

قانون الخدمة المدنية بين النظرية والواقع



المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان
عضو لجنة الحقوقيين الدولية - جنيف
عضو الفدرالية الدولية لحقوق الإنسان - باريس
عضو الشبكة الأوروبية المتوسطية لحقوق الإنسان

سلسلة الدراسات (١٧)

المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان

مركز حقوق إنسان فلسطيني مستقل مقره مدينة غزة، عضو لجنة الحقوقيين الدولية - جنيف، عضو الفيدرالية الدولية لحقوق الإنسان - باريس، عضو الشبكة الأوروبية المتوسطية لحقوق الإنسان، و حائز على جائزة الجمهورية الفرنسية لحقوق الإنسان لعام ١٩٩٦. تأسس المركز عام ١٩٩٥ من قبل مجموعة من المحامين و ناشطي حقوق الإنسان الفلسطينيين بهدف العمل على:

- حماية واحترام حقوق الإنسان طبقاً للمعايير والمواثيق المقررة دولياً ودعم مبدأ سيادة القانون.
- العمل على تنمية مؤسسات ديمقراطية ومجتمع مدني فعال وتعزيز الثقافة الديمقراطية في المجتمع الفلسطيني.
- يساند المركز كل الجهود من اجل ممارسة الشعب الفلسطيني حقه في تقرير المصير والاستقلال وفقاً لقرارات الشرعية الدولية.

يتمحور عمل المركز في متابعة وتوثيق انتهاكات حقوق الإنسان والتحقيق فيها، وتقديم الاستشارة والمساعدة القانونية للأفراد والجماعات، وإعداد الأبحاث والدراسات المتعلقة بسيادة القانون وأوضاع حقوق الإنسان للفلسطينيين في قطاع غزة. كما يقوم المركز بالتعليق على مشاريع القوانين الفلسطينية ويشجع تبني تشريعات تتماثل والمعايير الدولية لحقوق الإنسان وتهتدي بالمبادئ الأساسية للديمقراطية. وقد جند المركز لهذا الغرض طاقم من العاملين الملتزمين والناشطين في مجال حقوق الإنسان.

فلسفة عمل المركز

بعد قراءة قانونية للاتفاقات الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة إسرائيل، خلص المركز إلى أن الاحتلال الإسرائيلي مازال قائماً بشكله المادي والقانوني. فقد تم إعادة تموضع القوات الإسرائيلية داخل القطاع، وبقيت المستوطنات وبعض المنشآت العسكرية الإسرائيلية على حالها محتلة جزءاً لا يستهان به من الأراضي الفلسطينية. كما بقيت الجوانب القانونية للاحتلال الإسرائيلي على حالها لحد كبير، فالأوامر العسكرية الإسرائيلية لم تلغ وبقيت سارية المفعول بموجب الاتفاقات، وما تزال المحاكم العسكرية قائمة، وما يزال آلاف الفلسطينيين أسرى في السجون الإسرائيلية. هذا بالإضافة إلى أن العناصر الجوهرية للقضية الفلسطينية بقيت دون حل: الحق في تقرير المصير؛ إزالة المستوطنات

الإسرائيلية؛ حق العودة للاجئين الفلسطينيين؛ وقضية القدس. إن جميع هذه القضايا هي حقوق أساسية للشعب الفلسطيني، لهذا توجب علينا في المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان الاستمرار في العمل على انتهاكات حقوق الإنسان الفلسطيني من جانب إسرائيل.

من ناحية أخرى، خلقت عملية السلام والتحويلات السياسية التي تلتها وقيام مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية على أجزاء من الأراضي الفلسطينية دوراً نشطاً للمركز من أجل حماية الحقوق المدنية والسياسية والعمل على تنمية وتعزيز بناء الديمقراطية ومؤسسات المجتمع الفلسطيني والسعي لتطوير نظام قانوني ديمقراطي في فلسطين.

وحدات المركز

يتكون المركز من عدد من الوحدات المتخصصة التي تباشر مهامها بقدر كبير من التسيير الذاتي ولكنها تكمل بعضها البعض في عملها، وهي:

١) وحدة البحث الميداني

يعتبر البحث الميداني العمود الفقري في عمل المركز للحصول على معلومات دقيقة وموثقة قانونياً حول انتهاكات حقوق الإنسان. يقوم بهذه المهمة فريق من الباحثين الميدانيين المدربين يعملون في كافة مناطق القطاع لمتابعة وتوثيق انتهاكات حقوق الإنسان أولاً بأول، من خلال جمع الإفادات من الضحايا أو شهود العيان بشكل دقيق. وللمحافظة على دقة التوثيق، يقوم منسق وحدة البحث الميداني و باحثو المركز بمراجعة ما يجمعه الباحثون الميدانيون. ومن خلال تواجد الباحثين الميدانيين بصورة مستمرة بين الجمهور فإن المركز يحافظ على علاقات وثيقة مع البيئة المحيطة، و بهذا يمكن للمجتمع التأثير على عمل المركز، كما يتمكن المركز من الوقوف على احتياجات واهتمامات المجتمع.

٢) الوحدة القانونية

تضم هذه الوحدة فريقاً من المحامين لتقديم الإرشاد والمساعدة والاستشارة القانونية للأفراد والجماعات مجاناً. كذلك تقوم الوحدة بالمداخلة القانونية مع الجهات المختصة بالإضافة إلى التمثيل القانوني أمام المحاكم في بعض القضايا، خصوصاً ذات الطابع الجماعي أو التي تعود نتائجها بالنفع الجماعي. كما تشجع الوحدة في عملها استقلال القضاء وتدعم مبدأ سيادة القانون.

٣) وحدة تطوير الديمقراطية

تختص هذه الوحدة بالعمل على تعزيز الديمقراطية وتنمية المجتمع المدني الفلسطيني وترسيخ مبدأ سيادة القانون. من أجل ذلك يقوم طاقم العمل في الوحدة بإعداد الأبحاث وتنظيم ندوات تتناول موضوعات حقوق الإنسان والديمقراطية و تعزيز ممارستها. كما يقوم الطاقم كذلك بإعداد المراجعات والدراسات للقوانين ومشاريع القوانين الصادرة عن السلطة الوطنية الفلسطينية للمساهمة في تبني تشريعات فلسطينية تدعم التوجه نحو الديمقراطية و احترام حقوق الإنسان.

٤) وحدة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية

تسعى هذه الوحدة إلى التأكيد على أهمية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وإبلائها الاهتمام اللائق بها بالبحث والدراسة لاسيما في ظل عدم التناول الكافي فلسطينياً لها حتى الآن. ومن اجل ذلك تقوم الوحدة من خلال الباحثين العاملين بها بإعداد الدراسات والأبحاث وورش العمل والندوات التي تتناول واقع هذه الحقوق في الضفة الغربية وقطاع غزة. كما تسعى الوحدة إلى تطوير توصيات ومعايير خاصة لكل من تلك الحقوق للوفاء بها في الحالة الفلسطينية. وتقوم الوحدة بمراجعة التشريعات ومشاريع القوانين الصادرة عن السلطة الفلسطينية وذات العلاقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية لضمان تشريعات تتماشى والمعايير الدولية للوفاء بها. كما أن الوحدة تسعى إلى توفير قاعدة تدريبية ومعلوماتية للأفراد المكلفين بوضع الخطط وتطبيق البرامج والسياسات الخاصة بتلك الحقوق بما يتماشى والمقبول دولياً لضمان أقصى درجة من الوفاء بتلك الحقوق.

٥) وحدة حقوق المرأة

بدأت في مطلع مايو ١٩٩٧. و جاءت استحداث هذه الوحدة بعد دراسة شاملة لوضع المرأة الفلسطينية ولعمل المؤسسات النسوية في قطاع غزة. وتهدف الوحدة إلى تقديم المساعدة القانونية للمؤسسات النسوية وللنساء على حد سواء، بما في ذلك التوجه للمحاكم الشرعية في قضايا تتعلق على وجه الخصوص بالحضانة والنفقة. بالإضافة إلى ذلك تعمل الوحدة على توعية المرأة الفلسطينية وتعريفها بحقوقها التي تكفلها مواثيق حقوق الإنسان الدولية، وكذلك توعيتها بالقوانين المحلية ذات العلاقة من خلال إعداد دليل قانوني للمرأة. وتهدف الوحدة أيضاً إلى إعداد الدراسات والأبحاث المتعلقة بالمرأة الفلسطينية، وكذلك مساندة كل الجهود الرامية إلى تغيير القوانين المحلية التي تجحف بحق المرأة و تنطوي على تمييز ضدها.

٦) المكتبة

أسس المركز مكتبة قانونية متخصصة في القانون المحلي والدولي وحقوق الإنسان والديمقراطية. تحتوي المكتبة على مراجع ومجلات وإصدارات متنوعة باللغتين العربية والإنجليزية، بالإضافة إلى القوانين الفلسطينية ونصوص الأوامر العسكرية الإسرائيلية وكذلك بعض القوانين والتشريعات من البلدان العربية. كذلك توفر المكتبة العديد من المواد والدراسات المتعلقة بالقضية الفلسطينية والصراع العربي _ الإسرائيلي. ويسعى المركز باستمرار لإغناء وتوسيع مكتبته وهي مفتوحة لاستخدام الباحثين والأكاديميين والمهتمين مجاناً.

التمويل

يتلقى المركز تمويله من عدد من المنظمات والمؤسسات الدولية غير الحكومية المهتمة بقضايا حقوق الإنسان والديمقراطية والعدالة الاجتماعية ومن بعض الحكومات الصديقة للشعب الفلسطيني، وتشمل:

- ١ . ~~ish~~ International Commission of Jurists - Sweden
- ٢ . Ford Foundation - U.S.A
- ٣ . NOVIB - Holland
- ٤ . Open Society Fund - U.S.A
- ٥ . Christian Aid - U.K
- ٦ . CAW Social Justice Fund - Canada
- ٧ . Dan Church Aid - Denmark
- ٨ . Grassroots International - U.S.A
- ٩ . European Commission
- ١٠ . ~~an~~ Representative Office
- ١ . ~~tative~~ Office of Norway
- ١ . ~~tative~~ Office of Switzerland
- ١ . ~~ation~~ Office of the High Commissioner for Human Rights - Gaza

مجلس الإدارة

راجي الصوراني

عصام يونس

اياد العلمي

حمدي شقورة

المدير

راجي الصوراني

إن المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان هو هيئة قانونية مستقلة مكرسة لحماية حقوق الإنسان، احترام سيادة القانون ورعاية مبادئ الديمقراطية في الأراضي الفلسطينية المحتلة، على أن معظم نشاطات المركز واهتماماته تتركز في قطاع غزة بسبب القيود التي تفرضها سلطات الاحتلال الإسرائيلي على الحركة بين الضفة الغربية وقطاع غزة.

• عنوان المراسلة

المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان

٢٩ شارع عمر المختار - بجوار فندق الأمل

غزة - قطاع غزة

ص.ب ١٣٢٨

فلسطين

هاتف: ٢٨٢٤٧٧٦ / ٢٨٢٥٨٩٣ / ٠٧ ٩٧٢

فاكس: ٢٨٢٤٧٧٦ / ٢٨٢٥٨٩٣ / ٠٧ ٩٧٢

حقوق الطبع والنشر محفوظة

للمركز الفلسطيني لحقوق الإنسان
عضو لجنة المحققين الدولية - جنيف
عضو الفدرالية الدولية لحقوق الإنسان - باريس
عضو الشبكة الأوروبية المتوسطة لحقوق الإنسان

الطبعة الأولى / سبتمبر ١٩٩٩

٣٩ شارع عمر المختار

غزة

ص.ب. ١٣٢٨

تليفون و فاكس : ٣٨٢٤٧٧٦ - ٠٧

٣٨٢٥٨٩٣ - ٠٧

٣٨٢٣٧٢٥ - ٠٧

البريد الإلكتروني : pchr@trendline.co.il

صفحة الويب بيج : www.pchrgaza.com

مركز قانوني فلسطيني مستقل لا يستهدف الربح، مقره مدينة غزة وهو عضو لجنة الحقوقيين الدولية – جنيف، وحائز على جائزة الجمهورية الفرنسية لحقوق الانسان لعام ١٩٩٦م. تأسس المركز في إبريل ١٩٩٥ من قبل مجموعة من المحامين والناشطين المهتمين بأوضاع حقوق الإنسان في قطاع غزة. يعمل المركز على حماية واحترام حقوق الإنسان ودعم سيادة القانون وتنمية مؤسسات ديمقراطية ومجتمع مدني في فلسطين طبقاً للمعايير والممارسات المقبولة دولياً، كما يعمل المركز على مساندة حقوق الشعب الفلسطيني التي يقرها القانون الدولي.

منظمة دولية غير حكومية مقرها جنيف في سويسرا، تركز جهودها لتعزيز ومراقبة مبدأ سيادة القانون والحماية القانونية لحقوق الإنسان في العالم. وتتمتع المنظمة بالصفة الاستشارية في كل من المجلس الاقتصادي والاجتماعي الخاص بالأمم المتحدة، منظمة اليونسكو والمجلس الأوروبي، ولها العديد من الفروع في أكثر من ستين بلداً في العالم.

منظمة دولية غير حكومية مقرها باريس، تركز نفسها للدفاع عن حقوق الانسان في العالم كما هي معرفة في الإعلان العالمي لحقوق الانسان لعام ١٩٤٨. تأسست الفيدرالية الدولية في العام ١٩٢٢ وتضم في عضويتها ٨٩ منظمة في جميع أنحاء العالم.

شبكة من منظمات حقوق الانسان والأفراد من الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والاتحاد الأوروبي، تأسست في العام ١٩٩٧. وتهدف الشبكة إلى المساهمة في حماية مبادئ حقوق الانسان بموجب إعلان برشلونة في العام ١٩٩٥.

١٠	مقدمة
١٣	المعايير الدولية ذات العلاقة بالوظيفة العمومية.....
١٦	الواجبات الملقاة على عاتق الدول تجاه الحق في العمل بشروط عمل عادلة ومرضية
١٦	دور المجلس التشريعي في إقرار قانون الخدمة المدنية وصدوره
١٩	إعلان السلطة التنفيذية تطبيق قانون الخدمة المدنية
٢٢	آثار الإعلان عن تطبيق القانون.....
٢٣	أولاً: وجهات النظر حول تطبيق قانون الخدمة المدنية
٢٤	ثانياً: ردود فعل موظفي الخدمة المدنية في مناطق السلطة الفلسطينية
٢٦	ثالثاً: موقف السلطة الوطنية الفلسطينية تجاه موجة الاحتجاجات
٢٦	حول وظيفة المجلس التشريعي في مجال الرقابة والمحاسبة.....
٢٧	إعمال قانون الخدمة المدنية وعلاقته بقانون الموازنة.....
٣٢	ملاحظات على الإعلان عن تطبيق قانون الخدمة المدنية
٣٨	الخلاصة والتوصيات.....
٤١	الملاحق
٤١	ملحق رقم (١)
٤٦	ملحق رقم (٢)
٤٧	ملحق رقم (٣)

مقدمة

تأثر الشعب الفلسطيني بالتشريعات والقوانين التي فرضت عليه من قبل سلطات احتلال وانتداب ووصاية غريبة عنه، مما حرمه من حقه في وضع أنظمة وقوانين وطنية خاصة به وتحمي مصالحه. وغلبت التشريعات، التي فرضت على الفلسطينيين منذ بداية القرن العشرين، مصالح دول الوصاية والانتداب والاحتلال الذي تعاقب على الأراضي الفلسطينية واحتياجاتها، وكرست أهدافها على حساب السكان الأصليين. ومنذ تشكيل المجلس التشريعي الفلسطيني، الذي انتخب في كانون ثاني/يناير من العام ١٩٩٦، باشر المجلس التشريعي ممارسة الصلاحيات المناطة به في مجال التشريع والرقابة على القوانين وتنفيذها^١. وقامت السلطة التشريعية منذ بداية نشاطها البرلماني في أوائل مارس من العام ١٩٩٦ بإعادة النظر في القوانين المعمول بها في مناطق السلطة الفلسطينية. لقد فرضت قوانين، وصدرت أوامر إدارية بلوائح وأنظمة، وطبقت على الفلسطينيين قسراً، رغم عدم توافق أحكامها ومبادئها مع ما تتمتع به الحالة الفلسطينية من خصوصية، الأمر الذي دعا أول سلطة وطنية فلسطينية على أرضها أن تعيد النظر فيما هو موجود من أنظمة وقوانين أقل ما يمكن قوله أن جزءاً منها عفا عليه الزمن، وأصبح لا يلائم حالتنا المعاصرة.

