

تقرير حول
تداخل الصلاحيات
في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية

الباحث
عزيز كايد

سلسلة التقارير القانونية (10)

Ó جميع الحقوق محفوظة

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن

رام الله - حزيران 1999

عناوين مكاتب الهيئة

غزة	رام الله	القدس
شارع الوحدة - مفترق الجلاء	ش.الإذاعة مجمع مخماس التجاري ط6	ص.ب 54627
هاتف: 972-7-2824438	هاتف: 2986958 - 2987536 - 972-2	هاتف: 2960241 - 2960242
فاكس: 972-7-2845019	فاكس: 2987211 - 2 - 972	ص.ب. 2264

E-mail: piccr@piccr.org
Internet: <http://www.piccr.org>

المحتويات

رقم
الصفحة

المقدمة

تعزيراً لخدمة هدفها تثبيت مبدأ سيادة القانون وحماية حقوق المواطن في البلاد، تقوم الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن بتنفيذ العديد من النشاطات، يقف على رأسها متابعة شكاوى المواطنين وحلّها بما يصون حقوقهم ويحافظ على حرياتهم. كما تقوم الهيئة بتنفيذ مشروع لتطوير القوانين الفلسطينية، وآخر للتوعية الجماهيرية.

ومن خلال متابعة الهيئة لأعمالها، وبناءً على خبرتها وملاحظة العاملين فيها، يقوم القسم القانوني باستخلاص مواضيع ذات أهمية خاصة ويُقدّم بشأنها مداخلَةً قانونية تُنشر على هيئة تقرير خاص ضمن سلسلة التقارير القانونية. وتهدف هذه السلسلة إلى إلقاء الضوء على المواضيع التي تتابعها، لما تعتقد أن لها من أهمية خاصة. كما تهدف الهيئة أيضاً من هذه السلسلة توعية المواطن بشكل عام بهذه المواضيع وإظهار أثرها عليه.

يُشرف على هذه السلسلة ويحررها
المحامي محمود شاهين

مقدمة

منح المجلس التشريعي الفلسطيني ثقته للتشكيل الوزاري الثالث للسلطة الوطنية الفلسطينية، في جلسته المنعقدة بتاريخ 1998/8/9. وقد تميّز التشكيل الوزاري الجديد بأن بعض الوزارات بقيت بلا وزير، وهي وزارات التربية والتعليم، الأوقاف والشؤون الدينية، والرياضة والشباب، واحتفاظ رئيس السلطة الوطنية بمنصب وزير الداخلية. في المقابل، ضمت التشكيلة الوزارية وزراء بلا وزارات، يحملون لقب وزير دولة، ووزارات تظهر لأول مرة، وهي وزارات شؤون البيئة، شؤون الأسرى، الشؤون البرلمانية. وقد بلغ مجموع الوزراء، فيما عدا وزير الداخلية، ثلاثين وزيراً، علماً بأن المجلس التشريعي سبق أن أقر مشروع القانون الأساسي الذي يضع سقفاً أعلى لعدد الوزراء يبلغ تسعة عشر وزيراً¹.

جلب هذا التشكيل عبئاً إضافياً على السلطة الفلسطينية، وأعاد إلى الأذهان صدى التقارير المختلفة التي تدور حول الفساد الإداري والتضخم الوظيفي اللذين يعاني منهما الجهاز الإداري للسلطة الفلسطينية، وما ينتج عن ذلك من تداخل في الصلاحيات وغموض في الاختصاصات.

ولم يمض وقت طويل على التشكيلة الوزارية الجديدة، حتى طفا على السطح مؤثر على مشكلة التداخل في الصلاحيات وغموضها. فبعد

¹ الوقائع الفلسطينية، عدد 26، مرسوم رئاسي رقم 2 لسنة 1998 بتشكيل مجلس الوزراء، نوفمبر

شهر واحد من ذلك قدّم وزير البيئة استقالته من مجلس الوزراء احتجاجاً على عدم وضوح صلاحياته، وعدم إلحاق سلطة البيئة القائمة سابقاً بوزارته، وقد تمّت تسوية الأمر بعد اجتماع رئيس السلطة الوطنية بالوزير المذكور بإصدار مرسوم رئاسي يقضي بإلحاق سلطة البيئة بوزارة البيئة.

ثم تأكّدت العشوائية في الجهاز الإداري عند تطبيق قانون الخدمة المدنية في شهر تشرين ثاني/ نوفمبر 1998، حيث ظهرت للعيان حالة من سوء التنظيم المالي والإداري كامنّة في مختلف مؤسسات السلطة الوطنية، وبعد تزايد الخلل في رواتب الموظفين ودرجاتهم من شهر لآخر وما نتج عن ذلك من إرباكات في الجهاز الحكومي، تمّ تجميد تطبيق القانون².

تضمّن تقرير هيئة الرقابة العامة لسنة 1996 مؤشرات مذهلة على وجود مظاهر الفساد الإداري في مختلف وزارات السلطة الوطنية ومؤسساتها وأجهزتها، وشمل ذلك غياب الهيكل التنظيمي وغياب المؤسسة، ووجود التضخم الوظيفي، إضافة إلى إهدار المال العام وتداخل الصلاحيات. وأكد ذلك تقرير لجنة المجلس التشريعي الخاصة بتقصي الحقائق حول تقرير هيئة الرقابة العامة، وأشار تقرير اللجنة أيضاً إلى وجود تنازع بين بعض الوزارات بشأن الصلاحيات، مما أربك العمل العام.

² صحيفة الأيام، 1999/1/26، ص 1.

بعد صدور هذه التقارير أصدر مجلس الوزراء بتاريخ 1997/12/22 القرار رقم (3) لسنة 1997 بشأن تنظيم وتحديد اختصاصات الوزارات³، والذي طالب بمقتضاه كل وزير بأن يقدم إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء خلال شهر من تاريخه مشروع هيكلية الوزارة التي يتولاها، وأن يبين فيه نظام العمل في وزارته ويحدد الصلاحيات والاختصاصات. وتتشكل بموجب هذا القرار لجنة خاصة لدراسة هيكلية واختصاص كل وزارة. ويوجب القرار على اللجنة عند وجود تنازع في الاختصاصات والصلاحيات بين الوزارات المختلفة أن ترفع تقريراً بذلك إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب. لكن بالرغم من قيام كل وزارة بإعداد الهيكلية الخاصة بها وتحديد صلاحياتها، إلا أن التداخل بينها ظل قائماً، مما اضطر القيادة الفلسطينية إلى إصدار قرار في جلستها المنعقدة بتاريخ 1998/10/2 لوضع حدٍّ للتداخل والتضارب في الصلاحيات بين الوزارات⁴. لكن مشكلة التداخل في الصلاحيات والتدخل بها ضمن الجهاز الإداري للسلطة الفلسطينية ما تزال قائمة، مسببةً خللاً ينعكس على أدائه.

يهدف هذا التقرير إلى الكشف عن مواطن الخلل في بنية مؤسسات السلطة الوطنية وتنظيم صلاحياتها وممارستها. ويقوم التقرير ببحث جوانب الموضوع المختلفة، من حيث دراسة بعض مظاهر الخلل في الجهاز الإداري للسلطة الفلسطينية والأسباب المؤدية إليه، ثم ما ينتج عن ذلك من تداخل في الصلاحيات والاختصاصات، وهما أمران مترابطان وينتج أحدهما عن الآخر.

³ الوقائع الفلسطينية، عدد 21، ص 55.

⁴ صحيفة الأيام، 1998/10/3، ص 1.

الفصل الأول

بعض مظاهر الخلل في الجهاز الإداري للسلطة الوطنية

أصدر رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، في بداية نشوئها، عدة قرارات إدارية تتعلق بالموظفين والإدارات الحكومية. فقد دعا القرار الرئاسي رقم (2) لسنة 1994 إلى استمرار العاملين في جميع الإدارات الحكومية والمؤسسات والأجهزة على رأس عملهم ومواصلة أعمالهم المعتادة⁵. كما نص القرار رقم (7) لسنة 1994 على ضمّ بعض الدوائر التي كانت قائمة في غزة وأريحا إلى وزارة التخطيط والتعاون الدولي، وهي دائرة التخطيط والخدمات في غزة، دائرة التخطيط والتنظيم في أريحا، دائرة الإحصاء المركزي، ومركز الحاسوب الرئيسي⁶. وحسب القرار رقم (11) لسنة 1994 اعتبرت مديرية الجهاز الحكومي بقطاع غزة دائرة تابعة لرئيس السلطة الوطنية مباشرة لحين تشكيل ديوان الموظفين⁷.

بالرغم من هذه المبادرة الأولية لتنظيم أوضاع الجهاز الحكومي إلا أن أوضاع هذا الجهاز بقيت في حالة من الفوضى وغياب التنظيم. وقد أكد تقرير هيئة الرقابة العامة السنوي الأول لعام 1996 أن معظم الوزارات لم تقدم هيكلها التنظيمي، رغم مرور نحو سنتين على بدء مزاولتها

⁵ الوقائع الفلسطينية، عدد 1، ص 11.

⁶ المرجع السابق، ص 21.

⁷ المرجع السابق، ص 23.

مهامها، كما أنه لا يوجد لدى معظمها تحديد لواجبات الموظفين الذين يشكلون هيكلها التنظيمي⁸.

وأشار التقرير السنوي الثالث للهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن لعام 1997 إلى مظاهر عديدة للفساد الإداري في مؤسسات السلطة الفلسطينية، مثل التضخم الوظيفي، وغياب الهياكل التنظيمية، وغياب المؤسسة والتدرج الوظيفي، وظاهرة مراكز القوى، والترهل الإداري. واقترحت الهيئة عدة توصيات لمعالجة هذه الأمور⁹.

ويبدو أن الوضع استمر كذلك في عام 1998، حيث أكد التقرير السنوي الرابع للهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن لعام 1998 استمرار مظاهر الخلل الإداري التي وردت في التقرير السنوي الثالث¹⁰. كما أن تقارير الوزارات لعام 1998 اعتبرت كلاً من عدم وجود هياكل تنظيمية وعشوائية التوظيف أكبر المشاكل التي تواجه الوزارات¹¹. ومضى عام 1998 دون تمكن بعض الوزارات من الانتهاء من إقرار هيكلية للوزارة، حسب ما ذكره وزير العمل في مقابلة خاصة¹². وكان المجلس

⁸ تقرير هيئة الرقابة العامة، ص 205.

⁹ الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي الثالث، رام الله، شباط 1998، ص 107-113.

¹⁰ الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي الرابع، رام الله، شباط 1998، ص 105-119.

¹¹ الأمانة العامة لمجلس الوزراء، تقارير الوزارات، أيلول 1998، أنظر الصفحات 43، 58، 83، 188، 273.

¹² صحيفة الأيام، 1998/11/28، ص 19.

التشريعي قد طالب السلطة التنفيذية في قراره رقم 3/6/272 بتاريخ 1998/5/11 "بإعادة النظر في الهيكلية البشرية وفلسفة التعيينات والترقيات ومرجعياتها لكافة المؤسسات الحكومية بما لا يتعارض مع قانون الخدمة المدنية"¹³.

يناقش هذا الفصل مظاهر الخلل في الجهاز الحكومي للسلطة الوطنية الفلسطينية، وسيقتصر على تناول مظهرين: الأول هو التضخم الوظيفي ويتناوله المبحث الأول، والثاني الترهل الإداري ويتناوله المبحث الثاني.

