



جامعة الأزهر - غزة
عمادة الدراسات العليا
كلية الحقوق
قسم القانون العام

المركز الوظيفي للوزير في القانون الفلسطيني "دراسة تحليلية"

The Functional Position of the Minister within Palestinian Law
"Analytical Study"

إعداد الباحث
أحمد محمد عدنان حمد

إشراف
الدكتور / محمد سليمان نايف شبير
أستاذ القانون العام المساعد
جامعة الأزهر - غزة

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون
العام من كلية الحقوق جامعة الأزهر - غزة

1438 هـ - 2017 م



جامعة الأزهر - غزة
عمادة الدراسات العليا
كلية الحقوق
ماجستير القانون العام

نتيجة الحكم على أطروحة ماجستير

بناءً على موافقة عمادة الدراسات العليا بجامعة الأزهر - غزة على تشكيل لجنة المناقشة والحكم على أطروحة الطالب/ة: أحمد محمد عدنان حمد، المقدمة لكلية الحقوق لنيل درجة الماجستير في القانون العام وعنوانها:

المركز الوظيفي للوزير في القانون الفلسطيني : دراسة تحليلية

وتمت المناقشة العلنية يوم الثلاثاء بتاريخ 2017/09/19م.

وبعد المداولة أوصت اللجنة بمنح الطالب/ة: أحمد محمد عدنان حمد، درجة الماجستير في الحقوق تخصص القانون العام.

توقيع أعضاء لجنة المناقشة والحكم :

التاريخ: 2017/ 9 / 19م

د. محمد سليمان نايف شبير (مشرفاً ورئيساً)

التاريخ: 2017/ 9 / 19م

د. محمد عبد الله علي ابو مطر (مناقشاً داخلياً)

التاريخ: 2017/ 9 / 19م

د. رائد صالح احمد قنديل (مناقشاً خارجياً)

الإقرار

أنا الموقع أدناه مقدم الدراسة التي تحمل عنوان:

المركز الوظيفي للوزير في القانون الفلسطيني

"دراسة تحليلية"

"The Functional Position of the Minister within Palestinian Law"

"Analytical Study"

أقر بأن ما اشتملت عليه الدراسة هو نتاج جهدي الخاص، باستثناء ما تم الإشارة إليه حيثما ورد، وأن هذه الدراسة ككل أو أي جزء منها لم يقدم من قبل لنيل أي درجة علمية أو بحث علمي أو بحثي لدى أي مؤسسة تعليمية أو بحثية أخرى.

Declaration

The work provided in the this thesis, un less otherwise referenced, is
researcher's own work, and has not been submitted elsewhere for any
other degree or qualification.

اسم الطالب: أحمد محمد عدنان حمد

Student's name:

التوقيع:

Signature:

التاريخ:

Date:

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

فَلْيَتْلَعْ كُلٌّ مِنْكُمْ الْقُرْآنَ بِاللُّغَةِ حَتَّى
يَعْلَمَ مَا يَدْعُوهُ بِهِ وَيَأْتِيَهُ بِالذِّكْرِ حَتَّى
يَتْلُوهُ بِالْأَرْوَاقِ

صَدَقَ اللَّهُ الْعَظِيمُ

الإهداء

إلى شهداء وأسرى فلسطين الأبرار

إلى والدي ووالدتي حفظهما الله تعالى

إلى إخوتي وأخواتي إلى أعمامي وعماتي

إلى أخوالي وخالاتي

إلى أصدقائي جميعاً

إلى كل من يفكر ويبحث للارتقاء بالعلم في كل مكان

أهدي هذا الجهد المتواضع

الباحث/ أحمد محمد عدنان حمد

الشكر والتقدير

الحمد لله المستحق للحمد كله، لا تحصى محامده ولا يُحصى حمده، له الفضل كله
أوله وآخره، والشكر له الذي لا إله إلا سواه، ففي شكره فوز الشاكرين وفي ذكره
شرف الذاكرين، ولطلبه مجيب السائلين، والذي بفضلته وفقني لإتمام هذه الدراسة،
وبشكري للناس أشكره.

لهذا أتقدم بالشكر الجزيل للدكتور المشرف / محمد سليمان نايف شبير، الذي
امتزج فيه العلم بالخلق الرفيع، وقدم لي النصيح والإرشاد، وأعطاني من وقته
الكثير، ورافقتني في مسيرتي العلمية إلى أن خرجت هذه الدراسة إلى النور، فلنجاح
أناس يقدرون معناه، وللإبداع أناس يحصدونه، لذا أقدر جهودك المضيئة، فأنت
أهل للشكر والتقدير، فواجبٌ علي تقديرك، فلك مني كل الثناء والتقدير.

كما وأتقدم بالشكر والعرفان والتقدير والامتنان إلى أعضاء لجنة المناقشة المشرف
الداخلي الدكتور/ محمد عبدالله أبو مطر، والمشرف الخارجي الدكتور/ رائد صالح
قنديل، على تفضلهم مناقشة هذه الدراسة، وإفادتي بالملاحظات والتوجيهات
السديدة والآراء الرصينة، فلهم مني كل الاحترام والتقدير.

الملخص:

لقد أرسى القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة (2003م) وتعديلاته، مجموعة من القواعد القانونية المنظمة للمركز الوظيفي للوزير وعلاقته بمركزه القانوني، وهو ما يُدلّل على أن المركز الوظيفي للوزير يُعد جزءاً من مركزه القانوني، حيث إن الأخير يشتمل على المركز الإداري والوظيفي والسياسي والدستوري والمالي والتشريعي، وعلى هذا الأساس ووفقاً للقانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة (2003م) وتعديلاته، يُمثل الوزير الرئيس الإداري الأعلى داخل وزارته، وهذا ما يمنحه سلطات وصلاحيات واختصاصات في مواجهة موظفي وزارته الأدنى منه درجة، ووفقاً لقانون الخدمة المدنية لسنة 1998م وتعديلاته ولائحته التنفيذية، فإن الوزير لا يعد موظفاً عاماً ولا يدخل ضمن فئات الموظفين العموميين حيث أنه قد تم استثناءه صراحة، ومع ذلك نجده يخضع لأحكام هذا القانون باعتباره الرجل الإداري الأعلى داخل وزارته، أو باعتباره رئيس الدائرة الحكومية، ومن هنا جاءت هذه الدراسة لتسليط الضوء على طبيعة هذا المركز، وذلك من خلال استعراض مقصود هذا المركز المتمثل في واقع السلطة الإدارية والوظيفية للوزير في علاقته مع الغير سواء كان الأخير يعلوه أو يدنوه في الدرجة، وبعد بيان طبيعة هذا المركز ومقصوده، والقوانين ذات العلاقة به، تطرقنا إلى توضيح شروط وجود هذا المركز، ثم نشأته ونهايته، وتوصلنا إلى أن هذا المركز ينشأ ويوجد بموجب عملية مركبة تحتوي على عدة اجراءات لا يمكن الاستغناء عن أحدها لكي ينشأ ويوجد هذا المركز، وإنما هي عملية واحدة، وإذا ما نشأ هذا المركز فإنه ينتهي بإحدى الحالات القانونية التي حددها القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة (2003م) وتعديلاته، وبذلك نجد أن المركز الوظيفي للوزير يتحدد بموجب التشريعات الأساسية و العادية و اللائحة (قرارات مجلس الوزراء)، وأحكام محكمة العدل العليا التي تنظم سلطات وواجبات الوزير على صعيد نشاطه الإداري والوظيفي، مع الاسترشاد بآراء الفقه المقارن بهذا الخصوص.

Abstract:

Many Rules were set within the Palestinian Organic "Basic" Law of 2003 regarding the functional Position of the Minister and its relation to his legal position (status), where these rules show that the functional position of the minister is considered as part of his legal position; as the latter includes the administrative, constitutional, functional, political, fiscal and legislative positions of such minister with respect to the regulations that he/she promulgates, also with regard to the special draft-laws that he or she submits to the specialized part of the administrative body of the state.

This work comes to shed light on the functional position of the minister through showing the definition of such position in the relation of the minister with the others; whether they are higher than his position or lower than his position in the administrative hierarchy, according to the Amended Palestinian Organic "Basic" Law of 2003.

Also, this work highlights the establishment and the ending of the functional position of the minister. As we reached to a conclusion that this position is established through the Oath that the minister does before the President of the PNA, while it vanishes through one of the reasons that are shown within the Palestinian Organic Law of 2003.

So, the functional position of the minister is well-regulated by those – the above mentioned – rules of the Organic Law besides many rules that are predicated within the other laws and legislations which regulate the functional position of the minister in general such as the law of Civil service No. (4) of 1994, its amendments and its executive regulation.

الفهرس

رقم الصفحة	الموضوع
1	المقدمة
6	الفصل الأول ماهية المركز الوظيفي للوزير وعلاقته بمركزه القانوني
9	المبحث الأول : ماهية المركز الوظيفي للوزير
10	المطلب الأول: التعريف بالمركز الوظيفي للوزير
10	الفرع الأول: تعريف المركز الوظيفي للوزير لغةً
13	الفرع الثاني: تعريف المركز الوظيفي للوزير اصطلاحاً
32	المطلب الثاني: سمات المركز الوظيفي للوزير
32	الفرع الأول: علو المركز الوظيفي للوزير وسمو القواعد القانونية المنظمة له
37	الفرع الثاني: التركيز الوظيفي للوزير (مركزية المركز الوظيفي للوزير)
39	الفرع الثالث: الطبيعة القانونية الخاصة للمركز الوظيفي للوزير
42	المبحث الثاني: علاقة المركز الوظيفي بالمركز القانوني للوزير
43	المطلب الأول: ماهية المركز القانوني للوزير

43	الفرع الأول: المقصود بالمركز القانوني بصورة عامة ومصادر وجوده
46	الفرع الثاني: المقصود بالمركز القانوني للوزير
48	الفرع الثالث: نطاق المركز القانوني للوزير
50	المطلب الثاني: ارتباط المركز الوظيفي للوزير بمركزه القانوني
54	الفرع الأول: المركز الوظيفي للوزير جزءاً من مركزه القانوني
56	الفرع الثاني: المركز الوظيفي للوزير يتفرع عن مركزه القانوني
57	الفرع الثالث: المركز الوظيفي للوزير يتبع مركزه القانوني (ينشأ بنشأته وينتهي بنهايته)
59	الفصل الثاني شروط اكتساب المركز الوظيفي للوزير ونشأته ونهايته
60	المبحث الأول: شروط اكتساب المركز الوظيفي للوزير
61	المطلب الأول: الجنسية الفلسطينية
63	المطلب الثاني: التمتع بكافة الحقوق المدنية والسياسية
65	المطلب الثالث: رأينا بخصوص شروط اكتساب المركز الوظيفي للوزير وفقاً لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني المعدل
69	المبحث الثاني: نشأت المركز الوظيفي للوزير

	المطلب الأول: الإجراءات التحضيرية غير المنشئة للمركز الوظيفي للوزير 69
70	الفرع الأول: المقصود بالإجراء التحضيري
71	الفرع الثاني: التنسيب الوزاري وتطبيقاته في القانون الفلسطيني
78	الفرع الثالث: التشكيل الحكومي
82	الفرع الرابع: منح الثقة من قبل المجلس التشريعي
88	المطلب الثاني: الإجراء القانوني المنشئ للمركز الوظيفي للوزير
88	الفرع الأول: تعريف اليمين الدستورية
89	الفرع الثاني: المراكز القانونية والوظيفية التي يتوجب أداء اليمين الدستورية بشأنها
94	المبحث الثالث: نهاية المركز الوظيفي للوزير
94	المطلب الأول: استقالة الحكومة ككل
95	الفرع الأول: مفهوم الاستقالة
97	الفرع الثاني: المقصود باستقالة الحكومة ككل
99	المطلب الثاني: سحب أو حجب الثقة
102	المطلب الثالث: استقالة أو إقالة الوزير
103	الفرع الأول: المقصود باستقالة الوزير

105	الفرع الثاني: المقصود بإقالة الوزير
107	المطلب الرابع: شغور المنصب الوزاري
108	الفرع الأول: وفاة الوزير
109	الفرع الثاني: عدم اللياقة الصحية للوزير
110	الفرع الثالث: فقدان الاهلية الأدبية للوزير
112	المطلب الخامس: انتهاء مدة التعيين
113	الفصل الثالث السلطات والواجبات الوظيفية للوزير
114	المبحث الأول: السلطات الرئاسية للوزير في مواجهة موظفي وزارته
115	المطلب الأول: المقصود بالسلطة الرئاسية للوزير وتمييزها عن السلطة الوصائية
115	الفرع الأول: المقصود بالسلطة الرئاسية للوزير
124	الفرع الثاني: كيفية التمييز بين السلطة الرئاسية للوزير عن السلطة الوصائية له
127	المطلب الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية للوزير
127	الفرع الأول : السلطات الرئاسية للوزير في الرقابة على أشخاص المرؤوسين
130	الفرع الثاني: السلطات الرئاسية للوزير في الرقابة على أعمال المرؤوسين

137	المبحث الثاني: الواجبات الوظيفية للوزير
138	المطلب الأول: المقصود بالواجبات الوظيفية للوزير وتمييزها عن المحظورات الوظيفية
138	الفرع الأول: المقصود بالواجبات الوظيفية للوزير
141	الفرع الثاني: المقصود بالمحظورات الوظيفية للوزير
143	المطلب الثاني: مصادر الواجبات الوظيفية للوزير
143	الفرع الأول: التشريع
153	الفرع الثاني: القضاء الإداري
155	الفرع الثالث: المبادئ العامة للقانون
156	المطلب الثالث: احترام الوزير للتبعية الإدارية
160	الخاتمة
160	النتائج
163	التوصيات
165	أهم المراجع

المقدمة

أولاً: موضوع البحث:

إن البحث حول موضوع المركز الوظيفي للوزير في القانون الفلسطيني، يتجه فوراً نحو الحديث عن الطبيعة القانونية الخاصة لهذا المركز، وذلك من خلال بيان العلاقات والروابط التي يكون الوزير طرفاً فيها سواء كانت هذه الأخيرة مع موظفي وزارته الأدنى منه درجة أو مع رئيس الوزراء أو رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية أو مع السلطة التشريعية (المجلس التشريعي)، وبناءً عليه ينبغي بيان التشريعات التي تحكم هذا المركز ومن ذلك القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة (2003م) وتعديلاته، والذي أرسى العديد من القواعد القانونية التي تحكم وتنظم المركز الوظيفي للوزير وعلاقته بمركز القانوني، وقانون الخدمة المدنية لسنة (1998م) وتعديلاته، ولائحته التنفيذية، الذي استثنى الوزير صراحة من فئات الموظفين العموميين الخاضعين لأحكام هذا القانون، وغيره من القوانين العادية التي سوف نوضحها من خلال البحث، بالإضافة إلى التشريعات اللائحية (قرارات مجلس الوزراء)، وبناءً على ما سبق لابد من توضيح السلطات الصلاحيات والاختصاصات التي تكون للوزير بموجب هذا المركز هذا من جانب، ومن جانب آخر الواجبات والمهام التي تكون عليه من جانب آخر، أي بيان التسلسل الإداري الذي يكون للرئيس الإداري والمروؤسين الإداريين، ومما يدعم موضوع هذا البحث أن محكمة العدل العليا قد أخضعت قرارات ونشاطات الوزير داخل وزارته لرقابتها، ونقصد بذلك القرارات والنشاطات التي تصدر عن الوزير في شأن النشاط الإداري والوظيفي له وليس النشاط الدستور والسياسي، وفي النهاية لابد من توضيح الإجراءات القانونية المركبة التي بموجبها مجتمعة ينشأ المركز الوظيفي للوزير، ولا يمكن أن ينشأ بدونها مجتمعة ومكتملة، وأيضاً لا بد من توضيح الحالات التي ينتهي بها المركز الوظيفي للوزير والتي نص عليها القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، ومن هذه ذلك مثلاً حالات استقالة الحكومة ككل، وحجب الثقة من قبل المجلس التشريعي، وإستقالة أو إقالة الوزير، والوفاء، والشغور... إلخ

ثانياً: أهمية البحث:

البحث في موضوع المركز الوظيفي للوزير في القانون الفلسطيني له أهمية واضحة على صعيد الكشف عن حقيقة هذا المركز، وماهيته، وعلاقته بالمركز القانوني للوزير، وبيان القواعد والأحكام التي تُنظمهم وحدود السلطات الوظيفية التي يملكها الوزير، والواجبات التي تترتب عليه، وإظهار إلى أي مدى يمكن للوزير الخضوع للقانون الأساسي الفلسطيني المعدل من جانب، ولقانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية من جانب آخر، وكذلك يمكن من خلال البحث في هذا الموضوع معرفة السلطات الإدارية والحقوق والواجبات الوظيفية للوزير، وعلاقته مع الغير سواء كان ممن يعلوه في الدرجة أم ممن يدنوه في الدرجة.

ثالثاً: تساؤلات البحث:

جاء هذا البحث المتعلق بالمركز الوظيفي للوزير في القانون الفلسطيني، لتسليط الضوء على الجوانب الإدارية الوظيفية لموقع الوزير، انطلاقاً من تساؤل رئيس يتمثل في:

ما هي الطبيعة القانونية للمركز الوظيفي للوزير وما هي مُحددات أو معايير هذا المركز بالنسبة للمراكز الأخرى التي يتمتع بها؟

ويندرج تحت هذا التساؤل الرئيس جملة من الأسئلة الفرعية وتتمثل فيما يلي:..

1- ما هو/ المقصود بالمركز الوظيفي للوزير وحقيقة علاقته بالمركز الوظيفي للموظف

العام بشكل عام ، وكذلك بالمركز القانوني للوزير بصورة عامة؟

2- ما هي/ الشروط التي يتعين توافرها لتقلد المنصب الوزاري ومن ثمة اكتساب المركز

الوظيفي للوزير؟

3- ما هي/ السلطات التي يستمدّها الوزير من مركزه الوظيفي سواءً أكانت سلطات رئاسية في مواجهة موظفي الوزارة؟

4- ما هي/ مظاهر التبعية الإدارية للوزير أمام من يعلوه في الدرجة الوظيفية، وما هي الواجبات الوظيفية للوزير، وما هي/ مصادرها القانونية؟

5- متى يستمد الوزير مركزه الوظيفي، وما هو العمل القانوني الذي يمنحه هذا المركز، هل هو قرار التنسيب أم قرار التشكيل للحكومة من قبل رئيس الوزراء أم الحصول على الثقة من المجلس التشريعي أم حلف أو أداء اليمين الدستورية أم قرار التعيين؟

6- كيف ينتهي المركز الوظيفي للوزير وهل أفرز الواقع السياسي الفلسطيني تطبيقات جديدة تؤدي إلى إنهاء هذا المركز خلافاً لما نص عليه القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة (2003م)، وما مدى دستورية ذلك؟

رابعاً: منهجية البحث:

سوف نعتد في هذا البحث على المنهج التحليلي، والذي يقوم على تحليل النصوص القانونية ذات الصلة والتي تطرقت إلى المركز الوظيفي للوزير في فلسطين، وتحديدًا تلك التي أوردها القانون الأساسي المعدل لسنة (2003م)¹، وقانون الخدمة المدنية المعدل²، ولائحته التنفيذية المعدلة³، مع الوقوف على أحكام محكمة العدل العليا بالخصوص⁴، والإستفادة منها بما يخدم البحث، والاستدلال بأراء الفقه المقارن.

¹ القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003م "المعدل"، منشور في الوقائع الفلسطينية، السنة العاشرة، 2003م، عدد ممتاز، صادر بتاريخ 2003/3/19م، موسوعة المقتفي الإلكترونية.

² قانون رقم (4) لسنة 1998م بشأن إصدار قانون الخدمة المدنية "المعدل"، (منشور في العدد رقم (24)، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 1998/7/1م، ص20)، موسوعة المقتفي الإلكترونية، المرجع السابق.

³ قرار مجلس الوزراء رقم (45) لسنة 2005م باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005م، المنشور في العدد 60 من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية).

⁴ إن القضاء الإداري قد يكون ذو ولاية شاملة وقد يكون ذو ولاية جزئية، ففي النظام المزدوج يتمتع هذا القضاء باختصاصاته الشاملة (الإلغاء والتعويض)، بينما في نظام القضاء الموحد يتمتع هذا القضاء باختصاص جزئي، بحيث تكون ولايته جزئية، وتمارسه محكمة معينة داخل القضاء العادي، وهي تتمثل في محكمة العدل العليا عندنا والتي تتبع المحكمة العليا، إذ تختص هذا

خامساً: خطة البحث:

سوف يتم طرح موضوع هذا البحث في ثلاثة فصول وسوف نقسم كل فصل إلى عدة مباحث ومطالب، وذلك على النحو التالي:.

الفصل الأول: ماهية المركز الوظيفي للوزير وعلاقته بمركزه القانوني:

المبحث الأول : ماهية المركز الوظيفي للوزير.

المبحث الثاني: علاقة المركز الوظيفي بالمركز القانوني للوزير.

الفصل الثاني: شروط وجود المركز الوظيفي للوزير ونشأته ونهايته:

المبحث الأول: شروط وجود المركز الوظيفي للوزير.

المبحث الثاني: نشأت المركز الوظيفي للوزير.

المبحث الثالث: نهاية المركز الوظيفي للوزير.

الفصل الثالث: السلطات والواجبات الوظيفية للوزير:

المبحث الأول: السلطات الرئاسية للوزير في مواجهة موظفي وزارته.

المبحث الثاني: الواجبات الوظيفية للوزير.

المحكمة بنظر المنازعات الإدارية (الإلغاء دون التعويض)، حيث تقوم الأخيرة بوزن القرار الإداري بميزان القانون، استناداً منها إلى مبدأ المشروعية.

الفصل الأول

ماهية المركز الوظيفي للوزير وعلاقته بمركزه القانوني

- تمهيد وتقسيم:

مما لا شك فيه أن الوزير لا يُعد موظفاً عاماً خاضعاً لأحكام قانون الخدمة المدنية وفقاً لما أشار إليه في نصوصه عند تقسيمه لفئات الموظفين، حيث استثنى الوزير من هذه الفئات⁵، إلا أن ذلك لا يعني عدم تمتعه بمركز وظيفي من نوع خاص يختلف عن مركز الموظف العام، ودلالة ذلك أنه يتقلد وظيفة أو مهمة عامة بموجب التشكيل الحكومي لها طابع وظيفي بحكم وجوده على رأس السلم الوظيفي بالوزارة، وتقلده أعلى درجة وظيفية داخلها، وما يتولد عن ذلك من امتلاكه لسلطات وظيفية واسعة ما بين إشرافية ورقابية وإدارية، قد تؤدي في معظم الأحيان إلى لجوئه لتفويض بعضها لكبار الموظفين بالوزارة من باب التوزيع والتخفيف من الأعباء الإدارية حسبما أشارت لذلك محكمة العدل العليا⁶، ويعزز هذا القول أن القانون الأساسي

⁵ حيث جاء في المادة (9) من قانون رقم (4) لسنة 1998م بشأن إصدار قانون الخدمة المدنية "المعدل"، (منشور في العدد رقم (24)، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 1998/7/1م، ص20) بخصوص تقسيم الوظائف إلى فئات النص على ما يأتي: (1 - فيما عدا الوزراء تقسم الوظائف في الدوائر الحكومية في فلسطين إلى الفئات التالية:- الفئة الخاصة: وتشمل من يعين بدرجة وزير من رؤساء الدوائر الحكومية. الفئة العليا: وتشمل الوظائف التخطيطية والإشرافية العليا، وتكون مسؤوليات موظفي هذه الفئة الإشراف على تنفيذ أهداف الدوائر الحكومية في المجالات التخصصية المختلفة ووضع الخطط والبرامج واتخاذ القرارات والإجراءات لتنفيذها. ويشترط فيهم توفر المؤهلات العلمية والخبرات العملية المطلوبة، ويتم تعيين الوكلاء ورؤساء الدوائر والمديرين العاملين من موظفي هذه الفئة أو ما يعادلها، تحدد الرواتب وسائر الحقوق المالية لشاغلي وظائف هذه الفئة وفقاً للدرجة الوظيفية الواردة في قرار التعيين وفقاً لأحكام القانون. الفئة الأولى: وتشمل من يعين بوظيفة مدير أو مستشار ممن يمتلكون مهارات إدارية أو قانونية، ويشترط فيهم توافر المؤهلات العلمية والخبرات العملية المطلوبة. الفئة الثالثة: وتشمل الوظائف التخصصية في مختلف المجالات، وتكون مسؤوليات موظفي هذه الفئة القيام بالأعمال التخصصية في المهن الطبية والهندسية والإدارية والقانونية والمالية والمحاسبية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتربوية وغيرها. وتضم هذه الفئة موظفي الدوائر الحكومية التي تتطلب مهارات تخصصية محددة. ويتم اختيار من يمتلكون مهارات إدارية وقيدانية من بين موظفي هذه الفئة أو ما يعادلها لشغل الوظائف الإدارية والإشرافية الوسطى كالمديرين ورؤساء الأقسام ورؤساء الشعب والوحدات. الفئة الثالثة: وتشمل الوظائف الفنية والكتابية وأعمال السكرتارية من طباعة وحفظ وثائق وغيرها. الفئة الرابعة: وتشمل الوظائف الحرفية في مجالات التشغيل والصيانة والحركة والنقل والورش الميكانيكية والكهربائية ومحطات القوى وغيرها. الفئة الخامسة: وتشمل وظائف الخدمات كالحراس والسعاة ومن في حكمهم. 2 - تعتبر كل فئة من هذه الفئات وحدة متميزة في مجالات شؤون الخدمة المدنية من تعيين وترقية ونقل ويكون لها قائمة مستقلة بأقدمية موظفيها في كل الدرجات التي تتضمنها).

⁶ وهو ما أشارت إليه محكمة العدل العليا، حيث جاءت في بعض أحكامها (التفويض الإداري هو أداة للإسراع في إنجاز الأعمال الإدارية وتجنب عجز الإدارة العامة وشللها إذ يصعب على الوزير باعتباره الرئيس الإداري اتخاذ القرارات الإدارية جميعها، فيعهد بممارسة جزء من اختصاصه إلى بعض معاونيه ومساعديه في الوزارة فتتم هذه الصلاحيات نيابة عن الوزير المختص أصلاً

الفلسطيني المعدل لسنة 2003م،⁷ أورد بعض النصوص القانونية التي تكشف عن وجود الوزير ضمن مركز وظيفي من طبيعة خاصة يشكل محوراً لنوعين من العلاقات الإدارية، وهي العلاقات ذات الطابع الرئاسي والأخرى تتمثل في علاقة التبعية والخضوع، حيث يُعد الوزير بمثابة الرئيس الإداري الأعلى داخل الوزارة بالنسبة لجميع الموظفين الذين يدنوهم في الدرجة، وفي المقابل يعد مسؤولاً أمام رئيس مجلس الوزراء ورئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وهو ما يجعله في حكم المرؤوس بالنسبة إليهما⁸، وبالتالي يُعد وفقاً لذلك رئيساً إدارياً ومرؤوساً في ذات الوقت.