ومن هنا جاءت مساهمة المجلس التشريعي الفلسطيني بمناقشة موضوع الخدمة المدنية في فلسطين، والقوانين المرتبطة بالوظيفة العمومية. وبعد مراجعة كافة اللوائح والأنظمة الإدارية ذات الصلة، استقر رأيه على بدء العمل لصياغة قانون جديد عصري، يتلائم واحتياجات تطوير كفاءة الأداء لدى الموظف العمومي في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية من جهة ويحمي حقوقه من جهة ثانية. وقد قام المجلس في إطار ذلك بقراءة أولى لمشروع قانون الخدمة المدنية في فلسطين، والذي قدم له من مجلس وزراء السلطة الوطنية الفلسطينية. واستمر في العمل على تطويره عبر القراءة الثانية. ورفع المجلس مشروع القانون المقر بالقراءة الثانية إلى رئيس السلطة الوطنية، الذي قام بالمصادقة عليه، وإصداره في الجريدة الرسمية تحت عنوان: قانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٨ بإصدار قانون الخدمة المدنية، وذلك في ١٩٩٨/٥/٢٨. وقد أصبح القانون نافذاً وساري المفعول في الأول من أغسطس/آب من العام ١٩٩٨، أي بعد صدوره في

^١ لمزيد من الاطلاع على دور المجلس التشريعي الفلسطيني، أنظر: دراسة المركز الفلسطيني لحقوق الانسان بعنوان: المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية (مارس ١٩٩٦ - مارس ١٩٩٨)، سلسلة الدراسات (١٣)، الطبعة الثانية مايو ١٩٩٩، مطابع منصور، غزة.

الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية في الأول من يوليو/ تموز ١٩٩٨ ، وذلك حسب نص المادة الثالثة من القانون.^{٢٠}

لقد سبق الإعلان عن صدور قانون الخدمة المدنية في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية سلسلة من المطالب بتحسين الأوضاع الاقتصادية لموظفي الخدمة المدنية، وقد عبر عن ذلك العديد من موظفي القطاع الحكومي الفلسطيني من معلمين وممرضين وأطباء ومهندسين ومسؤولين وغيرهم من الموظفين العموميين. فقد قام قطاع المعلمين بسلسلة إضرابات احتجاجية لمدة يوم وفي فترات مختلفة ، ونفذ العاملون في القطاع الصحي الحكومي إضراباً عن العمل لعدة ساعات. وتضامنت العديد من شرائح الموظفين الحكوميين عبر إصدار البيانات وعقد الاجتماعات التي طالبت السلطة الوطنية بإنصافهم وإعادة تصحيح أوضاعهم بما يتلائم مع الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية الصعبة التي يعيشونها.^{٢١} وقد أعلنت السلطة الوطنية الفلسطينية عن نيتها تطوير قطاع الخدمة المدنية في فلسطين بما ينسجم مع الأوضاع الجديدة، وأقرت بالأضرار والظلم الذي وقع على موظفي القطاع الحكومي خلال سنوات الاحتلال، بل عملت على صياغة قانون جديد للخدمة المدنية، عبر تقديم مشروع القانون للمجلس التشريعي الفلسطيني، يشمل كافة مناطقها، ويتعامل مع الوظيفة العمومية في الضفة الغربية وقطاع غزة على أساس موحد باعتبارها - الضفة والقطاع - وحدة جغرافية واحدة. وحث المجلس التشريعي على إقرار قانون للخدمة المدنية يتلائم مع احتياجات الشرائح المختلفة للموظفين العموميين، ويأخذ بعين الاعتبار تطوير الكفاءة والأداء في جهاز الخدمة المدنية في فلسطين، ويتناسب مع الواقع الفلسطيني بخصوصياته المرتبطة بالتشتت واللجوء وعودة جزءاً من اللاجئين الفلسطينيين.

ولا زال المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان يتابع التطورات التي رافقت إقرار وصدور قانون الخدمة المدنية، ومن ثم إعلان السلطة الوطنية الفلسطينية عن بدء تطبيق القانون على مختلف شرائح موظفي الخدمة المدنية في مناطق السلطة

^{٢٠} تنص المادة الثالثة من القانون على أن: "على جميع الجهات المختصة، كل فيما يخصه تنفيذ أحكام هذا القانون، ويعمل به بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية".

^{٢١} سوف نستعرض التفاصيل الخاصة بعملية صدور قانون الخدمة المدنية منذ تقديمه للمجلس التشريعي، وحتى صدوره في الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية في إطار تناولنا للموضوع لاحقاً.

^{٢٢} نفذ المعلمون إضراباً تحذيرياً لمدة يوم في السادس من نوفمبر ١٩٩٨ ، وطالبوا بإعادة النظر في أوضاعهم الوظيفية والمالية، خاصة بعد الانخفاض الحاد في قيمة الشيكال الإسرائيلي الذي فقد ما يقرب ٢٥٪ من قيمته. وقد تضامنت بعض القطاعات الأخرى كالقطاع الصحي عبر تنفيذ إضرابات لعدة ساعات في بعض المرافق الصحية الحكومية.

الوطنية الفلسطينية. وقد قام المركز بالعديد من النشاطات والفعاليات، التي تهدف إلى تضافر كافة الجهود المبذولة، وصولاً إلى التطبيق الدقيق لبنود القانون إنصافاً لموظفي القطاع الحكومي، وعملاً على تحسين أوضاعهم المالية والوظيفية التي يضمنها لهم القانون الجديد.

وقد بادر المركز الفلسطيني لحقوق الانسان - ضمن الفعاليات المختلفة التي قام بها - لعقد ورشة عمل بتاريخ ١٩٩٩/٢/٧ في مقره حول تطبيق قانون الخدمة المدنية، ودعا إليها السلطة التنفيذية ممثلة بوزارة المالية وديوان الموظفين العام، ورئيس اللجنة القانونية في المجلس التشريعي. كما دعا ممثلين عن مختلف الشرائح التي تنتمي إلى موظفي الخدمة المدنية في قطاع غزة والعاملين في الدوائر المختلفة. وكان الهدف من ذلك اللقاء مناقشة التطورات التي أعقبت إعلان السيد الرئيس عرفات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية عن تطبيق قانون الخدمة المدنية على كافة موظفي الخدمة المدنية في المناطق التي تخضع لولاية السلطة الوطنية الفلسطينية.

وقد شكلت وجهات النظر المختلفة التي طرحت في الورشة رغبة من كافة الأطراف في تطبيق القانون نصاً وروحاً، وإعمالاً لكافة النصوص القانونية التي وردت فيه دون انتقاص أو زيادة، وعلى أساس الالتزام به وعدم إخضاع أي من موادها للتفسير الشخصي، والذي قد يشوه القانون ويؤدي إلى مزيد من الاحتجاجات التي رافقت بداية تطبيقه.

إن عمل المركز لضمان التطبيق الدقيق لأحكام القانون يستند في جزء منه إلى رصد التطورات التي لا زالت تتفاعل، خاصة ما يتعلق بالاجتماعات التي تمت - ولا زالت - بين اللجنة الرئاسية التي أعلن الرئيس عرفات عن تشكيلها لإعادة دراسة المشاكل التي نجمت عن تطبيق القانون، واللجنة التي شكلها المجلس التشريعي للنظر فيما آلت إليه الأمور بعد ما سمي بتشويه القانون. وكان الرئيس عرفات قد أعلن تشكيل لجنة رئاسية، في اجتماع القيادة الفلسطينية في ١٩٩٩/١/٨ في رام الله، وعضوية عدد من الوزراء ذوي الاختصاص ورئيس ديوان الموظفين العام لإعادة النظر في التطبيق التدريجي لقانون الخدمة المدنية، والذي نتج عنه إجحاف بحق موظفي الخدمة المدنية. وفي جلسته المنعقدة برام الله، يومي الثلاثاء والأربعاء (٢٦-٢٧/١/١٩٩٩)، أصدر المجلس التشريعي القرار رقم (٣/١٨/٣٦٠) بتشكيل لجنة تضم مندوبين عن كل من اللجنة القانونية، لجنة الموازنة والشؤون المالية، ووزير الشؤون البرلمانية للبحث في كيفية تطبيق القانون، وذلك بناءً على نقاش أعضاء المجلس حول تداعيات تطبيق القانون، وما نتج من احتجاجات في صفوف موظفي القطاع العام الحكومي. فقد أعلن العديد ممن لهم علاقة مباشرة بتطبيق القانون أن ما أعمل في ميدان الخدمة المدنية لا علاقة له بنصوص القانون الجديد.

ويأمل المركز الفلسطيني لحقوق الانسان، أن يكون الإعلان عن قرب الانتهاء من إعداد اللوائح التنفيذية التي أعدها ديوان الفتوى والتشريع، عنصراً مساعداً في التطبيق الدقيق لمبادئ وأحكام قانون الخدمة المدنية، ويأمل من مجلس وزراء السلطة الوطنية القيام بمناقشتها تمهيداً لإقرارها، خاصة وأن المادة الثانية من القانون تحدد الأول من آب/ أغسطس ١٩٩٩ كموعداً أقصى لمجلس الوزراء لإصدار اللوائح والقرارات المنفذة لأحكامه.^٤

المعايير الدولية ذات العلاقة بالوظيفة العمومية

يعتبر الحق في تقلد الوظائف العامة في أي بلد جزءاً من الحقوق السياسية التي نصت عليها المواثيق والمعاهدات الدولية لحقوق الانسان، ويبرز ذلك بوضوح تام فيما ورد من نصوص في الشريعة الدولية لحقوق الانسان. وقد تضمن الإعلان العالمي لحقوق الانسان، في المادة (٢١) فقرة (٢) أن لكل شخص، بالتساوي مع الآخرين، حق تقلد الوظائف العامة في بلده.^٥ وتنص المادة (٢٣) من الإعلان العالمي لحقوق الانسان على أن لكل شخص حق في العمل، وفي حرية اختيار عمله، وفي شروط عمل عادلة ومرضية، وفي الحماية من البطالة. كما تنص المادة نفسها على حق جميع الأفراد ودون أي تمييز في أجر متساو على العمل المتساوي، إضافة إلى حق كل فرد في مكافأة عادلة ومرضية تكفل له ولأسرته عيشة لائقة بالكرامة البشرية وتستكمل، عند الاقتضاء بوسائل أخرى للحماية الاجتماعية.^٦

وتنص المادة (٢٥) فقرة (ج) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أن يكون لكل مواطن، دون أي وجه من وجوه التمييز المذكورة في المادة (٢)، ودونما قيود غير معقولة، وعلى قدم المساواة عموماً مع سواه، فرصة تقلد الوظائف العامة في بلده.^٧

^٤ أنجز ديوان الفتوى والتشريع في وزارة العدل، وبناءً على تكليف من مجلس وزراء السلطة الوطنية في ١٢/٢٨/١٩٩٨، إعداد اللائحة التنفيذية الخاصة بتطبيق قانون الخدمة المدنية، ورفعها إلى أمين عام مجلس الوزراء بتاريخ ١٣/٧/١٩٩٩، وذلك من أجل اتخاذ قرار بشأنها. وتحتوي اللائحة التي تم إعدادها ١١٠ مواد تفسيرية لقانون الخدمة المدنية، وتتكون من خمسة عشر فصلاً.

^٥ حقوق الانسان، مجموعة صكوك دولية، المجلد الأول (الجزء الأول)، ص٧، الأمم المتحدة، نيو يورك ١٩٩٣.

^٦ المصدر السابق، ص ٩.

^٧ المصدر السابق، ص ٤٢، ٤٣.

وتحدد المادة السابعة من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حق كل شخص بالتمتع بشروط عمل عادلة ومرضية تكفل على الخصوص: أ- مكافأة توفر لجميع العمال، كحد أدنى: (١) أجراً منصفاً، ومكافأة متساوية لدى تساوي قيمة العمل دون تمييز... ج- تساوي الجميع في فرص الترقية، في عملهم، إلى مرتبة أعلى ملائمة، دون إخضاع ذلك إلا لاعتباري الأقدمية والكفاءة؛^٨

وتنص المادة (١)٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الواجبات الملقاة على عاتق الدولة، والتي ينبغي عليها القيام بها، كما شملت كذلك ما ينبغي أن تمتنع عن القيام به، وذلك من أجل ضمان تمتع أفراد المجتمع بالحقوق الواردة في العهد. وتنص المادة على أن:

“تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد بأن تتخذ، بمفردها وعن طريق المساعدة والتعاون الدوليين ولاسيما على الصعيدين الاقتصادي والتقني، وبأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، ما يلزم من خطوات لضمان التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق المعترف بها في هذا العهد، سالكة إلى ذلك جميع السبل وخصوصاً سبيل اعتماد تدابير تشريعية.”

إن مضمون تعهد الدولة كما ورد يتمثل في:

(أ) “التعهد باتخاذ ما يلزم من خطوات.”

(ب) “وبأقصى ما تسمح به موارد الدولة المتاحة.”

(ج) “ضمان التمتع الفعلي التدريجي.”

إن الالتزام الناشئ هنا يتطلب اتخاذ الفوري للخطوات الملائمة في سياق الإحقاق الكامل للحق في العمل، والالتزام هنا باتخاذ خطوات على الأرض هو التزام فوري. ورغم أن تحقيق إعمال الحق في العمل هو بمثابة عملية متواصلة وتعزيزية تستند إلى ممارسات ومبادرات مختلفة من قبل الدولة وغيرها من الأطراف لإعمال هذا الحق، إلا أن الشروع في ذلك يجب أن يتم في غضون وقت قصير من انضمام الدولة لهذا العهد.

إن الخطوات التي يجري اتخاذها لإعمال الحق في العمل وفق شروط عمل عادلة ومرضية وحسبما جاء في العهد الدولي على مستوى إقليم الدولة ليس محصوراً في اتخاذ إجراءات تشريعية فقط، على الرغم من أهمية ذلك، بل إن الوفاء

^٨ المصدر السابق، ص ١٥.

بواجباتها يشمل اتخاذ خطوات تشريعية، إدارية، قضائية، اقتصادية، اجتماعية، وتعليمية. ولا شك أن الخطوات التشريعية هامة للغاية، وإذا ما كان هناك تعارض واضح ما بين القانون الساري المفعول والالتزام الجديد الناشئ من العهد الدولي، فإن على الدولة قانونياً بتغيير قانونها المحلي لصالح الالتزام الجديد. كما أن الالتزام الناشئ من هذه المادة يقضي بأن على الدول عند اتخاذها أي خطوة أن تكون محددة ودقيقة ومستندة إلى تشخيص دقيق للواقع في البلد المحدد.

ويتوجب على الدولة أن تقوم باستخدام أمثل وأكثر نجاعة للموارد المتوفرة لديها، وبما فيها تلك الموارد التي قد تتوفر لها من خلال المجتمع الدولي. وحتى إذا لم تكن تلك الموارد كافية، فإن الدولة ووفقاً لما هو متوفر لديها من مصادر مالية وطبيعية وبشرية تبقى ملزمة بالسعي لاتخاذ خطوات حقيقية تساهم في التمتع الكامل بالحقوق الواردة في العهد الدولي وبالنظر للظروف السائدة. وكثيراً ما تلجأ الدولة في تبريرها لعدم الوفاء بالالتزامات الناشئة عن العهد الدولي لقلّة الموارد اللازمة لذلك وندرتها، إن الالتزام الناشئ هنا يدلل بأن الدولة يجب أن تسعى للالتزام الناشئ بالموارد المتاحة لديها مهما كانت وهذا الالتزام هو التزام الحد الأدنى "فالدولة إذا ما ادعت أنها غير قادرة على الوفاء بالتزاماتها الدنيا بسبب قلّة الموارد، يجب أن تكون قادرة على إظهار أن كل الجهود قد بذلت لاستخدام كل المصادر المتوفرة لديها في مسعاها للوفاء بالتزاماتها، كأمر له الأولوية، بتلك الالتزامات الدنيا".^٩ وعلى الدولة أن تقوم باستخدام الفعال والناجع والمتساوي للمصادر المتوفرة لديها، وعليه فإن التزام الدولة هنا يقصد به أنها يجب أن تولي الاهتمام لكل نشاط يهدف لاستخدام الفعال والناجع والمتساوي للمصادر المتوفرة لديها لتحقيق الحقوق الواردة في العهد، مع الاهتمام بالحاجة لضمان تلبية متطلبات المعيشة لكل فرد، وكذلك توفير الخدمات الضرورية.^{١٠}

وتنص المادة نفسها على ضمان التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق الواردة في العهد، أي أن عليها التحرك بفعالية وحيوية لإعمال الحقوق التي تضمنها العهد، وأن عليها أيضاً تجنب أي نوع من التأخير أو الإعاقة للخطوات التي يتوجب عليها القيام بها لإعمال هذه الحقوق. إن الإعمال التدريجي يعني العمل المتواصل والمستمر وعلى أساس استخدام الطرق التي تؤدي للاستخدام الأمثل للموارد المتاحة.

