الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان
aman
Transparency Palestine

ورقة بحثية حول:

تعيينات وترقيات الفئتين الخاصة والعليا

في قطاع غزة

(من شهر نيسان حتى تموز من العام 2014)

إعداد الباحث: د. مازن إبراهيم نور الدين

مقدمة:

لقد نصت أغلب الدول في دساتيرها على أن الوظائف العامة حقاً للموظفين يطبق على قدم المساواة, وذلك بموجب الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1791 الذي نص على حق التوظيف والمساواة في تولي الوظائف العامة بناءاً على قدراتهم دون تمييز بينهم لغير كفاءتهم. ويمكن القول بأنه في دولة المؤسسات ودولة القانون لا دولة الأشخاص وفي الدولة التي ترتكز على النظام الحديث المبني على أسس العدالة والمساواة والنزاهة والشفافية, لا بد أن تتوفر في المسؤولين والقائمين عليه مجموعة من المعايير والمتطلبات والشروط للتعيين والترقية في جميع فئات الوظيفة العامة وعلى وجه الخصوص في المناصب العليا (أي الفئتين العليا والخاصة).

والحقيقة أن توفر هذه الشروط والمتطلبات في المناصب العليا بفئتيها العليا والخاصة هو مسألة رئيسية وضرورية لنجاح المؤسسات وتحقيق الدولة العصرية, دولة العدل والمساواة والنزاهة والشفافية. إن سياسة التعيين والترقية في المناصب العليا في الدولة يجب أن تتصف بالموضوعية والأسس العلمية التي تراعي معايير مثل الكفاءة والمقدرة والمؤهلات والخبرات والنزاهة والشفافية والعدل والمساواة.

ولا شك بأن دولة المشروعية, تلك التي تضع القوانين والأنظمة بهدف الالتزام بها من قبلها قبل أن تجبر الأفراد في المجتمع للانصياع لها, ويقصد القانون بشكل عام إلى انتقاء العناصر ذات الكفاءة العالية لشغل الوظائف في الفئتين العليا والخاصة, وإن نجاح الهيئات العامة ووحدات الإدارة في الوصول إلى غاياتها وتحقيق حسن الأداء ورفع الكفاءة يرجع إلى حسن اختيار الشخص في الوظيفة العليا أو الخاصة, ولعل هذه الدراسة ستكشف عن نواحي القصور والنقص في بعض الأحكام المتعلقة بالتعيين والترقية في فئتي الوظائف العليا والخاصة حسب منظومة القوانين في فلسطين كما أن هذه الدراسة ستلقي الضوء على الإجراءات المتبعة في التعيين والترقية لهاتين الفئتين ومدى فعاليتها وكفايتها واحترامها.

ومن الجدير بالذكر أن بعض الدول خاصة الدول الشمولية أخذت بنظام ***حرية الإدارة المطلقة*** في اختيار موظفيها بحيث لا يشترط بالموظف سوى وفاء الموظف وإخلاصه وولائه للسلطة بينما تأخذ بهذا الأسلوب بعض الدول فقط فيما يتعلق بالوظائف العليا والخاصة[1].

بينما تأخذ أنظمة أخرى ***بأسلوب المسابقات*** بشغل الوظيفة بصفة عامة وتتبنى أنظمة أخرى أسلوب الإعداد الفني (التقني) حيث يتم إعداد الأشخاص تقنياً وإدارياً حسب عدد الوظائف المطلوبة والشاغرة ومن ثم دمجهم في السلك الإداري في الدولة، وتطبق بعض الدول نظام حرية الإدارة في الاختيار أو الانتخاب أو الإعداد الفني أو المسابقة.

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية موضوع التعيين والترقية في المناصب العليا (الفئتين العليا والخاصة) في فلسطين, في ضرورة استقرار الأوضاع القانونية في النظام الإداري الفلسطيني والوصول إلى معايير واضحة ومكتوبة بعيدة عن الأهواء السياسية وتقلبات النظام السياسي الفلسطيني وعدم استقراره بسبب الظروف المحيطة بمجمل المشهد الفلسطيني وسعياً منا إلى المساهمة في تأسيس نظام تعيين وترقية في المناصب العليا (فئتي الوظيفة العليا والخاصة) مستقر يستند إلى المشروعية ضمن معايير المؤهلات والكفاءة والخبرة والنزاهة والشفافية.

مشكلة الدراسة :

تتمحور مشكلة الدراسة حول الغموض في النصوص القانونية التي يشير إليها النظام القانوني المتعلق بالتعيين والترقية في الوظائف العليا بفئتيها العليا والخاصة وخاصة القانون الأساسي بتعديلاته وقانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005 وقانون الخدمة في قوى الأمن رقم (8) لسنة 2005 والقوانين الأخرى ذات العلاقة[2]. كما أن الدراسة تحاول أن تعالج مشكلة عدم وجود نظام شفاف ونزيه معتمد وفق الأصول يحدد معايير وضوابط للتعيين في المناصب العليا والرقابة عليه.

---

[1] الجزائر: المرسوم 66/140.

2 مثل قانون السلطة القضائية وقانون القضاء الشرعي وقانون السلك الدبلوماسي إلخ..

تساؤلات الدراسة:

تتمحور تساؤلات الدراسة حول سؤال رئيس وهو:

هل تم اتباع الأصول الإجرائية الشكلية والموضوعية المطابقة للمشروعية ومتطلبات النزاهة والشفافية أثناء التعيين والترقية في المناصب العليا (العليا والخاصة) في قطاع غزة في الفترة الواقعة ما بين 01-04-2014 حتى 01-07-2014 ؟

وتتفرع عن هذا السؤال الرئيسي عدة أسئلة فرعية أهمها:

- هل يوجد نظام قانوني واضح يعالج مسألة التعيين والترقية في المناصب العليا (الوظائف العليا والخاصة) في فلسطين؟
- هل المنظومة القانونية الحالية في فلسطين متجانسة فيما يتعلق بصلاحيات الأشخاص المختصة في التعيين والترقية في المناصب العليا (الوظائف العليا والخاصة)؟
- هل نحن بحاجة إلى نظام أو قانون جديد ينظم عملية التعيين والترقية في المناصب العليا (الوظائف العليا والخاصة)؟
- ما هي المعايير والأساليب التي يجب أن يستند إليها النظام الجديد للتعيين والترقية في المناصب العليا (الوظائف العليا والخاصة) في فلسطين؟

معوّقات الدراسة:

- لعل أهم ما واجهه الباحث في هذه الدراسة من معوّقات هو الحصول على معلومات حول التعيينات والترقيات التي حصلت في الفترة التي تغطيها الدراسة والواقعة بين الفترة من 01-04-2014 حتى 01-07-2014 بالإضافة إلى حالة الوضع السياسي القائم بعد إعلان حكومة الوفاق وصعوبة التواصل مع الجهات المعنية لجعل مقترحات وتوصيات الدراسة حقيقية.

