مجلة البحث العلمي العصري
إلكترونية ـ محكّمة ـ متعددة التخصصات
ISSN: 2520-5250
URL: mrjour.com

مجلة البحث العلمي العصري المحكمة، متعددة التخصصات، المجلد 1، العدد 1، يوليو 2026

Modern Research Journal, Peer-reviewed, Multidisciplinary, Volume 1, Issue 1, July 2026

الترقيم المعياري الدولي: ISSN: 2520-5250

الموقع الإلكتروني: URL: mrjour.com

الموظف العام في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني

(دراسة وصفية تحليلية مقارنة)

The Public Servant in Palestinian Civil Service Law

(Descriptive, Analytical and Comparative Study)

L'agent public dans le droit de la fonction publique palestinienne

(Étude descriptive, analytique et comparative)

إعداد / مصطفى عبيد

عالم وباحث مستقل متخصص في القانون والرياضيات وعلوم الحاسوب

الانتماء: مركز البحوث والدراسات متعدد التخصصات

By: Mustafa Ebaid

Independent Scholar & Researcher in Law, Mathematics, and Computer Science

Affiliation: Multi-Disciplinary Research and Studies Center

Website URL: mdrscenter.com

Email: drmust74@gmail.com

ملخص البحث

تتمثل إشكالية هذا البحث في عدم وجود تعريف محدد للموظف العام، بالإضافة إلى تعدد التعريفات في القوانين والتشريعات المختلفة حتى في نفس الدولة، وذلك بحسب قصد المشرّع من التعريف وما إذا كان يستهدف منح هذا الموظف المزيد من السلطات أو الصلاحيات أو تحميله المزيد من الالتزامات والمسئوليات، وهو ما يزيد من صعوبة تعريف الموظف العام وتحديد المقصود به. ويتطلب البحث في هذه الإشكالية أولًا تعريف الموظف العام والعناصر الأساسية لهذا التعريف كما وردت في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، وكذلك تحديد الشروط وطرق الاختيار وإجراءات التعيين الواجب اتباعها لكي يكون موظفًا عامًا وفقًا لهذا القانون.

أسئلة البحث

يطرح هذا البحث التساؤل الرئيسي التالي:

ما هو تعريف الموظف العام بحسب قانون الخدمة المدنية الفلسطيني؟ وما هي عناصره الأساسية، وما هي شروط وطرق الاختيار وإجراءات التعيين الواجب اتباعها حتى يعتبر موظفًا عامًا وفقًا للقانون؟

الأسئلة الفرعية التي يثيرها سؤال البحث

إن التساؤل الرئيسي حول المقصود من الموظف العام في قانون الخدمة المدنية ينبثق منه سؤالين أساسيين، وهما:

1. ما تعريف الموظف العام في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني؟ وما هي العناصر الأساسية في هذا التعريف؟

2. ما هي شروط وطرق وإجراءات التعيين في الوظيفة العامة في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني حتى يعتبر موظفًا عامًا وفقًا لهذا القانون ؟

منهجية البحث

منهج وصفي تحليلي مقارن

الكلمات المفتاحية: القانون الإداري، قانون الخدمة المدنية، الموظف العام، الموظف الفعلي، قانون الخدمة المدنية الفلسطيني

خطة البحث

- المبحث الأول: تعريف الموظف العام في القانون المدني الفلسطيني وعناصر التعريف الأساسية
- المبحث الثاني: شروط وطرق وإجراءات التعيين في الوظائف العامة وفقًا لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني

Abstract

The problem addressed by this research lies in the absence of a precise definition of a "public employee", compounded by a multiplicity of definitions across various laws and statutes—even within the same jurisdiction. These definitions vary depending on the legislator's intent - specifically, whether the aim is to grant the employee additional powers and authority or to impose greater obligations and responsibilities - thereby complicating the task of defining and identifying exactly who constitutes a public employee. Addressing this issue requires, first, defining the public employee and outlining the essential elements of this definition as set forth in the Palestinian Civil Service Law. It also necessitates identifying the eligibility criteria, selection methods, and appointment procedures that must be followed for an individual to be classified as a public employee under this law.

Research Questions

This research poses the following primary question:

How is a public employee defined under the Palestinian Civil Service Law? What are the essential elements of this definition, and what are the eligibility

.

criteria, selection methods, and appointment procedures required for an individual to be considered a public employee under the law?

Sub-questions Arising from the Main Research Question

The central inquiry regarding the definition of a public employee under the Civil Service Law gives rise to two fundamental sub-questions:

1. What is the definition of a public employee under the Palestinian Civil Service Law, and what are the essential elements of this definition?

2. What are the eligibility criteria, selection methods, and appointment procedures for public service positions under the Palestinian Civil Service Law required for an individual to be considered a public employee?

Research Methodology

Descriptive Analytical, Comparative Study.

Research Plan

Section One: Definition of a public employee under the Palestinian Civil Service Law and essential elements of the definition.

Section Two: Eligibility criteria and selection methods and appointment procedures for public service positions under the Palestinian Civil Service Law.

Keywords: Administrative Law, Civil Service Law, Public Servant, De Facto Official, Palestinian Civil Service Law

Résumé

La problématique de cette recherche réside dans l'absence de définition précise de l'agent public, ainsi que dans la multiplicité des définitions au sein des diverses lois et législations — y compris au sein d'un même État. Ces

.

définitions varient selon l'intention du législateur : s'agit-il d'octroyer à l'agent davantage de pouvoirs et de prérogatives, ou de lui imposer davantage d'obligations et de responsabilités ? Cette situation complexifie la définition de l'agent public et la détermination de sa nature juridique. L'examen de cette problématique nécessite, dans un premier temps, de définir l'agent public et d'identifier les éléments constitutifs de cette définition tels qu'ils figurent dans la loi palestinienne sur la fonction publique. Il convient également de préciser les conditions, les modes de sélection et les procédures de nomination à respecter pour acquérir le statut d'agent public en vertu de ladite loi.

Questions de recherche

La présente recherche soulève la question principale suivante :

Quelle est la définition de l'agent public selon la loi palestinienne sur la fonction publique ? Quels en sont les éléments constitutifs, ainsi que les conditions, les modes de sélection et les procédures de nomination requis pour être considéré comme agent public au regard de la loi ?

Questions secondaires découlant de la question principale

La question centrale concernant la notion d'agent public dans la loi sur la fonction publique donne lieu à deux interrogations fondamentales :

1. Quelle est la définition de l'agent public dans la loi palestinienne sur la fonction publique et quels sont les éléments essentiels de cette définition ?
2. Quelles sont les conditions, les modes de sélection et les procédures de nomination dans la fonction publique prévus par la loi palestinienne pour acquérir le statut d'agent public?

Méthodologie de recherche

.

Approche descriptive, analytique et comparative.

Plan de la recherche

Section I: Définition de l'agent public dans la loi palestinienne sur la fonction publique et éléments constitutifs de cette définition.

Section II: Conditions et modes de sélection et procédures de nomination dans la fonction publique selon la loi palestinienne sur la fonction publique.

Mots-clés

Droit administratif, Droit de la fonction publique, fonctionnaire, fonctionnaire de fait, loi palestinienne sur la fonction publique.

المبحث الأول

تعريف الموظف العام في القانون المدني الفلسطيني وعناصر التعريف الأساسية

تتولى الإدارة العامة ممارسة مهامها المتعلقة بتنفيذ النشاط الإداري في كافة جوانبه داخل الدولة وإدارة المرافق العامة من خلال العاملين لديها الذين يطلق عليهم مسمى "الموظفين العموميين". ويتمثل قانون الوظيفة العامة في فلسطين في قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م المعدل، بالإضافة إلى لائحته التنفيذية وتعديلاتها، ولقد تناول المشرّع في هذا القانون المقصود بالموظف العام لأجل تمييزه عن الموظفين والعمال الآخرين الذين يعملون في المنشآت الخاصة ولا يخضعون لأحكام القانون العام، كما أبرزت محكمة العدل العليا هذا المقصود (محمد شبير، القانون الإداري، الكتاب الثاني، 407، 408).