^٩ المصدر السابق، ص ١٨.

^{١٠} "أنظر: الحق في الصحة الواقع والطموح، المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، سلسلة الدراسات (١٥)، الطبعة الأولى نوفمبر ١٩٩٨، مطابع منصور غزة، ص ١٥ - ١٧.

الواجبات الملغاة على عاتق الدول تجاه الحق في العمل بشروط عمل عادلة ومرضية

إن الأعمال الكاملة للحق في العمل شأنه في ذلك شأن باقي الحقوق التي تضمنها العهد ليست إلزاماً فورياً، بل إن الدول ملزمة قانونياً باتخاذ الخطوات الملائمة سواء التشريعية أو التنفيذية أو المالية... الخ لضمان أن تؤدي تلك الخطوات إلى إعمال الحق بشكل كامل. وتحدد المادة ٦، و٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الخطوات الضرورية للوصول إلى إعمال الحق في العمل وفق شروط عمل عادلة ومرضية تكفل على الخصوص:

(أ) مكافأة توفر لجميع العمال، كحد أدنى:

١ - أجراً منصفاً، ومكافأة متساوية لدى تساوي قيمة العمل دون أي تمييز، على أن يضمن للمرأة خصوصاً تمتعها بشروط عمل لا تكون أدنى من تلك التي يتمتع بها الرجل، وتقاضيها أجراً يساوي أجر الرجل لدى تساوي العمل؛

٢ - عيشاً كريماً لهم ولأسرهم طبقاً لأحكام هذا العهد؛

(ب) ظروف عمل تكفل السلامة والصحة؛

(ج) تساوي الجميع في فرص الترقية، داخل عملهم، إلى مرتبة أعلى ملائمة، دون إخضاع ذلك إلا لاعتباري الأقدمية والكفاءة؛

(د) الاستراحة وأوقات الفراغ، والتحديد المعقول لساعات العمل، والإجازات الدورية المدفوعة الأجر، وكذلك المكافأة عن أيام العطل الرسمية.

دور المجلس التشريعي في إقرار قانون الخدمة المدنية وصدوره

تقدم مجلس الوزراء بمشروع قانون الخدمة المدنية إلى المجلس التشريعي، وذلك خلال جلسته الرابعة التي انعقدت في رفح، للفترة من ٨-١٩٩٦/٥/٩ من دورته الأولى. وقبل المجلس مشروع القانون بعد المناقشة العامة، وأصدر قرار رقم (١/٤/٣٠) بإحالة مشروع قانون الخدمة المدنية إلى اللجنة القانونية لدراسته وتنقيحه وعرضه على المجلس. وفي إطار عمل اللجنة القانونية لإعداد مشروع القانون، قامت بدعوة ديوان الموظفين العام ممثلاً برئيسه وطاقمه الفني وممثلين عن الوزارات المختلفة والقضاة والمحامين، بالإضافة إلى ممثلين عن بعض المنظمات الأهلية والعديد من المهتمين والأكاديميين، وذلك لمناقشة المبادئ الأساسية في مشروع القانون، من أجل إثرائه وتعديله.^{١١}

^{١١} مقابلة مع النائب عبد الكريم أبو صلاح، رئيس اللجنة القانونية في المجلس التشريعي الفلسطيني، بتاريخ ١٩٩٩/٤/٤.

وفي هذا الإطار عقدت العديد من جلسات الاستماع للوصول إلى صياغة ترتقي بوضع الوظيفة العمومية في فلسطين. وإضافة لذلك شكلت اللجنة القانونية طاقماً فنياً يعمل بموازاتها، وقد ضمت في عضويتها رئيس لجنة الموازنة في المجلس التشريعي، وممثلين عن وزارات المالية والصحة والتربية والتعليم والتجارة والاقتصاد، بالإضافة لممثل عن صندوق التأمين والمعاشات، والمدراء العامون المختصون بشؤون الموظفين في الوزارات الأخرى، ورفدت هذه اللجنة بعدد من المحامين وأساتذة الجامعات وخبراء في علوم الإدارة. واستعانت اللجنة القانونية بالرئيس السابق لديوان الموظفين العام في جمهورية مصر العربية للاستفادة من خبرته في هذا الميدان.

وأقر المجلس التشريعي قانون الخدمة المدنية بالقراءة الأولى، بعد مناقشة كل مادة فيه على حدة، وذلك في جلسته السادسة والثلاثين، والتي انعقدت في محافظة الخليل بتاريخ ١٩٩٧/١/٢٩. وقد استمرت المناقشات والمداولات في إطار اللجنة القانونية واللجنة الفنية الموازية لها، وتم إجراء تطبيقات عملية على قسائم الرواتب لدى العشرات من موظفي الخدمة المدنية العاملين في الدوائر الحكومية المختلفة، وبحضور عدد من مسؤولي هذه الدوائر، وقد رأوا أن التطبيق العملي (الاختباري) لمسألة الرواتب تشكل تطوراً في رواتب الموظفين، وتعتبر بداية إيجابية لحل العديد من مشاكل الخدمة المدنية. وأقر المجلس التشريعي مشروع القانون بالقراءة الثانية في جلسته في رام الله بتاريخ ١٩٩٧/٦/٣، وذلك بأغلبية ستين صوتاً مقابل معارضة خمسة نواب. وقد قامت رئاسة المجلس التشريعي الفلسطيني بإرسال القانون إلى رئيس السلطة التنفيذية إما للمصادقة عليه، أو لإبداء الملاحظات والتعديلات عليه، وإعادةه إلى رئاسة المجلس التشريعي.

وانقضت الفترة الزمنية التي يحق فيها لرئيس السلطة التنفيذية الاعتراض على القانون، أو تقديم ملاحظات على القانون. وعليه فقد أصبح القانون مقرأً من الناحية القانونية،^{١١} حيث لم يتقدم الرئيس بأي ملاحظات أو تعديلات على القانون المرفوع له من رئاسة المجلس التشريعي. وأعلن السيد روجي فتوح أمين سر المجلس التشريعي أن الرئيس

^{١١} تنص المادة ٦٣ من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني على حق السلطة التنفيذية في المصادقة أو الاعتراض على أو تعديل مشاريع القوانين المقررة من المجلس التشريعي بالقراءة الثانية خلال فترة ٣٠ يوم. وفي حالة عدم تقديمها اعتراض أو ملاحظات خلال المدة المحددة، فإن القانون يعتبر مقرأً بالقراءة الثانية. ويتطلب نفاذ القانون أن تقوم السلطة التنفيذية بنشره في الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية. أنظر: النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

الرئيس عرفات أعلن المصادقة الشفهية على القانون في مطلع ديسمبر من العام ١٩٩٧^{١٣}، وأنه بانتظار توفر الدعم المالي اللازم له للبدء في تطبيقه. ورغم التأخر في إعلان نفاذ القانون، فقد صادق عليه رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وصدر تحت عنوان: " قانون رقم (٤) لسنة ١٩٩٨ بإصدار قانون الخدمة المدنية في ١٩٩٨/٥/٢٨" وعليه فقد أصبح القانون نافذاً في الأول من آب - أغسطس ١٩٩٨، أي بعد شهر من نشره في الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية.^{١٤}

ويعتبر أعضاء المجلس التشريعي، الذين صوتوا لصالح القانون، أنه قد جاء بفلسفة جديدة لمفهوم الخدمة المدنية بفلسطين، وتعتبر تطوراً كبيراً عن المفهوم السابق الذي كان سائداً في القوانين المعمول بها قبل نفاذه. ويرون أن القانون قد أخضع لعملية نقاش ودراسة وتنقيح لفترة طويلة، وبمشاركة خبراء محليين وعرب في النقاشات التي دارت حوله. كما شارك في النقاش الذي تم قبل الانتهاء من صياغته كافة شرائح موظفي الخدمة المدنية بفلسطين، وقد جرت عمليات تطبيق تجريبية لمواد القانون على مختلف شرائح الموظفين، وأثبتت التطبيقات أن الموظفين قد حصلوا على علاوات جديدة لم تكن موجودة في القانون القديم. ويمكن القول بأن ما تميز به القانون عما سبقه يتمثل في مسألة الفصل بين الدرجة الوظيفية والدرجة المالية، ويعتمد القانون الجديد مبدأ الموظف المناسب في المكان المناسب، كما يتميز بالدرجات المالية المغطوة والمنفصلة عن المسمى الوظيفي. ويحتوي القانون على تسع علاوات هي علاوة الدرجة، علاوة الاختصاص، علاوة اجتماعية للزوج والأولاد، بدل انتقال من مكان السكن إلى مكان العمل، علاوة غلاء المعيشة، علاوة ندرية، علاوة مخاطرة، علاوة طبيعة عمل، وعلاوة إدارية تمنح لمن يشغلون مواقع إشرافية قيادية وفقاً للهيكل التنظيمي وجدول الوظائف المعتمدين للدوائر المختلفة حسب الجدول (٢) الملحق بالقانون على ألا يتم الجمع بينها وبين علاوة الاختصاص وصرف أيهما أكبر. ويرى د. سعدي الكرنز وزير الصناعة أن السلم الوظيفي الذي احتواه القانون يعتبر حضارياً ومتقدماً عن السلم الوظيفي السابق الذي كان معمولاً وفقه قبل إقرار القانون الجديد. ويعتبر أن ضغط السلم الوظيفي باحتوائه ١٣ درجة، مقارنة مع ٢١ درجة في السلم السابق، يؤدي في المحصلة إلى التأثير على الهيكل التنظيمي للوظيفة العمومية، وبحيث يصبح هرمياً، وليس مقلوباً كما كان عليه الحال في ظل القوانين السابقة ذات العلاقة بالخدمة المدنية.^{١٥}

^{١٣} جريدة القدس بتاريخ ١٩٩٧/١٢/٤.

^{١٤} الوقائع الفلسطينية، الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية، العدد الرابع والعشرون، ١ يوليو/ تموز ١٩٩٨، ص ٢٠ - ٧٠.

^{١٥} جريدة الأيام بتاريخ ١٩٩٩/١/١٠، ص ٥.

ويرى أعضاء المجلس التشريعي أن قانون الخدمة المدنية يقلص الفوارق الكبيرة في رواتب الموظفين، بين من هم في مواقع وظيفية عليا وبين موظفي المواقع الدنيا، وذلك من خلال الدرجات المالية المضغوطة مقارنة بالقانون القديم الذي كان مطبقاً. ويرى الأستاذ عبد الكريم أبو صلاح، رئيس اللجنة القانونية في المجلس التشريعي، أن قانون الخدمة المدنية يضع حداً كبيراً للمظاهر الطبقية التي كانت سائدة حسب نصوص القانون القديم في مجال الوظيفة العمومية في حالة تطبيقه، حيث تتقلص نسبة الفجوة في الرواتب العليا والدنيا إلى ٦ : ١. فعلى سبيل المثال، واستناداً إلى القانون الجديد سيصبح أدنى راتب لموظف الخدمة المدنية الفلسطينية ١٠٠٠ شيكل، وأعلى راتب ٦٠٠٠ شيكل. ويعتبر قانون الخدمة المدنية نموذجاً حيوياً، إذ أنه يضع الإطار العام لتنظيم العمل الإداري في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، ويحدد الاختصاصات لكل جهة معنية بتنفيذه، ويضمن أن يكون الراتب المالي للموظف حق مكتسب لا يجوز المساس به.

إعلان السلطة التنفيذية تطبيق قانون الخدمة المدنية

أعلنت السلطة الوطنية الفلسطينية عن نيتها تطبيق قانون الخدمة المدنية على الموظفين العموميين، وذلك في أعقاب التآكل الخطير للأجور والرواتب الذي نتج عن الانخفاض الحاد في قيمة الشيكل الإسرائيلي مقابل الدولار في شهر تشرين الأول من العام ١٩٩٨. جدير بالذكر أن الانخفاض في مستويات الدخل لدى العاملين في القطاع الحكومي والخاص - بما فيه العمالة الفلسطينية في إسرائيل - قد سجل نسباً مرتفعة خلال السنوات الماضية، وقد أدى ذلك لتدهور الأوضاع المعيشية لهم. وحسب تقرير مكتب المنسق الخاص للأمم المتحدة في الأراضي المحتلة، فقد انخفض متوسط الأجر اليومي الحقيقي خلال النصف الأول من العام ١٩٩٨ بنسبة ١,٢٪ عما كان عليه في النصف الأول من العام ١٩٩٧، ويعود ذلك لارتفاع سعر صرف الدولار الأمريكي مقابل الشيكل الإسرائيلي.^{١٦} ويشير تقرير للبنك الدولي عن الأوضاع الاقتصادية في الأراضي الفلسطينية إلى ارتفاع نسبة التضخم، حيث ارتفع مؤشر أسعار المستهلك بنسبة ١٠٪ خلال شهر يناير من العام ١٩٩٨، وقد سجل نمو أسعار المنتجات الغذائية بنسبة ١٥٪ خلال نفس العام مؤشراً خطيراً لتآكل الرواتب والأجور. ويشير نفس التقرير إلى أن أعلى نسب للتضخم قد تم تسجيلها في الأشهر الأربعة الأخيرة من نفس العام، ويعود ذلك بشكل أساسي إلى انخفاض قيمة الشيكل الإسرائيلي مقابل الدولار

^{١٦} الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في الضفة الغربية وقطاع غزة، تقرير مكتب المنسق الخاص للأمم المتحدة في الأراضي المحتلة، خريف ١٩٩٨، غزة، ٢٥ تشرين الأول ١٩٩٨.

