

عمادة الدراسات العليا
جامعة القدس

ترقية الموظف العام في فلسطين

زينب عبد الفتاح الحطة الغنيمي

رسالة ماجستير

عام ٢٠٠١

مكتبة كلية العلوم والتكنولوجيا
القدس C.2.
College of Science &
Technology - Library
Jerusalem

Acc. No. ٧٠٨٦ الرقم المتسلسل

ترقية الموظف العام في فلسطين

مقدمة من

زينب عبد الفتاح الحطة الغنيمي

ليسانس الحقوق ١٩٧٩ من جامعة القاهرة بجمهورية مصر العربية

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات درجة الماجستير في القانون العام

كلية الحقوق / برنامج الدراسات العليا / جامعة القدس

تشرين الثاني / نوفمبر سنة ٢٠٠١

عمادة الدراسات العليا

ترقية الموظف العام في فلسطين

اسم الطالبة/ زينب عبد الفتاح الحنة الغنيمي

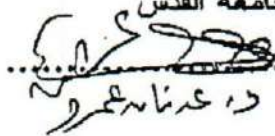
الرقم الجامعي/ ٩٨٢٠٠١٩

المشرف/الدكتور عدنان عمرو

أستاذ القانون الإداري المشارك بكلية الحقوق الفلسطينية / جامعة القدس

نوقشت هذه الرسالة وأجيزت بتاريخ ٢٠٠١/١١/٢١

من لجنة المناقشة المدرجة أسمائهم وتواقيعهم:

١- د. عدنان عمرو / أستاذ القانون الإداري المشارك بكلية الحقوق - جامعة القدس
رئيس لجنة المناقشة
التوقيع: 

٢- د. علي خشان / عميد كلية الحقوق الفلسطينية بجامعة القدس
ممتحناً داخلياً
التوقيع: 

٣- د. محمد أبو عمارة/ أستاذ القانون الإداري المشارك بكلية الحقوق - جامعة الأزهر بغزة
ممتحناً خارجياً
التوقيع: 

جامعة القدس

سنة ٢٠٠١

إقرار

أقر أنا مقدمة هذه الرسالة أنها قدمت لجامعة القدس لنيل درجة الماجستير ، وأنها نتيجة أبحاثي الخاصة بإستثناء ما تم الإشارة له حيثما ورد ، وأن هذه الرسالة أو أي جزء منها لم يقدم لنيل أية درجة عليا لأي جامعة أو معهد.

التوقيع: 

الاسم/ زينب عبد الفتاح الحنة الغنيمي.

التاريخ/ تشرين الثاني/ نوفمبر سنة ٢٠٠١

إهداء

إلى ابنتي الغالية فرح

إلى جميع الزملاء المحققين ، لعلمهم يسعون بحثاً من أجل

إرساء مفاهيم قانونية متطورة نحو بناء دولة فلسطين

الديمقراطية.

شكر وعرفان

أُتقدم بشكري وعظيم امتناني لكل من ساهم في دعمي وساندي مادياً وعلمياً ومعنوياً ، خلال فترة دراستي مما مكنتني من الحصول على نيل درجة الماجستير في القانون العام وأخص بالشكر والتقدير جميع الأفاضل:

فخامة الرئيس/ ياسر عرفات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ، على دعمه المالي الذي مكنتني من تغطية نفقات دراستي.

السيد/ رفيق الننشة ، وزير العمل ، الذي ساندني ومنحني فرصة التفرغ لإنجاز دراستي.

الاستاذ الدكتور/ عدنان عمرو ، استاذ القانون الإداري المشارك بكلية الحقوق بالجامعة ، الذي أشرف على هذه الرسالة وزودني بإرشاداته وتعليماته وتوجيهاته الكريمة أثناء فترة الدراسة ولانجاز هذه الرسالة.

الاستاذ الدكتور/ على خشان عميد كلية الحقوق بجامعة القدس . وجميع الأساتذة الأفاضل في كلية الحقوق قسم الدراسات العليا على عطائهم الأكاديمي ودعمهم ومساندتهم لي.

الاستاذ الدكتور/ محمد أبو عمارة استاذ القانون الإداري وعميد كلية الحقوق سابقاً بجامعة الأزهر . وأشكر كل من السادة المحترمين الذين اغنوا دراستي من خلال الاستشارات وتقديم المراجع الدراسية وتعاونهم الكريم لإنجاز هذه الرسالة:

الاستاذ المستشار/ رضوان الأغا رئيس المحكمة العليا ، قاضي القضاة ، رئيس مجلس القضاء الأعلى.

الاستاذ المستشار/ سعادة الدجاني قاضي المحكمة العليا ، المسجل الأعلى للمحكمة العليا.

الاستاذ / سامي صرصور رئيس محكمة الاستئناف العليا برام الله.

الدكتور/ يوسف أبو صفية وزير البيئة.

الدكتور/ يحيى عابد ، عميد كلية الصحة العامة سابقاً - جامعة القدس.

الدكتور / لبيب غنيم ، أستاذ القانون الإداري بكلية الحقوق / جامعة حلوان .

السيدة/ عبلة النشاشيبي / مدير عام الموازنة بوزارة المالية.

السيد/ عبد الفتاح مقداد / مدير شؤون الموظفين بديوان الموظفين العام .

السيد/ سعيد المدلل / مدير عام الاستخدام والتشغيل بوزارة العمل / غزة .

العقيد / محمد يوسف / نائب مدير هيئة الإدارة والتنظيم في الأمن العام.
المقدم / محمود زيدان ، مسؤول قسم شؤون الافراد والضابط في الأمن الوقائي / غزة .
السيد عبد المطلب العجوري / مدير شؤون الموظفين بجامعة الأزهر .
الأساتذة المحامون/ كريمة الحديدي ، المساعد القانوني بوزارة العمل/ غزة ، وليد فطيمة/ محامي
نظامي وشرعي/ غزة ، حلمي برزق المساعد القانوني بوزارة العمل ، قصي عواد / محامي نظامي
وشرعي/ رام الله . صلاح أبو زيد/ محامي نظامي وشرعي/ غزة ، المحامي سعاد حنا الصايغ /
عضو المحكمة الكنسية بغزة .
كما أشكر ابنتي الغالية فرح عبد الرحمن برقانوي التي دعمتني وساندتني وتحملت معي مشاق العبء
اليومي أثناء مدة الدراسة.
وأختي السيدة / يسرى الغنيمي التي وقفت بجانبني وخففت عني أعباء مسؤولياتي العائلية كي أتمكن من
إنجاز دراستي .
الأستاذ الأخ وزميل الدراسة المحامي صبحي العامودي مستشار وزارة البيئة الذي رافقني طيلة سنوات
الدراسة وقدم لي دعمه ومساندته الأكاديمية والمعنوية.
السيدة/ نجلاء ياسين (أم ناصر) أمينة سر الاتحاد العام للمرأة الفلسطينية والاستاذ يحيى يخلف وكيل
وزارة الثقافة على دعمهما الكريم ومؤازرتهم المادية والمعنوية.
كما أشكر كل من السادة/
محمد سعيد الهرباوي (أبو وائل) الموظف الحقوقي ومسؤول مكتبة المحكمة العليا / غزة.
السيد / محمد حمد أبو حسين المدير الإداري لنقابة المحامين / غزة .
على تزويدهم لي بالمراجع العلمية.
السيد/ شعبان مرتجى/ المدير الإداري لكلية الصحة العامة - جامعة القدس لتسهيله إخراج البيانات
على جهاز الحاسوب.
الآنسة/ جميلة أبو دياب سكرتيرة عميد كلية الحقوق بجامعة القدس.
الآنسة / بسمة حجازي ، التي طبعت ودققت هذه الرسالة.
كما أتقدم بالشكر إلى السادة المسؤولين والفنيين في مشروع سيادة القانون D.B.K في كل من غزة
ورام الله لتقديمهم المساعدة في تسهيل مناقشة هذه الرسالة بواسطة (الفديو كونفرنس).

ملخص الرسالة

تكتسب الوظيفة العامة في فلسطين أهمية خاصة في المرحلة الراهنة ، باعتبارها وسيلة السلطة الوطنية لتحقيق مسؤولياتها وأهدافها نحو بناء مجتمع ديمقراطي قائم على العدالة والمساواة وضمان حقوق الأفراد . واستلزم قيام السلطة بأداء مهامها إنشاء العديد من المؤسسات والوزارات الحكومية ، ونشطت عمليات التوظيف تلبية لحاجة ماسة مرتبطة ببناء الهياكل الإدارية الجديدة.

وكان القصد من هذه الدراسة البحث في أحد أهم دعائم الوظيفة العامة أي ترقية الموظف العام، لما لها من أهمية بالنسبة للموظف لجهة تحسين مركزه الوظيفي والمالي ، حيث يكرس جهده ويتفانى في العمل أملاً في الحصول على الترقية ، وبالنسبة للإدارة لأنها تكون وسيلة لاجتذاب العناصر الأكفأ للوظيفة العامة .

وتعتبر الترقية أحد الحقوق الوظيفية المترتبة على الوظيفة العامة لهذا بحثنا في مضمون هذا الحق وفي أهمية توفر ضوابط تشريعية للترقية في إطار نظام وظيفي يستجيب لحجم التطور الناشئ في الوظيفة العامة في فلسطين.

وقد اعتمدنا في بحثنا أسلوب المنهج الوصفي التحليلي ، على أساس قراءة نظم الخدمة المدنية في فلسطين وبيان أحكامها في موضوع الترقية وضوابطها وتطبيقاتها العملية والآثار المترتبة على هذا التطبيق من خلال النظم التي كانت سارية المفعول لوقت قريب وصولاً إلى قانون الخدمة المدنية الجديد ، وكذلك تحليل المعلومات الرسمية التي حصلنا عليها من بعض الوزارات التي تضمنها الاستبيان الذي أعدناه لهذا الغرض ، مسترشدين في تحليلنا بالمبادئ القانونية والآراء الفقهية والأحكام القضائية التي رسخت مفهوم الترقية وأساليبها وضوابطها في القانون المقارن.

وقد قسمنا الدراسة إلى فصلين:

في الفصل الأول بحثنا في ماهية ترقية الموظف العام في ثلاثة مباحث درسنا فيها مفهوم

الترقية وأساليب الترقية وضوابط الترقية.

ووجدنا أنه على قاعدة مفهوم العلاقة التنظيمية التي تحكم علاقة الموظف بالإدارة أن الموظف

تترتب عليه إلتزامات وواجبات لجهة تفانيه في العمل وقيامه بما تمليه عليه الوظيفة من أعباء ،

وبالمقابل تترتب له حقوق تتمثل في النفع المادي والأدبي ، وتعتبر الترقية في إطار هذا المفهوم

تحسين لمركز الموظف الوظيفي وهي أحد الضمانات الهامة بالنسبة للموظف والغاية من تقريرها له

هي تأدية الوظيفة التي كلف بها بما يضمن حسن سير المرفق العام ، وواجب الإدارة العمل على

تمكين الموظف العام من الترقية إذا توافرت فيه الشروط اللازمة للترقية للوظيفة الأعلى الشاغرة ،

وتصدر بالتالي قرار الترقية لأنها صاحبة السلطة في ذلك.

واستنتجنا أن ، الترقية ليست حقاً للموظف ولو استوفى شروطها ، وأن حقه ينحصر فقط في

أن تلتزم الإدارة حدود القانون وهي تستعمل سلطتها في إصدار الترقية ، فلا ترقى إلا من استوفى

الشروط القانونية ، سواء المتعلقة بالمدة اللازمة للترقية على الدرجة أو بمستوى كفاءته التي تحددها

التقارير السنوية ، وألا يكون قرارها مشوباً بعيب مخالفة القانون.

وعندما ينشأ حق الموظف في الترقية ، فإن هذا الحق ليس مكتسباً وتلقائياً بل يلزم أن يصدر

به قرار من السلطة المختصة بالترقية ، وفي حال صدور قرار الترقية سليماً وفق القانون عندئذ ينشأ

له الحق في الترقية ، أما إذا كان القرار الصادر بالترقية غير مشروع ، عندئذ ينشأ الحق في الترقية

للموظف الذي تخطته الإدارة ، ويجوز له أن يطالب بهذا الحق أمام القضاء الإداري وذلك بإلغاء

القرار الغير مشروع الذي أضر به.

وقد رأينا أن المشرع الفلسطيني وضع أساساً عادلاً لإجراء الترقّيات وفق مبدأ المساواة ومبدأ تكافؤ الفرص في قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ الجديد ، في إطار ضبطه لمعيار الترقية سواء كانت بالأقدمية على الدرجات الدنيا من السلم الوظيفي أو بالاختيار والأقدمية معاً على باقي درجات السلم الوظيفي ، كذلك في ضبط سلامة إجراءاتها من خلال تقنينه لعملية إجراء الترقّيات.

وفي الفصل الثاني ، بحثنا في تطور وتطبيق نظام الترقية في فلسطين وفقاً لما أصلناه فيما تقدم ، وعرضنا للتطور التاريخي لنظام الترقية إبان فترة الاحتلال الإسرائيلي لما له من أهمية في دراسة النظام الحالي المطبق في ظل السلطة الوطنية حيث لا زال مضمون تلك القوانين يطبق حتى اللحظة الراهنة ، بالرغم من سن قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨ .

كما عرضنا للمحاولة التطبيقية الفاشلة لقانون الخدمة المدنية الجديد ، وخصوصاً أن موضوع ترقية الموظفين كانت محور هذا التطبيق الخاطئ ، وذلك لاختلاف المعايير التي اتبعت أثناء تطبيق القانون ، لجهة ترقية الموظفين القدامى إبان فترة الاحتلال باحتساب سنوات الأقدمية عن خدمتهم في الفترة السابقة ، وشطب هذه السنوات من أقدمية الموظفين الجدد الذين خدموا في مؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية ، بما طال مراكزهم الوظيفية ونزل بدرجاتهم الوظيفية بشكل غير منصف .

وبناء على استمرار العمل بالنظام القانوني القديم والمتمثل في تطبيق قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٦ فإن أسلوب الترقية المطبق هو الترقية بالأقدمية بواقع أربع سنوات للبقاء على الدرجة، والتي يحددها جدول ترتيب الوظائف للدرجات والملاكات الوظيفية ، في حين أن القانون المطبق يعتبر الترقية بالاختيار مسألة استثنائية .

وقد لاحظنا أنه في الواقع المطبق ، أن الترقية بالاختيار ليست استثنائية ، ولا تتم وفق معايير الكفاءة والخبرة ، بل إن ما يجري هو ترقية بتقصير المدة - أي بخرق قاعدة الأقدمية - دون تحديد

معايير وضوابط لهذا النوع من الترقية . سواء لجهة شروطها أو الشروط التي يجب أن تتوفر في الموظف الذي تتم ترقيته.

ومن خلال الاستبيان الذي أجريناه في خمس مؤسسات حكومية ، تبين أن الترقّيات تجري مسبقاً دون الالتزام بضوابط أو معايير من خلال أسلوب التعيين بالترقية ، بحيث اتضح أن الفرصة أمام الموظفين للترقية على الدرجات العليا باتت شبه مغلقة نظراً للتضخم الوظيفي على هذه الدرجات ، وأصبح الهرم الوظيفي مقلوباً في بعض المؤسسات التي يشكل موظفي الدرجات العليا فيها أكثر من ثلث موظفي المؤسسة وأكثر من الثلث الثاني في وظائف الإشراف .

ولاحظنا أن إجراء الترقّيات والتعيينات بترقية لا تتم على قاعدة الكفاءة والخبرة بالنسبة للترقية بالاختيار أو على قاعدة الأقدمية ، بل إن قاعدة تقصير المدة هي الأسلوب المطبق بحيث يمكن أن يشمل الموظف أكثر من ترقية خلال سنتين أو ثلاث سنوات وذلك باستصدار قرار من رئيس السلطة الوطنية ، أو رئيس ديوان الموظفين وهي السلطات المختصة بالتعيين.

ولم نلمس اختلافاً حقيقياً ما بين أسلوب وآليات إجراء الترقّيات في الجهاز الأمني عما يحدث في الجهاز المدني بالرغم من أن الأجهزة الأمنية تتبع نظام قانونياً يحدد الترقية بالأقدمية وفق جدول تسلسل الرواتب العسكرية ، إلا أنه لوحظ أن هناك تضخم في الرتب القيادية ، وإن كانت تجري الآن أشكالاً ملموسة لجهة ضبط الترقّيات .

ونعتقد أن الخلل الإداري الناشئ في الوظيفة العامة يرتبط بسياسة التعيينات والترقّيات التي تتم على خلفية الوساطة والمحسوبية السياسية والعائلية والفئوية . على حساب الاعتبارات المهنية . الأمر الذي أدى إلى تشويه البنية التنظيمية للإدارة العامة ، وبدل من أن تكون الوظيفة العامة أداة لتحقيق الإدارة لمهامها ، باتت عبئاً على كاهلها.

كما بحثنا في مدى الرقابة على نظام الترقية سواء لجهة الرقابة الإدارية أم الرقابة القضائية وذلك على قاعدة المفاهيم الأساسية التي رسختها التشريعات والقضاء لحدود هذه الرقابة ، وخلصنا إلى محدودية الرقابة الإدارية على نظام الترقية في فلسطين ، أما لجهة الرقابة القضائية ، فوجدنا أن القضاء الإداري رسخ العديد من المبادئ القانونية وفقاً لما نهج عليه القضائيين المصري والأردني ، وقد أنصفت كلا من محكمتي العدل في غزة ورام الله الموظفين الذين قدموا طعونهم بشأن قرار الترقية المشوب بعيب مخالفة القانون وإساءة استعمال السلطة.

واستنتجنا في النهاية ، أن ظاهرة التلوث الإداري قد أصابت الإدارة العامة في فلسطين ، فقلصت من فاعليتها وباعدت ما بينها وبين أهدافها ، وذلك بسبب غياب النظام القانوني القادر على ضبط شؤون الوظيفة العامة بما يضمن تحقيق أهداف الإدارة من جهة ويكفل ضمان حقوق الموظفين وفي مقدمتها الترقية ، ورأينا أنه بات من الأهمية بمكان أن تعمل السلطة بشكل جدي للخروج من الأزمة الراهنة وتجاوز الخلل الإداري في الوظيفة العامة ، وذلك بالتطبيق الفوري لقانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ وإلغاء العمل بالأنظمة المعمول بها حالياً . وإنجاز هياكل إدارية للوزارات والمؤسسات الحكومية على قاعدة سياسة ترتيب وتوصيف الوظائف ، وإعادة جدولة الموظفين بناء على الاحتياجات الفعلية مع مراعاة التخصص المهني الإداري والفني والأخذ بعين الاعتبار التوازن التنظيمي للوحدات الإدارية . ومن جهة ثانية على السلطة التنفيذية أن تعمل على تطوير دور الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة . ونرى أن على الإدارة اتباع سياسة سليمة في التوظيف تقوم على إعطاء الأولوية للاعتبارات المهنية والتنافسية عند التعيين ، والالتزام بإجراء الترقيات بما يتفق وقانون الخدمة المدنية وباعتبار أن الترقية حافزاً لتطوير الوظيفة العامة وليست حقاً ثابتاً ينالها الموظف بصورة آلية.

إن السلطة التنفيذية مطالبة بمعالجة الاختلالات الوظيفية والإدارية وخلق آليات جديدة من أجل إصلاح الإدارة حتى تتجاوز أزمته الراهنة بما يضمن تحقيق الأهداف الوظيفية في بناء المجتمع الديمقراطي القائم على العدالة والمساواة وضمان حقوق الأفراد.

المحتويات

- المقدمة.

- الفصل الأول: ماهية ترقية الموظف العام

المبحث الأول: مفهوم الترقية

المطلب الأول: تعريف الترقية.

المطلب الثاني: التكييف القانوني للترقية.

المطلب الثالث: مفهوم قرار الترقية.

المبحث الثاني: أساليب الترقية.

المطلب الأول: الترقية بالأقدمية .

المطلب الثاني: الترقية بالاختيار .

المطلب الثالث: الترقية بالأقدمية والاختيار .

المبحث الثالث: ضوابط الترقية.

المطلب الأول: المبادئ التي تحكم ترقية الموظف.

المطلب الثاني: تحديد معيار الترقية.

المطلب الثالث: سلامة إجراء الترقية.

- الفصل الثاني: تطور وتطبيق نظام الترقية في فلسطين.

المبحث الأول: تطور نظام الترقية في فلسطين.

المطلب الأول : الترقية في فترة الاحتلال الإسرائيلي.

المطلب الثاني: أحكام الترقية في ظل السلطة الوطنية.

المطلب الثالث: الترقية وإشكاليات تطبيق قانون الخدمة المدنية الجديد.

المبحث الثاني: الأساليب والإجراءات المطبقة في ترقية الموظفين.

المطلب الأول: الترقية في المؤسسات والوزارات الحكومية

المطلب الثاني: الترقية في الأجهزة الأمنية

المبحث الثالث: مدى الرقابة على ترقية الموظف العام.

المطلب الأول: الرقابة الإدارية على قرار الترقية

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على قرار الترقية

- الخلاصة

- الملاحق

- المراجع

المقدمة

أصبحت الدولة في عصرنا الراهن تؤدي دوراً هاماً يتمثل في إشباع الحاجات العامة وتحقيق الرفاهية للأفراد في جميع المجالات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والأمنية. وأمام التزام الدولة بضرورة القيام بالمهام الملقاة على عاتقها ، فإنها تحتاج لمن يقوم بتنفيذ القوانين والأنظمة ومن هنا كانت حاجة الإدارة للموظفين العموميين كي تقوم بالوفاء بالتزاماتها. ومع تزايد الحاجات الاجتماعية واتساع نطاق الدولة ، وزيادة عدد مواطنيها ، اتسعت الوظيفة العامة وتشعبت ، ونشأ التلازم بين النشاط الإداري والوظيفة العامة ، ولذا فمن البديهي أن يلعب العنصر البشري دوراً أساسياً في فاعلية الإدارة حتى تقوم بوظائفها المنوطة بها ، هذا العنصر هو الموظف العام.

ونظراً لكون الوظيفة العامة وسيلة الدولة للقيام بوظيفتها الإدارية فإنها لا بد وأن تمثل أهمية خاصة ، لذلك فإنها تحرص على تنظيم الخدمة المدنية تنظيماً صحيحاً حتى تكون على درجة كبيرة من الفاعلية . وتهتم جميع الدول على اختلاف أيديولوجياتها وتوجهاتها السياسية والاقتصادية بوضع التشريعات التي تحكم الخدمة المدنية وتنظم علاقة الموظفين العموميين بالدولة ، لكونهم يقومون بوظائف الإدارة ، ولأنهم أداة تحقيق أهدافها.

وفي فلسطين تكتسب الوظيفة العامة أهمية خاصة ، نظراً لخطورة المسؤوليات والمهام الملقاة على عاتق الإدارة في ظل المرحلة السياسية الراهنة ، لتحقيق طموح الشعب المشروع نحو بناء الدولة الوطنية الديمقراطية.

فقد نشأت في فلسطين منذ العام ١٩٩٣ تطورات سياسية هامة ، بموجب الاتفاقات السياسية المعقودة بين منظمة التحرير وإسرائيل^(١) ، وكان الحدث الأهم هو زوال الاحتلال الإسرائيلي عن أغلب أراضي قطاع غزة وقسم مهم من الضفة الغربية ، وإنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية وتسلمها لمهام إدارة المناطق المحررة.

ولقد رتب الواقع الجديد مسؤوليات هامة على السلطة الفلسطينية في نطاق اختصاصها الوظيفي في إدارة هذه المناطق ، وهو الأمر الذي فرض عليها بالضرورة إنشاء المؤسسات والإدارات الحكومية من أجل تسيير وإدارة المجتمع وتقديم الخدمات وإشباع الحاجات العامة ، فأول مرة تكون هناك حكومة وطنية تأخذ على عاتقها حماية الفرد والمجتمع وتسعى سعياً حثيثاً نحو بناء الدولة المستقلة في إطار نظام حكم ديمقراطي نيابي^(٢). على قاعدة المساواة دون تمييز^(٣) وفي ظل مبدأ سيادة القانون^(٤).

واستلزم توفير مجتمع الرفاهية والتقدم من السلطة الوطنية اتباع مبدأ التدخل في مجالات الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والأمنية ، الأمر الذي زاد من اختصاصاتها ومهامها وأدى إلى تضخم الجهاز الإداري ووسّع الجسد البشري للوظيفة العامة لتشمل عشرات الآلاف من الموظفين (حسب أقل التقديرات حوالي ١٠% من حجم التعداد البشري العام للسكان)^(٥) وذلك تلبية لحاجة ماسة مرتبطة ببناء الهياكل الإدارية الجديدة . في حين كانت الوظيفة العامة في بلادنا إبان فترة الاحتلال الإسرائيلي مقصورة على فئة محددة من المواطنين كمستخدمين للعمل في الإدارة المدنية يتركزون في

(١) إعلان المبادئ في ١٣/٩/١٩٩٣ ، اتفاقية حول غزة وأريحا أيار ١٩٩٤ ، اتفاقية النقل التحضيري للصلاحيات في ٢٩/٨/١٩٩٤ ، بروتوكول نقل الصلاحيات ٢٧/٨/١٩٩٥ ، الاتفاقية المرحلية في ٢٨/٩/١٩٩٥ ، اتفاقات واشنطن وشرم الشيخ حول مفاوضات الوضع النهائي ١٩٩٩-٢٠٠٠ .

(٢) مادة (٥) من مشروع القانون الأساسي المقر بالقراءة الثالثة من المجلس التشريعي ١٩٩٨ .

(٣) مادة (٩) من نفس المشروع .

(٤) مادة (٦) من نفس المشروع .

(٥) دكتور عدنان عمرو ، شرح قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لعام ١٩٩٨ ، إصدار مؤسسة الحق رام الله ١٩٩٩ ، ص ١٠ .

قطاع التعليم والصحة والشؤون الاجتماعية ، أما في ظل الواقع الجديد فإن توجه السلطة الوطنية^(١) يشير على اعتبار الوظيفة العامة حقاً يتمتع به المواطنين على قاعدة المساواة وتكافؤ الفرص.

ومما يشير إلى ديمقراطية الإدارة ومشروعية أداؤها ، وجود التشريعات التي تحكم الحياة الوظيفية وتنظم حياة الموظفين العموميين ، وهو ما تحرص عليه الدول عموماً ، وفي فلسطين حرصت السلطة الوطنية على إصدار قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨^(٢) ، ليكون مرجعية قانونية للموظفين لتحديد حقوقهم وواجباتهم من منطلقات واضحة لا مجال للتعسف أو الغبن فيها ، مما سيساهم حتماً في استقرارهم بوظائفهم وشعورهم بالثقة والطمأنينة .

وجاءت أهمية وجود قانون جديد للخدمة المدنية كضرورة موضوعية لتجاوز عجز نظم الخدمة المدنية التي كانت سارية أثناء فترة الاحتلال الإسرائيلي^(٣) لعدم ملائمتها للتطور الناشئ في الوقت الراهن، سواء لجهة اتساع حجم الوظيفة العامة وتعدد المهام الوظيفية، وماهية العلاقة التنظيمية بين الموظف والإدارة والتي يجب أن ينظمها القانون في ظل السلطة الوطنية بما يخدم المصلحة العامة وبناء المجتمع على أسس سليمة ، باعتبار أن الوظيفة العامة عبارة عن مركز قانوني يشغله الموظف وهي مستقلة في وجودها بحقوقها وواجباتها عن الموظف الذي يشغلها^(٤) حيث تتضمن مجموعة من الواجبات والمسؤوليات تستوجب خدمات شخص تتوافر فيه خبرات ومؤهلات معينة باعتبارها الخلية الأولى في التنظيم الإداري^(٥) .

(١) مادة ٤/٢٦ من مشروع القانون الأساسي والتي نصت على حق تقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص.
(٢) صدر القانون بتاريخ ١٩٩٨/٥/٢٨ مشروطاً بأن يبدأ تطبيق الجانب المالي على مراحل وفقاً للإمكانيات المالية للسلطة الوطنية كما يقرر ذلك مجلس الوزراء ، وتم تجميد العمل بهذا القانون بقرار رئيس السلطة الوطنية يوم ١٩٩٩/١/١٨ .
وقد جرت المحاولة التشريعية الأولى لسن قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٦ الذي صادق عليه رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ، لكنه لم ينشر ولم يعتد رسمياً كمرجعية قانونية ومع تجميد العمل بالقانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ ، يقوم ديوان الموظفين العام بتطبيق القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٦ وسوف نشير لذلك بالتفصيل فيما سيأتي من الدراسة.
(٣) في قطاع غزة كان يطبق (أسس الخدمة المدنية لسنة ١٩٨٨ المأخوذ عن أنظمة المستعمرات البريطانية ونظم الخدمة العامة التي كانت مطبقة من قبل الإدارة المصرية قبل عام ١٩٦٧ والمعدلة بالأوامر العسكرية الإسرائيلية وفي الضفة الغربية كان يطبق نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٦ مع مجموعة الأوامر العسكرية الإسرائيلية.
(٤) د. إعداد على حمود القيسي/ الوجيز في القانون الإداري ، إصدار دار وائل للنشر ، ط١ ، ١٩٩٨ ، ص ١٩٣
(٥) د. محمد عبد الحميد أبو زيد/ المرجع في القانون الإداري ، إصدار دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٩ ، ص ١٧٠

وإذا كانت واجبات الموظف العام من الأهمية بمكان في علاقته بالإدارة وأدائه لمتطلبات الوظيفة المسندة إليه ، وهذا ما تحرص على تبيانها نظم الوظيفة العامة ، فإنه وبالمقابل فهي تعنى بحقوق الموظفين بذات الأهمية هذه الحقوق المتمثلة بالمقابل المالي كالمرتب والعلاوات الدورية والمكافئات التشجيعية ، كذلك الحقوق المترتبة على الوظيفة كالترقية والإجازة وغيرها. حيث يخضع الموظفون بشكل متساوي دون محاباة لما ينص عليه القانون في هذا الشأن ، الأمر الذي يشجعهم على القيام بواجباتهم وتحسين أدائهم.

وفي هذه الدراسة سنتناول بالبحث موضوع ترقية الموظف العام في فلسطين باعتبارها أحد الحقوق الوظيفية المترتبة على الوظيفة العامة والتي نظمت أساليبها وضوابطها غالبية التشريعات منذ زمن بعيد ، كما تناولها فقهاء القانون الإداري بالبحث والاهتمام للوصول إلى أفضل الأساليب للتعامل مع ترقية الموظفين.

ويأتي الاهتمام بدراسة موضوع ترقية الموظف العام ، لأنها دعامة أساسية في نظم التوظيف ، إذ أن الموظف يضع نصب عينيه منذ بدء تعيينه العمل على صعود السلم الإداري والارتقاء بوظيفته بما تعنيه الترقية من أن يشغل الموظف وظيفة أعلى من وظيفته القائمة ، وما يربته ذلك من امتيازات مادية وقيادية ، ولهذا فإنه يتوقف على مدى سلامة الأساليب المتبعة في ترقية الموظفين ما من شأنه كفالة حقوقهم وإشاعة العدالة والنّقة مما يمكن الإدارة القيام بمهامها بصورة صحيحة.

كما يتوقف على اعتبار الترقية قرار إدارياً تتخذه الإدارة ، تكييفها القانوني بأنها ليست حقاً ثابتاً للموظف كما المرتب ، إنما هي منحة تتخذ مضمون الحق لدى تطبيقها ، لجهة صحة وسلامة الأساليب المتبعة من ناحية قانونية ، وما يؤثر على حق الموظف في الترقية سواء في تعيينات الموظفين الجديدة ، أو مراوحته في الفئة الوظيفية الواحدة ، وخصوصاً في ظل الزيادة المضطردة في

عدد الموظفين ، إذ يوجد ارتباط وثيق بين زيادة عددهم في الإدارات والمؤسسات وأسلوب تعيينهم ومدى قيامهم بالواجبات الوظيفية ، وبين تمكينهم من حقوقهم الوظيفية تحقيقاً لمبدأ المساواة في كل ما يتعلق بالمركز الوظيفي باعتباره أحد ضمانات الحقوق والحريات لأي نظام ديمقراطي.

وانطلاقاً من هذه الأهمية لفت موضوع ترقية الموظف العام انتباهنا وخصصنا له هذه الدراسة متوخين التوفيق في تغطية موضوع البحث بشكل علمي.

وسوف نتبع في دراستنا أسلوب المنهج الوصفي التحليلي ، على أساس قراءة نظم الخدمة المدنية في فلسطين وبيان أحكامها في موضوع الترقية وضوابطها وتطبيقاتها العملية والآثار المترتبة عن هذا التطبيق من خلال النظم التي كانت سارية المفعول لوقت قريب وصولاً إلى قانون الخدمة المدنية الجديد . وللاستدلال على واقع نظام الترقية المطبق ، سوف نعتمد على تحليل المعلومات الرسمية التي حصلنا عليها من بعض الوزارات ، مسترشدين في تحليلنا بالمبادئ القانونية والآراء الفقهية والأحكام القضائية التي رسخت مفهوم الترقية وأساليبها وضوابطها في القانون المقارن ، آخذين بعين الاعتبار مناقشة ترقية الموظف العام في فلسطين في الإدارات الحكومية وفي المؤسسات الأمنية، ثم مدى الرقابة الإدارية والقضائية على ترقية الموظف العام.

نقسم الدراسة إلى فصلين ضمن الخطة التالية:

أولاً: الفصل الأول: ماهية ترقية الموظف العام

المبحث الأول: مفهوم الترقية

المبحث الثاني: أساليب الترقية.

المبحث الثالث: ضوابط الترقية.

ثانياً: الفصل الثاني: تطور وتطبيق نظام الترقية في فلسطين.

المبحث الأول: تطور نظام الترقية في فلسطين.

المبحث الثاني: الأساليب والإجراءات المطبقة في ترقية الموظفين.

المبحث الثالث: مدى الرقابة على ترقية الموظف العام.

الفصل الأول

ماهية ترقية الموظف العام

الوظيفة العامة " منصب مدني أو عمل معين يقتضي من شاغله القيام بواجبات محددة وتحمل

مسؤوليات معينة سواء تفرغ لذلك كلية أم لم يتفرغ " (١).

وقد يراد بها مجموعة العاملين في الإدارة ، أي المعنى العضوي ، أو النظام القانوني الذي

يطبق على مجموعة الموظفين العاملين بالإدارة ، وهذا هو المعنى الشكلي ، أو يكون مفهوم الوظيفة

النشاط الإداري الذي تقوم عليه الإدارة ، وهذا هو المعنى الوظيفي (٢).

ويختلف مفهوم الوظيفة العامة من نظام لآخر لاختلاف العوامل المؤثرة فيه الناجمة عن

اختلاف في الحضارات والتقاليد والظروف السياسية والتاريخية الخاصة بكل بلد (٣).

ويوجد مفهومان رئيسيان للوظيفة العامة ، كل منهما مطبق في عدد من البلدان هما المفهوم

الأوروبي والمفهوم الأمريكي (٤).

(١) د. أحمد حافظ نجم ، ترتيب الوظائف العامة ، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة رسالة دكتوراه ، جامعة الأزهر ١٩٧٨ ، ص ١٢

(٢) د. إعاد القيسي / المرجع السابق ص ١٩٣

(٣) د. خالد الزغبى / القانون الإداري إصدار مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ١٩٩٨ ص ١٥٩.

(٤) د. أحمد حافظ نجم ، مبادئ علم الإدارة العامة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٩ ، ص ٢٩٦ .

(أ) المفهوم الأوروبي للوظيفة العامة: تأخذ به كل من فرنسا وإنجلترا وغيرها من البلدان الأوروبية باستثناء سويسرا وفنلندا ، وتأخذ به الدول العربية بما فيها فلسطين.

وينظر هذا المفهوم للوظيفة باعتبارها مهنة ينقطع لها الموظف في بدء حياته الوظيفية ويتفرغ لها ، وتحمل تبعاتها ، حتى المن المقررة لترك الخدمة ، أي أن الوظيفة تعتبر عملاً دائماً للموظف ، كما أن صفة الموظف تستقل عن الوظيفة، إذ أن مصيره لا يرتبط بوظيفة معينة بل يجوز للإدارة أن تستفيد منه في أي عمل آخر ، وهذا هو المفهوم الشخصي للوظيفة العامة.

- د. رمضان محمد بطيخ ، الوسيط في القانون الإداري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٧ ، ص ٣٤٢.

- د. سليمان الطماوي ، مبادئ الإدارة العامة ، ط ٦ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٨١ ، ص ٣٠٩ .

- د. أحمد حافظ نجم ، ترتيب الوظائف العامة ، المرجع السابق ، ص ٤٢ وما بعدها.

- د. عصمت الشيخ ، الطبيعة القانونية لترقية الموظف العام بين الحق والواجب ، دراسة مقارنة ، ط ٢ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٩ ، ص ٢٦

- Louis Fougere: La fonction publique 1996 p.153

ب) المفهوم الأمريكي للوظيفة العامة: وتأخذ به الولايات المتحدة الأمريكية وكندا وسويسرا وفنلندا ينظر للوظيفة العامة على أنها ليست خاصة متميزة بل هي مهنة عادية مثل سائر المهن ، وليست خدمة ثابتة أو عملاً مستقراً ، بل تقوم على أنها عمل فني متخصص كأي عمل آخر في المجتمع الأمريكي ولا تكاد تختلف عن العمل في المشروعات الخاصة .

- د. خالد الزغبى ، المرجع السابق ، ص ١٠٨

- Louis Fougere: La fonction publique 1996 p.155

ورد المرجع في كتاب د. خالد الزغبى المرجع السابق ، ص ١٨٠

وقد أخذ قانون الخدمة المدنية في فلسطين بالمفهوم الأوربي للوظيفة العامة وعرفها بأنها "مجموعة المهام التي توكّلها جهة مختصة إلى الموظف للقيام بها بمقتضى القانون^(١) وهي مركز قانوني يشغله الموظف مستقلة في وجودها وطبيعتها عنه^(٢).

إلا أنه من جهة ثانية يأخذ بالمفهوم الأمريكي للوظيفة العامة لجهة نظام ترتيب وتوصيف الوظائف^(٣) ، وذلك نظراً لاتساع الجهاز الإداري وتزايد أعباءه^(٤).

والموظفون العموميون هم عمال الإدارة العامة والذين يعملون في خدمة الدولة ، ويعرف الموظف العام بأنه كل شخص يساهم في خدمة مرفق عام تديره الدولة بطريق الاستغلال المباشر ويشغل بصورة دائمة وظيفة داخلية في نطاق كادر الإدارة العامة^(٥).

وجاء في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني ما ينسجم مع هذا التعريف إذ اعتبر الموظف العام هو " الشخص المعين بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية ... "^(٦).

(١) قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨ مادة (١) .

(٢) مادة ٤ بند (٢ و ٣) من نفس القانون .

(٣) المادة ٤ من نفس القانون.

(٤) إن عمليات ترتيب الوظائف وتحليلها وتوصيفها وتصنيفها وتدرجها تكون خير مساعد على تخطيط سياسة التوظيف وتنفيذها على أسس علمية صحيحة ، وهو نتيجة الأخذ بمبدأ التخصص وتقسيم العمل .

- د. حمدي أمين عبد الهادي ، إدارة شؤون موظفي الدولة ، أصولها وأساليبها وإصلاحها ، ط ٣ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٠ ، ص ١٦ .

- د. محمد عبد الحميد أبو زيد ، المرجع السابق ، ص ١٧٤ .

ويفصل هذا النظام وأهدافه:-

- Loenard D. white, introduction to the study of public administration 1958 4Ed p. 351

(٥) د. خالد الزعبي ، المرجع السابق ، ص ١٨٢ .

- د. أنور أحمد رسلان ، تقارير الكفاية دراسة لتقويم الأداء الوظيفي في القانون المقارن ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٨ ، ص ٣٤٣ .

- ولستوفر صفة الموظف العام في الشخص يستلزم وجود ثلاثة عناصر ، أن يشغل وظيفة دائمة (في مرفق عام) وأن تكون الوظيفة دائمة ، وأن يدخل ضمن كادر الوظائف الخاص بالمرفق (على درجات السلم الإداري).

- د. سليمان الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، دار الفكر العربي القاهرة ١٩٩٢ ، ص ٤٠٥ .

(٦) قانون الخدمة المدنية مادة (١)

وتعتبر التشريعات ، الوظيفة العامة خدمة وطنية وتكليف للقائمين بها تحقيقاً للمصلحة العامة^(١)، وتحرص على تبيان واجبات الوظيفة وأعباءها بمجرد قبول الموظف بالتكليف الوظيفي وبالمقابل تحدد ما للموظف من امتيازات وحقوق لقاء ما يقدمه من خدمات.

وتجد الواجبات والالتزامات الوظيفية أساسها في ضرورة حسن أداء الوظيفة العامة وبالتالي حسن سير المرافق العامة^(٢) بانتظام واضطراد ، وكذلك الأمر بالنسبة للحقوق والضمانات المقررة للموظف العام ، لأن الغاية من تقريرها له هو تأدية وظيفته المكلف لها على خير وجه وبالتالي ضمانه سير المرفق العام الذي يعمل به.

وتتخصر حقوق الموظف العام في المقابل المادي الذي يتقاضاه من الدولة المتمثلة في الراتب والعلوّة والترقية إلى جانب الحصول على إجازات^(٣) وهذه الحقوق تقررها النظم الوظيفية بشكل محدد دون مساومة من قبل الموظف نظراً لأنه في مركز تنظيمي ويخضع لما تقرره الإدارة إزاء شؤون الوظيفة.

وتعتبر الترقية أحد الحقوق المترتبة على الوظيفة العامة ومن أهم الامتيازات التي يحصل عليها الموظف ، حيث تقوم على شغل الموظف مركزاً وظيفياً أعلى من المركز الذي كان يشغله قبل الترقية مما يعني إعلاء درجة وظيفته في السلم الإداري ، بحيث ترتب نفعاً معنوياً هاماً له بزيادة السلطات والصلاحيات المقررة له بممارسة الوظيفة الأعلى ، ونفعاً مادياً متمثلاً في زيادة المرتب في غالبية الأحوال.

(١) المادة (٦٦) من قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ في فلسطين.

المادة (٢١) من نظام الخدمة المدنية رقم ١ لسنة ١٩٨٨ في الأردن .

المادة (٢١) من الدستور المصري

(2) Merce! Piquemal "Le Fonctionnaire: devoirs et obligations " 2 ed Paris L'administration nouvelle, perger Levraut 1979.

"... lequilibre entre les obligations et souplesse de fonctionnement du service ..."

ورد المرجع في كتاب د. عصمت الشيخ ، المرجع السابق ، ص ٩

(٣) - د. اعاد القيسي ، المرجع السابق ، ص ٢٢٦ ، د. عدنان عمرو ، المرجع السابق ، ص ٢٩ ، د. سليمان الطماوي مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة ، ط ٥ ، القاهرة ١٩٦٣ ، دار الفكر العربي ، ص ٦٤٤ ، وفي الوجيز المرجع السابق ، ص ٤٢٨

كما وتشكل الترقية ضماناً هامة للإدارة لأنها تعمل على تحفيز وتشجيع الموظفين وبذل أقصى جهودهم في العمل من أجل تولى الوظائف الأعلى ، وتعمل على اجتذاب العناصر الجيدة لخدمة المرفق العام.

وتحرص قوانين الوظيفة العامة على تنظيم كافة أحكام الترقية لجهة تبيان أسلوب إجراءاتها سواء كانت ترقية بالأقدمية أو بالاختيار أو بالجمع بين الأسلوبين معاً ، كذلك وضع القواعد التي على الإدارة واجب مراعاتها عند إجراء الترقية لضمان سلامتها وبعدها عن الانحراف^(١)، باعتبار أن أحكام الترقية جزء من المركز النظامي الذي يشغله الموظف لذا من الضروري أن تقوم على أسس ومبادئ موضوعية ضماناً لنزاهتها وحيدتها^(٢).

وسوف نبحث في هذا الفصل ماهية ترقية الموظف العام في ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: مفهوم الترقية.

المبحث الثاني: أساليب الترقية.

المبحث الثالث: ضوابط الترقية.

(١) د. سليمان الطماوي ، الوجيز ، المرجع السابق ، ص ٤٣٦

(٢) د. علي خطار شطناوي ، القضاء الإداري ، الكتاب الثاني ، قضاء الإلغاء ، إصدار مؤسسة وائل للنسخ السريع ، عمان ، الأردن ، ١٩٩٥ ، ص ١٦٦ .

د. إعاد القيسي ، المرجع السابق ، ص ٢٢٩

المبحث الأول

مفهوم الترقية

تعني الترقية باللغة الصعود والارتقاء^(١) ، والترقية في الوظيفة العامة تعني انتقال الموظف العام من درجة وظيفية إلى درجة أعلى في سلم الوظائف ، أو نقل الموظف إلى وظيفة ذات مستوى أعلى من مستوى وظيفته الحالية^(٢) ، أي أن الترقية تؤدي إلى تغيير مركز الموظف القانوني بحيث يترتب عليها نفع أدبي ومادي له ، وذلك بزيادة سلطات واختصاصات الموظف المرقى ، وتقاضيه مرتب الوظيفة الجديدة بذات المربوط المالي الأعلى .

وبتكييف العلاقة بين الموظف والإدارة بأنها علاقة تنظيمية^(٣) تحكمها القوانين والأنظمة، حيث يحتل الموظف مركزاً تنظيمياً عاماً ويخضع لأحكام القوانين واللوائح المنظمة للخدمة المدنية بكل ما تتضمنه هذه الأحكام من حقوق وواجبات ، نجد أن الترقية بالأصل ليست حقاً للموظف ولو استوفى شروطها وحقه ينحصر في أن تلتزم الإدارة حدود القانون وهي تستعمل سلطة الترقية ، فلا ترقى إلا من استوفى الشروط القانونية ، سواء فيما يتعلق بالمدة أو الدرجة التي تحددها التقارير السنوية^(٤).

ويعتبر قرار الترقية قراراً إدارياً يؤدي إلى تعديل المركز القانوني للموظف ، وهو يستمد مشروعيته من استناده إلى اللوائح والقوانين التي لا يجوز مخالفتها أو الاتفاق على مخالفتها وبالتالي

(١) رقي في السلم : صعد فيه ، رقا ، رفعه وصعده ، ترقى ، ترقى فلان تنقل من حال إلى حال وترقى العامل : ارتفع من درجة إلى درجة . المعجم الوسيط ، إصدار مجمع اللغة العربية ، ط ٣ ، ج ١ ، ص ٣٨٠

(٢) د. محمد فؤاد مهنا ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، إصدار منشأة المعارف بالإسكندرية ، سنة ١٩٧٥ ، ص ٦٥٧

(٣) د. سليمان الطماوي ، الوجيز ، المرجع السابق ، ص ٤١٠ .

د. أنور رسلان ، المرجع السابق ، ص ٤٣٨ وما بعدها .

د. محمد عبد الحميد أبو زيد ، المرجع السابق ، ص ٢٠٢ ، ٢٠٣ .

د. خالد الزعبي ، المرجع السابق ، ص ١٩١ ، ١٩٢ .

د. عنان عمرو ، المرجع السابق ، ص ٢١ و ٢٢ .

(٤) د. سليمان الطماوي ، مبادئ علم الإدارة العامة ، دار الفكر العربي القاهرة ط ٧ ، ١٩٨٧ ، ص ٥٦٣

د. حمدي أمين عبد الهادي (المرجع السابق) ، ص ١٢٤

فإن صدوره يحدث أثراً قانونياً في إنشاء الحق الذاتي للموظف ويصبح قرار الترقية نافذاً بمجرد صدوره من الجهة المختصة^(١).

وسوف نبحث في مفهوم الترقية في ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: تعريف الترقية.

المطلب الثاني: التكيف القانوني للترقية.

المطلب الثالث: مفهوم قرار الترقية.

(١) د. سليمان الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، نظرية المرفق العام وعمال الإدارة العامة ، الكتاب الثاني ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٣ ، ص ٣٥٧

المطلب الأول

تعريف الترقية

تعد الترقية من القرارات الهامة في الوظيفة العامة ، لأنها تحدث تغييراً في مركز الموظف القانوني وذلك بتقديمه على غيره وارتقائه درجات السلم الإداري ، إما بنقله إلى درجة أعلى من درجته التي كان يشغلها داخل الفئة الوظيفية ، أو انتقاله من الفئة الوظيفية إلى فئة أعلى وفق السلم الإداري لترتيب الوظائف^(١).

وتعتبر الترقية أخطر من العلاوة والمكافأة التشجيعية لأنها سترفع المرتب من ناحية وتصعد بالموظف في السلم الإداري من ناحية أخرى^(٢) وبذلك فإنه ينتج عنها مزايا أدبية ومادية للموظف المرقى ، وتجعل الأمل في الترقى أكبر حافز مادي للموظف يدفعه نحو التقدم في عمله ورفع كفاءته . ويعرف فقهاء القانون الإداري الترقية تعريفات عديدة ، إلا أنها وإن كانت تتفق في مجملها في ذات المضمون وهو صعود الموظف العام إلى وظيفة أعلى واقتران ذلك بحصوله على درجة أعلى ومرتب أكبر ، إلا أننا نلاحظ أن هناك بعض التباين في هذه التعريفات:

يرى د. سليمان الطماوي^(٣) بأن الترقية هي " أن يشغل الموظف العام وظيفة درجتها أعلى من درجة الوظيفة التي كان يشغلها قبل الترقية ، ويترتب على الترقية زيادة المزايا المادية والمعنوية للعامل وزيادة في اختصاصاته الوظيفية "

(١) د. محمد كامل ليلة ، الرقابة على أعمال الإدارة واختصاص القضاء في مصر ، إصدار دار الفكر العربي ، القاهرة ، ص ٤٠٦ .
د. علي خطار شطناوي/ مبادئ القانون الإداري - الكتاب الثالث الوظيفة العامة ، إصدار دار وائل ، عمان - سنة ١٩٩٤ ص ١٦٢

(٢) د. سليمان الطماوي ، الوجيز ، المرجع السابق ، ص ٤٢٨

(٣) د. سليمان الطماوي مبادئ القانون الإداري ، ط ٢ ، دار الفكر العربي بالقاهرة ١٩٦١ ص ٧١٦ ، والوجيز ، المرجع السابق ، ص ٤٢٨ -
دكتور علي شطناوي ، مبادئ القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ١٦٢ .

- د. إعاد القيسي ، المرجع السابق ، ص ٢١٦ ، يتفق مع هذا التعريف دون أن يربط الترقية بزيادة أو عدم زيادة في المرتب.

ويتفق أستاذنا الدكتور عدنان عمرو^(١) مع هذا التعريف في شقه الأول ولكنه يضيف "حتى ولو لم يترتب على ذلك زيادة في الراتب " أي أنه ربما تتم ترقية الموظف الذي هو على أعلى مربوط الدرجة المالية في الفئة الوظيفية التي عليها درجته الوظيفية إلى أدنى المرتب المالي للفئة الوظيفية المرقى إليها مما لا يترتب على الترقية في هذه الحالة زيادة في المرتب ، ويسمح كلا التعريفين للإدارة اتخاذ الأسلوب الذي تراه مناسباً لإجراء ترقية الموظف بالقول "أن يشغل الموظف العام وظيفة درجتها أعلى من درجته الوظيفية التي كان يشغلها قبل الترقية " سواء كان الأسلوب بالأقدمية أم بالاختيار أم بالجمع بينهما ، إلا أنها تقوم بتعيينه في درجة أعلى من درجته في مجال الاختصاص .

أما الدكتور فؤاد العطار^(٢) فيشير في تعريفه للترقية إلى أساليب إجرائها إمعاناً في إطلاق حرية الإدارة في اتخاذ الإجراء الذي تراه مناسباً وذلك بالقول بأنها " نقل العامل من فئة الوظيفة الحالية إلى الفئة الوظيفية التي تليها مباشرة ، إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك ويستوي في ذلك أن تتم الترقية على أساس الأقدمية أو الاختيار " .

ويربط هذا التعريف الترقية بالوظيفة واختصاصها بالنقل من فئة إلى فئة وظيفية مما يعني زيادة المسؤوليات والواجبات دون التطرق إلى الانتقال من درجة إلى درجة داخل الفئة الواحدة وفيما إذا كان يعتبرها ترقية أم غير ذلك.

ويقصر الدكتور فؤاد منها^(٣) الترقية على الحالة التي تكون فيها أعمال الوظائف واختصاصاتها من نوع واحد وفي وحدة إدارية واحدة ، إذ يرى أنها " انتقال الموظف من الوظيفة التي يقوم بها إلى وظيفة ذات مستوى أعلى في التنظيم الإداري " حيث يضيق هذا التعريف من فرصة الموظف في

(١) د. عدنان عمرو ، المرجع السابق ، ص ١٩

(٢) د. فؤاد العطار ، القضاء الإداري ، دراسة مقارنة ، ١٩٦٣ .

(٣) د. فؤاد منها ، سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم ، القاهرة ، ١٩٦٧ ، ص ٤٠٦

الترقية على درجة أعلى أو فئة وظيفية أعلى في وحدة إدارية غير الوحدة التي يعمل بها فيما إذا كان في تلك الوحدات الأخرى وظائف شاغرة.

ويرى الدكتور عبد العظيم عبد الحميد^(١) رأياً يخالفه في قوله أنها "تقليد الجهة الإدارية المختصة الموظف العام وظيفة أعلى في المستوى التنظيمي والإداري من وظيفته الحالية ويترتب عليها تحسين وإصلاح مركزه الوظيفي والمالي" حيث يربط الترقية بالوظيفة وزيادة سلطاتها وبفئة أعلى في السلم الإداري على أن تحقق زيادة مالية في مرتبه كشرط للترقية ، وقوله "تقليد الجهة الإدارية ... " لا يفيد معنى اشغال الموظف للوظيفة الأعلى في إطار ما يحدده القانون ، بل تبدو من خلال هذا الرأي وكأن قرار الترقية يتوقف على رغبة الإدارة في تقليد أو عدم تقليد الموظف الوظيفة الأعلى باعتبارها مكافأة (كالقول: يقلد وساماً) وهذا المعنى يفيد تحديد أسلوب الترقية بالاختيار ولا يتضمن أسلوب إجراء الترقية بالأقدمية التي قد تكون آلية ، إذا ما أقر القانون ذلك.

أما الدكتور أنس جعفر^(٢) فيقصر الترقية على أسلوب الاختيار بشكل صريح وذلك من خلال تعريفه للترقية بأنها "اختيار أكفأ الموظفين وأصلحهم لتولي وظائف ذات مستوى أعلى من حيث المسؤولية والسلطة في التنظيم الإداري الموحد ، على أن يتمتع الشخص في هذه الحالة بمزايا مادية أفضل مما كان يتمتع بها في وظيفته السابقة "

ويتضح بشكل جلي كيف أن هذا الرأي يضيق من تعريف الترقية إلى أبعد مدى ممكن ، بتحديد أسلوب إجراءاتها وهو الاختيار ، والإلزام بأن ترتب صلاحيات ومسؤوليات أعلى إضافة إلى مرتب وامتيازات مالية أكبر ، وأن تتم في نطاق الوظائف ذات الاختصاص الواحد.

(١) د. عبد العظيم عبد الحميد ، شرط المصلحة في دعوى الإلغاء ، دراسة مقارنة (فرنسا ، مصر ، السعودية) إصدار دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٩٤ ، ص ٢٩٩

(٢) د. أنس جعفر ، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٧٣ ، ص ٧٧ وما بعدها.

ونتفق مع الرأي القائل بأن الترقية هي " أن يشغل الموظف وظيفة درجتها أعلى من درجة وظيفته التي يشغلها مباشرة " .

لأن هذا التعريف يعني صعود الموظف إلى درجة أعلى في السلم الوظيفي وما يترتب على هذا من تحسين لمركز الموظف سواء لجهة زيادة سلطاته وصلاحياته أو لجهة حصوله على امتيازات ومزايا مادية في غالبية الأحوال ، وبذلك تحدث الترقية أثرها باعتبارها ركيزة في التنظيم الإداري ، بحيث يتسنى للإدارة الاحتفاظ بمستوى عال من الكفاءة ، خصوصاً في المستويات العليا من خلال توفير فرص كافية أمام الموظفين للتنافس الشريف فيما بينهم أملاً بالارتقاء إلى وظائف أعلى ، وبشجعهم على بذل أقصى جهودهم للفوز بالترقية مما يساهم في تحقيق الصالح العام وبقاء الوظيفة العامة في حالة فاعلية ونشاط . لذا من الأهمية بمكان أن تتم الترقية وفق خطة سليمة واتباع أفضل القواعد والأساليب في تطبيقها كي تضمن الإدارة لموظفيها الحق في الترقى وتولي الوظائف الأعلى لتحقيق العدالة إلى أبعد مدى ممكن .

المطلب الثاني

التكييف القانوني للترقية

يتبين من تعريف الترقية أن مدلولها ينصرف إلى كل ما يطرأ على الموظف العام من تغيير في مركزه القانوني بحيث يتقدم على غيره في درجات السلم الإداري ، وذلك من خلال شغله وظيفته أعلى من وظيفته التي يشغلها ، الأمر الذي يترتب عليه نفع أدبي ومادي في معظم الأحوال .

ويثور هنا التساؤل فيما إذا كانت الترقية حق^(١) للموظف العام ؟ وإذا كانت كذلك فما الذي يترتب على نشوء هذا الحق ؟

لاحظنا فيما بحثنا فيه من آراء فقهاء القانون الإداري أنهم أدرجوا موضوع الترقية تحت عنوان حقوق الموظف العام واعتبار أن الترقية أحد الحقوق الهامة للموظف^(٢) ، إلا أنه سرعان ما يتبدد هذا التكييف حيث لا نجد في معرض التفصيل ما يشير إلى اعتبار الترقية حق يتوافق مع مفهوم تعريف الحق بأنه مكنة قانونية محددة تحقق مصلحة مشروعة وتخول صاحبها القيام بعمل أو إجبار آخر على أدائه.

(١) الحق هو مكنة قانونية تحقق مصلحة مشروعة وتخول صاحبها القيام بعمل أو إجبار آخر على أدائه .

- وهذا المعنى الذي نأخذ به للحق ، يفيد أن وجود الحق يقرره القانون ويمكن الشخص من اتباع مملك معين سواء كان إيجابياً أو سلبياً عمل أو امتناع ، وذلك بهدف الانتفاع بشيء وتحقيق المصلحة في إطار المشروعية ، وما يقرره القانون يحميه القانون ، فحق الدائن يقابله واجب على المدين بإداء ما التزم به.

- ويوجد عدة نظريات في تعريف الحق ، النظرية الشخصية أو نظرية الإرادة ، ونظرية المصلحة أو النظرية الموضوعية ، ونظرية الإرادة والمصلحة ، ونظرية "دابان" الاستئثار والتسلط ، وورد شرح هذه النظريات في مؤلف د. عبد المنعم فرج الصدة ، أصول القانون ، دار النهضة العربية للطباعة والنشر ، بيروت ، ومؤلف د. رمضان أبو السعود ، الموجز في شرح مقدمة القانون المدني، النظرية العامة للحق ، إصدار الدار الجامعية ، بيروت ، ١٩٩٣ .

(٢) يرى الدكتور على خطار شطناوي في كتابه الوظيفة العامة ، المرجع السابق ، ص ١٦٢ ، أن "الترقية تعد من أهم الحقوق الوظيفية التي يحول عليها الموظف العام"

- د. سليمان الطماوي في الوجيز ، المرجع السابق ص ٤٢٣ يقول "تنحصر حقوق العاملين بصفة عامة في المقابل المادي الذي يتقاضاه من الدولة (المرتب والعلاوة والترقية والمعاش أو المكافأة) وفي الحصول على إجازات مختلفة."

- د. إسماعيل القيسي في الوجيز ، المرجع السابق ، ص ٢٢٦ ، يعتبر الترقية من الحقوق الوظيفية إذ يقول "من المزايا الأخرى التي تدخل دائرة حقوق الموظفين ما يسمى بالترقيات (الترقيات)"

- د. خالد الزعبي في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٢١١ يقول "إن نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (١) لسنة ١٩٨٨ كما هو الحال في تشريعات الدول المختلفة أورد مجموعة من الحقوق أهمها الحق في الراتب والحق في الترفيع والترقية و ..."

- د. عصمت الشيوخ في الطبيعة القانونية للترقية ، المرجع السابق ، ص ١١ "يعتبر الترقية من أهم الحقوق بالنسبة لكل من الموظف العام والإدارة."

- وغيرهم من أستاذة القانون الإداري اتبعوا نفس المنهج في وضع الترقية في مصاف الحق ، ويذهب البعض إلى اعتبارها أهم الحقوق.

ويؤكد الأستاذ الطماوي هذا بالقول " والقاعدة أن الترقية ليست حقاً للموظف ولو استوفى شروطها ، وحقه ينحصر في أن تلتزم الإدارة حدود القانون وهي تستعمل سلطة الترقية ، فلا ترقى إلا من استوفى الشروط القانونية "(١)

وهناك من يرى أن الحق في الترقية والعلاوات والمرتبات والإجازات حقوق مترتبة على اكتساب الموظف للوظيفة العامة لأنه يملك مراكز قانونية بالنسبة لهذه القرارات تجعل له مصلحة في طلب إلغائها(٢) ، متى كانت هذه القرارات غير مشروعة .

ويفسر د. أنور رسلان(٣) المقصود باعتبار الترقية حق بالقول " إن الترقية تعتبر حق للموظف العام ، بما يترتب عليها من نفع له يتمثل في زيادة المرتب وغيره من الحقوق المالية ، وهذا ما يحدث في الغالب الأعم " ، ويرى أيضاً أنه في حال لم يتحقق النفع المادي فإن مجرد صعود الموظف مدرج السلم الوظيفي يمثل نفعاً أدبياً له يزيد من قدره(٤).

وقد حرصت التشريعات الوظيفية على تنظيم الترقية بأساليبها وضوابطها إلا أنها لم تأت عليها باعتبارها حق ، بل تفيد مدلولات النصوص القانونية بأن الترقية منحة تعطي للموظف بقرار إداري وفق شروط وقواعد محددة في القانون ، فعرفها قانون الخدمة المدنية الفلسطيني بأنها " منح الموظف درجة أعلى من درجته الحالية "(٥) ويستخدم المشرع ما يفيد بجواز الترقية كأصل عام " يجوز نقل موظفي الفئة الثانية بالترقية إلى الفئة الأولى عند استيفائهم للشروط المنصوص عليها في هذا القانون "(٦) " ويجوز نقل موظف الفئة الثانية إلى الفئة الثالثة ... "(٧)

(١) د. سليمان الطماوي ، الوجيز ، المرجع السابق ، ص ٤٣٩ ، د. عنان عمرو ، المرجع السابق ، ص ٤٦

(٢) د. زهدي يكن ، القضاء الإداري في لبنان وفرنسا ، ص ٤٩-٥٠

(٣) د. أنور رسلان ، وسيط القانون الإداري ، ج ٢ ، الوظيفة العامة ، إصدار دار النهضة العربية القاهرة ١٩٩٧ ، ص ٢١٨

(٤) مادة (١) من القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ ، والمادة رقم (١) من القانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٦ .

