

* Rashad Twam | رشاد توام

** Ihab Maharmeh | إيهاب محارمة

*** Bahaa Ghassan | بهاء غسان

تسييس الوظيفة العامة في الجهاز البيروقراطي الفلسطيني: إعلاء الموالاة وإقصاء المعارضة

The Politicization of Civil Service in the Palestinian Bureaucracy: Augmenting Loyalty and Excluding Opposition

ملخص: تستكشف هذه الدراسة مظاهر تسييس الوظيفة العامة في الجهاز البيروقراطي الفلسطيني، خلال ربع قرن على تأسيس السلطة الفلسطينية (1994)، بالتركيز على تولي الوظائف الحكومية، ومنح الدرجات والتقلات والتمييز في الحقوق والإخلال بالأمان الوظيفي. وتُجادل بأن تسييس الوظيفة العامة في الحالة الفلسطينية يقوم على أساس إعلاء الموالاة وإقصاء المعارضة، ما يمس بحقوق دستورية (كفلها القانون الأساسي الفلسطيني)، مثل الحق في المساواة وتكافؤ الفرص في تقلد الوظائف العامة. وقد تعزز هذا النهج بعد الانقسام الفلسطيني في عام 2007، وإن لم يكن وليد تلك الحقبة. وتنتهي الدراسة إلى أن نتائج هذا التسييس تتجلى في تضخيم الجهاز البيروقراطي، وضعف ثقة الفلسطينيين به، وانتشار الفساد.

كلمات مفتاحية: تسييس الوظيفة العامة، الجهاز البيروقراطي الفلسطيني، الانقسام الفلسطيني، الحقوق الدستورية، القانون العام، السلطة الفلسطينية.

Abstract: This study explores how civil service in the Palestinian bureaucracy has been politicized in the quarter century since the establishment of the Palestinian Authority, with a focus on how government jobs are obtained, granting degrees, travel allowances, rights discrimination, and a lack of job safety. This politicization in the Palestinian instance is founded on promoting loyalty while limiting opposition, in violation of constitutional rights (protected by Palestinian Basic Law), such as the right to equality and equal opportunity in civil service employment. This approach, while not unique to this time, expanded following the 2007 Palestinian divide. The study concludes that the results of this politicization are manifested in the growth of the bureaucracy, a decrease in public trust in it, and the proliferation of corruption.

Keywords: Politicization of Civil Service, Palestinian Bureaucracy, Palestinian Division, Constitutional Rights, Public Law, Palestinian Authority.

* أكاديمي وباحث مستقل، فلسطين.

A Palestinian academic and researcher.
Email: rashad.twam@gmail.com

** باحث، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات.

Researcher, Arab Center for Research and Policy Studies.
Email: ihab.maharmeh@dohainstitute.org

*** طالب ماجستير، كلية الدراسات الدولية والأوروبية، جامعة غرناطة، إسبانيا.

Master's student, School of International and European Studies, University of Granada, Spain.
Email: ghassan.bahaa@gmail.com

**** استندت هذه الدراسة إلى دراسة خلفية، غير منشورة، أعدت لمصلحة الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان" في فلسطين. وقد جرى تطويرها لغايات النشر الحر بموجب إذن خطي من "أمان" التي لا تُعبر الآراء الواردة في هذه الورقة عنها بالضرورة، إنما آراء الباحثين فحسب، الذين يتقدمون بجزيل الشكر لكل من (مع حفظ الألقاب): تمام جبر، وأحمد خالد، وعصام عابدين، وعزمي الشعيبي، وعصام حج حسن، وفريق "أمان"، على المساعدة و/أو المشورة.

مقدمة

"للفلسطينيين حق [...] تقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص".

القانون الأساسي الفلسطيني (مادة 4/26)⁽¹⁾.

يُتسم القطاع العام الفلسطيني بكونه قطاعاً حديث النشأة، اتصالاً بحدثة النظام السياسي القائم في فلسطين المحتلة منذ عام 1994، ممثلاً في السلطة الوطنية الفلسطينية (السلطة)، من دون إغفال إرثه العميق في تجربة منظمة التحرير الفلسطينية (المنظمة). أخذ القطاع العام حيزاً في هذه السلطة؛ إذ شكّل مجالاً واسعاً لاستيعاب عدد كبير من البيروقراطيين المدنيين والعسكريين من مختلف الفصائل الفلسطينية الموالية، طارحاً منذ تأسيسه مشكلة تضخم جهازه البيروقراطي. لم تقف إشكالية تضخم الوظيفة العامة عند ذلك الحد، بل ورثت السلطة، منذ نشأتها، كوادر المنظمة، وعملت على تدعيم جهازها البيروقراطي الناشئ بهذه الكوادر، وبدرجة أكبر من كوادر حركة التحرير الوطني الفلسطيني "فتح"⁽²⁾؛ إذ جرى نقل جهاز المنظمة البيروقراطي من تونس، ليكون العمود الفقري المؤسسي للسلطة، مع تدعيمه بآخرين من المقيمين في الأرض المحتلة، لدعم مشروع الحكم الذاتي المؤقت للسلطة⁽³⁾.

على المستوى الإداري والوظيفي، وبالحدّ من أثر إرث المنظمة في كيان السلطة، فقد تسرب إلى السلطة مبدأ المحاصصة الذي استشرى في تجربة المنظمة⁽⁴⁾، من خلال مرضاة الفصائل الأخرى، بما فيها المفتقدة للقواعد الشعبية، بخص في الموازنات والوظائف العامة وغيرها. وبذلك خُلِق مبركاً جهازاً بيروقراطياً متضخماً، استهدف استيعاب أكبر قدر ممكن من الموالين لتدعيم الاستقرار الداخلي للسلطة في فترة سنوات التأسيس⁽⁵⁾. وهكذا، كان التأسيس لانتقال الموروثات السياسية والتنظيمية للمنظمة إلى السلطة، بحسناتها وسيئاتها⁽⁶⁾، وما اعترأها من شوائب فساد إداري ومالي⁽⁷⁾، "وتحول الثوار إلى موظفين أو رجال أمن"⁽⁸⁾. وقد "رافق صهر الموارد البشرية، نقل للموارد المؤسسية، تمهيداً لصهر بعضها في مؤسسات السلطة"⁽⁹⁾.

- 1 الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية)، العدد الممتاز 2، 2003/3/19.
- 2 جميل هلال، تكوين النخبة الفلسطينية: منذ نشوء الحركة الوطنية الفلسطينية إلى ما بعد قيام السلطة الوطنية (رام الله وعمان: مواطن - المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية ومركز الأردن الجديد للدراسات، 2002)، ص 68.
- 3 Nigel Parsons, *The Politics of the Palestinian Authority: From Oslo to Al-Aqsa* (New York/ London: Routledge, 2005), p. 37.
- 4 رشاد توام، دبلوماسية التحرر الوطني: التجربة الفلسطينية (بيروت: معهد إبراهيم أبو لغد للدراسات الدولية بجامعة بيرزيت، 2013)، ص 99-102.
- 5 لميس فراج وطارق دعنا، "تسييس الوظيفة العامة والراتب في الضفة الغربية وقطاع غزة"، الشبكة (شبكة السياسات الفلسطينية)، <https://bit.ly/3E6FpTM>، شوهد في 2023/5/6، في: <https://bit.ly/3E6FpTM>.
- 6 وائل سعد، "الأداء السياسي الداخلي للسلطة الفلسطينية"، في: السلطة الوطنية الفلسطينية: دراسات في التجربة والأداء (1994-2013)، محسن صالح (محرر) (بيروت: مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، 2015)، ص 301.
- 7 فاطمة عيتاني، "إشكالية الفساد في السلطة الفلسطينية"، في: المرجع نفسه، ص 685.
- 8 إبراهيم أبراش، "التباس مفهوم وواقع التعددية في النظام السياسي الفلسطيني: العلاقة الملتبسة بين المنظمة والسلطة وحركة حماس"، *المجلة العربية للعلوم السياسية*، العدد 12 (تشرين الأول/ أكتوبر 2006)، ص 119.
- 9 رشاد توام، "لعبة القانون: تحولات العلاقة بين السلطة ومنظمة التحرير الفلسطينية"، في: دراسات في تحولات المجتمع الفلسطيني بعد أوسلو (1): الفواعل والمؤسسات الفلسطينية أحمد عطوانة وحسن عبيد (محرران) (إسطنبول: مركز رؤية للتنمية السياسية ومركز الشرق للأبحاث الاستراتيجية، 2023)، ص 334-335.

وليس بعيداً عن تجربة حركة التحرير الوطني الفلسطيني "فتح"، أتت حركة المقاومة الإسلامية "حماس" النهج ذاته لاحقاً، عقب فوزها في الانتخابات التشريعية في عام 2006، وتشكيلها أول حكومة لا تهيمن عليها حركة فتح منذ تأسيس السلطة، وتالياً عند سيطرتها على قطاع غزة في صيف 2007؛ إذ سرعان ما تنبّهت إلى أهمية الوظيفة العامة في ضمان محافظتها على السلطة، فسعت هي الأخرى لتشكيل جهاز بيروقراطي يعطي كوادرها ومناصريها الأولوية⁽¹⁰⁾. ولم تقتصر هذه الأولوية على القطاع المدني في الوظيفة العامة، بل كررت حماس ما قامت به فتح، بتشكيل أجهزة أمنية بيروقراطية، يُهيمن عليها عناصرها ومناصروها، ولا سيما جهاز "القوة التنفيذية"⁽¹¹⁾.

أمام هذا الواقع، وبعد مرور أكثر من ربع قرن على تأسيس السلطة، وأكثر من 15 عامًا على الانقسام الفلسطيني، ثمة ضرورة ماسة لفحص مظاهر تسييس الوظيفة العامة وتحليلها وتفسير تداعياتها، من دون إغفال خلفيات هذا التسييس المتصلة بمتغيرات وظروف أساسية، أبرزها التحول من الثورة إلى "الدولة"؛ من دون اكتمال الثورة، أو بناء مؤسسات "الدولة"، ووقوع الانقسام السياسي، وفوق ذلك كله وجود سلطة تعمل تحت رحمة نظام استعمار استيطاني عنصري، يجمع بين السيطرة على الأرض واستغلال مواردها والقضاء على السكان الأصليين واستغلالهم.

وفي الوقت الذي يشمل مفهوم تسييس الوظيفة العامة العديد من المظاهر، بما فيها استغلال الموظف صلاحياته خدمةً لمصالح حزبية، أو ضد مصالح حزبية أخرى، فإن هذه الدراسة تقتصر، لدواعٍ منهجية، على محاولة فهم مقاربة إعلاء الموالاة وإقصاء المعارضة وتفسيرها، في سياق غلبة الطابع الحزبي الصرف لذلك التسييس في التجربة الفلسطينية. وعلى الرغم من أن الدراسة تحاول توصيف مظاهر التسييس لدى سلطتي الحكم الذاتي في الضفة الغربية وقطاع غزة، فإن تناولها ممارسات التسييس في قطاع غزة، سيكون محدوداً؛ نظراً إلى قلة المعلومات والبيانات المتوفرة. وعلى الرغم من أهمية العامل الجندري في فهم قضايا العدالة والمساواة في تولي الوظائف الحكومية ومعالجتها⁽¹²⁾، فإن هذه الدراسة لا تتطرق بصفة مباشرة إلى تأثير تسييس الوظيفة العامة وفقاً للمقاربة الجندرية، بسبب قلة البيانات المتاحة على أساس الجنس.

تنظر هذه الدراسة إلى تسييس الوظيفة العامة بوصفه انتهاكاً لقواعد وحقوق تؤكدها غالبية الدساتير، من أبرزها المساواة وعدم التمييز أمام القانون والحق في تقلد المناصب والوظائف العامة، على قاعدة تكافؤ الفرص، إضافة إلى حق العمل. وهي الحقوق التي أكدها القانون الأساسي الفلسطيني (المواد 9، 26 / 4، 25 / 1)، وكفلها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (المواد 7، 21 / 2، 23 / 1)، والعهدان الدوليان الخاصان بالحقوق المدنية والسياسية (المادتان 26، 25 / ج)، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية

10 Ghazi Hamad, "The Challenge for Hamas: Establishing Transparency and Accountability," in: *Entry-Points to Palestinian Security Sector Reform* (Geneva/ Ramallah: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces "DCAF", 2007), p. 138.

11 Roland Friedrich & Arnold Luethold, "Introduction," in: *Entry-Points to Palestinian Security Sector Reform* (Geneva/ Ramallah: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces "DCAF", 2007), pp. 24-25.

12 على سبيل المثال، وما يشير إلى فرض محدودة للنساء في الحصول على وظائف قيادية، تفيد بيانات ديوان الموظفين العام حتى شباط/ فبراير 2023، بأن نسبة النساء الحاصلات على درجة مدير عام تعادل حوالي 14 في المئة فقط، في مقابل 86 في المئة للرجال. ينظر: "الإحصاء الفلسطيني يستعرض أوضاع السكان في فلسطين بمناسبة اليوم العالمي للسكان، 2023/7/11، تحت شعار "إطلاق العنان لقوة المساواة بين الجنسين: رفع أصوات النساء والفتيات لإطلاق العنان لإمكانات عالمنا اللانهائية"، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2023/7/10، شوهد <https://bit.ly/44s1FDD> في: 2023/7/15.

والثقافية (المادة 6) اللذان انضمت إليهما السلطة الفلسطينية في ربيع 2014، وباتت ملزمة بهما، وإن كانت مسألة إنفاذهما ما زالت موضعاً للجدل⁽¹³⁾.

تتناول أدبيات القانون العام وحقوق الإنسان تلك الحقوق تحت عنوان "المساواة في تقلد الوظائف العامة"، أو لعل الأشمل عنوان "المساواة أمام الوظائف العامة"؛ بمعنى أن يتساوى جميع المواطنين في المعاملة ذاتها، من دون أي تمييز على أساس العرق أو الجنس أو اللغة أو الرأي أو أي سبب آخر⁽¹⁴⁾. ولا تقتصر المساواة على تولي الوظائف، بل تتصل أيضاً بالمساواة بين الموظفين الذين هم في المركز الوظيفي ذاته، منذ دخولهم إلى الحياة الوظيفية وحتى خروجهم منها⁽¹⁵⁾. وفقاً لذلك، فإن الدراسة لا تُعنى بالتسييس في تقديم الخدمة، أو ما يعرف بمبدأ "المساواة في الانتفاع بالمرافق العامة"⁽¹⁶⁾، وإن كان من شأن تسييس الوظيفة العامة أن يقود إلى تسييس تقديم الخدمة⁽¹⁷⁾، ويؤثر في طريقة صنع القرار⁽¹⁸⁾.

في المبحث الأول، تناقش الدراسة مفهوم تسييس الوظيفة العامة وأشكاله وتأثيراته في الجهاز البيروقراطي. أما المبحثان الثاني والثالث، فيتناول كل منهما مظاهر التسييس المتقابلين، بإعلاء الموالاة وإقصاء المعارضة (على التوالي)⁽¹⁹⁾. وأخيراً، يركز المبحث الرابع على انعكاسات تسييس الوظيفة العامة على الجهاز البيروقراطي الفلسطيني.

أولاً: مدخل نظري

يُستعمل مصطلح "تسييس الوظيفة العامة" Politicization of Public Office على نطاق واسع، لدى الموظفين العموميين ومؤسسات المجتمع المدني والناشطين السياسيين، للإشارة إلى استبدال معايير الكفاءة في الاختيار والتعيين والترقية بالمعايير القائمة على الولاء. وعلى الرغم من هذا، فإن في العقدتين الأخيرين برزت عدة دراسات أكاديمية، استعملت المصطلح بصفة عامة للإشارة إلى وصف تأكل المسافة بين قيم الخدمة العامة المرتبطة بالنزاهة والشفافية والمساءلة في الحكم من جهة، ومصالح النخبة السياسية الحاكمة من جهة أخرى⁽²⁰⁾؛ إذ يُمكن التقارب بين السياسي والموظف الحكومي من أن يفرض السياسي - المتحكم في

13 رشاد توام وعاصم خليل، "إنفاذ الاتفاقيات الدولية في فلسطين: الإشكاليات القانونية والحلول الدستورية"، وحدة القانون الدستوري بجامعة بيرزيت، كانون الثاني/يناير 2019.