الأمريكي خلال شهري نوفمبر وديسمبر من العام ١٩٩٨ بنسبة ٢٠٪ عن قيمته في نفس الفترة من العام ١٩٩٧.^{١٧} إن السياسة النقدية الإسرائيلية أدت إلى تدهور خطير في معدلات الأجور والرواتب لدي العاملين الفلسطينيين، ويعود ذلك للعلاقة الاقتصادية غير المتكافئة بين الاقتصاديين الفلسطينيين والإسرائيلي، حيث يعتمد الاقتصاد الفلسطيني على تلبية أكثر من ٩٠٪ من وارداته على السوق الإسرائيلي، والعملية الإسرائيلية هي العملة الأكثر تداولاً في الأراضي الفلسطينية. ورغم أن وزير المالية قد حاول التقليل من شأن ذلك، واصفاً انعكاس أزمة الشيكال على نفقات المعيشة في الأراضي الفلسطينية بالبسيطة، إلا أنه في الوقت ذاته طالب بتوفير موازنة إضافية طارئة لإلحاقها بالموازنة العامة لمواجهة آثار التقلبات الطارئة في قيمة الشيكال الإسرائيلي.^{١٨} السيد نبيل عمرو وزير الشؤون البرلمانية أعلن أمام المجلس التشريعي الفلسطيني، في جلسته المنعقدة برام الله في ١٠/١١/١٩٩٨، أن تطوراً إيجابياً هاماً على صعيد تطبيق قانون الخدمة المدنية قد حصل في اجتماعات مجلس الوزراء الفلسطيني. وأضاف أن اللجنة الوزارية التي شكلها الرئيس عرفات لوضع القانون حيز التنفيذ قد قدمت توصياتها إلى مجلس الوزراء الذي قام باعتمادها. وقال السيد عمرو أن العمل جاري الآن لتوفير الأموال اللازمة لتطبيق القانون بشكل تدريجي. جدير بالذكر أن الرئيس عرفات قد شكل لجنة وزارية ضمت في عضويتها كلاً من الوزراء محمد النشاشيبي وزير المالية، د. نبيل شعت وزير التخطيط والتعاون الدولي، د. سعدي الكرنز وزير الصناعة، والسيد محمد أبو شريعة رئيس ديوان عام الموظفين. وقد كلفت اللجنة بوضع توصيات لتطبيق قانون الخدمة المدنية على موظفي الخدمة المدنية في فلسطين، وقد طلب إلى اللجنة أن تراعي مسألة التطبيق التدريجي للشق المالي من القانون. لقد وضعت اللجنة توصياتها للتدرج في تطبيق القانون كما يلي:

” تنفيذ نصف الشق المالي يكلف حوالي ٢٢ مليون شيكل شهرياً، * تقترح اللجنة البدء الفوري بتنفيذ نصف الشق المالي على مرحلتين، على أن تتم عملية تسكين الموظفين كالتالي: (١) تسكين موظفي الفئتين الخامسة والرابعة والمعلمين على أن تدفع لهم الزيادة ضمن شهر تشرين الأول أو بشيك منفصل خلال العشرة أيام الأولى من شهر تشرين الثاني. وتقدر الزيادة المطلوبة لهذه الفئات بحوالي ١٠ ملايين شيكل، ويكون تسكين الموظفين فوراً باحتساب الترقية، على أن تتم التسوية لاحقاً ما بين الدائرة الحكومية وديوان عام الموظفين في حالة وجود أي مشاكل لدى الموظفين. (٢) تستكمل عملية التسكين للفئتين الثانية والثالثة، على أن تدفع لهم الزيادة ضمن راتب شهر تشرين الثاني بنفس الآلية المنصوص عليها أعلاه، وتقدر تكلفة ذلك بحوالي ١٠ ملايين شيكل. (٣) تستكمل عملية التسكين

^{١٧} جريدة الأيام، بتاريخ ١٩٩٩/٥/٣، ص ١٢.

^{١٨} جريدة الحياة الجديدة، بتاريخ ١٠/٢٣/١٩٩٨، ص ٥.

والتسويات اللاحقة ما بين الدوائر والديوان، ويشمل ذلك عمال البطالة الدائمة، ووضعهم على ملاك الجهة الحكومية لاحقاً (الدائرة الحكومية المناسبة وفق الاختصاص)، وتقدر تكلفة ذلك ٢ مليون شيكل. * تقترح اللجنة وقف التوظيف والترقيات نهائياً، ولحين الانتهاء من عملية التسكين بالكامل. * على جميع الوزارات أن تقدم هيكلياتها النهائية لوزارة التخطيط والتعاون الدولي والديوان ومناقشتها تمهيداً لإقرار النهائي وفق الأصول خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخه. * على جميع الوزارات والمؤسسات العامة تقديم جدول تشكيلات الوظائف للسنة المالية ١٩٩٩ لوزارة المالية كجزء من موازنتها العامة للسنة المالية ١٩٩٩ لإقرارها وفق الأصول. * إحالة اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية لديوان الفتوى والتشريع وإعطاء مهلة أسبوع للرد بملاحظاته عليها لمجلس الوزراء، وذلك بالتنسيق مع ديوان عام الموظفين. * تشمل عملية التسكين ونقل الموظفين وإعادة توزيعهم ما بين الدائرة الحكومية المختصة وفق الحاجة. * تقترح اللجنة وقف خصم الـ "٥%" التي تقتطع حالياً من رواتب الموظفين فوراً. * تقترح اللجنة تكليف ديوان عام الموظفين بعملية التسكين بالتنسيق مع وزارة المالية والدائرة الحكومية المختصة تحت إشراف اللجنة الوزارية. * ترشيد الإنفاق الحكومي ووقف المساعدات الخاصة حتى نهاية السنة المالية الحالية.^{١٩}

وقد أعلن رئيس السلطة الفلسطينية عن تطبيق قانون الخدمة المدنية على المعلمين وموظفي القطاع الحكومي من الفئتين الرابعة والخامسة خلال شهر نوفمبر، على أن يطبق على باقي الفئات من الموظفين في شهر ديسمبر ١٩٩٨، وذلك بعد قيام المعلمون العاملون في القطاع الحكومي بالإضراب في نوفمبر ١٩٩٨ بسبب تدني رواتبهم، خاصة في أعقاب انخفاض سعر صرف الشيكل الإسرائيلي. وبالفعل فقد حصل المعلمين وموظفي الدرجة الرابعة والخامسة على زيادة في رواتبهم عن شهر نوفمبر من العام ١٩٩٨ بموجب الإعلان عن تطبيق قانون الخدمة المدنية عليهم، إلا أنهم فوجئوا كباقي موظفي القطاع الحكومي بخفض علاواتهم التي حصلوا عليها عن شهر ديسمبر للعام ١٩٩٨.

الشرائح المختلفة لموظفي القطاع الحكومي بدأت سلسلة من الاحتجاجات - سنتعرض إليها لاحقاً - على ما سمي بالانتقائية في تطبيق القانون، بل وذهب العديد منهم إلى اعتبار الزيادة المالية التي منحت لموظفي الخدمة المدنية هي مجرد لائحة مالية لا علاقة لها بالقانون، ولا تتماشى مع نصوصه ومبادئه. وفي ١/٨/١٩٩٩، وخلال اجتماع مجلس الوزراء، وبعد أن اطلع المجلس على الآثار السلبية الناتجة عن تطبيق قانون الخدمة المدنية على أعداد كبيرة من الموظفين الذين تضرروا جراء ذلك، أعلن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، عن تشكيل لجنة رئاسية برئاسته، وتضم عدداً من الوزراء وذوي الاختصاص، وذلك لإعادة النظر في تطبيق القانون الجديد، وإعادة تصحيح السلبيات التي

^{١٩} جريدة الحياة الجديدة بتاريخ ١١/١١/١٩٩٨، ص ٥.

رافقت التطبيق الخاطئ لأحكام القانون. الأجهزة التنفيذية للسلطة الوطنية، والتي كلفت بالإشراف على التطبيق التدريجي للقانون عززت مطالب الموظفين، وذلك عبر التباين في المواقف التي عبرت عنها كل من وزارة المالية وديوان الموظفين العام. كما يؤكد أحد أعضاء اللجنة الرئاسية التخبطة الذي وقعت فيه الجهات التنفيذية عندما عبر عما وصفه بالتطبيق الخاطئ للقانون وبتوصيات اللجنة الوزارية السابقة التي أقرها مجلس وزراء السلطة الوطنية.^{٢٠}

السلطة الوطنية قررت، وفي أعقاب الإجراءات الاحتجاجية لمختلف موظفي القطاع الحكومي، تشكيل لجنة برئاسة الرئيس عرفات وعضوية عدد من الوزراء ذوي الاختصاص لإعادة النظر في تطبيق قانون الخدمة المدنية وإعادة تصحيح السلبات منعاً لأي إجحاف بحق الموظفين. وعلى الرغم من أن تضارباً في الرأي بشأن تطبيق القانون المذكور لدى مختلف الجهات المختصة، وتحديدًا وزارة المالية وديوان الموظفين العام وبعض أعضاء اللجنة الرئاسية المذكورة، إلا أن تطبيق القانون قد رافقه عدة أخطاء، ففي الوقت الذي أعلنت فيه وزارة المالية أنها جهة محض تنفيذية، إلا أن أعضاء من اللجنة الرئاسية حملت كلاً من وزارتي المالية وديوان الموظفين العام المسؤولية بشأن التطبيق الخاطئ لقانون الخدمة المدنية.

آثار الإعلان عن تطبيق القانون

^{٢٠} يقول د. سعدي الكرنز، وزير الصناعة ومقرر اللجنة الوزارية لمتابعة قانون الخدمة المدنية التي وضعت توصيات تبناها مجلس الوزراء، أن أخطاءً كثيرة، وغير مبررة، رافقت تنفيذ التسكين الأخير للموظفين حسب توصيات اللجنة الفنية الخاصة بمتابعة ما يتعلق بتطبيق قانون الخدمة المدنية، وإصدار التعليمات الميدانية وتفسير التساؤلات المرفوعة من اللجان الفرعية. وذهب د. الكرنز إلى انتقاد ما سماها حملة التشهير التي انصبت على القانون، وبمشاركة من أعضاء اللجنة الخاصة بتطبيق القانون نفسه، اعتقاداً أن عملية تطبيقه ستلحق بهم الضرر. أنظر: جريدة الأيام بتاريخ ١٠/١٩٩٩، وجريدة الحياة الجديدة بتاريخ ٣١/١٩٩٩. وأنظر أيضاً: قرار مجلس الوزراء رقم ٥-١٥/١٩٩٩ الذي يطلب من اللجنة الرئاسية الاستمرار في ممارسة مهامها فيما يتعلق بتصحيح الأخطاء الناجمة عن تطبيق قانون الخدمة المدنية، ومعالجة قضايا الموظفين المتعلقة بسنوات الخدمة، ودرجاتهم الوظيفية وبدل طبيعة العمل، على أن تكون هذه القرارات بأثر رجعي. راجع: المجلس التشريعي: ملحق خاص حول قانون الخدمة المدنية، المجلس التشريعي الفلسطيني، العدد (١)، ١٩٩٩، السنة الرابعة، ص ٦-٧. ويؤكد الكتاب الذي وجهه السيد أحمد عبد الرحمن أمين عام مجلس الوزراء بتاريخ ٢٣/١٩٩٩ إلى رئيس المجلس التشريعي فحوى قرار مجلس الوزراء. مقابلة مع النائب عبد الكريم أبو صلاح، مصدر سابق.

أولاً: وجهات النظر حول تطبيق قانون الخدمة المدنية

برزت وجهتا نظر حول قانون الخدمة المدنية، وذلك في أعقاب الإعلان عن تطبيقه، الأولى تعتبره بمثابة ثورة في الوظيفة العمومية في فلسطين، وعنصراً أساسياً في تنظيم عمل الإدارة في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية. وأنه قد جاء القانون ليضع حداً بين التضارب في تطبيق قوانين مختلفة على موظفي القطاع الحكومي في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، ووحدة الأنظمة المعمول بها. كما يعتبر أصحاب هذا الرأي أن القانون الجديد متطوراً من حيث صياغته القانونية، ومنصفاً لشرائح الموظفين كافة. وتنظم مواد القانون العلاقة بين موظف الخدمة المدنية وبين الدائرة الحكومية التي ينتمي إليها، وهو بالتالي يحدد واجبات الموظف التي يترتب عليه الإيفاء بها في أداء مهام عمله ووظيفته، ويوضح في الإطار نفسه الحقوق التي يتمتع بها بموجب هذا القانون. ويعتبر أصحاب هذا الرأي أنه على الرغم من التدرج في تطبيق الشق المالي الذي نص عليه القانون، فإنه يحقق عدالة في توزيع الرواتب والأجور حسب مبدأي الكفاءة والأقدمية. ويؤكدون أن ما أعلن عن تطبيقه لا علاقة له بنصوص قانون الخدمة المدنية لا من حيث الجوهر ولا من حيث الشكل، بل يذهب بعضهم إلى القول بأن ما طبق هو مجرد لائحة مالية لا تستند لأي قانون. ويذهب أصحاب وجهة النظر هذه إلى اتهام الجهات التنفيذية بتعمد إهمال نصوص القانون، وبالتالي تطبيق بعض الزيادة في رواتب موظفي الخدمة المدنية في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية وبشكل انتقائي، وذلك لخلق حالة رفض لدى هؤلاء الموظفين للقانون الجديد بحجة أنه يجحف بحقوقهم.

أما وجهة النظر الثانية فترى أن القانون الذي أصبح نافذاً يعاني عدة عيوب وقصور، أدت إلى ما آلت إليه الأمور من تدمير واحتجاج واستياء لدى شرائح موظفي الخدمة المدنية. ووصلت الأمور لدى أصحاب هذا الرأي إلى اعتبار أن المجلس التشريعي أقر قانوناً تعسفياً أدى لانتهاك حقوق موظفي الخدمة المدنية. ويرى هؤلاء أن المجلس التشريعي لم يراع خصوصية الحالة الفلسطينية عند إعداد وإقرار القانون، ولم تشارك أحد أهم الجهات التنفيذية (ديوان الموظفين العام) في النقاشات التي دارت قبل إقراره.

ويرى د. عاطف علاونة، وكيل وزارة المالية وأحد أنصار هذا الرأي، أن أربعة مشاكل حالت دون تطبيق القانون، أهمها وجود ما أسماه بمشاكل وألغاز في مواد القانون وخاصة في سلم الرواتب وتصنيف الموظفين والجدول. كما أن البدء بتطبيق الشق المالي في القانون أدى لعدم القدرة على تطبيقه مما تسبب بحدوث سلبيات أكبر من تلك الموجودة في مواده، ويفترض د. علاونة سوء النية وعدم وجود رغبة صادقة في تطبيق القانون الجديد سبباً ثالثاً للفشل في تطبيقه. ويخرج بنتيجة خلاصتها أن ثمانية عشر مادة من مواد القانون بحاجة إلى لوائح تنفيذية، ولم يتم إصدارها أو

دراستها والاتفاق عليها بين الجهات التنفيذية، إضافة لعجز أغلبية الوزارات والدوائر الحكومية عن تقديم هياكلها التنظيمية رغم أن ذلك مطلوباً منها منذ أكثر من عامين. ويرى د. علاونة أن تداخل بعض الصلاحيات فيما يتعلق بتطبيق أحكام القانون بين وزارة المالية من جهة وديوان الموظفين من جهة أخرى يؤدي إلى مشاكل عند تطبيقه، وهو لا يرى مبرراً لوجود مديرية الرواتب في ديوان الموظفين، ويطلب بإلغائها. ويقول أن ديوان الموظفين العام يجب أن ينحصر دوره في الجوانب الإدارية التي نص عليها القانون، وهي كثيرة وتشمل التعيينات والترقيات والإجازات والتدريب والبعثات وأمور إدارية أخرى، وأن كل انعكاس مالي للقرارات الإدارية يجب وبالضرورة أن يحول إلى وزارة المالية التي تعتبر صاحبة الاختصاص فيما يتعلق بكافة الجوانب المالية.^{٢١}

أما رئيس ديوان الموظفين العام، الذي يؤيد فكرة وجود خلل في القانون الجديد، فيرى أن صعوبات بالغة تحول دون تنفيذ القانون الجديد كما صدر، وهو بحاجة إلى كثير من التعديلات، ويعتبر على سبيل المثال أن جدول المرتبات المرفق به يتضمن ثلاثة عشر درجة مما يعني دمج عدد كبير من الموظفين في درجات تؤدي لصعوبة تطبيقها العملي على شرائح الموظفين. ويرى أن مسألة الرسوب الوظيفي سيعاني منها الكثير من موظفي الخدمة المدنية نتيجة لذلك، الأمر الذي سيؤدي بالتالي إلى تدني نسبة الأداء والخدمة وافتقار الطموح لدي الموظفين.^{٢٢}

ثانياً: ردود فعل موظفي الخدمة المدنية في مناطق السلطة الفلسطينية

بدأت موجة من الاحتجاج والتذمر، لدى الشرائح المختلفة من موظفي القطاع الحكومي، يوم الأربعاء ١٩٩٩/١/٦ بعد تسلمهم قسائم الرواتب عن شهر ديسمبر من العام ١٩٩٨، حيث اشتكوا من انخفاض الرواتب عن تلك التي صرفت لهم في الشهر السابق. وقامت مختلف شرائح الموظفين بتنفيذ خطوات احتجاجية مختلفة في أماكن العمل وخارجه، فتجمع العديد من مدراء الدوائر في وزارات ومؤسسات السلطة الوطنية أمام مقر ديوان الموظفين العام في مجمع الدوائر الحكومية بغزة، وأعلنوا إضراباً جزئياً، وذلك احتجاجاً على شطب بند الخدمة النضالية الخاص بموظفي القطاع الحكومي الذين كانوا يعملون ضمن مؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية من قسيمة الراتب الجديدة التي تسلموها في الخامس من كانون ثاني - يناير ١٩٩٩، وعبروا عن استيائهم الشديد من انخفاض رواتبهم في الوقت الذي توقعوا

^{٢١} أنظر: جريدة القدس الصادرة في ١٩٩٩/٠٢/٢٠، ص ٦.