وبالرغم مما تقدم فإن استثناء الوزير من الفئات الوظيفية بموجب قانون الخدمة المدنية المعدل كما أشرنا سابقاً لا يعني عدم خضوعه كلياً لأحكام هذا القانون، ودليل ذلك أن المادة الأولى من هذا القانون تطرقت لتعريف الوزير بأنه: (كل وزير أدى اليمين الدستورية ومُنح الثقة من المجلس التشريعي الفلسطيني، ولغايات هذا القانون تشمل كلمة الوزير: الوزير فيما يختص بوزارته والدوائر المرتبطة به)، وهو ما يدل على أن الوزير يكون مخاطباً بأحكام هذا القانون على صعيد علاقاته ونشاطاته داخل وزارته والدوائر الحكومية المرتبطة بذلك، انطلاقاً من كونه الرئيس الإداري داخل الوزارة وبالنسبة لهذه الدوائر، وبالتالي يصبح مستمداً لكافة

بممارستها ويقتصر دوره في مثل هذه الحالة على الإشراف...الخ)، حكم محكمة العدل العليا، المنعقدة في رام الله، في الدعوى الإدارية رقم (127) لسنة 2008م؛ تاريخ الفصل: 2009/3/16م.

مصدر الحكم: منظومة القضاء والتشريع في فلسطين "المقتفي"، موسوعة إلكترونية شاملة لجميع أحكام محكمة العدل العليا في الفترة 1989 - 2014م، إعداد معهد الحقوق بجامعة بيرزيت بالتعاون مع المكتب الفني في المحكمة العليا، ويمكن الرجوع إليها من خلال زيارة العنوان الآتي:

- <http://muqtafi.birzeit.edu/welcome.aspx>

⁷ القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003م "المعدل"، منشور في الوقائع الفلسطينية، السنة العاشرة، 2003م، عدد ممتاز، صادر بتاريخ 2003/3/19م

⁸ ومما أوردته المادة رقم (71) في القانون الأساسي بشأن اختصاصات وصلاحيات الوزير التي يمارسها في مواجهة موظفي الوزارة: (يختص كل وزير في إطار وزارته على وجه الخصوص بما يأتي : 1- اقتراح السياسة العامة لوزارته والإشراف على تنفيذها بعد إقرارها. 2- الإشراف على سير العمل في وزارته وإصدار التعليمات اللازمة لذلك. 3- تنفيذ الموازنة العامة ضمن الاعتمادات المقررة لوزارته. 4- إعداد مشروعات القوانين الخاصة بوزارته وتقديمها لمجلس الوزراء. 5- يجوز للوزير تفويض بعض سلطاته إلى وكيل الوزارة، أو غيره من موظفي الإدارة العليا في وزارته، في حدود القانون)، وفي المقابل جاء في المادة (72) بشأن التقارير التفصيلية عن نشاطات الوزارات التي يقدمها الوزير إلى المجلس: (على كل وزير أن يقدم إلى مجلس الوزراء تقارير تفصيلية عن نشاطات وزارته وسياساتها وخططها ومنجزاتها مقارنة بالأهداف المحددة للوزارة في إطار الخطة العامة، وكذلك عن مقترحاتها وتوصياتها بشأن سياستها في المستقبل. وتقدم هذه التقارير بشكل دوري منتظم كل ثلاثة أشهر بحيث يكون مجلس الوزراء على إطلاع واف بسياسات كل وزارة ونشاطاتها)، وجاء أيضاً في المادة (74) بخصوص مسؤولية رئيس الوزراء والوزراء النص على أنه : (1- رئيس الوزراء مسؤول أمام رئيس السلطة الوطنية عن أعماله وعن أعمال حكومته . 2- الوزراء مسؤولون أمام رئيس الوزراء كل في حدود اختصاصه وعن أعمال وزارته...الخ).

صلاحياته وسلطاته من هذا القانون حيثما ورد النص عليها في شأن علاقاته مع الموظفين التابعين له، ومثال ذلك ما أورده المادة رقم (33) الفقرة (3) التي أعطت الوزير سلطة اعتماد تقارير الكفاية الإدارية الخاصة بالموظفين بعد تقديرها من جانب الرئيس الإداري المباشر، وهو ما يعني اعتباره سلطة فوق أخرى بالنسبة للموظف المرؤوس، أو الرئيس الإداري الأعلى أو غير المباشر⁹، كذلك المادة (36) التي منحت الوزير صلاحية النظر في تظلمات الموظفين¹⁰، كذلك المادة رقم (85 فقرة 7) التي أعطته سلطة تتعلق بالإجازات المرضية¹¹، ويضاف لذلك كافة القواعد الأخرى التي تخاطب الرئيس الإداري أو رئيس الدائرة الحكومية إن كان مقصوداً بذلك الوزير ذاته حسب الهيكليّة الإدارية بالدولة.

وأخيراً فإن المركز الوظيفي للوزير يعتبر جزءاً من مركزه القانوني، حيث إن الأخير يشتمل على عدة مراكز تنفرع عنه، وهي المركز الإداري والوظيفي والسياسي والدستوري والمالي والتشريعي وفقاً لما تكشف عنه علاقات الوزير المتعددة وأنشطته المختلفة، وفيما يلي نتناول ماهية المركز الوظيفي للوزير، وعلاقته بالمركز القانوني، على النحو التالي:

- المبحث الأول: ماهية المركز الوظيفي للوزير.

- المبحث الثاني: علاقة المركز الوظيفي بالمركز القانوني للوزير.

⁹ حيث جاء النص على أنه: (يقوم الرئيس المباشر بتقدير كفاية الأداء لموظفيه بموضوعية ودقة وأمانة مرة واحدة في كل سنة تبدأ من أول كانون الثاني (يناير) وتنتهي في كانون الأول (ديسمبر) من كل عام وتقدم خلال شهري كانون الثاني (يناير) وشباط (فبراير) وتعتمد من الوزير المختص خلال شهر آذار (مارس) من العام التالي).

¹⁰ حيث نصت على أنه: (1 - تُعلم الدائرة المختصة الموظف الذي يعمل لديها بصورة من تقرير الكفاية عن أدائه بمجرد اعتماده من الجهة المختصة. 2 - للموظف أن يتظلم للوزير المختص من التقرير المذكور خلال عشرين يوماً من تاريخ عمله به. 3 - تشكل لجنة تظلمات تنشأ لهذا الغرض بقرار من الوزير المختص تتكون من ثلاثة من كبار الموظفين ممن لم يشتركوا في وضع التقرير للبت في التظلم خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ تقديمه للوزير، ويكون قرار هذه اللجنة نهائياً. 4 - لا يعتبر تقرير كفاية الأداء نهائياً إلا بعد انقضاء ميعاد التظلم منه أو البت فيه).

¹¹ حيث نصت على أنه: (7....). استثناء من أحكام الإجازات المرضية يمنح الموظف المريض بأحد الأمراض المزمنة التي يصدر بتحديددها من وزير الصحة بناءً على موافقة اللجنة الطبية العليا - إجازة استثنائية بأجر كامل إلى أن يُشفى أو تستقر حالته استقراراً يمكنه من العودة إلى العمل وإذا تبين عجزه عجزاً كاملاً تنهى خدمته لعدم اللياقة الصحية)

المبحث الأول

ماهية المركز الوظيفي للوزير

- تمهيد وتقسيم:

أشرنا سابقاً إلى أن الوزير يتمتع بمركز وظيفي من نوع خاص خلافاً للمركز الذي يتمتع به الموظف العام بموجب قانون الخدمة المدنية المعدل لسنة (1998م)¹²، وأن دلائل هذا المركز يمكن استخلاصها من نصوص القانون الأساسي التي أبرزت سلطاته الوظيفية داخل الوزارة وفي ذات الوقت تبعيته الإدارية داخل الحكومة التي تُعد أيضاً قرينة لنوع آخر من التبعية، وهي التبعية الحكومية أو السياسية ذات الطابع الدستوري¹³، وكذلك نصوص قانون الخدمة المدنية التي تخاطبه باعتباره الرئيس الإداري الذي يرأس النشاط الوظيفي داخل وزارته والدوائر التابعة لها، كما أن الدليل على وجود مركز وظيفي أو إداري للوزير يتأسس على خضوع أعماله ونشاطه لرقابة محكمة العدل العليا، ونقصد بذلك القرارات واللوائح، التي تصدر عنه في شأن النشاط الإداري أو الوظيفي بعيداً عن نشاطه السياسي والحكومي والدستوري¹⁴.

ومعنى ذلك أن الوزير ليس بموظف عام¹⁵، بل يُعد أحد أعضاء الحكومة أو السلطة التنفيذية التي تمارس نشاطاً واسعاً له عدة جوانب منها الجانب الدستوري، وكذلك السياسي

¹² تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

¹³ أشرنا للقانون الأساسي والنصوص ذات العلاقة سابقاً.

¹⁴ حيث جاء بهذا الخصوص (....)، أما بالنسبة لقرار وزير المالية بعد تنفيذ الترقية فإنه لا يعتبر سحبا لقرار ترقية المستدعي، وإنما هو عدم تنفيذ الشق المالي المترتب على الترقية، وهذا واضح من الصيغة التي ورد بها القرار وهي عبارة (لا تنفذ) ومن المذكرة الداخلية المرفوعة لوزير المالية من مدير عام الرواتب، والتي جاء فيها "وبناءً على تعليماتكم تم إلغاء تنفيذ هذه الترقيات في الرواتب" وبالإضافة إلى ذلك أن وزير المالية لا يملك سحب القرار وإنما من يملك هذه الصلاحية هو مصدر القرار أو رئيسه إذا توافرت الشروط التي تجيز ذلك"، حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الإدارية رقم 221 لسنة 2008؛ تاريخ الفصل: 2010/3/10م، موسوعة المقتفي الإلكترونية . مرجع سابق، وفي حكم آخر جاء (...، إضافةً إلى ذلك أن قرار المعادلة سالف الذكر صادر من وزير التربية والتعليم، أما القرار المطعون فيه صادر من الوكيل المساعد لشئون التعليم العالي وأنه لا يجوز لسلطة دنيا أن تسحب أو تلغي قراراً صادراً من سلطة عليا) حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الإدارية رقم 30 لسنة 2004؛ تاريخ الفصل: 2005/6/4م، موسوعة المقتفي الإلكترونية . مرجع سابق.

¹⁵ دلائل هذا القول أن قانون الخدمة المدنية المعدل لسنة 1998م، لم يشر إلى الوزراء عند الحديث عن فئات الموظفين العموميين بل استثناهم صراحة، كما أن الموظف العام، يكتسب هذه الصفة بموجب شروط خاصة ومحددة لا تتوافر بعضها في الوزير ومن أهمها ديمومة العمل في المرفق العامة وكذلك شرط التحاقه بوظيفة مدرجة داخل الهيكلية الوظيفية أو النظام الإداري للدولة بينما الوزير لا يلتحق بمثل هذه الوظيفة بقدر ما يعد متقلداً لمهمة عامة لها مركزها الوظيفي انطلاقاً وتأسيساً على علاقاته

وأيضاً الإداري¹⁶، ومن النشاط الإداري الذي يمارسه انطلاقاً من موقعه الوزاري يتولد نشاطه الوظيفي بصدد علاقاته وروابطه داخل الوزارة ودوائرها المختلفة، ومع ذلك فالقول السابق لا يمنع القول بأن الوزير يمارس مهمة أو وظيفة عامة عليا ذات طابع إداري تتأسس على كونه الرجل الإداري الأول داخل الوزارة، لذلك فهو يتقلد وظيفة أو مهمة عامة عليا، ولكنه ليس بموظف عام في ذات الوقت، وكل هذا يُبرز لنا تعقيدات المركز الوظيفي للوزير وغموضه، وهو ما يحتم علينا إبراز ماهية هذا المركز لاستعراض الدراسة بطريقة جيدة، وحتى يتمكن القارئ من فهم حقيقة هذا المركز، وذلك من خلال تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي.

- المطلب الأول: التعريف بالمركز الوظيفي للوزير.

- المطلب الثاني: سمات المركز الوظيفي للوزير.

المطلب الأول

التعريف بالمركز الوظيفي للوزير

يقتضي الحديث عن تعريف المركز الوظيفي للوزير استعراض المعنى اللغوي له، وكذلك معناه الاصطلاحي، وهو ما يتوجب قيامنا بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين، وذلك على النحو التالي:-

الفرع الأول: تعريف المركز الوظيفي للوزير لغةً:

للتعرف على المعنى اللغوي لمصطلح (المركز الوظيفي للوزير) بصورة جيدة، فإنه يتوجب بيان معنى كل كلمة في هذا المصطلح وفقاً لما أوردته معاجم وقواميس اللغة العربية، وفيما يلي نستعرض ذلك.

الوظيفية داخل الوزارة مع الموظفين الذين يتبعونه. للاطلاع على شروط الموظف العام انظر: صبري محمد السنوسي، وسائل النشاط الإداري - الوظيفة العامة - الأموال العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997-1998، ص19 وما بعدها

¹⁶ في تأصيل هذا المعنى أنظر/ سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري-دراسة مقارنة، الكتاب الأول، دار الفكر العربي- القاهرة، 1977م، ص47 حيث يشير الدكتور الطماوي هنا إلى خضوع السلطة التنفيذية إلى القانون الدستوري والإداري معاً بحكم وجود نوعين من النشاطات والعلاقات الدستورية والإدارية.

أولاً: تعريف المركز لغةً:

المركز لغةً هو اسم مكان من ركز أي مَقَّر ثابت تتفرّع منه فروع والجمع مراكز، والمركزُ أحدُ أقسام المحافظة في التّقسيم الإداري بمصر أي أنه قسم من أقسام المحافظة تتبعه عدة قرى، فيقال أن هذه المدن تتبع مركز كذا، ويعرف كذلك بأنه بؤرة أو جزء رئيس أو أساسي تتجمّع حوله الأجزاء الأخرى، فيقال مركز الرّجل أي منزلته ومكانته، ويقال المركز القانوني أي وضع الفرد حيال القانون، ويقال مركز الثقل أي نقطة في جسم أو نظام تتوزّع حولها كتلة أو وزن الجسم وعندها تعمل قوّة الجاذبية، ويقال مركز الدّائرة أي نقطة داخل الدّائرة تتساوى أطوال المستقيمات الخارجة منها إلى المحيط.¹⁷

ثانياً: تعريف الوظيفي لغةً:

الوظيفي لغةً هو اسم منسوب إلى الوظيفيّة والجمع وُظُفٌ ووظائفٌ، والوظيفةُ هي ما يُقدّر من عمل أو طعام أو رزق وغير ذلك في زمن معيّن، وقيل بأن الوظيفةُ هي العهد والشرط، فيقال إجراءٌ وظيفيٌّ أي عمليّ إجراءاتٌ وظيفيّةٌ، ويقال النّحو الوظيفيُّ أي نحوٌ يبحثُ في وظائفِ مكوّناتِ الجُملةِ ويقال تعلّيمٌ وظيفيٌّ أي تعلّيمٌ يركّزُ على إبرازِ الأدوارِ المُختلفةِ للعناصرِ التّعليميّةِ المُقدّمةِ، ويقال كذلك توظّف فلانٌ مطاوع وُظّف أي تولّى وظيفة أو عُيّن في وظيفة

¹⁷ أبو الحسن أحمد بن فارس بن زكريا، معجم مقاييس اللغة، بتحقيق وضبط عبد السلام محمد هارون، الجزء السادس، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، (باب الراء)، الجزء الثاني، ص433، ويقال شيئاً في شيء ركزا أقره وأثبتته ويقال ركز السهم في الأرض غرزه وركز الله المعادن في الأرض أو الجبال أوجدها في باطنها وهذا شيء مركوز في العقول، والمركز هو المقر الثابت الذي تنتشعب منه الفروع كمركز الهاتف ونحوه وأحد أقسام المحافظة في التقسيم الإداري بمصر وتتبعه عدة قرى، ومركز الجند موضعهم الذي أمروا أن يربطوا به ويلزموه ولا يبرحوه ومركز الرجل منزلته ومكانته الحسية أو المعنوية، ومركز الدائرة نقطة داخل الدائرة تتساوى المستقيمات الخارجة منها إلى المحيط، انظر إبراهيم مصطفى . أحمد الزيات . حامد عبد القادر . محمد النجار، المعجم الوسيط، بتحقيق وضبط مجمع اللغة العربية، الجزء الثاني، دار الدعوة للنشر والطباعة والتوزيع، ص369، وانظر أيضاً قاموس المعاني الإلكتروني، تعريف ومعنى مركز في معجم المعاني الجامع، معجم عربي عربي، يمكن الوصول إليه عبر الرابط <http://www.almaany.com>، تاريخ وساعة الزيارة 2017/1/25، 10 مساءً.

عامّة إداريّة حكوميّة أو في وظيفة خاصّة، بمعنى توظّف في الحكومة أو توظّف في إحدى الشركات السيّاحية الخاصّة.¹⁸

ثالثاً: تعريف الوزير لغةً:¹⁹

¹⁸ مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي، القاموس المحيط، تحقيق مكتب تحقيق التراث في مؤسسة الرسالة بإشراف محمد نعيم العرقسوسي، طبعة فنية مزيّدة ومنقّحة، الطبعة الثامنة، 2005م، مؤسسة الرسالة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزء الأول، بيروت، لبنان، (باب الواو)، ص 939، ويقال وظفه أي عين له في كل يوم وظيفة وعليه العمل والخراج ونحو ذلك قدره يقال وظف له الرزق ولدابته العلف ووظف على الصبي كل يوم حفظ آيات من القرآن عين له آيات لتحفظها والوظيف هي مستند الذراع والساق من الخيل والإبل وغيرهما، والوظيفة هي ما يقدر من عمل أو طعام أو رزق وغير ذلك في زمن معين والعهد والشرط والمنصب والخدمة المعينة، انظر إبراهيم مصطفى . أحمد الزيات . حامد عبد القادر . محمد النجار، المرجع السابق، (باب الواو)، ص 1042.

¹⁹ كلمة وزير من الكلمات المعروفة لدى العرب قبل الفتوحات الإسلامية، فقد جاء في القرآن الكريم على لسان سيدنا موسى عليه السلام قوله تعالى: (وَاجْعَلْ لِّي وَزِيرًا مِّنْ أَهْلِي هَارُونَ أَخِي اشْدُدْ بِهِ أَزْرِي وَأَشْرِكْهُ فِي أُمْرِي) سورة طه، الآية رقم (29-32). حيث أن سيدنا موسى عليه السلام كان في مصر القديمة ولا يمكن أن يستخدم هذه الكلمة إلا ولها وجود في العصر الذي يعيش فيه، ويروى عن النبي صلى الله عليه وسلم أنه قال (إنه لم يكن نبي قبلي إلا قد أعطي سبعة رفقاء نجباء وزراء، وإنني أعطيت أربعة عشرة: حمزة، وجعفر، وعلي، وحسن، وحسين، وأبو بكر، وعمر، والمقداد، وعبد الله بن مسعود، وأبو ذر، وحذيفة، وسلمان، وعمار، وبلال)، وهذا ثبت أن النبي صلى الله عليه وسلم قد استخدم هذه الكلمة بل وظهرت في عدة أحاديث، وكان للنبي صلى الله عليه وسلم سبعة وزراء من المهاجرين وسبعة وزراء من الأنصار، ويبدو أن النبي صلى الله عليه وسلم كان يستشيرهم ويسند إليهم بعض الأعمال، واستخدم المسلمون الأوائل هذه الكلمة فعندما التقى المسلمون في السقيفة لاختيار خليفة رسول الله صلى الله عليه وسلم، قال المهاجرون (نحن الأمراء وأنتم الوزراء)، وفي طبقات ابن سعد أن أبا بكر كان وزيراً للنبي صلى الله عليه وسلم وفي الدولة الأموية كان اللفظ مستعملاً حيث يقول الطبري إن زياداً كان يسمى وزير معاوية.

* أنظر: محمد عبد القادر أبو فارس، نشأة الوزارة وتطورها، النظام السياسي في الإسلام، بدون دار نشر، بدون سنة نشر، ص 321 وما بعدها، وكذلك انظر: أحمد بن حنبل، المسند، تحقيق الأستاذ الشيخ أحمد محمد شاكر، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة، مطبعة المعارف، بالإسكندرية، 1954م، ص 667.

وقد ظلت كلمة وزير في التاريخ السياسي الإسلامي تأخذ معنى المعاونة والمؤازرة، إلى أن جاء عهد الخلافة العباسية حيث تم إنشاء منصب هام في الدولة يلي مرتبته مرتبة الخليفة وأطلق عليه اسم (وزير) ويجمع في قبضة يده شئون الحكم من مدنية وعسكرية، وفي كلمة وزارة أقوال عدة أحدها: أنها من مشتقة الوزر وهو الثقل، فالوزير يحمل الثقل عن رئيس الدولة ومنه قوله تعالى (وَلِكِنَّا حَمَلْنَا أَوْزَارًا مِّنْ زِينَةِ الْقَوْمِ فَقَذَفْنَاهَا فَكَذَلِكَ أَلْقَى السَّامِرِيُّ) سورة طه، الآية رقم (78)، وقوله تعالى (حَتَّى تَضَعَ الْحَرْبُ أَوْزَارَهَا) سورة محمد، الآية رقم (4)، والثاني: أنها مشتقة من الإعانة، فالوزير يُعين الحاكم على ما يثقل كاهله من أعباء السياسة ومنه قوله تعالى (وَاجْعَلْ لِّي وَزِيرًا مِّنْ أَهْلِي هَارُونَ أَخِي اشْدُدْ بِهِ أَزْرِي وَأَشْرِكْهُ فِي أُمْرِي) سورة طه، الآية رقم (29-32)، والثالث: أنها مشتقة من الوزر وهو الملجأ ومنه قوله تعالى (كَلَّا لَا وَزَرَ) سورة القيامة، الآية رقم (11)، فربيس الدولة يلجأ لرأي الوزير ومعونته، فكلمة الوزير جامعة لهذه المعاني كلها، فالوزير عون على الأمور وشريك في التدبير والمسئولية وظهير في السياسة وملجأ عند النازلة، وهذه المعاني هي ما تهدف إليه الدساتير في العالم المعاصر من تنظيمها لمنصب الوزير.

* أنظر: فتحي عبد النبي الوحيد، النظم السياسية المعاصرة ونظام الحكم في الإسلام، الدولة، الحكومة، السلطات الثلاث، الطبعة الخامسة، 2012، مزيّدة ومنقّحة، دار المقداد للطباعة، قطاع غزة، فلسطين، بدون سنة نشر، ص 450 وما بعدها.

كذلك تنقسم الوزارة في الإسلام إلى نوعين وزارة تفويض ويطلق عليها الوزارة المطلقة ويكون فيها اختصاص الوزير شاملاً لكل أمور الدولة، ووزارة تنفيذ ويطلق عليها الوزارة المقيدة وينفذ الوزير فيها ما يأمر به الحاكم، فالوزير في وزارة التفويض له أن يمارس جميع سلطات الخليفة وله أن يتصرف بصدها وفق رأيه واجتهاده، أما الوزير في وزارة التنفيذ فعمله يقتصر على ما يأمره

الوزير لغةً هو اسم لصفة مشبهة تدلّ على الثبوت من وَزَرَ لِمُؤَاوِرٍ ومعين وناصر والجمع وزراء، فيقال الوزير أي المُؤَاوِر والمعين والناصر، والوزير هو خاصّة الملك الذي يحمل ثقله ويُعينه برأيه، وكذلك الوَزِيرُ هو رجلُ الدَّولة الذي يختاره رئيسُ الحكومة للمشاركة في إدارة شؤون الدَّولة مختصاً بجانب منها كوزير العدل ووزير المالية... إلخ.²⁰

الفرع الثاني: تعريف المركز الوظيفي للوزير اصطلاحاً:

للتعرف على المركز الوظيفي للوزير اصطلاحاً، لآبد من بيان مدلول المركز الوظيفي للموظف العام، ثم بيان المعنى الاصطلاحي للمركز الوظيفي للوزير، وذلك على النحو التالي:

أولاً: مدلول المركز الوظيفي للموظف العام:

ينشأ المركز الوظيفي للموظف العام بموجب قرار التعيين الذي يتم إصداره من جانب جهة الإدارة المختصة، وهو ما يعني اعتبار هذا المركز من قبيل الأثر القانوني الناتج عن اتخاذ قرار التعيين، ويمثل قرار التعيين هنا نقطة البدء في اكتساب الفرد صفة الموظف العام، وتمتعه بالمركز الوظيفي، ويعد أول الشروط الواجب توافرها حتى تكتسب هذه الصفة، ومعنى ذلك أن

به الخليفة فليس له أن يبرم الأمور وفق رأيه واجتهاده وعلى هذا فوزارة التنفيذ أضعف وشروطها أقل، لأن النظر فيها مقصور على رأي الإمام وتديره، وهنا يرى الدكتور فتحي الوحيدي ونحن نؤيده في ذلك أن وزير التنفيذ يتشابه مركزه مع مركز الوزير في النظام الرئاسي، ويرى الماوردي أن الغالب على سمة الحكم الإسلامي هي وزارة التفويض، وهذا يجعلنا نقول أن الإسلام ليس فيه نزعة استبدادية أو دكتاتورية وإنما هو يتسم بالشورى والحرية والمشاركة في جميع مستويات الحكم، أنظر: فتحي عبد النبي الوحيدي، النظم السياسية المعاصرة ونظام الحكم في الإسلام، المرجع السابق، ص 452 وما بعدها.