¹³ مجلة المجلس التشريعي، عدد 5، 1998، ص 43.

المبحث الأول: التضخم الوظيفي

يقصد بالتضخم الوظيفي ارتفاع عدد العاملين في مؤسسة ما ارتفاعاً ضخماً لا يتناسب مع حجم العمل المطلوب، مما يقلل من قيمة الدور الذي يقوم به كل عامل منهم، ويضعف من أهمية العمل نفسه. ويظهر ذلك بصورة عامة في توظيف عدة أشخاص لمهام وظيفية واحدة ليست بحاجة إلى ذلك العدد من الأشخاص، وهو أمر يؤدي إلى عدم وجود وصف وظيفي للعاملين أو تضارب بين الوصف الوظيفي لهم.

ارتفع عدد العاملين في الجهاز الحكومي للسلطة الفلسطينية خلال السنوات الأخيرة إلى مائة ألف موظف، تلتهم قوة أمنية¹⁴. وقد عزا وزير العدل هذا الرقم إلى الوضع الاقتصادي الفلسطيني، كما أشار إلى أن ذلك نابع من الحاجة لتعويض بعض القطاعات المحتاجة¹⁵، وهذا ما يسمى بـ"توظيف الاستيعاب".

يشير الواقع إلى الأسباب الحقيقية التي تقف وراء هذا الوضع، والتي أكد عليها التقرير السنوي الثالث للهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. فأغلب الوزارات لا تتصرف دائماً وفقاً لاعتبارات الصالح العام في لجوئها إلى التوظيف، إذ يوجد مبالغة في إنشاء الوظائف العامة لإتاحة الفرصة للتوظيف والحصول على الترقيات لاعتبارات

¹⁴ ممدوح نوفل، الدولة الفلسطينية خيار واقعي، مجلة الدراسات الفلسطينية، عدد 36، خريف

1998، بيروت، ص 13.

¹⁵ مجلة المشاهد السياسي، عدد 145 - 146، لندن، 1999/1/20، ص 17.

سياسية أو حزبية أو فئوية، كما أن أغلب الوظائف لا يتم الإعلان عنها أو لا تخضع لوسائل التنافس الحرّ تحقيقاً لمبدأ تكافؤ الفرص¹⁶.

لقد أكدت الوثائق الرسمية الصادرة عن مجلس الوزراء أن معظم الوزارات تعاني من توظيف جزافي، وأن عدداً كبيراً من موظفي الفئة الأولى لا يحملون المؤهلات المطلوبة، إضافة إلى وجود وتكريس نهج "توظيف الاستيعاب" بغض النظر عن الحاجة أو المؤهلات، مما يعني أن هناك أيضاً من الموظفين ونقصاً فعلياً في المؤهلات المطلوبة¹⁷.

يتخذ التضخم الوظيفي في الجهاز الحكومي للسلطة الفلسطينية مظاهر عديدة أهمها تعدد الوظائف العليا وكثرة عدد شاغليها، وكثرة المستشارين، وتوظيف أشخاص على كادر معين يفرزون في نفس الوقت للقيام بالعمل في كادر آخر مختلف تماماً.

أولاً : تعدد الوظائف العليا وكثرة عدد شاغليها

هناك تعدد ملحوظ في الوظائف العليا للجهاز الحكومي للسلطة الوطنية الفلسطينية. فهناك وظيفة وكيل الوزارة، والوكيل المساعد للوزارة، ومدير عام، ومساعد مدير عام، ومدير A، ومدير B، ومدير C، ومدير. ويؤدي هذا إلى طول السلسلة الإدارية. ويشغل هذه المستويات الإدارية في الجهاز الحكومي مئات الموظفين. وبشكل خاص يبرز من بين هؤلاء المدراء العامون، إذ أن عددهم يصل إلى 1200 مدير عام

¹⁶ الهيئة الفلسطينية المستقلة، التقرير السنوي الثالث، مرجع سابق، ص 108.

¹⁷ الأمانة العامة لمجلس الوزراء، تقارير الوزارات، ص 57.

تقريباً¹⁸، وهو رقم كبير جداً بالنظر إلى المهمات والوظائف التي يقومون بها وعدد الموظفين ما دون وظيفة مدير، ومقارنة بالوضع السائد لدى دول العالم. فمن المتعارف عليه في معظم الدول أن الوزارة الواحدة يدير شؤونها مدير عام واحد، بينما نجد في الجهاز الحكومي الفلسطيني أن هناك عشرات من المدراء العاميين في الوزارة الواحدة، وهذا ينطبق على عدد من الوزارات. فعلى سبيل المثال يوجد أكثر من 40 مديراً عاماً في وزارة الصحة¹⁹، كما أن 40% تقريباً من موظفي وزارة الرياضة والشباب هم من درجة مدير فما فوق²⁰. ولا يقتصر هذا الأمر على الوزارات، فيلاحظ أنه تم تعيين العديد من المدراء العاميين في أمانة الرئاسة دون تحديد وصف وظيفي لهم²¹.

لا يوجد لدى الوزارات المختلفة نظام موحد للوظائف العليا، فبعض الوزارات لديها وكيل ووكيل مساعد مثل وزارات التربية والتعليم والحكم المحلي والتخطيط، وبعضها تكتفي بالوكيل مثل وزارة التعليم العالي. وبينما يوجد لدى جميع الوزارات وظيفة تحمل مسمى مدير عام

¹⁸ مجلة حقوق الناس، عدد 5، تموز 1997، ص 18.

¹⁹ المصدر السابق، ص 18.

²⁰ الأمانة العامة لمجلس الوزراء، تقارير الوزارات، ص 43.

²¹ تتضمن أعداد الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) العديد من القرارات الرئاسية بهذا الخصوص، منها القرارات رقم: 8 لسنة 1995، 153 لسنة 1995، 156 لسنة 1995، 210 لسنة 1995، 211 لسنة 1995، 226 لسنة 1995، 227 لسنة 1995، 253 لسنة 1995، 298 لسنة 1995، 16 لسنة 1996، 56 لسنة 1996، 118 لسنة 1996، 141 لسنة 1996، 64 لسنة 1997، 3 لسنة 1998.

الوزارة، هناك وظيفة تحمل مسمى مدير عام في الوزارة، والتي يشغلها في معظم الوزارات عدد كبير من الموظفين.

ويلاحظ أن الوزارات التي يتمّ فيها دمج مسؤوليتين معاً، مثل وزارة التجارة والاقتصاد ووزارة التخطيط والتعاون الدولي، يكثر فيها تعيين المدراء العامّين. تجدر الإشارة إلى أن وزارة التخطيط والتعاون الدولي عزت دمج مرفقي التخطيط والتعاون الدولي ضمن وزارة واحدة إلى الظروف السياسية الخاصة بتكوين السلطة الوطنية الفلسطينية في المرحلة الانتقالية، من حيث اعتمادها الكامل على تمويل الدول المانحة. وذكرت الوزارة في تقريرها عام 1998 أن انفصال التخطيط عن التعاون الدولي سيتمّ عندما تصل السلطة إلى وضع تستطيع فيه تمويل غالبية المشروعات الاستثمارية بالاعتماد على دافعي الضرائب²².

ثانياً : كثرة المستشارين

لا شك أن لوظيفة المستشار مهمة ضرورية يؤديها، غير أن وجود مئات المستشارين في مختلف المؤسسات الفلسطينية دون تحديد المجال الذي يقدمون فيه استشاراتهم، يثير التساؤل حول وجود وصف وظيفي لهم. فضلاً عن ذلك، فإن البعض منهم لا يقوم بتأدية مهام وظيفية من الناحية العملية، علماً أن بعضهم لا يملك المؤهلات العلمية أو الخبرات التي تؤهله لتقديم الاستشارة. قد يكون مكتب الرئيس، أو أمانة الرئاسة،

²² الأمانة العامة لمجلس الوزراء، تقارير الوزارات، ص 11.

مثال على ذلك، فهناك العشرات من المستشارين للرئيس، سواء في مجال محدّد أو بدون تحديد²³.

من ناحية ثانية تمّ توظيف مستشارين في معظم الوزارات بموجب قرارات رئاسية، دون أن يتمّ تحديد المهام الوظيفية لهم²⁴.

²³ أنظر أعداد جريدة الوقائع الفلسطينية، حيث تتضمن العديد من القرارات الرئاسية بتعيين مستشارين للرئيس في مختلف المجالات، مثل: مستشار لشؤون حقوق الانسان (قرار 12 لسنة 1994)، مستشار لشؤون المخيمات (قرار 29 لسنة 1994)، مستشار للشؤون العامة (قرار 57 لسنة 1994)، مستشار لشؤون التعليم الخاص (قرار 91 لسنة 1994)، مستشار لشؤون التربية والتعليم (قرار 106 لسنة 1994)، مستشار لشؤون الأمن الوطني (قرار 119 لسنة 1994)، مستشار لشؤون الأمن (171 لسنة 1995)، مستشار عسكري (قرار 310 لسنة 1995)، مستشار صحفي (قرار 147 لسنة 1994)، مستشار نقابي (قرار 109 لسنة 1996)، مستشار قانوني (قرار 96 لسنة 1997)، مستشار اقتصادي (قرار 48 لسنة 1994)، مستشار اقتصادي ومالي (قرار 109 لسنة 1995)، مستشار الشؤون الدينية (قرار 162 لسنة 1994)، مستشار لشؤون البنوك وسلطة النقد (قرار 183 لسنة 1994)، مستشار الشؤون الزراعية (قرار 247 لسنة 1995)، مستشار الشؤون القروية والبلدية (قرار 174 لسنة 1994)، مستشار الشؤون الصحية (قرار 60 لسنة 1996)، مستشار ثقافي (قرار 23 لسنة 1997)، مستشار شؤون العشائر (قرار 161 لسنة 1994). وهناك أيضا العديد من القرارات الرئاسية بتعيين مستشارين للرئيس (أو مستشارين في أمانة الرئاسة) بدون تحديد صفة معينة لهم، ومنها القرارات الرئاسية التالية: قرار 50 لسنة 1994، قرار 78 لسنة 1994، قرار 152 لسنة 1994، قرار 206 لسنة 1995 وهو يتكرر في قرار 156 لسنة 1996، قرار 300 لسنة 1995، قرار 308 لسنة 1995، قرار 7 لسنة 1996، قرار 37 لسنة 1996، قرار 147 لسنة 1996، قرار 171 لسنة 1996، قرار 29 لسنة 1997.

يوجد في كل وزارة وفي كل مؤسسة وهيئة عامة تقريباً، مستشارون قانونيون ودوائر قانونية. ونظراً لأهمية توحيد المواقف القانونية ومنعاً للتضارب بينها، أصدر مجلس الوزراء القرار رقم (1) لسنة 1998 الذي يقضي بأن يتبع المستشارون القانونيون وأعضاء الدوائر القانونية في الوزارات والمحافظات والمؤسسات والهيئات العامة من الناحية الفنية إلى ديوان الفتوى والتشريع، ليتولى الإشراف الفني ومراجعة الأعمال القانونية التي يقوم بها هؤلاء²⁵. وربما يمثل ذلك خطوة إيجابية، وإن كانت متأخرة.