14 عبد الغني بسيوني عبد الله، *النظم السياسية والقانون الدستوري* (القاهرة: [د. ن.]، 1997)، ص 338؛ حمدي عامر، *حماية حقوق الإنسان وحرياته العامة الأساسية* (الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، 2010)، ص 684-685.

15 عبد الله، ص 340.

16 عدنان عمرو، *مبادئ القانون الإداري*، ط 3 [د. م.]، [د. ن.]، [د. ت.]، ص 146-147.

17 Frida Borang et al., "Bureaucratic Politicization and Politicized Knowledge: Implications for the Functioning of Democracy," University of Gothenburg, 2014.

18 Alexandru V. Roman, "Tracing the Effects of Politicization on Public Procurement Specialists' Decision-Making through Values: A Structural Equation Model of the Broker-Purist Lens," *Journal of Public Procurement*, vol. 17, no. 1 (Spring 2017), p. 61.

19 تنأى الورقة عن ذكر الأسماء الشخصية، مكتفية بذكر صفاتهم الوظيفية، سواء المستفيدون من مظاهر التسييس أم المتضررون منها.

20 B. Guy Peters & Jon Pierre, "Politicization of the Civil Service Concepts, Causes, Consequences," in: B. Guy Peters & Jon Pierre (eds.), *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: A Quest for Control* (London: Routledge, 2004), pp. 2-4.

السلطة - نظامًا يسيطر فيه على البيروقراطية والسياسات العمومية، ويُمكنه من إعلاء شأن مؤيديه وتقديم فوائد اقتصادية لهم⁽²¹⁾.

يشير مصطلح آخر، هو التسييس الرسمي Formal Politicization، إلى هذا التفاعل بين السياسي والجهاز البيروقراطي، حيث يُعرّف بأنه التأثير السياسي في اختيار البيروقراطيين وترقيتهم⁽²²⁾، والغرض من ذلك فرض السياسيين هيمنتهم على البيروقراطية التي نظر لها ماكس فيبر بوصفها شرطًا مسبقًا لحكومة ديمقراطية، والقائمة على أساس تنفيذ الجهاز الإداري في المؤسسة للقرارات والأحكام والإجراءات المعتمدة على نحو مهني وكفؤ، ووفقًا لتنظيم إداري هرمي من الأعلى إلى الأسفل⁽²³⁾. ونظرًا إلى كون الجهاز البيروقراطي يتمتع بتفوق في الخبرة على السياسيين، فإنه يميل إلى أن يصبح ذاتي الحكم (محايدًا)، وأن يعمل وفقًا لأسس الكفاءة. ولا يعني الحياء هنا امتناعًا حرفيًا عن تدخل البيروقراطي في السياسة، أو صنع السياسات العامة - فهذا أمر أشبه بالمستحيل - بل يعني تجنّب تأثير سلوك السياسيين ومصالحهم بالإعلاء من شأن بيروقراطيين على حساب غيرهم⁽²⁴⁾. في ضوء ذلك، أدرج تسييس الوظيفة العامة بشكله الرسمي بوصفه تدخل السياسيين في اختيار البيروقراطيين وترقيتهم، واستجابة الموظفين العموميين لهذا التدخل بالامتثال لما يريده السياسيون، بغض النظر عن موافقته أو مخالفته للتنظيم الإداري القائم في المؤسسة⁽²⁵⁾.

في حين أن مصطلح التسييس الرسمي لا يقلل من إدراك الغاية المرجوة منه، فإن تسييس الوظيفة العامة أخذ تعبيرات أوسع. وضع بي غاي بيترز عدّة أنواع فرعية لمفهوم التسييس في السياقات الديمقراطية، تُدرج كلها تحت مظلة التفاعل بين السياسي والبيروقراطي وتآكل المسافة بينهما، وتقوم على أسس استبدال معايير الكفاءة بالمعايير السياسية القائمة على الولاء، وهي: أولاً، التسييس المباشر Direct Politicization، بتعيين موظفين جدد موالين في مناصب عليا؛ ثانيًا، التسييس المهني Professional Politicization، بتجنيد الموظفين العاملين والموالين سياسيًا والإعلاء من شأنهم الإداري والتنظيمي؛ ثالثًا، التسييس الزائد Redundant Politicization الذي يُبين الكيفية التي يؤثر بها تعيين موظفين جدد موالين وتكليفهم بصلاحيات ومهام موكولة إلى موظفين على رأس عملهم؛ بمعنى أنه بدلاً من استبدال الموظفين العاملين بموظفين جدد موالين، يقرر السياسيون تحييدهم إداريًا، وتعيين موظفين جدد بدلاً منهم وتكليفهم بالقيام بمهامهم؛ رابعًا، التسييس الاستباقي Anticipatory Politicization، ويكون بإقناع الموظفين العاملين بتك الوظيفة العامة أو الانضمام إلى مؤسسات أخرى في القطاع العام، لتفادي أي قيود يمكن أن يتعرضوا لها بسبب الضوابط السياسية الجديدة للحزب الحاكم؛ خامسًا، التسييس المزدوج Dual Politicization، بممارسة التأثير السياسي في الجهاز التنفيذي والتشريعي معًا؛ سادسًا، التسييس الاجتماعي Social Politicization، بسيطرة شخصيات قريبة من السلطة، ولها حضور في المجتمع⁽²⁶⁾.

21 Richard Mulgan, "Truth in Government and The Politicization of Public Service Advice," *Public Administration*, vol. 85, no. 3 (2007), pp. 570-571.

22 Thurid Hustedt & Heidi Houlberg Salomonsen, "Ensuring Political Responsiveness: Politicization Mechanisms in Ministerial Bureaucracies," *International Review of Administrative Sciences*, vol. 80, no. 4 (2014), p. 749.

23 Max Weber, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, Guenther Roth & Claus Wittich (eds.) (California: University of California Press, 1978), pp. 956.

24 Peters & Pierre, p. 4.

25 Tobias Bach, Gerhard Hammerschmid & Lorenz Löffler, "More Delegation, more Political Control? Politicization of Senior-level Appointments in 18 European Countries," *Public Policy and Administration*, vol. 35, no. 1 (2018), p. 6.

26 B. Guy Peters, "Politicisation: What Is It and Why Should We Care?" in: Christine Neuhold, Sophie Vanhoonacker & Luc Verhey (eds.), *Civil Servants and Politics: A Delicate Balance* (London: Palgrave Macmillan, 2013), pp. 12-24.

وفقاً لذلك، بات يُنظر إلى التسييس بوصفه ظاهرةً منوعةً وعابرةً لحدود الأحزاب السياسية والأيدولوجية وأنظمة الحكم، فلا يوجد طريقة واحدة لتحقيق التسييس. والأهم أن جلّ أشكال التسييس تبدأ بتعيين السلطة لموظفين موالين لها وإقصاء معارضيها. ومن ثم، بات تسييس الوظيفة العامة - الذي يُشكّل التعيين مدخله الرئيس - يعتبر إساءة الحزب أو الفرد الحاكم لممارسات إدارة الجهاز البيروقراطي، عن طريق التدخّل والتأثير فيه، وفي سلوك الموظفين؛ والغرض من ذلك كله هو تحقيق أكبر قدر ممكن من استجابة الموظفين والإجراءات والقوانين والسياسات العامة لمصالح الحزب أو الفرد الحاكم⁽²⁷⁾. في ضوء ذلك، أضحي تسييس الوظيفة العامة، القائم على التفاعل بين السياسي والجهاز البيروقراطي، عاملاً رئيساً في التأثير في صوغ السياسات العامة، لمصلحة تعزيز مصالح الحزب الحاكم ونفوذه وعلاقاته بالنخب⁽²⁸⁾.

مع ذلك، بخلاف التسييس في الأنظمة الديمقراطية، كما أشار بيترز، يمكن أن يساهم تسييس الوظيفة العامة في الأنظمة السلطوية في تعزيز هيمنة النظام السياسية والاقتصادية، لا على أسس سياسية وأيدولوجية فحسب، بل على أسس قبلية وطائفية ودينية وعشائرية⁽²⁹⁾. في العالم العربي، أدرك بعض القادة العرب مبكراً أهمية الجهاز البيروقراطي في دعم مساعيهم نحو التقدم والتنمية. في ثمانينيات القرن العشرين، أعلن العقد بوصفه "عقد التنمية الإدارية العربية"، وبدأت الأنظمة العربية بإنشاء مؤسسات عامة وأجهزة بيروقراطية حديثة⁽³⁰⁾. وقد ساد اعتقاد في حينه بضرورة تطوير الجهاز البيروقراطي ليساهم في إيجاد حلول لمشكلات المواطنين اليومية، وتجنّب ظهور مشكلات سياسية واقتصادية واجتماعية تهدّد بقاء الأنظمة الحاكمة⁽³¹⁾. ونظراً إلى فشل بعض البيروقراطيات العربية، التي سرعان ما بدأت بالتضخم في حينه، في إيجاد حلول اقتصادية وتنموية، سرعان ما تحوّلت سياسات التحديث في هذه البيروقراطيات، من أداة تنموية إلى أداة للهيمنة، وتحوّل البيروقراطيون إلى طبقة جديدة تستغلها هذه الأنظمة لتعزيز حكمها⁽³²⁾. وقد استندت الأنظمة العربية بعد ذلك إلى مزيج من ثلاث أدوات للتغطية على الضعف الذي اعترى بيروقراطيتها: الترهيب والقمع، وتقديم منح وتسهيلات وامتيازات لنخبة مرتبطة بها، وتقديم دعم مادي لفئات اجتماعية قريبة من النظام⁽³³⁾. وقد جاءت الثورات العربية لحظة كاشفة لحجم التسييس وتضائل ثقة المواطنين العرب بأجهزتهم البيروقراطية، واعتراضهم على تفشي الفساد في مؤسساتهم الحكومية التي جاءت كلها متزامنة مع تنفيذ هذه الأنظمة السياسية لوصفات نيوليبرالية اقتصادية في الحكم⁽³⁴⁾.

27 Peters & Pierre, pp. 2-3.

28 Luc Rouban, "Politicization of the Civil Service," in: B. Guy Peters & Jon Pierre (eds.), *The SAGE Handbook of Public Administration* (California: SAGE Publications Ltd, 2012), pp. 380-391.

29 عصام الدبس، النظم السياسية، الكتاب السادس (عمان: دار الثقافة، 2011)، ص 490-491؛ محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، ط 4 (بيروت: منشورات مكتبة الحلبي الحقوقية، 2002)، ص 426-427.

30 Joseph G. Jabbra, "Bureaucracy and Development in the Arab World," in: Joseph G. Jabbra (eds.), *Bureaucracy and Development in the Arab World* (Leiden: E.J. BRILL: 1989), pp. 1-2.

31 Ibid.

32 Ibid.

33 Gilbert Achcar, "Hegemony, Domination, Corruption and Fraud in the Arab Region," *Middle East Critique*, vol. 30, no. 1 (2021), pp. 60-61.

34 Ibid.

في العموم، بات ينظر إلى تسييس الوظيفة العامة، في ظل غياب أنظمة ديمقراطية حقيقية، بأنه عامل رئيس في إضعاف سلطات الدولة، بسبب تأثيره في كفاءة الأداء التنظيمي للجهاز البيروقراطي، وكفاءة الموظفين الإدارية، وفي قيم الكفاءة والشفافية والمساءلة والمحاسبة والنزاهة في إدارة الجهاز البيروقراطي⁽³⁵⁾. وقد خلق التمييز في الجهاز البيروقراطي القائم على الموالاة تفاوتاً طبقيًا، لا بالمعنى الاقتصادي فحسب، بل بالمعنى الإداري والسياسي والاجتماعي، فالبيروقراطيون الموالون للسلطة يحصلون على مكاسب سياسية ومالية أكبر من غيرهم⁽³⁶⁾. علاوة على ذلك، يحصل المقربون من السلطة على علاوات ومكافآت وإعفاء من الضرائب، بينما يُحرم غيرهم من هذه الامتيازات؛ ما يخلق شرخًا في المجتمع⁽³⁷⁾.

تعتمد هذه الدراسة على مفهوم تسييس الوظيفة العامة الذي يُعطي الموالاة ويُقصي المعارضة، والذي نوقش في هذا المبحث، لتُبين كيفية تأثير الاعتبارات السياسية في عملية التعيين في الجهاز البيروقراطي الفلسطيني، وكيفية تحوّل الانتماء السياسي والولاء للسلطة الحاكمة إلى أساس للتعين ومنح الدرجات والتنقلات. كما تُبين كيفية تقويض تسييس الوظيفة العامة، على مدار ربع القرن الماضي، ثقة الفلسطينيين بالمؤسسات الحكومية ودورها الخدمي. لذلك، ترى هذه الدراسة أن تسييس الوظيفة العامة في الخبرة الفلسطينية لا يبتعد عن المناقشة التي ظهرت في العالم العربي تحديدًا، لكن يظهر التسييس في الجهاز البيروقراطي الفلسطيني بأوجه معقدة أكثر؛ إذ ثمة سلطة حكم ذاتي مؤقتة، أُسست باتفاق مع سلطة استعمار استيطاني عنصري، تجمع بين السيطرة على الأرض واستغلال مواردها والقضاء على السكان الأصليين واستغلالهم، وتحمل هذه السلطة شكلًا خاصًا من أشكال الحكم الذاتي الذي ترعاه سلطات الاستعمار الاستيطاني خارج نطاق ولايتها المعترف بها دوليًا⁽³⁸⁾. وتعتمد سلطة الحكم الذاتي، منذ تأسيسها، على المنح والمساعدات المالية الخارجية في إدارة بيروقراطيتها المتضخمة⁽³⁹⁾.

علاوة على ذلك، تعاني السلطة انقسامًا على المستويات السياسية والاقتصادية والقانونية، وُضع الفلسطينيون أمام جهازين بيروقراطيين منفصلين، واحد في الضفة الغربية والآخر في قطاع غزة؛ محكومين بنظامين سلطويين، يفتقران بطبعهما إلى المقومات الديمقراطية التي تستوعب تعدد الأحزاب السياسية والمجتمع المدني، ويفتقران إلى وجود جهات رقابية وآليات تنظيمية وتشريعية مستقلة. وقد وضعت هذه التركيبة، منذ تأسيس السلطة، الجهاز البيروقراطي أمام حالة فريدة ومشوّهة من الحكم الذاتي، يتحكم مجموعة من الأفراد في قرارها، ومسئولة الاستقلال السياسي، وتعتمد على الربح لتمويل تشوّهها. في مثل هذه السياقات الفريدة، تتفاقم معضلة تسييس الوظيفة العامة.

35 B. Guy Peters et al., "Consequences of a Politicized Public Service System: Perspectives of Politicians, Public Servants, and Political Experts," *Politics & Policy*, vol. 50, no. 1 (2022), p. 45.

36 Macarena Ares, "Issue Politicization and Social Class: How the Electoral Supply Activates Class Divides in Political Preferences," *European Journal of Political Research*, vol. 61, no. 2 (2022), pp. 503-508.

37 Ibid.

38 Tariq Dana & Ali Jarbawi, "Whose Autonomy? Conceptualising 'Colonial Extraterritorial Autonomy' in the Occupied Palestinian Territories," *Politics*, vol. 43, no. 1 (2023), pp. 106-121.