المطلب الأول

تعريف الموظف العام في القانون المدني الفلسطيني

ليس من السهل وضع تعريف دقيق شامل للموظف العام، يصلح في جميع البلدان، أو حتى يصدق على كل من يتصف بصفة الموظف في إطار بلد واحد. ولا يضع المشرّع عادة تعريفًا جامعًا للموظف العام،

.

وإنما يقتصر كل قانون من قوانين الموظفين المتعددة على تحديد الخاضعين لأحكامه (ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، ص: 231).

ولا يمكن اعتبار مثل هذه النصوص تعريفًا للموظف العمومي أو للوظيفة العامة، لأنه يقتصر على بيان الأشخاص الذين تنطبق عليهم أحكام هذا القانون. ولذلك كان الفقه والقضاء المقارن هما المرجع الأساسي في تحديد المقصود بالموظف العام. وحاول مجلس الدولة الفرنسي تعريف الموظف العام بأنه: "الشخص الذي يُعهد إليه بوظيفة دائمة داخلة ضمن كادر الوظائف الخاص بمرفق عام". وكذلك عرفته المحكمة الإدارية العليا في مصر بأنه: "هو من يُعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصبًا يدخل في التنظيم الإداري لهذا المرفق". (طعيمة الجرف، القانون الإداري، ص: 292).

أما في فلسطين، فقد أشار المشرّع في قانون الخدمة المدنية رقم (4) لعام 1998 إلى أن المقصود بالموظف العام: (هو الشخص المعين بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية، أيًا كانت طبيعة تلك الوظيفة أو مسمّاها)، كما عرّف الوظيفة العامة بأنها: (مجموعة المهام التي توكلها جهة مختصة إلى الموظف للقيام بها بمقتضى هذا القانون أو أي تشريع آخر أو تعليمات أو قرارات إدارية، وما يتعلق بها من صلاحيات وما يترتب على تلك المهام من مسؤوليات). وأشار أيضًا إلى أن الخدمة المدنية تتمثل في: (العمل في أي من الدوائر الحكومية وفقًا لأحكام هذا القانون)، (مادة (1) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998). كما حدد نطاق سريان أحكام هذا القانون في المادة رقم (2)، التي نصت على: "تسري أحكام هذا القانون على: 1. الموظفين العاملين في الدوائر الحكومية ويتقاضون رواتبهم من خزينة السلطة الوطنية الفلسطينية حسب نظام تشكيلات الوظائف. 2. الموظفين المعينين بمقتضى قوانين أو قرارات خاصة فيما لم يرد بشأنه نص فيها" (محمد شبير، 408).

وبدورها أشارت محكمة العدل العليا الفلسطينية في رام الله إلى أن الموظف العام يتمثل في: "كل شخص يُعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة، (حكم دعوى إدارية رقم 86 لسنة 2004م، بتاريخ 28/1/2006، موسوعة المقتفي الإلكترونية)، أو كل شخص يعمل بعمل دائم تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، (حكم رقم 337 لسنة 2009، بتاريخ 25/6/2012، المقتفي).

ويتفق معظم الفقه على أن المقصود بالموظف العام وفق ما أرساه القضاء هو كل شخص يُعهد إليه بوظيفة دائمة في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى بالطريق المباشر، وذلك عن طريق شغله منصبًا يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق على أن يكون ذلك بصفة مستمرة لا عارضة، وأن يصدر بذلك قرار من السلطة المختصة قانونًا بالتعيين، وتطبيقًا لذلك يُعد موظفًا عامًا خاضع لأحكام قانون الخدمة المدنية كل من يعمل في مرفق أو دائرة تتبع السلطة الوطنية الفلسطينية باستثناء من يعملون في المرافق والمؤسسات الأمنية والعسكرية إذ أنهم يخضعون لقانون الخدمة في قوى الأمن الفلسطيني (قانون رقم (8) لسنة 2005)، لا لقانون الخدمة المدنية. (محمد شبير، 408، 409).

المطلب الثاني

العناصر الأساسية في تعريف الموظف العام

وفي ضوء ما استقر عليه في الفقه والقضاء فإنه لكي يمكن اعتبار شخصًا ما موظفًا عامًا يخضع لأحكام الوظيفة العامة فإنه لا بد من توافر العناصر الثلاثة الأساسية الآتية:

أولًا: أن يعمل الشخص في وظيفة دائمة

لقد كانت محكمة العدل العليا تؤكد في معرض تعريفها للموظف العام بأنه كل شخص يعمل بصورة دائمة في مرفق عام تديره الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة (الدعوى رقم 86 لسنة 2004، بتاريخ 28/1/2006م، والدعوى رقم 337 لسنة 2009، بتاريخ 25/6/2012، المقتفي)، وتأسيسًا على ذلك يتعين لاعتبار الشخص موظف عام أن يكون معينًا للقيام بعمله بصورة دائمة ومستمرة لا مؤقتة أو متقطعة وأن تكون وظيفته دائمة ومستمرة كذلك، أي تكون خدمته دائمة في وظيفة دائمة أيضًا، لذلك فإن كل من يعمل بصفة مؤقتة أو موسمية أو يومية أو عارضة لا يُعد موظفًا عامًا حتى وإن استعانت به الدولة وعمل في مرافقها العامة، ومن ثم لا ينطبق عليه قانون الخدمة المدنية(محمد شبير، 409).

ومع ذلك فإن الباحث يرى أنه بالرغم من أنه في مثل تلك الحالات (التي تستعين به الدولة ويعمل في مرافقها العامة بصفة مؤقتة أو موسمية أو يومية أو عارضة) والتي لا يعتبر فيها موظف عام، إلا أنه يترتب على مثل هذه الحالات التزام الموظف ببعض الواجبات التي يلتزم بها الموظف العام، والمرتبطة بخصوصية العمل في المرافق العامة.

.

ثانيًا: أن يعمل الشخص لدى مرفق عام تديره الدولة

يتعين لاعتبار الشخص من قبيل الموظف العام أن يتم تعيينه للعمل في مرفق عام تديره الدولة أو أشخاصها المعنوية العامة بصورة مباشرة، وينطبق ذلك على المرفق الذي يدار بطريق الاستغلال المباشر أو الهيئات والمؤسسات العامة، بينما العاملون في شركات الامتياز والاقتصاد المختلط لا يعتبرون من موظفي الدولة بالرغم من أنهم يتولون تسيير وتنظيم أحد المرافق العامة، (ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، ص: 191، كما ورد في مجمد شبير، ص: 408، 409).

وتطبيقًا لما تقدم ذهبت محكمة العدل العليا للقول بأن من يعمل في الوزارات يُعد موظف عام، (الدعوى رقم 337 لسنة 2009م، بتاريخ 25/6/2012، المقتفي). حيث اعتبرت في هذا الحكم أن الموظف بعقد في وزارة الصحة هو موظف عام باعتباره يعمل لدى جهة رسمية عامة، بينما موظفي شركة الاتصالات - الذين يعملون في خدمة مرفق الاتصالات - ليسوا موظفين عموميين ولا يخضعون لأحكام القانون العام ممثلًا في قانون الخدمة المدنية وإنما يخضعون لقانون العمل بشأن علاقتهم بإدارة الشركة، (حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في غزة في الدعوى الإدارية رقم 44 لسنة 2003، بتاريخ 28/9/2003م، موسوعة المقتفي).

