

# النزاهة والشفافية في إجراءات تعيين المناصب العليا في السلطة الوطنية الفلسطينية



الإئتلاف  
من أجل  
النزاهة  
والمساءلة  
أمان  
Transparency Palestine

سلسلة تقارير رقم (43)

## (الجزء الأول) تعيينات موظفي الفئة العليا

### فهرس المحتويات

المقدمة	٢
أولاً: تمهيد حول الوظيفة العامة في مؤسسات السلطة الوطنية	٣
ثانياً: الإطار القانوني	٥
ثالثاً: مبادرات وخطط رسمية وغير رسمية لإصلاح موضوع التعيينات في القطاع العام	١٢
رابعاً: إجراءات التعيين في الوظيفة العامة	١٢
خامساً: الإطار المؤسسي وتطبيق إجراءات التعيينات لموظفي الفئة العليا	١٥
سادساً: النزاهة في إجراءات تعيين وترقية موظفي الفئة العليا	١٥
سابعاً: الشفافية في إجراءات تعيين وترقية موظفي الفئة العليا	١٦
ثامناً: المساءلة في إجراءات تعيين وترقية موظفي الفئة العليا	٢١
تاسعاً: إشكاليات وعقبات في تعيينات وإجراءات تعيينات الفئة العليا	٢٢
عاشراً: النتائج والإستخلاصات	٢٤
التوصيات	٢٦
ملاحق	٣٠

### أهداف التقرير

أشار تقرير الفساد السنوي الذي أعدته مؤسسة أمان نهاية العام ٢٠١٠ إلى استمرار وجود العقبات أمام تطبيق النزاهة والشفافية في إجراءات التعيينات الإدارية وخاصة في المناصب العليا على الرغم من التحسن الملموس الذي طرأ في السنوات الأخيرة. لذلك قررت المؤسسة إعداد هذا التقرير الذي يصنف تحت تقارير تعزيز مبادئ الإدارة السليمة في إدارة الشأن العام.

يهدف هذا التقرير بشكل خاص إلى تشخيص ورصد بيئة النزاهة والشفافية في الإجراءات الخاصة باختيار وإشغال الوظائف العليا التي تتولى الوظائف القيادية والتخطيطية والإشرافية. وتضم مسؤولي المؤسسات العامة غير الوزارية والمحافظين ومسؤولي الأجهزة الأمنية إضافة إلى الوكلاء والوكلاء المساعدين والمدراء العامون، والمستشارون بكافة تخصصاتهم. والتعرف على الفجوات والتحديات في هذه العملية والخروج باستخلاصات وتوصيات تطبيقية عملية لسد هذه الفجوات كمساهمة في عملية النهوض بقطاع الخدمة المدنية وإدارة المال العام.

وسيقترن هذا التقرير على تقديم مدخلاً لتشخيص النزاهة والشفافية في الإجراءات الخاصة بتعيين موظفي المناصب غير الوزارية بشكل عام، والذي سنتناوله مؤسسة أمان في سلسلة تقارير مفصلة تعدها لاحقاً.

كما أن التقرير سيتناول موضوع النزاهة والشفافية في إجراءات التعيينات في مناصب الفئة العليا التي تضم المدراء العامون والوكلاء المساعدين والوكلاء بشكل تفصيلي.

### محاور التقرير

**أولاً:** تمهيد، تطور تاريخي لإشغال الوظيفة العامة في السلطة الوطنية.

**ثانياً:** مراجعة التشريعات النازمة لعملية تعيين المناصب العليا وإشكالياتها، والأطراف والجهات المؤسساتية ذات العلاقة بعملية التعيين.

**ثالثاً:** بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في إجراءات شغل وظائف الفئة العليا.

**رابعاً:** الإشكاليات والتحديات المتعلقة بتعيينات الفئة العليا.

**خامساً:** الاستخلاصات والتوصيات

يعتبر موضوع الموظف العام من المواضيع الأكثر جدلاً في الدول، خاصة عند الحديث عن النزاهة والشفافية في شغل الوظائف القيادية والإشرافية في المؤسسات العامة. فالطريقة التي يتم فيها إشغال الوظائف العامة تعتبر من أهم مقومات الحكم الصالح والرشد في الدولة. إن الموظف العام يمثل الشخصية الرسمية والرمزية للسلطة ويعكس صفاتها ومقوماتها من خلال إدارته لمؤسساتها والإشراف عليها وتنفيذ سياساتها.

وبمعزل عن الصفات الشخصية لكل فرد، تتأثر نظرة الموظف إلى الدولة ومؤسساتها بالطريقة التي يتم من خلالها اختياره للوظيفة العامة. فإذا كانت عملية الاختيار بأسس قانونية ومبنية على التنافس وتكافؤ الفرص واحترام مبادئ الشفافية والنزاهة، فإن ذلك يجعل من نظرته إلى هذه المؤسسات نظرة احترام ويدفعه ذلك إلى الحفاظ على هيبتها ويلزمه بواجباته تجاهها. أما إذا كان تعيين الموظف عن طريق الوساطة والمحسوبية وبعيداً عن مبادئ التنافس وتكافؤ الفرص، تصبح هذه المبادئ مشروعة أيضاً في عمله وتوجهاته تجاه المؤسسة.

وعندما يبدأ الموظف بممارسة المهام الموكلة إليه في الوظيفة فإنه يمثل هيبة الدولة، وبالتالي يحدد نظرة المواطنين تجاه دولتهم. فإذا عكست الدولة نزاهتها وحياديتها عن طريق موظفيها في المؤسسات أمام المواطنين، يصبح مفهوم الالتزام بقيم النزاهة واحترام مبادئ الشفافية جزءاً لا يتجزأ من مفهوم الإخلاص لمتطلبات المواطنة وخدمة المواطنين، أما إذا عكست هذه المؤسسات ممثلة بموظفيها قيم المحسوبية والمحاباة فإن هذه القيم تترسخ كثقافة في المجتمع.

ويمكن القول أن طبيعة ومستوى نزاهة الموظف العام وشفافية إجراءات تعيينه تعكس نزاهة الدولة في إدارة مرافقها.

لقد نصت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في مادتها رقم ٧ لتدابير مكافحة الفساد في القطاع العام على أن «تسعى كل دولة طرف إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم لتوظيف المستخدمين المدنيين، وغيرهم من الموظفين العموميين غير المنتخبين عند الاقتضاء، واستخدامهم واستبقائهم وترقيتهم وإحالتهم على التقاعد تقوم على مبادئ الكفاءة والشفافية والمعايير الموضوعية مثل الجدارة والإنصاف والأهلية».

## الوظيفة العامة في مؤسسات السلطة الوطنية

يفوقونهم في الكفاءة والخبرة والمؤهل العلمي.

وقد تعدى الخلل موضوع التعيينات إلى ما بعد ذلك من إجراءات تتعلق بالموظف وحقوقه. حيث لم يتم التقيد في المؤسسات الفلسطينية في كثير من الأحيان بشروط استحقاق الترقية. فعامل الكفاءة وحسن الأداء، أو حتى الاقدمية لم يلعب دائماً دوراً رئيسياً في ترقية الموظف بسبب الاعتبارات الأخرى، كالاختبارات الحزبية أو العائلية، أو المصالح الشخصية<sup>٢</sup>.

استمر هذا الوضع إلى ما يقارب عام ٢٠٠٢، حيث بدأت الضغوطات الخارجية والداخلية تزداد باتجاه إدخال الإصلاحات على أجهزة السلطة الوطنية، والتي كان من نتائجها تأسيس مجلس الوزراء الفلسطيني عام ٢٠٠٢.

تعتبر الحكومة الثامنة وهي الأخيرة في عهد الرئيس الراحل ياسر عرفات والتي نالت على ثقة المجلس التشريعي بتاريخ ١٢/١١/٢٠٠٢ الحكومة الأولى التي بدأت بإعداد خطط العمل وهيكله الوزارات والمؤسسات وإرساء تقاليد العمل الحكومي. فعلى الصعيد الإداري اتخذت الحكومة العديد من القرارات لتنظيم العلاقة مع رئاسة السلطة ومع ديوان الموظفين العام فيما يتعلق بشؤون الخدمة المدنية، حيث كان رئيس السلطة قبل ذلك هو الجهة التي تصدر قرارات التعيين والترقية ويقوم ديوان الموظفين بتنفيذها مباشرة<sup>٣</sup>. وقد أفضت هذه القرارات إلى ضبط التعيينات نسبياً في المؤسسات الحكومية وخاصة في الفئة العليا، إلا أنها منحت مجلس الوزراء صلاحية اتخاذ بعض قرارات التعيين آنذاك بدلاً من الرئيس وقد صدر عن مجلس الوزراء الكثير من قرارات التعيين والترقية في الفئة العليا (مدير عام) دون إصدارها بمرسوم رئاسي في ذلك الوقت.

وقد استمر تحسن أداء المؤسسات التنفيذية في موضوع التعيينات والترقيات إلى نهايات العام ٢٠٠٥. فمع إجراء الانتخابات التشريعية الثانية وفوز حركة حماس في هذه الانتخابات حيث تراجع عملية مأسسة التعيينات والترقيات فقبل مغادرة الحكومة التاسعة أعمالها وقعت أعداداً كثيرة من الترقيات والتعيينات في أجهزة السلطة تعدت الآلاف دون الالتزام بأحكام القانون<sup>٤</sup>.

٢. بشناق. المصدر السابق

٤. سياسات الحكومة الفلسطينية في مكافحة الفساد بالمواءمة مع اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد.

٥. عزمي الشعبي. ورقة غير منشورة في ورشة عمل بعنوان خيارات تجاوز مشكلات توحيد القطاع الحكومي في ظل المصالحة الوطنية. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس). رام الله: ٢٠١١/٧/٢١

إن تقلد الوظائف العامة في الأحكام الدستورية حق لمواطني الدولة وفقاً لمعيار الكفاءة لتقلد هذه الوظائف والتدرج في سلمها في إطار احتياجات الدولة. وكغيرها من الكيانات السياسية تشكل التعيينات الإدارية تحدياً أمام السلطة الوطنية الفلسطينية وذلك من حيث تطبيق مبادئ النزاهة والشفافية أثناء الإجراءات المتبعة في إشغال الوظائف العامة.

لقد أثبتت العديد من الدراسات والتقارير<sup>٥</sup> منذ نشأة السلطة الوطنية أن التعيينات في الوظيفة العامة تخللها الكثير من اعتبارات المحسوبية والمحابة بالإضافة إلى الاعتبارات الحزبية والسياسية، والخصوصية التاريخية والسياسية لهذه العملية كما سنوضحه وكيف أثرت التعيينات الإدارية على نظام النزاهة الوطني كونها إحدى أهم مؤشرات.

ففي أعقاب استلامها السلطة في عام ١٩٩٤ كان عدد العاملين في قطاع غزة وال الضفة الغربية يبلغ ٢٢ ألف موظف تعهدت السلطة بتحمل أعبائهم.

شرعت السلطة الوطنية الفلسطينية بتشكيل الوزارات والأجهزة الإدارية والمؤسسات العامة المختلفة. وكان من الطبيعي أن تحتاج مؤسسات السلطة المختلفة إلى كوادر من الموظفين العامين. وقد تمت عملية التعيين آنذاك بطريقة عشوائية دون تدقيق مسبق واتسمت بما يلي<sup>٦</sup>:

١. تمت هذه التعيينات في معظم الحالات دون الإعلان عنها، ولم تخضع لمبدأ تكافؤ الفرص.
٢. تم التعيين في حالات كثيرة لاعتبارات سياسية وحزبية، أو لاعتبارات عائلية، وليس لاعتبارات الكفاءة والمؤهل العلمي.
٢. لعبت المحسوبية دوراً بارزاً في التعيين في الوظائف العامة، ودون أن تتوفر في بعض الأشخاص المعينين أدنى الشروط اللازمة لإشغالهم تلك الوظائف.
٤. تمت التعيينات في حالات كثيرة دون وظائف شاغرة.
٥. تم تعيين عدداً من الأشخاص غير المؤهلين في مراكز وظيفية عليا، وأسندت إليهم مهام عديدة، لا يملكون الكفاءة والقدرة على تنفيذها، وأصبحوا مسؤولين عن موظفين آخرين قد

١. انظر على سبيل المثال: تقرير ميشيل روكارد. تقوية مؤسسات السلطة للمؤلفان خليل الشقاقي ويزيد الصايغ. التقارير السنوية لهيئة المستقلة لحقوق المواطن. والتقارير السنوية لمؤسسة أمان.

٢. باسم بشناق. الوظيفة العامة في فلسطين بين القانون والممارسة، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، سلسلة تقارير قانونية (٢١)، ٢٠٠٢.

وشكل هذا القرار محاولة لضبط عملية التعيينات والترقيات، ولكن لم يتم ضبطه بشكل كامل. فقد أشار تقرير نظام النزاهة الوطني في فلسطين الصادر عن مؤسسة أمان عام ٢٠٠٩ إلى مجموعة من التحديات التي تواجه عملية شغل الوظائف العليا وأشار إلى مجموعة من التوصيات التي ينبغي أخذها بعين الاعتبار لبناء نظام النزاهة الوطني في فلسطين وقد كان من الأولويات الرئيسية في التقرير ضرورة استكمال بناء النظام الإداري والمالي للسلطة الوطنية على أسس من النزاهة والشفافية من خلال ضبط التعيينات والترقيات في الخدمة المدنية، وخاصة في وظائف الفئة العليا والخاصة ووقف التعيينات على أساس الانتماء الحزبي والواسطة والمحسوبية<sup>٨</sup>.

كما جاء أيضاً في تقرير الفساد ومكافحته في فلسطين الصادر عن أمان عام ٢٠١٠ ما يؤكد على استمرار العقبات أمام نزاهة وشفافية التعيينات الإدارية في قطاع الخدمة المدنية خاصة في مبررات وشروط شغل الوظائف الأمر الذي أدى إلى نشوء ظاهرة التضخم الوظيفي من ناحية وشيوع استخدام الواسطة والمحسوبية والمحاباة في عملية التوظيف من ناحية أخرى. ومن أكثر المشاكل التي نتجت عن الواسطة والمحسوبية في التعيينات بالإضافة إلى التضخم الوظيفي هو ارتفاع فاتورة الرواتب عام ٢٠١٠ حيث أصبحت هي المجال الأوسع لإهدار الموارد العامة، وذلك في ظل استمرار ظاهرة التعيينات والترقيات الإستراتيجية لكبار الموظفين دون وجود سياسة وآلية واضحة تضمن تحقيق النزاهة في هذا الأمر<sup>٩</sup>.

تلاها بعد ذلك تولي حركة حماس الحكومة العاشرة برئاسة إسماعيل هنية، والتي أعادت موضوع التعيينات والترقيات إلى سابق عهده حيث أوقفت كافة القرارات الصادرة عن الحكومة التاسعة، وشرعت بقرارات التعيينات الخاصة بها والتي اتخذت طابع الاستمرار في استخدام القطاع الحكومي العام لمصالح حزبية. وقد تم رصد القرارات الخاصة بالترقيات والتعيينات في الحكومة العاشرة عبر تقرير أصدرته مؤسسة أمان تحت عنوان التعيينات الإدارية في الحكومة العاشرة كما وردت في قرارات مجلس الوزراء، وقد تجلت خطورة هذه القرارات بالقرار رقم (١٠/١١/٠٦ م.و.أ) والذي أجاز أن يكون مدير ديوان الوزير أو مدير المكتب (حسب مقتضى الحال) مديراً عاماً بدرجة A٤. والقرار رقم (٠٢/٠٦ م.و.أ)، والذي أتى في سياق مفهوم التعيينات المبررة والملحة (دون تحديد ماهية هذه التعيينات)، حيث أعطى هذا القرار الحق لكل وزير بالتوظيف المبرر والملح لعدد غير محدد من الموظفين، بالتنسيق بين الوزير المختص والأمين العام لمجلس الوزراء ووزير المالية، عبر آلية تقوم على التوافق والترتيب بين الأمين العام لمجلس الوزراء، ووزير المالية، وفق الاحتياجات، وعلى حساب إحداثيات موازنة ٢٠٠٦، بما ينسجم مع الإطار العام لهيكلية الوزارات<sup>٦</sup>.

وقد أورد التقرير في متنه العديد من القرارات المشابهة وفي استخلاصاته أكد التقرير أن قرارات التعيينات الصادرة عن مجلس الوزراء للحكومة العاشرة فيما يخص المناصب الإدارية العليا فقط، أي ابتداءً من مدير عام إلى وكيل عكست سياسة ممنهجة للسيطرة على القرارات الإدارية. كما أن غالبية التعيينات في المناصب العليا التي تمت منذ تولي الحكومة العاشرة أعمالها هي تعيينات مخالفة لقانون الخدمة المدنية، واتت في سياق سياسي وضمن أجواء بعيدة عن المهنية والشفافية الخاصة بمتطلبات إجراءات التعيينات في الوظائف الحكومية، حكمها - كما يبدو - منهجية إبعاد الشخصيات غير الموالية لحماس عن مواقع اتخاذ القرار واستبدالهم بشخصيات موالية لحركة حماس<sup>٧</sup>.

في العام ٢٠٠٧ وبعد تولي د. سلام فياض رئاسة الوزراء عادت عجلة الإصلاحات مجدداً. حيث صدر قرار بأن كل من عين بعد تاريخ ١٢/١٢/٢٠٠٥، ولم يكن له إحداثيات في الموازنة يعتبر خارج التعيينات القانونية، وهذا يشمل التعيينات التي وقعت في نهايات الحكومة التاسعة، وحكومة حماس وحكومة الوحدة الوطنية التي تلت الحكومة العاشرة واستمرت ثلاثة شهور.

٦. مؤسسة أمان. التعيينات الإدارية في الحكومة الفلسطينية العاشرة كما وردت في قرارات مجلس الوزراء. مؤسسة أمان: كانون أول ٢٠٠٦.  
٧. المصدر السابق.  
٨. أحمد أبو دية وآخرون. نظام النزاهة الوطني في فلسطين. أمان ٢٠٠٩.  
٩. مؤسسة أمان. الفساد ومكافحته في فلسطين. مؤسسة أمان: رام الله ٢٠١٠.