²⁰ انظر إبراهيم مصطفى . أحمد الزيات . حامد عبد القادر . محمد النجار، المعجم الوسيط، المرجع السابق، (باب الواو)، ص 1028، ويقال وزر يزر وزرا وزرة أي حمل ما يثقل ظهره من الأشياء المثقلة وأثم فهو وزير وله وزارة صار وزيراً له والشيء وزراً حمله فهو وزير والرجل وزراً غلبه والثلمة سدها وزر، و(الْوَزْرُ) بِفَتْحَتَيْنِ الْمُجْبَأُ وَأَصْلُهُ الْجَبَلُ. وَالْوَزْرُ الإِثْمُ وَالنَّقْلُ وَالْكَارَةُ وَالسَّلَاحُ، وَ (الْوَزِيرُ الْمُؤَاوِرُ) كَالْأَكِيلِ وَالْمُؤَاكِلِ لِأَنَّهُ يَحْمِلُ عَنْهُ (وَزْرَهُ) أَي ثِقْلَهُ، وَ (الْوَزَارَةُ) بِالْفَتْحِ لُغَةٌ فِي (الْوَزَارَةِ) ، انظر زين الدين أبو عبد الله محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الحنفي الرازي (المتوفى: 666هـ)، مختار الصحاح، تحقيق وضبط يوسف الشيخ محمد، الجزء الأول، الطبعة الخامسة 1999م، المكتبة العصرية - الدار النموذجية، بيروت - صيدا، ص 337، وكذلك انظر معجم المعاني الإلكتروني، تعريف ومعنى الوزير في قاموس المعجم الوسيط، اللغة العربية المعاصرة، قاموس عربي عربي، وكذلك تعريف ومعنى الوزير في معجم المعاني الجامع، معجم عربي عربي، يمكن الوصول إليهما عبر رابط الموقع، <http://www.almaany.com>، تاريخ الزيارة 2017/1/25، ساعة الزيارة 11 مساءً، مرجع سابق.

الفرد لا يكتسب صفة الموظف العام إلا بعد صدور قرار إداري بتعيينه في الوظيفة العامة من قبل السلطة الإدارية التي تختص قانوناً بإصدار هذا القرار ولديها صلاحية اتخاذه، ومن دون هذا القرار فالمنطق القانوني يقتضي أن لا يعتبر الفرد موظفاً عاماً كونه لم يلتحق بالوظيفة العامة بموجب قرار إداري بالتعيين يكون صحيحاً ووفق القانون، وما يؤكد ذلك من عدم تمتعه قانوناً بالمركز الوظيفي، ويعد هذا الشرط من الشروط اللازمة، والتي لا يمكن استبعادها بأي حال من الأحوال وبغض النظر عن كيفية التحاق الفرد بالوظيفة العامة، سواء التحق بها عن طريق التعيين، وهو الأصل أم التكليف أم التعاقد أو الانتخاب، ففي النهاية لا بد من أن تختتم هذه العمليات بقرار إداري تتخذه الجهة المختصة²¹، وتأكيداً على ذلك نجد أن المشرع في قانون الخدمة المدنية المعدل²² لدى تعريفه للموظف العام تحدث عن الموظف الذي يعين بقرار صادر عن جهة مختصة²³، وبهذا المعنى السابق أشارت محكمة العدل العليا إلى تعريف الموظف العام بأنه الموظف الذي يعمل في إحدى المرافق العامة للدولة أو لدى أشخاصها المعنوية العامة وأن تعيينه تم بموجب إجراءات قانونية صحيحة وسليمة.²⁴

وأمام ما تقدم فإن المركز الوظيفي للموظف العام يتمثل في النتائج المرتبطة بالوضع القانوني له أو الحالة القانونية التي أصبح عليها بعد صدور قرار تعيينه بما تشمله من حقوق وواجبات، وهو ما يعني شمولية المركز الوظيفي لنوعين من النتائج القانونية، إحداها إيجابية تتمثل في الحقوق الوظيفية، والأخرى سلبية تتمثل في الواجبات الوظيفية، ومن مجموعة الحقوق

²¹ صبري محمد السنوسي، مرجع سابق، ص 25، وكذلك انظر محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، الموظف العام، المرفق العام، المال العام، القرار الإداري، الضبط الإداري، التنفيذ المباشر، نزع الملكية للمنفعة العامة، مطبعة الإيمان، القاهرة، ص 23 وما بعدها، وفي الإشارة إلى التعيين بقرار من الجهة المختصة لاكتساب صفة الموظف العام فإن المشرع في قانون الخدمة المدنية المعدل (أشرنا إلى هذا القانون سابقاً) أشار إلى تعريف الموظف العام بأنه الشخص المعين بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية، أو من خلال تطرقة إلى المقصود بالخدمة المدنية على أنها العمل لدى أي دائرة حكومية، انظر المادة الأولى من هذا القانون، بمعنى أنه يتوجب لإعتبار الشخص من قبيل الموظف العام أن يعمل في وظيفة دائمة ولدى مرفق عام تديره الدولة، وأن يتم تعيينه بموجب إجراءات قانونية صحيحة وسليمة.

²² تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

²³ انظر نص المادة (1) من قانون الخدمة المدنية المعدل (أشرنا له سابقاً).

²⁴ حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله، في الدعوى الإدارية رقم 86 لسنة 2004م، بتاريخ 2006/1/28م. نقلاً عن موسوعة المقتفي الإلكترونية - مرجع سابق.

والالتزامات يتكون المركز الوظيفي للموظف العام إلى جانب مركزه المالي والفني، وغير ذلك من المراكز التي تندرج ضمن مركزه القانوني بصورة عامة²⁵.

وعليه فالمركز الوظيفي للموظف العام يعكس الأثر القانوني الناتج عن قرار تعيينه، ويوجد هذا المركز بوجود القرار ولا يوجد قبل صدوره، لذلك يرتبط حتماً بالأثر القانوني الذي أنتجه القرار، ومعنى ذلك أن محل أو موضوع قرار التعيين ينصرف إلى إنشاء مركز قانوني أو وظيفي للفرد المعين، وهذه الصورة الأولى من صور الأثر القانوني الذي يحدثه القرار الإداري في الحالة القانونية القائمة، حيث إن الأثر قد ينشئ مركزاً جديداً كما في قرار التعيين، أو يعدل في مركز قائم كما في قرار النقل أو يلغي وينهي مركز قائم كما في قرار الفصل، لذلك فقرار التعيين على سبيل المثال يؤدي إلى تمتع الموظف بمركز قانوني جديد لم يكن له من قبل، وهو المركز الوظيفي بما ينطوي عليه من حقوق والتزامات، وهذا هو محل القرار أو موضوعه أو أثره²⁶.

وبهذا المعنى فقد أشار قانون الخدمة المدنية المعدل²⁷ إلى أن الوظيفة العامة مجموعة من المهام الملقاة على عاتق الموظف العام بما تقوم عليه من صلاحيات وسلطات وفي المقابل ما تفرضه من واجبات والتزامات، وهو ما يفسر مجدداً حقيقة المركز الوظيفي الذي يجمع بين نوعين من الآثار الإيجابية والسلبية بالنسبة للموظف، وهي الحقوق والسلطات من جانب والالتزامات والواجبات من جانب آخر²⁸.

²⁵ في استعراض الحقوق الوظيفية التي تترتب على التعيين . أنظر: صبري محمد السنوسي، مرجع سابق، ص 123 وما بعدها، وفي الإشارة إلى أن المركز القانوني للموظف يشمل الحقوق والواجبات الوظيفية وغيرها من الأحكام، أنظر: توفيق شحاته، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الأولى، المطبعة العالمية بمصر، (1952م)، ص 177

²⁶ محمد سليمان نايف شبيب، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، الجزء الثاني، سلطات الإدارة ووسائل النشاط الإداري، الضبط الإداري، القرار الإداري، العقد الإداري، المرفق العام، الموظف العام، الطبعة الأولى، (2015م)، دار النهضة العربية، القاهرة ص 112 وما بعدها، كذلك انظر عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، سلطات الإدارة ووسائل النشاط الإداري، الطبعة الثانية، (2010م)، بدون دار نشر، ص 73 وما بعدها.

²⁷ تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

²⁸ حيث جاء في المادة (1) من قانون الخدمة المدنية المعدل (أشرنا له سابقاً) النص على تعريف الوظيفة: (الوظيفة: 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).

ووفقاً لقضاء محكمة العدل العليا فإن العبرة بالقرارات الإدارية التي تقبل الطعن فيها أمامها تكون بالقرارات التي تؤثر في مركز الموظف، وما عدا ذلك من قرارات لا تؤثر في هذا المركز أو لا تمسه فهي غير قابلة للطعن بالإلغاء كونها لم تحدث أثرها بالنسبة للحالة القانونية التي يكون عليها الموظف، وهو ما يعني أهمية المركز القانوني والوظيفي للموظف في تحديد القرارات التي يمكن الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري الفلسطيني طالما أنها أصابت مركزه وأثرت فيه²⁹. وفي أحكام أخرى اعتبرت محكمة العدل العليا أن قرار النقل النوعي قراراً إدارياً قابلاً للطعن طالما أن هذا القرار أثر في المركز الوظيفي للطاعن وفي حقوقه المكتسبة،³⁰ وكذلك اعتبرت المحكمة أن الكتاب المُتضمن لعبارة الاستغناء عن خدماتك قراراً إدارياً نظراً، لأنه يؤثر في المركز الوظيفي للطاعن ويقطع صلته بالعمل، ويؤثر في حقوقه المكتسبة التي كانت قائمة بفضل وجوده على رأس عمله.³¹

وبما أن المركز الوظيفي للموظف العام يُعتبر أثر من الآثار المترتبة على صدور القرار الإداري، فلا بد أن تتوافر عدة شروط في هذا الأثر (محل القرار الإداري)، وفيما يلي نتناول هذه الشروط وذلك على النحو التالي:

1- أن يكون الأثر مُمكناً تطبيقه أو إعماله:

وهذا يعني أن يكون محل القرار ممكناً من الناحية الواقعية والقانونية، فإذا استحال هذا المحل أي أنه لا يمكن تطبيقه أو إعماله أو تنفيذه فإن القرار الإداري الصادر يُصبح منعماً، فمثلاً أن يصدر قراراً بهدم منزل آيل للسقوط ثم يتضح أن المنزل قد سقط فعلاً، فبذلك يستحيل تحقيق محل القرار وهو هدم المنزل، ويكون محل القرار مُستحيلًا من الناحية القانونية كما في صدور قرار بتعيين موظفة في درجة معينة ثم يتضح أن الدرجة مشغولة،

²⁹ حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في غزة في الدعوى الإدارية رقم 162 لسنة 2004، تاريخ الفصل: 13/7/2005 . نقلاً عن موسوعة المقتفي الإلكترونية - مرجع سابق.

³⁰ حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله، في الدعوى الإدارية رقم 49 لسنة 1999م، بتاريخ 2003/4/3م. نقلاً عن موسوعة المقتفي الإلكترونية - مرجع سابق.

³¹ حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله، في الدعوى الإدارية رقم 61 لسنة 1999م، بتاريخ 2003/10/21م. نقلاً عن موسوعة المقتفي الإلكترونية - مرجع سابق.

فإن هذا التعيين غير ممكن لانعدام المركز الوظيفي الذي يرد عليه هذا التعيين.³² وبتطبيق هذا القول على المركز الوظيفي فإن يتوجب لصحة قرار التعيين أن يكون المركز ممكناً تطبيقه من الناحية الواقعية والقانونية بحيث إذا استحال تطبيقه فلا يصح التعيين، وهو يعني أن صحة التعيين تأتي في ظل امكانية تحقق المركز الوظيفي للمعين.

2- أن يكون الأثر جائزاً قانوناً ونهائياً:

وبالإضافة إلى الشرط الأول فإنه يتعين أن يكون محل القرار من الجائز احداثه وتحقيقه بموجب القواعد القانونية النافذة ونهائياً فإذا كان الأثر القانوني غير جائز قانوناً، كأن يتعارض القرار مع القواعد القانونية السارية فإن ذلك يعني أن محل القرار مستحيل تحقيقه قانوناً وبالتالي يكون القرار معيباً بعبء المحل ومثال ذلك القرارات التنظيمية التي تتعارض مع مبدأ احترام الحريات العامة أو مبدأ المساواة بين الحقوق والواجبات أو كقرار حرمان الموظف من الإجازة الاعتيادية، وكذلك يجب أن يكون القرار نهائياً أي أنه لا يحتاج إلى إجراء آخر لنفاذه وتنفيذه، أي أنه لا يحتاج مصادقة جهة أخرى، ولقد ربطت محكمة العدل العليا بين وجود القرار الإداري بمعناه الدقيق ووجود الأثر القانوني الناتج عنه، وبما أن المركز الوظيفي للموظف العام هو أثر من الآثار المترتبة على صدور القرار الإداري فإنه متى لم يُنتج القرار الإداري أثاره القانونية فلا يمكن أن يوجد المركز الوظيفي للموظف العام، ومن ثم نجد هنا أن المحكمة تبسط رقابتها على القرار المطعون فيه متى أوجد حالة من التأثير المباشر في المركز الوظيفي للطاعن وأدى بذلك إلى تحقيق مصلحة في رفع الدعوى، وفي ذات الاتجاه قضت المحكمة بأنه إذا لم يحدث القرار الإداري أي أثار قانونية فلا نكون أمام قرار إداري وإنما نكون أمام عمل مادي لا يترتب عليه أي مركز قانوني أو وظيفي لأحد ومن أمثلة ذلك القرارات التحضيرية والتوكيدية والتفسيرية.³³

³² خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، الكتاب الثاني، المرفق العام، الضبط الإداري، القرار الإداري، العقود الإدارية، الاموال العامة، الطبعة الأولى، 1997م، دار المسيرة، عمان، ص188.

³³ حيث قضت في هذا الشأن بأنه (وحيث أن الفقه والقضاء قد استقر على أن المصلحة في رفع دعوى الإلغاء تتوفر عندما يكون رافعها في حالة قانونية يؤثر فيها القرار المطعون فيه تأثيراً مباشراً في مركزه الوظيفي.... إلخ)، حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله، في الدعوى الإدارية رقم 40 لسنة 2005م، بتاريخ 2006/4/12م، موسوعة المفتي الإلكترونية، مرجع

ونحن نرى هنا أن المركز الوظيفي للموظف العام هو أثر من الآثار المترتبة على صدور القرار الإداري والذي لابد أن يكون ممكناً تطبيقه أو إعماله وجائزاً قانوناً ونهائياً حتى يمكن أن يوجد هذا المركز.

بالإضافة إلى ما تقدم نجد أن المركز الوظيفي للموظف العام يتحدد بمجموع الحقوق والواجبات التي للموظف وعليه، أي أن المركز الوظيفي يتحدد بدقة في العلاقات الوظيفية للأعلى وللأسفل، حيث أن هذا المركز هو عبارة عن الحقوق والواجبات الوظيفية الناتجة عن التصرف القانوني والذي يحدد جوهره هو المحل، وذلك لأنه يجب أن يكون لكل تصرف قانوني محل معين وهو الأثر القانوني الذي يحدثه التصرف مباشرةً وذلك بتحديد الحقوق والواجبات الناشئة عنه والتي هي عبارة عن المركز الوظيفي للموظف العام، وتشكل الحقوق الجانب الإيجابي في هذا المركز بينما تتمثل الواجبات في الجانب السلبي.³⁴

وبناءً عليه نجد أن المركز الوظيفي للموظف العام هو حقوق وواجبات وظيفية، فلكي يتمتع الموظف بحقوقه لابد أن يلتزم بالواجبات الوظيفية التي تحددها الأنظمة واللوائح سواء النظام العام للخدمة المدنية ولوائحه أو الأنظمة الوظيفية الخاصة ومن أهم هذه الواجبات قيام الموظف بأداء أعمال وظيفته بالدقة والأمانة.³⁵

سابق، وكذلك قولها (يتوجب لقبول دعوى الإلغاء شكلاً أن يكون العمل الإداري محل الطعن من شأنه إحداث أثر قانوني في مركز الموظف الوظيفي... إلخ)، حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله، في الدعوى الإدارية رقم 107 لسنة 2005م، بتاريخ 2009/1/14م، موسوعة المقتفي الإلكتروني، مرجع سابق، مشار إليه لدى: محمد سليمان شبير. مرجع سابق.

³⁴ خالد خليل الظاهر، المرجع السابق، ص 187، عدنان عمرو، المرجع السابق، ص 239 وما بعدها، محمد سليمان نايف شبير، المرجع السابق، ص 427.

³⁵ فؤاد عبد المنعم أحمد، ورقة عمل حول حقوق وواجبات الموظف العام في نظام الخدمة المدنية السعودي، بدون دار نشر، بدون سنة نشر، ص 1 وما بعدها، ويدوره أشار المشرع الفلسطيني في قانون الخدمة المدنية إلى أهم الحقوق التي يتمتع بها الموظف العام، حيث نجده حدد حقوق الموظف العام ما بين حقوق مالية وأخرى غير مالية وتتمثل الأولى في الراتب والعلاوات والحوافز والأجر الإضافي في حين أن الثانية تتمثل في الترقية والإجازات، وكذلك أشار المشرع الفلسطيني في ذات القانون سالف الذكر إلى أهم الواجبات التي يتعين على الموظف العام احترامها، وأكد على أن الوظائف العامة تكليف للناقلين بها وهدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة طبقاً للقوانين واللوائح، ومن ثم يتعين على الموظف العام الالتزام بالآتي:

1- تأدية العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة وأن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته، وأن يلتزم بالعمل في

غير أوقات العمل الرسمية بناءً على تكليف من الجهة المختصة إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك.

2- أن يحسن معاملة الجمهور وأن ينجز معاملاتهم في الوقت المحدد.

3- احترام مواعيد العمل.

4- المحافظة على الأموال والممتلكات العامة.

وخلاصة الأمر هنا أننا نرى أن المركز الوظيفي للموظف العام بما ينطوي عليه من حقوق وواجبات هو محل القرار الإداري الصادر أو موضوعه أو أثره.

ثانياً: المعنى الاصطلاحي للمركز الوظيفي للوزير:

في سبيل استعراض المعنى الاصطلاحي للمركز الوظيفي للوزير يتعين البدء أولاً في البحث عن هذا المعنى أي بيان مقصوده، والتفرقة بين المركز الوظيفي للوزير والمركز الوظيفي للموظف العام، واستعراض حقيقة العلاقة بين الوزير والوظيفة العامة أو مدى اعتباره من قبيل الموظف العام، وهل كان المشرع موفقاً عندما استبعده من التقسيم الوظيفي لفئات الموظفين.

1. المقصود بالمركز الوظيفي للوزير:

عرّف المشرع الفلسطيني في قانون الخدمة المدنية "المعدل"،³⁶ الوزير بأنه كل وزير أدى اليمين الدستورية، وحصل بعدها على ثقة المجلس التشريعي³⁷، ومثل هذا التعريف يؤكد على أن اكتساب الوزير لمركزه الوظيفي لن يكون قبل إتمام الحصول على الثقة من جانب المجلس التشريعي، ولكن نحن نرى أن التعريف الذي أورده قانون الخدمة المدنية المعدل بخصوص تعريف الوزير يتعارض مع ما أورده القانون الأساسي الفلسطيني المعدل³⁸ حيث أن الأخير نص على أنه بعد الحصول على الثقة بهم وقبل مباشرة أعمالهم يؤدي رئيس

5- احترام التسلسل الإداري في اتصالاته الوظيفية وتنفيذ ما يصدر إليه من أوامر وتعليمات في حدود القوانين واللوائح النافذة، ويتحمل كل مسؤول مسؤولية الأوامر التي تصدر منه كما يكون مسؤولاً عن حسن سير العمل في حدود اختصاصاته.

6- أن يعمل على تنمية قدراته وكفاءته العلمية والاطلاع على القوانين واللوائح والتعليمات المتعلقة بعمله والإحاطة بها وتقديم الاقتراحات التي يراها مفيدة لتحسين طرق العمل في الدائرة ورفع مستوى الأداء فيها.

- راجع المواد: رقم (51-56) من قانون الخدمة المدنية المعدل، وكذلك المادة رقم (66) من ذات القانون. (أشرنا للقانون سابقاً).

³⁶ تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

³⁷ حيث جاء في المادة (1) من قانون الخدمة المدنية المعدل (أشرنا له سابقاً) بأن تعريف الوزير يتمثل في: (كل وزير أدى اليمين الدستورية ومُنح الثقة من المجلس التشريعي الفلسطيني، ولغايات هذا القانون تشمل كلمة الوزير: الوزير فيما يختص بوزارته والدوائر المرتبطة به).

³⁸ تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

الوزراء وأعضاء حكومته أمام رئيس السلطة الوطنية اليمين الدستورية.³⁹ وبناءً عليه نجد تعارض بين ما أورده قانون الخدمة المدنية المعدل، وبين ما أورده القانون الأساسي الفلسطيني المعدل أيضاً، وذلك بخصوص اكتساب الوزير للمركز القانوني أو الوظيفي، حيث إن قانون الخدمة المدنية اعتبر أن منح الثقة أو الحصول عليها من قبل المجلس التشريعي العمل القانوني الأخير لاكتساب المركز الوظيفي للوزير بينما اعتبر القانون الأساسي الفلسطيني المعدل أن أداء اليمين الدستورية أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية هو العمل القانوني الأخير لاكتساب المركز الوظيفي للوزير، وهو ما نؤيده وما نذهب إليه⁴⁰.

وبناءً عليه يصعب القول بأن الوزير يستمد مركزه الوظيفي من هذا القانون أي قانون الخدمة المدنية المعدل، لأنه كان صريحاً في النص على أن الوزير يستثنى من فئات الموظفين ولا يُعد من شريحة موظفي القطاع العام بالدولة، وهو ما يعني عدم اعتبار الوزير موظفاً عاماً أو على الأقل لا يخضع لقانون الخدمة المدنية مثل باقي الموظفين العموميين⁴¹، لذلك فإن البحث عن مصدر المركز الوظيفي للوزير يكون في موضع تشريعي آخر، وهو ما تكفلت به النصوص التي أوردها القانون الأساسي الفلسطيني المعدل⁴².

³⁹ حيث جاء في المادة (67) من القانون الأساسي الفلسطيني "المعدل"، (أشرنا له مسبقاً) بخصوص أداء رئيس الوزراء والوزراء اليمين الدستورية، حيث نصت على أنه (بعد الحصول على الثقة بهم وقبل مباشرة أعمالهم يؤدي رئيس الوزراء وأعضاء حكومته أمام رئيس السلطة الوطنية اليمين الدستورية المنصوص عليها في المادة (35) من القانون الأساسي الفلسطيني).

⁴⁰ ونرى هنا بأن المادة الأولى من قانون الخدمة المدنية يوجد بها شبهة عدم الدستورية كونها تتعارض مع نصوص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، لذلك نطالب المشرع بتعديلها حتى تتلائم من نصوص القانون الأخير لتصبح على النحو الآتي: (الوزير هو كل وزير منح ثقة المجلس التشريعي وأدى اليمين الدستورية المنصوص عليها في المادة 35 من القانون الأساسي الفلسطيني أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية).

⁴¹ حيث جاء في المادة (9) من قانون الخدمة المدنية "المعدل"، (أشرنا له مسبقاً) بخصوص تقسيم الوظائف إلى فئات النص على ما يأتي: (1 - فيما عدا الوزراء تقسم الوظائف في الدوائر الحكومية في فلسطين إلى الفئات التالية...الخ)، ولكن ليس معنى ذلك أن الوزير لا يخضع لبعض الأحكام الواردة في قانون الخدمة المدنية باعتباره رئيس الدائرة الحكومية داخل وزارته وبناءً عليه يوجد له مركز وظيفي، باعتباره يدير شؤون الوظيفة داخل وزارته وفقاً للقانون، فالرجوع إلى المادة الأولى من قانون الخدمة المدنية نجده عرف الوزير بأنه: كل وزير أدى اليمين الدستورية ومنح الثقة من المجلس التشريعي الفلسطيني، ولغايات هذا القانون تشمل كلمة الوزير: الوزير فيما يختص بوزارته والدوائر المرتبطة به، وبناءً عليه بالرجوع إلى ذات المادة وذات القانون نجده عرف الدائرة الحكومية بأنها: أية وزارة أو إدارة أو مؤسسة عامة أو سلطة أو أية جهة أخرى تكون موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية أو ملحقة بها، وكذلك بالرجوع إلى اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية نجدها اعتبرت أن رئيس الدائرة الحكومية هو الوزير.

⁴² أنظر المادة رقم (71) وما بعدها، القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003م "المعدل"، أشرنا له سابقاً.

ومما أوردته المادة رقم (71) من هذا القانون بشأن اختصاصات وصلاحيات الوزير التي يمارسها في مواجهة موظفي الوزارة: (يختص كل وزير في إطار وزارته على وجه الخصوص بما يأتي : 1- اقتراح السياسة العامة لوزارته والإشراف على تنفيذها بعد إقرارها. 2- الإشراف على سير العمل في وزارته وإصدار التعليمات اللازمة لذلك. 3- تنفيذ الموازنة العامة ضمن الاعتمادات المقررة لوزارته. 4- إعداد مشروعات القوانين الخاصة بوزارته وتقديمها لمجلس الوزراء. 5- يجوز للوزير تفويض بعض سلطاته إلى وكيل الوزارة، أو غيره من موظفي الإدارة العليا في وزارته، في حدود القانون).

وفي المقابل جاء في المادة (72) بشأن التقارير التفصيلية عن نشاطات الوزارات التي يقدمها الوزير إلى المجلس: (على كل وزير أن يقدم إلى مجلس الوزراء تقارير تفصيلية عن نشاطات وزارته وسياساتها وخططها ومنجزاتها مقارنةً بالأهداف المحددة للوزارة في إطار الخطة العامة، وكذلك عن مقترحاتها وتوصياتها بشأن سياستها في المستقبل. وتقدم هذه التقارير بشكل دوري منتظم كل ثلاثة أشهر بحيث يكون مجلس الوزراء على إطلاع واف بسياسات كل وزارة ونشاطاتها).

وجاء أيضاً في المادة (74) بخصوص مسؤولية رئيس الوزراء والوزراء النص على أنه : (1- رئيس الوزراء مسؤول أمام رئيس السلطة الوطنية عن أعماله وعن أعمال حكومته . 2- الوزراء مسؤولون أمام رئيس الوزراء كل في حدود اختصاصه وعن أعمال وزارته...الخ).

والسؤال هنا ما هو التنظيم القانوني لمسئولية الوزراء في القانون الأساسي الفلسطيني ما قبل عام 2003م، أي قبل استحداث منصب رئيس الوزراء، فأمام من كانت مسؤولية الوزير؟

للإجابة على هذا التساؤل لابد من التفرقة بين أمرين وهما: أولاً: ما قبل عام 2003م، واستحداث منصب رئيس الوزراء، نجد مسؤولية الوزير الإدارية والسياسية أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وأما المجلس التشريعي فيما يخص المسؤولية السياسية كذلك.⁴³

⁴³ انظر نص المادة (68) من القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2002 م، المنشور في العدد 0 من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية)، بتاريخ 2002/07/07م، ص4.