وهو ما يعني الفصل بين فكرتي المرفق العام والموظف العام، فليس كل من يعمل بداخل مرفق عام يُعد موظفًا عامًا بل يتوجب لذلك أن يُدار هذا المرفق من قبل الدولة وهيئاتها العامة بصورة مباشرة. (محمد شبير، 410، 411).

ويرى جانب من الفقه أن اصطلاح الدولة هنا لا ينصرف إلى معناه الضيق بالنظر إلى الدولة كشخص معنوي عام تتميز عن غيرها من أشخاص القانون الإداري الأخرى، وإنما يؤخذ الاصطلاح هنا على مفهومه الواسع باعتبار أن الدولة في هذا النظام الإداري الشامل الذي يتضمن الأشخاص الإدارية المركزية بالإضافة إلى الوحدات الإدارية الإقليمية التي تتمتع طبقًا لقانون الإدارة المحلية بالشخصية المعنوية، وهو ما يعني أن ينصرف اصطلاح الموظف العام طبقاً لذلك إلى عمال ومستخدمي المجالس المحلية المختلفة، في نفس الوقت الذي ينصرف فيه إلى عمال جميع السلطات العامة المركزية التشريعية والتنفيذية والقضائية على حد سواء، ومن غير تمييز في هذا الشأن بين الموظفين المدنيين والعسكريين، (طعيمة الجرف، القانون الإداري، ص: 294).

ويرى الباحث أنه ينبغي التمييز بين الموظف العام بالمفهوم الذي حدده المشرّع في قانون الخدمة المدنية تحديدًا، وبين مفهوم الموظف العام بمعناه الواسع الذي يمكن أن يشمل فئات وتصنيفات متعددة من الموظفين مثل الموظفين العسكريين، حيث يخضع موظفي هذه الفئة لأحكام قانون مختلف هو قانون الخدمة في قوى الأمن.

كذلك ينبغي التمييز بين الموظف العام الذي يعمل لدى مرفق عام تديره الدولة وبين الشخص المكلف بخدمة عامة بحسب وصف وتمييز المشرّع الدستوري في المادة (106) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدّل، عندما ميّز بينهم ضمن نصه على تجريم الامتناع عن تنفيذه الأحكام القضائية واجبة التنفيذ أو تعطيل تنفيذها على أي نحو.. إذا كان المتهم موظفا عامًا أو مكلفا بخدمة عامة...".

ثالثًا: تعيين الشخص طبقًا لإجراءات قانونية سليمة

يتوجب لاعتبار الشخص من قبيل الموظف العام أن يتم تعيينه بموجب إجراءات قانونية صحيحة وسليمة، ومن ثم لا يُعد موظفًا عامًا من تولى الوظيفة العامة دون صدور قرارًا بتعيينه أو دون اتباع هذه الإجراءات، أو تولى وظيفته قبل صدور قرار بتعيينه من السلطة المختصة، أو انتحل صفة الموظف العام، أو اغتصب الوظيفة العامة، مع مراعاة الأحكام المتعلقة بنظرية الموظف الفعلي، وقد أورد المشرّع الفلسطيني في قانون الخدمة المدنية في المواد (19، 20، 21، 22) النص على إجراءات التعيين في الوظيفة العامة بدءًا من الإعلان عن الوظيفة الشاغرة ومرورًا بإجراء المسابقات والاختبارات وانتهاءً بالإعلان عن المقبولين وفق المعايير القانونية الواجب مراعاتها، (محمد شبير، 411).

نظرية الموظف الفعلي

الأصل في أن الموظف العام يتولى مهام وظيفته بناءً على قرار إداري صادر بتعيينه من قبل جهة الإدارة المختصة أو بناء على عقد إداري مبرم بينهما، وبدون ذلك فإن الفرد يعتبر منتحلًا لصفة الموظف العام إن ظهر أمام الجمهور بهذه الصفة، وتكون كافة الأعمال الصادرة عنه معدومة ولا أثر قانوني لها، (محمد صلاح عبد البديع السيد، الوسيط في القانون الإداري، ص: 124)، ويُعد بذلك مرتكبًا لجريمة ويتوجب معاقبته، (سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، النشاط الإداري، ص: 135). وبالرغم من ذلك كله فإن مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد أدى إلى تبرير الخروج عن هذا

الأصل وأوجد نظرية الموظف الفعلي أو الواقعي أو الموظف الظاهر، (محمد عبد العال السناري، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص: 344).

ويقصد بالموظف الفعلي ذلك الشخص الذي يعترف القضاء - في بعض الظروف - بصحة تصرفاته في مجال المرافق العامة رغم عدم تعيينه بصورة صحيحة في الوظيفة التي مارس اختصاصاتها، (ماجد راغب الحلو، 358)، أو ذلك الفرد الذي يتولى مهام الوظيفة العامة دون سند شرعي أو أساس من القانون، (سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، نظرية العمل الإداري، ص: 214)، (رمضان محمد بطيخ، الوسيط في القانون الإداري، ص: 815)، وتشير إليه محكمة العدل العليا نقلًا عن الفقه الأردني بأنه الشخص الذي يشغل في ظروف معينة الوظيفة العامة ويمارس صلاحياتها ويتخذ القرارات بالرغم من عدم صدور قرار بتعيينه، أو بطلان تعيينه أو انتخابه أو تفويضه، أو في حال انتهاء خدمته لأي سبب.

ولقد كان المجلس الدولة الفرنسي الفضل في خلق هذه النظرية وقرر الاعتراف بصحة أعمال الموظف الفعلي رغم بطلانها من حيث الأصل تأسيسًا على خطورة النتائج المترتبة على عدم الاعتراف بذلك وللحفاظ على مصالح الناس التي لا يجب أن تتوقف وتأكيدًا على ضرورة سير المرافق العامة بانتظام واطراد، (سليمان محمد الطماوي، نشاط الإدارة، الجزء الثاني، ص: 78).

1. الموظف الفعلي في الظروف الاستثنائية

حين تقع ظروف استثنائية تهدد الحياة الإدارية، فإن قواعد المشروعية التي تطبق في الظروف العادية يستعاض عنها بقواعد أخرى غير مكتوبة استجابة لنظرية الضرورة، فإذا تولى فرد في هذه الظروف دون سند قانوني ممارسة اختصاصات وظيفة معينة حرصًا على سير المرافق العامة، وعملًا على ضمان انتظام الحياة الإدارية كان لنظرية الظروف الاستثنائية أثرها في فرض احترام تصرفاته والنظر إليه باعتباره موظفًا فعليًا، وقد طبق مجلس الدولة الفرنسي هذه النظرية، وذلك حين هاجر مجلس بلدي إحدى القرى أمام الغزو الألماني سنة ١٩٤٠ وتعرضت الحياة الإدارية والمرافق العامة في هذه القرية للاضطراب والتوقف، قام بعض المواطنين دون تعيين مشروع بممارسة اختصاصات المجلس الهارب. فما كان من مجلس الدولة إلا أن صحح جميع تصرفات هؤلاء على أساس أنهم موظفين فعليين يستمدون سندًا شرعيًا لتصرفاتهم من حكم الضرورة والظروف الاستثنائية، (طعيمة الجرف، 317).

أي أنه يتأسس تطبيق هذه النظرية في الظروف الاستثنائية وأوقات الضرورة وفترة الأزمات التي تمر بها الدولة على ضرورة سير المرافق العامة والاستمرار في تأدية الخدمة العامة للجمهور في هذه الأوقات الصعبة دون انقطاع أو توقف، لذلك فإنه يتم الاعتراف بصحة الأعمال التي يقوم بها المتطوعين رغم أنهم ليسوا من فئة الموظفين العموميين وممن تم تعيينهم بطريقة قانونية، (محمد صلاح عبد البديع السيد، 125، 126).