ثالثاً : تعيين موظفين على كادر مع فرزهم للعمل لدى كادر آخر

تصدر أحياناً قرارات رئاسية بتعيين أشخاص على كادر مؤسسات أو وزارات معينة، وينصّ ذات القرار على فرزهم للعمل في أماكن أخرى. ومن الأمثلة على ذلك: قرار رقم 198 لسنة 1998 بتعيين مدير عام في ديوان الموظفين مفرزاً للعمل في الأمن الوقائي²⁶، وقرار رقم 12 لسنة 1997 بتعيين مدير عام في ديوان الموظفين مفرزاً للعمل في الإعلام الحركي²⁷، وقرار رقم 198 لسنة 1995 بتعيين مدير عام في وزارة الشؤون الاجتماعية مفرزاً للعمل في الأمانة العامة لاتحاد المرأة²⁸.

²⁴ من هذه القرارات الرئاسية: قرار رقم 49 لسنة 1997، قرار رقم 74 لسنة 1997، القرار رقم 91 لسنة 1997، القرار رقم 92 لسنة 1997، القرار رقم 95 لسنة 1997، القرار رقم 97 لسنة 1997.

²⁵ الوقائع الفلسطينية، عدد 22، ص 42.

²⁶ الوقائع الفلسطينية، عدد 22، ص 16.

²⁷ الوقائع الفلسطينية، عدد 17، ص 12.

²⁸ الوقائع الفلسطينية، عدد 7، ص 53.

هذا النوع من أنواع التوظيف نابع من اعتبارات لا تتفق وحسن التنظيم الإداري، ويعبر عن حالة التضخم الوظيفي القائمة.

المبحث الثاني: الترهّل الإداري

تُصاب المرافق العامة أحياناً بترهّل إداري، والذي يمثّل حالة من الهلامية في بنيتها والتشابك غير الفاعل الذي يطغى على هيكلها

التنظيمية. تعاني المرافق العامة في السلطة الوطنية الفلسطينية من ترهل إداري يتخذ مظاهر مختلفة. ففي العديد من الوزارات والمؤسسات والأجهزة هناك مراكز قوى تتجاذب الصلاحيات فيما بينها. كما أن هناك انقسام في الجهاز الإداري، وفي حالات أخرى لا يتم إلحاق بعض المؤسسات بالوزارات المعنية بها حسبما تقتضيه طبيعة عملها، مما يؤدي إلى تضارب في الأعمال وازدواجية في المرجعيات. ويتسع نطاق ذلك الترهل حين يتم استحداث دوائر وأقسام في بعض الوزارات والمؤسسات دون وجود دواعٍ كافية، مما يؤدي إلى تسبب في بنيتها التنظيمية. يتناول هذا المبحث تلك المظاهر بالتفصيل.

أولاً : تعدد مراكز القوى وانقسام الجهاز الإداري

يقتضي حسن التنظيم الإداري أن يكون لأي وزارة أو مؤسسة عامة مركز رئيسي تتبع له كافة الفروع، فضلاً عن ضرورة وجود رأس للمؤسسة ضمن تسلسل هرمي فيها. إلا أن الوضع الفلسطيني يشهد واقعاً مغايراً لذلك، حيث هناك تعدد في مراكز القوى داخل الوزارات والمؤسسات والأجهزة الحكومية. قد يكون واقع الانفصال الجغرافي بين الضفة الغربية وقطاع غزة الذي أحدثه الاحتلال الإسرائيلي عام 1967 أحد أسباب تعدد مراكز القوى هذه. لكن هناك أسباب أخرى تكمن في التوظيف العشوائي والقرارات المتضاربة والتخطيط المفقود، وأحياناً اختلاف التشريعات بين الضفة والقطاع.

تحدث تقرير اللجنة الخاصة التي شكلها المجلس التشريعي في أيار 1997 لدراسة التقرير السنوي الأول لهيئة الرقابة العامة عن خطورة تشكيل مركزين مستقلين للوزارات والمؤسسات العامة في الضفة

والقطاع²⁹. وقد أورد التقرير أمثلة على ذلك هي وزارة الصحة ووزارة المالية ووزارة الزراعة. فقد كانت وزارة الصحة، وما تزال، تتضمن مركزين للتحويل للعلاج أحدهما في الضفة الغربية والآخر في قطاع غزة، فضلاً عن قيام رئيس السلطة نفسه في بعض الحالات بإصدار قرارات بالتحويل للعلاج في الخارج دون الرجوع إلى الوزارة. وقد تسبب ذلك في وقوع حالة من التضارب بين الجهات الثلاث، وحمل الوزارة نفقات إضافية كبيرة³⁰. وتعاني وزارة المالية هي الأخرى من حالة من الانقسام، إذ يوجد لها مركزين شبه مستقلين في الضفة والقطاع، والتنسيق بينهما ضعيف جداً، بل يكاد يكون منعدماً. وقد انعكس ذلك سلباً على وحدة ومركزية القرارات، وعلى الأداء المالي والإداري لجميع وزارات ومؤسسات السلطة الفلسطينية³¹، وظهر هذا بوضوح عند تطبيق قانون الخدمة المدنية. وقد كانت وزارة الزراعة، خلال الحكومة السابقة، تعاني من شلل بسبب وجود ثلاثة مراكز شبه مستقلة فيها، أحدها يقف على رأسه الوزير والآخر وكيل الوزارة في الضفة الغربية والثالث الوكيل المساعد في غزة³². وجاء في دراسة أعدتها وزارة الصحة بالتعاون مع البنك الدولي ومنظمة الصحة العالمية أن المصاعب اللوجستية واختلاف الإرث القانوني تسبباً في وجود ست وحدات إدارية لوزارة الصحة في الضفة الغربية، وأخرى موازية في قطاع غزة³³.

²⁹ تقرير لجنة المجلس التشريعي الخاصة بالتحقيق في تقرير هيئة الرقابة العامة، ص 10.

³⁰ المصدر السابق، ص 14.

³¹ المصدر السابق، ص 10.

³² المصدر السابق، ص 17.

³³ وزارة الصحة والبنك الدولي ومنظمة الصحة العالمية، استراتيجية التنمية متوسطة الأمد للقطاع

الصحي، غزة، أيار 1997، ص 19.

ولتفادي خطورة هذا الوضع أصدر المجلس التشريعي قراراً يطلب فيه من السلطة التنفيذية إلغاء وجود مقرين لكل وزارة، وتحديد مركز واحد، واعتبار ما يتفرع عنها في المحافظات مديريات للوزارة. كما طلب القرار من السلطة التنفيذية الالتزام بالهيكلية الإدارية لكافة الوزارات، وطلب من وزير المالية التقيّد بقانون الموازنة العامة القاضي بفتح حساب مركزي واحد لكل وزارة³⁴.

إذاً فإن عدداً من العوامل، التي يرجع بعضها لخصوصية الوضع الفلسطيني، أدت إلى توزّع المراكز الرئيسية للوزارات بين الضفة والقطاع. وقد ترتب على ذلك خطورة تكمن في أن يستقرّ المركز الرئيسي للوزارة حيث يسكن الوزير، فهناك وزارات مقرّها في غزة، وأخرى في رام الله أو أريحا أو بيت لحم أو الخليل. وفي معظم الوزارات يتواجد مكتب الوزير في مدينة ومكتب وكيل الوزارة في مدينة أخرى.

يشير العديد من القرارات الرئاسية المنشورة في الجريدة الرسمية المتعلقة بالتوظيف إلى أن هناك مناصب إدارية قيادية في العديد من الوزارات يشغلها شخصان في آن واحد، أحدهما في الضفة الغربية والآخر في قطاع غزة³⁵.

³⁴ مجلة المجلس التشريعي، عدد 1، كانون ثاني 98، ص36.

³⁵ أنظر القرار رقم 288 لسنة 1995 بتعيين وكيل مساعد لوزارة التربية والتعليم للضفة الغربية، والقرار رقم 289 لسنة 1995 بتعيين وكيل مساعد لوزارة التربية والتعليم لقطاع غزة المنشورين في الوقائع الفلسطينية عدد 11 ص 48-49. أنظر أيضاً القرارات ذات الأرقام: 33 لسنة 1994،

لم يتوقف الأمر عند تعدد المراكز بين الضفة والقطاع، بل تعدى ذلك إلى تقسيم مديريات الضفة الغربية نفسها إلى مديريات الشمال ومديريات الجنوب، بحيث يوجد مدير عام شمال الضفة ومدير عام جنوب الضفة في الوزارة الواحدة.

عانت هيئة الإذاعة والتلفزيون أيضاً من صراعات تمثّلت في تعدد مراكز المسؤولية داخلها والتنازع على الصلاحيات والاختصاص والنفوذ، مما فتح الطريق أمام المنازعات الداخلية والتخبط الإداري وتشنت الجهود³⁶، الذي انتهى بتحديد مركز التلفزيون في غزة والإذاعة في رام الله.

كذلك تبرز ظاهرة مراكز القوة في العلاقة بين البلديات والوزارات، فبعد أن تمّ تأسيس مديرية الدفاع المدني عام 1996، قامت البلديات بتسليمها مهام الدفاع المدني والمعدات الخاصة بذلك، إلا أن بلديات كل من نابلس وبيت لحم والخليل رفضت تسليم الإطفائيات التابعة لها للمديرية وأبقتها تابعة للبلدية³⁷.

113 لسنة 1995، 137 لسنة ، 142 لسنة 1995 ، 148 لسنة 1995 ، 254 لسنة 1995،

305 لسنة 1995، والمنشورة في أعداد الوقائع الفلسطينية.

³⁶ تقرير اللجنة الخاصة للمجلس التشريعي، ص 53.

³⁷ تقرير اللجنة الخاصة للمجلس التشريعي، ص 53.

كما طالت حالة تعدّد المراكز الجهاز القضائي أيضاً، إذ يوجد شخصان يتوليا منصب رأس القضاء الشرعي. فقد أصدر رئيس السلطة الوطنية القرار رقم 7 لسنة 1995 الذي نصّ على تعيين مدير للمحاكم الشرعية³⁸، علماً بأنه يوجد مدير آخر لها، مما يعني وجود شخصين يزاولان وظيفة مدير المحاكم الشرعية. وتطوّرت المشكلة بعد استقالة قاضي القضاة الشرعيين احتجاجاً على هذا التعيين الذي تمّ دون علمه، فالمادة رقم 19 من قانون تشكيل المحاكم الشرعية المعمول به في الضفة الغربية تنصّ على أن يتولى مدير المحاكم الشرعية مهام قاضي القضاة في حال غيابه، وبالتالي أصبح هناك شخصان يزاولان مهام قاضي القضاة في آن واحد، وأحياناً يصدران قرارات متضاربة. وبعد تشكيل لجنة خاصة بالموضوع سوّي الأمر بتقسيم هذه المهام إلى مهام موضوعية وأخرى إدارية، على أن يتناوب الاثنان عليها كل ستة شهور!

لم يسلم المجلس التشريعي نفسه من تعدّد المراكز، فللمجلس مركزان رئيسيان أحدهما في رام الله والآخر في غزة. ونتيجة لذلك، فإن الكثير من وظائف المجلس الإدارية والفنية، وخاصة مقرري اللجان الإداريين والشؤون الإدارية، يتولى كل منها موظفان، أحدهما في مركز المجلس برام الله والآخر بغزة. ولقد حاول المجلس تدارك هذا الأمر عام 1997 حينما أصدر قراراً ينصّ على: "إعادة تقييم وتوزيع الموظفين بالمجلس وفقاً لمؤهلاتهم والحاجة الفعلية للمجلس ووفقاً للهيكلية المقررة"³⁹.

³⁸ الوقائع الفلسطينية، عدد 3، ص 98.