## الإطار القانوني لتعيينات المناصب العليا

## ١. الإطار القانوني لتعيينات المناصب العليا

تتوزع المناصب العليا على مجموعة كبيرة من مؤسسات الدولة، يترأسها موظفون معينون تصل درجاتهم في بعض الأحيان إلى درجة وزير. وتصدر قرارات تعيين هؤلاء الموظفين عملياً بعدة أشكال منها:

أ. تعيينات بقرار من رئيس السلطة دون تنسيب من جهة اختصاص<sup>١١</sup>

• **المحافظون:** ينظم تعيينات المحافظون في فلسطين نظام التشكيلات الإدارية الأردني لسنة ١٩٦٦، بالإضافة إلى المرسوم الرئاسي رقم (٢٢) الصادر عام ٢٠٠٢ بشأن اختصاصات المحافظين. مع الإشارة إلى أن المجلس التشريعي الفلسطيني قد أقر مشروع قانون التشكيلات الإدارية الذي ينظم كل ما يتعلق بموضوع المحافظين من تعيينات واختصاصات، حيث حدد آلية تعيين المحافظ أو اعفائه من منصبه بقرار يصدر عن رئيس السلطة التنفيذية ويتسبب من مجلس الوزراء. أما نائب المحافظ فيعين لمنصبه أو يعفى منه بقرار من الرئيس وتسبب من وزير الداخلية<sup>١٢</sup> إلا أن مشروع القانون لم يتم المصادقة عليه من الرئيس في حينه بل على العكس صدر مرسوم رئاسي بدلا منه.

وعلى الرغم من أن نظام التشكيلات الأردني لا يزال ساري المفعول، إلا أنه لا يؤخذ بمواده وإنما تم الاستعاضة عنه بالمرسوم الرئاسي، الذي يختلف عنه كلياً فيما يتعلق بألية تعيين المحافظين.

- ينص النظام الأردني على آلية تعيين المحافظين في المادة ٥ منه: «يعين المحافظ بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير الداخلية وبصدور إرادة ملكية سامية».

- أما المرسوم الرئاسي فقد عدل على هذا النظام فيما يتعلق بألية التعيين كما يلي: ” يكون لكل محافظة محافظ يصدر بتعيينه وإعفائه من منصبه قرار من

يعتبر القانون الأساسي الإطار العام لكافة القواعد التشريعية الفلسطينية، ويقوم بمبادئه على ضمان الحقوق والحريات العامة والشخصية على اختلافها بما يحقق العدل والمساواة للجميع دون تمييز. وكباقي الموضوعات التي تناولها القانون الأساسي فقد تضمن الإشارة إلى موضوع إشغال الوظائف العامة والخدمة المدنية على قاعدة المساواة في الحقوق والواجبات إذ كفل في مادته (٢٦) حق تقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص<sup>١٣</sup>. وأكد في المادة (٨٦) على أن يكون تعيين الموظفين العموميين، وسائر العاملين في الدولة وشروط استخدامهم وفقاً للقانون.

وقد أسند القانون الأساسي إلى مجلس الوزراء الدور الأصيل في التعيينات، فالمادة ٦٩/٤ تنص على صلاحية ودور مجلس الوزراء في (أ) إنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة، على أن ينظم كل منها بقانون. و (ب) تعيين رؤساء الهيئات والمؤسسات المشار إليها في البند (أ) أعلاه والإشراف عليها وفقاً لأحكام القانون.

أما في مادته ٨٧ فقد نص على مبادئ تأسيس ديوان الموظفين العام باعتباره المؤسسة المنوط بها إدارة قطاع الخدمة المدنية حيث نص على ” ينظم بقانون كل ما يتعلق بشؤون الخدمة المدنية، وعلى ديوان الموظفين بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة العمل على الارتقاء بالإدارة العامة وتطويرها، ويؤخذ رأي الديوان في مشروعات القوانين واللوائح الخاصة بالإدارة العامة، والعاملين بها“.

وتعتبر المواد سابقة الذكر القواعد العامة لتنظيم الوظيفة العمومية والإجراءات المعمول بها في التوظيف بالمؤسسات العامة. ويتوج شغل المناصب العليا بإصدار مراسيم من قبل الرئيس بهدف إعطاء قوة لهذه المناصب وتحميل من يتبوءها مسؤولية عالية أثناء أداء مهامهم الموكلة إليهم بشكل نزاهة لخدمة المواطنين والنهوض بالدولة من جهة. ومن جهة أخرى تضمن صلاحية إصدار المراسيم من الرئيس مبدأ تفعيل الرقابة اللاحقة على أعمال القائمين على إدارة مؤسسات الدولة فيما يتعلق بموضوع التعيينات وإعادة ما هو مخالف للقانون منها للجهات المعنية من أجل تصويبها حسب القانون.

١١. سوف يتم اعداد تقرير مفصل (الجزء الثاني من هذا التقرير) حول تعيينات وشغل كافة المناصب العليا غير الوزارية.

١٢. المواد ٨ و ١٠ من مشروع قانون التشكيلات الإدارية الصادر عن المجلس التشريعي عام ٢٠٠٠



رئيس السلطة الوطنية ويكون بدرجة ----. (لم يحدد النظام الدرجة)

- أما مشروع قانون التشكيلات الإدارية الصادر عن المجلس التشريعي فقد نص على أن تكون آلية تعيين المحافظين على النحو التالي: "يعين المحافظ أو يعفى من منصبه بقرار يصدر عن رئيس السلطة الوطنية ويتسبب من مجلس الوزراء"

• **محافظ سلطة النقد:** بموجب قانون رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٤م بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٢ لسنة ١٩٩٧ بشأن سلطة النقد الفلسطينية، يجري تعيين محافظ سلطة النقد بقرار من رئيس السلطة الوطنية ويصادق على تعيينه من قبل المجلس التشريعي الفلسطيني.

• **الهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون:** تدار الهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون بمرسوم رقم (٢) لسنة ٢٠١٠، وبموجب المادة ٥ من النظام يعين مجلس أمناء للهيئة بقرار من الرئيس. ويتم اختيار أعضاء مجلس الأمناء من الشخصيات العامة ذات المشاركة الفعالة في النشاط الفكري والديني والفني والعلمي والثقافي والصحفي والاقتصادي والهندسي والمالي والقانوني والمهتمين بنشاط الشباب والمرأة والطفولة وغيرها من النشاطات. ويتولى إدارة الهيئة مجلس إدارة مكون من (٩-١٣) عضواً برئاسة المشرف العام يتم تعيينهم بقرار من الرئيس بناءً على تسبب من المشرف العام لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد.

• **رئيس ديوان الفتوى والتشريع:** لا يوجد قانون حتى تاريخه ينظم عمل ديوان الفتوى والتشريع، ويعتمد التعيين قانونياً على المرسوم الرئاسي رقم (٢٨٦) لسنة ١٩٩٥ بشأن تشكيل ديوان الفتوى والتشريع. وتنص المادة رقم (١) من المرسوم على «يشكل ديوان الفتوى والتشريع من رئيس وعدد كاف من المستشارين والمستشارين المساعدين والباحثين والموظفين الإداريين ويصدر بتعيين رئيس الديوان والموظفين الفنيين قرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ويتم تعيين الموظفين الإداريين بقرار من وزير العدل طبقاً للأنظمة المعمول بها بناءً على اقتراح رئيس الديوان.

• **رئيس سلطة الطاقة:** حسب المادة ٢ من قانون سلطة الطاقة رقم ١٢ لسنة ١٩٩٥ يعين رئيس سلطة الطاقة بقرار من الرئيس.

• **رئيس لجنة الانتخابات المركزية:** يعين رئيس لجنة الانتخابات بمرسوم رئاسي وفقاً لأحكام المادة ١٩ قانون الانتخابات رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥ ويعين رئيس وأمين عام لجنة

الانتخابات في نفس المرسوم.

### الإشكاليات:

١. بعض المراسيم الرئاسية لم تحدد الشروط الواجب توافرها في شاغلي بعض المناصب مثل المحافظين والمشرف العام للهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون.

٢. لم تحدد القوانين التي تنظم التعيينات المباشرة من الرئيس إجراءات وآليات تعيين شاغلي هذه المناصب وجهة تسببهم، مما يفسح المجال لعدم تكافؤ الفرص في شغل المناصب المذكورة، إضافة إلى إمكانية تدخل عوامل غير مهنية كمحسوبيات والولاء والالتزام السياسي أثناء تعيينهم.

٣. بعض القوانين أو المراسيم الرئاسية لم تحدد جهة المساءلة الخاصة بأعمال هذه المؤسسات أو المناصب مثل المحافظين والهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون.

٤. يعتبر العمل بالمرسوم الرئاسي الصادر عام ٢٠٠٣ بشأن المحافظين مخالفة قانونية في ظل وجود قانون التشكيلات الإدارية الصادر عن المجلس التشريعي عام ٢٠٠٠، وهو واجب النفاذ حكماً حسب المادة ٤١ من القانون الأساسي المعدل الذي يعتبر القوانين نافذة خلال ثلاثون يوماً إذا لم يوقع عليها الرئيس أو لم يقدم عليها أية ملاحظات<sup>١٣</sup>.

٥. بعض المناصب العليا ما زالت شاغرة مثل رئيس ديوان الفتوى والتشريع، وبعضها لم يستكمل الإجراءات القانونية لتعيينه مثل محافظ سلطة النقد الذي يشترط في تعيينه حصوله على ثقة المجلس التشريعي<sup>١٤</sup>.

ب. **تعيينات بقرار من رئيس السلطة بتسبب من مجلس الوزراء أو جهة الاختصاص**

• **رئيس ديوان الرقابة الإدارية والمالية:** يعين بموجب المادة (٤) من قانون ديوان الرقابة الإدارية والمالية رئيساً للديوان بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تسبب من مجلس الوزراء وبعد المصادقة على تعيينه بالأغلبية المطلقة للمجلس التشريعي، ويعين نائب رئيس الديوان بقرار من مجلس الوزراء بتسبب من رئيس الديوان. كما يعين المدير العام بقرار من مجلس الوزراء بتسبب من رئيس الديوان. وقد حدد القانون الشروط الواجب توافرها فيمن يعين رئيساً لديوان الرقابة الإدارية والمالية. ولكنه لم يحدد

١٣. تنص المادة ٤١ من القانون الأساسي المعدل على: «يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه، وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مشفوعة بملاحظات وأسباب اعتراضه والا اعتبرته مصدرة وتشر فوراً في الجريدة الرسمية».

١٤. يعود السبب في عدم حصول محافظ سلطة النقد على ثقة المجلس إلى تعطيل المجلس التشريعي بسبب الانقسام السياسي.

شروط من يشغل منصب المدير العام للديوان.

- **رئيس هيئة مكافحة الفساد:** حسب قانون مكافحة الفساد المعدل رقم ١ لسنة ٢٠٠٥ يعين رئيس هيئة مكافحة الفساد بقرار من رئيس السلطة الوطنية، بناء على تسيب مجلس الوزراء.
- **رئيس سلطة المياه:** حسب المادة ١٤ قانون المياه رقم ٢ لسنة ٢٠٠٢ يعين رئيس سلطة المياه ونائبه بقرار من رئيس السلطة بناءً على تسيب من مجلس المياه الوطني.
- **رئيس سلطة الأراضي:** نصت المادة (٩) من قرار بقانون رقم (٦) لسنة ٢٠١٠ بشأن سلطة الأراضي على أن رئيس سلطة الأراضي يعين بقرار من الرئيس بناءً على تسيب من مجلس الوزراء. وقد حدد القرار بقانون مهام رئيس سلطة الأراضي لكنه لم يحدد الشروط الواجب توافرها في شاغل هذا المنصب.
- رئيس جهاز الإحصاء المركزي: وفقاً لأحكام المادة ٥ من قانون الإحصاءات العامة رقم ٥ لسنة ٢٠٠٠ يعين رئيس الجهاز المركز للإحصاء بقرار من رئيس السلطة بناء على تسيب من مجلس الوزراء. ولم يشترط القانون في شاغل هذا المنصب إلا أن يكون من ذوي الكفاءة والخبرة.
- مدير عام مؤسسة المواصفات والمقاييس: نص قانون المواصفات والمقاييس رقم ٦ لسنة ٢٠٠٠ على تعيين مدير عام مؤسسة المواصفات والمقاييس بقرار من رئيس السلطة بناء على تسيب رئيس مؤسسة المواصفات والمقاييس (وزير الاقتصاد الوطني).
- رئيس هيئة التقاعد العام: نصت المادة (٤٢) من قانون التقاعد العام على أن رئيس السلطة الوطنية يصدر مرسوماً بتعيين أعضاء مجلس إدارة الهيئة بناءً على تسيب من مجلس الوزراء ويحدد المرسوم رئيس المجلس ونائبه، ويراعى في اختيارهما القدرة على العمل وتطويره وتنظيمه. كما نصت المادة ٥٦ من القانون على تعيين رئيس الهيئة بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تسيب من مجلس الوزراء ومصادقة المجلس التشريعي بالأغلبية المطلقة لأعضائه.
- **الأمين العام لمجلس الوزراء:** لا يوجد نص قانوني ينظم آلية تعيين أمين عام مجلس الوزراء، ولكن جرت العادة على أن يدرج أسم أمين عام مجلس الوزراء ضمن تشكيلة الحكومة الجديدة التي يقترحها رئيس الوزراء المكلف، على الرغم من عدم وجود أي نص في القانون الأساسي على ذلك. وعند التصويت من المجلس التشريعي على الحكومة لم

يجري في أي حالة سابقة الطلب أو التصريح بضرورة استبعاد اسم المرشح لمنصب الأمين العام لمجلس الوزراء، الأمر الذي يوحي بأن هذا التعيين هو تعيين سياسي.

وبعد توقف العمل في المجلس التشريعي نتيجة الانقسام تم تعيين أمين عام مجلس الوزراء ضمن تشكيل حكومة تسيير الأعمال، والإعلان عنه في الجريدة الرسمية كباقي المناصب العليا.

### ج. تعيينات لا تشترط قرار من رئيس السلطة

• **رئيس ديوان الموظفين العام:** نص قانون الخدمة المدنية المعدل على أن رئيس ديوان الموظفين يعين بقرار من مجلس الوزراء وفقاً لأحكام المادة (٦٩) من القانون الأساسي، بعد قيام مجلس الوزراء بتسيب المرشح لهذا المنصب للمجلس التشريعي، ومصادقة المجلس التشريعي على تعيينه بالأغلبية المطلقة لأعضائه.

• **مدير عام هيئة تشجيع الاستثمار:** حسب المادة ١٧ البند أ من قانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٤م بتعديل بعض أحكام القانون رقم (١) لسنة ١٩٩٨ بشأن تشجيع الاستثمار في فلسطين: يجري تعيين مديراً عاماً للهيئة بقرار من مجلس الوزراء بناء على تسيب من مجلس الإدارة.

• **الأمين العام للمجلس التشريعي:** نص النظام الداخلي المعدل للمجلس التشريعي في مادته (٢) على أن هيئة مكتب المجلس تعين أمانة عامة يرأسها الأمين العام يصادق عليه المجلس التشريعي. ولم يرد في النظام الداخلي الشروط الواجب توافرها في من يشغل منصب الأمين العام أو أي من المناصب العليا في الأمانة العامة. كما لم يتم النص على وجوب صدور مرسوم رئاسي بمنصب الأمين العام، لاستقلالية السلطة التشريعية. وحتى الآن لا يوجد قانون ينظم التعيينات الإدارية في المجلس التشريعي.

### الإشكاليات:

١. لم يحدد القانون آلية التسيب من قبل مجلس الوزراء لشاغلي المناصب المذكورة أعلاه، ومن هي الجهات التي تنسب الأسماء وكيف يتم الاختيار بين المرشحين.
٢. شغور منصب رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية منذ ما يقارب العام، وعدم تعيين بديلاً له فيه مخالفة للمادة ١٥ من قانون ديوان الرقابة الإدارية والمالية التي تنص على تعيين بديل عن رئيس الديوان حال شغور منصبه خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ الشغور، كما أنه لم يتم تعيين نائب لرئيس الديوان منذ صدور القانون.

١٥. صدر بصيغة قرار بقانون في مدينة رام الله بتاريخ ٢٠/٦/٢٠١٠

٣. تعيين رئيسين لديوان الموظفين العام على فترات متتالية وممارستهم لمهامهم دون اكتمال إجراءاتهم القانونية وهي حصولهم على ثقة المجلس نتيجة تعطله.

٤. لا توجد آلية رقابة واضحة على التعيينات ولا يوجد آلية شكاوى واستئنافات.

### ث. الإطار القانوني لتعيينات المؤسسة الأمنية

حسب المادة ١٧ من قانون الخدمة في قوى الأمن رقم ٨ لسنة ٢٠٠٥ تنشأ لجنة تسمى لجنة الضباط لقوى الأمن تتألف من (القائد العام رئيساً، نائب رئيس المخابرات العامة عضواً، مدير عام الأمن الداخلي عضواً، مدير إدارة شؤون الضباط عضواً، مدير عام الشرطة عضواً، مدير عام الأمن الوقائي عضواً، مدير عام الدفاع المدني عضواً، المفوض العام للتوجيه الوطني عضواً، وعضوان يعينهما الرئيس. وتختص هذه اللجنة بالنظر في كافة الأمور والمسائل المتعلقة بشؤون الضباط. وحسب المادة (٢٠) لا تكون قرارات اللجنة نافذة إلا بعد التصديق عليها من قبل الرئيس، ولا يجوز الإعلان عن قرارات لجنة الضباط قبل التصديق عليها ونشرها في النشرة العسكرية، ويعتبر هذا النشر إعلاناً قانونياً.

• **مدير الأمن الداخلي:** حسب المادة (١١) من قانون الخدمة في قوى الأمن يعين مدير الأمن الداخلي بقرار من الرئيس، ويتسبب من مجلس الوزراء. ويكون تعيينه لمدة ثلاث سنوات، ويجوز التمديد له لسنة واحدة فقط.

• **مدير عام الشرطة ونائبه، ومدير عام الأمن الوقائي ونائبه، مدير عام الدفاع المدني ونوابهم، ورؤساء الهيئات ومديرو المديریات:** حسب المادة (١٢) من قانون الخدمة في قوى الأمن يتم تعيين المناصب أعلاه بقرار من وزير الداخلية ويتسبب من مدير عام الأمن الداخلي بناء على توصية لجنة الضباط. علماً أن مدير عام الشرطة ومدير عام الأمن الوقائي ومدير عام الدفاع المدني هم حسب القانون أعضاء في لجنة الضباط.

• **الترقية إلى رتبة عقيد وعميد ولواء:** حسب المادة ٢٣ من قانون الخدمة في قوى الأمن تكون الترقية إلى رتبة عقيد وعميد ولواء بالاختيار من بين الضباط المستوفين الشروط على الوجه الوارد في اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة في قوى الأمن مع تحديد سنوات الأقدمية لكل رتبة في القانون.

• **الترقية إلى رتبة فريق:** حسب المادة ٢٤ من قانون الخدمة في قوى الأمن تكون الترقية إلى رتبة فريق بالاختيار

المطلق من بين اللوات الذين يخدمون في قوى الأمن.