(٥) مادة (١١) من القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٨

(٦) مادة (١٢) من القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٨

واتبع المشرع المصري نفس المنهج بأن الأصل العام هو جواز الترقية وذلك بالنص على " يجوز ترقية العامل بالاختيار إذا حصل على مرتبة ممتاز في تقرير الكفاية بالسنتين الأخيرتين ويفضل في حالة التنافس من حصل على مرتبة ممتاز ... " (١)

ولم يعرف المشرع الأردني الترقية ، لكنه أتى بالنصوص الدالة على اعتبارها منحة لا ترتقي إلى مقام الحق في إطار تحديد ضوابطها وأسس إجرائها ، كما استخدم لفظ الترفيع بدل من لفظ الترقية، وذلك بالنص على "عند النظر في اختيار أكثر الموظفين استحقاقاً للترفيع تراعي الاعتبارات التالية ... " (٢)

أي أن الترفيع يأتي بالمفاضلة بين الموظفين وضمن الشروط التي يحددها القانون ولغاية الإدارة.

واستخدام تعبير الجواز عند النص " يجوز ترفيع الموظف من درجة إلى درجة أعلى منها وإلى الراتب الأعلى مباشرة ضمن الفئة الواحدة ... " (٣)

ويستند التكييف القانوني للترقية فيما إذا كانت حقاً أم منحة على تكييف طبيعة العلاقة بين الإدارة والموظف باعتبارها علاقة تنظيمية وليست رابطة تعاقدية ، فنجد في إطار هذا المفهوم الشخصي للوظيفة العامة (٤) أن الموظف يخضع للقوانين واللوائح المنظمة لأحكام الوظيفة دون رضائه أو قبوله ، أو الاحتجاج بحق مكتسب في استمرار النظام الذي عيّن وفقاً لأحكامه (٥) " وقد ردّ القضاء

(١) مادة (٣٧) من قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، معثلة بالقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٨٣ ، إضافة إلى مجمل النصوص التي تحدد ضوابط الترقية.

(٢) نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (١) لسنة ١٩٨٨ مادة (٥٦).

(٣) المادة (٥٩) من نفس النظام.

(٤) هذا المفهوم الأوروبي للوظيفة العامة المطبق في الدول العربية ، سبق الإشارة إليه في مقدمة هذا الفصل) ، ويقوم المفهوم الشخصي للوظيفة على أساس أن الوظيفة مهنة لها سمة الدوام والاستقرار حيث ينخرط فيها الموظفون وينقطعون للعمل بها طيلة مدة حياتهم، د. رمضان بطيخ ، المرجع السابق ، ص ٣٤٢.

وهناك المفهوم الموضوعي للوظيفة العامة على أساس مبدأ الوظيفة ، أي العمل الذي يؤديه الموظف العام وهو يركز على الوظيفة بصرف النظر عن شاغلها ، كما يقوم على فكرة تأقيت شغل الوظيفة العامة وبالتالي لا تعتبر مهنة دائمة.

د. محمد أنس جعفر ، نظم الترقية في الوظيفة العامة القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٩٦ ، ص ٣٢

(٥) د. عدنان عمرو ، المرجع السابق ، ص ٢٢

المصري ذلك إلى أن الموظفين هم عمال المرافق العامة ولهذا يجب أن يخضع نظامهم القانوني للتعديل والتغيير وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة^(١) ، ويترتب على هذا المفهوم أن الإدارة تستطيع تعديل الأنظمة الوظيفية وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة حتى لو أدت هذه التعديلات إلى الانتقاص من المركز القانوني للموظف سواء درجته أو مرتبه^(٢) . يستخدم المشرع الأردني مصطلح (بمقتضى هذا النظام أو أي تشريع آخر) ، يستخدم المشرع الفلسطيني مصطلح (طبقاً للقوانين واللوائح).

ويتضح لنا من هذا المفهوم أن قرار الترقية قرار إداري يصدر عن جهة الإدارة ، وبالتالي حتى تنتج الترقية أثرها وتصبح حقاً يلزم صدور قرار بها من الجهة المختصة أما قبل صدور قرار الترقية تظل مجرد أمل بالنسبة للموظف يتمنى أن يتحقق ، أي أن نشوء الحق بالترقية يتحقق حينما تمارس جهة الإدارة سلطتها بإصدار قرار الترقية .

كما أن هذا المفهوم وهو ينظر للوظيفة على أنها مهنة دائمة حيث يتم تعيين الموظف وإدخاله في كادرات مرتبة بشكل هرمي تغطي مدة حياته الوظيفية أي نظام الخدمة الدائمة ، فإنه يعني أن الموظف لا يشغل مركزاً وظيفياً محدداً طوال مدة خدمته في الإدارة ، بل له حق التدرج إلى أعلى في المستويات الإدارية وذلك عن طريق الترقية^(٣).

(١) أكدت هذا الرأي المحكمة الإدارية العليا المصرية ، في الحكم الصادر بتاريخ ١٩٦٥/٢/٢٨ ، منشور في (مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة العاشرة ص ٨٠٠)

(٢) كما طبق القاتون المصري المركز النظامي حتى بالنسبة للأشخاص الذين يشغلون وظائف موصوفة في ميزانية الدولة على أنها وظائف مؤقتة ، وهم العمال الذين يؤدون أعمال بصفة عارضة ، إما لزمّن معين أو لحاجة محددة ، وسار القضاء الأردني على نفس النهج ، حيث قضت محكمة التمييز الأردنية بأن مركز الموظف هو مركز تنظيمي وعلاقة الحكومة بموظفيها هي علاقة تنظيمية عامة تحكمها القوانين والأنظمة.

- قضاء محكمة التمييز المرقم ٦٥/ح/٣٧٥ والمؤرخ في ١٩٦٥/٧/١٢ ، ودكتور إعاد القيسي ، المرجع السابق ، ص ٢١٠ وتحصر تشريعات التوظيف أو الخدمة المدنية في العديد من الدول العربية على إيضاح أن العلاقة بين الموظف والإدارة بأنها علاقة تنظيمية باعتبارها مجموعة المهام التي تؤكلها أو تكلفها جهة مختصة للقيام بها بمقتضى القوانين
- الأمثلة (منها قاتون الخدمة الفلسطينية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ المادة (٦٦) ، نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (١) لسنة ١٩٨٨ المادة (١) والمادة (٤٣) ، القاتون الأساسي للوظيفة العمومية بالجزائر المادة (٦)).

(٣) Philippe Georges: "droit public", 6e ed, Paris, Sirey, 1986 p. 382 .

" Le fonctionnaire ne se trouve pas place tout au long de sa carrière dans une situation définitive. En effet, le fonctionnaire a le droit de s'élever dans la hiérarchie par la voie de l'avancement.

- ورد هذا المرجع في كتاب د. عصمت الشيخ ، المرجع السابق ، ص ٢٨

ونسنتج أن الترقية تمثل حقاً للموظف وفقاً لهذا الفهم بما يتضمنه من تدرج إلى أعلى أدبياً ومادياً ، إلا أنها ليست حقاً مكتسباً إلا فيما يتعلق بالترقية الإلزامية ، إذ أن وقت إجراء الترقية مسألة تقديرية للإدارة المختصة من حيث الوقت الذي تجرى فيه ، لأنها هي الأدرى والأحرص والمسئولة عن مقتضيات الصالح العام وحاجة العمل ، إلا أن الإدارة وإن كانت تملك سلطة ملائمة إصدار القرار - أي تقدير الوقت الذي تجرى فيه الترقية - وجب عليها ألا تتعسف في استعمال هذه السلطة^(١) وإلا ظهر من الموظفين من له الحق في الترقية دون من صدر القرار بترقيته ، فنشوء الحق في الترقية مرتبط بسلطة الإدارة التقديرية في إصدار قرار الترقية، والتي يختلف مداها باختلاف الأساس الذي تقوم عليه الترقية حيث تكون سلطتها أوسع في الترقية بالاختيار عن سلطتها عند الترقية بالأقدمية. والأقدمية هي مركز قانوني ذاتي تحدده القوانين واللوائح ، يتحدد به وضع الموظف العام وترتيبه بين زملائه ، بحيث يرقى إلى الوظيفة الخالية الأعلى أقدم موظف في الوظيفة التي تسبقها مباشرة^(٢) .

وبهذا فإن الإدارة عليها واجب القيام بتسوية أقدمية الموظفين قبل إجراء الترقية وذلك حسب أنظمة الخدمة المدنية التي تحدد المدة اللازمة لبقاء الموظف على الدرجة كي يتسنى له الحق في الترقية للدرجة الأعلى^(٣).

وبالرغم مما يبدو ظاهراً أن الترقية بالأقدمية حق عام مقرر للجميع ، إلا أن القوانين الوظيفية المقارنة^(٤) تشترط لقيام هذا الحق عدة شروط تشكل ضوابط هامة لصدور قرار الترقية وبصدور قرار

(١) C.E.Morand, 18-6-1920, rec,P. 612

"... L' avancement des fonctionnaires resulte d'une decision discretionnaire de l'autorite' competente.."

- ورد هذا الحكم في كتاب د. عصمت الشيخ ، المرجع السابق ، ص ٣٣

(٢) ALAIN PLANTEY "traite' pratique de la fonction publique", T. 11, Paris L.G.D.J.P. 105

- عن د. عصمت الشيخ ، المرجع السابق ، ص ٣٤

(٣) سوف نفضل لموضوع الترقية بالأقدمية في المبحث الثاني عند دراسة أنواع وأساليب الترقية.

(٤) قانون العاملين المدنيين المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (١) لسنة ١٩٨٨ ، قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ ، تتفق على شروط أساسية للترقية وهو ما سنأتي على تفصيله في سياق الدراسة ونكتفي هنا بتحديد العناوين العامة : (وجود وظيفة أعلى شاغرة ، صدور قرار بالترقية من جانب السلطة المختصة ، الصلاحية للوظيفة المرقى إليها ، عدم وجود مانع قانوني يحول دون ترقية الموظف).

الترقية ينشأ الحق للموظف الذي صدر القرار بترقيته كما ينشأ حق للموظف الأقدم فيما إذا تخطته الإدارة دون سبب قانوني ، وينشأ للموظف حق مكتسب في الترقية بالأقدمية يستمد من القانون مباشرة بالنسبة للترقية التلقائية أو الترقية الإلزامية ، وذلك بحلول الميعاد القانوني للترقية ما لم يكن هناك مانع قانوني ويستحق الموظف الترقية عندئذ حتى لو لم يصدر قرار بالترقية من جانب الجهة الإدارية في الميعاد^(١).

وتتسع سلطة الإدارة التقديرية في الترقية بالاختيار ، حيث تقوم هذه الترقية على أساس تفضيل الأكفأ بين الموظفين لشغل الوظائف الأعلى ، وذلك لأن الترقية بالاختيار تعد عنصراً أساسياً لتقدم الإدارة ، فتحرص على اختيار الأفضل من بين الموظفين وهذا الاختيار من شأنه أن يكون مكافأة للموظف على جهده وإخلاصه في العمل^(٢).

وعند الترقية بالاختيار يكون لتقارير الكفاية دور هام في تقدير المرشحين للترقي للوظائف الأعلى وهي من أهم الضوابط التي تنظمها تشريعات الوظيفة لتحديد من سلطة الإدارة من التعسف في اختيار الموظف للترقية.

ونلاحظ أن الترقية بالاختيار ليست حقاً مكتسباً للموظف بل إن تقدير هذه الترقية منوط بالإدارة وتتخذ قرار الترقية وفقاً لما تمليه المصلحة العامة في حدود القانون ، وعليه فإن الحق بالترقية بالاختيار لا ينشأ إلا بعد صدور قرار الترقية ، الاختيار يعني التزام الإدارة بترقية الأفضل والأكفأ للقيام بواجبات الوظيفة الأعلى .

(١) د. عمرو فؤاد بركات "الترقية وأثر الحكم بالغائها" دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٨٦-١٩٨٧ ، ص ٣٤ ، ص ٤٤

(٢) ALAIN PLANTEY: Traite paratique" T.I., "precitee", P.359

"Le choix du saporieur permet de recompenser le merite..."

- عن د. عصمت الشيوخ ، المرجع السابق ، ص ٥٨

نخلص إلى القول إلى أن الترقية لا تعتبر حقاً ثابتاً للموظف ولو استوفى شروطها - ما عدا الترقية الإلزامية - وحقه ينحصر في أن تلتزم الإدارة حدود القانون وهي تستعمل سلطة الترقية ، فلا ترقى إلا من استوفى الشروط القانونية بغض النظر عن الأسلوب المتبع في الترقية سواء كان بالأقدمية أم بالاختيار ، وأن الحق في الترقية ينشأ بعد صدور قرار الجهة المختصة بالترقية أي أن نشوء الحق يتزامن مع صدور قرار الترقية وليس قبله أو بعده ، أما حق الموظف في الترقية الإلزامية باعتباره حق تلقائي وثابت فهو مرهون بما يقرره القانون بهذا الشأن والقاعدة القانونية هي التي تنشئ الحق في هذه الحالة ، لأن الأقدمية كما اتضح آنفاً لا تنشئ الحق في الترقية إلا بعد صدور قرار جهة الإدارة وفي إطار الضوابط التشريعية المقررة لهذا الحق .

ونسطيع القول أن ما درج عليه الفقه فيما بيناه من آراء يقصد به اعتبار الترقية حقاً للموظف تستقر له بمقتضى القانون بقصد ترغيبه في الاندماج في سلك الوظيفة العامة وخدمة المرفق العام أي باعتباره حقاً مقررراً لخدمة الوظيفة.

وانطلاقاً من "العلاقة بين واجبات والتزامات الموظف العام وسهولة سير المرفق العام"⁽¹⁾ فإن هناك علاقة بين حقوق الموظف العام ومصلحة المرفق العام . إذ تحقق الترقية مزايا مادية وأدبية للموظف بشغله وظيفته أعلى من وظيفته ، وبالمقابل تحقق مصلحة المرفق العام لأنها تؤدي إلى تقدم المرفق العام واستمراريته من خلال تولي العناصر الكفؤة والتي تعمل بجهد وإخلاص للوظائف الأعلى.

(1) Merce Piquemal "La Fonctionnaire, devoirs et obligations. Precitee". P. 139

- عن د. عصمت الشيخ ، المرجع السابق ، ص ٨٨

المطلب الثالث

مفهوم قرار الترقية

يشترط لنشوء حق الموظف العام في الترقية أن يصدر به قرار إداري من الجهة الإدارية المختصة ، سواء كانت هذه الترقية على أساس الأقدمية أو الاختيار - ما عدا الترقية الإلزامية - وكما أن الترقية مسألة تقديرية للإدارة من حيث الوقت الذي تجرى فيه ، باعتبارها المسؤولة عن مقتضيات الصالح العام وحاجة العمل ، ومن ثم فإن حق الموظف لا ينشأ إلا بعد استخدام الإدارة لاختصاصها بإجراء الترقية أما قبل هذا الإجراء فلا حق له فيها^(١) ويترتب على تكليف علاقة الموظف بالإدارة على أنها علاقة تنظيمية ، أن أحكام الوظيفة العامة بكل ما تتضمنه من حقوق وواجبات إنما تستمد مباشرة من القوانين واللوائح المنظمة لها ، وإن أي تعديل في مركز الموظف يجب أن يتم في ضوء هذه القوانين ، وعليه فإن تعيين الموظف أو فصله أو ترقينه أو نقله يتم بصور قرارات إدارية من الجهة المختصة ، وهي قرارات فردية لكل حالة على حدة على قاعدة الأحكام الواردة بالقوانين واللوائح .

ولهذا فإن أداة الترقية هو صدور القرار الإداري بها من الجهة المختصة.

ويعرف القرار الإداري بأنه " عمل قانوني نهائي يصدر عن سلطة إدارية وطنية ويترتب عليه آثار قانونية "^(٢) .

فالإدارة بصفتها السلطة العامة و التي تسعى لتحقيق مصلحة عامة ، تصدر القرار الإداري بالترقية ، بإرادتها المنفردة ، ويكتسب القرار مشروعيته من استناده إلى القوانين واللوائح ، ويحدث

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر الصادر بتاريخ ١٩٧٤/٣/٢٤ ، المجموعة ، السنة ١٩ ، ص ٢٣١
(٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الإداري ، دراسة مقارنة لأمس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر ، إصدار منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٩١ ، ص ٤٥٤ .
د. عدنان عمرو ، محاضرات في القانون الإداري ، الضبط الإداري ، القرار الإداري ، أمام طلبة كلية الحقوق بجامعة القدس ، ١٩٩٩ ، ص ٢

أثراً قانونياً وهو إنشاء الحق الذاتي للموظف . وتصدر الإدارة المختصة قرار الترقية في الشكل والإجراءات التي تراها مناسبة ما لم يلزمها المشرع بشكل معين.

والقرار الإداري بالترقية باعتباره عملاً قانونياً ويحدث أثراً قانونية وهو إنشاء الحق الذاتي للموظف بالترقية يعتبر نافذاً بمجرد صدوره ، ولا يسري إلا اعتباراً من تاريخ صدور القرار^(١) ، بحيث لا يجوز أن يصدر القرار مع إرجاء آثاره إلى تاريخ لاحق ، لما يشكله التأجيل من تقييد للسلطة الإدارية عند التاريخ المقرر للنفاد ، لأنه لربما يتخلف شرط كان متحققاً بين تاريخ إصدار القرار وتاريخ النفاذ.

من جهة ثانية فإن قرار الترقية باعتباره قراراً إدارياً لا يجوز أن يكون له أثر رجعي إلا في حال كان صادراً لتنفيذ حكم صادر عن جهة قضائية بإلغاء قرار ترقية غير صحيح^(٢).

ويؤدي قرار الترقية إلى تعديل المركز القانوني للموظف ، سواء لجهة شغله وظيفية أعلى من الوظيفة الحالية أو بما يرتبه ذلك من زيادة في مسؤولياته وامتيازاته ، لذا فإن الإدارة عليها التزام قانوني داخل إطار المشروعية بإصدار قرار الترقية صحيحاً وخالياً من العيوب سواء كان على أساس الأقدمية أو على أساس الاختيار ، بحيث تلتزم الإدارة عند إجراء الترقية بالأقدمية بالترتيب الوارد في كشف الأقدمية ما لم يكن هناك مانع قانوني يحول دون ترقية الأقدم إلا أنها تملك السلطة التقديرية في تحديد الوقت الذي تراه يتناسب مع مصلحة العمل.

(١) القاعدة العامة أن تسري القرارات بأثر فوري لأنه لا يجوز إرجاء آثار القرار الفردي إلى المستقبل لأن ذلك يتضمن اعتداء على المطلقة صاحبة الاختصاص بذلك.

(٢) الأفضل أن يسري القرار الإداري بأثر فوري وأن لا يرتب أثراً في زمن لم يكن معروفاً فيه لأن ذلك يعد انتهاكاً لحقوق الأفراد وتأمين استقرار معاملاتهم وأوضاعهم القانونية . ويعد مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية من المبادئ العامة الممثلة بها لدى القضاء الإداري في الدولة العربية.

(٣) د. عدنان عمرو ، محاضرات في القانون الإداري ، مصدر سابق ، ص ١٦ ، ص ١٨

كما تلتزم الإدارة عند إجراء الترقية بالاختيار بإتباع ما يقرره القانون واللوائح لقياس مستوى كفاءة الموظفين وذلك لضمان اختيار الأكفأ بين الموظفين لتولي الوظيفة الأعلى ، وعند تساوي أكثر من موظف في الجدارة والكفاية يرقى الأقدم^(١).

وإذا ما أصدرت الإدارة قرار الترقية صحيحاً وخالياً من العيوب^(٢) نشأ للموظف أو من شملهم القرار الحق في الترقية ، أما إذا شاب القرار عيب فإنه ينشئ حقاً في الترقية للموظفين الذين لم يشملهم قرار الترقية ولهم أن يطالبوا بهذا الحق . من خلال رفع دعوى لإلغاء القرار المعيب الذي أضر بحقهم في الترقية.

ويشير تعريف القرار الإداري أنه قرار ملزم نظراً لأنه من مظاهر امتيازات الإدارة باعتبارها سلطة عامة تسعى إلى تحقيق مصلحة عامة ، فبصدور قرار الترقية من جانب الإدارة يعتبر نافذاً دون أن يتوقف نفاذه على موافقة الموظف الذي صدر قرار الترقية لصالحه ، إذ يفترض أن قرار الإدارة صحيح ومشروع وقربة الصحة والسلامة هي أن الموظف الذي صدر قرار بترقيته يستحق دون غيره من الموظفين أن يشغل الوظيفة الأعلى درجة ، لجهة كفاءته وخبرته وصلاحيته لأداء مهام هذه الوظيفة ، وبما أن الموظف العام يشغل مركزاً تنظيمياً فإن التعديلات الوظيفية الصادرة وفقاً للقوانين واللوائح والقرارات الصادرة بهذا الشأن تسري على الموظف العام دون أن تتوقف على رضاه^(٣)، لذلك فإن قبول الموظف لقرار الترقية أمراً لازماً إذا قدرت السلطة المختصة أن مصلحة المرفق تقتضي أن يشغل الموظف المرقى الوظيفة المرقى إليها . وعدم تنفيذ الموظف لقرار الترقية من شأنه

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا بمصر ، ١٩٨٣/١٢/١١ ، قضية رقم ١٤٣٣ سنة ٢٨ ق والقضية رقم ٧٠٥ لسنة ٦ بتاريخ ١٩٥٣/٥/١٢
(٢) يكون القرار الإداري صحيحاً ونافذاً في حق الإدارة ومن صدر القرار بحقه ، ويجب أن يكون خالياً من العيوب التي تصيب القرار الإداري وهي: عيب الاختصاص ، عيب الشكل والإجراءات ، عيب السبب ، عيب مخالفة القانون ، وعيب إساءة استعمال السلطة وهو العيب الذي يصيب قرار الترقية إذا ما جازت الإدارة المشروعية بإصدارها قرار لا يستهدف المصلحة العامة ، ومن صور عيب إساءة استعمال السلطة والاحتراف بها : استعمال السلطة بغرض تحقيق نفع شخصي لمصدر القرار ، أو بغرض المحاباة للغير ، أو بقصد الانتقام أو لغرض سياسي.

(٣) د. عصمت الشويخ ، المرجع السابق ، ص ١٠٣

الإصرار بالمصلحة العامة ، ولهذا فإن قرار الترقية عند صدوره كما هو حق للموظف العام هو حق للإدارة الأمر الذي يكسب قرار الترقية قوته التنفيذية في مواجهة كل من الموظف من جهة والإدارة من جهة ثانية.

وإذا كانت ترقية الموظف العام تتحقق بصدور قرار إداري من الجهة المختصة وبالتالي يستمد الموظف حقه في الترقية من قرار الإدارة بالترقية ، إلا أن الترقية الحتمية أو التلقائية تتحقق للموظف تلقائياً باستيفاء المدة المقررة بالقانون وانتفاء موانع الترقية ، لذا لا يشترط فيها صدور قرار منشئ من جانب الجهة الإدارية المختصة^(١).

ويكون قرار الجهة الإدارية في هذه الحالة قراراً كاشفاً مؤكداً لحق الموظف في الترقية وليس قراراً منشئاً له^(٢)، لأنه يستحق الترقية من خلال ما قرره القانون بوجوب ترقيته بعد أن استوفى المدة اللازمة للترقية ، وسلطة الإدارة في هذه الحالة تكون مقيدة بإصدار قرار بالترقية يؤكد حق الموظف المستحق لها.

(١) د. عصمت الشيخ ، المرجع السابق ، ص ١٠٤ ، د. عمرو بركات ، المرجع السابق ، ص ٣٤ ، ص ٤٤
(٢) القرارات الكاشفة ، هي القرارات التي لا تنشئ مراكز قانونية جديدة بل تؤكد أو تقرر مراكز قانونية موجودة أو مستقاة من نص قانوني وتتعلق بالمجالات التي تدخل في نطاق السلطة المقيدة للإدارة .
القرارات المنشئة: هي القرارات التي ينتج عنها إنشاء أو تغيير في المراكز القانونية القائمة وتتعلق بالمجالات التي تدخل في نطاق السلطة التقديرية للإدارة .
د. غنّان عمرو ، محاضرات في القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص ١٤

المبحث الثاني

أساليب الترقية

تنتهج تشريعات الوظيفة العامة عدة أساليب لترقية الموظف العام ، الترقية بالأقدمية والترقية بالاختيار والجمع بين الأسلوبين معاً ، ويختلف التعامل مع هذه الأساليب وفق قانون أو نظام الخدمة المدنية من بلد لآخر .

وتعتمد الترقية بالأقدمية على واقعة مادية هي ترتيب الموظف في كشوف الأقدمية ، أي أنها تلقي على الإدارة عبء القيام بتسوية أقدمية الموظفين قبل إجراء الترقية ، ويشترط لقيام حق الموظف بالترقية بالأقدمية أن يصدر قرار بترقيته من الجهة الإدارية المختصة .

وتتم الترقية بالاختيار على أساس تفضيل الأكفأ من بين الموظفين لشغل الوظائف الأعلى في السلم الإداري بغض النظر عن أقدميتهم ، أما في حال تساوي المرشحين للترقية بالكفاءة فتتم ترقية الأقدم من بينهم للوظيفة الأعلى ، وينشأ حق الموظف بالترقية بالاختيار عند صدور قرار الجهة الإدارية المختصة بترقيته .

ويفضل جانب من أساتذة القانون الإداري^(١) ، استخدام مصطلح الترقية بالامتياز بدلاً من الترقية بالاختيار في حين أن الغالبية الكبرى تأخذ بمصطلح الترقية بالاختيار^(٢) .

ويعود أصل كلمة امتياز إلى الفعل امتاز أي بيان فضل الشيء على غيره ، ويقال امتاز الشيء

به أي بدا فضله على مثله وانفصل عن غيره وانعزل ، ويقال تمايز القوم : تحزبوا وتفرقوا^(٣) .

(١) منهم الأستاذ الدكتور عدنان عمرو ، المرجع السابق ص ٤٠ ، ويستخدم أيضاً مصطلح الاختيار في سياق الشرح في ذات الوقت .

(٢) الأستاذة الزين اعتمدنا على مراجعهم في هذا البحث

(٣) المعجم الوسيط المرجع السابق ، ج ١ ، ص ٢٧٣

وتأتى كلمة اختيار من الفعل اختار أي انتقى الشيء واصطفاه ، واختار الشيء على غيره أي

فضله عليه، وتخايروا في كذا أي تباروا وتغالبا ليروا أيهم أخير، وتخيّره: اختاره^(١).

وبرد المعنى إلى أصله اللغوي نرى أن نأخذ بمصطلح الاختيار وذلك لأنه الاصطلاح الأكثر

توافقاً مع مفهوم قرار الترقية بالاختيار ، ذلك أن الترقية بالاختيار ليست حقاً مكتسباً للموظف العام ولا

يستحقها الموظف لتميازه على زملائه أو لما امتاز به فقط ، بل يتوقف قرار الترقية على إرادة السلطة

المختصة والتي تقوم بما لها من سلطة تقديرية في حدود القوانين باختيار الموظف أو تخييره بما تخاير

به عن زملائه الموظفين وتفضله على غيره على أساس معيار الكفاءة والجدارة والتي تقاس من خلال

درجة التقدير في التقرير السنوي للموظف الذي يضعها رجل الإدارة أو من خلال المسابقات ، ويكون

للجهة الإدارية المختصة السلطة في تقدير صلاحية من تراه مناسباً للترقية وبذلك فإن ما يمتاز به

الموظف من كفاءة يتيح للإدارة اختياره للترقية .

وقد أخذت النظم الوظيفية المقارنة بنظام الجمع بين أسلوب الترقية بالأقدمية وأسلوب الترقية

بالاختيار وذلك لتفادي العيوب الناشئة عن اتباع كل أسلوب على حدة في الترقية بحيث تأخذ بأسلوب

الترقية بالأقدمية للترقية من الدرجة الوظيفية إلى الدرجة التالية مباشرة داخل الفئة الوظيفية وبأسلوب

الترقية بالاختيار للترقية من فئة وظيفية إلى الفئة الوظيفية الأعلى^(٢).

وسوف نبحث بالتفصيل في أساليب الترقية وذلك في ثلاث مطالب:

المطلب الأول: الترقية بالأقدمية .

المطلب الثاني: الترقية بالاختيار .

المطلب الثالث: الترقية بالأقدمية والاختيار .

(١) المعجم الوسيط ، المرجع السابق ، ج ٢ ، ص ٩٢٩

(٢) د. علي خطار شطناوي ، المرجع السابق ، الوظيفة العامة ص ١٦٤ ، ١٦٥ .

- د. سليمان الطماوي ، الوجيز ، المرجع السابق ، ص ٤٢٩ ، ص ٤٣٠ وما بعدها .

- د. أنور رسلان ، المرجع السابق ، ص ٣١٩ ، ٣٢٠ .

- د. عصمت الشيخ ، المرجع السابق ، ص ٣٦ .

المطلب الأول

الترقية بالأقدمية

الفرع الأول: مفهوم الترقية بالأقدمية

الأقدمية هي مركز قانوني ذاتي تحدده القوانين واللوائح ، وبه يتحدد وضع الموظف وترتيبه بين زملائه^(١) ، حيث يرقى الموظف الذي قضى الحد الأدنى المقرر في درجته الوظيفية إلى الدرجة الوظيفية التي تعلوها مباشرة بشكل شبه آلي^(٢).

وهذا يعني أن الترقية بالأقدمية تعتمد على واقعة مادية وهي ترتيب الموظف في كشوف الأقدمية دون النظر إلى المعايير الموضوعية التي تراعي جانب العمل الوظيفي وصالحه ، وعليه فإن الإدارة معنية بالقيام بتسوية أقدمية الموظف قبل إجراء الترقية^(٣).

ووفق هذا الأسلوب ، يشترط لتحقيق الترقية أن يقضي الموظف - حسب ما يحدده النظام الوظيفي - الحد المقرر للسنوات للبقاء على الدرجة كشرط للترقية ، بحيث يرقى الموظف الأقدم للدرجة التالية مباشرة حسب أسبقيته في التعيين إذا كانت الترقية تجري لأول مرة أو أسبقيته في الدرجة إذا كانت الترقية تشمل الموظفين على نفس الدرجة.

ويتسم أسلوب الترقية بالأقدمية بإشاعة روح الثقة والاطمئنان بين الموظفين ، حيث يعلم الموظف مسبقاً بأن ترقيته آتية بعد انقضاء السنوات المقررة للبقاء في درجته الحالية ، بحيث تشمل جميع الموظفين لأن الشرط لها هو الأقدمية.

(١) د. عصمت الشيخ ، المرجع السابق ، ص ٣٤

(٢) د. عدنان عمرو ، المرجع السابق ، ص ٤٠ ، د. علي خطار شطناوي/ المرجع السابق ، ص ١٦٤

(٣) د. رمضان محمد بطيخ ، الوسيط في القانون الإداري ، إصدار دار النهضة العربية بالقاهرة ، سنة ١٩٩٧ ، ص ٥٠٨

ومن البديهي أن يفضل غالبية الموظفين أسلوب الترقية بالأقدمية ، لأنه يمنحهم الثقة بوصولهم

للدرجة الأعلى دون محاباة شخصية أو تعسف من قبل الإدارة ، وتكفل لهم الطمأنينة والاستقرار^(١).

ويمكن تلخيص مبررات الأخذ بأسلوب الأقدمية من عدة جوانب:

١- تكسب الأقدمية الموظف الخبرة اللازمة والضرورية لشغل الوظائف القيادية والوظائف

الإشرافية ، والخبرة لها وزن هام في الوظيفة العامة باعتبار أن الموظف الأقدم هو الأكثر تجربة

وخبرة ، وبذلك يحول اتباع أسلوب الأقدمية من أن يتقدم الموظف الأحدث في الوظيفة والأصغر سناً

لقيادة من هم أقدم منه في العمل وأكبر سناً.

٢- يحمي أسلوب الترقية بالأقدمية الموظفين من إساءة استعمال السلطة من قبل الإدارة على

خلفية المحاباة والوساطة ، بحيث يضمن وصول الموظف الأقدم إلى الدرجة الوظيفية الأعلى.

٣- يرفع معنويات الموظفين ويشيع الاطمئنان في نفوسهم لاعتبارها مبدأ عادلاً ، حيث تطال

جميع الموظفين دون استثناء على قاعدة المساواة ، بحيث يرقى الموظف حسب دوره في كشف

الأقدمية وفي وقت معلوم بانقضاء السنوات المقررة للبقاء على الدرجة التي يشغلها . الأمر الذي يحفز

الموظفين على البقاء والاستقرار بالوظيفة ، ويجذب لها أعداداً أكبر للانخراط بها.

٤- يخفف من شكوى وتظلمات الموظفين ، كما يستطيع الموظف الذي تخطته الإدارة في

الأقدمية تعسفاً اللجوء إلى محكمة العدل العليا لإلغاء قرار الترقية الذي أضر به.

وعلى الرغم مما أشرنا إليه آنفاً كمبررات للأخذ بأسلوب الأقدمية ، إلا أن هذا الأسلوب يواجه

انتقادات عدة ، من واقع النظر إلى ضرورة رقي الإدارة وتقديمها ، ونلخص هذه الانتقادات في أنه:

(١) د. محمد عاطف البنا ، مبادئ القانون الإداري ، وسائل وأساليب النشاط الإداري ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، ص ٢٤٨

- ١- يمنح أسلوب الأقدمية الترقية للموظف بغض النظر عن كفاءته وحسن أدائه ، وبهذا لا تشكل له حافزاً للجد والاجتهاد في العمل ، طالما أنه مطمئن بأن ترقيته آتية بعد انقضاء السنوات المقررة للبقاء على الدرجة التي هو عليها.
- ٢- يعتبر عائقاً أمام ترقية الموظف الكفاء والمجد في عمله ، وتسمح للموظف الأقل كفاءة في التقدم عليه لمجرد أنه أسبق بالتعيين أو أسبق بالدرجة.
- ٣- يتسم بالخطورة على سير عمل الإدارة خصوصاً في الوظائف القيادية ، بما هي وظائف تخطيطية وإشرافية ، وتتطلب لشغلها صفات ذاتية في الموظف لجهة الكفاءة والتأهيل والقدرة على ممارسة هذه الوظائف وليس فقط الأقدمية.
- ٤- إن اعتبار الأخذ بأسلوب الأقدمية يضمن تحقيق العدالة والمساواة في الترقية ، ينطوي على مفهوم شكلي دون النظر إلى المعايير الموضوعية التي تراعي جانب العمل الوظيفي وصالحه ، لأن تحقيق العدالة والمساواة بالمفهوم الحقيقي لهذا المبدأ يفترض أن تتم ترقية الموظف الكفاء والأكثر صلاحية وفاعلية للوظيفة وأن تكون الترقية بمثابة مكافأة على عمله من جهة ونتائج هذا العمل التي تخدم الصالح العام . إذ ليس من العدل أن يرقى الموظف لكونه الأقدم في الوظيفة ولو كان يمثل زيادة في الأيدي العاملة^(١).
- ٥- ترتبط الترقية بالأقدمية بشكل وثيق بالزيادة في المرتب ، وبهذا لا تعدو بالنسبة للموظف الذي ينتظر الترقية إلى الدرجة الأعلى إلا أنها انتقال إلى المربوط المالي الجديد لهذه الدرجة ، في الوقت الذي يمكن أن تتحقق زيادة المرتب من خلال العلاوات الدورية السنوية.

(١) دكتور طلعت محفوظ ، مبدأ المساواة في الوظيفة العامة ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، ١٩٨٠ ، ٢٤٩

وقد أخذ المشرع الفلسطيني في قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ بأسلوب الترقية

بالأقدمية على درجات السلم الوظيفي بدءاً من الدرجة العاشرة حتى الدرجة السادسة من بين المستوفين

لشروط الترقية^(١) أما الترقية من الدرجة السادسة إلى الدرجة الأولى فتتقصر فيها نسبة الأقدمية كلما

صعدنا بدرجات السلم الوظيفي كما يلي^(٢):

من الدرجة السادسة إلى الدرجة الخامسة نسبة الأقدمية ٨٠%

من الدرجة الخامسة إلى الدرجة الرابعة نسبة الأقدمية ٦٠%

من الدرجة الرابعة إلى الدرجة الثالثة نسبة الأقدمية ٥٠%

من الدرجة الثالثة إلى الدرجة الثانية نسبة الأقدمية ٤٠%

من الدرجة الثانية إلى الدرجة الأولى نسبة الأقدمية ٢٠%

وينص القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٦ على أن الترقية على كل درجات السلم الوظيفي تتم

بالأقدمية بحيث يرقى الموظف من درجة إلى الدرجة الأعلى إذا أمضى ٤ سنوات على درجته في

إطار التدرج المخصص للوظيفة^(٣) وفي مصر جعل القانون أساس الترقية في أدنى درجات السلم

الإداري هو الأقدمية ثم تقل كلما ارتفعنا إلى الدرجات الأعلى حتى الدرجة الثانية^(٤).

ولم يتبع المشرع الأردني أسلوب الأخذ بالأقدمية في الترقية إلا باعتبارها أحد الشروط اللازمة

للترقية سواء للترقية من الفئة إلى الفئة الأعلى أو للترقية من درجة إلى الدرجة التي تليها داخل الفئة

(١) مادة (٤٧) من القانون

(٢) مادة (٤٦) من القانون

(٣) مادة (٢١) من القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٦

(٤) قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ مادة (٢٧) تنص على (تكون الترقية إلى الوظائف العليا بالاختيار ، وتكون الترقية إلى الوظائف الأخرى بالاختيار في حدود النسب الواردة في الجدول المرفق (١) بالقانون ، وذلك لكل سنة مالية على حدة على أن يبدأ بالجزء المخصص للترقية بالأقدمية والنسب الواردة بالجدول تبدأ بالنسبة للأقدمية بـ ٩٠% من السادسة إلى الخامسة و ٧٠% من الخامسة إلى الرابعة و ٦٥% من الرابعة إلى الثالثة و ٥٠% من الثالثة إلى الثانية. أما الترقية على الدرجات الدنيا فتكون كلها بالأقدمية حتى الدرجة السادسة.

الواحدة بحيث لا تكفي الأقدمية^(١) وحدها لإجراء الترقّيات بل إن دور الكفاءة مهم في الترقية والذي يحدده تقرير الكفاءة.

لا يحدد القانون الحد الأدنى للسنوات المقررة للبقاء على الدرجة للترقية من درجة إلى الدرجة التي تليها داخل الفئة الواحدة ، وكذلك مدة سنوات الخدمة في الوظيفة العامة عند الترقية من فئة إلى الفئة التي تعلوها^(٢).

الفرع الثاني: قاعدة تحديد الأقدمية:

يحدد قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨ ، أقدمية الموظف إذا كان معيناً لأول مرة في الوظائف التي يستدعي شغلها إجراء مسابقات كتابية أو شفوية (امتحان) فإن الأقدمية تكون بحسب الأسبقية الواردة بالترتيب النهائي لنتائج المسابقات^(٣) " ويكون التعيين في الوظائف بحسب الأسبقية الواردة بالترتيب النهائي لنتائج الامتحان وعند التساوي تقدم الأكبر سناً وتسقط حقوق من لم يدركه الدور للتعين بمضي سنة من تاريخ إعلان نتيجة الامتحان"^(٤) ونرى بهذا الصدد ، أنه عند التعيين لأول مرة وفي حال التساوي بالخبرة والمؤهل أنه من المناسب اختيار الأصغر سناً ، وليس الأكبر سناً، على أساس أن الأصغر يملك مواهب وقدرات تفوق الأكبر ، واستعداده للتطور والتعلم واكتساب الخبرات أعلى من الآخر ، وبذا نتفق مع ما جاء لدى بعض الفقه المصري بهذا الخصوص^(٥) .

(١) نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ١ لسنة ١٩٨٨ المادة (٥٦) تنص على ضرورة مراعاة الشروط بالتسلسل عند اختيار أكثر الموظفين استحقاقاً للترقية : (أ) الكفاءة وتقررها التقارير السنوية (ب) المؤهل العلمي (ج) أقدمية الموظف في الدرجة الحالية وإذا تساوى فيها مع غيره فتؤخذ أقدميته في الدرجة السابقة والأقدمية في الحكومة (د) البرامج التدريبية (هـ) في حالة التساوي تجرى امتحانات تنافسية للمرشحين.

في المادة (٢٧) يشترط فيمن يرفع من الفئة الثانية إلى الأولى بند (ج) أن تكون له ١٥ سنة أقدمية في الحكومة بند (د) أن يكون أكمل مدة لا تقل عن ٣ سنوات فعلية في الدرجة الثانية في الفئة الثانية أما في الترقية من درجة إلى درجة تالية مباشرة وإلى الراتب الأعلى من الراتب الحالي مباشرة وفي بند ٢/١ من المادة ٥٩ يرفع الموظف إذا كان أكمل في درجته مدة فعلية لا تقل عن ثلاث سنوات (الفئتين الأولى والثانية) ، بند (٢/١) من المادة ٦٠ فيرفع الموظف إذا كان قد أمضى مدة سنة واحدة في أعلى مربوط درجته.

(٢) المواد (٥٧ ، ٥٨ ، ٥٩ ، ٩٠) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(٣) قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ ، المادة ٢٠ .

(٤) مادة ٢٢ من نفس القانون.

(٥) د. محمد أنس جعفر ، المرجع السابق ، ص ٢١٩

وحدد القانون الأقدمية عند إجراء الترقية بعدد من السنوات المقررة للبقاء على الدرجة التي يشغلها الموظف حتى يستحق الترقية للدرجة التي تليها مباشرة وذلك وفق ما ورد في الجدول رقم (١) الملحق بالقانون^(١) بحيث يستلزم الموظف مدة خدمة عشر سنوات للانتقال من كل من الدرجة العاشرة للدرجة التاسعة ومن الدرجة التاسعة إلى الدرجة الثامنة ، ويستلزم مدة خمس سنوات للترقية من درجة إلى الدرجة التالية مباشرة بدءاً من الدرجة الثامنة إلى الدرجة الثالثة ، وللترقية من الدرجة الثالثة إلى الدرجة الثانية يشترط قضاء أربع سنوات ، ومدة ثلاث سنوات للترقية من الدرجة الثانية إلى الدرجة الأولى ، أما للترقية من الدرجة الأولى إلى الدرجة (ج) إلى الدرجة (ب) ، فيشترط مدة سنتين ، وسنة واحدة للترقية من الدرجة (ب) إلى الدرجة (أ).

ويشترط القانون لكي تأخذ قاعدة الأقدمية مجراها للترقية على الدرجات داخل الفئات الثانية والثالثة والرابعة والخامسة حصول الموظف على متوسط تقدير جيد فما فوق لآخر ثلاث سنوات^(٢) ، أما للترقية على درجات الفئة الأولى تكون الأقدمية الأساس الذي يتم الاستناد عليه في حال تساوي المرشحين للترقية في تقييم الأداء.

ويحدد قانون الخدمة المدنية الساري المفعول رقم ٤ لسنة ١٩٩٦ مدة أربع سنوات كأقدمية للبقاء على الدرجة قبل الترقية للدرجة التالية وذلك على جميع درجات السلم الوظيفي وحتى يتم إجراء الترقية يشترط حصول الموظف على درجة جيد جداً خلال سنوات بقائه على الدرجة التي يشغلها^(٣). وأجاز هذا القانون للوزير أن يطلب ترقية موظف بعد انقضاء سنتين على بقائه في درجته إذا حصل على تقدير ممتاز^(٤) وتجدر الإشارة إلى أن قاعدة تحديد مدة الأقدمية التي أخذ بها هذا القانون

(١) جدول رقم (١) جدول تشكيل الوظائف ، في الملاحق ، ص ١

(٢) قانون الخدمة المدنية مادة (٤٥)

(٣) قانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٦ مادة (٢١)

(٤) مادة (٢٢) من نفس القانون

تعتبر استمراراً لما كان يجري العمل به من قبل الإدارة المدنية الإسرائيلية خلال سنوات الاحتلال الإسرائيلي.

وقد قررت محكمة العدل العليا بغزة أن احتساب أقدمية الموظف تبدأ من تاريخ تكليفه بالعمل^(١).

كما اعتبرت المحكمة أن خدمة الموظف الطويلة خبرة لا يجوز تجاهلها إذ قررت " أن الأقدمية هي أحد الأسس التي يتعين اعتمادها واعتبار أن الموظف الأقدم هو صاحب الحظ الأوفر في الترقية لأن الأصل أنه إبان خدمته الطويلة قد اكتسب خبرة لا يجوز تجاهلها ، ومن ثم يجب الوقوف طويلاً عند صاحب الأقدمية ، فلا يترك إلى غيره إلا إذا تأيد أنه لم يخلو من مأخذ أو أن صاحب الأقدمية قد ترك لمن يفوقه كفاءة ويكون ظاهراً الاعتماد عليه بوجه لا منازعة فيه "^(٢).

الفرع الثالث: مدى سلطة الإدارة في الترقية بالأقدمية:

تعتبر الترقية مسألة تقديرية تباشرها الإدارة بمقتضى القوانين واللوائح ، وتجريها في الوقت الذي تقدره وتراه مناسباً حسب ظروف وشروط المرفق العام ، بحيث إذا توافرت الشروط اللازمة لإجرائها ، فإن الوقت المناسب لهذا الإجراء تستقل الإدارة بتقديره حسب حاجة العمل وفي حالة وجود وظائف شاغرة.

وعند الأخذ بأسلوب الأقدمية ، فإن سلطة الإدارة التقديرية تتعلق فقط بمسألة الملائمة ، - أي بمعنى أن الإدارة تمتلك سلطة ملائمة إصدار القرار - وهي ملتزمة بترتيب الأقدمية في الترقية دون أن يكون لها أن تتخطى الأقدم إلا إذا وجد سبب قانوني يبرر ذلك^(٣) .

(١) قرار محكمة العدل العليا بغزة في جلسة ٤٦/١٠/٢٥ قضية رقم ٦٣/٣٦ .

(٢) قرار محكمة العدل العليا بغزة جلسة ٦٥/٤/٢٩ قضية رقم ٦٣/٩٨ .

(٣) د. عصمت الشيخ ، المرجع السابق ، ص ٤٠ .

وتتخصص سلطة الإدارة التقديرية بهذا المعنى لجهة اختيار الوقت لصدور قرار الترقية ، نظراً لأنها تملك التقدير لجهة إجراء الترقية في الوقت المناسب لحاجة العمل وضروراته ، إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة بل تنقيد عند إفصاح الإدارة عن نيتها بشكل مسبق عن موعد إجراء الترقية ، عندئذ عليها التقيد بالوعد الذي حددته.

وتلتزم وهي تقوم بتسوية أقدمية الموظفين بالتقيد بالترتيب الوارد في كشف الأقدمية كشرط أساسي للترقية وهي لا يجوز لها أن تتخطى الأقدم في الترقية ، ما لم يكن هناك مانع قانوني يحول دون ترقيته ، أي إذا كانت مقدمة بحقه شكوى تستوجب اتخاذ إجراءات تأديبية أو جزائية ، عندئذ لا ينظر في ترقيته إلا بعد صدور قرار نهائي في قضيته ، أو ما يتعلق بأية شروط يحددها القانون بالنسبة للترقية على درجات فئات السلم الوظيفي أو من فئة إلى فئة أخرى ، أي شروط ومواصفات الوظيفة المرقى إليها ، حيث أن الإدارة لا تستطيع أن تتحلل من شروط صلاحية الموظف للوظيفة سواء بنسبة تقديره في التقارير السنوية أو تأهيله العلمي.

ويحدد قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ ، في جدول تشكيلات الوظائف^(١) المدة الزمنية اللازمة للبقاء على الدرجة كحد أدنى لإجراء الترقية ولكن لم يلزم القانون الإدارة بالحد الأقصى للسنوات المقررة لاستحقاق الموظف للترقية بالأقدمية ، وأعطى القانون للإدارة سلطة تقديرية لتحديد وقت إجراء الترقية ، وهنا تنقيد الإدارة فقط بالالتزام بعدم تجاوز الأقدم في حال الإعلان عن إجراء الترقيات ويستطيع الموظف الأقدم المطالبة بحقه إذا تم تخطيه ورقي غيره سواء المتساوون مع في الأقدمية أم إذا تمت ترقية من هم أحدث منه.

(١) جدول تشكيلات الوظائف الملحق في الملاحق ، ص ١.

أما ما نص عليه قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٦ ، هو التزام الإدارة بإجراء ترقية الموظفين بعد انقضاء مدة أربع سنوات في الدرجة الوظيفية^(١) ، أي أن الترقية بالأقدمية في هذا القانون هي ترقية إلزامية ، وسلطة الإدارة التقديرية في الترقية الإلزامية هي سلطة مقيدة ، ورغم ما يبدو في نظام الترقية بالأقدمية الإلزامية من حفظ لحقوق الموظف بحيث لا يخضع مصيره إلى الحظ والصدفة أو يضطر للجوء إلى الوساطات من أجل الحصول على ترقيته ، لأن الترقية مستمدة من نص القانون ما لم يكن هناك مانع قانوني يحول دون ترقية الموظف ، إلا أنه من ناحية ثانية يسلب الإدارة حدود سلطتها التقديرية في إجراء الترقية ، ويكون الأخذ بأسلوب الأقدمية قد قيد الإدارة ، من جهة ثانية فإن تقييد الإدارة يؤثر سلباً على سير العمل وأدائه وذلك لأن الترقية في هذه الحالة لا تشكل حافزاً للموظفين على تحسين عملهم وبذل جهود أعلى أملاً في الحصول على الترقية.

وننشي على ما انتهجه المشرع الفلسطيني في قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ لجهة إفساح المجال أمام الإدارة لتحديد وقت إجراء الترقية بالأقدمية وربط الحق في الترقية بصدر قرار الجهة الإدارية المختصة الأمر الذي يتيح للإدارة تقرير إجراء الترقية بما يتناسب مع عدد الوظائف الشاغرة داخل كل وزارة ، فإذا زاد عدد هذه الوظائف في إحدى الوزارات لسبب من الأسباب مما يؤدي إلى إفساح مجال الترقية بنسبة غير موجودة في الوزارات الأخرى . وهو الأمر الذي يخدم مصلحة الوظيفة العامة ويساعد في الحفاظ على التناسب الوظيفي إذ يمكن الإدارة من إجراء نقل الموظفين بين الإدارات بغرض إقامة توازن في الترقية بين سائر الموظفين المستحقين لها.

(١) مادة (٢١) من قانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٦

المطلب الثاني

الترقية بالاختيار

الفرع الأول : مفهوم الترقية بالاختيار

الترقية بالاختيار تعني اختيار الأكفأ من بين الموظفين والمتوفرة فيهم الشروط المطلوبة لشغل الوظائف الشاغرة ذات المستوى الأعلى من المسؤولية والسلطة في التنظيم الإداري ، وهي بذلك تقوم على تفضيل الأجدد من بين الموظفين بغض النظر عن أقدميتهم في التعيين أو خبراتهم السابقة .

ويعتبر هذا الأسلوب في الترقية عنصراً أساسياً وهاماً لتقدم الإدارة ورفقيها ، لأن الموظف يعني جيداً أن ترقيته لن تتم بشكل آلي أو أنها آتية لا محالة ، بل أن الأمر يحتاج إلى بذل جهد أكبر ومهارة أعلى في أدائه المهني ، ولكي يترقى في وظيفته فإن عليه أن يعمل جاهداً لإثبات استحقاقه للترقية ، وعندما تقوم الإدارة باختيار الأكفأ فهذا الاختيار من شأنه أن يكون مكافأة له على جهده وإخلاصه في العمل^(١) . وهو بالضرورة ينعكس إيجاباً على الإدارة ذاتها لأن الموظف عندما يدرك أن ترقيته للوظيفة الأعلى تقوم أساساً على قياس مهاراته في العمل ، فإنه سيبدل طاقاته ويعمل بجهد بكل الوسائل حتى يثبت استحقاقه للترقية وبذلك تستفيد الإدارة من وجود العناصر الجيدة والفعالة لخدمة المرفق العام.

وتتلخص مبررات الأخذ بأسلوب الاختيار بعدة جوانب:

١. يتيح هذا الأسلوب في الترقية الفرصة للموظف الكفاء فرصة الارتقاء دون أن يكون قلقاً

بشأن الموظف الذي سبقه بسنوات خدمة أكثر لكنه يقل عنه كفاءة.

(١) ALAIN PLANTEY: "Traite' partique" T.I., "Precitee" P. 359.

" Le choix du superieur Permet de recomperset Le Merite ... "

- عن المرجع السابق للدكتور عصمت الشيخ ، ص ٥٨

٢. يفسح المجال لترقية الموظفين ذوي الكفاءات العلمية والمهنية للترقي لوظائف قيادية

وأشرافية باعتبارها وظائف ذات مسؤوليات تخطيطية ورسم سياسات العمل.

٣. يدفع الموظفين في - إطار التنافس لنيل الترقية - إلى التفاني في العمل والإبداع والابتكار

مما يحقق معه مصلحة العمل ومصلحة الإدارة ويخفف من حدة الروتين ومظاهر الرتابة في الوظيفة العامة.

٤. يسمح بكسب الموظفين الكفؤين إلى الدخول للوظيفة العامة مما يضمن تحقيق المصلحة

العامة.

وبالرغم من نجاح ومميزات أسلوب الترقية بالاختيار إلا أنه يترتب على الأخذ به عدة محاذير

لأنه:

١. يتيح الفرصة أمام إساءة استعمال السلطة حيث يسهل الفرصة للوساطات والمحسوبية

والعشائرية والعائلية والحزبية ويصل بالموظفين الغير جديرين بالترقية للوظائف الأعلى.

٢. يشجع الموظفين على النفاق للمسؤول الأعلى للوصول للترقية دون بذل جهد في العمل.

٣. يشيع حالة من القلق والتوتر بين الموظفين ، تخوفاً من ارتقاء موظفين غير أكفاء ليرأسوهم

في العمل خصوصاً في غياب معايير تقييم الأداء نظراً لتدخل العامل الشخصي في التقدير.

٤. يزيد من حالة التذمر والشكوى لدى الموظفين والدعوى القضائية مما يضعف عزيمتهم

وروح المبادرة لديهم.

وتتم الترقية بالاختيار وفق معيار الجدارة والكفاءة وليس على أساس مدة الخدمة كما هو الحال

بالنسبة للترقية بالأقدمية.

وفي بعض النظم الوظيفية تقاس كفاءة الموظفين بواسطة امتحانات ومسابقات تعد خصيصاً لهذا الغرض ، أو بالوضع تحت التجربة مدة معينة ، أو بتكليف الرؤساء المباشرين بوضع تقارير الكفاية^(١).

وتعتبر الامتحانات من الأساليب التي يمكن عن طريقها قياس كفاءة الموظف ومدى صلاحيته لشغل الوظيفة الأعلى ويعتبرها البعض^(٢) بأنها أسلوب موضوعي محايد لتقدير الجدارة ، ولا تتأثر بعوامل شخصية ولذلك فهي بعيدة عن مظنة المحاباة والتحكم ، وقد تكون الامتحانات مفتوحة أو امتحانات مقيدة ، وتقوم هذه الوسيلة على أساس إجراء امتحان بين المرشحين لشغل الوظائف الأعلى الشاغرة ، على أن يترك لنتيجة الامتحان القول الفصل في تحديد أصلحهم لشغلها^(٣).

وتتضمن الامتحانات المفتوحة منافسة واسعة لأنها لا تقتصر على الموظفين في الدائرة أو الوحدة الإدارية التي يوجد بها الوظيفة الأعلى الشاغرة ، بل يسمح لغيرهم ممن يشتغلون في دوائر أخرى بالتسابق على الوظيفة ، وتطبق نظام الامتحانات المفتوحة الولايات المتحدة الأمريكية واليابان والأردن وليبيا كما كانت تأخذ به مصر سابقاً^(٤).

وكان يؤخذ بهذا النظام في فلسطين في الفترة السابقة (أثناء وجود الاحتلال الإسرائيلي)^٥ ، كما أخذ قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٦ بنظام الامتحانات المفتوحة في التعيين للوظائف الشاغرة الأعلى سواء داخل الدائرة الواحدة أو في سائر الأجهزة الحكومية المختصة ، وذلك عن طريق الإعلان الداخلي^(٦).

(١) د. عصمت الشيخ ، المرجع السابق ، ص ٥٨ وما بعدها

(٢) د. محمد عبد الهادي ، المرجع السابق ، ص ١٣٥

(٣) د. سليمان الطماوي ، مبادئ علم الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص ٥٥٠

(٤) د. عصمت الشيخ ، المرجع السابق ، ص ٥٩ ، د. علي خنجر شطناوي ، مبادئ القانون الإداري الأردني ، المرجع السابق ، ص ١٦٦

(٥) أسس الخدمة المدنية لسنة ١٩٨٨ المعمول به في قطاع غزة سابقاً ، فصل التعيينات ، ونظام الخدمة المدنية الأردني الذي كان معمولاً به في الضفة الغربية رقم ٢٣ لسنة ١٩٩٦ .

(٦) المواد (١٦ و ١٧) من قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٦

وقد تتضمن الامتحانات منافسة مطلقة أي بالسماح لغير الموظفين للتقدم للامتحان لإشغال الوظيفة الأعلى الشاغرة ، وبذلك قد يظفر بها أحد الأشخاص من غير الموظفين المتنافسين وهو ما كان يطبق في مصر سابقاً^(١) كما كان يطبق في فلسطين وفق النظم التي كان معمولاً بها ، وبأخذ به نظام الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٦ ، وتكون بواسطة الإعلان الخارجي^(٢) وهذا النظام يضع الترقية من الوظيفة السابقة إلى الوظيفة الأعلى على قدم المساواة مع التعيين^(٣) ، أي بإعادة تعيين الموظف على درجة وظيفية وملاك وظيفي جديد إذا كانت المنافسة بين الموظفين سواء من داخل الإدارة الواحدة أو من الوحدة الإدارية الأخرى ، ومع التعيين من الخارج إذا فاز بالوظيفة شخص من غير الموظفين عن طريق الإعلان الخارجي.

وتكون المنافسة في نظام الامتحانات المقيدة فقط بين موظفي الوحدة التي توجد بها الوظيفة الأعلى الشاغرة ، وتأخذ بريطانيا بهذا النوع من الامتحانات وكذلك مصر بالنسبة لترقية فئة مساعدي الكتبة إلى فئة الوظائف الكتابية^(٤) .

ويقوم معيار الوضع تحت التجربة على انتداب المرشح لشغل الوظيفة الأعلى من وظيفته السابقة، وإذا تم التأكد من مدى صلاحيته للوظيفة الجديدة يتم ترقيته إليها ويطبق هذا المعيار في إنجلترا والعراق^(٥) ، وبرأينا أن هذا النظام لا يعطي فرصة لاختيار الموظف الأكفأ بالضرورة وذلك لأنه لم يفتح المجال أمام التنافس بين الموظفين كما هو الحال في نظام الامتحانات بل يعتمد بالدرجة الأولى على ترشيح المسؤول المباشر ومسؤول الإدارة لشخص معين دون غيره ، ووضعه تحت

(١) د. سليمان الطماوي ، مبادئ علم الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص ٥٥٠

(٢) المادة (١٨) من القانون

(٣) د. سليمان الطماوي ، نفس المرجع السابق ، ص ٥٥١

(٤) د. عصمت الشيخ ، المرجع السابق ، ص ٥٩ ، ص ٦٠ .

في مصر تلص المادة (١٤٨) من قانون السلطة القضائية رقم (٤٣) لسنة ١٩٦٥ على أنه " لا يجوز ترقية من عين كاتباً من الدرجة التي عين فيها إلى الدرجة التي تليها إلا إذا حسنت الشهادة في حقّه ونجح في امتحان يختبر فيه كتابه وشفاهه ، بعض حملة الشهادات العليا من هذه الشروط " . ويأتي مضمون المادة (١٥٩) من نفس القانون متفقاً مع ذلك بشأن ترقية المحضر.

(٥) د. عصمت الشيخ ، المرجع السابق ، ص ٦٠

التجربة للتأكد من صلاحيته أي أن الأسس التي تم ندب المرشح بناء عليها لم يكن موثوقاً بتوافرها في المرشح ولذا يتم إخضاعه للتجربة ، وإذا ثبت عدم صلاحيته يتم إعادته إلى وظيفته السابقة ، وينتهي انتدابه إلى الوظيفة الأعلى ، الأمر الذي ينعكس سلباً على الموظف من الناحية الأدبية، وكذلك يؤثر في أداء الإدارة نظراً لبقاء مهمات الوظيفة الأعلى الشاغرة تحت مقياس التجربة ، إما أن تصيب أو أن تخيب.

الفرع الثاني: تقارير الكفاية معيار رئيسي للترقية بالاختيار

تعتبر تقارير الكفاية من الأدوات الهامة والرئيسية لقياس مدى كفاءة الموظفين عند الأخذ بأسلوب الترقية بالاختيار ، وذلك لأنها توفر معلومات غزيرة ودورية عن أداء الموظفين وسلوكهم وعلاقاتهم ، مما يتيح للإدارة الاستفادة من المعلومات الواردة فيها في الوظيفية والعمل الإداري والتوجه والإرشاد.

وتوصف تقدير كفاية الموظف بأنها عملية تقويم أداء الموظف في العمل وفقاً لمقتضياته^(١) ويعرف تقويم أداء الموظف بأنه " تحليل وتقويم أدائهم لعملهم ومسلكهم ، وتقدير مدى صلاحيتهم وكفاءتهم في النهوض بأعباء الوظائف الحالية التي يشغلونها وتحملهم لمسؤولياتهم وإمكانيات تقلدهم مناصب وأعمال ذات مستوى أعلى^(٢) . ويتجه الفقه وتشريعات الخدمة المدنية^(٣) إلى الأخذ بنظام

(١) Scott, Clothier and Spriegel: Personnel management. New York , 1970, P. 192. 4.

" Merit rathing of an employee is the process of evaluating the employee's performance on the job in the terms of the requirements of the job".