³⁹ قرار المجلس التشريعي رقم 2/20/206 الصادر في الجلسة المنعقدة بين 13-15/10/1997،

منشور في مجلة المجلس، عدد 11، ص 19.

ثانياً : انفصال المؤسسات العامة عن الوزارات المختصة

يوجد في السلطة الفلسطينية العديد من المؤسسات العامة التي نشأت بعد قيام السلطة، وبعضها كان قائماً من قبل. تؤدي تلك المؤسسات أعمالاً تقع في الأصل ضمن مجالات عمل بعض الوزارات. وبالرغم من ذلك، لم يلحق الكثير من هذه المؤسسات بالوزارات ذات العلاقة، وإنما ألحق برئيس السلطة الوطنية الفلسطينية أو بمكتبه مباشرة. ومن هذه المؤسسات: سلطة الطاقة، سلطة النقد، سلطة المياه، مجلس الإسكان، مجلس التعليم العالي، المجلس الصحي الأعلى، هيئة الإذاعة والتلفزيون، مركز التخطيط، المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار، وسلطة البيئة - قبل إلحاقها بوزارة البيئة⁴⁰. ومن هذه المؤسسات أيضاً هيئة الرقابة العامة، الهيئة العامة للاستعلامات، مكتب المؤسسات الوطنية، دائرة الإحصاء المركزية - بعد فصلها عن وزارة التخطيط، سلطة الطيران، ديوان الموظفين العام، مديرية الدفاع المدني - قبل إلحاقها بوزارة الداخلية، هيئة الأمن القومي، وإدارة شؤون العشائر⁴¹. هذا فضلاً عن تبعية الأجهزة الأمنية جميعها للرئيس مباشرة، بصفته وزيراً للداخلية. إن حسن التنظيم الإداري يقتضي إلحاق كل هذه المؤسسات والأجهزة بالوزارات المختصة بالطريقة المناسبة، وليس بمكتب الرئيس مباشرة، لأن ذلك يلقي عليه عبئاً كبيراً مما يضعف الإشراف عليها، علاوة على ما يؤديه من تداخل في الصلاحيات. فلقد أدى هذا الأمر إلى وجود تضارب بين أعمال هذه

40 د . أنيس القاسم، الديمقراطية ونظام الدولة : قراءة في الوقائع الفلسطينية، مؤتمر اللقاءات العربية الأوروبية حول الديمقراطية، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، 10 - 13/5/1997.

41 د . أنيس القاسم، الديمقراطية ونظام الدولة، مرجع سابق، 1998.

المؤسسات وأعمال الوزارات ذات العلاقة، وساهم في خلق نوع من الترهل الإداري، خاصة مع كثرة عدد هذه المؤسسات.

ومن الأمثلة على هذا الانفصال بين الوزارات والمؤسسات الجدل الذي دار في المجلس التشريعي بتاريخ 1998/10/22 حول علاقة سلطة البيئة بوزارة البيئة. حيث كان أحد الأعضاء قد وجه سؤالاً إلى وزير البيئة حول دور رئيس سلطة البيئة في بعض مشاكل المياه في الخليل. وقد تمّ تأجيل السؤال بسبب عدم وضوح العلاقة بين سلطة البيئة ووزارة البيئة⁴².

للتخلص من التضارب المحتمل بين عمل بعض الوزارات وبعض المؤسسات العامة، يتوجب سنّ التشريعات التي تنظم عمل الوزارات والمؤسسات المختلفة وتحدّد اختصاصاتها وتبعيتها. لقد أوصت الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن في تقريرها حول التشريعات وآلية سنّها في السلطة الوطنية الفلسطينية بـ"ضرورة الإسراع بسنّ قوانين حديثة لتنظيم عمل العدد الكبير من المؤسسات المستحدثة بقرارات رئاسية"⁴³.

ثالثاً : ازدواجية المرجعيات

لا تفتقد الوزارات والمؤسسات الفلسطينية إلى الهياكل التنظيمية فحسب، وإنما يصل الأمر إلى وجود غموض في مرجعية بعض المؤسسات. فقد

⁴² محاضر جلسات المجلس التشريعي، جلسة 1998/10/22.

⁴³ حسين أبو هنود، التشريعات وآلية سنّها في السلطة الوطنية الفلسطينية، الهيئة الفلسطينية المستقلة،

رام الله، تموز 1998، ص 79.

يحصل أن تتبع مؤسسة ما لجهة معينة في حين تطالب جهة أخرى بالإشراف الإداري عليها.

من الأمثلة التي تعبر عن هذا الواقع مديرية الدفاع المدني قبل ضمها لوزارة الداخلية، فقد تنافس على الإشراف عليها كل من وزارة الداخلية وجهاز الأمن الوطني. وقد انعكس هذا الانقسام والإزدواج في المرجعية الإدارية سلباً على عمل المديرية. وبعد ازدياد الشكاوي ذات الصلة بمديرية الدفاع المدني والأوضاع التي تعاني منها، قدّمت لجنة الرقابة العامة وحقوق الإنسان في المجلس التشريعي تقريراً إلى المجلس في جلسته المنعقدة بتاريخ 1998/7/13، تتضمن التوصية بضرورة إلغاء ازدواجية المرجعية من خلال توحيد جهاز الدفاع المدني تحت قيادة واحدة وجعله تابعاً لوزارة الداخلية فقط⁴⁴، وقد أقرّ المجلس هذه التوصية⁴⁵. كما أن قانون الدفاع المدني، الذي صادق عليه الرئيس بتاريخ 1998/5/28، قد أتبع مديرية الدفاع المدني لوزارة الداخلية. لكن من الناحية العملية لا يزال جهاز الدفاع المدني غير تابع لوزارة الداخلية، وإنما لقيادته التي تتبع لرئيس السلطة التنفيذية.

⁴⁴ تقرير لجنة الرقابة العامة وحقوق الانسان، 1998/7/13.

⁴⁵ قرار المجلس التشريعي رقم 3/9/300.

رابعاً : استحداث بعض الدوائر دون أسباب كافية

يتمّ أحياناً استحداث دوائر معينة ليس لها مهام أو وظائف دائمة، أو أن هذه الوظائف يمكن تأديتها من قبل دوائر قائمة. ويبدو أن ذلك يتمّ لأغراض التوظيف والترقية في أغلب الأحيان. ومن ناحية ثانية، فإن مثل هذه الدوائر تحتاج إلى مدير عام وموظفين وسكرتاريا.. إلخ. وبالنتيجة، فإن استحداث هذه الدوائر ساهم في قيام حالة الترهل.

من الأمثلة التي يمكن الإشارة إليها في هذا المجال القرار رقم 219 لسنة 1994 بتعيين مدير عام لمديرية الغابات والمراعي في وزارة الزراعة⁴⁶، فمن المعروف أن المناطق الفلسطينية تفتقر إلى غابات ومراعٍ تحتاج إلى مديرية مستقلة. ومن هذه الأمثلة أيضاً وجود دائرة للمرأة في معظم الوزارات، كالثقافة والصحة والعمل والأوقاف والشؤون الاجتماعية، هذا على الرغم من وجود دائرة تخطيط وتطوير مشاركة المرأة في وزارة التخطيط والتعاون الدولي بهدف التخطيط العام لتطوير وضع المرأة الفلسطينية. فقد أدى ذلك إلى تقاطع عمل هذه الدوائر دون وجود تنسيق، فضلاً عن حاجة كل دائرة إلى مدير عام وموظفين آخرين.

⁴⁶ الوقائع الفلسطينية، عدد 3، ص 82.

الفصل الثاني تداخل الصلاحيات

تسهم مظاهر الخلل الإداري التي أشرنا إليها في الفصل الأول في قيام مظاهر خلل أخرى تتعلق بتوزيع الصلاحيات داخل الجهاز الحكومي سواء على مستوى السلطات الثلاث أو الوحدات المختلفة داخلها والموظفين. فغياب الهياكل التنظيمية في ظل التضخم الوظيفي وتعدد مراكز القوى يضاعف من النتائج السلبية لهذا الخلل. وتزداد المشكلة حين تتشابه أعمال بعض الوزارات والمؤسسات في ظل غياب التشريعات التي تنظم وتوزع الاختصاصات بينها. فالأصل أن تحديد صلاحيات أية جهة يتم بتسريع، فهذا التحديد يحول دون التضارب بين أعمال وصلاحيات الوزارات والمؤسسات. ولقد وصل تقاوم هذه المشكلة في المرافق العامة إلى حد قيام بعض الأجهزة والمؤسسات بالتدخل في عمل أخرى، بسبب الغموض في الاختصاصات أو الرغبة في السيطرة.

لا يوجد حتى الآن صلاحيات محددة للوزارات الفلسطينية، ولم تصدر تشريعات تنظم وتحدد تلك الصلاحيات، باستثناء قانون التعليم العالي الذي رسم أهداف واختصاصات وزارة التعليم العالي، وقانون الهيئات المحلية الذي حدد اختصاصات وزارة الحكم المحلي. كما أن رئيس السلطة الوطنية أصدر قبل تشكيل المجلس التشريعي قانون الاتصالات السلكية واللاسلكية، والذي حدد صلاحيات وزارة الاتصالات. ويذكر في هذا الصدد أن وزير الشؤون البرلمانية قدم إلى المجلس التشريعي بتاريخ 1998/11/10 تقريراً ذكر فيه سبع صلاحيات مقترحة لوزارته

التي تشكّلت حديثاً، إلا أن المجلس التشريعي لم يناقش هذه الصلاحيات ولم يقرّ بشأنها شيئاً⁴⁷.

وعلى صعيد المؤسسات العامة، فقد حظي بعضها بتحديد صلاحياتها من خلال قوانين، سواء القوانين التي أقرّت من المجلس التشريعي وصادق عليها رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية أو القوانين التي أصدرها الرئيس قبل تشكل المجلس التشريعي بما كان له من صلاحيات تشريعية من الأمثلة على النوع الأول: قانون سلطة النقد الذي حدّد صلاحيات سلطة النقد، وقانون الخدمة المدنية الذي حدّد صلاحيات ديوان الموظفين، وقانون الدفاع المدني الذي حدّد صلاحيات مديرية الدفاع المدني⁴⁸. أما التشريعات التي صدرت عن رئيس السلطة الوطنية بما له من صلاحيات قبل انتخاب المجلس التشريعي، والتي تحدّد صلاحيات بعض المؤسسات، فهي: قانون سلطة الطاقة الذي رسم صلاحيات سلطة الطاقة، قانون هيئة الرقابة العامة الذي حدّد صلاحيات هيئة الرقابة العامة، قانون إنشاء سلطة المياه الذي رسم صلاحيات سلطة المياه⁴⁹.

هناك مؤسسات أخرى عديدة صدر بتشكيلها وتعيين مديرها العام قرارات رئاسية دون تحديد صلاحياتها في هذه القرارات أو في قوانين

⁴⁷ تقرير وزير الشؤون البرلمانية ومحضر جلسة المجلس التشريعي بتاريخ 1998/11/10.

⁴⁸ أنظر على التوالي: الوقائع الفلسطينية: عدد 21، ص 5. عدد 24، ص 20. عدد 24، ص

5.

⁴⁹ أنظر على التوالي: الوقائع الفلسطينية: عدد 21، ص 5. عدد 24، ص 20. عدد 24، ص

5.

تمّ سنّها، ومنها سلطة البيئة والهيئة العامة للاستعلامات ودائرة الإحصاء المركزية⁵⁰.