^{٢٢} المصدر السابق.

زيادتها، وذلك بعد أن أعلنت السلطة الوطنية البدء في تطبيق قانون الخدمة المدنية على سائر موظفي قطاع الوظيفة العمومية في فلسطين.

وبالمقابل فقد نفذ القطاع الصحي الحكومي جملة من الفعاليات الاحتجاجية بدأت بتنفيذ إضراباً جزئياً لمدة ثلاثة أيام في السادس من كانون ثاني - يناير ١٩٩٩. وأعلن أكثر من سبعة آلاف طبيب وممرض وموظف يعملون في المستشفيات والعيادات الحكومية الإضراب المفتوح عن العمل احتجاجاً على ما سمي بالتسكين الوظيفي وعدم منح الأطباء العلاوة المهنية وعلاوة التخصص، وطالبوا السلطة الوطنية باحتساب سنوات الخدمة بشكل كامل، وإلغاء "ضريبة البطالة"، والمساواة في تطبيق قانون الخدمة المدنية.

وفي خطوة تصعيدية جديدة أعلنت الجمعية الطبية في قطاع غزة، وهي الجسم النقابي للأطباء، إضراباً مفتوحاً عن العمل يوم الثالث عشر من كانون ثاني/يناير ١٩٩٩، لتنفيذ مطالبهم، وأعلنت الجمعية الطبية أن الإضراب سيستمر حتى تستجيب السلطة الوطنية لمطالبهم. إلا أن موظفي القطاع الصحي الحكومي عادوا إلى العمل بعد أن أصدر الرئيس عرفات قراراً جمد فيه العمل بقانون الخدمة المدنية على موظفي القطاع الصحي، والعودة إلى نظام الرواتب والدرجات السابقة، إضافة إلى تحقيق زيادة منصفة في رواتبهم والعودة إلى النظام السابق في احتساب ساعات العمل الإضافية.

من ناحية أخرى نفذ الموظفون الحكوميون من فئة المهندسين إضراباً تحذيرياً أمام مقر المجلس التشريعي بغزة يوم الخميس ١٩٩٩/١/١٤، وذلك احتجاجاً على تجاهل قانون الخدمة المدنية حقوقهم وعدم إنصافهم.

الجهاز القضائي بدوره عبر عن تدمره الشديد من صرف رواتب القضاة العاملين فيه وفق قانون الخدمة المدنية، وقام ثلاثون قاضياً يعملون كقضاة في محاكم الصلح، المركزية، ومحكمة العدل العليا في قطاع غزة بتنفيذ إضراباً تحذيرياً لمدة ساعة بتاريخ ١٩٩٩/١/٦. وانتقد القضاة المضربين قرار السلطة الوطنية الفلسطينية تطبيق قانون الخدمة المدنية عليهم، الأمر الذي أدى لحدوث انخفاض في رواتبهم التي يتقاضونها. وطالبوا بالإسراع في إقرار مشروع قانون استقلال السلطة القضائية، الذي يمنحهم حقوقهم، ويعوضهم عن الظلم والإجحاف الذي لحق بهم عبر سنوات الاحتلال.

غير أن أكبر هذه الاحتجاجات وأضخمها هو ما نفذته المعلمون والعاملون في سلك التربية والتعليم الحكومي يوم ١٩٩٩/٢/٩، فقد ضرب ما يقرب من سبعة وعشرين ألف معلم ومعلمة في الضفة الغربية - بما فيها القدس - وقطاع

غزة لمدة يوم واحد عن العمل في المدارس الحكومية. وكان الاتحاد العام للمعلمين قد دعا لتنفيذ هذا الإضراب للضغط على الحكومة من أجل الالتزام بتطبيق قانون الخدمة المدنية اعتباراً من تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٨، وإلغاء التسكين المؤقت الذي طبق على قطاع المعلمين، وإعادة تسكين المعلمين على الحد الأدنى للبقاء على الدرجة حسب ما نص عليه القانون الجديد. كما طالب الاتحاد العام للمعلمين بإلغاء حسم الـ ٥٪ للبطالة، وإلغاء حسم الـ ٣٠٪ من قيمة الزيادة التي طرأت على رواتبهم في شهر تشرين ثاني، وإنصاف المعلمين المتقاعدين، وربط الرواتب بجدول غلاء المعيشة.^{٣٣}

ثالثاً: موقف السلطة الوطنية الفلسطينية تجاه موجة الاحتجاجات

أعلن الرئيس ياسر عرفات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية عن وقف العمل بقانون الخدمة المدنية، وذلك بتاريخ ١٩٩٩/١/٨ في اجتماع للقيادة الفلسطينية برام الله، وأعلن تشكيل لجنة رئاسية مكونة من عدد من الوزراء ذوي الاختصاص ورئيس ديوان عام الموظفين لإعادة النظر في التطبيق التدريجي لقانون الخدمة المدنية. وقد جاء قرار الرئيس على خلفية الاحتجاجات الشديدة التي نفذها موظفي قطاع الخدمة المدنية، والتي شملت كافة شرائحها من موظفين، معلمين، مدراء، أطباء، مهندسين، ممرضين، وعمال.

حول وظيفة المجلس التشريعي في مجال الرقابة والمحاسبة

إحدى المهام الأساسية للمجلس التشريعي ممارسة الرقابة والمحاسبة لأداء السلطة التنفيذية، فبالإضافة لقيامه بتشريع وتعديل وإلغاء القوانين، يلعب المجلس التشريعي دوراً هاماً في مجال مراقبة ومحاسبة السلطة التنفيذية على أدائها، والتزامها بتنفيذ وتطبيق القوانين وعدم تجاوزها، كما يقوم بمحاسبة السلطة التنفيذية على أي أخطاء أو خلل في تطبيق القوانين. ويقصد بالرقابة أن يقوم المجلس التشريعي بمتابعة أداء السلطة التنفيذية، وفحص التزامها بما تقره السلطة التشريعية فيما يتعلق بالإففاق الحكومي بناءً على قانون الموازنة أو ميزانية الدولة. ويمكن للمجلس التشريعي في هذا الإطار أن يعين مراقباً عاماً أو محاسباً مستقلاً للتأكد من التزام السلطة التنفيذية بتوصياته وقراراته في مجال الإففاق الحكومي.

^{٣٣} جريدة الأيام بتاريخ ١٠/٢/١٩٩٩.

وتتمتع السلطة التشريعية بحق محاسبة السلطة التنفيذية على ضوء نتائج الرقابة التي تقوم بها على أداء السلطة التنفيذية، ولها في هذا الإطار حق استجواب ومراجعة السلطة التنفيذية أو أحد أعضائها. ويمكنها بناءً على ذلك أن ترفع توصيات بحجب الثقة عن أعضاء السلطة التنفيذية مجتمعين أو منفردين، كما يحق لها الطلب منهم تقديم استقالاتهم في حالة إثبات مخالفات مالية أو إدارية أو قانونية بحقهم. وتختلف آليات الرقابة والمحاسبة التي يمكن أن يلجأ إليها المجلس التشريعي، ويمكن له أن يعتمد على وسائل رقابة ومحاسبة قضائية أو من خلال إجراءات المساءلة والاستجواب ولجان التحقيق، ويمكن أن يلجأ إلى طرح مسألة حجب الثقة عن السلطة التنفيذية أو أحد أعضائها.

وتهدف السلطة التشريعية أثناء قيامها بوظيفتي الرقابة والمحاسبة على السلطة التنفيذية إلى وقف التجاوزات وسوء استخدام النفوذ لتحقيق مصالح شخصية، أو وقف التعسف والاستبداد، ومنع تكراره، وإزالة الآثار التي تترتب على هذه التجاوزات.^{٢٤}

وضمن صلاحياته، فقد قام المجلس التشريعي الفلسطيني بدراسة ما تمخض عنه إعلان السلطة التنفيذية تنفيذ قانون الخدمة المدنية على الموظفين العاملين في القطاع الحكومي. وفي جلسته المنعقدة يومي الثلاثاء والأربعاء (٢٦ - ٢٧/١/١٩٩٩)، ناقش أعضاء التشريعي ما آلت إليه الأمور، وما قام به الموظفين الحكوميين من فعاليات احتجاجية على ما سمي بالتطبيق الخاطئ للقانون. وقد أعلن العديد من أعضاء التشريعي أن ما طبق لا علاقة له بالقانون الجديد، وأن كل ما قامت به الجهات التنفيذية المسؤولة عن إعمال القانون هو مجرد زيادة مالية طفيفة غير مرتبطة بسلم الرواتب الذي جاء به القانون. وعليه فقد أصدر المجلس التشريعي القرار رقم (٣/١٨/٣٦٠)، والقاضي بتشكيل لجنة تضم مندوبين عن كل من اللجنة القانونية، لجنة الموازنة والشؤون المالية، والسيد نبيل عمرو وزير الشؤون البرلمانية للبحث في كيفية تطبيق القانون.

إعمال قانون الخدمة المدنية وعلاقته بقانون الموازنة

^{٢٤} أنظر: المجلس التشريعي الفلسطيني، تقييم الأداء خلال دورتي الانعقاد الأولى والثانية (مارس ١٩٩٦ - مارس ١٩٩٨)، دراسة للمركز الفلسطيني لحقوق الانسان، الطبعة الأولى/نوفمبر ١٩٩٨، ص ٢٠-٢١، ص ٦٦-٦٧، مطابع منصور بغزة.

يعتمد تطبيق قانون الخدمة المدنية - خاصة الشق المالي منه - على إقرار مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية للعام ١٩٩٩، فالمادة الثانية من قانون الخدمة المدنية تنص على التدرج في تطبيق الجانب المالي للقانون وفقاً للإمكانيات المالية المتاحة للسلطة الوطنية الفلسطينية وكما يقرر مجلس الوزراء. وتحدد المادة الثالثة بند (١) في القانون نفسه دور مجلس الوزراء في إعادة النظر في جدول الرواتب والعلاوات كلما اقتضت الضرورة ذلك في ضوء الدراسات الخاصة بتكلفة المعيشة والإمكانيات المالية للدولة وتقديم الاقتراحات بشأنهما للمجلس التشريعي للمصادقة عليها. ورغم أن المجلس التشريعي قد صادق على قانون الموازنة العامة لسنة ١٩٩٩ مؤخراً،^{٢٥} كون الجهة المخولة (وزير المالية) لم تقدم مشروع قانون الموازنة العامة للعام ١٩٩٩ للمجلس التشريعي إلا يوم ١٩٩٩/٤/٥، ورغم أن السلطة التنفيذية قد قامت بسحب مشروع قانون الموازنة قبل نحو أسبوعين من المصادقة عليه، فإن ذلك يعني أن تأخيراً كبيراً سيطال تطبيق قانون الخدمة المدنية الذي مر على نفاذه حتى اللحظة ما يزيد عن الثمانية أشهر، مما يهدد بانتهاك خطير لنصوص القانون. إن التطبيق الكامل للقانون لا يمكن أن يتم دون أن تكون هناك آلية واضحة للصرف والإنفاق الحكومي على الموظفين على أساس إقرار مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية للعام ١٩٩٩، وحيث أن قرار المجلس التشريعي بالمصادقة على قانون الموازنة العامة للعام الحالي قد حدد جلسة له في أكتوبر القادم لمتابعة التزام مجلس الوزراء بتنفيذ قرارات المجلس ذات العلاقة بالموازنة العامة للعام ١٩٩٩ لاتخاذ قرار بشأنه، فإن عملية

^{٢٥} صادق المجلس التشريعي على مشروع قانون الموازنة العامة للعام ١٩٩٩، وذلك في جلسته التي عقدت في مدينة رام الله بتاريخ ١٩٩٩/٨/١٢، وبموافقة ٣٨ نائباً ومعارضة ١٨ نائباً. وقد جاء قرار التشريعي مشروطاً بالأخذ بعين الاعتبار تقرير وتوصيات لجنة الموازنة ورد الحكومة ومناقشات النواب أعضاء المجلس التشريعي كما يلي: ١. إقرار مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية للسنة المالية ٩٩ بالتعديلات المقدمة من لجنة الموازنة. ٢. دعوة المجلس التشريعي لجلسة استثنائية خاصة يوم الخميس الموافق ١٩٩٩/١٠/١٤ لمناقشة تقرير اللجنة بشأن مدى التزام مجلس الوزراء بتنفيذ قرارات المجلس بشأن الموازنة العامة ٩٩ لاتخاذ القرار المناسب بشأن ذلك. أنظر: جريدة الحياة الجديدة، القدس وجريدة الأيام بتاريخ ١٩٩٩/٠٨/١٣.

إقرار الموازنة قد خضعت للكثير من الانتقادات، خاصة بين أوساط أعضاء المجلس التشريعي وممثلي الأحزاب السياسية.^{٦٦} إن مصادقة المجلس التشريعي على مشروع قانون الموازنة العامة للعام ١٩٩٩ جاء مشروطاً، حيث نص قرار المجلس التشريعي بإقرارها مع التعديلات التي قدمتها لجنة الموازنة في المجلس التشريعي. كما أن تحديد جلسة استثنائية خاصة يوم الرابع عشر من أكتوبر القادم تناقش فيها مدى التزام مجلس الوزراء بتنفيذ قرارات المجلس بشأن الموازنة العامة للعام ١٩٩٩ من أجل اتخاذ قرار مناسب بشأن ذلك، يعطي تصوراً بأن الفترة الممنوحة للسلطة التنفيذية هي بمثابة اختبار يمكن للمجلس التشريعي أن يؤكد فيه قراره بإقرار الموازنة العامة، أو يسحب فيه مصادقته عليها. وفي كلتا الحالتين، فإن قرار المجلس التشريعي المشروط يحتوي العديد من السلبيات، خاصة

^{٦٦} رفعت الأحزاب والتنظيمات السياسية الفلسطينية رسالة إلى الرئيس عرفات، وذلك في أعقاب اجتماع عقد بينها مع رئيس ومقرر لجنة الموازنة في المجلس التشريعي في التاسع والعشرين من شهر يوليو الماضي، جاء فيها أن مندوبي الفصائل والأحزاب السياسية الفلسطينية، وعلى ضوء اجتماعهم المشار إليه، يرفعون للرئيس المقترحات التالية: ١. إعطاء الأولوية في الموازنة لمواجهة الإجراءات والأعمال الإسرائيلية غير الشرعية بما فيها تهويد القدس ومصادرة الأراضي وتوسيع الاستيطان وهدم المنازل لتعزيز صمود الشعب الفلسطيني في المناطق المحاذية للمستوطنات، ٢. إعطاء الأولوية في الموازنة لتطوير البنى التحتية للخدمات العامة الأساسية وتشغيلها وخاصة وزارات التربية والتعليم والصحة والتعليم العالي ومصادر شبكات المياه والكهرباء، ٣. ترشيد النفقات التشغيلية التي تمثل إهداراً للموازنة وخاصة بنود الإيجارات والسيارات ومهمات السفر والضيافة والمواد الاستهلاكية، ٤. تطبيق قانون الخدمة المدنية ووقف التعيينات العشوائية وسياسة الأمر الواقع التي تفرض على وزارة المالية مما يشكل استنزافاً للإيرادات والخزينة العامة، ٥. توحيد العمل بنظام التقاعد على أساس قانون صندوق التأمين والمعاشات، ٦. ضرورة الالتزام بتوريد كافة الإيرادات المباشرة وغير المباشرة للسلطة الوطنية إلى حساب الخزينة العامة ومنع التصرف بالإيرادات من قبل الوزارات والمؤسسات العامة، ٧. التعامل مع المنح والقروض الخارجية من خلال وزارة المالية انطلاقاً من قانون منظم للموازنة العامة وإلزام جميع الوزارات والمؤسسات الحكومية بتنفيذ القانون كما تقتضي المصلحة والإسراع في إنشاء دائرة القروض في وزارة المالية وتنسيق العمل بهذا الشأن مع وزارة التخطيط والتعاون الدولي وإعادة النظر في أولويات الموازنة التطويرية لصالح تأمين فرص العمل وزيادة الإنتاج، ٨. إعادة النظر في سياسة الخصخصة وضرورة منع الاحتكار ومناقشة السياسة العملية للحكومة بهذا الشأن مع المجلس التشريعي وتقييم تجربة خصخصة الاتصالات والكهرباء ودور الحكومة في تحديد الأسعار، ٩. اعتماد عملة واحدة مثل الدولار في إعداد الموازنة العامة لحين إصدار الجنيه الفلسطيني، ١٠. الالتزام بتقديم الموازنة في المواعيد المحددة وفقاً للقانون، ١١. إنشاء ديوان للمحاسبة يضمن التقيد بتطبيق قانون الموازنة وبما يؤدي إلى ضمان المساءلة والشفافية. أيضاً أنظر: جريدة

الأيام بتاريخ ١٣/٨/١٩٩٩.