منهاج الدراسة:

اعتمد الباحث المنهج الاستقصائي التحليلي من خلال القاء الضوء على ماهية التعيين والترقية في الوظائف الإدارية العليا ومراجعة القوانين المنظِّمة لهذه المسألة والسائدة في فلسطين وإجراء المقابلات الفردية مع المسئولين في كل من الجهات التالية:

- الأمانة العامة لرئاسة الوزراء
- ديوان الموظفين العام
- المجلس الأعلى للقضاء
- مجلس القضاء الشرعي
- هيئة التنظيم والإدارة بوزارة الداخلية والأمن الوطني

خطة الدراسة:

سيتناول الباحث في هذه الدراسة التعيين والترقية في الوظائف الإدارية العليا والخاصة من خلال خطة بحث مقسمة إلى ثلاثة مطالب كالتالي:

المطلب الأول: ماهية المناصب العليا وتقسيمها في الدوائر الحكومية

المطلب الثاني: واقع التشريعات الناظمة للتعينات والترقيات والأطراف والجهات المؤسساتية ذات العلاقة.

المطلب الثالث: واقع التعيينات والترقيات في المناصب العليا العملي في الفترة ما بين 01-04-2014 حتى 01-07-2014.

المطلب الأول

ماهية المناصب العليا وتقسيمها في الدوائر الحكومية

أولا: مضمون المناصب العليا:

يتجسد مصطلح " المناصب العليا " في الوظيفة العامة في فلسطين بنصيب كبير يستدعي دراسته من منظور القانون ومبادئ النزاهة والشفافية. ويتضمن اصطلاح المناصب العليا في منظومة القوانين ذات العلاقة بالوظيفة العامة في فلسطين كل من الفئتين الخاصة العليا (الوكلاء والوكلاء المساعدين والمدراء العامين) والمحافظين ورؤساء الأجهزة الأمنية وذلك إضافة إلى أصحاب المناصب العليا في السلك القضائي، كمجلس القضاء الأعلى والنائب العام ورؤساء المحاكم والقضاة وهناك أيضا رؤساء أو مدراء المؤسسات والسلطات والهيئات العامة التي لا تتبع لوزارات معينة، مثل : سلطة النقد، ديوان الرقابة المالية والإدارية، ديوان الموظفين العام، لجنة الانتخابات المركزية، اللجنة العليا للانتخابات المحلية، الجهاز المركزي للإحصاء، هيئة الإذاعة والتلفزيون، سلطة المياه، سلطة الأراضي، سلطة الطيران المدني، سلطة الموانئ البحرية، سلطة الطاقة، دار الإفتاء، وصندوق التأمين والمعاشات ... الخ). يضاف إلى ذلك عضوية مجالس عليا، كمجلس التعليم العالي، مجلس الدفاع المدني، المجلس الأعلى للتربية والثقافة، والمجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا، المجلس الأعلى للصحة وغيرها.

ثانيا: فئات المناصب العليا:

تقسم الوظائف في الدوائر الحكومية في فلسطين إلى الفئة الخاصة والفئة العليا وخمس فئات وفقا لنص المادة (1) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 2005/4 المعدّل للقانون رقم (4) لسنة 1998 بحيث تشمل المناصب العليا الفئات التالية:

أولاً: الفئة الخاصة: وتشمل من يعين بدرجة وزير من رؤساء الدوائر الحكومية (مادة 1/ بند1 من القانون رقم (4) لسنة 2005 خدمة مدنية.

ثانياً: الفئة العليا: وتشمل الوظائف التخطيطية و الإشرافية العليا وتكون مسؤوليات موظفي هذه الفئة الإشراف على تنفيذ أهداف الدوائر الحكومية في المجالات التخصصية المختلفة ووضع الخطط والبرامج واتخاذ القرارات والإجراءات التنفيذية ويشترط فيهم توفر المؤهلات العلمية والخبرات العملية المطلوبة, ويتم تعيين الوكلاء والوكلاء المساعدين ورؤساء الدوائر والمديرين

العامين من موظفي هذه الفئة أو ما يعادلها (مادة 1/ بند1 من القانون رقم (4) لسنة 2005 خدمة مدنية[3].

ثالثا: نظام التعيينات والترقيات في المناصب العليا

لقد عملت كثيراً من التشريعات بنظام التعيين والترقية في المناصب العليا أو كما يطلق عليه الوظائف القيادية حيث الأصل أن يقوم نظام التعيين والترقية في المناصب العليا على أساس اختيار أفضل العناصر الصالحة لشغل هذه المناصب ووضع ضوابط ونظاماً متكاملاً لضمان تحقيق هذا الهدف, يبدأ من إعلان الجهة الإدارية عن شغل الوظيفة القيادية الحالية لديها في جريدتين يوميتين, وأن يتقدم من تتوافر فيه الشروط بمستندات للجهات المختصة, ويرفق بطلبه الإنجازات التي حققها خلال تاريخه الوظيفي والمقترحات التي يرى أنه قادر على تحقيقها لتطوير أنظمة العمل.

ويكون التعيين في المناصب العليا (القيادية) بقرار من السلطة المختصة بالتعيين إذا ما توافرت في المرشح شروط شغل الوظيفة بحسب أحكام القانون واللائحة التنفيذية (مادة 2 من القانون رقم (4) لسنة 2005 خدمة مدنية).

كما ويجوز شغل المناصب العليا من بين العاملين بالوحدة أو من غيرهم بالجهات الأخرى الذين توافرت فيهم شروط شغلها, ما لم تر السلطة المختصة حصر شغلها على العاملين بالوحدة دون غيرها.

ويعتبر قانون الخدمة المدنية من القوانين التي تكتسب أهمية كبيرة في الدول المعاصرة نظراً لتأثيراته الإدارية والاجتماعية والاقتصادية, ويرتب تنفيذه من الناحية الاقتصادية أعباء مالية ضخمة نظراً لارتفاع نسبة العاملين في المرافق الحكومية ويكون ذلك على حساب المشاريع التنموية في المجالات المختلفة[4].

وتسري أحكام هذا القانون على جميع الموظفين العاملين في الدوائر الحكومية والمؤسسات العمومية كالجامعات والدوائر الأخرى ممن يتقاضوا رواتبهم من خزينة السلطة الوطنية الفلسطينية ومن نظام تشكيلات الوظائف[5].

---

[3] وتشمل كل من وكيل الوزارة والوكيل المساعد ومدير عام الوزارة والمدراء العامين (A1-A2-A3-A4) .

[4] مبادئ القانون الإداري, عدنان عمرو, الطبقة الثانية, دار المعارف, الاسكندرية 2004, ص221.

[5] عدنان عمرو, المرجع نفسه, ص 224.

وبيّن المشرّع السلطة المختصة بالتعيين في الوظائف العامة حيث ميّز بين الوظائف العليا والوظائف الأخرى[6].

