

حول
إشغال المناصب العليا
في السلطة الوطنية الفلسطينية*

سلسلة تقارير

خاصة (24)

أب 2003

* تم إعداد التقرير من قبل الباحث عزيز كايد

توطئة:

في السلطة الوطنية الفلسطينية هناك الكثير من المناصب العليا. فهناك كبار موظفي الوزارات والمحافظون ورؤساء الأجهزة الأمنية. وذلك إضافة إلى أصحاب المناصب العليا في السلك القضائي، كمجلس القضاء الأعلى والنائب العام ورؤساء المحاكم والقضاة. وهناك أيضا رؤساء أو مدراء المؤسسات والسلطات والهيئات العامة التي لا تتبع لوزارات معينة، مثل: سلطة النقد، هيئة الرقابة العامة، ديوان الموظفين العام، لجنة الانتخابات المركزية، اللجنة العليا للانتخابات المحلية، الجهاز المركزي للإحصاء، هيئة الإذاعة والتلفزيون، سلطة المياه، سلطة الأراضي، سلطة الطيران المدني، سلطة الموانئ البحرية، سلطة الطاقة، الهيئة العامة للبتروك، هيئة تشجيع الاستثمار، مؤسسة المواصفات والمقاييس، دار الإفتاء، وصندوق التأمين والمعاشات (في غزة). يُضاف إلى ذلك عضوية مجالس عليا، كمجلس التعليم العالي، مجلس الدفاع المدني، المجلس الأعلى للتربية والثقافة، والمجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا، وغيرها.

تنظم بعض القوانين أسس وآليات إشغال بعض هذه المناصب، مثل القانون الأساسي، قانون الخدمة المدنية، قانون السلطة القضائية، قانون سلطة النقد، قانون هيئة الرقابة العامة، قانون الإحصاءات العامة، وقانون المياه. هذا في حين تفتقر الكثير من المناصب العليا الأخرى للقوانين والتشريعات التي تنظمها، فيتم إشغالها بالتالي في ظل غياب مرجعية قانونية لها.

عملياً، يلاحظ أن إشغال معظم المناصب العليا في السلطة الفلسطينية يتم بقرار من الرئيس الفلسطيني، الأمر الذي يتنافى مع مبدأ تكافؤ الفرص أولاً، ويحرم المجلس التشريعي ومجلس الوزراء من دورهما في هذا المجال ثانياً.

يكشف هذا التقرير عن الآليات والأسس التي يتم بموجبها التعيين في المناصب العليا في السلطة الوطنية الفلسطينية، ويسلط الضوء على مواطن الخلل، كما يقدم توصيات بشأن التعديلات التي يمكن أو يجب أن تجري على القوانين الفلسطينية، أو بشأن التشريعات التي يمكن أو يتوجب إستحداثها.

1) كبار موظفي الوزارات

يقصد بكبار موظفي الوزارات الوكلاء ورؤساء الدوائر والمدراء العامون. هذه المناصب العليا نص عليها قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998. وتحتل هذه المناصب الفئة الأولى في سلم الوظائف الحكومية، وهي تأتي بعد الفئة الخاصة التي تشمل من يُعيّن بدرجة وزير. وتشمل الفئة الأولى، حسب المادة (9) من القانون، الوظائف التخطيطية والإشرافية العليا. وتكون مسؤوليات موظفي هذه الفئة تبعا لذلك الإشراف على تنفيذ سياسات الدوائر الحكومية في المجالات التخصصية المختلفة، ووضع الخطط والبرامج، وإتخاذ القرارات والإجراءات اللازمة لتنفيذها.

أما آلية التعيين في هذه المناصب، والتي وردت في المادة (17) من القانون، فتنقسم إلى قسمين: واحدة لتعيين وكلاء الوزارات والمديرين العامين، وثانية لتعيين باقي مناصب الفئة الأولى. بموجب القانون، يعيّن الوكلاء والمديرون العامون بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من مجلس الوزراء، بينما يعيّن باقي موظفي الفئة الأولى، كرؤساء الدوائر في الوزارات، بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب رئيس الدائرة المعنية.

من الناحية العملية، تصدر كافة قرارات التعيين في هذه المناصب من رئيس السلطة الوطنية. إن مراجعة الجريدة الرسمية للسلطة الفلسطينية، **الوقائع الفلسطينية**، تبين بجلاء دور رئيس السلطة الوطنية في التعيين لإشغال هذه المناصب. فهو الذي يعين وكلاء الوزارات والمديرين العامين فيها، وكذلك المديرين الذين يتطلب تعيينهم قرارا من مجلس الوزراء.

يُضاف إلى ذلك، فإن بعض المناصب العليا في بعض الوزارات لم يرد بشأنها نص في قانون الخدمة المدنية، مثل منصب الوكيل المساعد، ومنصب مستشار الوزير. ولكن يتم إشغال هذه المناصب أيضا بقرار من رئيس السلطة الوطنية.¹ كما يعين رئيس السلطة الوطنية مديري الدوائر الهامة في بعض الوزارات، سواء بوجود نص قانوني، مثل تعيين مدير عام مديرية الأحوال المدنية في وزارة الداخلية، الذي يعين بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من مجلس الوزراء، وذلك حسب المادة (3) من قانون الأحوال المدنية رقم (2) لسنة 1999، أو بدون نص قانوني، مثل تعيين رئيس ديوان الفتوى والتشريع بدرجة وكيل وزارة، وذلك بالقرار

¹ أنظر: **الوقائع الفلسطينية**، العدد الثالث: قرار رقم (206) لسنة 1994 بتعيين وكيل مساعد ثان لوزارة المالية، وقرار رقم (211) لسنة 1994 بتعيين مستشار لوزير الداخلية.

