

## وحدة البحوث والدراسات القانونية

التاريخ: 2013/4/28  
الرقم: س/2000/2013

# قراءة أولية في مسودة قانون الخدمة المدنية 2013

آمال أبو خديجة

## قراءة نقدية في مسودة مشروع قانون الخدمة المدنية

17 آذار 2013

### مقدمة

إن الخدمة المدنية تحتاج إلى هيئة إدارية ذات خبرة وممارسة عميقتين لخطورة المسؤوليات التي تقوم بها، لذا يجب أن يعتمد على أعضاء الخدمة ذاتها، ودون إغفال أهمية تغذية الخدمة من أن الآخر ببعض "الحاجات الجديدة"، والخدمة المدنية تضم منفذي السياسة العامة تحتاج إلى هيئة مهنية بعيدة عن الخوف من ضغوط رجل الحكم وجماعات الضغط على السواء، وتكون واثقة من حقها في إبداء الرأي وخدمة المواطنين جميعاً بموضوعية، لذا يجب تأمين العاملين فيها وإشعارهم بالطمأنينة.

العمل في الخدمة المدنية يخضع لمجموعة من القوانين العامة التي عادة ما تؤكد بعض القواعد الهامة مثل: ضمانات الموظفين، أسلوب التعيين والترقية والنقل وحقوق المعاشات والضمانات الاجتماعية والتزامات الموظف العام... الخ. وعادة يتم تقنين هذه القواعد وتطبيق أحكامها على جميع العاملين في كافة منظمات الجهاز الإداري. وتنظم هذه العملية تحت إشراف مجلس أو هيئة للخدمة المدنية وتكون بمثابة "إدارة الأفراد" المركزية للجهاز الإداري.

وترتبط شؤون الخدمة المدنية كذلك ارتباطاً وثيقاً بالميزانية العامة للدولة، فتكوين الوظائف العامة هو عنصر هام من عناصر الميزانية التي تمثل قيداً على تنظيم الخدمة المدنية. وأن الخدمة المدنية تنظم في معظم الدول بواسطة تعليمات عامة - أو قوانين - تطبق على كافة العاملين في منظمات الجهاز الإداري على أساس أن الجهاز الإداري في مجموعه يمثل منظمة كبيرة واحدة. وفي العادة يتم تحديد الوظائف ذات الطابع السياسي التي تستثنى من هذه الأحكام (مثل الوزراء ونواب الوزراء). ووضع قواعد خاصة لتلائم بعض الوظائف ذات الطبيعة المميزة (مثل الوظائف الدبلوماسية أو القضائية... الخ).

إن العمل في الوزارات والدوائر الحكومية والذي يطلق عليه اسم "الوظيفة العامة" في بعض الأنظمة القانونية واسم "الخدمة المدنية" في أنظمة أخرى هو من الحقوق السياسية التي يختص بممارستها مواطنو الدولة دون غيرهم.

### بعض التعريفات عرفت الوظيفة العامة :

مجموعة من الواجبات والمسؤوليات التي تحددها السلطة المختصة وتتطلب فيمن يقوم بها مؤهلات واشتراطات معينة ويعني ذلك أنها قدر محدد ومخطط من الأعباء والمسؤوليات يقوم بها الفرد لتحقيق هدف معين أو جزء من هدف يتصل بالصالح العام أو بخدمة جمهور المنتفعين بالمرافق العامة. وهي مجموعة من الواجبات والمسؤوليات التي تتطلب تعيين موظف للقيام بها، وترتبط هذه الواجبات مع بعضها البعض لأداء عمل معين في الدوائر والمنشآت الحكومية. وهي منصب مدني أو عمل معين يقتضي من شاغله القيام بواجبات محددة، و تحمل مسؤولية معينة، سواء تفرغ لذلك كلية أو لم يتفرغ. تعريف الموظف العام :

الشخص الذي يشغل الوظيفة العامة لتحقيق هدف معين أو جزء من هدف معين يتصل بالصالح العام أو بخدمة جمهور المنتفعين بالمرافق العامة, ويمارس الموظف العام وظيفته في مرفق عام تديره الدولة أو شخص من القانون العام. وترتبط واجبات الموظف العام بالقيام بالعمل والالتزام بالواجبات الوظيفية والطاعة والاحترام للرؤساء وحماية وصياغة أموال الدولة من الاعتداء والإسراف. أو كل شخص عُهدت إليه وظيفة داخل أملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، والعلاقة التي تربط الموظف بالدولة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين والتعليمات الخاصة بالخدمة المدنية. أو الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة المرافق التي تدار بطريقة مباشرة بواسطة السلطات الإدارية المركزية أو المحلية أو المرفقية, ويشغل وظيفة داخله بالنظام الإداري للمرفق الذي يعمل فيه. أو هو احد عمال الحكومة أو السلطة الإدارية, و يعمل أساساً لتحقيق المصلحة العامة و ذلك لضمان سير الجهاز الإداري في الدولة سيراً منضماً في خدمة أهداف الدولة و تحقيق رفاهية الأفراد.