39 أنس قطيط، "السلطة الفلسطينية والدولة الربعية"، سياسات عربية، العدد 26 (أيار/ مايو 2017).

ثانياً: تسييس الوظيفة العامة بإعلاء الموازنة

نركز في هذا المبحث على مظهرين رئيسيين: استقطاب الموازين في شغل الوظائف، ومحاباة بعضهم بعضاً بامتيازات خاصة.

1. الاستقطاب في شغل الوظائف

تختلف طرائق التعيين في الوظيفة العامة بين جهاز بيروقراطي وآخر، لاعتبارات مرتبطة بطبيعة النظام القائم. مع ذلك، يتوقف مدى نجاعة التعيين على مدى قدرته على تحقيق التوازن والتقارب بين أمرين: حُسن سير المرافق العامة والمساواة بين المواطنين في تولية الوظائف⁽⁴⁰⁾. وتقوم أبرز الطرائق الشائعة في التعيين الحكومي على أسس الحرية المطلقة للإدارة في الاختيار، والتدريب والتطوير والإعداد الفني المسبق، واختبارات الانتقاء⁽⁴¹⁾.

يعدُّ أسلوب اختبارات التعيين أكثر طرائق التعيين ديمقراطية وأنجحها⁽⁴²⁾. وعلى الرغم من أن المشرع الفلسطيني أخذ بهذا الأسلوب قاعدةً، فإنه سمح بممارسة أسلوب حرية الإدارة في الاختيار، وهو ما يُعبّر عنه بالتعيينات الاستثنائية. وإن كان الأصل في الوظيفة العامة أن تكون دائمة، وفقاً لمقتضيات القانون الإداري، فإن المشرع سمح بالتعاقد مع "موظفين" من خلال عقود عمل خاصة، بينما يُعبّر عنه بالتعيينات المؤقتة، وهي العقود التي جرى استعمالها قناة للوصول إلى الوظيفة العامة والتثبيت فيها.

أ- التعيينات الاستثنائية

يُفهم توجه المشرع إلى الأخذ بأسلوب المسابقات قاعدة عامة، وليس بالمطلق⁽⁴³⁾، من صيغة المادة (20) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1988⁽⁴⁴⁾. أما في التطبيق، فيلاحظ أن في معظم الوظائف الحكومية العليا ووظائف السلك الدبلوماسي، تجري التعيينات والترقيات من دون مسابقات مُعلنة وشفافة⁽⁴⁵⁾، حيث تجري التعيينات فيها بأسلوب أقرب إلى حرية الإدارة المطلقة. وقد جرى تبرير ذلك عادة بأن هذه المناصب هي "مناصب قيادية أكثر منها مهنية"، الأمر الذي لا يستدعي اعتماد البحث عن الأكفأ، إنما عن الأوثق لدى صانعي القرار⁽⁴⁶⁾، حيث يفترض في من يُعيّن في المناصب العليا ألا يكون ممن عُرف عنه معارضة سياسة الحكومة القائمة، فيضع العراقيل أمامها، بدلاً من أن يهيئ السبل لإنجاحها⁽⁴⁷⁾. مع ذلك، فإن موضع الإشكال الأبرز هو أن هذا الاستثناء يأتي من دون وضع ضوابط قانونية محددة؛ ما يفتح المجال أمام توظيفه مدخلاً للفساد بتعيين الموازين للسلطة.

40 "طرق الاختيار والتعيين في الوظيفة العامة"، في: التشريعات الحاكمة للخدمة المدنية في الوطن العربي (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2009)، ص 243.

41 المرجع نفسه.

42 هتاف أبو راشد، مبدأ المساواة في تولي الوظيفة العامة بين النظرية والتطبيق: دراسة مقارنة (الرياض: مكتبة القانون والاقتصاد، د.ت.)، ص 128.

43 وهو ما كان موضعاً للانتقاد المبكر. ينظر: عدنان عمرو، شرح قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لعام 1998 (رام الله: مؤسسة الحق، 1999)، ص 24.

44 الوقائع الفلسطينية، العدد 24، 1998/7/1.

45 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، التقرير السنوي التاسع: واقع النزاهة ومكافحة الفساد: فلسطين 2016 (رام الله: 2017)، ص 8، شوهد في 2023/5/6، في: <https://bit.ly/3EjzBf>.

46 بلال البرغوثي وسامي جبارين، التمييز في الوظيفة العامة: دراسة فقهية قانونية تحليلية للواقع في فلسطين (رام الله: مركز الديمقراطية وحقوق العاملين، 2007)، ص 49-52.

47 نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني (عمان: دار الثقافة، 2003)، ص 69.

يقوم أسلوب حرية الإرادة في الأساس على فكرة الاستقطاب، بينما لا يتقاطع بالضرورة مع منطلقات آلية "الاستقطاب الإيجابي"⁽⁴⁸⁾. وهو أسلوب له وجهته، على أن توجد ضوابط قانونية تراعي أن تتوافر لدى المعينين من خلاله المؤهلات والصفات اللازمة لشغل تلك الوظيفة، وعلى أن يستخدم في نطاق ضيق (الوظائف الأكثر حساسية). وكلا الشرطين غير متوافرين في الحالة الفلسطينية. على سبيل المثال، رصد تقرير ائتلاف النزاهة والمساءلة "أمان" لعام 2018 صدور 39 قراراً لتعيينات في الوظائف العليا والخاصة، شملت 62 موظفاً، أغلبها لم يجر فيها الالتزام بمبدأ تكافؤ الفرص أو المنافسة النزيهة، وكان اللافت أن عدداً من التعيينات والترقيات نصّت صراحة على أن التعيين يجري خلافاً للقانون بالنص في قرار التعيين على كلمة "استثناء"⁽⁴⁹⁾. ومن ذلك أيضاً ما وثّقه تقرير أمان لعام 2015، بتعيين وترقية 23 موظفاً في الفئة العليا من دون الإعلان عن شواغر، وقد غلب "على هذه التعيينات اللون السياسي الواحد"⁽⁵⁰⁾. ومن الأمثلة الأقدم ما شهده عام 2012 من تعيينات للفئة العليا في ديوان الرئاسة⁽⁵¹⁾.

وتبرز أيضاً مسألة تعيين الموالين سياسياً على مستوى رؤساء المؤسسات العامة غير الوزارية، فعلى الرغم من كونهم موظفي خدمة مدنية، فإنه جرى التعامل مع مناصبهم باعتبارها مناصب سياسية، بما انعكس على طريقة تعيينهم التي لا تخلو من اعتبارات سياسية⁽⁵²⁾. ومن الأمثلة على ذلك، خلال عام 2016، تعيين الناطق باسم حركة فتح مشرفاً عاماً للهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون ورئيساً لمجلس إدارة وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية "وفا"⁽⁵³⁾.

أما في قطاع غزة، فقد بلغ عدد التعيينات في الوظائف العليا، في عام 2017، حوالي 36 تعييناً، منها على سبيل المثال: القرار الذي اتخذته نواب كتلة حركة حماس البرلمانية بتعيين ستة أعضاء في اللجنة الإدارية الحكومية⁽⁵⁴⁾، ومنحهم مزايا ووزراء ورواتبهم. وكذلك تعيين موالين لحركة حماس في مناصب عليا في غزة، بعضها مناصب مناظرة واقعيًا لمناصب مشغولة في الضفة الغربية (يفترض أن تكون موحدة)، كتعيين رئيس لديوان الرقابة المالية والإدارية، ونائباً عاماً، إضافة إلى تعيينات أخرى⁽⁵⁵⁾. وهي أعمال مخالفة لأحكام القانون الأساسي.

48 ينظر: صبحي منصور، "الاتجاهات المعاصرة لإدارة الوظيفة العامة وشؤون الموظفين"، في: التأديب في الوظيفة العامة: الإجراءات القانونية والإدارية لانضباط وتأديب الموظفين (القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2008)، ص 309.

49 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، التقرير السنوي الحادي عشر: واقع النزاهة ومكافحة الفساد: فلسطين 2018 (رام الله: 2019)، ص 29-30، شوهدي في 2023/5/6، في: <https://bit.ly/3EkK4S8>.

50 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، التقرير السنوي الثامن: واقع النزاهة ومكافحة الفساد: فلسطين 2015 (رام الله: نيسان/ أبريل 2016)، ص 27-28، شوهدي في 2023/5/6، في: <https://bit.ly/3Xb4aHj>.

51 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، التقرير السنوي الخامس: تقرير الفساد ومكافحته: فلسطين 2012 (رام الله: 2013)، ص 20، شوهدي في 2023/5/6، في: <https://bit.ly/3ghb4dp>.

52 رائدة قنديل، "النزاهة والشفافية في إجراءات تعيين المناصب العليا في السلطة الوطنية الفلسطينية"، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، ج 2 (2012)، ص 9.

53 "قرار رئاسي (4) لسنة 2016"، الوقائع الفلسطينية، العدد 117، 2016/1/24.

54 شكلت اللجنة بموجب "قانون اللجنة الإدارية الحكومية رقم (4) لسنة 2016"، المجلس التشريعي الفلسطيني، غزة، 2016، شوهدي في 2023/5/6، في: <https://bit.ly/2XWNmZr>.

55 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، التقرير السنوي العاشر: تقرير واقع النزاهة ومكافحة الفساد: فلسطين 2017 (رام الله: 2018)، ص 32، شوهدي في 2023/5/6، في: <https://bit.ly/3ELk5h>.

يتضح مما سبق أن حالة الانقسام وتفاقمها عززت نهج تسييس إشغال المناصب العليا، إلا أن تاريخ التعيينات المباشرة فيها يعود إلى بداية عهد السلطة، وقد فاقم منها تركيز اختصاص إشغال غالبيتها بإرادة منفردة لرئيس السلطة⁽⁵⁶⁾؛ ما فتح المجال لإمكانية تأثير عوامل غير مهنية في التعيين⁽⁵⁷⁾.

ب- التعيينات المؤقتة

كثيراً ما أكدت قوانين الخدمة المدنية، والقضاء الإداري في دول عدة، ضرورة توافر شرط الديمومة في الوظيفة العامة⁽⁵⁸⁾، ولا سيما أن الموظف العام يُعرّف بوصفه "كل شخص يُعيّن في عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو السلطات الإدارية بطريق مباشر بواسطة السلطة المختصة"⁽⁵⁹⁾. وهو ما أخذ به قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، وإن كان مشروع القانون قبل إقراره قد أدرج "الموظف بعقد خاص" ضمن مفهوم "الموظف العام"، قبل أن يجري التراجع عن ذلك، وهو ما عدّ تراجعاً محموداً⁽⁶⁰⁾.

بناء عليه، فالأصل أن يعمل في الوظيفة العامة موظفون عامون يعمل دائم وتحكمهم علاقة تنظيمية، وليس عقود عمل خاصة كتلك التي يحكمها قانون العمل⁽⁶¹⁾. لكن، مراعاةً لحاجات الوظيفة العامة أحياناً إلى موارد بشرية خارجية مؤقتة، نص قانون الخدمة المدنية (المادة 27) على إمكانية "شغل الوظيفة الدائمة بصفة مؤقتة في الأحوال المبينة في هذا القانون"، من خلال عقد. ولم يرد في القانون في ما يتعلق بتلك "الأحوال" سوى ما جاء في المادة (28) منه، التي تطرقت إلى نظام "توظيف الخبراء المحليين والأجانب ولمن يقومون بأعمال مؤقتة عارضة أو موسمية". وأحالت إلى مجلس الوزراء أمر وضع نظام يُحدد ذلك كله. وبالفعل صدر النظام ورسم جملة من المحددات (المواد 1-5، 9/2)⁽⁶²⁾.

كان يفترض في تلك المحددات أن تُحدّد من استعمال العقود الخاصة في تسييس الوظيفة العامة، إلا أن التطبيق شهد خلاف ذلك⁽⁶³⁾. وعلى الرغم من كون الأساس الذي يقوم عليه تعيين الخبراء هو أن يكون محدداً بسقف زمني، فإن العقود استُعملت عملياً للتحايل على القانون، لضمان وصول المقرّبين من مراكز صنع القرار؛ ذلك كون الأولوية تُعطى في التعيينات لاحقاً لأصحاب العقود⁽⁶⁴⁾، وذلك بحكم الممارسة، وليس القانون؛ إذ جرى استعمال العقود مجالاً للهروب من الالتزام بالإجراءات التي يوجبها قانون الخدمة المدنية، ضمن سياقٍ حكّمته غالباً "اعتبارات فئوية وسياسية"⁽⁶⁵⁾.

56 عزيز كايد، تقرير حول إشغال المناصب العليا في السلطة الفلسطينية، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان (ديوان المظالم) (آب/أغسطس 2003)، ص 3-4.

57 رائدة قنديل، "النزاهة والشفافية في إجراءات تعيين المناصب العليا في السلطة الوطنية الفلسطينية"، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، ج 1 (2011)، ص 6.

58 باسم بشناق، "الوظيفة العامة في فلسطين بين القانون والممارسة"، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، 2002، ص 14.

59 عمرو، شرح قانون، ص 17.

60 المرجع نفسه، ص 19.

61 شريف بعلوشة ووليد مزهر، الوظيفة العامة في التشريعات الفلسطينية (غزة: مكتبة نيسان للطباعة والنشر، 2020)، ص 9-17.

62 "قرار مجلس الوزراء رقم (335) لسنة 2005"، الوقائع الفلسطينية، العدد 65، 2006/6/14.

63 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، "ورقة حقائق: موظفي العقود في الخدمة المدنية: إشكالات وطرق التحايل على أحكام قانون الخدمة المدنية"، شباط/فبراير 2016، ص 3.

64 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، التقرير السنوي الثامن: واقع النزاهة ومكافحة الفساد، ص 28.

65 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، تقرير الفساد ومكافحته: فلسطين 2009، مكافحة الفساد في المؤسسات العامة: تدابير وإجراءات (رام الله: 2010)، ص 10، شوهد في 2023/5/6، في: <https://bit.ly/3tGibiu>

علاوة على ذلك، جرى استعمال العقود الخاصة للحصول على راتب أعلى من راتب موظف الخدمة المدنية⁽⁶⁶⁾، إلى درجة ملاحظة أن بعض الموظفين يحصلون على إجازات من دون راتب، للعمل بموجب عقد عمل، وقد تعزز ذلك في ظل عدم التزام الممارسة بمحددات سقف قيمة التعاقد التي حددها النظام⁽⁶⁷⁾. وقد أشارت بيانات ديوان الموظفين العام إلى أن العقود في عام 2015 بلغت 1610 عقود⁽⁶⁸⁾. وفي ظل عدم الالتزام ببعض أحكام النظام⁽⁶⁹⁾، استمرت ظاهرة تعيين موظفي العقود من دون إجراءات أو رقابة كافية من ديوان الموظفين العام، كما هي الإجراءات المطبقة في الوظيفة العمومية العادية، حيث استعملت أسلوبًا للتحايل على مبدأ تكافؤ الفرص، ومدخلًا للالتفاف على أحكام القانون، و"بابًا خلفيًا للتوظيف"⁽⁷⁰⁾.

2. المحاباة بامتيازات وظيفية خاصة

لم يقف إعلاء الموالة عند حدود استقطاب الموالين لشغل الوظيفة، بل تعدى ذلك ليرز في مظهرين رئيسين: محاباة بعضهم بعضًا بمنحه درجات وصفات خاصة، وتلبية التطلعات الشخصية لبعضهم الآخر بالحصول على امتيازات وظيفية أفضل من خلال الانتقال إلى السلك الدبلوماسي.