ومارس رئيس السلطة الوطنية سلطة تعيين رؤساء الدوائر الحكومية المستقلة ووكلاء الوزارات والمديرين العاميين بناء على تنسيب من مجلس الوزراء كما مارس بتعيين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية بقرار منه على أن يتم مصادقة المجلس التشريعي على ذلك. وحسب رأينا فإن المشرع أحال سلطة التعيين في هذه المناصب لرئاسة الوزراء وفقا لأحكام القانون الأساسي وحصر سلطة الرئيس في التعيين في الوظائف السياسية وإصدار مراسيم كاشفة عن التعيين وقد أقر المجلس بضرورة تعديل أحكام القوانين الخاصة التي تتعارض مع ذلك.

ومن ناحيتنا نرى جعل المسابقة أسلوباً لمجموع الوظائف الحكومية لكي تتحقق المساواة بين من يتوافر فيهم الشروط ومن أجل ارساء قواعد النزاهة والشفافية وذلك في مختلف فئات الوظيفة العامة, بما فيها التعيين في الوظائف الخاصة والعليا.

ويجب أن يخضع التعيين في المناصب العليا لضوابط تضمن النزاهة والشفافية وتراعي المؤهلات العلمية والخبرات بغض النظر عن الجانب السياسي والتوزيع الطبقي.

رابعا: الترقية في المناصب العليا

1- مدلول الترقية:

معنى الترقية أن يشغل الموظف العام وظيفة درجتها أعلى من درجة الوظيفة التي كان يشغلها حتى لو لم يترتب على ذلك زيادة في الراتب, فهي تنصرف أساساً إلى تعيين الموظف في درجة مالية أعلى من درجته داخل السلم الإداري وإن لم يصاحب ذلك نفع مادي[7].

وقد يتمثل أسلوب الترقية في النقل مباشرة من الوظيفة الحالية التي يشغلها الموظف إلى وظيفة أعلى، وقد يتمثل في طريق التعيين وذلك بعد إجراء نوع من المنافسة المفتوحة من خلال اختبارات معينة[8].

---

[6] عمرو عدنان, المرجع نفسه، ص 230.

[7] عمرو، عدنان، المرجع نفسه، ص 249، القبيلات، حمدي، القانون الإداري ، الجزء الثاني، ط 1، 2010، دار وائل للنشر، ص 308.

[8] جمال الدين، سامي، أصول القانون الإداري، منشأ المعارف، الإسكندرية، 2000، ص 295.

2- أهمية الترقية:

وتعد الترقية بمثابة إجراء أخطر من العلاوات والمكافآت لأنها ترفع المرتب من ناحية وتصعد الموظف في السلم الإداري من ناحية أخرى فتزيد تبعاته وسلطاته.، وهنا تكمن خطورتها، لذا يتوجب التوفيق بين رغبة الموظف في الترقية وحاجة الإدارة إلى قصر الوظائف العليا على الموظفين الأكفاء وإلى دب الفساد في الإدارة وسادتها الفوضى[9].

ونحن نرى أن الترقية التي لا تحتكم للشروط الموضوعية والقانونية هي بمثابة تدمير كلي وكامل للوظيفة العامة في الدولة ومخالفة لمبدأ المشروعية وسيادة القانون وهدر لمبدأ العدالة والمساواة في الوظيفة العامة.

3- أنواع الترقيات:

يشترط القانون بشكل عام للترقية مرور فترة زمنية معينة على مباشرة الموظف لوظيفة أو حصوله على تقرير كفاءة عال، ورغم ذلك فإن الترقية مرتبطة بوجود شاغر وظيفي وخاصة إذا تعلق الأمر بالانتقال من فئة إلى أخرى أو إلى مناصب قيادية عليا. ويمكن تقسيم الترقيات إلى الأنواع التالية:

أ- الترقية بالأقدمية: حيث تتم هذه الصورة من الترقيات بطريقة آلية إذ يرقى الموظف الأقدم من الدرجة الدنيا إلى الدرجة الأعلى التي تخلو ثم من يليه، وتقضي هذه الصورة على صور التعسف والمحاباة وترسخ بين الموظفين روح الاطمئنان وتضمن ترقية الموظف، وما يعيبها هو عدم تطلبها لمؤهل غير مرور فترة من الزمن وإغلاق الطريق أمام الكفاءات لترقيتها بصورة أسرع[10].

ب- الترقية بأسلوب الامتياز: تتم ترقية الموظف وفقا لهذا الأسلوب بناء على اجتهاده وكفايته وابتكاره في عمله بحيث لو شغر منصب وظيفي وتنافس عليه موظف قديم وآخر جديد كفئ يفضّل الكفئ رغم حداثته. ويدفع هذا الأسلوب الموظفين إلى بذل الجهد والابتكار والتنافس.

ج- أسلوب الجمع بين الأقدمية والامتياز (الأسلوب المختلط): وفقا لهذا الأسلوب، الذي أخذت به معظم الدول، يتم الجمع بين أسلوبي الأقدمية والامتياز بحيث تكون الترقية بالأقدمية في

---

[9] عدنان، عمرو، مرجع سابق ، ص 256.

[10] عمرو، عدنان، مرجع سابق، ص 250.

المناصب الدنيا وفي الوظائف التي لا تتطلب كفاءات خاصة وأما الترقية في المناصب العليا والرئيسة فتتم بتحديد نسبة محددة للترقية بالاختيار في كل درجة أو بقصد الترقية في الدرجات السفلى على الأقدمية وفي الدرجات العليا على الامتياز.

4- موقف المشرّع الفلسطيني:

تبنى المشرع الفلسطيني نظام الأخذ بالأسلوبين في المناصب التي تلي الفئة الخاصة والعليا وفقا لقانون الخدمة المدنية المعدل رقم (4) لسنة 2005، ووضع نسبة مئوية تزداد على أساس الامتياز كلما علت الفئة والمرتبة الوظيفية حيث أجاز ترقية موظفي الفئة الثانية إلى الفئة الأولى عند توفرهم على الشروط القانونية، بينما أكد على اعتماد الترقيات من الجهة الإدارية المختصة حسب المادتين 43 و49 من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005، بحيث تعطى الأولوية لمن حصل على تقدير ممتاز طيلة سنوات الخدمة وعند التساوي يتم الاختيار حسب الأقدمية فيما بين المستحقين[11].

5- ضوابط الترقية:

تحكم ترقية الموظفين في الفئات التي تلي الفئة الخاصة والعليا مجموعة من الضوابط تتعلق بكل صورة من صورها على حدة وضوابط أخرى تحكم قرار الترقية بغض النظر عن كونها تمت على حساب الأقدمية أم على أساس الامتياز أم على أساس الجمع بينهما، بحيث لا تحيط مثل هذه المعايير والضوابط التعيين والترقية في الفئتين الخاصة والعليا.

وفي الفئات الخمس الأولى باستثناء الفئتين الخاصة والعليا حسب قانون الخدمة المدنية المعدل، إذا كانت الترقية بالأقدمية تحتسب الأقدمية من تاريخ التعيين في الوظيفة، وإذا اشتمل قرار التعيين □لى أكثر من موظف في درجة واحدة ا□تبرت الأقدمية □لى النحو التالي:

[11] المادة 48 قانون الخدمة المدنية رقم 1998/4 المعدل بالقانون رقم 2005/4.