2. الموظف الفعلي في الظروف العادية

وصورته أن يصدر قرار بتعيين موظف، ولكن لا تتبع في شأن هذا القرار الإجراءات القانونية أو لا تستوفى هذه الإجراءات، فيقع قرار التعيين باطلًا، ولو أننا طبقنا القواعد القانونية المجرّدة لأدى منطقها إلى عدم الاعتراف لهذا الشخص بأية صفة قانونية في إدارة أعمال الوظيفة. وهو ما يتعين بسببه الحكم على جميع تصرفاته بالبطلان، غير أن هذا البطلان قد يلحق ضررًا جسيمًا بجمهور الأفراد المتعاملين مع المرفق العام والذين يكونون قد اعتمدوا بحسن نية على جميع المظاهر الخارجية التي تؤكد أن الشخص موظفًا عموميًا، وهم غير مفروض عليهم أن يتحققوا في كل مرة يلجؤون فيها إلى الموظف العمومي وأن يطالبوه بإثبات مشروعية قيامه باختصاصات الوظيفة. لهذه الاعتبارات العملية ينسى مجلس الدولة الفرنسي الاعتبارات القانونية المجرّدة ويصحح تصرفات هؤلاء الموظفين الفعليين. وتقوم هذه النظرية على فكرة الاعتماد على الظاهر، (طعيمة الجرف، 317-318). حيث يتأسس تطبيق هذه النظرية في الظروف العادية على أساس مبدأ حسن النية وأن الأفراد الذين تعاملوا مع الموظف الفعلي يجهلون بأنه غير مكلف بمهامه على وجه صحيح أو أن ولايته الوظيفية قد انتهت، (محمد صلاح عبد البديع السيد، 125، 126). كما أن ذلك ينبني على فكرة الأوضاع الظاهرة إذ أن الثابت أمامهم لم يكن سوى أنهم يتعاملون مع موظف عام طبقًا للأوضاع الظاهرة والظروف المحيطة.

موقف المشرّع الفلسطيني من الموظف الفعلي

وفيما يخص هذه النظرية، فقد نص في قانون العقوبات المطبق في قطاع غزة بأنه: (كل من أ. انتحل شخصية موظف في الخدمة العامة في مناسبة كان فيها ذلك الموظف مكلفًا بالقيام بفعل أو بالحضور إلى مكان بحكم وظيفته، أو ب. تظاهر زورًا بأنه موظف في الخدمة العامة وادعى بأن من حقه أن يقوم

.

بأي فعل من الأفعال أو أن يحضر إلى أي مكان من الأمكنة لأجل القيام بأي فعل بحكم وظيفته، يعتبر أنه ارتكب جنحة)، (المادة رقم (115) من قانون العقوبات رقم 74 لسنة 1936م).

ويُلاحظ أن المشرّع قد يُضفي على مدلول الموظف العام في بعض الأحيان معنى أوسع أو أضيق على حسب الأحوال من معناه في القانون الإداري، وهو ما حدث في القانون الجنائي المصري مثلًا، حيث اتسع مدلول الموظف العام ليشمل كل موظف أو مستخدم وكذلك كل شخص عادى مكلف بخدمة عمومية من قبل الحكومة أو إحدى المصالح العامة التي تستمد سلطتها من الحكومة (طعيمة الجرف، 297).

ويرى الباحث أن المشرّع الفلسطيني أورد في قانون العقوبات تعبير الموظف الذي تنطبق عليه بعض أحكام القانون لتمييزه عن غيره من الأشخاص، كما أنه أورد في قانون مكافحة الفساد تعريف خاص بالموظف العام الذي ينطبق عليه القانون بحيث نص على أنه يشمل كل من: "المعينين بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية أو العسكرية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية، أيًا كانت طبيعة تلك الوظيفة أو مسماها، وأعضاء السلك الدبلوماسي، ومن في حكمهم"، (الخاضعون لأحكام القانون، مادة (2) فقرة (7)، من قانون رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته، بشأن مكافحة الفساد).

كما أنه في القرار بقانون رقم (17) لسنة 2024 بشأن المعاملات الإلكترونية وخدمات الثقة، نصت المادة (4) من القانون في فقرتها الأولى على أن: "تنشأ بموجب أحكام هذ القرار بقانون هيئة تسمى (الهيئة الإشرافية لمقدمي خدمات الثقة)، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والأهلية القانونية الكاملة اللازمة لتحقيق وممارسة نشاطها وفقًا لأحكام هذا القرار بقانون وتتبع مجلس الوزراء ويكون لها موازنتها الخاصة ضمن الموازنة العامة للدولة، ويخضع موظفوها لأحكام قانون الخدمة المدنية النافذ". أما في المادة (60) فقد ذهب المشرّع إلى ما هو أبعد من ذلك ليضفي المزيد من التوسّع حيث أعطى صفة الضابطة القضائية لموظفي الهيئة، حيث نصت على: "يتمتع موظفو الهيئة الذين يقومون بأعمال الرقابة والتفتيش على مقدم خدمات الثقة بصفة الضابطة القضائية، على أن يتم تحديدهم بقرار من المجلس".

ويرى الباحث أن الملاحظ من هذه النصوص التشريعية أن المشرّع الفلسطيني توسّع في مدلول الموظف العام في بعض القوانين الخاصة المرتبطة بشكل أكبر بتحمّل الالتزامات والمسئوليات القانونية في سبيل تحقيق المصلحة العامة، بطريقة ربما تتشابه بالقياس على أسلوبه عندما وسّع من السلطات والصلاحيات الممنوحة للنيابة العامة في القوانين العقابية الخاصة (مثل قانون مكافحة الفساد وقانون مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب) بالمقارنة مع ما حدده من ضوابط وقيود لتلك السلطات والصلاحيات في قانون الإجراءات الجنائية العام.

وخلاصة رأي الباحث هي أنه يمكن تفسير إرادة المشرّع الفلسطيني بأنها تتجه إلى التوسّع في مفهوم الموظف العام في بعض القوانين الخاصة قاصدًا ما يترتب على هذه الصفة من آثار قانونية يستهدفها بعينها، وذلك سواء كان يستهدف تشديد العقوبة على الموظف العام في حالة ارتكابه لبعض الجرائم الخاصة، أو كان يستهدف التوسّع في السلطات والصلاحيات الممنوحة للموظف العام في حالة الحاجة إليها خلال مكافحته لبعض الجرائم الخاصة، وذلك كله بهدف تحقيق المصلحة العامة، التي تعتبر – وبحق - هي الأولى بالرعاية في نظر المشرّع في تلك الأحوال.

المبحث الثاني

شروط وطرق وإجراءات تعيين الموظف العام

ينبغي على جهة الإدارة احترام الشروط التي أوجبها القانون عند تعيين الموظف العام حتى تكون عملية التعيين صحيحة وسليمة، كما تتقيد بالطريقة التي أوجبها القانون في التعيين، وفيما يلي تتناول ذلك من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول

شروط التعيين في الوظيفة العامة

إذا كانت الوظيفة العامة تمثل حقا تكفله الدساتير لجميع الأفراد على قدم المساواة إلا أن ذلك لا يعني فتح المجال للالتحاق بها دون قيد أو شرط، (محمود أبو السعود، القانون الإداري، ص: 33)، لذلك فإننا نجد المشرع في قانون الخدمة المدنية أورد النص على الشروط الواجب توافرها في الأفراد عند تعيينهم في الوظائف العامة (المادتين رقم (24) (25))، وهي كما يلي:

.