الرئاسي رقم (53) لسنة 1994.² كما أن قانون الخدمة المدنية لا يشترط فيمن يشغل هذه المناصب سوى أن تتوفر لديهم "المؤهلات العلمية والخبرات العملية المطلوبة". هذا الشرط، وبالصيغة التي ورد بها، يتصف بالعمومية، وقد يخضع لتقدير الجهة المختصة بالتعيين. كما أن القانون لا يميز بين الشروط الواجب توفرها فيمن يشغل منصب وكيل الوزارة، وبين تلك الواجب توفرها فيمن يشغل منصب مدير عام، أو مدير إحدى الدوائر المختلفة في الوزارة، الأمر الذي يترك للجهة المختصة بالتعيين حرية واسعة في الإختيار من ناحية، وقد يفسح المجال لإعتبارات غير مهنية عند التعيين من ناحية ثانية.

تجدر الإشارة إلى أن آلية إشغال المناصب العليا الخاصة بكبار موظفي الوزارات، والتي إستمر العمل بها بعد المصادقة على قانون الخدمة المدنية في 1998/5/28، تحتاج إلى إعادة نظر للتأكد من تطابقها مع القانون. فتركيز سلطة التعيين بيد رئيس السلطة الوطنية، وإضعاف دور مجلس الوزراء في هذا الشأن، وإستمرار معظم وكلاء الوزارات الذين تم تعيينهم منذ عام 1994 بإشغال مناصبهم³، ووجود أكثر من وكيل مساعد أحيانا للوزارة الواحدة، ووجود المئات من المدراء العاميين في مختلف الوزارات والدوائر الحكومية، كل ذلك يشير إلى خلل في أسس وآليات التعيين لإشغال هذه المناصب.

(2) المحافظون

رغم أهمية المناصب التي يشغلها المحافظون، إلا أن التشريعات الفلسطينية ما زالت تفتقر إلى النصوص التي تنظم التعيين لهذه المناصب. لقد أقر المجلس التشريعي مشروع قانون التشكيلات الإدارية بالقراءة الثانية في 2000/3/13، وتم رفعه إلى الرئيس للمصادقة عليه في 2000/4/9، إلا أن الرئيس لم يصادق عليه حتى الآن. وإذا كان مشروع قانون التشكيلات الإدارية يحدد آلية إشغال منصب المحافظ، فإنه يترك شروط التعيين لنظام يصدر عن مجلس الوزراء. تنص المادة (8) من مشروع القانون على أن المحافظ، وهو ممثل السلطة التنفيذية ورئيس الإدارة العامة في محافظته، يعين ويعفى من منصبه بقرار يصدر عن رئيس السلطة التنفيذية وبتنسيب من مجلس

² الوقائع الفلسطينية، العدد الأول.

³ أنظر: الوقائع الفلسطينية، العددان الأول والثاني: القرارات (39) لسنة 1994، (54) لسنة 1994، (60) لسنة 1994، (61) لسنة 1994، (98) لسنة 1994، (171) لسنة 1994، بتعيين وكلاء وزارات الداخلية والشؤون الإجتماعية والثقافة والزراعة والمالية والحكم المحلي تباعا.

الوزراء. ويعين نائب المحافظ ويعفى من منصبه، حسب المادة (10)، بقرار يصدر عن رئيس السلطة التنفيذية وبتنسيب من وزير الداخلية.

عملياً، تمت كافة تعيينات المحافظين، كل تمّ نقلهم وإعفاؤهم من مناصبهم، بقرار من رئيس السلطة الوطنية، ودون الإشارة إلى تنسيب مجلس الوزراء⁴. يُذكر أن بعض القرارات تصدر بإشغال منصب محافظ في وزارة الداخلية دون تحديد محافظة معينة لإشغال المنصب فيها⁵.

مما سبق، يتبين أهمية وجود مرجعية قانونية تنظم شروط وآليات تعيين المحافظين، وتحدد الجهة التي يتبعون لها. إن استمرار الفراغ القانوني في هذا الصدد يجعل التعيين لهذه المناصب عرضة للتنازع بين الرئاسة ومجلس الوزراء.

3) أعضاء السلك القضائي

ينظم قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002 شروط وآليات إشغال المناصب العليا في السلك القضائي. والمناصب العليا في السلطة القضائية هي: مجلس القضاء الأعلى، النائب العام، القضاة، ورؤساء المحاكم. بشكل عام، يتم التعيين لإشغال الوظائف القضائية، حسب المادة (18) من قانون السلطة القضائية، بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب مجلس القضاء الأعلى. هذا وحدد القانون عدداً من الشروط فيمن يتولون هذه المناصب، وهي شروط عامة تنحصر في الشهادة العلمية والكفاءة.

- **مجلس القضاء الأعلى:** يشكل مجلس القضاء الأعلى، حسب المادة (37) من قانون السلطة القضائية، برئاسة رئيس المحكمة العليا، وعضوية أقدم نوابه، وإثنين من أقدم نواب المحكمة العليا، ورؤساء محاكم الاستئناف في القدس وغزة ورام الله، والنائب العام، ووكيل وزارة العدل. ويتم تشكيل مجلس القضاء الأعلى الإنتقالي، حسب المادة (81) من قانون السلطة القضائية، بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من وزير العدل.