أ- إذا كان قرار التعيين يتضمن ترقية تحتسب الأقدمية على أساس الأقدمية في الفئة الوظيفية السابقة.

ب- إذا كان التعيين في الوظيفة لأول مرة اعتبرت الأقدمية بين المعينين على أساس المؤهل وإن تساويا يقدم الأكبر سنا.

ج- إذا كان التوظيف بمسابقة تحدد أقدميتهم على أساس ترتيب النجاح في المسابقة دون الاعتداد بالمعايير السابقة.

أما إذا كانت الترقية بأسلوب الامتياز فيجب أن تسند إلى نظام التقارير السنوية وإخضاع مدى كفاية الموظف إلى أسس واضحة أهمها:

أ- تحديد مدة التقرير بفترة محددة بدايتها ونهايتها، ووفق المشرع الفلسطيني فإن التقرير يعد من الرئيس المباشر مرة واحدة في السنة الميلادية ويتم اعتماده من الوزير المختص ولا يجوز سحبه أو تعديله بعد إرساله إلى الديوان أو إجراء محو أو كشط فيه[12].

ب- أن يكون موضوع التقرير عملا يقوم به الموظف. وأما بالنسبة لضوابط سلامة الترقية فلم ينص المشرع الفلسطيني في قانون الخدمة المدنية على ذلك للحد من انحراف وتعسف السلطة الإدارية ولذلك نرى وضع الضوابط التالية في اللائحة التنفيذية للقانون[13]:

ت- لا يجوز ترقية موظف في فترة الاختبار لأن موقفه الوظيفي خلال تلك الفترة يكون معلقا على قرار الإدارة للبقاء لديها من عدمه.

ث- لا يجوز ترقية موظف أحيل على التأديب أو المحاكمة أو كان موقوفا عن العمل خلال مدة الإحالة أو التوقيف.

ج- لا يجوز نقل الموظف إذا كان ذلك يؤدي إلى تفويت الفرصة عليه في الترقية بالأقدمية ما لم يكن نقله بناء على طلبه أو كان زائدا على حاجة العمل.

ح- ضرورة قضاء مدة معينة للترقية.

خ- لا يجوز حرمان الموظف المعاقب بعقوبة تأديبية من حقه في الترقية ما لم ينص قرار التأديب على ذلك.

---

[12] المادة 33 من قانون الخدمة المدنية رقم 1998/4 المعدل بالقانون رقم 2005/4.

[13] عمرو، عدنان، المرجع نفسه، ص 258.

د- الأصل أ، الترقية ليست حقا للموظف ولو استوفى شروطها وحقه ينحصر في التزام الإدارة حدود القانون وهي تستعمل سلطة الترقية.

ذ- لا تجوز الترقية إلا من فئة إلى الفئة التي تعلوها في السلم الوظيفي.

المطلب الثاني

الشرة القانونية المنظمة للتعيين والترقية في المناصب العليا والخاصة في فلسطين

مقدمة:

نظرا للدور الهام الذي تلعبه الترقية في حياة الموظف من الناحية الأدبية والمادية، وانعكاس كل ذلك على العمل الإداري إن سلبا وإن إيجابا، تحاول الدول المختلفة اختيار نظام الترقية الذي يكفل الاستقرار والطمأنينة للعاملين ويسهم في تحقيق الكفاية والفاعلية للعمل أو النشاط

الإداري[14]. إلا أن اختيار الدولة لنظام الترقية دون آخر لا يقوم على أساس المفاضلة المجردة بينهما، بل تتأثر الدولة بالظروف والاعتبارات المختلفة، سواء أكانت سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو إدارية.

أولا: التعيين في الوظائف العامة حسب القانون الفلسطيني:

نص المشرع الفلسطيني على أنه لا يعين في الوظيفة العامة إلا من يتوافر فيه شروط الوظيفة[15]، وقد تتعلق هذه الشروط بالمؤهل العلمي أو الخبرة العملية في مجال ما أو بسن الموظف العام. كما أنه لا يجوز الجمع بين وظيفتين.

ثانيا: التعيين في الوظائف الخاصة والعليا:

أوضح المشرع الفلسطيني السلطة المختصة بالتعيين في الوظائف في الوظائف العامة حيث ميّز بين الوظائف الخاصة والعليا والوظائف الأخرى ووضح الأساليب المتبعة في التعيين والشروط الواجب توافرها في المرشح لأية وظيفة عامة[16].

الفرع الأول: السلطة المختصة بالتعيين في المناصب العليا:

عمل المشرع الفلسطيني على تحديد مضمون المناصب العليا والسلطة المختصة بالتعيين فيها لمنع أي تداخل في الاختصاصات والتبعية والمسئوليات في مجال الوظائف العامة وحدودها، وقد تضمن قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005 والقانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 على تحديد الجهات المختصة بالتعيين والترقية في المناصب العليا التي تشتمل على الفئتين الخاصة والعليا وذلك كالتالي:

---

[14] رسلان، أنور، أحمد، الوجيز في القانون الإداري، القاهرة ط2، 2001، ص 503.

[15] مادة 14 من قانون الخدمة المدنية رقم 1998/4.

[16] عمرو، عدنان، مرجع سابق، ص 230.

أ. الفئة الخاصة: وتشمل من يعين بدرجة وزير من رؤساء الدوائر الحكومية[17].

ب. الفئة العليا:

يتم تعيين موظفي الفئة العليا بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من مجلس الوزراء[18]. وتشتمل هذه الفئة على كل من الوكلاء والوكلاء المساعدين والمدراء العامين.

وبرأينا أنه كان يجب اسناد سلطة التعيين لمجلس الوزراء بناء وليست لرئيس السلطة الوطنية حتى يتسنى له تنظيم السلطات والصلاحيات في وزارته بما يكفل مسئوليته عن كل قرار أو عمل مادي أو نشاط للوزارة أمام المجلس التشريعي والرئيس ومجلس الوزراء.

الفرع الثاني

القوانين المنظمة للتعيين والترقية في المناصب العليا والخاصة في القانون الفلسطيني

1- القانون الأساسي الفلسطيني المعدّل لسنة 2003:

يضع القانون الأساسي الفلسطيني المعدّل لسنة 2003 القواعد العامة للتعيين في الوظيفة العامة والمناصب العليا والخاصة. فقد أشارت المادة (6) منه على ضرورة التزام مبدأ سيادة القانون

[17] مادة (1/ بند 1) من قانون الخدمة المدنية المعدل رقم 2005/4.

[18] مادة (9/ بند 1) ومادة (17 بند 1) من قانون الخدمة المدنية رقم 1998/4.

وخضوع جميع السلطات والأجهزة والهيئات والمؤسسات والأشخاص للقانون بمعنى أن السلطة التنفيذية في الدولة عليها أن تحترم وتخضع للقانون أثناء ممارستها لسلطة التعيين والترقية في الوظيفة العامة ومن ضمنها المناصب الخاصة والعليا.