- عن د. حمدي عبد الهادي ، المرجع السابق ، ص ١٦٩
(٢) د. أنور رسلان ، المرجع السابق ، ص ٢١ ، عن د. زكي محمود هاشم ، دراسة الطرق المختلفة لقياس كفاءة الموظفين والمستخدمين والعاملين في الأجهزة الإدارية بالدول العربية ، ص ١٠ ، القاهرة ، سنة ١٩٧٢ .
(٣) أخذت فرنسا بنظام تقارير الكفاية في ظل الإمبراطورية الأولى ثم تطور النظام بسرعة في ظل نظامي ملكية يوليو والإمبراطورية الثانية (نابليون الثالث) وكان لكل إدارة تقاليدها الخاصة في هذا الشأن حتى تم إصلاح شامل وتوحيد نظام التقارير مع صدور نظام الموظفين في أكتوبر ١٩٤٦ حيث نظمت المواد (٣٨ إلى ٥٣) أحكام تقارير الكفاية ثم خصص نظام الموظفين الحالي بتاريخ ١٩٥٩/٢/٤ الفصل الأول (مادة ٢٤ و ٢٥) أحكام نظام تقارير الكفاية ، (د. أنور رسلان المرجع السابق ، ص ٤٨ ، ص ٥٠)
في مصر ، أخذت بنظام تقارير الكفاية أول مرة سنة ١٨٨٣ ، ثم لم تتم محاولات إصلاح أثناء فترة الاحتلال الإنجليزي ، وصدر قانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن موظفي الدولة حيث نظم تقارير الكفاية وكذلك في القوانين اللاحقة التي صدرت على التوالي ١٩٦٤ ، ١٩٧١ ، ١٩٧٨ ، ولقد نصت المادة (٢٨) من القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ على أن " تضع السلطة المختصة نظاماً يكفل قياس كفاية الأداء الواجب تحقيقه بما يتفق مع طبيعة نشاط الوحدة وأهداف ونوعيات الوظائف بها -"

تقارير الكفاية كأسلوب لقياس أداء الموظف العام ، حيث يقوم الرئيس المباشر بوضع تقارير دورية تتضمن تقديره لمستوى كفاية مرؤسيه وفقاً لقواعد عامة تحددها القوانين واللوائح.

وتحدد تشريعات الخدمة المدنية المقارنة ضوابط عامة يجب مراعاتها في تقارير الكفاية وهي:
أن يكون قياس كفاية الأداء مرة واحدة خلال السنة ، وأن تقوم السلطة المختصة بوضع نموذج معين يتم وفقاً له تقويم أداء الموظف ، تقدير مراتب الأداء ، ممتاز ، جيد جداً ، جيد ، متوسط ، واعتبار الأداء العادي هو المعيار الذي يؤخذ به لقياس كفاية الأداء ، عدم إدخال أي تعديل على التقرير أو سحبه بعد إعداده وإرساله للجنة المختصة ، الإعلان للموظفين عن معايير قياس كفاية الأداء التي تستخدم في شأنهم ، إتاحة الفرصة للموظف بعد إعلامه بتقرير الكفاية عند أدائه بالتظلم ولا يعتبر تقرير الكفاية نهائياً إلا بعد انقضاء ميعاد التظلم منه أو البت فيه.

وتشكل هذه الضوابط ضمانات يجب مراعاتها عند وضع تقارير الكفاية ، كما أنه من الضروري تحديد نماذج معينة يتم وفقاً لها تقويم أداء الموظف ، توحيداً لعناصر التقويم ، مما يحقق المساواة بين الموظفين الذين يقومون بأعمال ذات طبيعة واحدة في الإدارات المختلفة ، ولضمان موضوعية التقويم من ناحية ثانية.

ويطبق على الموظفين في فلسطين لتقويم الأداء نظام التقارير السنوية وفق نموذج معد من قبل ديوان الموظفين العام^(١) وتبنى التقديرات فيه على أساس أسلوب التقدير المزدوج والذي يجمع بين

خسى الأردن ، أخذ المشرع بنظام تقارير الكفاية حيث نص على ذلك القانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٦ ، ثم نظام الخدمة المدنية رقم (١) لسنة ١٩٩٨ ، في المادة (٤٧/أ) التي نصت على (باستثناء موظفي الفئتين العليا والأولى ، يتم تقييم أداء سائر الموظفين لأعمالهم ومهامهم الوظيفية وكفاءاتهم وقدراتهم وإنجازهم وإنتاجهم فيها وسلوكهم أثناء قيامهم بها وعلاقتهم مع رؤسائهم ومرؤسيهم وزملائهم والمواطنين بموجب تقارير سنوية تحدد فيها التقديرات الخاصة بذلك التقييم وفقاً لأحكام هذا النظام)
في فلسطين ، أخذت نظم الخدمة المدنية التي كانت مارية المفعول رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٦ وأسس الخدمة المدنية ، بنظام تقارير الكفاية ، كما أخذ المشرع في القانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٦ بذلك أيضاً ، وفي قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٦ نصت المادة (٣٣) بند أ) على أن "تضع الدائرة الحكومية بالتنسيق مع الديوان لائحة تنفيذية تكفل قياس كفاية الأداء الواجب تحقيقه بما يتفق مع الوصف الوظيفي لنشاط الدائرة الحكومية وأهدافها ونوعية الوظائف بها والإجراءات التي تتبع في وضع وتقديم واعتماد تقارير الكفاية وطرق التظلم منها"
(١) التقرير السنوي المرفق في الملاحق ، ص ٢. نموذج رقم (٤٠)

التقدير الوصفي والرقمي^(١) حيث يأخذ في تقدير عناصر الكفاية ابتداء بالدرجات الحسابية و ثم يترجم

هذا التقدير بالأوصاف الدالة على مراتب الكفاية وتقاس مراتب الأداء على النحو التالي^(٢):

١. ممتاز (٨٥ - ١٠٠%)

٢. جيد جداً (٧٥ - ٨٤%)

٣. جيد (٦٥ - ٧٤%)

٤. متوسط (٥٠ - ٦٤%)

وما دون ذلك يعتبر ضعيف.

وتوزع الدرجات على عناصر التقرير^(٣) بحيث يقدر للعمل والإنتاج ٥٠ درجة وتوزع بنسب

مختلفة على الإلمام العام ، السرعة والدقة والإنتاج ، بحيث يستند الرئيس المباشر في تقديرها على

التقارير الدورية عن أعمال الموظف وما ينجزه كمّاً ونوعاً وعلى المذكرات أو التقارير أو الدراسات

أو البيانات التي يقوم بها ، ويقدر للمواظبة ١٥ درجة موزعة على الغياب والتأخير عن العمل

والتكاسل في الحضور ، ويعتمد في تقديرها على دفاتر الحضور والغياب اليومي . أما السلوك

الشخصي فتقدر له ١٥ درجة موزعة على المعاملة وتعاونيه مع زملائه وطباعه الشخصية ويعتمد في

تقديرها على معاملته لزملائه ومرعوسيه والجمهور إذا كان لعمله علاقة مباشرة به . وما إذا أجري

معه من تحقيقات داخلية وإدارية . ويقدر للصفات الذاتية ٢٠ درجة موزعة على الاستعداد الذهني

(١) أهم أساليب تقدير الكفاية هي:

١) التقدير العددي أو الرقمي ، حيث يجري تقدير الكفاية بالأرقام والدرجات الحسابية ذات النهاية القصوى ١٠٠% توزع بنسب متفاوتة إلى عناصر الكفاية حسب أهميتها أو نسب متساوية.

٢) التقدير الوصفي : وتقدر حسب هذا الأسلوب مراتب الكفاية بالأوصاف والمراتب كـ ممتاز وجيد ومتوسط وضعيف.

٣) التقدير المزدوج: ويجمع بين التقديرين الوصفي والرقمي.

٤) التقدير البياني : تحديد مستوى الكفاية بالنسبة لكل عنصر من عناصر الكفاية بوضع جمل بيانية وعبارات وصفية قرين كل عنصر تفصح عن مدى توافرها مثل : على غير استعداد لتقبل المسئولية قرينها صفات القيادة ضعيفة فيه وغير حازم ولا يستطيع تخطيط العمل للآخرين . ويتفاوت عدد الجمل البيانية بالنسبة لكل عنصر ما بين ثلاث وأربع وخمس جمل مستويات كفاية وهناك أربع طرق لترتيبها إما تصاعدياً أو تنازلياً أو هرمياً أو غير منظم .

٥) التقدير المقارن : أي مقارنة كفاية الموظف برفاقه ممن يؤدون نفس العمل أي قد يكون ترتيب الموظف في صفه متقدماً على زملائه وفي صفه أخرى متأخراً عنهم.

- د. محمد أمين عبد الهادي / المرجع السابق ، ص ١٩٠ وما بعدها ، د. أنور رسلان / المرجع السابق ، ص ١٩ وما بعدها.

(٢) مادة (٣٢) من قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨.

(٣) نموذج التقرير السنوي في الملاحق ، ص ٢

وصلاحيته للعمل ومدى تحمله للمسئولية والبت في الأمور وكذلك القدرة على التنظيم والإدارة ويعتمد تقديرها على تقارير الهيئات التفتيشية والإدارية عن أعماله ومن خلال ما يقدمه من مذكرات وتقارير عن أعماله.

وتعرض نتائج التقدير على مدير عام الوزارة ثم الوزير أو وكيل الوزارة اللذين لهما حق الموافقة أو تعديل التقدير.

ومن المفترض أن يتم إعداد التقرير بشكل دوري كل سنة خلال شهري كانون الثاني وشباط بحيث لا يجوز سحبه أو تعديله أو إجراء أي محو أو كشط فيه بعد كتابته والمصادقة عليه وإرساله إلى ديوان الموظفين العام.

كما يشترط تقييم الموظف كل سنة على حده ولا يجوز إعداد التقارير بناء على بيانات السنة السابقة^(١) . ويراعى في تقييم عمل الموظف إنجازه لواجباته على ضوء المستويات المنتظرة من شاغل الوظيفة لجهة النوع والكم^(٢) .

وعلى الرغم من أن التقرير السنوي في النظام المطبق حالياً يعتبر سرياً كما هو مثبت من وجود كلمة (سري) ، إلا أن المشرع الفلسطيني أكد على ضرورة إعلام الموظف من قبل الجهة المختصة عن تقرير أدائه بمجرد اعتماده حيث يتاح له التظلم من التقرير المذكور خلال عشرين يوماً من تاريخ علمه به^(٣).

وتكمن الأهمية في ضرورة إعلان الموظف حرصاً على المصلحة العامة لسببين ، أولهما أن الرئيس المباشر يلتزم بتقرير الحقيقة عند إعداد التقرير والثاني يتمثل في معرفة الموظف ضعيف الكفاية نواحي ضعفه فيعمل على تحسين أدائه ، وهذا يرفع من مستوى الكفاءة في الوظيفة . ويأخذ

(١) مادة (٣٣) من قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨

(٢) مادة (٣٤) من نفس القانون

(٣) مادة (٣٦) من نفس القانون

أنصار علنية التقارير على أن السرية تثير الشكوك ، وأنه لما كان أهم سبب لانفصام الروابط بين الرؤساء ومرعوسيه يرجع إلى انعدام الثقة بينهم فإنه سيزداد حتماً بعد معرفة المرعوسين لحقيقة تقديرات كفايتهم بسبب السرية المضروبة حولها^(١).

وتلعب تقارير الكفاية دوراً رئيسياً في أسلوب الترقية بالاختيار في قانون الخدمة المدنية^(٢) في فلسطين ، خصوصاً ما نص عليه القانون بشأن الترقية داخل الفئات الأولى والثانية والثالثة وكذلك الترقية من فئة إلى الفئة الأعلى ، إذ يشترط للترقية على درجات الفئة الأولى حصول الموظف على تقدير جيد جداً طيلة سنوات الخدمة ، وتعطى الأولوية لمن حصل على تقدير ممتاز طيلة سنوات الخدمة^(٣) ويشترط حصول الموظف على متوسط تقدير جيد فما فوق لأخر ثلاث سنوات للترقية على درجات باقي الفئات^(٤) وتعطى الأولوية في الترقية من الفئة الثانية إلى الفئة الأولى لمن حصل على تقدير ممتاز طيلة سنوات الخدمة في هذه الفئة^(٥).

الفرع الثالث : مدى سلطة الإدارة التقديرية في الترقية بالاختيار:

تستند الإدارة في إجراء الترقية بالاختيار على معيار الكفاءة والجدارة ، وهذا الأمر يعطي للإدارة سلطة تقديرية واسعة ، لجهة قيامها بتقدير كفاءة وقدرة الموظفين لاختيار الأنسب من بينهم وترقيتهم لشغل الوظيفة الأعلى . إلا أن الإدارة أيضاً مقيدة وهي تستعمل سلطتها بألا تتحرف أو تتعسف في استعمالها^(٦). أي أن الاختيار للموظف المراد ترقيته يجب أن يتم وفقاً لعناصر صحيحة

(١) Gregoire: Lafonction puplique, paris 1954. p. 225.

عن د. أنور رسلان ، المرجع السابق ، ص ٢٦٤

(٢) قانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٨

(٣) مادة (٤٤) من القانون

(٤) مادة (٤٥) من نفس القانون

(٥) مادة (٤٨) من نفس القانون

(٦) المقصود بالانحراف بالسلطة أن يستعمل رجل الإدارة سلطته التقديرية في تحقيق غرض غير محدد قانوناً ، وهو عيب يلحق بركن الغاية من القرار الإداري ، وينشأ عيب الانحراف بالسلطة عندما يستعمل رجل الإدارة سلطته التقديرية مع مراعاة الشكل الذي فرضه القانون ومع اتخاذ ما يدخل في اختصاصه ولكن لتحقيق أغراض غير التي منح من أجلها هذه السلطات. =

ولا اعتبارات مرتبطة بمصلحة المرفق العام . وحتى يكون قرار الترقية صحيحاً يجب ألا يشوبه أي عيب من العيوب التي تصيب القرار الإداري وألا يكون عرضة للإلغاء.

وتتجلى سلطة الإدارة التقديرية في الترقية بالاقتدار في إجراء المفاضلة بين المرشحين على أساس كفاءتهم في العمل وحسن أدائهم والاضطلاع بمسئولياتهم ومواهبهم الذاتية وذكايتهم وقدرتهم على الابتكار وانضباطهم ولكن حدود سلطة الإدارة تنقيد عندما يتم وضع تقديرات الموظفين عن كل عنصر من العناصر المذكورة آنفاً وفق النموذج المعد سلفاً للتقرير السنوي لقياس الكفاية ، حيث تعتمد نتائج التقارير السنوية في إجراء الترقية بالاقتدار ، وإذا كان الهامش متاح لرجل الإدارة في تقدير بعض العناصر مثل الدقة والسرعة والإلمام العام ، إلا أنه في عناصر التقرير الأخرى مثل المواظبة والسلوك والانضباط فإنها تستند إلى تقارير أخرى في ملف الموظف مثل جدول الحضور والانصراف وإذا ما كان هناك شكوى بحقه . كما أن رجل الإدارة لا يستطيع أن يعدل أو يشطب ما ورد في التقارير السنوية بعد اعتمادها مما لا يتيح له الفرصة في التراجع عن نتائج هذه التقارير التي أصبحت نهائية ، الأمر الذي يخفف من تعسف رجل الإدارة وهو يستعمل سلطته التقديرية في تقييم الموظفين وتقدير كفاءتهم.

ويحد من السلطة التقديرية للإدارة ضرورة التزامها بعدم تخطي الأقدم لترقية الأحدث في حال تساوي الكفاءة أي بنتائج تقارير الكفاية .

ويتضح أن نظم الخدمة المدنية التي تعتمد نظام النموذج الموحد لتقرير الكفاية أو وضع مزيد من الضوابط القانونية عند إجراء الترقية بالاقتدار إنما يعكس الميل للحد من سلطة الإدارة التقديرية

= المقصود بالتعسف في استعمال السلطة أن يستعمل رجل الإدارة سلطته التقديرية وأن يصدر قراراً صحيحاً غير مشوب بعيب من العيوب التي تصيب القرار الإداري ، إلا أنه يكون متعسفاً في استعمال سلطته إذا كان القرار مفاجئاً أي أساء اختيار الوقت للتدخل أو أن القرار صدر في ظروف لم يكن فيها ذي فائدة ، أي إذا ما كانت النتيجة القانونية أو المادية التي تترتب على القرار حالاً ومباشرة لا تتناسب مع الغرض المقصود منه لأن أحداً لن يستفيد في وقت اتخاذ القرار من تحقيق الغاية . أما الوجه الثالث من أوجه التعسف إذا ما كان القرار قاسياً ولا يتناسب والأسباب التي قام عليها.

من أجل توفير ضمانات أكبر للموظفين للحصول على الترقية وعدم ترك الأمر تحت رحمة رجل الإدارة كي يختار على هواه الموظف الأنسب لإشغال الوظيفة الأعلى.

ففي فرنسا تنكيد حرية الإدارة باستخدام ما يطلق عليه "جدول الترقيات"^(١) أي القوائم السنوية التي تشمل على أسماء ووظائف الموظفين المستوفين لشروط الترقية خلال تلك السنة .

وتتسع سلطة الإدارة التقديرية في الترقية بالاختيار في بعض نظم الخدمة المدنية^(٢) بالنسبة للترقية إلى الوظائف العليا "من وظائف الفئة الأولى للفئة الخاصة" باعتبارها وظائف ذات أهمية في سير عمل الإدارة لأنها وظائف تخطيطية وإشرافية الأمر الذي لا يجعل سلطة الإدارة محدودة ولا يتم قياس الكفاءة في هذه الوظائف عن طريق تقارير الكفاية كما هو الحال بالنسبة للوظائف على الدرجات الأدنى ، حيث تختار الإدارة للوظائف العليا بحرية أكبر من تراه ملائماً وقادراً على شغل الوظيفة^(٣).

(١) يطلق عليه باللغة الفرنسية "tableau d'avancement" والقواعد الخاصة بجدول الترقيات محدودة بواسطة المرسوم الصادر في ١٤ فبراير ١٩٥٩ ، وتعد هذه الجداول الجهات الإدارية بعد أخذ رأي اللجان الإدارية المشتركة ويعن الموظفين بهذه الجداول الذي يستطيعون التظلم منها أمام المجلس الأعلى للوظيفة العامة الذي يكتفي فقط بإعطاء الرأي للوزير المختص كما يكون من حق موظفي الجهة الإدارية الطعن بالإلغاء في هذه الجداول أمام المحاكم الإدارية

Philippe Georges, Droit public, precitee, P. 383

وتعتبر جداول الترقيات والترقيات المترتبة عليها من الأعمال غير القابلة للتجزئة ومن ثم فإن الحكم الصادر ببطان جدول ما يترتب عليه تلقائياً بطلان الترقيات التي تمت بناء عليها.

J.M Auby et J.B Auby "Droit de La Fonction Publique". Paris. Dalloz. 1979, P.139

عن د. عصمت الشيخ ، المرجع السابق ، ص ٦٨
(٢) قانون الوظائف المدنية القيادية في الجهاز الإداري والقطاع العام رقم ٥ لسنة ١٩٩١ في مصر ، قانون الخدمة المدنية الفلسطيني مادة (٤٤)

مادة (٤٨)
(٣) د. عصمت الشيخ ، المرجع السابق ، ص ٦٨

المطلب الثالث

الترقية بالأقدمية والاختيار

لاحظنا أن الأخذ بأسلوب الترقية بالأقدمية وبأسلوب الترقية بالاختيار كل على حدة ينطوي على عيوب تؤثر في سير عمل الإدارة ومن جهة ثانية لا تضمن تحقيق العدالة وترقية الموظف الأكفأ للوظيفة الأعلى ، وحرصاً على المصلحة العامة اتبعت نظم الخدمة المدنية المقارنة أسلوب الجمع بين الأقدمية والاختيار في ترقية الموظفين.

ويتم ذلك باتباع الترقية بالأقدمية لوظائف الدرجات الدنيا في السلم الوظيفي ، وهي وظائف لا تتطلب مهارة استثنائية مثل أعمال الأرشيف والأعمال الكتابية والخدمات ، أما الدرجات الوسيطة فإن الترقية لها تتطلب الأقدمية والاختيار معاً بالاستناد إلى مدة خدمة الموظف وكفاءته بتخصيص نسبة محددة للاختيار . وعند الترقية للدرجات الوظيفية العليا فإن أساس قرار الترقية لهذه الوظائف يتم بالاختيار ، حيث يتوجب أن يتوفر في المرشح للترقية مستوى من الكفاءة والتأهيل العلمي وقوة الشخصية والقدرة على الابتكار.

ويرى العميد سليمان الطماوي أن أسلوب الجمع بين الأقدمية والاختيار هو الأسلوب الأصح ، وذلك بتخصيص نسبة معينة في كل درجة للترقية على أساس الاختيار بما في ذلك الدرجات الدنيا والمتوسطة^(١) كما يتفق مع هذا الرأي أستاذنا الدكتور عدنان عمرو^(٢) ، وبرأينا أن هذا هو الرأي الصواب لأنه من الضرورة توافر شروط صلاحية الموظف للوظيفة التي يشغلها تتناسب وطبيعة عمله مع الأخذ بعين الاعتبار مدة سنوات الخدمة التي تكفل توفير خبرة جيدة للموظف في مجال وظيفته تؤهله للترقية على الدرجة الوظيفية الأعلى.

(١) د. سليمان الطماوي ، مبادئ القانون الإداري ، نظرية المرفق العام وعمال الإدارة العامة ، الكتاب الثاني ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٣ ، ص ٣٥٧ وما بعدها .

(٢) د. عدنان عمرو ، المرجع السابق ، ص ٤٠.

وقد أخذ المشرع الفلسطيني بأسلوب الجمع بين الأقدمية والاختيار في الترقية . على النحو

التالي:

قسم المشرع الوظائف على خمس فئات وظيفية إضافة إلى الفئة الخاصة^(١) كما تنقسم كل فئة إلى عدد من الدرجات تغطي مدة خدمة الموظف في الإدارة بحيث تكون مجموع درجات السلم الوظيفي عشرة درجات.

ونص القانون على شروط محددة لانتقال الموظف بالترقية من الفئة التي تتدرج في إطارها وظيفته إلى الفئة التي تليها ، أو الترقية من الدرجة التي هو عليها إلى الدرجة التي تعلوها مباشرة داخل نفس الفئة ، وتمثل هذه الشروط في المستوى العلمي لكل درجة من درجات السلم الوظيفي وسنوات الخدمة اللازمة للبقاء على الدرجة ، وطبيعة الاختصاص ، وتقدير الكفاية في التقارير السنوية.

فقد اشترط للترقية على الدرجات داخل الفئة الأولى وهي ثلاث درجات (أ وب وج) حصول الموظف على تقدير جيد جداً طيلة سنوات الخدمة في الدرجة ومدتها سنتان وأضاف أن الأولوية في الترقية بالاختيار للموظف الذي حصل على تقدير ممتاز خلال مدة خدمته في الدرجة ، وعند تساوي المرشحين في تقييم الأداء يتم الاختيار حسب الأقدمية بينهم^(٢) .

كما اشترط للترقية على الدرجات داخل باقي الفئات الأخرى حصول الموظف على متوسط

تقدير جيد فما فوق لآخر ثلاث سنوات^(٣) .

(١) جدول تشكيل الوظائف الوارد في الملاحق ، ص ١

(٢) مادة (٤٤) من قانون الخدمة المدنية.

(٣) مادة (٤٥) من نفس القانون.

وحدد المشرع نسب مخصصة للأقدمية وللأداء مع البدء بالنسبة المخصصة للأقدمية للترقية

على درجات الفئتين الثانية والثالثة وذلك كما هو مبين بالجدول التالي^(١):

أداء	أقدمية	الدرجة	
		إلى	من
% ٢٠	% ٨٠	الخامسة	السادسة
% ٤٠	% ٦٠	الرابعة	الخامسة
% ٥٠	% ٥٠	الثالثة	الرابعة
% ٦٠	% ٤٠	الثانية	الثالثة
% ٨٠	% ٢٠	الأولى	الثانية

ونلاحظ أن المشرع تدرج في اعتماد الترقية بالاختيار بحيث اعتبر الأقدمية أساس للترقية في

الدرجات الدنيا ، وكلما تصاعدت الدرجات رفع نسبة تقييم الأداء إلى أن يصل إلى الدرجات العليا إلى

اعتماد تقييم الأداء كعنصر أساسي في الترقية.

أما للترقية على الدرجات الأدنى من الدرجة العاشرة حتى الدرجة السادسة فاعتبر أن القاعدة

الأساسية هي الأقدمية ، وذلك ببقاء الموظف سنوات مدة الخدمة اللازمة كما هو مبين في جدول

الوظائف وهي الدرجات داخل الفئة الخامسة والرابعة.

وربط المشرع الترقية من فئة إلى فئة أعلى منها بحصول الموظف على مؤهلات علمية في

مجال تخصصه بالنسبة للترقية من الفئة الثانية إلى الفئة الأولى مع ضرورة حصوله على تقدير امتياز

طويلة سنوات الخدمة ، أما إذا تساوى المرشحين للترقية في كل الشروط المطلوبة فإن الأولوية في

الترقية تكون للموظف الأقدم^(٢).

(١) مادة (٤٦) من نفس القانون
(٢) مادة (١١) ومادة (٤٨) من نفس القانون

واشترط للترقية من الفئة الثالثة إلى الفئة الثانية حصول الموظف على الشهادة الجامعية الأولى على الأقل أثناء مدة خدمته وأن تكون شهادته في مجال العمل ، وكذلك الحصول على تقدير جيد فما فوق لآخر ثلاث سنوات ، وتكون درجته إلى الدرجة المقابلة التي يعادل راتبها ما كان يتقاضاه قبل النقل^(١).

أما للترقية من إحدى الفئتين الرابعة والخامسة إلى الفئة الثالثة ، فاشترط المشرع حصول الموظف على شهادة الثانوية العامة فما فوقها إلى الدرجة المقررة لهذا المؤهل على أن يتقاضى الراتب المقرر للدرجة المنقول إليها أو راتبه الأصلي قبل النقل أيهما أكثر^(٢).

ونلاحظ هنا أن الترقية من الفئة الثالثة إلى الفئة الثانية أو من الفئتين الرابعة والخامسة إلى الفئة الثالثة قد لا ترتب زيادة في المرتب عند الترقية ، لكنها تفتح أمام الموظف سلم الترقى على درجات الفئة الوظيفية التي انتقل إليها بما يسمح معه بزيادة المرتب عند الترقية على هذه الدرجات. وإذا كان المشرع اهتم بأن تقسم الدرجات الوظيفية داخل كل فئة إلى عدد من الدرجات بحيث تغطي مدة خدمة الموظف بالترقية فقد حدد الحد الأدنى المطلوب للبقاء على كل درجة قبل استحقاق الترقية للدرجة التالية مباشرة ، فمثلاً الفئة الخامسة تبدأ من الدرجة العاشرة وتغلق عند الدرجة السابعة، أما الفئة الرابعة فتبدأ بالدرجة التاسعة وتغلق عند الدرجة السادسة ، ويتم الترقية على هذه الدرجات بالأقدمية ، إلا أن الموظف المجد في عمله والذي يحرص على تطوير قدراته الوظيفية ومؤهلاته العلمية يتم نقله من إحدى هاتين الفئتين إلى الفئة الثالثة مما يصبح أمامه فرصة الترقية على درجات هذه الفئة التي تتدرج حتى الدرجة الثانية.

(١) مادة (١٢) ومادة (٤٥) من نفس القانون
(٢) مادة (١٣) من قانون الخدمة المدنية

ورغم أن المشرع استخدم لفظ النقل من فئة وظيفية إلى الفئة التالية وليس لفظ الترقية^(١) مما قد يفهم منه أن النقل من فئة إلى فئة يأخذ حكم إعادة التعيين أو تعيين جديد^(٢) إلا أن طبيعة القرار الصادر من الجهة المختصة بالنقل يعتبر قرار بالترقية ، وذلك لأن المشرع لم ينص على النقل من فئة وظيفية إلى فئة أخرى في سياق الفصل المخصص لإجراءات^(٣) النقل باعتباره " يتم بناء على طلب الموظف أو بناء على مصلحة العمل " والذي لا يؤثر في المركز القانوني للموظف ، كما لم ينص على إجراء النقل باعتباره ملزماً للإدارة كنوع من الترقية اللازمة ، بل إن هذا القرار يدخل في نطاق السلطة التقديرية للإدارة وذلك لأن المشرع أجاز نقل الموظف باستخدام لفظ "يجوز نقل الموظف"^(٤) أي أن للإدارة حرية التقدير في اختيار الموظف للترقية للوظيفة الأعلى (من فئة إلى الفئة التالية) إذا توافرت فيه شروط الصلاحية لهذه الوظيفة.

كما نلاحظ أن ما نص عليه المشرع باعتباره ترقية على الدرجات الوظيفية داخل الفئة الواحدة، إنما هو يعتبر تدرجاً وليس ترقية ، لأنه يترتب على التدرج تغيير في طبيعة الوظيفة ويقتصر على الزيادة في المرتب المالي ، أما الترقية والتي هي " أن يشغل الموظف وظيفة درجتها أعلى من

(١) "يجوز نقل موظفي الفئة الثالثة إلى الفئة الثانية..." ، المادة (١٢) من نفس القانون .

(٢) "يجوز نقل الموظف من إحدى الفئتين الرابعة والخامسة إلى الفئة الثالثة..." المادة (١٣) من نفس القانون.

(٣) الوظائف التي تأخذ حكم التعيين وليس الترقية ، هي الوظائف العليا الشاغرة والتي يتم الإعلان عنها كوظائف خالية أو متوقع خلوها سواء من بين الموظفين أو من خارج الموظفين بواسطة الإعلان الخارجي ، أو بواسطة الإعلان الداخلي حيث يتم الإعلان عنها للموظفين في الإدارة وهنا تأخذ الترقية حكم التعيين ، وتأخذ مصر بهذا النظام فيما يعرف بشغل الوظائف القيادية التي تبدأ بدرجة مدير عام وتنتهي بالدرجة الممتازة...

القانون رقم (٥) لسنة ١٩٩١ ولائحته التنفيذية رقم ١٥٩٦ لسنة ١٩٩١ ، المادة (٢) والمادة (٣) .

وفي فرنسا ، لا تعد الترقية من كادر إلى كادر أعلى منه ترقية بل بمثابة تعيين جديد لأنها تسمح للموظفين غير الحاصلين على مؤهلات عليا للتعيين في الكادرات العليا ، ويتم هذه الترقية عن طريق عقد امتحان مسابقة يعد خصيصاً لذلك ، بالإضافة إلى ضرورة نجاح الموظف في الدورات التدريبية التي تعقدتها الجهة الإدارية التابع لها . وقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن الترقية من كادر إلى كادر أعلى منه لا تعد من الناحية القانونية ترقية وإنما هي تعيين جديد .

" Juridiquement la promotion pur changement de corps ou de categorie n'est pas un avancement mais une nouvelle nomination .."

C.E, 15 Mai 1971, Syndicat chetien de La prefectare de La seine, Rec., P. 32g. A. J., 1972, P. 301.

عن د. عصمت الشيخ ، المرجع السابق ، ص ٢٢

(٣) المواد من (٥٧ حتى ٦٠) للفصل الثالث ، الباب الثالث ، من قانون الخدمة المدنية

(٤) المواد (١٢ و ١٣) من نفس القانون.

درجة الوظيفة التي يشغلها حتى لو لم يترتب عليها زيادة في المرتب". فإنها تتطلب إشغال وظيفة جديدة.

ويعتبر التدرج إجراءً تحضيرياً لا بد منه تمهيداً لحصول الموظف على الترقية للوظيفة الأعلى ، ويجري تكيفه باعتباره ترقية نظراً لأنه وإن كان يتم في الغالب بشكل آلي بانقضاء السنوات اللازمة للبقاء على الدرجة ، إلا أنه أيضاً يشترط حصول الموظف على تقدير جيد فما فوق لآخر ثلاث سنوات^(١) وذلك حتى تتم ترقيته من درجته إلى الدرجة التالية مباشرة.

ونعتبر أن ما حدده المشرع للمدة البيئية للترقية على الدرجات في الفئة الخامسة (من الدرجة العاشرة حتى الدرجة الثامنة) وهي عشر سنوات إجحافاً بحق الموظف الذي يشغل هذه الدرجات ، لا نجد ما يبرره كما أن طول المدة يؤجل الحصول على علاوة الدرجة التالية المالية ، وهي مدة مضاعفة بالنسبة للمدة اللازمة للترقية على بقية درجات الفئة الخامسة والرابعة (من الدرجة الثامنة حتى السادسة) وهي مدة خمس سنوات.

ونجد أن أسلوب الجمع بين الأقدمية والاختيار الذي اخذ به المشرع الفلسطيني هو الأسلوب الانجح في الترقية ، وذلك لأنه يكفل تحقيق المصلحة العامة بتحقيق التوازن بين مصلحة الموظف والإدارة على السواء ، إذ يضمن للموظف الحصول على الترقية المستحقة بالأقدمية خلال مدة خدمته في الوظيفة عبر التدرج في إطار الفئة الوظيفية التي عليها درجته ، وفي نفس الوقت يتيح الفرصة أمام الموظف الكفاء والمجد في عمله الحصول على الترقية بالاختيار إلى الفئة الوظيفية الأعلى وما ينطوي عليه ذلك من صلاحيات ومسؤوليات جديدة ومزايا مادية ، كما يضمن للإدارة ، حسن سير المرفق العام من خلال الحصول على أداء فعال وإنتاجية أكبر في العمل من قبل الموظفين المتنافسين للحصول على الترقية.

(١) المادة (٤٥) من نفس القانون

وقد أخذت التدرجات الوظيفية المقارنة بأسلوب الجمع بين الأقدمية والاختيار، ففي فرنسا،^(١) الترقية في الدرجة الوظيفية بالاختيار، أي شغل الموظف لوظيفة أعلى من التي كان يشغلها، وجزء من الترقية في المرتبة يكون الأساس فيها الاختيار بينما الجزء المتبقي من الترقية في المرتبة يتم عن طريق ترتيب الأقدمية^(٢).

وفي مصر، جعل القانون^(٣) أساس الترقية على درجات السلم الإداري الدنيا هو الأقدمية والاختيار، إلا أن نسبة الترقية بالأقدمية تكون أعلى عند أسفل السلم ثم تقل تدريجياً كلما ارتفعنا إلى الدرجات الأعلى حتى الدرجة الثانية، أما بالنسبة للدرجة الأولى ودرجة "مدير عام" نجد أنها تقوم على أساس الاختيار.

وفي الأردن^(٤)، أخذ المشرع بأسلوب الجمع بين الأقدمية والاختيار بحيث اشترط في الترفيع من فئة إلى الفئة الأعلى، الشهادة الدراسية والمشاركة في برامج التدريب وخدمة فعلية في الوظيفة العامة (الحكومة) من ١٠-١٥ سنة ومدة بقاء على الدرجة الحالية من ثلاث سنوات إلى سنة، وتقدير كفاءة في التقرير السنوي لا يقل عن درجة جيد جداً أو جيد لآخر سنتين.

(١) Philippe Georges, "Droit public", Precitee, P.383

"En France, La totalite' des avancements de grede sont faits auxchoix et une partie des avancements d' echelon egalement au choix, Lautre partie se fait a' Lanciennete"

يوجد في فرنسا ثلاث أنواع من الترفيعات :

١- الترقية بالمرتبة: L'avancement d'echelon ويترتب عليها فقط زيادة في المرتب، ويتم على أساس الأقدمية وجزء منها على أساس درجة كفاءة الموظف.
٢- الترقية في الدرجة: Lavancement de grad ويترتب عليها التغيير في الوظيفة والمرتب معاً، وهي تتم بالاختيار وبعد عام ١٩٦٠ أضيف معيار آخر لإجرائها وهو الاختيار الوظيفي للموظف المرشح للترقية.
٣- الترقية في الفئة: Lavancement de classe ويترتب عليها زيادة المرتب وشغل الموظف المرفق لفئة أعلى من التي كان يشغلها دون تغيير في الوظيفة وشروطها ذات شروط الترقية في الدرجة، إلا أن الإدارة تلجأ إليها إذا لم يوجد في ميزانيتها سوى درجة وظيفية واحدة فقط، فيتم تقسيمها إلى فئات.

- Jeann - Marie Auby et Jean- Bernard Auby, "Droit de La fonction publique", 3e' edition, Paris, Dalloz 1997, P.136

- M. Piquemal, "le fonctionnaire: droits et grants", 2e' ed., Paris, Ladministration nouvelle, 1979, p.209

- عن د. عصمت الشيخ، المرجع السابق، ص ٢٤، وعن د. أنور رسلان، المرجع السابق، ص ٣١٩ وما بعدها.

- د. عمرو بركات، "الترقية وأثر الحكم بالغاها"، القاهرة، ١٩٨٦-١٩٨٧، ص ١١.

- د. محمد أنس جعفر، "نظم الترقية" المرجع السابق، ص ١٢٢

(٢) مادة (٢٧) من قانون العاملين المننيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، (سبق الإشارة إلى نص المادة)

(٣) نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (١) لسنة ١٩٨٨، نصوص المواد (٥٦، ٥٧، ٥٩، ٦٠) سبق الإشارة إلى نصوص هذه المواد

المبحث الثالث

ضوابط الترقية

نتفق على أن الترقية تحتل أهمية خاصة في الوظيفة العامة سواء لجهة تطوير فاعليتها وتحسين أداء الإدارة ، أو لما يترتب عليها من نفع مادي ومعنوي للموظف وهو يسعى جاهداً طيلة مدة خدمته في الوظيفة للصعود على مدارج السلم الإداري .

وينشأ حق الموظف في الترقية بعد استخدام الإدارة لاختصاصاتها بإجراء الترقية باعتبارها القدرة على تحديد توقيت إجراءاتها وفقاً لحاجة العمل ومصلحة المرفق العام ، وبالرغم مما تتمتع به الإدارة من سلطة ملائمة إصدار قرار الترقية ، إلا أن عليها أن تضمن لكل موظفيها الحق في تولي الوظائف الأعلى ، وتعمل على تسهيل ذلك بالنسبة للذين تتوافر فيهم الشروط الضرورية للترقية ، وذلك بوضع نظام دقيق ومحكم من أجل تحقيق العدالة والمساواة بين الموظفين^(١) . حتى لا يدب الفساد في الإدارة وتسودها الفوضى طالما أن الحافز الحقيقي للموظف على العمل والاجتهاد هو الأمل في الترقية^(٢) ، وتحرص تشريعات الوظيفة العامة على ضبط الترقيات بوضع القواعد التي يجب مراعاتها عند إجراء الترقية لضمان سلامتها وبعدها عن الانحراف^(٣) وذلك بتحديد المعيار الذي تقوم عليه سواء كان بالأقدمية أم بالاختيار والشروط التي يجب أن تتوافر في المرشح للترقية والتي يجب مراعاتها عند إجراءاتها لضمان سلامتها.

وتعتبر أحكام الترقية جزء من المركز النظامي الذي يشغله الموظف العام ، لذا من الضروري أن تبني ترقية الموظفين على أسس ومبادئ موضوعية تكفل حيديتها ونزاهتها^(٤) ، وذلك بإخضاعها

(١) د. عصمت الشيوخ ، المرجع السابق ، ص ١٦

(٢) د. سليمان الطماوي ، الوجيز ، المرجع السابق ، ص ٤٣٦

(٣) د. سليمان الطماوي ، الوجيز ، المرجع السابق ، ص ٤٣٦

(٤) د. علي شطناوي ، المرجع السابق ، ص ١٦٦ ، د. إعاد القيسي ، المرجع السابق ، ص ٢٢٩

لمبدأين أساسيين هما، مبدأ المساواة ومبدأ تكافؤ الفرص . بما يضمن حق جميع الموظفين المتوفر فيهم

الشروط اللازمة للوظيفة الأعلى في الترقية.

وسوف ندرس في هذا المبحث ضوابط الترقية في ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: المبادئ التي تحكم ترقية الموظف.

المطلب الثاني: تحديد معيار الترقية.

المطلب الثالث: سلامة إجراء الترقية.

أهمية واجباتها ومسؤولياتها سواء في تحديد المرتبات أو فرص الترقى وغيرها من مزايا وتكاليف^(١)، أي المساواة القانونية^(٢) في كل ما يتعلق بالمركز الوظيفي بالمرتبة والترقية والنقل وانتهاء الخدمة...الخ.

وتتحقق المساواة عند إجراء الترقية بين الموظفين الذين تنطبق عليهم الشروط المقررة بنص القانون أو اللائحة التنفيذية ، بحيث لا يتم تجاوز موظف لحساب موظف آخر يتساويان في شروط الترقى للوظيفة الأعلى ، وبغض النظر عن الأسلوب المتبع في منح الترقية سواء كان بالأقدمية أم بالاختيار تلتزم الإدارة باتباع ما يقرره القانون تحت طائلة المسؤولية.

وقد حرص المشرع الفلسطيني على تحقيق مبدأ المساواة في الترقية بما نص عليه في قانون الخدمة المدنية في الترقيات^(٣) وكذلك فيما يتعلق بتقييم الأداء^(٤) على النحو التالي:

يجوز القانون ترقية الموظف إلى الدرجة التالية للدرجة التي هو عليها أسوة بزملائه من الموظفين على نفس الدرجة في حال توافرت في أي منهم الشروط اللازمة للترقية ، وهذه الشروط ليست متروكة لسلطة الإدارة التقديرية بل حددتها النصوص القانونية لضمان تحقيق المساواة بين الموظفين ، حيث يشترط للترقية على الدرجات الدنيا من السلم الوظيفي من الدرجة العاشرة حتى الدرجة السادسة بقاء الموظف سنوات الخدمة المقررة على الدرجة ليتسنى له الترقية للدرجة التالية^(٥) ، أي أن الترقية تتم بالأقدمية على هذه الدرجات . أما بالنسبة للدرجات من السادسة وحتى الدرجة الأولى فتعطي الأولوية للأقدمية بالنسب المحددة لكل درجة وظيفية^(٦) .

(١) د. حمدي عبد الهادي ، المرجع السابق ، ص ٢١

(٢) يقصد بالمساواة القانونية في مجال الوظيفة العامة ، حق كل مواطن في الالتحاق بالوظيفة التي تتوافر فيه شروط شغلها دون تمييز طبقي أو اجتماعي .

(٣) الفصل الخامس المواد من (٤٣ إلى ٥٠) والمواد ١١ ، ١٢ ، ١٣ من الفصل الأول من قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٩ .

(٤) الفصل الرابع المواد من (٣٢ إلى ٤٢) من نفس القانون .

(٥) جدول تشكيل الوظائف الملحق بالقانون .

(٦) مادة (٤٦) من القانون

وقد أطلال المشرع المدة المقررة لبقاء الموظف على كل من الدرجة العاشرة والتاسعة بحيث جعلها عشر سنوات وهي مدة مضاعفة قياساً على المدة المطلوبة للبقاء على الدرجات التالية من الدرجة الثامنة فما فوق ، ونعتقد أن المشرع قد جانب العدالة ولم يكن منصفاً بالنسبة للموظفين المصنفين على الدرجات الدنيا في السلم الوظيفي . لأن الموظف قد يقضي مدة خدمته في الوظيفة دون أن تستحق له فرصة الترقية ، أو قد يرقى لمرة واحدة طويلة مدة خدمته. وتحقق المساواة في منح الترقية من فئة وظيفية إلى الفئة التالية لمن يستوفي الشروط القانونية التي تؤهله للوظيفة الأعلى ، بحيث حدد القانون لكل فئة وظيفية المواصفات التي ينبغي توافرها في الموظف الذي يشغل أي من درجاتها بما يؤهله للترقية للفئة الأعلى^(١).

وتحدد تقارير الكفاية تقييم أداء الموظفين وتعتبر العامل الرئيسي عند إجراء الترقية بالاختيار بحيث تعطى الأولوية في الترقية للموظف الذي حصل على تقارير سنوية بتقدير ممتاز أو جيد جداً وفق ما تقتضيه طبيعة الوظيفة ودرجتها من تقدير بنص القانون^(٢) . وتحقق المساواة عند إجراء الترقية بالاختيار ، من خلال اعتماد نتائج التقرير السنوي للموظف والتي تعتبر المعيار الحاسم في تقدير درجة كفاءته ، وحتى تتحقق العدالة لم يترك المشرع تقدير كفاءة الموظف لسلطة الإدارة التقديرية بشكل مطلق ، بل حدد مراتب الأداء ، كما حدد المعايير التي بموجبها يتم تقييم ووضع الدرجات بما هو مرتبط بدرجة الإنتاج والمواظبة والسلوك الشخصي والصفات الشخصية^(٣) ، كما حدد القانون الإجراءات التي يجب اتباعها في وضع واعتماد التقرير .

(١) للترقية من إحدى الفئتين الخامسة والرابعة إلى الفئة الثالثة يقتضي حصول الموظف على شهادة الثانوية العامة فما فوقها (المادة ١٣ من القانون) ، وللترقية من الفئة الثالثة إلى الفئة الثانية الحصول على الدرجة الجامعية الأولى أثناء فترة الخدمة بحيث تكون شهادته لها علاقة بمجال العمل (المادة ١٢ من القانون) إضافة إلى ترتيبه في كشوف الأقدمية وفق النسب المحددة في المادة (٤٦).

(٢) مادة (٤٤) و (٤٥) من القانون

(٣) مادة (٣٤) من القانون

ولمزيد من الحرص على ضمان تحقيق المساواة فإن نموذج التقرير السنوي يكون موحداً لجميع الموظفين بغض النظر عن درجاتهم الوظيفية ، وأتاح القانون للموظف فرصة التظلم الإداري^(١) في حال كانت نتائج التقرير السنوي غير مرضية له ، وذلك للحد من تعسف الإدارة في استعمال السلطة ، وتحقيقاً للعدالة ، بحيث لا تعتبر تقرير الكفاية نهائياً إلا بعد انقضاء ميعاد التظلم أو البت فيه. ويجدر القول أن المجتمع يمارس يومياً ومنذ القدم عملية التمييز والمقارنة بين الناس بحسب نشاط كل منهم ومدى كفاءته في أداء عمله ، فمن الطبيعي أن تهتم الإدارة بمعرفة مستوى أداء موظفيها ، وبالتالي مكافأة الموظف المجتهد بأن تتيح له فرص الترقى ، وبالمقابل حرمان الموظف ضعيف الأداء من الترقية للوظيفة الأعلى ، حرصاً على تحقيق الهدف المنشود من الوظيفة العامة ، وبهذا المعنى فإن المساواة في الترقية لا تتحقق بصفة مطلقة ، والترقية ليست حقاً مكتسباً للموظف لأن تحقيقها مرتبطاً ارتباطاً وثيقاً بمدى التزام الموظف بواجبات الوظيفة الموكلة إليه.

الفرع الثاني: مبدأ تكافؤ الفرص

يرتبط مفهوم مبدأ تكافؤ الفرص باعتباره من المبادئ الأساسية التي تحكم الترقية ارتباطاً مباشراً بمفهوم المساواة ، فإذا كانت القاعدة هي المساواة القانونية بين جميع الموظفين عند إجراء الترقيات ، فإن مفهوم تكافؤ الفرص يقضي بإتاحة فرص متكافئة للموظفين دون تمييز للتنافس على الترقية للوظيفة الأعلى الشاغرة ، وباعتبار أن الجدارة والكفاية أحد الشروط الهامة لترقية الموظف ، فإن القانون يلزم الإدارة بتهيئة الفرص أمام الموظفين كي يثبتوا جدارتهم وزيادة فاعليتهم بما يؤهلهم لنيل مرتبة الأداء التي تؤهلهم للحصول على الترقية .

(١) مادة (٣٦) من القانون

وقد راعى المشرع الفلسطيني مبدأ تكافؤ الفرص بحيث ألزم الدوائر الحكومية بتأدية جملة من

الأعمال عليها القيام بها لتمكين الموظفين من زيادة فاعليتهم وذلك على النحو التالي^(١):

أن تحدد هذه الدوائر أساليب تحقيق الأهداف والمهام الموكولة إليها بكفاءة وفعالية وأن تعتمد

الوسائل الكفيلة بتعريف الموظفين والمواطنين بأهدافها ومهامها . أي أن على الدوائر توضيح رؤيتها

ورسالتها وجملة الأعمال المنوطة بها ، وأن تتولى الإعلان عن ذلك من خلال الوسائل الدعائية بحيث

يستطيع موظفيها القيام بالعمل في مستوى كاف من المعرفة والوضوح.

وأن تقوم بوضع هيكلها التنظيمي وتحدد فيه اختصاصات الأقسام والدوائر ، وتضع جدولاً

لتقسيم الوظائف مرفقاً به بطاقة وصف لكل وظيفة ولتحديد واجباتها ومسؤولياتها وشروط شغلها .

وتكمن أهمية ذلك في تمكين الموظفين من القيام بعملهم وفق اختصاصات وظائفهم بما يسمح بزيادة

إنتاجيتهم في العمل .

كما يجب على الإدارة تحديد حاجتها السنوية من الوظائف الواردة في جدول الوظائف

لإدراجها في الموازنة العامة ، وهو الأمر الذي يزيد من إمكانية ترقية الموظفين على الوظائف

الشاغرة والمحددة بشكل مسبق.

وتلتزم الإدارة بتوفير وسائل العمل الضرورية للموظف لتحسين أدائه لواجباته ، وهو ما يقصد

به توفير ما يحتاج إليه الموظف ليتمكن من إنجاز عمله سواء كان ذلك في إطار التخصص المهني

(أطباء ، مهندسين ، مدرسين ... الخ) أو في إطار العمل الكتابي والإداري ، مثل أجهزة الكمبيوتر

وأجهزة الاتصالات وآلات التصوير ... الخ . وقد يقصد بوسائل العمل الضرورية أيضاً تحسين

ظروف مكان العمل .

(١) مادة (٤) من قانون الخدمة المدنية

وأن تقوم الإدارة بالمساهمة في تهيئة المناخ المناسب للعمل مما يساعد الموظفين فيها على الارتفاع بمستوى أدائهم ، والعمل على تطوير الأساليب الحديثة في عمليات إدارة شؤون الموظفين وتطبيقها في إطار التخطيط للقوى البشرية وتقييم الأداء في الدائرة التابعة لها من خلال وحدة شؤون الموظفين^(١) .

وأن تعمل على رفع كفاءة الموظفين من خلال إجراء الدراسات اللازمة لتحديد مدى حاجتهم للتدريب ، وإيفاءهم في بعثات دراسية علمية ومتابعة أعمال الموفدين منهم.

ويحتل تقييم الأداء الذي تجريه الإدارة سنوياً ومن خلال اعتماد نموذج تقرير الكفاية الموحد للموظفين أهميته في تقرير مبدأ تكافؤ الفرص وذلك لأن كل الموظفين دون استثناء يتبارون فيما بينهم لتحسين أدائهم بغية الحصول على نسبة الدرجات التي تؤهلهم للحصول على الترقية ، وتعطى الأولوية للترقية بالاختيار للموظف الحاصل على تقدير ممتاز في تقييم الأداء وذلك على درجات الفئة الأولى وكذلك عند الترقية من الفئة الثانية إلى الفئة الأولى^(٢) وهي الوظائف القيادية والإشرافية ، وهو ما يسمح للموظفين بالتنافس على هذه الوظائف من خلال الاجتهاد في العمل والاستفادة من الإمكانيات التي تتيحها الإدارة لتحسين أدائهم على قاعدة تكافؤ الفرص بين الموظفين.

وقد عكست التشريعات الوظيفية المقارنة مفهوم تكافؤ الفرص من خلال تنظيمها لأسس الترقية والأخذ بالاعتبار عناصر الكفاءة والأقدمية والتدريب في إجراء الترقيات^(٣) وهو ما يضمن الحيطة

(١) المادة (٥) من القانون.

(٢) المواد ٤٤ ، ٤٨ من القانون

(٣) نأخذ مثال في الأردن المادة (٥٦) من نظام الخدمة المدنية حيث تنص على انه " عند النظر في اختيار أكثر الموظفين استحقاقاً للترقية تراعى الاعتبارات التالية وذلك إضافة إلى شروط الترفيع الأخرى بحيث تؤخذ الاعتبارات بالتسلسل: أ. كفاءته في القيام بمهام وظيفته وإنتاجه فيها ، ومسؤولياته الوظيفية ، وتعتبر التقارير الخاصة بالموظف عن السنتين الأخيرتين في تقرير هذه الكفاءة.

ب. المؤهل العلمي الذي يحمله.

ج. أقدمية الموظف في الدرجة الحالية.

د. البرامج التدريبية التي شارك فيها والمعتمدة من ديوان الخدمة المدنية.

هـ. وفي حال تساوي المرشحين في كافة الشروط السابقة يمكن للجنة أن تجري امتحانات تنافسية لهؤلاء المرشحين بهدف اختيار أكثرهم استحقاقاً للترقية.

والعدالة والموضوعية في إجراء الترقيات ، بحيث تتاح الفرصة أمام جميع الموظفين للتنافس على الترقية وفق معيار الجدارة والكفاءة باعتباره العنصر الأساسي في التمييز بين الموظفين.

إن أهمية ترسيخ مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص في ترقية الموظف ، يقدم لنا أساساً عادلاً لإجراء الترقيات ، وغياب هذه المبادئ سوف يحدث خللاً فادحاً في الوظيفة العامة ، وذلك بصعود موظفين إلى الوظائف العليا غير قادرين على القيام بمهام هذه الوظائف لأن ترقيتهم تتم وفق أسس غير سليمة على خلفية المحسوبية والعشائرية وليس بارتباطها بتحقيق المصلحة العامة . وفي نفس الوقت الذي سنجد فيه الموظفين الذين يشغلون وظائف على الدرجات الدنيا يملكون المؤهلات والخبرة التي تجعل وجودهم على هذه الدرجات أمر غير منصف بأي حال من الأحوال .

كما أن غياب هذه المبادئ عند التعيين للوظيفة الشاغرة ، سوف يزيد حجم التعيينات المتضمنة لترقيات بما يشكله هذا من خطر على الوظيفة العامة لجهة ارتفاع نسبة الموظفين في الدرجات العليا دون ربطها بجدول ترتيب الوظائف وتوصيفها ، ويشكل إعاقة لترقية الموظفين المستحقين للترقية لهذه الوظائف وهذا الأمر لا يخدم المصلحة العامة.

المطلب الثاني

تحديد معيار الترقية

تهتم قوانين الخدمة المدنية بوضع الأحكام والضوابط لتحديد المعيار الضروري لإجراء الترقّيات سواء كان الأسلوب المتبع في منح الترقية الأقدمية أو الاختيار أو الجمع بينهما وعليه تتفق التشريعات في تحديد ضوابط معيار الترقية تبعاً لأسلوبها^(١).

وقد حدد المشرع الفلسطيني معيار الأقدمية وفق القاعدة العامة وهي:

أن الأقدمية تحتسب من تاريخ التعيين على الدرجة ، وفي حال تعيين أكثر من موظف فيتم تحديد الأقدمية حسب أسلوب التعيين:

ففي الوظائف الذي يستدعي شغلها إجراء امتحان ، تتحدد الأقدمية حسب الترتيب النهائي لنتائج الامتحان ، ثم الأعلى مؤهلاً ، فالأقدم تخرجاً فالأكبر سناً^(٢).

وإذا كان التعيين عن غير طريق الامتحان (بتقديم طلبات التوظيف فقط) فالأقدمية تكون حسب المؤهل العلمي ، وعند التساوي في المؤهل تكون الأولوية للأقدم تخرجاً فالأكبر سناً^(٣).

أما إذا كان التعيين متضمناً لترقية ، فيشترط أن تحتسب الأقدمية على أساس سنوات الخدمة في الوظيفة السابقة^(٤).

وقد اعتبر المشرع الفلسطيني معيار الأقدمية عند الترقية بالدرجة هو تاريخ وجود الموظف على الدرجة التي هو عليها بحيث يستحق الموظف المستوفي لباقي الشروط الترقية بالأقدمية منذ تاريخ

(١) في قانون العاملين المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، ضبط المادة (٣٤) معيار الترقية بالأقدمية ، والمادة (٣٨) ضبط معيار الترقية بالاختيار . نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ١ لسنة ١٩٨٨ ، ضبطت المادة (٥٦) معيار الترقية بالاختيار أما المادة (٦٠) فقد ضبطت معيار الترقية بالأقدمية.

(٢) المادة (٢٠) و(٢٥) من قانون الخدمة المدنية

(٣) د. سليمان الطماوي ، الوجيز ، المرجع السابق ، ص ٤٣١

(٤) د. عدنان عمرو ، المرجع السابق ، ص ٤٢

تعيينه على الدرجة أو ترقيته إليها. وذلك على درجات الفئتين الرابعة والخامسة وباقي درجات الفئة الثالثة^(١) ويحدد جدول تشكيل الوظائف الحد المقرر للسنوات لاحتساب أقدمية الموظف على كل درجة من درجات السلم الوظيفي . بحيث تكون سلطة الإدارة مقيدة الترقية على هذه الدرجات.

أما للترقية على درجات الفئة الثانية وأعلى درجات الفئة الثالثة فقد نص المشرع على الأخذ بالأقدمية كأولوية عند إجراء الترقية وفق النسب المحددة للترقية من درجة إلى درجة^(٢) وذلك باحتساب أقدمية الموظف على الدرجة وفق السنوات المقررة للبقاء على الدرجات الواردة في جدول تشكيل الوظائف.

ويرتبط معيار الترقية بالاختيار بتحديد مدى كفاية الموظف ، بحيث تربط تشريعات الوظيفة ضبط معيار الاختيار بالنتائج التي حصل عليها الموظف في تقاريره السنوية ، كما حددت درجات الكفاية بأربع مراتب رئيسية ، ممتاز (٨٥-١٠٠%) ، جيد جداً (٧٥%-٨٤%) ، جيد (٦٥-٧٤%) ، متوسط (٥٠-٦٤%) وما دون ذلك ضعيف^(٣).

وتفرض التشريعات على السلطة المختصة أن تضع نظاماً يكفل قياس كفاية الأداء الواجب تحقيقه بما يتفق مع طبيعة الوظائف وأهدافها.

وقد ضبط المشرع الفلسطيني معيار الترقية بالاختيار من خلال تحديد مستوى التقدير المطلوب للترقية بالاختيار على الدرجات داخل الفئات أو للترقية من فئة وظيفية إلى الفئة الأعلى ، وذلك من خلال رفع النسبة المطلوبة لتقييم الأداء صعوداً مع ارتفاع درجات السلم الوظيفي ، فقد اشترط للترقية على درجات الفئة الأولى حصول الموظف على تقدير جيد جداً طيلة سنوات الخدمة في الدرجة على

(١) المادة (٤٧) من القانون

(٢) المادة (٤٦) من القانون والتي حددت نسب الأخذ بالأقدمية عند الترقية بدءاً من الدرجة السادسة ٨٠% تقل تدريجياً حتى الترقية من الدرجة الثانية إلى الأولى لتصبح النسبة ٢٠%

(٣) مادة (٣٨) من قانون العاملين المصري ، مادة (٥٦) و(٦٠) من نظام الخدمة المدنية الأردني ، مادة (٣٢) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

أن تعطى الأولوية في الترقية لمن يحصل على تقدير ممتاز^(١). وهذا يشير إلى أن معيار الأداء العادي يستلزم المهام ذات الأهمية، بينما لا ينبغي أن تكون المهام ذات الأهمية العالية هي التي تستحق الترقية. وهذا يشير إلى أن معيار الأداء العادي هو حصول ذات مسؤوليات ومهام تستوجب أن يبذل جهده في العمل بما لا يقل عن جيد جداً.

أما للترقية على درجات باقي الفئات فقد اعتبر المشرع أن معيار الأداء العادي هو حصول الموظف على تقدير جيد فما فوق لآخر ثلاث سنوات^(٢) وذلك بعلاقته بنوعية المهام والمسؤوليات الخاصة بوظائف هذه الدرجات.

وقد رفع المشرع معيار الأداء إلى تقدير ممتاز عند ترقية الموظف من الفئة الثانية إلى الفئة الأولى وذلك طيلة سنوات الخدمة في درجات هذه الفئة^(٣).

ونرى أنه من البديهي أن يتشدد المشرع في ضبط معيار الأداء عند الترقية إلى الفئة الأولى نظراً لأن مهام ووظائف درجاتها هي وظائف اختصاص قيادية وإشرافية وتخطيطية تتضمن مسؤولية الإشراف على تنفيذ أهداف الدوائر الحكومية في المجالات التخصصية المختلفة وضع الخطط والبرامج وصلاحيات اتخاذ القرارات وتنفيذها^(٤).

كما أن التعيين لأول مرة على درجات هذه الفئة يستوجب مؤهلات علمية وخبرات مهنية سابقة في مجال الوظيفة الأمر الذي يقتضي مستوى عالٍ من الكفاءة طيلة سنوات البقاء في الخدمة.

ولم يكتف المشرع بتحديد معيار الترقية بالاختيار بقياس الأداء ، بل ضبط أيضاً أسلوب قياس الأداء وإجراءاته من خلال نصوص القانون لكونه الأساس الذي تستند عليه الترقية بالاختيار^(٥) وذلك لجهة إلزام الدائرة الحكومية بأن تضع لائحة تنفيذية بالتنسيق مع ديوان الموظفين تكفل قياس كفاية

(١) مادة (٤٤) من القانون

(٢) مادة (٤٥) من القانون

(٣) مادة (٤٨) من القانون

(٤) مادة (٩) من القانون

(٥) المواد من (٣٢) إلى (٤٢) من القانون

الأداء الواجب تحقيقه بما يتفق مع الوصف الوظيفي لنشاط الدائرة وأهدافها ونوعية الوظائف بها والإجراءات التي تتبع في وضع وتقديم واعتماد تقارير الكفاية وطرق التظلم منها^(١).

ونعتقد أن المشرع قد أحسن صنعا في النص على عدم توحيد نموذج تقرير الكفاية ، وذلك لاختلاف الوظائف واختصاصاتها تبعاً لاختلاف مهام الدوائر الحكومية مما يعني أن واجبات كل وظيفة تختلف من حالة إلى أخرى الأمر الذي يحتاج إلى إضافة صفات تتطلب القياس غير التي ترد في النموذج الموحد للتقرير السنوي.