⁴ أنظر: الوقائع الفلسطينية، العدد 39، القرارات: (9) و (10) و (11) لسنة 2001، بتعيين محافظي شمال غزة و حان يونس ورفح تباعا.

⁵ أنظر: الوقائع الفلسطينية، العدد 21، القرارات: (119) لسنة 1997، و (2) لسنة 1998 بتعيين محافظين في وزارة الداخلية.

عملياً، أصدر رئيس السلطة الوطنية المرسوم الرئاسي رقم (11) لسنة 2002، والذي إعتبر فيه مجلس القضاء الأعلى القائم، والمشكل بالمرسوم الرئاسي رقم (2) لسنة 2000، بمثابة مجلس قضاء أعلى انتقالي.⁶ ورغم أن تشكيل المجلس الإنتقالي يتم بقرار من رئيس السلطة الوطنية، إلا أن تمديد فترة عمل المجلس السابق، وإعتبره مجلساً إنتقالياً، إنطوى على خروقات لقانون السلطة القضائية. فالمجلس الإنتقالي تألف من أحد عشر عضواً، بينما ينص القانون على تشكيله من تسعة أعضاء فقط. كما أن الشروط الواجب توفرها في أعضاء المجلس لم تتوافق مع مواصفات بعض الأعضاء، خاصة ما يتعلق بالسن.

ولكن تم مؤخراً تجاوز بعض هذه المخالفات في المرسوم الرئاسي الصادر في 2003/5/14، والقاضي بتشكيل مجلس قضاء أعلى جديد يتكون من تسعة أعضاء تقل أعمار الواحد منهم عن السبعين عاماً، وقد تم تشكيل المجلس بناء على تنسيب من وزير العدل. ولكن إعادة التشكيل تعزريه بعض المخالفات القانونية أيضاً، مثل عدم الالتزام بتعيين أقدم نواب رئيس المحكمة العليا نائبا للرئيس، وعدم مشاركة هيئة المحكمة العليا في إختيار إثنين من أقدم قضاة المحكمة العليا كما تنص المادة (37) من قانون السلطة القضائية.

- **النائب العام:** يعين النائب العام، حسب المادة (107) من القانون الأساسي، والمادة (63) من قانون السلطة القضائية، بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى. أما الشروط الواجب توفرها فيمن يشغل منصب النائب العام فهي نفس الشروط الواجب توفرها فيمن يُولى القضاء، والتي نصت عليها المادة (16) من قانون السلطة القضائية، مثل الجنسية الفلسطينية، والسيرة الحسنة، والشهادة العلمية في الحقوق أو الشريعة والقانون، وإتقان اللغة العربية، وعدم الإنتماء إلى حزب أو تنظيم سياسي.

عملياً، تم تعيين نائب عام أكثر من مرة، كان آخرها في المرسوم الرئاسي بشأن تشكيل مجلس القضاء الأعلى في 2003/5/14. وبما أن تعيين النائب العام يجب أن يتم بتنسيب من مجلس القضاء الأعلى، فإن هذا المرسوم يُعتبر مخالفاً لكل من القانون الأساسي وقانون السلطة القضائية. كما أن النائب العام السابق عيّن بقرار صادر عن رئيس السلطة الوطنية في 2002/12/21، دون تنسيب مجلس القضاء الأعلى.

⁶ حول المرسوم الجديد أنظر: الوقائع الفلسطينية، العدد 43. وحول المرسوم السابق أنظر: الوقائع الفلسطينية، العدد 36.

- **القضاة ورؤساء المحاكم:** يحدد قانون السلطة القضائية شروط وآليات تعيين القضاة ورؤساء المحاكم. فبينما تُعتبر طريقة التعيين واحدة لجميع الوظائف القضائية، وهي التعيين بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى (مادة 18)، فإن شروط التعيين تختلف باختلاف درجات المحاكم. قبل تشكيل مجلس القضاء الأعلى وإقرار قانون السلطة القضائية، أصدر رئيس السلطة الوطنية الكثير من القرارات الرئاسية بشأن إشغال عشرات المناصب في السلطة القضائية، وذلك دون تنسيب من أية جهة.⁷

4) رؤساء المؤسسات والهيئات العامة

يواجه تعيين رؤساء المؤسسات والهيئات العامة في السلطة الفلسطينية مشكلة قانونية على مستويين: الأول يتمثل في التعارض بين القانون الأساسي وبعض القوانين، والثاني يتمثل في مخالفة القوانين النافذة. فالقانون الأساسي المعدل يمنح صلاحية تعيين رؤساء المؤسسات والهيئات والسلطات العامة في السلطة الفلسطينية لمجلس الوزراء (مادة 69)، بينما تمنح بعض القوانين رئيس السلطة الوطنية صلاحية تعيين رؤساء بعض هذه المؤسسات والهيئات. لقد نتج هذا التعارض عن تعديل القانون الأساسي في 2002/5/30 والذي منح هذه الصلاحية لمجلس الوزراء. ومن هنا، ضرورة تعديل القوانين التي يتم بموجبها تعيين رؤساء بعض المؤسسات لتنسجم مع القانون الأساسي المعدل.