وأن الوقت يقترب من تقديم مجلس الوزراء لمشروع قانون الموازنة العامة للعام ٢٠٠٠، وهو أمر سيطغى في النهاية لمصلحة الإقرار النهائي لموازنة العام ١٩٩٩، والتحضير لمناقشة مشروع الموازنة العامة للعام ٢٠٠٠.

إن قراءة أولية لقانون الموازنة العامة للعام ١٩٩٩ تطرح العديد من التساؤلات التي لم تجد إجابة في القانون نفسه، خاصة فيما يتعلق بالعديد من مؤسسات وشركات القطاع الحكومي، والتي لا ترحل إيراداتها لخزينة وزارة المالية، وهو ما يعني أن الأعمال المالية التي تقوم بها هذه المؤسسات والشركات تبقى خارج إطار القانون ذاته، ولا صلاحية للمجلس التشريعي عليها لا من حيث إقرار خططها وبرامج عملها، أو من حيث رقابتها ومحاسبتها. ويكاد يكون تغاضي أعضاء المجلس التشريعي عن مناقشة التفاصيل المتعلقة بعمل هذه المؤسسات والشركات، هو نفسه، الذي ساد أجواء المجلس التشريعي عند إقراره لموازنة العام ١٩٩٨، مع اختلاف في تفاصيل النقاشات التي دارت العام الماضي حول الموازنة العامة. إن أبرز نقاط الخلل التي تطفو على السطح هو استمرار النهج المتخبط فيما يتعلق بصياغة السياسات المالية العامة، سواءً كان ذلك في مجال الإيرادات أو في مجال النفقات، وهو أمر يبعث على تكريس أخطاء احتوتها موازنات الأعوام الثلاثة الماضية. ففي باب الإيرادات هناك خلل واضح في حصر كافة الإيرادات في إطار جهة واحدة - وزارة المالية - وتكون مسائلة عنها فيما يتعلق بكافة مدخولات السلطة الوطنية من جباية الضرائب والجمارك والرسوم المختلفة، ووصولاً إلى إيرادات شركات الحكومة ومؤسساتها. وأما النفقات التي ورد ذكرها في قانون الموازنة العامة للعام ١٩٩٩ تشير إلى أن التضخم الوظيفي، وغياب الهياكل التنظيمية الواضحة للدوائر الحكومية يؤثر بشكل خطير على النسب المختلفة لمجالات الإنفاق الحكومي. فقد استحوذت الرواتب على ما نسبته ٦٢٪ من الموازنة العامة^{٢٧}، ولا نعتقد أن تطبيق الشق المالي من قانون الخدمة المدنية هو الذي أدى لهذا الارتفاع، بل إن التضخم الوظيفي للعاملين في مؤسسات السلطة قد أدى لرفع نسبة الإنفاق على الرواتب، وهو أمر طبيعي أن يحدث، خاصة أن رواتب الموظفين قد تآكلت منذ العام ١٩٩٥ بنسبة ٥٢٪ وفق الأرقام القياسية لأسعار المستهلك التي قام بإعدادها الجهاز المركزي للإحصاء.^{٢٨}

^{٢٧} عقيبت السيدة عبلة النشاشيبي، مدير عام الموازنة في وزارة المالية على ما ذكره د. عزمي الشعيبي رئيس لجنة الموازنة في المجلس التشريعي خلال لقاء نظمه المنبر الديمقراطي الفلسطيني بغزة حول مشروع قانون الموازنة العامة للعام ١٩٩٩، بأن ارتفاع نسبة الإنفاق على الرواتب لموظفي السلطة الوطنية الفلسطينية يعود إلى تطبيق جزء من قانون الخدمة المدنية. أنظر: جريدة الأيام بتاريخ ١٩٩٩/٧/٣.

^{٢٨} د. عاطف علاونة وكيل وزارة المالية أشار إلى أن وزارته لا تستخدم الرقم القياسي لأسعار المستهلك في تعديل رواتب موظفي السلطة الوطنية التي تآكلت بنسبة ٥٢٪ منذ العام ١٩٩٥، وذلك رغم أهمية أن يؤخذ ذلك بعين الاعتبار عند القيام بالتخطيط المالي والاقتصادي. أنظر: جريدة القدس بتاريخ ١٩٩٩/٧/٢٢.

وتنص المادة (٦٨) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي على أن يقوم مجلس وزراء السلطة الوطنية بتقديم مشروع الموازنة السنوية العامة إلى المجلس التشريعي قبل أربعة أشهر من بداية السنة المالية، على أن يحيل المجلس التشريعي المشروع إلى لجنة الموازنة والمالية للقيام بدراستها وإبداء الرأي فيه بالتفصيل وتقديم توصياتها للمجلس خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ استلامها للمشروع.

وبناءً على ذلك يقوم المجلس التشريعي بعقد جلسة خاصة لمناقشة المشروع على ضوء تقرير لجنة الموازنة والمالية وتوصياتها، على أن يقر المجلس المشروع أو يعيده إلى مجلس الوزراء في مدة أقصاها شهرين من تاريخ تقديمها إليه مرفقاً بملاحظات المجلس لإجراء التعديلات المطلوبة وإعادتها للمجلس لإقرارها. ولقد تمت مخالفة أحكام النظام الداخلي للمجلس التشريعي إذ تأخر مجلس الوزراء في تقديم مشروع الموازنة العامة السنوية للعام ١٩٩٩ مدة تزيد عن سبعة أشهر، حيث قام وزير المالية بتقديم مشروع القانون للمجلس التشريعي في ١٩٩٩/٤/٥.

وكان المجلس التشريعي قد قام باستجواب وزير المالية لعدم تقديمه مشروع قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية للعام ١٩٩٩ في جلسته التي عقدت برام الله بتاريخ ١٩٩٩/١/٢٨ بناءً على رسالة وجهها المجلس له في ١٩٩٩/١٠/٢٣، واتخذ قراراً من ثلاثة بنود شملت لوم مجلس الوزراء وتحميله مسؤولية تأخير تقديم مشروع الموازنة، وإعطاء الحكومة مهلة ثلاثة أسابيع لإنجاز المشروع ورفعها للمجلس التشريعي، وعقد جلسة لبحث حجب الثقة عن الحكومة في حالة انقضاء المهلة دون تقديم المشروع.^{٢٩} ورغم انقضاء المدة المذكورة فقد عاد المجلس التشريعي لتناول مسألة عدم تقديم مشروع الموازنة في الجلسة الأولى من دورته الرابعة التي عقدت برام الله يوم ١٩٩٩/٣/١٥، وأكد على قراره السابق، واتخذ قراراً بإجماع الحضور على منح وزير المالية مهلة عشرة أيام لتقديم المشروع، وإلا فإن المجلس سيعقد يوم ١٩٩٩/٣/٢٥ جلسة لبحث مسألة حجب الثقة بالحكومة وتنفيذ قراره السابق ذي العلاقة. وفي خطوة لاحقة لم تنعقد جلسة المجلس في يوم ١٩٩٩/٣/٢٥^{٣٠}، وأعلن عن تأجيل عقدها يوم الاثنين ١٩٩٩/٤/٥، بناءً على رسالة السيد وزير المالية الذي أكد أن مشروع قانون الموازنة جاهز. وأعلن السيد أحمد قريع رئيس المجلس التشريعي في تلك الجلسة أن السيد وزير المالية قد قدم رسمياً مشروع القانون لرئاسة المجلس، وأنه سيأخذ دوره للإقرار في جلسات المجلس وفق ما تحدده المادة ٧٤ من النظام الداخلي للمجلس التشريعي. وعليه فقد تحول مشروع

^{٢٩} جريدة الحياة الجديدة بتاريخ ١٩٩٨/١/٢٩، ص ٥.

^{٣٠} جريدة الرسالة بتاريخ ١٩٩٩/٣/١٨، ص ٢.

القانون إلى لجنة الموازنة لدراسته وتقديم توصياتها بشأنه في جلسة خاصة للمجلس التشريعي لإقراره من قبل الأعضاء.

إن تطبيق الجانب المالي في قانون الخدمة المدنية يعتمد بالأساس على النفقات الخاصة بالرواتب والأجور التي تنفقها السلطة الوطنية على موظفي الخدمة المدنية في مناطقها، والتي شكلت ٥٩٪ من حجم الإيرادات المحلية التي وردت في قانون الموازنة العامة لسنة ١٩٩٧. وتزيد المخصصات الواردة في مشروع الموازنة للعام ١٩٩٩ التي قدمها وزير المالية للمجلس التشريعي بنسبة تتراوح بين ٧ - ٨٪ عن موازنة العام ١٩٩٨، فقد بلغت المخصصات التي حددتها الموازنة للرواتب والأجور مبلغ ٢,٢٤٤ مليون شيكل، بما فيها مبلغ ١٧٠ مليون شيكل لتطبيق زيادة جزئية في الرواتب والأجور لموظفي الخدمة المدنية في مناطق السلطة الفلسطينية، والتي ستنتج جراء تطبيق جزئي للشق المالي من قانون الخدمة المدنية. وتقدر وزارة المالية زيادة في الرواتب بنسبة ٢٦٪ جراء تطبيق جزء من قانون الخدمة المدنية، وتشكل الرواتب والأجور ما يقارب ٦٢٪ من حجم الإيرادات المحلية للعام ١٩٩٩، والتي قدرتها وزارة المالية بمبلغ ٣,٦١٥ مليون شيكل.^{٣١}

ملاحظات على الإعلان عن تطبيق قانون الخدمة المدنية

رغم أن قانون الخدمة المدنية أصبح نافذاً بصورة فعلية في آب - أغسطس ١٩٩٨ بعد صدوره في الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية، إلا أن المتابع لما جرى من إجراءات وتعديلات على الرواتب والأجور يصل إلى نتيجة مفادها أن القانون لم يجرى تطبيقه. والواقع أن القانون لم يطبق فعلياً لا في شقه المالي ولا الإداري، وأن ما تم تطبيقه فعلاً لا يتعدى لائحة مالية لا علاقة لها بالقانون أو بالشق المالي الذي احتواه، بل إن ما جرى من تعديلات على رواتب وأجور الموظفين هو رد فعل من جانب السلطة الوطنية في محاولة منها لوضع حد أو احتواء للاحتجاجات التي عبرت عنها مختلف شرائح موظفي الخدمة المدنية في مناطق السلطة الفلسطينية. فالقانون بحاجة إلى إصدار اللوائح التنفيذية التي يطبق من خلالها العديد من الأحكام الواردة فيه. إن ما يؤكد أن القانون قد وضع جانباً عند الإعلان عن تطبيقه، هو أن العديد من التجاوزات لروح القانون ونصوصه قد تم ارتكابها من الجهة التنفيذية التي أشرفت على تطبيقه، ويمكن تلمس ذلك من خلال:

^{٣١} جريدة الحياة الجديدة، الصادرة بتاريخ ١٩٩٩/٤/٦، ص ٥.

١. تحدد المادة (٣) من قانون الخدمة المدنية دور مجلس وزراء السلطة الفلسطينية بالإشراف على شؤون الخدمة المدنية في فلسطين، وتنص الفقرة (٥) من نفس المادة على صلاحياته بإصدار اللوائح والقرارات الأخرى المخولة له بمقتضى هذا القانون، وهو ما لم يتم عمله حتى لحظة إعداد هذه الدراسة. إن فهم الموظف العمومي للقانون يبقى ناقصاً ما لم يتم توضيح هذه اللوائح والقرارات التي يمكن أن تضع حداً لأي اجتهاد شخصي فردي، ويقطع الطريق على أي محاولات من أي جهة كانت للعودة إلى إرث الماضي الذي كان يخدم سلطات الاحتلال وأهدافه في تهميش الموظفين الحكوميين، ومنع أي محاولات جادة لتطوير الخدمة المدنية في فلسطين، وتكريس الازدواجية في النظام الإداري للضفة الغربية وقطاع غزة. لقد كرس الاحتلال الإسرائيلي مبدأ التعيين في وظائف، خاصة العليا منها، لأعدائه دون أن يرتبط ذلك بعنصري الكفاءة والخبرة، وكان ذلك بهدف الحفاظ على رعاية مصالحه واستمرار بقائه مسيطراً على الأراضي الفلسطينية المحتلة.

٢. تحدد المادة (٤) من القانون جملة من المهام للدوائر الحكومية للقيام بها، وتنص الفقرة (٢) من نفس المادة على أن تقوم هذه الدوائر الحكومية بوضع مشروع هيكلها التنظيمي بتقسيماته، على أن يحدد فيه اختصاص كل منها، وأن يصدر باعتماده من مجلس الوزراء. وتنص الفقرة (٣) من المادة نفسها على أن تضع هذه الدوائر الحكومية جدولاً لوظائفها مرفقاً به وصف لكل وظيفة محدداً به واجباتها ومسؤولياتها وشروط شغلها وتصنيفها وترتيبها وفقاً للفئات الواردة في جدول رقم ١، وذلك لتحويله لمجلس الوزراء لإصدار قرار بشأنه. ولم تنجز الدوائر الحكومية هذا الأمر رغم أنه يعتبر الأساس لتطبيق القانون بشقيه المالي والإداري. إن ضرورة إنجاز مشروع الهيكل التنظيمي للدوائر الحكومية لا تعني فقط إحداث تطور في مفهوم الوظيفة العمومية، وبالتالي العمل الإداري في مناطق السلطة الفلسطينية، وإنما الاستغلال الأمثل لموارد الدولة في الإنفاق على الوظيفة العمومية وبما يخدم تطور أداء الموظف العمومي، وتحفزه على النشاط الدائم والمستمر في إطار عمله.

٣. تحدد المادة (٢٦) من القانون طريقة اختيار الموظفين لتعيينهم على الوظائف الشاغرة في الدوائر الحكومية. وينص على تشكيل لجان تضم في عضويتها ممثلين عن كل من الدائرة المعنية وديوان الموظفين. وتنص المادة على أن اللائحة التنفيذية تقوم بتفصيل عمل هذه اللجان، الأمر الذي لم يعمل به بعد الإعلان عن تطبيق القانون. إن ترجمة نص المادة يجب أن تحتوي كافة التفاصيل المتعلقة بألية اختيار هؤلاء الموظفين، بما يتناسب مع مبدأ حق كل مواطن في تقلد الوظائف العامة في بلده، وعليه فإن طريقة تشكيل لجان الاختيار هذه، وأعضائها، والدوائر الحكومية التي ينتمي كل منهم إليها، وكذلك الخطوات التي ينبغي على تلك اللجان القيام بها لضمان اختيار الموظف القادر على القيام

بالوظيفة المحددة هي هامة جداً وتحتاج إلى تجسيدها على الواقع العملي بلائحة تفصل آلية التنفيذ، وتحد من تفشي ظاهرة المحسوبية التي شكا ولا يزال منها المواطنين فيما يتعلق بالتعيينات في الوظائف العمومية.

٤. وتكفل المادة (٢٨) مجلس الوزراء بوضع نظام لتوظيف الخبراء المحليين والأجانب ولمن يقومون بأعمال مؤقتة عارضة أو موسمية، وذلك بناءً على اقتراح ديوان الموظفين العام. وحتى اللحظة لم نسمع عن قيام مجلس الوزراء بوضع مثل هذا النظام، الأمر الذي يعني الاستمرار بالقوانين والأنظمة السابقة رغم انقضاء أكثر من ثلثي المدة التي منحها القانون لمجلس الوزراء للاستمرار بالعمل بالقوانين واللوائح السابقة بشأن الخدمة المدنية في فلسطين، وذلك إلى حين قيام المجلس المذكور بإصدار اللوائح والقرارات المنفذة لأحكام القانون. إن ذلك من شأنه أن يزيد المخاوف والشكوك لدى موظفي الخدمة المدنية في فلسطين من قيام مجلس الوزراء بإنجاز ما هو مطلوب منه، خاصة في ظل إعلان وزير المالية ورئيس ديوان الموظفين العام وفي أكثر من مناسبة عدم قيام الوزارات والدوائر الحكومية بإعداد هيكلها التنظيمية.