أ- منح درجات وصفات خاصة

تبرز مظاهر التسييس بوضوح في تعيين كبار الموظفين وترقيتهم، لاعتبارات سياسية، الأمر الذي يترافق مع شيوع قيم سلبية، مثل النفاق⁽⁷¹⁾. وفي هذا الخصوص، يُلاحظ تعيين عدد من كبار الموظفين بدرجات خاصة أو استثنائية وترقيتهم، بدرجة وزير وسفير ومحافظ، وهم ليسوا أعضاء في مجلس الوزراء، أو عاملين في السلك الدبلوماسي، أو محافظين لأي المحافظات. مدعاة ذلك تكمن في منحهم الامتيازات المالية والمعنوية لتلك الدرجات. وقد شكلت هذه الظاهرة أحد أبرز أشكال محاباة الموالين؛ وهو ما نتج منه احتدام الصراعات الداخلية للوصول إلى تلك المناصب⁽⁷²⁾.

عمليًا، شهدت الفترة 2014-2016 صدور 28 مرسومًا رئاسيًا لتعيينات وترقيات في المناصب العليا للمؤسسات غير الوزارية، بعضها رافقه منح درجة وزير، إضافة إلى تعيين برلمانيين، بدرجة وزير، رؤساء لبعض المؤسسات غير الوزارية⁽⁷³⁾. وكذلك شهد عام 2017 صدور عدة قرارات عدة بمنح هذه الدرجة لأربعة مسؤولين، من دون مرجع قانوني أو معايير تحدد كيفية منحها⁽⁷⁴⁾. وفي عام 2018، مُنحت الدرجة ذاتها لرئيسة سلطة جودة

66 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، التقرير السنوي الثامن: واقع النزاهة ومكافحة الفساد، ص 28.

67 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، "ورقة حقائق: موظفي العقود"، ص 4.

68 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، التقرير السنوي الثامن: واقع النزاهة ومكافحة الفساد، ص 28.

69 "ورقة حقائق: موظفي العقود"، ص 5.

70 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، التقرير السنوي الحادي عشر: واقع النزاهة ومكافحة الفساد، ص 35.

71 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، تقرير الفساد ومكافحته 2009، ص 10.

72 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، التقرير السنوي التاسع: واقع النزاهة ومكافحة الفساد، ص 43.

73 المرجع نفسه، ص 44.

74 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، التقرير السنوي العاشر: تقرير واقع النزاهة ومكافحة الفساد، ص 31.

البيئة، وهي في سن التقاعد⁽⁷⁵⁾. وهي الممارسات التي اعتبر أحد تقارير "أمان" أن معظمها جرى على قاعدة المحسوبة والولاء وتقاسم النفوذ⁽⁷⁶⁾.

ومن خلال البحث في القرارات والمراسيم الرئاسية ذات العلاقة، عيّنت بين عامي 2009 و2019، يُلاحظ أن درجة وزير باستحقاقاتها المالية والإدارية قد مُنحت لمحافظين⁽⁷⁷⁾، ورئيس ديوان الرئاسة⁽⁷⁸⁾، ومستشارين للرئيس⁽⁷⁹⁾، وأمين عام مجلس الوزراء⁽⁸⁰⁾، ورؤساء مؤسسات عامة غير وزارية⁽⁸¹⁾، وقاضي القضاة الشرعيين⁽⁸²⁾، ومحافظ في ديوان الرئاسة⁽⁸³⁾. وخلال عام 2019، مُنحت الدرجة لكل من مندوب فلسطين الدائم لدى الأمم المتحدة⁽⁸⁴⁾، ورئيس المكتبة الوطنية⁽⁸⁵⁾.

فضلاً عن كثرة عدد الذين منحوا هذه الدرجة، يطرح نص المادة (9) من قانون الخدمة المدنية تساؤلاً عن مدى انطباق شرط أن يكون المُعيّن "من رؤساء الدوائر الحكومية"، كما ينص القانون؛ فالذين مُنحوا درجة وزير لا تتوافر فيهم هذه الصفة، ومنهم مستشارو الرئيس والمحافظون في الرئاسة الذين حصلوا على هذه الدرجة وهم لا يتولون إدارة دوائر حكومية. علاوة على ذلك، لا يوجد في قانون السلك الدبلوماسي⁽⁸⁶⁾ ما يبرر منح سفير درجة وزير.

أما فيما يتعلق بمنح درجة سفير لبعض الموالين، فإن قانون الخدمة المدنية خلا من هذه الدرجة، لكن في المقابل لوحظ أن عددًا ممن عُيّنوا بدرجة سفير جاء تعيينهم مترافقًا مع تعيينهم مستشارين في الرئاسة، وهذا العمل الاستشاري لا علاقة له بالعمل الدبلوماسي؛ ما يشير إلى توجه إلى استغلال ميزات العمل الدبلوماسي وحقوقه من غير الدبلوماسيين⁽⁸⁷⁾. زد على ذلك أن عام 2016 شهد إنشاء الوكالة الفلسطينية للتعاون الدولي، وتعيين مديرها العام بدرجة وزير⁽⁸⁸⁾. وبالمبحث في القرارات الرئاسية ذات العلاقة، ضمن

75 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، التقرير السنوي الحادي عشر: واقع النزاهة ومكافحة الفساد، ص 32.

76 المرجع نفسه، ص 7، 33.

77 القرارات الرئاسية: (93) لسنة 2009، الوقائع الفلسطينية، العدد 82، 2009/8/22؛ و(82)، (85)، (87) لسنة 2014، الوقائع الفلسطينية، العدد 109، 2014/10/29.

78 "القراران الرئاسيان: (167) لسنة 2010"، الوقائع الفلسطينية، العدد 88، 2010/12/15؛ و"(28) لسنة 2018"، الوقائع الفلسطينية، العدد 141، 2018/3/25.

79 "القرارات الرئاسية: (120) لسنة 2009"، الوقائع الفلسطينية، العدد 83، 2009/11/1؛ و"(9)، (54)، (55)، (56)، (100)، لسنة 2010"، الوقائع الفلسطينية، العدد 85، 2010/5/6؛ و"(173) لسنة 2010"، الوقائع الفلسطينية، العدد 89، 2011/1/1.

80 المراسيم: (27) و(37) لسنة 2009، (6) لسنة 2012، و(5) لسنة 2013، و(2)، (10) لسنة 2014.

81 "القرارات الرئاسية: (3) لسنة 2009"، الوقائع الفلسطينية، العدد 79، 2009/2/9؛ و"(5) لسنة 2010"، الوقائع الفلسطينية، العدد 85، 2010/5/6؛ و"(100)، (103) لسنة 2014"، الوقائع الفلسطينية، العدد 109، 2014/10/29؛ و"(58) لسنة 2018"، الوقائع الفلسطينية، العدد 145، 2018/7/26.

82 "مرسوم (11) لسنة 2014"، الوقائع الفلسطينية، العدد 108، 2014/7/15.

83 "قرار رئاسي (103) لسنة 2018"، الوقائع الفلسطينية، العدد 149، 2018/11/28.

84 "قرار رئاسي (2) لسنة 2019"، الوقائع الفلسطينية، العدد 151، 2019/1/27.

85 "قرار رئاسي (42) لسنة 2019"، الوقائع الفلسطينية، العدد 456، 2019/6/16.

86 "رقم (13) لسنة 2005"، الوقائع الفلسطينية، العدد 60، 2005/11/9.

87 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، التقرير السنوي الثامن: واقع النزاهة ومكافحة الفساد، ص 30.

88 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، التقرير السنوي التاسع: واقع النزاهة ومكافحة الفساد، ص 41.

عينة بين عامي 2009 و2019، لوحظ أنها مُنحت لموظفين في ديوان الرئاسة⁽⁸⁹⁾، ومعتمد للصدوق القومي الفلسطيني في رام الله⁽⁹⁰⁾.

وأخيراً، في ما يتعلق بالتعيين أو النقل إلى العمل كمحافظ في ديوان الرئاسة، فهي ممارسة موضع استغراب؛ فوفقاً لأعراف الدول، واتفاقاً مع المرسوم الرئاسي رقم (22) لسنة 2003، بشأن اختصاصات المحافظين⁽⁹¹⁾، يفترض أن يكون تعيين محافظ ما محددًا أو مرتبطًا بقيامه بإدارة محافظة محددة (مادة 1). لكن بالبحث في عينة الفترة 2009-2019، يتبين أنه جرى منح هذه الصفة بموجب قرارات ومراسيم توزعت بين أربعة نماذج: تعيين محافظين في ديوان الرئاسة مباشرة⁽⁹²⁾؛ نقل محافظين كانوا يتولون إدارة محافظات إلى ديوان الرئاسة كمحافظين فيه⁽⁹³⁾؛ نقل موظفين من وظائف سابقة ليصبحوا محافظين في ديوان الرئاسة⁽⁹⁴⁾؛ تعيين محافظين في ديوان الرئاسة مع الاستمرار في عملهم الأصلي⁽⁹⁵⁾. تثير هذه الممارسات جملة من الإشكاليات القانونية والتطبيقية، لكن شهدت التجربة الفلسطينية حالات أعمق إشكالاً، وهنا في الإمكان الاستشهاد بأربع منها:

- منح المستشار القانوني للرئيس عند تعيينه درجة وزير⁽⁹⁶⁾، ثم تعديل القرار بآخر، لإضافة "محافظاً في ديوان الرئاسة"، مع إبقاء درجة وزير، وإقرار إنفاذ القرار المعدل بأثر رجعي⁽⁹⁷⁾.
- منح رئيس ديوان الرئاسة عند تعيينه درجة وزير⁽⁹⁸⁾، ثم تعديل القرار بآخر، بحذف عبارة "بدرجة وزير"، والاستعاضة عنها بـ "ويعامل معاملة المحافظين"، وإنفاذ القرار المعدل بأثر رجعي⁽⁹⁹⁾.
- تعيين محافظ في ديوان الرئاسة بدرجة وزير، ليعمل رئيساً لأكاديمية فلسطين للعلوم والتكنولوجيا⁽¹⁰⁰⁾.
- تعيين محافظ في ديوان الرئاسة بدرجة وزير، من دون تحديد طبيعة عمله⁽¹⁰¹⁾.

ب- الانتقال إلى السلك الدبلوماسي والوظائف القضائية

كثيراً ما شكّل السلك الدبلوماسي، وفي مرتبة ثانية القضاء والنيابة العامة، مجالات جاذبة للساعين إلى الحصول على امتيازات مالية ووظيفية تفوق ما عليه الوضع في الخدمة المدنية، ولا سيّما في ضوء ارتفاع الحد

-
- 89 "القرارات الرئاسية: (60) لسنة 2012"، الوقائع الفلسطينية، العدد 97، 2012/10/7؛ و(3) لسنة 2013، الوقائع الفلسطينية، العدد 100، 2013/6/4؛ و(43) لسنة 2014، الوقائع الفلسطينية، العدد 108، 2014/7/15.
- 90 "القرار الرئاسي (69) لسنة 2015"، الوقائع الفلسطينية، العدد 114، 2015/8/31.
- 91 الوقائع الفلسطينية، العدد 68، 2007/3/1.
- 92 "القرارات الرئاسية: (53)، (54) لسنة 2011"، الوقائع الفلسطينية، العدد 91، 2011/10/10؛ و(78)، (91) لسنة 2016، الوقائع الفلسطينية، العدد 121، 2016/5/31.
- 93 "القراران الرئاسيان: (66) و(67) لسنة 2014"، الوقائع الفلسطينية، العدد 108، 2014/7/15.
- 94 "القرارات الرئاسية: (77) لسنة 2010"، الوقائع الفلسطينية، العدد 58، 2010/5/6؛ و(31) لسنة 2015، الوقائع الفلسطينية، العدد 112، 2015/4/29؛ و(46) لسنة 2017، الوقائع الفلسطينية، العدد 134، 2017/7/18.
- 95 "مرسوم (16) لسنة 2015"، الوقائع الفلسطينية، العدد 117، 2016/1/29.
- 96 "القرار الرئاسي (9) لسنة 2010"، الوقائع الفلسطينية، العدد 85، 2010/5/6.
- 97 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، التقرير السنوي الحادي عشر: واقع النزاهة ومكافحة الفساد، ص 31.
- 98 "القرار الرئاسي (167) لسنة 2010"، الوقائع الفلسطينية، العدد 88، 2010/1/15.
- 99 "القرار الرئاسي (11) لسنة 2011"، الوقائع الفلسطينية، العدد 90، 2011/3/30.
- 100 "القرار الرئاسي (72) لسنة 2018"، الوقائع الفلسطينية، العدد 146، 2018/8/30.
- 101 "القرار الرئاسي (34) لسنة 2019"، الوقائع الفلسطينية، العدد 155، 2019/5/15.

الأقصى لسن تقاعد السفراء والقضاة، فضلاً عن أن بعض السفراء اجتازوا سن التقاعد وما زالوا مستمرين في العمل⁽¹⁰²⁾. وإضافة إلى التعيينات القضائية والدبلوماسية المشوبة بالتجاوزات الإجرائية، بمخالفة القانون، هنالك ظاهرة النقل إلى السلك الدبلوماسي في غياب إجراءات واضحة لذلك⁽¹⁰³⁾.

ومن قبيل الاستثناء على القاعدة، أجازت المادة (8/ ج) من قانون السلك الدبلوماسي تعيين ما لا يزيد على عشرة سفراء تعييناً سياسياً، على ألا تتجاوز مدة خدمتهم الأربع سنوات. وجاءت اللائحة التنفيذية لهذا القانون لتقرر شروطاً أخرى (المادة 4)⁽¹⁰⁴⁾. وعلى الرغم من هذه الفسحة القانونية للتعيينات السياسية، وفي ضوء عدم وضوح معاييرها، فإن التعيينات والترقيات في السلك الدبلوماسي شهدت جملة من الشبهات التي لا تقتصر على التعيين لاعتبارات سياسية فحسب، بل شملت استرضاء بعض الموالين بتعيين أقاربهم⁽¹⁰⁵⁾. وهي الممارسات التي لا تقتصر على التعيين في السلك الدبلوماسي، بل في الوظائف الأخرى أيضاً، ولا سيما القضائية منها (القضاء والنيابة العامة).

في هذا السياق، في الإمكان الاستشهاد بنموذج شبكة النفوذ التي يُشكّلها قاضي القضاة الشرعيين، وهو الذي تولى منذ الانقسام ثلاث وزارات في خمس حكومات متتالية، حتى تعيينه في هذا المنصب في عام 2014 بدرجة وزير⁽¹⁰⁶⁾، فضلاً عن تكليفه مستشاراً للرئيس إلى جانب وظيفته⁽¹⁰⁷⁾، وتعيين ثلاثة من أبنائه في النيابة العامة ووزارة الخارجية ومكتبه/ ديوان قاضي القضاة⁽¹⁰⁸⁾.

ثالثاً: تسييس الوظيفة العامة بإقصاء المعارضين

قبالة إعلاء الموالاة باستقطاب الموالين لشغل الوظائف، ومحاباة بعضهم بعضاً بمعاملة تفضيلية في امتيازات وظيفية لاحقة، شهد الواقع مظاهر إقصاء للمعارضين، باستبعادهم أو التضييق عليهم، فبرزت هذه المظاهر في شكلين رئيسيين: التمييز ضدهم في حقوق سياسية، والإخلال بأمنهم الوظيفي.

1. التمييز في حقوق سياسية

كفل القانون الأساسي "للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات" (مادة 26)، ولم يأت بحظر أو تقييد ذلك الحق تجاه موظفي الخدمة المدنية أو سواهم. وكذلك لم ترد أي قيود في قانوني الخدمة المدنية والسلك الدبلوماسي، بينما فرضت هكذا قيود على القضاة⁽¹⁰⁹⁾ ومنتسبي قوى الأمن⁽¹¹⁰⁾

102 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، التقرير السنوي الحادي عشر: واقع النزاهة ومكافحة الفساد، ص 33.

103 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، "ورقة حقائق حول: التعيينات والترقيات في الوظائف الدبلوماسية (2010-2015)"، نيسان/أبريل 2016، ص 14.