ثانياً: في عام 2003م وما بعد، واستحداث منصب رئيس الوزراء، حيث نجد أن المسؤولية الإدارية والسياسية هنا قد تغيرت وأصبحت أمام رئيس مجلس الوزراء، وأما المجلس التشريعي فيما يخص المسؤولية السياسية كذلك.⁴⁴

ويوجد هنا مسألة غاية في الأهمية وهي أمام من تكون مسؤولية رئيس الوزراء في حالة تولية منصب وزير إلى جانب كونه رئيس الوزراء واسناد وزارة له في التشكيل الحكومي؟

تجد الإشارة هنا إلى غياب التنظيم التشريعي والفقهية لهذه المسألة، ولكن نحن نرى أنه يجب على رئيس الوزراء حين يُكلف بتشكيل الحكومة من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ألا يسند إليه أي وزارة إلى جانب منصبه كرئيس للوزراء، لأن ذلك يخالف نصوص القانون الأساسي الفلسطيني صراحة، وخصوصاً تلك التي تنظم مسؤولية الوزير أمام رئيس الوزراء أو أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية أو أمام المجلس التشريعي كذلك، وهو ما يُبرز الطبيعة القانونية الخاصة للمركز الوظيفي للوزير.

وتكشف النصوص السابقة عن أن الوزير وفي إطار وزارته يعد صاحب السياسة العامة للوزارة، والمشرف الأول على أعمالها ونشاطها، ولديه سلطة التنظيم وإصدار التعليمات، بالإضافة إلى سلطات مالية وتشريعية تكشف عن مركزه المالي والتشريعي، وله في ظل ما تقدم اللجوء لتفويض بعض هذه السلطات الإشرافية والتنظيمية والرقابية لكبار موظفي الوزارة⁴⁵، وكل ذلك يضعنا أمام حقيقة جلية وهي أن الوزير يعد الرجل الأول أو الرئيس

⁴⁴ انظر نص المادة (74) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 م، المنشور في العدد 0 من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية)، بتاريخ 2003/03/19م، صفحة 5.

⁴⁵ يعرف التفويض بأنه تخلي صاحب الاختصاص الأصيل عن جزء من أعماله أو اختصاصاته لآخر أو لسلطة إدارية أدنى درجة ويسمى الأول بالأصيل أو المفوض ويسمى الثاني بالمفوض إليه، ويعد التفويض وسيلة لعدم تعطيل العمل داخل الوزارات ووسيلة للتخلص من التركيز الشديد في الاختصاص، وذلك لعدم امكانية قيام الوزير بكل جوانب النشاط الإداري داخل الوزارة، ونجد هنا أن المشرع قد منح الوزير سلطة تفويض جزء من اختصاصاته وسلطاته لوكيل الوزارة وكبار الموظفين في وزارته في حدود القانون. راجع: مصطفى محمود عفيفي، الوسيط في مبادئ القانون الإداري، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، الكتاب الأول في النظرية العامة للتنظيم الإداري " أصول القانون الإداري، الأشخاص الإدارية العامة، المركزية واللامركزية الإدارية، المرافق العامة التقليدية والمعاصرة، التنظيم الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، الطبعة الثانية، 1988م، ص 146.

الإداري الأعلى داخل وزارته، وله سلطات متعددة كما أشارت لها النصوص السابقة، وهي ذاتها السلطات التي منحت للرئيس الإداري وفق مبادئ وقواعد ونظريات القانون الإداري⁴⁶.

وتأكيداً على المعنى السابق فإن قرار مجلس الوزراء بشأن الوصف الوظيفي للمناصب العليا في الوزارات، أشار إلى أن: (الوزير هو الرئيس الأعلى في وزارته ويمارس فيها السلطات والصلاحيات المخولة له بموجب القانون الأساسي المعدل والقرارات الصادرة عن مجلس الوزراء، ويمارس بصفة خاصة الاختصاصات التالية: 1. اقتراح السياسة العامة بوزارته والإشراف على تنفيذها بعد إقرارها. 2. الإشراف على سير العمل في وزارته وإصدار التعليمات اللازمة لذلك. 3. تنفيذ الموازنة العامة ضمن الاعتمادات المقررة لوزارته. 4. إعداد مشروعات القوانين الخاصة بوزارته وتقديمها لمجلس الوزراء. 5. تفويض بعض سلطاته إلى وكيل الوزارة أو غيره من موظفي الإدارة العليا في وزارته في حدود القانون)⁴⁷.

ومن جانب آخر فالوزير يتبع مجلس الوزراء ويكون مسؤولاً أمام رئيس مجلس الوزراء كما كشفت عنه النصوص السابقة، لذلك فهو من جانب أول له سلطات الرئيس الإداري ومن جانب ثان عليه واجبات تجاه سلطة أعلى منه (المجلس ككل) أو رئيس أعلى منه في الدرجة السياسية والحكومية والإدارية وهو رئيس الوزراء الذي استحدث منصبه لدينا في فلسطين في العام (2003م) بتعديل القانون الأساسي لهذه الغاية⁴⁸. وأمام هذه النصوص فإن المركز الذي

⁴⁶ عمر محمد مرشد الشوبكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة العامة في الأردن، المنظمة العربية للعلوم الإنسانية، عمان، 1981م، ص 267، انظر ماهر جبر نصر، الأصول العامة للقانون الإداري، الكتاب الأول، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، 2001م، ص 166.

⁴⁷ المادة رقم (2) من قرار مجلس الوزراء رقم (144) لسنة 2004م بشأن الوصف الوظيفي للمناصب العليا في الوزارات، المنشور في العدد 53 من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية)، بتاريخ 2005/02/28م، ص 227.

⁴⁸ إن التعديل الأول للقانون الأساسي كان باستحداث منصب رئيس الوزراء، حيث عقد المجلس المركزي واللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية جلسة مشتركة بمدينة رام الله بتاريخ 9/3/2003م، بناءً على طلب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وتمت الموافقة على اقتراح رئيس السلطة باستحداث منصب رئيس الوزراء في النظام السياسي للسلطة الوطنية، وبتحويل المرسوم الرئاسي بهذا الخصوص إلى المجلس التشريعي الذي انعقد في جلسة غير عادية يوم الاثنين الموافق 2003/3/10م حيث أقر المجلس التشريعي مساء ذات اليوم وبالإجماع طلب رئيس السلطة الوطنية بتعديل القانون الأساسي الفلسطيني لاستحداث منصب رئيس الوزراء ووضع نصوصاً تحدد صلاحيات رئيس الوزراء، في الباب الخامس الخاص بالسلطة التنفيذية، ورفع الأمر لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية للمصادقة عليه، وقد افتتح المجلس جلسته الخاصة، والتي عقدت في بداية الأمر بمقر الرئيس ياسر عرفات، حيث استمع النواب إلى خطاب الرئيس الذي تضمن شروحاً حول الوضع السياسي، وما اتخذته المجلس المركزي واللجنة التنفيذية من استحداث منصب رئيس الوزراء، وترشيح أمين سر اللجنة التنفيذية محمود عباس (أبو مازن) له، داعياً المجلس التشريعي إلى اتخاذ الإجراءات القانونية والدستورية اللازمة لتنفيذ القرار، الذي يعزز الحياة الديمقراطية والفصل بين السلطات

يتمتع به الوزير وفق القانون الأساسي الفلسطيني يعد سامياً بالنظر إلى موضع ومكان النصوص التي أبرزته وهي نصوص أوردتها القانون الأساسي الفلسطيني الذي يعد في حكم البديل المؤقت للدستور وقواعده، ومع ذلك يبقى القانون الأعلى في سلم التدرج القانوني وبأخذ منزلة القانون الدستوري،⁴⁹ وله جانبان أحدهما إيجابي والآخر سلبي، فالأول يرتبط بالصلاحيات والسلطات الوظيفية التي يستمدّها الوزير من موقعه الإداري على رأس السلم الوظيفي بالوزارة، والثاني يرتبط بالواجبات والمسؤولية الملقاه على عاتق الوزير أمام من يعلوه في الدرجة على مستوى الحكومة ككل.

وبذلك فالمركز الوظيفي للوزير يجمع بين فكرتي الحق أو السلطة من جهة، والواجب من جهة أخرى، ويعرف الحق بأنه: سلطة يمنحها القانون لشخص بهدف تحقيق مصلحة قانونية، وإذا منح الحق صاحبه مجموعة من السلطات فإن هذه السلطات لا تشكل حقوقاً مستقلة عن بعضها البعض بل تشكل في مجموعها جوهرًا ومضموناً لحق واحد⁵⁰ ويعرف الواجب بأنه: أن لا يأتي الشخص الفعل أو يتخلف عن إتيانه أو عن الاستعمال الحذر أو اتخاذ الحيطة حسب مقتضى الحال.⁵¹

وحتى نصل إلى تعريف دقيق للمركز الوظيفي للوزير نستنتج مسبقاً مما تقدم ذكره أن هذا المركز له ما له من سلطات وظيفية داخل الوزارة، وعليه ما عليه من واجبات وتبعية إدارية داخل الحكومة ككل، ويرتبط هذا المركز بالموقع الإداري للوزير داخل وخارج الوزارة،

الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، وبعد أن صوت المجلس التشريعي لصالح القرار بمقر الرئيس انتقل النواب إلى مقر المجلس التشريعي، وكان المجلس التشريعي أقر بغالبية (64) من أعضائه استحداث المنصب مقابل معارضة ثلاثة نواب، فيما امتنع أربعة نواب عن التصويت في بداية الجلسة غير العادية للمجلس في مدينة رام الله، وقد أحال المجلس التشريعي التعديلات التي صاغتها اللجنة القانونية بالمجلس لإجراء التعديل المطلوب على القانون الأساسي، وأقرها المجلس التشريعي بالقراءة الأولى في الجلسة الأولى الصباحية، وبالقراءة الثانية خلال عشر دقائق في الجلسة الثانية المسائية بشأن صلاحيات رئيس الوزراء، إلى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية للمصادقة عليها ولقد لاقى استحداث منصب رئيس الوزراء ترحيباً دولياً واسعاً، ولقد كانت أول رئيس للوزراء بعد استحداث هذا المنصب هو محمود عباس أبو مازن.

راجع: فتحي عبد النبي الوحيدي، المبادئ الدستورية العامة مع شرح التطورات الدستورية في فلسطين (1996م-2010م) الطبعة السادسة، سبتمبر 2013م، مزينة ومنقحة، مطابع المقداد، قطاع غزة، بدون سنة نشر، ص 191 وما بعدها.

⁴⁹ محمد سليمان نايف شبيب، المبادئ الدستورية العامة وتطبيقاتها في فلسطين وفقاً لأحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، الجزء الأول، ماهية القانون الدستوري، نشأة الدساتير وأنواعها وتعديلها ونهايتها، مبدأ سمو الدستور وضمانات احترامه، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016م، ص 51 وما بعدها.

⁵⁰ إياد محمد إبراهيم جاد الحق، نظرية الحق، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، 2013م، بدون دار نشر، ص 5.

⁵¹ سعاد هنا الصايغ، بحث ودراسة حول الأخطاء الطبية المدنية، الطبعة الأولى، 1997م، بدون دار نشر، ص 80.

وأمام المعطيات السابقة نتوصل إلى أن المركز الوظيفي للوزير يتمثل في مجموع سلطاته، وواجباته التي تستند إلى موقعه الإداري على رأس السلم الوظيفي داخل الوزارة. ويتبع هذا المركز الأعلى جميع المراكز الوظيفية الأخرى داخل الوزارة التي تكون للموظفين بالوزارة بدءاً من نائب الوزير أو وكيله حتى أدنى موظف بالوزارة.

وبالمعنى السابق ذهبت محكمة العدل العليا للقول بأنه: وفقاً للمادة (71) من القانون الأساسي لكل وزير في إطار وزارته، اقتراح السياسة العامة لوزارته والإشراف على تنفيذها بعد إقرارها والإشراف على سير العمل في الوزارة وإصدار التعليمات اللازمة لذلك، وتنفيذ الموازنة العامة ضمن الإعتمادات المقررة لوزارته، الأمر الذي يعني وجود الوزير ضمن موقع إداري يعد الأعلى داخل الوزارة وأن هذا الموقع يمنحه صلاحيات إشرافية وإصدار التعليمات بصورة منفردة لا يشاركه فيها أحد باستثناء كبار الموظفين فيما لو تم تفويضهم ببعضها من قبل الوزير⁵².

وفي حكم مميز ذهبت محكمة (البداءة) في مدينة (الكرادة) بالعراق إلى القول في حيثيات أحد الأحكام الصادرة عنها بأن: (...، ومن خلال ما تقدم نجد أن عنوان الوزير لا يندرج ضمن منطوق المادة "1" من قانون التضمين، فضلاً عن أنه في فقه القانون الدستوري الذي يرى أن منصب الوزير ذو طبيعة خاصة، ولا يمكن أن يندرج ضمن مفهوم الوظيفة العامة في القانون الإداري، لأن له مهام إدارية وتشريعية أحياناً وسياسية على وفق ما ذكره عدد من فقهاء القانون الدستوري: "بأن الوزير يُعتبر في النظام البرلماني أو المختلط كيان دستوري خاص يتم تنظيم مسائل تعيينه واختصاصاته ومسؤوليته بموجب نصوص دستورية، وهو بهذا الوصف يعد جزءاً من المؤسسات الدستورية في الدولة، حيث تغطي عليه الصفة السياسية بحيث يجري التعامل معه بروتوكولياً على أنه رجل سياسة يساهم في رسم السياسة العامة وتنفيذها ويتحمل المسؤولية الفردية والجماعية عن ذلك أمام البرلمان، لذا لا يعتبر الوزير موظفاً عاماً نظراً لخضوعه لنظام قانوني خاص يختلف عن النظام الذي يخضع له الموظف العام من

⁵² حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الإدارية رقم 702 لسنة 2010، تاريخ الفصل: 9/12/2010، نقلاً عن موسوعة المقتفي الإلكترونية، مرجع سابق.

حيث الجهة المختصة بالتعيين والشروط المطلوبة ومباشرته لمهامه وطرق محاسبته ومسؤوليته....الخ⁵³.

ويستدل أيضاً على وجود المركز الوظيفي للوزير باعتباره عضواً في الحكومة أو السلطة التنفيذية، ومن المعروف أن هذه السلطة لها نوعان من النشاط أحدهما دستوري سياسي والآخر إداري خدماتي، وتخضع بذلك إلى القانونين الدستوري والإداري وفقاً لنوع العلاقة التي تكون طرفاً فيها، ونوع النشاط الذي تمارسه⁵⁴. ومعنى ذلك أن الوزير يمارس نشاطاً سياسياً دستورياً وآخر إدارياً وهو ما يهمننا هنا، حيث يكون له موقع إداري وعلاقاته الوظيفية التي تفترض وجود مركز له يباشر من خلاله هذه العلاقات، وهذه العلاقات قد تكون ذات طابع رئاسي، وتتجه للأسفل نحو موظفي الوزارة، وقد تكون علاقة تبعية وخضوع للأعلى أمام الحكومة ككل أو أمام رئيس الحكومة، ففي الأخيرة يكون في حكم المرؤوس الإداري، ومن المعروف أن أهم واجبات الأخير احترام التبعية والتسلسل والخضوع لتعليمات من هو أعلى منه⁵⁵.

والاختصاصات أو الصلاحيات التي يستمدها الوزير بحكم مركزه كرئيس إداري أعلى داخل الوزارة متعددة كما يوردها البعض ومنها: ممارسة السلطة الإدارية (الوظيفية) والرئاسية على كافة موظفي وزارته من تعيين ونقل وتأديب والرقابة على المرؤوسين في الحدود المقررة قانوناً، وسلطة إصدار الأنظمة والقرارات التنفيذية الخاصة بوزارته لتنفيذ السياسة العامة للدولة في مجال وزارته، وإعداد مشروع الموازنة الخاصة بوزارته في إطار إعداد الموازنة العامة للدولة، وهو الذي يصدر الأوامر الخاصة بالصرف وتحصيل الإيرادات، ويمثل الدولة في جميع

⁵³ حكم محكمة البداية المنعقدة في الكرادة - العراق، في الدعوى الإدارية رقم 2013/111، برئاسة القاضي السيد سالم رمضان الموسوي، بتاريخ 2013/9/17م، نقلاً عن صفحة المحامي محمد نعمة الغالبي على موقع الفيس بوك. ولم نجد مصادر أخرى لهذا الحكم في مواقع إلكترونية أخرى.

⁵⁴ محمد عبد الحميد أبو زيد، المراجع في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999م، كذلك انظر ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، ذاتية القانون الإداري، المركزية واللامركزية، الأموال العامة، الموظف العام، المرافق العامة، الضبط الإداري، القرار الإداري، العقد الإداري، السلطة التقديرية، التنفيذ المباشر، نزع الملكية للمنفعة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996، ص 19

⁵⁵ يقصد بالتبعية الإدارية: تبعية الموظفين لرأس الهرم في العمل الإداري وتظهر في شكل تدرج يبدأ من الموظف الأدنى درجة وصولاً للموظف الأعلى الذي يمثل الرئيس الإداري الأعلى أو الرجل الإداري الأول داخل الإدارة المركزية، وتجعل العلاقة الإدارية قائمة على أساس تسلسل مواقعهم الإدارية بدءاً من القاعدة وحتى رأس الهرم الوظيفي، مصطفى محمود عفيفي، مرجع سابق، ص 140.

الأعمال الخاصة بوزارته وفي جميع التصرفات القانونية التي تتعلق بوزارته كالتعاقد والتقاضي وإدارة أملاك الدولة.... إلخ⁵⁶.

وأخيراً نستنتج مما تقدم أن المركز الوظيفي للوزير يُعد ذا طبيعة مزدوجة أو مختلطة فعندما يتبع المرؤوسين الوزير في قراراته وتعليماته وتنفيذها وعدم الخروج عليها فإن هذا الأمر يؤدي إلى القول بأن هنالك علاقة تبعية، وتتمثل في خضوع كل موظف لرئيس إداري أعلى منه في السلم الوظيفي وتستمر هذه التبعية بين الموظفين وصولاً إلى رأس الهرم وهو الوزير، وأن هذه العلاقة أيضاً تكشف عن وجود سلطة رئاسية يمارسها الوزير في مواجهة المرؤوسين، والتي تشكل ركناً جوهرياً في قيام نظام المركزية الإدارية، ووفقاً لذلك فالعلاقة الوظيفية تُعد علاقة تبعية إذا ما نظرنا إليها من جهة الموظف وهي علاقة رئاسية إذا ما نظرنا إليها من جهة الرئيس الإداري، وبناءً عليه تعد التبعية الإدارية والسلطة الرئاسية وجهان لعملة واحدة.⁵⁷

2. التمييز بين المركز الوظيفي للوزير والمركز الوظيفي للموظف العام

بداية يُعتبر المركز الوظيفي للوزير هو ذاته المركز الوظيفي لأي موظف عام من حيث المعنى فقط مع اختلافهما في القواعد القانونية المنظمة لكل منهما واختلافهما في الأطراف، لأن الوزير شيء والموظف العام شيء آخر كما ذكرنا، حيث إن الاتفاق بين المركزين الوظيفيين لا يتعدى قيامهما على فكرة مشتركة وهي أن المركز الوظيفي أيّاً كان لا بد من تدخل قانوني للاعتراف به، وهو ما نستنتجه من موقف المشرع في قانون الخدمة المدنية لدى تعريفه الوزير، وكذلك الموظف العام، فبالنسبة للأول قصد به كل وزير أدى اليمين الدستورية ومنح الثقة من المجلس التشريعي الفلسطيني، ومن دون ذلك فلا يكتسب الفرد صفة الوزير، ولن يتمتع بمركزه الوظيفي والقانوني بصورة عامة، ونحن انتقدنا هذا التعريف وطالبنا بأن يكون على النحو التالي الوزير هو كل وزير منح ثقة المجلس التشريعي وأدى اليمين الدستورية المنصوص عليها في

⁵⁶ أعاد حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، ذاتية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري و أعمال السلطة الإدارية، أموال السلطة الإدارية، الطبعة الأولى، 1998م، بدون دار نشر، ص114، ص115.

⁵⁷ محمد سليمان نايف شبيب، المرجع السابق، ص263، وكذلك تنص المادة (66) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م وتعديلاته، بخصوص واجبات الموظف العام على أن (الوظائف العامة تكليف للقائمين بها هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة طبقاً للقوانين واللوائح، وعلى الموظف مراعاة أحكام هذا القانون واللوائح وتنفيذها وأن يلتزم بما يلي: 5.....- احترام التسلسل الإداري (الوظيفي) في اتصالاته الوظيفية وتنفيذ ما يصدر إليه من أوامر وتعليمات في حدود القوانين واللوائح النافذة، ويتحمل كل مسئول مسئولية الأوامر التي تصدر عنه، كما يكون مسؤولاً عن حسن سير العمل في حدود اختصاصه).

المادة (35) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وهكذا يتماشى التعريف الأخير مع ما أورده القانون الأساسي الفلسطيني المعدل بهذا الخصوص أما عن الموظف فهو أيضاً من منظور المشرع في قانون الخدمة القانون من عُين بقرار صادر عن جهة مختصة⁵⁸.

كما أن المركزين يتفقان في أنه ينشأ عنهما حالة قانونية لها طبيعتها المزدوجة بالنظر إلى الآثار القائمة التي تتمثل تارة في الحقوق والسلطات وتارة أخرى في الواجبات والإلتزامات، وهو ما يصدق بالنسبة للوزير وكذلك الموظف العام في ذات الوقت.

وفي المقابل نجد الاختلاف بين هذين المركزين قائماً بالنسبة للموقع الوظيفي أو الإداري لكل منهما، حيث إن الوزير يتقلد وظيفة عامة أو مهمة عليا، ولكنه ليس بموظف عام، لأن ما يقوم به هو أقرب لفكرة المهمة المكلف بها في إطار السلطة التنفيذية، إذ أنه بهذه الصفة يكتسب سلطات وحقوق وواجبات مثله في ذلك مثل أي موظف عام.

وبالإضافة إلى ذلك نجد أن الوزير لا يخضع للتحقيق التأديبي أي للمسئولية التأديبية مثل الموظف العام، بل نجده يخضع للتحقيق الجنائي، وبالتالي تتخذ ضده إجراءات من نوع خاص، وهذا ما نصت عليه نصوص القانون الأساسي المعدل.⁵⁹

مع العلم أن المركز الوظيفي للوزير يسمو على المركز الوظيفي للموظف العام انطلاقاً من الموقع الإداري لكل منهما، حيث إنه يوجد بين المركزين تدرج يكشف عن علو مركز الوزير الوظيفي عن مركز الموظف العام، تأسيساً على أن الأول يعتبر الرئيس الإداري الأعلى في وزارته أي أن مركزه الوظيفي يُعتبر أعلى مركز وظيفي داخل وزارته بالنسبة لجميع من يعمل

⁵⁸ راجع التعريفات التي أوردها المادة رقم (1) من قانون الخدمة المدنية "المعدل"، (أشرنا له مسبقاً).

⁵⁹ حيث جاء في المادة (75) من القانون الأساسي الفلسطيني "المعدل"، (أشرنا له مسبقاً) (1 - لرئيس السلطة الوطنية الحق في إحالة رئيس الوزراء إلى التحقيق فيما ينسب إليه من جرائم أثناء تأديته أعمال وظيفته أو بسببها وذلك وفقاً لأحكام القانون. 2- لرئيس الوزراء الحق في إحالة أي من الوزير إلى التحقيق فيما ينسب إليه من جرائم أثناء تأديته أعمال وظيفته أو بسببها وذلك وفقاً لأحكام القانون، وكذلك جاء في نص المادة (76) من القانون الأساسي الفلسطيني "المعدل"، (أشرنا له مسبقاً) (1- يوقف من يتهم من الوزراء عن مهام منصبه فوراً صدور قرار الاتهام ولا يحول انتهاء خدمته دون الاستمرار في إجراءات التحقيق والمتابعة. 2- يتولى النائب العام أو من يمثله من أعضاء النيابة العامة إجراءات التحقيق والاتهام وتتم المحاكمة أمام المحكمة المختصة، وتتبع الأحكام والقواعد المقررة في قانون العقوبات والإجراءات الجزائية. 3- تسري الأحكام السابقة على نواب الوزراء وكلاء الوزارات ومن في حكمهم.

بداخلها من الموظفين⁶⁰، وبناءً على ذلك فإن السلطات والصلاحيات التي ترتبط بالمركز الوظيفي للوزير تعد أوسع بكثير من تلك المرتبطة بالمركز الوظيفي للموظف العام، ويدل على ذلك قضاء محكمة العدل العليا الذي أشار إلى أن الوزير باعتباره الرئيس الإداري بالنسبة للوزارة ككل قد يلجأ للتفويض ، حيث يتخلى عن بعض مهامه وصلاحياته لكبار موظفي الوزارة لإنجاز الأعمال التي لن يستطيع بمفرده إنجازها⁶¹.

3. هل الوزير موظفاً عاماً؟.

بناءً على ما تقدم عرضه وفي ظل ما أورده قانون الخدمة المدنية المعدل فإن الوزير لا يُعد من ضمن الفئات التي تخضع لهذا القانون، بل يستثنى منها صراحة، لذلك فهو ليس بموظف عام خاضع لقانون الخدمة المدنية المعدل، وهذه حقيقة لا جدال فيها، إلا أن ذلك لا يمنع من القول بأن عدم اعتباره موظفاً عاماً لا يعني استبعاد ذات الشروط المطلوبة في الموظف العام بالنسبة للوزير باعتبارها وردت ضمن قانون الخدمة المدنية الذي يُمثل الشريعة العامة لدى الدولة فيما يتصل بتقلد الوظائف التابعة لها أو تقلد المهام العامة، حيث اشترط المشرع الفلسطيني في المرشح للتعين في الوظائف العامة الشروط التالية:.

1- الجنسية الفلسطينية: عادة ما تحرص الدول على منح مواطنيها دون الأجانب حق

الإلتحاق بالوظائف العامة، ولكن بالرجوع إلى قانون الخدمة المدنية المعدل⁶² نجده يسمح لمن يحمل الجنسية العربية بتعيينه في الوظيفة العامة، حيث جاء النص على أنه يشترط فيمن يعين في الوظيفة العامة أن يكون فلسطينياً أو عربياً،⁶³ ونرى هنا

⁶⁰ مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، ذاتية القانون الإداري، الإدارة العامة في معناها العضوي، الإدارة العامة في معناها الوظيفي، الدار الجامعية، الاسكندرية، بدون سنة نشر، ص 125 وما بعدها.