وقد نص المشرع على أن يكون تقدير الكفاية وفقاً للمراتب المذكورة السابق الإشارة إليها مع الأخذ بعين الاعتبار أن الأداء العادي هو المعيار الذي يؤخذ به^(٢) ، على أن (يقوم الرئيس المباشر بتقرير كفاية الأداء لموظفيه بدقة وأمانة مرة واحدة في كل سنة ...)^(٣) وبالرغم من القيود التي أوردها القانون على سلطة الإدارة لجهة تحديد عناصر التقرير بما يتفق مع مسؤوليات وواجبات الوظائف في كل دائرة ، إلا أننا نعتقد أن ترك قياس تقدير الكفاية للرئيس المباشر دون النص على المعايير الواجب أن يلتزم بها الرئيس المباشر قد تفتح المجال أمام التعسف في استعمال السلطة سواء كان بغرض الانتقام الشخصي من الموظف أو محاباة موظف على حساب آخر ، وكان على المشرع الفلسطيني أن يشير إلى ضرورة أن يستند الرئيس المباشر على التقارير الدورية الواردة في ملف الموظف سواء كانت هذه التقارير تتضمن إنجازاته وإبداعاته وتقاريره عن عمله ، أو كان ملفه يتضمن

(١) المادة (١/٣٣) من القانون وتتفق هذه المادة مع المادة ٢٨ من القانون العاملين المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ (المستبدلة بالقانون رقم ١٥٥ لسنة ١٩٨٣) والتي تنص على " أن تضع السلطة المختصة نظاماً يكفل قياس كفاية الأداء الواجب تحقيقه بما يتفق مع طبيعة نشاط الوحدة وأهداف ونوعيات الوظائف بها " وكذلك المادة ٤٥ من نظام الخدمة المدنية الأردني فقرة (أ) (... ويجوز إعداد أكثر من نموذج واحد لسجل الأداء لأي دائرة إذا تعددت أعمالها ومهامها أو لاختلاف وظائفها وفئات الموظفين فيها)

(٢) مادة (٢/٣٣) من القانون

(٣) مادة (١/٣٣) من القانون

شكاوى أو ملاحظات سلبية حول أدائه ، وبهذا لا يترك تقدير الكفاية لمزاج وتقييم الرئيس المباشر ، وحتى يكون القرار الإداري الصادر بتقدير كفاية الموظف مشروعاً.

ونرى أن العمل بنظام التقرير السنوي لا يكفي لتحقيق نتيجة عادلة لقياس كفاءة الموظف، بل نجد أن من الضروري أن تتم عملية التقييم على مرتين على الأقل سنوياً قبل إعداد التقرير النهائي وذلك بهدف تحقيق المصلحة العامة ولإنصاف الموظف ، بحيث تتمكن الإدارة من تنبيهه خلال السنة إلى ضرورة انضباطه وسلوكه الشخصي وضرورة تحسين أدائه (المتوسط أو الضعيف) بما يعطي فرصة للموظف لتفادي التقصير ، وبما يعود بالفائدة على المصلحة العامة ، لأنه ليس من المصلحة في شيء ترك الموظف الذي يهمل في عمله منذ بداية السنة دون توجيه أو تنبيه حتى نهاية السنة ليتم تسجيل إهماله في التقرير السنوي ما دام هناك الوقت والفرصة لتفادي النتيجة السلبية.

ونلاحظ أن المشرع لم يشر إلى طريقة إعداد التقرير السنوي للموظف فيما لو كان في إجازة وفي حالة المرض أو متوقف عن العمل لسبب قانوني ، وهل سيتم إعداد التقرير وفق تقاريره السنوية السابقة ، وفي هذه الحالة ربما ينطوي ذلك على ظلم للموظف خصوصاً إذا كان تقديره السابق دون المتوسط ، أو أن يتم مراعاة الحالة التي هو عليها.

ولم يحدد المشرع معياراً للترقية بالأقدمية أو بالاختيار عند نقل الموظف من الفئة الثالثة إلى الفئة الثانية ، بل أجاز النقل بالامتنياز في حالة حصول الموظف على الشهادة الجامعية الأولى أثناء الخدمة وأن تكون الشهادة في مجال العمل^(١) بما لا يترتب عليه امتيازات مادية.

كما أجاز نقل الموظف من إحدى الفئتين الرابعة والخامسة إلى الفئة الثالثة في حالة حصوله على شهادة الثانوية العامة فما فوق ، وقد لا يترتب النقل امتيازات مادية^(٢).

(١) المادة (١٢) من القانون
(٢) المادة (١٣) من القانون

وعلى الرغم مما ينطوي على إجراء النقل في هاتين الحالتين من ترقية للموظف بتوليه وظيفة أعلى في المسئوليات والصلاحيات ، إلا أن المشرع لم ينص عليها في فصل الترقيات بحيث تنطبق عليها أحكام الترقية ، بل أوردتها في فصل تصنيف الوظائف ، بحيث يفهم من نصوص هاتين المادتين أن الحصول على المؤهل العلمي للموظف كفيل بترقيته أي أنها ترقية بالامتياز . أما بالنسبة للموظف في الفئة الثانية ، فقد نص المشرع أن إجراء نقله إلى الفئة الأولى يتم بالترقية على أن يستوفي الشروط المنصوص عليها في القانون^(١) وقد ورد النص في الفصل الخاص بتصنيف الوظائف الحكومية كما ورد أيضاً في فصل الترقيات ، بحيث حدد معيار الترقية بالاختيار وفي حال تساوي أكثر من مرشح يتم الاختيار حسب الأقدمية فيما بين المستحقين للترقية .

إن تحديد معيار الترقية من وظيفة إلى وظيفة أعلى منها أو من درجة إلى الدرجة التالية باعتبارها أحد الضوابط الهامة في عملية الترقية تكتسب أهميتها لجهة ضمان إجراء الترقية بنزاهة وحيدة ، وهي من قبيل التقييد لسلطة الإدارة حتى لا يترك مصير الموظفين رهناً بأيدي رؤسائهم أو تبعاً لأهواء شخصية أو حزبية ، وهو الأمر الذي يبعث الثقة في نفس الموظف ويدفعه إلى الاجتهاد في عمله أملاً في الحصول على الترقية.

(١) المادة (١١) من القانون والمادة (٤٨)

المطلب الثالث

سلامة إجراء الترقية

حتى تتم الترقّيات بشكل سليم ، لا يكفي أن تضبط التشريعات معيارها وأن تقر المبادئ التي تستند إليها ، بل لا بد لضمان سلامتها والحد من انحراف وتعسف السلطة الإدارية أن تحدد القواعد والضوابط العامة التي يجب أن تراعيها الإدارة عند إجراء الترقية.

وقد حدد المشرع الفلسطيني هذه القواعد كما يلي^(١):

١- يتوجب أن تتم الترقية إلى وظيفة شاغرة^(٢) ، حتى لا تكون الترقية إلى وظيفة يشغلها موظف آخر ، وحتى لا ينشأ ازدواج وظيفي وتعارض بين المهمات الوظيفية.

وإذا كانت القاعدة أن يتم التعيين على وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف ، فإن ضبط الترقية باتجاه أن تكون على وظيفة شاغرة جاء كي يضمن التنظيم السليم في الوظيفة العامة على قاعدة ترتيب الوظائف وتوصيفها.

٢- استيفاء المرشح للترقية ، الشروط التي يستلزمها شغل الوظيفة المرقى إليها^(٣) ، حتى تكون ترقّيته سليمة. وذلك لتفادي المحسوبية والوساطة والأهواء الشخصية لرجل الإدارة عند إجراء الترقية ، ولضمان صعود الشخص المناسب للوظيفة ، سواء كانت هذه الشروط متعلقة بسنوات الأقدمية ، أو بمرتبة الأداء في تقرير الكفاية ، أو حصوله على مزيد من المؤهلات العلمية والدورات التدريبية في مجال الوظيفة.

(١) وردت هذه القواعد أيضاً في مؤلفات الأساتذة :

- د. سليمان الطماوي / الوجيز ، المرجع السابق ، ص ٤٣٦ وما بعدها.
- د. عبد الغني بسبوني عبد الله ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٢١٠ - ٢١١
- د. عدنان عمرو ، المرجع السابق ، ص ٤٥ وما بعدها
(٢) مادة (٤٣) من قانون الخدمة المدنية
(٣) المواد من (٤٤) حتى (٤٨) من القانون

٣- لا يجوز ترقية المرشح للوظيفة في فترة الاختبار ، ويحددها المشرع الفلسطيني على هذه الفترة سنة واحدة منذ تاريخ التعيين حتى لو كانت لديه مدة خدمة^(١) سابقة في مجال التخصص سابقة على الوظيفة العامة ، لأن مركز الموظف الوظيفي معلق أثناء فترة الاختبار ، واستقراره قانونياً في الوظيفة لا يتم إلا بعد الانتهاء من فترة التعليق وثبوت صلاحيته للوظيفة وصدور قرار الجهة المختصة بإقرار تعيينه.

أما بعد انتهاء فترة الاختبار يتحدد المركز النظامي للموظف وتعود عليه الحقوق المتعلقة بذلك وبضمنها الترقية ، عندئذ يمكن احتساب مدة خدمته السابقة على الوظيفة بضمها إلى مدة خدمته الجديدة لتعزيز فرصة ترشيحه للترقية . كما أن المشرع الفلسطيني لم يكثف بعدم الترقية في فترة الاختبار بل اشترط للترقية قضاء الموظف سنوات الحد الأدنى المقررة للبقاء على الدرجة^(٢).

٤- ترقية الموظف إلى الدرجة التي تلي الدرجة التي هو عليها مباشرة ، وذلك لما لهذه المسألة من أهمية قصوى في ضمان تسلسل الوظائف وترتيبها من جهة وضمان تحقيق العدالة عند إجراء الترقّيات.

فلا يعقل أن تتم ترقية موظف من درجته (الخامسة مثلاً) إلى الدرجة الجديدة (الثانية مثلاً) متجاوزاً بذلك ثلاث درجات وظيفية ، لأن هذا يربط إخلالاً بالتدرج الوظيفي من جهة ، ويعتبر خرقاً لأحكام الترقية من جهة ثانية التي تستوجب ضرورة استيفاء الموظف سنوات الخدمة المقررة في كل درجة ومتطلبات كفاية الأداء.

ولكن قد ينتقل الموظف من درجته إلى درجة جديدة وليست التالية مباشرة للدرجة التي هو عليها ، إذا كانت الترقية متضمنة نقله من الفئة الوظيفية التي عليها درجته إليها إلى فئة وظيفية أعلى

(١) مادة (٣٠) من القانون
(٢) المادة (٤٣) من القانون ، وجدول تشكيل الوظائف الذي يحدد المدة اللازمة للبقاء على الدرجة.

منها ، على قاعدة استيفائه للشروط المطلوبة للوظيفة الجديدة لجهة الخبرة أو الكفاءة . ونرى أن هذا الانتقال يجب أن يرتبط بإعلان مسابقة بين المرشحين لشغل المنصب الجديد ، فإذا انطبقت شروط الوظيفة الجديدة على المرشح يمكن نقله عندئذ إلى الدرجة الجديدة في الفئة التالية، كما نرى أن هذا الانتقال وإن تضمن ترقية ، إلا أنه يعتبر من قبيل التعيين الجديد وليس الترقية ، لأن الضوابط التي تحكم إجراء الترقية غير متحققة في هذه الحالة . وأهمها الترقية إلى الدرجة التالية مباشرة حسب سلم التدرج الوظيفي.

٥- يجب أن تتم الترقية داخل المجموعة النوعية التي ينتمي الموظف لها ، بحيث تكون الترقية على وظيفة من ذات الاختصاص ، وأهمية هذا الشرط تكمن في ضرورة حماية التخصص الوظيفي ، ولحيلولة دون ترقية الموظف بشكل غير سليم إلى وظيفة مغايرة لتخصصه على سبيل المحاباة . وهذا يقودنا للحديث عن نوعي الترقية ، الترقية بالدرجة والترقية بالفئة، حيث تقسم الوظائف إلى فئات اختصاص ، تتضمن كل فئة عدد من الدرجات تغطي مدة خدمة الموظف في الوظيفة^(١).

ولسلامة إجراء الترقية ، يتدرج الموظف صعوداً داخل درجات فئة الاختصاص التي عليها وظيفته ، أما الترقية من فئة إلى فئة أخرى داخل الدائرة ، والتي تتطلب استيفاء الموظف للشروط التي تؤهله للعمل في مهمات وظيفة الفئة الأخرى ، فيجب أن تتم ترقيته في الفئة الجديدة على الدرجة التي تقابل درجته في الفئة التي هو عليها أو أدنى درجات الفئة الجديدة الأعلى.

٦- يشترط لترقية الموظف المنقول من دائرة إلى أخرى قضاء فترة معينة في الوظيفة المنقول إليها^(٢) وهذا الشرط لم ينص عليه المشرع الفلسطيني في قانون الخدمة المدنية وبرأينا أنه كان من الضروري وجوده لسلامة إجراء الترقية عند النقل وذلك كي لا يستفيد الموظف المنقول إلى دائرة بها

(١) يوضح جدول تشكيل الوظائف الملحق بقانون الخدمة المدنية طبيعة الوظائف في كل فئة واختصاصاتها ، كما توضح المادة (٩) من القانون تصنيف وتقسيم الوظائف.

(٢) المادة (٢/٣٦) من قانون العاملين المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ حيث حددت المادة هذه المدة بسنة على الأقل .

وظائف خالية من الترقية إلا بعد مضي المدة المقررة حرصاً على المصلحة العامة . وحتى لا يسبق الموظف المنقول ، الموظفين في الدائرة المنقول إليها ، ولو كان أقدم منهم في الدرجة ، لأن الأولوية في الترقية قائمة للموظفين الأسبق في الدائرة طالما أنهم مستوفين لشروط الترقية قبل نقل الموظف الجديد.

كما لا يجوز أن يتم نقل الموظف إلى دائرة أخرى ، إذا كان هذا النقل سيفوت عليه فرصة الترقية بالأقدمية ، وإلا كان النقل بمثابة حرمان له من الترقية دون مبرر^(١).

ولضبط سلامة إجراء الترقية ، يجب استقلال كل دائرة بدرجاتها ووظائفها وأقدميات موظفيها، على قاعدة تحديد كافة الشروط الموضوعية والشكلية اللازمة لكل وظيفة ، أي ترتيب وتوصيف الوظائف كأحد الأسس لإجراء الترقية.

٧- يشترط أن يصدر قرار الترقية من السلطة المختصة^(٢) ، (وهي السلطة المختصة بالتعيين) ، وتعتبر الترقية نافذة من تاريخ صدور القرار وتستحق علاوتها . حيث يتقاضى الموظف أول مربوط الدرجة الجديدة أو علاوة من علاوات هذه الدرجة مضافة إلى راتبه الأصلي أيهما أكبر .

٨- لا يجوز ترقية موظف محال إلى المحاكمة التأديبية أو المحاكمة الجنائية أو موقوف عن العمل خلال مدة الإحالة أو الوقف^(٣) . بحيث لا ينظر في ترقيته إلا بعد صدور القرار النهائي في قضيته . فإذا تمت تبرئته من التهم الموجهة إليه ، تتم ترقيته من تاريخ استحقاقها . كما تتأجل ترقية الموظف الذي وقعت عليه عقوبة تأديبية وفق المدة اللازمة التي يحددها التشريع لمحو العقوبة من ملف خدمة الموظف.

(١) مادة (٥٨) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني

(٢) مادة (٤٩) من القانون

(٣) مادة (٥٠) من القانون

٩- حدد المشرع الآجال اللازمة لمحو العقوبات التأديبية وذلك حرصاً على حق الموظف في

الترقية وضمان سلامة إجراءاتها فقرر أنه:

تُلزم مرور مدة سنة أشهر في حال كانت العقوبة اللوم أو الإنذار أو الخصم من المرتب مدة لا

تتجاوز خمسة أيام.

ومرور سنة واحدة ، في حالة الخصم من الراتب مدة تزيد عن خمسة أيام ، أو تأجيل العلاوة

أو الحرمان منها.

كما يلزم مرور سنتان ، بالنسبة للعقوبات الأخرى ما عدا عقوبتي الفصل أو الإحالة إلى

المعاش بحكم أو بقرار تأديبي^(١).

ويترتب على محو العقوبة التأديبية اعتبارها كأنها لم تكون بالنسبة للمستقبل.

ولضمان سلامة الترقية نرى أن على مجلس الوزراء إعداد اللوائح التنفيذية لتحديد مجمل

القواعد والضوابط المتعلقة بالترقية وذلك للحد من تعسف السلطة الإدارية وحماية لحقوق الموظفين في

إطار الحرص على تحقيق المصلحة العامة.

(١) مادة (٧) من نفس القانون

الفصل الثاني

تطور وتطبيق نظام الترقية في فلسطين

تحتل الوظيفة العامة في المرحلة الراهنة في فلسطين أهمية خاصة باعتبارها وسيلة السلطة الوطنية لتحقيق أهدافها نحو بناء مجتمع ديمقراطي قائم على العدالة والمساواة وضمان حقوق الأفراد ، لذلك اهتمت السلطة بإصدار قانون الخدمة المدنية لتنظيم شؤون الوظيفة العامة بما ينسجم وخدمة المصلحة العامة وضمان حقوق الموظفين المختلفة وبضمنها حقهم في الترقية.

وقد كانت الوظيفة العامة قد خضعت في المراحل التاريخية المختلفة لنظم قانونية عديدة، تباينت خلالها أهدافها بعلاقتها بأهداف السلطات السياسية التي تعاقبت على حكم الأراضي الفلسطينية، حيث استقر التعامل مع الموظف العام بصفته مستخدم قائم بالأعمال التنفيذية لمهام الإدارة ويقتصر دوره على مساعدة مسئوليه والذين كانوا دائماً من غير الفلسطينيين^(١) ، وبهذا المعنى تحددت واجبات الموظف العام بمستوى الالتزام والانضباط في أداء مهام الوظيفة وفق ما حددتها تلك النظم الوظيفية ، كما منحت بالمقابل المستخدمين حقوقاً في مقابل التزامهم بواجباتهم الوظيفية.

ولم تكن ترقية الموظف العام تحتل أهمية خاصة في نظام الوظيفة العامة في قطاع غزة لجهة تنظيمها وتحديد أساليبها وضوابطها ، على عكس النظام الوظيفي في الضفة الغربية الذي نظم الترقية لكن الإدارة كانت تقوم بترقية الموظفين أثناء وجودهم في سلك الخدمة المدنية.

وإذا كانت ترقية الموظف تعتبر من دعائم الوظيفة العامة بالنظر لأهميتها كما تبين فيما تقدم من هذه الدراسة ، باعتبارها أحد الضمانات الهامة بالنسبة للموظف ، والغاية من تقريرها له هي تأدية

(١) في عهد الانتداب البريطاني ، كان يقود الإدارة المدنية الموظفون البريطانيون المعاونون للمندوب السامي البريطاني ، وفي قطاع غزة إبان عهد الإدارة المصرية كان يتولى إدارة المديرية الموظفون المصريون ، أما في الضفة الغربية فقد كانت تعتبر جزءاً من المملكة الأردنية الهاشمية والمواطنون يحملون الجنسية الأردنية ، فلم يكن هناك مشكلة في جنسية من يدير الإدارة وفي فترة الاحتلال الإسرائيلي ، كان يدير دوائر الإدارة المدنية الضباط الإسرائيليون .

الوظيفة المكلف بها بما يضمن حسن سير المرفق العام ، فإنه يتوقف على مدى سلامة الأساليب القانونية المتبعة في ترقية الموظفين وإجراءات تطبيقها ما من شأنه كفالة حقوقهم وإشاعة العدالة والنزاهة في نفوسهم ، مما يمكن الإدارة القيام بمهامها بصورة صحيحة ، كما يتوقف على الإدارة اتباع القواعد التي يتطلبها القانون توفير الأساس العادل لقرارات الترقية وعدم المساس بمصالح الموظفين أو الإضرار بمراكزهم القانونية وهنا يكمن دور الرقابة الإدارية والقضائية على قرارات الترقية لتوفير مزيد من الضمانات لحماية حقوق الموظف العام.

وسوف نبحث في هذا الفصل التطور التاريخي في نظام ترقية الموظف العام في فلسطين من خلال استعراض أنظمة الخدمة المدنية الموروثة والتي لا زالت نافذة حتى الآن ، كما سنبحث في التطبيقات العلمية القائمة في ترقية الموظفين بهدف الوقوف على صحة وسلامة الإجراءات والأساليب المتبعة في اتخاذ قرارات الترقية للموظف العام سواء كان داخل المؤسسة المدنية الرسمية أو المؤسسة الأمنية .

وسنبحث في مدى الرقابة الإدارية والقضائية على قرار الترقية على قاعدة المفاهيم الأساسية التي رسختها التشريعات المقارنة من أهمية دور الرقابة على أعمال الإدارة.

وسوف نقسم الدراسة في هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث على النحو التالي:

المبحث الأول: تطور نظام الترقية في فلسطين.

المبحث الثاني: الأساليب والإجراءات المطبقة في ترقية الموظفين.

المبحث الثالث: الرقابة على قرار الترقية في فلسطين.

المبحث الأول

تطور نظام الترقية في فلسطين

تميزت الوظيفة العامة في فلسطين بأنها خدمة مدنية لدى السلطات التي تعاقبت على حكم

الأراضي الفلسطينية وقد اعتبر الموظف العام مستخدم لدى حكومة الانتداب البريطاني في الفترة ما

بين سنة ١٩١٨ - ١٩٤٨ ، وكان يخضع لأنظمة الخدمة في المستعمرات البريطانية^(١).

وفي الفترة ما بين ١٩٤٨ - ١٩٦٧ ، اعتبر الموظفون في الضفة الغربية موظفين لدى

الحكومة الأردنية ، حيث طبقت عليهم الأنظمة النافذة في الأردن في ذلك الوقت وكان آخرها نظام

الخدمة المدنية رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٦ .

أما في قطاع غزة ، فقد طبقت على الموظفين لدى الإدارة المصرية ، الأنظمة العامة

الفلسطينية ونظام الخدمة في المستعمرات البريطانية ، إضافة إلى القرارات الصادرة عن الحاكم

الإداري المصري بشأن الموظفين^(٢) . أما ما يتعلق بالترقيات فقد وردت أحكامها في المادة (٧٣) من

الأنظمة العامة لحكومة فلسطين والمادة (٣٢) من أنظمة المستعمرات ، وقد جاءت هاتين المادتين

بعبارات عامة غير محددة^(٣) لذلك كان القضاء الإداري يعتمد على ما استقر عليه الفقه والقضاء في

مصر بشأن معايير الترقية^(٤).

(١) نظام صاحب الجلالة في المستعمرات ، الجزء الأول ، المستخدمين ، صادر عن مكتب وزارة المستعمرات ، سبتمبر ١٩٣٣ . (كراس مستقل ، مكتبة ديوان الفتوى والتشريع بوزارة العدل / غزة)

(٢) ركزت هذه القرارات في جوهرها وغالبيتها على نظام التأمين والمعاشات والحقوق التقاعدية للموظفين.
(٣) تنص المادتان على أن يكون تقدير ترقية الموظفين على أساس المؤهلات الرسمية والخبرة والجدارة ولم تنص مطلقاً على الأقدمية.

“The claims of officers for promotion will be considered on the bases of official qualifications experience and merit”

ورد هذا التفصيل في حيثيات قرار محكمة العدل العليا في القضية رقم ٦٣/٦٣ جلسة ١٩٦٤/٧/٢٢ (قرار محكمة العدل العليا تجميع القاضي وليد الحايك (ج) ١)

(٣) من حيثيات قرار محكمة العدل العليا في القضية رقم ٧٦ لسنة ١٩٦٤ ، المصدر السابق.

وبخضوع الضفة الغربية وقطاع غزة للاحتلال الإسرائيلي عام ١٩٦٧ ، أصبح الموظفون العموميون مستخدمين لدى الحكومة العسكرية الإسرائيلية وفيما بعد لدى الإدارة المدنية لسلطات الاحتلال الإسرائيلي ، حيث أخضعت الموظفين للنظم الوظيفية السابقة مع الأوامر العسكرية الصادرة في كل ما يتناقض مع مصلحة الإدارة الاحتلالية في علاقتها بالمستخدمين ، وقد استقر الأمر لاحقاً في قطاع غزة على تطبيق ما يعرف "بأسس الخدمة المدنية لسنة ١٩٨٨" . وفي الضفة الغربية نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٦ وتعديلاته بالأوامر العسكرية بالضفة الغربية. واستمر العمل بهذه الأنظمة حتى زوال الإدارة المدنية الإسرائيلية وتسلم السلطة الفلسطينية لمهامها في الأراضي الفلسطينية التي بدأت تحاول تغيير وتعديل نظم الخدمة المدنية القائمة ، وتشريع قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (٤) لسنة ١٩٩٨ .

وسوف ندرس في هذا المبحث التطورات التي طرأت على نظام الترقية في ثلاث مطالب:

المطلب الأول : الترقية في فترة الاحتلال الإسرائيلي .

المطلب الثاني: أحكام الترقية في ظل السلطة الوطنية .

المطلب الثالث: الترقية وإشكاليات تطبيق قانون الخدمة المدنية الجديد .

المطلب الأول

الترقية في فترة الاحتلال الإسرائيلي

تكمن ضرورة البحث في ترقية الموظفين في الفترة إبان الاحتلال الإسرائيلي لجهة أحكامها وأساليب تطبيقها نظراً لكون النظام القانوني الذي كان نافذاً في تلك الحقبة الزمنية لا زال نافذاً حتى الآن بحدود كبيرة.

وقد كان المستخدمون في الإدارة المدنية يشكلون حتى منتصف العام ١٩٩٤ نحو ٦% من إجمالي العمالة الفلسطينية ، حيث تركز غالبيتهم في مجال التعليم والصحة^(١).

الفرع الأول : النظم القانونية التي طبقت على الموظفين:

اعتمدت الإدارة الإسرائيلية النظم القانونية السابقة على الاحتلال في تنظيم الوظيفة العامة مع تعديلات أساسية صدرت بأوامر عسكرية بما يضمن هيمنتها الكاملة على الموظفين خدمة لسياساتها الاحتلالية.

ففي قطاع غزة ، جرى تقسيم الوظيفة العامة في نظام دوائر بلغت واحد وثلاثون دائرة^(٢) ، أما جدول تشكيل الوظائف قسم إلى ١٥ درجة ، تتدرج من الدرجة (١+) وهي أعلى درجة ثم يليها الدرجات من (١) إلى (١٤) نزولاً . إضافة إلى الوظائف بعقود مؤقتة.

وفي العام ١٩٧٧ ، أضيفت وظيفة مدير عام ، وفي العام ١٩٨٣ حذفت من الدرجات في أسفل السلم الوظيفي الدرجات (١٣ و ١٤) وأضيفت الدرجات (D و C) في أعلى السلم عوضاً عن الدرجة

(١) د. غانبيه ملحيس / القطاع الحكومي ، ورقة عمل مقدمة للمؤتمر الدولي للتشغيل ، رام الله ، أيار ١٩٩٨ ، إصدار وزارة العمل ، المجلد الأول ، ١٩٩٨ .

(٢) من هذه الدوائر (التعليم ، الصحة ، الشؤون الاجتماعية ، العمل ، الأحوال المدنية ، الأشغال ، الزراعة ، ... الخ) ويدير كل دائرة مدير فلسطيني وضابط ركن إسرائيلي ، وتم التعامل مع قطاع غزة باعتباره وحدة إدارية واحدة مركزها مدينة غزة ، وللبعض الدوائر مكاتب فرعية في كل من رفح وخانيونس والشمال ، وخصوصاً الدوائر التي تقدم خدمات للجمهور بشكل مباشر مثل (العمل ، الصحة ، التعليم ، الشؤون الاجتماعية)

(١) ، وفي عام ١٩٨٦ ، أضيفت الدرجات (A ، B) لأعلى الهرم الوظيفي^(١) ، وقد ترسخ هذا

النظام بصور "أسس الخدمة المدنية العام لسنة ١٩٨٨" الذي شكل النظام القانوني للوظيفة العامة .

وفي الضفة الغربية استمر العمل بنظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٦ والذي

كان مطبقاً قبل العام ١٩٦٧ ، وجرى تقسيم الوظيفة العامة إلى نظام الدوائر ، وفق طبيعة التقسيم

الجغرافي والإداري فيها وهو ما يختلف بطبيعة الحال عن قطاع غزة نظراً لاتساع مساحة الضفة

الغربية^(٢).

وقد صنف نظام الخدمة المدنية الوظائف إلى فئتين ، وظائف الصنف الأول تتدرج من الدرجة

الأولى حتى الدرجة السادسة ، في حين تقسم الدرجة الأولى إلى (A,B) وهم مدراء الدوائر ، أما

موظفو الصنف الثاني يتدرجون من الدرجة السابعة حتى العاشرة^(٣) ، وإضافة إلى الوظائف الدائمة

يوجد وظائف بعقود.

وفي العام ١٩٧٥ ، تم توحيد نظام الدرجات الوظيفية في كل من غزة والضفة الغربية^(٤) على

قاعدة تحديد درجة لكل وظيفة، ولكل وظيفة ملاك ، بحيث يتسع الملاك لعدد من الدرجات ، يبدأ عند

درجة معينة وينتهي عند درجة أخرى لتغطي فترة خدمة الموظف ، مثلاً: يتم تعيين المهندس على

الدرجة الخامسة ويتدرج بالترقية حتى الدرجة الأولى أي يكون ملاك وظيفته (٥) ← (١)^(٥)، بحيث

(١) جميع هذه التعديلات كانت تتم بأوامر عسكرية من قبل المسئول الإسرائيلي (القائد العسكري لقطاع غزة وشمال سيناء)

(٢) توزعت دوائر الإدارة المدنية على ست مناطق جغرافية في المدن الرئيسية في الضفة الغربية ، وتتبع كل مدينة من المدن الست القرى المحيطة بها ، مثل نابلس وقراها ، رام الله والبيرة وما حولها ... الخ. ولكل دائرة من الدوائر (الصحة ، التعليم ، العمل ، ... الخ) ضابط إسرائيلي مساعد لضابط الركن الموجود في الإدارة المدنية المركزية في بيت إيل . فدائرة العمل مثلاً ، يقودها ضابط الركن في بيت إيل ، يساعده ست ضباط في المدن ، ويساعدهم مدراء فلسطينيون يهتمون بشؤون الدائرة

(٣) الفصل السادس من نظام الخدمة رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٦

(٤) كتاب مدير الشؤون المدنية إلى ضابط ركن العمل بتاريخ ١٩٧٥/٣/٣ / بشأن ترقية الموظفين ، في الملاحق ، ص ٣.

(٥) يشترط للتعيين على كل درجة من درجات السلم الإداري المؤهل العلمي المقرر للدرجة مع سنوات الخبرة السابقة والتي تزيد كلما كان التعيين على وظائف الدرجات العليا ، إضافة إلى إجراء مسابقات للمتقدمين لشغل الوظائف ، بحيث يكون الامتحان تحريراً بدءاً من التعيين على وظائف الدرجة الخامسة ، وفي الوظائف التخصصية كالطب والتدريس والتمريض ، تقوم لجان اختيار بإجراء مقابلات شفوية للمتقدمين بالإضافة للامتحان التحريري ، بالرغم من أن وظائف التدريس والتمريض تبدأ من الدرجة الثامنة.

وللتعيين على الملاك (A — D) وهي الوظائف العليا فالمتقدم للوظيفة يجب أن يكون حاصلاً على مؤهل جامعي مع عشر سنوات خبرة أو اثني عشر سنة خبرة إذا كان المؤهل دبلوم (ثانوية + ٢ سنة) أما إذا كان المؤهل ثانوية عامة فيلزم خمسة عشر سنة خبرة . ونقل سنوات الخبرة المطلوبة على الدرجات نزولاً بالمسلم الوظيفي.

ينتقل بالترقية إلى الدرجة الرابعة ثم الثالثة ثم الثانية وينتهي عند الدرجة الأولى ويحتاج مدة خمس سنوات خدمة في كل درجة للترقية للدرجة التالية^(١).

ويلاحظ أن بدء التعيين في الوظائف حسب الاختصاص والمؤهل العلمي على الدرجات تم توحيد وفق النظام المعمول به في الضفة الغربية وتطبيقه على المستخدمين في غزة^(٢).

وهناك العديد من الوظائف محدودة التدرج بحيث يغلق الملاك على درجتين فقط ، أو على درجة واحدة مما يحول دون فرصة الترقية ، فمثلاً يعين رئيس القسم على الملاك (٧ ← ٥) أي أن ترقيته تتم من الدرجة السابعة إلى الدرجة السادسة ثم إلى الدرجة الخامسة ، ويغلق الملاك دون فرصة الترقية ، والسكرتيرة تعين على الدرجة السابعة دون أي تدرج ولا تتم ترقيتها. وذلك وفق جدول تشكيل الوظائف الذي يحدد الدرجات لكل ملاك وظيفي^(٣).

وتتم ترقية الموظف على الدرجات المحددة لملاك وظيفته ، ويستقر فيها مهما طالّت مدة خدمته ، ولا تتم ترقيته إلى درجة أعلى من نهاية درجات الملاك إلا بتغيير اللقب الوظيفي (المسمى الوظيفي) إلى مسمى وظيفي جديد ، عندئذ تفتح أمامه فرصة الترقية على درجات ملاك الوظيفة الجديدة^(٤).

وبالرغم من توحيد نظام التدرج الوظيفي في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة إلا أن ذلك لم يعني تطبيق نظام قانوني موحد ، بل ظل التباين قائماً ومستمراً للنظاميين المختلفين في الخدمة المدنية السابق الإشارة لهما.

(١) الفقرة (٢) من كتاب مدير الشؤون المدنية السابق الإشارة إليه. (في الملحق) ، ص ٣
(٢) المادة (٢٣) من نظام الخدمة المدنية رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٦ ، الفصل ١٢ تعيينات أسس الخدمة المدنية لسنة ١٩٨٨ ، جدول رقم (٢) ، الملحق ص ٤ والذي يوضح كل درجة والمؤهل الجامعي المطلوب وسنوات الخبرة اللازمة.
(٣) جدول تشكيل الوظائف الذي كان معمولاً به في هذه الفترة ، ملحق في نهاية الدراسة ، ص ٥
(٤) مقابلة مع السيد عبد الفتاح مقداد ، مدير شؤون الموظفين في ديوان الموظفين العام بغزة.

• لاحظهم هذا الاختلاف في سمليتهم المؤلفة ثلاثاً. • مراقبة أحداث في الضفة الغربية.

مراقب السلوك في غزة) ، (رئيس قسم شئون الموظفين في غزة يقابله رئيس الديوان في الضفة الغربية)^(١) إضافة إلى الاختلاف البين في المقابل المالي لنفس الدرجة في كلا المنطقتين ، المرتب وعلاوة الدرجة وبدل الترقية والعلاوة الدورية والبدلات الأخرى^(٢). ولم يكن يرتب الاختلاف في النظم المطبقة من قبل الإدارة المدنية ، اختلاف في الأساليب المتبعة من قبل المسؤول الإسرائيلي إزاء الموظفين في كلا المنطقتين (الضفة وغزة) نظر لخضوعهم لإدارة الاحتلال العسكري ، سواء كان ذلك بشأن تعييناتهم أو ترقيةاتهم ، والتميز التعسفي في المعاملة على خلفية الأسباب الأمنية والسياسية ، والتشديد في مراقبة انضباط الموظفين وسلوكياتهم ، دون السماح لهم بالتظلم وتقديم الشكاوي ، إضافة إلى الفصل التعسفي الذي كان يطال نسبة غير قليلة منهم بمجرد الشك في انضباطهم لأوامر الإدارة.

الفرع الثاني: ترقية الموظفين

اتبعت الإدارة المدنية الإسرائيلية أسلوب الأقدمية في ترقية الموظفين بشكل رئيسي ، بحيث تتم ترقية الموظف من الدرجة التي يشغلها إلى الدرجة التالية مباشرة كل خمس سنوات^(٣) ، أي أن المهندس المعين على الدرجة الخامسة بملاك (٥ — ١) يحتاج لمدة ٢٠ سنة حتى يصل الدرجة الأولى بحيث يحصل على أربع ترقية خلال مدة خدمته إذا كان مستوفياً لشروط الترقية ، ثم تتوقف ترقية لانهاء درجات ملاك وظيفته.

(١) اختلاف المصطلحات يعود إلى الإرث المستخدم سابقاً قبل عام ١٩٦٧ في كلا المنطقتين نظراً لاختلاف النظم المطبقة فيها.
(٢) كانت هذه البدلات مرتفعة في الضفة الغربية عنها في غزة ، كذلك الأمر فيما يتعلق بنظام التأمين والمعاشات ، ففي غزة كان يجري استقطاع ١٠% من الراتب لصندوق التأمين والمعاشات والحق في راتب تقاعدي ، وهو ما يعتبر من قبيل المكتسبات بالنسبة لموظفي القطاع ، في الوقت الذي لم يكن هذا النظام معمولاً به في الضفة الغربية ، بل كانت نسبة الاستقطاع لصندوق التقاعد ٢% من الراتب بحيث لا يعود على الموظف بالفائدة الكبيرة عند التقاعد.

(٣) كتاب مدير الشؤون المدنية ، بشأن ترقية الموظفين / سبق الإشارة إليه ، في الملاحق ، ص ٣

وقد جرى تعديل في نظام الترقية في ١٩٧٦/٧/١ ، بحيث أصبحت المدة المقررة للبقاء على الدرجة ليستحق الترقية للدرجة التالية مدة أربع سنوات^(١) ، ويتم إجراء الترقيات بحصر المستحقين لها في كل دائرة من قبل مكتب الشؤون الإدارية وفق كشوف الأقدمية ، ومن ثم يجري تقديم توصية لمديرية الشؤون المدنية ودائرة المستخدمين على نموذج خاص لكل موظف يستحق الترقية ، وتقوم مديرية الشؤون المدنية بدراسة الطلب وتقرير الترقية لمن يستحقها ، وهذا الإجراء يتكرر ثلاث مرات في السنة خلال أشهر مارس ، ويوليو ، وديسمبر .

وكان يقوم مدير الشؤون المدنية بتذكير مديري المديریات بضرورة إعداد كشوف الترقية للمستحقين في موعدها ، مع تبيان الأسباب التي تحول دون ترشيح أي من الموظفين للترقية ، حتى لا ينشغل الموظف بمصالحه والتركيز على مهام وظيفته^(٢) .

أما المدة البينية اللازمة للترقية على جميع الدرجات الوظيفية حتى الدرجة الأولى هي أربع سنوات ، وبالنسبة للترقية على الدرجات العليا (A, B, C, D) فقد كانت المدة اللازمة للترقية سنتان بين كل درجة ودرجة كحد أدنى مع ضرورة أن يتم الترشيح للترقية من قبل ضابط الركن الإسرائيلي أي أن الترقية لهذه الوظائف كانت تتم بالاختيار .

ولم يكن يطبق أسلوب الترقية بالاختيار بالنسبة لشاغلي الوظائف على درجات السلم الوظيفي من الدرجة (١٤ حتى ١) إلا بشكل استثنائي وهو ما كان يعرف بالترقية بتقصير المدة، بحيث تتم ترقية الموظف إلى الدرجة التالية بعد انقضاء مدة سنة على الدرجة التي هو عليها^(٣) وبالرغم من أن

(١) كتاب مدير الشؤون المدنية بشأن ترقية الموظفين بتاريخ ١٩٧٦/٩/١ (ملحق في نهاية الدراسة) ، ص ٦

(٢) تعميم مدير عام الجهاز الحكومي بتاريخ ١٩٩٢/١٢/١٧ ، (ملحق في نهاية الدراسة) ، ص ٧

(٣) وقد استفاد من أسلوب الترقية بتقصير المدة عدد من الموظفين ، وأغلب الظن أن أسباب ترقية بعضهم من خارج نظام الأقدمية تعود إلى قربهم من ضابط الركن المسؤول عن الدائرة التي يعملون فيها ، والذين ترد عنهم تقارير أمنية جيدة، على خلفية التمييز والمحاباة اتجاه الموظفين الذين يقومون بخدمات ذات طابع أمني وتقديم تقارير عن زملائهم للمسؤول الإسرائيلي ، وهذا ينطبق على الترقية بالاختيار من ملاك وظيفي إلى ملاك آخر ، بحيث تكون أمام الموظف فرصة الترقية على درجات المسمى الوظيفي الجديد (الملاك)

الترقية على درجات الوظائف العليا كانت تتم بالاختيار وبإجراء مسابقة بين المرشحين لنيل الدرجة الأعلى ، إلا أن هذا الإجراء يعتبر شكلياً لأن الترقيات التي جرت كانت بأسلوب التركية وفقاً للاعتبارات التي يضعها المسؤول الإسرائيلي ، وهي قائمة على عناصر الثقة بالموظف وليس لها علاقة بمعايير الكفاءة الوظيفية أو المؤهل العلمي ، ولم تسجل سوى حالة واحدة لإجراء الترقية لدرجة مدير عام بالمسابقة والامتحان وذلك عند تعيين مدير عام الاستخدام^(١). أما بقية الترقيات التي أجريت للدرجات العليا كانت تتم بالتركية ولم تسجل حالات ترقية تمت بالمسابقة.

وتبين حالات بعض الموظفين أنه تمت ترقيتهم أكثر من مرة خلال سنوات الخدمة دون الالتزام بمدة البقاء على الدرجة وفق أسلوب الأقدمية الذي كان متبعاً في ترقيات الموظفين عموماً كما تم تعديل مسمياتهم الوظيفية ، في حين أن هؤلاء الموظفين لم يطرأ أي تقدم في تحصيلهم العلمي وكانت شهاداتهم الدراسية هي الثانوية العامة.

فمثلاً نرى أن مجموع الترقيات التي حصل عليها الموظف (ع)^(٢) والذي كانت درجته في ١٩٧٤/٤/١ على الدرجة العاشرة والملاك الوظيفي ٩-١٠ بوظيفة مساعد مخزنجي وتمت ترقيته في كل السنوات التي حصل فيها على الترقية دون الالتزام بالمدة اللازمة للبقاء على الدرجة (٥ سنوات حتى عام ١٩٧٧ و ٤ سنوات بعد ذلك) كما تم تعديل الملك الوظيفي والمسمى الوظيفي أكثر من مرة. والموظفة/س/^(٣) من موظفي الضفة الغربية تدرجت من الدرجة ١١ ، بوظيفة طابعة إلى الدرجة السادسة بوظيفة رئيسة ديوان بما يتضمنه من تعديل للمسمى الوظيفي والكادر دون التقيد بالمدة

(١) السيد سعيد المدلل ، مدير عام الاستخدام في الإدارة المدنية بغزة ومدير عام التشغيل في وزارة العمل حالياً

(٢) جدول الترقيات رقم (٤) الخاص بالموظف (ع) في الملاحق ، ص ٨

(٣) جدول الترقيات الخاص بالموظفة (س) في الملاحق ، ص ٨

أما الموظف (م)^(١) فقد تدرج من الدرجة التاسعة حتى الدرجة الثانية مع تعديل في الملاك والمسمى الوظيفي.

وحظي تقييم أداء الموظفين باهتمام الإدارة المدنية خلال الحقبة السابقة، وأداة التقييم هي التقرير السنوي إذ كان يعتبر تقريراً سرياً ووثيقة هامة في ملف الموظف، واعتمد التقييم على قياس مستوى مهارة الموظف في عمله لجهة، الدقة والإلمام والسرعة وانضباطه والتزامه بالمواظبة على الدوام اليومي، كما يشمل التقرير تقييم سلوكه الشخصي وعلاقاته بزملائه ورؤسائه. ويقدر تقييم الأداء بتقدير الدرجات لكل عنصر من العناصر المذكورة في التقرير بمجموع ١٠٠ درجة، منها ٥٠ درجة لتقدير عمل الموظف المهني تتوزع على تفصيلات مرتبطة بالعمل مثل الدقة والسرعة والإنجاز والإلمام، و ٥٠ درجة تتوزع على الانضباط والسلوك الشخصي^(٢).

ويعتبر تقدير الدرجات في تقرير الأداء من ضمن شروط حصول الموظف على الترقية على أن لا يقل معدل الدرجات في تقريره عن ٦٠%، حتى لو استوفى السنوات المقررة للبقاء على الدرجة، كما يشترط حصول الموظف على تقدير جيد على الأقل في تقريره السنوي للترقية من ملاك وظيفي إلى ملاك أعلى إضافة لشرط توفر وظيفة شاغرة على الملاك الأعلى، وتوفر المهارات العلمية والخبرة اللازمة لإشغاله الوظيفة الجديدة^(٣).

وتتم ترقية الموظف إلى الملاك الوظيفي الأعلى بأسلوب الترزية من قبل المسؤول والمصادقة عليه من لجنة شؤون الموظفين، وكذلك من خلال التنافس على الوظيفة التي يعلن عنها بواسطة إعلان داخلي^(٤)، على أن يتم ترشيحه للدخول في المسابقة من قبل المسؤول الإسرائيلي وهو شرط لا

(١) جدول الترقيات الخاص بالموظف (م) في الملاحق ص ٨

(٢) نموذج عن التقرير السنوي السري ملحق في نهاية الدراسة، ص ٢

(٣) المادة ٤٦ (١) والمادة ٤٩ (٢) والمادة ٥٢ من نظام الخدمة المدنية المعمول به في الضفة وفصل الانضباط، أسس الخدمة المدنية المعمول

به في غزة

(٤) فصل التعيينات في أسس الخدمة المدنية.

بد منه في إجراءات الترقية وفي حال فوز المرشح المستوفي للشروط بالمنصب الجديد يتم تعيينه
المجلس البلدي ، ويرأى أيضاً أن هذا لا يخلو من مميزات ، فمنها أن الموظفين الذين هم في المناصب
المعلن عنها من دائرة حكومية أخرى ومثال انتقال موظف من دائرة العمل والشؤون الاجتماعية على
الدرجة الخامسة إلى وظيفة على الدرجة الثانية في دائرة الصحة بعد نجاحه في المنافسة على الوظيفة.
ولم يتضمن النظام الوظيفي الذي كان سائداً في هذه الفترة أي أحكام أو ضوابط تشير إلى
حماية الموظف من تعسف الإدارة فيما إذا تخطته في الترقية دون وجه حق ، أو قامت بترقية أي من
الموظفين على حساب ترقية ، بحيث لم يكن يتسنى للموظف إمكانية التظلم الإداري أو اللجوء للقضاء
الإداري ، ولم تسجل لدى محكمة العدل العليا بغزة أو بالضفة الغربية أية قضية بشأن ترقيات
الموظفين في الإدارة المدنية ، لأن هذا النوع من الدعاوى يعتبر دعاوى ضد الحكومة والتي لم يكن
يسمح للأفراد بوجه عام رفعها أمام المحاكم إلا بعد الحصول على إذن خطي من الحاكم الإسرائيلي ،
والذي بدوره لم يكن يأذن برفع أية دعاوى من هذا القبيل أمام المحكمة ، وهذا برأينا نتيجة لطبيعة
العلاقة التي كانت تحكم الموظف بالإدارة في ذلك الوقت وهي علاقة مستخدم برب العمل ، وبهذا
المعنى لم تكن الترقية حقاً للموظف ينشأ عنه قيام الإدارة بإجراء الترقيات ، كما أن الموظفين بدورهم
لم يجرؤوا على الإقدام على التظلم من تعسف الإدارة وهي بنظرهم إدارة احتلالية تعسفية ، حيث كان
يسيطر عليهم الخوف من فقدان وظائفهم إذا ما تقدموا بالشكوى ، ومن جهة ثانية الخشية من أن يساء
تقديرهم من قبل مواطنيهم بوصفهم بشبهة التعامل مع الاحتلال ، إلا أن موظفي البلديات والمجالس
القروية كانوا يرفعون تظلماتهم وشكاوهم للقضاء بشأن ترقياتهم ، نظراً لأن دعاوهم كانت ترفع ضد
المجلس البلدي والقروي وليس ضد المسؤول الإسرائيلي.

المطلب الثاني

أحكام الترقية في ظل السلطة الوطنية

منذ تولي السلطة الوطنية لمسؤولياتها في الأراضي الفلسطينية^(١)، سارعت إلى إنشاء أجهزتها الحكومية والأمنية، جهاز الخدمة المدنية المكون من الوزارات والمؤسسات الحكومية والعامة لإدارة المجتمع المدني، وجهاز الشرطة الفلسطينية ليقوم بمهام الأمن وحفظ النظام العام.

كما تم إنشاء المحافظات بتبعية لوزارة الداخلية، وإعادة إحياء المجالس البلدية والقروية واللجان المحلية لتقوم بمهام الحكم المحلي.

وعليه تم إلغاء نظام الدوائر الذي كان معمول به سابقاً لتحل محله الوزارات والمؤسسات الوطنية، إضافة للشركات الحكومية التي تضطلع بأنشطة اقتصادية مختلفة^(٢).

وفي سياق إنشاء الأجهزة الحكومية تنامت عملية التوظيف، على قاعدة استقطاب الموظفين لسد حاجاتها لإشغال الوظائف كي تتمكن من النهوض بالأعباء الملقاة على عاتقها والاضطلاع بمسؤولياتها الوطنية^(٣)، حيث تم إنشاء ثمانية وعشرون وزارة ونحو أربعون مؤسسة وهيئة أنشئت بموجب قرارات رئاسية أو بقانون خاص^(٤)، إضافة إلى ملف القدس وملف مشروع بيت لحم ٢٠٠٠. وشكل

(١) بموجب وثيقة إعلان المبادئ الفلسطيني - الإسرائيلي في ١٣/٩/١٩٩٣، واتفاق غزة - أريحا الموقع في ٥/٥/١٩٩٤، تشكلت السلطة الوطنية الفلسطينية من هيئة واحدة قوامها ٢٤ عضواً، لتتولى كافة الصلاحيات والمسؤوليات التشريعية والتنفيذية والقضائية ضمن ولايتها الإقليمية والوظيفية والشخصية إلى حين انتخاب المجلس، واتفاق النقل الإضافي للصلاحيات والمسؤوليات في ٢٨/٨/١٩٩٥، والاتفاق حول المرحلة الانتقالية في ٢٨/٩/١٩٩٥، وتم انتخاب المجلس التشريعي في ٢٥/١/١٩٩٦ من ٨٨ عضواً.

(٢) تجدر الإشارة إلى أن هذه الشركات تقوم بأنشطة في المجال التجاري والزراعي والصناعي والخدمي (مثل شركة البحر) وهذا الأمر أثار تساؤلات في الساحة الفلسطينية متعلقة، بالنظم القانونية والإدارية لعمل تلك الشركات، أو بمجالات أنشطتها التي تخلف مخاوف القطاع الخاص بسبب المنافسة غير العادلة، أيضاً ما يتعلق بمعارضة الدول المانحة والمنظمات الدولية وخصوصاً البنك الدولي وصندوق النقد الدولي لتدخل السلطة الفلسطينية في النشاط الاقتصادي.

د. غانيم ملحيس / ورقة عمل / المرجع السابق.

(٣) تشير الأرقام إلى تضاعف عدد الموظفين بنحو ستة مرات عما كان عليه في منتصف العام ١٩٩٤، حيث ارتفع عدد الموظفين من ٢٢ ألف (العاملون السابقون في دوائر الخدمة المدنية) إلى نحو ٧٥ ألف موظف نهاية العام ١٩٩٦ وتضاعف هذا العدد إلى ١٣٠ ألف موظف مع نهاية العام ٢٠٠٠ أي ما نسبته ٢٥% من مجموع الأيدي العاملة في فلسطين. المستقلة (نضال صبري) الجوانب المالية والقانونية للموازنة الفلسطينية / إصدار الهيئة الفلسطينية لحقوق المواطن، رام الله، سنة (٢٠٠٠).

(٤) الاقتصاد الفلسطيني في مرحلة الانتقال، دراسة صادرة عن معهد أبحاث السياسات الاقتصادية، ماس، تشرين الثاني، أكتوبر ١٩٩٧، رم الله (١) مثل الهيئة العامة للاستعلامات، وهيئة التبغ، وهيئة الرقابة العامة... الخ

القرار القاضي باستمرار العمل بالقوانين التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ ١٩٦٧/٦/٥ في الضفة الغربية وقطاع غزة^(١) ، الأساس الذي تم الاستناد عليه لتنظيم بعض ما يتعلق بشؤون الوظيفة العامة، وترك في نفس الوقت فراغاً ملموساً في قضايا عديدة وأهمها ما يتعلق بقرارات التعيين والترقية.

وعليه فإننا نستطيع القول أن النظام القانوني الساري المفعول في الخدمة المدنية هو نفس النظام الذي كان سارياً إبان فترة الاحتلال الإسرائيلي في معظم جوانبه بما يعنيه هذا من عجز وقصور هذا النظام عن تنظيم شؤون الخدمة المدنية في ظل سلطة وطنية لما ينطوي عليه من خلل في مفهوم ماهية الوظيفة العامة وحقوق الموظف العام والتزاماته وطبيعة علاقة الموظف بالإدارة.

وقد تم إجراء بعض التعديلات الإلزامية على جدول تشكيل الوظائف^(٢) نظراً لخلق وظائف عليا جديدة ذات طبيعة سياسية مثل الوزير والوكيل والوكيل المساعد ومدير عام الوزارة^(٣) ، وبقاء باقي تدرج السلم الوظيفي على حاله كما كان في الفترة السابقة (١٢ درجة وظيفية من درجة ١٢ حتى درجة ١ صعوداً ، إضافة إلى الأربع درجات في الوظائف العليا (A — B — C — D) ، ثم الوظائف السياسية (M — A1 — A2 — A3 — A4).

ولقد جرت المحاولة التشريعية الأولى لسن قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٦ ، والذي صادق عليه رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ، لكن لم ينشر في الجريدة الرسمية ولم يعتمد في حينها

(١) قرار رقم (١) لسنة ١٩٩٥ صادر بتاريخ ١٩٩٤/٥/٢٠ في الوقائع الفلسطينية العدد (١) .
القوانين التي كانت سارية قبل العام ١٩٦٧ بشأن الوظيفة العامة ، نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٦ في الضفة الغربية ، وفي قطاع غزة نظم الخدمة المدنية العامة المستندة لنظم الخدمة المدنية في المستعمرات البريطانية وقرارات الحكم الإداري المصري.

(٢) الجدول ملحق في نهاية الدراسة.

(٣) كان من البديهي في إطار عملية التأسيس الجارية على قدم وساق ألا تتمكن الإدارات الحكومية من بناء هيكلها الإدارية وتحديد حجم الوظائف وترتيبها وتوصيف مهامها ، وللأسف رغم مرور سبع سنوات على تأسيس السلطة الوطنية لا يوجد حتى الآن هيكل إداري معتمد لأي من الوزارات بل مشاريع هيكل تقوم الوزارات بأشغال الوظائف بناء عليها ، وفي هذا الإطار فإن تعديل جدول تشكيل الوظائف وخلق وظائف جديدة استند إلى قرارات رئاسية بخلق هذه الوظائف في إطار تشكيل رأس هرم السلطة دون أن يستند بشكل مسبق إلى تعديل في قانون الخدمة المدنية ، ولكن بالعودة إلى نظام الخدمة الأردني الساري المفعول بالضفة الغربية رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٦ فإن تصنيف الوظائف فيه يتضمن وظائف الفئة الخاصة (وزير ، وكيل ... الخ) ويتضح تسلسل هذه الوظائف وتدرجها في سلم الرواتب المعتمد منذ عام ١٩٩٥ في ديوان الموظفين العام.

كمرجعية للتطبيق^(١) ، ثم جرت المحاولة التشريعية الثانية بصدر قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨^(٢).

ويطبق ديوان الموظفين العام قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٦ في تنظيم شؤون الوظيفة العامة^(٣) نظراً لتجميد العمل بقانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٨.

ويأخذ القانون المعمول به بنظام الترقية بالأقدمية ، بحيث نصت المادة (٢١) فقرة أ على أن "يرقى الموظف إلى الدرجة الأعلى إذا أمضى مدة ٤ سنوات على درجته في إطار التدرج المخصص للوظيفة التي يشغلها بشرط حصوله على متوسط تقارير سنوية خلال سنوات بقائه على الدرجة جيد جداً (٧٥%)".

وهو نفس أسلوب الترقية الذي كان مطبقاً خلال الفترة السابقة باعتماد الأقدمية كمعيار أساسي للترقية والمقصود بالتدرج المخصص للوظيفة هو الترقية على درجات الملاك الذي تدخل في إطاره وظيفته ، فمثلاً الموظف على الدرجة (٣ - ١) ، يقصد به نيله لترقيتين خلال مدة بقائه على هذا الملاك خلال ثمانية سنوات ، المرة الأولى من الدرجة الثالثة للثانية ، والمرة الثانية من الدرجة الثانية للدرجة الأولى ، ثم يغلق الملاك الوظيفي ، ولا تتم ترقيته إلا إذا انتقل إلى وظيفة أخرى بمسمى وظيفي جديد وبملاك جديد لهذه الوظيفة الجديدة .

ولم يحدد القانون^(٤) في تنظيمه لأحكام الترقية شروط وضوابط الترقية من فئة وظيفية إلى فئة أعلى منها.

(١) بإصدار ديوان الموظفين العام إلى إعداد مسودة لقانون الخدمة المدنية يستمد روحه من النظم التي كانت سارية المفعول في الفترة المسابقة، ومن الواضح أنه لم يأت بجديد ولم يكن يتناسب وحجم الاتساع الوظيفي واختلاف المهام الوظيفية للإدارة المدنية في ظل المنطقة الوطنية عنها أثناء فترة الاحتلال الإسرائيلي ، وقد أثار وضع القانون بهذا الشكل المتسرع التساؤلات والنقاشات الواسعة وخلافات لأنه لا يلبي طموحات التجديد والتغيير ومصلحة الوظيفة العامة ، وخصوصاً أنه جاء بنصوصه مطابقاً إلى حد كبير لأوضاع الخدمة المدنية لسنة ١٩٨٨ هذا من جهة ومن جهة ثانية يعطي صلاحيات واسعة لديوان الموظفين العام وتركيز السلطات بين رئيس الديوان بما يصادر صلاحيات الوزراء بصفته مسؤولي الدوائر الحكومية.

(٢) جرت محاولة لتطبيق هذا القانون لكنها باءت بالفشل وسوف نناقش ذلك تفصيلاً في المطلب الثاني.

(٣) تصريح رئيس ديوان الموظفين العام بشأن تطبيق قانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٦ ، نشر في جريدة القدس ، عدد ٢٠٠١/٧/١.

(٤) القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٦ .

واشترط القانون حصول الموظف على تقدير (٧٥%) جيد جداً في تقرير الأداء للتحقق ترقيته،

حيث يقوم الرئيس المباشر بتقييم الموظف ، وتصادق عليه اللجنة المختصة ثم يرسل لديوان الموظفين

العام ، بحيث تحجب الترقية في حال لم يتحقق الشرط ، وإذا ورد عن الموظف تقريران متتاليان

بدرجة متوسط (٦٠%) توقف علاوته الدورية^(١) ، أما الموظف الذي يقدم عنه تقريران سنويان بدرجة

ضعيف تقوم اللجنة المختصة المشكلة من الوزارة وديوان الموظفين بتوقيع الجزاءات عليه :-

أ. الخصم من المرتب. ب. توقيف العلاوة الدورية. ج. تنزيل درجة .

د. تنزيل الوظيفة . هـ. الفصل.^(٢)

ومن الملاحظ أن هذا القانون يستمد روحيته في التعامل مع الموظفين على قاعدة الفهم السابق

لعلاقة الموظف بالإدارة بصفته مستخدم ، فلم يحدد آلية التظلم الإداري بعد تبليغ الموظف لنتيجة تقرير

أدائه سوى بالنص أنه يحق له الاعتراض خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ التبليغ بتقديره إذا كان

متوسط فما فوق^(٣) . ولا شك أن هذه الآلية ترتب مشكلات لجهة الإضرار بالمصلحة العامة وتفتح

الباب أما التعسف في استعمال السلطة.

واستثناء على قاعدة الأقدمية باعتبارها المعيار الأساسي لترقية الموظفين نص القانون على

الأخذ بأسلوب الاختيار وذلك " يجوز ترقية الموظف إذا أمضى سنتين في درجته إذا كان قد حصل في

تقاريره السنوية خلال هذه المدة على درجة ممتاز ٩٠% " وذلك بأن يطلب الوزير ترقية الموظف من

ديوان الموظفين^(٤) ، وهذا النص يشير إلى أن صلاحية إصدار القرار لا تعود للوزير ، بل أن الوزير

يجوز أن يطلب أو يرشح أما صلاحية إصدار القرار تعود لديوان الموظفين بحيث يقبل أو يرفض ،

(١) مادة (٣١) من نفس القانون.

(٢) مادة (٣٢) من نفس القانون.

(٣) مادة (٢٩) من نفس القانون.

(٤) مادة (٢٢) من نفس القانون.

دون النص على القواعد أو الأسس التي تحكم قرار ديوان الموظفين ، فيما إذا كانت تتوقف الترقية على وجود وظيفة شاغرة ، أو إذا كانت تتعلق بدرجات معينة بالسلم الوظيفي ، أو فيما إذا كانت تتعلق بالترقية من فئة وظيفية إلى فئة أخرى (الملاك)، كما لم توضح النصوص أسس اختيار الموظف بالذات بحيث تشكل العناصر التي تؤهله لاستحقاق الترقية للدرجة الأعلى دون غيره من الموظفين ، وفي نفس الوقت تتيح التظلم للموظف الذي تم استنشاؤه من الترقية بالاختيار ، إلا أن غياب أسس الترقية بالاختيار في نص القانون يوسع من السلطة التقديرية لديوان الموظفين العام ، مما يكون مجالاً خصياً للتعسف في استعمال السلطة لأن معايير الترقية بالاختيار متروكة لتقدير ديوان الموظفين بحيث يقرر أو لا يقرر ترقية الموظف دون ضوابط قانونية.

ويتضح من النصوص الواردة بشأن الترقية أنها تنطبق على مجمل الموظفين دون استثناء في مختلف درجات السلم الوظيفي سواء كان معيار الترقية الأقدمية أو بالاختيار (تقصير المدة ، وهو المصطلح السابق الذي لا زال سائداً) بحيث يتساوى بذلك الموظفين ممن هم على الدرجات الدنيا في السلم الوظيفي أو أولئك الذين يشغلون أعلى الدرجات . أي أن الترقية بالاختيار غير مرتبطة بالوظيفة وطبيعة مهامها ، مما لا يتيح للموظف الكفو والذي يجتهد في أداء مهامه الوظيفية النوعية فرص الترقى نظراً لعدم شمولية أحكام الترقية للأسس القانونية التي تحكم إليها . ويشكل استمرار العمل بهذا القانون حتى الآن ثغرة كبيرة في الوظيفة العامة ، وأساس موضوعي لجملة من الإشكاليات باعتباره استمراراً للنظام القانوني الذي كان مطبقاً في فترة الاحتلال الإسرائيلي وهو ما أثار احتجاجات واسعة في أوساط الموظفين وذلك:

١- أن تطبق هذا القانون لا يركز لأساس قانوني^(١) لعدم إقرار تطبيقه من السلطة التنفيذية

بعد نشره في الجريدة الرسمية واعتباره كأن لم يكن بعد سن قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨ ونشره ومحاولة تطبيقه.