أولًا: الجنسية الفلسطينية

عادة ما تحرص الدول على منح مواطنيها دون الأجانب حق الالتحاق بالوظائف العامة لاعتبارات تتمثل في أن التعيين يعد من الحقوق الوطنية ويأتي في مقابل الواجبات والتكاليف التي تفرضها الدولة على المواطنين مثل الضرائب وغيرها، لذلك لا يجوز للأجنبي أن يزاحمه في ذلك، كما أن تعيين الأجانب في بعض المرافق العامة يشكل خطورة على مصالح الدولة وتفضيل العمالة الأجنبية على حساب المواطنين وانتشار البطالة، إلا أن هذا الحظر يبقى نسبيًا لأن الدولة قد تحتاج في بعض الأحيان للخبرات الأجنبية لسد النقص الذي تعاني منه الكفاءات الوطنية. (محمد صلاح عبد البديع السيد، 204، 205).

وبالرجوع إلى موقف المشرع في قانون الخدمة المدنية نجده يسمح لمن يحمل الجنسية العربية بتعيينه في الوظيفة العامة حيث جاء النص على أنه يشترط فيمن يعين في الوظيفة العامة أن يكون فلسطينيًا أو عربيًا1، أما بالنسبة للأجانب فلم يمنع تعيينهم وكلف مجلس الوزراء بإعداد نظام خاص بتوظيف الخبراء المحليين والأجانب للقيام بأعمال مؤقتة عارضة أو موسمية (المادة رقم (24) فقرة رقم (1))، ووفقًا لهذا النظام فإن تعيين الخبراء يكون من خلال عقود للقيام بوظائف مؤقتة ولا يجوز إسناد صلاحيات تنفيذية لهم وإنما صلاحيات ذات طابع استشاري، (راجع النصوص الواردة في قرار مجلس الوزراء رقم (335) لسنة 2005م بنظام توظيف الخبراء وشغل الوظائف للقيام بأعمال بصفة مؤقتة أو عارضة أو موسمية، المقتفي).

ثانيًا: بلوغ العام الثامن عشر من العمر

نص المشرع في قانون الخدمة المدنية على أنه يشترط فيمن يعين في الوظيفة العامة أن يكون قد أكمل السنة الثامنة عشرة من عمره، ويتم إثبات ذلك بشهادة الميلاد الرسمية، وإن تعذر ذلك يقدر السن بقرار تتخذه اللجنة الطبية المختصة ويعتبر قرارها في هذا الشأن نهائيًا المادة رقم (24) فقرة رقم (2)، وفي هذا الشأن أكدت محكمة العدل العليا على أن المستند الذي تقدم به الطاعن عند تعيينه في وزارة الأوقاف والذي يثبت أنه من مواليد 1941م هو الذي يعتد به في إثبات عمره ويعتبر نهائيًا حتى ولو ظهر مستند آخر يقضي بغير ذلك، (حكم محكمة العدل العليا، غزة، الدعوى الإدارية رقم 77 لسنة 2003، بتاريخ 13/12/2003م)، وتعتبر شهادة الميلاد هي وسيلة الإثبات الغالبة في النظم المقارنة،

(صبري محمد السنوسي محمد، وسائل النشاط الإداري، ص: 59)، والعلة من وراء مثل هذا الشرط تكمن في أن الوظيفة العامة تعد تكليف وتتطلب الشعور بالمسؤولية وهو ما لا يتوافر في صغار السن. (محمد صلاح عبد البديع السيد، 225).

ثالثًا: الخلو من الأمراض والعاهات البدنية والعقلية

اشترط المشرع أيضًا فيمن يعين في الوظيفة العامة أن يكون خاليا من الأمراض والعاهات البدنية والعقلية التي تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعين فيها، على أنه يجوز تعيين الكفيف أو فاقد البصر في إحدى عينيه أو ذي الإعاقة الجسدية إذا لم تكن هذه الإعاقات تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة مع ضرورة توافر الشروط الأخرى للياقة الصحية، (المادة رقم (24) فقرة رقم (3))، والعلة من وراء هذا الشرط تكمن في أن الوظيفة العامة تتطلب بأن يكون شاغلها قادرًا على القيام بها جسمانيًا وتحمل مسؤولياتها. (محمود أبو السعود، ص: 43).

رابعًا: حسن الأخلاق

تشترط القوانين بضرورة توافر شروط أخلاقية فيمن يعين في الوظيفة العامة لكي يحافظ على هيبتها وأسرارها وسلامتها، وتتمثل هذه الشروط في ألا يكون قد ارتكب أعمالا تتنافي مع الشرف أو الأمانة، أو يكون محمود السيرة وحسن السمعة، (محمد عبد العال السناري، ص: 250)، وفي هذا المقام نص المشرع في قانون الخدمة المدنية على أنه يشترط فيمن يعين في الوظيفة العامة أن يكون متمتعا بحقوقه المدنية غير محكوم عليه من محكمة فلسطينية بجناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يرد إليه اعتباره، (المادة رقم (24) فقرة رقم (4)).

وفي هذا الشأن أشارت محكمة العدل العليا إلى أنه يشترط لتطبيق هذا النص أن يتم حبس المتهم عن جريمته فعليا، أما إن تمت إدانته ومعاقبته بالغرامة فلا يطبق هذا الشرط ويكون مستحقًا للوظيفة.

خامسًا: شروط التعيين لأول مرة

أضاف المشرع شروطًا أخرى عند تعيين الفرد لأول مرة في الوظيفة العامة، (المادة رقم (25) من قانون الخدمة المدنية) ، وتتمثل في أن لا يكون تعيينه بأثر رجعي وإنما من تاريخ إخطاره بالتعيين من قبل ديوان الموظفين العام، وتطبيقًا لذلك أشارت محكمة العدل العليا إلى أن الطاعن الذي عمل إمام مسجد قبل اكتمال إجراءات تعيينه وموافقة ديوان الموظفين لا يستحق راتب عن المدة التي سبقت ذلك

حتى وإن كانت وزارة الأوقاف قد مكنته من ذلك، وحينها يحق له الرجوع عليها بالتعويض، كما لا يجوز تعيين الطالب المتفرغ في الدراسة في وظيفة شاغرة على الموازنة، فضلا عن ضرورة توافر رخصة مزاولة والتي يتطلبها القانون لمزاولة بعض الوظائف العامة، وبالنسبة للشهادات والمؤهلات العلمية فتقدم أصلية أو مصدقة بعد اعتمادها ومعادلتها من وزارة التعليم العالي على أن تكون من جامعة أو مؤسسة تعليم عالي معترف بها من قبل الوزارة.

هذه هي الشروط التي أوردها المشرع في قانون الخدمة المدنية لتولى الوظائف العامة، بيد أنه قد نجد شروط أخرى ينص عليها في قوانين أخرى لها علاقة بالتعيين في وظائف محددة كالتعيين في السلك الدبلوماسي أو الجامعات أو مرفق القضاء والنيابة العامة وما إلى ذلك، كما أن الفقه يتناول شروط أخرى لم يذكرها المشرّع الفلسطيني في قانون الخدمة المدنية، ومنها شرط الإلمام بالقراءة والكتابة وإتمام الخدمة العسكرية وعدم وجود قرار بالفصل أو العزل من الوظيفة العامة في وقت سابق. (محمود أبو السعود، 134، محمد عبد العال السناري، 246-247).

المطلب الثاني

طرق اختيار وإجراءات تعيين الموظف العام

تتعدد الطرق التي يمكن من خلالها اختيار الموظف العام، وفيما يلي نستعرضها مع إبراز مدى تطبيقاتها والأخذ بها في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

أولًا: الاختيار المطلق

تقوم هذه الطريقة على منح الإدارة سلطة تقديرية كاملة وحرية واسعة في اختيار الموظفين دون تقيدها بشيء، (طعيمة الجرف، 662)، وتطبيقًا لذلك لها أن تختار الموظفين دون خضوعها لرقابة أو تقيدها بإجراءات سابقة وإعلانات ومسابقات وما إلى ذلك. (رمضان محمد بطيخ، 445).