سبقت الإشارة في مقدمة هذا التقرير إلى أن بعض قرارات مجلس الوزراء والقيادة الفلسطينية، وكذلك تقارير هيئة الرقابة العامة والمجلس التشريعي ومؤسسات حقوق الانسان، تربط جميعها بين غياب الهياكل التنظيمية للجهاز الحكومي والتنازع على الصلاحيات بين الأقسام المختلفة لهذا الجهاز.

يتناول هذا الفصل من التقرير تداخل الصلاحيات في مبحثين، الأول يتناول التداخل بين الوزارات وهيئات السلطة التنفيذية، والثاني يتناول تداخل الصلاحيات بين السلطات الثلاث والتدخل بها.

⁵⁰ أنظر على التوالي : الوقائع الفلسطينية : عدد 17، ص 17 . عدد 12، ص 63 . عدد 3، ص

المبحث الأول: تداخل الصلاحيات في السلطة التنفيذية

نصّ مشروع القانون الأساسي، الذي أقرّه المجلس التشريعي ولم يحظَ بعد بمصادقة رئيس السلطة الوطنية، على اختصاصات مجلس الوزراء في المادة 72. ونص في المادة 73 على اختصاصات كل وزير في إطار وزارته على وجه الخصوص. وحتى لو كان القانون الأساسي سارياً، فإن حسم الصلاحيات وتوضيحها بصورة مفصلة يبقى مطلباً أساسياً.

يقوم مجلس الوزراء في السلطة الوطنية الفلسطينية بدور هامشي في المتابعة اليومية لأعمال الوزارات. يعود ذلك إلى أن القيادة الفلسطينية، والتي تضمّ بالإضافة إلى مجلس الوزراء كلا من أعضاء اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير ورؤساء الأجهزة الأمنية ورئيس المجلس التشريعي، تهتمّ دور مجلس الوزراء المذكور. وتعدّ هذه القيادة اجتماعات أسبوعية، وقلما يعقد مجلس الوزراء اجتماعات مستقلة له. لو نظرنا إلى قرار مجلس الوزراء رقم 3 لسنة 1998 لوجدنا دليلاً على ذلك، فالقرار المذكور صادر بتاريخ 1998/12/22⁵¹، مما يعنى أن ثلاثة قرارات فقط صدرت عن مجلس الوزراء في غضون سنة كاملة.

يعتبر التداخل في الصلاحيات الذي يحصل على مستوى الوزارات والمؤسسات المختلفة خلال إدارياً كبيراً. ويمكن تقسيم هذا التداخل إلى

⁵¹ الوقائع الفلسطينية، عدد 21، ص 55-56.

ثلاثة أنواع، أحدهما يقع بين الوزارات، والثاني يقع بين الأجهزة الأمنية، كما قد يحصل التداخل أحياناً بين الوزارات والأجهزة الأمنية، وهو ما يتسم بالتعدي على الصلاحيات أو التدخل بها.

أولاً : تداخل الصلاحيات في الوزارات والمؤسسات العامة

يحصل هذا النوع من التداخل لأسباب عديدة، من بينها ازدواجية التشريعات واختلافها ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وتشابه أعمال بعض الوزارات وغموض الصلاحيات والمسؤوليات.

1. تداخل الصلاحيات بسبب ازدواجية التشريعات:

يوجد في الضفة الغربية وقطاع غزة نظامين قانونيين مختلفين، فقد استمر العمل في الضفة الغربية بالتشريعات الأردنية التي كانت سارية قبل الخامس من حزيران عام 1967، والتي تختلف عن تلك التي ظلت سارية في قطاع غزة. وعندما تأسست السلطة الوطنية الفلسطينية وأنشئت الوزارات أسهم الاختلاف القائم في النظام القانوني في وقوع تنازع الصلاحيات بين بعض الوزارات. وفيما يلي أمثلة على بعض الاختصاصات التي وقع تنازع بشأنها:

- تسجيل الشركات والعلامات التجارية وبراءات الاختراع: تختصّ بهذه الوظيفة في الضفة الغربية وزارة التجارة والصناعة، وفقاً لقانون التجارة وقانون الشركات الأردنيين المعمول بهما في الضفة الغربية، أما في قطاع غزة، فإن ذلك من اختصاص وزارة العدل⁵².

⁵² الهيئة الفلسطينية المستقلة، التقرير السنوي الثالث، مرجع سابق، ص 110.

وفي الضفة الغربية ذاتها، كان هناك أيضاً مشكلة تداخل في الاختصاص حول هذه الوظيفة بين وزارة التجارة ووزارة الصناعة، فهما ليستا وزارة واحدة كما يتصور القانون الساري، الأمر الذي زاد مشكلة تعدد المرجعية تعقيداً. وتجدر الإشارة إلى انه تمت تسوية الأمر من خلال جعل وزارة التجارة هي صاحبة الاختصاص في هذا الشأن.

- تسجيل الجمعيات الخيرية: يعتبر هذا التسجيل في الضفة الغربية من اختصاص وزارة الشؤون الاجتماعية وفقاً لقانون الجمعيات الخيرية الأردني، أما في قطاع غزة فإن ذلك مسند إلى وزارة الداخلية⁵³. وقد أدى ذلك إلى وقوع تنازع على هذا الاختصاص.

- تسجيل الدواء الأجنبي: تعتبر هذه المهمة من اختصاص وزارة الصحة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، إلا أن آلية التسجيل وإجراءاتها تختلف بين الضفة والقطاع، فإذا ما عجز شخص أو شركة ما عن تسجيل دواء في الضفة الغربية فربما يلجأ إلى قطاع غزة ويقوم بتسجيله بسهولة⁵⁴.

- تسجيل الأراضي ومساحتها والبناء عليها: ترتبط هذه الوظائف في الضفة الغربية بأربع وزارات. فتنتمي وزارة العدل والإشراف على

⁵³ المصدر السابق، ص 110.

⁵⁴ تقرير لجنة التربة والقضايا الاجتماعية في المجلس التشريعي حول الأدوية والصيدلة،

دوائر تسجيل الأراضي وفقاً لقانون الأموال غير المنقولة رقم 6 لسنة 1964. وتتولى وزارة المالية الإشراف على دوائر المالية استناداً إلى قانون ضريبة الأراضي رقم 30 لسنة 1955، ويحصر اختصاصها في جباية الضرائب المستحقة على الأبنية والأراضي. وتشرف وزارة الإسكان على دائرة المساحة. وتشرف وزارة الحكم المحلي على دوائر التنظيم المركزية واللوائية استناداً إلى قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم 79 لسنة 1966، كما تختص بإصدار رخص البناء، وهو أمر يتعلق بالأرض وملكيته. لقد أدى هذا الواقع الناجم عن وجود قوانين متعددة ومختلفة إلى تعدد المرجعيات فيما يخص تلك الوظيفة، وانعكس ذلك على المواطن الفلسطيني. ويشار هنا إلى أن بعض الأراضي مسجلة في دوائر تسجيل الأراضي التابعة لوزارة العدل بأسماء غير الأسماء المسجلة في دوائر المالية التابعة لوزارة المالية، كما أن تسجيل الأراضي يتطلب التنقل بين عدة دوائر كل منها تتبع وزارة مختلفة، ويكفي أن لا توافق دائرة منها على معاملة المواطن حتى تتعطل هذه المعاملة. وقد دفع هذا الواقع لجنة الأراضي في المجلس التشريعي إلى المطالبة بتشكيل وزارة مختصة بالأراضي تتمتع بالصلاحيات الموزعة بين الوزارات السابقة⁵⁵.

إن توحيد التشريعات وإصدار قوانين فلسطينية واحدة تطبق على كافة المناطق الخاضعة للسلطة الفلسطينية أصبح مطلباً حيوياً لوقف التضارب الحاصل بين أعمال بعض الوزارات والمؤسسات.

⁵⁵ تقرير لجنة الأراضي ومقاومة الاستيطان في المجلس التشريعي حول إقتراح تشكيل وزارة للأراضي،

2. تداخل الصلاحيات بسبب تشابه الأعمال:

تؤدي بعض الوزارات والمؤسسات العامة أعمالاً متشابهة، مما أدى إلى تنازع بينها على أداء هذه الأعمال ومدى صلاحية كل منها في أداء تلك الوظائف. ومن أمثلة هذا المظهر من تداخل الصلاحيات:

- تنفيذ المشاريع : قامت بعض الوزارات، كالحكم المحلي والصحة والزراعة والتربية والتعليم والرياضة والشباب والمالية، بإنشاء دائرة تسمى دائرة المشاريع، تقوم بتنفيذ مشاريع متشابهة أحياناً. وتعتبر وزارة الأشغال العامة أن وظيفة تنفيذ المشاريع من صلب عملها، وتشكي من قيام تلك الوزارات بتنفيذ بعض المشاريع بشكل مستقل⁵⁶. كما أن المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار (بكدار) يعتبر وظيفة تنفيذ المشاريع من صلاحياته، ويطلب تلك الوزارات بالالتزام باختصاصاتها⁵⁷.

- إصدار أذونات العمل والإقامة للعمال الأجانب : تعتبر وزارة العمل أن إصدار أذونات عمل للعمالة الوافدة من اختصاصها، وفي نفس الوقت ترى وزارة الداخلية أن العمالة الوافدة تحتاج إلى أذونات إقامة تختصّ هي بمنحها. كما أن وزارة الشؤون المدنية ترى أن هذه الأمور تقع ضمن اختصاصاتها، لأنها تتطلب التنسيق مع الارتباط الإسرائيلي،

⁵⁶ الأمانة العامة لمجلس الوزراء، تقارير الوزارات، ص 124.

⁵⁷ المصدر السابق، ص 250.

وقد قامت وزارة الشؤون المدنية بإصدار أذونات عمل وأذونات إقامة عن طريق الادارة المدنية الاسرائيلية دون تبليغ وزارتي العمل والداخلية. وقد اعتبر المجلس التشريعي أن ما قامت به وزارة الشؤون المدنية يشكل تعدياً على صلاحيات وزارات أخرى⁵⁸، بينما تصرّ الوزارة على موقفها⁵⁹.

- إصدار تصاريح العمل للعمال الفلسطينيين في إسرائيل: تعتبر وزارة العمل أن ذلك من اختصاصها، بينما ترى وزارة الشؤون المدنية أن الأمر يخصّها طالما أنه يحتاج إلى التنسيق مع الارتباط الإسرائيلي. لقد ترتب على هذا الوضع تداخل في الصلاحيات وتنازع عليها بين الوزارتين. وقد ظلّ هذا الوضع قائماً إلى أن تمتّ تسويته بأن تقوم وزارة الشؤون المدنية بالتنسيق مع الجانب الإسرائيلي لإصدار التصاريح، وتقوم وزارة العمل بتوزيع التصاريح على أصحابها. وتجدر الإشارة إلى أن الشركات الإسرائيلية هي التي تحدد عدد ونوعية مهن العمال المطلوب منحهم تصاريح عمل، وتقوم الجهات الأمنية الإسرائيلية بتحديد الشروط التي تراها فيما يخصّ شخوص هؤلاء العمال⁶⁰.

- إصدار لم شمل العائلات: هناك تداخل فيما يخصّ صلاحية أداء هذه الوظيفة بين وزارتي الشؤون المدنية والداخلية⁶¹، لكن تمّ الاتفاق على أن تقوم وزارة الشؤون المدنية بالتنسيق مع الجانب الإسرائيلي بهذا

⁵⁸ تقرير اللجنة الخاصة للمجلس التشريعي، ص 38.