٢- قصور هذا القانون عن استيعاب المتغيرات الجديدة التي طرأت على الوظيفة العامة في

الواقع الفعلي سواء لجهة حجم الموظفين (الزيادة المتصاعدة في عدد الموظفين) ، إضافة إلى نوعية التعيينات التي تمت وشملت على الترقّيات منذ اللحظة الأولى بما يتضح من الأعداد الكبيرة للموظفين المعيّنين على الدرجات العليا في الدوائر الحكومية ، وهو ما يتّقل كاهل الموازنة العامة المخصصة للرواتب لجهة علاوات المهنة والبدلات الإدارية لوظائف الإشراف^(٢) .

٣- عدم المساواة في تبعية الموظفين لجهاز إداري موحد في كل من الضفة الغربية وقطاع

غزة حيث تصرف رواتب جزء غير قليل من الموظفين من خلال وزارة المالية^(٣) ، فيما يصرف الجزء الآخر من خلال ديوان الموظفين ، بحيث لا يخضع الموظف على وزارة المالية للنظام الوظيفي المتبع في ديوان الموظفين فيما يخص تحديد رواتبهم وترقياتهم وعلاواتهم وهو الأمر الذي يشكل مدار خلاف واسع لم يحسم بعد بين كلا الجهتين.

٤- التسكين المزمن للموظفين خصوصاً في قطاعي الصحة والتعليم على درجاتهم الوظيفية

لسنوات طويلة بما أضطّح عليه بالنزوب الوظيفي ، مما يحرم هذه الفئات من الترقّيات والعلاوات المالية المرتبطة بها ، وهو ما أحدث فجوة بين شرائح الموظفين دون مبررات مرتبطة بالأداء والمهام الوظيفية ، بقدر ما هي مرتبطة بالعجز المالي في الموازنة المخصصة للرواتب والتي تستنفذها

(١) قانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٥ ، صدر في ١٧/٤/١٩٩٥ (مجلة الوقائع الفلسطينية العدد (٤) حول آلية سن التشريعات).

(٢) نضال صبري / المرجع السابق ، ود. غانية ملحيس / ورقة عمل ، المرجع السابق
وسوف نوضح في المطلب الأول من المبحث الثالث التطبيقات العملية لنظام الترقية وقياس مدى الخلل الناشئ عن هذا التطبيق.

(٣) الملحق ص ٩ و ١٠ يشير إلى ازدواج تبعية الموظفين وصرف رواتب قسم منهم من وزارة المالية .

التعيينات الجديدة والترقيات العشوائية . وذلك جعل الموظفين يشعرون بالغبن الشديد وإعلان الاحتجاج بهدف المطالبة بترقياتهم وتحسين وظائفهم ، بزيادة رواتبهم ، وقد كان أبرز هذه الاحتجاجات إضراب المعلمين في مطلع العام ١٩٩٨ مطالبين بتحسين أوضاعهم الوظيفية في أعقاب التآكل للأجور والرواتب^(١) ، كما طالب الموظفون بإلغاء النظام القانوني السائد والعمل على تطبيق قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ الذي كان من شأن تطبيقه تطبيقاً صحيحاً أن يعيد تنظيم أوضاع الموظفين بما يضمن تجاوز معظم المشكلات التي أشرنا إليها آنفاً.

(١) نتج انخفاض الأجور عن الانخفاض الحاد في قيمة الشيكل الإسرائيلي مقابل الدولار ، مما أدى إلى انخفاض مستويات الدخل لدى الموظفين في القطاع الحكومي والعاملين في القطاع الخاص بما فيه العمالة في إسرائيل بنسب مرتفعة ، مما أدى إلى تدهور الأوضاع المعيشية لهم ، (الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في الضفة الغربية وقطاع غزة ، تقرير مكتب المنسق الخاص للأمم المتحدة في الأراضي المحتلة ، خريف ١٩٩٨ الصادر في غزة تشرين الأول ١٩٩٨).

المطلب الثالث

الترقية وإشكاليات تطبيق قانون الخدمة المدنية^(١)

وردت أحكام ترقية الموظفين في قانون الخدمة رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ ، متضمنة الشروط والضوابط التي حرص المشرع على تبيانها وذلك لضمان تحقيق المصلحة العامة^(٢)، وباعتبار أن تطبيق أحكام الترقية منوط بتطبيق القانون نفسه ، لهذا لم يؤخذ بقواعد الترقية نظراً لوقف العمل بهذا القانون بقرار من رئيس السلطة الوطنية^(٣).

ونجد من الأهمية بمكان مناقشة المحاولة التطبيقية التي جرت وأسباب فشلها لإلقاء الضوء على المفهوم السائد للوظيفة العامة وأهميتها وإلى أي مدى تهتم السلطة المختصة بشؤون الموظفين وحياتهم الوظيفية لجهة (التعيين - الترقية - المرتبات - جدولة الوظائف ... الخ) باعتبار أن هؤلاء الموظفين منوط بهم تحقيق أهداف السلطة وبناء المؤسسات الوطنية.

فقد حمل قانون الخدمة المدنية منذ إصداره إشكاليات رئيسية تعتبر أساساً واقعياً لصعوبة تطبيقه وذلك فيما ورد في المادة (١) من قانون الإصدار^(٤) والتي تنص على أن "يعمل بأحكام قانون الخدمة المدنية المرافق على أن يبدأ تطبيق الجانب المالي منه على مراحل وفقاً للإمكانات المالية للسلطة الوطنية كما يقرر مجلس الوزراء".

(١) قانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ ، صدر في ١٩٩٨/٥/٢٨ وأصبح نافذاً بعد نشره في الجريدة الرسمية "الوقائع الفلسطينية" العدد ٢٤ بتاريخ ١/٧/١٩٩٨ ص ٧٠-٥.

(٢) عرضنا في الفصل الأول من هذه الدراسة لأسس وضوابط ترقية الموظف العام في قانون الخدمة المدنية بشكل تفصيلي.
(٣) أعلن رئيس السلطة الوطنية عن وقف العمل بالقانون في اجتماع القيادة الفلسطينية برام الله يوم ١٨/١/١٩٩٩ ، وأعلن عن تشكيل لجنة مكونة من عدد من الوزراء ذوي الاختصاص ورئيس ديوان الموظفين العام، لإعادة النظر في التطبيق التدريجي لقانون الخدمة المدنية.

(٤) قانون إصدار قانون الخدمة المدنية بتاريخ ١٩٩٨/٥/٢٨ صادر عن رئيس السلطة الوطنية.

وقد بدأت اللجنة الوزارية المكلفة من رئيس السلطة الوطنية بتنفيذ القانون ونشرت خطتها^(١) المتضمنة تنفيذ الشق الأول على مرحلتين بكلفة ٢٢ مليون شيكل شهرياً على أن تتم عملية تسكين الموظفين على النحو التالي:

- أ. تسكين موظفي الفئتين الخامسة والرابعة والمعلمين بزيادة دفعت في شهر ١١/١٩٩٨.
 - ب. تسكين موظفي الفئتين الثالثة والثانية بدفع الزيادة في الراتب بنفس الآلية.
 - ج. استكمال عملية التسكين والتسويات اللاحقة ويشمل ذلك عمال البطالة الدائمة بتثبيتهم على ملاك الجهات الحكومية حسب الاختصاص.
 - د. وقف عمليات التوظيف والترقيات نهائياً حتى تنتهي عمليات التسكين بالكامل.
 - هـ. أن تقدم الوزارات والمؤسسات الحكومية هيكلها الإدارية لوزارة التخطيط والتعاون الدولي بمدة أقصاها أسبوعين من تاريخه للإقرار النهائي. وتقديم جدول تشكيلات وظائفها للعام ١٩٩٩ لوزارة المالية حسب الأصول لإقرارها مع موازنة العام ١٩٩٩.
 - و. إحالة اللائحة التنفيذية للقانون لديوان الفتوى والتشريع وإعطاء مهلة أسبوع لرد مجلس الوزراء بالتنسيق مع ديوان الموظفين العام.
 - ز. عمليات التسكين تشمل نقل الموظفين وإعادة توزيعهم بين الدوائر الحكومية حسب الاختصاص.
- واتبعت اللجنة المكلفة بتنفيذ القانون إجراءات تسكين الموظفين على درجات السلم الوظيفي الملحق بالقانون^(٢) من خلال اعتماد المؤهل العلمي مقابل الدرجات الوظيفية كما هو وارد بالجدول ،

(١) تم نشر خطة اللجنة في جريدة الحياة بتاريخ ١١/١١/١٩٩٨ ، ص ٥
(٢) جدول تشكيل الوظائف الجديد / ملحق ص ١

مع احتساب سنوات الخدمة كأقدمية للترقية منذ بدء التعيين سواء كان للموظفين القدامى أم الموظفين الجدد.

ويختلف تقسيم الوظائف في جدول التشكيلات الجديد عنها في التقسيم السابق ، سواء لجهة عدد الفئات الوظيفية وتسلسل الدرجات في كل فئة وظيفية ، والتي تعتبر أفضل من التقسيم في الجدول السابق سواء لجهة ربط الفئات بالوظيفة والتخصص ، أو فيما يخص زيادة عدد الدرجات في كل فئة وظيفية بما يسمح لفرصة أعلى أمام الموظف للترقية في حين كانت الملاكات الوظيفية في التدرج الوظيفي السابق تقتصر على درجة أو على درجتين في بعض منها الأمر الذي يتطلب تغيير المسمى الوظيفي عند إجراء الترقية حتى لو كانت على الدرجات الدنيا من السلم الوظيفي.

ويتضح من تسلسل الإجراءات التي اتبعتها اللجنة أن ما تم تطبيقه لا يتعدى أن يكون مجرد لائحة مالية لا علاقة لها بالقانون ومعزولة عن نصوصه وأحكامه ، لأن القضية المركزية التي اهتمت لها اللجنة هي توفير زيادة مالية على رواتب الموظفين لإخماد احتجاجاتهم ، وهو ما تأكد من خلال قيمة هذه الزيادة التي دفعت بشكل مقطوع ومتساوي للموظفين على الدرجات الدنيا^(١) وتقل هذه الزيادة كلما صعدنا درجات السلم الوظيفي^(٢)، ودفعت هذه الزيادة بشكل مؤقت تحت بند دفعة جزئية ، وذلك لتقليل الفجوة بين رواتب الفئات العليا والفئات الدنيا ، أما ما جرى من إدراج للموظفين على درجات مقابلة لمؤهلاتهم العلمية بغض النظر عن درجاتهم الوظيفية السابقة سواء كانت أعلى من درجاتهم الجديدة أو أقل منها ، إنما جاء في سياق تبرير الزيادة المالية ومحاولة إضفاء طابع قانوني عليها.

ولم تشمل إجراءات تسكين الموظفين موظفي الفئة الخاصة العليا وهم (المدرء العامين - مدرء

عامين الوزراء والوكلاء المساعدين والوزراء) ولم تشملهم أيضاً الزيادات المالية.

(١) موظفي الفئتين الخامسة والرابعة.
(٢) موظفي الفئتين الثالثة ثم الفئة الثانية.

في نفس الوقت الذي تم تثبيت الموظفين برواتب مقطوعة (العقود) والموظفين على بند البطالة الدائمة على ملاك الجهات الحكومية.

وتجدر الإشارة إلى أن اللوائح والقرارات المنفذة لأحكام القانون لم تكن معدة ، بل أن قانون الإصدار أشار في المادة (٢) إلى إعطاء مجلس الوزراء مهلة لمدة سنة من تاريخ إصدار القانون لإنجاز اللوائح والقرارات . في نفس الوقت أشارت خطة اللجنة إلى إحالة اللائحة التنفيذية للقانون إلى ديوان الفتوى والتشريع وإعطاء مهلة أسبوع لرد مجلس الوزراء . وتكمن المشكلة في أن مهلة الأسبوع التي جاءت في خطة اللجنة غير مستندة على أساس واقعي ، لأنه منذ إصدار القانون في نهاية شهر مايو/أيار ، وقرار تطبيقه في شهر أكتوبر من نفس السنة لم يكن مجلس الوزراء قد قام بإعداد اللوائح والقرارات التنفيذية ، وهذا ما تأكد في خلال شهري نوفمبر وديسمبر عندما بدأت اللجنة بالتطبيق التدريجي للقانون أنه لم يكن هناك أي لائحة تنفيذية تسد الثغرات المتعلقة بتنفيذ القانون . ولم تقم الوزارات والمؤسسات الحكومية بإعداد هياكلها الإدارية بصورتها النهائية وتقديمها لوزارة التخطيط والتعاون الدولي كما جاء في خطة اللجنة ، بل أن مجمل هذه الوزارات والمؤسسات لا زالت لا تملك هياكل إدارية وغالبيتها أعدت خطأً ومشاريع هياكل دون اعتمادها بصورة نهائية ، وما زالت تواجهها مشكلات مع بداية كل سنة مالية بسبب عدم توفر هذه الهياكل ، وبالتالي غياب جدولاً محدداً للوظائف يتم الاستناد عليه لتوفير موازنة الوظائف الشاغرة أو الوظائف المستحدثة.

وقد أثار تطبيق القانون على مراحل وبهذه الطريقة احتجاج الموظفين بمختلف شرائحهم وفئاتهم (مدراء ، موظفين إداريين ، فنيين ، معلمين ، أطباء ، مهندسين ، ممرضين) والموظفين القدامى وكذلك الجدد ، استندت سلسلة الاحتجاجات^(١) على الانتقائية في تطبيق القانون وفي مواجهة

(١) بدأت الاحتجاجات بعد تسلم الموظفين قسائم رواتبهم في ١/٦/١٩٩٩ عن مرتب شهر ١٢/١٩٩٨ =

اختصار هذا التطبيق إلى مجرد زيادة مالية في المرتب ، والاعتراض على إعادة جدولة الوظائف بالطريقة التي تمت عليها.

وقد فوجئ موظفي الدرجات الدنيا والذين أعيد تصنيفهم على الفئتين الخامسة والرابعة بخفض الزيادات المالية التي صرفت لهم في الشهر السابق ، أما موظفي الدرجات الأعلى (المدراء والمهن التخصصية - الأطباء - المهندسين ... الخ) فوجئوا بإعادة جدولة وظائفهم على درجات وظيفية أدنى من درجاتهم التي هم عليها وتحديد مرتباتهم الأساسية على الدرجات الجديدة مع الحفاظ على استمرار باقي المرتب باعتباره تكملة للراتب دون أن يتم توضيح طبيعة هذه التكملة ، وخصوصاً الموظفين الذين كانوا يعملون ضمن مؤسسات م.ت.ف خارج الوطن والذين كانوا ضمن الفصائل والأحزاب أيضاً في الداخل.

وقد برزت إشكاليات تطبيق القانون بشكل واضح في الطريقة التي تمت بها إعادة جدولة الوظائف على جدول التشكيلات الجديد ، فبالنسبة للموظفين القدامى الذين كانوا يخدمون في الإدارة المدنية لدى المحتل الإسرائيلي تم نقلهم إلى درجات وظيفية جديدة ، ودون مراعاة للفئات الوظيفية التي كانت درجاتهم تدخل فيها ، بحيث فتح أمامهم السلم الوظيفي لارتقائه على قاعدة احتساب سنوات أقدميتهم بالكامل ، إذ تم احتساب بدء الدرجة المقابلة للمؤهل العلمي ، ثم تم تصعيدهم إلى الدرجات الوظيفية بشكل آلي درجة مقابل سبع سنوات ونصف من مدة الخدمة السابقة منذ بدء التعيين ، بحيث

-
- = - أعلن الموظفين إضراباً جزئياً لمدة ٣ أيام في القطاع الصحي في ١٩٩٩/١/٦ شمل الأطباء والمرضى والموظفين ، مطالبين بالمساواة في تطبيق القانون واحتساب سنوات الخدمة بشكل كامل والمطالبة بالعلاوات المهنية والتخصصية .
- وفي ١٩٩٩/١/١٣ ، نفذت الجمعية الطبية إضراباً مفتوحاً ، انتهى بقرار الرئيس وقف العمل بالقانون والعودة إلى النظام السابق .
- نفذ المهندسون إضراباً تحذيرياً أمام مقر المجلس التشريعي بغزة يوم ١٩٩٩/١/١٤ .
- نفذ القضاة إضراباً تحذيرياً لمدة ساعة في ١٩٩٩/١/٦ بحيث أوقف العمل في المحاكم باختلاف درجاتهم احتجاجاً على الإنقاص من رواتبهم مطالبين بإقرار مشروع السلطة القضائية .
- نفذ المعلمون والموظفون في وزارة التربية والتعليم (٢٧ ألف في غزة والضفة الغربية بما فيها القدس) إضراباً عن العمل يوم ٢/٩/١٩٩٩ ، مطالبين بإلغاء التسكين المؤقت وإلغاء حسم الـ ٥ % لصندوق متضرري الإغلاق ، وإلغاء حسم ٣٠ % من قيمة الزيادة التي أضيفت على رواتبهم في شهر ١١/١٩٩٩ .
- (قانون الخدمة المدنية بين النظرية والواقع / إصدار المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان / غزة / سلسلة الدراسات ، رقم ١٧ ط ١ سبتمبر ١٩٩٩ ، ص ١١ وما بعدها).

جاءت درجاتهم الجديدة لتقابل الدرجات التي تحتاج إلى مؤهلات علمية عالية بحد أدنى (الماجستير للدرجة الخامسة والدكتوراه للدرجة الرابعة) مما أدى إلى وصول موظفين غير مؤهلين إلى وظائف الفئة الثالثة والثانية من وظائف الاختصاص والإشراف وتم التعامل مع احتساب سنوات أقدميتهم بهذه الطريقة وكأنه مكافأة لهم على خدمتهم السابقة لدى الإدارة المدنية الإسرائيلية.

فمثلاً : موظف استقبل^(١) ، مؤهله العلمي دون الثانوية العامة ، كان على الدرجة التاسعة، والفئة الوظيفية التي ينتمي إليها (الملاك ٩-٨) أي أن ترقبته تغلق عند الدرجة الثامنة ، انتقل هذا الموظف في التسكين الجديد إلى الدرجة الخامسة ، وهي التي تقابل حملة الماجستير أو حملة الشهادات العلمية التخصصية مثل الطب والهندسة.

وموظف آخر^(٢) مؤهله العلمي الثانوية العامة ، وظيفته مدرب خياطة على الدرجة السابعة ضمن الملك (٧-٥) انتقل إلى الدرجة الرابعة في التسكين الجديد وهي التي يقابلها حملة الدكتوراه واختصاص الطب.

وهذا يعني أن الموظفين الجدد ، الذين تم تعيينهم في ظل السلطة الوطنية لم يتم احتساب سنوات أقدمية لهم ، نظراً لأن التعيين لم يمر عليه الحد الأدنى المطلوب للتدرج على السلم الوظيفي وهي سبع سنوات ونصف ، لذلك عندما أعيد تسكينهم تم وضعهم على الدرجات الوظيفية المقابلة لمؤهلاتهم العلمية واحتساب سنوات الخدمة منذ بدء التعيين على أنها علاوات من المفترض أن تؤهلهم للتدرج عند استكمال المدة المطلوبة . أما سنوات الأقدمية النضالية بالنسبة للموظفين الذين خدموا في مؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية وعناصر المقاومة والأسرى والمحررين سواء ممن كانوا خارج

(١) حالة رقم (١) ملحق ص ١١

(٢) حالة رقم (٢) ملحق ص ١٢

الوطن أو داخله فلم تحتسب باعتبارها سنوات أقدمية على قاعدة انتظار قرار من مجلس الوزراء
للائحة التي تبين قواعد احتساب مدة الخدمة أو الخبرة السابقة لهؤلاء الموظفين^(١).

وقد أدى عدم احتساب سنوات الخدمة السابقة لهذه الشريحة من الموظفين إلى الهبوط بدرجاتهم
الوظيفية بشكل حاد ، فمثلاً من كان قد عيّن بدرجة مدير (A,B,C) وكان مؤهله العلمي الشهادة
الجامعية الأولى أعيد تسكين وضعه على الدرجة السادسة^(٢) لينتقضى أول مربوط الدرجة كراتب
أساسي مع إضافة عدد سنوات الخدمة منذ بدء التعيين كعلاوات مالية بواقع ١% من أساس الراتب ،
أما سنوات خدمته السابقة سواء كانت ٢٠ أو ١٨ أو ٢٥ سنة فلم تؤخذ بعين الاعتبار كسنوات أقدمية
وخبرة سابقة.

أما من كان يحمل شهادة الثانوية العامة أعيد تسكين وضعه إلى الدرجة الثامنة لينتقضى راتبها
الأساسي واحتساب سنوات الخدمة منذ بدء التعيين باعتبارها علاوات .

وقد تم إضافة باقي المرتب (الذي كان هؤلاء الموظفين يتقاضونه قبل التسكين) إلى كشف
الراتب تحت بند (تكلمة الراتب) دون تبيان مضمون هذه التكلمة ، ودون إيضاح ضمان مدى
استمرارها.

وبالرغم من أن من المفترض إعادة جدولة هؤلاء الموظفين على درجات جديدة بعد إعداد
مجلس الوزراء للائحة التي تنظم ذلك إلا أن عدم تبيان طبيعة الوظائف لهؤلاء الموظفين وعلاقتها
بدرجاتهم الوظيفية التي سوف يدرجون عليها سوف تؤثر بشكل حاد على نوعية الوظائف التي تم
تعيينهم عليها مما حمل في طياته إمكانية حرمانهم من الترقية لسنوات

طويلة قادمة حتى يتم استتفاذ سنوات الخدمة المطلوبة التي تؤهلهم لهذه المسميات الوظيفية مما بدا الأمر وكأنه عقاباً لهم على سنوات خدمتهم النضالية.

أما الموظفين الذين تم تعيينهم بمسابقات وظيفية أو بقرارات صادرة عن رئيس السلطة الوطنية على الدرجات الوظيفية وهؤلاء ليس لهم سنوات خدمة نضالية فقد تم تسكينهم على الدرجات الوظيفية المقابلة لمؤهلاتهم العلمية وهي درجات أدنى من التي كانوا عليها أو تثبتوا في درجاتهم التي هم عليها نظراً لعدم كفاية سنوات الخدمة المطلوبة لتصعيدهم^(١) ، وقد كان تم تعيين عدد من الموظفين بمسابقات وظيفية أعلن عنها ديوان الموظفين العام ، رئيس قسم ، مدير دائرة ، رئيس شعبة ، أيضاً أعيد تسكين هؤلاء الموظفين على الدرجات المقابلة لمؤهلاتهم العلمية بحيث أدى هذا التسكين إلى هبوط درجاتهم الوظيفية فمثلاً الموظف الذي يحمل درجة الماجستير وكان قد تم تعيينه بوظيفة مدير على الدرجة (C) أعيد تسكين وضعه على الدرجة الخامسة مع الأخذ بعين الاعتبار أن هذه الدرجة في السلم الوظيفي الجديد ليست من وظائف الإشراف وبالتالي تكون قد ألغيت وظيفة المدير لهذا الموظف.

واتضح لنا من خلال هذه الإجراءات التي تم تطبيقها أن:

١- لم تتوفر القناعة لدى ديوان الموظفين العام بالأسس^(٢) التي تم تعيين الموظفين الجدد وفقاً لها ، الأمر الذي لم يجعله يتردد وهو يقوم بإعادة خلط الأوراق رأساً على عقب متجاهلاً الاعتبارات التي وقفت وراء تعيينهم ، ودون التوقف أمام مصداقية هذه التعيينات بالنسبة لعدد غير قليل منهم.

(١) حالة رقم (٤) ملحق ص ١٤

(٢) لقد تمت التعيينات في وظائف السلطة على عدة خلفيات:

١. الخدمة السابقة في مؤسسات م.ت.ف والأحزاب السياسية بغض النظر عن المؤهلات العلمية ، وسواء كان هؤلاء من العائدين بعد زوال الاحتلال أو من المناضلين لدخل الوطن.
٢. تملك عدد كبير من الموظفين لمؤهلات علمية بحددها الأدنى الشهادة الجامعية الأولى.
٣. توفر الاختصاصات الفنية لدى نسبة غير قليلة منهم.
٤. توفر الخبرة والمهارات المتفاوتة لدى نسبة غير قليلة منهم أثناء سنوات خدمتهم السابقة تعادل إلى حد كبير المؤهلات العلمية.

٢- تبين عدم رضا ديوان الموظفين عن قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ خصوصاً وأن الديوان كان قد أعد قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٦ ، وذلك لأن القانون الجديد يقلص من صلاحيات ديوان الموظفين ، ويعطي سلطة إصدار القرارات والبت في جزء كبير منها لمجلس الوزراء وللوزراء ، وقد عبر رئيس ديوان الموظفين في مضمون حديثه لجهة وجود صعوبات بالغة تحول دون تنفيذ القانون الجديد كما صدر ، وبرأيه أنه بحاجة إلى كثير من التعديلات ، لأن جدول المرتبات يتضمن ثلاثة عشر درجة مما يعني دمج عدد كبير من الموظفين في درجات تؤدي إلى صعوبة تطبيقها العملي على شرائح الموظفين ، ويعتقد أن مسألة الرسوب الوظيفي سيعاني منه الكثير من موظفي الخدمة المدنية مما سيؤدي إلى تدني نسبة الأداء وافتقار الطموح لدى الموظفين^(١).

٣- تركيز الجهد لدى تطبيق القانون على الشق المالي ، مما بدا التعامل مع القانون باعتباره لائحة مالية ، الأمر الذي أدى إلى إثارة جملة من المشكلات^(٢) نظراً إلى إهمال الجوانب الإدارية الأخرى بما فيها ذات العلاقة المباشرة بتحديد الجانب المالي ، وتركيز جهد اللجنة المكلفة بتطبيق القانون على مواجهة احتجاجات الموظفين بزيادة رواتبهم وإغفال ضرورة إنجاز الهياكل الإدارية للوزارات وتحديد الاحتياجات الوظيفية وفقاً لها ، وعم الأخذ بعين الاعتبار تقييم أداء الموظفين وتطبيق الأحكام الواردة بشأن الترقيات وباقي نصوص القانون.

٤- لم يتم تجاوز أزمة الرسوب الوظيفي خصوصاً في القطاع الصحي نظراً لإغلاق الملاك (الفئة) عند درجة محددة للنسبة الأكبر من الموظفين وبقائهم على الدرجات الدنيا من السلم الوظيفي ، ولتدني مؤهلاتهم العلمية ذات الطابع الفني (الممرضين فني المختبرات، فني الأشعة ، مساعدي الصيدلة ... الخ) خصوصاً أن درجات جدول تشكيل الوظائف الجديد تجعل وظائفهم على ذات

(١) جريدة القدس - يومية تصدر في القدس - يوم ٢٠/٢/١٩٩٩ ، ص ٦
(٢) أشرنا إلى هذه المشكلات في هذا المطلب تفصيلاً.

الدرجات الدنيا ، وبرغم سنوات الخدمة الطويلة إلا أن تطبيق القانون لم يساهم في حل هذه المشكلة ، وكان من المتوقع أن يخضع التدرج الوظيفي الجديد فئات الاختصاص والمهنيين والمؤهلين أمام فرص الترقية وما يرتبه ذلك من علاوات مالية وفق طبيعة المهنة مما كان سيحقق معه توازن مستند لأسس تنظيمية مرتبطة بالوظيفة ومهامها وليس فقط زيادة مالية مقطوعة ومحدودة دون أساس تستند إليه مما لا يبعث على اطمئنان الموظفين لاستقرار أوضاعهم المالية.

٥- ربط إعادة جدولة الموظفين بالمؤهل العلمي وسنوات الأقدمية (التي احتسبت للموظفين القدامى) أثرت بشكل مباشر على أوضاع الموظفين بما يتناقض مع نصوص القانون ذاته وذلك بنقل الموظفين من الفئات الوظيفية التي عليها درجاتهم إلى فئات وظيفية أخرى أقل منها بشكل متباين . إذ أن القاعدة القانونية تشترط ألا يفوت نقل الموظفين فرصتهم في الترقية ما لم يكن ذلك بناء على طلبه أو كان غير مستوفياً لمواصفات الوظيفة التي يشغلها أو كان زائداً عن حاجة العمل^(١) ، وتعتبر هذه القاعدة أحد الضوابط الهامة في الترقية ، والتي تم إغفالها من قبل اللجنة التي عملت على تسكين الموظفين في درجات وظيفية أدنى من الدرجات التي هم عليها ، وأجازت لنفسها بما يتعارض مع نص القانون تخفيض وظائفهم مما أثر على مراكزهم الوظيفية، دون الالتزام بما نص عليه القانون لجهة^(٢) أن يقوم " مجلس الوزراء بتحديد قواعد وأحكام نقل الموظفين الموجودين في الخدمة وقت نفاذ القانون إلى الفئات والدرجات الواردة في الجداول الملحقه" على أن تقوم كل دائرة حكومية بالتنسيق مع ديوان الموظفين بالنظر في نقل موظفيها وفقاً للقواعد والأحكام المشار إليها " حيث أن إجراءات النقل التي تمت لم تستند إلى قاعدة محددة تراعي التشكيل الإداري بعلاقته بالوصف الوظيفي والفئات التي

(١) مادة (٥٨) من قانون الخدمة المدنية.

- مادة (٢٧) من قانون العاملين في مصر

- د. سليمان الطماوي / الوجيز ، مرجع سابق ، ص ٣٩٠ - ٣٩٤

(٢) مادة (١٠٣) من قانون الخدمة المدنية فقرة ١ و ٢

عليها درجات الموظفين، بل قلب أوضاع الموظفين رأساً على عقب ، وكما أشرنا آنفاً مثل " نقل موظف من فئة الاختصاص الأولى على الدرجة C نزولاً إلى الفئة الرابعة على الدرجة الثامنة" على قاعدة تدني المؤهل العلمي ، برغم مزاوَلته لوظيفته خلال الخمس سنوات السابقة، باعتباره مديراً لدائرتِه ، فاصبح في التسكين الجديد على الدرجة الثامنة يرأسه ثلاثة رؤساء على الأقل (رئيس الشعبة، رئيس القسم ثم المدير) وقد يكون أحد رؤسائه أو جميعهم في التسكين الجديد هم مرعوسيه في الوضع الوظيفي السابق مثل الموظف الذي تم نقله من الفئة الخامسة على الدرجة التاسعة إلى الفئة الثانية على الدرجة الرابعة رغم تدني مؤهله العلمي وعدم كفاءته في تولي وظيفة تخطيطية.

إن اختلاف المعايير التي اتبعتها اللجنة أحدثت خللاً فادحاً في تطبيق القانون ، وعكست بالمقابل مفهوماً خاطئاً في النظر للوظيفة ومهامها وأدى في ذات الوقت إلى تجميد العمل بالقانون بقرار رئيس السلطة الوطنية^(١) مما كرس استمرار الوضع السابق الذي كان يتطلع الموظفون إلى إلغاؤه، وهو المتمثل في غياب مرجعية قانونية موحدة يتم الاستناد لها في كل ما يتعلق بالحياة الوظيفية وهو ما يضع الأساس في استمرار الأسلوب الخاطئ في التعيين والترقية على النحو الذي سوف نوضحه في المبحث التالي.

(١) أعلن الرئيس ياسر عرفات عن وقف العمل بقانون الخدمة المدنية في اجتماع القيادة الفلسطينية برام الله يوم ١٨/١/١٩٩٩ ، وأعلن عن تشكيل لجنة مكونة من الوزراء ذوي الاختصاص ورئيس ديوان الموظفين العام لإعادة النظر في التطبيق التدريجي لقانون الخدمة المدنية.

المبحث الثاني

الأساليب والإجراءات المطبقة في ترقية الموظفين

يشير حجم التضخم الوظيفي في المؤسسات والوزارات الحكومية وكذلك في الأجهزة الأمنية^(١) إلى زيادة تصاعدية في أعداد الموظفين العموميين ، الأمر الذي يضع أساساً للتساؤل حول مدى التزام السلطة الإدارية بتطبيق القواعد والمبادئ القانونية بما يضمن تحقيق المصلحة العامة من جهة ، وكفالة حقوق الموظفين من جهة ثانية وخصوصاً الترقّيات.

ونلاحظ أن ما يتم تطبيقه في الواقع الفعلي من نظم قانونية في الوظيفة العامة ، يثير إشكاليات عديدة سواء كان لجهة التعيينات أو حركة الترقّيات الواسعة والعشوائية والتي لا تستند إلى ضوابط قانونية^(٢) ، وهو الأمر الذي ينعكس بشكل سلبي على المصلحة العامة من جهة وعلى أداء الموظفين ومستوى قيامهم بالمهام الوظيفية المنوطة بهم انطلاقاً من عدم ثقتهم بالأساليب والإجراءات التي تطبقها الجهات المختصة فيما يتعلق بالترقية.

ونرى من الأهمية بمكان بعد أن درسنا أحكام الترقية وقواعدها من الناحية القانونية لا بد من دراسة التطبيقات العملية في إجراء الترقّيات في الإدارة المدنية وكذلك في الأجهزة الأمنية وتأثير الأساليب المتبعة على الحياة الوظيفية.

وسوف نقسم الدراسة في هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: الترقية في المؤسسات والوزارات الحكومية.

المطلب الثاني: الترقية في الأجهزة الأمنية.

(١) بلغت أعداد الموظفين في المؤسسات الحكومية والأجهزة الأمنية نحو ١٣٠ ألف موظف منهم ٥٧ ألف في الوظيفة المدنية حتى نهاية عام ٢٠٠٠ ، (التقرير السنوي السادس (١/١ - ٢/١/٢٠٠٠) إصدار الهيئة المستقلة لحقوق المواطن ، رام الله ، ص ١١٣ .
(٢) نظراً لتجميد العمل بقانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٨٨ ، فإن ديوان الموظفين العام طبق ولفترة قريبة النظم القانونية التي كانت سارية إبان فترة الاحتلال الإسرائيلي ثم تم الإعلان مؤخراً من قبل رئيس ديوان الموظفين أن النظام القانوني المطبق هو حسب قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٦ ، (تصريح رئيس ديوان الموظفين في جريدة القدس مشار إليه سابقاً).

المطلب الأول

الترقية في المؤسسات والوزارات الحكومية

الفرع الأول: أسلوب التعيين في الوظيفة الرسمية:

تزامنت مع نشأة المؤسسات والوزارات الحكومية حركة تعيينات واسعة لأعداد كبيرة من الموظفين للقيام بالمهام الوظيفية المنوطة بهذه المؤسسات^(١) ، وقد أخذ أسلوب التعيين طريقتين مختلفتين^(٢):-

الطريقة الأولى : يندرج أسلوب التعيين في إطار تنظيمي سليم وفق القواعد الإدارية الموروثة والتي تجد أساسها في النظم الوظيفية السارية المفعول ، لجهة الإعلان عن الوظائف ، وإجراء المسابقات ، ومطابقة شروط شغل الوظيفة على المتقدمين إليها ، وهذا ينطبق بشكل أساسي على التوظيف في قطاع التعليم - توظيف المعلمين والمعلمات - دون الجهاز الإداري لوزارة التعليم- وفي قطاع الصحة بدرجة أقل وعلى وجه الخصوص شاغلي الوظائف المهنية التخصصية ، وتحظى بعض الوزارات بنسبة محدودة من هذه الوظائف لا تكاد تتجاوز ١٠% من إجمالي الوظائف فيها حسب نتائج الاستبيان الذي أجريناه^(٣) وتدرج هذه الوظائف على مختلف درجات السلم الوظيفي لكنها تتسع على الدرجات الوظيفية الدنيا وتضيق كلما صعدنا إلى الوظائف على الدرجات العليا.

(١) حاولت غالبية المؤسسات والوزارات الحكومية وضع هياكل إدارية ومسودات لمشاريع خططها الوظيفية ، إلا أنه وحتى هذه اللحظة ومن خلال الاستطلاع الذي أجريناه مع قسم كبير من الوزارات والاستفسار المباشر من وزارة المالية (المسيدة عيلة النشاطيبي مدير عام الموازنة العامة) تبين أنه لا يوجد لدى وزارة المالية أية هياكل إدارية معتمدة للوزارات والمؤسسات الحكومية يمكن أن تنحصر في إطارها حجم الوظائف لكل وزارة أو مؤسسة ، وتضطر الوزارات مع بدء السنة المالية الجديدة إلى تقديم مقترحات وجداول باحتياجاتها من الوظائف الشاغرة وحركة ترقية الموظفين المتوقعة لاعتماد موازنة لها من قبل وزارة المالية ، وفي معظم الوزارات يتم تجاوز العدد المتفق عليه من الوظائف خصوصاً عندما تأتي قرارات التعيين من السلطة الأعلى (قرارات رئيس السلطة الوطنية).

(٢) تبين من نتائج الاستبيان الذي أجريناه أن هناك نسبة من الموظفين تم تعيينهم بقرار من رئيس السلطة الوطنية ونسبة أخرى بقرار من رئيس ديوان الموظفين العام.

(٣) تم إجراء استبيان (ملحق بالبحث) الصفحات ١٥ حتى ١٩ مع عدد من الوزارات (العمل ، الشؤون الاجتماعية ، وزارة البيئة ، الشباب والرياضة ، هيئة الإذاعة والتلفزيون - الضفة الغربية) أ/ا ووزارة الثقافة وهيئة الإذاعة والتلفزيون بفترة فقد أحوالنا طلبنا لإجراء الاستبيان إلى ضرورة العودة لديوان الموظفين العام وفي ديوان الموظفين العام لم يتح لنا المجال لأخذ هذه البيانات لأعدار لم تكن مقتعة لنا. (نقل مقر الديوان - الطلب بأخذ البيانات من الوزارات) (حتى أنه لم نجد من يتعاون معنا لأعطائنا النماذج الفارغة التي يعتمد عليها ديوان الموظفين في عمله).

أما الطريقة الثانية: وهي إصدار قرارات تعيين مباشرة على ملاك الوزارات والمؤسسات ، دون الالتزام بالإعلان عن الوظائف وإجراء المسابقات ، وبغض النظر عن حاجة الوزارة أو المؤسسة الحكومية للشخص الذي تم إصدار قرار بتعيينه على ملاكها . وتتقسم هذه القرارات إلى قسمين ، أولهما قرارات التعيين الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية مباشرة ، وهذه التعيينات في معظمها تأتي على الدرجات العليا (A4, A, B, C) وانشصر التعيين على هذه الوظائف بقرار الرئيس في جميع المؤسسات والوزارات بنسب عالية بما يفوق حاجاتها الوظيفية إلى هذه المستويات القيادية، ويبين الجدول المرفق^(١) عدد الموظفين في الفئات الوظيفية العليا منسوباً إلى عدد الموظفين الإجمالي للوزارات المبحوثة.

ويتضح أن عدد شاغلي الدرجات العليا بلغ أعلى نسبة في وزارة الشباب والرياضة في غزة وحدها (٢٠٠ موظف/نسبة ٣٣,٨% من إجمالي عدد الموظفين البالغ عددهم ٥٩٠ موظف/ة) . وبنسبة ٢٢,٨% من إجمالي عدد موظفي الإذاعة والتلفزيون في رام الله وبنسبة ٢٦,٣% من إجمالي موظفي وزارة البيئة . أما في وزارة الشؤون الاجتماعية في كل من غزة والضفة الغربية بلغت نسبة شاغلي هذه الوظائف ١٦,٨% ، وفي وزارة العمل كانت النسبة أكثر توازناً مع حجم موظفي الوزارة في كل من غزة والضفة الغربية إذ بلغت ١١,٧%^(٢) كما بلغ عدد المدراء العاملين في وزارة الإعلام ١٤ مديراً عاماً من أصل ١٧٠ موظفاً في غزة إضافة على العدد الكبير من المدراء^(٣) ، أما عددهم في

(١) جدول يوضح عدد الموظفين في الفئات الوظيفية ودرجاتها بالنسبة للوزارات المبحوثة ملحق ص ٢٠

(٢) تجدر الإشارة هنا إلى أن وزارتي العمل والشؤون الاجتماعية هما وزارتا خدمات مباشرة ولكل منهما مراكز فرعية في المحافظات ومراكز تدريب مهني ، إضافة على أن كلتا الوزارتين وجودهما سابق على تأسيس السلطة الوطنية (دائرة العمل والشؤون الاجتماعية) حيث احتفظتا بعدد من الموظفين القدامى بما نسبته ٣٠% من موظفي وزارة الشؤون الاجتماعية و ٤٠% من موظفي وزارة العمل ، ولكل هذه الأسباب يمكن أن تبرز نسبة شاغلي الوظائف العليا بحيث تبدو منطقية في المقابل يتضح مستوى الخلل في التوازن التنظيمي في كل من وزارة الشباب والرياضة ووزارة البيئة وهيئة الإذاعة والتلفزيون باعتبارها مؤسسات حديثة النشأة ومراكزها الفرعية قليلة.

(٣) جريدة الرسالة عدد يوم ١٩٩٩/٣/١٨ ص ١٠ ، (تحقيق عن وزارة الإعلام) وتجدر الإشارة إلى معظم هؤلاء الموظفين شبه عاطلين عن العمل نظراً لغياب المهام الفعلية لهم ، نظراً لتكدس نسبة كبيرة منهم في الوظائف العليا ، ومن جهة ثانية غياب المهام الوظيفية لوزارة الإعلام نظراً لتعدد المراكز الإعلامية (إذاعة ، تلفزيون ، وكالة الأنباء وفا ، الهيئة العامة للاستعلامات والتي تقوم بمهام إعلامية فتتحول هذه المراكز العليا فيها إلى مجرد نافذة لتوفير دخل (المرتبات) لشاغليها ليس إلا.

وزارة البيئة ٣٨ مديراً من أصل ١٨٣ موظف/ة ونعتبر أن التعيين على هذه الدرجات الوظيفية العليا ، إنما هو تعيين بترقية أي أن هذه الأعداد الكبيرة من الموظفين قد اختصرت مراحل التدرج على السلم الوظيفي وحصلوا على ترقية من خلال تعيينهم في الوظائف العليا مباشرة كما أن هذه التعيينات لم تتم وفق الشروط المحددة في النظم القانونية والتي تحدد مواصفات شاغلي الوظائف العليا لجهة مستوى الخبرة أو التأهيل العلمي والكفاءة والتخصص الوظيفي^(١).

وتم القسم الثاني من التعيينات بترقية والتعيينات وفق النظام على درجات السلم الوظيفي المتوسطة والدنيا وحتى الدرجة D ، بقرار من رئيس ديوان الموظفين العام ، سواء بتسيب مسبق من الوزير حسب حادة الوزارة للوظائف أو بإحالة الموظفين إلى الوزارات من قبل رئيس ديوان الموظفين بغض النظر عن احتياجاتها الفعلية لهم ، وتبلغ نسبة هذه التعيينات ما يقارب نسبة المعينين بقرار رئيس السلطة الوطنية في معظم الوزارات وعلى نفس خلفية التوظيف الآتفة الذكر ، وقد تأخذ هذه التعيينات في قسم منها جانب الإجراءات الشكلية أي تتدرج في إطار مسابقات أو تتزامن في بعض الأحيان مع الإعلان عن الإعلان عن الوظائف لكن يتم اختيار الموظفين دون التقيد بالمواصفات المحددة

(١) وتتم هذه التعيينات على خلفية الانتماء التنظيمي أو الاعتقال السياسي أو الخدمة السابقة في مؤسسات م.ت.ف ، أو من خلال الوساطات عبر العلاقات الشخصية والعائلية والعلاقة بالأجهزة الأمنية .
لم تراعى هذه التعيينات تناسب الخبرات والمؤهلات العلمية والكفاءة المهنية لمعظم الذين تم تعيينهم مع الوظائف التي تم تعيينهم عليها فمثلاً في وزارة الشباب والرياضة يوجد فقط (٥٠) موظف/ة فقط يحملون الشهادة الجامعية و(٢٠) موظف/ة يحملون درجة دبلوم متوسط من أصل (٢٠٠) موظف/ة يشغلون الوظائف العليا أي أن (١٣٠) موظف/ة يحملون شهادة الثانوية العامة فأقل.

أما في هيئة الإذاعة والتلفزيون (الضفة الغربية) فيوجد (٥٢) موظف/ة دون الثانوية العامة و(٦٧) موظف/ة من حملة الثانوية العامة من أصل عدد الموظفين الإجمالي البالغ (٣٢٠) موظف/ة مع العلم أن من هم على الدرجات الوظيفية المتوسطة والدنيا (٧٦) موظف/ة فقط. بالمقابل فبانه في وزارة البيئة من الملاحظ أن المؤهلات العلمية للموظفين عالية منهم (٥) على درجة الدكتوراه ، ٣٣ على درجة الماجستير و١٠٨ درجة جامعية أولى ، و٢١ ثانوية عامة ، و١٦ أقل من ثانوية عامة (فئة المراسلين).

أما في وزارة الشؤون الاجتماعية فيوجد نحو (٢٥) موظف/ة من أصل (١٥٨) مديراً/ة لا يحملون الشهادة الجامعية وفي وزارة العمل يوجد (٢٧) موظف/ة من أصل (١١١) مديراً/ة لا يحملون الشهادة الجامعية . (الأرقام تعود إلى نتائج الاستبيان الذي أجريناه)

المطلوبة لشغل الوظيفة^(١) ولا شك أن مجمل هذه التعيينات تشكل عبئاً على الموازنة العامة^(٢). وهو الأمر الذي يعرقل حركة الترقيات للوظائف الأعلى بالنسبة لباقي الموظفين ، حيث صدر أكثر من قرار في فترات مختلفة عن رئيس السلطة الوطنية بوقف الترقيات والترقيات على خلفية الأزمة المالية للسلطة الوطنية^(٣).

ومن جهة ثانية أحدثت هذه التعيينات خللاً بنيوياً في المؤسسات والإدارات الحكومية نظراً لأنها تمت دون تخطيط بجهة عدم التناسب ما بين وظائف الدرجات العليا والدرجات الدنيا مما أدى إلى قلب الهرم الوظيفي ، ومن جهة ثانية عدم التناسب بين المهام الوظيفية والمستوى المهني لشاغليها^(٤).

(١) من الملاحظ أن ديوان الموظفين العام يحاول تطبيق النظام في شروط شغل الوظائف فقط بالنسبة للذين يجري تنسيبهم من خلال الوزارات أو الذين يتقدمون للوظائف بواسطة الإعلان ، بحيث يتم تعيينهم على الدرجات الوظيفية الدنيا ، فمثلاً يوجد في وزارة الشؤون الاجتماعية

(١٢٩) موظف/ة على الدرجة السابعة يسمى وظيفي كاتب جامعي وجميعهم يحملون الشهادة الجامعية الأولى ، في الوقت الذي يوجد ما يفوق هذا العدد لموظفين أقل مؤهلاً على الدرجات الأعلى ، مما يشير إلى غياب معايير التوظيف ، بحيث لا يضمن المتقدم لشغل الوظيفة العامة في أي مستوى يمكن تعيينه ، وما هي القاعدة القانونية التي بموجبها يستطيع المطالبة بحقه في الدرجة الوظيفية التي تتناسب مع مؤهلاته وخبراته ، وذلك عندما يتبين أن الذين يشغلون الوظائف الأعلى هم دونه في المؤهل العلمي والخبرة في ذات التخصص.

(٢) بلغت موازنة التعيينات من إجمالي موازنة العام ٢٠٠٠ نحو ٢٥,٥% (التقرير السادس/الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، المصدر السابق ، ص ١١٩)

أحدثت التعيينات على الدرجات العليا ثغرة في الموازنة العامة للوزارات بحيث تستغرقها الرواتب وعلاوات الدرجات العليا علاوة المهنة والامتيازات الأخرى المتعلقة بهذه الدرجة وذلك على حساب ميزانية مشروعات عمل الوزارات وتطوير أدائها (ويوضح الجدول المرفق ص ٢١) المرتب الأساسي لكل درجة وظيفية والعلاوة التصاعدية لهذه الدرجات ، سواء كانت العلاوة الإدارية أو المهنية أو الدورية (السنوية) . بحيث يصل مرتب الموظف على الدرجة (C) ٣٣٠٠ شيكلاً (مرتب أساسي مع العلاوة المهنية) بدون احتساب أي بدلات أخرى ، أما على الدرجة (A4) يصل مرتبه الأساسي مع علاوة المهنة (٤٤٣٣) شيكلاً دون احتساب بدلات إضافية ، في الوقت الذي يوجد ثغرة بين مرتبات الدرجات والوظائف العليا وبين درجات الوظائف الإشرافية والتي يقل مربوطها الأساسي كما تقل نسبة علاوتها المهنية، بحيث نجد أن علاوة الدرجة (4) وظيفية رئيس الشعبة ٢٠% والدرجة (٣) وظيفية رئيس القسم (٣٠%) والدرجة الثانية (٤٠%) والدرجة الأولى (٥٠%) والدرجة (D) (٦٠%) وتأتي علاوة الدرجة التالية مباشرة لفئة الوظائف العليا على الدرجات (A, B, C) (١٢٠%) أما علاوة الدرجة (A4) فهي (١٤٠%) وهذا يشير إلى أن الوزارة التي يمثل ثلث موظفيها الدرجات العليا فإن مرتباتهم وحدهم توازي ضعفي مجموع مرتبات باقي الموظفين فيها، هذا عدا عن الامتيازات الأخرى المصروفة لمهام شكلية غير منتجة مثل (بدلات السفر ، والمهام الخارجية ، والتنقل الداخلي الإضافية)

(٣) تعميم رقم ٩٧/١٩ ، صادر عن رئيس ديوان الموظفين العام بتاريخ ١٦/٩/١٩٩٧ بناء على تعليمات رئيس السلطة الوطنية، يقضي بوقف الترقيات والترقيات حتى نهاية حزيران ١٩٩٨ . (صورة عن التعميم ملحق ص ٢٢) إعلان رئيس ديوان الموظفين العام عن استمرار العمل بوقف الترقيات والتعيينات إلى أجل غير مسمى بناء على قرار رئيس السلطة الوطنية منذ نهاية العام ٢٠٠٠ ، جريدة القدس ٢٠٠١/٧/١ .

(٤) ونتيجة للاختلال البنيوي تضطر غالبية المؤسسات الحكومية إلى محاولة رأب الصدع القائم بالعمل على إعادة تأهيل وتدريب موظفيها خصوصاً في المهن التخصصية ، مثل الدورات التي أجرتها هيئة الإذاعة والتلفزيون على سبيل المثال في مختلف الوظائف (التحرير ، تقديم البرنامج ، التصوير ، الإخراج ... الخ) إذ بلغت مجموع الدورات ٣٢٢ دورة شملت جميع الموظفين لمرة واحدة على الأقل وأكثر من دورة لجزء غير قليل منهم سواء تمت هذه الدورات محلياً أو في الخارج.

وهناك العديد من الدورات أجزتها الوزارات في مجال التطوير الإداري . ورغم أن هذه الدورات تدخل في إعادة تأهيل الكادر إلا أنها من جهة ثانية تشكل عبئاً إضافياً على الموازنة العامة.

الفرع الثاني: أسلوب وإجراءات الترقية:

الترقية بالأقدمية: تتم ترقية الموظفين من درجة إلى درجة بأسلوب الترقية بالأقدمية ، بواقع أربع سنوات للبقاء على الدرجة وتتم الترقية للدرجة التالية مباشرة في داخل الملاك الوظيفي الواحد ، وذلك انطلاقاً من استمرار العمل بالنظام الوظيفي السابق (أثناء فترة الاحتلال الإسرائيلي)^(١) وهذه القاعدة في الترقية التي نص عليها قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٦^(٢) ويتم تطبيق هذه القاعدة على جميع الموظفين دون استثناء وبغض النظر عن مستوياتهم الوظيفية ، فمثلاً الموظف المعين على الدرجة (C) بوظيفة مدير دائرة ، تتم ترقيته إلى الدرجة (B) بعد أربع سنوات من بقائه على الدرجة ، ويحتاج لأربع سنوات أخرى للترقية على الدرجة (A) ثم تتوقف ترقيته عن هذا الحد ، مع الاحتفاظ بالعلوة الدورية السنوية ، كذلك الأمر بالنسبة للموظف المعين على الدرجة الثالثة بملاك (٣ - ١) يتدرج كل أربع سنوات من الدرجة ٣ إلى الدرجة ٢ ثم الدرجة ١ . وتقتضي الترقية حصوله على نتيجة في تقاريره السنوية خلال بقائه على الدرجة بنسبة جيد جداً (٧٥%) .

ونلاحظ أن ما يتم تطبيقه هو أن هذا النظام يجعل الترقية إلزامية وآلية ، بحيث تقوم لجنة شؤون الموظفين في الوزارة بإعداد كشوف الأقدمية بالنسبة للموظفين الذين أنهوا سنوات البقاء على الدرجة ويصادق عليها الوزير^(٣) ، ثم يتم إرسالها لديوان الموظفين العام^(٤) ويتم اتخاذ القرار بترقية الموظف من قبل رئيس ديوان الموظفين العام^(٥) . وبهذا المعنى فإن الترقية تعتبر حق للموظف المستوفي لشروط الأقدمية أولاً ، وكفاية الأداء ثانياً.

(١) سبق الإشارة إلى المرجعية القانونية لنظام الترقية في فترة الاحتلال في المبحث السابق.
(٢) المادة (٢١) من القانون والتي تنص على أن يرقى الموظف إلى الدرجة الأعلى إذا أمضى أربع سنوات على درجته في إطار التدرج المخصص للوظيفة التي يشغلها شروط حصوله على متوسط تقارير سنوية خلال بقائه على الدرجة جيد جداً (٧٥%)
(٣) طلب ترقية لبعض الموظفين في وزارة العمل بتاريخ ٢٩/٣/٢٠٠١ موجه للسيد وزير العمل (ملحق (أ) ص ٢٣)
(٤) كتاب بطلب ترقية بعض الموظفين من وزير العمل إلى رئيس ديوان الموظفين بتاريخ ١٧/٥/٢٠٠١ (ملحق (ب) ص ٢٤) نموذج ديوان الموظفين (طلب ترقية) ملحق (ج) ص ٢٥ .
(٥) رئيس ديوان الموظفين لوزير العمل بتاريخ ٢/٧/٢٠٠١ بالموافقة على ترقية موظفة (ملحق (د) ص ٢٦).

ومما يدل على أن نوع الترقية المطبق هي الترقية الإلزامية هو استحقاق الموظف للترقية بأثر رجعي بعد إنهاء سنوات الخدمة الأربع على الدرجة التي هو عليها ، فيما إذا تأخر قرار ترقّيته لأي سبب من الأسباب الإدارية ما لم يوجد مانع قانوني يحول دون ترقّيته^(١).

ولترقية الموظف من ملاك وظيفي إلى ملاك آخر (أي الترقية بالفئة) فإنه يستوجب طلب تعديل المسمى الوظيفي ، حتى يصبح الموظف على ملاك جديد وبذلك ينتقل إلى الوظيفة الأعلى ليمارس مهاماً جديدة ، فإذا كان الموظف على الدرجة الرابعة بوظيفة رئيس شعبة فإن ملاك وظيفته (٤ - ٢) أي يتدرج من الدرجة الرابعة إلى الدرجة الثالثة ثم الدرجة الثانية ، فإن تعديل وظيفته إلى رئيس قسم وملاكها (٣ - ١) فإن هذا التعديل يعطيه فرصة للترقية إلى الدرجة (١) أي إضافة درجة أخرى إلى تدرجه الوظيفي.

وتتم هذه الترقّيات بالاختيار وفق شروط تراعى فيها أقدمية الموظف في التعيين إضافة إلى تقييم أدائه وتقديرات تقاريره السنوية ، إضافة إلى وجود وظيفة شاغرة في الموازنة كي يتسنى له الترقية إلى الوظيفة الجديدة.

ويتم تطبيق نظام الترقية بالدرجة أو الترقية بتعديل الملاك الوظيفي (بالفئة) لغالبية الموظفين ، على مختلف الدرجات الوظيفية ، فلجهة الترقية بالأقدمية من درجة إلى درجة تطبق بحذاويرها في بعض القطاعات الوظيفية ذات الطابع التخصصي (الوظيفة ذات المهام الواحدة) مثل المعلمين والمرضى وباقى موظفي المهن الطبية المساعدة ، وموظفي المحاكم (الكتابة والمحضرون) إضافة إلى موظفي الدرجات الدنيا من السلم الوظيفي (الحراس ، المراسلون ، السائقون) نظراً إلى أن نوعية هذه الوظائف مرتبطة بالتخصص المهني والذي لا مجال لتجاوز الملاك الوظيفي المندرجة في إطاره

^(١) كتاب ترقية صادر عن رئيس ديوان الموظفين للموظفة التي تم ترقّيتها بتاريخ ٢٠٠١/٧/٣ وإبلاغها أنها استحققت الترقية اعتباراً من ٢٠٠١/١/١ أي مسند تاريخ إنائها للسنوات الأربع للبقاء على الدرجة التي كانت عليها ، وبذلك يتم تنفيذ الترقية واستحقاقاتها منذ ذلك التاريخ رغم تأخر صدور قرار الترقية ، (ملحق (هـ) ص ٢٧) .

إلا إذا تمكن الموظف من تحصيل مؤهل علمي أعلى يساهم في تعديل مسماه الوظيفي ولا يوجد في هذه الوظائف مسميات إدارية أو إشرافية إلا إذا كانت مقترنة بزيادة التحصيل العلمي حتى يتميز الموظف عن أقرانه الموظفين ، فالمدرس تظل وظيفته التدريس ولا يتحول إلى وظيفة إدارية إلا إذا دخل في مسابقة للتنافس على وظيفة مدير مدرسة ، وفيما عدا ذلك يظل يتدرج في سلم الدرجات من بدء تعيينه على الدرجة الثامنة (لحملة الدبلوم) والدرجة السابعة (لحملة الشهادة الجامعية الأولى) حتى الدرجة الثانية ، أي بملاك وظيفي (٨ - ٢) دون تعديل مسماه الوظيفي حتى لو تدرج في الترقية إلى الدرجة الرابعة لا يتم إعطاؤه لقب رئيس شعبة أو إذا وصل إلى الدرجة الثالثة لا يتم إعطاؤه لقب رئيس قسم ، لأن هذه الألقاب الوظيفية مسميات للعمل الإداري وليس للعمل التخصصي .

وتتسم الترقية بالنسبة للمهن التخصصية بالبطء والالتزام بتطبيق نظام الأقدمية^(١) ولا يحدث أن تتم الترقية بالاختيار إلا لفئة محدودة منهم عند انتقالهم من العمل في إطار تخصصاتهم المهنية إلى العمل ذي الطبيعة الإدارية وهذا الانتقال يحتاج إلى تغيير في الوظيفة وربما يشمل تغيير الوزارة التابع لها الموظف أيضاً .

ومن نتائج الاستطلاع الذي أجريناه تبين أن ما نسبته ٢٥% من إجمالي الوزارات المبحوثة قد تمت ترقيتهم وفق نظام الترقية بالدرجة على أساس الأقدمية .

الترقية الاستثنائية (بتقصير المدة): دلت المعطيات التي توضحنا من خلال الاستطلاع أن نحو ٧٥% من موظفي الوزارات المبحوثة - السابقة الذكر - تمت ترقيتهم بشكل استثنائي دون الالتزام بالسنوات المقررة للبقاء على الدرجة ، وبالرغم من أن قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٦ ينص

(١) لقد أدى اتباع نظام الأقدمية بالترقية بالنسبة لبعض فئات الموظفين إلى احتجاجات واسعة نظراً لانخفاض العلاوة المالية السنوية وانخفاض علاوة الدرجة مما جعل هوة في رواتب فئة الموظفين على الدرجات الدنيا بالقياس مع رواتب موظفي الدرجات الأعلى وهو ما تمثل في سلسلة إضرابات المعلمين للمطالبة بتحسين رواتبهم نظراً لأن نظام الترقية لا يحقق لهم زيادات مالية ذات قيمة ، كذلك بالنسبة للموظفين في المهن الطبية المساعدة في وزارة الصحة والذين أغلقت ملاكاتهم الوظيفية دون إمكانية تعديل مسمياتهم الوظيفية وهو ما اصطلح على تسميته بالرسوب الوظيفي ، وقد تم تجاوز مؤقت لهذه المشكلة من خلال زيادة مرتباتهم بدفعة جزئية مقطوعة (كما سبق وأشرنا في المبحث السابق)

على أنه يجوز للوزير أن يطلب ترقية موظف بشكل استثنائي قبل المدة المقررة شرط أن يكون حاصلًا على تقرير ممتاز ٩٠%^(١) ، أي أن هذا النوع من الترقية يتم بالاختيار على خلفية الأداء الممتاز والإبداع بالعمل ، إلا أن ما يجري في الواقع الفعلي أن معظم هذه الترقيات تمت دون الالتزام بمعايير الترقية بالاختيار (الكفاءة ، الخبرة ، التحصيل العلمي ، دقة الأداء) والتي من المفترض أن يرد بيانات عنها في التقارير السنوية للموظف ، وإذا كانت الترقية بالاختيار تجد مبررات إجرائها لكونها تجوز لحالات خاصة تستحق ذلك إلا أنها يجب أن تتم وفق ضوابط الترقية بالاختيار ، إلا أن ما يجري تطبيقه في الواقع في هذا الأسلوب من الترقية إنما هو استمرار لذات الأسلوب الذي كان سائداً إبان فترة الاحتلال ، وهو انتقاء لحالات محددة من الموظفين وترقيتهم بتقصير مدة البقاء على الدرجة على خلفية تحسين أوضاعهم الوظيفية أو على خلفية تقربهم من المسؤول بإكسابهم امتيازات بترقيتهم دون غيرهم من الموظفين .

فمثلاً تم لترقية ما يزيد على (١٠٨) موظفين في وزارة العمل^(٢) في غزة وكذلك في الضفة الغربية على درجات وظيفية أعلى من الدرجات التي هم عليها بعد سنتين من الأقدمية على درجاتهم الوظيفية ، دون أن يكون لهذه الترقيات مبرراتها الوظيفية في الهيكل الإداري أو درجات شاغرة في الموازنة ، أو أن ما طرأ على أداء هؤلاء الموظفين بشكل فارقاً نوعياً استحقوا الترقية بناء عليه دفعة واحدة ، بل نعتقد أن المبرر الوحيد لهذه الترقيات هو الرغبة في تحسين وظائفهم لتمكينهم من الحصول على زيادة في المرتب.

(١) المادة (٢٢) من القانون.

(٢) من نتائج الاستبيان الذي تم إجراؤه

وتمت هذه الترقيات من بقرار اللجنة المشكلة من قبل الوزير للنظر في ترقيات الموظفين في كل من غزة والضفة

الفرع الثالث: الفساد الإداري في نظام الترقيات:

أشار تطبيق أساليب غير قانونية في التعيين والتوظيف اختلالات إدارية ووظيفية خصوصاً التعيين بالترقية ، كما أن تطبيق أساليب غير قانونية في الترقية أثر تأثيراً سلبياً على الوظيفة العامة سواء لجهة خرق النظام القانوني المعمول به وهو الترقية بالأقدمية أو لجهة إثارة الضغائن والحساسيات بين الموظفين ، ومن ثم انعكاس ذلك كله على العمل الإداري مباشرة بما لا يحقق المصلحة العامة .