ويرى البعض بأن هذه الطريقة تعد من مظاهر الحكم المطلق وتوجد في ظل غياب الرقابة وتؤدي لانتشار المحسوبية وإهدار المصلحة العامة لحساب المصالح الشخصية، ولا زالت قائمة بصدد بعض الوظائف العامة العليا ذات الطابع السياسي مثل اختيار رئيس الوزراء من قبل رئيس الدولة في بعض الأنظمة. (عزيزة الشريف، القانون الإداري، ص: 138).

.

ولا شك في أن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية لديه الحرية الكاملة والسلطة الواسعة في اختيار رئيس الوزراء وفق أحكام القانون الأساسي (مادة رقم (45) من القانون الأساسي الفلسطيني)، إلا أن ذلك لا يحول دون خضوع هذا الاختيار لرقابة المجلس التشريعي الذي يملك حق منح الثقة للحكومة قبل مباشرة مهامها (مادة رقم (66) من القانون الأساسي).

ثانيًا: الانتخاب

تأتي هذه الطريقة على النقيض من سابقتها إذ بموجبها تترك الكلمة في اختيار الموظف أو القائد الإداري للجمهور أو للشعب، (عزيزة الشريف، 130)، وقد يكون الانتخاب مفتوحًا لكل من تتوافر فيه شروط الانتخاب من أفراد الشعب، كما في اختيار القضاة في الولايات المتحدة والعمد والمشايخ في مصر، وقد يكون الانتخاب مغلقًا مقتصرًا على بعض الأفراد مثل قيام أعضاء هيئة التدريس بانتخاب عميد الكلية كما هو متبع في مصر، (طعيمة الجرف، 662).

ويعيب هذه الطريقة ضعف الوعي السياسي لجمهور الناخبين، كما أنه يسيطر عليها فكرة الولاءات الشخصية وإهدار الكفاءات الحقيقية واستغلال النفوذ والمال في إقناع الناخب، كما أن المنتخبين غالبًا ما سيباشرون عملهم تحت ضغط الناخبين ويسعون لتحقيق مصالحهم بدرجة أساسية دون الاهتمام بالصالح العام، كما أن الانتخاب يؤدي لعدم الاستقرار الوظيفي لما يتسم به من تأقيت (رمضان محمد بطيخ، ص: 448).

ومن تطبيقات هذه الطريقة في فلسطين نشير إلى الانتخابات المحلية التي يتم إجراؤها لاختيار رؤساء وأعضاء المجالس المحلية في كافة المناطق.

ولكن يثور التساؤل حول مدى اعتبار هؤلاء موظفين عموميين وفقًا لقانون الخدمة المدنية.

وباستقراء القوانين الفلسطينية فإن الباحث وجد أن هذه الفئة من الموظفين لا يخضعون لأحكام قانون الخدمة المدنية، لأنهم يخضعون لنظام قانوني خاص ينظم أحكام تلك الهيئات وهو قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997 ونظام رؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية رقم (3) لسنة 2017.

ثالثًا: الاختيار على أساس طبقي

يقوم الاختيار بموجب هذه الطريقة على الاهتمام بالطبقة الاجتماعية أو الأسرة التي ينتمي إليها الموظف العام، وتسود في الدول ذات الأنظمة الملكية، بيد أنها كما يرى البعض تتعارض مع مبدأ المساواة وحظر التمييز الاجتماعي (عزيزة الشريف، 140).

رابعًا: الاختيار على أساس الإعداد الفني المسبق

يُقصد بهذه الطريقة (رمضان محمد بطيخ، 450 وما بعدها، طعيمة الجرف، 663)، قيام الإدارة بإعداد المرشحين لشغل الوظائف العامة قبل اختيارهم بصورة نهائية، وذلك من خلال تدريبهم مسبقًا على الأعمال التي ستسند إليهم وعلى ضوء ذلك يتم تثبيتهم إذا ما توافرت فيهم شروط ذلك، ويتم تنفيذ هذه الطريقة من خلال وسيلتين أساسيتين هما:

1. إخضاع الموظف لفترة التجربة وهو ما أخذ به المشرع في قانون الخدمة المدنية الذي اعتبر السنة الأولى من حياة الموظف العام من قبيل التجربة والتي لا تحتسب في خدمته وعلى ضوء ذلك يتم تثبيته بعد انقضائها أو عدم تعيينه في ظل ما تكشف عنه تقارير الأداء (المادتين رقم (30) (31) من قانون الخدمة المدنية).

2. إنشاء معاهد تدريبية تتولى إعداد المرشحين للوظائف العامة، وهنا تكون الإدارة ملزمة بتعيين الناجحين في الوظيفة العامة حسب التخصصات، ومثل هذه الوسيلة لا نجد لها تطبيقًا في فلسطين، باستثناء ما ينطبق على كليات ومعاهد الشرطة. وهم لا يخضعون لقانون الخدمة المدنية.

خامسًا: المسابقة وإجراء الاختبارات

جاءت هذه الطريقة في ظل تطبيق سياسة الإصلاح الإداري داخل الوظيفة العامة وإبعاد الهيمنة السياسية عليها (عزيزة الشريف، 141)، وتقوم على توافر ضمانات هامة تجعل الاختيار مرهون بتوافر عناصر الخبرة والكفاءة والمعرفة، (طعيمة الجرف، 663)، وكما يشير إليها البعض بمسمى "اختبارات الانتقاء" (رمضان بطيخ، 453)، وتعد الطريقة الأساسية والشائعة حاليا في اختيار الموظف العام في الوقت الحالي (محمد الساري، 263).

ولقد كان المشرع الفلسطيني في قانون الخدمة المدنية حريصًا على الأخذ بهذه الطريقة واعتبارها الأساس في اختيار شاغلي الوظائف العامة وأفرد لها مجموعة من النصوص والقواعد الهامة، فقد ألزم الدوائر الحكومية بالإعلان عن وظائفها الشاغرة في الصحف اليومية وفق الشروط المطلوبة، وقيامها

بإجراء الاختبارات الكتابية أولا ثم المسابقات الشفهية للمتقدين وبعدها يتم الإعلان عن الناجحين بالترتيب، ثم التزامها بالإعلان عن أسماء المقبولين في الصحف اليومية على أن يتم اختيار المقبولين وفق ترتيب النتائج أي الأسبقية، الأول ثم الثاني ثم الثالث وهكذا، وفي حال تساوى اثنين أو أكثر في الترتيب يعتد بالأكثر خبرة، وفي حال وجد التساوي في الترتيب والخبرة يعتد بالأكبر سنًا.

ومما أوردته المادة رقم (19) النص على أنه: (تعلن الدوائر الحكومية عن الوظائف الخالية بها التي يكون التعيين فيها بقرار من الجهة المختصة خلال أسبوعين من خلوها من صحيفتين يوميتين على الأقل ويتضمن الإعلان البيانات المتعلقة بالوظيفة وشروط شغلها ويشعر الديوان بذلك)، ونصت المادة رقم (20) على أنه: (في الوظائف التي يستدعي شغلها إجراء مسابقات كتابية وشفهية يتم الإعلان عن إجراء المسابقات الكتابية أولًا، ويُدعى الناجحون في الامتحان الكتابي فقط لإجراء المسابقات الشفهية ويتم الإعلان عن أسماء الناجحين في المسابقات الشفهية حسب الترتيب النهائي لنتائج المسابقات)، وقضت المادة رقم (21) بأنه: (تقوم لجان الاختبار بالإعلان عن أسماء المقبولين للتقدم المسابقات التعيين في صحيفتين يوميتين ليومين متتاليين على الأقل بحيث يتضمن الإعلان موعد ومكان المسابقة)، وقضت المادة رقم (22) بأنه: (1. يكون التعيين في الوظائف بحسب الأسبقية الواردة بالترتيب النهائي النتائج الامتحان، وعند التساوي في الترتيب يعين الأعلى مؤهلا فالأكثر خبرة، فإن تساويا تقدم الأكبر سنًا وتسقط حقوق من لم يدركه الدور التعيين بمضي سنة من تاريخ إعلان نتيجة الامتحان، 2. يتم الشروع في عملية التعيين خلال مدة شهر من تاريخ إعلان النتائج المذكورة، 3. يجب الانتهاء من عملية التعيين الشواعر المعلن عنها خلال مدة أقصاها سنة من تاريخ إعلان نتيجة الامتحان).