٥. تنص المادة (٢٩) من القانون على أن يقوم ديوان الموظفين بإصدار لائحة بالضوابط والإجراءات ونماذج العقود التي تبرم مع المعنيين وفقاً للمادتين (٢٧) و(٢٨)، وهو أمر يعتمد أساساً على قيام مجلس الوزراء بتنفيذ نص المادة (٢٨) بأن يضع نظاماً لتوظيف الخبراء المحليين والأجانب ومن يقومون بأعمال موسمية وعارضة. لقد عرفت العديد من الدوائر الحكومية نوعاً من الازدواجية في الإنفاق على مثل هذه الوظائف في المرحلة الماضية، واختلفت أوجه صرف رواتب هؤلاء الخبراء من وزارة إلى أخرى. ويرجع الاختلاف هنا إلى عدم اعتماد لائحة تشمل كافة الأسس التي يتم بموجبها التعاقد مع هؤلاء الخبراء المحليين كانوا أم أجانب تفصل التعاقدات التي يمكن أن تقوم بها أي دائرة حكومية، وتكون موحدة في إجراءاتها في هذا الشأن.

٦. تحصر الفقرة (٢) من المادة (٣٠) عملية تقييم أداء موظف الخدمة المدنية في فلسطين من خلال النماذج والضوابط والإجراءات التي توضحها اللائحة التنفيذية، وهو أمر يستحيل القيام به في ظل غياب مثل هذه اللائحة التي ينص عليها القانون في المادة (٣٣). إن من شأن ذلك تعطيل عملية قياس كفاية الأداء للموظف على أساس اتفاقه مع الوصف الوظيفي لنشاط الدائرة الحكومية وأهدافها ونوعية الوظائف التي تتبع عند القيام بوضع أو تقديم أو حتى اعتماد هذه التقارير، كما أن الموظف سيجد صعوبة بالغة في اللجوء لطرق التظلم التي ينص عليها القانون، والتي ينبغي أن تكون واضحة في اللائحة التنفيذية. وقد شهدت السنوات الخمسة الماضية معاناة موظفي الخدمة المدنية من بعض مدراء

الدوائر الحكومية الذين حولوا عملية تقييم أداء موظف الخدمة المدنية إلى سيف مسلط على رقاب هؤلاء الموظفين في ظل القوانين والأنظمة التي كان يعمل بها سواءً في الضفة الغربية أو قطاع غزة.

٧. وتحدد المادة (٥١) تسعة أنواع من العلاوات، بينما ما تم صرفه عند الإعلان عن تطبيق القانون هو ثلاثة علاوات فقط وهي العلاوة الاجتماعية، علاوة الانتقال الثابت، إضافة للراتب الأساسي مع علاوة الدرجة. ونص القانون على أن يقوم ديوان الموظفين العام بإعداد دليل الخدمة المدنية في فلسطين يوضح فيه واجبات الموظف وحقوقه التي يتضمنها القانون وفقاً للمادة السابعة منه، إلا أن هذا الدليل لم يصدر بعد. وحصر القانون الاستقطاعات في أربعة أنواع هي التأمين الصحي، قسط التقاعد وضريبة الدخل وأية استقطاعات بقانون. إن الحديث هنا عن أي استقطاعات بقانون تعطي مزيداً من الحرية للسلطة التنفيذية لفرض استقطاعات جديدة على موظف الخدمة المدنية مستقبلاً، فلا زال الموظفون يدفعون ضريبة الإغلاق رغم أنها غير مقررة بقانون من المجلس التشريعي.^{٣٢}

٨. تجيز المادة (٥٥) من القانون منح شاغل الوظيفة مقابل الأعمال التي يكلف بها موظف الخدمة المدنية في غير أوقات العمل الرسمية، وتشترط ذلك بتوفر اعتماد مالي يخصص لها بقرار من رئيس الدائرة الحكومية المعنية وبشرط أن يكون العمل المراد تنفيذه طارئاً أو موسمياً ملحاً، والذي لا يمكن أداءه وقت الدوام الرسمي للموظف. وتحدد نفس المادة شرطاً ثانياً لعمل الموظف بألاً يتجاوز المبلغ المدفوع له عن العمل الإضافي ربع راتب الموظف المعني، وتشترط ثالثاً أن يصرف بدل العمل الإضافي لموظفي الفئة الثانية فما دونها على أساس الساعة بساعة. إن تحقيق كل ذلك مرتبط أساساً باللائحة التنفيذية التي لم تصدر بعد.

٩. تنص المادة (٧٧) من القانون على احتفاظ الدوائر الحكومية بحصيلة عقوبات الخصم الموقعة على الموظفين في حساب خاص، وتحدد طرق صرفها في الأغراض الاجتماعية أو الثقافية أو الرياضية للموظفين، وذلك طبقاً للشروط والأوضاع

^{٣٢} فرضت السلطة الوطنية الفلسطينية استقطاعاتاً على موظفي الخدمة المدنية الفلسطينية، سمي ضريبة الإغلاق. وتقوم وزارة المالية بموجبه بخصم نسبة ٥٪ من راتب كل موظف، على أن تحول هذه الاستقطاعات إلى صندوق سمي صندوق البطالة. وتقوم السلطة بتشغيل العمال المتضررين من سياسة الإغلاق الإسرائيلية، والذين حرّموا من حقهم في العمل داخل إسرائيل، ويتم ذلك من خلال برامج تسمى مشاريع توظيف البطالة. وتشرف بعض الوزارات كالحكم المحلي والأشغال العامة والعمل على عملية تشغيل هؤلاء المتضررين لفترات تتراوح بين ٣ - ٦ أشهر. وقد قرر المجلس التشريعي، في قراره رقم (١/٩/٥٩) بتاريخ ١٩٩٦/٦/٢٠، الطلب إلى السلطة التنفيذية إيقاف هذا الاستقطاع، على أن تقدم السلطة التنفيذية مشروع قانون ينظم ذلك، وإقراره حسب الأصول حينما يكون هناك ضرورة لذلك.

التي تحددها الدائرة الحكومية المختصة وفقاً لأحكام اللائحة التنفيذية للقانون. إن آلية التعامل مع هذا الأمر لا يمكن أن تتم في ظل غياب اللائحة التنفيذية التفسيرية التي تمنع أي نوع من التأويل الخاطئ الذي يمكن أن يحدث عن إعمال نص المادة على من يقع بحقه أي نوع من عقوبات الخصم.

١٠. تنص الفقرة (٨) من المادة (٨٥) على أن يقوم ديوان الموظفين العام بوضع الإجراءات الخاصة بحصول الموظف على الإجازة المرضية، وذلك بالتنسيق مع وزارة الصحة، وهي مسألة تتطلب التنسيق بين كل من وزارة الصحة وديوان الموظفين ليتم التأكد من سلامة الإجراءات المتعلقة بتطبيق روح ونص القانون فيما يتعلق بنظام الإجازات المرضية.

١١. تعتبر المادة (٩١) من القانون أن موظف الخدمة المدنية الذي يتم إيفاده في بعثة رسمية أو دورة تدريبية على أنها عمل رسمي يصرف له براتب كامل، وذلك وفقاً لأحكام القوانين واللوائح الخاصة التي تنظم ذلك. وليس واضحاً إن كان المقصود هنا القوانين واللوائح التي كان معمولاً بها قبل إقرار قانون الخدمة المدنية، أم أن الحديث هنا يدور عن اللائحة التنفيذية التي يفترض أن تصدر وتحتوي على تنظيم عملية إيفاد الموظفين سواءً في بعثات رسمية أو في دورات تدريبية.

١٢. رغم أن المادة (١٠٥) من القانون تحدد إجراءات تظلم موظف الخدمة المدنية وفق أربع فقرات، إلا أن غياب اللائحة التنفيذية يعيق إعمال كل الإجراءات المذكورة والخاصة بتظلم أي موظف من أي قرار إداري قد يصدر بحقه. فاللائحة التنفيذية يجب وبالضرورة أن تفصل آلية عملية وأكثر وضوحاً مما جاء في نص المادة المتعلقة بهذه الإجراءات، وذلك لضمان عدم وقوع أي ظلم بحق موظف الخدمة المدنية. كما أن مستحقات الموظف الموفد في مهمة عمل رسمية من حيث المصاريف والبدلات يجب أن تحدد بناءً على نص المادة (٩٢)، وذلك بلائحة خاصة يتوجب على مجلس الوزراء إصدارها، وذلك لتحديد شروط وضوابط هذه البدلات والمصاريف لكل من يتم إيفاده لمهمة عمل رسمية. وليس واضحاً أيضاً إن كانت هذه المصاريف والبدلات تسري على من يتم إيفاده في دورة تدريبية.

١٣. يميز القانون تمييزاً إيجابياً موظفي الخدمة المدنية ممن كانوا موظفين في مؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية وعناصر المقاومة والأسرى والمحررين ومن في حكمهم ومن لهم مدد خدمة أو خبرة سابقة فيما يتعلق بقواعد احتساب مدة الخدمة أو الخبرة السابقة، وينص على أن يقوم مجلس الوزراء بإصدار لائحة تبين آلية التعامل مع هذه الشرائح، على ألا تتعارض مع أحكام هذا القانون، وتنص المادة (١٠٧) على أن تتم مراعاة عدم تمييز من يستفيد من هذا الحكم عن نظيره. إن عدم صدور مثل هذه اللائحة وعدم معرفة موظف الخدمة المدنية ممن تنطبق عليه نص المادة

هنا سيؤدي بالتأكيد لنوع من التدمير والشعور بالظلم، وهو ما يمكن أن تنتج عنه إجراءات ستؤثر لاحقاً على مستقبل الخدمة المدنية في فلسطين بشكل سلبي.

١٤. تحدد المادة الأخيرة من القانون (م ١٠٨) استمرار العمل بالقوانين واللوائح السارية بشأن الخدمة المدنية في فلسطين بما لا يتعارض مع أحكام القانون الجديد، وذلك لحين قيام مجلس الوزراء بإصدار اللوائح والقرارات المنفذة لأحكامه خلال مدة أقصاها سنة من تاريخ نفاذ القانون. إن السؤال الذي يثار هنا هو: هل قامت الجهات المكلفة بإعمال القانون بدراسة القوانين واللوائح السارية وحددت ما يتعارض منها مع أحكام القانون وما يتفق؟ إن الإعلان عن تطبيق القانون في ظل عدم صدور اللوائح والقرارات تسبب في تشويه نصوص القانون، وأدى لموجة من الغليان والإجراءات الاحتجاجية بمجرد قيام السلطة التنفيذية صرف رواتب الموظفين على أساس القانون الجديد. ولقد كان بإمكان السلطة التنفيذية أن تعلن أن القانون الجديد سيطبق بأثر رجعي على موظفي الخدمة المدنية، وأن تحث الجهات التنفيذية المعنية مباشرة، وهي وزارة المالية وديوان الموظفين العام وباقي الوزارات، لإنجاز المهام المتعلقة بإصدار مجلس الوزراء اللوائح والقرارات التي تنفذ أحكام القانون، وتزيل اللبس الذي يمكن أن يظهر عن تفسير أو تأويل أي من مواد القانون.

الخلاصة والتوصيات

لقد عانى قطاع الخدمة المدنية في فلسطين العديد من المشاكل خلال سنوات الاحتلال، نتج عنها سياسات احتلالية هدفت لطمس أي محاولات جادة من قبل الفلسطينيين أنفسهم لتطوير هذا القطاع بما يخدم أهداف الشعب الفلسطيني وطموحاته، الأمر الذي كرس التعيينات على أساس الولاء لسلطات الاحتلال، أو في أحسن الأحوال من لا علاقة له بالقضية الوطنية، خصوصاً عندما كان يدور الحديث عن تعيينات للمناصب الرفيعة المتعلقة بالشؤون الإدارية والمدنية لسكان الأراضي الفلسطينية المحتلة. وأمام هذه المعطيات التي أثرت على الوظيفة العمومية في فلسطين، تفشت الرشاوي والمحسوبية في قضايا التعيينات للوظائف، واستشرت حالة من الفساد عكست نفسها بشكل سلبي على أداء الموظف العمومي. أمام هذه المعطيات برزت الحاجة لإقرار قانون يتلائم مع خصوصية الواقع الفلسطيني بتعديلاته المختلفة، ينظم العلاقة بين الموظف العمومي من جهة، والدائرة الحكومية التي يعمل بها من جهة، ويفرض على الموظف واجبات، يترتب عليه القيام بها، مقابل تمتعه بحقوق نص عليها قانون الخدمة المدنية الجديد. إن مبدأ إقرار القانون الجديد هو بمثابة إنجاز يجب الحفاظ عليه، وإن الحفاظ عليه يمكن أن يتم فقط من خلال التمسك بنصوصه وأحكامه. إن القانون الجديد هو مقدمة للقضاء ولو جزئياً على مسألة التضخم الوظيفي الذي يعاني منه قطاع الخدمة المدنية، وهو أيضاً الحل الأمثل لمعالجة مشكلة البطالة المنقعة داخل الدوائر الحكومية والوزارات المختلفة. وهي المقدمة الحقيقية التي تقودنا إلى إعادة الاستغلال الأمثل لمواردنا البشرية والمادية، وذلك من خلال وضع الموظف المناسب في المكان المناسب، والاحتكام إلى عنصر الكفاءة والأقدمية كأسس لا غنى عنها عند الحديث عن التعيين في الوظائف العمومية، دون الأخذ بأي اعتبارات أخرى قد تكون شخصية أو عائلية. ويمكن للتطبيق السليم للقانون وفق لوائحه وأنظمته أن يجعلنا قادرين على تشخيص بعض العيوب في نصوص القانون ذاته، الأمر الذي سيسهل من مهمة كافة المتضررين في الضغط على المؤسسة التشريعية لإجراء التعديلات اللازمة تحقيقاً لظروف أفضل لجمهور الموظفين الحكوميين، وإنصافاً لهم على ما يبذلوه من جهود من أجل تطوير الوظيفة العمومية في بلادنا.

المركز الفلسطيني لحقوق الانسان يعتبر أن المدخل السليم لتطبيق القانون هو وضع آليات تنفيذه، وذلك عبر إصدار اللوائح التنفيذية التي نص عليها القانون. ويمكن اعتبار أن مرور عام كامل على صدور القانون هي مدة كافية للجهات التنفيذية التي حولها القانون بإعداد هذه اللوائح. إن من شأن هذه اللوائح أن تزيل الغموض الذي يمكن أن يكتنف تفسير أي مادة من مواد القانون، كما أن الاستناد لهذه اللوائح سيؤدي لاعتماد مرجعية موحدة لكافة فئات وشرائح الموظفين العاملين في الخدمة المدنية، وسيعاملهم على أساس مبدأ المساواة وعدم التمييز، وسيزيد من كفاءة الأداء لديهم، بل وسيعمل تنفيذ القانون وفق هذه اللوائح على زيادة فرص التنافس المبني على معياري الكفاءة

والأقدمية بين مختلف الموظفين العاملين في الوظيفة العمومية، وهذا بدوره سيزيد من تطور الوظيفة العمومية في بلادنا بما يخدم عملية بناء الوطن، وتنميته وفق أسس تحقق العدالة الاجتماعية في مجتمعنا، وتقضي على العديد من الأوضاع غير الصحية القائمة على أساس نظام الولاء والعلاقات الفردية أو العائلية أو الانتماءات السياسية.

إن انتهاء وزارة المالية – أحد الجهات المنفذة للقانون – من إعداد الشق المالي الخاص بالقانون سيعزز من إمكانية تطبيقه بشقيه المالي والإداري مرة واحدة، مما يدحض أي انتقادات وجهت في السابق عن خلل في تطبيق نصوص القانون من هذه الجهة. كما أن جهداً كبيراً يقع على عاتق مجلس الوزراء ووزارة المالية على وجه الخصوص بتوفير المبالغ الكافية لتطبيق قانون الخدمة المدنية.