### الإشكاليات:

١. هناك حالة لبس وضبابية في أسس التعيين في الخدمة العسكرية، حيث أحال القانون الكثير من أسس التعيين والترقية في الخدمة العسكرية إلى اللائحة التنفيذية للقانون التي لم تنجز حتى تاريخه، وغياب هذه الأنظمة واللوائح أدى إلى غياب الشفافية في آلية اختيار المرشحين لهذه المناصب<sup>١٧</sup>.

٢. عدم تحديث المرسوم الرئاسي الخاص بتشكيل لجنة الضباط الصادر عام ٢٠٠٦، حيث صدر هذا المرسوم بالمناصب وشاغليها، وعلى الرغم من تغيير شاغلي بعض المناصب المنصوص عليها في المرسوم إلا أنه لم يتم تحديثه منذ ذلك الوقت.

٣. من الناحية العملية يعتبر أغلب المتمنين للأجهزة الأمنية وخصوصاً ذوي الرتب العالية، هم من المعروفين بانتماءاتهم الفصائلية، وبعضهم يجمع بين منصبه في الجهاز الأمني وبين موقعه الحزبي<sup>١٨</sup>.

### ج. الإطار القانوني لتعيينات القطاع القضائي

• حسب المادة (١٨) من قانون السلطة القضائية رقم ١ لسنة ٢٠٠٢ يكون شغل الوظائف القضائية بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على تسبب من مجلس القضاء الأعلى وفقاً لما يلي: (بطريق التعيين ابتداءً، الترقية على أساس الأقدمية مع مراعاة الكفاءة، التعيين من النيابة العامة، والاستعارة من الدول الشقيقة).

• **النائب العام:** حسب المادة ٦٢ من قانون السلطة القضائية رقم ١ لسنة ٢٠٠٢، يعين النائب العام بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على تسبب من مجلس القضاء الأعلى ويحدد القانون اختصاصات النائب العام وواجباته. وحسب المادة (١٧) من نفس القانون يعين القضاة بقرار من رئيس السلطة بناءً على تسبب من مجلس القضاء الأعلى. كما ويعين رؤساء المحاكم بنفس الطريقة حسب المادة (١٨).

### الإشكاليات:

إن منح رئيس السلطة إصدار قرار تعيين شاغلي الوظائف القضائية بتسبب من مجلس القضاء الأعلى يعتبر تدخلاً في أحد شؤون السلطة القضائية، حيث أنه قد يقر التعيينات القضائية أو

١٧. أحمد أبو دية وآخرون. نظام النزاهة الوطني في فلسطين. أمان ٢٠٠٩

١٨. المصدر السابق

١٦. قرار رقم (٥٨٢) لسنة ٢٠٠٢م بشأن تشكيل لجنة ضباط قوى الأمن الفلسطينية. منظومة المتقضي



عن مجلس الوزراء بمرسوم رئاسي لإكسابه الدعم الرسمي أمام المجتمع، وكذلك ممارسة دور رقابي للتأكد من احترام شروط ومواصفات شغل الوظيفة ولكن ليس لأخذ الصلاحية. ٦. إن هذه الصلاحيات والممارسات أدت إلى استمرار حملات الضغط والواسطة والمحسوبية على مكتب السيد الرئيس والعاملين فيه لاختيار الأشخاص خارج إطار المنافسة العادلة وتكافؤ الفرص كما نص على ذلك القانون الأساسي في المادة ٢٦/٤ (تقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص)

بلغ عدد شاغلي المناصب العليا في السلطة الوطنية حسب كشوفات وزارة المالية حتى تاريخه (١٢٢٢) موظف يتوزعون بين الضفة الغربية وغزة، وتبلغ كلفة رواتبهم ما يقارب الـ ١٠ مليون شيكل من موازنة السلطة.<sup>٢٠</sup>

## ٢. الإطار القانوني لتعيينات موظفي الفئة العليا

١. قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨ م وتعديلاته لسنة ٢٠٠٥

شكل قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ خطوة مهمة باتجاه معالجة العديد من المشكلات التي عانى منها الجهاز الوظيفي في السلطة الوطنية التي نتجت عن الازدواجية في الإجراءات والقوانين الخاصة بالخدمة المدنية بين قطاع غزة والضفة الغربية. حيث وضع القانون نظام خدمة مدنية موحداً ثم وضع اختصاصات ديوان الموظفين العام، وألغى دور الديوان في تحديد جدول الرواتب (الخلط بين العمل الإداري والمالي). كما وسع دور الوزارات في إدارة طواقم موظفيها ووضع معايير جديدة للتوظيف والترقية والزيادات المختلفة في الرواتب، ونص على مبدأ التنافس النزيه في إشغال الوظائف العامة.

وقد واجه القانون الصادر عام ١٩٩٨ العديد من العقبات أمام تطبيقه مما أدى إلى تعليق بعض جوانب الشق الإداري للقانون خاصة تلك المتعلقة بإعادة ترتيب الدرجات الوظيفية، بالإضافة إلى تعليق الشق المالي بأكمله<sup>٢١</sup> لعدم مقدرة السلطة على تغطية تكلفة النفقات المالية الناتجة عن تطبيقه، وقد استمر الوضع على

٢٠. فريد غنام، مدير عام الموازنة في وزارة المالية، في ورشة العمل التي عقدتها مؤسسة أمان لمناقشة هذا التقرير بتاريخ ٢٠١١/١٠/٩  
٢١. ماجد الفرا، ومحمد منصور الزعنون، واقع سياسات الاختيار والتعيين في الوظائف الإدارية في وزارات السلطة الوطنية الفلسطينية في قطاع غزة. مجلة الجامعة الإسلامية (سلسلة الدراسات الإنسانية) المجلد السادس عشر، العدد الثاني، يونيو ٢٠٠٨

يرفضها بمعنى وضع فيتو (اعتراض في حال وجد مخالفة لشروط شغل الوظيفة، أي أن دوره رقابي بالأساس كشكل من أشكال الرقابة المتبادلة إضافة إلى تعزيز الموقع القضائي في المجتمع) ولا يوجد ضوابط محددة أو فترة زمنية معينة لإصدار قرار التعيين، (علماً أن الغاية من اتخاذ هذا الإجراء باعتبار أن قرار الرئيس هو قرار كاشف لقرار مجلس القضاء الأعلى صاحب الاختصاص الأصيل في تعيين شاغلي الوظائف القضائية) مما يفقد دور مجلس القضاء الأعلى في مجال تعيين القضاة والتدخل في سير إجراءات تعيين القضاة<sup>١٩</sup>.

### النتائج والاستخلاصات الخاصة بالتعيينات العليا:

١. تخلو كافة القوانين الناظمة لتعيين شاغلي المناصب العليا من تحديد آليات التنسيب والاختيار في المؤسسات التي تقوم بترشيح شاغل الوظيفة.
٢. إن عدم تحديد آليات التنسيب بطريقة قانونية واضحة أدى إلى تغييب مبدأ التنافس والمساواة في تعيينات المناصب العليا، وبالتالي أتاح الفرصة لسلطة تقدير الأفراد في اختيار المرشحين، وساهم في نمو العوامل السياسية والمحسوبية في شغل هذه المناصب.
٣. لعب العامل السياسي دوراً حاسماً في التعيينات العليا وقد برز ذلك بشكل جلي بعد الانقسام من خلال الولاء لحركة فتح التي ينتمي لها غالبية شاغلي المناصب العليا بعد فوز حركة حماس في الانتخابات التشريعية الثانية وتشكيلها للحكومة. وقد بدأت بالمقابل آنذاك عملية الإقصاء من قبل حركة حماس لبعض شاغلي المناصب العليا من حركة حماس، وإحلال موظفون جدد لهذه المناصب من حركة حماس، وانخراط موظفون آخرون من شاغلي هذه المناصب داخل المؤسسات في التصدي لسياسات الفصيل السياسي الذي لا ينتمون له، وهذه العوامل انعكست سلباً على أداء المؤسسات المهني، وسعت إلى السيطرة على القرارات الإدارية بدلا من تسيير أعمال المؤسسات.
٤. استمرار العمل ببعض القوانين التي تتعارض مع المادة ٦٩ من القانون الأساسي التي تعطي مجلس الوزراء صلاحية تعيين رؤساء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة والإشراف عليها وفقاً لأحكام القانون. وعلى سبيل المثال قانون سلطة الطاقة.

٥. من الضروري توضيح أهمية صدور قرار التعيين حتى لو كان

١٩. احمد أبو دية، وجهاد حرب، الفصل المتوازن بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، السلطة التنفيذية: مؤسسة الرئاسة. مواطن ٢٠٠٦

هذا النحو إلى أن تم تعديل القانون عام ٢٠٠٥، وأصبح قابلاً للتطبيق.

**ومن أهم البنود التي قدمها القانون المعدل تقسيم الوظائف في الخدمة المدنية إلى فئات ومنها الفئات العليا (المستهدفة في التقرير) حيث نصت المادة (٩) من القانون على ما يلي<sup>٢٢</sup> :**

١. فيما عدا الوزراء تقسم الوظائف في الدوائر الحكومية في فلسطين إلى الفئات التالية:

**الفئة الخاصة :** وتشمل من يعين بدرجة وزير من رؤساء الدوائر الحكومية.

**الفئة العليا :** وتشمل 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. وقد اشترط القانون فيهم توفر المؤهلات العلمية والخبرات العملية المطلوبة، وتشمل الوكلاء والوكلاء المساعدين، ورؤساء الدوائر والمديرين العاملين من موظفي هذه الفئة أو ما يعادلها. ونصت هذه المادة أيضاً على أن الرواتب وسائر الحقوق المالية لشاغلي وظائف هذه الفئة تحدد وفقاً للدرجة الوظيفية الواردة في قرار التعيين وفقاً لأحكام القانون.

**الفئة الأولى :** وتشمل من يعين بوظيفة مدير أو مستشار ممن يمتلكون مهارات إدارية أو قانونية، ويشترط فيهم توفر المؤهلات العلمية والخبرات العملية المطلوبة.

**ب. قرار مجلس الوزراء رقم ٤٥ لسنة ٢٠٠٥ باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ المعدل بالقانون رقم ٤ لسنة ٢٠٠٥ ومعدلها :**

وضحت اللائحة التنفيذية ما ورد في قانون الخدمة المدنية ومنها موضوع التعيينات بشكل عام، حيث نصت المادة (١٥) على أنه لا يجوز تعيين أي موظف إلا في وظيفة شاغرة على جدول تشكيلات الوظائف كما نصت المادة (١٦) على ضرورة إعداد وحصر كشوفات بحاجة المؤسسة للتعيينات ومبرراتها وتقديمها للديوان في بداية كل سنة مالية. بالإضافة إلى آليات الإعلان عن الوظائف الشاغرة وعن المستندات اللازم إرفاقها مع طلب التقدم وتشكيل لجنة الاختيار ومهامها.

وكما هو الحال في قانون الخدمة المدنية إقتصرت اللائحة التنفيذية على النص على كيفية تعيين موظفي الفئة العليا لكنها خلت من بنود تفصيلية لإجراءات تعيين الفئة العليا ومتطلباتها،

فلم تحدد اللائحة الحد الأدنى للمؤهل العلمي المطلوب مثلاً<sup>٢٣</sup>، أو الحد الأدنى لعدد سنوات الخبرة المطلوبة، أو آليات ومتطلبات التنافس... الخ من شروط شغل الوظائف.

**ت. نظام الفئة العليا للأسرى المحررين الصادر عن مجلس الوزراء سنة ٢٠٠٩ :**

ويتكون هذا النظام من ٤ مواد خاصة بشروط التعيين والتسكين والأوراق الثبوتية والتقاعد المبكر، وينطبق هذا النظام فقط على الأسرى المحررين وقد قدم حلاً بديلاً لشروط الخدمة المدنية في تعيينات الفئة العليا وعلى وجه الخصوص شروط المؤهل العلمي حيث اشترط النظام شهادة الثانوية العامة كحد أدنى لشغل وظائف الفئة العليا إضافة إلى عدد سنوات الحبس في سجون الاحتلال إلى جانب سنوات الخدمة في الوظيفة العمومية. وعلى الرغم من إصدار هذا النظام منذ العام ٢٠٠٩، إلا أنه لم ينشر في الجريدة الرسمية حتى تاريخه، ولم يعمل به حتى تاريخه.

**ث. قرارات مجلس الوزراء ذات العلاقة بالتعيينات والترقيات :**

• قرار رقم (١٧/١٢/م.و.أ.ق) لسنة ٢٠٠٤ بتاريخ ٢٠٠٤/٢/٢٤ بتشكيل لجنة وزارية خاصة لمعالجة التعيينات والترقيات في القطاع العام وقد سميت هذه اللجنة بلجنة الشؤون الإدارية ومهمتها دراسة الترشيحات المتعلقة بالتعيينات والترقيات في القطاع العام، والتوصية بشأنها إلى مجلس الوزراء وشكلت آنذاك من وزير التخطيط، ووزير المالية، ووزير التربية والتعليم العالي، ورئيس ديوان الموظفين العام، وأمين عام مجلس الوزراء.

• قرار رقم (١٨/٢٠/م.و.أ.ق) لسنة ٢٠٠٤ بتاريخ ٢٠٠٤/٥/٣ بمعالجة التعيينات والترقيات في الدوائر الحكومية. وفيه تقرر أن تتم الترقيات مبدئياً في القطاع العام في الدرجة المالية وليس في المرتبة الوظيفية لكل وزارة أو مؤسسة حكومية، إلى أن تستكمل الوزارة أو المؤسسة إعداد وثيقة الرؤية والمهام والهيكل التنظيمي والوظيفي الخاص بها.

• قرار رقم (١٩/٢٠/م.و.أ.ق) لسنة ٢٠٠٤ بشأن تشكيل لجنة خاصة لاقتراح جدول وظائف القطاع العام بمسمياتها وتدرجاتها ومتطلباتها وأوصافها وتشكلت هذه اللجنة من ديوان الموظفين العام، وزارة المالية، وزارة التخطيط، والأمانة العامة لمجلس الوزراء.

• قرار مجلس الوزراء رقم ١٤٤ لسنة ٢٠٠٤ بشأن الوصف

٢٣. تم تحديد الحد الأدنى للمؤهل العلمي بالشهادة الجامعية الأولى في قرارات مجلس الوزراء لاحقاً.

٢٢. قانون الخدمة المدنية المعدل لسنة ٢٠٠٥. المادة رقم ٩

الوظيفي للمناصب العليا في الوزارات. ويعتبر هذا القرار من أهم القرارات التي عالجت التعيينات في الفئة العليا، حيث حدد مواصفات موظفي الفئة العليا التي لم يوضحها القانون واللائحة التنفيذية.

- حدد القرار شكل الهيكل التنظيمي للوزارة بأن يكون الوزير هو الرئيس الأعلى في الوزارة ونص بوضوح على اختصاصاته. أما ما دون الوزير فيكون الوكيل هو المسمى الوظيفي الرسمي لأعلى موظف في الهرم الإداري في الوزارة والوكيل المساعد هو المسمى الرسمي للمرتبة الثانية، والمدير العام (لإدارة العامة) هو المسمى الرسمي للمرتبة الثالثة.

- ألغى القرار التناظر القائم بين المسمى الوظيفي والدرجة بحيث يصبح المسمى الوظيفي هو ذلك المنصوص عليه في جدول الوظائف بموجب المادة الرابعة من قانون الخدمة المدنية لسنة ١٩٩٨، وبحيث يكون للمنصب مجال محدد بدرجة أدنى ودرجة أعلى ضمن الفئات الواردة في الجدول المذكور وفق نظام يصدر عن مجلس الوزراء.

- وقد غير هذا القرار بعض الشيء من نصوص قانون الخدمة المدنية فيما يتعلق بتعيينات الفئة العليا، حيث نص على أن وكيل الوزارة والوكيل المساعد يعينان بقرار من رئيس السلطة بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء وتوصية الوزير المختص. أما المدراء العامون (للإدارات العامة) فعيينوا بقرار من مجلس الوزراء وبناءً على تنسيب الوزير<sup>٢٤</sup>.

- وما يميز هذا القرار أنه حدد وفضل المهام الموكلة إلى كل مسمى من مسميات الفئة العليا واشترط على موظفي الفئة العليا الشهادة الجامعية الأولى والتمتع بخبرة عالية وكافية في مجال العمل وأن يتمتعوا بصفات قيادية وكفاءة وقدرة على الحكم الرشيد وعلى التخطيط الاستراتيجي وإدارة الموارد البشرية والمالية والتخطيط والتنظيم كشروط واجب توفرها للتعيين ضمن الفئة العليا. كما ألزم هذا القرار كل وزارة بوضع مشروع لهيكلها التنظيمي بتقسيماته لاعتماده من مجلس الوزراء، بالإضافة إلى وضع جدول لوظائفها مبني على هيكلها التنظيمي ومرفقا ببطاقة وصف لكل وظيفة محددًا به واجباتها ومسؤولياتها وشروط شغلها

وتصنيفها وترتيبها وفقا لقانون الخدمة المدنية. وأكد القرار على أن مجلس الوزراء سيقدم تعديلاته على قانون الخدمة المدنية، والى حين ذلك أقر بمرتين هذا القرار على جميع الوزارات وجميع الموظفين في الفئة الأولى<sup>٢٥</sup>، ويعاد النظر في أوضاعهم بناءً على هذا القرار ودون إجحاف بدرجاتهم المالية.

• قرار مجلس الوزراء رقم (٣٨/٠٥ م.و/أ.ق) لسنة ٢٠٠٤ بشأن أسس الترفيعات المالية للموظفين في القطاع الحكومي، وفيه تمت المصادقة على أسس الترفيعات المالية لموظفي الفئة الأولى (العليا) بأن تقتصر درجة الوكيل على A١ فقط وأن تقتصر درجة الوكيل المساعد على A٢ فقط، وأن يكون أدنى مربوط منصب المدير العام A٤ وأعلى مربوط له A٢ وفق أسس حددها القرار بتوصية الوزير المختص وأن يكون الحد الأدنى من الخدمة في الدرجة هو ٦ سنوات<sup>٢٦</sup> وشروط أخرى ذات علاقة بتقييم الأداء والكفاءة والشهادة العلمية. وعلى الرغم من محاولة القرار التقليل في الترفيعات المالية ضمن فئة المدير العام، إلا أنه أضاف توسعاً جديداً في مستحقي الدخول إلى الفئة الأولى (العليا) بنصه على جواز أن يتولى رئاسة ديوان الوزير وأن يشغل الوحدات المساندة المرتبطة مباشرة بالوزير أو الوكيل موظفين من الفئة الأولى (العليا).