سادسًا: الوظائف المحجوزة

يُقصد بالوظائف المحجوزة تلك المحددة على سبيل الحصر ويقتصر التعيين فيها على بعض الفئات التي عادة ما تكون قد تحملت تضحيات كبيرة في سبيل الوطن، سواء بشكل مباشر كالأسرى المحررين والجرحى والمحاربين القدامى أم بشكل غير مباشر مثل اليتامى والأرامل من أولاد وزوجات الشهداء (المادة رقم (23) من قانون الخدمة المدنية).

.

ومن التطبيقات المشابهة لهذه الطريقة ما أورده المشرع في قانون الخدمة المدنية بالنص على أنه تحدد بقرار من مجلس الوزراء نسبة من الوظائف التي تخصص للأسرى المحررين وللجرحى الذين أصيبوا في عمليات المقاومة والذين تسمح حالتهم بالقيام بأعمال تلك الوظائف، ويجوز أن يعين في تلك الوظائف أزواج هؤلاء الجرحى أو أحد أولادهم أو أحد إخوانهم أو أخواتهم القائمين بإعالتهم وذلك في حالة عجزهم عجزًا تامًا أو وفاتهم إذا توافرت فيهم شروط شغل تلك الوظائف، وهو ما ينطبق أيضًا على أسر الشهداء (محمود أبو السعود، 83)، وترجمة لذلك أصدر مجلس الوزراء نظام تأمين الوظائف للأسرى المحررين ووضع كافة الأحكام المنظمة لذلك، (قرار مجلس الوزراء رقم (15) لسنة 2013م بنظام تأمين الوظائف للأسرى المحررين).

الخاتمة والنتائج والتوصيات

1. إن المقصود بالموظف العام وفق ما أرساه القضاء هو: كل شخص يُعهد إليه بوظيفة دائمة في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى بالطريق المباشر، وذلك عن طريق شغله منصبًا يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق على أن يكون ذلك بصفة مستمرة لا عارضة، وأن يصدر بذلك قرار من السلطة المختصة قانونًا بالتعيين. ولكي يمكن اعتبار شخصًا ما موظفًا عامًا يخضع لأحكام الوظيفة العامة فإنه لا بد من توافر العناصر الثلاثة الأساسية الآتية: أولًا: أن يعمل الشخص في وظيفة دائمة، وأن يعمل الشخص لدى مرفق عام تديره الدولة، وأن يتم تعيين الشخص طبقًا لإجراءات قانونية سليمة.

2. إن المشرّع قد يُضفي على مدلول الموظف العام في بعض الأحيان معنى أوسع أو أضيق على حسب الأحوال من معناه في القانون الإداري، وتحديدًا في قانون الخدمة المدنية، وهو ما حدث في القانون الجنائي المصري مثلًا، حيث اتسع مدلول الموظف العام ليشمل كل موظف أو مستخدم وكذلك كل شخص عادى مكلف بخدمة عمومية من قبل الحكومة أو إحدى المصالح العامة التي تستمد سلطتها من الحكومة.

3. أن المشرّع الفلسطيني توسّع في مدلول الموظف العام في بعض القوانين الخاصة المرتبطة بشكل أكبر بتحمّل الالتزامات والمسئوليات القانونية في سبيل تحقيق المصلحة العامة، بطريقة ربما تتشابه

بالقياس على أسلوبه عندما وسّع من السلطات والصلاحيات الممنوحة للنيابة العامة في القوانين العقابية الخاصة (مثل قانون مكافحة الفساد وقانون مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب) بالمقارنة مع ما حدده من ضوابط وقيود لتلك السلطات والصلاحيات في قانون الإجراءات الجنائية العام.

4. يمكن تفسير إرادة المشرّع الفلسطيني بأنها تتجه إلى التوسّع في مفهوم الموظف العام في بعض القوانين الخاصة قاصدًا ما يترتب على هذه الصفة من آثار قانونية يستهدفها بعينها، وذلك سواء كان يستهدف تشديد العقوبة على الموظف العام في حالة ارتكابه لبعض الجرائم الخاصة، أو كان يستهدف التوسّع في السلطات والصلاحيات الممنوحة للموظف العام في حالة الحاجة إليها خلال مكافحته لبعض الجرائم الخاصة، وذلك كله بهدف تحقيق المصلحة العامة، التي تعتبر – وبحق - هي الأولى بالرعاية في نظر المشرّع في تلك الأحوال.

5. أن المشرع في قانون الخدمة المدنية أورد النص على الشروط الواجب توافرها في الأفراد عند تعيينهم في الوظائف العامة، وهي كما يلي: أولًا: الجنسية الفلسطينية، مع السماح لمن يحمل الجنسية العربية بتعيينه في الوظيفة العامة، أما بالنسبة للأجانب فلم يمنع تعيينهم وكلف مجلس الوزراء بإعداد نظام خاص بتوظيف الخبراء المحليين والأجانب للقيام بأعمال مؤقتة عارضة أو موسمية. ثانيًا: بلوغ العام الثامن عشر من العمر، ثالثًا: الخلو من الأمراض والعاهات البدنية والعقلية، رابعًا: حسن الأخلاق، خامسًا: شروط التعيين لأول مرة.

6. تتعدد الطرق التي يمكن من خلالها اختيار الموظف العام، منها ما أخذ به المشرّع الفلسطيني ومنها ما لم يأخذ به المشرّع في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، وهذه الطرق هي:

• أولًا: الاختيار المطلق، تقوم هذه الطريقة على منح الإدارة سلطة تقديرية كاملة وحرية واسعة في اختيار الموظفين دون تقيدها بشيء، ومثالها اختيار الرئيس لرئيس الوزراء،

• ثانيًا: الانتخاب: وتأتي هذه الطريقة على النقيض من سابقتها إذ بموجبها تترك الكلمة في اختيار الموظف أو القائد الإداري للجمهور أو للشعب، ومن تطبيقات هذه الطريقة في فلسطين الانتخابات المحلية لرؤساء وأعضاء المجالس المحلية في كافة المناطق، ولكنهم لا يخضعون لقانون الخدمة المدنية.

.

• ثالثًا: الاختيار على أساس طبقي: يقوم الاختيار بموجب هذه الطريقة على الاهتمام بالطبقة الاجتماعية أو الأسرة التي ينتمي إليها الموظف العام، وتسود في الدول ذات الأنظمة الملكية.

• رابعًا: الاختيار على أساس الإعداد الفني المسبق: إعداد المرشحين لشغل الوظائف العامة قبل اختيارهم بصورة نهائية، من خلال وسيلتين أساسيتين هما: 1. إخضاع الموظف لفترة التجربة وهو ما أخذ به المشرع في قانون الخدمة المدنية. 2. إنشاء معاهد تدريبية تتولى إعداد المرشحين للوظائف العامة.