⁵⁹ الأمانة العامة لمجلس الوزراء، تقارير الوزارات، ص 202.

⁶⁰ تقرير وزير العمل أمام المجلس التشريعي، 19/6/1997.

⁶¹ الأمانة العامة لمجلس الوزراء، تقارير الوزارات، ص 202.

الخصوص، بينما يتعيّن على المواطنين الحصول على الطلبات ومتابعتها عن طريق وزارة الداخلية⁶². ومن الجدير بالذكر أن كلا الوزارتين المذكورتين لديها دائرة تسمى دائرة المعابر والحدود.

- إعفاء العائدين من الجمارك: تتنازع على هذا الاختصاص دائرة الإعفاءات الجمركية في وزارة الشؤون المدنية ودائرة الجمارك في وزارة المالية⁶³. ويذكر أن جزءاً كبيراً من إعفاء سيارات العائدين وأثاثهم من الجمارك يتمّ عن طريق وزارة الشؤون المدنية دون علم وزارة المالية، وقد أدى ذلك إلى ضياع أموال طائلة على السلطة الوطنية وفقاً لما تشير إليه تقارير هيئة الرقابة العامة⁶⁴.

- توفير شبكات توزيع الطاقة الكهربائية: هناك تنازع بين سلطة الطاقة وبعض البلديات حول مسؤولية تأمين الاشتراكات وتوصيل الطاقة إلى المدن والقرى الفلسطينية، وما يزال الأمر عالقاً⁶⁵.

- الإشراف على وسائل الإعلام: رغم أن وسائل الإعلام ينبغي أن تتمتع بحرية العمل ضمن القانون، إلا أن ثلاث وزارات ترى أن لها بعض الصلاحيات فيما يخصّ العمل الإعلامي، وهي وزارات الإعلام

⁶² نشر ذلك في إعلان للمواطنين في مبنى وزارة الشؤون المدنية.

⁶³ الأمانة العامة لمجلس الوزراء، تقارير الوزارات، ص 202.

⁶⁴ تقرير هيئة الرقابة العامة، ص 82.

⁶⁵ تقرير اللجنة الخاصة التي شكّلها المجلس التشريعي في أيار 1997 لدراسة التقرير السنوي الأول لهيئة

الرقابة العامة، ص 51.

والداخلية والاتصالات. وقد أدى ذلك إلى تدخل في عمل وزارة الإعلام وعرقله عملها⁶⁶، كما انعكس سلبياً على حرية الرأي والتعبير.

3. تداخل الصلاحيات بسبب غموض المسؤوليات:

برزت خلال المدة الماضية من عمر السلطة الفلسطينية بعض القضايا التي ترتبط بعمل بعض الوزارات والمؤسسات العامة. لقد أثار بعض تلك القضايا أثناء تدارسه ومناقشته تساؤلات هامة حول صلاحيات تلك الوزارات والمؤسسات العامة، بل وأحياناً حول جدوى وجودها أصلاً. وكنموذج على تلك القضايا نشير إلى القضيتين التاليتين:

— قضية الطحين الفاسد، الذي كان محفوظاً في مخازن بلدية نابلس وتم توزيعه عام 1997: أثارت هذه القضية مسألة صلاحيات وزارة التموين وتداخلها مع صلاحيات كل من وزارة المالية ووزارة التجارة ووزارة الشؤون الاجتماعية. فقد أكدت تقارير هيئة الرقابة العامة ولجان التحقيق المختلفة قيام وزارة التموين بعمليات استيراد وبيع لمادة الطحين، رغم أن ذلك من اختصاص وزارة التجارة. كما أكدت تلك التقارير أن وزارة التموين قامت أحياناً بإغلاق المعابر أمام استيراد بعض الشركات لمادة الطحين⁶⁷. وأكدت التقارير أيضاً مسؤولية وزارة التموين عن الأزمة التي حدثت لدى وزارة الشؤون الاجتماعية عام 1998 بشأن توزيع الطحين والمواد الغذائية على المحتاجين. وقد أصدر المجلس التشريعي قراره رقم 2/3/156 مطالباً وزارة التموين بالامتناع

⁶⁶ الأمانة العامة لمجلس الوزراء، تقارير الوزارات، ص 58.

⁶⁷ تقرير اللجنة الخاصة للمجلس التشريعي، ص 42.

عن القيام بدور القطاع الخاص والتقيّد بدورها في رقابة صلاحية المواد التموينية، ورقابة وجود الاحتياطي الاستراتيجي في الوطن.⁶⁸

— قضية الصحفيين الأجانب: أصدرت الهيئة العامة للاستعلامات عقب التوقيع على مذكرة واي بلانتيشن في 1998/10/23 وبعد موقف المعارضة الفلسطينية منها، قراراً يفرض على الصحفيين الأجانب الحصول على إذن من الهيئة لدخول المناطق الفلسطينية قبل 48 ساعة من وصولهم. كما يفرض القرار على الصحفيين الفلسطينيين العاملين في المؤسسات الإعلامية الأجنبية الحصول على مثل هذه التصاريح قبل 24 ساعة⁶⁹. وقد أثار هذا القرار ردود فعل من قبل وزارة الإعلام والمراسلين الأجانب ورابطة الصحفيين، إذ علاوة على تناقضه وحرية الصحافة، فإنه يثير التساؤلات حول صلاحيات الهيئة العامة للاستعلامات وجدوى وجودها أصلاً. وقد أبلغ وزير الإعلام الجهات المختصة ببطلان التعليمات الصادرة عن الهيئة المذكورة، واعتبر أن قانون المطبوعات والنشر الصادر عام 1995 هو مرجعية العمل الصحفي⁷⁰. وقد رفضت رابطة الصحفيين اعتبار الهيئة العامة للاستعلامات مرجعية الصحفيين الأجانب وقاطعت اجتماعاً دعت له هذه الهيئة⁷¹. يذكر أن الهيئة العامة للاستعلامات تشكلت بموجب القرار الرئاسي رقم 41 لسنة 1996 دون تحديد صلاحياتها، حيث اكتفى القرار بتعيين مدير عام لها⁷².

⁶⁸ مجلة المجلس التشريعي، عدد 3، حزيران 1997، ص 76.

⁶⁹ صحيفة الأيام، 1998/11/5، ص 8.

⁷⁰ صحيفة الأيام، 1998/11/5، ص 8.

⁷¹ صحيفة القدس، 1998/11/5، ص 2.

⁷² الوقائع الفلسطينية، عدد 12، ص 63.

ثانياً : تداخل صلاحيات الأجهزة الأمنية

يوجد لدى السلطة الفلسطينية عدد كبير من الأجهزة الأمنية، هي: المخابرات العامة، الأمن الوقائي، الاستخبارات العسكرية، أمن الرئاسة، الشرطة المدنية، الشرطة البحرية، والأمن الوطني.

تكمن المشكلة بالنسبة لعمل هذه الأجهزة في عدم وجود قوانين وأنظمة تحدد بوضوح صلاحياتها، وعدم تطبيق ما هو موجودة منها. وفي ظل هذا الوضع ترك المجال للأجهزة ذاتها كي تحدّد صلاحياتها ضمن مفهوم مسئوليتها⁷³، كل منها على حدة.

لا توجد وزارة للدفاع في السلطة الوطنية الفلسطينية، ويتولى رئيس السلطة الوطنية وزارة الداخلية. وبالنتيجة فإن كافة الأجهزة الأمنية تتبع في هيكلها الإداري والوظيفي لرئيس السلطة الوطنية مباشرة. وتعاني هذه الأجهزة من ضعف في التنسيق والتعاون فيما بينها، وفضلاً عن ذلك هناك تنافس بينها وصل إلى حدّ مشاحنات تطورت أحياناً إلى صدامات⁷⁴. وفي ظل هذا الوضع أخذت الأجهزة الأمنية تتدخل في عمل بعضها البعض، وتتدخل في أعمال بعض الوزارات

⁷³ محمد أبو حارثية، صلاحيات الأجهزة الأمنية، ضمن كتاب قوانين الشرطة في فلسطين، الهيئة الفلسطينية المستقلة، رام الله، تشرين أول 1998، ص 61.

⁷⁴ الهيئة الفلسطينية المستقلة، التقرير السنوي الثالث، مرجع سابق، ص 114.

والمؤسسات الأخرى، بل وصل الأمر إلي حدّ تدخلها في أعمال النيابة العامة ومصادرة بعض اختصاصاتها وتدخلها في عمل القضاة⁷⁵.

مع أنه لا توجد تشريعات تحدّد اختصاصات العديد من أجهزة الأمن، أو أن ما هو موجود غير مطبق، فإنه من الواضح أن كلاً من جهاز الأمن الوقائي والمخابرات العامة والإستخبارات العسكرية وأمن الرئاسة والشرطة البحرية والأمن الوطني، وُجِدَت لتختصّ في نطاق معين. ويمكن القول أن هذا النطاق ينحصر في التعامل مع القضايا ذات البعد الأمني، وفي نطاق هذا البعد فحسب. بل إن هذا النطاق الأمني ينحصر في مجال متخصصّ بالنسبة لكل جهاز كأمن الرئاسة والاستخبارات والشرطة البحرية مثلاً.

هناك هوة واسعة بين ما هو مفروض وما هو قائم، إذ تقوم بعض الأجهزة الأمنية بممارسة بعض الاختصاصات التي تدخل ضمن صلاحيات جهاز الشرطة. وعلى سبيل المثال، يقوم كل من جهازي الأمن الوقائي والمخابرات العامة أحياناً بالتحقيق في قضايا جزائية تدخل ضمن اختصاص جهاز الشرطة. و يقوم جهاز الاستخبارات، وهو مختص في متابعة القضايا التي تتعلق بالأجهزة العسكرية والعسكريين، باستدعاء مواطنين مدنيين والتحقيق معهم في قضايا أخرى. من ناحية ثانية، فإن جهاز أمن الرئاسة الذي يفترض أن يختصّ بالقضايا التي لها علاقة بأمن الرئيس وكبار المسؤولين، يقوم أحياناً بمتابعة قضايا جزائية كالسرقات والمشاجرات والقضايا

⁷⁵ الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي الرابع، مرجع سابق، ص 97. الحامي محمود شاهين، تقرير حول النيابة العامة الفلسطينية، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، نيسان 1999، ص 40-43.

الأخلاقية. لقد ترتبت على هذا الوضع نتائج سلبية، منها أن المواطن يتعرض أحياناً للاعتقال والتحقيق من قبل أكثر من جهاز بشأن نفس القضية، رغم أن أية إجراءات تتم من جهة غير مختصة تكون باطلّة ومخالفة للقانون⁷⁶. وثمة مثال آخر يشير إلى هذه الحالة من تداخل الصلاحيات، إذ يعتقد جهاز الشرطة أن ترخيص الاعتصامات الجماهيرية وحماتها أو فضّها، هي من مسؤوليته، بينما تعتقد بعض الأجهزة الأمنية أن الاعتصامات هي مسألة أمنية أو سياسية وأنها صاحبة الاختصاص في التعامل معها. والمحصلة العملية أن هناك تداخلاً في الصلاحيات دون وجود تنسيق⁷⁷. الجدير بالذكر أن قانون الاجتماعات العامة الذي أقره المجلس التشريعي وتمّت المصادقة عليه من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بتاريخ 1998/12/28، قد نظم هذه المسألة.