وتطرقت المادة (9) بند 1 إلى مبدأ مساواة الفلسطينيين أمام القانون والقضاء دون تمييز بسبب العرق والجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة وبالتالي أوجب القانون الأساسي للتعيين في المناصب الخاصة والعليا على قاعدة مبدأ المساواة.

وجاءت المادة (26) بند 4 لتضع معالم واضحة لحق الفلسطينيين دون تمييز في تقلد الوظائف والمناصب العامة على قاعدة تكافؤ الفرص، حيث نستنتج أن السلطة المختصة بالتعيين والترقية في المناصب الخاصة والعليا عليها أن تتبع مبدأ تكافؤ الفرص أثناء التعيين والترقية في هذه المناصب وإخضاعه للآليات التي تضمن تطبيقه بنزاهة وشفافية.

كما وحظرت المادة (30) بند 2 من القانون الأساسي النص في القوانين على تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء، بهدف حماية وضمان للموظفين والأفراد الذين تربطهم علاقة بالإدارة من خلال عدم تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء وبالتالي أي قرار يصدر من السلطة المختصة بالتعيين والترقية في المناصب الخاصة والعليا يجوز الطعن فيه أمام الجهات القضائية المختصة في حال مخالفته للقانون.

وإن كان القضاء يجوز له النظر في قرارات التعيين والترقية في المناصب الخاصة والعليا وفقا لنص المادتين (6) و (30) من القانون الأساسي، فإن آلية مراقبة أعمال الإدارة المركزية المتعلقة بالتعيين في المناصب الخاصة والعليا قد كفلها القانون الأساسي في المادة (56) بند 3 من خلال أدوات توجيه الأسئلة والاستجوابات إلى الحكومة أو أحد الوزارات أو تكليف إحدى لجانه في تقصي الحقائق في أمر عام.

وتعود صلاحية رئيس السلطة الوطنية في تعيين محافظ سلطة النقد بقرار منه ومصادقة المجلس التشريعي وفقا للمادة (93) بند 2 من القانون الأساسي.

كما يختص رئيس السلطة الوطنية بتعيين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية ومصادقة المجلس التشريعي حسب المادة (69) من القانون الأساسي والمادة (15) من قانون الخدمة

المدنية الفلسطيني رقم 1998/4 المعدّل بالقانون رقم 2005/4. علما بأن رئيس ديوان الرقابة المالية ورئيس ديوان الموظفين العام في غزة تم تعيينهما بقرار من مجلس الوزراء ومصادقة المجلس التشريعي نتيجة حالة الانقسام التي سادت ما قبل تشكيل حكومة الوفاق الفلسطينية.

ويتضح من نص المادة (63) من القانون الأساسي مدى اتساع السلطة التنفيذية في مهامها الإدارية والمحالة لمجلس الوزراء ما عدا الاختصاصات التي تعود لرئيس الدولة، كما جاء في نص المادة (69) من القانون الأساسي ليعدّد اختصاصات الوزراء حيث نص في البند 9 أ. من المادة (69) على صلاحيته بإنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري، وكذلك تعيين رؤسائها وفقا للفقرة ب من البند 9 من نفس المادة.

2- قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005:

لقد نظم قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005 آلية التعيين والترقية في المناصب العليا التي تشتمل على الفئتين الخاصة والعليا في فلسطين والجهات المختصة بذلك حسب التالي:

تعيين موظفي الفئة الخاصة:

يقصد بموظفي الفئة الخاصة حسب نص المادة (1) بند 1 من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 2005 المعدل لقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998، كل من يعين بدرجة وزير من رؤساء الدوائر الحكومية، بحيث يتم تعيينهم بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء وفقا لنص المادة (16) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998.

تعيين موظفي الفئة العليا:

بينما تشتمل الفئة العليا على كل من الوكلاء والوكلاء المساعدين ورؤساء الدوائر الحكومية والمديرين العامين حسب نص المادة (1) بند 1 من قانون الخدمة المدنية المعدل رقم (4) لسنة 2005. ويتم تعيين هذه الفئة العليا من الموظفين من قبل رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء وفقا لنص المادة (17) بند 1 من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998.

ومن الناحية العملية، بعد حالة الانقسام في فلسطين فإن كافة قرارات التعيين التي تمت في غزة في هذه المناصب تصدر من مجلس الوزراء بناء على تنسيب من قبل الوزير المختص[19].

ورغم أن قانون الخدمة المدنية لا يشترط فيمن يشغل هذه المناصب العليا سوى أن تتوفر لديهم المؤهلات العلمية والخبرات العملية المطلوبة، ورغم الغموض الذي ينتاب القانون، إلا أن قرار مجلس الوزراء رقم (11/320/4/م.و/إ.هـ) لسنة 2013 قد وضع آلية واضحة بشأن إجراءات شغل وظائف الفئة العليا في الدوائر الحكومية.

3- قانون الخدمة في قوى الأمن رقم (8) لسنة 2005:

على عكس من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005 الذي لم يضع آلية للتعيين والترقية في المناصب العليا بفئتيها الخاصة والعليا، فإن قانون الخدمة في قوى الأمن رقم (8) لسنة 2005 قد وضع شروط للتعيين والترقية إلى المناصب العليا بشكل تفصيلي وذلك في الفصل الثاني منه في المواد (32 إلخ) خلاف المعمول به في قانون الخدمة المدنية وتعديلاته، كما أصدر معالي وزير الداخلية والأمن الوطني السابق **الأستاذ/ فتحي حماد** قرارا يحمل رقم (24) لسنة 2013 بشأن معايير ونظم واختبارات تولي المناصب القيادية أي العليا وذلك بتاريخ 2013/02/24.

4- قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002 المعدل بالقانون رقم (15) لسنة 2005 وقانون القضاء الشر□ي :

بالرجوع إلى النصوص التي نظمت التعيين والترقية في قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002 المعدل بالقانون رقم (15) لسنة 2005، نجد أنه تناول وبشكل واضح وتفصيلي كيفية وشروط التعيين والترقية في الفئة العليا حسب جدول مخصصات التمثيل الوارد في القانون وتشمل رئيس ووكيل نيابة ورؤساء محاكم البداية والاستئناف ورئيس المحكمة العليا ونائبه إضافة إلى النائب العام. وأوضح القانون أنه يتم التعيين في الوظائف القضائية بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى وفقا لنص المادة (18).

5- قانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة 2005م :

[19] مقابلة أسامة سعد، نائب أمين عام مجلس الوزراء ومحمد المصري، مدير عام شئون مجلس الوزراء بتاريخ 2014/12/15.

