



معايير النزاهة والشفافية والمساءلة في تولي الوظائف العامّة في فلسطين

رائدة قنديل

مقدمة

تُلقي على عاتق الإدارة العامة في الدولة الحديثة مسؤوليات كبيرة، من بينها توفير الخدمات الأساسية ووسائل الرفاهية للمواطنين ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن تقوم الإدارة العامة بهذه المسؤوليات دون وجود جهاز وظيفي فعّال مبني على أسس إدارية وقانونية سليمة. ذلك أن غياب أنظمة إدارية وقانونية منظمّة للجهاز الوظيفي يخلق أوضاعاً وظيفية تتسم بالفوضى، الأمر الذي يؤثر على قدرة السلطة العامة في تحقيق أهدافها وتنفيذ خططها^١.

ويعتبر الالتزام بمبادئ الشفافية والمساءلة في التعيينات لإشغال الوظائف العامة من أهم مقومات الحكم الصالح في الدولة، ولأهمية تطبيق مبادئ النزاهة والشفافية في عمليات التوظيف العام أولت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد اهتماماً خاصاً في ذلك، حيث نصت في المادة السابعة من الفصل الثاني على ضرورة «اعتماد وترسيخ نظم لتوظيف الموظفين العموميين واستخدامهم واستبقائهم وترقيتهم وإحالتهم على التقاعد تقوم على مبادئ الكفاءة والشفافية والمعايير الموضوعية مثل الجدارة والإنصاف والأهلية»^٢.

تعالج هذه الورقة معايير النزاهة والشفافية والمساءلة في تولي الوظائف العامة في فلسطين من عدة جوانب تتمثل في:

أولاً: الإطار القانوني الفلسطيني للتعين في الوظائف العامة

تُشكّل المادة (٤/٢٦) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدّل لسنة (٢٠٠٣) حجر الأساس الذي تركز عليه نزاهة وشفافية تقلد المناصب والوظائف العامة، حيث نصّت على أن «لكافة الفلسطينيين الحق في تقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص». وعمل القانون الأساسي أيضاً على تنظيم شؤون الخدمة المدنية ودور ديوان الموظفين العام في هذا المجال وخاصة المواد (٨٦/٨٧) حيث نصت المادة (٨٦) منه على أن «يكون تعيين الموظفين العموميين وسائر العاملين المدنيين في الدولة وشروط استخدامهم وفقاً للقانون». كما نصت المادة (٨٧) من ذات القانون الأساسي على أن «ينظم القانون كل ما يتعلق بشؤون الخدمة المدنية، وعلى ديوان الموظفين بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة العمل على الارتقاء بالإدارة العامة وتطويرها، وأن يؤخذ رأيه في مشروعات القوانين واللوائح الخاصة بالإدارة العامة والعاملين بها».

١. بسّام بُشناق. الوظيفة العامة في فلسطين بين القانون والممارسة. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن: سلسلة تقارير قانونية ٣١، رام الله: ٢٠٠٢.

٢. اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReview-Group20-24/June2016/V1603601a.pdf>.



ويُعتبر قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (٤) لسنة (١٩٩٨) الإطار القانوني الناظم للوظيفة العامة، وفي عام (٢٠٠٥) جرت تعديلات على قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة (١٩٩٨) بموجب قانون الخدمة المدنية المعدّل رقم (٤) لسنة (٢٠٠٥)، وأصدر مجلس الوزراء في العام ذاته اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، وكذلك بعض القرارات التنفيذية ذات العلاقة بالخدمة المدنية، الأمر الذي ساهم في خلق بيئة جديدة لعمل نظام الخدمة المدنية حيث دخل القانون حيز التنفيذ اعتباراً من تاريخ (١ يوليو ٢٠٠٥) بعد إعداد وإقرار اللوائح التنفيذية المطلوبة من قبل مجلس الوزراء.^٣