- سلطة النقد:

ينص القانون الأساسي في المادة (93) على أن يعين محافظ سلطة النقد بقرار من رئيس السلطة الوطنية ويُصادق على تعيينه من قبل المجلس التشريعي. كما ينص قانون سلطة النقد رقم (2) لسنة 1997 في المادة (15) على أن يعين محافظ سلطة النقد بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من مجلس الوزراء. يتضح من هذه النصوص أن تعيين محافظ سلطة النقد يتم بمشاركة رئيس السلطة الوطنية والمجلس التشريعي ومجلس الوزراء.

⁷ الوقائع الفلسطينية، العدد الأول، قرار رقم (21) لسنة 1994 بتعيين رئيس المحكمة العليا وقاضي القضاة.

الوقائع الفلسطينية، العدد 30، قرار رقم (18) لسنة 1999 بتعيين رئيس المحكمة العليا وقاضي القضاة.

الوقائع الفلسطينية، العدد 21، قرار رقم (106) لسنة 1997 بتعيين رئيس محكمة إستئناف قضايا ضريبة الدخل.

والقرارات (77) لسنة 1994 و (13) لسنة 1995 بتعيين قضاة في المحكمة العليا.

عملياً، تم تعيين محافظ سلطة النقد بقرار من رئيس السلطة الوطنية، ولكن دون عرضه على المجلس التشريعي للمصادقة، مما يشكل خرقاً للقانون الأساسي. كما أن قرار التعيين لم يتضمن تنسيب مجلس الوزراء، وذلك خلافاً لقانون سلطة النقد.⁸

أما مجلس إدارة سلطة النقد، الذي يتكون من ثمانية أعضاء غير المحافظ، فيتم تعيينه من قبل رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب جهات مختلفة. فحسب المادة رقم (15) من قانون سلطة النقد، يتم تعيين نائب المحافظ بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء، ويتم تعيين مندوب وزارة المالية بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب من وزير المالية. أما باقي أعضاء المجلس فيتم تعيينهم على النحو التالي: عضوين بقرار من رئيس السلطة الوطنية، وثلاثة أعضاء بقرار من رئيس السلطة الوطنية وتنسيب مجلس الوزراء، وعضو واحد بقرار من رئيس السلطة الوطنية وتنسيب من محافظ سلطة النقد.

بالإطلاع على القرار الرئاسي رقم (33) لسنة 2002 الصادر في 2002/8/9 والقاضي بتشكيل مجلس إدارة سلطة النقد، يتضح أن مجلس الإدارة يضم في عضويته اثنين من أعضاء المجلس التشريعي إضافة إلى رئيس هيئة الرقابة العامة، الأمر الذي يتعارض مع الدور الرقابي لكل من المجلس التشريعي وهيئة الرقابة العامة، كما يتعارض مع المادة (4) من قانون هيئة الرقابة العامة التي تحظر على رئيس الهيئة أن يجمع بين منصبه وعضوية مجلس إدارة أية شركة أو مؤسسة أو هيئة. يُضاف إلى ذلك، فإن القرار الرئاسي المذكور يتضمن تعيين مستشار لسلطة النقد، وهو منصب ليس وارداً في القانون.

- هيئة الرقابة العامة/ ديوان الرقابة المالية والإدارية:

ينص قانون هيئة الرقابة العامة رقم (7) لسنة 1995 في المادة (3) على أن تعيين رئيس الهيئة ونائبه يكون بقرار من رئيس السلطة الوطنية. ولم يشر القانون إلى تنسيب جهة معينة كمجلس الوزراء، أو المصادقة من قبل المجلس التشريعي. أي أن صلاحية التعيين لهذين المنصبين تتركز بيد رئيس السلطة الوطنية بمفرده.

⁸ الوقائع الفلسطينية، العدد الثالث، القرار رقم (218) لسنة 1994، والعدد 43، القرار رقم (33) لسنة 2002.

يُذكر أن القانون الأساسي ينص في المادة (96) على إنشاء ديوان للرقابة المالية والإدارية في السلطة الفلسطينية، على أن يعين رئيس الديوان بقرار من رئيس السلطة الوطنية ومصادقة المجلس التشريعي. وهذا ما تؤكدته المادة (15) من قانون الخدمة المدنية.

- ديوان الموظفين العام:

يعين رئيس ديوان الموظفين العام، حسب المادة (6) من قانون الخدمة المدنية، بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من مجلس الوزراء. لكن هذا النص أصبح يتعارض مع ما ورد في القانون الأساسي المعدل، والذي يمنح صلاحية تعيين رؤساء المؤسسات والهيئات لمجلس الوزراء، الأمر الذي يتطلب تعديل قانون الخدمة المدنية ليتوافق مع القانون الأساسي. عملياً، تم تعيين رئيس ديوان الموظفين العام بالقرار الرئاسي رقم (131) لسنة 1994، وما زال في منصبه حتى اليوم. وهو يتبع، حسب القرار، للرئيس مباشرة، وليس لمجلس الوزراء كما ينص القانون.

- لجنة الانتخابات المركزية:

تتألف لجنة الانتخابات المركزية، حسب المادة (22) من قانون الانتخابات الفلسطيني رقم (13) لسنة 1995، من تسعة أعضاء، يتم إختيارهم من بين القضاة الفلسطينيين وكبار الأكاديميين والمحامين ذوي الخبرة والسيرة المهنية البارزة. يتم تعيين أعضاء اللجنة من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في المرسوم الرئاسي الداعي للانتخابات، وذلك بعد استشارة الأحزاب والفعاليات السياسية الفلسطينية المختلفة.

منذ قيام السلطة الفلسطينية تم تشكيل لجنتين للانتخابات، الأولى للتحضير للانتخابات التي جرت عام 1996، والثانية في 2002/10/31 للتحضير لانتخابات عامة جديدة.