بالرجوع إلى النصوص التي نظمت التعيين والترقية في قانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة 2005 ، نجد أنه تناول بشكل مختصر ودون وضع ضوابط أو معايير للتعين والترقية في المناصب العليا في السلك الدبلوماسي وذلك في نص المادة (15) منه. وأوضح القانون أنه يتم التعيين في رتبة سفير من قبل رئيس الدولة بتنسيب من وزير الخارجية وفقا لنص المادة (7) من قانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة 2005، بينما يعين بقية الموظفين من قبل الوزير. وبرأينا تعتبر رتبة السفير من الوظائف العليا في الدولة بالإضافة إلى رتبة القنصل

المطلب الثالث

واقع التعيينات والترقيات في المناصب العليا العملي في الفترة ما بين 01-04-2014 حتى 01-07-2014

الواقع العملي لآلية التعيين والترقية في المناصب العليا:

بالرجوع إلى الجهات المختصة، فقد أجمعت على اتباع الإجراءات في التعيين والترقية في المناصب العليا حسب النظام والأصول[20]. كما أكد على ذلك كل من فضيلة الشيخ د. حسن الجوجو[21] رئيس القضاء الشرعي والعميد بهجت حسن أبو سلطان مدير عام التنظيم والإدارة في كتابه المؤرخ بتاريخ 2014/12/17 حول معايير التعيين والترقية للفئات العليا.

من جهة أخرى أصدر وزير الداخلية والأمن الوطني السابق معالي الوزير أ. **فتحي حماد قرارا يحمل** رقم (24) لسنة 2013، اعتمد فيه نظام ومعايير تكليف المناصب القيادية بوزارة الداخلية والأمن الوطني وفقا للمؤهلات والرتبة والملاك والخبرات والعمر والمهارات والسمات الشخصية والشروط الخاصة التي وضحها القرار بملحق، وأشار القرار إلى ضرورة التعميم على كافة

[20] مقابلة المستشار، محمد عابد، رئيس ديوان الموظفين العام بتاريخ 2014/12/18.

[21] مقابلة فضيلة الشيخ د. الجوجو، حسن، رئيس ديوان القضاء الشرعي، غزة بتاريخ 2104/12/14.

الأجهزة والإدارات المركزية بعدم **تكليف** أي ضابط في المهام الإدارية القيادية السابقة، في حال وجود شاغر لأي منصب منها، وذلك لأن التعيين سيتم من خلال المسابقات وتعزيزا لمبدأ تكافؤ الفرص. ونص القرار على ضرورة وجود مسمى معتمد في الهيكلية ومبررات لإشغال المنصب وجاهزية الإدارة لاستقبال المسمى. كما وضح القرار ضرورة الإعلان عن المنصب الشاغر وتحديد شروط الوظيفة وفتح باب الترشح واستقبال الطلبات وفرزها واستبعاد غير المستوفي للشروط. ويخضع المرشحون للاختبارات التحريرية من لجنة مختصة (الجهة الطالبة وهيئة التنظيم والإدارة ومختصون حسب الحاجة لمتابعة الاختبارات التحريرية والعملية).

كما جاء قرار مجلس الوزراء رقم (11/320/4/م.و./إ.هـ) لسنة 2013 لينص على تشكيل لجنة خاصة مكونة من كل من رئيس اللجنة الإدارية الوزارية الدائمة وأمين عام مجلس الوزراء، ورئيس ديوان الموظفين العام، ورئيس الدائرة الحكومية المعنية، لدراسة احتياجات الدائرة الحكومية المعنية من وظائف الفئة العليا. وحدد القرار إجراءات تنحصر في استقبال اللجنة للطلبات من الدائرة الحكومية المعنية بمذكرة توضيحية تبين فيها حاجتها لوظائف الفئة العليا، كما يجب على اللجنة الاطلاع على الهيكل التنظيمي للدائرة الحكومية وتقييم مدى حاجة الدائرة للمنصب والاطلاع على خطة الدائرة الحكومية المستقبلية وخطة الحكومة العامة.

ووضعت المادة (2) من القرار المعايير الواجب توافرها في الشخص الذي سيشغل المنصب حيث أهمها بالنسبة لمنصب وكيل وزارة/مساعد وكيل: شهادة جامعية أولى على الأقل، خبرة لا تقل عن (7) سنوات في مجال العمل التخصصي كأولوية والعمل الحكومي بشكل عام، وامتلاك المهارات القيادية والإدارية وألا يتجاوز الحد الأقصى لسنه عن (55) سنة وألا يقل عن (40) ويراعى تقييم الأداء للمرشحين من داخل الحكومة للسنوات الثلاث الأخيرة وإنجازاتهم.

وإذا كان الشخص الذي سيشغل منصب مدير عام: شهادة جامعية أولى على الأقل، خبرة لا تقل عن (5) سنوات في مجال العمل التخصصي كأولوية والعمل الحكومي بشكل عام، وامتلاك المهارات القيادية والإدارية وألا يتجاوز الحد الأقصى لسنه عن (50) سنة وألا يقل عن (30) ويراعى تقييم الأداء للمرشحين من داخل الحكومة للسنوات الثلاث الأخيرة وإنجازاتهم.

1- التعيين والترقية في المناصب العليا:

أولا: الفئة الخاصة: بعد الرجوع إلى الجهات المختصة في أمانة مجلس الوزراء تبين أنه لم يتم تعيين أي شخص من الفئة الخاصة بعد تاريخ 01-04-2014 حتى تاريخ 01-07-2014.

ثانيا: الفئة العليا: وتشمل كما سبق وذكرنا فئة الوكلاء والوكلاء المساعدين والمدراء العامين بحيث أنه حسب إحصائية ديوان الموظفين العام فقد تم إجراء 26 ترقية موزعة حسب الجدول التالي[22]:

م	المسمى قبل الترقية	المسمى بعد الترقية	العدد
1.	من مدير عام A4	إلى الدرجة A3	21
2.	من مدير عام A3	إلى الدرجة A2	5
4.	**إجمالي عدد الترقيات**		26

ولقد أكد السيد **المستشار/ أ. محمد عابد** رئيس ديوان الموظفين العام بأنه لم يتم أي تعيين في الفئتين الخاصة والعليا خلال الفترة ما بين 01-04-2014 حتى فترة -1-07-2014، وقد تمت ترقيات في الفئة العليا خلال الفترة المذكورة أعلاه.

- رؤساء المؤسسات والهيئات العامة:

يواجه تعيين رؤساء المؤسسات والهيئات العامة في السلطة الفلسطينية مشكلة قانونية تتمثل في التعارض بين القانون الأساسي وبعض القوانين، ومخالفة القوانين النافذة. فالقانون الأساسي المعدل يمنح صلاحية تعيين رؤساء المؤسسات والهيئات والسلطات العامة في السلطة الفلسطينية لمجلس الوزراء مادة (69)، بينما تمنح بعض القوانين رئيس السلطة الوطنية صلاحية تعيين رؤساء بعض هذه المؤسسات والهيئات. ومن هنا نرى ضرورة تعديل القوانين التي يتم بموجبها تعيين رؤساء بعض المؤسسات لتنسجم مع القانون الأساسي المعدل.

- ديوان الموظفين العام:

يعين رئيس ديوان الموظفين العام، حسب المادة (8) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) المعدل لسنة 2005، بقرار من مجلس الوزراءوفقا لأحكام المادة (69) من القانون.