وتوضّح من خلال قانون الخدمة المدنية أن من شروط التعيين وجود وظيفة شاغرة على الهيكل التنظيمي للدائرة الحكومية حيث تُعد وحدة شؤون الموظفين بالدائرة الحكومية المعنية كشوف بالوظائف الشاغرة على الهيكل التنظيمي المراد شغلها ومُبررات شغلها على ضوء احتياجات العمل وتُعطى الأولوية في شغل الوظائف للموظفين الزائدين عن حاجة الدوائر الحكومية الأخرى، ولا يجوز تعيين أي موظف إلا في وظيفة شاغرة على جدول تشكيلات الوظائف. ولها مخصصات مرصودة في الموازنة العامة، وبناءً عليه تعلن الدائرة الحكومية عن الوظائف الشاغرة التي يكون التعيين بها بقرار من رئيس الدائرة الحكومية ويتم تحديد الوظائف التي تحتاج إلى إعلان ومسابقة بالتنسيق مع ديوان الموظفين العام، وفي حالة الحاجة إلى وظائف لعدد من الدوائر الحكومية يجوز للديوان أن يعلن بإعلان مُوحد عن هذه الوظائف بالتنسيق مع الدوائر الحكومية المعنية وذلك في صحيفتين يوميتين واسعتي الانتشار، وتُجرى امتحانات إلكترونية ومقابلات عملية لاختيار الأفضل بين المتقدمين لشغل الوظائف الشاغرة.

ثالثاً: مبادئ النزاهة في التعيينات الوظيفية

إن احترام الشروط والمعايير بما فيها الكفاءة والنزاهة الواجب توفرها في شاغلي الوظائف ومدى الالتزام بها وآليات التحقق منها، واتخاذ إجراءات لمنع تضارب المصالح أثناء التعيين، إلى جانب وجود إجراءات للتحقق من الالتزام بالقواعد العامة في مُدونات السلوك يُعتبر من أهم بنود تحقيق مبادئ النزاهة في التعيينات الوظيفية.^٤

٥. أمان، الجزء الأول: مصدر سابق.

تقوم مبادئ الشفافية في تعيينات الوظائف العامة على تحقيق مجموعة من المبادئ أهمها: مدى انسجام المراحل التي تمر بها عملية التعيين مع التشريعات الناظمة لها، وجود تخطيط إداري ومالي مُسبق لعملية التعيين تستند وتتلاءم وهيكلية المؤسسات العامة واحتياجاتها، دور وصلاحيات الجهات الرسمية ولجانها في الإشراف ومتابعة عملية التعيين، وضع الشروط والمعايير بما فيها الكفاءة والنزاهة الواجب توفرها في شاغلي الوظائف ومدى الالتزام بها وآليات التحقق منها، مُراجعة الإجراءات التي تتعلق بالترشيح والمنافسة والاختيار.^٤

ثانياً: مبادئ الشفافية في التعيينات الوظيفية

٣. ديوان الموظفين العام، انظر الرابط: <https://tinyurl.com/279ejtfe>

٤. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان. النزاهة والشفافية في إجراءات تعيين المناصب العليا في السلطة الوطنية الفلسطينية، الجزء الأول (تعيينات موظفي الفئة العليا). أمان: ١١٠٢

المعايير والإجراءات (٩٩,٣%)^٧.

رابعاً: المساءلة والرقابة على قرارات التعيين الوظيفي

تنقسم المساءلة والرقابة على قرارات التعيين الوظيفي إلى مستويين:

١. المستوى الرسمي

وتختص فيه مؤسسات الدولة ذات العلاقة مثل المجلس التشريعي وديوان الرقابة المالية والإدارية وديوان الموظفين العام ومجلس الوزراء وهيئة مكافحة الفساد وهيئة المستقلة لحقوق الإنسان كجهات اختصاص وأخيراً القضاء الذي يبت في النزاعات الإدارية. فقد أتاح قانون الخدمة المدنية للموظف التظلم للمؤسسة فيما يتعلق بقرارات التعيين، وإذا لم تستجب المؤسسة فقد منحه حق اللجوء للقضاء، وهذا اللجوء يُشكل رقابة قضائية على القرارات الإدارية^٨.

٢. المستوى غير الرسمي

وتختص فيه مؤسسات المجتمع المدني ذات الطابع الحقوقي والمختصة بتعزيز النزاهة والمساءلة في مؤسسات الدولة، وفي هذا المجال سجلت مؤسسات

٧. في جلسة استماع عقدتها «أمان» مع رئيس ديوان الموظفين العام بخصوص تعيينات الفئات العليا. <https://www.aman-palestine.org/activities/6862.html>.

٨. انظر في ذلك المادة (١٠٥) من قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة (١٩٩٨).