104 "قرار مجلس الوزراء رقم (374) لسنة 2005"، الوقائع الفلسطينية، العدد 65، 2006/6/14.

105 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، "ورقة حقائق حول: التعيينات"، ص 13-14.

106 "مرسوم (11) لسنة 2014"، الوقائع الفلسطينية، العدد 108، 2014/7/15.

107 "قرار رئاسي (71) لسنة 2014"، الوقائع الفلسطينية، العدد 108، 2014/7/15.

108 "قرار رئاسي (111) لسنة 2016"، الوقائع الفلسطينية، العدد 122، 2016/6/30؛ "قرار وزير الخارجية (7340) لسنة 2018"، في 2018/9/30 (غير منشور)؛ "قرار الرئيس برقم صادر (1343)، في 2018/4/10" (غير منشور).

109 "المادتان (2/29، 5/16) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002"، الوقائع الفلسطينية، العدد 40، 2002/5/18.

110 "المادتان (90، 169) من قانون الخدمة في قوى الأمن رقم (8) لسنة 2005"، الوقائع الفلسطينية، العدد 56، 2005/6/28.

ضمان حيادهم السياسي الوظيفي. ومع ذلك، ثمة مظاهر تسييس في الوظيفة العامة من قبيل استبعاد المعارضين من خلال شرط السلامة الأمنية في التعيين، والتمييز في حرية العمل الحزبي، وهي أشكال من التمييز في الحقوق السياسية.

أ- شرط السلامة الأمنية في التعيين

لا يُعدّ شرط السلامة الأمنية مثلاً في حد ذاته، بل خبرته دول ديمقراطية عدة، وفقاً لضوابط وضمانات تكفل عدم توظيفه لخدمة أهداف حزبية. فهذه الدول تؤسس شرط السلامة الأمنية وفقاً لإطار قانوني واضح يستنه البرلمان، بوصفه استثناءً ضرورياً وعقلانياً على مبدأ عدم التمييز، مع ضرورة وجود نظام مراجعة قضائية يشمل ضمانات للتظلم القضائي، تكفل الموازنة والتناسبية بين حقوق الإنسان وأهداف مشروعة، مثل حماية الأمن القومي⁽¹¹¹⁾. إن الأصل في هذا الشرط هو "التحري حول وجود نشاط معارض للدولة ككل، لدى المرشح، لا للحكومة فحسب"، وأن ينصبّ التحري على المرشح نفسه، ولا يمتد إلى أفراد أسرته، أو غيرهم من المحيطين به⁽¹¹²⁾.

أما في السياق الفلسطيني، فالحال مختلفة. ولعل الغاية من فرض هذا الشرط في بداية عهد السلطة كانت سامية وشرعية؛ من أجل التأكد من "إخلاص الشخص لمجتمعه" وعدم ارتباطه بالاحتلال⁽¹¹³⁾. ويقدر بعض المطلعين أنه جرى وقف العمل بشرط السلامة الأمنية لفترة من الزمن قبل بداية الانقسام في عام 2007، لتكون الأحداث التي شهدها قطاع غزة في صيف ذلك العام مدعاة لعودة العمل به، وبصفة غير مسبوقه. وقد جاء ذلك تأسيساً على قرار قيل إنه صدر عن أمين عام مجلس الوزراء، يُفيد فيه بأن المجلس أصدر في 3 أيلول / سبتمبر 2007 قراراً في خصوص عدّ السلامة الأمنية جزءاً من عملية التوظيف، وأن على ديوان الموظفين التنسيق في هذا الخصوص "مع الأجهزة الأمنية المختصة". وبالفعل أخذت تلك الجهات بتطبيق القرار، على الرغم من مخالفته القانون، لفرضه شروطاً إضافية في شغل الوظائف العامة، علاوة على كونه يمس بالحقوق الواجب تنظيمها بموجب قوانين سنّت بإرادة شعبية (البرلمان)، وليست قرارات إدارية. تعذّر الوقوف على هذا القرار الذي لم ينشر في الجريدة الرسمية⁽¹¹⁴⁾. بينما هناك من خلص إلى عدم وجوده أصلاً⁽¹¹⁵⁾. وفي كلتا الحالتين، من شأن ذلك مفاقمة عوار مشروعية القرار.

لم يقف فحص السلامة الأمنية عند حدود التعيينات الجديدة؛ فإضافة إلى استعماله في الضفة الغربية وقطاع غزة في إجراءات محجفة كعدم الترقية والعلاوات⁽¹¹⁶⁾، جرى استعماله أيضاً على شكل إبداء ممانعات متأخرة في حق موظفين معيّنين حديثاً، بينما حاولت المؤسسة الرسمية تمريره ضمن إطار استكمال إجراءات التعيين، بوصفه شرطاً للتوظيف، ومن ثمّ الإقدام على إلغاء قرارات التعيين. وفي حال

111 "ورقة موقف حول شرط السلامة الأمنية في تولي الوظائف"، وحدة القانون الدستوري بجامعة بيرزيت، كانون الثاني/يناير 2017، ص 2.

112 يوسف شباط، "مظاهر الحرية السياسية للموظف العام: دراسة مقارنة"، مجلة الأمن والقانون، مج 17، العدد 1 (2009)، ص 22.

113 كارم نشوان وعابدة عبد الهادي، التمييز في الوظيفة العامة بسبب الانتماء السياسي في فلسطين (رام الله: مركز الديمقراطية وحقوق العاملين في فلسطين، 2010)، ص 68.

114 المرجع نفسه، ص 68-69.

115 الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، "الهيئة تصدر تقريراً حول الفصل من الوظيفة العامة بناءً على شرط السلامة الأمنية"، 2011/10/16، ص 1، شوهد في 2023/5/6، في: <https://bit.ly/3USpz6q>

116 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، تقرير الفساد ومكافحته 2009، ص 10-9.

تأخر رد الجهات الأمنية عن أسبوعين، كان ديوان الموظفين العام يقوم بتعيين الموظف الجديد، لكن بعد إلزامه بتوقيع تعهد بترك العمل من دون أي حقوق، حال توصية الجهات الأمنية بعدم التعيين⁽¹¹⁷⁾. وفي هذا الخصوص، تلقت الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، بين عامي 2008 و2011، ما مجموعه 621 شكوى تركزت حول وقف الديوان لإجراءات التعيين، بناء على عدم موافقة الأجهزة الأمنية، على الرغم من مُضي أكثر من سنتين على مباشرة إجراءات التعيين⁽¹¹⁸⁾. وقد تصدرت وزارة التربية والتعليم العالي المشهد في هذه الشكاوى، وتبنت الهيئة متابعة عدد من قضايا المعلمين المفصولين أمام القضاء⁽¹¹⁹⁾ الذي قرر في أيلول/ سبتمبر 2012 إلغاء قرارات بفصل 733 منهم⁽¹²⁰⁾.

بالتدقيق في كيفية تعامل القضاء مع هذه القضايا، يُلاحظ أن محكمة العدل العليا قررت بداية رد عدد من الدعاوى لعدم الاختصاص⁽¹²¹⁾، بينما قررت في إحداها القبول وإلغاء القرار المطعون فيه بإلغاء تعيين المستدعين⁽¹²²⁾، وأحالت جملة من الدعاوى إلى المحكمة العليا (هيئة عامة)، كونها وجدت تناقضاً بين الحكّمين. ومن جانبها، قررت المحكمة العليا، في قضايا أخرى مشابهة، إلغاء قرار الإدارة بإلغاء تعيين المستدعين⁽¹²³⁾. وفي حيثيات تلك الأحكام، أكدت المحكمة أن موقف الجهات الأمنية لا يُعدّ شرطاً لشغل الوظيفة الحكومية. ولا شك في أن ما خلصت إليه المحكمة العليا هو موقف ينتصر للمراكز الوظيفية والحقوق المكتسبة لأشخاص لم يعودوا مرشحين للوظيفة، بل هم موظفون رسميون، بما يرتقي بالحالة إلى درجة توصيفها بالفصل من الخدمة.

وفقاً للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، شكّل عام 2011 نقطة تحول في كيفية تعامل المؤسسات الحكومية بأداة شرط السلامة الأمنية؛ إذ عمدت هذه المؤسسات - ربما لقطع الطريق مبكراً وتفاذي أي توضيح لاحق - إلى التركيز أكثر على استبعاد غير الموالين من مراحل التوظيف الأولى، بعرض أسماء المرشحين على الأجهزة الأمنية قبل استدعائهم للمنافسة⁽¹²⁴⁾، لتقوم تلك الأجهزة بالبحث حتى في الخلفيات السياسية لأقارب المرشحين⁽¹²⁵⁾.

على الرغم من إلغاء الحكومة في الضفة الغربية شرط السلامة الأمنية في عام 2012 "بموجب قرارات حكومية"، فإنها أخذت توظف آلية "حسن السلوك"، بينما اعتبرته الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان عودة

-
- 117 "دور الجهات الأمنية في مجال الوظيفة العامة"، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، تشرين الأول/ أكتوبر 2004، ص 5.
- 118 الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، "الهيئة تصدر تقريراً"، ص 2.
- 119 الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، التقرير السنوي الخامس عشر: وضع حقوق الإنسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية 2009 (رام الله: [د. ت.])، ص 192-195، شوهد في 2023/5/6، في: <https://bit.ly/3hQFZNT>
- 120 الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، التقرير السنوي الثامن عشر: وضع حقوق الإنسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية 2012 (رام الله: [د. ت.])، ص 81، شوهد في 2023/5/6، في: <https://bit.ly/3OjKLzR>
- 121 القرارات في الدعاوى (375) و(382) لسنة 2008، (32) و(86) و(154) لسنة 2009، بتاريخ 2010/3/17، جميع القرارات القضائية التي تشير إليها الورقة متوفرة في منظومة "المقتني"، شوهد في 2023/5/6، في: <http://muqtafi.birzeit.edu>
- 122 القرار في الدعوى (311/ 2009)، بتاريخ 2010/3/22.
- 123 القرارات في الدعاوى (53)، (55)، (57)، (85)، (87)، (97)، (211)، (213) لسنة 2009، بتاريخ 2012/9/4.
- 124 الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، "الهيئة تصدر تقريراً"، ص 4.
- 125 زياد حميدان، الانقسام الفلسطيني صفحة سوداء في مسار الحقوق والحريات (رام الله: مؤسسة الحق، 2011)، ص 73؛ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، تقرير الفساد ومكافحته: فلسطين 2010، لا لإفلات من العقاب (رام الله: نيسان/ أبريل 2011)، ص 19، شوهد في 2023/5/6، في: <https://bit.ly/3tGyUlX>

إلى العمل بشرط السلامة الأمنية تحت مسمى آخر⁽¹²⁶⁾. وعلى المنوال نفسه، لم يؤثر إعلان ديوان الموظفين العموميين في قطاع غزة في عام 2010 في إلغاء شرط السلامة الأمنية في سياسة الإقصاء من العمل الحكومي لغير الموالين لحركة حماس، ومنح الوظائف الحكومية حكراً على منتسبيها ومناصريها، ولا سيما في المواقع الإدارية القيادية⁽¹²⁷⁾. وأشارت جلّ التقارير السنوية للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان وائتلاف "أمان"، حتى عام 2017، إلى استمرار حماس في هذه الممارسات⁽¹²⁸⁾. وعلى الرغم من خلّو تقاريرهما لعام 2018 من مثل هذه الإشارات الصريحة، فإنها ما لبثت أن عادت في العام التالي⁽¹²⁹⁾.

ب- التمييز في حرية العمل الحزبي

تحظر قوانين الخدمة المدنية انتماء الموظفين إلى الأحزاب والتنظيمات غير المشروعة، المعادية لنظام المجتمع. أما حقهم في الانتماء إلى الأحزاب المشروعة، ومدى النشاط الحزبي المسموح به، فيختلف بين دولة وأخرى⁽¹³⁰⁾. وبينما يبرر أنصار التوجه المدافع عن حق الموظفين في الانتماء الحزبي بداعي كونهم مواطنين في المقام الأول⁽¹³¹⁾، فإن أنصار التوجّه المعارض يُعلّلون ذلك بأن الموظف هو خادم لجميع المواطنين، وليس لحزب معيّن، وعليه تنفيذ سياسات الحكومة القائمة وعدم عرقلة أعمالها⁽¹³²⁾، بداعي مخالفتها سياسات الحزب الذي ينتمي إليه. ومع ذلك، فإن الاتجاه المؤيد لتمكين الموظفين من ذلك الحق، يجد من الضرورة وجود جملة من الشروط أو القيود على ممارسته، كأن يكون الانتماء مجرد عمل سلمي (عدم مباشرة النشاطات الحزبية)، وألا يؤثر في أعمال وظيفته، فلا يعتمد إلى محاباة أنصار حزبه، أو التنكيل بخصومه، استناداً إلى صلاحيات وظيفته⁽¹³³⁾.

لم يحظر القانون الفلسطيني على موظفي الخدمة المدنية الانتماء إلى الأحزاب السياسية، وفي حين كان هناك من أشاد بهذا التوجه، بداعي توافقه مع مسالك دول ديمقراطية⁽¹³⁴⁾، هنالك من انتقده، باعتباره يعزز التمييز بين الموظفين في الحقوق والواجبات⁽¹³⁵⁾. وفي الواقع، في الوقت الذي يُحرم المعارضون من تولي الوظيفة العامة، أو يُقَصّون منها، أو يُضَيّق عليهم فيها، على خلفية انتمائهم السياسي، سواء في الضفة الغربية أم في قطاع غزة، كان الموالون يمارسون العمل الحزبي خلال أوقات العمل الرسمي، وداخل أروقة المؤسسات

126 الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، التقرير السنوي الواحد والعشرون: وضع حقوق الإنسان في فلسطين 2015 (رام الله: [د. ت.])، ص 10، شوهد في 2023/5/6، في: <https://bit.ly/3V8OFh2>

127 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، تقرير الفساد ومكافحته: فلسطين 2010، ص 20.

128 الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، التقرير السنوي الثالث والعشرون: وضع حقوق الإنسان في فلسطين 2017 (رام الله: [د. ت.])، ص 97، شوهد في 2023/5/6، في: <https://bit.ly/3TQnmaq>؛ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، التقرير السنوي العاشر: واقع النزاهة ومكافحة الفساد: فلسطين 2017، ص 54.

129 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، التقرير السنوي الثاني عشر: واقع النزاهة ومكافحة الفساد في فلسطين 2019، المساءلة: أساس في نزاهة الحكم (رام الله: [د. ت.])، ص 64، شوهد في 2023/5/6، في: <https://bit.ly/3GwMzmk>

130 شباط، ص 230-235؛ عمرو، شرح قانون، ص 56-57.

131 شباط، ص 230-231.

132 عمرو، شرح قانون، ص 56.

133 شباط، ص 230-235.

134 عمرو، شرح قانون، ص 56.

135 البرغوثي وجبارين، ص 53-54.

الحكومية ومكاتبها، وفي بعض نشاطات "المكاتب الحركية" لحركة فتح في المؤسسات الحكومية مثال واضح، كدعوتها الموظفين إلى المشاركة في نشاطات حزبية ومظاهرات وطنية، خلال أوقات العمل الرسمي⁽¹³⁶⁾. وقد تعذر الاطلاع على ممارسات مشابهة لحركة حماس في قطاع غزة، على الرغم من توقعها بقوة.