- اللجنة العليا للانتخابات المحلية:

ينص قانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية رقم (5) لسنة 1996، على أن تُشكل اللجنة العليا للانتخابات المحلية بمرسوم رئاسي. لا يتضمن القانون أي تفاصيل أخرى حول تشكيل اللجنة، ولا حول مواصفات رئيسها وأعضائها أو حتى عددهم. ورغم عدم إجراء أي انتخابات محلية منذ قيام السلطة الوطنية الفلسطينية، أصدر الرئيس الفلسطيني في 2002/5/30 مرسوماً بتشكيل اللجنة، برئاسة وزير الحكم المحلي وعضوية أحد عشر عضواً آخر.

- الجهاز المركزي للإحصاء:

ينص قانون الإحصاءات العامة رقم (5) لسنة 2000 على تعيين رئيس الجهاز المركزي للإحصاء بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من مجلس الوزراء، على أن يتم إختياره من ذوي الكفاءة والخبرة (مادة 6). وهنا، وقد أصبح هذا النص يتعارض مع القانون الأساسي المعدل الذي منح هذه الصلاحية لمجلس الوزراء، الأمر الذي يتطلب تعديل قانون الإحصاءات العامة ليتوافق مع القانون الأساسي المعدل.

وكغيره من أصحاب المناصب العليا، ما زال رئيس الجهاز المركزي للإحصاء يشغل منصبه منذ تشكيل دائرة الإحصاء المركزي بالقرار الرئاسي رقم (163) لسنة 1994، ومرورا بتحويل الدائرة إلى جهاز بالقرار الرئاسي رقم (19) لسنة 1999، وحتى اليوم.

- مؤسسة المواصفات والمقاييس:

لمؤسسة المواصفات والمقاييس، حسب قانون المواصفات والمقاييس رقم (6) لسنة 2000، رئيس ومدير عام. رئيس المؤسسة هو وزير الصناعة حسب نص القانون (المادة 5). أما مديرها العام فيعين بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من رئيس المؤسسة. علاوة على التعارض مع القانون الأساسي المعدل، فإن قانون المواصفات والمقاييس لا يتطرق للشروط والمؤهلات الواجب توفرها فيمن يشغل منصب مدير المؤسسة.

- سلطة المياه:

ينص قانون المياه رقم (3) لسنة 2002 على أن رئيس سلطة المياه يعين بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من مجلس المياه الوطني، الذي يرأسه رئيس السلطة الوطنية نفسه بحكم القانون (مادة 14)، كما يعين نائب رئيس سلطة المياه بنفس الطريقة.

- سلطة الطيران المدني:

لم يصدر حتى الآن قانون ينظم سلطة الطيران المدني. وكان المجلس التشريعي قد أقر مشروع قانون الطيران المدني بالقراءة الثالثة، وأحاله إلى الرئيس في 2001/4/16 للمصادقة عليه، إلا أن مشروع القانون أُعيد إلى المجلس في 2001/4/19 بحجة أن لا علاقة للمجلس بموضوع سلطة الطيران. مع ذلك، أغفل مشروع القانون أسس وآلية تعيين رئيس سلطة الطيران، رغم أنه حدد صلاحياته وتناول دوره في كثير من المواد.

عملياً، قام رئيس السلطة الفلسطينية بتعيين كل من رئيس سلطة الطيران ومديرها العام وفق قرارات رئاسية. علماً أن رئيس سلطة الطيران المدني الحالي هو أيضاً عضو في المجلس التشريعي.⁹

لقد أدى غياب المرجعية القانونية التي تنظم عمل سلطة الطيران إلى تنازع الصلاحيات بين الرئاسة الفلسطينية ومجلس الوزراء. فقد أصدر مجلس الوزراء القرار رقم (2003/31) في 2003/5/31 ضم بموجبه كلا من سلطة الطيران المدني وسلطة الموانئ إلى وزارة النقل والمواصلات. إلا أن رئيس السلطة الفلسطينية رفض هذا القرار، وأصدر قراراً في 2003/6/26 يُبقي بموجبه سلطة الطيران مؤسسة مستقلة تتبع رئيس السلطة الفلسطينية مباشرة. كما أصدر قراراً آخر بنفس التاريخ يعين فيه رئيس سلطة الطيران المدني ورئيس مجلس إدارة الخطوط الجوية الفلسطينية بدرجة وزير، ويعين نائباً له بدرجة وكيل وزارة.

- هيئة الإذاعة والتلفزيون:

وهي أيضاً من المؤسسات التي تفتقر إلى التشريعات التي تنظم عملها. فحتى اليوم لم تصدر أي قوانين تحدد شروط وآليات تعيين كل من رئيس هيئة الإذاعة والتلفزيون التي أنشئت بقرار رئاسي في 1993/7/6، ومنسق عام تلفزيون فلسطين وقناة فلسطين الفضائية التي أنشئت بموجب قرار مجلس الوزراء في 1998/7/1، واعتُبرت، بموجب قرار إنشائها، مؤسسة مستقلة عن تلفزيون فلسطين.

عملياً، تم تعيين رئيس هيئة الإذاعة والتلفزيون بقرار من رئيس السلطة الوطنية، وما زال يشغل منصبه منذ تعيينه في 1995/4/17¹⁰. كما تم تعيين منسق عام تلفزيون فلسطين وقناة فلسطين الفضائية بقرار رئاسي.