⁶¹ حيث جاء في أحد أحكام محكمة العدل العليا: (...، ويعتبر التفويض الإداري أداة للإسراع في إنجاز الأعمال الإدارية وتجنب عجز الإدارة العامة وشللها، وعلة ذلك أنه يصعب على الوزير باعتباره الرئيس الإداري اتخاذ القرارات الإدارية جميعها، فيتعين عليه أن يعهد بممارسة جزء من اختصاصه إلى بعض معاونيه ومساعديه في الوزارة المركزية في العاصمة أو مدراء المديرية في الأقاليم فتتم هذه الصلاحيات نيابة عن الوزير المختص أصلاً بممارستها ، ويقتصر دوره في مثل هذه الحالة على الإشراف والرقابة، بمعنى آخر يمارس معاونون والمساعدون هذه الصلاحيات الإدارية تحت إشراف الوزير ورقابته... الخ)، حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الإدارية رقم 127 لسنة 2008؛ تاريخ الفصل: 16.3.2009 . موسوعة المفتي الإلكتروني - مرجع سابق.

⁶² تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

⁶³ انظر المادة رقم (24) فقرة (2) من قانون الخدمة المدنية المعدل، (أشرنا له مسبقاً).

أنه فيما يخص الجنسية العربية أن يقتصر الأمر على الدول العربية التي تسمح قوانينها بتوظيف الفلسطينيين في دوائرها الحكومية على أساس المعاملة بالمثل.

2- بلوغ سن الثامن عشر من العمر: نص المشرع في قانون الخدمة المدنية على أنه يشترط فيمن يعين في الوظيفة العامة أن يكون أكمل السنة الثامن عشر من عمره، ويتم إثبات ذلك بشهادة الميلاد الرسمية، وإن تعذر ذلك يقدر السن بقرار تتخذه اللجنة الطبية المختصة ويعتبر قرارها في هذا الشأن نهائياً.⁶⁴

3- التمتع بالحقوق المدنية : أي بان لا يكون محكوماً على المرشح للوظيفة العامة من محكمة فلسطينية مُختصة بجناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يرد له اعتباره.⁶⁵

4- الخلو من الامراض والعاهات البدنية والعقلية التي تمنعه من القيام باعمال وظيفته: اشترط المشرع أيضاً فيمن يعين في الوظيفة العامة أن يكون خالياً من الأمراض والعاهات البدنية والعقلية التي تمنعه من القيام باعمال وظيفته التي سيعين فيها، ولا يحول ذلك دون تعيين الكفيف أو فاقد البصر في أحد عينيه أو ذوي الإعاقة الجسدية إذا لم تمنعه من القيام باعماله الوظيفية بموجب شهادة من المرجع المختص.⁶⁶

ونرى هنا بانطباق هذه الشروط ذاتها فيمن يعين وزيراً حيث أن القانون الاساسي الفلسطيني المعدل نص على أن يُشترط فيمن يعين رئيساً للوزراء أو وزيراً أن يكون فلسطينياً متمتعاً بكامل حقوقه المدنية والسياسية، وبذلك نجد أن المشرع الدستوري ذكر أهم هذه الشروط وأن ما لم يذكره من الشروط فإنه يمكن الرجوع إلى قانون الخدمة المدنية المعدل الذي يُعد الشريعة العامة لدينا فيما يتصل بتقلد الوظائف العامة، أو تقلد المهام العامة، وأما فيما يتعلق

⁶⁴ انظر المادة رقم (24) فقرة (1) من قانون الخدمة المدنية المعدل، (أشرنا له مسبقاً).

⁶⁵ انظر المادة رقم (24) فقرة (4) من قانون الخدمة المدنية المعدل، (أشرنا له مسبقاً).

⁶⁶ انظر المادة رقم (24) فقرة (3) من قانون الخدمة المدنية المعدل، (أشرنا له مسبقاً).

بتحديد سن الوزير فيوجد نقص تشريعي في مجال تحديد هذا السن، وهو ما سوف نوضحه عند الحديث عن شروط اكتساب المركز الوظيفي للوزير.

وخلاصة ما تقدم: تتمثل في أن الوزير ليس بموظف عام على الرغم من تقلده لوظيفة عامة عليا ذات طابع إداري وإشرافي ورقابي أو مهمة وزارية رسمية داخل الدولة، ويبقى هنا السؤال الأهم:

• هل يخضع الوزير لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني، أو إلى أي حد يخضع الوزير لهذا القانون؟.

على ضوء المعطيات السابقة نتوصل إلى الحقائق الآتية:

1. يعتبر قانون الخدمة المدنية بمثابة القانون العام أو الشريعة العامة التي تحكم جميع العلاقات الوظيفية بالدولة على صعيد قطاع الخدمة المدنية العامة بالإضافة إلى اللوائح والقرارات المكملة لأحكامه، وهو القانون الذي يحكم الوظيفة العامة داخل المؤسسات والدوائر الحكومية بدولة فلسطين بما في ذلك الوزارات سواءً أكان من حيث النشاط أم علاقات الموظفين بداخلها.

2. الملاحظ أن هذا القانون استثنى الوزير من الفئات الوظيفية التي قام بتقسيمها وتعدادها، حيث اعتبر الوزير خارج هذا التقسيم، ولا يعد تابعاً لأي فئة وظيفية.

3. ومع ذلك لا يفهم مما تقدم أن القانون المذكور لا يخاطب الوزير أو لا يتضمن قواعد قانونية من الممكن أن يخضع لها الوزير، حيث توجد به قواعد وأحكام تخاطب الوزير باعتباره الرئيس الإداري الأعلى داخل الوزارة

ورجل الإدارة الأول بالنسبة لجميع الموظفين التابعين لوزارته ودوائرها المختلفة، ودليل ذلك أن قانون الخدمة المدنية تطرق لتعريفه بأنه: (كل وزير أدى اليمين الدستورية ومُنح الثقة من المجلس التشريعي الفلسطيني، ولغايات هذا القانون تشمل كلمة الوزير: الوزير فيما يختص بوزارته والدوائر المرتبطة به)، وهو ما يدل على أن الوزير يكون مخاطباً بأحكام هذا القانون على صعيد علاقاته ونشاطه داخل وزارته والدوائر الحكومية المرتبطة بذلك، انطلاقاً من كونه الرئيس الإداري داخل الوزارة وبالنسبة لهذه الدوائر، وبالتالي يصبح مستمداً لكافة صلاحياته من هذا القانون حيثما ورد النص عليها في شأن علاقاته مع الموظفين التابعين له.

وتأكيداً على ذلك نجد هذا القانون يمنح الوزير مركزاً وظيفياً سامياً بالنسبة للمراكز الوظيفية الأخرى داخل الوزارة، ويعتبره صاحب المركز الأعلى تطبيقاً لما أشار إليه القانون الأساسي المعدل كما ذكرنا، ونتيجةً لذلك نجده يمنح الوزير سلطات متعددة، ومنها اعتماده لتقارير الكفاية الإدارية للموظفين، والنظر في تظلمات الموظفين، وأخرى فيما يتعلق بإجازات الموظفين وغيرها⁶⁷.

⁶⁷ حيث نصت المادة رقم (33) الفقرة (3) على الآتي: (يقوم الرئيس المباشر بتقدير كفاية الأداء لموظفيه بموضوعية ودقة وأمانة مرة واحدة في كل سنة تبدأ من أول كانون الثاني "يناير" وتنتهي في كانون الأول "ديسمبر" من كل عام وتقدم خلال شهري كانون الثاني "يناير" وشباط "فبراير" وتعتمد من الوزير المختص خلال شهر آذار "مارس" من العام التالي). وكذلك المادة رقم (36) حيث نصت على أنه: (1 - تُعلم الدائرة المختصة الموظف الذي يعمل لديها بصورة من تقرير الكفاية عن أدائه بمجرد اعتماده من الجهة المختصة. 2 - للموظف أن يتظلم للوزير المختص من التقرير المذكور خلال عشرين يوماً من تاريخ عمله به. 3 - تشكل لجنة تظلمات تُنشأ لهذا الغرض بقرار من الوزير المختص تتكون من ثلاثة من كبار الموظفين ممن لم يشتركوا في وضع التقرير للبت في التظلم خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ تقديمه للوزير، ويكون قرار هذه اللجنة نهائياً. 4 - لا يعتبر تقرير كفاية الأداء نهائياً إلا بعد انقضاء ميعاد التظلم منه أو البت فيه).

المطلب الثاني

سمات المركز الوظيفي للوزير

- تمهيد وتقسيم:

بالتدقيق في المركز الوظيفي للوزير الذي يرتبط بموقعه الإداري المتقدم داخل الوزارة، وبوجوده ضمن الدرجة الإدارية الأعلى يمكن اعتبار مركزه الأعلى على صعيد الوزارة، وأن هذا المركز ينتج عن المركز القانوني الذي يكتسبه بصورة عامة بتمام تعيينه أو تنصيبه وفقاً للإجراءات المعمودة، كما أن هذا المركز يعد مرتبطاً برجل من رجال الإدارة المركزية، وهو مركز وزاري يتواجد داخل العاصمة، وأخيراً نجد له طبيعة قانونية خاصة، لأن صاحبه ليس موظفاً عاماً بمفهوم قانون الخدمة المدنية، وإن كان يتقلد مهمة أو وظيفة ذات طابع عام، وفيما يلي نتناول هذا المطلب من خلال الفروع الآتية:

- الفرع الأول: علو المركز الوظيفي للوزير وسمو القواعد القانونية المنظمة له.

- الفرع الثاني: التركيز الوظيفي للوزير (مركزية المركز الوظيفي للوزير).

- الفرع الثالث: الطبيعة القانونية الخاصة للمركز الوظيفي للوزير.

الفرع الأول: علو المركز الوظيفي للوزير وسمو القواعد القانونية المنظمة له:

وفقاً لما أشار إليه القانون الأساسي الفلسطيني المعدل وقرار مجلس الوزراء بشأن الوصف الوظيفي للمناصب العليا في الوزارات وقضاء محكمة العدل العليا فإن الوزير يُعد الرجل الإداري الأول بالنسبة للوزارة، فهو المشرف والمنظم والرقب في مواجهة موظفي الوزارة التابعة له⁶⁸، وله سلطات وصلاحيات متعددة كونه الرئيس الإداري بالنسبة إليهم⁶⁹، الأمر الذي يعني

كذلك المادة رقم (85 فقرة 7) حيث نصت على أنه: (7). استثناء من أحكام الإجازات المرضية يمنح الموظف المريض بأحد الأمراض المزمنة التي يصدر بتحديددها من وزير الصحة بناءً على موافقة اللجنة الطبية العليا - إجازة استثنائية بأجر كامل إلى أن يُشفى أو تستقر حالته استقراراً يمكنه من العودة إلى العمل وإذا تبين عجزه عجزاً كاملاً تنهى خدمته لعدم اللياقة الصحية).

⁶⁸ حيث أوردت المادة رقم (71) (72) (73) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، وتعديلاته، اختصاصات وصلاحيات الوزير التي يمارسها في مواجهة موظفي الوزارة، تمت الإشارة إليه سابقاً.

علو المركز الوظيفي له عن باقي المراكز الوظيفية لموظفي الوزارة، ويترتب على علو المركز الوظيفي للوزير خضوع كافة المراكز الوظيفية الأخرى له، حيث تعتبر مراكز أدنى، وأن الصلاحيات التي ينتجها المركز الوظيفي للوزير تعد أوسع من تلك المرتبطة بالمراكز الأخرى .

ومن جانب آخر فإن القواعد التي تطرقت للمركز الوظيفي للوزير، وعلاقاته الإدارية داخل وخارج وزارته وردت في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، حيثُ شكل الأخير نواة التنظيم القانوني لهذا المركز عندما أبرز حقوق وسلطات وواجبات الوزير على صعيد العمل الوزاري أو الوظيفي أو الإداري، الأمر الذي يعني سمو القواعد القانونية المنظمة لهذا المركز بحكم موضعها ووجودها ضمن نصوص القانون الأساسي الذي يعد في حكم البديل المؤقت للدستور⁷⁰ حيث يُعالج موضوعات ذات طابع دستوري ويتطرق للنشاط الدستوري في فلسطين بصفة عامة. حيث يذهب البعض ونحن نؤيده في ذلك للقول⁷¹: (...، أن القانون الأساسي

كذلك أنظر: المادة رقم (2) من قرار مجلس الوزراء رقم (144) لسنة 2004م بشأن الوصف الوظيفي للمناصب العليا في الوزارات، المنشور في العدد 53 من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية)، بتاريخ 2005/02/28م، ص227، وأشارت محكمة العدل العليا بالمعنى السابق إلى أن: (التفويض الإداري هو أداة للإسراع في إنجاز الأعمال الإدارية وتجنب عجز الإدارة العامة وشللها إذ يصعب على الوزير باعتباره الرئيس الإداري اتخاذ القرارات الإدارية جميعها، فيعهد بممارسة جزء من اختصاصه إلى بعض معاونيه ومساعديه في الوزارة فتتم هذه الصلاحيات نيابة عن الوزير المختص أصلاً بممارستها ويقتصر دوره في مثل هذه الحالة على الإشراف...الخ)، حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الإدارية رقم 127 لسنة 2008؛ تاريخ الفصل: 16.3.2009. موسوعة المقتفي الإلكترونية . مرجع سابق.

⁶⁹ أعاد حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص115، 114. راجع أيضاً: مقال بعنوان (الطبيعة الدستورية لصلاحيات الوزير وحدودها القانونية) على الموقع:

– <https://www.lebanese-forces.com/2011/09/27/168315/>

⁷⁰ الدستور كلمة ليست عربية وإنما هي كلمة فارسية وتعني أحد أمرين 1- الأساس الذي يقوم عليه الشيء 2- الإذن أو السماح، وقد استخدم المعنى الأول في اللغة القانونية، واستخدم المعنى الثاني في اللغة العامية، وتأسيساً على ذلك فإن الدستور هو الأساس الذي تقوم عليه الدولة فهو القانون الأساسي والأسمى في الدولة، ولقد كانت مصر حتى عام (1923م) والعديد من الدول العربية حتى وقت قريب تستخدم اصطلاح القانون الأساسي بدلاً من الدستور، إلا أن اصطلاح الدستور شاع استخدامه حالياً في معظم الدول العربية تقريباً، ورغم ذلك ظلت فلسطين تستخدم اصطلاح القانون الأساسي. راجع: أشرف محمد أنس جعفر، التنظيم الدستوري للموظفة العامة في مصر ، دراسة مقارنة، 2011م، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص34.

وهذا المعنى اللغوي للدستور ينعكس على المعنى الاصطلاحي حيث يعرف الدستور اصطلاحاً بأنه القانون الذي يحتوي على جميع القواعد ذات الطابع الدستوري أيأ كان موطنها سواءً أكان الوثيقة الدستورية أم القوانين العادية فهو القانون الذي يبين الموضوعات المتعلقة بنظام الحكم وتنظيم السلطات العامة واختصاصاتها وحقوق الأفراد الأساسية، راجع: محمد سليمان نايف شبير، المبادئ الدستورية العامة وتطبيقاتها في فلسطين وفقاً لأحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، الجزء الأول، مرجع سابق، ص39 وما بعدها.

⁷¹ راجع بالتفصيل: محمد سليمان نايف شبير، المبادئ الدستورية العامة وتطبيقاتها في فلسطين وفقاً لأحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، مرجع سابق، ص16 وما بعدها

الفلسطيني المعدل لسنة (2003م) يعكس وجود القانون الدستوري في فلسطين لعدم وجود الدستور الدائم لغاية اللحظة، حيث إن القانون الأساسي ما هو إلا وثيقة أساسية لها صفتها الدستورية، وبناءً عليه فالقانون الأساسي يمثل وثيقة دستورية وليس وثيقة دستور، حيث إنه يُشكل مصدراً لقواعد القانون الدستوري في فلسطين، لأنه يتضمن مجموعة القواعد المنظمة للأصول الدستورية ومع ذلك لا يمكن اعتباره الدستور ذاته، وإن كان يرادفه في موضوعاته وأصوله بصورة نسبية، بل يمكن اعتباره البديل المؤقت إلى حين وضع الدستور الدائم، إلا أن ذلك لا ينفي فرضيه اعتباره القانون الأسمى في سلم التدرج القانوني ويأخذ منزلة القانون الدستوري، وهذا ما أكدته المحكمة الدستورية العليا عندنا، وكذلك المحكمة العليا بصفتها محكمة مأذونة بنظر الطعون الدستورية مؤقتاً قبل تشكيل المحكمة الدستورية مؤخراً.⁷²، وننتهي من كل ذلك إلى أن المركز الوظيفي للوزير الذي تم تنظيمه بموجب قواعد القانون الأساسي إنما يعني تنظيمه بموجب قواعد دستورية سامية، ولعل ذلك مرتبط بسمو الموقع الوظيفي والسياسي والحكومي الذي يلزم الوزير باعتباره جزءاً من الحكومة.

ويمكن تحديد المقصود بسمو القواعد المنظمة للمركز الوظيفي للوزير انطلاقاً من المقصود بمبدأ سمو القواعد الدستور أو سمو الدستور، وهنا نشير إلى أن القيمة القانونية لقواعد الدستور: (ومن بينها تلك المنظمة لمركز الوزير) حيث تتضح من خلال سمو هذه القواعد على غيرها من القواعد القانونية في الدولة، بغض النظر عن نوع هذا الدستور فيما إذا

⁷² ومما قضت به المحكمة العليا بصفتها محكمة مأذونة بنظر الطعون الدستورية مؤقتاً، (..... والمستفاد من النصين المذكورين أن للمحكمة صلاحية الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة بصورة مطلقة، وبالتالي فإن هذه الرقابة تشمل القوانين الصادرة من المجلس التشريعي والقرارات بقانون الصادرة من السيد رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية طبقاً للمادة (43) من القانون الأساسي المعدل لسنة (2003م) وتعديلاته، وبالتالي فإن القرارات بقانون غير محصنة من رقابة المحكمة على دستورتها، ولا ينال من ذلك أن يكون مناط إصدارها الضرورة التي لا تحتمل التأخير طبقاً لما استقر عليه الفقه، وتحقيقاً لمبدأ سمو الدستور (القانون الأساسي) الذي تعلو قواعده على القواعد القانونية الأخرى في الدولة سواء تشريعات أم لوائح أم قرارات، ولما في ذلك من تدعيم لمبدأ الشرعية وعدم الجواز لأي سلطة أو هيئة حاكمة في التصرف فيما منحها القانون الأساسي من اختصاصات، اللهم إلا إذا أجاز القانون الأساسي لها ذلك، لأنها لا تملك الاختصاصات وإنما لها حق ممارستها فقط إلخ) حكم المحكمة العليا بصفتها الدستورية المنعقد في رام الله في الدعوى الدستورية رقم (3) لسنة 2009م، بتاريخ 2010/4/13م. موسوعة المفتي الإلكتروني، مرجع سابق، مشار إليه أيضاً لدى: محمد سليمان نايف شبير، المبادئ الدستورية العامة، المرجع السابق، ص 51، ص 52، كذلك نصت المادة الثانية من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003م على أن "الشعب مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي" أي أن مبدأ سيادة القانون هو أساس الحكم في فلسطين كما نصت المادة "119" من ذات القانون وتؤكد أنها منها على سمو هذا القانون على غيره من القوانين، على أنه "يلغى كل ما يتعارض مع أحكام هذا القانون الأساسي المعدل"

كان دستوراً عرفياً أم دستوراً مكتوباً، كون الدستور يأتي في قمة النظام القانوني للدولة، وبناءً عليه يُقصد بمبدأ سمو الدستور اعتباره القانون الأعلى في الدولة، أي أنه يسمو على جميع القوانين ولا يعلوه أي قانون آخر ، أو علو قواعده على جميع القواعد القانونية الأخرى، حيث يُعتبر مبدأ سمو الدستور الأساس الذي يقوم عليه نظام الحكم في دولة القانون، ويترتب عليه خضوع كل من الحاكم والمحكومين للدستور وقواعده، ويتحقق هذا السمو من الناحية الموضوعية والشكلية، وهو ما يعني احترام قواعد الدستور موضوعاً وشكلاً،⁷³ حيث يتخذ مبدأ سمو الدستور صورتين، وتتمثل الصورة الأولى في السمو الموضوعي للدستور⁷⁴ ، بينما الثانية فتتمثل في السمو الشكلي للدستور⁷⁵.

⁷³ محمد سليمان نايف شبير، المبادئ الدستورية ، المرجع السابق، ص180 وما بعدها، وكذلك انظر محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة، دراسة النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف بالإسكندرية، بدون دار نشر، 117 وما بعدها، كذلك انظر أشرف محمد أنس جعفر، المرجع السابق، ص25 و26.

⁷⁴ يُطلق على السمو الموضوعي للدستور السمو المادي، ويتصل هذا السمو بمضمون وطبيعة القواعد القانونية الواردة في الدستور، ولذلك تُعد القواعد الدستورية أصل لكل نشاط قانوني داخل الدولة، لذا لزم أن تسمو هذه القواعد على كل أنماط القواعد القانونية لأن كل أنشطة الدولة تستمد كيائها ومشروعيتها من الدستور.

* راجع: فتحي عبد النبي الوحيد، المبادئ الدستورية العامة مع شرح التطورات الدستورية في فلسطين (1996م-2010م) الطبعة السادسة، مرجع سابق، ص93 وما بعدها، وكذلك انظر محمد سليمان نايف شبير، المبادئ الدستورية ، المرجع السابق، ص181، وكذلك انظر أشرف محمد أنس جعفر، المرجع السابق، ص36 وما بعدها.

فالدستور يُعتبر مصدر كل عمل قانوني داخل الدولة، وبالتالي من الطبيعي والضروري أن يكون أسمى من جميع أوجه الأعمال القانونية الأخرى، ويتجلى السمو الموضوعي للدستور في أمرين: 1. أن الدستور هو الأساس الشرعي لوجود الهيئات أو السلطات الحاكمة داخل الدولة، فهو الذي ينشئ هذه الهيئات والسلطات ويحدد اختصاصاتها ويضبط نشاطها. 2. أن الدستور هو المحدد أو الأساس لفكرة القانون السائد في الدولة فالدستور بما يحتويه وينص عليه من أحكام ومبادئ، يمثل الإطار القانوني العام في الدولة، وأساس التشريعية القانونية في نشاط الدولة وعمل مؤسساتها.

* راجع: عصام علي الديب، القانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، عمان، 2011م، ص174، كذلك : محمد عبد الله أبو مطر، القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة وتطبيقاتها في فلسطين، الجزء الأول، الطبعة الثانية، مزينة ومنقحة، 2016م، بدون دار نشر، ص 249 وما بعدها.

وبناءً عليه يترتب على السمو الموضوعي للقواعد الدستورية مجموعة من النتائج وهي: تدعيم مبدأ المشروعية واتساع نطاقه، وذلك لأن هذا المبدأ يقضي بأن تكون كل تصرفات الأفراد حكماً ومحكوماً في إطار القانون وإلا كان التصرف باطلاً وحق إلغاءه والتعويض عنه إذا كان لذلك مقتضى، ويتضح ذلك من خلال العديد من النصوص في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام (2003م) وتعديلاته، التي أكد على التزام السلطات الثلاث بمبدأ المشروعية واحترامه، كالمادة " 35 " منه، التي جاء فيها بأن "يؤدي الرئيس قبل مباشرة مهام منصبه اليمين التالية أمام المجلس التشريعي بحضور رئيس المجلس الوطني ورئيس المحكمة العليا " أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للوطن ومقدساته وللشعب وتراثه القومي، وأن أحترم النظام الدستوري والقانون..."، كما نصت المادة " 49 " على أنه " قبل الشروع بالأعمال يقسم كل عضو أي عضو المجلس التشريعي اليمين التالية أمام المجلس (أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للوطن، وأن أحافظ على حقوق الشعب والأمة ومصالحها وأن أحترم القانون)، وما ورد أيضاً في المادة " 67 " من ذات القانون، كذلك المادة " 97 " حيث تشير هذه المواد إلى أن القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام (2003م) ، قد ألزم كافة السلطات بمبدأ المشروعية من خلال إلزامها باحترام القانون، وهو ما سارت عليه أيضاً المحكمة العليا في

الفرع الثاني: التركيز الوظيفي للوزير (مركزية المركز الوظيفي للوزير):

يُعد الوزير الفلسطيني أحد أعضاء مجلس الوزراء،⁷⁶ وهو بذلك جزء من الإدارة المركزية في فلسطين، ويمارس نشاطاً إدارياً ووظيفياً على مستوى الدولة ككل، لذلك يُشير البعض إلى تطبيقات نظام الإدارة المركزية في فلسطين ومن بينها مجلس الوزراء والوزراء.⁷⁷

فلسطين التي أكدت على أن القانون الأساسي تخضع له جميع السلطات والهيئات والأجهزة العامة في فلسطين. أنظر: محمد عبد الله أبو مطر، المرجع السابق، ص 250 وما بعدها، ومما قضت به في هذا الشأن: (.....)، فلا شك أن هذا الطلب يظن في قرار إداري صادر عن السلطة التنفيذية، وأن النظر فيه وفي أمثاله من القرارات التي تدخل في صميم اختصاص هذه المحكمة تنفيذاً لأحكام النظام الأساسي الذي ينص على مبدأ سيادة القانون وأن جميع الأجهزة والسلطات والمؤسسات تخضع للقانون... إلخ)، حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في غزة في الدعوى الإدارية رقم 175 لسنة 2003م، بتاريخ 2004/3/21م، وفي حكم آخر نجدها تقول (...). كما أن القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية أخضع جميع الأجهزة والسلطات والمؤسسات والهيئات لسلطة القانون... إلخ)، حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في غزة في الدعوى الإدارية رقم 175 لسنة 2003م، بتاريخ 2004/3/21م، موسوعة المقتفي الإلكتروني، مرجع سابق.

⁷⁵ يُستمد النموذج الشكلي للدستور من طريقة صدوره أو تعديله بواسطة هيئة تأسيسية تُعد الأعلى داخل الدولة، وباعتبارها تمثل الإرادة الشعبية والناطقة باسم الأمة، بمعنى أن هذا النموذج يتحقق إذا كان صدور أو تعديل هذا الدستور يتطلب إجراءات وأشكال خاصة، تختلف عن الإجراءات والأشكال المتبعة في تعديل التشريعات والقوانين العادية، لهذا فإن النموذج الشكلي لا يتحقق إلا إذا كان الدستور مكتوباً وجامداً.