لا تقف حدود "تحزيب" الوظيفة الحكومية عند هذا الحد، بل جرى نذب موظفين حكوميين للعمل في جهات حزبية خلافاً لأحكام قانون الخدمة المدنية الذي أكد ألا يكون النذب إلا "في دائرة حكومية أخرى" (المادة 61). وهو ما أكدته أيضاً اللائحة التنفيذية لهذا القانون (المادة 1/74)⁽¹³⁷⁾. ومن الأمثلة على ذلك: نذب عدد من موظفي المحافظات للعمل في إقليم حركة "فتح"، ونذب موظفين من الهيئة العامة للشؤون المدنية للعمل مع إحدى مفوضياتها⁽¹³⁸⁾، ونذب موظف في ديوان الرئاسة للعمل في مكتب نائب رئيسها⁽¹³⁹⁾. ولا تقتصر تلك الممارسة على الإخلال بذلك الشرط (عدم النذب لغير دائرة حكومية)، بل تخل أيضاً بشرط توخّي المصلحة العامة؛ لما فيها من تغليب لمصلحة حزب على حساب الدولة والوظيفة العامة، وإنفاق من الموازنة العامة لمصالح حزبية، وفيها ملامح تماهٍ بين الحزب والسلطة⁽¹⁴⁰⁾.

لا يبدو أن نذب موظفين حكوميين للعمل في أحزاب وفصائل مقتصر على فتح، فموجب كتاب موجّه من رئيس ديوان الموظفين العام إلى مفوض ائتلاف "أمان" في عام 2015⁽¹⁴¹⁾، يظهر أن هناك العديد من العاملين في المؤسسات الأهلية والفصائل الذين يتلقون روايتهم من وزارة المالية. ومن غير الواضح طبيعة الإجراء الذي يؤطر هذه الممارسة، إلا أنه بلا شك مخالف للقانون. وهي الممارسة التي تُذكر بإرث المنظمة، في ما عُرف بالمحاصصة.

2. الإخلال بالأمان الوظيفي

لم تقف مقاربة إقصاء المعارضة عند التمييز بالحقوق السياسية، بل شملت مظاهر تنطوي على إخلال بالأمن الوظيفي من خلال قطع الرواتب وإنهاء الخدمة.

أ- قطع الرواتب

بعد الانقسام، شهد عام 2007 أول توجه نحو قطع الرواتب لاعتبارات سياسية؛ حيث قامت الحكومة في رام الله، بداية بموجب قرار لرئيس مجلس الوزراء، يحث فيه الموظفين على "الالتزام بقرارات الشرعية"، ويحذّرهم من التعامل مع الحكومة التي شكّلتها حماس، "باعتبارها غير شرعية وغير قانونية"⁽¹⁴²⁾. كما قامت

136 في ضوء مطالعة تعميمات صادرة عنها جرى تداولها في بعض الوزارات، خلال عامي 2018 و2019.

137 "قرار مجلس الوزراء (45) لسنة 2005"، *الوقائع الفلسطينية*، العدد 60، 2005/11/9.

138 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، *التقرير السنوي الحادي عشر: واقع النزاهة ومكافحة الفساد*، ص 34.

139 "قرار رئاسي (86) لسنة 2017"، *الوقائع الفلسطينية*، العدد 138، 2017/11/29.

140 من الشواهد الأخرى على ذلك، ترقية موظف في إحدى مفوضيات حركة "فتح"، بموجب قرار رئاسي لترقية عدد من موظفي الخدمة المدنية، ونقل موظف من إحدى الوزارات إلى المفوضية ذاتها بموجب قرار رئاسي. ينظر على التوالي "القرارات الرئاسية: (89) لسنة 2018"، *الوقائع الفلسطينية*، العدد 146، 2018/11/30؛ "(169) لسنة 2016"، *الوقائع الفلسطينية*، العدد 127، 2016/12/4.

141 مؤرخ في 2015/4/20، برقم (ر.م 19550). المصدر: رسالة بالبريد الإلكتروني من ائتلاف "أمان"، في 2019/7/25.

142 "قرار رئيس مجلس الوزراء (4) لسنة 2007"، و"قرار مجلس الوزراء (3) لسنة 2007"، *الوقائع الفلسطينية*، العدد 71، 2007/8/9.

الحكومة تالياً بوقف رواتب آلاف الموظفين المخالفين للقرار في قطاع غزة، والمحسوبين على حركة حماس⁽¹⁴³⁾. وقد استمرت سياسة قطع الرواتب حتى وصل العدد إلى نحو 10 آلاف موظف⁽¹⁴⁴⁾، ولا سيما عقب الانتكاسة التي رافقت فشل حكومة الوفاق الوطني في عام 2014⁽¹⁴⁵⁾.

في آذار/ مارس 2017، أخذت الأزمة أبعاداً أخرى، في سياق ردة فعل السلطة على تشكيل حماس للجنة الإدارية الحكومية لإدارة قطاع غزة؛ وللضغط عليها من أجل حلها، اتخذت السلطة في رام الله جملة من الإجراءات في ما عُرف إعلامياً بـ "فرض العقوبات على غزة"، من بينها قطع وفرض خصومات على الرواتب. واستمر بعض أشكال تلك الإجراءات بعد حل اللجنة، بحكم تعثر الوساطة المصرية لتنفيذ اتفاق المصالحة (اتفاق القاهرة في عام 2017)، وإصرار السلطة على تمكين الحكومة من إدارة قطاع غزة⁽¹⁴⁶⁾. وقد لوحظ أن تلك الإجراءات لم يصدر فيها تشريع أو قرار حكومي، وقوبلت باعتراض من مؤسسات المجتمع المدني، لانتهاكها مبدأ عدم التمييز في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية⁽¹⁴⁷⁾. كما شهد عام 2019 استمرار وقف رواتب بعض الموظفين بحجة "مخالفة الشرعية"⁽¹⁴⁸⁾. وقد نظرت محكمة العدل العليا في عدد من القضايا المتعلقة بقطع رواتب المستدعين، إما بداعي "عدم الالتزام بالشرعية"⁽¹⁴⁹⁾، وإما بناء على "طلب المخابرات العامة"⁽¹⁵⁰⁾، وإما لعدم الالتزام "بقرار الحكومة"⁽¹⁵¹⁾، وقررت المحكمة إلغاء القرار المطعون فيه بقطع الراتب⁽¹⁵²⁾.

وفقاً لقانون الخدمة المدنية الذي نظم العقوبات التأديبية (مادة 68)، وأشار إليه قرار مجلس الوزراء سنداً إلى إيقاع العقوبات على مخالفه، لا توجد عقوبة تحت مفهوم قطع الراتب أو وقفه، وحتى إن عقوبة الخصم يفترض ألا تتجاوز 15 يوماً، وهو ما يردّه الفقه "لاعتبارات إنسانية ومعاشية تتعلق بحياة الأسرة وأعباء المعيشة"⁽¹⁵³⁾. كذلك فإن لإيقاع أي من العقوبات التأديبية جملة من الضمانات التي تكفل عدم التعسف بها⁽¹⁵⁴⁾. لكن إجمالاً، فالقضية المثارة هنا لا تتعلق بعقوبات تأديبية، بقدر ما هي

143 "الحكومة في رام الله تواصل إصرارها على سياسة قطع الرواتب"، مركز الميزان لحقوق الإنسان، 2008/4/7، شوهد في 2023/5/6، في: <https://bit.ly/2Y64Oej>

144 ينظر: "الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان تجتمع مع المسؤولين وأصحاب الواجب في قطاع غزة للوقوف على قضايا حقوق الإنسان"، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، 2016/10/6، شوهد في 2023/5/6، في: <https://bit.ly/2GtaK64>

145 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، التقرير السنوي السابع: واقع النزاهة ومكافحة الفساد: فلسطين 2014 (رام الله: 2015)، ص 14، شوهد في 2023/5/6، في: <https://bit.ly/3TRovhQ>؛ الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، التقرير السنوي العشرون: وضع حقوق الإنسان في دولة فلسطين 2014 (رام الله: د. ت. ا.)، ص 153، شوهد في 2023/5/6، في: <https://bit.ly/3Xj49RG>

146 عصام عابدين، "الأبعاد الحقوقية بشأن قطع رواتب موظفي قطاع غزة"، مؤسسة الحق، 2018/5/14، شوهد في 2023/5/6، في: <https://bit.ly/3ELxz3j>؛ إبراهيم مقبل [وآخرون]، "أثر العقوبات التي تفرضها السلطة الفلسطينية على قطاع غزة"، ورقة حقائق، المركز الفلسطيني للإبحاث والسياسات والدراسات والاستراتيجية "مسارات"، آب/ أغسطس 2018، ص 2، شوهد في 2023/5/6، في: <https://bit.ly/2GwMHTE>

147 عابدين، "الأبعاد الحقوقية".

148 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، التقرير السنوي الثاني عشر: واقع النزاهة ومكافحة الفساد في فلسطين 2019، ص 64.

149 القرار في الدعوى (2010/522)، بتاريخ 2012/5/16.

150 القراران في الدعويين (2010/772)، بتاريخ 2011/9/7، و(2010/773)، بتاريخ 2011/10/5.

151 القرار في الدعوى (2010/228)، بتاريخ 2011/5/18.

152 القراران في الدعويين: (2010/772)، بتاريخ 2011/9/7؛ (2010/773)، بتاريخ 2011/10/5.

153 كنعان، ص 178.

154 المرجع نفسه، ص 197-214.

متّصلة باعتبارات سياسية واقتصادية. لذلك، فمن الضرورة تأكيد عدم جواز المساس بالرواتب، بوصفها حقاً للموظف، تؤكدده مختلف الأعراف والتشريعات في العالم⁽¹⁵⁵⁾، ولا يصح المساس به إلا جزئياً، ولفترة قصيرة، وضمن سياق العقوبات التأديبية الموقعة وفقاً للتشريعات المقررة؛ وإلا ارتقى ذلك الإجراء ليشكل مساساً بحق الإنسان في مستوى معيشة يكفي لضمان الصحة والرفاهة له ولأسرته، وفقاً لما كفله الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (مادة 25) والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (مادة 11).

ب- إنهاء الخدمة

شهدت الحالة الفلسطينية إنهاء خدمة بعض المعارضين من خلال أسلوبين: الأول قديم، يعود إلى بداية أزمة الانقسام، وتمثّل في الفصل من الخدمة؛ والثاني حديث، يتّصل باعتبارات أخرى، منها اقتصادية، ويتمثل في التقاعد القسري.

أما في ما يتعلق بالفصل من الخدمة، وبالبناء شكلياً على قرار مجلس الوزراء بالالتزام بـ "الشرعية"، فشكّلت سياسة الفصل من الوظيفة على خلفية الانتماء السياسي إحدى سمات حقبة ما بعد الانقسام؛ إذ تعرّض أنصار حماس للفصل بسبب انتمائهم السياسي⁽¹⁵⁶⁾، من دون اتخاذ إجراءات تأديبية واضحة ومشروعة. وفي الوقت الذي يُبرر إمكانية الفصل بغير الطريقة التأديبية لشاغلي الوظائف العليا من المعارضين، "باعتبار هؤلاء يجب أن يكونوا على وفاق تام مع سياسة الحكومة"⁽¹⁵⁷⁾، كان الملاحظ أن غالبية المفصولين من الموظفين العاديين. يظهر تتبع إحصاءات الشكاوى ذات العلاقة، في ما تشير إليه التقارير السنوية للهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، أن الشكاوى أخذت بالتناقص مع التقدم في الزمن: تسع شكاوى في عام 2015⁽¹⁵⁸⁾، وأربع في عام 2016⁽¹⁵⁹⁾، وثلاث في عام 2017⁽¹⁶⁰⁾. وفي حين لم يشر تقريرها السنوي لعام 2018 إلى شكاوى في هذا الخصوص⁽¹⁶¹⁾، فقد أشار تقرير عام 2019 إلى تلقي الهيئة 17 شكوى (غالبيتها في الضفة الغربية)، بينما شكّلت "انتكاسة" على هذا الصعيد، وإن كان عدد الشكاوى عموماً ليس مؤشراً كافياً، وهو ما أشار إليه التقرير الأخير، ولا سيما في خصوص حالة قطاع غزة⁽¹⁶²⁾.

تعدّ الوصول إلى بيانات حول حالات فصل من الحكومة القائمة في قطاع غزة. لكن شهد عام 2010 "إقصاء أعداد كبيرة من المدراء العامين والمدراء بنقلهم إلى وظائف هامشية بسبب انتمائهم لحركة فتح، وجرى

155 المرجع نفسه، ص 113.

156 حميدان، ص 73.

157 شباط، ص 22.

158 الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، التقرير السنوي الواحد والعشرون: وضع حقوق الإنسان في فلسطين، ص 335.

159 الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، التقرير السنوي الثاني والعشرون: وضع حقوق الإنسان في فلسطين 2016 (رام الله: د. ت.)، ص 94، شوهد في 2023/5/6، في: <https://bit.ly/3Xkfm46>

160 الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، التقرير السنوي الثالث والعشرون: وضع حقوق الإنسان في فلسطين، ص 97.

161 الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، التقرير السنوي الرابع والعشرون: وضع حقوق الإنسان في فلسطين 2018 (رام الله: د. ت.)، ص 84، شوهد في 2023/5/6، في: <https://bit.ly/3Gw3JkD>

162 الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، التقرير السنوي الخامس والعشرون: وضع حقوق الإنسان في فلسطين 2019 (رام الله: د. ت.)، ص 80، شوهد في 2023/5/6، في: <https://bit.ly/3Ems6Pa>

استبدلهم بأشخاص موالين لحركة حماس⁽¹⁶³⁾. وهناك من تتبع حالات نقل غير مهنية مواكبة لتغير الوزير في كل وزارة، لضمان وجود الموالين له⁽¹⁶⁴⁾.

أما الأسلوب الثاني، التقاعد القسري، فيأتي مظهرًا متميزًا، فهو من جهة بمنزلة نتيجة لتسييس الوظيفة العامة وفقًا للبعد الذي تأخذ به الدراسة (بحكم تضخم الجهاز البيروقراطي الناتج من استقطاب الموالاة فوق حاجته)؛ وهو من جهة أخرى يُدرج ضمن بُعد آخر للتسييس، يتمثل في التسييس داخل الحزب الواحد، ومعاكبة معارضة نقابية غير حزبية.

تعود بوادر مظهر التقاعد القسري إلى صيف 2017؛ حيث أحال مجلس الوزراء 6145 موظفًا عموميًا في قطاع غزة، إلى التقاعد المبكر⁽¹⁶⁵⁾، بينما اعتُبر أنه يُدرج "في إطار الخصومة السياسية"⁽¹⁶⁶⁾. وقد عقب ذلك صدور قرار بقانون⁽¹⁶⁷⁾ أجاز "لمجلس الوزراء إحالة أي موظف إلى التقاعد المبكر بتنسيب من رئيس دائرته الحكومية" (مادة 2)، ومقررًا إلغاء كل ما يتعارض معه (مادة 7)؛ بما يعني إلغاءً ضمنيًا لكل من المادة (117) من قانون التقاعد العام⁽¹⁶⁸⁾ التي كانت قد علقت تلك الإجازة على إكمال الموظف لخمس عشرة سنة خدمة، والمادة (101) من قانون الخدمة المدنية التي تقضي بانتهاء خدمة الموظف بإحالاته إلى المعاش في حالتين كعقوبة تأديبية⁽¹⁶⁹⁾، أو بناء على طلبه. كذلك، يلاحظ أن القرار بقانون صدر لغرض مؤقت؛ إذ نصت المادة (9) منه على أن "يعمل به لمدة ستة أشهر". إن قرار مجلس الوزراء ذلك غير مشروع، حتى وإن صدر القرار بقانون لشرعنته لاحقًا، كما لم تقف حملة التقاعد المبكر عند ذلك الحد، فقد شهدت بداية عام 2018 إحالة نحو 200 موظف إلى التقاعد القسري⁽¹⁷⁰⁾.

