحزبية على اعتبارات المصلحة العامة. وفي



جميع الأحوال، فحسب هذه الطريقة يتم إنتخاب بعض من يشغلون المناصب العليا فقط.

٣) الإعداد الفني والإداري المسبق: تلتزم بعض الدول ضمن قوانينها وأنظمتها المتعلقة بالوظائف العامة بتأهيل وإعداد الأشخاص، فنياً وإدارياً، قبل إشغال بعض الوظائف التي تتطلب طبيعتها مثل هذا الإعداد. ويتم هذا الإعداد عبر معاهد أو مدارس مختصة بالإدارة تنشئها الدولة لهذا الغرض، مثل المدرسة الوطنية للإدارة في فرنسا، والمدرسة الوطنية للإدارة في تونس. ويتم التعيين في هذه الحالة بعد إستيفاء متطلبات التخرج.

٤) المسابقة: يتم التعيين وفق هذه الطريقة بعد إجتياز المتقدمين لشغل الوظيفة العامة مجموعة من الاختبارات التحريرية والشفهية والمقابلات الشخصية المحددة سلفاً، والتي تأخذ بالإعتبار العديد من الجوانب المتعلقة بشخصية وذكاء وجدارة الشخص المرشح للوظيفة. تعتبر طريقة المسابقة من أفضل طرق اختيار الموظفين للوظائف العامة، كما أنها الأكثر شيوعاً في الدول الديمقراطية. هذا فضلاً عن ما تتحققه من تكافؤ الفرص بين جميع المرشحين لتولي الوظيفة العامة.

ثانياً: الرقابة على التعيين في الوظائف العامة
تخضع عملية التعيين في الوظائف العامة إلى مجموعة من القواعد والمبادئ التي يتوجب على الجهة المختصة بالتعيين الالتزام بها. ولمّا كان من الممكن أن تقوم الإدارة بمخالفة هذه القواعد والمبادئ،



فقد لجأت الدول إلى إخضاع عملية التعيين للرقابة بأشكالها المختلفة، ومنها الرقابة القضائية والرقابة البرلمانية. وقد اتجهت معظم الأنظمة القانونية والإدارية الحديثة إلى الأخذ بهذين النوعين من الرقابة، وذلك نظراً لأنهما يمارسان من قبل سلطات أخرى في الدولة غير السلطة القائمة على التعيين.

الرقابة القضائية

القاعدة العامة المستقرة في مجال التقاضي أن المصلحة مناط الدعوى، أي لا يجوز لأي شخص التوجه إلى القضاء ما لم تكن له مصلحة. وبناءً على ذلك، يجوز للشخص الذي حُرم من تولي الوظيفة العامة اللجوء إلى القضاء طالباً إلغاء قرار تعيين غيره من المرشحين، وذلك في حال رفض الإدارة طلب التوظيف المقدم منه، رغم توفر الشروط المطلوبة، أو إذا رفضت تعيينه رغم نجاحه في المسابقة وحصوله على ترتيب متقدم، أو إذا قامت بتعيين أشخاص آخرين يخلفوه في الترتيب، أو لأي أسباب غير مشروعة أخرى.

تختلف الصالحيات المنوحة للقضاء في مجال الرقابة على قرارات التعيين في الوظائف العامة بإختلاف النظام القضائي السائد في كل دولة. فقد يقتصر دور القضاء على إلغاء القرار الإداري والتعويض عن الضرر، وقد يمتد إلى صلاحية إصدار أوامر للإدارة بتعديل القرار الإداري المطعون فيه.

نص المشرع الأردني في قانون تشكيل المحاكم النظامية وفي قانون محكمة العدل العليا على صلاحية القضاء الإداري الأردني النظر في



· مشروعية قرارات التعيين، والفصل فيها، والحكم بإلغاء القرارات غير المشروعه.^٩ أما مجلس شورى الدولة اللبناني فقد أعطى الشخص الذي أصابه ضرر من جراء تعيين أشخاص آخرين الحق في الطعن في قرار التعيين، وقرر أن "المسدعي مصلحة أكيدة في الدعوى المقدمة منه والرامية إلى إبطال مرسوم قضى بتعيين أشخاص في درجة أعلى من درجته، أدى إلى ملء مراكز شاغرة كان بالإمكان اختياره لها".^{١٠}

الرقابة البرلمانية

تخضع التعيينات في الوظائف العامة لرقابة السلطة التشريعية، بإعتبار أن أي تعيينات جديدة تعني زيادة في الأعباء المالية المترتبة على الدولة. فإذا تبين للسلطة التشريعية أن الإدارة لا تحترم الإجراءات والشروط القانونية المتعلقة بالتعيينات في الوظائف العامة، فإنها تتجأ مباشرة إلى محاسبة ومساءلة الإدارة عبر الوسائل المختلفة المتاحة لها، كالسؤال والإستجواب، أو تلقي التقارير من أجهزة رقابية متخصصة، أو حجب الثقة.

^٩ على خطار شطناوي، مرجع سابق، ص ١١٩.

^{١٠} عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني، ص ٣٩٣.



المبحث الثالث: تدريب الموظفين

تهتم الدول الحديثة بموضوع تدريب الموظفين، وذلك لأن عكاسه المباشر على حسن الأداء. فالدول عادة تنشيء أجهزة خاصة لتدريب الموظفين، لإعدادهم على المستويين النظري والتطبيقي. ومن أمثلة ذلك، المدرسة الوطنية للإدارة في فرنسا، والمدرسة الوطنية للإدارة في تونس، ومعهد الإدارة العامة في مصر، وكلية الخدمة المدنية في بريطانيا. وفيما يلي توضيح المقصود بالتدريب، وأهدافه، وأنواعه.

أولاً: المقصود بالتدريب

عرف البعض عملية التدريب بأنها عملية تبادلية لتعليم وتعلم مجموعة من المعارف والأساليب المتعلقة بالعمل. وعرفها البعض الآخر بأنها نشاط نقل المعرفة إلى مجموعة أو مجموعات من الأفراد يعتقد أنها مفيدة لهم، أو هي عبارة عن نقل للمعرفة وتطوير للمهارات.^{١١} وأخيراً، يُعرف البعض عملية التدريب بأنها "عملية هدفها إكساب المعرف والخبرات التي يحتاج إليها الإنسان، وتحصيل المعلومات التي تنقصه، والإتجاهات الصالحة للعمل وللسّلطة، والأنمط السلوكيّة والمهارات الملائمة والعادات الازمة من أجل رفع مستوى الكفاءة في الأداء وزيادة إنتاجيته، بحيث تتحقق فيه الشروط المطلوبة لإتقان العمل وظهور فاعليته مع السرعة والإقتصاد في التكلفة وفي الجهد المبذولة وفي الوقت المستغرق".^{١٢}

^{١١} جامعة القدس المفتوحة، مرجع سابق، ص ٢٧١.

^{١٢} محمد جمال برعي، التدريب الإداري (علم الكتاب، القاهرة، ١٩٧٣)، ص ٢٩.



يتضح من التعريف السابقة أن هناك ثلاثة عناصر رئيسية للتدريب، هي:

- ١- أنه نشاط لنقل المعرفة من أجل تنمية وتطوير نماذج التفكير وأنماط الأفعال للموظف.
- ٢- أنه محاولة لتغيير سلوك الموظف، من أجل سد الثغرة القائمة بين الأداء الفعلي له والأداء المرجو منه.
- ٣- أنه رفع لفاعلية الموظف الحالية والمستقبلية.

ثانياً: أهداف التدريب

يمكن حصر الأهداف التي يقوم عليها تدريب الموظفين بما يلي:

- ١- تحسين مستوى أداء الموظف ورفع كفاءته الإدارية.
- ٢- تنمية معارف الموظف فيما يتعلق بدوراته وأنظمتها وإجراءاتها.
- ٣- تقوية مهارات الموظف وقدراته على التخطيط والتسيير وحل المشكلات الإدارية.
- ٤- تعزيز الإنتماء وخلق علاقة إيجابية بين الموظف والإدارة.
- ٥- تحسين المناخ العام للعمل، وتمكين الموظف من الإلمام بكل تطور علمي جديد في مجال عمله.

ثالثاً: أنواع التدريب

يعتبر التدريب عملية لاحقة لحصول الموظف على المؤهل العلمي النظري من الجامعة أو الكلية. فالتحصيل العلمي النظري الذي تلقاه الموظف قد لا يعتبر كافياً لشغل الوظيفة العامة، بل لا بد من خضوعه لعملية تدريب تهيئه لممارسة مهام وظيفته. ويتخذ التدريب صوراً عدّة، تتباين في الأسلوب والهدف. ويمكن تصنيف أنواع



التدريب الذي يتلقاه الموظف إلى صنفين: التدريب من حيث الزمان والمكان، والتدريب من حيث الهدف.^{١٣}

١- **التدريب الوظيفي من حيث الزمان والمكان:** يقسم التدريب الوظيفي من حيث الزمان والمكان إلى:

أ- **التدريب قبل الإلتحاق بالوظيفة:** يقصد بهذا النوع من التدريب إعداد الموظف إعداداً علمياً وعملياً ومسكيناً، يؤهله للقيام بمهام وظيفته بعد إلتحاقه بها. كذلك يسمح هذا النوع من التدريب للموظف التعرف على إحتياجات الوظيفة وقوانينها وأنظمتها ولوائحها الداخلية، حتى يتحقق له الإحاطة والإلمام بوظيفته بشكل كامل، وبالتالي ضمان إنتظامه بالعمل، وحسن أدائه له. ويتم التدريب في هذه الحالة خارج مكان العمل في معهد أو مركز تنشئه الدولة لهذا الغرض.

ب- **التدريب أثناء الخدمة:** يهدف هذا النوع من التدريب إلى صقل الموظف وإطلاعه على أحدث التطورات في مجال اختصاصه، وتحسين مستوى أدائه لواجبات وظيفته. ويدخل تحت هذا النوع من التدريب التدريب أثناء العمل بواسطة الرئيس الإداري المختص، والتدريب بواسطة إدارة خاصة تنشأ لهذا الغرض في نفس مؤسسة العمل، والتدريب خارج مكان العمل ضمن برنامج تدريبي يعقد في معاهد الإدارة، أو مراكز التدريب، أو غيرها من المؤسسات المتخصصة.