• قرار مجلس الوزراء رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٥ بإصدار لائحة علاوة طبيعة العمل والعلاوة الإدارية وتضمن هذا القرار الوظائف التي تستحق صرف نسبة علاوة طبيعة عمل وتحديد نسبة علاوة طبيعة العمل التي تصرف للفئات أو الدرجات حسب الأحوال والمبلغ الذي يضاف إلى طبيعة العمل عن المؤهل العلمي الحاصل عليه الموظف كما شمل آلية صرف العلاوة الإدارية للوظائف الإشرافية الإدارية العليا والوسطى.

٢٥. قبل تعديل قانون الخدمة المدنية كانت الفئة العليا تسمى الفئة الأولى، وقرار مجلس الوزراء ١٤٤ صدر قبل تعديل قانون الخدمة المدنية

٢٦. وفي هذا الشرط مخالفة لقانون الخدمة المدنية الذي نص على أن يكون الحد الأدنى للخدمة في هذه الدرجة هو سنتان.

٢٤. لا يوجد نص صريح في قانون الخدمة المدنية بأن لمجلس الوزراء صلاحية تعيين المدراء العامون. وقد طبقت هذه الآلية لفترة محدودة من الزمن ثم توقف العمل بها.

## مبادرات وخطط رسمية وغير رسمية لإصلاح موضوع التعيينات في القطاع العام

وبناء مؤسسات رقابة فاعلة<sup>٢٧</sup>. وقد أنجزت الحكومة في هذا الإطار إعداد الإستراتيجية الوطنية للتنمية الإدارية واستحداث وحدة متخصصة للعمل على مهام التنمية الإدارية، كما تم إعداد معايير مرجعية لمراجعة الهيكليات التنظيمية للمؤسسات الحكومية وإعداد تصور حول الهيكل التنظيمي العام للحكومة. كما انتهت من مراجعة عدد كبير من الهيكليات الإدارية لوزارات ومؤسسات حكومية والمصادقة عليها. وأيضاً صادق مجلس الوزراء على تشكيل لجنة فنية لتعديل قانون الخدمة المدنية، كما جرى تكليف كافة الوزارات والمؤسسات بدراسة ملفات الموظفين التي يتم عرضها على اللجنة الإدارية لمعرفة مدى استيفائها للشروط القانونية وتوفير الشواغر بناءً على الهيكليات المعتمدة والمصادق عليها من مجلس الوزراء وذلك من قبل الموافقة على الترقيات.

وصادق مجلس الوزراء على تفعيل الدور الرقابي لديوان الموظفين العام خاصة فيما يتعلق بالمعاملات والقرارات ذات الطابع الإداري في المؤسسات الحكومية، وفي هذا المجال تم تعزيز رقابة الديوان على ضبط الجهاز الإداري حيث تم وقف الرواتب والعلاوات للعديد من الموظفين المخالفين، كما تم فرز مدقق إداري لكل وزارة أو مؤسسة للتأكد من تطبيق القوانين وضبط العملية الإدارية. وتمت المصادقة على توصيات اللجنة الفنية لربط الخدمات الإدارية بالتحديث على سجل السكان<sup>٢٨</sup>.

### ٣. الإطار العام للخطة الوطنية لتعزيز النزاهة في العمل العام ٢٠٠٨-٢٠١٠

تبوأ موضوع التعيينات والترقيات الصدارة في الإطار العام للخطة الوطنية لتعزيز النزاهة في العمل العام، والتي تم إعدادها من قبل فريق وطني تم تشكيله بقرار صادر عن رئيس الوزراء سلام فياض وقامت مؤسسة أمان بتقديم الإسناد الفني واللوجستي لأعضاء الفريق، حيث ربطت هذه الخطة الفساد مباشرة بموضوع التعيينات والترقيات وعرفته بأنه استخدام الموقع العام (الوظيفة العمومية) لمصالح خاصة، وأنه في فلسطين تتمثل أهم مظاهره بإهدار المال العام ويبرز ذلك في صور شتى أبرزها الحجم الهائل للتعيينات والترقيات في القطاع العام، خدمة للمصالح الخاصة.

بعد بروز التجاوزات واستمرارها في مؤسسات السلطة الوطنية والتضخم الوظيفي فيها منذ تأسيسها ظهرت مجموعة مبادرات رسمية وغير رسمية للحد من هذه الظواهر ومن ضمنها ما يتعلق بموضوع الخدمة المدنية والتعيينات، نذكر من بينها:

### ١. برنامج الإصلاح الفلسطيني في مجال الإدارة العامة والخدمة للعام ٢٠٠٤-٢٠٠٥.

أقر مجلس الوزراء هذا البرنامج في جلسته رقم ٤٢ بتاريخ ٢٧/٩/٢٠٠٤. وقد تكون البرنامج من ٦ مجالات شكلت محاور العمل الرئيسية، وأشار البرنامج إلى أن تحقيق تقدم في هذه المحاور يتطلب إحداث تغييرات إستراتيجية على المدى البعيد في تركيبة وشكل وحجم العمل الحكومي وأكدت الخطة أن تحقيق الأثر المطلوب يتطلب اتخاذ مجموعة من القرارات المركزية في مجال السياسات المرتبطة بهذه المحاور منها: حصر الترقيات المرتبطة بالمسميات الوظيفية العليا، وقصرها على ما يتفق مع الهيكليات المقررة بموجب القوانين والأنظمة السارية. وإقرار سياسة التقليل التدريجي للأعداد الفائضة، وذلك بالاستناد لخطة مستقبلية مرتبطة بنظام تقاعد عصري وفعال.

### ٢. خطة الإصلاح والتنمية متوسطة المدى

٢٠٠٨-٢٠١٠

تم إعداد خطة الإصلاح والتنمية متوسطة المدى (٢٠٠٨-٢٠١٠) من قبل وزارة التخطيط ووزارة المالية وتهدف إلى تنمية وإصلاح وتطوير الواقع المؤسسي والتشريعي لمؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية وتعزيز التنمية في المجتمع الفلسطيني.

وقد ارتكزت الخطة على مجموعة من الأهداف، كان من أبرزها تعزيز الحكم الرشيد الذي يستند إلى وجود نظام من الحكم الديمقراطي الذي يقوم على سلطة سياسية شرعية وممثلة، وإدارة عامة كفؤة وفعالة وبنية مجتمع مدني حيوية ومستقلة عن الدولة، مما يشكل أداة لتحقيق التنمية البشرية المستدامة والتي تشمل كافة مستويات النشاط الاجتماعي والاقتصادي والسياسي والثقافي والبيئي في إطار منهج متكامل يقوم على العدالة في التوزيع والمشاركة.

كما استندت الخطة في سبيل تحقيق الأولويات والأهداف الرئيسية والثانوية لها على مجموعة من الخطط والبرامج في كل من القطاعات المستهدفة. والذي كان من ضمنها قطاع الحكم، حيث شمل تنفيذ تسعة برامج تهدف بالأساس إلى إصلاح القطاع العام وإدارة الخدمة على أسس من النزاهة والمساءلة والشفافية

٢٧. احمد أبو دية. النزاهة والشفافية ونظم المساءلة في خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية

٢٠٠٨-٢٠١٠. أمان، ٢٠١١.

٢٨. أبو دية. المصدر السابق.

## إجراءات التعيين في الوظيفة العامة

نصت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية<sup>٢٩</sup> في المواد ١٥، ١٧، ١٦ منها على إجراءات التعيين في الوظائف الحكومية وذلك كما يلي:

١. لا يجوز تعيين أي موظف إلا في وظيفة شاغرة على جدول تشكيلات الوظائف.

٢. تعد وحدة شؤون الموظفين في كل دائرة حكومية كشوفاً بالوظائف الشاغرة المرصود لها مخصصات في الموازنة العامة مع تحديد الوظائف المراد شغلها ومبررات شغلها في ضوء احتياجات العمل وتقدمها للديوان في بداية كل سنة مالية وتعطى الأولوية في شغل الوظائف للموظفين الزائدين عن حاجة الدوائر الحكومية.

٣. تعلن الدائرة الحكومية عن الوظائف الشاغرة التي يكون التعيين فيها بنشر إعلان خلال أسبوعين من خلوها في صحيفتين يوميتين واسعتي الانتشار على الأقل ويشعر الديوان بذلك، وفي حالة الحاجة إلى عدد من الوظائف في الدوائر الحكومية، يجوز للديوان أن يعلن بإعلان موحد عن الحاجة إلى تلك الوظائف بالتنسيق مع الدوائر الحكومية المعنية ويتم الإعلان في صحيفتين واسعتي الانتشار.

٤. حددت اللائحة شروط ومتطلبات الإعلان عن الوظائف، بالإضافة إلى المستندات المطلوبة، كما نصت على تشكيل لجنة الاختيار بحيث تكون ممثلة من ديوان الموظفين العام والدائرة الحكومية المعنية، وتكون مهمتها المفاضلة ما بين المرشحين، وقد حدد القانون مهام لجنة الاختيار واختصاصاتها ودور ديوان الموظفين في تحديد شكل المسابقات الشفهية والكتابية وتنظيم إجراءات المسابقات والتعيين

• إجراءات التعيين في الفئة العليا كما وردت في قانون الخدمة المدنية

• بالإضافة إلى المبادئ العامة للتوظيف، يوجد مبادئ خاصة للتعيينات في الفئة العليا، وهي على النحو التالي:

• تنص المادة (١٦) من قانون الخدمة المدنية المعدل على أن رؤساء الدوائر الحكومية المستقلة من الفئة العليا يعينون بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء.

• أما المادة (١٧) فتتص على:

١. يعين الوكلاء والمديرون العامون من موظفي الفئة العليا (أو ما يعادلها من خارج الدائرة الحكومية) بقرار من رئيس السلطة الوطنية وبناءً على تنسيب من مجلس الوزراء.

٢. يعين موظفو الفئة العليا بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب رئيس الدائرة الحكومية المختص.

### الإشكاليات

١. يكتنف المادة ١٧ من القانون بعض الغموض والالتباس في تحديد دور كل من الرئيس ومجلس الوزراء في قرار التعيين وشكله، ويظهر أن التعيين يتم بطريقتين متناقضتين كما يلي:

**الطريقة الأولى:** وينظمها البند الأول من المادة ١٧ وهي أن تعيين الوكلاء والمدراء العامون أو ما يعادلها من خارج الدائرة الحكومية، يصدر بقرار من الرئيس بعد التنسيب من مجلس الوزراء. وفي هذه المادة صلاحية صريحة ومطلقة للرئيس في إصدار قرار تعيين موظفي الفئة العليا من داخل وخارج المؤسسة. مع التوضيح أن المادة لم تنظم الآلية التي يعتمد عليها مجلس الوزراء في التنسيب، من حيث تنسيب الدائرة الحكومية المختصة، أو التنافس، وما يترتب عليه إيجاد مجال واسع للتقديرات الفردية والاعتبارات الشخصية والمحسوبة. كما أنها تتضارب مع المادة (٦٩/٩/ب) من القانون الأساسي التي تنص على أن لمجلس الوزراء صلاحية «تعيين رؤساء الهيئات والمؤسسات المشار إليها في البند (أ) أعلاه والإشراف عليها وفقاً لأحكام القانون»<sup>٣٠</sup>.

**الطريقة الثانية:** وينظمها البند الثاني من المادة ١٧ وهي إذا كان المعين من داخل المؤسسة وبتنسيب من رئيس الدائرة الحكومية المختص فتجري عملية التعيين بقرار من مجلس الوزراء، وهنا لا يوجد نص أو إشارة في القانون إلى أن قانونية هذا التعيين تقترب بمصادقة الرئيس على القرار، وفي هذا البند تضارب مع البند السابق الذي منح الرئيس صلاحية التعيين في الفئة العليا. وتؤدي الآلية المنصوص عليها في هذا البند إلى احتمالية الإفراط من قبل مجلس الوزراء في إصدار تعيينات الفئة العليا دون ضبطها من الرئاسة كمرجعية لتعيينات الفئة العليا. أو إلى الطعن في قانونية

٣٠. المؤسسات المشار إليها في البند (أ) هي الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة

٢٩. اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ المعدل بقانون رقم ٢٠٠٥ لسنة ٢٠٠٥



ممارسة الموظف لمهامه ووقفه في حال لم يصدر مرسومه من الرئيس بالشكل المتعارف عليه في التعيينات.

٢. لم تنص المادتين على آليات ترقية أو ترفيع موظفي الفئة العليا داخل الدرجات نفسها، بل اقتصر فقط على التعيين. والنص بهذه الطريقة يعتبر نصاً عاماً ويتيح الاجتهاد في صلاحيات الترفيع والترقية وبالتالي إيجاد مجالاً آخراً لتعدد الصلاحيات وبالتالي عدم ضبط الترقيات في الفئة العليا. كما لم ينص القانون في الحالتين صراحة على ضرورة اجتياز موظفي الفئة العليا لشروط المقابلات والتنافس، بل أبغها عامة وقابلة للاجتهاد خاصة باقتراح عملية التعيين بألية التنسيب التي تحتمل مفهوم الترشيح بناءً على المعرفة المسبقة دون المرور بالتنافس والمقابلات، كما هو الحال في تنسيب رؤساء الدوائر الحكومية ممن هم ضمن الفئة العليا.

٣. لم يشترط القانون ولائحته التنفيذية فيمن يشغل هذه المناصب سوى أن تتوفر لديهم «المؤهلات العلمية والخبرات العملية المطلوبة». ويتصف هذا الشرط، وبالصيغة التي ورد بها بالعمومية، وقد يخضع لتقدير الجهة المختصة بالتعيين كما أن القانون لا يميز بين الشروط الواجب توفرها فيمن يشغل منصب وكيل الوزارة، وبين تلك الواجب توفرها فيمن يشغل منصب مدير عام، الأمر الذي يترك للجهة المختصة بالتعيين حرية واسعة في الاختيار من ناحية، وقد يفسح المجال لاعتبارات غير مهنية عند التعيين من ناحية ثانية<sup>٣١</sup>.

٤. لم يحدد القانون آجالاً محددة لإصدار رئيس السلطة القرارات التي تستوجب تنسيب مجلس الوزراء فيما يتعلق بتعيينات كبار موظفي السلطة. كما أنها لم تنص على ما إذا كان لرئيس السلطة حق الاعتراض على هذه التعيينات<sup>٣٢</sup>، أو إمكانية سريان التعيينات في أجل محدد في حال عدم مصادقة الرئيس عليها، وكيفية علاج الخلافات ما بين رئيس السلطة ومجلس الوزراء في هذا الشأن في حال لم يكن انسجام بينهما<sup>٣٣</sup>. وقد أكد مندوبو مجلس الوزراء أثناء الورشة التي عقدت لمناقشة هذا التقرير في مؤسسة أمان أن هناك الكثير من تسيبات مجلس الوزراء لتعيينات في

مناصب عليا لم يتم البت بها من قبل الرئيس منذ سنوات<sup>٣٤</sup>. أدرك مجلس الوزراء قصور القانون فيما يتعلق بشروط التعيين في الفئة العليا، لذا أصدر قراره رقم ١٤٤ لسنة ٢٠٠٤ ليحدد الدرجة الجامعية الأولى كشرط للتعيين في الفئة العليا، والصفات التي يجب أن يتمتع بها العاملون في هذه الفئة مثل، أن يمتلك الموظف في هذه الفئة «صفات قيادية وقدرة على التخطيط الإداري والمالي والدراية الكافية بآليات تطبيق الحكم الرشيد ... الخ».

ولكن ما يؤخذ على هذا القرار أنه لم ينص على وجوب إخضاع موظفي هذه الفئة لشروط التعيين في التنافس والمقابلة كباقي الفئات، وأنه تعامل مع موظفي هذه الفئة كحزمة واحدة دون التمييز بين مواصفات المدير العام والوكلاء، ومتطلبات تعيينهم، وأعتمد مواصفات دون توضيح الآليات التي تقاس عليها كالصفات القيادية مثلاً.

وبعد التطبيق الفعلي لقانون الخدمة المدنية، اصدر ديوان الموظفين تعميمه الخاص بالتعيينات، مؤكداً فيه على الالتزام بشروط التعيين الواردة في القانون لكافة الموظفين العموميين<sup>٣٥</sup>. ويعتبر هذا التعميم إجراء عملي لتنظيم وضبط تعيينات الفئة العليا، ولكنه غير كاف طالما لم يقتصر بنص قانوني خاص بذلك.

٣١. عزيز كايد. حول إشغال المناصب العليا في السلطة الوطنية الفلسطينية. سلسلة تقارير خاصة (٢٤). آب ٢٠٠٣

٣٢. يرى المستشار القانوني للرئيس السيد حسن العوري أنه لا توجد إشكالية في نص القانون فحينما ينص على أن الترقية للفئات العليا هي بقرار من الرئيس، فذلك يعني ان دور الرئيس ليس شكلياً، ويصحب له الحق في إصدار القرار أو عدم إصدار القرار.

مقابلة مع حسن العوري المستشار القانوني للرئيس بتاريخ ٢٠١١/٨/٨

٣٣. احمد أبو دية وجهاد حرب. الفصل المتوازن بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، السلطة التنفيذية: مؤسسة الرئاسة. مواطن ٢٠٠٦

٣٤. مسئولون إداريون من مجلس الوزراء. ورشة عمل لمناقشة هذا التقرير. مؤسسة

أمان: رام الله ٢٠١١/١٠/٩

٣٥. وجدي زياد. مدير عام وحدة مجلس الوزراء في ديوان الموظفين العام. مقابلة بتاريخ

٢٠١١/٨/١٤

نص قانون الخدمة المدنية على أن المستشارين بشئى تخصصاتهم هم من موظفي الفئة الأولى عند التعيين، ولكن لا يوجد في القانون ما يمنع تسكين موظفي الفئة العليا بمسمى مستشار، أو ما يمنع أن تتم ترقية من عين مستشار على الفئة الأولى إلى الفئة العليا<sup>٣٦</sup>. ويخضع تعيين المستشارين لإجراءات وآليات التعيين المنصوص عليها في القانون كباقي الفئات، مع شروط توفر الاختصاص المطلوب للتوظيفة (مستشار اقتصادي أو قانوني أو غير ذلك).

إن تداول مصطلح المستشار في مؤسسات السلطة الوطنية وارتباطه بكار موظفي السلطة، برز أثناء وبعد بناء وإقرار هيكلية الوزارات وتسكين الموظفين عليها. وقد أدى ذلك إلى الإرباك وعدم الفهم لتوظيفة المستشار. وأصبح المتعارف عليه عن المستشار ونتيجة لعدة اعتبارات أنه من موظفي الفئة العليا وخاصة المدراء العامين، فبعد عملية تسكين الموظفين على هيكلية الوزارات ونتيجة للفائض في تعيينات الفئة العليا، أخذت الوزارات على عاتقها مهمة توفير حلول لهؤلاء الموظفين فعملت على ابتكار ظاهرة إلحاق هؤلاء الموظفين ممن لا يوجد لديهم دوائر يسكنوا عليها، أو من هم غير مؤهلين لقيادة إدارات عامة، على إلحاقهم بمكتب الوزير كمستشارين، ومن هنا شاع الانطباع العام بأن المستشار هو من الفئة العليا.