• خامسًا: المسابقة وإجراء الاختبارات: وهي الطريقة الأساسية والشائعة حاليا في اختيار الموظف العام في الوقت الحالي وحرص المشرّع الفلسطيني في قانون الخدمة المدنية على الأخذ بهذه الطريقة واعتبارها الأساس في اختيار شاغلي الوظائف العامة وأفرد لها مجموعة من النصوص والقواعد الهامة.

• سادسًا: الوظائف المحجوزة: وهي المحددة على سبيل الحصر ويقتصر التعيين فيها على بعض الفئات التي عادة ما تكون قد تحملت تضحيات كبيرة في سبيل الوطن.

7. إجراءات التعيين بطريق المسابقة وإجراء الاختبارات: ألزم المشرّع الدوائر الحكومية بالإعلان عن وظائفها الشاغرة في الصحف اليومية وفق الشروط المطلوبة، وقيامها بإجراء الاختبارات الكتابية أولًا ثم المسابقات الشفهية للمتقدين وبعدها يتم الإعلان عن الناجحين بالترتيب، ثم التزامها بالإعلان عن أسماء المقبولين في الصحف اليومية على أن يتم اختيار المقبولين وفق ترتيب النتائج أي الأسبقية، الأول ثم الثاني ثم الثالث وهكذا، وفي حال تساوى اثنين أو أكثر في الترتيب يعتد بالأكثر خبرة، وفي حال وجد التساوي في الترتيب والخبرة يعتد بالأكبر سنًا.

الخاتمة

توصل الباحث أن المقصود من الموظف العام في قانون الخدمة المدنية هو أولًا ما تم تحديده بحسب التعريف الذي أرساه القضاء، بأنه كل شخص يُعهد إليه بوظيفة دائمة في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى بالطريق المباشر، وذلك عن طريق شغله منصبًا يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق على أن يكون ذلك بصفة مستمرة لا عارضة، وأن يصدر بذلك قرار من السلطة المختصة قانونًا بالتعيين. كما أنه وفقًا لهذا التعريف فإن هناك ثلاثة عناصر يجب أن تتوافر في

الشخص حتى يمكن اعتباره موظفًا عامًا ويخضع لأحكام الوظيفة العامة، وهذه العناصر هي: 1. أن يعمل الشخص في وظيفة دائمة، 2. وأن يعمل الشخص لدى مرفق عام تديره الدولة، 3. وأن يتم تعيين الشخص طبقًا لإجراءات قانونية سليمة. هذا بالإضافة إلى ما أورده المشرّع من نصوص في قانون الخدمة المدنية نفسه، والتي تحدد الشروط الواجب توافرها في الشخص ليك يتم تعيينه في الوظيفة العامة، كالجنسية والعمر وغيرها، وكذلك طرق اختياره وإجراءات تعيينه المتبعة حتى يكون التعيين قانوني وينتج آثاره القانونية، وأول هذه الآثار هي أن منح هذا الشخص صفة الموظف العام بالمعنى المقصود من هذا القانون.

أي أن المقصود من الموظف العام وفق قانون الخدمة المدنية اتضح لنا من خلال بحث وتحديد كل من التعريف وعناصره الأساسية (المبحث الأول) والشروط وطرق الاختيار وإجراءات تعيين الموظف العام (المبحث الثاني).

قائمة المراجع

المراجع الأساسية

1. محمد شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، الجزء الثاني، سلطات الإدارة ووسائل النشاط الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2015.
2. محمد شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، الجزء الأول، ماهية القانون الإداري، نظرية الشخصية المعنوية، أساليب التنظيم الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2015.
3. طعيمة الجرف، القانون الإداري، دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1970.
4. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، ذاتية القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996.

المراجع الثانوية (كما وردت في هوامش كتاب (محمد شبير، 2015، الجزء الثاني)

1. رمضان محمد بطيخ، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997.

.

2. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، نظرية العمل الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009.
3. سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، النشاط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، 1999.
4. سليمان محمد الطماوي، نشاط الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1954.
5. صبري محمد السنوسي محمد، وسائل النشاط الإداري، الوظيفة العامة، الموال العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997، 1998.
6. طعيمة الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978.
7. عزيزة الشريف، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991.
8. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2004.
9. محمد صلاح عبد البديع السيد، الوسيط في القانون الإداري، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.
10. محمد عبد العال السناري، أصول القانون الإداري، دراسة مقارنة، د. ط، د. تاريخ.
11. محمود أبو السعود، القانون الإداري - الموظف العام - المرفق العام - المال العام، د. طبعة، مطبعة الإيمان، القاهرة.

References

Basic References

1. Muhammad Shubair, *Mabadi al-Qanun al-Idari fi Dawlat Filastin*, al-Juz al-Thani, Sultat al-Idarah wa-Wasail al-Nashat al-Idari, al-Tabah al-Ula, Dar al-Nahdah al-Arabiyah, Cairo, 2015.
2. Muhammad Shubayr, Mabadi al-Qanun al-Idari fi Dawlat Filastin, al-Juz al-Awwal, Mahiyat al-Qanun al-Idari, Nazariyat al-Shakhsiyah al-Manawiyah, Asalib al-Tanzim al-Idari, Dar al-Nahdah al-Arabiyah, Cairo, 2015.

.

3. Tuaymah al-Jurf, Al-Qanun al-Idari, Dirasah Muqaranah fi Tanzim wa-Nashat al-Idarah al-Ammah, Maktabat al-Qahirah al-Hadithah, Cairo, 1970.
4. Majid Raghib al-Hilu, Al-Qanun al-Idari, Dhatiyat al-Qanun al-Idari, Dar al-Matbuat al-Jamiiyah, Alexandria, 1996.

Secondary References

1. Ramadan Muhammad Battikh, Al-Wasit fi al-Qanun al-Idari, Dar al-Nahdah al-Arabiyah, Cairo, 1997.
2. Sami Jamal al-Din, Usul al-Qanun al-Idari, Nazariyat al-Amal al-Idari, Munshaat al-Maarif, Alexandria, 2009.
3. Suad al-Sharqawi, Al-Qanun al-Idari, Al-Nashat al-Idari, Dar al-Nahdah al-Arabiyah, Cairo, 1998, 1999.
4. Sulayman Muhammad al-Tamawi, Nashat al-Idarah al-Ammah, Dar al-Fikr al-Arabi, Cairo, 1954.
5. Sabri Muhammad al-Sanusi Muhammad, Wasail al-Nashat al-Idari, Al-Wazifah al-Ammah, Al-Amwal al-Ammah, Dar al-Nahdah al-Arabiyah, Cairo, 1997, 1998.
6. Tuaymah al-Jurf, Al-Qanun al-Idari wa-al-Mabadi al-Ammah fi Tanzim wa-Nashat al-Sultat al-Idariyah, Dirasah Muqaranah, Dar al-Nahdah al-Arabiyah, Cairo, 1978.
7. Azizah al-Sharif, Al-Qanun al-Idari, Dar al-Nahdah al-Arabiyah, Cairo, 1991.
8. Majid Raghib al-Hilu, Al-Qanun al-Idari, Dar al-Jamiah al-Jadidah, Alexandria, 2004.
9. Muhammad Salah Abd al-Badi al-Sayyid, Al-Wasit fi al-Qanun al-Idari, al-Juz al-Thani, Dar al-Nahdah al-Arabiyah, Cairo, 2004.
10. Muhammad Abd al-Al al-Sinnari, Usul al-Qanun al-Idari, Dirasah Muqaranah, d. t. (No Edition), d. tarikh (No Date).
11. Mahmud Abu al-Saud, Al-Qanun al-Idari - Al-Muazzaf al-Amm - Al-Mirfaq al-Amm - Al-Mal al-Amm, d. tabah (No Edition), Matbaat al-Iman, Cairo.

.