يُذكر أن تعيين مدراء بعض الدوائر التابعة لهيئة الإذاعة والتلفزيون تم بقرار من رئيس السلطة الوطنية، رغم أن مواقعهم لا تمثل مناصب علياً، مثل مدير دائرة البرامج، ومدير دائرة الأخبار.¹¹

⁹ الوقائع الفلسطينية، العدد 28، قرار رقم (46) لسنة 1998 بتعيين مدير عام مطار غزة الدولي إضافة إلى عمله كمدير عام لسلطة الطيران المدني.

¹⁰ الوقائع الفلسطينية، العدد الثالث، قرار رقم (83) لسنة 1995 بشأن تعيين رئيس هيئة الإذاعة والتلفزيون.

¹¹ الوقائع الفلسطينية، العدد الثاني، قرار رقم (68) وقرار رقم (69) لسنة 1994.

- الهيئة العامة للبتروول:

لم يصادق رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية حتى الآن على مشروع قانون الهيئة العامة للبتروول، رغم أنه محال إليه منذ 1997/12/7 بعد إقراره في المجلس التشريعي بالقراءة الثانية. يُذكر أن مشروع القانون ينص على أن يعين رئيس الهيئة بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من مجلس الوزراء ومصادقة المجلس التشريعي (مادة 8). كما وينص على أن تكون مدة رئاسة الهيئة أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة.

عملياً، تم تعيين مدير عام الهيئة العامة للبتروول بقرار من رئيس السلطة الوطنية، وما زال يشغل منصبه هذا منذ تعيينه في 1994/10/6 وحتى اليوم.¹² من ناحية أخرى، قرر مجلس الوزراء في تموز/ يوليو 2003 إلحاق الهيئة العامة للبتروول بوزارة المالية، مما يعني تغيير وضعها القانوني، وبالتالي تغيير آلية تعيين مديرها العام.

- المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية وإعادة الإعمار (بكدار):

تأسس المجلس بقرار رئاسي في تشرين ثاني 1993 كمؤسسة مستقلة تعمل كحلقة وصل بين السلطة الفلسطينية والدول المانحة، وحتى اليوم لا يوجد قانون ينظم عمل المجلس ويحدد آلية تعيين مديره العام، كما أن قرار تأسيس المجلس لم يُنشر في الجريدة الرسمية.

- سلطة الطاقة:

لا يوجد قانون ينظم سلطة الطاقة ويحدد آلية تعيين رئيسها ومديرها العام. عملياً، تم تعيين مدير عام سلطة الطاقة بقرار من رئيس السلطة الوطنية في 1994/11/14، ثم تم تعيينه رئيساً لها في 1995/2/26، وما زال يشغل منصبه هذا حتى الآن، رغم أنه عضو في المجلس التشريعي.¹³

- سلطة الموانئ البحرية:

لا يوجد قانون ينظم عمل سلطة الموانئ البحرية. عملياً، تم تعيين رئيس سلطة الموانئ البحرية ومديرها العام بقرار من رئيس السلطة الوطنية.¹⁴

¹² الوقائع الفلسطينية، العدد الثاني، قرار رقم (126) لسنة 1994.

¹³ الوقائع الفلسطينية، العدد الثالث، قرار (170) لسنة 1994، وقرار رقم (52) لسنة 1995.

¹⁴ الوقائع الفلسطينية، العدد 37، قرار رقم (36) لسنة 2000.

- دار الإفتاء:

وهي مؤسسة مستقلة تتبع أمانة الرئاسة، ولا يوجد قانون ينظم عملها. عمليا، يشغل هذا المنصب مفتي عام تم تعيينه بالقرار الرئاسي رقم (136) لسنة 1994 وما زال في منصبه هذا حتى اليوم.¹⁵

- صندوق التأمين والمعاشات في غزة:

وهو مؤسسة مستقلة تعمل في قطاع غزة قبل قيام السلطة الفلسطينية. وقد استمر عمل الصندوق بعد قيام السلطة، وتم تجديد مجلس إدارة الصندوق برئاسة وزير المالية وعضوية خمسة آخرين، وذلك بموجب القرار الرئاسي رقم (21) لسنة 2002.¹⁶ أما المدير العام الجديد للصندوق فتم تعيينه بقرار من رئيس السلطة الوطنية بدرجة وكيل مساعد، وذلك في القرار الرئاسي رقم (34) لسنة 2001.¹⁷

(5) رؤساء الأجهزة الأمنية

ما زالت الأجهزة الأمنية الفلسطينية بحاجة إلى مرجعية قانونية تنظم عملها وتحدد صلاحياتها، بما في ذلك شروط وآليات تعيين رؤسائها. ولم يصدر حتى اليوم قانون ينظم عمل أي جهاز منها سوى قانون الدفاع المدني رقم (3) لسنة 1998، علما أن هذا القانون أغفل آلية تعيين المدير العام. إن إشغال المناصب العليا في كافة الأجهزة الأمنية ما زال يتم بقرارات رئاسية، كما أن التعيين ليس لفترة زمنية معينة، ولا تتضح فيه آلية التعيين أو التنسيب. وفيما يلي إشارة لواقع تعيين رؤساء بعض الأجهزة الأمنية.