إن حركة الترقيات الاستثنائية تتم حصراً من خلال الوساطة لدى جهة الاختصاص بالتوقيع سواء بتنصيب الوزير أو رئيس ديوان الموظفين ، أو بتوقيع رئيس السلطة الوطنية خاصة على الدرجات العليا ، ومن خلال الاستطلاع الذي أجريناه لوحظ أن هناك أعداد كبيرة من الموظفين تمت ترقيتهم بعد سنة من التعيين أو سنتين أو ثلاث ، كما تشمل حركة الترقيات الموظف نفسه أكثر من مرة خلال مدة بقائه على الدرجات ونموذج^(١) على ذلك الموظف (ع) الذي تم تعيينه على الدرجة (C) وملاك وظيفته (D - C) تمت ترقيته بعد سبعة شهور من تاريخ تعيينه إلى الدرجة C ، مع مراعاة احتساب الترقية بأثر رجعي لسنة شهور سابقة ، وذلك بناء على حصوله على توقيع رئيس السلطة الوطنية وموافقة رئيس ديوان الموظفين ، وبذلك يكون قد تجاوز ثماني سنوات أقدمية كانت إلزامية ليتدرج حتى الدرجة (D)^(٢) ، إضافة لأربع سنوات أخرى للترقية على الدرجة (C) إضافة إلى تعديل مسماه الوظيفي إلى مدير بملاك جديد (A - C) وهو ما يؤهله للترقية على درجات هذا الملاك ، ويكون الموظف (ع) بهذا القرار (ضربة حظ واحدة) تجاوز مدة الإثني عشر سنة دون وجه حق ، ودون مراعاة لمعيار الكفاءة.

(١) و (ب) من قرار التعيين والترقية للموظف (ع) ، ملحق ص ٢٨ وص ٢٩
(٢) من قرار تعيين (ع) ، ملحق ص ٣٠

وهذه الطريقة هي التي يتم تطبيقها في عمليات الترقية الجارية على قدم وساق بتعديل الملاك الوظيفي الذي تدخل فيه درجة الموظف والترقية إلى الملاك الوظيفي الجديد الأعلى سواء المباشر أو بتجاوز ملاكين آخرين ، أي إذا تمت ترقية موظف على الدرجة الرابعة ملاك (٤ - ٢) إلى ملاك (2 - D) فإنه يكون قد قفز درجتين وظيفيتين (تجاوز ٨ سنوات أقدمية) مع تعديل الملاك الوظيفي أما إذا تمت ترقيته إلى الملاك (A - C) يكون قد تجاوز خمس درجات وظيفية (٢٠ سنة أقدمية) وملاكين وظيفيين وانتقل من فئة رئيس الشعبة إلى فئة مدير .

إن اتباع هذا الأسلوب يعتبر مخالفة صريحة للنظام القانوني ، وهو الترقية بالأقدمية ، والترقية بالاختيار للوظائف العليا على وظيفة شاغرة بالموازنة ومدرجة في جدول تشكيلات الوظائف.

ونلاحظ أن عمليات الترقية ترتبط بشكل أساسي بضرورة الزيادة المالية في المرتب وهو ما يتعارض مع مفهوم الترقية في التشريعات ولدى الفقه . وما يتم تطبيقه في إجراءات الترقية من إهمال لتقارير الكفاية كمعيار أساسي للترقية بالاختيار يؤدي إلى فقدانها كأداة قياس لقيمتها القانونية في تقييم عمل الإدارة ، وهو ما دل عليه الاستطلاع الذي أجريناه من أن نتائج التقرير السنوي للموظف لا تؤخذ بعين الاعتبار عن إجراء هذا النوع من الترقيات ، وتبرز أهمية التقرير فقط عند قيام الموظف بمخالفة من المخالفات التي تستدعي تشكيل لجنة تحقيق أو تنبيه له (وهي في الغالب مخالفات انضباط والتزام بالادوام اليومي) ، كما أن نتائج التقرير لا تعلن للموظف حتى يتسنى له تقديم تظلم لجهة الاختصاص في الميعاد ، رغم أنها تستخدم كمبرر في المحكمة ضد الموظف الذي يقدم دعوى ضد الإدارة التي تجاوزته في الترقية^(١) ، وهذا يعتبر مخالفة للقانون وإساءة في استعمال السلطة.

(١) تشير مجموع محاضر جلسات محكمة العدل العليا بخصوص القضايا المنظورة أمامها بشأن الترقيات أن جهة الإدارة تحتج بالدفع بنتائج التقرير السنوي كمبرر في دفاعها.

كما تشكل الإجراءات المطبقة في الترقيات إهدار لحقوق الموظفين القانونية المكتسبة بالترقية بالأقدمية ، وذلك بقيام الإدارة ملء الوظائف بالترقيات الاستثنائية ، وهو ما يعيق وصول المستحقين للترقية على هذه الوظائف ، مما يجعل غالبية الموظفين الذين لا يشملهم رضا المسؤولين والذين لا يملكون وسطاء لدى السلطة المختصة ، يشعرون بالإحباط وعدم الثقة بمسؤوليهم ، بحيث تزايدت حالات التذمر مما يسبب مشكلات يومية على حساب الأداء الوظيفي، ومن جهة ثانية يؤدي الأسلوب المتبع في الترقية إلى انشغال الموظفين بكيفية الحصول على ترقية استثنائية لتحسين أوضاعهم المالية من خلال التزلف والنفاق لمن بيده الصلاحية لتزكيته أمام جهات الاختصاص للحصول على الترقية^(١)، ويغلق الباب أمام الكفاءات والخبرات وذوي المؤهلات العلمية من الوصول إلى الوظائف القيادية والإشرافية ، وتولي من هم أدنى منهم جدارة لهذه الوظائف الأمر الذي يجعل الهرم الوظيفي مختلاً بما يعيق إنجاز المهام الوظيفية . هذا إضافة إلى الزيادة في الوظائف العليا وسوء توزيع وترتيب الوظائف جعل قمة الهرم متسعة على حساب قاعدته ، بحيث نجد أن بعض الدوائر يوجد بها مدير لكل موظف أو مدير لكل اثنين من الموظفين وهذا عادة يتركز في المقرات الرئيسة في الوزارات^(٢) في حين يوجد في المقرات الفرعية مدير واحد لعدد كبير من الموظفين^(٣).

إن أساليب وإجراءات الترقية المطبقة في الوظيفة الرسمية يساهم إلى حد كبير إلى استمرار تفشي الفوضى الإدارية مما يجعل من الأهمية بمكان العمل على تطبيق قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ أمراً ملحاً لا بد منه.

(١) نلمس هذه الحالة في معظم الوزارات ، حتى أننا نجد موظفاً متخصصاً وذو كفاءة في عمله تم تعيينه على الدرجة السابعة، ينشغل بكيفية رضا مرافق الوزير أو سائقه أو حاجب مكتبه كي يقول كلمة خير في حقه ينال من خلالها ترقية للدرجة الأعلى ، الأمر الذي أدى إلى وجود أشكال من الشللية وأثرت سلباً على احترام الموظفين لبعضهم البعض.

(٢) كما هو قائم في وزارت الشباب والرياضة والإعلام والتخطيط على سبيل المثال.

(٣) كما هو قائم في وزارتي العمل والشؤون الاجتماعية (مقرات المحافظات)

المطلب الثاني

ترقية الموظفين في الأجهزة الأمنية

الفرع الأول: تشكيل الأجهزة الأمنية

تشكلت الأجهزة الأمنية في عهد السلطة الفلسطينية بداية من القوات النظامية لمنظمة التحرير الفلسطينية ، وقوات الثورة التي كانت خارج فلسطين ثم عادت إلى أرض الوطن بموجب اتفاقية السلام الفلسطينية - الإسرائيلية.

وانطلاقاً من المهام الأمنية التي ارتأت السلطة الفلسطينية أنها بحاجة إليها قامت بتشكيل الأجهزة الأمنية وهي ثمانية أجهزة رئيسية: الشرطة المدنية ، الأمن الوطني ، الأمن الوقائي ، المخابرات العامة ، قوات أمن الرئاسة ، الاستخبارات العسكرية ، الشرطة البحرية والدفاع المدني^(١)، كما يتفرع عن هذه الأجهزة العديد من الأقسام والفروع والإدارات لتضطلع بمجموعها "بضمان النظام العام والأمن الداخلي الفلسطيني في الضفة الغربية وقطاع غزة"^(٢) وتعتبر جميع هذه الأجهزة قوة الشرطة الفلسطينية.

ولجأت السلطة الوطنية في البداية إلى استقطاب أفراد من المواطنين ليكونوا ضمن هذه الأجهزة ، بغض النظر عن مستوى تأهيلهم ، بحيث كانت تعدّهم إعداداً سريعاً من خلال دورات تدريبية قصيرة المدى حتى يتمكنوا من الالتحاق بمواقع عملهم المختلفة للقيام بالمهام المنوطة بهم.

وتضاعفت أعداد المنضوين في صفوف هذه الأجهزة مما بات الحديث عن تضخم كبير في عدد المنتسبين أمراً مألوفاً ، وهو ما لا يتناسب مع حجم ونوعية الوظائف الأمنية ، وذلك لأن أعداداً

(١) تكونت هذه الأجهزة باعتبارها قوة الشرطة الفلسطينية وفقاً لنص المادة الرابعة من بروتوكول إعادة الانتشار والترتيبات الأمنية الملحق باتفاق واشنطن ، وحددت المادة البنية والتركيب لجهة الواجبات والوظائف ولجهة الهيكل والتشكيل.

(٢) الفقرة (أ) من المادة (١٢) من الاتفاقية الانتقالية الموقعة في واشنطن في ١٩٩٥/٥/٢٨ بين السلطة الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية ، فصل "ترتيبات الأمن والنظام العام"

كبيرة في مختلف الرتب لا يحملون مؤهلات علمية أو شرطية تؤهلهم للقيام بعمل هذه الأجهزة ، ويعود السبب في هذا التضخم إلى استيعاب كوادر وعناصر القوى والأحزاب الوطنية سواء ممن خدموا في صفوف الثورة بالداخل أو الخارج ، وكذلك الأسرى المحررين والجرحى وأقارب الشهداء. ومنذ أن استقرت هذه الأجهزة خصوصاً في السنتين الأخيرتين بدأت تبذل جهوداً ملموسة لرفع كفاءة عناصرها ، وذلك بإرسال أعداداً منهم لدورات تدريبية في الخارج وتنظيم العديد من الدورات محلياً كما تم إنشاء كليات وأكاديميات متخصصة منها أكاديمية عرفات للشرطة بغزة للتدريب ، ومن جهة ثانية تشجيع المنتسبين على الالتحاق بالجامعات المحلية لتحصيل إجازات جامعية وتبلغ نسبتهم نحو ٦٠% في جهاز الأمن الوقائي على سبيل المثال ، كما وضعت قيوداً على شروط التوظيف للمنتسبين الجدد بأن يكونوا من حملة الشهادات الجامعية علمية أو مهنية ، وألا يتجاوز السن عند التعيين ثلاثين سنة ، واستثناءً قد يقبل من هو في سن الخامسة والثلاثين وذلك للحالات النضالية بقرار من رئيس السلطة الوطنية^(١).

وتبرز العديد من الإشكاليات الإدارية داخل الأجهزة ، خصوصاً لافتقارها إلى مرجعية قانونية تستند عليها في عملها وتحدد اختصاصاتها وتصف ماهية وظائفها ، أيضاً لجهة غموض معايير التعيين والترقية والعلاوات والبدلات وإنهاء الخدمة والعقوبات التأديبية ونظام التقاعد ، بحيث أصبح التضخم الوظيفي في ظل هذه الإشكاليات عبئاً على كاهل السلطة الوطنية نظراً لضعف قدرة هذه الأجهزة على القيام بالوظائف المنوطة بها ، وللتداخل والازدواجية في المهام ما بين بعضها البعض ، أيضاً استهلاكها للجزء الأكبر من الموازنة العامة^(٢).

(١) مقابلة مع المقدم محمود زيدان / مسؤول قسم شؤون الأفراد والضباط مندوب جهاز الأمن الوقائي في هيئة التنظيم والإدارة بغزة.
(٢) إنفاق الشرطة والأمن العام ما نسبته ٣٥,١٤% من إجمالي الموازنة العامة بالقياس للموازنات الأخرى المخصصة لمختلف البنود. (مواد مشروع قانون الموازنة العامة بتاريخ ٢٦/١/٢٠٠٠ المصادق عليه من المجلس التشريعي).
المصدر ، التقرير السنوي السادس / الهيئة المستقلة لحقوق المواطن ، مصدر سابق ، ص ١١٥.

ويعتبر رئيس السلطة الوطنية هو المرجعية الرئيسية والمباشرة لمجموع الأجهزة الأمنية بصفته القائد العام ، وذلك في ظل غياب وزارة الدفاع ووزارة الداخلية حيث كان من المفترض أن تتبع هذه الأجهزة لهما^(١) ، كما يرأس المجلس الأعلى للأمن الذي يشرف على عمل مختلف الأجهزة ويضم في عضويته قادتها من أجل التنسيق فيما بينها ، من جهة ثانية تم تشكيل المجلس الأعلى للشرطة المدنية بتاريخ ١٩٩٥/٥/٢٩ برئاسة وزير الداخلية^(٢) وأمانة سر مديرية الشرطة ، ويعتبر المجلس أعلى هيئة قيادية في الشرطة^(٣).

الفرع الثاني: النظام القانوني للأجهزة الأمنية:

لم تسن الجهات التشريعية حتى الآن القوانين التي تنظم عمل الأجهزة الأمنية ، عدا قانون الدفاع المدني رقم ٣ لسنة ١٩٩٨^(٤)، إلا أنه وبالإستناد لقرار رئيس السلطة الوطنية^(٥) القاضي " باستمرار العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية قبل ١٩٩٧/٦/٥ في الأراضي الفلسطينية حتى يتم توحيدها" ، تعتبر المرجعية القانونية لمختلف الأجهزة الأمنية هي قانون رقم ٦ لسنة ١٩٦٣ وتعديلاته وهو القانون الذي كان نافذاً في قطاع غزة إبان الإدارة المصرية.

وبموجب القرار رقم ١٤ لسنة ١٩٩٤^(٦) بشأن خدمة الضباط وضابط الصف والجنود بخصوص الشؤون المالية (الرواتب والنفقات الأخرى) والتنظيم والإدارة (التعيين وإنهاء الخدمة والترقيات والتسويات والتقلات) ، تعتبر هيئة التنظيم والإدارة هي الجهة المكلفة المختصة بتحديد كل

(١) في الأردن مثلاً ، جهاز الأمن الوطني يتبع لوزارة الدفاع ، والشرطة تتبع لوزارة الداخلية ، والمخابرات العامة تعتبر إحدى تشكيلات القوات المسلحة وتتبع إدارياً لرئيس الوزراء.

(٢) في تشكيلات الحكومة الفلسطينية لا يوجد وزير داخلية بل يوجد فقط وكيل وزاره ، وحقبة الوزير مسندة إلى رئيس السلطة الوطنية.

(٣) يضم المجلس الأعلى للشرطة في عضويته نواب ومساعد مدير الشرطة والمدراء العامون لثلاثة عشر إدارة في محافظات الشمال والجنوب.

(٤) بموجب هذا القانون أصبح جهاز الدفاع المدني تابعاً لوزارة الداخلية ، ويقضي بتشكيل مجلس أعلى للدفاع المدني برئاسة وزير الداخلية

(٥) قرار رقم (١) لسنة ١٩٩٤ ، الصادر في ١٩٩٤/٥/٢٠ ، نشر في الوقائع الفلسطينية عدد (١) .

(٦) صدر في ١٩٩٤/٨/٢٧ ، ونشر في الوقائع الفلسطينية عدد (١).

ما يتعلق بالخدمة في الأجهزة الأمنية (التجنيد ، التعيين ، الترقيات ، تحديد سقف المرتبات ، العلاوات ، إنهاء الخدمة) أي أن عملها يشبه عمل ديوان الموظفين العام في الخدمة المدنية ، إلا أن تعيين الضباط من رتبة مقدم فما فوق يتم بقرار من رئيس السلطة الوطنية وبترشيح من مدير الأمن العام وقادة القطاعات .

وتتشكل الوظائف في الأجهزة الأمنية على غرار التشكيل الوارد في قانون الشرطة رقم (١) لسنة ١٩٦٣^(١) ، حيث تقسم إلى ثلاث فئات هي:

أ- وظائف عالية وهي وظائف الضباط ، وتندرج تصاعدياً : ملازم ، ملازم أول ، نقيب ، رائد ، مقدم ، عقيد ، عميد ، لواء .

ب- وظائف متوسطة ، وهي وظائف المرشحين ومساعد الضباط وتندرج من مساعد إلى مساعد أول .

ج- وظائف ضباط الصف والأفراد ، وتندرج تصاعدياً: جندي ، عريف ، رقيب ، رقيب أول .

الفرع الثالث: قواعد الترقية في الأجهزة الأمنية :

تتم الترقيات أساساً وفق قاعدة الأقدمية ، ومن رتبة إلى الرتبة التالية مباشرة . ويتم تحديد الأقدمية في الرتبة بدءاً من تاريخ التعيين فيها أو الترقية إليها . وهذه هي القاعدة المتبعة في مختلف الأجهزة الأمنية، وتراعى المدة اللازمة للترقية بين كل رتبة وأخرى، والتي حددتها هيئة التنظيم والإدارة على النحو التالي^(٢):

أ- للفئتين مساعدي الضابط وضابط الصف والعساكر ، تتم الترقية من رتبة إلى الرتبة التالية بأقدمية أربع سنوات على الرتبة بالتدرج

(١) المواد (١) و (٢) من القانون
(٢) مقابلة مع العقيد / محمد يوسف نائب مدير الإدارة والتنظيم .

جندي ← عريف ← رقيب ← رقيب أول ← مساعد ← مساعد أول

ب- لفئة الضباط : المدة اللازمة للترقية هي:

١. من ملازم ← ملازم أول ، ثلاث سنوات ، وستين لخريجي كليات الشرطة والكليات العسكرية.

٢. ملازم أول ← نقيب أقدمية خمس سنوات .

٣. نقيب ← رائد أقدمية خمس سنوات .

٤. رائد ← مقدم أقدمية ست سنوات .

٥. مقدم ← عقيد أقدمية سبع سنوات .

٦. عقيد ← عميد أقدمية ثمان سنوات .

٧. عميد ← لواء أقدمية ثمان سنوات .

وفيما يخص الترقيات والتسويات للضباط من رتبة ملازم وحتى اللواء ، فتبحث فيها لجنة

مشكلة لهذا الغرض ، ولا تصبح القرارات نافذة إلا بعد التصديق عليها من رئيس السلطة الوطنية^(١).

ويختلف احتساب سنوات الأقدمية لدى ترقية الطبيب عن القاعدة العامة ، بحيث يتم تعيينه على

رتبة ملازم أول ، ويرقى إلى رتبة نقيب بنصف المدة أي بعد سنتين ونصف.

أما بالنسبة لحملة الشهادات الجامعية الأخرى مثل الأدب ، فيتم تعيينهم على رتبة مساعد وبعد

قضاء ستة شهور في سلك الخدمة يرقى إلى رتبة ملازم ، وبعد أن ينجز دورة تأهيل الضباط ومدتها

سنة شهور ثم يقضي سنة أخرى في السلك يتم ترفيقه إلى ملازم أول.

تتم الترقية بالاختيار على أساس الكفاءة والإبداع على قاعدة تقصير المدة ، وهي مرتبطة

باجتياز المرشح لعدد من الدورات التدريبية وقيامه بعمل إبداعي يثبت كفاءته عندئذ يتم ترفيقه للرتبة

(١) قرار رقم (١٤) لسنة ١٩٩٤.

الأعلى . ولا يخفى ما لهذا النظام من مشكلات تهدر مفهوم المساواة ، وتفاقم من المشكلات في الأجهزة ، لأنه في ظل غياب القانون ، تصبح الترقية بالاختيار مجالاً للمحاباة والوساطة .

من جهة ثانية فإن غياب النظام القانوني الذي يتلاءم مع دور المؤسسة الأمنية في ظل سلطة وطنية واستمرار العمل بنصوص من قانون ١٩٦٣ ، والقرارات الجديدة الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية إنما يؤثر تأثيراً واضحاً في اختلال معايير التعيين وتنظيم الوظائف والترقيات .

ففي بداية تأسيس هذه الأجهزة تمت التعيينات ومنح الرتب بشكل شبه عشوائي خصوصاً لدى دخول المجموعات الأولى لقوات الشرطة ، ونظراً لغياب القانون ، نال العديد من الأفراد في حينها رتباً عالية خصوصاً من كانوا خارج الخدمة العسكرية وانضموا إليها في ظل إطار دوائر الخدمات (الإدارة ، الطبية ، الهندسية ، المالية ... الخ) إضافة إلى من أدرجوا في الخدمة لاحقاً على خلفية سنوات النضال وسنوات الاعتقال . مما أدى إلى تضخم كبير في الرتب العليا بما لا يتناسب عددياً مع ذوي الرتب المتوسطة أو الأدنى ، الجنود وصف الضباط^(١) وذلك في ظل غياب المعايير لمنح الرتب والترقية من رتبة لأخرى.

ولا زالت مشكلة التضخم الوظيفي قائمة في الأجهزة الأمنية ، بحيث أن التعيينات فيها - وإن كانت أقل من السابق ويتم التشدد في شروط التعيين - لا زالت تتم على أساس الخلفية السياسية والوساطة ، كذلك على خلفية القرابة العائلية بحيث يتم إدراج أعداد من طلبة الجامعات في الدورات التي يتم الإعلان عنها بين الحين والآخر للتجنيد ، على أمل الترقية لرتبة ضابط عند انتهائهم من سنوات الدراسة ، وهذا يعني أن معظم هؤلاء الجنود بعد انتهاء فترة التدريب الأولى ومدتها ٤٥ يوماً ، يتم توزيعهم على مواقع عمل في المناطق المختلفة ، إلا أنهم وبسبب قرابتهم لضباط مسؤولين لا

(١) التقرير السنوي الثالث والهيئة المستقلة لحقوق المواطن ، كانون الأول ١٩٩٧ ، ص ١٦٤

يقومون بالوظائف التي جندوا من أجلها ، بل هناك الكثير منهم من يتقاضى مرتب الجندي دون أن يزاول أي عمل أممي^(١) ، لذلك فإن ترقية هؤلاء الجنود إلى مراتب الضباط بمجرد إنهاء دراستهم الجامعية يخل بمفهوم قرار الترقية وقواعدها التي من المفترض أن تأتي بارتباطها بتقييم الأداء وصلاحيه الموظف لوظيفته.

أما التعيينات التي تتضمن ترقية والتي تتم على خلفية سنوات الاعتقال والمشاركة النضالية ، فهي لأشخاص غير مؤهلين عسكرياً وأمنياً لذلك يحملون رتباً مالية ، فيقال عقيد مالي ، مقدم مالي ، بحيث يتقاضون المربوط المالي للرتبة دون أن يكون لهم مهام فعلية يقومون بها . وبعضهم قد ، من يزاول عملاً فرعياً في إحدى الدوائر أو في أحد المكاتب الفرعية لأي من الأجهزة الأمنية برئاسة ضباط أقل منهم رتبة ، خصوصاً تلك التي تتقاطع مهامها مع غيرها من الأجهزة (نظراً لتداخل وازدواجية صلاحية الأجهزة الأمنية في ظل الغياب القانوني لتحديد المهام والوظائف).

ويعتبر غياب النظام القانوني مشكلة فعلية قائمة سواء لجهة اختلال معايير التوظيف وضعف تنظيم الوظائف والمهام وتداخل الاختصاص بين الأجهزة أو لجهة عدم الالتزام بضوابط الترقية وسلامة إجراءاتها ، الأمر الذي يدفع بمسؤولين^(٢) في هذه الأجهزة بالمطالبة بسن القوانين لتجاوز حالة المراوحة الراهنة فيها ، بهدف تحسين شروط الوظيفة والموظفين وضمان حقوقهم من مرتبات وترقيات وعلوات وبدلات ، وكذلك لجهة توصيف الوظائف وتحديد الصلاحيات والحد من تداخل المهام بينها.

(١) لقد أدى هذا النمط من التعيينات إلى زيادة مصروفات المرتبات على حساب القضايا الأخرى التطويرية.
(٢) الشرطة الفلسطينية ، المهام - الواجبات - الصلاحيات ، ورقة عمل مقدمة من قيادة الشرطة الفلسطينية ، العميد زياد عريف ، مساعد مدير الشرطة ، منشورة ضمن أوراق ورشة عمل بعنوان (قوانين الشرطة في فلسطين دراسات وملاحظات نقدية) ، إصدار الهيئة المستقلة لحقوق المواطن ، تشرين أول ١٩٩٨ .

ويمكن أن نعتبر أن ما تسعى إليه هيئة التنظيم والإدارة بصفتها مرجعية الشؤون الإدارية لجميع هذه الأجهزة لتجاوز حالة الفوضى التي سادت بداخلها خطوة على الطريق الصحيح ومحاولة لإعادة ترتيب الأوضاع ، حيث تعمل على^(١) ضبط التعيينات وربطها بوظائف شاغرة وتجنيد الأفراد وفق حاجات الأجهزة ، ورفع كفاءة المنتسبين للأجهزة ، بربط التعيين والترقية على ملاك الضباط بالمؤهل العلمي - الشهادة الجامعية الأولى على الأقل - والكفاءة المهنية (اجتياز دورة تأهيل الضباط من غير خريجي الكليات العسكرية والشرطية) والعمل على إعادة تأهيل الكوادر والعناصر المنضوية في إطار الخدمة.

ويشكل الالتزام بضبط الترقيات وفق قاعدة الأقدمية وإجراء تسويات للضباط في الخدمة على خلفية الكفاءة من المسائل الأساسية التي توليها الهيئة عناية خاصة ، ونعتقد أن هذا التوجه رغم صحته لا يشكل بديلاً عن ضرورة وجود نظام قانوني ينظم قوة الشرطة الفلسطينية بمختلف أجهزتها وعلى وجه الخصوص إجراءات التعيين والترقية على قاعدة ضمان حقوق المنتسبين إليها.

(١) مقابلة مع العقيد محمد يوسف ، مدير الإدارة والتنظيم.

المبحث الثالث

الرقابة على قرار ترقية الموظف العام

يكتسب قرار الترقية الصادر عن الجهة الإدارية المختصة مشروعيته من استناده للقوانين واللوائح ، ويترتب على صدوره تعديل في مركز الموظف القانوني ، لذلك فإن الإدارة منوط بها اتباع القواعد التي يتطلبها القانون بما يشكله هذا من ضمانة لتوفير الأساس العادل لقرار الترقية، وعدم المساس بمصالح الموظفين أو الإضرار بمراكزهم القانونية.

وقرار الترقية بوصفه قراراً إدارياً من أعمال الإدارة العامة ، والذي يتعين عليها القيام بها وممارستها في نطاق مبدأ المشروعية^(١) فهو يخضع للرقابة شأن أعمال الإدارة ككل.

وتتعدد صور الرقابة على أعمال الإدارة باختلاف الجهات التي تقوم بإجرائها ، فهي أما تكون رقابة سياسية يمارسها البرلمان ، أو رقابة إدارية تمارسها الإدارة نفسها سواء كانت رقابة داخلية أو رقابة خارجية ، والصورة الثالثة هي الرقابة القضائية ويمارسها القضاء.

وسوف ندرس في هذا المبحث الرقابة الإدارية الداخلية والرقابة الخارجية التي تمارسها هيئة الرقابة العامة ، و الرقابة القضائية ، ومدى حماية هذه الرقابة للموظف العام لجهة الدفاع عن حقه في الترقية المترتب على الوظيفة العامة تحقيقاً لمبدأ العدالة والمساواة.

(١) يقصد بمبدأ المشروعية المطبق على الإدارة العامة والذي يحكم نشاطها " بأنه تعبير عن القاعدة التي تقضي بأن على الإدارة أن تتصرف طبقاً للقانون.

د. علي شطناوي ، القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص ٢٧ عن:

G.vedel et p. Delvele` dsiot administratif, Paris p.u.f 1984 , P. 374

ونعتقد أن الرقابة السياسية على قرار الترقية في فلسطين عديمة الجدوى وغير متوفرة بالمعنى المباشر، واقتصرت هذه الرقابة المتمثلة في الرأي العام^(١) ورقابة المجلس التشريعي^(٢) (البرلمان) على نقد تطبيق قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ ، ودعوة الجهات التنفيذية لوضع آليات لتطبيقه بشكل صحيح ، ونقد عملية التوظيف والفساد الإداري بشكل عام في مؤسسات السلطة.

وسنقسم المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: الرقابة الإدارية على قرار الترقية.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على قرار الترقية.

(١) تتجلى رقابة الرأي العام على أعمال الإدارة بوجه عام عن طريق وسائل الإعلام المختلفة المسموعة والمرئية إضافة على الندوات والمحاضرات ، واقتصرت هذه الرقابة في البداية على نقد أسلوب التوظيف، وآليته وكذلك التعيين على الدرجات العليا (التعيين بالترقية) والتضخم الوظيفي ، ثم نقد قانون الخدمة المدنية وتطبيقاته العملية والآثار التي تترتب على هذا التطبيق ، وتم تناول الموضوع بوجه عام لجهة الخلل الإداري في الوظيفة العامة وتم ذلك من خلال ، المقالات الصحفية للعديد من المهتمين ، والندوات الإعلامية في (التلفزيون ، والمؤسسات ، والجمعيات) كما أعدت الدراسات بهذا الخصوص الصادرة على سبيل المثال عن (معهد الأبحاث الاقتصادية - ماس) (الهيئة المستقلة لحقوق المواطن) (المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان - غزة) (مؤسسة الحق ، رام الله). والتي سبق الرجوع إليها في سياق الدراسة.

(٢) اقتصرت رقابة المجلس التشريعي على نقد التعيينات العشوائية وخصوصاً في الوظائف العليا ، وعلاقة ذلك بزيادة المصروفات لدى مناقشة الموازنة العامة للسلطة ، ومن جهة ثانية نقد تطبيق قانون الخدمة المدنية بحيث شكل المجلس لجنة برلمانية من أعضائه لمتابعة الخلل الناشئ عن تطبيق القانون وذلك في جلسته الثامنة عشر المنعقدة بمرام الله يومي ٢٦-٢٧/١/١٩٩٩ ، وقد أعدت هذه اللجنة تقريرها وقدمته للمجلس سجلت فيه ملاحظاتها على التطبيق الخاطئ للقانون. ولم ينجح المجلس التشريعي في تطوير آليات ضغط على السلطة التنفيذية بإحداث تطبيق فعلي للقانون أو الضغط على مجلس الوزراء بإتجاز اللوائح التنفيذية المكملة للقانون.

المطلب الأول

الرقابة الإدارية على قرار الترقية

يقصد بالرقابة الإدارية ، الرقابة التي تمارسها الإدارة بنفسها على أعمالها وتصرفاتها ، حيث أن الإدارة في سياق قيامها بأعمالها ومهامها المنوطة بها يحدث أنها قد ترتكب مخالفة قانونية تمس قراراتها بعدم المشروعية ، بغض النظر عما إذا تم ذلك بحسن نية أم بسوء نية ، لكن الإدارة معنية بالمراقبة على أعمالها وتصحيح أخطائها متوخية احترام القانون ، سواء تم ذلك تلقائياً أي بمراقبة نفسها بنفسها ، أو بناء على تظلم يرفعه الأفراد ذوو الشأن إليها^(١) ، أو من خلال تكليف هيئة رسمية خارجية لتتولى الرقابة على أعمال الإدارة.

ويعتبر قرار الترقية من القرارات الهامة للموظف العام لذا فإن الرقابة الإدارية عليه من الأمور الهامة أيضاً حتى يكون قراراً صحيحاً ومطابقاً للقانون.

الفرع الأول: الرقابة الداخلية الذاتية

تعتمد الإدارة إلى إجراء رقابة على أعمالها من خلال المراجعة والتدقيق لقراراتها ، فإذا ما انكشف لها أنها أخطأت تقوم بسحب قرارها ، أو تعمله ، أو تلغيه ، وهي بذلك تتجنب الرقابة القضائية والإلغاء القضائي لقرارها الخاطئ ، هادفة بذلك تحقيق مصلحتها لإظهار مدى توخيها للعدالة . وقد تقوم الإدارة بمراجعة أعمالها من خلال التفتيش الدوري المفاجئ بهدف المتابعة والتدقيق ، فإذا تبين للمسؤول الذي قام بإصدار القرار أنه قد ارتكب خطأ ما في اتخاذه لهذا القرار فيمكنه أن يعدل القرار أو يسحبه أو يلغيه ، وهذا ما يسمى بالرقابة الولائية ، لأنه يقع ضمن اختصاصاته.

(١) د. علي خطار شطناوي / القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص ١٧٧
- د. محمد أبو عمارة / القضاء الإداري في فلسطين وقطاع غزة ، ج ٣ مجموعة القانون الإداري ، ط ١ ، سنة ١٩٩٧-١٩٩٨ ، غزة ١٠٠
- د. إبراهيم عبد العزيز شبحا ، مبادئ وأحكام القضاء اللبناني ، مجلس شوري الدولة ، إصدار الدار الجامعية ، بيروت ، ص ١٨٩

وقد يتم اكتشاف خطأ القرار من قبل الدائرة المختصة في الدائرة^(١) بمراجعة أعمال الدائرة (الوزارة) فتقوم بتبنيه المسؤول إلى الخطأ المرتكب في اتخاذ القرار وبناء على ذلك يقوم رئيس الدائرة (الوزير) بتعديله أو سحبه أو إلغائه . ولا يعتبر إصدار قرار الترقية في النظام المطبق حالياً في فلسطين ضمن اختصاصات الوزراء (الدوائر الحكومية) ، بل أن الجهة المختصة بإصدار قرار الترقية هو رئيس ديوان الموظفين العام وذلك استناداً إلى قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٦^(٢) ، لذلك فإن الرقابة الولائية على قرار الترقية من المفترض أن يمارسها رئيس ديوان الموظفين ، إذا ما تبين له من خلال مراجعته للقرارات الصادرة عنه بترقية بعض الموظفين أنه قد اتخذ قراراً خاطئاً وهو المعني بسحبه أو تعديله أو إلغائه^(٣) وبالرغم مما تبين لنا من خلل واضح في إجراءات الترقية القائمة^(٤) ، وعدم صدورها بما يتفق مع القانون سواء لجهة عدم الالتزام بتطبيق قاعدة الأقدمية ، أو لجهة عدم مراعاة أسس الترقية بالاختيار ، إلا أن هذه القرارات ظلت سارية المفعول وخلفت آثارها القانونية على مراكز الموظفين الصادرة بشأنهم هذه القرارات.

وقد تكون الرقابة الداخلية رقابة رئاسية ، أي يمارسها الرئيس الإداري على التصرفات الإدارية لمرعوسيه ، بغض النظر عن قيامه بذلك بنفسه أو بتكليف معاونيه ، انطلاقاً من السلطة للمخولة له من إشراف وتوجيه ، فإذا تبين له أن هناك خطأ في القرار المتخذ من قبل أمر مرعوسيه ،

(١) تتواجد في معظم الوزارات الحكومية إدارة للرقابة والتفتيش الداخلي وتتحدد مهامها واختصاصاتها على غرار مهام واختصاصات هيئة الرقابة العامة ، حيث تقوم بمراقبة عمل الوزارة ومتابعة أعمال الموظفين ، وتقدم تقريرها للوزير ، وقد تقوم بإشعار الوزير عن أي خطأ قد يطل القرارات التي تم اتخاذها . على سبيل المثال - يوجد في وزارة العمل - الإدارة العامة للرقابة والتفتيش الداخلي.

(٢) تنص المادة (٦) من القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٦ على أن " يتولى الديوان الإشراف على شؤون موظفي السلطة ويحدد الطرق والأساليب الخاصة بإدارتها ويتخذ القرارات المتعلقة بتعيين الموظفين وتقاعدهم وترقيتهم وفصلهم بالتنسيق مع الجهات التابع لها الموظف.

(٣) لم يتسنى لنا التوصل إلى نموذج فعلي لممارسة هذا النوع من الرقابة على قرارات الترقية الصادرة عن ديوان الموظفين ، نظراً لعدم تمكننا من الحصول على معلومات من الديوان بهذا الخصوص من جهة ، كما لم تشير مجموع المقابلات التي أجريناها في الوزارات المبحوثة عما إذا كان قد صدر قرار خاطئ بترقية موظف ثم جرى سحبه أو تعديله أو إلغائه من قبل ديوان الموظفين.

(٤) سبق أنشرنا بالتفصيل إلى نماذج الخلل في التطبيق العملي لقرارات الترقية (المطلب الأول من المبحث الثاني) ومدى مخالفة هذه القرارات للقواعد القانونية.

فإنه يملك السلطة لتعديله أ، سحبه أو إلغائه ، وهذه الرقابة (الرئاسية) لا يتم تطبيقها في الواقع الفعلي فيما يتعلق بقرارات الترقية نظراً لما أشرنا إليه آنفاً وهو أن صلاحية إصدار قرار الترقية بيد رئيس ديوان الموظفين ، ولا يوجد جهة رئاسية يمكنها أن تقوم بممارسة رقابة على أعماله وتصرفاته ما عدا رئيس السلطة الوطنية ، ولم يتسنى لنا الحصول على ما يدل على ما إذا كان رئيس السلطة^(١) قد أجرى تعديلاً أو سحباً أو إلغاء لقرارات ترقية مخالفة للقانون صدرت عن رئيس ديوان الموظفين ، وهذا لا يعبر بالضرورة عن صحة جميع القرارات الصادرة بشأن ترقية الموظفين بل يتعلق الأمر بالصلاحيات الواسعة الممنوحة لرئيس الديوان سواء لجهة إصدار قرارات التعيين أو قرارات الترقية.

وبموجب القاعدة القانونية من المفترض أن تتم الرقابة الإدارية على القرار قبل أن يرتب أثراً على حقوق الغير ، أي في مواعيد محددة ، لأنه حال انقضاء هذه المواعيد يتعذر على الإدارة القيام بتعديل القرار الخاطئ أو سحبه أو إلغائه ، بل تلتزم الإدارة بإصدار قرار جديد يتوافق مع مبدأ المشروعية ودون المساس بالحقوق المكتسبة^(٢).

ولم يشر القانون المطبق^(٣) حالياً إلى ما يتفق مع هذه القاعدة ، إلا أن القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ قد نص على ذلك^(٤) ، كما أعطى الصلاحية لمجلس الوزراء بالرقابة الرئاسية على الدوائر الحكومية فيما يتعلق بقرارات التعيين والترقية ، ومراجعة هذه القرارات ، وأعطى القانون صلاحية

(١) تجدر الإشارة إلى أن رئيس السلطة الوطنية يملك وحده صلاحية إصدار قرارات التعيين والترقية بالاقتدار للوظائف العليا بدءاً من الدرجة C فأعلى ، ولا يوجد أية جهة تملك الصلاحية الرقابية على هذه القرارات.

(٢) د. محمد أبو عمار / القضاء الإداري / المرجع السابق ، ص ١٠٢.

(٣) القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٦ بشأن الخدمة المدنية.

(٤) المادة (٤/٧) من القانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ والتي تنص على التزام الدائرة الحكومية بتبليغ ديوان الموظفين بالقرارات التي اتخذتها بشأن التعيين والترقية خلال خمسة عشر يوماً ، ومن جهة يقوم الديوان بتبليغ اعتراضه على القرار المخالف للقانون والنواحيح مسبباً إلى الدائرة الحكومية خلال ثلاثين يوماً من تبليغه ، وإذا لم تتفق الدائرة الحكومية مع الديوان حول القرار ، يرفع الديوان الأمر إلى مجلس الوزراء لاتخاذ ما يراه مناسباً وفقاً لأحكام القانون.

إصدار القرار بالتعيين والترقية إما لمجلس الوزراء^(١) أو لرئيس الدائرة الحكومية (الوزير)^(٢). كما تمارس الإدارة الرقابة الذاتية على تقارير الأداء والتي يتوقف على نتائج التقديرات الواردة فيها استيفاء الموظف لشروط الترقية^(٣) ، إلا أننا لاحظنا من نتائج الاستطلاع الذي أجريناه أن مستوى هذه الرقابة متدنٍ بدليل أن غالبية هذه الوزارات لا تتوقف ترقية الموظفين فيها على نتائج تقديرات التقرير السنوي ، وفي أحسن الأحوال قد يؤخذ بها عند إجراء الترقيات بنسبة ٥٠% فقط^(٤).

ونستنتج أن الرقابة الذاتية للإدارة على قرار الترقية شبه معدومة في الواقع الفعلي وهو ما يكشف عن خلل إداري في عمل الإدارة.

الفرع الثاني: الرقابة بناء على تظلم:

التظلم الإداري هو " وسيلة قانونية تسمح باستصدار قرار إداري متفق مع القانون "^(٥) وبموجب هذا الشكل من الرقابة الإدارية ، يقوم صاحب المصلحة المتنازع مع الإدارة بتقديم تظلم لها مطالباً إياها بتصحيح ما ارتكبه من خطأ في قرارها .

وقد يقوم صاحب المصلحة بالتظلم من قرار الترقية الذي أضر به إلى مصدر القرار ، وهذا هو التظلم الولائي ، أو يقوم بتقديم تظلمه إلى الرئيس الإداري لمصدر القرار وهو ما يعرف بالتظلم الرئاسي أو يقدم تظلمه أمام اللجنة الإدارية ذات الصلاحية والمشكلة للفصل في بعض التظلمات المقدمة للإدارة.

(١) تتم الترقية على درجات الفئة الأولى بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب من الوزير (المادة ٤٤ من القانون). كما تتم الترقية من الفئة الثانية إلى الفئة الأولى للموظفين المستوفين لشروط الترقية بتنسيب من رئيس الدائرة وبقرار من مجلس الوزراء (مادة ٤٨ من القانون).

(٢) تتم الترقية داخل الفئتين الثانية والثالثة للموظفين المستوفين لشروط الترقية في الدائرة الحكومية بقرار من رئيس الدائرة المختصة (مادة ٤٦ من القانون). ويتم جميع الترقيات في باقي درجات الفئة الثالثة والفئتين الرابعة والخامسة بالأقدمية من بين المستوفين لشروط الترقية ، ويصدر القرار بذلك من رئيس الدائرة المختص بناء على توصية للجنة المختصة (مادة ٤٧ من القانون).

(٣) المواد من ٣٩ إلى ٤٢ من نفس القانون ، ويتم التدقيق في تقارير الأداء من خلال اللجنة التي يشكلها رئيس الدائرة الحكومية ، وذلك ليتسنى لرئيس الدائرة تصحيح الخطأ الذي قد ينطوي عليه قرار الموظف المسؤول عن إعداد التقرير السنوي.

(٤) مثال لذلك وزارة البيئة وفق النتائج الواردة من الاستبيان.

(٥) د. علي شطناوي / المرجع السابق ، ص ١٧٨ .

ويكون التظلم الإداري اختياري يلجأ إليه صاحب الشأن إذا أراد ، وهو يفعل ذلك إذا قدر أن مصلحته في اتباع هذا السبيل قد يوفر عليه مشقة السير في طريق الطعن القضائي^(١).

ولم تفتح نظم الخدمة المدنية التي كانت سارية أثناء فترة الاحتلال الإسرائيلي^(٢) للموظف إمكانية التظلم من قرار الترقية الذي يضر به فيما إذا تجاوزته الإدارة دون استناداً إلى القانون^(٣) ، ولا نستطيع القول أنه في الفترة الراهنة وفي ظل وجود السلطة الوطنية أنه قد طرأ تعديلاً جوهرياً على المرحلة السابقة بهذا الخصوص ، إذ أن الموظف العام لا يتاح له حق التظلم من القرارات الإدارية التي تتخذها الإدارة وبضمنها قرار الترقية ، لأن القانون المطبق حالياً رقم ٤ لسنة ١٩٩٦ لم يعط الموظف هذا الحق ، وأعطى الموظف فقط حق الاعتراض على نتيجة تقريره السنوي خلال أسبوعين من تبليغه ذلك إذا كانت نتيجة التقرير بدرجة متوسط^(٤).

ولا تقوم الإدارة في الواقع الفعلي في الوزارات بتبليغ الموظفين بنتائج التقديرات في التقارير السنوية^(٥) أي أنها لا تنقيد بتطبيق النص الوارد في هذا القانون.

أي أن التظلم الإداري كأحد صور الرقابة الإدارية أداة مغيبة عملياً .

وقد تجاوز المشرع هذا الخلل القانوني في قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨ ونص بوضوح على أن " للموظف العام أن يتظلم لرئيس الدائرة الحكومية من أي قرار إداري وذلك خلال عشرين يوماً من تاريخ العلم به^(٦) .

(١) د. لييب غنيم / دعوى الإلغاء ، الكتاب الثاني / إصدار دار التعاون للطباعة والنشر والتصوير ، سنة ١٩٩٩ ، القاهرة ، ص ٩١

(٢) نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٦ والقرارات الملحقة به ، وأسس الخدمة المدنية لسنة ١٩٨٨

(٣) تعاملت إدارة الاحتلال مع الموظفين بصفتهم مستخدمين ، ولم تكن تسمح لهم بالاحتجاج ضد القرارات الصادرة في شؤون الوظيفة العامة (التعيين ، الترقية ، النقل ، إنهاء الخدمة ...).

(٤) المادة (٢٩) من قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٦ .

(٥) نتيجة الاستطلاع الذي أجريته في الوزارات المبحوثة .

(٦) مادة (١٠٥) من الأحكام العامة من القانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٨ .

كما حدد القانون أن البت في التظلم يتم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه ، على أن تنظم اللائحة التنفيذية الإجراءات الخاصة بالتظلم من القرارات الإدارية ، كما أعطى القانون للموظف الحق باللجوء إلى القضاء في حال رفض تظلمه .

وعلى الرغم من اهتمام المشرع بترسيخ أسس وقواعد سليمة لحماية حقوق الموظف العام فيما نص عليه في قانون الخدمة المدنية ، إلا أن هذا القانون لا زال قيد التجميد ولا يتم العمل به ، وبالتالي فإن حق التظلم من قرار الترقية الخاطئ غير متاح بالنسبة للموظف ، ومن جهة ثانية فإن ما تشير إليه المعطيات من الواقع الراهن في الوظيفة العامة لجهة التضخم الوظيفي والتعيينات العشوائية والترقيات دون أساس قانوني، لا تتيح الفرصة أمام الموظف المتضرر من قرار الترقية الخاطئ التظلم لجهة مصدر القرار أو رئيسه، لأنه يقدر سلفاً أنه لن يجد آذاناً صاغية من جهة الإدارة لقبول تظلمه وبالتالي لا جدوى من سلوك هذا الطريق للمطالبة بحقه في تعديل أو إلغاء قرار الترقية الخاطئ الذي اضر به.

ونستفق مع ما يراه جانب من الفقه^(١) من أن جدوى الرقابة الإدارية منوطة بحسن نية الإدارة ورغبتها الصادقة في إصلاح أخطائها ، إذ أنها تعد خصماً وحكماً في ذات الوقت بالنسبة للقرار محل الطعن ، فقد لا تعترف الإدارة بسهولة عما وقع منها من أخطاء ، وقد تتشبث بتصرفها رغم وقوفها على عدم المشروعية في قرارها وعلمها بخطئها في التصرف لوجود مصلحة لها أو تحقيقاً لرغبة الانتقام والتشفي من شخص مقدم التظلم.

الفرع الثالث: الرقابة الإدارية الخارجية (هيئة الرقابة العامة)

نشأت هيئة الرقابة العامة باعتبارها جهة إدارية خارجية تتولى الرقابة على نشاط الإدارة العامة بموجب القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٩٥^(٢).

(١) د. إبراهيم شيحا ، المرجع السابق ، ص ١٩٣ - ١٩٤
(٢) صدر القانون بتاريخ ١٩٩٥/١٢/٣١

وتعتبر هيئة الرقابة العامة " هيئة عامة مستقلة ذات شخصية اعتبارية تتبع رئيس السلطة الوطنية^(١) وتخضع لإشرافه المباشر وتتولى اختصاصاتها على النحو الوارد في هذا القانون"^(٢).

وتتمثل أهداف الهيئة في " تحقيق الرقابة على المال العام وضمان حسن استغلاله ، كما تعمل على تطوير السياسات والإجراءات الإدارية وتحسين الأداء والإنتاج"^(٣)

ويتبين لنا أن المشرع حرص على أن تكون هيئة الرقابة العامة مستقلة بذاتها حتى يتسنى لها تحقيق أهدافها والمهام المنوطة بها في القدرة على القيام بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وتصحيح أخطاءها من أجل تحقيق الغاية الأساسية من إنشاءها وهي تحقيق العدالة والمصلحة العامة.

وليتسنى لهيئة الرقابة أداء دورها على النحو الصحيح فقد نص القانون على تبعيتها المباشرة كجهاز رقابة لرئيس السلطة الوطنية وذلك باعتبار السلطة التنفيذية هي الأسرع في اتخاذ القرار لجهة تعديل أي خلل أو خطأ ينشأ في عمل الإدارة.

وتخضع لرقابة الهيئة^(٤) الوزارات وأجهزة السلطة المختلفة والهيئات والمؤسسات العامة والنقابات والجمعيات والاتحادات بجميع أنواعها ومستوياتها ، كذلك الشركات التي تساهم السلطة فيها أو تتلقى مساعدة منها ، والمؤسسات الخاصة والمؤسسات المرخص لها باستغلال أو إدارة مرفق عمومي ، ووحدات الحكم المحلي وأي جهة يقرر رئيس السلطة الوطنية إخضاعها لرقابة الهيئة .

(١) يوجد مدرستان تختلفان في الرأي حول تبعية الجهاز الرقابي الإداري : المدرسة الأولى : ترى بوجوب تبعية هذا الجهاز للسلطة التشريعية كما هو قائم في إسرائيل وفرنسا ومصر ، إلا أن هناك تحول جديد في مصر حول تبعية الجهاز المركزي للمحاسبات للسلطة التنفيذية ، المدرسة الثانية : ترى أن الجهاز الرقابي يجب أن يتبع السلطة التنفيذية باعتبارها أسرع بتنفيذ القرار لجهة تعديل أي خلل تشير إليه هيئة الرقابة كما هو قائم في سوريا والأردن وفلسطين.

(٢) المادة (٢) من قانون هيئة الرقابة.

(٣) المادة (٣) من نفس القانون

(٤) المادة (٧) من قانون الهيئة

ويوضح الفهرس (٥ صفحات) الملحق ص ٣٠ حتى ص ٣٥ في نهاية الدراسة نطاق ولاية هيئة الرقابة العامة

ويتضح من خلال نصوص قانون الهيئة أن اختصاصاتها الأوسع في مجال الرقابة^(١) المالية إلا أنها تمارس نشاطها الرقابي في مجال الرقابة القانونية^(٢) كما تمارسه في مجال الرقابة الإدارية وتقويم الأداء^(٣).

وقد نص القانون على أن تباشر الهيئة اختصاصاتها في متابعة تنفيذ القوانين والتحري عن أسباب القصور في العمل والإنتاج والكشف عن المخالفات الإدارية والمالية التي تقع من العاملين أثناء مباشرتهم لوظائفهم أو سببها.

وتبحث الهيئة في الشكاوي التي يقدمها المواطنون عن الإهمال في أداء واجبات الوظيفة ومقترحاتهم بقصد تحسين الخدمات وانتظام سير العمل وسرعة إنجازها ، وكذلك بحث ودراسة ما تنشره الصحافة من شكاوى أو تحقيقات صحفية تتناول نواحي الإهمال والاستهتار أو سوء الإدارة والاستغلال^(٤).

ويدخل دور الهيئة الرقابي على قرار الترقية في نطاق رقابتها الإدارية ، والأخطاء التي ترتكبها الإدارة في إجراءات الترقية^(٥).

(١) المادة (١٠) من القانون وتتضمن ٩ بنود.

- البنود من ٦-١٠ من المادة ١١

- المخالفات المالية مادة (١٤) وتتضمن ٦ بنود.

- المادة (١٥) والمادة (١٧)

- التزامات الجهات الخاضعة لهيئة الرقابة في مجال الرقابة المالية ، أيضاً: المواد ١٩ ، ٢٠ ، ٢٢ .

ويعود تركيز نشاط الهيئة في مجال الرقابة لمالية نظراً لأن مهمما هيئة الرقابة ودورها جاء بالدرجة الأولى على خلفية المهام واختصاصات ديوان المحاسبة الذي كان قائماً في الأردن ومعمولاً به في الضفة الغربية وفق القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٥٢ (قانون ديوان المحاسبة).

(٢) المادة (١٢) من القانون

(٣) المادة (١١) من القانون البنود من ١ إلى ٥ ، أما البنود من ٦ إلى ١٠ من نفس المادة فإنها ترتبط بالرقابة المالية أكثر من ارتباطها بالرقابة الإدارية.

(٤) المادة ١/١٣ من القانون

(٥) توضح خطة عمل الهيئة الخاصة بالجهاز المركزي للإحصاء في البند (٧) من الخطة والخاص بالرقابة على ملفات الموظفين أن هذه الرقابة تشمل الترقيات (ملحق ص ٣٦)

كما توضح خطة الهيئة الخاصة بالرقابة على وزارة البيئة أن الشؤون الإدارية تخضع لراقبتها بما تضمنه من حركة الترقيات (ملحق ص ٣٧).

أما خطة الهيئة الخاصة بالرقابة على هيئة التأمين والمعاشات فتوضح أنها تضع أسس خططها الرقابية وفق طبيعة الوزارة أو المؤسسة أو الهيئة الخاضعة للرقابة (ملحق ٣٨).

وتتحدد صلاحية الهيئة بالمراقبة بالوسائل المختلفة لمباشرة اختصاصاتها ، وإذا تبين لها وجود مخالفات مالية وإدارية أو إهمال في أداء واجبات الوظيفة لدى إحدى الجهات الخاضعة لرقابتها ، يقوم رئيس الهيئة بإرسال كتاب إلى هذه الجهة بين فيها نوع المخالفات أو الإهمال ومشفوعاً برأيه حول الموضوع.

وتقوم الهيئة بتزويد رئيس السلطة بأية بيانات أو معلومات أو دراسات يطلبها ، وتعد تقارير دورية عن بيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها. كما يزود رئيس الهيئة في حدود اختصاصه الوزراء ورؤساء الأجهزة والجهات الخاضعة لرقابتها بأية بيانات أو معلومات تتعلق بأعمالهم^(١).

ونعتقد أن دور هيئة الرقابة العامة ملموس في جوانبه المختلفة وإن كان هذا الدور يكون أكثر فاعلية في مجال الرقابة المالية ، أما في مجال الرقابة على القرارات والمخالفات الإدارية فيأخذ طابعاً أقل اهتماماً ، وتتركز حدود هذا الدور على مخالفات الموظفين الانضباطية ، أما الرقابة على القرارات الخاصة بالتعيين والترقية ... الخ فلا نستطيع القول أن دور هيئة الرقابة ذو جدوى^(٢) ، كما أن مستوى الصلاحية المعطاة لهذه الهيئة يتوقف عند إبلاغ رئيس الدائرة أو الجهة الخاضعة لرقابتها بنوع المخالفة ، وإبلاغ رئيس السلطة الوطنية بمجموع المخالفات في تقرير عام وشامل لمجموع المخالفات الناشئة.

(١) يحق لهيئة الرقابة الطلب والإطلاع والتحفظ على أية ملفات أو بيانات أو أوراق أو الحصول على صور منها من الجهات الخاضعة لرقابتها بما فيها البيانات التي يعتبر تداولها سرياً واستدعاء من ترى لسماع أقوالهم طبقاً للقوانين والأنظمة السارية (من المادة ١٣ من قانون الهيئة). كما يحق لها الرقابة على المخالفات الإدارية لجهة التباطق في العمل الإداري والتخاذل في سير المرفق العام وسوء أداء الخدمة (من المادة ١٨ من نفس القانون).

(٢) نذكر في هذا السياق تقرير هيئة الرقابة المرفوع إلى رئيس السلطة حول المخالفات المالية والإدارية في المؤسسات الحكومية الذي نشر عام ١٩٩٧ وأثار ضجة كبيرة حوله في حينها ، ورغم ما ورد فيه من مخالفات عديدة لعدد من الوزراء والموظفين الكبار ، إلا أننا لم نلمس في الواقع الفعلي أي تعديل وزاري أو أي محاسبة للذين ارتكبوا هذه المخالفات ، بل إن هيئة الرقابة لم يتح لها بعد ذلك أن تنشر تقاريرها السنوية ، وخفضت صوتها ودورها بشكل ملحوظ.

كما أن الصلاحيات الممنوحة لها لا تكفي لضرورة التحرك السريع من أجل أنصاف الموظفين وتحقيق العدالة في حال تم اكتشاف قرار ترقية لأحد الموظفين أو أكثر بأنه خطأ ، لأنها ستكتفي بإبلاغ رئيس الدائرة المختص (رئيس ديوان الموظفين حالياً) الذي لا يستجيب في غالبية الأحوال لملاحظات هيئة الرقابة^(١).

^(١) أفاد السيد مساعد رئيس الهيئة في مقابلة شخصية معه (السيد/ أحمد شبير) أنه وحتى هذه اللحظة يغلق أبواب ديوان الموظفين أمام مفتشي الهيئة ، ويمتنع عن وضع ملفاته وبياناته أمامها لتقوم بدورها المنوط بها وفقاً لما قرره القانون.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على قرار الترقية

تعتبر الرقابة القضائية على أعمال الإدارة من أهم وأكثر صور الرقابة فعالية ، حيث تسند سلطة الرقابة للقضاء لما يتميز به من استقلال وحياد عن السلطة التنفيذية ، ولأن القضاء الإداري قادر على حماية مبدأ المشروعية ، إذ أن الرقابة التي يمارسها القاضي الإداري على أعمال الإدارة هي رقابة مشروعية كأصل عام^(١) حيث يقوم بفحص القرار الإداري من حيث مطابقته أو عدم مطابقته للقواعد القانونية دون أن تمتد هذه الرقابة إلى بحث مدى ملاءمته حيث أن هذا من صلاحيات الإدارة^(٢).

وتتولى المحاكم في السلطة القضائية بحث مشروعية تصرفات الإدارة بناء على طعن يتقدم به أصحاب الشأن المتضررين من هذه التصرفات^(٣).

الفرع الأول: خضوع قرار الترقية لرقابة القضاء الإداري

يخضع قرار ترقية الموظف العام لرقابة القضاء الإداري باعتباره قراراً إدارياً ويجب أن تستهدف غايته الصالح العام وألا يتجاوز حدوده ، أما إذا تجاوزت الإدارة حدود سلطتها وأصدرت

(١) د. إبراهيم شبحا / القضاء الإداري اللبناني / المرجع السابق ، ص ٢١٠

(٢) د. محمد أبو عمار / القضاء الإداري / المرجع السابق ، ص ١١٧

(٣) د. إبراهيم شبحا / نفس المرجع ، ص ١٩٢

- يستم الطعن في القرار الإداري المعيب عن طريق دعوى الإلغاء ، وهي الدعوى التي يرفها صاحب المصلحة إلى القضاء المختص مختصاً فيها قراراً إدارياً طالباً إلغائه ، (د. لبيت غنيم / المرجع السابق ص ٢) أو هي " الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد إلى القضاء الإداري بطلب إعداد قرار إداري مخالف للقانون " (د. سليمان الطماوي ، القضاء الإداري ، الكتاب الأول ، قضاء الإلغاء ، إصدار دار الفكر العربي ، القاهرة ، سنة ١٩٨٦ ، ص ٣٣٤ . وتستلخص سلطة المحاكم التي تتولى الرقابة على تصرفات الإدارة في رقابة الإلغاء والتضمين ، أي أنها تقوم بإلغاء القرار وأحياناً تعدله وفي ذات الوقت تعوض الأفراد عما لحقهم من أضرار ، وقد تقضي المحكمة بالإلغاء دون التعويض ، أو تحكم بالتعويض دون الإلغاء ، وتتمتع الأحكام الصادرة بحجة الشيء المقضي به.

قراراً بجانب المشروعية ، أو تعسفت في استعمال سلطتها ، فإن دور الرقابة القضائية إلزام الإدارة احترام القانون^(١).

وقضت محكمة العدل العليا بغزة " أن وجود السلطة التقديرية للإدارة لا يحول دول الرقابة القضائية بالنسبة لعناصر الشرعية للقرار الإداري ، والسلطة التقديرية ليست امتيازاً خاصاً للإدارة ، وإنما هي ضرورة استلزمها حسن سير المرفق العام ويحقق العدالة عند تطبيق القانون على المواطنين ، ثم هي بعد ذلك سلطة غير مطلقة وإنما مقيدة بالصالح العام ومحددة بحسن استعمالها في الحدود التي يستلزمها فيجب أن يكون القرار الإداري مستهدفاً الصالح العام ومؤيداً له وغير متجاوز حدوده^(٢) .

وتعتبر محكمة العدل العليا في فلسطين هي محكمة القضاء الإداري^(٣) حيث تتولى المحكمة في مقرها في كل من غزة^(٤) ورام الله^(٥) ولاية إلغاء القرارات الإدارية المعيبة الصادرة عن جهة الإدارة

(١) فإذا نص القانون على أن تتم الترقية على أساس الأقدمية فسلطة الإدارة في هذه الحالة مقيدة ، وعليها أن تتخذ قرارات الترقية وفق معيار الأقدمية ، أما إذا وضعت أشخاصاً قبل الموظف الأسبق في الخدمة في كشوف الترقيات حينئذ يعتبر ذلك التصرف قد أضر بمصلحة الموظف وبمركزه القانوني ، لأن الإدارة أعاقته ترقية وهي بذلك تكون مخالفة للقانون. وإذا نص القانون على أن تتم الترقية بالاختيار لبعض الوظائف ، فإن هذا يتيح للإدارة تقدير كفاءة الموظف ومدى قدرته على القيام بمهام الوظيفة الأعلى ، عندئذ تتخذ قرار الترقية لمن يستحق وفق تقديراتها بهدف تحقيق المصلحة العامة ، أما إذا خالفت الإدارة في قرار الترقية هذه الغاية وأساءت استعمال السلطة فتكون قد جاتبت القانون ويكون دور القاضي الإداري في كلا الحالتين إلغاء قرار الترقية المعيب وإلزام الإدارة باحترام القانون . تجدر الإشارة إلى أن رقابة القاضي الإداري لا تمتد لعنصر الملائمة إلا إذا كانت الملائمة شرطاً من شروط المشروعية فقد يخضعها لرقابته (د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي ، ١٩٧٦ ، القاهرة، ص ٧٨) ولكن من حق القاضي البحث في صحة الوقائع المادية التي اتبني عليها القرار وتقدير هذه الوقائع باعتبارها من العناصر التي يقوم عليها ثم ينزل الحكم الصحيح في القانون.