^{١٣} جامعة القدس المفتوحة، مرجع سابق، ص ص ٢٧٢ - ٢٧٤.



- ٢ - التدريب الوظيفي من حيث الهدف: يتخذ التدريب الوظيفي من حيث الهدف صوراً عدّة، منها:
- أ- التدريب لتجديد المعلومات: يهدف إلى إعطاء المتدرب معلومات جديدة عن مجالات العمل وأساليبه ووسائله المستجدة.
 - ب- تدريب المهارات: يهدف إلى زيادة قدرة الإداريين على أداء أعمال معينة، ورفع كفاءاتهم في أدائها.
 - ت- التدريب السلوكي: يهدف إلى تغيير أنماط السلوك أو الإتجاهات التي يتبعها المديرون في أداء أعمالهم.
 - ث- التدريب للترقية: يهدف هذا النوع من التدريب إلى تحسين أداء الموظف وتحضيره لتولي وظائف إدارية أعلى، ما يؤمن له فرصة الترقية.

المبحث الرابع: حقوق الموظفين

بعد إنتهاء كافة الإجراءات المتعلقة بتعيينه، وبإسلامه العمل في الوظيفة التي عُين فيها، يترتب على الموظف العام الخضوع لقوانين وأنظمة الإدارية المتعلقة بالوظيفة العامة، التي تحدد الحقوق التي يتمتع بها، الواجبات التي يتعين عليه القيام بها. تكاد تتفق أغلب القوانين الحديثة المتعلقة بالوظيفة العامة على تلك الحقوق، خاصة حق الموظف في الحصول على الراتب، والعلاوات، والترقية، والمكافآت، والحقوق التقاعدية والإجازات.

لا يسع المكان هنا للحديث عن مختلف الحقوق، لذا نكتفي بتناول حقيـن أساسـيين من حقوق الموظـف العـام، هـما الحقـ في الرـاتـبـ، والـحقـ في التـرقـيةـ.



حق الموظف في الراتب

(أ) المقصود بالراتب

يقصد بالراتب المبلغ الذي يتقاضاه الموظف بصفة دورية ومنتظمة مقابل ما يؤديه من عمل. وتعد مختلف الأنظمة القانونية والإدارية الحديثة إلى تحديد راتب الموظف العام في تشريعاتها المتعلقة بالوظائف العامة حسب الفئة والدرجة التي يُعين بها.

(ب) أسس تحديد الراتب

يرى المختصون في علم الإدارة ضرورة مراعاة الدولة للعديد من الأسس والقواعد في تحديد رواتب موظفيها، وذلك بهدف تحقيق رضا الموظفين بالرواتب التي يتلقاها، من حيث قيمتها وعدالتها. فرضاً الموظفين بما يتلقاونه من رواتب يضمن، إلى حد كبير، إخلاصهم للعمل وتقانيمهم في أدائه. كما يعتبر رضا الموظف بالراتب الذي يتلقاه شرطاً أساسياً لحسن أدائه للمهام الموكولة إليه، ما يعكس على فاعلية الجهاز الوظيفي في الدولة بشكل عام. لأجل ذلك، يتوجب على الدولة إعتماد معايير منصفة وعادلة في تحديد رواتب موظفيها. ويتدخل في ذلك عدة اعتبارات، أهمها:

١. كفاية الرواتب: يقصد بـكفاية الرواتب أن يكون المقابل النطوي الذي يتلقاه الموظف قادرًا على تلبية الحد الأدنى من احتياجاته الأساسية، التي تكفل له العيش اللائق والكريم. كما يتعين على الدولة أن تلتزم بربط رواتب موظفيها بجدول غلاء المعيشة لمواجهة



انخفاض القيمة الشرائية لرواتبهم، ما يُشعرهم بالأمان والاستقرار على مصدر دخلهم.

٢. تماثل الرواتب: يقصد بتماثل الرواتب تساويها بالنسبة لجميع الوظائف المتماثلة في المهام والواجبات. إذ يتحقق رضا الموظف براتبه إذا تقاضى ذات الراتب الذي يتلقاه الموظفون الذين يقومون بأعمال متماثلة.

٣. تدرج الرواتب: يقصد بدرج الرواتب تفاوتها بحسب المسؤوليات الوظيفية والمؤهلات العلمية والخبرات العملية. يعد التفاوت في الرواتب حافزاً مهماً في خلق روح الإبداع والإبتكار لدى الموظفين العموميين، وإثارة دافع التميز لديهم. لهذا يتبعن أن يتلقى كل موظف عام راتباً يتناسب مع مؤهلاته وخبراته وصلاحياته الوظيفية.

حق الموظف في الترقية

يقصد بالترقية، من الناحية القانونية، إنتقال الموظف العام من فئة وظيفية إلى فئة وظيفية أعلى منها، أو إنتقاله من درجة إلى درجة أعلى داخل ذات الفئة. وتعد الترقية من أهم الحقوق الوظيفية التي يسعى إليها الموظف العام، نظراً لما تمثله من إستجابة لرغباته وطموحه في الصعود والإرتقاء داخل السلم الوظيفي، وتوسيع وظائف ذات مهام ومسؤوليات أهم وأكبر في المرفق الذي ينتمي إليه. وتتفق العيد من القوانين الحديثة على مجموعة من الشروط والمعايير التي تحكم ترقية الموظف، يمكن إجمالها بما يلي:



١. شروط ترقية الموظف

أ. وجود وظيفة شاغرة لترقية الموظف إليها، وأن يكون لها إعتماد مالي في الموازنة العامة.

ب. أن يكون الترفيع إلى الوظيفة الأعلى مباشرةً، أي إلى الدرجة التالية مباشرةً للدرجة التي يشغلها الموظف.

ت. أن تتوفر في الموظف المرشح للترقية المؤهلات العلمية والعملية المطلوبة قانوناً.

ث. أن يكون الموظف قد أمضى الحد الأدنى من المدة المقررة للبقاء في الدرجة التي يشغلها.

ج. أن يكون الموظف على مستوى لائق من الكفاءة.

٢. معايير ترقية الموظف

أ. معيار الأقدمية: تعتمد الترقية بالأقدمية على مضي فترة زمنية معينة تحددها القوانين والأنظمة في كل دولة. فيرفع الموظف من فئة إلى أخرى أو من درجة إلى درجة أعلى منها بنفس الفئة. يعاب على هذه الطريقة أنها تقتل روح الإبداع والإبتكار والتميز لدى الموظفين، وتتساوي بين الموظف المجد والمخلص في عمله، وبين الموظف غير المُجد.

ب. معيار الجدار أو الكفاءة: تتم الترقية وفق هذا المعيار على أساس إجتهاد وتقانى الموظف في عمله بشكل يميّزه عن باقي زملائه بنفس الدرجة. وتقاس الجدار هنا بمجموعة عناصر، منها ما يتصل بالكفاءة الفنية والكفاءة الإدارية، وغير ذلك من الأمور التي تترك لتقدير الإدارية.



ج. الجمع بين الأقدمية والجداره: تعتمد أغلبية الدول في أنظمتها الخاصة بالخدمة المدنية طريقة الجمع بين الأقدمية والجداره كمعيار في ترقية الموظفين، وذلك لتلافي العيوب الناجمة عن الأخذ بأحد الأسلوبين. ويتم الجمع بين الأسلوبين السالفين بإحدى الصور التالية:^{١٤}

- تتم الترقية بالأقدمية بالنسبة للوظائف الدنيا، وبالجداره بالنسبة للوظائف القيادية.

- تقسم الوظائف الشاغرة إلى قسمين: يشغل القسم الأول منها بالترقية عن طريق الأقدمية، بينما يشغل القسم الثاني منها بالترقية على أساس الجداره.

- تتم الترقية على أساس الجداره، على أن يكون المرشح قد أمضى فترة زمنية معينة.

^{١٤} فوزي حبيش، مرجع سابق، ص ص ٩٠-٩١.

الفصل الثاني الوظيفة العامة في النظام الفلسطيني

يعالج هذا الفصل المسائل المتعلقة بالتعيين والتدريب، إضافة إلى بعض حقوق الموظف العام، بإعتبار أن الجزء الأهم من المشاكل التي يعاني منها الجهاز الوظيفي في السلطة الفلسطينية تبرز في هذه المسائل. يعالج المبحث الأول الأوضاع الوظيفية من الجانب القانوني، وفق قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم ٤ لسنة ١٩٩٨، بينما يعالج المبحث الثاني الأوضاع الوظيفية من الجانب العملي.

المبحث الأول: الوظيفة العامة من الناحية القانونية

أولاً: لمحة تاريخية

تعود أصول تشريعات الخدمة المدنية الفلسطينية إلى فترة الانتداب البريطاني. وبعد حرب عام ١٩٤٨، خضع قطاع غزة للإدارة المصرية التي أبقيت على القوانين الإنتدابية، في حين قامت الأردن بضم الضفة الغربية، وطبقت عليها القوانين الأردنية، بما فيها القوانين المتعلقة بالخدمة المدنية. بعد حرب عام ١٩٦٧، خضعت الضفة الغربية وقطاع غزة للادارة المدنية الإسرائيلية، التي أبقيت على القوانين الأردنية والبريطانية النافذة في الضفة الغربية وقطاع غزة. أعقب ذلك قيام الإدارة المدنية الإسرائيلية على فترات متلاحقة بإصدار العديد من التعليمات والقرارات المتعلقة بالخدمة المدنية في قطاع غزة، والتي تم تجميعها لاحقاً، فيما عُرف باسم "أسس الخدمة العامة لعام ١٩٨٨". وبالتالي، فإن السلطة الوطنية الفلسطينية ورثت



نظامين قانونيين يحكمان شؤون الوظيفة العامة، أحدهما في الضفة الغربية، وهو نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٦، والآخر في قطاع غزة، وهو "أسس الخدمة العامة لسنة ١٩٨٨".