كما لا يخضع الموظف العام لعقد عمل و إنما ينظمه قانون صادر من السلطة التشريعية. وتسري على الموظف كل التعديلات التي تدخلها السلطة المختصة على القوانين و اللوائح المتعلقة بالوظيفة دون أن يكون للموظف حق الاحتجاج بعدم قبوله لها أو بوجود حقوق مكتسبة له , و كذلك لا يجوز للموظف أن يتفق مع الحكومة على تعديل شروط التوظيف بالنسبة له. ولا تنقطع صلة الموظف بالوظيفة بمجرد استقالته بل تبقى هذه الصلة قائمة إلى حين قبول الاستقالة من جانب السلطة المختصة.

### قوانين الخدمة المدنية

- قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998:
- قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 : و قسم القانون إلى ستة أبواب حيث شمل الباب الأول ثلاث فصول ( تعاريف – مبادئ عامة – ديوان الموظفين العام) وشمل الباب الثاني خمسة فصول (تصنيف الوظائف وفئات الموظفين – التعيينات – فترة التجربة – تقييم الأداء – الترقيات) وشمل الباب الثالث ستة فصول (رواتب الموظفين وعلاواتهم – الحوافز والعلاوات التشجيعية – النقل والندب والإعارة – واجبات الموظف وسلوكه الوظيفي – الإجراءات والعقوبات التأديبية – محور العقوبات التأديبية ) وشمل الباب الرابع أربعة فصول ( الإجازات – التغيب عن العمل – التوقيف عن العمل – إصابة العمل ) وشمل الباب الخامس انتهاء الخدمة في حين شمل الباب السادس أحكام عامة وانتقالية.
- قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 2005 بتعديل قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 98 وتضمن (22) مادة وأهم التعديلات التي أضافها تعديل تصنيف الوظائف وفئات الموظفين وجدول الرواتب ووضع إضافات تتعلق بصلاحيات ديوان الموظفين العام فيما يتعلق بإعداد الهياكل التنظيمية والوصف الوظيفي وجدول تشكيلات الوظائف وإضافة مهام ومسؤوليات جديدة لديوان الموظفين العام وتعديلات هامة تتعلق بإصابات العمل وتحديد التعويض الناتج عنها.

## قرارات بشأن الخدمة المدنية

- قرار مجلس الوزراء رقم 45 لسنة 2005 باللائحة التنفيذية. ( الشق الإداري ) لقانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم 4 لسنة 2005.
- قرار مجلس الوزراء رقم 12 لسنة 2005 بإصدار لائحة نقل الموظفين الموجودين في الخدمة وتضمن قواعد نقل الموظفين العاملين في الخدمة المدنية إلى الجدول رقم (1) الملحق بقانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم 4 لسنة 2005 وتحديد فئاتهم ودرجاتهم وأقدميتهم على الدرجة طبقاً لوظائفهم الفعلية ومؤهلاتهم الدراسية.
- قرار مجلس الوزراء رقم 13 لسنة 2005 بإصدار لائحة علاوة طبيعة العمل والعلاوة الإدارية وتضمن الوظائف التي تستحق صرف نسبة علاوة طبيعة عمل وتحديد نسبة علاوة طبيعة العمل التي تصرف للفئات أو الدرجات حسب الأحوال والمبلغ الذي يضاف إلى طبيعة العمل عن المؤهل الحاصل عليه الموظف كما شمل آلية صرف العلاوة الإدارية للوظائف الإشرافية الإدارية العليا والوسطى.
- قرار مجلس الوزراء رقم 14 لسنة 2005 بإصدار العلاوة الاجتماعية المستحقة للموظف / الموظفة التي تصرف لهم عن إعانتهم لزوجاتهم وأبنائهم.
- قرار مجلس الوزراء رقم 78 لسنة 2005 بإصدار علاوة المخاطرة متضمناً الوظائف التي يجوز صرف علاوة مخاطرة لها التي كانت تتعرض لمخاطر مباشرة وآلية تحديد هذه العلاوة ومبالغها.
- قرار مجلس الوزراء رقم 144 لسنة 2004 بشأن الوصف الوظيفي للمناصب العليا في الوزارات.
- قرار مجلس الوزراء رقم 177 لسنة 2004 بشأن أسس الترقيات المالية للموظفين العموميين.
- قرار مجلس الوزراء رقم 41 لسنة 2004 بشأن لائحة بدلات و مصاريف و مهمات العمل الرسمية.
- قرار مجلس الوزراء بنظام توظيف الخبراء وشغل الموظفين للقيام بأعمال بصفة مؤقتة أو عارضة أو موسمية.