وهكذا، في ظل غياب معايير واضحة، برز التقاعد القسري بوصفه مظهرًا متميزًا لتسييس الوظيفة العامة في معاكبة المعارضين، لكن المعارضة هنا تأخذ مفهومًا أوسع من العلاقة بين طرفي الانقسام، حيث تشمل معاكبة الناشطين النقابيين المشاركين في حركات نقابية، إضافة إلى استغلال بعض المسؤولين التقاعد القسري "بهدف تصفية حسابات حزبية أو شخصية"، قبالة تفعيل الوساطة "لاستثناء بعض الموظفين بتأثير وتدخل شخصيات متنفذة"⁽¹⁷¹⁾.

في العموم، وإن بدا أن توجه الحكومة إلى التقاعد القسري جاء ضمن إطار خططها التقشفية المالية، فإنه يأتي في سياق "إصلاح" نهج سياساتها الخاطئة في مجال التوظيف، ولا سيما من خلال استقطاب الموالين.

163 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، تقرير الفساد ومكافحته، فلسطين 2010، ص 19.

164 جهاد العيسة، "تغير الوزراء الفلسطينيين المتكرر وأثره في السياسات العامة: وجهة نظر الإدارات العليا"، سياسات عربية، العدد 28 (أيلول/سبتمبر 2017).

165 الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، التقرير السنوي الثالث والعشرون: وضع حقوق الإنسان في فلسطين، ص 96.

166 "الهيئة المستقلة تطالب مجلس الوزراء الرجوع عن قراره بإحالة موظفين عموميين إلى التقاعد المبكر"، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، 2017/7/6، شوهد في 2023/5/6، في: <https://bit.ly/3VgipJ3>

167 "رقم (17) لسنة 2017"، الوقائع الفلسطينية، العدد 135، 2017/8/21.

168 "رقم (7) لسنة 2005"، الوقائع الفلسطينية، العدد 55، 2005/6/27؛ المعدل بموجب: "القرار بقانون (5) لسنة 2007"، الوقائع الفلسطينية، العدد 73، 2017/9/13.

169 وفقًا للمادتين (68) و(70) من القانون ذاته.

170 عابدين، "الأبعاد الحقوقية".

171 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، التقرير السنوي الحادي عشر: واقع النزاهة ومكافحة الفساد، ص 34-35.

وهو التوجّه الذي تعود جذوره إلى مشروع سابق للحكومة خلال عامي 2011 و2012 (لم تتمكن من إقراره آنذاك)⁽¹⁷²⁾.

رابعاً: انعكاسات إعلاء الموالاة وإقصاء المعارضة على الجهاز البيروقراطي الفلسطيني

أثرت مظاهر التسييس التي تناولتها الدراسة سابقاً وتأثرت بعوامل عدة، منها: طبيعة النظام السياسي الفلسطيني وخلفيات نشأته باتفاق سياسي مع سلطة استعمار استيطاني عنصري، والثقافة السياسية للنخبة الفلسطينية؛ فهذه النخبة خبرت تجارب بلدان عربية محكومة بأنظمة سلطوية، وسارت على هذا الإرث بخطى واثقة نحو نظام حكم يُقدّر الشخص وليس المؤسسات، "والفهولة بدلاً من القانون"، ويُغيب المساءلة والمحاسبة، ويُعزّز الفتوية، ويفتقد الآليات والرؤى اللازمة لتعزيز الإدارة الفاعلة⁽¹⁷³⁾، وهو ما في الإمكان رده إلى كون النظام السياسي "لم يتشكل بتخطيط مقصود، بل جاء هكذا من دون قصد"، متأثراً سلبياً بحسابات فتوية⁽¹⁷⁴⁾. وفقاً لذلك، برزت انعكاسات عدة لإعلاء الموالاة وإقصاء المعارضة على الجهاز البيروقراطي الحكومي الفلسطيني، وهي على النحو الآتي:

1. تسييس الوظيفة العامة وتضخم الجهاز البيروقراطي

استلزم تعزيز مسار تسييس الوظيفة العامة تأسيس شركات وتحالفات سياسية واجتماعية، محلية وإقليمية ودولية⁽¹⁷⁵⁾. وقد شكل اعتماد السلطة على المساعدات الخارجية مصدراً لتعزيز تضخم القطاع العام الفلسطيني⁽¹⁷⁶⁾، فكانت السلطة أكبر مصدر للتشغيل، من دون وجود تناسب بين الحاجة والعدد، وهي العملية التي فسرت بوصفها عملية لخلق الحامل الاجتماعي الذي يحمي بقاء السلطة⁽¹⁷⁷⁾، والتي شكلت في وقت لاحق الإرهاسات الأولى لتضخم الجهاز البيروقراطي الناتج من التعيين العشوائي وغير المدروس⁽¹⁷⁸⁾. وعلى الرغم من اختلاف وسائل النظم السياسية في خلق نخبة سياسية موالية لها، فإن عملية اختيار الموظفين في القطاع العام تقع في صلبها.

تشير لوحة مؤشرات البيروقراطية العالمية، Worldwide Bureaucracy Indicators Dashboard (مؤشر لقياس حجم القطاع العام الحكومي، يصدر عن البنك الدولي)، إلى أن حجم القطاع العام الحكومي الفلسطيني من إجمالي القوى العاملة يبلغ 23 في المئة، وهو أعلى من المعدل العالمي الذي يبلغ 17 في

172 عصام عابدين، "نظرة قانونية على خطة الحكومة التقشفية للعام 2012"، مؤسسة الحق، 2012/12/6، شوهد في 2023/5/6، <https://bit.ly/3B1AwKI>؛ في

173 باسم الزبيدي، الثقافة السياسية الفلسطينية (رام الله: مواطن-المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، 2003)، ص 67.

174 العيسة، ص 64.

175 ينظر: جميل هلال، "أبعاد مأزق المشروع الوطني الفلسطيني بعد أوسلو"، مجلة الدراسات الفلسطينية، العدد 36 (خريف 1998)، ص 25-28؛ حسن خضر، خصوصية نشوء وتكوين النخبة الفلسطينية (بيروت: معهد إبراهيم أبو لغد للدراسات الدولية بجامعة بيرزيت، 2003)، ص 29-30.

176 هلال، "أبعاد مأزق المشروع الوطني"، ص 26.

177 خضر، ص 29.

178 بشناق، ص 53.

المئة⁽¹⁷⁹⁾. ويشير المؤشر نفسه إلى أن 54 في المئة من إجمالي القوى العاملة الفلسطينية في القطاع العام هم من الموظفين في الإدارات العامة، بينما يشير المعدل العالمي إلى 34 في المئة؛ ما يعني أن التضخم في القطاع الحكومي الفلسطيني يصب في الإدارات العامة، وهذا طبعاً على حساب قطاعات أخرى، مثل التعليم الذي يشكل 27 في المئة من حجم القطاع العام الفلسطيني، والصحة 10 في المئة، وقطاعات أخرى 9 في المئة⁽¹⁸⁰⁾.

2. تسييس الوظيفة العامة وتفشي الفساد

وفقاً لائتلاف "أمان" في تقريرها الصادر في عام 2022، فإن السياسات والإجراءات المتخذة من السلطة في الضفة الغربية وقطاع غزة أتاحت الفرصة لعدد من مراكز النفوذ والمقرّبين الموالين للحصول على امتيازات خاصة على حساب المصلحة العامة، من دون مساءلة⁽¹⁸¹⁾. وفقاً لذلك، بات القطاع الحكومي بيئة حاضنة رغبة لتفشي مظاهر الفساد، كالواسطة والمحسوبية، التي تبرز في سياق التداخل بين السياسة والإدارة وخضوع الموظفين الحكوميين لضغوط السياسيين ممن يسعون للحصول على مزايا واستثناءات لأشخاصهم، أو لمن يعينهم أمرهم⁽¹⁸²⁾.

في هذا السياق، فإن 56 في المئة من المواطنين يرون أن مستوى انتشار الفساد في مؤسسات السلطة ما زال كبيراً، ورأت غالبية المستجيبين أن القطاعات الأكثر عرضة للفساد هي المؤسسات الحكومية، وخاصة الذين يشغلون الفئات العليا، والذين يشغلون مناصب مقررة في مؤسسات القطاع العام التنفيذية (الوزارات وأجهزة الأمن والهيئات المحلية)⁽¹⁸³⁾. ويشير المؤشر العربي إلى ارتفاع نسبة من يرون وجود فساد في مؤسسات السلطة من 91 في المئة في عام 2012 / 2013 إلى 96 في المئة في عام 2019 / 2020⁽¹⁸⁴⁾. وعلى المنوال نفسه، يشير استطلاع المركز الفلسطيني للبحوث المسحّية، المنفذ في الضفة الغربية وقطاع غزة، إلى أن نسبة اعتقاد وجود فساد في مؤسسات السلطة تبلغ 86 في المئة، وتقول نسبة 71 في المئة إن الفساد يوجد في المؤسسات التي تديرها حركة حماس⁽¹⁸⁵⁾.

ومن ثم، فإن هكذا بيئة لن تحقق فيها الوظيفة العامة أهدافها بنجاحة؛ إذ يغيب عنها مبدأ تكافؤ الفرص والشفافية والمنافسة النزيهة لأشغال الوظيفة العامة. وقد بدا جلياً أن الوظيفة العامة طوال ربع القرن الماضي ظلت أقرب إلى كونها مقايضة سياسية من كونها وظيفة مُعدّة لخدمة الفلسطينيين وتلبية حاجاتهم السياسية والاقتصادية والاجتماعية⁽¹⁸⁶⁾.

179 The World Bank, "Worldwide Bureaucracy Indicators Dashboard," accessed on 16/7/2022, at: <https://rb.gy/z5qyl>

180 Ibid.

181 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، التقرير السنوي الخامس عشر: واقع النزاهة ومكافحة الفساد: فلسطين 2022 (رام الله: 2023).

182 أحمد براك، "دراسة تأصيلية تحليلية حول: جريمة الواسطة والمحسوبية في القانون الفلسطيني"، أمان، نيسان/ أبريل 2014، ص 7.

183 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، استطلاع الرأي العام حول: واقع الفساد ومكافحته في فلسطين، رام الله: تشرين الثاني/ نوفمبر 2022، شوهد في 2023/7/16، في: <https://rb.gy/zbyzh>

184 المرجع نفسه.

185 "نتائج استطلاع الرأي العام رقم (84)", المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحّية، 2022/6/28، شوهد في 2023/5/6، في: <https://bit.ly/3Axl6Oa>

186 فراج ودعنا.

3. تسييس الوظيفة العامة وضعف الثقة بالسلطة ومؤسساتها

يظهر أيضاً أن هناك تحديات كبيرة تواجه السلطة الفلسطينية بسبب تسييس الوظيفة العامة، ولا سيما تراجع ثقة الفلسطينيين بالسلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية وآليات الحوكمة. ويفيد استطلاع مركز العالم العربي للبحوث والتنمية (أورد)، المُنفذ في الضفة الغربية في عام 2021، بأن التقييم السلبي لأداء الحكومة ارتفع من 37 في المئة في عام 2020 إلى 55 في المئة في عام 2021، وكان أكثر أسباب عدم الرضا مرتباً بعدم قدرة الحكومة على خلق فرص عمل بنحو 70 في المئة، وعدم قدرتها على مكافحة الفساد بنحو 67 في المئة⁽¹⁸⁷⁾. كما تُظهر بيانات المؤشر العربي انخفاضاً في ثقة الفلسطينيين بالحكومة وسياساتها، من 58 في المئة في عام 2011 إلى 50 في المئة في عام 2019 / 2020⁽¹⁸⁸⁾. أما على مستوى الجهاز القضائي، فيشير المؤشر العربي إلى انخفاض نسبة ثقة المستجيبين من 59 في المئة في عام 2011 إلى 57 في المئة في عام 2019 / 2020⁽¹⁸⁹⁾. ويشير المؤشر أيضاً إلى ارتفاع نسبة من يرون أن مؤسسات السلطة تُحاي في تطبيق القانون من 57 في المئة في عام 2011، إلى 64 في المئة في عام 2019 / 2020⁽¹⁹⁰⁾. ويبيّن استطلاع المركز الفلسطيني أن 59 في المئة من الفلسطينيين باتوا يرون أن السلطة ومؤسساتها أصبحت عبئاً على الفلسطينيين⁽¹⁹¹⁾.

وفقاً لذلك، يمكن القول إنه خلال ربع القرن الأخير، استعملت السلطة الفلسطينية أساليب معيّنة في إدارة القطاع العام، تميّزت على وجه التحديد بتسييس الوظيفة العامة في الضفة الغربية وقطاع غزة عبر تفضيل الموالين وإقصاء المعارضين. تُبرز هذه الأساليب كيفية استغلال السلطة الوظيفة العمومية وسيلةً لتعزيز هيمنتها ومصالح النخب الحاكمة. علاوة على ذلك، فإن هذا التسييس ألقى بظلاله على القطاع العام والسلطة الفلسطينية نفسها؛ ما أدى إلى تضخم الهيكل البيروقراطي وانتشار الفساد وتراجع الثقة بالسلطة والمؤسسات التابعة لها.

خاتمة

كشفت هذه الدراسة عن وجود مظاهر عدة لتسييس الوظيفة العامة في الجهاز البيروقراطي الفلسطيني. وأوضحت أيضاً أن التسييس قام على أساس إعلاء الموالاة من خلال استقطابهم في شغل الوظائف، ومُحابة بعضهم بامتيازات خاصة، فضلاً عن إقصاء المعارضين، من خلال التمييز ضدّهم في حقوق سياسية، والإخلال بأمنهم الوظيفي. وهي المظاهر / الممارسات التي تعزّزت بعد الانقسام الفلسطيني (2007)، على شكل منافسة بين السلطتين المتناظرتين في الضفة الغربية وقطاع غزة، في ظل استمرار تغييب/ تعطيل المجلس التشريعي.

وفقاً لذلك، أسهمت مظاهر تسييس الوظيفة العامة في تعزيز أزمة الجهاز البيروقراطي الفلسطيني، من خلال عدة مظاهر، أبرزها تضخم الجهاز البيروقراطي الحكومي، وارتفاع معدلات تفشي الفساد في المؤسسات الحكومية الفلسطينية، وتنامي معدلات ضعف ثقة الفلسطينيين بالسلطة الفلسطينية ومؤسساتها الحكومية.

187 المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، "نتائج استطلاع للرأي العام بين الفلسطينيين في الضفة الغربية"، 2021/8/25، ص 1، شوهد في 2023/5/6، في: <https://bit.ly/3EQVcb4>

188 المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، المؤشر العربي 2019 / 2020، برنامج استطلاع الرأي العام (تشرين الأول/ أكتوبر 2020).

189 المرجع نفسه.

190 المرجع نفسه.

191 "نتائج استطلاع الرأي العام رقم (84)".

ويمكن القول إنه نظرًا إلى أن تسييس الوظيفة العامة يتعارض مع الغاية الرئيسة المنوطة بالمؤسسات العامة، فإن الجهاز البيروقراطي الفلسطيني ظهر بوصفه مكانًا آمنًا لتعزيز ممارسات السلطة وسياساتها؛ الأمر الذي حرم الفلسطينيين من حقهم في وجود مؤسسات فاعلة وكفؤ تخدمهم، فضلًا عن حرمانهم من وجود مؤسسات تخدم نضالهم التحرري من الاستعمار. وهو ما يأتي تبعًا لحرمانهم من المساواة في تقلد الوظائف العامة.