2- التعيينات والترقيات في أعضاء السلك القضائي:

ينظم قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002 وتعديلاته شروط وآليات إشغال المناصب العليا في السلك القضائي . والمناصب العليا في السلطة القضائية هي : مجلس القضاء الأعلى، النائب العام، القضاة، ورؤساء المحاكم . بشكل عام، يتم التعيين لإشغال الوظائف القضائية،

[22] مقابلة مستشار، محمد عابد، مرجع سابق.

حسب المادة (18) من قانون السلطة القضائية، بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب مجلس القضاء الأعلى. هذا وحدد القانون عددا من الشروط فيمن يتولون هذه المناصب، وهي شروط عامة تنحصر في الشهادة العلمية والكفاءة.

وتتمتع السلطة القضائية بالاستقلال الكامل بشأن التعيين والترقية دون تدخل من السلطات الأخرى، وقد تم التعيين والترقية حسب الحاجة وبناء على قواعد الأقدمية والخبرة وهذا ما حدث خلال الفترة الواقعة ما بين 01-04-2014 حتى تاريخ 01-07-2014 بحيث كانت التعيينات والترقيات حسب الجدول التالي[23]:

م	المسمى قبل الترقية	المسمى بعد الترقية	العدد
.1	قاضي صلح	قاضي بداية	5
.2	قاضي بداية	قاضي استئناف	2
.3	قاضي استئناف	قاضي عليا	5
.4	**إجمالي عدد الترقيات**		12
.5	**عدد التعيينات**		3 قضاة صلح

- **مجلس القضاء الأعلى:** يتم تشكيل مجلس القضاء الأعلى، حسب المادة (37) من قانون السلطة القضائية، برئاسة رئيس المحكمة العليا، وعضوية أقدم نوابه، واثنين من أقدم نواب المحكمة العليا، ورؤساء محاكم الاستئناف في القدس وغزة ورام الله، والنائب العام، ووكيل وزارة العدل . ويتم تشكيل مجلس القضاء الأعلى الانتقالي، حسب المادة (81) من قانون السلطة القضائية، بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من وزير العدل.

عمليًا، قام رئيس الوزراء قبل إعلان حكومة الوفاق بإصدار القرار المتعلق بتشكيل المجلس ويستمر هذا المجلس بأداء مهامه في قطاع غزة بحيث لم يتم تسوية ملف القضاء.

- **النائب العام** : يعين النائب العام، حسب المادة (107) من القانون الأساسي، والمادة (63) من قانون السلطة القضائية، بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى . أما الشروط الواجب توفرها فيمن يشغل منصب النائب العام فهي نفس الشروط

[23] مقابلة سيد مستشار فارس، أشرف، قاضي ، بتاريخ 2014/12/16.

الواجب توفرها فيمن يولى القضاء، والتي نصت عليها المادة (16) من قانون السلطة القضائية، مثل الجنسية الفلسطينية، والسيرة الحسنة، والشهادة العلمية في الحقوق أو الشريعة والقانون، وإتقان اللغة العربية، وعدم الانتماء إلى حزب أو تنظيم سياسي.

عمليًا، لم يتم تعيين نائب عام بعد تاريخ 01-04-2014 حتى تاريخ إعداد هذا البحث وتم تعيين النائب الحالي بتنسيب من المجلس الأعلى للقضاء ومصادقة مجلس الوزراء عليه.

- **القضاة ورؤساء المحاكم** : يحدد قانون السلطة القضائية شروط وآليات تعيين القضاة ورؤساء المحاكم .فبينما تعتبر طريقة التعيين واحدة لجميع الوظائف القضائية، وهي التعيين بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى مادة (18) ، فإن شروط التعيين تختلف باختلاف درجات المحاكم. ويتم تعيين القضاء يناء على معايير الحاجة ومن ثم اتباع الشكليات القانونية من حيث الإعلان والمقابلة والامتحان وإشعار ديوان الموظفين بذلك[24].

رؤساء الأجهزة الأمنية وموظفي الفئات العليا فيها:

ما زالت بعض الأجهزة الأمنية الفلسطينية بحاجة إلى مرجعية قانونية تنظم عملها وتحدد صلاحياتها، بما في ذلك شروط وآليات تعيين رؤسائها. إن إشغال المناصب العليا في كافة الأجهزة الأمنية كان يتم بقرارات من مجلس الوزراء بناء على تنسيب من وزير الداخلية قبل إعلان حكومة الوفاق.

ولقد أكد تقرير البحث الميداني الذي قمنا بإجرائه لدى هيئة الإدارة والتنظيم التابعة لوزارة الداخلية والأمن الوطني في قطاع غزة أن التعيينات والترقيات تتم حسب قانون قوى الأمن رقم (8) لسنة 2005 وقرار وزير الداخلية رقم (24) لسنة 2013 والنظام والأصول المتبعة لدى الوزارة[25] الذي يتعلق بالمعايير والنظم والاختبارات للتعيين والترقية في المناصب القيادية.

وجدير بالذكر أن دراسة ميدانية تمت في قطاع غزة نستنتج من خلالها نسبة التعيينات التي تمت في المناصب العليا حسب الجدول التالي[26]:

م	من نقيب إلى رائد	من رائد إلى مقدم	من مقدم إلى عقيد	من عقيد إلى عميد	من عميد إلى لواء
.1	**36**	**25**	**22**	**10**	**2**

[24] مقابلة سيد مستشار فارس، أشرف، قاضي ، بتاريخ 2014/12/16.

[25] مقابلة سيد عميد أبو سلطان، بهجت، مدير عام هيئة تنظيم والإدارة بوزارة داخلية ، بتاريخ 2014/12/17.

[26] جريدة الاقتصادية، عدد 92، الأربعاء 2014/12/10، ص: 6.

المجموع	95

ويتضح أن عدد الذين تم ترقيتهم في المناصب القيادية في الشق العسكري خلال الفترة التي تتراوح بين 01-04-2014 حتى 01-07-2014 ما مجموعه (95) ترقية.

الخاتمة

لقد خلصت هذه الدراسة التي تعلقت بواقع التعيينات والترقيات بالمناصب العليا في قطاع غزة في الفترة الواقعة ما بين 01-04-2014 حتى 01-07-2014 إلى النتائج والتوصيات التالية:

أولا: النتائج:

1- تمركز القرار بيد مجلس الوزراء ما قبل حكومة الوفاق بالتعاون مع الوزراء المختصين والمعنيين.

2- لقد أوضحت الدراسة الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في مجال التعيينات والترقيات في المناصب العليا والذي يمارس صلاحيات واسعة في هذا المجال.

3- لم ينص قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 والمعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005 على أية آلية للتعيين والترقية في فئتي الوظيفة الخاصة والعليا.

4- يتضح أن الترقيات في الشق العسكري قد استندت إلى المعايير التي نص عليها قانون الخدمة في قوى الأمن وقرار وزير الداخلية والأمن الوطني السابق معالي الوزير أ. **فتحي حماد** رقم (24) لسنة 2013.

5- تشتمل القوانين الناظمة لعملية التعيين والترقية في المناصب العليا على تعارض مع أحكام القانون الأساسي في صلاحية التعيين والترقية في هذه المناصب.