* راجع: زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الأول، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الطبعة الثالثة 1994م، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ص 162، كذلك انظر محمد عبد الله أبو مطر، المرجع السابق، ص 256 وما بعدها، ولمزيد من التفاصيل راجع أ. محمد خضر، التنظيم الدستوري في فلسطين، دراسة تمهيدية لغايات اقتراح النصوص النازمة للحقوق والحريات والسلطة القضائية في دستور دولة فلسطين المقبل، دراسة محكمة، 2015، مطابع الأيام، ص 51 وما بعدها.

وبناءً عليه يمكن القول بأن الدستور الجامد يحظى بنوعي النموذج الموضوعي والشكلي، فيما الدستور المرن لا يحظى إلا بالنموذج الموضوعي فقط دون الشكلي لأنه لا يلزم عند وضعه أو تعديله إتباع أشكال وإجراءات خاصة خلافاً لتلك المتبعة بالنسبة للقوانين العادية. ويتربط على النموذج الشكلي للقواعد الدستورية مجموعة من النتائج وهي: 1. أن القواعد الدستورية يلزم احترامها ومراعاتها من جانب جميع السلطات داخل الدولة وعدم جواز مخالفتها، نظراً لثباتها. 2. عدم جواز تعديل الدستور المكتوب إلا بإتباع الإجراءات المنصوص عليها في الدستور، أي أن القوانين الدستورية لا تعدل أو تلغى إلا بقوانين دستورية.

وبخلاصة الأمر هنا أننا نجد أن القانون الأساسي الفلسطيني يتضمن موضوعات لا تتصل بنظام الحكم يقوم بتنظيمها، منها المبادئ والأسس العامة التي تقوم عليها الوظيفة العامة ومن ذلك تنظيمه للمركز الوظيفي للوزير وهذا يدل على أهمية وسمو هذا المركز داخل الدولة. في المعنى السابق راجع كل من: محمد سليمان نايف شبيب، المرجع السابق، ص 188 و 189، كذلك انظر أشرف محمد أنس جعفر، المرجع السابق، ص 36. كذلك: عبد الغني بسيوني عبدالله، القانون الدستوري، المبادئ العامة للقانون الدستوري في النظام الدستوري في دستور سنة 1971م، مطابع السعدني، الإسكندرية، 2007م، ص 120 وما بعدها، كذلك انظر محمد عبد الله أبو مطر، المرجع السابق، ص 257 وما بعدها.

⁷⁶ انظر نص المادة (1/64) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً، والتي تنص على أنه (يبلغ عدد أعضاء مجلس الوزراء الفلسطيني 24 عضواً أو وزيراً كحد أقصى).

⁷⁷ حيث يعد من قبيل الإدارات المركزية الوزارات التي تتكون منها الحكومة والتي تباشر نشاطها على مستوى الوطن من خلال فروعها وممثليها في الأقاليم والمحافظات والمدن والقرى، ويوجد على رأس كل وزارة الوزير الذي يعد الرجل الإداري المركزي والرئيس الأعلى في حدود وزارته، ووفقاً للقانون الأساسي الفلسطيني المعدل يختص كل وزير في إطار وزارته على وجه

ويقصد بنظام الإدارة المركزية النظام القائم على الوحدة أو التجميع والتركيز الإداري، وهو على خلاف التجزئة أو التوزيع أو التقسيم، وبالتالي المركزية الإدارية تستهدف تجميع وتوحيد النشاط في جميع صورته بيد جهة واحدة أو جهات محددة دون التسليم بأهمية توزيعه أو تجزئته بشكل أوسع من ذلك.⁷⁸، وأما بخصوص تعريف المركزية الإدارية اصطلاحاً فقد ظهرت عدة تعريفات، فهناك من عرفها بأنها تركيز مظاهر السلطة العامة في يد الحكومة المركزية في العاصمة - مجلس الوزراء - والوزراء - في الدول البرلمانية وممثليها في الأقاليم دون مشاركة هيئات شعبية منتخبة.⁷⁹ كذلك تعرف بأنها: (حصر الوظيفة الإدارية وتجميعها في يد سلطة واحدة رئيسة تنفرد بالبت النهائي في جميع الاختصاصات الداخلية في الوظيفة الإدارية، عن طريق ممثليها في عاصمة الدولة أو في أقاليمها تسمى السلطة المركزية)⁸⁰، وتعرف أيضاً أنها: (قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة وهم الوزراء دون مشاركة هيئات أخرى)⁸¹، ونستحى التعريف الذي يتمثل في: (حصر سلطة تأدية النشاط الإداري داخل الدولة بيد الحكومة المركزية ووزاراتها في العاصمة مع وجود ممثلين وفروع لها في الأقاليم يتبعونها ولا يستقلون عنها في ممارسة هذا النشاط)⁸².

وتجدر الإشارة هنا إلى مسألة غاية في الأهمية، وهي أنه إذا كان هذا النظام يعني حصر النشاط الإداري (الوظيفي) بكامله بيد الحكومة المركزية أو الوزراء في العاصمة وهيمنتهم عليه، فذلك لا يحول دون وجود ممثلين أو فروع للحكومة أو الوزارات في مختلف الأقاليم داخل

الخصوص باقتراح السياسة العامة لوزارته والإشراف على تنفيذها بعد إقرارها، والإشراف على سير العمل في وزارته وإصدار التعليمات اللازمة لذلك، وتنفيذ الموازنة العامة ضمن الاعتمادات المقررة لوزارته، وإعداد مشروعات القوانين الخاصة بوزارته وتقديمها لمجلس الوزراء، ويجوز للوزير تفويض بعض سلطاته إلى وكيل الوزارة، أو غيره من موظفي الإدارة العليا في وزارته في حدود القانون، انظر نص المادة رقم (71) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، تمت الإشارة إليه سابقاً.

⁷⁸ محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، الجزء الأول، ماهية القانون الإداري، الشخصية المعنوية، التنظيم الإداري، الطبعة الأولى، 2015م، دار النهضة العربية، القاهرة، ص243.

⁷⁹ على خطا شنتاوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار جنين، عمان، 1993م، ص147.

⁸⁰ عبد الغني بسيوني عبدالله، القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في لبنان، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1986م، ص113.

⁸¹ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1992م، ص51 وما بعدها.

⁸² تعريف الدكتور: محمد سليمان نايف شبير، المرجع السابق، ص246.

الدولة، حيث إن هذا النظام لا يعني قيام الوزراء بكل صغيرة وكبيرة تتصل بالمركز الوظيفي للوزير داخل وزارته، لأن هذا الأمر غير متصور إطلاقاً.⁸³

ووفقاً لنصوص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل نجد أن التنظيم الإداري المركزي بصورة عامة يتكون من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ومجلس الوزراء، ورئيس الوزراء، والوزراء، وكبار موظفي الإدارات ممن يتولون إدارة بعض المرافق المركزية بداخلها على مستوى الوطن، حيث تعتبر الوزارات من قبيل الإدارات المركزية التي تتكون منها الحكومة والتي تباشر نشاطها على مستوى الوطن من خلال فروعها وممثليها في الأقاليم والمحافظات والمدن والقرى، ويوجد على رأس كل وزارة وزير والذي يعد الرجل الإداري المركزي والرئيس الأعلى في حدود وزارته، وبناءً عليه نجد أن التركيز الوظيفي للوزير يظهر من خلال أنه هو الذي يختص باقتراح السياسة العامة لوزارته والإشراف على تنفيذها بعد إقرارها، وكذلك الإشراف على سير العمل في وزارته وإصدار التعليمات اللازمة لذلك، وتنفيذ الموازنة العامة ضمن الاعتمادات المقررة لوزارته، وإعداد مشروعات القوانين الخاصة بوزارته وتقديمها لمجلس الوزراء، وكما يجوز للوزير تفويض بعض سلطاته إلى وكيل الوزارة أو غيره من موظفي الإدارة العليا في وزارته في حدود القانون.⁸⁴

الفرع الثالث: الطبيعة القانونية الخاصة للمركز الوظيفي للوزير:

يتميز المركز الوظيفي للوزير بأنه من طبيعة قانونية خاصة باعتباره منظم بموجب قواعد دستورية، ويتصل بالواقع الإداري للوزير عند تسييره لشؤون وزارته والإشراف على الواقع الوظيفي بداخلها ونشاط الموظفين، وبالرغم من ذلك فإن هذا المركز يستمد صفته الوظيفية ليس بكون الوزير موظفاً عاماً وإنما بحكم موقعه وعلاقاته وصلاحياته ذات الطابع الوظيفي عند تسييره للنشاط الإداري دون السياسي أو الدستوري، كما أن مركزه يجمع بين متناقضين هما السلطة الرئاسية للوزير من جانب وتبعيته الإدارية لمن هو أعلى منه من جانب آخر.

أولاً: السلطة الرئاسية للوزير

⁸³ حمدي القبيلات، القانون الإداري، الجزء الأول، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، الطبعة الأولى، 2005م، دار وائل للنشر، ص94 وما بعدها، وفي نفس المعنى انظر مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص119 وما بعدها.

⁸⁴ انظر نص المادة (34)(38)(63)(68)(69)(71) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م وتعديلاته.

تُعد السلطة الرئاسية من أهم العناصر التي تقوم عليها نظام المركزية الإدارية، وتتمثل في السلطة التي يُمارسها الرئيس الإداري على مرؤوسيه في إطار التسلسل الإداري الوظيفي للجهاز الإداري، وكذلك يباشر الرئيس الإداري الأعلى سلطته الرئاسية في مواجهة المرافق العامة المركزية التابعة له.⁸⁵

ومن المسلم به أن السلطة الرئاسية تتميز بأنها سلطة شاملة، لأنها تُسيطر على أشخاص المرؤوسين وأعمالهم، بحيث يخضع المرؤوس لرئيسه في كل ما يتعلق بشخصه كموظف عام في خدمة الدولة، وجميع ما يخص الأعمال والتصرفات الإدارية الصادرة منه في ممارسته للاختصاصات المقررة لوظيفته، بيد أن شمول السلطة الرئاسية لأشخاص المرؤوسين وأعمالهم لا يعني أنها حقاً شخصياً مطلقاً أو امتيازاً مقررًا للرئيس الإداري ولكنها مجرد اختصاصاً يباشره طبقاً للقوانين واللوائح ووفقاً لحسن سير المرافق العامة.⁸⁶

وتمتاز السلطة الرئاسية بأنها مُفترضة أي أنها لا تحتاج إلى نص قانوني يقررها فالرئيس الإداري لا يحتاج إلى نصوص قانونية تُعطيه الحق في ممارسة السلطة الرئاسية على المرؤوسين، فهي مقررّة حكماً لمجرد أنه رئيس إداري.⁸⁷

ووفقاً لما تقدم تعتبر العلاقة الوظيفية علاقة تبعية إذا ما نظرنا إليها من جهة الموظف الأدنى وهي علاقة رئاسية إذا نظرنا إليها من جهة الرئيس الإداري، وبناءً عليه تعد التبعية الإدارية والسلطة الرئاسية وجهان لعملة واحدة، ومثال ذلك الوزير فهو يُعتبر الرئيس الإداري

⁸⁵ وينصرف مفهوم الرئيس الإداري الأعلى إلى الوزير المختص باعتباره الرئيس الإداري الأعلى في وزارته، وهو يمارس بهذه الصفة سلطاته الرئاسية على المستويات الإدارية الأدنى منه، كما ينصرف هذا المفهوم أيضاً إلى الرؤساء الإداريين في المستويات المختلفة من السلم الإداري في علاقتهم بمرؤوسيه، وفي نطاق الإدارة المحلية يكون المحافظ هو الرئيس الإداري الأعلى في محافظته، انظر الدكتور ثروت عبدالعال أحمد، الوجيز في القانون الإداري، 1998م، بدون دار نشر، ص 132.

⁸⁶ عبد الغني بسيوني عبدالله، القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في لبنان، المرجع السابق، ص 116 وما بعدها، وكذلك انظر حمدي القبيلات، المرجع السابق، ص 94 و 95، وتعتبر السلطة الرئاسية الركيزة الأساسية لوجود النظام المركزي، حيث تنقرر للرئيس على مرؤوسيه بشكل طبيعي وبدون نص، ويقابلها مسئولية الرئيس عن أعمال مرؤوسيه أمام رئيسه الإداري، حتى نصل إلى الوزير المسئول أمام البرلمان في النظام البرلماني أو أمام رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي، وهذا على خلاف القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، حيث نصت المادة (74/2) على أن الوزير مسئولاً أمام رئيس الوزراء في حدود اختصاصه وعن أعمال وزارته.

⁸⁷ السيد خليل هيك، وثروت عبد العال أحمد، الوجيز في القانون الإداري، 1998م، بدون دار نشر، ص 133 وما بعدها، وكذلك انظر حمدي القبيلات، المرجع السابق، ص 95.

الأعلى داخل وزارته ولكنه يعد مرئوساً أمام رئيس مجلس الوزراء والأخير أمام رئيس الدولة وهكذا بالنسبة لوكيل الوزارة والمدير العام وغيرهم.⁸⁸

ثانياً: التبعية الإدارية

يقصد بالتبعية الإدارية: تسلسل الموظفين العموميين في المرافق العامة في سلم إداري هرمي الشكل وخضوعهم لرقابة رئاسية، وبذلك نجد أن العلاقة بين الموظفين قائمة على أساس تسلسل مواقعهم الإدارية بدءاً من القاعدة حتى رأس الهرم الوظيفي.⁸⁹

وبناءً عليه نجد أن الوزير يُعد الرئيس الإداري الأعلى داخل وزارته أي أنه على رأس الهرم الوظيفي ثم يليه الوكلاء والمساعدون والمدراء العامون والمدراء العاديون ورؤساء الدوائر والأقسام وحتى أدنى درجة وظيفية، وتقتضي التبعية الإدارية خضوع كل موظف لمن يعلوه في الدرجة الوظيفية مباشرة، أي تبعية كل مرؤوس لرئيسه الإداري الأعلى منه درجة وصولاً إلى الوزير داخل كل وزارة، ويقابل هذه التبعية من جانب المرؤوس السلطة الرئاسية من ناحية

⁸⁸ محمد سليمان نايف شبير، المرجع السابق، ص 246 وما بعدها، وكذلك انظر نص المادة (74 / ف 1 و 2) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م وتعديلاته.

⁸⁹ عدنان عمرو، المرجع السابق، ص 84 وما بعدها، انظر كذلك محمد سليمان نايف شبير، المرجع السابق، ص 258 وما بعدها، وفي نفس المعنى انظر كذلك عبد الغني بسيوني عبدالله، المرجع السابق، ص 115 و 116، ومما قضت به محكمة العدل العليا هنا (أنه بالرجوع إلى نظام مهنة الصيدلة لسنة 1998م نجد بأن المادة (28) من النظام المذكور قد نصت على أنه مع مراعاة الأحكام الخاصة بمصانع الأدوية لا يجوز إنشاء أي مؤسسة صيدلانية إلا بترخيص من الوزير ولا يُمنح هذا الترخيص إلا لصيدلي مسؤول متفرغ، وبالرجوع إلى المادة (2) من نفس النظام نجدها عرفت الوزير بأنه وزير الصحة مما يعني أن صلاحية الترخيص أناطها النظام بالوزير الصحة دون غيره، وكما أن المادة (4) من نفس النظام أناطت بالوزير الصحة دون غيره صلاحية نقل الصيدليات من موقع لآخر، كما أن المادة (30) من نفس النظام قد نصت على أنه لا يشرع بالعمل في المؤسسة إلا بعد الحصول على ترخيص من الوزارة بعد الكشف على المحل للتأكد من توافر كافة الشروط المعمول بها في الوزارة وإبراز السجل التجاري في المؤسسة، وتجد محكمتنا بأن كافة الإجراءات المتخذة برفض طلب المستدعي لفتح صيدلانية في بلدة الظاهرية مخالفة للقانون، حيث أن القرار القاضي برفض الطلب قد اتخذ من قبل المستدعي ضده الثالث نائب مدير عام الصيدلة مما يشكل اعتداء على الصلاحيات المناطة بالوزير على ضوء ما أشارنا إليه سابقاً، كما أن رفض طلب المستدعي قبل إجراء الكشف الحسي للموقع مخالف للقانون، وأن إعطاء الأدوية للمستدعي ضده الخامس عمر البطاط على المستدعي يشكل اساءة لاستعمال السلطة التي أناطها المشرع لجهات الإدارة لتوخي العدالة والمصلحة العامة، كما أن الموافقة الممنوحة للمستدعي ضده الخامس عمر البطاط بنقل صيدليته إلى بلدة الظاهرية من بيت لحم من قبل وكيل وزارة الصحة يخالف القانون ويشكل اعتداء على اختصاص وزير الصحة، كما أن الموافقة تمت قبل إجراء الكشف الحسي على الموقع الذي تقرر نقل الصيدلية إليه في بلدة الظاهرية وهذا يخالف القانون، وعلى ضوء ما تقدم، فإننا نجد بأن أسباب الاستدعاء ترد على القرارين المطعون فيهما مما يستوجب إلغائها

الرئيس.⁹⁰ والوزير نفسه يتبع رئيس مجلس الوزراء إدارياً وكذلك يكون مسؤولاً أمام رئيس مجلس الوزراء وفقاً للقانون الأساسي الفلسطيني المعدل حسبما ذكرنا.

ومما يبرز الطبيعة القانونية الخاصة للمركز الوظيفي للوزير، أن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية يقوم باختيار رئيس الوزراء ويكلفه بتشكيل حكومته، وله أن يقيله أو يقبل استقالته، وله أن يطلب منه دعوة مجلس الوزراء للانعقاد،⁹¹ ويساعد مجلس الوزراء الرئيس في أداء مهامه وممارسة سلطاته على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي،⁹² وكذلك يكون لكل عضو من أعضاء المجلس التشريعي الحق في توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء، ومن في حكمهم، ولا يجوز مناقشة الاستجواب إلا بعد مرور سبعة أيام من تقديمه، إلا إذا قبل الموجه إليه الاستجواب الرد والمناقشة حالاً أو في أجل أقل، كما أنه يجوز تقصير هذا الأجل في حالة الاستعجال إلى ثلاثة أيام بموافقة رئيس السلطة الوطنية،⁹³ وكذلك يجوز لعشرة من أعضاء المجلس التشريعي، بعد استجواب، التقدم بطلب سحب الثقة من الحكومة أو من أحد الوزراء، ولا يجوز التصويت على هذا الطلب إلا بعد مضي ثلاثة أيام على الأقل من تقديمه، ويصدر القرار بموافقة أغلبية أعضاء المجلس، ويترتب على سحب الثقة انتهاء ولاية من سحبت منه،⁹⁴ وعند انتهاء ولاية رئيس الوزراء وأعضاء حكومته يمارسون أعمالهم مؤقتاً باعتبارهم حكومة تسيير أعمال ولا يجوز لهم أن يتخذوا من القرارات إلا ما هو لازم وضروري لتسيير الأعمال التنفيذية لحين تشكيل الحكومة الجديدة،⁹⁵ وعند قيام المجلس التشريعي بالأغلبية المطلقة لأعضائه بحجب الثقة عن رئيس الوزراء، أو عنه وعن أعضاء حكومته مجتمعين يقدم رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بديلاً خلال مهلة أقصاها أسبوعان تبدأ من تاريخ حجب الثقة،

⁹⁰ عبد الغني بسيوني عبدالله، القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في لبنان، المرجع السابق، ص 115 وما بعدها، وكذلك انظر محمد سليمان نايف شبيب، المرجع السابق، ص 258 وما بعدها، وبدوره أكد المشرع الفلسطيني على أنه لا يُعفى المروّوس من معاقبته تأديبياً استناداً لأمر صادر إليه من رئيسه، إلا إذا أثبت أن ارتكابه للمخالفة كان تنفيذاً لأمر خطي صادراً إليه من رئيسه بعد أن قام بتنبهه رئيسه إلى هذه المخالفة خطياً، انظر نص المادة (74) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م، وقانون رقم (4) لسنة 2005م الخاص بتعديلاته، وذلك بخصوص الإعفاء من العقوبة التأديبية.

⁹¹ انظر نص المادة (45) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م وتعديلاته.

⁹² انظر نص المادة (46) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م وتعديلاته.

⁹³ انظر نص المادة (56) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م وتعديلاته.

⁹⁴ انظر نص المادة (57) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م وتعديلاته.

⁹⁵ انظر نص المادة (3/78) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م وتعديلاته.

ويخضع رئيس الوزراء الجديد لأحكام هذا الباب وحال قيام المجلس التشريعي بحجب الثقة عن واحد أو أكثر من أعضاء الحكومة يقدم رئيس الوزراء بديلاً في الجلسة التالية على إلا يتجاوز موعدها أسبوعين من تاريخ حجب الثقة، ويعد تعديلاً وزارياً أية إضافة أو تغيير يطال حقيبة وزارية أو وزيراً أو أكثر من أعضاء مجلس الوزراء ما دام لم يبلغ ثلث عددهم. ب. عند إجراء تعديل وزارى أو إضافة أحد الوزراء أو ملء الشاغر لأي سبب كان يتم تقديم الوزراء الجدد خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ التعديل أو الشغور للمجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها للتصويت على الثقة بهم وفقاً لأحكام هذه المادة، ولا يجوز لرئيس الوزراء أو لأي من الوزراء ممارسة مهام منصبه إلا بعد الحصول على الثقة به من المجلس التشريعي،⁹⁶ بعد الحصول على الثقة بهم وقبل مباشرة أعمالهم يؤدي رئيس الوزراء وأعضاء حكومته أمام رئيس السلطة الوطنية اليمين الدستورية المنصوص عليها في المادة (35) من القانون الأساسي،⁹⁷ وكذلك يكون رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسؤولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي.⁹⁸

وفي تقديرنا هنا نجد أن الطبيعة القانونية الخاصة للمركز الوظيفي للوزير هي طبيعة مختلطة أو مزدوجة، فالوزير ذاته قد يكون رئيساً أو مروضاً في ذات الوقت وبالتالي تُعد التبعية الإدارية والسلطة الرئاسية وجهان لعملة واحدة، بالإضافة إلى أن اختيار رئيس الوزراء وأعضاء حكومته وكذلك مسئوليتهم وحلف اليمين الدستورية يكون أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وكذلك نجد العلاقة قائمة بين المجلس التشريعي ومجلس الوزراء سواء على صعيد المسألة أو على صعيد منح الثقة أو الرقابة، فكل هذا الأمور القانونية تبرز الطبيعة القانونية الخاصة للمركز الوظيفي للوزير، وهو ما أكد عليه القضاء حيث ذهبت محكمة (البداة) في مدينة (الكرادة) بالعراق إلى القول في حيثيات أحد الأحكام الصادرة عنها بأن: (...، ومن خلال ما تقدم نجد أن عنوان الوزير لا يندرج ضمن منطوق المادة "1" من قانون التضمين، فضلاً عن أنه في فقه القانون الدستوري الذي يرى أن منصب الوزير ذو

⁹⁶ انظر نص المادة (79) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م وتعديلاته.

⁹⁷ انظر نص المادة (67) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م وتعديلاته.

⁹⁸ انظر نص المادة (3/74) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م وتعديلاته.

طبيعة خاصة، ولا يمكن أن يندرج ضمن مفهوم الوظيفة العامة في القانون الإداري، لأن له مهام إدارية وتشريعية أحياناً وسياسية على وفق ما ذكره عدد من فقهاء القانون الدستوري: "بأن الوزير يعتبر في النظام البرلماني أو المختلط كيان دستوري خاص يتم تنظيم مسائل تعيينه واختصاصاته ومسؤوليته بموجب نصوص دستورية، وهو بهذا الوصف يعد جزء من المؤسسات الدستورية في الدولة، حيث تغطي عليه الصفة السياسية بحيث يجري التعامل معه بروتوكولياً على أنه رجل سياسة يساهم في رسم السياسة العامة وتنفيذها ويتحمل المسؤولية الفردية والجماعية عن ذلك أمام البرلمان، لذا لا يعتبر الوزير موظفاً عاماً نظراً لخضوعه لنظام قانوني خاص يختلف عن النظام الذي يخضع له الموظف العام من حيث الجهة المختصة بالتعيين والشروط المطلوبة ومباشرته لمهامه وطرق محاسبته ومسؤوليته....الخ)

المبحث الثاني

علاقة المركز الوظيفي بالمركز القانوني للوزير

- تمهيد وتقسيم:

يعد المركز القانوني من المصطلحات الشائعة في مختلف فروع القانون العام والخاص على حد سواء، ويتصل بمجموعة الأعمال القانونية على اختلاف أنواعها حيث يمثل نتيجتها أو أثرها. وبصورة عامة فإن هذا المركز يرتبط بالحالة أو الوضع الذي يكون عليه الشخص إزاء القانون بجميع أعماله⁹⁹.

وتعد المراكز القانونية من قبيل الآثار القانونية التي تتولد عن الأعمال القانونية لمختلف الأطراف¹⁰⁰، وأياً كان فللوزير مركزه القانوني الذي يستمد من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، والذي يتمثل في الحالة القانونية التي يكون عليها بموجب القواعد القانونية التي تنظم حقوقه وواجباته وصلاحياته وسلطاته، وعلاقاته بالغير التي أوردها هذا القانون، وينبثق عن هذا

⁹⁹ سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة، الكتاب الثالث، أموال الإدارة العامة وامتيازاتها، دون طبعة، دار الفكرة العربي، القاهرة، 1979م، ص 127

¹⁰⁰ في هذا المعنى راجع: زكي محمد النجار، مبادئ وأحكام القانون الإداري، دون طبعة ودار نشر، 1993-1994م، ص 478

المركز العام عدة مراكز للوزير ومن بينها مركزه الوظيفي الذي يتحدد في وضعه الوظيفي بموجب هذه القواعد وتحديداً سلطاته وواجباته وعلاقاته ذات الطابع الوظيفي.

وفيما يلي نوضح ما هو المركز القانوني للوزير، وارتباطه بمركزه الوظيفي من خلال المطلبين الآتيين:

- المطلب الأول: ماهية المركز القانوني للوزير.
- المطلب الثاني: ارتباط المركز الوظيفي للوزير بمركزه القانوني.

المطلب الأول

ماهية المركز القانوني للوزير

- تمهيد وتقسيم:

في سبيل استعراض ماهية المركز القانوني للوزير نتطرق بداية إلى المقصود بالمركز القانوني بصورة عامة، والمصادر التي تشكل أساس ميلاد هذه المراكز من الناحية القانونية، حتى نستطيع بذلك الوصول إلى تعريف دقيق وسليم للمركز القانوني للوزير، واستعراض نطاقه، وذلك على النحو الآتي:

- الفرع الأول: المقصود بالمركز القانوني ومصادر وجوده.
- الفرع الثاني: المقصود بالمركز القانوني للوزير.
- الفرع الثالث: نطاق المركز القانوني للوزير.