## المقارنة بين مسودة القانون الجديد والقانون المطبق حالياً

المواد التي أضيفت على مسودة القانون الجديد

### الفصل الأول المادة ( 1 ) تم إضافة

- استبدلت السلطة الوطنية بلفظ الدولة : دولة فلسطين
- أضيف إلى تعريف الوزير ليشمل أيضاً رئيس الدائرة الحكومية غير وزارية .
- أضيفت تعريف الراتب الأساسي، الراتب الإجمالي (
- أضيف لتعريف الترقيّة : أو نقله لوظيفة أعلى من الوظيفة التي يشغلها .
- نظام التقاعد : أضيف للتعريف نظام التقاعد العام .

## المواد التي ألغيت في المادة ( 1 ) الفصل الأول

البعثة : ألغي منها مدة ثمانية أشهر لتصبح الفترة الزمنية مفتوحة .

الدورة : ألغي منها مدة المانية أشهر لتصبح مفتوحة .

الموفد : تم إلغاء هذا التعريف في مسودة القانون الجديد .

## الفصل الثاني

### مبادئ عامة \ مادة ( 2 )

الذي أضيف على القانون :

- مادة ( 2 ) بند ( 1 ) أستبدل لفظ السلطة إلى لفظ ( الدولة ) .
- تم إضافة بند ( ب ) في المادة ( 2 ) بتعريف الوظيفة العامة وتكليفها للعاملين كتشريف تقوم على الجدارة وتكافؤ فرص النزاهة بعيدا عن شكل من أشكال التمييز بسبب الجنس أو العرق أو المعتقد أو اللون أو الانتماء السياسي .

### الذي ألغي في مادة ( 2 ) :

- استبدلت نص بند رقم ( 2 ) لمادة ( 1 ) من تعريف الموظفين المعينين إلى تعريف الموظفين العاملين في الدوائر الحكومية بموجب عقود عمل فيما لم يرد بشأنه نص في تلك العقود ويتقاضون رواتبهم من خزينة الدولة إلى آخر النص ...

### مادة ( 3 ) صلاحيات مجلس الوزراء

ما تم تعديله :

بند ( 1 ) بدأ نص المادة بإضافة ( إقرار واعتماد جدول الرواتب ) واستبدال لفظ إعادة النظر في جدول الرواتب والعلاوات إلى إعادة النظر فيه ( حيث أضيف الضمير الذي يعود على جدول الرواتب .

- في نفس نص المادة السابقة تم استبدال تقديم الاقتراحات بشأن إعادة النظر في جدول الرواتب إلى المجلس التشريعي للمصادقة عليه ليستبدل النص إلى ( بناء على ما يقترحه الديوان ووزارة المالية ) .

## قراءة في بعض مواد القانون

### التعريفات : مادة ( 1 )

- بعض التعريفات تحتاج لأكثر توضيح وبيان المعايير التي اعتمدت عليها في اختيار التعريف وهل تت بناء على التعريف القانون الإداري أو الإدارة العام أم اجتهاد .
- تعريف الوزير : هل تشمل رئيس الدائرة الحكومية غير وزارية أيضا كما هو مذكور في التعريف بالقانون ، وهل كل ما تقع عليه سلطة الوزير يقع تحت مسمى ( وزير ) .
- تعريف ( الديوان ) و ( رئيس الديوان ) لا يوجد حاجة للتكرار يكفي رئيس الديوان ..