من جهة أخرى، تتدخل بعض الأجهزة الأمنية في أعمال بعض الوزارات والمؤسسات، كالتدخل في عمل موظفي الجمارك في المعابر⁷⁸، والقيام بجمع الضرائب من بعض التجار. وقد ظهر مؤخراً تنازع بين كل من جهاز الشرطة وجهاز الاستخبارات العسكرية ووزارة الداخلية بشأن إصدار شهادات حسن السير والسلوك. وقد صدر بهذا الشأن قرار رئاسي تعتمد بموجبه مديريات الشرطة فقط لإصدار هذه الشهادات⁷⁹، لكن يبدو أن ذلك لم يحسم الأمر.

⁷⁶ الهيئة الفلسطينية المستقلة، التقرير السنوي الثالث، مرجع سابق، ص 115.

⁷⁷ محمد أبو حارثية، مصدر سابق، ص 62.

⁷⁸ تقرير هيئة الرقابة العامة، ص 82.

⁷⁹ صحيفة القدس، 1999/4/5، ص 10. وانظر صحيفة الأيام، 1999/3/8، ص 1.

المبحث الثاني: تداخل الصلاحيات بين السلطات الثلاث

يشكل مبدأ فصل السلطات ركيزة أساسية من ركائز الديمقراطية، حيث يتمّ بموجبه الفصل بين السلطات الثلاث بشكل مرّن من خلال ضوابط دستورية تحدّد صلاحيات كل سلطة. لذا فإنّ تداخل أعمال السلطات الثلاث ببعضها البعض ينأى بنظام الحكم عن الديمقراطية المنشودة. وحين تعتدي إحدى السلطات على صلاحيات غيرها فإن سيادة القانون تصبح مهدّدة، ويغدو التزام كل سلطة بحدود صلاحياتها على أساس مبدأ فصل السلطات مطلباً حيويّاً وملحاً.

يتناول هذا المبحث تداخل أعمال وصلاحيات السلطات الثلاث في السلطة الوطنية الفلسطينية، ومظاهر تعديها على صلاحيات بعضها البعض. وسيتمّ أولاً تناول تداخل الصلاحيات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ثم تدخل السلطة التنفيذية في صلاحيات السلطة القضائية.

1. تداخل صلاحيات السلطتين التنفيذية والتشريعية:

تختصّ السلطة التنفيذية عادة بتنفيذ السياسات العامة وتنفيذ القوانين والموازنة العامة، وتدير الجهاز الحكومي وأعمال الوزارات والمؤسسات العامة، وغير ذلك مما يرتبط بالأعمال التنفيذية الداخلية والخارجية. وتختصّ السلطة التشريعية، في المقام الأول، بالتشريع عن طريق سنّ القوانين، ومراقبة ومساءلة السلطة التنفيذية.

لقد انعكس غياب تنظيم دستوري للسلطة الفلسطينية على العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، نتيجة عدم تحديد صلاحيات كل منهما وتنظيم تلك العلاقة. وتميّزت هذه العلاقة بالتوتر وسيطرة السلطة التنفيذية وتحكمها في مجرى الأمور، وغالباً ما تمتع السلطة التنفيذية عن تنفيذ قرارات المجلس، دون تمكينه من ممارسة صلاحية الرقابة على أعمالها. كما قامت بتعطيل صدور التشريعات، وأكثر من ذلك أن السلطة التنفيذية تعدّت على صلاحيات المجلس أحياناً⁸⁰.

إلى جانب ذلك، فإن المجلس التشريعي نفسه ظلّ بحاجة لتحديد اختصاصاته من خلال قواعد دستورية سارية، بحيث تصبح الرؤية لديه واضحة بالنسبة إلى كثير من الأمور. لقد شرع المجلس بإصدار قرارات في نطاق دوره الرقابي، وذلك إلى جانب قيامه بإقرار مشاريع قوانين تحتاج لمصادقة رئيس السلطة الوطنية. وقد أصدر المجلس قرارات زاد عددها عن 350 قراراً حتى نهاية عام 1998، وذلك على شكل طلبات موجهة للسلطة التنفيذية. وبالعودة إلى تلك القرارات نجد أن المجلس قد أصدر العديد من القرارات المتعلقة بأعمال هي في الأصل أعمال حكومية تنفيذية وليست من صلاحيات المجلس. من أمثلة ذلك: قرار المجلس رقم 1/37/149 والذي تضمن في فقرته السادسة ما يلي: "مُساءلة مدير عام الجهاز المسؤول عن مقتل المواطن يوسف البابا، وإيقافه عن العمل لحين الإنتهاء من عملية التحقيق"⁸¹. وهناك قرارات تتعلق بتعبيد شارع، أو انتداب طبيب، أو إعادة موظف إلى

⁸⁰ الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي الثالث، مرجع سابق، ص 57-58.

والتقرير السنوي الرابع، مرجع سابق، ص 67-68.

⁸¹ الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي الثالث، مرجع سابق، ص 44-45،

والتقرير السنوي الرابع، مرجع سابق، ص 61-62.

عمله، أو إعادة سيارة مواطن. كما أن المجلس التشريعي أصدر العديد من القرارات التي كان ينبغي أن تصدر في شكل قوانين، حتى لو كانت هذه القانون من مادة واحدة أو بضع مواد. ذلك أن الموضوعات التي تناولتها هذه القرارات تتطلب صدور قانون حتى تكون ملزمة، خاصة فيما يتعلق بمنح الحقوق وتنظيمها. فالقرارات هي الوسيلة المتاحة للسلطة التنفيذية لتنظيم تفصيلي للموضوعات المختلفة. ومن أمثلة على تلك القرارات: الطلب إلى مجلس الوزراء العمل على توفير حرية التجارة والاستيراد وتشجيع الاستثمار الوطني وعدم الاحتكار بموجب القرار رقم 4/1/22، القرار رقم 3/159 الذي ينصّ على إعفاء أبناء الشهداء من الرسوم الجامعية، القرارات بشأن الأسرى في السجون الاسرائيلية والتي تمنحهم بعض الحقوق.

وفي ختام هذه الفقرة نشير إلى أن مشاركة رئيس المجلس التشريعي في الوفد الفلسطيني المفاوض، وفي اجتماعات القيادة الفلسطينية، يمثل تداخلاً عضوياً في الصلاحيات بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية.

2. تدخل السلطة التنفيذية في صلاحيات السلطة القضائية:

يشكل استقلال القضاء ركيزة أساسية من ركائز الديمقراطية وسيادة القانون. وتختص السلطة القضائية في البت في المنازعات التي يكون أطرافها الأفراد أو السلطة العامة، وتقوم بذلك عن طريق المحاكم على اختلاف درجاتها.

وعلى الرغم من أهمية استقلال القضاء ووجود نصوص قانونية تحمي هذا الإستقلال، فإن السلطة التنفيذية تقوم بالتدخل في شؤون السلطة القضائية، مما جعل وضع القضاء غير مستقر. ومن بين المؤشرات على المستوى الذي وصل إليه التدخل في شؤون القضاء وما ترتب على ذلك من عدم استقرار أوضاعه، قيام وزير العدل الفلسطيني بتقديم استقالته في تموز 1997، غير أنه عدل عن الاستقالة في أيلول من ذات العام، وذلك على خلفية الإنتقادات الحادة للتدخلات التي يتعرّض لها القضاء من قبل السلطة التنفيذية. ومن تلك المؤشرات أيضاً إقالة رئيس المحكمة العليا وقاضي القضاة قصي العبادلة في كانون ثاني 1998، ثم استقالة النائب العام فايز أبو رحمة في نيسان 1998 بسبب التدخلات في شؤون وعمل النيابة العامة ووضع العقبات أمامها.

يتخذ تدخل السلطة التنفيذية في السلطة القضائية مظاهر عديدة، يمكن إجمالها فيما يلي:

1. استمرار قيام السلطة التنفيذية بالحيلولة دون تشكيل مجلس قضائي أعلى، وممارسته اختصاصاته، مما يشكل تدخلاً وتعدياً على تنظيم شؤون القضاء، خاصة فيما يتعلق بتعيين القضاة ونقلهم وترقيتهم. فالمفروض أن يقوم هذا المجلس في حال وجوده بالتنسيق بالتعيين إلى رئيس السلطة الوطنية، الذي يقوم بدوره بإصدار قرار بذلك. وقد أكد رئيس المحكمة العليا وقاضي القضاة، والذي تمّت إقالته فيما بعد، أن وزير العدل قام بالتدخل في تعيين القضاة وترقيتهم دون علمه، وأنه يشترط عليهم بأن يكون تعيينهم تحت الاختبار، خلافاً لقانون⁸².

⁸² صحيفة الرسالة، مقابلة مع قاضي القضاة، غزة، 1998/1/15.

ليس هذا فحسب، بل إن ديوان الموظفين العام تدخل في شؤون تنظيم القضاة ومارس صلاحيات لا يملكها. فقد قام هذا الديوان في 1998/1/17 بإصدار قرارٍ بإعفاء رأس السلطة القضائية، قاضي القضاة، من منصبه اعتباراً من شباط 1998. وهو أمر يخرج عن صلاحيات ديوان الموظفين، ويشكل تعدياً صارخاً على استقلال القضاء وشؤونه. كما قام ديوان الموظفين بإصدار قرار بتاريخ 1997/10/4 يقضي بتخفيض درجة أحد القضاة، علماً بأن ترقية القضاة أو تخفيض درجاتهم هي من اختصاص مجلس القضاء وليس ديوان الموظفين، وقد أصدرت محكمة العدل العليا حكماً بإلغاء هذا القرار بعد أن تمّ التظلم إليها⁸³.

يتطلب استقلال القضاء عدم التدخل في شؤون السلطة القضائية وأن تلتزم وزارة العدل باختصاصها في الأمور الإدارية المحدودة. لذا فإن القرار الرئاسي رقم 117 لسنة 1997 بتعيين قاضٍ في المحكمة العليا وانتدابه للعمل في مكتب وزير العدل⁸⁴، يعتبر مؤشراً على الحد الذي وصل إليه التدخل في شؤون القضاء واستقلاله.

2. التدخل في موازنة السلطة القضائية: يقتضي مبدأ استقلال القضاء أن تكون للقضاء ميزانية مستقلة، يقرّها رأس الجهاز القضائي وليس وزارة العدل. لقد أكد كل من قاضي القضاة والنائب العام قيام وزير العدل بالتدخل في مالية السلطة القضائية، وذلك بدمجها بميزانية وزارة

⁸³ مجلة حقوق الناس، عدد 14، نيسان 1998، ص 32.

⁸⁴ الوقائع الفلسطينية عدد 22، ص 8.

العدل⁸⁵. كما أشار النائب العام أن وزير العدل طلب من وزير المالية عدم إمداد النيابة العامة بالأموال اللازمة لها⁸⁶.

3. يعتبر وجود قضاء أمني يتبع السلطة التنفيذية ويخضع لتعليماتها ويقوم بالنظر في بعض قضايا المدنيين انتقاصاً من اختصاص القضاء المدني، ويؤدي بالنتيجة إلى تدخل السلطة التنفيذية في القضاء⁸⁷. وتجدر الإشارة إلي أن القضاء الأمني يشمل المحاكم العسكرية ومحاكم أمن الدولة، ويتشكل من ضباط عاملين في الأجهزة الأمنية. إن تشكيل محاكم أمن الدولة التي تتبع السلطة التنفيذية يعتبر مساساً خطيراً بمبدأ الفصل بين السلطات، واعتداءً على اختصاصات القضاء النظامي الذي يفترض أن يكون صاحب الولاية العامة على كافة الأمور التي تدخل أصلاً في اختصاصاته⁸⁸.