الفرع الأول: المقصود بالمركز القانوني ومصادر وجوده:

أشرنا سابقاً إلى أن فكرة المراكز القانونية تتميز بعموميتها بالنسبة لجميع فروع القانون، ووجود تطبيقاتها على صعيد القانون العام، وكذلك القانون الخاص¹⁰¹، ففي الأول على سبيل

¹⁰¹ سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة، الكتاب الثالث، مرجع سابق، ص 128

المثال يوجد وفقاً للقانون الدستوري المركز القانوني لرئيس الدولة، والمركز القانوني لرئيس الوزراء، والمركز القانوني للوزير، المركز القانوني لعضو السلطة التشريعية "عضو المجلس التشريعي"، ووفقاً للقانون الإداري يوجد المركز القانوني للموظف العام، والمركز القانوني للإدارة المتعاقدة، والمركز القانوني للمتعاقد مع الإدارة، وغير ذلك من المراكز القانونية الأخرى¹⁰².

وفي القانون الخاص توجد تطبيقات عديدة لفكرة المركز القانوني، ومثالها المركز القانوني للدائن، المركز القانوني للمدين، المركز القانوني للزوج أو الزوجة، المركز القانوني للمتعاقد، وما إلى ذلك من مراكز أخرى¹⁰³.

وترتبط المراكز القانونية بالأعمال القانونية ارتباطاً وثيقاً، فهي تمثل محل هذه الأعمال وأثرها في ذات الوقت، ويقصد بالمركز القانوني: (الحالة أو الوضع الذي يكون عليه الشخص إزاء القانون)¹⁰⁴، وتعد المراكز القانونية من قبيل الآثار القانونية التي تتولد عن الأعمال القانونية لمختلف الأطراف¹⁰⁵.

وهناك من يرى أن المراكز القانونية تمثل مجموعة من المكنات أو الحقوق والواجبات المتقابلة التي يقرها القانون لمواجهة المصالح المتقابلة للأشخاص والجماعات، أي أن المراكز القانونية هي عبارة عن مراكز تقابلية ذات وجهين، لأنها تواجه المصالح المتقابلة لشخص أو

¹⁰² تشير هنا إلى بعض الدراسات والرسائل العلمية التي تناولت المركز القانوني للأشخاص والمؤسسات ومنها:

1. منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر، بعد التعديل الدستوري لسنة 1996م، وأثره على النظام السياسي، رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013، 2014م، بدون دار نشر، بدون سنة نشر، ص 74 وما بعدها.

2. رواجنة بدر الدين، المركز القانوني للموظف الدولي، رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص قانون دولي وحقوق الإنسان، 2015، 2016م، بدون دار نشر، بدون سنة نشر، ص 32 وما بعدها.

3. محمد سليمان نايف شبير، المركز القانوني لعميد الكلية، دراسة تحليلية وفقاً لنصوص النظام الأساسي لجامعة الأزهر، ورقة عمل أقيمت ضمن ورشة أقامتها كلية الحقوق والعيادة القانونية بعنوان (العلاقات الوظيفية والعقدية بجامعة الأزهر، نظرات قانونية، غزة، 2012م).

¹⁰³ توفيق شحاته، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 211، كذلك: سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة، الكتاب الثالث، مرجع سابق، ص 128

¹⁰⁴ سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري - دراسة مقارنة، الكتاب الثالث، مرجع سابق، ص 127

¹⁰⁵ في هذا المعنى راجع: زكي محمد النجار، مبادئ وأحكام القانون الإداري، دون طبعة ودار نشر، 1993-1994م، ص 478

أكثر، فالمركز القانوني الذي يوجد فيه الشخص يكون في مواجهة شخص آخر، أو في مواجهة الكافة أو في مواجهة جماعة من الجماعات¹⁰⁶.

وتعد الأعمال القانونية باختلاف أنواعها مصدراً للمراكز القانونية، حيث ينشأ عن وجود العمل القانوني المراكز التي تسعى لإيجادها بالنسبة لأطرافه، وتتمثل هذه الأعمال في التصرفات التي تقوم بالاستناد إلى القانون، ومن خلالها تتجه الإرادة إلى إحداث المراكز القانونية أو الآثار القانونية سواء كانت عامة أم شخصية¹⁰⁷، وتنقسم الأعمال القانونية إلى أعمال مشرعة، وأعمال شخصية ذاتية، وأعمال شرطية¹⁰⁸. ومن قبيل الأولى العمل التشريعي الذي يتضمن قاعدة عامة منشئة لمركز قانوني عام ومجرد بخلاف العمل الإداري الذي ينشئ مركز قانوني خاص وفردى¹⁰⁹. وفيما يلي نتحدث عن هذه الأنواع الثلاثة للأعمال القانونية (المشرعة- الشخصية الذاتية - الشرطية).

1- الأعمال القانونية المشرعة: حيث تتمثل هذه الأعمال في الأعمال التي تستهدف

سن أو وضع قواعد قانونية عامة ومجردة، تؤدي بدورها إلى التأثير في المراكز

¹⁰⁶ جلال على العدوي، رمضان أبو السعود، محمد حسن قاسم، الحقوق وغيرها من المراكز القانونية، دراسة تحليلية، منشأة المعارف بالإسكندرية، ص 9 وما بعدها، ونخرج من ذلك بأنه ليس فقط القواعد القانونية تحدد المراكز القانونية لأصحاب المصالح المتقابلة، وإنما نخرج بالمدرجات الآتية عن المراكز القانونية:

1- أن المراكز القانونية يكون أحد وجهيها إيجابياً يتضمن مكناً تخول لشخص اتباع أو اقتضاء مسلك محدد أو غير محدد والوجه الآخر سلبي يتضمن واجبات عامة أو خاصة تفرض على شخص القيام بعمل أو الامتناع عن عمل من الأعمال.

2- أن المراكز القانونية تتحلل إلى مكناً وواجبات ترتبط في داخلها ببعضها البعض بحث لا يمكن الفصل بينهما، ومن ثم لا يمكن دراسة المكناً دون الواجبات، وإنما تتعين دراسة المراكز القانونية بما تتضمنه من مكناً وواجبات.

3- أن المكناً والواجبات التي تتضمنها المراكز القانونية لها أنواع مختلفة يطلق على كل منها اصطلاح معين. فمنها ما يطلق عليه اصطلاح الحق، ومنها ما يطلق عليه اصطلاح السلطة، ومنها ما يطلق عليه اصطلاح الالتزام، ومنها ما يطلق عليها اصطلاح الوظيفة، ومنها ما يطلق عليه اصطلاح الواجب.

4- أن المراكز القانونية، كما حددتها القواعد القانونية يكون لها ما لهذه القواعد من صفة العموم والتجريد، ثم عند التطبيق تنفرد تلك المراكز وتتخصص، فقواعد الملكية وقواعد البيع تحدد المركز القانوني للمالك أو البائع بصفة عامة، وعندما يتوافر لشخص معين سبب من أسباب كسب الملكية أو يبرم شخص معين عقد بيع، فإنه يصبح في مركز شخصي يتحدد من ناحية طبقاً للمركز القانوني العام للمالك أو البائع، ومن ناحية أخرى طبقاً للمصدر المنشئ لمركزه الخاص في الحدود التي يكون فيها التحديد العام تحديداً غير أمر.

¹⁰⁷ زكي محمد النجار، مبادئ وأحكام القانون الإداري، دون طبعة ودار نشر، 1993-1994م، ص 478

¹⁰⁸ توفيق شحاته، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 212

¹⁰⁹ محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، بدون طبعة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004م، ص 8

القانونية بشكل عام ومجرد، سواء من حيث إنشاء هذه المراكز التي لم تكن موجودة من قبل بالنسبة للأشخاص المخاطبين بها أو تعديلها أو إلغائها مثل القوانين واللوائح التنظيمية.¹¹⁰

2- الأعمال القانونية الشخصية: حيث تتمثل هذه الأعمال في الأعمال التي يقوم بها الأشخاص وتؤثر في مراكزهم القانونية بشكل خاص مثل العقود التي يبرمها هؤلاء لتحكم مراكزهم القانونية، وتعتبر العقود أعمالاً قانونية شخصية بالنظر للطابع الشخصي الذي تتمتع بها، ولدور أطرافها الكبير في وجودها طبقاً لمبدأ سلطان الإرادة المتعاقدة.¹¹¹

3- الأعمال القانونية الشرطية: وبالنسبة لهذه الأعمال فهي تتمثل في الأعمال القانونية المشروطة للاحاق الفرد بمركز قانوني معين نص عليه القانون بشكل عام ومجرد، ومثالها القرار الإداري بتعين أحد الافراد موظفاً عاماً في وظيفة معينة، فالقرار هنا جاء ليلحق هذا الفرد بمركز قانوني وظيفي معين نص عليه القانون بشكل عام ومجرد، وبدون هذا القرار فلن يلتحق هذا الفرد بهذه الوظيفة، لذلك يُعد هذا القرار عملاً قانوناً شرطياً لاكتسابه صفة الموظف العام وتمتعه بالمركز القانوني والوظيفي للموظف العام.¹¹²

¹¹⁰ محمد سليمان نايف شبير، النفاذ الإلكتروني للقرار الإداري، دراسة تطبيقية مقارنة، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، سنة المنح 2015م، بدون دار نشر، بدون سنة نشر، ص181.

¹¹¹ عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، نشاط الإدارة ووسائلها،، مرجع سابق، ص63، كذلك انظر اسماعيل البديوي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الجزء الأول، مبدأ المشروعية، الطبعة الثانية، مطبعة الجبلوي، شبيرا، 1997م، ص163.

¹¹² محمد وليد العبادي، قضاء الإلغاء، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1995م، ص70، وكما يرى البعض فإن هذا التقسيم الوارد على الأعمال القانونية راجع إلى العلامة دوجي، الذي قسم الأعمال القانونية وفقاً لآثارها إلى ثلاثة أنواع، وهي (العمل المشرع أو المنظم) أو (العمل الشخصي أو الذاتي) أو (العمل الشرطي)، وفي تفصيل أنواع الأعمال القانونية أنظر نواف طلال فهد العازمي، ركن الإختصاص في القرار الإداري وآثاره القانونية على العمل الإداري، دراسة مقارنة بين القانونيين الأردني والكويتي، رسالة ماجستير مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الاوسط، 2012م، بدون دار نشر، ص21.

الفرع الثاني: المقصود بالمركز القانوني للوزير:

بصورة عامة يتكون المركز القانوني من عنصرين هما عنصر الحق وعنصر الواجب، وبتطبيق ذلك على الوزير فإن مركزه القانوني يتمثل في الحقوق والواجبات التي تتصل بمنصبه الوزاري من الناحية السياسية والدستورية والوظيفية والمالية والتشريعية، ومثل هذا المعنى جاء من التعريف الخاص بالمركز القانوني للموظف العام بصورة عامة، والذي يتكون أيضاً من جملة الحقوق والإلتزامات أو الواجبات المفروضة على الموظف العام، وأمام كل ذلك يبقى القول بأن المركز القانوني هو نتيجة أو أثر اكتساب الصفة القانونية سواء كان ذلك بالنسبة للوزير أم للموظف العام¹¹³.

وكما أشرنا لمقصود المركز الوظيفي للوزير من قبل في أنه يمثل الحقوق والواجبات الوظيفية التي يكتسبها الوزير بحكم موقعه الإداري داخل الوزارة والحكومة ككل، فإن مقصود مركزه القانوني يقوم أيضاً على ذات الفكرة من حيث تقابل الحقوق والواجبات، بينما تكمن التفرقة جلية في أن الحقوق والواجبات التي يكتسبها الوزير بحكم مركزه القانوني أوسع من تلك المتصلة بمركزه الوظيفي، بل إن الأخيرة جزء من الأولى، نظراً لأن المركز الوظيفي يمثل جزء من المركز القانوني الذي يشمل عدة مراكز منها المركز الوظيفي والمركز السياسي والمركز الدستوري والمركز المالي والمركز التشريعي.

لذلك فالمركز القانوني للوزير يشمل جميع صلاحياته على اختلاف أنواعها وفقاً لما حدده القانون الأساسي الفلسطيني المعدل انطلاقاً من موقعه الوزاري باعتباره الرئيس الإداري الأول بداخلها وانطلاقاً من موقعه الحكومي باعتباره أحد أعضاء مجلس الوزراء أو الحكومة، ويكون للوزير باعتباره جزءاً من مجلس الوزراء أو عضواً المشاركة مع باقي الأعضاء في وضع السياسة العامة للدولة، والموازنة، وإعداد الجهاز الإداري بالدولة، وتنفيذ القوانين وممارسة سلطة الضبط الإداري حفاظاً على النظام العام، وباعتباره الرجل الإداري الأول داخل الوزارة يكون له

¹¹³ في هذا المعنى: أنظر/ أنور أحمد رسلان، وسيط القانون الإداري، الوظيفة العامة، الموظف العام، 1997م، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 60 وما بعدها. وفي معنى قريب راجع: زكي محمد النجار، مرجع سابق، ص 478

سلطات إشرافية رقابية تنظيمية على جميع موظفي الوزارة ممن يدنوه في الدرجة، ومتابعة نشاط الوزارة باستمرار وله تفويض مساعديه بجزء من صلاحياته¹¹⁴

الفرع الثالث: نطاق المركز القانوني للوزير:

يُعد المركز القانوني للوزير أعم وأشمل من مركزه الوظيفي، حيث أن المركز القانوني للوزير يشتمل على المركز الوظيفي والسياسي (الدستوري) والمالي والتشريعي وكذلك يشمل المركز القانوني للوزير علاقته بالبرلمان وبالمواطنين، وفيما يلي نوضح نطاق هذا المركز وذلك على النحو التالي:

بدايةً يُعد الوزير الرئيس الإداري (الوظيفي) الأعلى لوزارته، ويتولى رسم سياسة الوزارة في حدود السياسة العامة للدولة، ويقوم من خلال معاونيه من الموظفين العموميين والأجهزة والوحدات الإدارية التابعة له بتنفيذ هذه السياسة، وله في ذلك ممارسة كافة مظاهر السلطة الرئاسية على أشخاصهم وأعمالهم، ومن أهم معاونو الوزير نائبه أو نوابه إذا تعددوا ووكلاء الوزارة ورؤساء المصالح ومديرو الإدارات في الفروع المختلفة.¹¹⁵ وبالرغم من أن الوزير وطبقاً

¹¹⁴ حيث جاء في المادة (69) من القانون الأساسي المعدل (أشرنا له مسبقاً) والخاصة باختصاصات وصلاحيات مجلس الوزراء النص على أنه: (يختص مجلس الوزراء بما يلي : 1- وضع السياسة العامة في حدود اختصاصه، وفي ضوء البرنامج الوزاري المصادق عليه من المجلس التشريعي. 2- تنفيذ السياسات العامة المقررة من السلطات الفلسطينية المختصة. 3- وضع الموازنة العامة لعرضها على المجلس التشريعي. 4- إعداد الجهاز الإداري، ووضع هيكله، وتزويده بكافة الوسائل اللازمة، والإشراف عليه ومتابعته. 5- متابعة تنفيذ القوانين وضمان الالتزام بأحكامها، واتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك. 6- الإشراف على أداء الوزارات وسائر وحدات الجهاز الإداري لواجباتها واختصاصاتها، والتنسيق فيما بينها. 7- مسؤولية حفظ النظام العام والأمن الداخلي. 8- مناقشة الاقتراحات مع الجهات المختلفة ذات العلاقة بالفئتين (6 و7) أعلاه، وسياساتها في مجال تنفيذ اختصاصاتها. 9- إنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة، على أن ينظم كل منها بقانون. ب- تعيين رؤساء الهيئات والمؤسسات المشار إليها في البند (أ) أعلاه والإشراف عليها وفقاً لأحكام القانون. 10- تحديد اختصاصات الوزارات والهيئات والسلطات والمؤسسات التابعة للجهاز التنفيذي كافة، وما في حكمها. 11- أية اختصاصات أخرى تناط به بموجب أحكام القانون) كذلك المادة (70) والتي جاء فيها: (الصلاحيات التشريعية لمجلس الوزراء: لمجلس الوزراء الحق في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين وإصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين). والمادة (71) التي نصت على: (اختصاصات وصلاحيات الوزير: يختص كل وزير في إطار وزارته على وجه الخصوص بما يأتي : 1- اقتراح السياسة العامة لوزارته والإشراف على تنفيذها بعد إقرارها. 2- الإشراف على سير العمل في وزارته وإصدار التعليمات اللازمة لذلك. 3- تنفيذ الموازنة العامة ضمن الاعتمادات المقررة لوزارته. 4- إعداد مشروعات القوانين الخاصة بوزارته وتقديمها لمجلس الوزراء. 5- يجوز للوزير تفويض بعض سلطاته إلى وكيل الوزارة، أو غيره من موظفي الإدارة العليا في وزارته، في حدود القانون).

¹¹⁵ سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية، التنظيم القانوني للتوظيف العامة، دار الجامعة الجديدة، بالإسكندرية، ص 211 وما بعدها.

للقانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة (2003م) يُعتبر الرئيس الإداري الأعلى في وزارته إلا أن ذلك لا يعني استقلاله المطلق بشؤون وزارته، فالوزارة كوحدة إدارية لا تتمتع بشخصية معنوية مستقلة وإنما هي تتبع الدولة ككل، ويتولى الوزير تمثيل الوزارة بوصفها شخصاً معنوياً في كافة الأعمال التي تختص بها الوزارة والأجهزة الإدارية التابعة لها، خاصةً بصدد التصرفات القانونية مثل التعاقد وإصدار القرارات الإدارية وتمثيل الوزارة أمام السلطات العامة الأخرى وخاصة القضاء والمجلس التشريعي (البرلمان)¹¹⁶، كذلك يكون كل وزير مسئول أمام رئيس الوزراء في حدود اختصاصه عن أعمال وزارته.¹¹⁷

ولرئيس الوزراء الحق في إحالة أي من الوزراء إلى التحقيق فيما ينسب إليه من جرائم أثناء تأديته أعمال وظيفته أو بسببها وذلك وفقاً لأحكام القانون.¹¹⁸ ويكون لكل عضو من أعضاء المجلس التشريعي الحق في توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الحكومة أو إلى أحد الوزراء أو من في حكمهم، ولا يجوز مناقشة الاستجواب إلا بعد مرور سبعة أيام من تقديمه إلا إذا قبل الموجه إليه الاستجواب الرد والمناقشة حالاً أو في أجل أقل، كما أنه يجوز تقصير هذا الأجل في حالة الاستعجال إلى ثلاثة أيام بموافقة رئيس السلطة الوطنية.¹¹⁹ ويجوز لعشرة أعضاء من المجلس التشريعي بعد استجواب الحكومة أو أحد الوزراء التقدم بطلب سحب الثقة عن الحكومة أو من أحد الوزراء، ولا يجوز التصويت على هذا الطلب إلا بعد مضي ثلاثة أيام على الأقل من تقديمه، ويصدر القرار بموافقة أغلبية أعضاء المجلس، ويترتب على سحب الثقة انتهاء ولاية من سُحِبَ ثقته.¹²⁰ وبناءً عليه نجد أن رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسئولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي.¹²¹

ويتقاضى الوزير بعد نيل ثقة المجلس التشريعي راتباً شهرياً قدره (3000) دولار أمريكي أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً، ويدفع له من الفترة الممتدة ما بين اليوم التالي

¹¹⁶ انظر نص المادة (68)(69)(70)(71) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، أشرنا إليه سابقاً.

¹¹⁷ انظر نص المادة (74) ف (2) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، أشرنا إليه سابقاً.

¹¹⁸ انظر نص المادة (75) ف (1) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، أشرنا إليه سابقاً.

¹¹⁹ انظر نص المادة (56) ف (3) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، أشرنا إليه سابقاً.

¹²⁰ انظر نص المادة (57) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، أشرنا إليه سابقاً.

¹²¹ انظر نص المادة (74) ف (3) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، أشرنا إليه سابقاً.

لنيل الثقة من المجلس التشريعي وحتى يوم شغور منصبه،¹²² ويستحق الوزير أو وراثته من بعده مبلغاً يساوي (20%) من الراتب الشهري عن كل سنة قضاها في الحكومة بحد أقصى لا يزيد عن (80%) من المبلغ الإجمالي المحدد للراتب الشهري مربوطاً بجدول غلاء المعيشة، يصرف شهرياً فور شغور مركزه، ولهذه الغاية تحسب كسور السنة سنة كاملة،¹²³ وكذلك يبرز المركز المالي للوزير بالرجوع إلى قانون العطاءات العامة الذي حدد اختصاصات وصلاحيات الوزير في إبرام العقود الإدارية الخاصة بوزارته، حيث نص القانون على أنه (1- يتم تنفيذ الأشغال باستدراج العروض أو التعاقد المباشر وفقاً للصلاحيات التالية ويتم توقيع الاتفاقيات المتعلقة بها من قبل الجهة المختصة وذلك: أ- بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير إذا كان العطاء يتعلق بالوزارة، ويتنسيب من الوزير والمسؤول المختص إذا كان العطاء متعلقاً بأية دائرة أخرى وكانت قيمة الأشغال في أي من الحالتين تزيد على 150 ألف دولار ولا تتجاوز 400 ألف دولار أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً، على أن يكون القرار مقروناً بتوصية لجنة فنية يشكلها الوزير والمسؤول المختص من أصحاب الاختصاص والخبرة في موضوع العطاء. ب- بقرار من الوزير بناءً على تنسيب لجنة فنية يشكلها الوزير برئاسة الوكيل أو المدير إذا كانت قيمة العطاء لا تزيد على 150 ألف دولار أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً. 2- يتم التعاقد على تقديم الخدمات الفنية باستدراج العروض أو التعاقد المباشر وفقاً للصلاحيات التالية ويتم توقيع الاتفاقيات المتعلقة بها من قبل الوزير أو من يفوضه خطياً وذلك: أ- بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير إذا كانت قيمة الخدمات الفنية تزيد على 75 ألف دولار ولا تتجاوز 250 ألف دولار أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً، على أن يكون القرار مقروناً بتوصية لجنة فنية يشكلها الوزير لهذه الغاية. ب- بقرار من الوزير بناءً على تنسيب لجنة فنية يشكلها الوزير برئاسة الوكيل إذا كانت قيمة الخدمات الفنية لا تزيد على 75 ألف دولار أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً. ج- بقرار من المسؤول المختص بناءً على تنسيب لجنة فنية يشكلها المسؤول المختص برئاسة الوكيل إذا كانت قيمة الخدمات الفنية لا تزيد على 25 ألف

¹²² انظر نص المادة (7) من قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم (11) لسنة 2004م.

¹²³ انظر نص المادة (8) من قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم (11) لسنة 2004م، أشرنا إليه سابقاً.

دولار أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً. د- بقرار من الوكيل بناء على تنسيب لجنة فنية يشكلها المسؤول المختص إذا كانت قيمة الخدمات الفنية لا تزيد على 7 آلاف دولار أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً،¹²⁴ وبالرجوع إلى قانون اللوازم العامة أيضاً يتضح أنه حدد صلاحيات الشراء وذلك على النحو التالي (يتم شراء اللوازم من قبل الجهات التالية وفقاً للصلاحيات المخولة لها. أ - الوزير المختص: 1- شراء لوازم لا تزيد قيمتها على (1000) دولار أمريكي (ألف دولار) أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً في كل عملية شراء. 2 - شراء لوازم لا تزيد قيمتها على (15000) دولار أمريكي (خمسة عشر ألف دولار) أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً في كل عملية شراء وذلك عن طريق لجنة مشتريات من ثلاثة موظفين من الدائرة يعينهم الوزير المختص على أن يعاد تشكيلها كل ستة أشهر على الأكثر وتتخذ قراراتها بالأكثرية. 3 - شراء الخدمات العلمية والثقافية المتخصصة بما في ذلك الاستشارات فيها وإعداد البحوث والدراسات وتقويمها، سواء كان ذلك من قبل المؤسسات أو الأفراد بواسطة لجنة مختصة من ثلاثة موظفين على الأقل من الدائرة يعينهم الوزير وتتخذ قراراتها بالأكثرية. 4 - شراء الحقوق والأعمال الأدبية والفنية والبرامج الإذاعية والتلفزيون وبيع هذه البرامج وتأجيرها واستئجارها. والتعاقد على إعداد إنتاجها مهما كانت قيمتها على أن يتم ذلك بواسطة لجنة لا تقل عن ثلاثة موظفين يشكلها الوزير المختص لهذه الغاية من موظفي الدائرة وتتخذ قراراتها بالأكثرية. ب - وكيل الوزارة: 1 - شراء لوازم لا تزيد قيمتها على (500) دولار أمريكي (خمسمائة دولار) أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً في كل عملية شراء. 2- شراء لوازم لا تزيد قيمتها على (5000) دولار في كل عملية شراء بواسطة لجنة المشتريات المنصوص عليها في البند (2) من الفقرة (أ) من هذه المادة. 3- شراء قطع الغيار التبديلية والتشغيلية بواسطة لجنة المشتريات المنصوص عليها في البند (2) من الفقرة (أ) من هذه المادة. ج - مشتريات البعثات الدبلوماسية. 1 - شراء لوازم لا تزيد قيمتها على (5000) دولار أمريكي (خمسة آلاف دولار) أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً بقرار من رئيس البعثة بواسطة لجنة مشتريات من ثلاثة من موظفي البعثة يشكلها لهذه الغاية. 2- شراء لوازم لا تزيد قيمتها على (15000)

¹²⁴ انظر نص المادة (18) من قانون رقم (6) لسنة 1999 بشأن العطاءات للأشغال الحكومية، المنشور في العدد 32 من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ 2000/02/29م صفحة 9، موسوعة المقتفي الإلكترونية المرجع السابق.

دولار أمريكي (خمسة عشر ألف دولار) أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً بقرار من الوزير المختص بواسطة مشتريات ثلاثية يشكلها برئاسة رئيس البعثة لهذه الغاية. 3- مع مراعاة ما ورد في هذا القانون لا يتم شراء أي لوازم تزيد قيمتها على (15000) دولار أمريكي (خمسة عشر ألف دولار) أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً إلا بواسطة لجنة عطاءات مشكلة وفقاً لأحكام هذا القانون.¹²⁵

ويحق لكل وزير في إطار وزارته القيام بإعداد مشروعات القوانين الخاصة بوزارته وتقديمها لمجلس الوزراء،¹²⁶ وله أن يُشارك مجلس الوزراء في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين، وله الحق في إصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين.¹²⁷ وبناءً عليه نجد أن المركز التشريعي للوزير يتحدد في ضوء العلاقة بينه وبين المجلس التشريعي (البرلمان) أي في حقوقه تجاه البرلمان وحقوق المجلس التشريعي (البرلمان) تجاه.