نظراً للإختلافات الكبيرة بين النظمتين المذكورتين، أصدر رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بتاريخ ١٩٩٤/١٠/١١ قراراً يقضي بإنشاء "ديوان الموظفين العام"، تكون مهمته الإشراف على شؤون الوظيفة العامة. وفي محاولة لمعالجة المشاكل الناتجة عن وجود نظامين قانونيين يحكمان شؤون الخدمة المدنية في الضفة الغربية وقطاع غزة، قام ديوان الموظفين العام بإعداد مسودة قانون بشأن الخدمة المدنية من أجل تطبيقه على كافة الأراضي الفلسطينية. وقد صادق على هذه المسودة رئيس السلطة الفلسطينية بتاريخ ١/٤/١٩٩٦، دون عرضها على المجلس التشريعي. أوضحت مسودة القانون المذكور شروط التعيين في الوظائف العامة، وأخضعت التعيين لمبدأ المساواة، وتضمنت جدولًا يحدد رواتب الموظفين على أساس درجة كل موظف. كما أوضحت المسودة حقوق الموظفين وواجباتهم وطرق تأديبهم ونقلهم وإنذابهم.

بدأ ديوان الموظفين العام بتطبيق مسودة القانون المذكورة فور المصادقة عليها، خصوصاً ما يتعلق بالمسائل المالية والإدارية، كتحديد رواتب الموظفين، والإجازات، والعلاوات، وعدد سنوات الترقية. وبسبب الإشكاليات الناجمة عن تعدد التشريعات، لم يتمكن الديوان من تسلم كافة المهام المتعلقة بالوظيفة العامة. فلم يتسلم، مثلاً،



إدارة جداول الرواتب في الضفة الغربية، التي بقيت مع وزارة المالية.

ثانياً: قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨

شكل قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ خطوة هامة باتجاه معالجة العديد من الإشكاليات التي يعاني منها الجهاز الوظيفي في السلطة الفلسطينية، خصوصاً تلك الناجمة عن وجود نظمتين قانونيين. فوضع القانون المذكور نظام خدمة مدنية موحداً، ووضّح إختصاصات ديوان الموظفين العام، وألغى دور الديوان في تحديد جدول الرواتب، ممددًا وسَعَ من دور الوزارات في إدارة طواقم موظفيها، ووضع معايير جديدة للتوظيف والترقية والزيادات المختلفة في الراتب، ونصَّ على مبدأ التنافس النزيه في إشغال الوظائف العامة، كما وضح القانون حقوق الموظفين وواجباتهم، وطرق تأديبهم ونقاهم وإنذابهم. وقد فصل القانون بين الدرجة الوظيفية والدرجة المالية للموظف، وقلص عدد درجات السلم الوظيفي إلى ١٣ درجة، بعد أن كانت ٢١. كذلك عدَّ القانون جدول الرواتب، وأدرج عنصر الأداء كأحد العناصر المؤثرة في الترقية.

على الصعيد العملي، وفي أعقاب البدء بتطبيق القانون، حصلت بعض الإرباكات في صفوف الموظفين بسبب تغيير درجاتهم. دفع ذلك بعض فئات وقطاعات الموظفين إلى تنظيم إضرابات وإعتصامات، احتجاجاً على المس بـمراكزهم الوظيفية وعلى التطبيق الإنقائي

^{١٥} تقرير البنك الدولي، الضفة الغربية وغزة، تعزيز إدارة القطاع العام، ١٩٩٩، ص ٣١.



لجدول الرواتب الجديد. أدى ذلك إلى تعليق تنفيذ بعض جوانب الشق الإداري للقانون، وبخاصة المتعلقة بإعادة ترتيب درجات الموظفين، كما تم تعليق تنفيذ الشق المالي بكماله^{١١} وترجع الجهات المسؤولة سبب تعليق تنفيذ الشق المالي إلى عدم وجود الأموال اللازمة لتطبيق جدول الرواتب الجديد^{١٢} كما حال عدم إستكمال وضع الأنظمة واللوائح التنفيذية لقانون الخدمة المدنية دون تطبيقه بشكل كامل.

إجمالاً، يمكن القول أن أوضاع الوظيفة العامة ما زالت غاية في التعقيد. فمن الناحية العملية^{١٣} لا يوجد قانون موحد يحكم وينظم شؤون الوظيفة العامة في مؤسسات وزارات السلطة الفلسطينية. فهناك جوانب ما زالت تخضع لنظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٦ في الضفة الغربية، ولأسس الخدمة العامة لسنة ١٩٨٨ في قطاع غزة. وهناك جوانب أخرى، مثل رواتب الموظفين، تخضع لما يسميه ديوان الموظفين "قانون الخدمة المدنية لسنة ١٩٩٦". وهناك جوانب ثالثة تم وفق قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم ٤ لسنة ١٩٩٨، مثل المسائل المتعلقة بالإشراف على تدريب الموظفين، والترقيات، والإجازات، والتعيينات الجديدة.

وبما أن قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ هو القانون النافذ، من الناحية النظرية على الأقل، سنعالج المسائل المتعلقة بمفهوم الوظيفة العامة، والتعيين، والإشراف والتدريب، وحقوق الموظفين، وفقاً لهذا القانون، كما يلي:

^{١١} تقرير البنك الدولي، مرجع سابق، ص ٣١.



١. مفهوم الوظيفة العامة والتعریف بالموظف العام في القانون الفلسطيني

مفهوم الوظيفة العامة

يقترن مفهوم الوظيفة العامة في النظام القانوني الفلسطيني من المفهوم الأوروبي. فقد عرف قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم : لسنة ١٩٩٨ الوظيفة العامة في المادة الأولى منه بأنها "مجموعة المهام التي توكلها جهة مختصة إلى الموظف للقيام بها بمقتضى هذا القانون أو أي تشريع آخر أو تعليمات أو قرارات إدارية وما يتعلق بها من صلاحيات وما يترتب على تلك المهام من مسؤوليات".

تعريف الموظف العام

عرف المشرع الفلسطيني الموظف العام في المادة ١ من قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ بأنه "الشخص المعين بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية، أياً كانت طبيعة تلك الوظيفة أو مسماها".

يتضح من هذا التعريف أن المشرع الفلسطيني إعتمد تقريرياً ذات العناصر أو الشروط التي إعتمدها المشرع الأردني لإكتساب الشخص صفة الموظف العام، إلا أنه خالفة عندما لم يعتبر الأشخاص المعينين بعقود فردية أو مؤقتة موظفين عاميين. المشرع الفلسطيني لم يخرج بذلك عن مبدأ ديمومة الوظيفة المستقر فقهاً وقضاءً.



٢. التعيين في الوظائف العامة

عالج قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ موضوع التعيين في الوظائف العامة بشكل مفصل. فبين شروط التعيين، وطرق اختيار وإنقاء الموظفين.

الشروط الواجب توفرها في المرشح للوظيفة العامة

إنقق المشرع الفلسطيني مع بقية القوانين الحديثة في الشروط التي يجب توفرها في الشخص المرشح لتولي الوظيفة العامة. فقد إشترط قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ في المادتين ٢٤ و ٢٥ فيما يتولى الوظيفة العامة:

- ١- أن يكون حاملاً الجنسية الفلسطينية أو العربية.
- ٢- أن يكون قد أكمل الثامنة عشرة من عمره.
- ٣- أن يكون خالياً من الأمراض والعاهات البدنية والعقلية، على أنه يجوز تعيين الكفيف في عينيه أو فاقد البصر في إحدى عينيه أو ذي الإعاقة الجسمية، إذا لم تكن أي من تلك الإعاقات تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيُعين فيها بشهادة المرجع الطبي المختص، على أن تتوفر فيه الشروط الأخرى للياقة الصحية.
- ٤- أن يكون متمنعاً بحقوقه المدنية، غير محكوم من محكمة فلسطينية مختصة بجنائية أو بجنحة مخلة بالشرف أو الأمانة، ما لم يُرد إليه اعتباره.

إذا تحققت الشروط سالفة الذكر على الإدارة، لدى إقدامها على تعيين شخص، الإلتزام بمجموعة القواعد الواردة في المادة ٢٥، وهي:
أ. أن لا يكون التعيين بأثر رجعي، ويعتبر تعيين الموظف في الخدمة من تاريخ إخطاره كتابياً بذلك من قبل الديوان بواسطة الدائرة الحكومية التابع لها، و مباشرته العمل فيها. ويعتبر قرار تعيينه لاغياً إذا لم يباشر عمله خلال ثلاثة أيام من تاريخ تبليغه كتابياً، وفي هذه الحالة يُعين من يليه في الترتيب، إذا كان التعيين بموجب مسابقة.
ب. لا يجوز تعيين الطالب المتفرّغ في الدراسة في وظيفة شاغرة في الموازنة.

ج. لا يقبل مرشح للخدمة المدنية لوظيفة تتطلب رخصة بموجب قانون، إلا بعد الحصول على تلك الرخصة. فمثلاً، إذا إشترط القانون المنظم لمهنة المحاماة أو الطب الحصول على رخصة مزاولة المهنة من نقابة المحامين أو نقابة الأطباء قبل تعيين المحامي أو الطبيب في وظيفة عامة، يجب الحصول على تلك الرخصة.

د. أن تكون الشهادات العلمية التي يجري التعيين على أساسها أصلية أو مصدقة من الجهة المختصة قانوناً، أو أن تتم معادلتها إذا تطلب الأمر من جهات الاختصاص وفقاً لأحكام القانون.

**طرق اختيار وإنتقاء الموظفين في القانون الفلسطيني
أخذ المشرع الفلسطيني بطريقتين لإختيار الموظفين هي:**

أ) حرية الإدارة في الإختيار: أخذ المشرع الفلسطيني بهذه الطريقة عندما أعطى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية صلاحية إختيار وتعيين محافظ سلطة النقد بقرار يصادق عليه المجلس التشريعي.