- **الأمن الوطني:** تم تعيين مدير الأمن العام وقائد قوات الأمن الوطني بالقرار الرئاسي رقم (15) لسنة 1995، وما زال يشغل منصبه حتى اليوم.¹⁸

- **الشرطة:** تم تعيين مدير عام الشرطة برتبة لواء بقرار رقم (37) لسنة 1994،¹⁹ وبقي في منصبه حتى 2002/7/4، حيث نُقل إلى أمانة الرئاسة وعُين، بموجب قرار رقم (27) لسنة 2002، مستشارا لرئيس السلطة الوطنية، وتم تعيين مدير عام جديد بموجب قرار رقم (28) لسنة 2002.²⁰ يُذكر أن هناك العديد من القرارات الرئاسية الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية، والتي

¹⁵ الوقائع الفلسطينية، العدد الثاني، كانون ثاني 1995.

¹⁶ الوقائع الفلسطينية، العدد 43، أيلول 2002.

¹⁷ الوقائع الفلسطينية، العدد 36، كانون ثاني 2001.

¹⁸ الوقائع الفلسطينية، العدد الثالث، شباط 1995.

¹⁹ الوقائع الفلسطينية، العدد الأول، تشرين ثاني 1994.

²⁰ الوقائع الفلسطينية، العدد 43، أيلول 2002.

يعين بموجبها مساعدو مدير الشرطة والأمن العام، ومديرو شرطة المحافظات، ومديرو الدوائر المختلفة في جهاز الشرطة، بما في ذلك المعابر.²¹

- **الأمن الوقائي:** بعد صدور المرسوم الرئاسي رقم (12) لسنة 2002 القاضي بإلحاق قوات الشرطة والأمن الوقائي والدفاع المدني بوزارة الداخلية، تم تعيين رئيس جديد لجهاز الأمن الوقائي لمحافظات الشمال، بموجب القرار الرئاسي رقم (25) لسنة 2002²². وبعد إستقالة رئيس الجهاز في قطاع غزة، تم أيضا تعيين رئيس جديد هناك.

- **مديرية الدفاع المدني:** تم تعيين المدير العام للدفاع المدني بموجب القرار الرئاسي رقم (38) لسنة 1994، وما زال يشغل منصبه هذا حتى اليوم.²³ أما رؤساء باقي الأجهزة الأمنية، كالمخابرات العامة والأمن الرئاسي وقوات البحرية، فإن قرارات تعيينهم غير معلنة، ولا تتوفر الوثائق التي يمكن الاستناد إليها في ذلك، كما لا تتضمن **الوقائع الفلسطينية** أي قرارات بشأن تعيينهم.

6) المجالس العليا

يبرز من بين هذه المجالس: مجلس التعليم العالي، المجلس الأعلى للدفاع المدني، مجلس الأمن الأعلى، المجلس الصحي الأعلى، المجلس الأعلى للأمومة والطفولة، المجلس الأعلى للتربية والثقافة، والمجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا.

مجلس التعليم العالي:

ينص قانون التعليم العالي رقم (11) لسنة 1998 على أن تشكيل المجلس الاستشاري للتعليم العالي يتم بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب من وزير التعليم العالي. لا يشترط القانون مواصفات معينة فيمن يشغل منصب رئيس المجلس، كما لا يحدد عدد أعضاء المجلس ومواصفاتهم، ولا مدة تعيينهم.

²¹ أنظر: **الوقائع الفلسطينية**، العدد الأول، قرار رقم (52) لسنة 1994 بتعيين مساعد مدير الأمن العام، والعدد الثاني، قرار رقم (62) لسنة 1994 بتعيين مدير العمليات في الشرطة، وقرار رقم (73) لسنة 1994 بتعيين مديري شرطة المحافظات، وقرار رقم (82) لسنة 1994 بتعيين مديري الإدارات المختلفة في الشرطة كالمروور والسجون والشرطة النسائية، وقرار رقم (85) لسنة 1994 بتعيين مديري المعابر.

²² **الوقائع الفلسطينية**، العدد 43، أيلول 2002.

²³ **الوقائع الفلسطينية**، العدد الأول، تشرين ثاني 1994.

تمّ تشكيل مجلس التعليم العالي مرتين، كل منهما برئاسة وزير التربية والتعليم العالي، وبناء على تنسيب منه: الأول في 19/12/1999، والثاني في 11/8/2002، وكان كل منهما بقرار من رئيس السلطة الوطنية، وليس من مجلس الوزراء، الأمر الذي يعتبر مخالفاً للقانون.²⁴

أما رؤساء الجامعات الحكومية، فقد نص قانون التعليم العالي، في المادة (14)، على أن يعيّن رئيس مؤسسة التعليم العالي الحكومية بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من وزير التعليم العالي.

عملياً، يقوم رئيس السلطة الوطنية بتعيين رؤساء الجامعات والكليات الحكومية كجامعة القدس المفتوحة وجامعة الأقصى بقرارات رئاسية.

- المجلس الأعلى للدفاع المدني:

وهو المجلس الأعلى الوحيد الذي يتمّ تشكيله بموجب مرجعية قانونية. إذ يتمّ تشكيل المجلس بموجب قانون الدفاع المدني، وذلك برئاسة وزير الداخلية وعضوية خمسة عشر عضواً آخر، هم المدراء العامون لثلاث عشرة وزارة، إضافة إلى مدير عام الدفاع المدني ومدير عام الشرطة. لكن القانون لم يحدد جهة الإختصاص في تعيين مدير عام الدفاع المدني.

