

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 الحنة 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

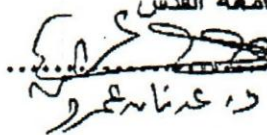
الرقم الجامعي / ٩٨٢٠٠١٩


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



إهداء

إلى ابنتي الغالية فرح

إلى جميع الزملاء الكفوقيين ، لعلمهم يسعون بحثاً من أجل

إرساء مفاهيم قانونية متطورة نحو بناء دولة فلسطين

الديمقراطية.

## شكر وعرفان

أتقدم 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 الننتشة ، وزير العمل ، الذي ساندي 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:

الأستاذ المستشار/ رضوان الأغا رئيس المحكمة العليا ، قاضي القضاة ، رئيس مجلس القضاء الأعلى.  
الأستاذ المستشار/ سعادة الدجاني قاضي المحكمة العليا ، المسجل الأعلى للمحكمة العليا.  
الأستاذ / سامي صرصور رئيس محكمة الإستئناف 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 برقاوي 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  
إتجاز 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 (الفيديو 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 وضمن 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 تقررها 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 الترقيات 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 الترقيات.

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 الإحتلال 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 الترقيات 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 الترقيات 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 الترقيات 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 الترقيات .

ونعتقد أن الخلل الإداري الناشئ في الوظيفة العامة يرتبط بسياسة التعيينات والترقيات 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 القضائين 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.

واستتجنا 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 أزمتهـا 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.