ذلك أعطى القانون لرئيس السلطة الفلسطينية الحق في تعيين رؤساء الدوائر الحكومية المستقلة، ووكلاً الوزارات، والمديرين العامين، بناء على تنسيب من مجلس الوزراء.^{١٧}

يلاحظ أن المشرع الفلسطيني وسع من صلاحيات الرئيس في تعيين الموظفين، فلا تقتصر صلاحياته على التعيين في الوظائف السياسية فقط وإنما تشمل أيضاً الوظائف الإدارية، كوكلاً الوزارات والمديرين العامين. وقد أعطى المشرع الفلسطيني في المادة ٢/١٧ من قانون الخدمة المدنية الصلاحية لمجلس الوزراء فيما يخص تعيين موظفي الفئة الأولى من الوظائف العامة.^{١٨}

ب) المسابقة: تضمن قانون الخدمة المدنية الفلسطيني طريقة المسابقة كوسيلة لإختيار من يشغل الوظائف العامة (ما عدا الوظائف التي تشملها الفئة الأولى)، وأوضح الإجراءات التي يجب أن تتبعها الجهات المختصة في التعيين، وذلك على النحو التالي:^{١٩}

١- تقوم الجهة المختصة بالتعيين بالإعلان عن الوظائف الشاغرة في صحيفتين يوميتين على الأقل. يتضمن الإعلان البيانات المتعلقة

^{١٧} المواد ١٥، ١٦، ١٧ من قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨.

^{١٨} أوضح قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ في المادة ٩ الوظائف التي تشملها الفئة الأولى وهي: الوظائف التخطيطية والإشرافية العليا، وتكون مسؤوليات موظفي هذه الفئة الإشراف على تنفيذ أهداف الدوائر الحكومية في المجالات التخصصية المختلفة، ووضع الخطط والبرامج واتخاذ القرارات والإجراءات لتنفيذها.

^{١٩} المواد ١٩ - ٢٢ من قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨.



بالوظيفة وشروط شغلها. ويتم تشكيل لجنة مختصة للإختيار ومتابعة عملية التعيين.

٢- تتولى اللجنة المختصة فرز طلبات المتقدمين الذين تطبق عليهم الشروط المتعلقة بشغل الوظائف المعلن عنها. تعلن لجنة الإختيار عن أسماء المقبولين للتقدم لمسابقات التعيين في صحيفتين يوميتين، ولليوميين متتاليين على الأقل، بحيث يتضمن الإعلان موعد ومكان المسابقة.

٣- يتم إجراء المسابقات الكتابية أولاً، ويسمح فقط للذين إجتازوا الإختبار الكتابي بالتقدم لإجراء الإختبار الشفهي، ويلي ذلك الإعلان عن أسماء الناجحين في الإختبار الشفهي، بحسب الترتيب النهائي لنتائج المسابقة.

٤- يكون التعيين في الوظائف بحسب الأسبقية الواردة في الترتيب النهائي لنتائج الامتحان. وعند التساوي في الترتيب، يُعين الأعلى مؤهلاً فالأخير خبرة. فإن تساوياً يقدم الأكبر سناً، وتسقط حقوق من لم يدركه الدور بالتعيين بمضي سنة من تاريخ إعلان نتيجة الامتحان.

٥- يتم الشروع في عملية التعيين خلال مدة شهر من تاريخ إعلان النتائج المذكورة.

٦- يجب الإنتهاء من عملية التعيين للشواخر المعلن عنها خلال مدة أقصاها سنة من تاريخ إعلان نتيجة الامتحان.



٣. الرقابة على التعيين في الوظائف العامة

الرقابة القضائية

لم يخرج المشرع الفلسطيني عن ما تضمنته الأنظمة المقارنة فيما يخص الرقابة القضائية على التعيين في الوظائف العامة. فقد أقرّ المشرع للقضاء صلاحية النظر في المنازعات المتعلقة بالوظائف العامة. فقد نصت المادة ٤/٣٣ و ٥ من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٥ لسنة ٢٠٠١ على: "تحتخص محكمة العدل العليا بالنظر في المنازعات المتعلقة بالوظائف العمومية من حيث التعيين أو الترقية أو العلاوات أو المرتبات أو النقل أو الإحالة إلى المعاش أو التأديب أو الإستداع أو الفصل، وسائر ما يتعلق بالأعمال الوظيفية. كذلك تختص بالنظر في رفض الجهة الإدارية أو امتناعها عن إتخاذ أي قرار كان يجب اتخاذه وفقاً لأحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها". من هنا يستطيع أي شخص تضرر من قرارات الإدارة الخاصة بالتعيين اللجوء إلى القضاء والطعن في تلك القرارات، ويكون حكم القضاء ملزماً للجهة الإدارية المعنية.

الرقابة البرلمانية

يمارس المجلس التشريعي الفلسطيني دوراً رقابياً على السلطة التنفيذية، إضافة لوظيفته الرئيسيةتمثلة بالتشريع. وقد حدّد القانون الأساسي أدوات ووسائل الرقابة التي تتيح لأعضاء المجلس التشريعي، أو لجانه المختصة، محاسبة السلطة التنفيذية على أعمالها. من هذه الأدوات طرح السؤال، وإستجواب أعضاء السلطة التنفيذية، وإجراء تحقيق عن طريق تشكيل لجان خاصة لهذا الغرض، وإقرار



الموازنة العامة والحساب الختامي، وسحب الثقة من الحكومة أو بعض أعضائها، وتلقي العرائض والشكاوى من المواطنين.

٤. الإشراف على الوظائف العامة وتدريب الموظفين

أناط قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ بمجلس الوزراء الفلسطيني مهمة الإشراف العام على شؤون الوظائف العامة، ومنحه الصلاحيات اللازمة التي تمكّنه من القيام بهذه المهمة. وأنشأ القانون دائرة مستقلة تسمى ديوان الموظفين العام تعنى بشؤون الخدمة المدنية، يتولى إدارتها رئيس يرتبط بمجلس الوزراء. وقد حدد القانون المهام والاختصاصات الموكلة للديوان. فيما يلي توضيح لإختصاصات ومهام كل من مجلس الوزراء وديوان الموظفين العام، حسب ما جاء في قانون الخدمة المدنية المذكور:

إختصاص مجلس الوزراء

يتولى مجلس الوزراء الإشراف العام على شؤون الخدمة المدنية في فلسطين، وله في سبيل ذلك القيام بما يلي:

- ١- إعادة النظر في جدول الرواتب والعلاوات، كلما اقتضت الضرورة ذلك، في ضوء الدراسات الخاصة بتكلفة المعيشة والإمكانيات المالية للدولة، وتقديم الإقتراحات بشأنها إلى المجلس التشريعي للمصادقة عليها.
- ٢- تحديد قيمة علاوات الإختصاص والندرة والمخاطرة، وأية علاوات أخرى، ومستحقاتها، ووضع الضوابط والمعايير لصرفها بناء



على ما يعرضه ديوان الموظفين العام، بالتنسيق مع الدوائر الحكومية والجهات المختصة.

٣- وضع أية مشروعات لخدمة مصلحة الموظفين وتطويرها بما يكفل توفير الإطمئنان والاستقرار المادي والاجتماعي النفسي لهم.

٤- تحديد أيام العمل في الدوائر الحكومية وساعات الدوام فيها وأيام العطل الرسمية.

٥- إصدار اللوائح والقرارات الأخرى المخولة له بمقتضى هذا القانون.

إختصاص ديوان الموظفين العام

يعتبر ديوان الموظفين العام دائرة مستقلة، يعني بشؤون الخدمة المدنية، ويترأسه إدارته رئيس يرتبط بمجلس الوزراء. يقدم رئيس الديوان تقريرا سنويا لمجلس الوزراء عن أعمال الديوان ونشاطاته قبل أربعة أشهر من إنتهاء السنة المالية، أو كلما طلب منه ذلك. ولتحقيق التنمية الإدارية وتطوير الجهازوظيفي، يتولى الديوان المهام والمسؤوليات التالية:

١- الإشراف على تطبيق أحكام قانون الخدمة المدنية، والتحقق من تطبيق الدوائر الحكومية لسائر شريعات الخدمة المدنية بصورة سليمة.

٢- المشاركة في إعداد وتنفيذ الخطط المتعلقة بالموظفين والعمل على تنمية قدراتهم عن طريق تنسيق التدريب والبعثات داخل فلسطين وخارجها.

٣- المشاركة في وضع القواعد الخاصة بإجراء إمتحانات تنافسية بين المتقدمين للتعيين في الوظائف العامة، وإتخاذ الإجراءات اللازمة



لعقد تلك الامتحانات سنوياً، أو كلما دعت الحاجة إليها، وذلك بالتنسيق مع الدوائر الحكومية والجهات الأخرى المعنية.

٤- مراجعة القرارات الإدارية الصادرة عن الدوائر الحكومية بالتعيين والترقية، والتي تلتزم هذه الدوائر بتبليغها للديوان خلال خمسة عشر يوماً من صدورها. وللديوان أن يعرض على ما يراه مخالفها منها لأحكام قانون الخدمة المدنية ولوائح السارية، ويبلغ أسباب إعترافه إلى الدائرة الحكومية خلال ثلاثة أيام من تاريخ تبليغه بها. في حالة عدم الاتفاق بين الديوان والدائرة الحكومية المعنية، يرفع الديوان الأمر إلى مجلس الوزراء لاتخاذ ما يراه مناسباً.

٥- إعداد سجل مركزي لجميع موظفي الخدمة المدنية في فلسطين.

٦- إعداد الإحصائيات عن الموظفين، وأية إحصاءات أخرى تتطلبها مهام الديوان، ومتابعة تلك الإحصاءات وتحديثها.

٧- توثيق التشريعات والمراجع المتعلقة بالخدمة المدنية.

٨- إعداد دليل للخدمة المدنية في فلسطين، توضح فيه واجبات الموظف وحقوقه التي يتضمنها قانون الخدمة المدنية وسائل التشريعات المعمول بها، التي يجب على الموظف الإلمام بها.