تنسجم النصوص والإجراءات المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية مع هذه المبادئ وقد عمل ديوان الموظفين العام على تنفيذها عن طريق تشكيل لجنة الاختيار للتعيينات في الوظائف، ويتم تشكيل هذه اللجنة من ممثلين عن الديوان والدائرة الحكومية المختصة على النموذج المخصص لذلك يُحدد فيه مهام ومكان وزمان ومدة عمل اللجنة، ويجب أن لا تقل درجة رئيس وأعضاء اللجنة عن درجة الوظيفة الشاغرة المعلن عنها والمُراد شغلها، ويحق للجنة الاختيار الاستعانة بمُختصين في المجال المهني للوظيفة المُراد شغلها، وتتخذ اللجنة قراراتها بالأغلبية وإذا تساوت الآراء يُؤخذ برأي الجانب الذي منه الرئيس وتُقدم النتائج إلى رئيس ديوان الموظفين العام على النموذج المخصص لذلك وتُبلغ الدائرة الحكومية بذلك. وتكون مهمة هذه اللجنة: دراسة وتدقيق كافة الطلبات والمستندات المقدمة ومدى مطابقتها لشروط الإعلان، إجراء الامتحانات بالتنسيق مع ديوان الموظفين العام والوزارة الحكومية المختصة، الإعلان عن المقبولين للاشتراك في مسابقة التعيين في صحيفتين يوميتين واسعتي الانتشار ليومين مُتتاليين قبل أسبوعين من تاريخ المسابقة^٩.

وقد أشار رئيس ديوان الموظفين العام موسى أبو زيد في مشاركة له في جلسة استماع إلى التطور الحاصل في الوظائف العمومية المتاحة أمام جميع المواطنين، مُوضحاً أن نسبة الخلل الحاصل بتبوء المناصب العادية العمومية ضئيلاً جداً مُقارنةً بالتحسن الموجود، إذ بلغت نسبة المنجز وفق

٩. ديوان الموظفين العام. دليل الموظف، مصدر سابق.



المناصب، واستخدامها في أحيان أخرى للمُراضاة وضمان الولاءات الشخصية^٩.

كما ويتضح من خلال العديد من الدراسات والتقارير الفلسطينية أن الواقع العملي لتعيينات وترقيات المناصب العليا يتخللها الكثير من الاعتبارات الحزبية والسياسية والاجتماعية والشخصية ما أثر على مبدأ تكافؤ الفرص وعلى الالتزام بقيم النزاهة والحياد واحترام مبادئ الشفافية في إشغال تلك الوظائف. ووثق تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية السنوي المنشور في العام (٢٠١٧) وجود مُخالفات لأحكام قانون السلك الدبلوماسي ولائحته التنفيذية، وعدم الالتزام بقرار الرئيس وقرارات مجلس الوزراء بشأن التعاقد مع الخبراء والتعاقد مع موظفين خلافاً للقانون، وتمديد العمل للسُفراء في السلك الدبلوماسي بعد بلوغ سن الستين دون الالتزام بالعمل في وزارة الخارجية على سبيل المثال^{١٠}.

ساهم تعطل المجلس التشريعي نتيجة الانقسام السياسي واستمرار العمل بقانون الطوارئ على تراجع الرقابة والمساءلة في التعيينات في المناصب العليا. وبحسب تقرير مؤسسة أمان السنوي فإنه لوحظ إساءة استخدام السلطة في بعض التعيينات أو إنهاء خدمات بعض الأشخاص دون أسباب مهنية كما جاء في مؤتمر المؤسسة السنوي فإن هناك تعيينات في الوظيفة العامة تمت استرضاء لأشخاص معينين ومُقربين من مُتفذين

المجتمع المدني دوراً فاعلاً في مساءلة ورقابة قرارات التعيين الصادرة عن الحكومة خاصة المتعلقة بتعيينات المناصب العليا كالائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان.

خامساً: إشكاليات التعيين في الوظائف العامة

على الرغم من الإصلاحات التي طالت التعيين في الوظائف العامة، إلا أنه لا زالت هناك العديد من الإشكاليات التي برزت منذ نشوب الانقسام السياسي بين حركتي حماس وفتح منذ العام (٢٠٠٧) وحتى تاريخه وما تلاه من تجاذبات حزبية أثرت على التعيينات وصبغتها بالصبغة السياسية بشكل عام، والتعيينات في المناصب العليا بشكل خاص.