وكشفت هذه الدراسة أيضًا عن أن تسييس الوظيفة العامة في التجربة الفلسطينية يأخذ طابعًا مختلفًا تمامًا عن سياقه في الدول الديمقراطية؛ فإذا كان التسييس في الديمقراطيات يجري من خلال التوجيهات السياسية والحزبية، فإن التسييس في سياق سلطة حكم ذاتي مؤقتة أسست باتفاق مع سلطة استعمار استيطاني عنصري، يتحوّل إلى وسيلة لتحقيق الضبط والسيطرة الشاملة للمجتمع. في الواقع، تتمثل خصوصية تسييس الوظيفة العامة في السياق الفلسطيني بأنها أصبحت جزءًا من آلية للقمع والرقابة على المجتمع الفلسطيني؛ فالوظيفة العمومية هنا استُعملت وسيلة لتوجيه السلطة وتحقيق غاياتها، وليست وسيلة لتقديم الخدمات الحكومية للمواطنين، الأمر الذي ظهر من خلال إعلاء الموالاة وإقصاء المعارضة.

طرحَت الدراسة قضية تسييس الوظيفة العامة خلال ربع قرن على تأسيس السلطة الفلسطينية وانعكاساتها السياسية والسياساتية والقانونية والإدارية على الجهاز البيروقراطي؛ مع ذلك، ثمة حاجة ماسة إلى إعداد مزيد من الدراسات حول الموضوع، من حيث انعكاساته الاجتماعية والاقتصادية على الفلسطينيين.

المراجع

العربية⁽¹⁹²⁾

- الاتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). تقرير الفساد ومكافحته: فلسطين 2009، مكافحة الفساد في المؤسسات العامة: تدابير وإجراءات. رام الله: 2010. في: <https://bit.ly/3tGibiu>
- _____ . تقرير الفساد ومكافحته: فلسطين 2010، لا للإفلات من العقاب. رام الله: نيسان / أبريل 2011. في: <https://bit.ly/3tGyUIX>
- _____ . التقرير السنوي الخامس: تقرير الفساد ومكافحته: فلسطين 2012. رام الله: 2013. في: <https://bit.ly/3ghb4dp>
- _____ . التقرير السنوي السابع: واقع النزاهة ومكافحة الفساد: فلسطين 2014. رام الله: 2015. في: <https://bit.ly/3TRovhQ>
- _____ . التقرير السنوي الثامن: واقع النزاهة ومكافحة الفساد: فلسطين 2015. رام الله: 2016. في: <https://bit.ly/3Xb4aHj>
- _____ . التقرير السنوي التاسع: واقع النزاهة ومكافحة الفساد: فلسطين 2016. رام الله: 2017. في: <https://bit.ly/3EjzBf>
- _____ . "ورقة حقائق: موظفي العقود في الخدمة المدنية: إشكالات وطرق التحايل على أحكام قانون الخدمة المدنية". شباط / فبراير 2016.
- _____ . "ورقة حقائق حول: التعيينات والترقيات في الوظائف الدبلوماسية (2010-2015)". نيسان / أبريل 2016.
- _____ . التقرير السنوي العاشر: تقرير واقع النزاهة ومكافحة الفساد: فلسطين 2017. رام الله: 2018. في: <https://bit.ly/3ELkJ5h>
- _____ . التقرير السنوي الحادي عشر: واقع النزاهة ومكافحة الفساد: فلسطين 2018. رام الله: 2019. في: <https://bit.ly/3EkK4S8>
- _____ . التقرير السنوي الثاني عشر: واقع النزاهة ومكافحة الفساد في فلسطين 2019، المساءلة: أساس في نزاهة الحكم. رام الله: [د. ت.]. في: <https://bit.ly/3GwMznk>
- _____ . التقرير السنوي الخامس عشر: واقع النزاهة ومكافحة الفساد: فلسطين 2022. رام الله: 2023.
- _____ . استطلاع الرأي العام حول: واقع الفساد ومكافحته في فلسطين لعام 2022. رام الله: تشرين الثاني / نوفمبر 2022. في: <https://rb.gy/zbzyh>

192 لا تتضمن التشريعات والقرارات والمراسيم المنشورة في الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية): إذ أكتُفي بتوثيقها في الهوامش، بحكم كثرتها.

- أبراش، إبراهيم. "التباس مفهوم وواقع التعددية في النظام السياسي الفلسطيني: العلاقة الملتبسة بين المنظمة والسلطة وحركة حماس". *المجلة العربية للعلوم السياسية*. العدد 12 (تشرين الأول/ أكتوبر 2006).
- أبو راشد، هتاف. *مبدأ المساواة في تولي الوظيفة العامة بين النظرية والتطبيق: دراسة مقارنة*. الرياض: مكتبة القانون والاقتصاد، [د.ت.].
- براك، أحمد. "دراسة تأصيلية تحليلية حول: جريمة الوساطة والمحسوبية في القانون الفلسطيني". أمان. نيسان/ أبريل 2014.
- البرغوثي، بلال وسامي جبارين. *التمييز في الوظيفة العامة: دراسة فقهية قانونية تحليلية للواقع في فلسطين*. رام الله: مركز الديمقراطية وحقوق العاملين، 2007.
- بشناق، باسم. "الوظيفة العامة في فلسطين بين القانون والممارسة". الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن. 2002.
- بعلوشة، شريف ووليد مزهر. *الوظيفة العامة في التشريعات الفلسطينية*. غزة: مكتبة نيسان للطباعة والنشر، 2020.
- التأديب في الوظيفة العامة: الإجراءات القانونية والإدارية لانضباط وتأديب الموظفين. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2008.
- التشريعات الحاكمة للخدمة المدنية في الوطن العربي. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2009.
- توام، رشاد. *دبلوماسية التحرر الوطني: التجربة الفلسطينية*. بيرزيت: معهد إبراهيم أبو لغد للدراسات الدولية بجامعة بيرزيت، 2013.
- توام، رشاد وعاصم خليل. "إنفاذ الاتفاقيات الدولية في فلسطين: الإشكاليات القانونية والحلول الدستورية". وحدة القانون الدستوري بجامعة بيرزيت، كانون الثاني/ يناير 2019.
- حميدان، زياد. *الانقسام الفلسطيني صفحة سوداء في مسار الحقوق والحريات*. رام الله: مؤسسة الحق، 2011.
- خضر، حسن. *خصوصية نشوء وتكوين النخبة الفلسطينية*. بيرزيت: معهد إبراهيم أبو لغد للدراسات الدولية بجامعة بيرزيت، 2003.
- الدبس، عصام. *النظم السياسية، الكتاب السادس*. عمان: دار الثقافة، 2011.
- دراسات في تحولات المجتمع الفلسطيني بعد أوسلو (1): *الفواعل والمؤسسات الفلسطينية*. أحمد عطوانة وحسن عبيد (محرران). إسطنبول: مركز رؤية للتنمية السياسية ومركز الشرق للأبحاث الاستراتيجية، 2023.
- الزبيدي، باسم. *الثقافة السياسية الفلسطينية*. رام الله: مواطن-المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، 2003.
- السلطة الوطنية الفلسطينية: *دراسات في التجربة والأداء (1994-2013)*. محسن صالح (محرر). بيروت: مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، 2015.

- شباط، يوسف. "مظاهر الحرية السياسية للموظف العام: دراسة مقارنة". *مجلة الأمن والقانون*. مج 17، العدد 1 (2009).
- عابدين، عصام. "نظرة قانونية على خطة الحكومة التقشفية للعام 2012". مؤسسة الحق. 2012/12/6. في: <https://bit.ly/3B1AwKI>
- _____ . "الأبعاد الحقوقية بشأن قطع رواتب موظفي قطاع غزة". مؤسسة الحق. 2018/5/14. في: <https://bit.ly/3ELxz3j>
- عامر، حمدي. *حماية حقوق الإنسان وحرياته العامة الأساسية*. الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، 2010.
- عبد الله، عبد الغني بسيوني. *النظم السياسية والقانون الدستوري*. القاهرة: [د. ن.]. 1997.
- عمرو، عدنان. *شرح قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لعام 1998*. رام الله: مؤسسة الحق، 1999.
- _____ . *مبادئ القانون الإداري*. ط 3. [د. م.]: [د. ن.]. [د. ت.].
- العيسة، جهاد. "تغير الوزراء الفلسطينيين المتكرر وأثره في السياسات العامة: وجهة نظر الإدارات العليا". *سياسات عربية*. العدد 28 (أيلول/ سبتمبر 2017).
- فراج، لميس وطارق دعنا. "تسييس الوظيفة العامة والراتب في الضفة الغربية وقطاع غزة". *الشبكة* <https://bit.ly/3E6FpTM>: (شبكة السياسات الفلسطينية). 2021/3/14. في
- قطيط، أنس. "السلطة الفلسطينية والدولة الريعانية". *سياسات عربية*. العدد 26 (أيار/ مايو 2017).
- قنديل، رائدة. "النزاهة والشفافية في إجراءات تعيين المناصب العليا في السلطة الوطنية الفلسطينية". *الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)*. ج 1 (2011). ج 2 (2012).
- كايد، عزيز. *تقرير حول إشغال المناصب العليا في السلطة الفلسطينية*. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان. آب/ أغسطس 2003.
- كنعان، نواف. *القانون الإداري، الكتاب الثاني*. عمان: دار الثقافة، 2003.
- المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات. *المؤشر العربي 2019 / 2020*. برنامج استطلاع الرأي العام. تشرين الأول/ أكتوبر 2020.
- المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية. "نتائج استطلاع للرأي العام بين الفلسطينيين في الضفة الغربية". <https://bit.ly/3EQVcb4>. في: 2021/8/25.
- _____ . "نتائج استطلاع الرأي العام رقم (84)". 2022/6/28. في: <https://bit.ly/3Ax16Oa>
- مركز الميزان لحقوق الإنسان. "الحكومة في رام الله تواصل إصرارها على سياسة قطع الرواتب". 2008/4/7. في: <https://bit.ly/2Y64Oej>
- المجذوب، محمد. *القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان*. ط 4. بيروت: منشورات مكتبة الحلبي الحقوقية، 2002.

مقبل، إبراهيم وآخرون. "أثر العقوبات التي تفرضها السلطة الفلسطينية على قطاع غزة". ورقة حقائق. المركز الفلسطيني لأبحاث السياسات والدراسات الاستراتيجية "مسارات". آب/ أغسطس 2018. في: <https://bit.ly/2GwMHTE>

نشوان، كارم وعابدة عبد الهادي. التمييز في الوظيفة العامة بسبب الانتماء السياسي في فلسطين. رام الله: مركز الديمقراطية وحقوق العاملين في فلسطين، 2010.

هلال، جميل. تكوين النخبة الفلسطينية: منذ نشوء الحركة الوطنية الفلسطينية إلى ما بعد قيام السلطة الوطنية. رام الله وعمان: مواطن - المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية ومركز الأردن الجديد للدراسات، 2002.

_____ . "أبعاد مأزق المشروع الوطني الفلسطيني بعد أوسلو". مجلة الدراسات الفلسطينية. العدد 36 (خريف 1998).

الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان (ديوان المظالم). "دور الجهات الأمنية في مجال الوظيفة العامة". تشرين الأول/ أكتوبر 2004.

_____ . التقرير السنوي الخامس عشر: وضع حقوق الإنسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية 2009. رام الله: [د. ت.]. في: <https://bit.ly/3hQFZNT>

_____ . التقرير السنوي الثامن عشر: وضع حقوق الإنسان في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية 2012. رام الله: [د. ت.]. في: <https://bit.ly/3OjKLzR>

_____ . التقرير السنوي العشرون: وضع حقوق الإنسان في دولة فلسطين 2014. رام الله: [د. ت.]. في: <https://bit.ly/3Xj49RG>

_____ . التقرير السنوي الواحد والعشرون: وضع حقوق الإنسان في فلسطين 2015. رام الله: [د. ت.]. في: <https://bit.ly/3V8OFh2>

_____ . "الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان تجتمع مع المسؤولين وأصحاب الواجب في قطاع غزة للوقوف على قضايا حقوق الإنسان". 2016/10/6. في: <https://bit.ly/2GtaK64>

_____ . "الهيئة تصدر تقريراً حول الفصل من الوظيفة العامة بناءً على شرط السلامة الأمنية". 2016/10/16. في: <https://bit.ly/3USpz6q>

_____ . التقرير السنوي الثاني والعشرون: وضع حقوق الإنسان في فلسطين 2016. رام الله: [د. ت.]. في: <https://bit.ly/3Xkfm46>

_____ . التقرير السنوي الثالث والعشرون: وضع حقوق الإنسان في فلسطين 2017. رام الله: [د. ت.]. في: <https://bit.ly/3TQnmaq>

_____ . "الهيئة المستقلة تطالب مجلس الوزراء الرجوع عن قراره بإحالة موظفين عموميين إلى التقاعد المبكر". 2017/7/6. في: <https://bit.ly/3VgipJ3>

- _____ . التقرير السنوي الرابع والعشرون: وضع حقوق الإنسان في فلسطين 2018. رام الله: [د. ت.]. في:
<https://bit.ly/3Gw3JkD>
- _____ . التقرير السنوي الخامس والعشرون: وضع حقوق الإنسان في فلسطين 2019. رام الله: [د. ت.]. في:
<https://bit.ly/3Ems6Pa>
- "ورقة موقف حول شرط السلامة الأمنية في تولي الوظائف". وحدة القانون الدستوري بجامعة بيرزيت.
كانون الثاني/ يناير 2017

الأجنبية

- Achcar, Gilbert. "Hegemony, Domination, Corruption and Fraud in the Arab Region." *Middle East Critique*. vol. 30, no. 1 (2021).
- Ares, Macarena. "Issue Politicization and Social Class: How the Electoral Supply Activates Class Divides in Political Preferences." *European Journal of Political Research*. vol. 61, no. 2 (2022).
- Bach, Tobias, Gerhard Hammerschmid & Lorenz Löffler. "More Delegation, more Political Control? Politicization of Senior-level Appointments in 18 European Countries." *Public Policy and Administration*. vol. 35, no. 1 (2018).
- Borang, Frida et al. "Bureaucratic Politicization and Politicized Knowledge: Implications for the Functioning of Democracy." University of Gothenburg, 2014.
- Dana, Tariq & Ali Jarbawi. "Whose Autonomy? Conceptualising 'Colonial Extraterritorial Autonomy' in the Occupied Palestinian Territories." *Politics*. vol. 43, no. 1 (2023).
- Friedrich, Ronald & Arnold Luethold (eds.). *Entry-Points to Palestinian Security Sector Reform*. Geneva/ Ramallah: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces "DCAF". 2007.
- Hustedt, Thurid & Heidi Houlberg Salomonsen. "Ensuring Political Responsiveness: Politicization Mechanisms in Ministerial Bureaucracies." *International Review of Administrative Sciences*. vol. 80, no. 4 (2014).
- Jabbara, Joseph G. (eds.). *Bureaucracy and Development in the Arab World*. Leiden: E. J. BRILL: 1989.
- Mulgan, Richard. "Truth in Government and The Politicization of Public Service Advice." *Public Administration*. vol. 85, no. 3 (2007).
- Neuhold, Christine, Sophie Vanhoonacker & Luc Verhey (eds.). *Civil Servants and Politics: A Delicate Balance*. London: Palgrave Macmillan, 2013.
- Parsons, Nigel. *The Politics of the Palestinian Authority: From Oslo to al-Aqsa*. New York & London: Routledge, 2005.

Peters, B. Guy & Jon Pierre (eds.). *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: A Quest for Control*. London: Routledge, 2004.

_____. *The SAGE Handbook of Public Administration*. California: SAGE Publications Ltd, 2012.

Peters, B. Guy et al. "Consequences of a Politicized Public Service System: Perspectives of Politicians, Public Servants, and Political Experts." *Politics & Policy*. vol. 50, no. 1 (2022).

Roman, Alexandru V. "Tracing the Effects of Politicization on Public Procurement Specialists' Decision-Making through Values: A Structural Equation Model of the Broker-Purist Lens." *Journal of Public Procurement*. vol. 17, no. 1 (Spring 2017).

Weber, Max. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Guenther Roth & Claus Wittich (eds.). California: University of California Press, 1978.