٥. حقوق الموظفي

نص قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ على جملة من الحقوق للموظف العام، كالحق في الراتب والعلاوات والكافيات والإجازات والترقية وغيرها، والتي لا تختلف عن تلك الحقوق المقررة في الأنظمة المقارنة. سنوضح من جملة هذه الحقوق، الحق في الراتب



والحق في الترقية اللذين قررّهما المشرع في قانون الخدمة المدنية المذكور، على النحو التالي:

الحق في الراتب

حاول المشرع الفلسطيني، من خلال قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨، معالجة مشاكل تدني رواتب الموظفين، التي لم تكن تتفق مع الظروف المعيشية والإقتصادية في الأراضي الفلسطينية. فقلص القانون الفوارق الكبيرة بين رواتب الموظفين. وقد تضمن القانون جدولًا جديداً للرواتب، يوضح فئات الوظائف وسلم الرواتب، بالإضافة إلى فئة الوزراء والفئة الخاصة.^{٢٠} تختلف المهام الملقاة على شاغلي هذه الفئات والدرجات، كما يختلف المؤهل العلمي المطلوب فيمن يشغل الوظيفة العامة باختلاف الدرجة والفئة التي يعين فيها، كما يختلف الراتب المقرر لكل درجة ولكل فئة. فيما يلي تفصيل الفئات والدرجات في القانون الفلسطيني:

١ - **الفئة الخاصة:** تشمل هذه الفئة من يعين بدرجة وزير من رؤساء الدوائر الحكومية، كرئيس ديوان الموظفين ورئيس هيئة الرقابة العامة، ويتناقضى هؤلاء راتبًا ثابتاً كالوزراء. ولم يحدد القانون الجديد قيمة الراتب الذي تتناقضاه هذه الفئة.

٢ - **الفئة الأولى:** تشمل هذه الفئة الوظائف التخطيطية والإشرافية العليا. وتتقسم بحسب جدول الرواتب إلى ثلاثة درجات مالية، (أ)

^{٢٠} لمزيد من التوضيح أنظر: المادة ٥١ من قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨.



و(ب) و(ج) . يصل إجمالي الراتب لموظفي الدرجة (أ) إلى ٦٠٠٠ شيقل (في حدود ١٢٥٠ دولار)، ويصل إجمالي الراتب لموظفي الدرجة (ب) إلى ٥٢٥٠ شيقل، بينما يصل إجمالي الراتب لموظفي الدرجة (ج) إلى ٤٥٠٠ شيقل.

٣- الفئة الثانية: تشمل هذه الفئة الوظائف التخصصية في مختلف المجالات. وتنقسم بحسب جدول الرواتب إلى ست درجات مالية. إجمالي راتب الدرجة الأولى ٣٤٠٠ شيقل، والثانية ٣٠٠٠ شيقل، والثالثة ٢٧٠٠ شيقل، والرابعة ٢٤٠٠ شيقل، والخامسة ٢١٠٠ شيقل، وال السادسة ١٨٥٠ شيقل.

٤- الفئة الثالثة: تشمل هذه الفئة الوظائف الفنية والكتابية وأعمال السكرتارية. وتنقسم بحسب جدول الرواتب إلى سبع درجات مالية. يصل إجمالي راتب الدرجة الأولى ٣٠٠٠ شيقل، والثانية ٢٧٠٠ شيقل، والثالثة ٢٤٠٠ شيقل، والرابعة ٢١٠٠ شيقل، والخامسة ١٨٥٠ شيقل، وال السادسة ١٦٥٠ شيقل، وال سابعة ١٤٥٠ شيقل.

٥- الفئة الرابعة: تشمل هذه الفئة الوظائف الحرفية. وتنقسم بحسب جدول الرواتب إلى أربع درجات مالية. يصل إجمالي راتب الدرجة الأولى ١٨٥٠ شيقل، والثانية ١٦٥٠ شيقل، والثالثة ١٤٥٠ شيقل، والرابعة ١٢٠٠ شيقل.

٦- الفئة الخامسة: تشمل هذه الفئة وظائف الخدمات كالحراس والسعاة. وتنقسم بحسب جدول الرواتب إلى أربع درجات مالية. يصل إجمالي راتب الدرجة الأولى ١٦٥٠ شيقل، والثانية ١٤٥٠ شيقل، والثالثة ١٢٠٠ شيقل، والرابعة ١٠٠٠ شيقل.

رغم محاولة المشرع الفلسطيني رفع سقف رواتب الموظفين إلا أنه يبتعد كثيراً عن أحد أهم أسس تحديد الراتب وهي كفايته، وهذا ينطبق على الشريحة الكبرى من الموظفين الذين لا تصل رواتبهم إلى الحد الأدنى المطلوب.

الحق في الترقية

ينص قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ على الشروط والمعايير اللازمة لترقية الموظفين العاملين^{٢١} وهي لا تختلف كثيراً عن الشروط والمعايير الواردة في تشريعات الدول المختلفة. وقد أخذ المشرع الفلسطيني بنظام الجمع بين معياري الأقدمية والكفاءة في ترقية الموظف.

^{٢١} انظر المواد ٤٣ - ٤٨ من قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨.



المبحث الثاني: الوظيفة العامة من الناحية العملية^{٢٢}

أولاً: التعيين في الوظائف العامة

في أعقاب استلامها الحكم في المناطق الفلسطينية في عام ١٩٩٤، شرعت السلطة الوطنية الفلسطينية في تشكيل الوزارات والأجهزة الإدارية والمؤسسات المختلفة. وكان من الطبيعي أن تحتاج مؤسسات السلطة المختلفة إلى عدد كبير من كوادر الموظفين العاملين. غير أن عملية التعيين لم تلتزم بالشروط والمبادئ القانونية السليمة. ويمكن تلخيص مظاهر الخلل التي رافقت عملية التعيين بما يلي:

- ١- تمت التعيينات في معظم الحالات دون الإعلان عنها، ولم تخضع لمبدأ تكافؤ الفرص.
- ٢- تم التعيين في حالات كثيرة لإعتبارات سياسية وحزبية، أو لإعتبارات عائلية، وليس لإعتبارات الكفاءة والمؤهل العلمي.
- ٣- لعبت المحسوبية دوراً بارزاً في التعيين في الوظائف العامة، دون أن تتوفر في الأشخاص المعينين أدنى الشروط الازمة لإنغالهم تلك الوظائف.
- ٤- تمت التعيينات في حالات كثيرة دون وجود وظائف شاغرة.
- ٥- تم تعين العديد من الأشخاص غير المؤهلين في مراكز وظيفية عليا، وأسندت لهم مهام عديدة، لا يملكون الكفاءة والقدرة على

^{٢٢} المعلومات الواردة في هذا المبحث مبنية على مقابلات أجريت مع المسؤولين في مؤسسات السلطة الفلسطينية المختلفة، هذا إضافة إلى متابعات الهيئة منذ عدة سنوات للأوضاع الوظيفية في السلطة الفلسطينية.



تنفيذها، وأصبحوا مسؤولين عن موظفين آخرين يفوقونهم في الكفاءة والخبرة والمؤهل العلمي.

ورغم أنه من المفترض أن تخضع التعيينات في الوظائف العامة لرقابة القضاء والمجلس التشريعي، إلا أن المجلس التشريعي لم يمارس دوره الرقابي المرجو في هذا المجال، كما لم يسجل للقضاء الفلسطيني أي دور في مجال إيقاف تعيينات مخالفة للقانون.^{٢٣} ولعل ذلك يرجع إلى عزوف المواطنين المتضررين عن ممارسة حقهم في اللجوء إلى القضاء والطعن في قرارات التعيين، نتيجة جهلهم بحقوقهم، أو لعدم ثقتهم بقدرة القضاء على إنصافهم.

ثانياً: تدريب وتأهيل الموظفين

من خلال تجربة السلطة الفلسطينية في مجال تدريب وتأهيل الموظفين، ظهرت العديد من المظاهر السلبية، يمكن إجمال أهمها بما يلي:

(١) غياب الجهات المختصة في تدريب الموظفين

لا يوجد في السلطة الفلسطينية معهد متخصص أو معاهد متخصصة لتدريب الموظفين. وقد أنيطت مهمة تدريب موظفي القطاع العام بديوان الموظفين العام، الذي يقوم بهذا الدور بالتنسيق مع مؤسسات

^{٢٣} تم الحصول على هذه المعلومات من أرشيف القضايا والأحكام الخاصة بمحكمة العدل العليا صاحبة الاختصاص في النظر في الطعون المقدمة ضد القرارات الإدارية المعيبة.



وزارات السلطة المختلفة. في كثير من الأحيان، تقوم المؤسسات الرسمية بشكل مستقل بتدريب موظفيها عبر التنسيق مع مؤسسات و هيئات دولية، سواء بتنفيذ التدريب محلياً أو بإرسال الموظفين للتلقى الدورات التدريبية في الخارج.

٢. غياب سياسة واضحة لتدريب الموظفين

تفتقر البرامج التدريبية التي يجري تنفيذها في مؤسسات السلطة الفلسطينية إلى خطة واضحة تأخذ بجدية الإحتياجات الحقيقة للموظفين العاملين. كما أن البرامج القائمة لا تقدم تدريباً لسائر موظفي الأجهزة والمؤسسات الإدارية القائمة، المركزية منها والمحلية. ومن الملاحظ أيضاً أن التدريب في المؤسسات الرسمية لا يتم بصورة منتظمة. وإذا تم التدريب خارج البلاد، تدخل إعتبارات المسؤولية في إيفاد الموظفين، وينظر إلى التدريب في هذه الحالة على أنه فرصة للسفر والسياحة، وليس لكسب الخبرة والمهارة. وفي بعض الحالات يتم تكرار إرسال نفس الموظف للتدريب، مع أنه لا يشغل الوظيفة ذات العلاقة بالبرنامج التدريبي. أضف إلى ذلك أن برامج التدريب الحالية لا تراعي الإحتياجات للمدى المتوسط أو البعيد.