- تعريف لجنة الاختيار يجب أن يوضح بالضبط من أي جهة تختار وأن يوضع ( الحكوميين ) والعدد المتوقع أن تحتويه اللجنة ؟ وهل هو في كل دائرة حكومية ؟ أم فقط تابعة للديوان ؟
- تعريف الخدمة المدنية التعريف عام لأي عمل بغض النظر إن كان بعقد أو فترة مؤقتة .
- تعريف الموظف لماذا تم الفصل بالجنس فيها يكفي أن يقال الموظف أو الشخص المعين

### مبادئ عامة ( المشملون بالقانون )

- مادة ( 2 ) بند ( 2 ) لا أعتقد أن الموظفين العاملين ضمن عقود يجب أن يخضعوا لكل بنود هذا القانون لأن البعض منهم لا يستمر عند إنتهاء العقد فيجب أن توضع بنود خاصة بموظفي العقود فقط تحدد فيها حقوقهم وواجباتهم في فترة العمل المحددة .
- بند ( ب ) بيان أن الوظيفة العامة هي تكليف وليست تشريف للموظف يجب أن يطبق بصورة أفضل على أرض الواقع داخل المؤسسات الحكومية حيث الكثير من الموظفين يعتبرون أن مكان العمل أو الإدارة التي تحت أيديهم هي ملك خاص لهم ولا يوجد هناك معايير في وضع الموظف في المكان المناسب حيث الإعتقاد يكون بناء على الوساطة أو المعرفة أو التوجه الحزبي ولا يلتفت إلى المهارة والكفاءة والنزاهة في توزيع الأدوار الوظيفية داخل المؤسسة مما ينعكس ذلك سلبا على أداء المؤسسة وضعفها في أداء خدماتها للجمهور وترهل في الإدارة وضياع حقوق الموظفين الملتزمين وأصحاب الكفاءة والفاعلية والإنتماء داخل المؤسسة الحكومية .
- هل سيتم إعادة النظر في توزيع الموظفين في أدوارهم الوظيفية لتقوم فعلا على تحقيق العدالة والمساواة والمهارة والكفاءة والتنافس الحقيقي أم سيكون ذلك مجرد بند في القانون لا يطبق على الواقع .

### صلاحيات مجلس الوزراء

#### مادة ( 3 ) مسئولية الإشراف العام لرئاسة الوزراء

- حتى يتحقق الإشراف الدقيق يجب أن يكون هناك متابعة دائمة وتقييم مستمر للأداء في جميع القطاعات الحكومية لمعرفة الخلل والمعوقات والسلبيات وتطوير الإيجابيات ودفعها نحو التطوير في البناء والعتاء .
- يجب معرفة أسباب القصور في الأداء الوظيفي ومحاسبة الجهات التي أدت لذلك التقصير ووضع الوقاية التي تحول دون العودة لنفس الأسباب التي تؤثر على العمل الوظيفي داخل المؤسسات الحكومية .

- مادة ( 1 ) حق رئاسة الوزراء بإعادة النظر في جدول الرواتب للموظفين يجب مراعاة حقوق الموظف الملتزم بأداء وظيفته وعدم الإقلال من المستحقات المفروضه له في القانون، وتحديد حالة الضرورة التي تقتضي فيها تغيير الرواتب ، كما أن أي تعديل في جدول الرواتب يجب ان يعرض على المجلس التشريعي قبل إقراره لمناقشته وإبداء الرأي به .