ولضبط سوء استخدام هذه الآلية لتصبح مخرجاً لإقصاء بعض الموظفين آنذاك، حدد الديوان عدداً متفقاً عليه للمستشارين الملحقين بمكتب الوزير وهم من ٢-٣ حسب حاجة المؤسسة<sup>٣٧</sup>.

لم يسجل في ديوان الموظفين العام أي حالة طلب من الوزارات لتعيين مستشارين حتى تاريخه<sup>٣٨</sup>.

إن التعاطي بالالتفاف حول إشكالية الأعداد الزائدة عن حاجة المؤسسات من موظفي الفئة العليا، ومعالجتها بإلحاقهم بمكتب الوزير كمستشارين وإلزام ديوان الموظفين كل مؤسسة بعدد معين من المستشارين، حال دون استطاعة المؤسسات من تعيين الكفاءات الحقيقية من المستشارين المتخصصين، وربما يقف هذا العامل وراء لجوء المؤسسات إلى إبرام عقود مؤقتة مع مستشارين محليين وأجانب لمهام محددة. كما ويعتبر منذاً لتعيينات تكتنفها المحسوبة تحت مسمى مستشار بمهمة مؤقتة.

٣٦. أبو زيد. المصدر السابق

٣٧. موسى أبو زيد. رئيس ديوان الموظفين العام. مقابلة بتاريخ ٢٠١١/٧/٢٨

٣٨. وجدي زياد. مصدر سابق ٢٠١١/٨/١٤

## الإطار المؤسسي وتطبيق إجراءات التعيينات لموظفي الفئة العليا

تجري إجراءات تعيين وترقية موظفي الفئة العليا بالتنسيق بين مجموعة من المؤسسات الرسمية ذات العلاقة على النحو التالي: (المؤسسة المختصة التي يعمل بها الموظف المرشح للتعيين أو الترقية في الفئة العليا، ديوان الموظفين العام، مجلس الوزراء/ اللجنة الإدارية الوزارية<sup>٣٩</sup>، الأجهزة الأمنية، مكتب الرئيس، وزارة المالية، وديوان الفتوى والتشريع).

تقوم المؤسسة المختصة بتسمية الموظف المراد تعيينه أو ترقيته ضمن الفئة العليا إلى مجلس الوزراء للمصادقة عليه بعد التنسيق مع ديوان الموظفين، على أن يتوفر له مكان مخصص على هيكلية المقررة من قبل مجلس الوزراء، يقوم مجلس الوزراء ممثلاً باللجنة الوزارية الإدارية بالتعاون مع ديوان الموظفين العام بالتأكد من بيانات الموظف ومطابقة الشروط الخاص به، ومن ثم عرضه مرة أخرى على مجلس الوزراء للمصادقة عليه وتسليمه للرئيس لإصدار المرسوم الخاص به، ويحمل المرسوم اسم الشخص المعين والدرجة التي عين عليها وتقع بين A1-A4 والمؤسسة التي عين بها، وفي بعض الأحيان المسمى الوظيفي.

وبدوره يحيل مكتب الرئيس المرسوم إلى ديوان الفتوى والتشريع لإصداره في مجلة الوقائع ويرسل القرار إلى مجلس الوزراء، الذي يقوم بإبلاغ ديوان الموظفين لإعلام المؤسسة المختصة ومراسلة وزارة المالية لاعتماد الترقية أو التعيين على سلم الرواتب الخاص بهذا الموظف.

وعلى خلاف ما نص عليه البند الثاني من المادة ١٧ من قانون الخدمة المدنية، يقوم مجلس الوزراء بإحالة كافة التعيينات والترقيات للرئيس للمصادقة عليها وإصدارها. حيث تعتبر ممارسة أي موظف فئة عليا لتوظيفه دون إصدار الرئيس مرسوم تعيينه ممارسة غير قانونية<sup>٤٠</sup>، ويعود هذا القصور من قبل مجلس الوزراء في ممارسة صلاحياته في تعيينات الفئة العليا المنصوص عليها قانوناً إلى ضبابية المادة ١٧ من قانون الخدمة المدنية الخاصة بصلاحيات التعيين.

٣٩. تم الإشارة إليها سابقاً وهي اللجنة المشكلة بموجب القرار (١٣/١٧/م.و.أ.ق).

الصادر عن مجلس الوزراء لمراجعة التعيينات في الفئة العليا المقدمة إلى مجلس الوزراء لإقرارها.

٤٠. حسن العوري. المستشار القانوني للرئيس. مقابلة بتاريخ ٢٠١١/٨/٨

## النزاهة في إجراءات تعيين وترقية موظفي الفئة العليا

يرفع رئيس الدائرة الحكومية المختصة إلى أمين عام مجلس الوزراء أسماء الموظفين المراد ترقيتهم أو تسكينهم أو نقلهم أو التعاقد معهم أو إحالتهم إلى التقاعد، وبعد ذلك يقوم أمين عام مجلس الوزراء بإحالتها إلى سكرتاريا اللجنة ودائرة ملف الخدمة المدنية، ويزود مساعد الشؤون الحكومية بنسخة عن هذه الحالات وتحفظ وتخزن في دائرة اللجان الحكومية، باعتبارها الجهة المخولة بحفظ كافة وثائق اللجان الحكومية. يخاطب مساعد الأمين العام للشؤون الحكومية الأجهزة الأمنية لتقديم توصياتها الأمنية بشأن الموظفين المراد ترقيتهم أو التعاقد معهم. ترفع التوصيات بعد ورودها من الأجهزة الأمنية إلى دائرة ملف الخدمة المدنية لتقوم الأخيرة بتحضير ملف للموظف المراد ترقيته، ومصفوفة تتكون من المواضيع التالية: (اسم الموظف ورقمه الوظيفي، الدرجة الحالية، سنوات البقاء على الدرجة، الدرجة المطلوبة، توصية الأجهزة الأمنية، ملاحظات مقرر اللجنة، والتوصية النهائية)، وتخلو هذه المصفوفة من النص على الشهادة الجامعية على الرغم من أهميتها كركيزة في إجراءات التعيين، كما تخلو الإجراءات من النص على عملية التعيين، وتكتفي بالنص على الترقية أو التسكين أو النقل.

### ويستكمل الدليل نصوصه بالمرافقات الملحقه به وهي على النحو التالي:

١. جدول تنفيذ المهمات الخاصة باجتماعات اللجان الوزارية.
٢. ترتيب ملف اجتماع اللجنة الوزارية.
٣. نماذج من محتويات ملف اجتماع اللجنة الوزارية.
٤. مشروع نظام عمل اللجان المنبثقة عن مجلس الوزراء.
٥. اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء المتعلقة باللجان.
٦. نموذج خاص بالدعم الفني واللوجيستي لإنجاح الاجتماعات

### شروط وإجراءات التعيين والترقية في الفئة العليا المعمول بها في المؤسسات ذات الاختصاص:

بدايةً لا بد من الإشارة إلى الاعتبارات التي أخذت بها عملية بناء الهيكلية في مؤسسات السلطة ووزاراتها في العام ٢٠٠٥، حيث أن جزءاً من إنجاز الهيكلية التي تم بناؤها آنذاك جاء لتصويب

تعتبر اللجنة الإدارية الوزارية من أهم المفاصل في آلية قبول أو عدم قبول الموظف المرشح في الدرجات العليا، وتستند اللجنة الوزارية في إجراءات تعيين وترقية الفئة العليا إلى قانون الخدمة المدنية المعدل وقرارات مجلس الوزراء ذات العلاقة. وينظم عملها بدليل صادر عن الأمانة العامة لمجلس الوزراء. واللجنة مشكّلة من أمين عام مجلس الوزراء مقررأ، وعضوية كل من وزارة المالية، وزارة التخطيط، ديوان الموظفين العام، ورئيس هيئة التقاعد.

### دليل عمل اللجنة الوزارية الإدارية<sup>٤١</sup>

يعتبر هذا الدليل آلية داخلية غير منشورة خاصة بعمل اللجنة الوزارية الإدارية. وتشير مقدمة الدليل إلى أن هذه اللجنة هي بمثابة الذراع التنفيذي لإدارة عملية الإصلاح الإداري الذي بدأ في الحكومة الفلسطينية الثامنة وأن هذا الدليل يأتي لتنظيم العلاقة ما بين الجهات ذات الاختصاص على المستويين الداخلي والخارجي، بهدف توضيح الآليات الخاصة بعمل اللجان الحكومية، وبأنه مستمد في روحه وجوهره من نظام عمل اللجان الوزارية، وكذلك دليل عمل اللجان الوزارية مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصية عمل اللجنة الإدارية (المهنية العالية، والسرية التامة). لم تحدد مقدمة الدليل المرجعيات القانونية التي تستند إليها اللجنة أثناء عملية الترقية أو التعيين، ويعتبر الدليل أقرب ما يكون إلى دليل للترتيبات اللوجستية لاجتماعات اللجنة أكثر منه دليل أو إطار قانوني لإجراءات الترقيات حيث يتوزع الدليل على البنود التالية:

١. مواعيد اجتماعات اللجنة الإدارية.
٢. جدول أعمال اللجنة.
٣. ملف اجتماع اللجنة.
٤. اجتماع اللجنة قبل وبعد الاجتماع.
٥. آليات المتابعة

وباستثناء البنود الأربعة الأولى، ينص البند الخامس وهو آليات المتابعة على الخطوات الإجرائية التي تمر بها عملية الترقية أو التعيين على النحو التالي:

٤١. الأمانة العامة لمجلس الوزراء. دليل عمل اللجنة الوزارية الإدارية. الإدارة العامة لجودة الأداء الحكومي، دائرة اللجان الوزارية. كانون الثاني، ٢٠٠٩

أو رفض التعديل لعرضه على اللجنة الوزارية، لقبول الاستحداث والمنسبين إليه<sup>٤٥</sup>.

ويعتبر دور وزارة التخطيط في موضوع التعيينات في الفئة العليا دوراً استشارياً، ولا يأخذ الطابع الإداري أو الوظيفي حسب القانون. بل إنه إحدى الإجراءات المعمول بها للتأكد من مدى احتياجات المؤسسة لإشغال أو استحداث وظائف عليا حسب الهيكلية التي سبق وأن أقرت بالتعاون والتشاور بين المؤسسة ووزارة التخطيط، بناءً على أهداف المؤسسة، وحجم الأنشطة، والوحدات التنظيمية التي تنظم أنشطة الوزارة<sup>٤٦</sup>. وتعتبر هذه الخطوة جزءاً من عملية تقييد التوسع في تعيينات الفئة العليا، حيث أصبح من الصعب إيجاد موظف فئة عليا دون وجود مكان له على الهيكلية.

وفي حالة شغور وظيفة في الفئة العليا، ينظر أولاً إلى موظفي الدائرة إذا وجد بينهم موظف تنطبق عليه شروط الوظيفة من حيث الدرجة العملية الأولى والاختصاص والخبرة، وقد مضى على وجوده ٦ سنوات في الدرجة A فإن ترقيته إلى الفئة العليا لا يحتاج إلى المنافسة أو إجراء المقابلات، بل يحتاج فقط إلى تسبيب من الوزير إلى مجلس الوزراء<sup>٤٧</sup>.

عدا عن هذا الشرط فإنه يعلن عن الوظيفة بداية داخل المؤسسة لمن تنطبق عليهم شروط شغل الوظيفة، ويحدد موعد للمقابلات أمام لجنة تشكل بقرار من رئيس ديوان الموظفين بموجب المادة ٢٠ من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية ويشترك فيها مندوب عن ديوان الموظفين العام بالإضافة إلى المراقب الإداري في الوزارة المعنية، وموظف من المؤسسة نفسها بشرط أن لا تقل درجة أعضاء اللجنة عن درجة الوظيفة المعلن عنها. وبعد انتهاء المقابلات تقوم اللجنة بتحديد الشخص الذي يحصل على أعلى الدرجات في المقابلة ليكون هو المرشح للوظيفة<sup>٤٨</sup>.

بعد ذلك يقوم الوزير بتسبيب اسم الموظف إلى مجلس الوزراء بنموذج موزع مسبقاً من قبل مجلس الوزراء على الوزارات، وبدوره يحيل مجلس الوزراء طلب التسبيب إلى اللجنة الإدارية الوزارية لدراسته والتأكد من مدى مطابقتها ملفه مع شغل الوظيفة بالشروط المحددة مسبقاً من قبل اللجنة. وتقوم اللجنة بالاستعانة بديوان الموظفين للتأكد مرة أخرى من صحة البيانات الواردة في

الوضع الإداري داخل الوزارات، والمطلوب آنذاك كان إعادة بناء الهياكل التنظيمية الإدارية، وعلى الرغم من أن الهيكليات بنيت بطريقة مهنية إلا أنها راعت الوضع القائم آنذاك. وفي الوقت الذي دفعت الهيكليات بالكفاءات إلى تبوء مناصب إشرافية متقدمة نتيجة تراكم الخبرة لديهم، فقد عملت في الوقت ذاته بالمقابل على استيعاب الوضع القائم في الوزارات، فلم تستطع عمليات التسكين تجاوز التعاطي مع بعض الدرجات والأقدميات أي أن الهيكليات عملت على تصويب الوضع القائم ومواءمة ما استطاعت مواءمته في المؤسسات<sup>٤٩</sup>.

وبشكل عام وبعد الانتهاء من إقرار هيكليات الوزارات والمؤسسات الحكومية من قبل مجلس الوزراء، وتحديدًا منذ بدايات العام ٢٠١٠ أصبح توجه المؤسسات يسير نحو كيفية استغلال الموارد البشرية الموجودة في المؤسسة، حيث دفعت عملية بناء المؤسسات في الآونة الأخيرة الكثير من موظفي الفئة العليا للاندماج في العمل داخل المؤسسات، وارتبطت عملية التعيين باحتياجات المؤسسة من الموارد البشرية، وأصبح وجود شاغر على هيكلية المؤسسة هو المتطلب الأساسي للتعين. مع العلم أن الغالبية العظمى من إشغال مناصب شواغر الفئة العليا في السنتين الأخيرتين هي من داخل المؤسسة نفسها وبشكل محدود ومقتن. ويجري في غالبته عن طريق التنافس الداخلي أو الخارجي كباقي درجات السلم الوظيفي. وأصبحت القرارات الاستثنائية حالات نادرة ومدروسة وخصوصاً من قبل الرئيس<sup>٥٠</sup>.

كما أن تطبيق قانون الموازنة وتشديد وزارة المالية على ضرورة تحديد المؤسسات لاحتياجاتها من الموارد البشرية والتعيينات السنوية ساهم أيضاً بعدم التوسع في الاستحداثات والتعيينات دون وجود إحداثيات موافق عليها على بند موازنة المؤسسة<sup>٥١</sup>.

من جهة أخرى، إذا جرى استحداث على هيكلية إحدى المؤسسات يترتب عليه تعيين أو ترقية موظفين إلى الفئة العليا فعلى الوزارة أن تقدم دراسة لمدى احتياج المؤسسة لهذا الاستحداث إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء التي بدورها تحيله إلى وزارة التخطيط حيث يوجد لجنة متخصصة بهذا الموضوع بالشراكة مع ديوان الموظفين العام للتأكد من مواءمة الاستحداث مع رؤية وأهداف المؤسسة والى وزارة المالية للتأكد من إمكانية تطبيق هذه الاستحداثات بناءً على الموازنة المقررة، ومن ثم الرد إلى الأمانة العامة بالقبول

٤٥. عبد الناصر دراغمة مدير عام الشؤون الإدارية والمالية وسكرتير اللجنة الوزارية

الإدارية في مجلس الوزراء. مقابلة بتاريخ ٢٧/٧/٢٠١١

٤٦. عائد المصري، مدير عام الشؤون الإدارية، في وزارة التخطيط، مقابلة بتاريخ

٢٠١١/٨/١

٤٧. دراغمة. مصدر سابق.

٤٨. أبو زيد. مصدر السابق

٤٩. المصدر السابق

٥٠. موسى أبو زيد. مصدر سابق. ٢٨/٧/٢٠١١

٥١. منى المصري. وكيل وزارة المالية. مقابلة بتاريخ ١٠/٨/٢٠١١

(٨٨٧) موزعة على (٨٢) مؤسسة في السلطة الوطنية ومنظمة التحرير، ويبلغ عدد الوزارات من هذا الرقم (٢٥) وزارة فقط<sup>٥٢</sup>. بلغ عدد الموظفين الذين جرى ترقيةهم أو تعيينهم ضمن الفئة العليا في العام ٢٠١٠ (١٠٧)، أما في العام ٢٠١١ فهو (٤٦) موظف حتى تاريخ ٨/٣<sup>٥٣</sup>. ويعتبر هذا مؤشراً جيداً على تحسن السياسات المعمول بها تجاه تعيينات وترقيات موظفي الفئة العليا، وتضييق الفرص أمام التعيينات العشوائية.

وعلى الرغم من هذا التحسن إلا أن معيار الشفافية ما زال يراوح مكانه في بعض التعيينات، فما زالت الإعلانات عن شغور وظائف الفئة العليا بشكل عام تقتصر على مناصب المدير العام والوكيل المساعد، وفي أغلب الأحيان لا يعلن بل يتم التوجه إلى الترشيح من داخل الدائرة نفسها حسب الأولوية في الشروط المطلوبة كما ذكرنا<sup>٥٤</sup>. وعلى مستوى ترقية المدير العام أو ترقيته في نفس فئته فإنه لا يتطلب مقابلة ولا تنافس ويعتبر هذا استحقاقاً إذا ما اكتملت شروط ترقيته وهي مرور ٦ سنوات كحد أدنى وتقرير كفاية بتقدير جيد فأعلى، وفي معظم المؤسسات توقف العمل بوظيفة الوكيل المساعد وهي لا تعتبر تدرج وتستحدث في الهيكلية فقط لتلبية احتياجات المؤسسة.