ثالثاً: حقد المؤظفين

رواتب الموظفين

يتراوح الراتب الأساسي للموظف في السلطة الفلسطينية بين ٤٥٠٠ (أي أقل من ألف دولار) شيقل للمنصب الوزاري، و ٧٩٠ شيقل



لموظفي أدنى درجة في السلم الإداري. ويشكل موظفو الدرجات
الدنيا الأغلبية العظمى من الجهاز الإداري الفلسطيني.^{٢٤}

بمقارنتها بالأوضاع الاقتصادية السائدة في الأراضي الفلسطينية، نجد أن رواتب الموظفين لا تلبى إحتياجات المعيشة، وبالتالي لا يتتوفر الحد الأدنى من الرضا عن تلك الرواتب من قبل الغالبية القصوى من الموظفين. وقد شهدت الأراضي الفلسطينية خلال العامين الأخيرين متغيرات إقتصادية بارزة. فقد انخفضت قيمة الشيقل الإسرائيلي، ما أدى إلى ارتفاع أسعار السلع والخدمات، وبالتالي تدنت القيمة الشرائية للرواتب. جدير بالذكر أن السلطة الوطنية الفلسطينية لا تربط رواتب الموظفين بجدول غلاء المعيشة.

لقد إنعكس تدني الرواتب على أداء الموظفين، وتسبب في خلق حالة من اللامبالاة لديهم، الأمر الذي إنعكس بدوره سلباً على أداء الجهاز الوظيفي بشكل عام.

ترقية الموظفين

تعتبر الترقية من الحقوق الأساسية للموظف، وتشكل حافزاً أمامه للتقانى في أداء مهام وظيفته. وفي هذا الصدد لا يتم التقيد في المؤسسات الفلسطينية في كثير من الأحيان بشروط إستحقاق الترقية. فعامل الكفاءة وحسن الأداء، أو حتى عامل الأقدمية، لا يلعب دوراً رئيسياً في ترقية الموظف، وإنما تدخل العديد من الاعتبارات

^{٢٤} جدول المرتبات المعمول به لموظفي السلطة الفلسطينية اعتباراً من ١٩٩٥/١/١.

الخارجية، كالاعتبارات الحزبية أو العائلية، أو المصالح الشخصية، أو المحسوبية. وهناك الكثير من الموظفين في مؤسسات السلطة، من يتحققوا الترقية على أساس الأقدمية على الأقل، لم تتم ترقيتهم تحت ذرائع مختلفة، منها عدم وجود شاغر وظيفي.

خلفت حالات الترقيات المخالفة للقانون إحساساً بالظلم لدى عدد كبير من الموظفين، خاصة عندما يتم ترقية شخص أقل من زملائه من حيث الخبرة أو الكفاءة أو المؤهل العلمي أو الأقدمية. وهذا إنعكس سلباً على فاعلية وحسن سير الجهاز الوظيفي بشكل عام.

رابعاً: أهم مواطن الخلل في الجهاز الوظيفي

١. التضخم الوظيفي وغياب الهيكلية الإدارية

يقصد بالتضخم الوظيفي زيادة عدد الموظفين في مؤسسات الدولة المختلفة عن حاجتها الفعلية. فقد نتج عن سياسة التعيينات العشوائية وغير المدروسة في مؤسسات السلطة الفلسطينية تضخماً وظيفياً، أثر سلباً على أداء الجهاز الوظيفي، وخلق ما يسمى بظاهرة البطالة المقنعة، مضيفاً بذلك أعباء مالية كبيرة على ميزانية بعض الوزارات بصفة خاصة^{٢٥} وعلى ميزانية السلطة الوطنية بصفة عامة. فالموازنة العامة للسلطة الفلسطينية تعاني من العجز، في الوقت الذي

^{٢٥} على سبيل المثال، تستنزف رواتب الموظفين في وزارة الشباب والرياضة ما قيمته ٦٠٪ من الأموال المقررة لوزارة.



وصل فيه عدد الموظفين، وفق تقديرات عام ٢٠٠١، حوالي ١٣٠ ألف موظف، يتلقون حوالي ٦٨٦ مليون دولار رواتب، أي ما نسبته ٦٣٪ من إجمالي النفقات الجارية.^{٢٦}

وقد نتج عن التضخم الوظيفي في مؤسسات السلطة الفلسطينية مظاهر سلبية، يمكن إجمالها بما يلي:
أ. وجود عدد كبير من الموظفين في الوظائف العليا في مؤسسات السلطة الفلسطينية، يبرز هذا الأمر بشكل جلي في شاغلي منصب مدير عام في الوزارات والمؤسسات المختلفة.

ب. وجود أعداد من الموظفين في المؤسسات المختلفة لا تُسند إليهم أية مهام أو مسؤوليات، لأن تعينهم لم يكن على وظائف شاغرة.

ج. وجود أكثر من موظف لإشغال ذات الوظيفة.

د. كثرة المستشارين في مؤسسات السلطة المختلفة، دون تحديد المجال الذي يقدمون فيه إستشاراتهم، ودون وجود وصف وظيفي لهم.

هـ. وجود أعداد من الموظفين المعينين على كادر بعض الوزارات أو المؤسسات العامة دون أن يداوموا.

^{٢٦} الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي السابع، ص ص ١٢٥ - ١٢٦.



و. وجود موظفين عيّنوا في مؤسسة أو وزارة معينة، إلا أنهم فُرِزوا للعمل في مرفق آخر، عامّة أو خاصة.

كذلك يفتقر الجهاز الوظيفي الفلسطيني إلى هيكليات تنظيمية واضحة ومقررة من مجلس الوزراء. فلا توجد أنظمة إدارية واضحة تبين الوصف الوظيفي للموظفين وتحدد طبيعة العلاقات الأفقية والعمودية داخل المؤسسة الواحدة.^{٢٧} هذا إضافة إلى عدم وضوح المعايير التي يتم على أساسها التعيين في بعض الوظائف. فمثلاً، لا يوجد معيار واضح لإختيار شاغلي وظائف مدير C أو مدير D ، أو درجة رئيس قسم أو رئيس شعبة. فقد يشغل هذه الوظائف موظف من الدرجة الثالثة، وقد يقوم بأعبائها موظف من الدرجة السادسة. كما لا يقتصر التباهن على درجات الموظفين، وإنما تتباين أيضاً واجبات ومسؤوليات شاغلي هذه الوظائف من مؤسسة عامّة إلى أخرى.

أدّى غياب الهيكليات الإدارية السليمة إلى تشويه الهيكل الوظيفي للوزارات والمؤسسات الحكومية، وإلى إرتفاع عدد شاغلي الوظائف العليا، الذين إقتربوا في بعض الحالات من عدد الموظفين من الدرجات الدنيا.^{٢٨} وبرز في بعض الوزارات هيكل وظيفية مقلوبة، نتّجت عنها إشكاليات داخلية وتضارب في الصالحيات والمسؤوليات. أثر هذا كله سلباً على أداء الجهاز الوظيفي.

^{٢٧} لمزيد من التوضيح، انظر التقارير السنوية للهيئة، الرابع والخامس والسادس والسابع.

^{٢٨} على سبيل المثال، ٤% من موظفي وزارة الشباب والرياضة يحملون درجة مدير فما فوق.



٢. سوء توزيع الموظفين

من بديهيات علم الإدارة أن يجري توزيع الموظفين على المؤسسات العامة والوزارات طبقاً للأعمال والواجبات المحددة لهم مسبقاً، بعد التأكد من أن الموظف يملك الحد الأدنى من الخبرة والمؤهل اللازمين للقيام بهذه الأعمال. إلا أن توزيع الموظفين في مؤسسات السلطة إفتقر إلى سياسة واضحة تستهدف توظيف العنصر البشري توظيفاً إنتاجياً، وقد جرى توزيع الموظفين خلال السنوات السابقة بشكل عشوائي في كثير من الأحيان. يظهر سوء توزيع العاملين في مؤسسات السلطة الفلسطينية في صور عده، أهمها:

أ. وجود عدد كبير من الموظفين في بعض المؤسسات الرسمية يفوق حاجة المؤسسة. هذا في حين يظهر نقص واضح في عدد الموظفين في مؤسسة أخرى.

ب. عدم المساواة في توزيع الموظفين أصحاب الكفاءات والخبرات العلمية والإدارية أو الفنية بين المؤسسات والأقسام الإدارية المختلفة. فعلى سبيل المثال، هناك عدد من المحاسبين أو الإداريين في دائرة معينة يشغلون نفس الوظيفة، وهي ليست بحاجة إلا إلى بعضهم. في المقابل، نجد بعض الدوائر والمؤسسات التي تقصصها مثل هذه الخبرات والتخصصات.

ج. تكدس الموظفين ذوي الكفاءات والخبرات بأعداد كبيرة في الإدارات الرئيسية للوزارات والمؤسسات وفي المدن الكبرى، بينما تعاني الإدارات أو الأجهزة الفرعية من نقص الكفاءات والخبرات. فمثلاً، هناك ثلاثة أطباء تخصص أمراض جلدية في عيادة حكومية



تقع وسط المدينة، في الوقت الذي تفتقر فيه العيادات في القرى
التابعة لتلك المدينة لمثل هذا التخصص.

د.. عدم وضع الموظف في الوظيفة التي تتلاءم مع تخصصه
وخبراته. فهناك موظفون يشغلون وظائف لا علاقة لها بمؤهلاتهم أو
خبراتهم. فمثلاً، موظف يحمل مؤهلاً عالياً في الجغرافيا يشغل وظيفة
في إدارة المخازن في إحدى الوزارات، وموظف آخر يحمل مؤهلاً
علمياً في تخصص الصيدلة يعمل بوظيفة إدارية في الإذاعة
والتلفزيون.