4. تقوم الأجهزة الأمنية، وخاصة جهازي الأمن الوقائي والمخابرات العامة، أحياناً بممارسة مهمة الضبط القضائي في قضايا جنائية بحتة، كما تقوم أحياناً بممارسة صلاحيات ضبطية تدخل ضمن اختصاصات المدعي العام⁸⁹. كما تقوم هذه الأجهزة باعتقال مواطنين بدون مذكرة اعتقال صادرة عن النائب العام صاحب الاختصاص في ذلك، ولا تقيد بقرارات النيابة العامة في كثير من الأحيان. وللتدليل على ذلك نشير

⁸⁵ صحيفة الرسالة، مقابلة مع قاضي القضاة، غزة، 1998/1/15.

⁸⁶ صحيفة القدس، 1998/5/6، ص 2.

⁸⁷ الهيئة الفلسطينية المستقلة، التقرير السنوي الرابع، مرجع سابق، ص 90، 96.

⁸⁸ الهيئة الفلسطينية المستقلة، التقرير السنوي الثالث، مرجع سابق، ص 84.

⁸⁹ محمد أبو حارثية، مرجع سابق، ص 63.

إلى قرار النائب العام بالإفراج عن أحد عشر معتقلاً في 15/8/1997، والذي تمّ تنفيذه من قبل مدير مصلحة السجون، غير أنه أعيد اعتقال المفرج عنهم بعد ساعتين من الإفراج إضافة إلى اعتقال رئيس مصلحة السجون ونائبه بسبب تنفيذهما للقرار⁹⁰. وأكثر من ذلك، تقوم الأجهزة الأمنية أحياناً بالتدخل في عمل القضاة والنيابة⁹¹.

5. عدم تنفيذ قرارات المحاكم: لا قيمة لوجود القضاء ولمكانته إذا لم تحترم أحكامه ويتمّ تنفيذها جميعاً. غير أن التجربة الفلسطينية في السنوات الماضية أثبتت أن السلطة التنفيذية لا تحترم قرارات القضاء وهيئته وتتدخل في عمله، وذلك بقيامها بتنفيذ قرارات المحاكم بصورة انتقائية، إذ تمتنع عن تنفيذ العديد من هذه القرارات لأسباب أو لأخرى. وتبرز في هذا المجال مسألة عدم تنفيذ قرارات المحاكم العليا القاضية بالإفراج عن المعتقلين السياسيين، استناداً إلى أن اعتقالهم تمّ بصورة مخالفة للقانون أو بسبب عدم كفاية الأدلة لاعتقالهم. ومن الأمثلة على تلك القرارات قرار الإفراج عن أربعة من طلبة جامعة بير زيت في آب 1996، وقرار الإفراج عن المواطن محمود مصلح في 30/11/1997، وقرار الإفراج عن المواطن غسان العداسي في 6/10/1998. ولم يقتصر عدم احترام قرارات المحاكم على الأجهزة الأمنية، بل شمل أيضاً الوزارات والمؤسسات المدنية والبلديات، فهناك أحكام عديدة

⁹⁰ مجلة حقوق الناس، عدد 7، أيلول 1997، ص 28.

⁹¹ تقرير وزير العدل أمام المجلس التشريعي في 29/10/1997.

تتعلق بإلغاء قرارات هدم منازل وقرارات إعادة موظفين إلى أعمالهم وقرارات تتعلق بموضوعات أخرى رفضت السلطة التنفيذية تنفيذها⁹².

إن هذه المظاهر تعتبر تعدياً صارخاً من جانب السلطة التنفيذية على صلاحيات السلطة القضائية، الأمر الذي أحدث نقصاً جوهرياً في استقلال هذه السلطة وأفقدتها القدرة على الفاعلية في أداء خدمة العدالة، كما أحدث خللاً كبيراً في توزيع السلطات وتنظيمها.

لا توجد مؤشرات على قيام السلطة القضائية بالتدخل في صلاحيات السلطة التنفيذية، باستثناء حادثة فردية واحدة. تتمثل هذه الحادثة في قيام أحد المدعين العامين بتحصيل ضرائب من بعض المكلفين وإيداعها في حساب لدى أحد البنوك دون علم من وزارة المالية، وهي الجهة المختصة بتحصيل الضرائب. وبالرغم من تبرير بعض العاملين في النيابة العامة لهذا الإجراء بأنه كان لحماية مدخولات الخزينة العامة، فإن لجنة الرقابة العامة في المجلس التشريعي أكدت أنه يمثل تعدياً على صلاحيات جهة أخرى⁹³.

⁹² الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، التقرير السنوي الرابع، مرجع سابق، ص 97، والتقارير

السنوي الثالث، مرجع سابق، ص 80-81.

⁹³ تقرير لجنة الرقابة العامة في المجلس التشريعي، 1998/11/3.

خاتمة

تبين من خلال هذا التقرير أن المرافق العامة في السلطة الوطنية الفلسطينية تعاني من غياب التنظيم ومن أوجه خلل جسيمة أدت في مجملها إلى غموض وتداخل كبير في الصلاحيات.

فهناك تضخم وظيفي في الجهاز الحكومي يتخذ مظاهر عديدة أهمها تعدد الوظائف العليا وكثرة عدد شاغليها، وكثرة المستشارين، وتوظيف أشخاص على كادر معين بينما يفرزون للعمل في كادر آخر مختلف تماماً. وهناك مبالغة في إنشاء الوظائف العامة لإتاحة الفرصة للتوظيف، ولا يوجد لدى الوزارات المختلفة نظام موحد للوظائف العليا.

كما تعاني المرافق العامة في السلطة الوطنية الفلسطينية من ترهل إداري يتخذ مظاهر مختلفة. فهناك مراكز قوى تتجاوز الصلاحيات في العديد من الوزارات والمؤسسات والأجهزة، وهناك انقسام في الجهاز الإداري، خاصة من حيث وجود مركزين مستقلين للوزارات والمؤسسات العامة في الضفة الغربية وقطاع غزة. قد يكون واقع الانفصال الجغرافي أحد أسباب ذلك، لكن أسباباً أخرى تلعب دوراً في ذلك كالتوظيف العشوائي والقرارات المتضاربة والتخطيط المفقود، واختلاف التشريعات أحياناً. وقد تسبب ذلك في وقوع حالة من التضارب، وانعكس سلباً على وحدة ومركزية القرارات وعلى الأداء المالي والإداري، مما حمل السلطة الوطنية نفقات إضافية كبيرة. وفي بعض الحالات لا يتم إلحاق بعض المؤسسات بالوزارات المعنية بها حسبما تقتضيه طبيعة عملها، مما أدى إلى تضارب في الأعمال وازدواجية في المرجعيات. وقد أدى إلحاق عدد كبير من المؤسسات برئيس السلطة التنفيذية مباشرة إلى إضعاف الإشراف عليها، خاصة مع

كثرة عدد هذه المؤسسات، وبالتالي ازدياد التضارب في الصلاحيات. وساهم استحداث بعض الدوائر والأقسام في بعض الوزارات والمؤسسات دون وجود دواعٍ كافية في اتساع نطاق هذا الترهّل.

لقد أسهمت مظاهر الخلل الإداري هذه في الخلل القائم في توزيع الصلاحيات، سواء على مستوى السلطات الثلاث أو فيما بين الوحدات المختلفة داخلها. فقد أدى غياب الهياكل التنظيمية في ظل التضخم الوظيفي وتعدد مراكز القوى إلى مضاعفة النتائج السلبية لهذا الخلل. وكان لغياب التشريعات التي تنظم وتوزع الاختصاصات بين الوزارات والمؤسسات الدور الأكبر في وقوع هذا الخلل ومضاعفة آثاره. ولقد وصل تفاقم هذه المشكلة إلى حدّ قيام بعض الأجهزة والمؤسسات بالتدخل في عمل أخرى، بسبب الغموض في الاختصاصات أو الرغبة في السيطرة.

يعتبر التداخل في الصلاحيات الذي يحصل على مستوى الوزارات والمؤسسات المختلفة خللاً إدارياً كبيراً. ويقع هذا التداخل في ثلاثة أشكال، الأول ما بين الوزارات، والثاني بين الأجهزة الأمنية، أما الثالث فيقع ما بين الوزارات والأجهزة الأمنية.

يحصل تداخل الصلاحيات في الوزارات والمؤسسات العامة لأسباب عديدة، من بينها ازدواجية التشريعات واختلافها ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وتشابه أعمال بعض الوزارات وغموض الصلاحيات والمسؤوليات في ظل عدم تحديد وتنظيم صلاحيات الوزارات، باستثناء بعض الحالات.

تتمثل المشكلة فيما يتعلق بتداخل صلاحيات الأجهزة الأمنية في عدم وجود قوانين وأنظمة تحدد بوضوح صلاحياتها، وعدم تطبيق ما هو موجودة منها. وفي ظل هذا الوضع ترك المجال للأجهزة ذاتها كي تحدد صلاحياتها ضمن مفهوم مسؤوليتها، كل منها على حدة. وتُعاني هذه الأجهزة من ضعف في التنسيق والتعاون فيما بينها، فضلاً عن ذلك هناك تنافس بينها وصل إلى حد المشاحنات وتطور إلى صدامات أحياناً. وفي ظل هذا الوضع أخذت الأجهزة الأمنية تتدخل في عمل بعضها البعض، وتتدخل في أعمال بعض الوزارات والمؤسسات الأخرى، بل وصل الأمر إلى حد تدخلها في أعمال النيابة العامة ومصادرة بعض اختصاصاتها وتدخلها في عمل القضاة.

إن توحيد التشريعات وإصدار قوانين فلسطينية واحدة تطبق على كافة المناطق الخاضعة للسلطة الفلسطينية أصبح مطلباً حيوياً لوقف التضارب الحاصل بين أعمال بعض الوزارات والمؤسسات والأجهزة.

لقد انعكس غياب تنظيم دستوري للسلطة الفلسطينية على العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، نتيجة عدم تحديد صلاحيات كل منهما وتنظيم تلك العلاقة. وقد تميّزت هذه العلاقة بالتوتر وسيطرة السلطة التنفيذية وتحكمها في مجرى الأمور، فهي تمتنع عن تنفيذ قرارات المجلس في أغلب الأحيان، كما أنها تقوم بالحيلولة دون تمكينه من ممارسة صلاحية الرقابة على أعمالها. كما قامت بتعطيل صدور التشريعات، وتعدّت على الصلاحيات التشريعية للمجلس أحياناً. وإلى جانب ذلك، فإن المجلس التشريعي نفسه بحاجة لتحديد اختصاصاته من خلال قواعد دستورية سارية، بحيث تصبح الرؤيا لديه واضحة بالنسبة إلى كثير من الأمور.

وعلى الرغم من أهمية استقلال القضاء ووجود نصوص قانونية تحميه، فإن السلطة التنفيذية تقوم بالتدخل في شؤون السلطة القضائية، الأمر الذي أحدث نقصاً جوهرياً في استقلال القضاء وأفقده القدرة على الفاعلية في أداء خدمة العدالة، كما أحدث خللاً كبيراً في توزيع السلطات وتنظيمها.