أما على مستوى منصب الوكيل فلم تسجل أية إعلانات أو مسابقات خاصة بهذا المنصب. ويدخل في تعيين هذا المنصب عدة اعتبارات، كونه رأس الهرم الإداري في المؤسسة وفي أغلب الأحيان يأخذ هذا التعيين طابع التعيين السياسي، وقد تدخل به بعض الاعتبارات الأخرى كالمحسوبة أو الجهوية. وهذا الشكل من التعيين أيضاً ينطبق على منصب مدير عام مكتب الوزير أو (رئيس المؤسسة) الذي يأتي تسيبه مباشرة من الوزير أو رئيس المؤسسة، وقد يكون في هذا قناعة معينة وهي أن هذا الشخص يجب أن يكون مقرب وثقة من الوزير أو رئيس المؤسسة، وبالتالي يتراجع موضوع شروط وإجراءات التعيينات القانونية لصالح الاعتبارات الشخصية. والمشكلة التي تواجهها المؤسسة بعد ذلك أن تغيير الوزير أو رئيس المؤسسة يحتم بالضرورة تغيير مدير مكتب الوزير السابق للاعتبارات نفسها، وهذا ما يؤدي إلى زيادة الأعداد الفائضة من موظفي العليا عن حاجة المؤسسات.

كما لا يمكن أيضاً نفي أو إغفال بعض التجاوزات للقانون أثناء عملية التعيين. في الوقت الذي تلتزم للجنة الوزارية بإجراءات

ملف المرشح من حيث المؤهلات العلمية وسنوات الخدمة (أذا كان معيناً)، بنماذج مخصصة لتلك الغاية تستعمل بين مجلس الوزراء وديوان الموظفين العام<sup>٥٥</sup>.

وبعد التأكد من صحة بيانات المرشح تقوم اللجنة الإدارية بمراسلة الأجهزة الأمنية للتأكد من صحة المرشح للوظيفة أمنياً، حيث لا يمكن للجنة المضي في إجراءات التعيين أو الترقية إلا بعد الحصول على موافقة الأجهزة الأمنية.

بعد هذه الإجراءات يعرض ملف المرشح على اللجنة الإدارية بحضور الوزير المختص، حيث تدرس اللجنة كل تسيبات الوزارات المحالة إليها من مجلس الوزراء بشكل منتظم وحسب الأقدمية، ومدى مطابقتها للشروط المذكورة أعلاه وفي حال مطابقتها يتم رفع توصية لمجلس الوزراء للموافقة على الطلبات المتوافقة مع القانون ورفض المخالفة منها. ثم ترفع الطلبات الموافقة عليها للرئيس للمصادقة عليها وفقاً للأصول المرعية<sup>٥٦</sup>.

يتولى المستشار القانوني للرئيس والدائرة القانونية مراجعة التسيبات المحالة إلى الرئيس قبل إقرارها، حيث يتم تقديم الرأي القانوني بشأنها، ثم ترفع للرئيس لإصدار مرسومه بالتعيين أو الترقية أو رد بعضها في حالات نادرة، والتي تكون مخالفة للقانون أو الإجراءات، أو اعتبارات أخرى<sup>٥٧</sup>. ثم يقوم مكتب الرئيس بعد ذلك بإبلاغ مجلس الوزراء بقرارات الرئيس وإرسال المراسيم الصادرة بالموافقة إلى ديوان الفتوى والتشريع لنشرها في الجريدة الرسمية.

### الالتزام بتطبيق الإجراءات المعمول بها

شهدت إجراءات التعيينات في الفئة العليا تحسناً نوعياً في الآونة الأخيرة، وإن كان هذا التحسن قد جاء متأخراً بعد أن تراكم لدى مؤسسات السلطة أعداداً كبيرة من موظفي الفئة العليا.

وتشير الأرقام التالية إلى أن هذا التحسن بلغ أوجه في العام ٢٠١١ حيث يعتبر هو الأقل في ترقيات وتعيينات الفئة العليا إذا ما قورن بالأعوام الماضية وخاصة الـ ٢٠١٠، وفيما يلي توضيحاً لإعداد موظفي الفئة العليا في الأعوام ٢٠١٠ و ٢٠١١ مقارنة بالأعوام الماضية.

بلغ عدد الموظفين المدنيين حتى تاريخ ٨/٣/٢٠١١ (٨٤٤٨٦)، وعدد موظفي الفئة العليا الكلي حتى تاريخ إعداد التقرير هو

٥٢. وجدي زياد. ودائرة تكنولوجيا المعلومات في ديوان الموظفين ٢٠١١/٨/٤

٥٣. المصدر السابق

٥٤. وجدي زياد. مصدر سابق

٥٥. دراغمة. مصدر سابق

٥٦. دراغمة. مصدر سابق

٥٧. العوري. مصدر سابق



٤. (٨) حالات فيها تعارض وتضارب في توصيات اللجنة من جلسة إلى أخرى رغم عدم حدوث تغيير في الحالة.

٥. (٥) حالات لا يوجد فيها تناسب بين المؤهل العلمي والمسمى الوظيفي لبعض الترقيات التي تم التوصية بها من قبل اللجنة.

٦. (٣) حالات ترقية لموظفين ليس لديهم مؤهل علمي.

٧. (٨) حالات لم يتم الاكتراث برأي ديوان الموظفين العام حول عدم استحقاق الترقية أو الترفيع.

٨. (٤) حالات لم يوجد ما يثبت بها الإعلان عن المسابقة سواء الداخلية أو الخارجية

وفيما يتعلق بموضوع الاستثناءات فمن الواضح أنها آخذة بالانحسار والتضاؤل، ومع عدم إغفال وجودها إلا أنها أصبحت لا تشكل ظاهرة كما كانت عليه في بدايات عمل السلطة، ومما ساعد في هذا التقنين إضافة إلى جدية الحكومة في تطبيق القانون هو التشكيلة الوزارية الحالية التي لا يتحدر غالبية وزرائها من واقع تنظيمي معين، وهذا ما ساعد على تراجع عامل الاعتبارات السياسية، لتصبح غالبية الاستثناءات السياسية على ندرتها هي حالات نضالية يقررها الرئيس<sup>٥٧</sup>.

### الحيادية في إجراءات التعيين والترقية لموظفي الفئة العليا

لا يوجد إجراءات منصوص عليها أو متخذة للحيلولة دون تضارب المصالح سواء في الجهة المنسبة أو في اللجنة الوزارية<sup>٥٨</sup>. وعلى الرغم من عدم النص صراحة أو اتخاذ أية إجراءات مكتوبة للحيلولة دون وقوع تضارب المصالح، إلا أن القائمين على عملية التعيين يرون بأن الآلية التي تتم بها حالياً تعيينات وترقيات موظفي الفئة العليا كفيلة إلى حد ما بمنع تضارب المصالح. إذ أصبح من الصعوبة بمكان أن يصعد أي وزير بأي موظف إلى الفئة العليا بدون أن يكون هناك فرق ملموس بينه وبين أقرانه في نفس المؤسسة. أو خضوعه للشروط المطلوبة للفئة العليا أو وجود مكان له على الهيكلية، وبالتالي وصول أي موظف إلى الفئة العليا فيه قدر عال من النزاهة إذا ما قورن بالسنوات الأولى من تأسيس السلطة. ولكن لا نستطيع أن نقول أن تضارب المصالح ليس موجوداً ولكنه أصبح لا يشكل ظاهرة ووقوعه ليس بالأمر السهل<sup>٥٩</sup>.

التعيين المنصوص عليها في الدليل إلا أنها تتجاوزته في بعض الحالات التي تتطلب استثناءً معيناً نتيجة اعتبارات معينة، ومن الأمثلة على ذلك حالة تعيين أحد الموظفين من قطاع غزة ضمن الفئة العليا في وزارة المواصلات بعد أن كان يعمل في الأونروا بعقد وتضرر في عمله بسبب نشاطه في النقابات الصحية هناك<sup>٥٥</sup>.

كما أكد المستشار القانوني للرئيس أيضاً أن الرئيس سبق وأن أوقف بعض الترقيات لعدة اعتبارات أهمها عدم انسجام الترقية مع القانون، فأحياناً تجد الرئاسة أن هناك قفزة كبيرة وغير مبررة في بعض الدرجات وغير مستندة للإجراءات المطلوبة إضافة إلى بعض الحالات لطلب الترقية إلى الفئة العليا دون وجود شاغر (الإدارة) وبالتالي فإن مبرر الترقية غير موجود. وفي بعض الأحيان هناك طلبات ترقية إلى الفئة العليا لموظف غير حائز على المؤهل العلمي المطلوب قانوناً، وفي هذه الحالات يتمتع الرئيس عن إصدار القرار إلى أن يتم تصويب الوضع. كما أن هناك بعض الطلبات للترقية من مجلس الوزراء تكون غير مقنعة من حيث واقع المقابلات والتنافس، ولكن طالما أن الإجراءات المعمول بها سليمة من حيث التسلسل، فلا يستطيع مكتب الرئاسة إثبات العكس، ويصار إلى إصدارها من قبل الرئيس. وقد أضاف المستشار القانوني للرئيس أنه تم في مكتب الرئيس رصد حالات لموظفين منسبين ولم يمض عليهم المدة القانونية للمكوث في الدرجة وبالمقابل هناك حالات أخرى مضى عليها ١٠ سنوات مثلاً دون أن يتم تسبيهم للترقية<sup>٥٦</sup>.

وقد رصد تقرير ديوان الرقابة الإدارية والمالية عن عمل اللجنة الوزارية عام ٢٠٠٩ الصادر عام ٢٠١٠ بعض المخالفات التي وقعت ضمن عملها، وأدرج التقرير العديد من الحالات التي تم تجاوز الشروط الإجرائية والقانونية فيها وذلك على النحو التالي:

١. (٢٩) ترقية أوصت بها اللجنة دون وجود عرض بيانات ديوان الموظفين العام، و(١٦) حالة دون تسبيب من الوزير المختص.

٢. (٤١) تمت التوصية بقبولها بتجاوز قانون الخدمة المدنية وخاصة فيما يتعلق بموضوع الإعلان والمسابقة عن الوظائف الشاغرة.

٣. (١٠) حالات وقعت فيها ازدواجية في التعامل مع بعض الطلبات المتشابهة وعدم إتباع معيار قانوني موحد.

٥٧. أبو زيد. مصدر سابق

٥٨. دراغمة. مصدر سابق

٥٩. أبو زيد. مصدر سابق ٢٠١١/٧/٣٠

٥٥. دراغمة. مصدر سابق

٥٦. العوري. مصدر سابق

الفرص دون شرط أو قيد، لم ينص قانون الخدمة المدنية بأي شكل من الأشكال على شرط السلامة الأمنية، فحسب المادة ٢٤ من قانون الخدمة المدنية وتعديلاته فإن شروط التعيين في الوظيفة العامة هي أن يكون الموظف:

١. فلسطينياً أو عربياً.
٢. قد أكمل السنة الثامنة عشرة من عمره، ويثبت عمر الموظف بشهادة ميلاده الرسمية، وفي الأحوال التي لا يتيسر فيها الحصول على شهادة الميلاد، يقدر عمره بقرار تتخذه اللجنة الطبية المختصة ويعتبر قرارها في هذا الشأن نهائياً.
٣. خالياً من الأمراض والعيوب البدنية والعقلية التي تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعين فيها، بموجب قرار من المرجع الطبي، على أنه يجوز تعيين الكفيف في عينيه أو فاقد البصر في إحدى عينيه أو ذي الإعاقة الجسدية، إذا لم تكن أي من تلك الإعاقات تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعين فيها، بشهادة المرجع الطبي المختص على أن تتوافر فيه الشروط الأخرى للياقة الصحية.
٤. متمتعاً بحقوقه المدنية، غير محكوم عليه من محكمة فلسطينية مختصة بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف أو الأمانة، ما لم يرد اعتباره.

وعلى الرغم من إقرار كافة الجهات ذات العلاقة بموضوع الترقية بعدم قانونية شرط السلامة الأمنية إلا أن بعض المسؤولين يبرروا هذا بأنه عامل لا يمكن إغضاله بشكل مطلق. ولكن بالمقابل يجب أن لا يكون سيفا مسلطاً على الرقاب، مع التأكيد على أن فيه هامش كبير للتلاعب، إذ لا يمكن إيجاد آلية رقابية على محرر التقرير الأمني الذي يجب أن يتحلى بالموضوعية، وهذا أمر يصعب الرقابة عليه<sup>٦١</sup>.

ومع ذلك يبقى هناك مجموعة من الإجراءات يجب التمهيد فيها ومراجعتها لدراسة موضوع تضارب المصالح والحيادية. فمثلاً يشكل وجود الوزير المختص ضمن اللجنة الإدارية أثناء دراسة ملف المرشح تحدياً أمام تحقيق الحيادية ومنع تضارب المصالح، حيث يشكل وجود الوزير المعني ضغطاً معنوياً على اللجنة خاصة في ظل وجود ملف مدروس ومتكامل عن المرشح بين يدي اللجنة يمكن الاستغناء به عن وجود الوزير. وعلى الرغم من المآخذ على هذه الآلية إلا أن بعض القرارات اتخذت دون حضور الوزير المعني لاجتماع اللجنة، وفي هذا ازدواجية في تطبيق إجراءات اللجنة.

أضف إلى ذلك حضور عضو اللجنة أثناء مناقشة ملف خاص بوزارته والطلب المقدم يكون من قبله. هذا الوضع يضعف من حيادية هذا العضو بشكل خاص واللجنة بشكل عام أثناء دراسة الملف واتخاذ القرار بشأنه. وربما يؤدي وجود الوزير العضو إلى التأثير على قرار باقي أعضاء اللجنة في التصويت على القرار.

### شرط الحصول على الموافقة الأمنية للتعين أو الترقية

اعتمد شرط الحصول على شهادة السلامة الأمنية من أجهزة الأمن الداخلي أحد الشروط الجديدة الواجب توافرها للمتقدمين في الوظيفة العامة خلال العام ٢٠١٠ وحتى تاريخه دون أن يستند ذلك إلى أي أساس قانوني وبشكل يخالف مبدأ المشروعية. هذا الشرط تمت ممارسته من قبل الحكومات القائمة سواءً في الضفة أو قطاع غزة على أساس الانتماء الحزبي أو السياسي، حيث أصبح يشكل البوابة الواسعة للتمييز في تولي الوظائف العامة وللإقصاء الوظيفي، ولتفشي الوساطة والمحسوبية والمحاباة، وامتد نطاق ممارسته في مجالات الترقيات والتنقلات والحقوق والامتيازات والحوافز والمكافآت والتقييمات وغير ذلك من الشؤون الوظيفية، حيث تم تحت ذريعة هذا الشرط حرمان بعض الأشخاص من تولي الوظائف العامة، إضافة إلى فصل بعض الأشخاص اللذين يشغلون وظائف عمومية إضافة إلى وقف رواتبهم، وقد تجلى ذلك في قطاع التربية والتعليم. أما في قطاع غزة فقد جرى إقصاء أعداد كبيرة من المدراء العاملين والمدراء بنقلهم إلى وظائف هامشية بسبب انتمائهم لحركة فتح وجرى استبدالهم بأشخاص موالين لحركة حماس بصفتها السلطة القائمة في قطاع غزة. واتخذت إجراءات مماثلة في الضفة الغربية للموالين لحركة حماس<sup>٦٢</sup>.

يعتبر شرط الحصول على السلامة الأمنية مخالفاً للقانون الأساسي وقانون الخدمة المدنية، فبينما نص القانون الأساسي على مبدأ تكافؤ

٦١. العوري. مصدر سابق

٦٢. أمان. تقرير الفساد ومكافحته. فلسطين ٢٠١٠

## الشفافية في إجراءات تعيين وترقية موظفي الفئة العليا

الديوان. وهذه السياسة موثقة في التقرير الربعي الثاني للحكومة الثالثة عشرة الذي ركز على إنجازات ديوان الموظفين في الفترة الواقعة بين (٢٠١٠/١١/٣٠-٢٠١١/٣/٢٩)، ومن ضمنها إعداد الإحصاءات الدورية عن موظفي الخدمة المدنية لجعلها في متناول الباحثين والمهتمين، وتقديمها لصانعي القرار لرسم الخطط المستقبلية والقيام بأية إحصاءات أخرى تتطلبها مهام الديوان<sup>٦٣</sup>. أما على صعيد نشر الإجراءات المعمول بها في الفئة العليا فلا يوجد وثيقة مكتوبة أو منشورة لدى الديوان حول هذه الإجراءات بشكل منفرد ومفصل، وبالمقابل تم نشر قانون الخدمة المدنية وتعديلاته واللوائح التنفيذية إضافة إلى دليل الموظف العام، وهذه الوثائق تتضمن الإطار العام للتعيين في الفئة العليا، ولكنها تخلو من الإجراءات والآليات المنظمة لهذه العملية بسبب عدم النص عليها.

يتوفر لدى الديوان صندوق للشكاوى، لم يسجل فيه أي تظلم أو اعتراض على تعيينات في الفئة العليا تحديداً، كما لم يتلق الديوان أي طعن أو تظلم في إجراءات تعيين للفئة العليا. وبالمقابل تم استقبال مثل هذه الحالات من قبل الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، كطعن في إجراءات تعيين موظف فئة عليا في وزارة الاتصالات<sup>٦٤</sup>.

من الناحية القانونية، إن عدم التمييز في القانون بين إجراءات وشروط التعيينات ضمن الفئة العليا، يؤدي إلى الحد من شفافية هذه التعيينات. فلا يجوز أن يتساوى المدير العام والوكيل بنفس الشروط والإجراءات، فالتسلسل الإداري لكل منهما مختلف كلياً، كما أن المهام الموكلة إلى كل منصب منهم مختلفة أيضاً، وهذا يفرض اختلافاً في الشروط الواجب توفرها في كل منهم.

وعلى أرض الواقع تختلف إجراءات تعيينات المدراء العامون عن الوكلاء، فبينما حدث تطور على إجراءات تعيين المدراء العامين والوكلاء المساعدين من حيث التنافس الداخلي على الأقل، ما زال تعيين الوكلاء غامضاً من حيث الإجراءات المعمول بها والتي في أغلب الأحيان لا تخضع للشفافية، حيث لا يعلن عنها ولا يجري التنافس عليها عملاً بالإجراءات المعمول بها.

وفي ذات الوقت يحظى عمل اللجنة الوزارية الإدارية بسرية الإجراءات المعمول بها واعتبارات اتخاذ القرار خاصة في ظل رصد بعض الخروقات في بعض التعيينات.

إن تصفح الموقع الإلكتروني لديوان الموظفين العام يقدم للمواطنين والجهات الرسمية شفافية عالية ولكنها تحتاج للمزيد من التنظيم والتحديث، ومما لا شك فيه أن تحسناً ملحوظاً طرأ على الإفصاح عن عمل الديوان فقد نشر على صفحة الديوان التقرير السنوي حول أعماله حتى نهاية العام ٢٠٠٩<sup>٦٥</sup>، ولكن لم يتم نشر تقرير العام ٢٠١٠، ويوفر التقرير للعام ٢٠٠٩ معلومات كاملة حول عمل الديوان وإنجازاته بشكل عام، وعن تطور تطبيق قانون الخدمة المدنية على أرض الواقع وخاصة في موضوع التوظيف واعتماد مبدأ الإعلانات عن الوظائف والتنافس عليها، وغيرها من الإنجازات، وفيما يتعلق بموضوع الفئة العليا يوفر التقرير دراسات إحصائية كان يصعب الحصول عليها قبل ذلك، ولكن لم يأت التقرير على ذكر التطور في إجراءات التعيين في الفئة العليا أو عن آلياتها، فالتقرير يقدم ملخصاً عن حجم موظفي الفئة العليا وبشكل مفصل حسب الدرجة والجنس والتوزيع الجغرافي حتى نهاية العام ٢٠٠٩.