أما أهم الأسباب التي أدت إلى سوء توزيع العاملين في مؤسسات
السلطة، فهي:

- ١- غياب جهة مركبة مختصة في توزيع الموظفين على إدارات
ومؤسسات السلطة، وترك الأمر لتقدير المسؤولين الإداريين.
- ٢- غياب سياسة واضحة بشأن إستيعاب القوى العاملة في الوظائف
العامة؛ خلال السنوات السابقة كان باب التوظيف مفتوحاً في إدارات
ومؤسسات السلطة دون حاجة فعلية في كثير من الحالات.
- ٣- النزعة البيروقراطية عند بعض المسؤولين الإداريين الذين
يغرون إداراتهم بأعداد كبيرة من الموظفين، دون النظر إلى الكفاءة
أو المؤهل العلمي، إنطلاقاً من أنه كلما زاد موظفو إداراتهم زادت
سلطاتهم.

٣. التسيب الوظيفي

يُقصد "بالتسيب الوظيفي" عدم التزام الموظف بأداء واجباته الوظيفية بدقة وأمانة، وعدم إنتظامه بساعات الدوام الرسمية. فقد ساهمت الأوضاع الراهنة الناجمة عن إنفراطه الأقصى في إبراز ظاهرة التسيب الوظيفي في وزارات ومؤسسات السلطة المختلفة. ويأخذ التسيب الوظيفي صوراً عدة أهمها:

- ١- عدم التقيد بأوقات الخدمة.
- ٢- تأجيل أداء الأعمال دون مبرر.
- ٣- عدم قيام الموظف بالأعمال الموكولة له والإتكال على غيره من الموظفين.
- ٤- عدم إحترام الموظف جمهور المتعاملين مع مؤسسته أو جهازه الإداري.
- ٥- كثرة التمارض وإحضار التقارير الطبية.
- ٦- إستزاف كافة الإجازات العارضة دون وجود أسباب حقيقة.
- ٧- إنشغال الموظف في قراءة الصحف، أو اللعب على أجهزة الكمبيوتر، وإستعمال أجهزة الهاتف لأغراض شخصية.
- ٨- الخروج من العمل لأداء بعض الأعمال الخاصة، أو العمل أثناء وقت الخدمة أو بعدها بمهمة أخرى، رغم مخالفة ذلك للقانون.
- ٩- عدم تحري الدقة والإحتراز في أداء المهام.



ويمكن إرجاع ظاهرة التسيب الوظيفي في مؤسسات وزارات السلطة الفلسطينية للأسباب عدّة، أهمها:^{٢٩}

١- تدني رواتب الموظفين وعدم كفايتها لتلبية الحد الأدنى من متطلبات العيش اللائق والكرييم، الأمر الذي دفع ببعضهم إلى الاستهتار بشؤون الوظيفة، والسعى للعمل في وظائف أخرى.

٢- عدم وجود نظام رقابي فعال، يشترك الموظفون في وضع أسسه ومعاييره، يقصد به تنبيه الموظف للسلوك الخاطئ من جهة، وتوجيهه لما يجب عليه فعله من جهة أخرى.

٣- كثرة الموظفين الذين أُسندت لهم مهام وظيفية واحدة، في الوقت الذي لا تحتاج فيه الوظيفة الواحدة سوى موظف واحد أو إثنين. ما نتج عن ذلك قيام بعض الموظفين بمهام الوظيفة جميعها، بينما لا يقوم الموظفون الآخرون بأي عمل.

٤- عدم وضع الموظف المناسب في الوظيفة المناسبة، وعدم توفر القدوة الحسنة المتمثلة بالقيادة الإدارية. فالرؤساء الإداريون أو المستويات العليا من الموظفين، في كثير من الحالات، لا يتمتعون بالمؤهل والخبرة والكفاءة الالزمة لقيادة مرؤوسיהם، ولا يملكون

^{٢٩} هذه المعلومات مبنية على مقابلات تمإجرائها مع عدد من المسؤولين والموظفيين في مؤسسات وزارات السلطة الفلسطينية المختلفة، هذا إضافة إلى متابعات الهيئة للأوضاع الوظيفية في السلطة الفلسطينية خلال السنوات الماضية.

بالتالي القدرة على تطوير المؤسسة. هذا أدى إلى خلق حالة من عدم الثقة من الموظفين تجاه مسؤوليهم.

٥- إشغال بعض المسؤولين في أعمال خاصة، وعدم توفر الوقت لديهم لمتابعة شكاوى الموظفين، الأمر الذي خلق حالة من عدم الإكتراث لدى كثير من الموظفين.

٦- عدم�احترام التسلسل الإداري داخل المؤسسة، وعدم إمتناع الموظف لتعليمات مسؤوله المباشر، معتمداً في ذلك على قرابتة أو صلته بمسؤول أعلى. كذلك عدم تجاوب المسؤول الأعلى مع بقية الرؤساء الإداريين لضبط وتأديب بعض الموظفين بسبب صلتهم أو قرابتهم به.



استنتاجات و توصيات

يعاني الجهاز الإداري في السلطة الفلسطينية، ضمن أمور أخرى، من سوء التنظيم، والترهل، والتضخم. ورغم صدور قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ والذي وحد وحدّث التشريعات المتعلقة بهذا الموضوع، إلا أن هذه الخطوة بقيت منقوصة، بسبب عدم تطبيق جزء كبير من أحكام القانون، خاصة ما يتعلق بشقه المالي. وإذا كان قانون الخدمة المدنية الفلسطيني الجديد يشكل خطوة هامة بإتجاه تحسين أوضاع الجهاز الوظيفي في السلطة الفلسطينية، فإن التطبيق السليم لهذا القانون، والإلتزام بكل نصوصه من قبل مختلف الجهات المسؤولة، من شأنه أن يؤدي إلى تجاوز الكثير من السلبيات.

وفيما يلي مجموعة من التوصيات التي نرى ضرورة تبنيها للنهوض بالجهاز الوظيفي الفلسطيني:

١. قيام السلطة على وجه السرعة في حل الإشكاليات التي تعترض تطبيق قانون الخدمة المدنية بشقيه الإداري والمالي، وإقرار اللوائح التنفيذية الالزامية لتطبيق القانون.

٢. الاستغناء عن كافة الموظفين الذين لم يباشروا أعمالهم في الوظائف التي تم تعيينهم بإشغالها.

٣. إعادة توزيع الموظفين بين الوزارات والمؤسسات والأجهزة الحكومية المختلفة، بنقل بعضهم من الوزارات والمؤسسات التي



تعاني من تضخم وظيفي إلى الوزارات والمؤسسات التي تعاني من نقص في الكادر أو في الخبرات.

٤. العمل على تحقيق مبدأ وضع الموظف المناسب في الوظيفة المناسبة، وذلك حتى يتحقق الاستقرار النفسي للموظفين، وتنم الإستفادة المثلث من خبراتهم وقدراتهم.

٥. إنشاء معهد أو مركز خاص بتدريب الموظفين، تكون مهمته إعداد وتدريب الموظفين وفق سياسة تدريبية مدرورة، بالتنسيق مع مختلف المؤسسات والأجهزة الحكومية. هذا مع ضرورة متابعة خطط وبرامج التدريب، والتتأكد من نتائجها على مستوى أداء الموظفين.

٦. في حدود الإمكانيات المتاحة، العمل على زيادة رواتب الموظفين، وربط تلك الرواتب بجدول غلاء المعيشة.

٧. الالتزام بأحكام قانون الخدمة المدنية في أي تعيينات تتم لاحقاً، وعدم الخروج عن المعايير والشروط الخاصة بذلك، وإعادة النظر في التعيينات والترقيات التي تمت مخالفة للقانون.

٨. مباشرة دور رقابي جدي على الموظفين، وإيقاع الجزاءات التأديبية بحق المتسببين أو غير القائمين بواجباتهم الوظيفية، والعمل على توعية الموظفين بضرورة الالتزام بالقيم والمبادئ الأخلاقية في ممارسة وظائفهم.



٩. قيام المجلس التشريعي بدور رقابي فاعل على التعيينات للوظائف العامة.

١٠. تشكيل لجنة من الخبراء لمعالجة الموروث من تلك التعيينات التي تمت على أساس غير سليمة خلال السنوات الـ ٨ الماضية.

وأخيراً، إن أي عملية إصلاح لا تأخذ في الإعتبار إصلاح حال الجهاز الوظيفي، تظل عملية مبتورة. ذلك أن معالجة إشكالات الجهاز الوظيفي من شأنها أن تسهم، إلى حد كبير، في إنجاح عملية الإصلاح الشاملة، التي ظهرت بشائرها في الفترة الأخيرة.



منشورات الهيئة

التقارير السنوية

التقرير السنوي الأول، شباط ١٩٩٤ - حزيران ١٩٩٥، ١٩٩٥.
التقرير السنوي الثاني، ١ تموز ١٩٩٥ - ٣١ كانون أول ١٩٩٦، ١٩٩٦.
١٩٩٧.

التقرير السنوي الثالث، ١ كانون ثاني ١٩٩٧ - ٣١ كانون أول ١٩٩٨، ١٩٩٨.

التقرير السنوي الرابع، ١ كانون ثاني ١٩٩٨ - ٣١ كانون أول ١٩٩٩، ١٩٩٩.

التقرير السنوي الخامس، ١ كانون ثاني ١٩٩٩ - ٣١ كانون أول ٢٠٠٠، ١٩٩٩.

التقرير السنوي السادس، ١ كانون ثاني ٢٠٠٠ - ٣١ كانون أول ٢٠٠١، ٢٠٠٠.

التقرير السنوي السابع، ١ كانون ثاني ٢٠٠١ - ٣١ كانون أول ٢٠٠٢، ٢٠٠١.

سلسلة التقارير القانونية

- محمود شاهين، تقرير حول لجان التحقيق الفلسطينية، ١٩٩٨.
- أريان الفاصل، تقرير حول آليات المساءلة وسيادة القانون في فلسطين، ١٩٩٨.

- حسين أبو هنود، تقرير حول التشريعات وآلية سُنَّها في السلطة الوطنية الفلسطينية "دراسة تحليلية"، ١٩٩٨.

- جبريل محمد، دراسة حول فاقدِي الهوية، ١٩٩٨.

- عمار الدويك، الحركة عبر الحواجز، تقرير حول تقييد حرية حركة الفلسطينيين في الضفة الغربية وقطاع غزة، ١٩٩٨.