- في ظل الظروف القاسية التي يعيشها المجتمع الفلسطيني وارتفاع الأسعار وعدم قدرة الموظف على تحمل الكثير من الأعباء المادية في الحياة اليومية يجب أن تحرص الحكومة على أن تحسن من ظروف الموظف العام وأن تزيد من نسبة مخصصاته وخاصة في قطاعات العمل الأساسية مثل التعليم والصحة وكافة القطاعات الأخرى الحكومية .
- مادة ( 4 ) وضع المشروعات التي تخدم مصلحة الموظفين لتوفير الإطمئنان والإستقرار المادية والإجتماعي والنفسي لهم ، ما طبيعة هذه المشروعات ؟ هل هي أستثمارية من خلال إقطاعات من رواتب الموظفين ؟ أم إستثمار رواتب الموظفين من خلال تشغيلها لفترة محددة في مشروعات مشتركة من مؤسسات وشركات خاصة ؟
- لماذا لا يتم وضع صندوق وطني عام يخدم مشروعات الموظفين وتطوير وتحسين معيشتهم من خلال أسهم مشاركة يقدمها كل موظف حكومي يرغب بذلك لإستثمارها في مشروعات مضمونه ومدروسة جيدة مع القطاع الخاص أو بصورة فريدة .
- مادة ( 6 ) المعايير والأسس لبناء الهياكل التنظيمية وإجراءات تعديلها وأثارها التي تتعلق بالموارد البشرية العاملة بالمؤسسة الحكومية ، من الضروري أن تكون هذه المعايير واضحة وتقوم على العدالة والمساواة في بناء الهيكل التنظيمي وتؤدي إلى المشاركة والتعاون بين التنظيمات الداخلية كلها وتسعى نحو تحقيق الهدف العام للمؤسسة والأهداف الفرعية لكل دائرة داخلية في المؤسسة العامة .
- يجب مشاركة الموظفين في وضع تلك المعايير والأسس وأن يبدو الآراء نحو صلاحيتها وإمكانية تعديلها وتغييرها وتطويرها بما يتماشى مع مصلحة الدائرة وتطوير العمل وليس حسب مصلحة الموظف الشخصية وتحسين وضعه الوظيفي .
- إن بناء الهيكل الوظيفي السليم والمتناسق والقائم على توزيع الأدوار والوظائف داخل الدوائر الفرعية بما يحقق المصلحة العامة والعليا للمؤسسة العامة هو الذي يقوم على معرفة المهارات والكفاءات الواجب توافرها في المؤسسة والتي تتحمل المسؤولية بأمانه وصدق وتقوم بتأدية دورها نحو تشجيع وتفعيل أفراد المؤسسة نحو تقديم الفائدة العامة للجميع مما يحقق الرضا ويساهم الجميع في البناء والعطاء دون تمييز بل يقوم على مبدأ التنافس والكفاءة فقط .
- حتى نستطيع معرفة آثار أي معيار نقوم بتطبيقه يجب الأول العمل على دراسته بصورة تجريبية على أرض الواقع ومعرفة مدى نجاحته ونجاحه في تحقيق الهدف المرجو منه وإلا لا نطبقه ونكتشف بعد ذلك مدى فشله في الإدارة الوظيفية .

- لماذا تشرف رئاسة الوزراء على الخدمة المدنية؟ لما لا يتم تشكيل مجلس مستقل للخدمة المدنية يتابع شئون الموظفين والمؤسسات الحكومية ويقوم على تطويرها وتحسينها دون تدخل من أطراف سياسية ، ولما لا يشارك المجلس التشريعي في هذا الدور كونه يمس شريحة كبيرة ومهمة من مواطنين الشعب .

### واجبات الدوائر الحكومية

- أن يتم وضع الرؤية والرسالة والأهداف والخطط للبرامج ثم يتم تحديد وسائل وأساليب تحقيق تلك الأهداف والمهام لتقوم على الكفاءة والفاعلية .
- لكي تتحقق الكفاءة والفاعلية في تخطيط أي مؤسسة حكومية يجب أن يعتمد ذلك على عدة معايير ومن أهمها توظيف الكادر المناسب والمؤهل القادر على تحقيق الأهداف المرجوة

### بعض التوصيات

لا شك أن قانون الخدمة المدنية له آثار عديدة على قطاعات المجتمع المختلفة وبالذات الجانب الاجتماعي والإقتصادي والسياسي نظرا لإرتباط قطاع الموظفين العام ومؤسساته بالحياة العامة كلها وايضاً بحجم الموازنة وصندوق الدولة العام الذي يقر لكل قطاع حجم المخصصات المالية المقطوعة له .

- إن قانون الخدمة المدنية فيه الكثير من التعديلات والإستحداثات التي تحتاج إلى تأني وتعمق في دراساتنا من جميع الجوانب حتى يتم معرفة مدى آثار التغييرات على القطاعات المختلفة وحياة المواطنين سواء في قطاع الموظفين العام أو في الحياة العامة للناس .
- قانون الخدمة المدنية يجب أن يركز على توازن الحقوق والواجبات المفروضة على الموظف وأن تحفظ حق الموظف العام في التطور والتقدم على المستوى المهني والمادي .
- يجب أن يراعي ما إستحدثه القانون الجديد من مواقع إدارية وقانونية جديدة في القطاع العمل الحكومي وما تم إلغائه والآثار المترتبة على ذلك .
- العمل على دراسة القانون المستحدث وعلاقته مع المنظومة القانونية الأخرى ذات العلاقة وهل هناك إنسجام داخلي في المواد بينهما ولا تخالف أحكام القانون الأساسي

**ملاحظة : هذه نسخة من الدراسة مسودة أولية لحين إكمال دراسة البحث نظرا للحاجة إلى دراسة معمقة أكثر .**

آمال أبو خديجة