- المجالس العليا الأخرى:

من الناحية العملية، يتمّ تشكيل المجالس أدناه وتسمية رؤسائها بقرارات رئاسية صادرة عن رئيس السلطة الوطنية:

المجلس الصحي الأعلى: تمّ تشكيله بالقرار الرئاسي رقم (19) لسنة 1994، وما زال رئيسه يشغل منصبه حتى اليوم، ويعتبر القرار المجلس الصحي الأعلى مؤسسة من مؤسسات الرئاسة.²⁵

المجلس الأعلى للعلوم والتكنولوجيا: تمّ تعيين رئيسه بدرجة وزير في القرار الرئاسي رقم (22) لسنة 2002.²⁶

المجلس الأعلى للتربية والثقافة: تمّ تعيين رئيسه في القرار الرئاسي رقم (23) لسنة 2002.²⁷

المجلس الأعلى للأمومة والطفولة: تمّ تشكيله وتعيين رئيسه بمرسوم رئاسي رقم (2) لسنة 1999.²⁸

الخاتمة: إستنتاجات وتوصيات

²⁴ الوقائع الفلسطينية، العدد 31، قرار رقم (6) لسنة 1999.

²⁵ الوقائع الفلسطينية، العدد الأول، تشرين ثاني 1994.

²⁶ الوقائع الفلسطينية، العدد 43، أيلول 2002.

²⁷ الوقائع الفلسطينية، العدد 43، أيلول 2002.

²⁸ الوقائع الفلسطينية، العدد 28، آذار 1999.

يشير واقع إشغال المناصب العليا في السلطة الوطنية الفلسطينية إلى تمركز القرار بيد رئيس السلطة الوطنية، والذي يمارس صلاحيات واسعة في هذا المجال. لقد شملت القرارات والمراسيم الرئاسية التعيين لمئات المناصب العليا في مختلف الوزارات والمؤسسات والهيئات الحكومية والعامّة. كما يبين التقرير بوضوح، فإن رئيس السلطة الوطنية هو الذي يعين وكلاء الوزارات والمدراء العامين فيها، ومدراء المديریات والإدارات المختلفة التابعة للوزارات، هذا إضافة إلى تعيين المحافظين ورؤساء الأجهزة الأمنية، ومجلس القضاء الأعلى والنائب العام ورؤساء المحاكم والقضاة. كما يعين الرئيس رؤساء المؤسسات والسلطات والهيئات العامة كسلطة النقد، هيئة الرقابة العامة، ديوان الموظفين العام، الجهاز المركزي للإحصاء، سلطات الأراضي والمياه والطيران المدني والموانئ البحرية، والهيئات الخاصة بالإذاعة والتلفزيون والبتترول، ولجنة الانتخابات المركزية واللجنة العليا للانتخابات المحلية.

كما يبين التقرير أن أصحاب المناصب العليا في السلطة الفلسطينية يشغلون مناصبهم لفترات طويلة وغير محددة، بل إن الكثير منهم ما زالوا في مناصبهم منذ تعيينهم عام 1994.

على ضوء ما تقدم، تؤكد الهيئة على التوصيات التالية:

1. ضرورة إصدار التشريعات التي تنظم عمل الأجهزة الأمنية، والمؤسسات والسلطات العامة المختلفة كهيئة الإذاعة والتلفزيون، وسلطة الطيران، والهيئة العامة للبتترول، وسلطة الأراضي وغيرها.
2. تعديل القوانين التي أصبحت تتعارض مع القانون الأساسي المعدل، والذي منح صلاحية تعيين رؤساء الهيئات والمؤسسات العامة لمجلس الوزراء، مثل قانون الخدمة المدنية، قانون الإحصاءات العامة، قانون المياه، قانون هيئة الرقابة العامة، وقانون المواصفات والمقاييس.
3. عدم تركيز سلطة التعيين في المناصب العليا بيد رئيس السلطة الوطنية بمفرده، وتحديد أدوار الأطراف المختلفة في التعيين والتنسيب والتوصية.
4. تحديد سقف زمني لإشغال المناصب العليا، وذلك من أجل تأمين الرقابة على شاغلي هذه المناصب، وكذلك لغرض تجديد الخبرات والكفاءات.
5. تقليص عدد المناصب العليا ذات الطابع السياسي إلى الحد الأدنى.
6. الإلتزام بمبدأ تكافؤ الفرص في التعيين للمناصب العليا، وخاصة المناصب ذات الطابع المهني.

7. حسم مسألة رئاسة بعض المؤسسات والسلطات والهيئات العامة من قبل أعضاء في المجلس التشريعي، لأن ذلك قد يتعارض مع دورهم في الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، مثل رئيس سلطة الطيران المدني، ورئيس سلطة الطاقة، ورئيس سلطة البيئة الحاليين.

8. معالجة الموروث من التعيينات للمناصب العليا التي سبقت إقرار وتعديل القانون الأساسي والقوانين الأخرى ذات العلاقة، وحل الإشكاليات التي نجمت عن مخالفة القوانين النافذة في التعيينات السابقة.

وأخيراً، ليس مبرراً أو منصفاً أن يتم أو يستمر التعيين لإشغال المئات الكثيرة من المناصب العليا من قبل رأس السلطة التنفيذية. فمن المطلوب أن يخضع التعيين لإشغال مثل هذه المناصب (خاصة ذات البعد المهني منها) لأسس وإجراءات ومعايير واضحة تحدها القوانين والأنظمة النافذة، تلك القوانين والأنظمة التي يجب أن تراعي بدورها، وبصورة جديّة، مبدأ تكافؤ الفرص من ناحية، وعامل الجدارة من ناحية أخرى.