- قيس جبارين، تقرير حول جنوح الأحداث في التشريعات الفلسطينية، ١٩٩٨.
- محمود شاهين، تقرير حول النيابة العامة الفلسطينية، ١٩٩٩.
- Gil Friedman, *The Palestinian Draft Basic Law: Prospects and Potentials*, ١٩٩٩.
- أريان الفاصل، أصوات الصمت: تقرير حول حرية التعبير في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية، ١٩٩٩.
- عزيز كايد، تقرير حول تداخل الصلاحيات في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، ١٩٩٩.
- بيير شلسنتروم، تقرير حول مشروع قانون الأحزاب السياسية الفلسطيني، ١٩٩٩.
- مصطفى مرعي، الحق في جمع شمل وإقامة الأطفال الفلسطينيين، الممارسة الإسرائيلية في ضوء معايير حقوق الإنسان الدولية، ١٩٩٩.
- حسين أبو هنود، محاكم العدل العليا الفلسطينية، التطورات والإشكاليات، والأداء في مجال حماية الحقوق والحريات، ١٩٩٩.
- أمينة سلطان، تقرير حول ممارسة التعذيب في التحقيق، ٢٠٠٠.
- معتز قفيشة، تقرير حول الجنسية الفلسطينية، ٢٠٠٠.
- مصطفى مرعي، تقرير حول عملية التشريع في فلسطين، الآليات والأهداف الأولويات، ٢٠٠٠.
- مصطفى مرعي، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، في ضوء المعايير الدولية بشأن الهيئات الوطنية لحقوق الإنسان، ٢٠٠٠.
- موسى أبو دهيم، تقرير حول تفتيش المساكن، ٢٠٠٠.
- حسين أبو هنود، تقرير حول نقابة المحامين الفلسطينيين، ٢٠٠٠.
- عزيز كايد، تقرير حول إشكالية العلاقة بين السلطات التشريعية والتنفيذية في السلطة الوطنية الفلسطينية، ٢٠٠٠.
- جهاد حرب، تأثير النظام الانتخابي على الأداء الرقابي للمجلس التشريعي، ٢٠٠٠.
- طارق طوقان، اللامركزية والحكم المحلي في فلسطين، ٢٠٠١.



- أ.د. عدنان عمرو، إبطال القرارات الإدارية الضارة بالأفراد والموظفين، ٢٠٠١.
- باسم بشناق، الرقابة المالية على الأجهزة الحكومية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية (هيئة الرقابة العامة)، ٢٠٠١.
- داود درعاوي، جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية: مسؤولية إسرائيل الدولية عن الجرائم خلال إنفاضة الأقصى، ٢٠٠١.
- زياد عمرو، حقوق ذوي الاحتياجات الخاصة في التشريعات السارية في فلسطين، ٢٠٠١.
- عزيز كايد، السلطة التشريعية بين نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين، ٢٠٠١.
- حسين أبو هنود، مراكز الإصلاح والتأهيل الفلسطينية، ٢٠٠١.
- موسى أبو دهيم، التأمينات الاجتماعية، ٢٠٠١.
- عزيز كايد، الرقابة البرلمانية على المعاهدات التي تبرمها السلطة التنفيذية، ٢٠٠٢.
- لؤي عمر، الأوقاف الإسلامية في الضفة الغربية، ٢٠٠٢.

سلسلة مشروع تطوير القوانين

- عيسى أبو شرار (وآخرون)، مشروع قانون السلطة القضائية: دراسات وملحوظات نقدية، ١٩٩٨.
- زياد عريف (وآخرون)، قوانين الشرطة في فلسطين: دراسات وملحوظات نقدية، ١٩٩٨.
- عزمي الشعيببي (وآخرون)، قانون المطبوعات والنشر: "دراسات وملحوظات نقدية"، ١٩٩٩.
- أ.د. محمد علوان و د. معتصم مشعشع، حقوق الإنسان في قانوني العقوبات الفلسطيني والأردني، ١٩٩٩.



- فراس ملحم (وآخرون)، الإطار القانوني للضمان الاجتماعي في فلسطين، ١٩٩٩.
- أ.د. محمد علوان (وآخرون)، حقوق الإنسان في قوانين العقوبات السارية في فلسطين "دراسات وملحوظات نقدية"، ١٩٩٩.
- عمار الديك، عقوبة الإعدام في فلسطين بين التشريعات السارية والمعايير الدولية، ١٩٩٩.
- أ.د. نضال صبري، الجوانب المالية والقانونية للموازنة الفلسطينية، ٢٠٠٠.
- عزيز كايد، قراءة في مشروع الدستور الفلسطيني المؤقت، ٢٠٠٠.
- أ. فاتن بوليفة، تشغيل الأطفال بين القانون والواقع، ٢٠٠٠.
- عبد الرحيم طه، تعويض المتضررين مادياً جراء الأعمال العدائية خلال إنتفاضة الأقصى، ٢٠٠١.
- عيسى أبو شرار، محمود شاهين، داود درعاوي، مشروع قانون العقوبات الفلسطيني، -أوراق وملحوظات نقدية - ٢٠٠١.
- مازن سيسالم، أيمن بشناق، سعد شحير، دليل المحاكم النظامية في فلسطين - على ضوء صدور قانون تشكيل المحاكم النظامية وقانون الإجراءات الجزائية - ٢٠٠١.
- معن دعيس، فاتن بوليفة، ربحي قطامش، رشا عمارنة، حول قانون العمل الفلسطيني الجديد - أوراق عمل - ٢٠٠٢.
- خالد محمد السباتين، تقرير حول الحماية القانونية للمستهلك، حزيران ٢٠٠٢.
- معن إدعيس، تقرير حول اللوائح التنفيذية لقوانين، ٢٠٠٢.



سلسلة تقارير خاصة

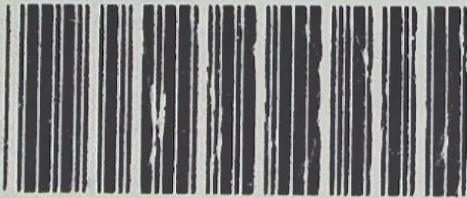
- لا لعدالة الشارع، تقرير خاص حول قضايا محالة إلى محاكم أمن الدولة والمحاكم العسكرية بسبب ضغط الرأي العام، ٢٠٠٠
- السكن المشترك، مشاكل وحلول مقترحة، ٢٠٠٠
- الإعتقال السياسي من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية خلال عام ٢٠٠٠.
- الجاهزية الطبية الفلسطينية لحالات الطواريء، ٢٠٠٠.
- الدفاع المدني الفلسطيني في ظل الإنفاضة ، المضمون والتشكيل والأداء، ٢٠٠١.
- الجاهزية المجتمعية لتأهيل معوقى الإنفاضة، ٢٠٠١.
- أداء المحاكم النظامية الفلسطينية خلال إنفاضة الأقصى، ٢٠٠١.
- التأثيرات الصحية والبيئية الناتجة عن التلوث بالنفايات الصلبة والمياه العادمة في الأراضي الفلسطينية، ٢٠٠١.
- السلامة العامة على الطرق الفلسطينية، ٢٠٠١.
- حول التحقيق والتشريح - حالات الوفاة في السجون ومرانجز التوفيق الفلسطينية - ، ٢٠٠١.
- تدمير المنازل والمنشآت الخاصة من قبل قوات الاحتلال الإسرائيلي خلال إنفاضة الأقصى، الفترة من ٢٠٠٠/٩/٢٨ - ٢٠٠١/٨/٣١
- الإهمال الطبي في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، ٢٠٠٢.
- سوء إستخدام السلاح من قبل العاملين في الأجهزة الأمنية الفلسطينية خلال العام ٢٠٠١، ٢٠٠٢.
- ظاهرة أخذ القاتون باليد - أحداث رام الله بتاريخ ٢٠٠٢/١/٣١ . ٢٠٠٢
- تشكييل الجمعيات في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية - بين القانون والممارسة - ، ٢٠٠٢



- تبعات الاعتداءات الاسرائيلية على السجون ومراكز التوقيف الفلسطينية ، ٢٠٠٢.
- لجان إدارة والإشراف على الانتخابات العامة، ٢٠٠٢.
- معاناة الفلسطينيين على معبر الكرامة ورفح، ٢٠٠٢



BIRZEIT UNIVERSITY LIBRARY



A41238



تأسست الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن في العام ١٩٩٣ بمبادرة شخصيات فلسطينية مستقلة، وصدر بذلك مرسوم رئاسي عن رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، ورئيس دولة فلسطين، السيد ياسر عرفات، معترفاً بها مؤسسة مستقلة مهتمة بمتابعة وضمان توافر متطلبات صيانة حقوق الإنسان في مختلف القوانين والتشريعات والأنظمة الفلسطينية. وتتمثل صلاحيات الهيئة بقيامها بمهام ديوان المظالم (الأمبودzman)، وهو مفهوم عُرف منذ القدم في الثقافة العربية الإسلامية باسم ديوان المظالم أو مجلس الشكاوى.

وتعتبر الهيئة مؤسسة دولة وليس منظمة غير حكومية، لكونها تأسست بمرسوم رئاسي. وتعمل الهيئة على تحقيق مبدأ سيادة القانون والعدل من خلال تأكيد متابعة شكاوى وظلمات المواطنين، والإسهام في بناء الأجهزة القانونية، واقتراح ومراجعة التشريعات التي تضمن الحقوق والحريات الأساسية للمواطن. كما وتعمل الهيئة على تعريف المواطن بحقوقه القانونية، وحمايتها ضمن المواثيق والمعاهدات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان. وتنهج الهيئة في جميع أعمال المسائلة والشفافية والعلنية والسجلات المفتوحة ملء القانون وخدمة مصلحة الوطن والمواطن. أما عن الإطار وضع نظام داخلي لها صادق عليه سيادة الرئيس ياسر عرفات، بحيث تكون هيكلتها الإدارية من مجلس مفوضين، ومكتب تنفيذي ومفوض عام يمثلها وينطق باسمها.