من جهة ثانية فإن القضاء الإداري لا يحل محل الإدارة في الاختصاص وذلك استناداً إلى قاعدة أن القاضي الإداري يقضي ولا يدير لأن القضاء لا يتدخل في شؤون الإدارة ولا يحل محلها في إصدار قراراتها باعتبار أن هذه القرارات من صميم وظيفتها (د. إبراهيم شبحا / المرجع السابق ، ص ٢١٣)

(٢) من حيثيات القرار الصادر عن محكمة العدل العليا بغزة القضية رقم ٦٤/٧٦ جلسة ١٩٦٥/٢/٢٨ ، بشأن ترقية المستدعي للدرجة العليا التي استحقها وحفظ حقه في كشف الأقدمية وحفظ الحقوق المالية المترتبة من تاريخ استحقاقه للترقية) . (قرارات محكمة العدل العليا تجميع القاضي وليد الحايك ، ص ٤٥ وما بعدها).

(٣) تستعقد المحكمة العليا في فلسطين (التي أنشئت سنة ١٩٢٢ إبان الانتداب البريطاني بموجب المادة ٤٣ من دستور فلسطين لسنة ١٩٢٢) بصفتها محكمة عدل عليا بموجب أصول خاصة وضعها قاضي القضاة بموافقة المندوب السامي البريطاني سنة ١٩٣٧ ويطلق عليها أصول المحكمة العليا لسنة ١٩٣٧ ، ولم يكن يدخل في اختصاصها النظر في طعون الموظفين بل كانت تختص في النظر في عدد من القضايا على وجه الحصر ، طلبات الإفراج عن الموقوفين بوجه غير مشروع ، الأوامر التي تصدر على الموظفين أو الهيئات العمومية بشأن القيام بواجباتهم ، المسائل المتعلقة بتغيير مرجع الدعوى لدى سماع الدعاوى الحقوقية في المحاكم المركزية ومحاكم الأراضي والطلبات المتعلقة بإصدار أوامر إلى حكام الصلح بشأن كيفية تسير التحقيقات الأولية.

(٤) تختص بالنظر في إلغاء القرارات الإدارية متى كان مرجع الطعن فيها عدم الاختصاص ، أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تأويلها وتطبيقها أو الانحراف في استعمال السلطة وذلك على الوجه المبين في القانون الأساسي للمنطقة الواقعة تحت رقابة القوات المصرية رقم (٢٥٥) لسنة ١٩٥٥ المادة (٣٦) منه ، والمادة (٥٨) من النظام الدستوري لقطاع غزة الصادر سنة ١٩٦٢ . المنشورين في مجموعة القوانين الفلسطينية ج. ٢٧ ، (تجميع السادة / مازن سيسالم ، اسحق مهنا ، سليمان النحوج).

بشأن ترقية الموظفين. وقد كانت محكمة العدل العليا في كل من غزة ورام الله وعلى مدار ثلاثة عقود (فترة الاحتلال الإسرائيلي) لا تقوم بدور الرقابة على قرارات ترقية الموظفين وذلك لعدم سماح الحاكم العسكري برفع مثل هذه القضايا أمام المحكمة باعتبارها من الدعاوى المرفوعة ضد الحكومة^(٢).

ومنذ عام ١٩٩٤ استعادت محكمة العدل العليا في غزة دورها في الرقابة على قرارات الترقية، وبدأت محكمة العدل العليا في رام الله تنظر فيها حيث لم تكون قرارات الترقية تدخل ضمن اختصاصها من قبل نظراً لأنها كانت تطبق النظام القانوني الأردني^(٣). وعلى غرار محكمة العدل

^(١) في الضفة الغربية ، حيث كانت تسري القوانين الأردنية منذ عام ١٩٤٨ ، نص قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢ على تشكيل محكمة التمييز في عمان باعتبارها أعلى هيئة قضائية في الأردن ، وتتعد المحكمة بصفتها محكمة عدل عليا بموجب المادة العاشرة من القانون المذكور ، الفقرة الثالثة ، حيث نصت على أنه يجوز الطعن أمام محكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا في القرارات النهائية الصادرة بالتعيين بالوظائف العامة أو بمنح الزيادات السنوية ، والمنازعات الخاصة بمرتبات التقاعد ، وقامت محكمة الاستئناف بالقدس بدور محكمة التمييز كأعلى هيئة قضائية في الضفة الغربية . ومنذ عام ١٩٦٧ أصدرت سلطات الاحتلال قراراً بضم القدس إلى إسرائيل وطردت محكمة استئناف القدس ، حيث انتقل مقرها إلى رام الله وألغى بأمر عسكري اختصاصها بصفتها محكمة التمييز بصفتها الجزائية والحقوقية وأعطيت الصلاحية لها كمحكمة عدل عليا.

وفي ظل السلطة الوطنية صدر القانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٤ بتاريخ ١٣/١١/١٩٩٤ القاضي بمد ولاية المحكمة العليا بغزة إلى الضفة الغربية وأصبحت بموجب هذا القرار تتمتع باختصاصات محكمة استئناف القدس بصفتها محكمة استئناف في الحقوق والجزاء وبصفتها محكمة عدل عليا . وتتولى محكمة الاستئناف برام الله الرقابة القضائية على أعمال الإدارة كمحكمة عدل عليا.

^(٢) استناداً إلى : نص المادة (٥٠) من مرسوم دستور فلسطين سنة ١٩٢٢ ، وقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٢٦ بشأن الدعاوى التي تقيمها الحكومة والتي تقام على الحكومة نصت المادة (٣) منه والمعدل بالقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٤٥ ، أنه لا يجوز لأية محكمة السنظر في أي إدعاء يقام على حكومة فلسطين وفي الاستثناءات التي يسمح بها يشترط حصول المستدعي على إذن خطي من المندوب السامي يجيز له إقامة دعوى ، وهذه الاستثناءات هي:

" رد أية أموال منقولة أو دفع تعويض بقيمتها ، أو دفع أي مال أو عطل وضرر بشأن عقد بوجه مشروع بالنيابة عن الحكومة أو أية دائرة من دوائرها ، أو وضع اليد على أموال غير منقولة أو ردها أو دفع تعويض بقيمتها" وقد طبقت سلطات الاحتلال هذا النص لذلك لم يكن يسمح الحاكم العسكري بإعطاء الإذن للموظف برفع دعوى طعن في قرار ترقية أضر به.

^(٣) في الفترة التي خضعت فيها الضفة الغربية للإدارة الأردنية ، لم يكن من اختصاص محكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا النظر في الطعون ضد القرارات الصادرة بالترقية ولذلك كانت المحكمة تقضي بعدم الاختصاص حيث جاء في المادة ٣/١٠ من قانون تشكيل المحاكم رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٢ أنها تنظر في الطعن في القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بالموظفين العموميين سواء تعلقت بالتعيين أو بالزيادة السنوية أو بالتأديب أو بالفصل ... ولم تكن تنظر بالطعن في قرار الترقية حتى بعد أن استقلت محكمة العدل العليا في الأردن عن محكمة التمييز في ١٩٨٩/٣/٩ بموجب القانون المؤقت لمحكمة العدل العليا رقم ١١ لسنة ١٩٨٩ فقد نصت المادة (٣) على اختصاصات المحكمة ولم تذكر قرارات الترقية بضمنها. أما في قانون محكمة العدل العليا الجديد رقم ١٢ لسنة ١٩٩٢ نصت المادة (٩) منه على اختصاصات المحكمة حيث تنظر في جميع الطعون بشأن القرارات الصادرة عن الإدارة في شؤون الوظيفة العامة الغير مشروعة وبضمنها قرار الترقية.

العليا بالأردن التي كانت تقضي بأنها غير مختصة بالنظر في الطعون المتعلقة بالترقية^(١)، لكنها كانت تخضع قرار الترقية لرقابتها إذا اعتبرته من قبيل التعيين^(٢).

وقد حفل أرشيف محكمة العدل العليا بغزة^(٣) في الفترة الزمنية ما قبل عام ١٩٦٧ بالقضايا التي تم فيها اختصام المجلس التنفيذي باعتباره المرجعية الأولى في تعيين وترقية الموظفين وكل ما يتعلق بشؤون حياتهم الوظيفية، أما في فترة الاحتلال الإسرائيلي فقد اقتصرَت الحقوق ضد قرارات الترقية على موظفي البلديات والمجالس المحلية والقروية لعدم تطبيق القانون بشأن دعاوي الحكومة عليهم.

أما أرشيف محكمة التمييز الأردنية ومحكمة استئناف القدس فلم يتوفر فيه قرارات بشأن حقوق الموظفين ضد قرارات الترقية (الترقية)، وذلك لعدم خضوع قرار الترقية لرقابتها في تلك الفترة.

الفرع الثاني: أهم المبادئ التي استقر عليها القضاء بشأن ترقية الموظفين:

١- اعتبار الأقدمية قاعدة أساسية في ترقية الموظف العام:

(في القضية رقم ٦٣/٣٦ عدل علماً جلسة ١٩٦٤/٣/٢٥) المرفوعة ضد المجلس التنفيذي قضت المحكمة برفض طلب المستدعي للحثثيات الآتية " وحيث أن المحكمة وقد استمعت إلى مرافعة الطرفين وأطلعت على ملف خدمة المستدعي ، ترى أن الدعوى لا تقوم على أساس سليم ، ذلك أن الثابت أن الموظفين الذين يطعن المستدعي في ترقيتهم قبله ، هم أقدم منه في الوظائف الكتابية التي يستحق شغلها الدرجة الثالثة ، ولا مجال للطعن في ترقيتهم وأن دور المستدعي في الترقية لم يأت بعد، لما كان ذلك تعين رفضها " .

(١) قرار محكمة العدل العليا رقم ٦٢/٧٨ مجلة نقابة المحامين في الأردن العدد (١) السنة (١١) ص ٢٨.

- قرار محكمة العدل العليا رقم ٦٥/٩٠ نفس المجلة العدد (٣) السنة (١٤) ص ٣٠٨ .

(٢) قرار محكمة العدل العليا رقم ٦٦/٨٦ نفس المجلة ، العدد (٢) السنة (١٤) ص ١٢٢ ، بشأن القرار القاضي بترقية موظف من وظيفة مهندس إلى مساعد فني لأمين العاصمة " إن القرار يعتبر تعييناً لا ترفيعاً ، ومن حق ذي المصلحة الطعن بذلك القرار أمام محكمة العدل العليا وما دامت الوظيفة الشاغرة التي رقي إليها تختلف في اختصاصاتها وشروط التعيين فيها عن الوظيفة التي كان يشغلها " .

(٣) مختارات من القرارات العدل العليا بشأن ترقية الموظفين تجميع الأستاذ القاضي وليد.

وفي حكم آخر (في القضية رقم ٦٣/١٢ عدل علماً جلسة ١٩٦٥/٢/٢٨) أكدت المحكمة، " أن القاعدة التي استقر عليها القضاء الإداري أن صاحب الأقدمية في الواقع قد اكتسب خبرة من جراء مدة خدمته الطويلة ، تلك الخبرة تجعله أقدر ممن يتلونه في الأقدمية وبالتالي هو أجدر بالترقية " .

كما اعتبرت الأقدمية عامل لا مناص من الاعتداد به عند الترقية بالاختيار وجاء هذا في حكم المحكمة (القضية رقم ٦٤/٧٦ عدل علماً جلسة ١٩٦٥/٢/٢٨) " وبما أنه عند الأقدمية ، فإنه ولئن كان المشرع الفلسطيني^(١) لم يتحدث عنها باعتبارها عنصراً مستقلاً من عناصر تقرير أحقية الموظف إلى الترقية بيد أنه لم ينف أهميتها أو يقلل من شأنها ، ولقد استقر قضاء هذه المحكمة على أن الأقدمية عامل لا مناص من الاعتداد به والنظر إليه بعين الاعتبار عند ممارسة الإدارة حق الاختيار ، بحيث لا يترك صاحب الأقدمية إذا ما توفرت فيه الشروط اللازمة للترقية إلا لمن يفوقه كفاءة ويكون ظاهر الامتياز بوجه ملموس' .

٢- تقدير ترقية الموظفين تكون على أساس المؤهلات الرسمية والخبرة والجدارة ، وعند تقدير جدارة الموظف ومدى أهليته إلى الترقية يجب الرجوع إلى القواعد العامة:- وقد رفضت محكمة العدل العليا (في القضية رقم ٦٣/٩٨ جلسة ١٩٦٥/٤/٢٩) المرفوعة ضد المجلس التنفيذي طالب المستدعي بإصدار الأمر لبيان أسباب عدم ترقيته للدرجة الأولى وإصدار الأمر بترقيته للدرجة الأولى، وقد كان المستدعي أسس دعواه على الاعتراض على قرار ترقية زميلين له يدعى أنهما أحدث منه وأقل كفاءة.

وتبين من ملفات المستدعي وزميلييه أنهما حاصلين على مائة درجة في تقريرهما السريان بينما المستدعي حصل على ٧٨ درجة ، ولم يقدم ما يدل على أنه متمتع بكفاءة تتعادل مع كفاءة هؤلاء رغم

(١) بالإشارة إلى ما قصده المحكمة إلى المشرع الفلسطيني ، المقصود هو المادة (٧٣) من النظم العامة لحكومة فلسطين والمادة (٣٢) من أنظمة المستعمرات على أن يكون تقدير الموظف على أساس المؤهلات الرسمية والخبرة والجدارة (حكم المحكمة في القضية رقم ٦٣/١١٢ عدل علماً جلسة ١٩٦٥/٤/٢٩)

أنهما يتلونه في الأقدمية ورأت المحكمة أن دعواه لا تستند إلى سند من الواقع والقانون ويتعين بالتالي رفضها".

كما رفضت المحكمة (في القضية رقم ٦١/٧٠ عدل علماً جلسة ١٨/٤/١٩٦٣) طلب المستدعي بإلغاء قرار ترقية موظف إلى الدرجة الأولى ، وإصدار قرار بترقية المستدعي لهذه الدرجة اعتباراً من تاريخ القرار الذي يطلب إلغاؤه.

واستندت المحكمة في قرارها إلى حصول الموظف (المستدعي) على مؤهل أعلى من مستوى الوظيفة المعين عليها لا يميزه عن أي زميل من زملائه الحاصلين على المؤهل المخصص لهذه الوظيفة إلا إذا تساويا في جميع الشروط.

وقد كان المستدعي استند في طلبه على نص المادتين ٧٣ من الأنظمة العامة والمادة ٣٢ من أنظمة المستعمرات (يكون تقدير ترقية الموظفين على أساس المؤهلات الرسمية والخبرة والجدارة فإذا تساوت أمكن الالتجاء إلى الأقدمية) . كما استند المستدعي على أن إجازاته العلمية تعلو شهادات زميله وأنه يتحلى بكفاءة بارزة في العمل وأنه أقدم منه.

وتبين للمحكمة أن المستدعي ليس أقدم من زميله ، كما أن الوظيفة المرقى إليها الموظف المطعون في قرار ترقينه لا تحتاج لأكثر من مؤهل متوسط وهو نفس المؤهل الحاصل عليه الموظف، كما أنه يتمتع بخبرة عملية مدتها خمسة عشر سنة ، لذلك رأت المحكمة أن دعوى المستدعي لا تقوم على أساس من الواقع والقانون لذلك تم رفضها.

٣- نتائج التقرير السري عنصر هام يؤخذ به عند الترقية بالاختيار:

في القضية رقم (٦٣/٩٩ عدل علماً جلسة بتاريخ ٢٩/٤/١٩٦٥) طالب المستدعي في القضية المرفوعة ضد المجلس التنفيذي ، إصدار الأمر ببيان أسباب عدم ترقية المستدعي للدرجة الأولى

وإصدار الأمر بترقيته للدرجة الأولى . وقد أدعى المستدعي بأنه بالاستناد إلى القرار الصادر بترقية موظفين أحدث منه خدمة وأقل كفاءة ، فقد توافرت فيه كافة الشروط المطلوبة للترقية بالاختيار لذا أقام دعواه.

وقد أدعى المستدعي ضده (المجلس التنفيذي ووكيله النائب العام) أن المستدعي نال في تقريره السري درجات أقل من الموظفين الذين تم ترقيتهما بالاختيار كما أن مدير مديريته لم يرشحه للترقية. وقد رأت المحكمة أن ترشيح مدير المديرية لا يسبغ على الموظف الكفاءة ، ذلك أن دور المدير مقرر لا منشئ حيث أن الكفاءة حالة لصيقة بعمل الموظف تستفاد مما قدم من أوراق وما أبرز من مستندات.

وفي مجال الدعوى رأت المحكمة أن المستندات التي تقرر كفاءة الموظف هي تقريره السري، حيث أن الموظفين اللذين تمت ترقيتهما قد حصل إحداهما على ١٠٠ درجة والثاني ٩٩ درجة وقد كانت درجات المستدعي أقل منهما ولذلك فإن المستدعي قد بنى دعواه على أنه أحق من سواه بالترقية بالاختيار ، وأن عدم جدية ما يستند إليه من واقع أو قانون ، فإنه يتعين رفض الدعوى.

٤- للإدارة سلطة تقديرية في تقدير كفاءة الموظفين بشرط أن تكون قد اعتمدت على عناصر

صحيحة ، ولها الحق بتقدير متى يتم إشغال الدرجات الشاغرة في ميزانيتها:-

(في القضية رقم ٦٦/٤٣ عدل علماً جلسة ١٩٦٧/٤/٥) المرفوعة ضد الحاكم العام بغزة

والسيد مدير الإدارة المدنية . طالب المستدعي إصدار أمر للمستدعي ضدهما بإعطاء المستدعي الدرجة الأولى التي استحقها من ٦٥/١١/١ مع حفظ حقه في كشف الأقدمية وصرف فروق الراتب من تاريخ استحقاق الترقية ، واستند في طلبه هذا على وجود أربع درجات شاغرة في الميزانية . كما طالب بإصدار أمر للمستدعي ضدهما بترقيته إلى الدرجة الأولى التي استحقها في ٦٦/٣/٢١ ، مستنداً

في دعواه إلى صدور قرار بالترقية بالاختيار لأثنين من الموظفين على الدرجة الأولى وهما أحدث منه وأدنى منه مؤهلاً واعتبر أن استنناؤه من الترقية جاء تعسفاً ومجحفاً بحقوقه وقد كان المستدعي قد رقي للدرجة الأولى بتاريخ ١٩٦٧/١/١ ، وقد أدعى المستدعي ضدهما (يمثلهما النائب العام) أنه للترقية للدرجة الأولى العليا تعطي المجلس التنفيذي الصلاحية بالاختيار المطلق مستنداً إلى قرار المجلس الذي اعتبر أن القاعدة هي أن تنظيم الإدارة للمرافق العامة هو أمر من صميم الوظيفة الإدارية ويجب أن يترك لحرية الإدارة المطلقة ووسيلتها في ذلك هي اللوائح والقرارات التنظيمية التي تصدرها.

وقد قررت المحكمة رفض طلب المستدعي بجعل ترقيته اعتباراً من ٦٥/١١/١ "لأن الجهة الإدارية غير ملزمة بشغل جميع الدرجات على ميزانيتها على فرض وجود هذه الدرجات الشاغرة". أي أن الإدارة لها أن تستقل بتقدير الوقت بإشغال الدرجات الشاغرة ، لكن المحكمة قررت رفض زعم المستدعي ضدهما بأن للمجلس التنفيذي الحق المطلق بالترقية بالاختيار ، بل رأت أن هذا الحق مقيد بما تقضي به القوانين المعمول بها^(١) والتي تعرضت لتعيين وترقية الموظفين . قضت أنه " وإن كان تقدير كفاءة الموظفين أمراً منوطاً بالإدارة فهي من سلطتها التقديرية إلا أن ذلك مشروطاً بأن تكون قد استمدت تقديرها من عناصر صحيحة مؤدية إلى النتيجة التي انتهت".

وعليه فإن المحكمة ومن واقع المستندات (المؤهل العلمي - ملف المستدعي) رأت أنه " لا يوجد سبب لاختيار الموظفين الآخرين وتخطي المستدعي في الترقية وهو الأقدم والأعلى مؤهلاً علمياً وصحيفته بيضاء ، فإن الاختيار يكون قد انحرف عن الحياده وجانب طريق الصواب"

(١) الأحكام العامة الواردة في المادتين ٧٣ من الأنظمة العامة والمادة ٣٢ من أنظمة المستعمرات سبق الإشارة لهما.

لذلك أجابت المحكمة المستدعي لطلبه بتعديل ترقيته إلى الدرجة الأولى ليكون اعتباراً من ٢٦/٣/٢١ وهو تاريخ ترقية زميله المطعون في ترقيتها مع ما يترتب على ذلك من كافة الآثار القانونية.

٥- قرار الترقية المستوفي لشكله القانوني يكسب الموظف مركزاً قانونياً لا يحق للإدارة التعرض له بتنزيله للأدنى إلا وفقاً للقانون:

في حكم حديث لها أكدت محكمة العدل العليا بغزة على مبادئ هامة في قواعد الترقية ، خصوصاً في ظل الواقع الراهن الذي يسوده عدم وضوح في النظام القانوني المطبق في الوظيفة العامة .

ففي (القضية رقم ٩٦/١٠٨ عدل علماً ، جلسة ١٩٩٨/١١/١٩) المرفوعة ضد وزيرة التربية والتعليم ورئيس ديوان الموظفين العام ، طالب المستدعي بيان الأسباب التي تمنع المستدعي ضدهما من إبقاء المستدعي على الدرجة (A - C) وراتبه على الكادر الذي وصل إليه ، كما طالب بإصدار القرار القطعي بإبقاء المستدعي على درجة (A - C) بترشيح من وزارة التربية والتعليم ضمن كشف مع مجموعة من الموظفين ، وقد صادق رئيس السلطة الوطنية على ترقية المستدعي ، كما صادق عليها رئيس ديوان الموظفين العام وتم إبلاغ الوزارة بذلك ، وقد سلمت الوزارة المستدعي مهام الوظيفة الذي طلبت ترقيته إليها قبل صدور قرار الترقية وقام المستدعي بشغلها لمدة سنة.

وبعد صدور قرار الترقية بتاريخ ١٩٩٥/٤/١٤ ، عدلت الوزارة عن تنفيذ ترقية المستدعي إلى الدرجة (A - C) وأصدرت قرار بتاريخ ١٩٩٥/٩/٩ بنقل المستدعي إلى وظيفة جديدة على الدرجة (٢) وهي أقل من الوظيفة التي تمت ترقيته إليها (وكان قد مارس مهامها فعلياً مدة سنة).

وقد ادعت الوزارة أن المستدعي لا يحمل من المؤهلات العلمية ما يجعله مستحقاً للترقية على الوظيفة الجديدة (درجة الماجستير).

ورأت المحكمة: أن القرار الصادر بترقية المستدعي إلى الدرجة (A - C) قراراً سليماً ومشروعاً وصادر عن جهة الاختصاص (ترشيح من الوزارة - مصادق عليه من رئيس السلطة ومدير ديوان الموظفين) . كما أن إقدام الوزارة على تكليف المستدعي بمهام الوظيفة الجديدة وطلبها ترقية على درجتها (A - C) يؤكد عدم صحة دفع الوزارة لاحقاً بعدم كفاءة الموظف وعدم تناسب مؤهله العلمي للوظيفة لأن المستدعي يحمل الشهادة الجامعية الأولى مع سنة ماجستير وله خبرة ثلاثين سنة في مجال الاختصاص.

كما أن عدول الوزارة عن ترقية الموظف جاء متأخراً ، ودون وجه يبرره بعد صدور قرار الترقية ، كما أن نقل الوزارة للمستدعي إلى وظيفة أقل درجة من درجته التي حصل عليها بقرار الترقية ، دون مساءلة المستدعي بأي وجه من الوجوه ، ينطوي على جزاء تأديبي غير مبرر حسب الأصول (إجراء تحقيق مسبق ، إعطاء الفرصة للمستدعي للدفاع عن نفسه) مما جعل قرار النقل مخالفاً للقانون . وعدول الوزارة عن تنفيذ قرار الترقية دون إبلاغ الجهات المختصة بإصدار القرار لا يدع مجالاً للشك أن نيتها اتجهت إلى عدم تنفيذ الترقية وعدم إسناد مهام الوظيفة الجديدة إليه.

وبما أن قرار ترقية الموظف المستدعي ، قرار نهائياً ومستوفياً لشكله القانوني وأصبح نافذاً قانونياً ، فإن المستدعي قد اكتسب بذلك مركزاً قانونياً وأصبح له حقاً مكتسباً في وظيفته الجديدة ، وأنه متى كان ذلك فإنه لا يجوز للوزارة التعرض لهذا المركز القانوني بتنزيله للأدنى إلا وفقاً لقانون.

وانطلاقاً من الحثثات السابقة ، قررت المحكمة أن القرار المطعون ففه (وهو تنزفل المستعفل للدرجة ٢) ، فاقدأ لسبب وجوده ومبرر إصداره ومشوبأ بعفب مخالفة القانون وإساءة استعمال السلطة مما يستوجب استنادأ للمادة (٥٨) من النظام الدستوري لقطاع غزة إلغاءه.

وحكمت المحكمة أولاً: إلغاء القرار الأول بنقل المستعفل إلى الوظيفة الأقل درجة (مشرفأ على الدرجة ٢) . وثانياً: إبقاء المستعفل فف وظففته الجديدة مساعد مفر عام على الدرجة (A - C) منذ صدور قرار الترقية ، والاحتفاظ بكافة حقوقه الوظففية من ذلك التاريخ.

وإضافة لما ذكرناه آنفاً فإننا نرى أن حكم المحكمة فف هذه القضية قد أكد على الأسس العامة للترقية لجهة: أنه لا فحق لجهة غير مختصة إلغاء قرار الترقية الصادر عن جهة الاختصاص الأعلى أو التراجع عنه أو إصدار قرارأ فتمعارض معه.

كما أن تقدير كفاءة الموظف لفس متروكأ لأهواء الإدارة بل بمدى جدارته الفعلية ومؤهلاته العلمفة المثبتة فف المستندات.

ولا فجوز نقل الموظف إلى وظيفة أقل درجة من التي هو عليها دون موافقته .
وتعافس الإدارة عن تنفيذ قرار الترقية المشروع لا فهدر حقوق الموظف المكتسبة الناتجة عن قرار الترقية .

الفرع الثالث : تطور رقابة القاضي الإدارف على قرار الترقية:

استندت محكمة العدل العليا بغزة على قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ فف أأد قراراتها رغم تجمفد العمل بالقانون بقرار من رئفس السلطة الوطنية مما فعتبر تطورأ هامأ فف القضاء الإدارف سوف فساهم فف تعزيز واستقرار المبادئ القانونية وفشفع روح الثقة فف جدوى الرقابة القضائية على قرار الترقية .

ففي القضية رقم (٩٨/٨٤ عدل علماً جلسة ١٨/١٢/١٩٩٩) ضد وزارة الحكم المحلي بمحافظات غزة وديوان الموظفين العام . طالب المستدعي بإصدار القرار التمهيدي للمستدعي ضدهما ببيان الأسباب الداعية لتعديل بدل طبيعة العمل من ٢٠٥% إلى ١٢٠% استناداً لقرار رئيس السلطة الوطنية بترقية المستدعي.

وإصدار القرار التمهيدي للمستدعي ضده الثاني بوقف الخصم الناجم عن قرار الترقية لحين الفصل في الطلب.

وإصدار القرار القطعي بإلغاء الأثر القانوني الخاطئ الذي توصل إليه المستدعي ضده الثاني نتيجة الترقية.

وإصدار القرار القطعي للمستدعي ضده الثاني بتنفيذ قرار المستدعي ضده الأول والمتضمن ترقية المستدعي إلى الدرجة A وتثبيت المسمى الوظيفي الخاص بالمستدعي (مستشاراً قانونياً) بوزارة الحكم المحلي.

أي أن المستدعي يطالب في دعواه بحقه في الآثار المترتبة على قرار ترقّيته المشروع للدرجة A وهو الزيادة المالية لدرجته والحفاظ على المركز الوظيفي.

وقد تبين أن المستدعي الذي كان على الدرجة D بوظيفة مستشار قانوني منذ بدء تعيينه قد حصل على الدرجة C وظل يعمل كمستشار قانوني وتم إبراز ما يثبت كفاءته في العمل ، قد تم ترشيحه من قبل وزير الحكم المحلي هو وآخرين إلى الترقية على الدرجة A بوظيفة مستشار قانوني ، وطلب ترقية آخرين إلى وظيفة مدير ، وقد أحال رئيس السلطة الوطنية هذا الكشف إلى الدكتور رمزي خوري (المدير العام المختص بمكتب الرئيس) وإلى رئيس ديوان الموظفين المختص بتنفيذ إجراء الترقية ، الذي عدل وظيفة المستدعي ليصبح مديراً بالتدرج (A — C) وعلى الدرجة C.

وبتغيير المسمى الوظيفي للمستدعي من وظيفة مستشار قانوني إلى وظيفة مدير فقد المستدعي بدل طبيعة العمل التي كان يحصل عليها قبل الترقية وهي ٢٠٥% وأصبحت مع قرار الترقية على الدرجة C ١٢٠% وبذلك نقص مرتبه الذي كان يحصل عليه.

وقد رأت المحكمة أن " ترتيب الوظائف في داخل الدائرة الواحدة من اختصاص تلك الدائرة وأنها هي التي تقوم بتحديد الوظيفة واسم الوظيفة وطبيعة أعمال الموظفين لديها ، وطبقاً للمادة (٩) من قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ فإن المستدعي كان ضمن الفئة الثانية ، وأنه مارس أعمال وظيفة مستشار قانوني في وزارته ، وأن طلب ترقيته إليها يقوم على أساس سليم وضمن صلاحيات الوزارة المخولة لها في القانون ، وأن قرار رئيس الديوان بتعديل المسمى الوظيفي للمستدعي على غير ما طلبته الوزارة ودون التنسيق معها أو اتباع الأصول القانونية في ذلك ينطوي على تجاوز لحقها القانوني في ترتيب الوظائف لديها بما لها من سلطة إدارة أعمالها طبقاً للأنظمة واللوائح المعمول بها".

كما رأت المحكمة " أن الأصل هو احترام الحقوق المكتسبة وهو ما تقضي به العدالة ويستلزمه الصالح العام وأن المساس بها لا يتفق مع المصلحة العامة ويفقد الناس الثقة والاطمئنان على استمرار حقوقهم ولهذا حرص المشرع النص على هذا المبدأ في المادة ١٠٣ من قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ ، وبناء على ذلك يكون تخفيض مرتب المستدعي بصرف بدل مهنة له ١٢٠% بدلاً من الذي كان يتقاضاه قبل تعديل مسماه الوظيفي ينطوي على مساس بحقوقه المكتسبة وثمرة خدمته السابقة، وهو الأمر الذي لم يرض به رؤسائه الذي طلبوا بترقيته وتحسين مركزه الأدبي والمالي وكان يجب أن يعامل على قدم المساواة مع زميله تطبيقاً لمبدأ مساواة الموظفين أمام القانون " .

وقضت المحكمة إلغاء القرار المطعون فيه وترقية المستدعي إلى وظيفة مستشار قانوني

بوزارة الحكم المحلي بالدرجة التي يستحقها طبقاً لكادرها الوظيفي.

وتكمن الأهمية في هذا القرار بالإضافة إلى تأكيده على أهمية قرار الترقية لجهة تحسين

المركز الأدبي والمالي للموظف في أن محكمة العدل العليا استندت في قرارها على قانون الخدمة

المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ كمرجعية قانونية وهو الأمر الذي يعتبر سابقة قانونية يمكن الأخذ بها عند

النظر في طعون الموظفين بقرارات الترقية ، ومن جهة ثانية يعتبر حجة قانونية في مواجهة ديوان

الموظفين باعتباره ليس جهة الاختصاص في تقدير كفاءة الموظفين والتناسب مع الوظيفة التي

يشغلونها عند إجراء الترقيات لأن الجهة المختصة هو مسؤول الدائرة (الوزير) التابع لها الموظف

وهو الذي يقوم بترشيح الموظفين للترقية على الوظائف وهو ما أكد عليه المشرع في قانون الخدمة

المدنية.

ونعتقد أنه ومن خلال تتبعنا لحجم المشكلات الناشئة في الوظيفة العامة بشأن الترقيات^(١).

سوف يؤدي استمرارها إلى تعميق الخلل الإداري في الوظيفة العامة ، ومن هنا تأتي أهمية دور

القضاء في الرقابة على قرار الترقية حتى يقول كلمته في القرار وفقاً للقانون وقواعد العدالة وتحقيقاً

للمصلحة العامة.

وعلى الرغم من الدور الهام الذي رسخه القضاء في رقابته على قرار الترقية إلا أنه وفي

المرحلة الحالية ونظراً لتدخل السلطة التنفيذية في أعمال السلطة القضائية بوجه عام ، ونظراً لتفشي

الخلل الإداري في التعيينات والترقيات وعدم وجود مرجعية قانونية تركز إليها قرارات ترقية

الموظفين ، فإن غالبية الموظفين لا يلجأون إلى رفع قضاياهم أمام القضاء للطعن في قرارات الترقية

(١) أوردنا في المبحث السابق حجم ونوعية المشكلات في تطبيق قرار الترقية.

لأن هناك شعور بعدم الجدوى من اللجوء إليه خصوصاً لعدم امتثال جهة الإدارة لتنفيذ قرارات المحاكم، أو خوفاً من أن يمارس ضدهم تعسفاً من الإدارة غير مأمون العواقب يتهددونهم في مراكزهم الوظيفية ، وهذا التقدير ناجم عن قلة لجوء الموظفين إلى القضاء أمام محكمة العدل العليا بغزة وندرة اللجوء لمحكمة العدل العليا برام الله^(١) ولا يمكن بأي حال من الأحوال تفسير عدم لجوء الموظفين إلى القضاء باستقرار الحياة الوظيفية ونزاهة الإدارة في تطبيقها للقانون فبالإضافة إلى ما تقدم من البحث في هذا الشأن ، فما يدل على إحجام الموظفين عن اللجوء للقضاء ، ما أورده الهيئة المستقلة لحقوق المواطن في تقاريرها السنوية عن أعداد الموظفين الذين يرفعون شكاوهم إليها للتدخل لإنصافها من تعسف الإدارة وتفضيل عدم اختيار الطريق القضائي المباشر.

ويبين الجدول عدد الشكاوى المرفوعة للهيئة بشأن الوظيفة العامة في مختلف النواحي

موضوع الشكاوى	١٩٩٧	١٩٩٨	١٩٩٩	٢٠٠٠	خلال ٤ سنوات
تنافس على التوظيف والتعيين	٦	١٤	١١	٩	٤٠
الحقوق - ترقية - إنهاء خدمة - تقاعد	٢٦	٣٥	٣٥	٤٤	١٤٠
فصل تعسفي	٨	١٩	١٧	١٨	٦٢
المجموع	٤٠	٦٨	٦٣	٦١	٢٣٢
المصدر/ تقارير الهيئة السنوية	الثالث جدول ص ١٤٩	الرابع جدول ص ١٧٩	الخامس جدول ص ١٦١	السادس جدول ص ١٧٤	

ويتضح من الجدول السابق أن هناك نحو (١٤٠) شكاوى قدمت خلال السنوات الأربع الماضية

أمام الهيئة بشأن حقوق الموظفين وبضمنها ما يتعلق بترقياتهم ، إضافة إلى ٤٠ شكاوى متعلقة بالتعيينات والتنافس على الوظيفة ، وعدد ٦٢ شكاوى متعلقة بحالات الفصل التعسفي حالة ، ولا شك

(١) لا يتوفر في أرشيف محكمة العدل العليا برام الله أي من القرارات الصادرة بشأن ترقية الموظفين.

أن هؤلاء الموظفين وجدوا من يشجعهم على متابعة قضاياهم لدى الهيئة ، وكان من المفترض أن يلجئوا إلى القضاء لإنصافهم لو توفرت لديهم دوافع الثقة في جدوى دوره.

ومن المهم القول أن رقابة القضاء الإداري تشكل بوابة حارسه لحقوق الموظفين إذا تم تطبيق قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ ، وإذا كانت هناك ضمانات حقيقية لاستقلال القضاء وعدم تدخل السلطة التنفيذية في أعماله ، حتى يضطلع بدوره المنوط به لدعم وحماية حقوق الأفراد من تعسف السلطة في كل مناحي الحياة وبضمنها حقوق الموظف العام.

الخلاصة

تشهد المرحلة السياسية الراهنة في حياة الشعب الفلسطيني خصوصية شديدة الأهمية ، انطلاقاً من الدور المنوط بالسلطة الوطنية للقيام بمسؤولياتها بهدف بناء المجتمع الديمقراطي القائم على العدالة والمساواة وضمان حقوق الأفراد ، حيث يرتهن هذا الأمر ، بمدى قدرة السلطة بتجاوز الدور التقليدي للوظيفة الرسمية والعمل على بناء مؤسسة رسمية صلبة قادرة على توظيف الإمكانيات والطاقات البشرية للقيام بالمهام الوظيفية لتحقيق غاياتها.

وكان القصد من هذه الدراسة البحث في أحد أهم دعائم الوظيفة العامة أي ترقية الموظف العام لما لها من أهمية بالنسبة للموظف لجهة تحسين مركزه الوظيفي والمالي فيبذل جهده ويكرس نفسه متفانياً في عمله أملاً في الحصول على الترقية ، وبالنسبة للإدارة لكونها وسيلة لاجتذاب العناصر الجادة والفعالة للوظيفة العامة بما يخدم المصلحة العامة .

وقد استخلصنا من هذه الدراسة أنه لا توجد مشكلة لدى الإدارة في التأصيل القانوني للمفاهيم الأساسية العامة إزاء مفهوم الوظيفة العامة وغاياتها ، ومفهوم الموظف العام وعلاقته بالإدارة ، على قاعدة الإقرار بخضوع هذه العلاقة لأحكام القوانين واللوائح ، وبالمقابل تعترف الإدارة للموظف بامتيازات وحقوق مالية ووظيفية له كالمرتب والعلاوات والإجازات والترقية. وقد تكرست هذه المفاهيم في قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ وعلى غرار ما نهج عليه المشرع في كل من مصر والأردن.

وكان على الإدارة الالتزام بما نص عليه القانون في كل ما يتعلق بالوظيفة وبضمنها ما يختص بترقية الموظف بحيث يتوجب عليها تمكينه من الحصول عليها إذا ما توافرت فيه الشروط اللازمة للترقية للدرجة أو الوظيفة الأعلى شاغرة.

وتوصلنا إلى نتيجة مفادها أن الترقية ليست حقاً للموظف ولو استوفى شروطها ، بل ينشأ هذا الحق عندما يصدر به قرار من السلطة المختصة بالترقية ، وعلى الإدارة أن تلتزم حدود القانون وهي تستعمل سلطتها في إصدار قرار الترقية ، فلا ترقى إلا من استوفى الشروط القانونية سواء المتعلقة بالمدة اللازمة للبقاء على الدرجة أو تقدير درجات التقارير السنوية ومراعاة عناصر تقييم الأداء ، وألا يكون قرارها مشوباً بعيب مخالفة القانون أو الإساءة في استعمال السلطة . وقد وضع المشرع الفلسطيني أساساً عادلاً لإجراء الترقيات وفق مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص ، كما وضع ضوابط هامة لمعيار الترقية سواء كانت بالأقدمية على الدرجات الدنيا من السلم الوظيفي أو بالاختيار والأقدمية معاً على باقي الدرجات أو بالاختيار للوظائف العليا.

بيد أن المشكلة الناشئة في الواقع في ترقيات الموظفين لا تكمن في القانون بل في التطبيق العملي لإجراءات الترقية والأساليب المتبعة في منح الترقيات واستصدار القرارات بها دون التقيد بالقواعد القانونية ، ويعود ذلك لأسباب عدة ، أهمها:

تجميد العمل بقانون الخدمة المدنية بعد أن تم تطبيقه بطريقة خاطئة كان الهدف منها إثبات عجز القانون وقصوره عن تنظيم شؤون الوظيفة العامة ، في نفس الوقت الذي يصّر فيه ديوان الموظفين العام على التمسك بالنظام القانوني القديم الذي يجد تعبيراته في قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٦ ، الذي أعلن مؤخراً رئيس ديوان الموظفين أنه القانون المطبق حالياً .

ويعتبر هذا القانون نسخة أخرى عن أسس الخدمة المدنية لسنة ١٩٨٨ مع بعض التعديلات البسيطة التي استلزمها الواقع السياسي الجديد ، إذ أنه يعطي الصلاحية المطلقة لرئيس ديوان الموظفين في إصدار قرارات التعيين والترقية دون منازع ، وهو الأمر الذي عمّق الهوة بين وجهتي النظر على مستوى قمة الهرم الإداري ، ما بين دعاة تطوير العمل الإداري وتحديث النصوص القانونية ، وما بين

ديوان الموظفين المتمسك بتطبيق النظام القديم وأنماط العمل الإداري البيروقراطية ، وذلك في إطار الصراع على مواقع النفوذ والسيطرة على الإدارة.

ونستنتج من ذلك كله أن النظام القانوني السائد عاجز عن استيعاب التطورات الجديدة التي نشأت في الوظيفة العامة لجهة زيادة أعداد الموظفين بنحو ستة أضعاف عما كانت عليه في نهاية فترة الاحتلال الإسرائيلي ، حيث تم إلحاق غالبيتهم بالوظائف الرسمية المدنية والأمنية بقرار من رئيس السلطة الوطنية وخصوصاً في الوظيفة المدنية على الدرجات الوظيفية العليا وهو ما يعتبر تعيين بترقية ، كذلك إجراء حركة ترقيات واسعة وبشكل مستمر للموظفين وهو الأمر الذي نجم عنه اختلال الهيكل الإداري والوظيفي . وتعود أسباب هذا الخلل إلى :

أن سياسة التعيينات والترقيات تتم على خلفية الوساطة والمحسوبية السياسية والعائلية والفئوية على حساب الاعتبارات المهنية مما أدى إلى تشويه البنية التنظيمية للإدارة العامة وأصبحت بالتالي الوظيفة الرسمية عبئاً على كاهل الإدارة بدلاً من أن تكون وسيلة لتحقيق أهدافها.

انصراف غالبية الموظفين إلى المحاولة لتعديل أوضاعهم الوظيفية والحصول على الترقية خارج النظام القانوني من خلال التقرب من المسؤولين في السلطتين التشريعية والتنفيذية وأصحاب النفوذ لدى رئيس ديوان الموظفين ، خصوصاً من أجل تحسين رواتبهم نظراً لما يترتب على الترقية من مزايا مادية كبيرة بسبب الفروقات الكبيرة بين مرتبات الدرجات العليا والدرجات الدنيا من السلم الوظيفي وهو الأمر الذي ألغى أهمية الترقية في الوظيفة العامة باعتبارها حافزاً للموظف لتحسين أدائه وتفانيه في العمل.

اتساع حركة الترقيات تتم دون الاستناد لأساس قانوني ودون التقيد بإدراج الموظفين على كادرات مرتبة وشاغرة في سلم الوظائف نظراً لارتباط الترقية بسياسة التعيين القائمة على استخدام

الوظيفة الحكومية كآلة للتشغيل للتخفيف من حدة البطالة المتنامية على خلفية تدهور الأوضاع السياسية والاقتصادية الفلسطينية .

وتؤدي الأساليب المطبقة في إجراء الترقيات إلى إلغاء أهميتها بالنسبة للإدارة باعتبارها وسيلة لجذب العناصر الأكثر فاعلية وذوي المؤهلات والكفاءات إلى الوظيفة العامة ، وأصبحت سبباً مباشراً في تدني كفاءة الوظيفة العامة من جهة ، ومن جهة ثانية سبباً في ازدواجية الهيكل الوظيفي للإدارة في اتجاهين ، الأول ينم عن وجود جهاز بيروقراطي متمسك بأنماط العمل الإداري الموروثة من الإدارة المدنية الإسرائيلية ، والثاني جهازاً إدارياً مؤقتاً يمتلك جزء منه خبرة سياسية ونضالية ولا يمتلك خبرة إدارية ويفتقر إلى التخصص المهني ، مما أدى إلى إحداث اختلال في التوازن التنظيمي بين الوحدات الإدارية ، بحيث " تضخم رأس الهرم الإداري وتقلصت قاعدته نظراً لغياب معايير الكفاءة المهنية عند إجراء الترقيات خصوصاً للوظائف العليا ، وتكمن خطورة ذلك في الإعاقة الملموسة للبناء المؤسسي السليم وتشكيل الإدارات والدوائر الحكومية وتوزيع الموظفين على هذه الدوائر وفق أسس مهنية بسبب وفرة الأعداد المتماثلة في المستويات الإدارية العليا.

ونستنتج أيضاً أن أسلوب التطبيق الخاطئ في ترقية الموظفين يعتبر السبب المباشر في انعدام الثقة بين المستويات الإدارية وانتشار الإحباط بين الموظفين وضعف الأمل في إمكانية التغيير والإصلاح ، خصوصاً في ظل غياب المتابعة والمحاسبة ودور الرقابة على قرارات الإدارة .

ونعتقد أن تجاوز الخلل والفساد الإداري في الوظيفة العامة بات أمراً ملحاً يجب أن تضعه السلطة الإدارية في سلم أولوياتها حتى تستطيع تحقيق أهدافها وغاياتها الوطنية . لذلك يتطلب للخروج من الأزمة الراهنة في الوظيفة العامة برأينا أن تعمل السلطة على:

الإسراع في تطبيق قانون الخدمة المدنية رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ ، وإلغاء العمل بالأنظمة المطبقة حالياً.

الوقف الفوري للتعيينات في الوظيفة الرسمية ، وتجميد حركة الترقيات حتى يتم إنفاذ قانون الخدمة المدنية ، وإعداد اللوائح التنفيذية المكملة له.

أن تعمل السلطة التنفيذية على الإسراع في إنجاز واعتماد الهياكل الإدارية للوزارات والمؤسسات الحكومية على قاعدة سياسة ترتيب وتوصيف الوظائف ، وإعادة جدولة الموظفين بناء على الاحتياجات الوظيفية الفعلية ، مع مراعاة التخصص المهني الإداري والفني ، والأخذ بعين الاعتبار التوازن التنظيمي للوحدات الإدارية.

تقليص عدد الموظفين ، وذلك بإقصاء الفائض الوظيفي عن الدوائر الرسمية وخلق آلية جديدة لاستيعابهم بحيث تكون مستقلة عن الموازنة العامة للوظيفة الحكومية ، وبما يضمن احترام حقوق الأفراد وتاريخهم النضالي ، ووقف الخلط بين السياسة والإدارة وذلك لرفع كفاءة الأداء الوظيفي.

إلغاء الازدواجية التنظيمية عبر تقليص ودمج الوزارات ذات التداخل في المهام والاختصاص، وإلغاء الازدواجية التنظيمية في الوزارة الواحدة ، وحسم العلاقة التنظيمية بين الإدارات القائمة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة باتجاه تعزيز وحدة السلطة الوطنية والمحافظة على سلامة هيكلها الوظيفي والإداري.

تطوير دور الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة ، وعدم الخلط بين الدور الرقابي المالي والمحاسبي وبين دورها كرقابة إدارية . وفي إطار تطبيق قانون الخدمة المدنية يجب العمل على تشديد الالتزام بما نص عليه لجهة دور ديوان الموظفين العام التخطيطي والتنموي ، بما يضع حداً لتفردّه وتسلبه الحالي في عمليات التوظيف والترقية.

ويترتب على الإدارة تطبيق القانون في ترقية الموظف العام بما يكفل ترسيخ مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص وذلك على النحو التالي:

إعطاء الأولوية للاعتبارات المهنية والتنافسية عند التعيين في الوظيفة العامة بما يكفل استقطاب الكفاءات العلمية وذوي الخبرة والكفاءة المهنية.

اتباع سياسة سليمة في التوظيف قائمة على تحديد الدرجات الوظيفية والرتب الإدارية بعلاقتها بالمؤهلات العلمية والخبرة السابقة والمهارات التخصصية ، وإعطاء الصلاحية للجانب اختيار الموظفين واجتياز الامتحانات التنافسية.

إجراء الترقّيات بما يتفق مع نصوص قانون الخدمة المدنية مع الأخذ بعين الاعتبار أهمية الترقية باعتبارها حافزاً لتطوير الوظيفة العامة وليست حقاً ثابتاً للموظف ينالها بصورة آلية.

وضع ضوابط في اللائحة التنفيذية للقانون تضمن تقييد سلطة الإدارة عند إجراء الترقية بأسلوب الاختيار ، للحد من المحاباة والمحسوبية .

تطوير معايير تقييم الأداء وفقاً لمعايير الكفاءة ، ومؤشرات قياس الأداء حسب طبيعة الوظائف، والالتزام بنتائج تقدير التقرير السنوي عند إجراء الترقّيات.

تحديد الجهة المختصة بإصدار قرار الترقية في كل ما أحيل في القانون لمجلس الوزراء، حتى لا يترك الأمر دون تحديد ، أي فيما إذا كان رئيس مجلس الوزراء أو إذا ما كان يتطلب تكليف هيئة من أعضاء مجلس الوزراء باستصدار القرارات.

إعادة ترتيب جدول المرتبات للدرجات الوظيفية المختلفة وجسر الهوة بين رواتب الموظفين على الدرجات العليا وما دونهم ، حتى لا يتم تكريس دور الترقية باعتبارها وسيلة لزيادة المرتب والامتيازات المادية.

تحديد الحد الأدنى اللازم للبقاء على الدرجة للترقية بالأقدمية على الدرجات الدنيا من السلم

الوظيفي على خلفية المساواة بين الموظفين أمام القانون.

تشديد المحاسبة والرقابة على قرارات الترقية سواء كان بتعزيز آليات الرقابة الإدارية أو لجهة

تعزيز دور القضاء في الرقابة على أعمال الإدارة حتى يشكل ضماناً لعدم انحراف الإدارة وهي

تصدر قراراتها أو مخالفتها للقانون.

إن السلطة التنفيذية مطالبة أكثر من ذي قبل بالقيام بإعادة هيكلة شاملة للحكومة بهدف معالجة

الإختلالات الوظيفية والإدارية وخلق آليات جديدة من أجل إصلاح الإدارة حتى تتجاوز أزمته الراهنة

بما يضمن تحقيق الأهداف الوطنية في بناء المجتمع الديمقراطي القائم على العدالة والمساواة وضمان

حقوق الأفراد.

المراجعة

المراجع العربية

أولاً: الكتب:

١. د. إعاد علي حمود القيسي / الوجيز في القانون الإداري . إصدار دار وائل للنشر/عمان ، (ط١) ١٩٩٨.
٢. د. أحمد حافظ نجم / ترتيب الوظائف العامة ، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة ، رسالة دكتوراه / القاهرة ١٩٧٨.
٣. د. أحمد حافظ نجم / مبادئ علم الإدارة العامة / دار الفكر العربي ، القاهرة ١٩٧٩.
٤. د. أنور أحمد رسلان / تقارير الكفاية ، دراسة لتقويم الأداء الوظيفي في القانون الإداري. إصدار دار النهضة العربية القاهرة ١٩٩٨.
٥. د. أنور رسلان ، وسيط القانون الإداري ، ج ٢ ، الوظيفة العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٧.
٦. د. إبراهيم عبد العزيز شبحا / مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني. إصدار الدار الجامعية / بيروت.
٧. د. أنس جعفر ، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة ، القاهرة دار النهضة العربية ، ١٩٧٣.
٨. د. حمدي أمين عبد الهادي / إدارة شؤون موظفي الدولة ، أصولها ، وأساليبها وإصلاحها. إصدار دار الفكر العربي / القاهرة ط ٣ سنة ١٩٩٠.
٩. د. خالد الزعبي/ القانون الإداري/ إصدار مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، سنة ١٩٩٨.
١٠. د. سليمان الطماوي/ مبادئ الإدارة العامة ، دار الفكر العربي ، ط ٦ ، القاهرة ، سنة ١٩٨١.

١١. د. سليمان الطماوي/مبادئ القانون الإداري/دراسة مقارنة ط٥، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦٣ .
١٢. د. سليمان الطماوي / مبادئ القانون الإداري ، ط٢ ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٦١ .
١٣. د. سليمان الطماوي / مبادئ علم الإدارة العامة ، ط٧ ، دار الفكر العربي ، ١٩٨٧ .
١٤. د. سليمان الطماوي/ الوجيز في القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٩٢ .
١٥. د. سليمان الطماوي/ مبادئ القانون الإداري ، نظرية المرفق العام وعمال الإدارة العامة ، الكتاب الثاني ، القاهرة ، ١٩٧٣ .
١٦. د. سليمان الطماوي/ النظرية العامة للقرارات الإدارية ، إصدار دار الفكر العربي ، القاهرة، سنة ١٩٧٦ .
١٧. د. رمضان محمد بطيخ / الوسيط في القانون الإداري / إصدار دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٧ .
١٨. د. رمضان أبو السعود/الموجز في شرح مقدمة القانون المدني، النظرية العامة للحق، إصدار الدار الجامعية ، بيروت ١٩٩٣ .
١٩. د. طلعت محفوظ ، مبدأ المساواة في الوظيفة العامة / رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس، ١٩٨٠ .
٢٠. د. عدنان عمرو / شرح قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لعام ١٩٩٨ ، إصدار مؤسسة الحق، رام الله ، فلسطين ، ١٩٩٩ .
٢١. د. عدنان عمرو / محاضرات في القانون الإداري (الضبط الإداري ، القرار الإداري) ، أمام طلبة كلية الحقوق بجامعة القدس ، ١٩٩٩ .
٢٢. د. عبد الحميد حشيش/دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي ، القاهرة ، ١٩٧٧ .

٢٣. د. عبد الغني بسيوني عبد الله / القانون الإداري ، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر ، إصدار منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٩١ .
٢٤. د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد / شرط المصلحة في دعوى الإلغاء ، دراسة مقارنة فرنسا ، مصر ، السعودية ، ط ١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩١ .
٢٥. د. عبد المنعم فرج الصدة / أصول القانون ، دار النهضة العربية للطباعة والنشر ، بيروت.
٢٦. د. عمرو فؤاد بركات / الترقية وأثر الحكم بإلغائها ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٦ - ١٩٨٧ .
٢٧. د. عصمت عبد الله الشيخ / الطبيعة القانونية لترقية الموظف العام بين الحق والواجب ، دراسة مقارنة ، ط ٢ ، إصدار دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٩ .
٢٨. د. علي خطار شطناوي / مبادئ القانون الإداري ، الكتاب الثالث ، الوظيفة العامة ، إصدار دار وائل ، عمان ، ١٩٩٤ .
٢٩. د. علي خطار شطناوي / القضاء الإداري الكتاب الثاني ، قضاء الإلغاء إصدار دار وائل / عمان ١٩٩٥ .
٣٠. د. محمد عاطف البنا / مبادئ القانون الإداري ، وسائل وأساليب النشاط الإداري ، دار الفكر العربي القاهرة .
٣١. د. محمد أبو عمارة / القضاء الإداري في فلسطين وقطاع غزة ج ٣ مجموعة القانون الإداري ط ١ ، سنة ١٩٩٧-١٩٩٨ .
٣٢. د. محمد عبد الحميد أبو زيد / المرجع في القانون الإداري ، إصدار دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٩ .

٣٣. د. محمد فؤاد مهنا / مبادئ وأحكام القانون الإداري ، إصدار منشأة المعارف بالإسكندرية.

٣٤. د. محمد كامل أبو ليلية / الرقابة على أعمال الإدارة واختصاص القضاء في مصر، إصدار

دار الفكر العربي ، القاهرة.

٣٥. د. محمد فؤاد مهنا / سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ عمل التنظيم ، القاهرة ،

١٩٦٧ .

٣٦. المعجم الوسيط ، إصدار مجمع اللغة العربية ط ٣ ، ج ١ وج ٢ .

٣٧. نضال صبري / الجوانب المالية والقانونية للموازنة الفلسطينية ، إصدار الهيئة الفلسطينية

المستقلة لحقوق المواطن ، رام الله ، سنة ٢٠٠٠ .

٣٨. د. لييب غنيم/ دعوى الإلغاء ، الكتاب الثاني ، إصدار دار التعاون للطباعة والنشر والتصوير،

القاهرة ، ١٩٩٩ .

ثانياً: الدراسات والأبحاث:

١. الاقتصاد الفلسطيني في مرحلة الانتقال ، معهد السياسات الاقتصادية - ماس ، رام الله ، تشرين

الثاني / أكتوبر ١٩٩٧ .

٢. قانون الخدمة المدنية بين النظرية والواقع / المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان - غزة ، سلسلة

دراسات رقم ١٧ ، ط ١ ، سبتمبر ١٩٩٩ .

٣. قوانين الشرطة في فلسطين/دراسات وملاحظات نقدية ، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن ، رام الله،

تشرين أول ١٩٩٨ .

٤. القطاع الحكومي ، واقعه ، مشكلاته ، أفاق نموه ومتطلبات إصلاحه . د. غانيه ملحيس ، أوراق

عمل ، المؤتمر الدولي للتشغيل ، إصدار وزارة العمل ، المجلد الأول ، ١٩٩٨ .

٥. الشرطة الفلسطينية ، المهام والواجبات والصلاحيات ، ورقة عمل ، العميد/ زياد عريف ، قوانين الشرطة في فلسطين ، دراسات وملاحظات نقدية ، إصدار الهيئة المستقلة لحقوق المواطن ، تشرين أول ١٩٩٨ .

ثالثاً: التقارير والصحف:

١. تقرير مكتب المنسق الخاص للأمم المتحدة في الأراضي المحتلة / خريف ١٩٩٨ ، غزة (الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في الضفة الغربية وقطاع غزة)

٢. التقارير السنوية/الهيئة الفلسطينية لحقوق المواطن، رام الله ، الثالث ١٩٩٧ ، الرابع ١٩٩٨ ، الخامس ١٩٩٩ ، السادس ٢٠٠٠ .

٣. أدبيات المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان ، غزة ، بيانات ، وتقارير.

٤. الوقائع الفلسطينية / الجريد الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية ، مجموعة أعداد.

٥. القدس ، جريدة يومية ، يوم ٢٠/٢/١٩٩٩ .

٦. القدس ، جريدة يومية ، يوم ١/٧/٢٠٠١ .

٧. الحياة ، جريدة يومية/ يوم ١١/١١/١٩٩٨ .

٨. الرسالة ، جريدة / يوم ١٨/٣/١٩٩٩ .

٩. مجلة نقابة المحامين في الأردن ، أعداد مختلفة لسنوات مختلفة.

رابعاً: القوانين والقرارات:

١. مشروع القانون الأساسي المقر بالقراءة الثالثة ١٩٩٨ .

٢. قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ .

٣. قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم ٤ لسنة ١٩٩٦ .

٤. نظام الخدمة المدنية الأردني رقم ٢٣ لسنة ١٩٦٦ .
٥. قانون الخدمة المدنية الأردني رقم ١ لسنة ١٩٨٨ .
٦. أسس الخدمة المدنية لسنة ١٩٨٨ .
٧. نظم الخدمة المدنية في المستعمرات البريطانية.
٨. دستور فلسطين ١٩٢٢ .
٩. قانون هيئة الرقابة العامة رقم ١٧ لسنة ١٩٩٥.
١٠. دستور جمهورية مصر العربية الصادرة ١٩٧١ .
١١. مجموعة قوانين العاملين المدنيين في الدولة ومصر ، ١٩٥١ ، ١٩٦٤ ، ١٩٧٨ .
١٢. قرارات محكمة العدل العليا بغزة حتى عام ١٩٧٢ ، تجميع القاضي وليد الحايك .
١٣. قرارات محكمة العدل العليا بغزة حتى ١٩٩٩ ، أرشيف المحكمة .
١٤. قرارات محكمة العدل العليا برام الله حتى ١٩٩٩ ، أرشيف المحكمة.
١٥. مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية (سنوات مختلفة).
١٦. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.
١٧. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية السياسية.

Foreign references المراجع الأجنبية

- 1- Louis Fougere: La fonction publique 1996 .
- 2- Loenard D. white, introduction to the study of public administration 1958 4Ed.
- 3- Mercel Piquemal "Le Fonctionnaire: devoirs et obligations " 2 ed Paris
L'administration nouvelle, perger Levraut 1979.
- 4- Philppe Georges: "droit public" , 6e `ed, Paris, Sirey, 1986.
- 5- C.E.Morand, 18-6-1920, Rec.
- 6- ALAIN PLANTEY "traite' pratique de la fonction publique", T. 11, Paris
L.G.D.J.P.
- 7- ALAIN PLANTEY: Traite' pratique" T.I., "precitee".
- 8- Scott, Clothier and Sprigel: Personnel mangement, New York, 1970.
- 9- J. M Auby et J.B Auby "Droit de la Fonction publique". Paris, Dalloz, 1979.

الصفحة

١٢٩		- المطلب الأول: الرقابة الإدارية على قرار الترقية
١٣٩		- المطلب الثاني: الرقابة القضائية على قرار الترقية
١٥٥		- الخلاصة
١٦٢		- المراجع
١٦٣		- المراجع العربية
١٦٩		- المراجع الأجنبية
١٧٠		- الفهرس
١٧٢		- الملاحق
I - VII		- الملخص باللغة الإنجليزية

اللاحق

جدول تشكييلة الوظائف و الدرجات الملحق بالقانون رقم ٤ لسنة ١٩٩٨

ملاحظة : يتم استبدال وحدات قياسية تستند الجنيه الفلسطيني بدلاً من الأرقام المالية الحالية.