وفيما يتعلق بحجم التعيينات في الأعوام التي لم يصدر بها التقرير السنوي ٢٠١٠-٢٠١١، أبدى الديوان مرونة عالية في توفير الأرقام والإجراءات المطلوبة لصالح التقرير، وبات من الواضح أن الإفصاح عن البيانات والأرقام هي إحدى سياسات

٦٣. الأمانة العامة لمجلس الوزراء. التقرير الربعي الثاني للعام الثاني من أعمال الحكومة

الفلسطينية الثالثة عشرة. (٢٠١٠/١١/٣٠-٢٠١٠/٩/١). نشر بتاريخ ٢٩/٣/٢٠١١

٦٤. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان. وضع حقوق الإنسان في مناطق السلطة الوطنية

الفلسطينية. التقرير السنوي الخامس عشر. ٢٠٠٩

٦٥. ديوان الموظفين العام. التقرير السنوي للعام ٢٠٠٩. <http://www.gpc.pna.ps>

## المساءلة في إجراءات تعيين وترقية موظفي الفئة العليا

بادر ديوان الرقابة المالية والإدارية بممارسة مهامه المنوطة به قانوناً في الرقابة على التعيينات والترقيات الخاصة بالفئة العليا عن طريق الرقابة على أعمال اللجنة الإدارية الوزارية المختصة بهذا الشأن. وقد أبدى مجلس الوزراء تحفظاً شديداً في بادئ الأمر على السماح لديوان الرقابة القيام بدوره الرقابي على اللجنة الوزارية في العام ٢٠٠٩، وبعد ذلك سمح للديوان القيام بمهامه<sup>٦٨</sup>. وبناءً على هذه المهمة صدر تقرير عن ديوان الرقابة نشر في تقريره السنوي للعام ٢٠١٠، حيث رصد العديد من المخالفات في إجراءات التعيينات والترقيات، وقدم توصيات هدفت إلى دعم وتعزيز النزاهة والشفافية في عمل اللجنة. وعلى الرغم من إثبات هذه المخالفات، إلا أنه لم يمكن تغييرها أو وقفها من قبل ديوان الرقابة، حيث لم ينظم القانون إجراءات الطعن أو وقف قرارات تعيينات الفئة العليا (القرارات الإدارية) بعد صدورها عن طريق مؤسسات رقابية<sup>٦٩</sup>.

من جانب آخر ما زال مجلس الوزراء متحفظاً على دور ديوان الرقابة في هذا الموضوع، حيث لم يتسلم الديوان رداً على طلبه بالتدقيق السنوي على اللجنة الوزارية للعام ٢٠١١ من مجلس الوزراء، وحتى تاريخه لم تتم الرقابة على أعمال اللجنة لهذا العام<sup>٧٠</sup>.

بعد التدقيق على عمل اللجنة الوزارية طلب ديوان الرقابة من مجلس الوزراء أن يشارك في أعمال اللجنة الوزارية بصفته عضواً مراقباً وليس فاعلاً، وذلك لدعم مبدأ الشفافية في عملها، ولكنه لم يتلق أي رد على طلبه على الرغم من متابعة الديوان له<sup>٧١</sup>.

وترى الحكومة وديوان الموظفين في ديوان الرقابة أنه جهة مستقلة لا يجوز أن يكون طرفاً في أي عمل تنفيذي للسلطة التنفيذية، وأن دوره يقتصر على مراقبة عمل الحكومة وكل ما يتفرع عن عملها وليس أثناء قيامها بالعمل، لأن في ذلك تضارب للمصالح، فإذا وقعت مخالفة إجرائية أثناء انعقاد اللجنة يصبح ديوان الرقابة شريكاً فيها، وبالتالي لن يصبح جهة محايدة أثناء تدقيقه ورقابته على أعمال اللجنة، والحل الأمثل لهذا الموضوع هو أن يكون هناك مراقبة دائمة ودورية من قبل ديوان الرقابة العامة على أعمال اللجنة<sup>٧٢</sup>.

يعتبر عنصر المساءلة هو الأضعف في مكونات النظام السياسي الفلسطيني في السنوات الأخيرة، وذلك نتيجة غياب المجلس التشريعي الذي يعتبر الجهة الرقابية الأقوى على أعمال السلطة التنفيذية بما يعزز التزامها بمنظومة النزاهة والشفافية والمساءلة.

وفيما يتعلق بموضوع الخدمة المدنية التي يقوم على إدارتها ديوان الموظفين العام فقد ألزم قانون الخدمة المدنية رئيس الديوان في مادته (٨) بأن يقدم لمجلس الوزراء تقريراً سنوياً عن أعمال الديوان ونشاطاته قبل أربعة أشهر من انتهاء السنة المالية، أو كلما طلب منه ذلك. وهذا ما يقوم به الديوان بالإضافة إلى تقديمه تقارير ربعية عن أعماله، والتي تنشر أيضاً ضمن تقارير مجلس الوزراء السنوية<sup>٧٣</sup>.

وأمام تراجع الدور الرقابي للمجلس التشريعي تبرز أهمية الدور الرقابي لديوان الرقابة الإدارية والمالية، الجهاز الرقابي الأعلى في فلسطين. الذي حدد له القانون أهدافه بضمان سلامة العمل والاستقرار المالي والإداري في السلطة الوطنية بسلطاتها الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية وكشف أوجه الانحراف المالي والإداري كافة بما فيها حالات استغلال الوظيفة العامة، والتأكد من أن الأداء العام يتفق مع أحكام القوانين والأنظمة واللوائح والقرارات والتعليمات النافذة وفي حدودها وأنه يمارس بأفضل طريقة وبأقل تكلفة ممكنة، وله في سبيل تحقيق ذلك القيام بعدة مهام من ضمنها ما نص عليه البند ١٥ من المادة ٢٢ وهو «العمل على مراقبة ومراجعة القرارات الخاصة بشؤون الموظفين العاملين فيما يتعلق بالتعيينات والترقيات والأجور والترقيات والعلاوات والإجازات وأية بدلات أخرى وما في حكمها، والتثبت من مدى مطابقتها للقوانين والأنظمة المعمول بها من جهة ومطابقتها للموازنة العامة من جهة أخرى»<sup>٧٤</sup>.

تعطي المادة المذكورة أعلاه ديوان الرقابة الإدارية والمالية الحق في الرقابة على عملية التعيينات بشكل عام وله في سبيل ذلك تنفيذ رقابته على الوزارة المعنية أو ديوان الموظفين العام أو مجلس الوزراء ممثلاً باللجنة الوزارية<sup>٧٥</sup>.

٢٠١١/٨/١٥

٦٨. فيصل الديك. المصدر السابق

٦٩. المصدر السابق

٧٠. نفس المصدر

٧١. نفس المصدر

٧٢. موسى أبو زيد. مقابلة ٢٠١١/٧/٣٠

٦٥. موسى أبو زيد. مصدر سابق ٢٠١١/٧/٣١، انظر صفحة ديوان الموظفين العام

http://www.gpc.pna.ps/diwan/viewPublicReportList.gpc

الرابع الثاني للعام الثاني من عمل الحكومة الفلسطينية الثالثة عشرة. http://www.palestinecabinet.gov.ps/site/444/default.aspx

٦٦. قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٤

٦٧. فيصل الديك. مدير عام الرقابة على الحكم المدني والأمني. مقابلة بتاريخ

## حق الطعن في قرارات التعيين في الفئة العليا

قدمت التشريعات للموظفين حماية من انحراف المؤسسات عن مسارها أثناء استعمالها لسلطتها القانونية في موضوع التعيين والترقية. فقد منحت الموظف حق الطعن في القرارات الإدارية التي يثبت أنها تتسم بعدم المشروعية. وفي هذه الصدد للموظف أن يسير في مسارين للطعن في قرار يرى أنه تظلم منه.

**المسار الأول:** هو المسار الإداري، ويتم بتقديم طلب تظلم إلى المؤسسة التي ترشح بها للحصول على الوظيفة، وينظم هذا الجانب قانون الخدمة المدنية في المادة ( ١٠٥ ) ولائحته التنفيذية في المادة (١٦٠). ويعطي القانون الحق للموظف بالتظلم لرئيس الدائرة الحكومية من أي قرار إداري وذلك خلال عشرين يوماً من تاريخ علمه به. ويتم البت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، فإذا انقضت هذه المدة دون الرد خطياً على المتظلم أعتبر تظلمه مرفوضاً. وله بعد ذلك تقديم التظلم إلى ديوان الموظفين الذي بدوره يبلغ المؤسسة بذلك. ويصدر رئيس الديوان بالتنسيق مع رئيس الدائرة الحكومية المختص قراراً بشأن التظلم خلال فترة شهر من تاريخ تقديمه، ويبلغ الموظف بذلك وفي حالة عدم الرد على الموظف خلال هذه المدة يعتبر تظلمه مرفوضاً.

**المسار الثاني:** وهو مسار القضاء، ونظمه أيضاً قانون الخدمة المدنية وهو حق الموظف اللجوء إلى القضاء خلال ستين يوماً من تاريخ إبلاغه رفض تظلمه أو انقضاء المدة المنصوص عليها في الفقرة ( ٢ ) أعلاه أي العشرين يوماً.



## إشكاليات وعقبات في تعيينات وإجراءات تعيينات الفئة العليا

اختيار المنسبين، وأن لا تحصر المؤسسات نفسها بموضوع الأقدميات، واعتماده للترقية، وتطوير مواصفات جديدة للقيادات الإشرافية<sup>٧٣</sup>.

استناداً إلى ما تقدم توصل التقرير إلى النتائج والإستخلاصات الخاصة بإجراءات تعيينات موظفي الفئة العليا التالية:

١. وجود التباس في مواد قانون الخدمة المدنية الخاصة بصلاحيات التعيين في الفئة العليا، فهناك خلط في صلاحية إصدار قرار التعيين بين الرئيس ومجلس الوزراء كما هو في المادة ١٧ من قانون الخدمة المدنية.

٢. نص قانون الخدمة المدنية على آلية تعيين موظفي الفئة العليا، لكنه خلا من تحديد إجراءات تعيينهم قبل تسبب مجلس الوزراء، ولم ينظمها أيضاً في لائحته التنفيذية أو في قرارات مجلس الوزراء مما يزيد من السلطة التقديرية للمسؤول.

٣. لم ينص القانون على ترقية أو ترفيع موظفي الفئة العليا بشكل صريح، واقتصرت المصطلحات التشريعية المستخدمة على التعيين فقط، ما يعتبر قصوراً في التشريع.

٤. لا توجد إجراءات مكتوبة وموثقة منشورة عن إجراءات التعيين أو الترقية في الفئة العليا.

٥. خلا القانون واللائحة التنفيذية من النص على تفاصيل مواصفات لجان المقابلة أو المبادئ المعتمدة في الاختيار، وتركها لتقدير المسؤول.

٦. اعتماد ديوان الموظفين العام لمبدأ التنافس والمقابلة في تعيينات الفئة العليا على الرغم من عدم نص القانون على إجراء المسابقة المفتوحة داخل وخارج المؤسسة لهذه الفئة.

٧. غالبية التعيينات في الفئة العليا في الأونة الأخيرة تجري عن طريق الترفيعات من داخل الدائرة أو المؤسسة، وفي معظمها تكون بالاستحقاق وليس بالتنافس.

٨. هناك سياسة ملموسة من قبل السلطة خاصة بتقليص أعداد التعيينات في الفئة العليا تتضح من إحصائيات التعيينات في العام ٢٠١١.

٩. غياب شروط الشفافية في عمل اللجنة الإدارية الوزارية. ووجود بعض الإجراءات المتبعة في عملها تحد من حياديتها،

وجود إعداد فائضة من موظفي الفئات الإشرافية والعليا على وجه التحديد تتجاوز متطلبات هيكلية المؤسسة. واللجوء إلى تحويل هذه الإعداد إلى مستشارين ملحقين بمكاتب الوزراء دون وجود إدارات يقعون على رأسها<sup>٧٤</sup> بدلاً من إيجاد حلول قانونية مقنعة.

عدم القدرة على تدوير أو إعادة توزيع هذه الإعداد على باقي المؤسسات كاستعاضة عن التعيينات الجديدة، هو أن مرسوم التعيين يحتوي على اسم المؤسسة التي عين بها الموظف ومنصبه الوظيفي، ما أعطى قوة قانونية للموظفين بالطعن بأي قرار نقل.

وتعتبر أي خطوة باتجاه استقرار وضبط التعيينات والترقيات بشكل عام والفئة العليا بشكل خاص منقوصة في ظل عدم انجاز جدول تشكيلات الوظائف الذي يحدد الشواغر والوصف الوظيفي في هيكليات المؤسسة كما نص عليه قانون الخدمة المدنية، وحالياً يعمل ديوان الموظفين وبمشاركة الوزارات والمؤسسات العامة لانجازه<sup>٧٥</sup>.

من ناحية أخرى تشكل فترة بقاء الموظف في الفئة العليا عائقاً أمام الفئة الأولى، حيث ليس من السهل أن يتم استحداث شواغر في الفئة العليا. ومن الممكن لشخص البقاء في منصب المدير العام مدة عشرين عاماً أو أكثر، مما يعني حرمان موظفي الفئة الأولى من الصعود إلى الفئة العليا رغم كل الخبرة التي اكتسبها. مما يخلق صعوبة في تدفق القيادات الجديدة في مؤسسات السلطة، وبالمقابل يترتب على هذا الوضع الحاجة إلى التأهيل المستمر لموظفي الفئة العليا حتى يعوض عدم القدرة على تصعيد كفاءات الفئة الأولى إلى العليا. ومن أهم المعوقات التي تحول دون حل هذه الإشكالية هي الافتتان في القانون واللوائح بين الوظيفة والدرجة، فلتعيين مدير عام لا بد من وجود إدارة عامة يسكن عليها في الهيكلية<sup>٧٥</sup>. ويرى أيضاً ديوان الموظفين أن عدم معالجة القانون لما يسمى بالاستثناء الايجابي لبعض الحالات، التي لا تحمل الشهادة الجامعية الأولى مثلاً يشكل عائقاً أمام الاستثمار ببعض الخبرات والكفاءات ووضعها في المكان المناسب<sup>٧٦</sup>.

وفيما يتعلق بموضوع المقابلات فحتى تاريخه لا يوجد آليات واضحة وموحدة معممة على مؤسسات السلطة بشأن المقابلات. والسلطة بحاجة إلى إيجاد مواصفات وحلول إبداعية لآليات

٧٣. المصري، وأبو زيد. مصدر سابق

٧٤. أبو زيد. المصدر السابق

٧٥. أبو زيد. المصدر السابق

٧٦. وجدي زياد. مصدر سابق

٧٧. منى المصري. مصدر سابق

- وتعرضها للانتقادات والتشكيك في قراراتها.
١٠. تحفظ مجلس الوزراء على مهمة ديوان الرقابة المالية والإدارية في مراقبة اللجنة الوزارية الدائمة يعيق من تنفيذ الديوان لمهامه الرقابية ويؤثر على شفافية اللجنة. في الوقت الذي لا وجود فيه لعضو مراقب ومحيد في اللجنة ما يضعف من نزاهتها.
١١. استمرار العمل بالاستثناءات الايجابية في تعيينات الفئة العليا من قبل مجلس الوزراء والرئيس خاصة في تعيينات منصب الوكيل على الرغم من تراجعها الملحوظ في الآونة الأخيرة.
١٢. عدم انجاز جدول تشكيلات الوظائف يضعف من قدرة المؤسسات على ضبط التعيينات بشكل عام والتعيينات العليا بشكل خاص.
١٣. النص على المؤسسة التي عين بها الموظف في المرسوم الرئاسي تلزم المؤسسات على وجود الموظف المذكور على كادرها، وتحول دون الاستفادة من تدوير وإعادة توزيع الخبرات في المؤسسات.
١٤. يحول الربط بين الدرجة والوظيفة دون تقدم موظفي الفئة الأولى إلى العليا، وتجديد الخبرات في المواقع الإشرافية.
١٥. استمرار العمل بشرط السلامة الأمنية للتعيينات والترقيات في الفئة العليا يشكل خرقاً للقانون الأساسي، وقانون الخدمة المدنية.
١٦. لا يوجد آلية للاعتراض على قرارات التعيين أو وقفها بعد صدورها من قبل مؤسسات الرقابة إذا ثبت عدم قانونيته.