إن قرارات التعيين للمناصب العليا تصدر وفقاً للقانون بعدة أشكال فبعضها يتم بقرار من الرئيس دون تنسيب من جهة الاختصاص، وبعضها يتم بقرار من الرئيس بتنسيب من مجلس الوزراء أو جهة الاختصاص، والبعض منها يتم دون اشتراط صدور قرار من الرئيس. كما تخلو معظم التشريعات النازمة لتعيين شاغلي المناصب العليا من تحديد آليات التنسيب والاختيار الواضحة، وتترك معظمها مساحة واسعة من السلطة التقديرية لصانع القرار في العملية، كما أن تعدد المرجعيات القانونية للمؤسسات غير الوزارية وتشتت تبعيتها بين مجلس الوزراء صاحب الاختصاص وبين الرئاسة وبين منظمة التحرير الفلسطينية أقت بظلالها على الإجراءات الخاصة بتعيين رؤسائها، ومكّن من تجاوز النصوص والإجراءات القانونية في هذه التعيينات، هذه الثغرات والإشكاليات فتحت المجال واسعاً لبروز مظاهر المحسوبية والاستقطابات بين مراكز النفوذ في إشغال هذه

٩. أمان. التعيينات العليا في فلسطين: رؤساء المؤسسات غير الوزارية ورئاسة السلطة القضائية والنائب العام والسفراء والمحافظين. ٢٠١٦.

١٠. ديوان الرقابة المالية والإدارية التقرير السنوي. ٢٠١٧.



التوصيات

إن تصويب الإشكاليات في التعيينات في الوظائف العامة يتطلب مجموعة من الإجراءات على النحو التالي:

1. إنهاء الانقسام السياسي وعقد الانتخابات لإعادة الروح البرلمانية إلى الدولة وتحقيق الفصل المتوازن بين السلطات وتمكين المجلس التشريعي من مهامه الرقابية بشكلٍ عام وعلى التعيينات وخاصة العليا منها بشكلٍ خاص.
2. إنهاء العمل بقانون الطوارئ والعودة إلى القوانين ذات الاختصاص.
3. معالجة المتطلبات القانونية الخاصة بإجراءات تعيين المناصب العليا من حيث آليات التنسيب وشروط إشغال الوظيفة والإعلان عنها وإخضاعها للتنافس.
4. توحيد مرجعيات المؤسسات العامة في السلطة الفلسطينية وآليات تعيين رؤسائها.
5. تشكيل جسم رقابي مُحايد لمراجعة التعيينات في المناصب العليا في الوظيفة العامة قبل إصدارها.

كالتعيينات التي جرت في السنوات الأخيرة في وزارتي الصحة والخارجية والنيابة العامة^{١١}.

النتائج

يتضح من خلال ما تقدم أن نظام التعيينات في الوظائف العامة الفلسطيني خضع لإصلاحات كبيرة منذ تأسيس السلطة الفلسطينية، ومع ذلك ما زالت التعيينات في الوظيفة العامة وخاصة المناصب العليا فيما تواجه العديد من الإشكاليات تؤثر على نزاهتها وشفافيتها، وقد ساهمت مجموعة من العوامل في ترسيخ هذه الإشكاليات أهمها:

1. عدم استكمال أو معالجة المتطلبات القانونية الخاصة بإجراءات تعيين المناصب العليا من حيث آليات التنسيب وشروط إشغال الوظيفة والإعلان عنها وإخضاعها للتنافس.
2. تعدد المرجعيات للمؤسسات العامة في السلطة الوطنية الفلسطينية الناتج عن اتفاقيات أوسلو التي تُفرق بين منظمة التحرير الفلسطينية والسلطة الفلسطينية.
3. تسييس الوظيفة العامة وبالتالي تسييس التعيين فيها وقد برزت هذه الظاهرة بشكلٍ جلي بعد الانقسام السياسي الفلسطيني.
4. تعطل المجلس التشريعي الذي يُمثل جهة رقابية على التعيينات نتيجة الانقسام السياسي وعدم عقد الانتخابات. واستمرار العمل بقانون الطوارئ وتعطيل العمل ببعض القوانين الأمر الذي ساهم في ضعف الرقابة على التعيينات بشكلٍ عام.

١١. صحيفة الحدث. أمان: تعيينات في الوظيفة العمومية تمت استرضاء لمتنفذين أو مقربين منهم. ١ سبتمبر ٢٠٢١. <https://www.alhadath.ps/article/144795>