6- لقد قيدت القوانين سلطة مجلس الوزراء في التعيين والترقية في المناصب العليا مما قد يضعف حسن تنفيذ خططه العامة وسياساته اعتمادا على الكفاءات التي يختارها وفقا لرؤيته.

7- لا توجد معايير واضحة وآليات للتعيين والترقية في المناصب العليا في الشق المدني ضمن القوانين مما يجعل سلطة الإدارة المختصة في التعيين والترقية في هذه المناصب واسعة دون قيود أو شروط مما يترتب عليه من مخالفة لمعايير النزاهة والشفافية والكفاءة.

8- لقد قيدت القوانين الناظمة للتعيين والترقية في المناصب العليا لسلطة الوزير المختص لاختيار موظفي الفئة العليا وفقا للمعايير التي يضعها القانون مما يترتب على ذلك من آثار سلبية على نجاحه في أداء مهام وزارته والارتقاء بها.

9- تم تعيين العديد في المناصب العليا في مختلف الوزارات والمؤسسات والهيئات الحكومية والعامة بناء على قرارات صادرة عن مجلس الوزراء في الفترة التي وقعت ما بعد 01-04-2014 حتى إعلان حكومة الوفاق، علما بأن جزء منها قد يكون عبارة عن ترقيات مستحقة وفقا لشروط القانون.

10- يبين التقرير بوضوح، أن مجلس الوزراء في قطاع غزة ما قبل حكومة الوفاق وخلال الفترة المستهدفة في هذه الدراسة هو الذي يعين وكلاء الوزارات والوكلاء المساعدين والمدراء العامين ، ومجلس القضاء الأعلى ورؤساء المحاكم والقضاة بناء على تنسيب من الجهة المختصة.

ثانيا: التوصيات:

على ضوء ما تقدم نوصي بالتالي:

1- تعديل القوانين التي أصبحت تتعارض مع القانون الأساسي المعدل، والذي منح صلاحية التعيين والترقية في المناصب العليا كرؤساء الهيئات والمؤسسات العامة لمجلس الوزراء، مثل قانون الخدمة المدنية، قانون الإحصاءات العامة، قانون المياه، قانون هيئة الرقابة العامة، وقانون المواصفات والمقاييس.

2- تركيز سلطة التعيين والترقية في المناصب العليا بيد الوزراء والوزير المختص، وتحديد أدوار الأطراف المختلفة في التعيين والتنسيب والتوصية ليتوافق ذلك مع أحكام القانون الأساسي وفقا لنص المادة (63) التي تنص على أنه الأداة التنفيذية والإدارية العليا التي تضطلع بمسئولية وضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية موضع التنفيذ.

3- تحديد مدة زمنية لشغل المناصب العليا، وذلك من أجل تأمين الرقابة على شاغلي هذه المناصب، وكذلك لغرض تجديد الخبرات والكفاءات.

4- حصر عدد المناصب العليا ذات الطابع السياسي في المستشارين وإخضاع فئات المناصب العليا للشروط العامة للتعيين والترقية.

5- الالتزام بمبدأ تكافؤ الفرص في التعيين للمناصب العليا، وخاصة المناصب ذات الطابع المهني.

6- منح ديوان الموظفين العام صلاحية إلغاء كل التعيينات والترقيات في المناصب العليا التي تتعارض مع أحكام القانون.

7- التقيد بجدول التشكيلات للوظائف المطلوبة الذي يتم إعداده من قبل ديوان الموظفين العام وفقا للموازنة العامة المعتمدة والمصادق عليها من قبل المجلس التشريعي.

المراجع

أولا: الكتب:

- عمرو، عدنان، مبادئ القانون الإداري, الطبقة الثانية, دار المعارف, الاسكندرية 2004.
- القبيلات، حمدي، القانون الإداري ، الجزء الثاني، ط 1، 2010، دار وائل للنشر.
- جمال الدين، سامي، أصول القانون الإداري، منشأ المعارف، الإسكندرية، 2009.
- رسلان، أنور، أحمد، الوجيز في القانون الإداري، القاهرة، ط2، 2004.

ثانيا: المقابلات:

- مقابلة سعد، أسامة، نائب أمين عام مجلس الوزراء تاريخ 2014/12/15.
- مقابلة المصري، محمد ، مدير عام شئون مجلس الوزراء بتاريخ 2014/12/15.
- مقابلة المستشار، محمد عابد، رئيس ديوان الموظفين العام بتاريخ 2014/12/18.
- مقابلة السيد المستشار فارس، أشرف، قاضي ، بتاريخ 2014/12/16.
- مقابلة السيد العميد أبو سلطان، بهجت، مدير عام هيئة التنظيم والإدارة بوزارة الداخلية ، بتاريخ 2014/12/17.

- مقابلة فضيلة الشيخ د. الجوجو، حسن، رئيس ديوان القضاء الشرعي، غزة بتاريخ 2104/12/14.
- مقابلة هيئة الرقابة المالية والإدارية، بتاريخ 2014/12/24.
- مقابلة الإدارة والتنظيم، وزارة الداخلية والأمن الوطني، بتاريخ 2014/12/22.

ثالثا: الصحف:

- جريدة الاقتصادية، العدد 92، الأربعاء 2014/12/10.

رابعا: القوانين:

- القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003.
- قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005.
- قانون قوى الأمن رقم (16) لسنة 2004.
- قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002 المعدل بالقانون رقم (2) لسنة 2006.

الفـــهرس

م	الموضوع	الصفحة
1.	مقدمة	1
2.	أهمية الدراسة	2
3.	مشكلة الدراسة	2
4.	تساؤلات الدراسة	3
5.	معوقات الدراسة	3
6.	منهاج الدراسة	3
7.	خطة الدراسة	4
المطلب الأول: ماهية المناصب العليا وتقسيمها في الدوائر الحكومية		

8.	أولا: مضمون المناصب العليا	5
9.	ثانيا: فئات المناصب العليا	5
10.	ثالثا: نظام التعيينات والترقيات في المناصب العليا	6
11.	رابعا: الترقية في المناصب العليا	8
12.	مدلول الترقية	8
13.	أهمية الترقية	8
14.	أنواع الترقيات	8
15.	موقف المشرّع الفلسطيني	9
16.	ضوابط الترقية	10
المطلب الثاني: الشرعة القانونية المنظمة للتعيين والترقية في المناصب العليا والخاصة في فلسطين		
17.	أولا: التعيين في الوظائف العامة حسب القانون الفلسطيني	12
18.	ثانيا: التعيين في الوظائف الخاصة والعليا	12
19	**الفرع الأول:** السلطة المختصة بالتعيين في المناصب العليا	13
20	**الفرع الثاني:** القوانين المنظمة للتعيين والترقية في المناصب العليا والخاصة في القانون الفلسطيني	14
المطلب الثالث: واقع التعيينات والترقيات في المناصب العليا العملي في الفترة ما بين 01-04-2014 حتى 01-07-2014		17
21.	الخاتمة	21

22.	المراجع	**23**
23.	الفهرس	**24**