## التوصيات

- أولاً:** تطبيق العمل بمبدأ تكافؤ الفرص المنصوص عليه في القانون الأساسي في تعيينات المناصب العليا.
- ثانياً:** تشكيل لجنة عليا محايدة تصدر بمرسوم رئاسي وبمصادقة المجلس التشريعي، تتكون من شخصيات مستقلة تتمتع بالخبرة والكفاءة ومشهود لها بالنزاهة وحسن السمعة، وتكون مهمة هذه اللجنة الرقابة على تطبيق شروط وآليات تعيينات المناصب العليا بما يتوافق مع القانون وتقديم توصياتها بذلك قبل إصدار التعيين بشكله النهائي من الرئيس أو مجلس الوزراء أو أية جهة مختصة أخرى.
- ثالثاً:** الطلب إلى السلطة التنفيذية
- فيما يتعلق بالتشريعات**
- المصادقة على مشروع قانون التشكيلات الإدارية الصادر عن المجلس التشريعي واعتماده كمرجعية قانونية في تعيينات المحافظين.
  - العمل على إصدار اللوائح التنفيذية لقانون الخدمة في قوى الأمن.
  - النص على آليات اختيار شاغلي المناصب العليا في القوانين التي تنظم تعيينهم بما يضمن تحقيق مبدأ تكافؤ الفرص.
  - العمل على تعديل القوانين السارية التي تتعارض مع المادة ٦٩ من القانون الأساسي الخاصة بإدارة وتعيين رؤساء المؤسسات العامة وتعديلها بما يتواءم مع القانون الأساسي.
  - العمل على تعديل قانون سلطة النقد بحيث يتم تسريب محافظ سلطة النقد من قبل مجلس الوزراء.
  - العمل على تعديل بعض القوانين بما يضمن تحديد جهة المسألة لرؤساء هذه المؤسسات بحيث يقترن تعيينهم بمصادقة المجلس التشريعي عليهم مثل رئيس ديوان الفتوى والتشريع، رئيس سلطة الطاقة، ورئيس لجنة الانتخابات المركزية.
  - العمل على تعديل قانون الخدمة المدنية بما يضمن:
- فض الالتباس بين دور الرئيس ودور مجلس الوزراء في تعيينات موظفي الفئة العليا.
  - النص صراحة على إجراءات تعيين وترقية موظفي الفئة العليا.
  - وضع قواعد عصرية وخلاقة في تحديد شروط ومواصفات شاغلي الفئة العليا، وعدم التقيد بموضوع الأقدميات فقط.
- د. النص على تحديد الفترة الزمنية التي تستوجب إصدار المرسوم الرئاسي بشأن تعيينات مجلس الوزراء أو جهات الاختصاص وإعادته إلى جهة الاختصاص من قبل الرئيس مرفقاً بالأسباب الموجبة لإعادته.
- هـ. إيجاد نص قانوني للمناصب ذات الطابع السياسي والتي تتغير بتغير المسؤول كمدير عام مكتب الوزير وطواقمه، مثل التعاقد معهم وعدم تعيينهم بوظيفة دائمة، تلافياً لمسألة التضخم الوظيفي.
- و. النص على حيادية موظفي الفئة العليا وعدم انتمائهم لأي حزب سياسي، تلافياً لمبدأ الولاءات الحزبية في التعيينات أثناء تداول السلطات.
- ز. معالجة قصور النصوص القانونية التي تسمح باستمرار الاستثناءات، كتفعيل نظام الفئة العليا للأسرى المحررين لضمان حق الأسرى المحررين في الدخول للفئة العليا، ومعالجة شرط الشهادة الجامعية الأولى بإيجاد صيغة تفاهم مع جامعات التعليم المفتوح لتحقيق الشروط لمن لا يحملون هذه الشهادة ويكونوا مرشحين للتعيين أو الترقية في الفئة العليا.
- ح. النص ضمن اللائحة التنفيذية على مواصفات لجان المقابلة وآليات عملها وكيفية احتساب النقاط فيها.
- فيما يتعلق بالإجراءات**
- تدعيم وتعزيز مبادئ الشفافية والنزاهة في تطبيق الإجراءات المعمول بها في اللجنة الوزارية الإدارية.
  - التوقف عن العمل بشرط السلامة الأمنية للتعيين بسبب مخالفته للقانون الأساسي وقانون الخدمة المدنية. والاستعاضة عنه بالنص على ضوابط في قانون الخدمة المدنية تحظر استخدام الوظيفة العامة لغايات حزبية وإيقاع عقوبات على الموظف المخالف.
  - الإسراع في إنجاز جدول تشكيلات الوظائف في مؤسسات السلطة خدمة لموضوع تحديد وتقليص التعيينات في الفئة العليا.
  - الاستمرار في سياسة تقليص التعيينات في الفئة العليا، والاستفادة من الخبرات المتوفرة.
  - الإسراع في حصر شواغر المناصب العليا وشغلها حسب القانون مثل رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية ونائبه، ورئيس ديوان الفتوى والتشريع.

٦. التعاون مع ديوان الرقابة الإدارية والمالية في الرقابة على إجراءات التعيينات عملاً بالمادة ٢٣ / ١٥ من قانون ديوان الرقابة الإدارية والمالية.

٧. وضع سياسة عامة تشجع موظفي الفئة العليا على التقاعد المبكر بعد مضي عدد سنوات معين على إشغالهم لمناصبهم ، للاستفادة من خبراتهم في القطاع الخاص.

**رابعاً:** إيجاد صيغة جديدة لمرسوم الرئيس في التعيين أو الترقية يجيز إعادة تدوير المعينين على مؤسسات ووزارات السلطة بما لا يمس أمنهم الوظيفي، للاستفادة من خبراتهم من جهة، وتسهيل صعود موظفي الفئة الأولى إلى العليا من جهة أخرى.

## قائمة المراجع

### القوانين والأنظمة

٢٣. قانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٤م بتعديل بعض أحكام القانون رقم (١) لسنة ١٩٩٨ بشأن تشجيع الاستثمار في فلسطين
٢٤. قرار رقم (٢٨٥) لسنة ٢٠٠٦م بشأن تشكيل لجنة ضباط قوى الأمن الفلسطينية . منظومة المقتضى
- قرارات مجلس الوزراء**
  ١. قرار رقم (١٣/١٧/م.و.أ.ق) لسنة ٢٠٠٤ بتاريخ ٢٠٠٤/٢/٢٤
  ٢. قرار رقم (٢٠/١٨/م.و.أ.ق) لسنة ٢٠٠٤ بتاريخ ٢٠٠٤/٥/٣
  ٣. قرار رقم (٢٠/١٩/م.و.أ.ق) لسنة ٢٠٠٤
  ٤. قرار رقم ١٤٤ لسنة ٢٠٠٤
  ٥. قرار رقم (٣٨/٠٥/م.و.أ.ق) لسنة ٢٠٠٤
  ٦. قرار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٥.
- التقارير:**
  ١. أبودية، احمد. النزاهة والشفافية ونظم المساءلة في خطة الإصلاح والتنمية الفلسطينية ٢٠٠٨-٢٠١٠. أمان، ٢٠١١
  ٢. أبودية، أحمد وآخرون. نظام النزاهة الوطني في فلسطين. أمان ٢٠٠٩
  ٣. أبودية، احمد وجهاد حرب. الفصل المتوازن بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، السلطة التنفيذية : مؤسسة الرئاسة. مواطن ٢٠٠٦
  ٤. الأمانة العامة لمجلس الوزراء. دليل عمل اللجنة الوزارية الإدارية. الإدارة العامة لجودة الأداء الحكومي، دائرة اللجان الوزارية. كانون الثاني، ٢٠٠٩
  ٥. الأمانة العامة لمجلس الوزراء. التقرير الربعي الثاني للعام الثاني من أعمال الحكومة الفلسطينية الثالثة عشرة. (٢٠١٠/٩/١-٢٠١٠/١١/٣٠). نشر بتاريخ ٢٩/٢/٢٠١١
  ٦. بدون مؤلف. سياسات الحكومة الفلسطينية في مكافحة الفساد بالمواءمة مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
  ٧. بشناق، باسم. الوظيفة العامة في فلسطين بين القانون والممارسة، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، سلسلة تقارير قانونية (٣١)، ٢٠٠٢
  ٨. ديوان الموظفين العام. التقرير السنوي للعام ٢٠٠٩. <http://www.gpc.pna.ps>
١. القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣
٢. قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٤
٣. قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨م وتعديلاته لسنة ٢٠٠٥
٤. اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ المعدل بقانون رقم ٤ لسنة ٢٠٠٥
٥. نظام الفئة العليا للأسرى المحررين الصادر عن مجلس الوزراء سنة ٢٠٠٩
٦. نظام التشكيلات الإدارية الأردني لسنة ١٩٦٦.
٧. المرسوم الرئاسي رقم (٢٢) الصادر عام ٢٠٠٣ بشأن اختصاصات المحافظين.
٨. مشروع قانون التشكيلات الإدارية الصادر عن المجلس التشريعي عام ٢٠٠٠.
٩. قانون رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٤م بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٢ لسنة ١٩٩٧ بشأن سلطة النقد الفلسطينية.
١٠. مرسوم رقم (٢) لسنة ٢٠١٠ بشأن الهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون.
١١. مرسوم رقم (٢٨٦) لسنة ١٩٩٥ بشأن تشكيل ديوان الفتوى والتشريع.
١٢. نظام معدل لأحكام النظام الداخلي للمجلس التشريعي لسنة ٢٠٠٦م.
١٣. قانون سلطة الطاقة رقم ١٢ لسنة ١٩٩٥
١٤. قانون الانتخابات رقم ٩ لسنة ٢٠٠٥
١٥. قانون مكافحة الفساد المعدل رقم ١ لسنة ٢٠٠٥
١٦. قرار بقانون رقم (٦) لسنة ٢٠١٠ بشأن سلطة الأراضي
١٧. قانون الإحصاءات العامة رقم ٥ لسنة ٢٠٠٠
١٨. قانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٤م بتعديل بعض أحكام القانون رقم (١) لسنة ١٩٩٨ بشأن تشجيع الاستثمار في فلسطين
١٩. قانون المواصفات والمقاييس رقم ٦ لسنة ٢٠٠٠
٢٠. قانون التقاعد العام رقم (٧) لسنة ٢٠٠٥مقانون السلك الدبلوماسي رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٥
٢١. الخدمة في قوى الأمن رقم ٨ لسنة ٢٠٠٥
٢٢. قانون السلطة القضائية رقم ١ لسنة ٢٠٠٢



- ٢٠١١/٧/٢٧
٤. فيصل الديك. مدير عام الرقابة على الحكم المدني والأمني. ٢٠١١/٨/١٥
٥. منى المصري. وكيل وزارة المالية. ٢٠١١/٨/١٠
٦. موسى أبو زيد. رئيس ديوان الموظفين العام. ٢٠١١/٧/٢٨ و ٢٠١١/٧/٣٠
٧. وجدي زياد. مدير عام وحدة مجلس الوزراء في ديوان الموظفين العام. ٢٠١١/٧/٣٠ و ٢٠١١/٨/١٤

### الصفحات الالكترونية

صفحة ديوان الموظفين العام

<http://www.gpc.pna.ps/diwan/viewPublicReportList.gpc>

صفحة مجلس الوزراء

<http://www.palestinecabinet.gov.ps/site/444/default.aspx>

٩. الشعيبي، عزمي. ورقة غير منشورة في ورشة عمل بعنوان خيارات تجاوز مشكلات توحيد القطاع الحكومي في ظل المصالحة الوطنية. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس). رام الله ٢٠١١/٧/٣١
١٠. الفرا، ماجد. ومحمد منصور الزعنون. واقع سياسات الاختيار والتعيين في الوظائف الإدارية في وزارات السلطة الوطنية الفلسطينية في قطاع غزة. مجلة الجامعة الإسلامية (سلسلة الدراسات الإنسانية) المجلد السادس عشر، العدد الثاني، يونيو ٢٠٠٨
١١. كايد، عزيز. حول إشغال المناصب العليا في السلطة الوطنية الفلسطينية. سلسلة تقارير خاصة (٢٤). آب ٢٠٠٣
١٢. مؤسسة أمان. التعيينات الإدارية في الحكومة الفلسطينية العاشرة كما وردت في قرارات مجلس الوزراء. مؤسسة أمان: كانون أول ٢٠٠٦.
١٣. مؤسسة أمان. الفساد ومكافحته في فلسطين. مؤسسة أمان: رام الله ٢٠١٠
١٤. مؤسسة مفتاح ومؤسسة أمان. مبادئ مدونة السلوك والمعايير الأخلاقية لموظفي القطاع العام.
١٥. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان. وضع حقوق الإنسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية. التقرير السنوي الخامس عشر. ٢٠٠٩

### خطط واتفاقيات

١. الجمعية العامة للأمم المتحدة. اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. ٢٠٠٣
٢. مجلس الوزراء الفلسطيني. برنامج الإصلاح الفلسطيني في مجال الإدارة العامة والخدمة المدنية للعامين ٢٠٠٤-٢٠٠٦. رام الله ٢٠٠٤
٣. وزارة التخطيط والتنمية الإدارية، خطة الإصلاح والتنمية ٢٠٠٠ - ٢٠١٠. رام الله ٢٠١٠
٤. مؤسسة أمان. اقتراح أولي الإطار العام للخطة الوطنية لمكافحة الفساد ٢٠٠٨-٢٠١٠.

### المقابلات:

١. حسن العوري. مستشار الرئيس القانوني. ٢٠١١/٨/٨
٢. عائد المصري، مدير عام الشؤون الإدارية. في وزارة التخطيط. ٢٠١١/٨/١
٣. عبد الناصر دراغمة مدير عام الشؤون الإدارية والمالية وسكرتير اللجنة الوزارية الإدارية في مجلس الوزراء.

## ملحق (١)

### مؤشرات النزاهة والشفافية والمساءلة في عملية تعيين الفئة العليا

#### مؤشرات الشفافية :

١. مدى انسجام المراحل التي تمر بها عملية التعيين مع التشريعات الناظمة لها
٢. وجود تخطيط إداري ومالي مسبق لعملية التعيين تستند وتتلاءم وهيكلية المؤسسات العامة واحتياجاتها.
٣. دور وصلات الجهات الرسمية ولجانها في الإشراف ومتابعة عملية التعيين ( الواقع النظري والفعلي).
٤. وضع الشروط والمعايير بما فيها الكفاءة والنزاهة الواجب توفرها في شاغلي الوظائف العليا ومدى الالتزام بها وآليات التحقق منها.
٥. مراجعة الإجراءات التي تتعلق ب: ترشيح، منافسة، اختيار،....
  - دور المؤهلات العلمية للمرشحين في عملية الاختيار
  - دور التاريخ السياسي/النضالي في عملية الاختيار
  - دور المحسوبية والمحابة الحزبية في عملية الاختيار

#### مؤشرات النزاهة :

١. احترام الشروط والمعايير بما فيها الكفاءة والنزاهة الواجب توفرها في شاغلي الوظائف العليا ومدى الالتزام بها وآليات التحقق منها.
٢. إجراءات لمنع تضارب المصالح أثناء التعيين
٣. إجراءات للتحقق من التزام كبار الموظفين بالقواعد العامة المطلوب الالتزام بها في مدونات السلوك.
٤. فحص طبيعة الاعتبارات السياسية في عملية التعيين وأثرها على تلاءم الكفاءة والنزاهة بين شاغلي الوظائف ومتطلبات هذه الوظائف العليا.

#### مؤشرات المساءلة :

١. فعالية الرقابة على الجهات التي تشرف على عملية التعيين والالتزام بالمعايير والشروط المتعلقة بشاغلي الوظائف العليا.
٢. آليات المصادقة على عملية التعيين.
٣. تشخيص آليات الاعتراض على الترشيح/التعيين من قبل العامة ومن قبل الجهات الرسمية التي تشرف عليها.
٤. فعالية الرقابة الرسمية وغير الرسمية (ديوان الرقابة المالية والإدارية، المجتمع المدني.... الخ) على الجهات التي تشرف على عملية التعيين.

## ملحق (٢)

### مقتطفات من التشريعات الفلسطينية ذات العلاقة بالتعيينات

#### أولاً : من القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٣

##### مادة (٢٦)

حق المشاركة في الحياة السياسية

للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية:

١. تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها وفقاً للقانون.
٢. تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية وفقاً للقانون.
٣. التصويت والترشيح في الانتخابات لاختيار ممثلين منهم يتم انتخابهم بالاقتراع العام وفقاً للقانون.
٤. تقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص.
٥. عقد الاجتماعات الخاصة دون حضور أفراد الشرطة، وعقد الاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات في حدود للقانون.

##### مادة (٦٩)

اختصاصات وصلاحيات مجلس الوزراء

يختص مجلس الوزراء بما يلي :

١. وضع السياسة العامة في حدود اختصاصه، وفي ضوء البرنامج الوزاري المصادق عليه من المجلس التشريعي.
٢. تنفيذ السياسات العامة المقررة من السلطات الفلسطينية المختصة.
٣. وضع الموازنة العامة لعرضها على المجلس التشريعي.
٤. إعداد الجهاز الإداري، ووضع هيكله، وتزويده بكافة الوسائل اللازمة، والإشراف عليه ومتابعته.
٥. متابعة تنفيذ القوانين وضمن الالتزام بأحكامها، واتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك.
٦. الإشراف على أداء الوزارات وسائر وحدات الجهاز الإداري لواجباتها واختصاصاتها، والتنسيق فيما بينها.
٧. مسؤولية حفظ النظام العام والأمن الداخلي.
٨. مناقشة الاقتراحات مع الجهات المختلفة ذات العلاقة بالفقرتين (٦ و٧) أعلاه، وسياساتها في مجال تنفيذ اختصاصاتها.
٩. -إنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة، على أن ينظم كل منها بقانون.

- ب- تعيين رؤساء الهيئات والمؤسسات المشار إليها في البند (أ) أعلاه والإشراف عليها وفقاً لأحكام القانون.
١٠. تحديد اختصاصات الوزارات والهيئات والسلطات والمؤسسات التابعة للجهاز التنفيذي كافة، وما في حكمها.
١١. أية اختصاصات أخرى تناط به بموجب أحكام القانون.

#### مادة (٨٦)

##### تعيين الموظفين العموميين

يكون تعيين الموظفين العموميين، وسائر العاملين في الدولة وشروط استخدامهم وفقاً للقانون.

#### مادة (٨٧)

##### تنظيم شؤون الخدمة المدنية

ينظم بقانون كل ما يتعلق بشؤون الخدمة المدنية، وعلى ديوان الموظفين بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة العمل على الارتقاء بالإدارة العامة وتطويرها، ويؤخذ رأيه في مشروعات القوانين واللوائح الخاصة بالإدارة العامة، والعاملين بها.

#### ثانياً: من قانون الخدمة المدنية المعدل لسنة ٢٠٠٥

#### المادة (١٦)

##### تعيين رؤساء الدوائر الحكومية المستقلة

يعين باقي رؤساء الدوائر الحكومية المستقلة من الفئة العليا بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء

#### مادة (١٧)

##### تعيين الوكلاء والمديرين العامين وموظفي الفئة الأولى

١. يعين الوكلاء والمديرون العامون من موظفي الفئة العليا ( أو ما يعادلها من خارج الدائرة الحكومية ) بقرار من رئيس السلطة الوطنية وبناءً على تنسيب من مجلس الوزراء.
٢. يعين موظفو الفئة العليا بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب رئيس الدائرة الحكومية المختص.



إعداد الباحثة رائدة قنديل

إشراف الدكتور عزمي الشعبي، مفاوض أمان لمكافحة الفساد

### الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

رام الله: عمارة الريماوي ط ١، شارع الإرسال، هاتف: ٠٢ ٢٩٧٤٩٤٩/٢٩٨٩٥٠٦

فاكس: ٠٢٢٩٧٤٩٤٨، ص. ب: ٦٩٦٤٧، القدس: ٩٥٩٠٨

غزة: عمارة الحشام، شارع الحلبي - متفرع من شارع ديفول

هاتف: ٠٨ ٢٨٨٤٧٦٧ / فاكس: ٠٨ ٢٨٨٤٧٦٦

[info@aman-palestine.org](mailto:info@aman-palestine.org) / [www.aman-palestine.org](http://www.aman-palestine.org)

برنامج أمان بتمويل مشكور من حكومات النرويج وهولندا ولوكسمبورغ