[illegible]



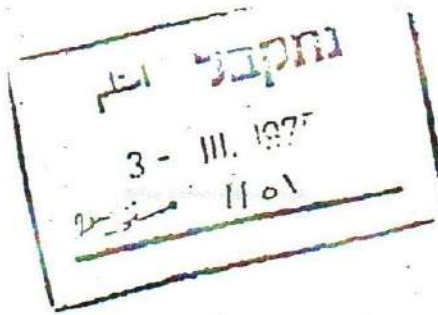
[سري]

التقرير السنوي - ١٩٩٠

وزارة : _____
 دائرة : _____
 إسم الموظف ورقمه : _____
 الوظيفة الحالية : _____
 الدرجة : _____
 الملاك : _____

تقدير الدرجات بمجموع رتبة			النهاية	العناصر الفرعية	مواد التقدير
الرئيس المباشر	مدير عام الوزارة	الوزير أو وكيل الوزارة	المعظم		
			١٠	١. الإلمام العام	العمل والإنتاج [٥٠] درجة
			١٠	٢. السرعة	
			١٠	٣. الدقة	
			٢٠	٤. الإنتاج	
			٥٠	المجموع	
			٧	١. القِيَاب	المواظبة [١٥] درجة
			٤	٢. التأخير	
			٤	٣. التكاسل	
			١٥	المجموع	
			٧	١. المعاملة	السلوك الشخصي [١٥] درجة
			٤	٢. التعاون	
			٤	٣. الطبع	
			١٥	المجموع	
			٥	١. الاستعداد الذهني	الصفات الذاتية [٢٠] درجة
			٥	٢. الصلاحية للعمل	
			٥	٣. تحمل المسئولية	
			٥	٤. القدره على التنظيم والإدارة	
			٢٠	المجموع	
			١٠٠	المجموع الكلي بالأرقام	التوقيعات
			مائة	المجموع الكلي بالحروف	

الرقم : ٦ / ج ٢
التاريخ : ١٩٧٥ / ٢ / ٣
المرفقات : -



قيادة منطقة دفاع غزة
مديرية الجهاز الحكومي
دائرة المسند من

المدة الملائمة

ملحوظة

السيد / ضابط ركن العمل

الموضوع : ترقيات الموظفين

- ١ - بعد أن تم مقارنة الدرجات والرواتب المطابقة على مستخدم ممي الضقة الغربية وتطبيقها على مستخدم ممي الحكومة في غزة فقد تم تحديد درجة لكل وظيفته .
- ٢ - من الملاحظ أن معظم الدرجات التي قررت مهني على أساس ملاك لكل وظيفته والوقت المحدد للترقيته بين درجات هذا الملاك مهني خمس سنوات .
- ٣ - تم في حينه تقرير وضع درجة لكل موظف وفي حدود الملاك المحدد وطبقا لأقدميته في الوظيفته .
- ٤ - الآن - ولا يمكن ترقية المستخدم من درجة لأعلى على حدود الملاك المحدد للوظيفته يقتضي على المكتب المختص في كل دائرة ملاحظة المستحقين للترقية طبقا للمحدد النشار إليها أعلاه وتقرير الترقيته اللازمه لدى هيئة الشؤون المدنية - دائرة المستخدم من - على النموذج رقم (١٨) مستخدمين متممه من المختصين وذلك في الوقت المناسب .
- ٥ - ان مد يريتها على استعداد لجميع الطلبات ودراستها وتقدير الترفيات لمستحقها ثلاث مرات في العام خلال أشهر مارس ، يوليو ، وديسمبر .
- ٦ - مرسل للتعليم واتخاذ اللازم على تقرير ما تقدم .

واقبلوا التحية

مدير الشؤون المدنية

المطلب الاول من ملحيت الاول
سر القصر والساني

صاد

جدول رقم (٢)

جدول يوضح سنوات الخبرة المطلوبة للتعيين مع المؤهل العلمي في كل درجة من درجات السلم الوظيفي

(فصل التعيينات ، أسس الخدمة المدنية لسنة ١٩٨٨)

الدرجة/ المؤهل الجامعي	المؤهل الجامعي	ثانوية عامة + ٢ دبلوم	ثانوية عامة	١٠ سنوات دراسة
D — A	ما فوق ١٠ سنوات	ما فوق ١٢ سنة	ما فوق ١٥ سنة	لا يقبل
١	ما فوق ٧ سنوات	ما فوق ٩ سنوات	ما فوق ١٢ سنة	لا يقبل
٢	ما فوق ٧ سنوات	ما فوق ٩ سنوات	ما فوق ١٠ سنوات	لا يقبل
٣	ما فوق ٥ سنوات	ما فوق ٧ سنوات	ما فوق ٧ سنوات	لا يقبل
٤	ما فوق ٥ سنوات	ما فوق ٥ سنوات	ما فوق ٧ سنوات	ما فوق ١٠ سنوات
٥	ما فوق ٣ سنوات	ما فوق ٣ سنوات	ما فوق ٣ سنوات	ما فوق ٩ سنوات
٦	ما فوق ٢ سنة	ما فوق ٢ سنة	ما فوق ٢ سنة	ما فوق ٨ سنوات
٧	ما فوق سنة	ما فوق سنة	ما فوق سنة	ما فوق سنة

جدول رقم (٣)

جدول تشكيلات الوظائف والدرجات المعمول به في فلسطين

منذ ١٩٩٤/١/١ حتى الآن

ملاحظات	علاوة اختصاص إضافي	علاوة المهنة	علاوة الدرجة	الملاك		اللقب الوظيفي
				درجة نهائية الملاك	الدرجة عند التعيين لأول مرة	
وظائف سياسية يصدر قرار التعيين من رئيس السلطة الوطنية بغض النظر عن المؤهل العلمي والخبرة		% ١٠٠		ربط ثابت	M	الوزير
		% ١٨٠		ربط ثابت	A1	وكيل الوزراء
		% ١٧٠		ربط ثابت	A2	وكيل مساعد
		% ١٦٠		ربط ثابت	A3	مدير عام وزارة
		% ١٤٠		ربط ثابت	A4	مدير عام
وظائف إدارية يصدر قرار التعيين من رئيس السلطة الوطنية بتتسيب من الوزير ومصادقة رئيس ديوان الموظفين العام.		% ١٢٠		ربط ثابت	A	مدير دائرة
		% ١٣٠		A	B	مدير دائرة
		% ١٢٠		A	C	مدير دائرة
			% ٦٠	ربط ثابت	D	نائب مدير
			% ٥٠	D	١	نائب مدير
			% ٤٠	D	٢	نائب مدير
			% ٣٠	1	٣	رئيس قسم
			% ٢٠	2	٤	رئيس شعبة
التقدم في الدرجة في هذه الوظائف لا يؤثر في الزيادة المالية لأن علاوة الاختصاص ثابتة بغض النظر عن التعيين الأولى سواء كانت ٢-٣-٤		% ٧٠		٢	٤	مهندس
		% ١٠٠		٢	٤	طبيب
		% ٢٠٥		٢	٤	مساعد قانوني
		% ٥٠		٤	٦	محاسب
	% ١٠			٢	٧	مدرس
				ربط ثابت	٧	كاتب جامعي
				٦	٨	كاتب رئيسي
				٨	٩	كاتب طباعة
				٥	٩	مدرّب/ دبلوم
				٨	٩	موظف استعلامات
				٧	٩	عائق
				٩	١١	معاون فني
				١٠	١٢	حارس/مراسل
	% ١٠				فراش	

العلاوة السنوية لكافة الوظائف ١% من أساس الراتب حتى ٢٨ علاوة

بإدارة مصلحة الجوازات
مديرية الجوازات الحكومية
دائرة المستند

الرقم: ١٠٠
التاريخ: ١٩٧٦/٢/٢٠
المرات:

الموضوع: ترقية الموظفين

على
المكتب الأول من
منه الفصل الثاني

السادة / مديرى المديرية والدوائر الحكومية

الحاتى لكتاب رقم ١٠٠/٢/٢٠ بتاريخ ١٩٧٥/٢/٢٠ بشأن الموضوع
التيه والمتضمن في مادته الثانية ان الوقت المحدد للترقية بين
درجات ملاكات الموظفين هو خمس سنوات
مخرجوا العلم بأنه قد تصدى على تعديل هذه
التقديرة وليخرج الوقت المحدد للترقية من درجة السبع
الى درجة اربع
والسادة / مديرى المديرية والدوائر الحكومية
والسادة / مديرى المديرية والدوائر الحكومية

واقبله التحية

مدير الشؤون المدنية
(رفيق ابراهيم العنبري)

١٩٧٦/٢/٢٠

٤

٥٥٥

الرقم : ٦ / ٦

تاريخ : ٦ / ٦

التاريخ : ١٩٩٧/١٢/١٧

ملحق

المطلب الاول - لصحبة الامل
منه الفضل السامي

منهال المازني باזור حبل عزة

لاداره المدنية بمنطقة قطاع غزة

مשרد المكنون الممشلتي

ديريه الجهاز الحكومي

السادة / مديري المديرية والدوائر الحكومية .

استكمالا لحرضا على مصلحة الموظف حتى لا يشغل بمصالحه الشخصية
عن مصالح الجمهور الكريم وهو الهدف المعين أصلا من أملة فقد رأينا
أن نهتم أيضا بموضوع ترقية هذا الموظف .

وعلى هذا الأساس يرجى التكرم بالتمهيد بضرورة موافقتنا بأسباب
عدم ترقية أي موظف يصل الى عدد السنوات المقرره للترقيه من
درجه الى درجه في اطار الملاك المخصص لوظيفته وهي أربع سنوات .

اذ ليس من الاتصاف أو من المنطق أن يحمل الموظف موقفا
ترقيته ولم يرق الى الدرجه المستحقه له دون أسباب مقنعه .

أما اذا كان هنالك موظف لا ترغب ادارته في طلب ترقيته لأسباب
تعود الى سلوكيات هذا الموظف فان الأمر يستدعي اتباع الأسس المنصوص
عليها في أسس الخدمة العامة وتعليمات التقارير السريه :

واقبلوا التحية ...

مدير عام الجهاز الحكومي

محمد عبدالعزيز أبو شريعة

٢٠٠٧-١٢-١٧
٢٠٠٧-١٢-١٧
٢٠٠٧-١٢-١٧

للمتابعة دون استعجال
٢٠٠٧-١٢-١٧

للمتابعة دون استعجال
٢٠٠٧-١٢-١٧

جدول رقم (٤)

(١) الموظف (ع) / من موظفي قطاع غزة

التاريخ	الدرجة	الخادر (الملاك)	المسمى الوظيفي	مدة البقاء على الدرجة	نوع الترقية
١٩٦٩/٩/٣	يومي		مساعد مخزنجي	شهر : سنة	
١٩٧٠/٢/١	مقطوعة	عقد	مساعد مخزنجي		
١٩٧٣/٤/١	٦	تعيين ثابت	مساعد مخزنجي		
١٩٧٤/٤/١	١٠	٩-١٠	مساعد مخزنجي		بدء العمل بالتدرج الوظيفي والسلم الموحد للدرجات
١٩٧٦/٦/١	٩	٩-١٠	مساعد مخزنجي	٢ : ٢	تقصير المدة/ المدة اللازمة الأصلية ٥ سنوات
١٩٧٨/٤/١	٨	٧-٨	رئيس أمناء مخازن	١ : ١٠	بتقصير المدة / تعديل المسمى الوظيفي
١٩٨٠/٧/١	٧	٦-٨	رئيس أمناء مخازن	٢ : ٣	بتقصير المدة / مع تعديل الملاك
١٩٨٤/١/١	٦	٥-٧	رئيس أمناء مخازن	٣ : ٥	بتقصير المدة / مع تعديل الملاك
١٩٨٦/٩/١	٥	٥-٧	رئيس أمناء مخازن	٢ : ٩	بتقصير المدة / مع تعديل الملاك
١٩٩٠/٧/١	٤	٤-٧	رئيس أمناء مخازن	٣ : ١٠	أقدمية/ مع تعديل الملاك
١٩٩٥/١٢/١	٣	٢-٤	رئيس مستخدمين قسم اللوازم	٥ سنوات	في ظل السلطة الوطنية/ تعديل الملاك
١٩٩٧/٨/١	٣	١-٣	رئيس مستخدمين قسم اللوازم	١ : ٨	بتقصير المدة/ وتعديل الملاك والمسمى الوظيفي
١٩٩٩/٨/١	٢	١-٣	رئيس مستخدمين قسم اللوازم	٢ : ٠٠	بتقصير المدة

(٢) الموظفين (س ، م) من موظفي الضفة الغربية

الموظف/ة	التاريخ	الدرجة	المسمى الوظيفي	مدة البقاء على الدرجة	نوع الترقية
(س) من موظفي الضفة الغربية	تعيين / ١٩٧٥/١/١	١١	طابعة	شهر : سنة	
	ترقية / ١٩٧٦/١٠/١	١٠	سكرتيرة	١ : ١٠	بتقصير المدة
	ترقية / ١٩٧٩/١١/١	٩	سكرتيرة	٣ : ٠٠	بتقصير المدة
	ترقية / ١٩٨٣/٦/١	٨	سكرتيرة	٤ : ٧	بالأقدمية
	ترقية / ١٩٨٧/٧/١	٧	رئيسة ديوان	٤ : ٠٠	انتقال لملاك جديد بالاختيار
	ترقية / ١٩٩٢/٤/١	٦	رئيسة ديوان	٤ : ٣	بالأقدمية
	ترقية / ١٩٩٥/٤/١	٥	رئيسة ديوان	٣ : ٠٠	تعديل وظيفة في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية
(م) من موظفي الضفة الغربية	تعيين / ١٩٧٢/١/١	٩	مراقب أحداث	شهر : سنة	
	ترقية / ١٩٧٥/٢/١	٨	مراقب أحداث	٣ : ٠٠	بتقصير المدة
	ترقية / ١٩٧٧/٢/١	٧	سكرتير	٢ : ٠٠	بتقصير المدة على ملاك جديد
	ترقية / ١٩٧٨/٧/١	٦	سكرتير	١ : ٥	بتقصير المدة على ملاك جديد
	ترقية / ١٩٨١/٧/١	٥	رئيس ديوان	٣ : ٠٠	بتقصير المدة على ملاك جديد
	ترقية / ١٩٨٤/٧/١	٤	رئيس ديوان	٣ : ٠٠	بتقصير المدة على ملاك جديد
	ترقية / ١٩٨٧/٧/١	٣	رئيس ديوان	٣ : ٠٠	بتقصير المدة على ملاك جديد
	ترقية / ١٩٩٢/١/١	٢	رئيس ديوان	٤ : ٥	بالأقدمية
	ترقية / ١٩٩٥/١/١	١	مدير	٣ : ٠٠	بتقصير المدة

— الله الرحمن الرحيم —

Palestinian National Authority

Ministry of Finance

General directorate for payroll



السلطة الوطنية الفلسطينية

وزارة المالية

مديرية الرواتب

Date ١٩٩٨/٦/٨ التاريخ

الرقم No ٤٤٩

ملحقہ
مطلب الاول سے طبعی نشانی
عدا فصل ثانی

الاخت عبله الشاشي المحرمه،

مدرس عام دائرة الموانئ العامة،

وزراعة المالىه .

تحت طيبة وعد ،

نرفق لك التقرير الخاص بالرواتب المصروفة من طرفنا عن شهر أيار ١٩٩٨.

و تفضلې بقبول قاتق الاحترام .



مصطفیٰ ذماب

مدير عام الرواتب

مدرسہ تحفۃ المصنف

تذکرہ شاعرانہ

The figure consists of two line graphs. The left graph plots 'Rate of reaction' on the y-axis against 'Temperature (°C)' on the x-axis. The x-axis has markings at 10, 20, and 30. The curve starts at a low rate at 10°C and rises linearly to a higher rate at 30°C. The right graph also plots 'Rate of reaction' on the y-axis against 'Temperature (°C)' on the x-axis. The x-axis has markings at 30, 40, and 50. The curve starts at a low rate at 30°C, rises very steeply to a peak at 40°C, and then drops to a lower rate at 50°C.

- معالي وزير المالية

- عطوفة و كمال و زيارة المال

$\frac{1}{2} \times \frac{1}{2} = \frac{1}{4}$

اللائحة العامة للسياحة / ١٩٨١

الراجح مدير عام وزارة المالية / القسمة

Tel: 9985881.2/3/4

Fax: 9985880

P.O.Box 795- Rannallah

(9)

432'9985881

9985380

79: - ۱۰۰



Date للتاريخ

No رقم

ملحق

الملحق الأول من
الملحق الثاني من
الثاني

ملحق تقرير رواتب شهر ايار ١٩٩٨

١- دار الفتوى :-

عدد الذين يتقاضون (علاوة خاصه لموظفي القدس) فقط ، و رواتبهم ليست من طرفنا هو (٢٨) موظف .

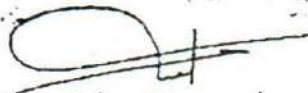
٢- وزارة الاوقاف :-

عدد الذين يتقاضون (علاوة خاصه لموظفي القدس) فقط ، و رواتبهم ليست من طرفنا هو (٢١٧) موظف .

٣- وزارة التعليم العالي :-

عدد الذين يتقاضون مبالغ من طرفنا على حساب التعليم الاضافي للكلية و رواتبهم ليست من طرفنا هو (١٩) موظف
علما بان المبلغ الوارد تحت بند عمل اضافي لوزارة التعليم العالي هو للتعليم الاضافي للكلية والمبلغ (٢١٤٨٢) شيكل .

وتتضمن المبالغ المذكورة


أ. مصطفى ذياب

مدير عام الرواتب

٩٨١١١/١٢

Tel: 9985881/2/3/4

Fax: 9985880

P.O.Box 795- Ramallah

4/3/2/9985881

9985880

795- ر.م.ا

المطلب الثالث من الملحق الأول
من الفصل الثاني

بسم الله الرحمن الرحيم

صالحه ختم (٤)

PALESTINIAN NATIONAL AUTHORITY

GENERAL PERSONNEL COUNCIL



السلطة الوطنية الفلسطينية

12 لسنة 98

إستمارة رقم : 4489

تم بخير

الموصل لعملي لصاحب هذه لعملي
دوره الشاؤني لعملي، انتقل منه لدرج
السامه إل الدرجه الخامس
الوظائف الاول موظف استقبال

الوزارة	العمل/ العمل - غزة/1
الكنه	الثالثه
الدرجة	5
م. اجتماعية	2
عدد الأولاد	1
نوع التعيين	1
	عدد العلاوات : 7

الاستحقاقات		
الإشارة	تفاصيل الاستقطاع	المبلغ
2000		232.18
2030		108.10
2370		27.84
2374		200.08
2453		75.00
الإجمالي		643.20

الإشارة	مخصصين الاستحقاق	
10	الرتب الأسلي	1,653.00
667	علاوة الدرجة	580.00
719	علاوة اجتماعية	56.00
1125	{35} اضافي 125	427.92
1310	بدل انتقال و اكل	300.00
الإجمالي		3,016.92

إجمالي الاستحقاقات	إجمالي الاستقطاعات	صافي الراتب
3,016.92	643.20	2,373.72

رقم الهوية 299384
تأمين صحي 75.00
شهر 1998/12

التسكين الحالي هو تسكين مبدئي مؤقت

(١١)



المطلب الثالث من لائحة الأول
من الفصل الثاني

بسم الله الرحمن الرحيم

حالة رقم (٣)

PALESTINIAN NATIONAL AUTHORITY

GENERAL PERSONNEL COUNCIL



السلطة الفلسطينية

1 لسنة 98

بستماره رقم : 4422

خير

الوزارة	العمل / العمل - غزة / 1
الغرفة	التقنية
الدرجة	4
م اجتماعية	1
عدد الأولاد	0
نوع التعيين	5
عدد العلاوات :	0

لمرسل العمل لصاحب هذه لائحة
التأويل العاقد بوظيفه مدرّب فني
انتقل من الدرجة 10 إلى 667

الاستقطاعات		
الإشارة	تفاصيل الاستقطاع	المبلغ
2000		284.59
2030		102.48
2370		30.77
2374		211.54
الإجمالي		629.38

10	الراتب الأساسي	1,710.00
667	علاوة تدرجه	690.00
770	بدل تنقل ثبت تكسي	88.00
الإجمالي		2,488.00

صافي الراتب	إجمالي الاستقطاعات	مالي الاستحقاقات
1,858.62	629.38	2,488.00

رقم الهوية غير مشترك
تأمين صحي 0.00
شعر

التسكين الحالي هو تسكين مبدئي مؤقت

(١٢)



المطلب الثالث من حيث الأول
في الفصل الثاني

بسم الله الرحمن الرحيم

صالح رقم (٢٠)

PALESTINIAN NATIONAL AUTHORITY

GENERAL PERSONNEL COUNCIL



12 لسنة 98

بسنمه رقم : 4491

بخير

الوزارة	العمل / الصل - غزة 1/
الفئة	الثالثة
الدرجة	6
م. اجتماعية	2
عدد الأولاد	10
نوع التعيين	1
عدد العلاوات : 5	

الموصل بعلم لصاحب هذه الشهادة
البطالوريوس، وامر به منحه سنوات
لم يتقبله من درجة لعدم كفاية
سنوات الاممية في سنة

الاستقطاعات		
المبلغ	تفاصيل الاستقطاع	الإشارة
261.73		2000
50.95		2030
257.44		2246
18.66		2370
167.33		2374
72.75		2453
828.86	الإجمالي	

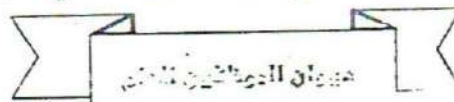
الاستحقاقات		
المبلغ	تفاصيل الاستحقاق	الإشارة
1,455.00	الراتب الأساسي	10
480.00	علاوة الدرجة	667
200.00	علاوة اجتماعية	719
88.00	بدل تنقل ثابت تكسي	770
9.23	رد ضريبة دخل	1031
371.28	اضافي 125 {35}	1125
1.00	رد خصم متضرري إغلاق	1371
25.74	رد اشتراكات سابقا	1375
0.37	استرداد تأمين صحي {5}	1911
2,630.62	الإجمالي	

إجمالي الاستحقاقات	إجمالي الاستقطاعات	صافي الراتب
2,630.62	828.86	1,801.76

رقم الهوية
72.75
تأمين صحي
1998/12
شهر

التسكين الحالي هو تسكين مبدئي مؤقت

(١٣)





حالة رقم (٤)
صكحه يطلب الثالث من ملحق
الاول من الفضل الثاني
استماره رقم :

استماره راتب شهر 12 لسنة 98

كل عام وأنتم بخير

الوزارة	الحمل / العمل - غزة/5
اللقب	
الدرجة	ج
م. اجتماعية	1
عدد الأولاد	0
نوع التجهيز	5
عدد الملاحظات :	20

رقم الهوية	410128557
اسم الموظف	زينب عبدالفتاح التيسري
شارة الوظيفة	105
اسم البنك	0 / 40 -- البنك العربي/ غزة
رقم الحساب	106968570
رقم الموظف	16084

المبلغ	الإشارة
358.37	2030
126.33	2370
402.66	2374
600.00	3005
750.00	5555
الإجمالي	2,237.36

المبلغ	الإشارة	تفاصيل الاستحقاق
1,404.00	10	الراتب الأساسي / محادل سكي لرم
480.00	667	علاوة الدرجة
2,142.64	671	تكملة راتب
88.00	770	بدل تنقل ثابت تاكسي
96.80	1310	بدل التمثال و اكل
الإجمالي		4,211.44

إجمالي الاستحقاقات	إجمالي الاستحقاقات	ماتبي الراتب
4,211.44	2,237.36	1,974.08

رقم الهوية : غير مشترك
تأمين صحي : 0.00

التأسيس :

الإسم قبل مجيء السلطة :

عدد مقرات الوزارة رئيسي

بعد السلطة

قبل السلطة

عدد الإدارات العامة

فرعي

محافظة

عدد مقرات الوزارة رئيسي

مكان العمل		أقدمية التعيين		الترتيب حسب السن							المجموع الكلي		عدد الموظفين			الدرجة الوظيفية
فرعي	رئيسي	بعد السلطة	قبل السلطة	أول مرتبة	ثاني	شهادة جامعية أولى	ماجستير	دكتوراه	الذكور	إناث	الذكور	إناث	وزير			
														وكيل وزارة		
														وكيل مساعد		
														مدير عام وزارة		
														مدير عام		
														مدير دائرة		
														A		
														B		
														C		
														D		
														1 الدرجة		
														2		
														3		
														4		
														5		
														6		
														7		
														8		
														9		
														10		
														11		
														12		
														المجموع الكلي		

أسلوب التعيين :

يعين بقرار رئيس السلطة الوطنية

يعين بمسابقة حسب الإعلان

يعين بتنسيب من الوزير / المسؤول

ترقية الموظفين :

الموظف

الجديد في

ظل السلطة

الموظف

القديم قبل

السلطة

حالات

خاصة

استثنائية

تمت الترقية بالأقدمية حسب النظام

تمت الترقية بالإختيار (بتقصير المدة)

تمت الترقية بالأقدمية حسب النظام

تمت الترقية بالإختيار (بتقصير المدة)

تمت الترقية في أقل من سنة بعد التعيين

تمت الترقية بعد سنة من التعيين

تمت الترقية بعد سنتين من التعيين

تمت الترقية بعد ثلاث سنوات من التعيين

من تمت ترقية أكثر من مرة خلال سنوات الحد الأدنى للبقاء على الدرجة

ت الترقية على درجة شاغرة بالموازنة :

%100

%50

%25

أقل من ذلك

التقرير السنوي (تقرير الأداء)

1- هل يجري تقييم الموظفين سنوياً وفق النموذج المعد من ديوان الموظفين :

نعم ☐ لا ☐ بعض الموظفين ☐

2- من هي الفئة من الموظفين التي لا يتم إعداد تقارير سنوية لهم :

مدراء عامون ☐ مدراء ☐ ما دون المدراء ☐

3- هل يتم إرسال صورة من التقرير السنوية لديوان الموظفين :

نعم ☐ لا ☐

4- هل يتم إطلاع الموظفين على تقاريرهم السنوية :

نعم ☐ لا ☐ بعض الموظفين ☐

5- هل يعتبر التقرير السنوي أحد الوثائق الهامة في ملف الموظف :

نعم ☐ لا ☐ بعض الموظفين ☐

6- هل يتم اعتماد نتائج التقرير السنوي كأساس لإستحقاق الترقية :

نعم ☐ لا ☐ أحياناً ☐ بنسبة

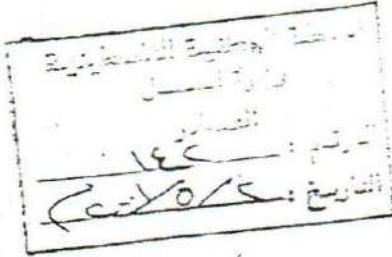
شكراً لتعاونكم

توقيع المسئول المختص

PALESTINIAN NATIONAL AUTHORITY
Ministry Of Labour



طبة الوطنية الفلسطينية
وزارة العمل



رقم : د.و.ع.ع/

تاريخ : 25 / 4 / 2001

سيد / وزير وزارة العمل

حفظه الله

رفيق شاعر النهضة

نية الوطن ...

تمتته لسيادتكم / زينب عبد الفتاح القنيمي / منيرة دائرة العلاقات الدولية والعربية بوزارة العمل
احيط بانياتكم علماً بأنني طالبة بقسم الماجستير في كلية الحقوق بجامعة القدس . وأقوم بإعداد
رسالة الماجستير في القانون الإداري وموضوعها " ترقية الموظف العام في فلسطين " ويتطلب موضوع
بحث تعبئة نموذج استبيان يتعلق بأعداد الموظفين ودرجاتهم الوظيفية ومزاجاتهم العلمية وطريقة تعيينهم
الأسلوب المتبع في ترقيةهم .

وقد تم اختيار وزاراتكم كأحد المؤسسات الحكومية كنموذج .

أرجو التفضل بالاعتبار لجهات الاختصاص بتزويدي بالمعلومات المطلوبة .

وتفضلوا بقبول فائق الاحترام والتقدير ...

زينب القنيمي

مدير العلاقات الدولية والعربية

الأف. أحمد التلوي
الأف. عبد البر
مع الموافقة
ب/ع/ع

مؤرخ / أبو شاعر حفظه الله

وزير العمل المحترم

حيث طبع
جاء تعليقاتكم . مع الشكر



الرقم : د.و.ع/ع

التاريخ : 2001/ 4 / 25

حفظها الله

السيدة / وزيرة الشؤون الاجتماعية

تحية الوطن ...

مقدمته لسيادتكم / زينب عبد الفتاح الغنيمي / مديرة دائرة العلاقات الدولية والعربية بوزارة العمل
احيط لسيادتكم علماً بأنني طالبة بقسم الماجستير في كلية الحقوق بجامعة القدس ، وأقوم بإعداد
رسالة الماجستير في القانون الإداري وموضوعها " ترقية الموظف العام في فلسطين " ويتطلب موضوع
البحث تعبئة نموذج استبيان يتعلق بإعداد الموظفين ودرجاتهم الوظيفية ومؤهلاتهم العلمية وطريقة تعيينهم
والأسلوب المتبع في ترقيةهم .

وقد تم اختيار وزاراتكم كأحد المؤسسات الحكومية كنموذج .

أرجو التفضل بالإيعاز لجهات الاختصاص بتزويدي بالمعلومات المطلوبة .

وتفضلوا بقبول فائق الاحترام والتقدير

زينب الغنيمي

مدير العلاقات الدولية والعربية

الخ ر ص ب

د ج م م م

تحت إشراف

٢٥ / ٤ / ٢٠٠١

جدول يوضح عدد الموظفين في الفئات الوظيفية ودرجاتها بالنسبة للوزارات المبحوثة

الوزارات	العمل			النسبة المئوية			الشؤون الاجتماعية			البيئة			الشباب والرياضة		هوية الإزاعة والتطويون	
	غزة	الضفة	المجموع	النسبة المئوية	غزة	الضفة	المجموع	النسبة المئوية	غزة	الضفة	المجموع	النسبة المئوية	غزة	النسبة المئوية	الضفة	النسبة المئوية
الوظائف القيادية للدرجات A4, A, B, C	٣٤	٧٧	١١١	%١١,٧	٨٦	٧٢	١٥٨	%١٦,٨	٢٧	١١	٣٨	%٢١,٣	٢٠٠	%٣٣,٨	٧٣	%٢٢,٨
وظائف الإشراف للدرجات D-1 - 2- 3 - 4	١٥٩	٢١٨	٣٧٧	%٣٩,٨	١٥٨	٨٣	٢٤١	%٢٥,٧٥	٢٩	٣٠	٦٩	%٣٨,٧	٢٣٦	%٤٠	١٩٣	%٦٠,٣
الوظائف المتوسطة 5 - 6 - 7 - 8	٩٥	١٢٩	٢٢٢	%٢٤,٥	٢٠٤	٢٤٧	٤٤٦	%٤٧,٥	٢٥	١٨	٤٣	%٢٤,١	١١١	%١٨	٦٢	%١٩,٣
وظائف خدمات مساعدة 9 - 10 - 11 - 12	٧١	٢٨	١٠٣	%١٠,٨	٥٤	٢٨	٩٢	%١٠	١٥	١٣	٢٨	%١٥	٧٩	%١٣,٣	١٤	%٤,٣
المجموع	٣٨٤	٤٦٢	٩٤٦		٥٠٢	٤٣٥	٩٣٧		١٠٦	٧٢	١٧٨		٥٩٠		٣٢٠	

ملاحظة: الفرق في الكسر في النسبة المئوية (تقريباً)
المصدر: بيانات الاستبيان الذي قام بتعبئته الموظف الإداري المسؤول في كل وزارة.

760	760
$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$
10	10

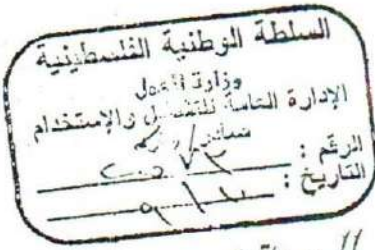
[illegible]

رضع كل ولديه الى سنة ١٩٩٥/٩/١ هـ الى ١٩٩٧/٧/١ هـ



الرقم : شأ/200/1529

التاريخ : 9 أيلول، 1997



المحترم

السيد / مدير عام الاستخدام

تتبع رقم 97 / 19

بناءً لما وردنا من ديوان الموظفين العام ، كتاب رقم " بدون " بتاريخ 97/9/6 ، وبناءً لتعليمات السيد الرئيس يتم حالياً إيقاف الترفيعات والترقيات بسبب الإجراءات الإسرائيلية والحصار والإغلاق ومنع تحويل أموال السلطة وذلك حتى نهاية حزيران لسنة 1998 .

هذا للعلم وإجراء اتكم لضرورة التقيد والالتزام بمضمونه .

والقبول والتحية ..

مدير عام الشؤون الإدارية والمالية

مدير عام الشؤون الإدارية والمالية

بسمي على المديرة العامة

شؤون إدارية

نسخة مرفقة للدخول

م. ك. ك.

STATE OF PALESTINE
Ministry of Labour

Gen. Directorate of Vocational Training
Office / General Director



سلطنة فلسطين
وزارة العمل
الإدارة العامة للتدريب المهني
مكتب / المدير العام

الرقم: ت.م/373/186

التاريخ: 29/3/2001م

(أ)

السلطة الوطنية الفلسطينية

وزارة العمل

01-04-2001

ديوان الوزارة

رقم الصلح: ٢٤٨

ملاحظ / المطلب / المطلب
من المصلحة / المصلحة / المصلحة

السيد / مدير عام الشؤون الإدارية والمالية - المحترم

عد التحية ...

الموضوع : طلبات ترقية لبعض موظفي الإدارة العامة للتدريب المهني

مرسل لكم عدد (2) طلب ترقية لبعض موظفي الإدارة العامة للتدريب المهني والذين تم الإستحقاق لهم بعد مضي اربع سنوات علي حصولهم علي الدرجة الحالية وهم :

1- ستوته اللي اعتباراً من 2001/1/1م

2- إبراهيم محمد طافش اعتباراً من 2001/4/1م

هذا للعلم وعمل اللازم .

واقبلوا التحية ...

د. صلاح الزرو التميمي

مسؤول التدريب المهني

٢٠٠١/٣/٢٩

اليدع ابو بكر المحترم
رئيس العمل
ودعكم بانه المذكورين اعلاه سبقوا انهم قد حصلوا
على سنوات بانه ترقية و يعتبر هذا استحقاق طبيعي
لهم بانه لا مانع من مخاطبة ديوانه لمطالبة الفرقة المذكورة اعلاه
لاننا نأخذ ما نرؤيه من باب

يدع ابو بكر المحترم

مدير عام الشؤون الإدارية والمالية

٢٠٠١/٤/١

نقذ للديوان
٢٠٠١/٤/١

٢٠٠١/٤/١

٢٠٠١/٤/١

خاتمة:
شؤون موظفين
ملف الصادر
ملف مشترك
ملف الموظف
ب.أ.ح

PALESTINIAN NATIONAL AUTHORITY
Ministry Of Labour



سلطة الوطنية الفلسطينية
وزارة العمل

رقم : د.و.ج.و. 44/782
تاريخ : 17/ 5 / 2001

(ب) مكرم المطلب ، الاول من جمادى الاولى
من انفسه

دولة فلسطين
وزارة العمل

19-05-2001

ديوان الوزارة
رقم الصادر : ٨٠٥

سيد / د. محمد عبد العزيز أبو شريعة
رئيس ديوان الموظفين العام

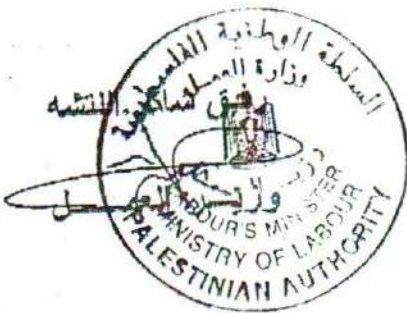
طيبة وبعد ...

الموضوع : ترقية بعض الموظفين

مرفق لكم طيه طلبات ترقية للموظفين التالية أسماؤهم وذلك لترقيتهم على الدرجة
حق لهم حسب التالي :

اسم الموظف	رقم وظيفي	الدرجة الحالية	الدرجة المستحقة	تاريخ الاستحقاق
صفا العباسي	23780	الثامنة	السابعة	2001/4/15
هيم محمد طافش	5346	الثالثة	الثانية	2001/4/1
نتة أحمد الللي	10083	الخامسة	الرابعة	2001/1/1

واقبلوا وافر التحية والاحترام ...



ير عام الشؤون الإدارية والمالية
مسؤول التدريب المهني
نائب مدير عام السلامة والصحة المهنية

ملحق / المطلب لإدول
(ع. ٨) من المجلد الثاني
من بعض النسخ

STATE OF PALESTINE
General Personnel Council

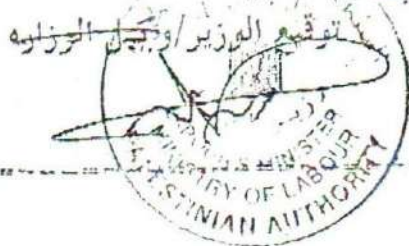


دولة فلسطين
ديوان الموظفين العام

وزارة العمل

طلب ترقية

اسم الموظف ورقم ملفه سليم أحمد اللب (١٩٨٣) رقم الهوية ٩٣٨٧٨٠١٥٢
تاريخ التعيين في الخدمة ١٩٨٣/١١/١ تاريخ الميلاد ١٩٥٣/٨/٧
الوظيفة الحالية مديرية تخطيط تاريخ التعيين بها ١٩٨٢/١١/١
السلالة (٤-٨) جهة العمل الادارة العامة للتربية والتعليم
المؤهل الدراسي دبلوم تخطيط رتبة الدرجة (مستشار)
الدرجة الحالية الخامسة تاريخ الحصول عليها ١٩٩٧/١/١ التقرير السري ٧٦
الدرجة الموصى بها السادسة الأسباب بموجب مرسوم من وزير العمل
الخامسة وهي المقررة في القانون رقم ٢٠٠٠/١٩٩ التاريخ ٢٠٠٠/١٩٩



هذه البيانات تعبا بمعرفة ديوان الموظفين العام

الوظيفة المدرجة بالميزانية السلالة
الإجازات والجزاءات والملاحظات توقيع
العوصيات توقيع المختص

القرار

أصدق/لاأصدق/ على ترقية المذكور إلى الدرجة اعتباراً من
التاريخ



دولة فلسطين
ديوان الموظفين العام

STATE OF PALESTINE
GENERAL PERSONNEL COUNCIL

الرقم : 10083

دولة فلسطين
وزارة العمل
التاريخ : 2001/7/2
05-7-2001
ديوان الوزارة
حفظه الله
٤٦٥
طعمه / المطيب / رسول
سم المحي / رسول
سم العن / شايخ
٨٤٥
٤/٧/٢٠٠١

السيد / وزير العمل
تحية فلسطينية وبعد ،،،

الموضوع : ترقية السيدة / ستوته أحمد اللي

نرجو التكرم بالعلم بأنه تقرر ترقية الموظفة المذكورة عاليه إلى
الدرجة الرابعة وعدد العلاوات الدورية المستحقة من الدرجة الجديدة وذلك
اعتباراً من 2001/1/1 .

واقبلوا التحية ،،،

رئيس ديوان الموظفين العام
الدكتور. محمد عبد العزيز أبو شريعة

صورة للسيد / رئيس الهيئة العامة للتأمين والمعاشات
صورة لمديرية الرواتب
صورة لمديرية التعيينات
صورة للحاسوب

دولة فلسطين

State Of Palestine



دولة فلسطين
الوظائف العام

General Personnel Council

١٠٨٢

٢٠١١/٧/٢

(هـ)

محكمة المظالم
محكمة المظالم
محكمة المظالم

كتاب ترقية

- المحترم

- حفظه الله

السيد/ سوتة أحمد الخ

رأسطة السيد/ وزير العمل

يسرني أن أبلغك بأنه تقرر ترفيتك الى الدرجة الرابعة وعدد
علاوات الدورية المستحقة من علاوات الدرجة الجديدة وذلك اعتباراً
٢٠١١/ ١/ ١

واقبلوا التحية...

رئيس ديوان الموظفين العام
الدكتور/ محمد عبد العزيز أبو شريعة

بسم الله الرحمن الرحيم

PALESTINIAN NATIONAL AUTHORITY
ADMINISTRATIVE STAFF DEPARTMENT



السلطة الوطنية الفلسطينية
ديوان الموظفين العام

(٢٩)

NO : _____

DATE : _____

١٧/٧/٩٥
١٧/٧/٩٥

الرقم : _____

التاريخ : ١٩٩٥/٧/١٣

قرار تعيين

حليفه

المطلب الأول
سره الميمك الثاني في لفصل
الشامي

- حفظه الله

السيد / وزير العمل

تحية فلسطينيه وبعد

نرجو العلم بأنه قد تصدق على تعيين السيد / الحليفه

هوية رقم . _____ الرقم الشخصي _____ تاريخ الميلاد ١٩ ٤٠/ ١/ ٤
الوزارة العمل _____ الجبهة العمل _____ الوظيفة مدير
الملك ٤- D _____ الدرجة ٢ _____ عدد العلاوات الدورية /
الحاله الإجتماعيه وعدد الأولاد متزوج فقط _____ التعيين / عقد فردي / دائم
علاوة المهنة بنسبة ٢٠ % رمز المهنة ٥٠٠
البنك العربي فرع غزة ورقم الحساب ٦٩١٨/٣/٥٧٠
تاريخ بداية التعيين ١٩ ٩٤/ ٢/

واقبلوا التحية

مدير عام ديوان الموظفين العام
محمد عبد العزيز أبو شريعة

صوره للسيد / مدير عام صندوق التأمين والمعاشات [صوره عن شهادة الميلاد]
صوره للتأثيره شئون العاملين
صوره للتأثيره الرواتب [إقرار الحاله الإجتماعيه]
صوره للتأثيره التعينات
صوره للصحة [التأمين الصحي]

بسم الله الرحمن الرحيم

PALESTINIAN NATIONAL AUTHORITY
ADMINISTRATIVE STAFF DEPARTMENT



له الوطنية الفلسطينية
ان الموظفين العام

(٥)

التاريخ: ٣ / ٧ / ٩٥ ١٩

الرقم

مطلب الاحول من المبحث
الوظيفي في بعض الشان

صالحه

١٠٠ / ٨٠ / ١٠٠

- حفظه الله

إبلاغ عن تغيير

المدير / وزير العمل

إننا نوافق على إجراء التعديل في بيانات الموظف / السيد / عبد
هويه رقم الرقم الوظيفي الوظيفة مدير

كما يلي : (يُرجى وضع علامة على التعديل المناسب وشطب الزائد)

الموضوع : الوضع الحالي الوضع الجديد

الوحدة :		
الرقم المالي :		
الوظيفة :		
رمز المهنة :		
الملاك :		
الدرجة :		
عدد العلاوات الدورية :		
التعيين :		
الرقم الشخصي :		

ينفذ ذلك اعتباراً من ٩٥/١/١

ملاحظات :

مدير عام ديوان الموظفين العام
محمد عبد العزيز أبو شريعة

واقبلوا التحية ..

التوزيع :

صورة للسيد/مدير عام صندوق التأمين والمعاشات
صورة لقسم المناقصات
صورة لقسم شؤون العاملين
صورة لقسم التعيينات
صورة للملف الشخصي

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PALESTINIAN NATIONAL AUTHORITY



السلطة الوطنية الفلسطينية

GENERAL PERSONNEL COUNCIL

مجلس الموظفين العام

التاريخ: ٩٩/١/٢٩

عليه

الرقم:

مطلب الأول من لائحة
الوظائف في الفصل الثاني

السلطة الوطنية الفلسطينية

مجلس الموظفين

09-02-1999

مجلس الوزراء

رقم الوارد: ٢٠٠

السيد / وزير العمل - حفظه الله

تحية فلسطينيه وبعد،،،

الموضوع / ترقية الموظف /

نرجو العلم بأنه بناء على توصية سيادتكم تقرر ترقية المذكور عاليه إلى الدرجة B وعدد العلاوات المستحقة وذلك إعتباراً من ١٩٩٩/١/١ .

شاكرين لكم حسن تعاونكم معنا لما فيه المصلحة العامة

رئيس مجلس الموظفين العام

د. محمد عبد العزيز أبو شريعه

صورة لمهندس / منير عام هيئة التأمين والمعاشات

صورة لمهندس / هاني عبيدات

صورة لادارة الرواتب

صورة للحاسوب



الوزارات والمؤسسات التي تخضع لرعايته حسب الرقابة العامة.

(١)

الفهرس

الوزارات
• الإحصاء
• الإسكان /
• الأشغال /
• الأمانة العامة للرئاسة /
• الأمانة العامة لمجلس الوزراء /
• الأوقاف /
• الاقتصاد والتجارة /
• البريد والاتصالات /
• البيئة /
• التأمين والمعاشات /
• التخطيط والتعاون /
• التربية والتعليم /
• التموين /
• الثقافة /
• الداخلية /
• الزراعة /
• السياحة والآثار /
• الشؤون الاجتماعية /
• الشؤون المدنية /
• الشباب والرياضة /
• الصحة /
• الصناعة /
• الطيران المدني /
• العدل /
• العمل /

صاحبه

المطلب الاول

مطلبي الثاني

مطلبي الثاني

•	اللجنة التنفيذية - أمانة السر
•	اللجنة العليا للتمويل والاستثمار
•	المالية
•	المجلس الأعلى للتنمية
•	المجلس التشريعي
•	النقل والمواصلات
•	الهيئة العامة للاستعلامات
•	الهيئة العامة للبتروول
•	بيت الشرق
•	بيت الصمود
•	دائرة المفاوضات
•	دار الفتوى والبحوث الإسلامية
•	ديوان الموظفين
•	ديوان قاضي القضاة
•	سلطة التبغ
•	سلطة الطاقة
•	سلطة النقد
•	شئون الأسرى
•	شئون العشائر
•	مركز التخطيط الفلسطيني
•	مكتب مستشار الرئيس لحقوق الانسان
•	وزارة الاستيطان
•	وزارة الاعلام
•	وكالة الأنباء (وفا)

م.م	الموضوع	الجهة المنفذة		
		جنوب	شمال	مركزي
8.	الشركات المساهمة بها السلطة			
1-	شركة مكاي للدعاية والإعلان (إداري ، مالي ، قانوني)		■	
2-	مؤسسة جاليري 97 (إداري ، مالي ، قانوني)		■	
3-	شركة فلسطين الدولية للتعليمات (إداري ، مالي ، قانوني)		■	
4-	شركة الائتلاف الفلسطيني لصناعة الحديد (إداري ، مالي ، قانوني)		■	
5-	الشركة الوطنية الفلسطينية للزيوت المعدنية (إداري ، مالي ، قانوني)		■	
6-	شركة أسوار للإنتاج الإعلامي (إداري ، مالي ، قانوني)		■	
9.	شركة غزة الأهلية للتأمين			
-	الشؤون المالية والإدارية والقانونية	●		

حصر كافة الجهات الخاضعة للتفتيش لدائرة الشركات :

- 1- شركة الاتصالات الفلسطينية.
- 2- شركة المطاحن الفلسطينية .
- 3- الشركة الفلسطينية للخدمات التجارية وتوابعها.
- 4- شركة البحر المساهمة الخصوصية المحدودة والشركات المساهمة بها :
 - الشركة الوطنية للمقاولات العامة.
 - ~~شركة الحياة الجديدة.~~
 - شركة مجموعة الربط الدولي للخدمات المالية والاستشارية.
 - شركة الكرمل للتجارة والهندسة الكهربائية.
 - شركة الحياة الجديدة.
 - شركة العالمية حيفا للخدمات العامة.
 - شركة الشفاء للأدوية.
 - شركة سيداتا.
- 5- شركة الكهرباء.
- 6- شركة أویزس السويزرية والمرافق التي تديرها.
- 7- شركة باديكو للاستثمار.

إدارة الرقابة على الهيئات المحلية ووزارة الحكم المحلي

- تمارس الهيئة من خلال إدارة الرقابة على المحليات رقابتها على الآتي :

1- عدد 508 هيئة محلية موزعة على 16 محافظة ومنطقة .

2- وزارة الحكم المحلي والمديريات التابعة لها.

- بيان يوضح الهيئات المحلية:

المحافظة/ المنطقة	بلديات	مجالس قروية	لجان مشاريع	المجموع
القدس	9	18	0	27
الخليل	14	37	30	81
أريحا	2	5	1	8
بيت لحم	10	20	7	37
جنين	11	62	0	73
طوباس	2	5	4	11
طولكرم	10	9	20	39
نابلس	9	26	49	84
سلفيت	7	12	0	19
قلقيلية	5	9	18	32
رام الله والبيرة	16	7	50	73
الشمالية	3	0	0	3
الوسطى	5	2	0	7
رفح	1	2	0	3
خان يونس	6	1	0	7
غزة	1	2	1	4
المجموع	111	217	180	508

بيان يوضح توزيع مديريات الحكم المحلي

م	مديرية الحكم المحلي
1.	مديرية القدس
2.	إدارة مديريات محافظات غزة
3.	مديرية الخليل
4.	مديرية نابلس
5.	مديرية رام الله والبيرة
6.	مديرية جنين
7.	مديرية بيت لحم

الجامعات والكليات :			
مركزي	شمال	جنوب	
		●	1. جامعة الأزهر
		●	2. الجامعة الإسلامية
▲			3. جامعة القدس المفتوحة
		●	أ- منطقة غزة التعليمية
	■		ب- منطقة القدس التعليمية
	■		ج- منطقة رام الله التعليمية
	■		د- منطقة بيت لحم التعليمية
	■		هـ- منطقة الخليل التعليمية
	■		و- منطقة أريحا التعليمية
	■		ز- منطقة نابلس التعليمية
	■		ح- منطقة جنين التعليمية
	■		ط- منطقة طولكرم التعليمية
	■		4. جامعة القدس "أبو ديس"
	■		5. جامعة النجاح الوطنية
	■		6. جامعة بير زيت
	■		7. جامعة بيت لحم
	■		8. جامعة الخليل
	■		9. كلية العروب
	■		10. كلية الخضوري طولكرم
	■		11. كلية فلسطين رام الله للبنات
		●	12. كلية العلوم والتكنولوجيا
		●	13. كلية العلوم التقنية
		●	14. معهد غزة الديني
			المؤسسات الحكومية:
		●	المركز القومي للدراسات والتوثيق
		●	مركز معلومات الأمن القومي
▲			الإدارة العامة للمعابر والحدود
▲			مفوضية التوجيه الوطني
		●	مؤسسة متضرري الانتفاضة
▲			مكتب المنظمات الشعبية
▲			المؤسسة الاقتصادية الاستهلاكية

● جنوب

■ شمال

▲ مركزي

الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني

م	الموضوع	الجهة المنفذة		
		جنوب	شمال	مركزي
1.	تنفيذ الموازنة		■	
2.	الرقابة الداخلية		■	
3.	المشاريع (اتفاقيات، الحوالات، المصارف، خطة العمل، تقييم أداء المشاريع)		■	
4.	ألعاب الخبراء الأجانب		■	
5.	الرواتب والضريبة		■	
6.	العقود		■	
7.	ملفات الموظفين (الدوام، الإجازات، التعيينات، الترقيات، العلاوات)		■	
8.	سلف المديرية		■	
9.	اللوازم		■	
10.	المناقصات		■	
11.	تقويم الأداء		■	
12.	المنشآت الصناعية والمشاكل التي تواجهها والحلول المقترحة لها		■	
13.	مؤشر غلاء المعيشة في فلسطين.		■	
14.	كادر موظفي الجهاز بين ديوان الموظفين والمشاريع		■	
15.	ترقيم المنازل		■	
16.	سبب ترك موظفي الجهاز عملهم		■	
17.	مطبوعات الدائرة من نشرات (بيعها، توزيعها، تكلفتها)		■	
18.	مهمات السفر الرسمية		■	
19.	انتدابات موظفي الجهاز للتدريب وغيره		■	
20.	ورشات عمل الجهاز		■	
21.	معهد التدريب وإيراداته		■	

● جنوب
■ شمال
▲ مركزي

م.	الموضوع	الجهة المنفذة		
		جنوب	شمال	مركزي
وزارة شؤون البيئة.				
1.	تنفيذ الموازنة	●		
2.	مقر الوزارة (رام الله):-		■	
	أ- الشؤون الإدارية		■	
	ب- الشؤون المالية		■	
	ج- الرقابة الداخلية		■	
	د- المشاريع		■	
3.	مقر الوزارة (جنين):-		■	
	أ- الشؤون الإدارية		■	
	ب- الشؤون المالية			
4.	مقر الوزارة (نابلس):-		■	
	أ- الشؤون الإدارية		■	
	ب- الشؤون المالية			
5.	مقر الوزارة (الخليل):-		■	
	أ- الشؤون الإدارية		■	
	ب- الشؤون المالية			
6.	المشاريع المنفذة في الوزارة	●		
7.	النفايات الخطرة والمواد الكيماوية التي يلقيها الاحتلال داخل أراضي السلطة ودور الوزارة في مواجهة ذلك، وتحديد طرق منافذ إدخال هذه المواد	●		
8.	المياه العادمة ومحطات تنقيتها وأثرها البيئي	●		
9.	أهمية المناطق الصناعية كأحد الحلول اللازمة للحد من المخاطر البيئية	●		
10.	التوعية البيئية ومدى مساهمة الوزارة في التوعية	●		
11.	المواد الكيماوية المستوردة والإجراءات التي تتخذها الوزارة لمراقبة إدخالها	●		
12.	الوضع البيئي في فلسطين ودور الوزارة في التخفيف من التلوث البيئي	●		
13.	دور الوزارة في المحافظة على البيئة عند إنشاء الميناء ومحطة توليد الكهرباء	●		
14.	التراخيص التي تصدرها الوزارة للمشاريع والمصانع	●		
15.	مساهمة الوزارة في التخفيض من المشاكل البيئية الموجودة في الشمال (المحاجر، صناعات الفحم، مكبات النفايات	●		
16.	المشاكل البيئية التي يسببها الجانب الإسرائيلي	●		

● جنوب
■ شمال
▲ مركزي

الهيئة العامة للتأمين والمعاشات				
م.	الموضوع	الجهة المنفذة		
		جنوب	شمال	مركزي
1.	تنفيذ موازنة الصندوق	●		
2.	دائرة الرقابة الداخلية والمركز المالي	●		
3.	الشنون الإدارية:- أ- الهيكلية والتوصيف الوظيفي ب- خطة العمل والأهداف وتقويم الأداء ج- اختيار العاملين ومؤهلاتهم وفحص الدوام د- بدل الساعات الإضافية وبدل التحركات			▲ ▲ ▲ ▲
4.	دائرة المعاشات وبدل معاشات مصر	●		
5.	استثمار أموال الصندوق في مشاريع استثمارية	●		
6.	دائرة التسوية والصراف:- أ- هيكلية الدائرة وفحص أعمال الدائرة ب- فحص عينة في ملفات المنتفعين			▲ ▲
7.	دائرة الإيرادات:- أ- فحص اشتراكات موظفي الحكومة وبرنامج الحاسوب ب- فحص اشتراكات موظفي البلديات ج- فحص الإيرادات الحكومية ومقارنتها مع كشوف المصارف			▲ ▲ ▲

● جنوب
■ شمال
▲ مركزي

AL-QUDS UNIVERSITY
Deanship of Graduate Studies

(Thesis Title)

Promotion of The Public Employee in Palestine

(Student Name)

Zeinab A. H. Ghuonaimi

M. Sc. Thesis

(Year of Submission)

2001

Summary of the Thesis

The public job in Palestine acquires a special importance at the current stage being the means by which the Palestinian National Authority (PNA) fulfills its responsibilities and achieves its objectives of building of a democratic society based on justice, equality and security of individual rights. To carry out its tasks, the PNA had to set up several governmental institutions and ministries and, as a result, the process of employment became active in order to satisfy an urgent need related to the building of new administrative structures.

The intent of this study is to search in one of the most important pillars of public job, that is promotion of the public employee being important for him in improving his job and financial standing as he devotes his efforts and loyalty to work on the hope of getting a promotion; and for the Administration it is considered a means of attracting efficient elements to the public job.

Promotion is considered one of the rights consequent upon the public job and, therefore, my research focussed on the content of this right and in the importance of providing legal controls for promotion within the framework of a job system which responds to the volume of the development arising from the public job in Palestine.

In my research, I adopted the analytical descriptive method, based on reading of the civil service systems in Palestine and indicating their provisions with respect to the subject, controls and practical applications of the promotion as well as the rights consequent upon this application, taking into consideration the systems which were in force till quite recently until reaching the New Civil Service Law. I have also analyzed the official information obtained from certain ministries, which were included in the questionnaire I prepared for this purpose, guided in my analysis by the legal principles, jurisprudence opinions and

juridical judgements which have implanted the concept, methods and controls of promotion in the comparative law.

The study was divided into two chapters:

In Chapter One, I searched, in three researches, in the identity the promoting of public employee. In these researches I studied the concept of promotion, methods of promotion and controls of promotion.

On the basis of the concept of organizational relation which governs the relation between the employee and the administration, I found that the employee has certain obligations and duties with respect to his loyalty in work and performance of the burdens of the job and, in return, he has certain rights represented in the material and moral benefits. Within the framework of this concept, the promotion is considered improvement to the employee's job standing which is one of the most important securities for the employee. The aim of determining that for him is the performance of the job he is entrusted with in a manner that guarantees progress for the public interest. The duty of the administration is to enable the public employee from promotion if he satisfies the conditions required for promotion to a higher vacant position and the administration issues a promotion decision, as it is the authority competent with that.

I have concluded that promotion is not a right of the employee if he satisfies its requirements and rather his right is limited only to the fact that the administration observes the limits of the law while using its authority in issuing the promotion. It should promote only the one who satisfies the legal requirements whether in connection with the period required for promotion, the grade or the standard of competence as may be determined by the annual reports; and its decision should not be contravening the law.

When the right of the employee to the promotion arises, this right is not acquired and automatic, but a decision by the authority concerned with promotion should be issued. In case of the decision on promotion is sound and in accordance with the law, then his right to promotion arises, but if the decision issued on promotion is illegal then the right to promotion of the employee who was skipped by the administration arises and he may claim this right before the administrative courts, by cancellation of the illegal decision which was harmful to him.

We have seen that the Palestinian legislator has laid out a fair basis for effecting promotion in accordance with the principle of equality and the principle of equal chances in the Civil Service Law No (4) of 1998 which governs the criterion of promotion whether by seniority over the lower grades in the job scale or by selection and seniority together over the rest of the job scale grades; and which controls the soundness of its procedures by rationalizing the process of effecting promotions.

In the Chapter Two, my research focussed on the development and application of the system of promotion in Palestine as explained above. I have reviewed the historical development of the system of promotion during the period of Israeli occupation owing to its importance in studying the current system applied at the time of the National Authority as the spirit of those laws is still applied till the current moment in spite of the enactment of the New Civil Service Law No (4) of 1998.

I have also reviewed the failure attempt of application of the New Civil Service Law especially that the subject of promoting employees was the core of this erroneous application because of the different criteria adopted during application of the law with respect to the promotion of the senior employees

during the period of occupation by computing the years of seniority during their service in the previous period and ruling out these years from the seniority of the new employees who served in the institutions of the Palestine Liberation Organization (PLO), which has adversely affected their positions and lowered their job grades unfairly.

As the work is still continuing with the old legal system represented in the Civil Service Law No 4/1996, the applied method of promotion is the promotion by seniority at the rate of four years of stay on the grade determined by the Job Arrangement Schedule for the job and cadre grades, while the applied law considers promotion by selection an exceptional matter. But it was noticed that in the applied reality that promotion by seniority is not exceptional and is not effected in accordance with the criteria of efficiency and experience.

What is going on is promotion by shortening the period - that is by breaking the rule - without determining the criteria and controls for this kind of promotion, whether regarding its requirements or the requirements which have to be available in the promoted employee.

Based on the investigation we carried out at five governmental institutions, it was found that promotions are effected beforehand through the method of appointment with promotion, without consideration of controls and criteria. This made it clear that the chance of promotion for employees on the high grades became semi-blocked as a result of the job inflation on these grades, and the job pyramid became overturned in some institutions where the high grade employees constitute more than a third of the institution's employees and more than the second third in the supervisory jobs.

For promotion by selection, we have also noticed that promotions and the appointments with promotion are not effected subject to the rule of efficiency

and experience or subject to the rule of seniority, and rather the rule of shortening the period is the applied method which means that the employee may obtain more than one promotion during two or three years by a decision to be issued by the President of the National Authority and Chairman of the Personnel Council, being the authorities concerned with appointment.

I couldn't detect an actual difference between the method and mechanisms of effecting promotions in the security bureau and the civil bureau although the security bureaus adopts a legal system which links promotion to seniority in accordance with the concatenation of the military salaries schedule. However, an inflation was noticed in the leading ranks, although tangible forms are being carried out now for governing promotions.

I also noticed more discipline in effecting promotion in the public bodies and institutions which are governed, and abide by, a private system, such as the Palestinian Communications Company. This is due to the existence of an independent job and financial system and due to the variation of the criteria which govern promotion, whether for their adoption of the seniority method in respect of administrative employees, or the seniority and selection for the high positions where promotion is tied to efficiency and production together with the seniority requirement, provided that there exists a vacancy in the cadre and budget which enables the institution to achieve its objectives and serve the public interest.

I believe that the administrative defect arising in the public position is linked with the policy of appointments and promotions which is based on political, family and category mediation and patronage at the expense of professional considerations which resulted in deforming the organizational structure of the general administration; and instead of becoming a tool for the

administration to realize its tasks, the public job became a burden on its shoulder.

I have also searched in the extent of control on the promotion system, whether it is the administrative control or the juridical control, on the basis of the fundamental concepts of the limitation of this control as implanted by legislation and judicature and came to the conclusion that administrative control on the promotion system in Palestine is limited, but for the juridical control we found that administrative judicature has implanted several legal principles as is the case in the Egyptian and Jordanian judicature. The courts of justice in Gaza and Ramallah were fair with the employees who submitted their challenges with respect to the defective promotion decision which contravened the law and misused the authority.

Finally, I concluded that the administrative pollution phenomena has infected the general administration in Palestine, reduced its efficiency and increased the distance between it and its objectives. This is due to the absence of a legal system which has the capacity of governing the affairs of the public job in a manner that guarantees realization of the objectives of the administration on the one hand and the rights of the employees on top of which is promotion, on the other hand.

I have seen that it is important for the Authority to work seriously in order to get out of the current crisis and surpass the administrative defect through immediate application of the Civil Service Law No (4) of 1998, cancellation of work with the regulations currently in force, working out administrative structures for the ministries and governmental institutions by classification and description of jobs, re-scheduling of employees according to the actual needs observing the professional, administrative and technical specialization, and taking into consideration the organizational equilibrium of the administrative

units. On the other hand, the executive authority should work towards development of the role of administrative control over the activities of the administration.

I also see that the administration should adopt a sound policy of employment based on giving priority to the professional and competitive considerations at the time of appointment, and that it should effect promotions in accordance with the Civil Service Law, considering the promotion an incentive for the development of public job and not a firm right automatically obtained by the employee.

The executive authority is required to treat the job and administrative defects, create new mechanisms for redressing the administration so as to surmount its current crisis in a manner that guarantees realization of national goals of building of a democratic society based on justice, equality and security of individual rights.