المسألة الأخرى الهامة، التي تتعلق بتطبيق قانون الخدمة المدنية، هي انتهاء ديوان الموظفين العام من إعداد مشروع هيكله التنظيمي، وتقديمه لمجلس الوزراء لأخذ قرار بشأنه. إن النقاط الثلاثة السالفة الذكر في الانتهاء منها ستوفر المناخ الحقيقي لدى كافة شرائح الموظفين الحكوميين لقياس تطبيق حقيقي وفعلي مبني على أساس القانون الجديد. ويمكن للتجارب العملية على الأرض أن توصلنا لنتيجة فيما إذا كان القانون الذي صدر متقدماً ومتطوراً، ويلبي احتياجات الجسم الكبير للموظفين العموميين، أو أن الممارسة الفعلية لنصوصه (وبناءً على لوائحه الناظمة للعلاقة بين الموظف العمومي والجهة التنفيذية المشرفة عليه) يشوبها سلبيات عديدة بحاجة إلى تعديل أو إنصاف أو غير ذلك. عند ذلك نعتقد أن من سعى لإقرار القانون لتحقيق العدالة لجمهور الموظفين العموميين، وتطوير الوظيفة العمومية، هم أنفسهم سوف يقومون بدورهم في العمل من أجل تعديل شوائب القانون في إطار القنوات الرسمية التشريعية.

إن تحقيق العدالة الاجتماعية من خلال إعادة توزيع الدخل الوطني على كافة شرائح المجتمع هي أحد المهام الرئيسية التي يجب أن تضطلع بها السلطة الوطنية الفلسطينية، وموظفي القطاع العام الفلسطيني الذين يشكلون ما يزيد عن ١٥٪ من حجم قوة العمل الفلسطينية هم أحد الفئات التي ينبغي إنصافها وفقاً لقانون الخدمة المدنية. إن ذلك هو المدخل الرئيسي لتطوير الوظيفة العمومية في فلسطين، من أجل خدمة الوطن والمواطن الفلسطيني.^{٣٣}

^{٣٣} تختلف التقديرات الخاصة بعدد موظفي القطاع الحكومي من مصدر لآخر، وتقدر مصادر معلومات ديوان الموظفين العام عدد الموظفين الحكوميين العاملين في جهاز الخدمة المدنية بأكثر من خمسين ألف موظف، في حين تشير تقديرات مكتب المنسق الخاص للأمم المتحدة في الأراضي المحتلة إلى أن عدد موظفي السلطة الوطنية قد ارتفع من ٧٩٤١٤ موظف في منتصف العام ١٩٩٧ إلى ٨٧٦٢٦ موظف في منتصف العام ١٩٩٨، ويشمل ذلك الموظفين المدنيين والعسكريين. أما المصادر الأخرى - منها وزارة المالية - فتقدر عدد موظفي السلطة الوطنية الإجمالي حتى نهاية العام ١٩٩٨ بحوالي مائة واثني عشر ألف موظف، منهم حوالي ٣٦٠٠٠ موظف في الأجهزة الأمنية الفلسطينية، و٧٦٠٠٠ موظف في جهاز الخدمة المدنية.

أنظر: UNSCO REPORT ON ECONOMIC AND SOCIAL CONDITIONS IN THE WEST BANK AND GAZA STRIP, Autumn ١ E.N.A.T.I.O.N.S., OFFICE OF THE SPECIAL COORDINATOR IN THE OCCUPIED TERRITORIES, Gaza, ٢ e bD .٩٥.g.P . ٩ . وأنظر أيضاً: ملحق خاص حول قانون الخدمة المدنية، المجلس التشريعي الفلسطيني، العدد رقم (١)، السنة الرابعة، ص ٨.

الملاحق

ملحق رقم (١)

المركز الفلسطيني لحقوق الانسان يدعو السلطة الوطنية للتنفيذ الكامل لقانون الخدمة المدنية

المرجع: ٩٩/٩

التاريخ: ٢٥ يناير ١٩٩٩

ساد التذمر الشديد صفوف موظفي الدوائر الحكومية في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، وذلك في أعقاب تسلمهم قسائم الرواتب لشهر ديسمبر ١٩٩٨ المعدلة حسب قانون الخدمة المدنية. وكان موظفو القطاع الحكومي من المعلمين والفئتين الرابعة والخامسة قد حصلوا على زيادة في الرواتب لشهر نوفمبر ١٩٩٨، إلا أنهم فوجئوا بخفض الزيادة في رواتب شهر ديسمبر بنسبة ٣٠٪ عن الزيادة التي تلقوها في أول شهر يطبق فيه قانون الخدمة المدنية.

وكان رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية قد أعلن عن تطبيق قانون الخدمة المدنية على المعلمين وموظفي القطاع الحكومي من الفئتين الرابعة والخامسة خلال شهر نوفمبر، على أن يطبق على باقي الفئات من الموظفين في شهر ديسمبر ١٩٩٨، وذلك بعد إضراب معلمي القطاع الحكومي بسبب تدني رواتبهم، خاصة في أعقاب انخفاض سعر صرف الشيكل الإسرائيلي. وبالفعل فقد حصل المعلمين وموظفي الدرجة الرابعة والخامسة على زيادة في رواتبهم عن شهر نوفمبر من العام ١٩٩٨ بموجب تطبيق قانون الخدمة المدنية عليهم، إلا أنهم فوجئوا كباقي موظفي القطاع الحكومي بخفض علاواتهم التي حصلوا عليها عن شهر ديسمبر.

بدأ الاحتجاج والتذمر لدى الشرائح المختلفة من موظفي الدوائر الحكومية يوم الأربعاء ١٩٩٩/١/٦ بعد تسلمهم قسائم الرواتب عن شهر ديسمبر من العام ١٩٩٨، حيث اشتكوا من انخفاض الرواتب عن تلك التي صرفت لهم في الشهر السابق. وقامت مختلف شرائح الموظفين بتنفيذ خطوات احتجاجية مختلفة في أماكن العمل وخارجه، فتجمع العديد من مدراء الدوائر في وزارات ومؤسسات السلطة الوطنية أمام مقر ديوان الموظفين العام في مجمع الدوائر الحكومية

بغزة، وأعلنوا إضراباً جزئياً، وذلك احتجاجاً على شطب بند الخدمة النضالية الخاص بموظفي القطاع الحكومي الذين كانوا يعملون ضمن مؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية من قسيمة الراتب الجديدة التي تسلموها في الخامس من كانون ثاني - يناير ١٩٩٩، وعبروا عن استيائهم الشديد من انخفاض رواتبهم في الوقت الذي توقعوا زيادتها نظراً لتطبيق قانون الخدمة المدنية وبالمقابل فقد نفذ القطاع الصحي الحكومي جملة من الفعاليات الاحتجاجية بدأت بتنفيذ إضراباً جزئياً لمدة ثلاثة أيام في السادس من كانون ثاني - يناير ١٩٩٩. وأعلن أكثر من سبعة آلاف طبيب و موظف يعملون في المستشفيات والعيادات الحكومية الإضراب المفتوح عن العمل احتجاجاً على ما سمي بالتسكين الوظيفي وعدم منح الأطباء العلاوة المهنية وعلاوة التخصص، وطالبوا السلطة الوطنية باحتساب سنوات الخدمة بشكل كامل، وإلغاء "ضريبة البطالة"، والمساواة في تطبيق قانون الخدمة المدنية.

وفي خطوة تصعيدية أعلنت الجمعية الطبية في قطاع غزة إضراباً مفتوحاً عن العمل يوم الأربعاء مطالبين بتنفيذ مطالبهم، وأعلنت الجمعية الطبية أن الإضراب سيستمر حتى تستجيب السلطة الوطنية لمطالبهم، إلا أن موظفي القطاع الصحي الحكومي عادوا إلى العمل بعد أن أصدر الرئيس عرفات قراراً جمد فيه العمل بقانون الخدمة المدنية على موظفي القطاع الصحي، والعودة إلى نظام الرواتب والدرجات السابقة، إضافة إلى تحقيق زيادة منصفة في رواتبهم والعودة إلى النظام السابق في احتساب ساعات العمل الإضافية.

من ناحية أخرى نفذ الموظفون الحكوميون من فئة المهندسين إضراباً تحذيرياً أمام مقر المجلس التشريعي بغزة يوم الخميس ١٩٩٩/١/١٤، وذلك احتجاجاً على تجاهل قانون الخدمة المدنية حقوقهم وعدم إنصافهم.

وكان المجلس التشريعي الفلسطيني قد أقر قانون الخدمة المدنية بتاريخ ١٩٩٧/٦/٣، وأحيل للرئيس الذي أصدره بتاريخ ١٩٩٨/٥/٢٨، وصدر القانون في الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية بتاريخ ١٩٩٨/٧/١، وأصبح نافذاً في الأول من أغسطس/آب من العام ١٩٩٨. السلطة الوطنية الفلسطينية بدأت بتطبيق القانون اعتباراً من شهر نوفمبر ١٩٩٨، حيث قامت بصرف علاوات لموظفي الدوائر الحكومية لم تكن واضحة لعموم الموظفين.

السلطة الوطنية قررت، وفي أعقاب الإجراءات الاحتجاجية لمختلف موظفي القطاع الحكومي، تشكيل لجنة برئاسة الرئيس عرفات وعضوية عدد من الوزراء ذوي الاختصاص لإعادة النظر في تطبيق قانون الخدمة المدنية وإعادة تصحيح السلبات منعاً لأي إجحاف بحق الموظفين. وعلى الرغم من أن تضارباً في الرأي بشأن تطبيق القانون المذكور لدى مختلف الجهات المختصة، وتحديدًا وزارة المالية وديوان الموظفين العام وبعض أعضاء اللجنة الرئاسية المذكورة، إلا

أن تطبيق القانون قد رافقه عدة أخطاء، ففي الوقت الذي أعلنت فيه وزارة المالية أنها جهة محض تنفيذية، إلا أن أعضاء من اللجنة الرئاسية حملت كلاً من وزارتي المالية وديوان الموظفين العام المسؤولية بشأن التطبيق الخاطئ لقانون الخدمة المدنية.

وكان ثلاثون قاضياً يعملون في الجهاز القضائي بقطاع غزة قد نفذوا إضراباً تحذيرياً لمدة ساعة بتاريخ ١٩٩٩/١/٦، وذلك احتجاجاً على تطبيق قانون الخدمة المدنية عليهم، الأمر الذي أدى لانخفاض في رواتبهم.

المركز الفلسطيني لحقوق الانسان يؤكد على ما يلي :-

إن قانون الخدمة المدنية أصبح نافذاً منذ الأول من أغسطس - آب ١٩٩٨، وعليه فقد كان جديراً بجميع الجهات المختصة بتنفيذ أحكامه حسب ما جاء في المادة الثالثة منه ابتداءً من هذا التاريخ. ورغم أن تنفيذ الشق المالي من القانون قد بدأ جزئياً في تشرين الثاني - نوفمبر من العام ١٩٩٨، فقد كان ضرورياً تنفيذ الشق الأول منه - الإداري - مباشرة بعد سريانه، والذي ربما كان سيزيل الكثير من الالتباس الذي رافق تطبيق شقه المالي لاحقاً. إن الجانب الإداري في قانون الخدمة المدنية بحاجة إلى لوائح تنفيذية تصدر عن مجلس الوزراء أو الجهات التنفيذية الأخرى لتسد أي عيب قد يظهر أو ينتج عند تطبيق القانون أو يسد النقص والثغرات. إن ذلك لا يمكن له أن يتم دون إصدار مثل هذه اللوائح والقرارات التنفيذية.

أعطى القانون السلطة التنفيذية الحق في التدرج بتطبيق أحكام القانون فيما يتعلق بالجانب المالي منه وفقاً لإمكانيات السلطة الوطنية (المادة ١)، إلا أن المادتين الثالثة والخامسة منه أكدت على وجوب مصادقة المجلس التشريعي على أية تعديلات في سلم الرواتب والأجور، وهو أمر لم يتم عندما أعلنت السلطة التنفيذية تطبيق القانون بشقه المالي، مما تسبب بانتقادات حادة وعنيفة حتى من قبل أعضاء المجلس التشريعي نفسه.

لقد فصل القانون الجديد الدرجة الوظيفية عن الراتب للموظف الحكومي، وبحيث ضمن له الراتب كحق مكتسب لا يجوز مساسه، وعليه فقد كان يتوجب على السلطة التنفيذية القيام ببحث الدوائر الحكومية على وضع مشاريع هيكلها التنظيمية التي تتلائم والقانون الجديد، وبحيث تشمل على تقسيماتها المختلفة، وتحدد فيها اختصاصات كل منها، وذلك تمهيداً لاعتماده من مجلس الوزراء حسب نص المادة الرابعة من القانون. والسؤال الذي يتبادر هنا أيضاً هو هل أنجز ديوان الموظفين العام مشروع هيكله التنظيمي وقدمه لمجلس الوزراء حسب نص المادة السادسة من

القانون، وإذا تم ذلك فعلاً، فهل صادق مجلس الوزراء عليه؟ وفي حالة حصول ذلك لماذا لم ينشر في الصحف الرسمية والمحلية.

الخطأ الرئيسي الذي حدث، والذي أدى إلى موجة الاحتجاج الواسعة في صفوف موظفي القطاع الحكومي، هو خطأ في تطبيق القانون ذاته، وهو أمر تتحمله الجهة التنفيذية أي مجلس الوزراء وديوان الموظفين العام، اللذين قاما بالتطبيق الخاطئ للجانب المالي من قانون الخدمة المدنية ذاته. إن القانون الجديد لا يحقق فقط علاوات جديدة لم تكن موجودة في القانون القديم، بل يمنع أي خفض لراتب أي موظف حكومي.

إن تطبيق أي قانون جديد يجب وبالضرورة ألا يجحف أو يمس بالحقوق المكتسبة للموظفين، رغم أن تطبيق القانون بشكل خاطئ أدى للمساس بأعداد كبيرة من موظفي الدوائر الحكومية، مما يعتبر خطأً يجب معالجته على وجه السرعة.

يناشد المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية باستثناء القضاة العاملين في الجهاز القضائي من تطبيق قانون الخدمة المدنية عليهم، والمصادقة على قانون استقلال القضاء، وتطبيقه على العاملين في الجهاز القضائي، خاصة في ضوء الإجحاف الذي لحق بهم.

إن ارتفاع جدول غلاء المعيشة، وانخفاض قيمة الشيكول، وارتفاع سعر صرف الدولار هي مجموعة من العوامل الهامة التي يجب على السلطة الوطنية الفلسطينية أن تقف أمامها وبجدية لأخذها بعين الاعتبار فيما يتعلق بتطبيق قانون الخدمة المدنية.

إن السلطة الوطنية يقع عليها التزاما بالتطبيق الكامل للقانون على أساس الشمولية، وليس على أساس جزئي، كي يتسنى إنصاف كافة شرائح وفئات الموظفين على أساس المساواة وعدم التمييز.

إن المجلس التشريعي، كسلطة تشريعية، يقع على عاتقه مسؤولية كبيرة فيما يتعلق بتطبيق القانون الذي أقره، كما يقع على عاتقه أيضاً مسؤولية تعديله إن كانت هناك بعض العيوب الموجودة، وبإمكانه تعديلها، إذ أن النصوص القانونية ليست مقدسة، وبالإمكان تعديلها في حالة اكتشاف عيوبها مثلما تم إقرار القانون ذاته.

يرحب المركز الفلسطيني لحقوق الانسان بقرار الرئيس بوقف العمل بالقانون المذكور، ويناشد السلطة الوطنية الفلسطينية بالمراجعة الجدية لتطبيق القانون المشار إليه، والعمل بأسرع وقت ممكن على إصدار اللوائح والقرارات التنفيذية السليمة لتطبيق بنود القانون بشكل سليم، وذلك من أجل رفع مستوى المعيشة لموظفي القطاع الحكومي في ظل تدهور أوضاعهم الاقتصادية، خاصة وأن الشق المالي في قانون الخدمة المدنية الذي أعلن عن تطبيقه لا يسمح بخفض راتب أي موظف حكومي، بل على العكس يمنحه علاوات لم تكن موجودة أصلاً في القانون القديم. كما ويناشد رئيس السلطة الوطنية بالإعلان عن سريان القانون بأثر رجعي للفترة التي يستمر فيها تجميد العمل بأحكام القانون.

”انتهى“

ملحق رقم (٢)

قرار المجلس التشريعي رقم (٣/١٨/٣٦٠)

ملحق رقم (٣)

قانون رقم (٤) بشأن الخدمة المدنية