وبالرجوع إلى نصوص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل نجد أن مجلس الوزراء يُعد صاحب الاختصاص الأصيل في المحافظ على النظام العام داخل الدولة¹²⁸، وبذلك نجد أن الوزراء وما يتبعهم من كبار الموظفين داخل الوزارات والإدارات المركزية التي تتبعها يمارسون هذا الاختصاص بموجب القانون أو اللوائح التي يضعها المجلس أو الوزراء في حدود وزاراتهم والتي قد تأتي في صورة قرارات تنظيمية أو أوامر فردية، ولا شك أن هذه السلطة تُعد عامة تهدف للحفاظ على النظام العام في جميع جوانبه وعلى مستوى الدولة ككل، أي أن هذا المركز يتحدد في هذا الجانب في العلاقة بين الوزير والمواطن أي سلطاته نحو المواطن وواجباته أمام المواطن.¹²⁹

¹²⁵ انظر نص المادة (13) من قانون رقم (9) لسنة 1998م بشأن اللوازم العامة، المنشور في العدد 26 من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ 1998/11/26م صفحة 28، موسوعة المفتي الإلكتروني، المرجع السابق.

¹²⁶ انظر نص المادة (71) ف (4) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، أشرنا إليه سابقاً.

¹²⁷ انظر نص المادة (70) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، أشرنا إليه سابقاً.

¹²⁸ انظر نص المادة (69) ف (7) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، أشرنا إليه سابقاً.

¹²⁹ محمد سليمان نايف شبيب، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، المرجع السابق، ص 46 وما بعدها، ويوجد هناك فرق بين مفهوم وزير بحقيبة وزارية ووزير بلا حقيبة وزارية، حيث يعني مفهوم وزير بلا حقيبة وزارية أي وزير في الحكومة مع عدم وجود مسؤوليات محددة له أو وزير لا يرأس وزارة معينة وهو ما يعرف بوزير الدولة ويكون له صفة سياسية فقط دون أن يضطلع بأي سلطات إدارية، ويعتبر هذا المنصب شائعاً في البلدان التي تحكمها حكومات ائتلافية، حيث أن الوزير الذي بدون حقيبة وزارية قد لا يرأس أي مكتب أو وزارة ولكن لديه الحق في الإدلاء بصوته في مجلس الوزراء، أما في الدول التي لا تتألف فيها

المطلب الثاني

ارتباط المركز الوظيفي للوزير بمركزه القانوني

- تمهيد وتقسيم:

لقد أرسى القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة (2003م) مجموعة من القواعد القانونية المنظمة للمركز الوظيفي للوزير، وذلك ضمن القواعد القانونية التي أوردها هذا القانون في معرض تنظيم مركزه القانوني بشكل عام، وهو ما يُدلّل على أن المركز الوظيفي للوزير يُعد فرعاً من مركزه القانوني أو جزءاً منه، حيث إن المركز القانوني يشتمل على المركز الوظيفي وغيره من المراكز الأخرى للوزير مثل المركز السياسي أو الدستوري، وكذلك المالي وأيضاً التشريعي، علماً بأنه إلى جانب ما أورده القانون الأساسي المعدل، توجد بعض القواعد في قانون الخدمة المدنية المعدل تُخاطب الوزير باعتباره الرئيس الإداري أو رئيس الدائرة الحكومية في شأن علاقته بالموظفين، وبما يتصل بنشاطه الوظيفي داخل الوزارة كما أشرنا لذلك من قبل، و**خلاصة القول**: أن المركز الوظيفي نجده يتحدد على ضوء نوعين من القواعد بعضها ورد في القانون الأساسي والبعض الآخر أوردها قانون الخدمة المدنية، وأن الأولى أوردت ذلك ضمن الحديث عن المركز القانوني ككل للوزير، إلى جانب العديد من القوانين اللائحية كذلك.

ودلالة ما تقدم أن المركز القانوني للوزير يشمل الحالة القانونية العامة التي يكتسبها الوزير في مواجهة جميع الاطراف نتيجة لتعيينه أو تنصيبه وفقاً للقانون، وينسحب ذلك على جميع صلاحياته وعلاقاته المباشرة وغير المباشرة، سواء داخل الحكومة أم السلطة التنفيذية أم مع السلطتين التشريعية والقضائية، وينسجم هذا القول مع ما يراه البعض من (...)، أن للوزير اللبناني صفتان: الأولى: الصفة الإدارية وهو موظف إداري أجمعت نظريات القانون الإداري في العالم على الاقرار بها في شخص الوزير - مع الفارق الوحيد أنه لا ينطوي في ملاك موظفي الدولة ولا يتقاضى راتباً بل مخصصات مالية، الثانية: الصفة السياسية باعتباره عضو في الحكومة التي ينتمي إليها سياسياً من خلال تضامنه الوزاري ومسؤوليته أمام البرلمان كما في

السلطة التنفيذية (الحكومة) من ائتلاف حزبي وبشكل واضح في الدول ذات الأنظمة الرئاسية البحتة مثل الولايات المتحدة الأمريكية فلا يشيع وجود منصب وزير بلا حقيبة وزارية، لمزيد من التفاصيل انظر عبد الغني بسيوني عبدالله، المرجع السابق، ص126.

النظام اللبناني البرلماني حيث الحكومة تخضع للمساءلة أمام مجلس النواب¹³⁰. مع تأكيدنا على رأينا السابق في أن الوزير ليس موظفاً عاماً خاضعاً لأحكام قانون الخدمة المدنية وإن كان يمارس وظيفة أو مهمة عامة ذات طابع إداري تتبع السلطة التنفيذية على صعيد وزارته.

ويتضح المركز السياسي للوزير من خلال الرجوع إلى بعض نصوص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل والتي تنص على أن رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسئولون مسئولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي،¹³¹ ويجوز لعشرة أعضاء من المجلس التشريعي التقدم بطلب إلى رئيس المجلس لعقد جلسة خاصة لطرح الثقة بالحكومة أو بأحد أعضائها (الوزراء) بعد استجوابه،¹³² وفي حالة قيام المجلس التشريعي بحجب الثقة عن أحد الوزراء أو أكثر من أعضاء الحكومة يقدم رئيس الوزراء بديلاً في الجلسة التالية على أن لا يتجاوز موعدها أسبوعين من تاريخ حجب الثقة.¹³³ وتجدر الإشارة هنا إلى أن المركز السياسي للوزير يُعد مركزاً شخصياً له إذ لا يجوز له أن يقوم بتفويض اختصاصاته التي تدخل ضمن هذا المركز.¹³⁴

وبالنسبة لمركزه المالي والحقوق المالية للوزير وفقاً لما أورده قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم (11) لسنة (2004م)، والذي أحال إليه القانون الأساسي الفلسطيني المعدل في المادة (81) منه عندما تحدث عن مُخصصات رئيس الوزراء والوزراء، حيث نص القانون سالف الذكر على أنه: (يتقاضى الوزير راتباً شهرياً قدره (3000) دولار أمريكي أو ما يُعادلها بالعملة المتداولة قانوناً، ويدفع له من الفترة الممتدة ما بين اليوم التالي لنيل ثقة المجلس التشريعي وحتى يوم شغور منصبه).¹³⁵ (ويستحق الوزير أو ورثته من بعده مبلغاً يساوي (20%) من الراتب الشهري عن كل سنة

¹³⁰ مقال بعنوان (الطبيعة الدستورية لصلاحيات الوزير وحدودها القانونية) على الموقع:

- <https://www.lebanese-forces.com/2011/09/27/168315>

¹³¹ انظر نص المادة (74) ف (3) من الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م أشرنا له سابقاً.

¹³² انظر نص المادة (77) ف(1) من الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م أشرنا له سابقاً.

¹³³ انظر نص المادة (79) ف (2) من الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م أشرنا له سابقاً.

¹³⁴ عبد العظيم عبد السلام، التفويض في الاختصاصات الإدارية، الطبعة الأولى، 1996م، دار النهضة العربية، القاهرة، ص337 وما بعدها.

¹³⁵ انظر نص المادة (7) من قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم (11) لسنة 2004م.

قضاها في الحكومة بحد أقصى لا يزيد عن (80%) من المبلغ الإجمالي المحدد للراتب الشهري مربوطاً بجدول غلاء المعيشة، يصرف شهرياً فور شغور مركزه، ولهذه الغاية تحسب كسور السنة سنة كاملة).¹³⁶

ولكن نحن نرى أن المادة (7) من قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم (11) لسنة 2004م،¹³⁷ والتي جعلت المركز المالي للوزير والذي يُعد جزءاً من مركزه القانون، يكتسبه من اليوم التالي لنيل ثقة المجلس التشريعي، تتعارض مع ما أورده القانون الأساسي الفلسطيني المعدل حيث إن الأخير نص على أنه بعد الحصول على الثقة بهم وقبل مباشرة أعمالهم يؤدي رئيس الوزراء وأعضاء حكومته أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية اليمين الدستورية، وبناءً عليه نجد تعارض بين ما أورده القانون سالف الذكر بخصوص اكتساب الوزير لمركزه القانوني ومن ثم الوظيفي والمالي، وبين ما أورده القانون الأساسي الفلسطيني المعدل ، وذلك بخصوص اكتساب الوزير للمركز القانوني ومن ثم الوظيفي والمالي، حيث أن قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس

¹³⁶ انظر نص المادة (8) من قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم (11) لسنة 2004م، أشرنا إليه سابقاً، وبالنظر إلى الظروف التي صدر بها هذا القانون فإننا نلاحظ أنه بتاريخ 2004/4/1م، تم عرض مشروع القانون على رئاسة المجلس التشريعي، ومن ثم تم إحالته إلى اللجان المختصة، وقبله بالمناقشة العامة في نفس اليوم، ومن ثم تم إقرار مشروع القانون بالقراءتين الأولى بتاريخ 2004/4/14م، والثانية بتاريخ 2004/5/15م، حيث تمت مصادقة الرئيس الراحل ياسر عرفات بتاريخ 2004/10/2م، ما قبل تصديق الرئيس على القانون اتسمت الإجراءات التشريعية بخصوصه بسرعة غير عادية حيث تمت اجراءات العرض، والإحالة إلى اللجنة المختصة، والقبول بالمناقشة العامة في يوم واحد، في حين استغرقت عملية إقراره بالقراءتين الأولى والثانية والإحالة لرئيس السلطة حوالي (45) يوم، وإن هذه السرعة في الإجراءات التشريعية أمر لا يخضع للمنطق، ولا يستقيم مع تقاليد العمل البرلماني الحقيقي السائد في الدول الديمقراطية، إذ إن هذه السرعة تفقد العمل التشريعي جوهره، وبناءً عليه يمكن للمراقب العادي وليس الخبير أن يدرك بسهولة أن هذه السرعة القياسية في الإجراءات حول هذا القانون قد يكون وراءها ما وراءها، فهي ذات علاقة بالحائب الذاتي أو المصلحي للنواب، خصوصاً وأنه يضمن زيادة كبيرة في مرتبات رئيس وأعضاء المجلس وكذلك الوزراء والمحافظين كما ورد في ذات القانون، وأن مصادقة الرئيس على القانون قد جاء بعد تأخير تجاوز 4 أشهر وهذا يؤكد استمرار تجاوزات رئيس السلطة لأحكام القانون، وحسب الطعن حول دستورية هذا القانون المذكور من عدمه رقم 2004/11م، وتحديد المواد (4، 6، 8، 11، 13، 14)، الذي تقدم به المحامي على الناعوق، رئيس جمعية المحامين العرب من أجل حقوق الإنسان في غزة، في مارس 2005م، فإن القانون جاء ليمنح أعضاء المجلس والوزراء والمحافظين امتيازات تختلف عن تلك التي تمنح لجميع الموظفين والعاملين في الدولة، ناهيك عن أنها قد رتبت لهم حقوق دون أن يدفعوا أي مساهمات من رواتبهم، وهذا يتناقض تماماً مع ما نصت عليه المادة (9) من القانون الأساسي الفلسطيني التي تؤكد على أن الفلسطينيين أمام القانون والقضاء سواء ولا تمييز بينهم، وهو ما تؤيده وما نذهب إليه. لمزيد من التفاصيل انظر يوسف صافي، مركز هدف لحقوق الإنسان، تجربة المجلس التشريعي الفلسطيني (2008-1996)، 2008م، بدون دار نشر، بدون سنة نشر، ص 40 وما بعدها.

¹³⁷ تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم (11) لسنة 2004م،¹³⁸ اعتبر أن نيل الثقة أو الحصول عليها من قبل المجلس التشريعي العمل القانوني الأخير لاكتساب المركز القانوني ومن ثم الوظيفي والمالي للوزير بينما اعتبر القانون الأساسي الفلسطيني المعدل أن أداء اليمين الدستورية أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية هو العمل القانوني الأخير لاكتساب المركز القانوني ومن ثم الوظيفي والمالي للوزير، وهو ما تؤيده وما نذهب إليه.¹³⁹

والى جانب هذه الحقوق المالية فالوزير له صلاحيات ذات طابع مالي داخل وزارته من حيث امتلاكه لسلطة الإشراف على تنفيذ الموازنة العامة بداخلها، ومما أوردته المادة رقم (71) من القانون الأساسي المعدل بشأن اختصاصات وصلاحيات الوزير: (يختص كل وزير في إطار وزارته على وجه الخصوص بما يأتي: ...، 3- تنفيذ الموازنة العامة ضمن الاعتمادات المقررة لوزارته... الخ)، وفي لبنان فإن الصلاحيات المالية للوزير تتمثل في توليه إعداد مشروع الموازنة العامة لوزارته والعمليات المتعلقة بنقل الاعتمادات في الوزارة من فقرة الى فقرة أخرى من الموازنة، وبيت الصفقات المتعلقة ببيع الأموال المنقولة وصفقات المناقصات العمومية وعقد النفقات وفقاً وفي حدود النصوص القانونية المرعية الاجراء.¹⁴⁰ وكذلك يبرز المركز المالي للوزير بالرجوع إلى قانون العطاءات العامة الذي حدد اختصاص وصلاحيات الوزير في إبرام العقود الإدارية الخاصة بوزارته، حيث نص القانون على أنه (1- يتم تنفيذ الأشغال باستدراج العروض أو التعاقد المباشر وفقاً للصلاحيات التالية ويتم توقيع الاتفاقيات المتعلقة بها من قبل الجهة المختصة وذلك: أ- بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير إذا كان العطاء

¹³⁸ تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

¹³⁹ حيث نرى هنا بأن المادة السابعة من قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم (11) لسنة 2004م، يوجد بها شبهة عدم الدستورية كونها تتعارض مع نصوص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، لذلك نطالب المشرع بتعديلها بإضافة عبارة: (وحلف اليمين الدستورية أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية) حتى تتلائم مع نصوص القانون الأخير لتصبح على النحو الآتي: (يتقاضى الوزير راتباً شهرياً قدره (3000) دولار أمريكي أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً، ويدفع له من الفترة الممتدة ما بين اليوم التالي لنيل ثقة المجلس التشريعي و أداء أو حلف اليمين الدستورية أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وحتى يوم شغور منصبه)، وكذلك نطالب المشرع بتعديل نص المادة (79 الفقرة 4) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل بإضافة عبارة (وحلف اليمين الدستورية أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية) وذلك حتى تتلائم مع نصوص القانون الأساسي نفسه، وبالتالي تكتسب وصف الدستورية والمشروعية، لتصبح على النحو التالي: (لا يجوز لرئيس الوزراء أو لأي من الوزراء ممارسة مهام منصبه إلا بعد الحصول على الثقة به من المجلس التشريعي، وأداء أو حلف اليمين الدستورية أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية).

¹⁴⁰ مقال منشور إلكترونياً بعنوان (الطبيعة الدستورية لصلاحيات الوزير وحدودها القانونية) أشرنا له سابقاً.

يتعلق بالوزارة، ويتنسب من الوزير والمسؤول المختص إذا كان العطاء متعلقاً بأية دائرة أخرى وكانت قيمة الأشغال في أي من الحالتين تزيد على 150 ألف دولار ولا تتجاوز 400 ألف دولار أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً، على أن يكون القرار مقروناً بتوصية لجنة فنية يشكلها الوزير والمسؤول المختص من أصحاب الاختصاص والخبرة في موضوع العطاء. ب- بقرار من الوزير بناءً على تنسيب لجنة فنية يشكلها الوزير برئاسة الوكيل أو المدير إذا كانت قيمة العطاء لا تزيد على 150 ألف دولار أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً. 2- يتم التعاقد على تقديم الخدمات الفنية باستدراج العروض أو التعاقد المباشر وفقاً للصلاحيات التالية ويتم توقيع الاتفاقيات المتعلقة بها من قبل الوزير أو من يفوضه خطياً وذلك: أ- بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير إذا كانت قيمة الخدمات الفنية تزيد على 75 ألف دولار ولا تتجاوز 250 ألف دولار أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً، على أن يكون القرار مقروناً بتوصية لجنة فنية يشكلها الوزير لهذه الغاية. ب- بقرار من الوزير بناءً على تنسيب لجنة فنية يشكلها الوزير برئاسة الوكيل إذا كانت قيمة الخدمات الفنية لا تزيد على 75 ألف دولار أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً. ج- بقرار من المسؤول المختص بناءً على تنسيب لجنة فنية يشكلها المسؤول المختص برئاسة الوكيل إذا كانت قيمة الخدمات الفنية لا تزيد على 25 ألف دولار أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً. د- بقرار من الوكيل بناءً على تنسيب لجنة فنية يشكلها المسؤول المختص إذا كانت قيمة الخدمات الفنية لا تزيد على 7 آلاف دولار أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً)،¹⁴¹ وبالرجوع إلى قانون اللوازم العامة أيضاً يتضح أنه حدد صلاحيات الشراء وذلك على النحو التالي (يتم شراء اللوازم من قبل الجهات التالية وفقاً للصلاحيات المخولة لها. أ - الوزير المختص: 1- شراء لوازم لا تزيد قيمتها على (1000) دولار أمريكي (ألف دولار) أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً في كل عملية شراء. 2 - شراء لوازم لا تزيد قيمتها على (15000) دولار أمريكي (خمس عشرة ألف دولار) أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً في كل عملية شراء وذلك عن طريق لجنة مشتريات من ثلاثة موظفين من الدائرة يعينهم الوزير المختص على أن يعاد تشكيلها كل ستة أشهر على الأكثر وتتخذ

¹⁴¹ انظر نص المادة (18) من قانون رقم (6) لسنة 1999 بشأن العطاءات للأشغال الحكومية، المنشور في العدد 32 من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ 2000/02/29م صفحة 9، موسوعة المقتفي الإلكترونية، المرجع السابق.

قراراتها بالأكثرية. 3 - شراء الخدمات العلمية والثقافية المتخصصة بما في ذلك الاستشارات فيها وإعداد البحوث والدراسات وتقويمها، سواء كان ذلك من قبل المؤسسات أو الأفراد بواسطة لجنة مختصة من ثلاثة موظفين على الأقل من الدائرة يعينهم الوزير وتتخذ قراراتها بالأكثرية. 4 - شراء الحقوق والأعمال الأدبية والفنية والبرامج الإذاعية والتلفزيون وبيع هذه البرامج وتأجيرها واستئجارها. والتعاقد على إعداد إنتاجها مهما كانت قيمتها على أن يتم ذلك بواسطة لجنة لا تقل عن ثلاثة موظفين يشكلها الوزير المختص لهذه الغاية من موظفي الدائرة وتتخذ قراراتها بالأكثرية. ب - وكيل الوزارة: 1 - شراء لوازم لا تزيد قيمتها على (500) دولار أمريكي (خمسمائة دولار) أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً في كل عملية شراء. 2 - شراء لوازم لا تزيد قيمتها على (5000) دولار في كل عملية شراء بواسطة لجنة المشتريات المنصوص عليها في البند (2) من الفقرة (أ) من هذه المادة. 3 - شراء قطع الغيار التبديلية والتشغيلية بواسطة لجنة المشتريات المنصوص عليها في البند (2) من الفقرة (أ) من هذه المادة. ج - مشتريات البعثات الدبلوماسية. 1 - شراء لوازم لا تزيد قيمتها على (5000) دولار أمريكي (خمسة آلاف دولار) أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً بقرار من رئيس البعثة بواسطة لجنة مشتريات من ثلاثة من موظفي البعثة يشكلها لهذه الغاية. 2 - شراء لوازم لا تزيد قيمتها على (15000) دولار أمريكي (خمسة عشر ألف دولار) أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً بقرار من الوزير المختص بواسطة مشتريات ثلاثية يشكلها برئاسة رئيس البعثة لهذه الغاية. 3 - مع مراعاة ما ورد في هذا القانون لا يتم شراء أي لوازم تزيد قيمتها على (15000) دولار أمريكي (خمسة عشر ألف دولار) أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً إلا بواسطة لجنة عطاءات مشكلة وفقاً لأحكام هذا القانون.¹⁴²

وللوزير صلاحيات تشريعية كما أوردها القانون الأساسي الفلسطيني المعدل والتي تنص على أن للوزير الحق في أن يُشارك مع أعضاء مجلس الوزراء بالتقدم إلى المجلس التشريعي

¹⁴² انظر نص المادة (13) من قانون رقم (9) لسنة 1998م بشأن اللوائح العامة، المنشور في العدد 26 من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ 1998/11/26م صفحة 28، موسوعة المقتفي الإلكترونية، المرجع السابق.

بمشروعات القوانين وإصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين،¹⁴³ ويختص كل وزير في إطار وزارته بإعداد مشروعات القوانين الخاصة بوزارته وتقديمها لمجلس الوزراء.¹⁴⁴

ويقتضي بيان حقيقة الارتباط بين المركز الوظيفي للوزير والمركز القانوني له، أن نقوم باستعراض حقيقة هذا الارتباط عبر الفروع التالية:.

الفرع الأول: المركز الوظيفي للوزير جزءاً من مركزه القانوني:

يُعد الوزير الرئيس الإداري الأعلى في وزارته، أي أن الوزير يتمتع بمركز وظيفي داخل وزارته يُمكنه من أن يتولى رسم السياسة العامة للوزارة، وذلك في حدود السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها، فللوزير هنا صفة إدارية أو مركز وظيفي، وهو الذي يهمننا، أما المراكز الأخرى التي للوزير مثل مركزه السياسي والمالي والتشريعي فإن محل دراستها هو القانون الدستوري وغيره، وبناءً عليه نجد أن المركز الوظيفي للوزير يُعد جزءاً من مركزه القانوني.¹⁴⁵ وكذلك يمنح المركز الوظيفي للوزير اختصاصات إدارية واسعة بصفته الرئيس الإداري الأعلى، حيث يتمتع الوزير بسلطة رئاسية على موظفي وزارته تشمل الحق في تعيينهم وتأييدهم وترقيتهم أو إنها خدمتهم في حدود القوانين واللوائح، كما يصدر القرارات الخاصة بتنظيم الإدارات والمصالح الداخلية في وزارته وتوزيع الموظفين عليها، وينقلهم من مصلحة إلى أخرى وفقاً لمتطلبات حسن سير العمل الإداري، وتمتد هذا السلطة الرئاسية للوزير على موظفي وزارته، وأعمالهم وتصرفاتهم الصادرة عنهم.¹⁴⁶ وبالرجوع إلى قرار مجلس الوزراء لسنة (2004م)، بشأن الوصف الوظيفي للمناصب العليا في الوزارات في فلسطين نجد أنه نص على أن الوزير هو الرئيس الأعلى للوزارة، ويمارس في وزارته السلطات والصلاحيات المخولة له بموجب القانون الأساسي الفلسطيني لسنة

¹⁴³ انظر نص المادة (70) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م أشرنا له سابقاً.

¹⁴⁴ انظر نص المادة (71) ف (4) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م أشرنا له سابقاً.

¹⁴⁵ أعاد حمود القيسي، المرجع السابق، ص114، كذلك انظر سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص211.

¹⁴⁶ فالسلطة الرئاسية ليست امتيازاً أو حقاً مطلقاً للرئيس الإداري، بل هو اختصاص يحدده القانون، ومن ثم يجب ممارستها طبقاً للقوانين واللوائح ومن أجل تحقيق المصلحة العامة، ويسأل الرئيس الإداري إدارياً وقضائياً عن كيفية ممارستها، ويمارس الرئيس الإداري سلطاته على شخص مرؤوسيه في حياتهم الوظيفية وليس في حياتهم الشخصية، كما يمارس سلطات على أعمال مرؤوسيه تتمثل في سلطتي التوجيه والتعقيب، ويلتزم المرؤوس بطاعة رئيسه في كل ما يصدره من أوامر وتوجيهات بناءً على سلطاته السابقة، ولكن بشرط أن تكون أوامر الرئيس وتوجيهاته مشروعة، عبد الغني بسيوني عبدالله، القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في لبنان، المرجع السابق، ص126 و127.

(2003م) والقوانين المعدلة له والقرارات الصادرة عن مجلس الوزراء، ويمارس بصفة خاصة الاختصاصات التالية وهي:.

اقترح السياسة العامة لوزارته والإشراف على تنفيذها بعد إقرارها، وكذلك الإشراف على سير العمل في وزارته وإصدار التعليمات اللازمة لذلك، وتنفيذ الموازنة العامة ضمن الاعتمادات المقررة لوزارته، وإعداد مشروعات القوانين الخاصة بوزارته وتقديمها لمجلس الوزراء، تفويض بعض سلطاته إلى وكيل الوزارة أو غيره من موظفي الإدارة العليا في وزارته في حدود القانون.¹⁴⁷

وبصفة عامة نرى أن الوزير يمارس جميع الاختصاصات التي يخولها له مركزه الوظيفي، والذي يُعد جزءاً من مركزه القانوني، بصفته الرئيس الأعلى لوزارته والمسئول الأول عن أعمالها وعن تحقيق الأهداف التي أنشأت الوزارة من أجلها.

الفرع الثاني: المركز الوظيفي للوزير يتفرع عن مركزه القانوني:

الوزير هو رأس الهرم الإداري وأعلى سلطة في التدرج سواء أكان ذلك التدرج بالنسبة للهيئات الإدارية المركزية أو بالنسبة للموظفين التابعين له في وزارته.

وتُعد شخصية الوزير ذات وجوه أو صفات متعددة، فهو له صفة وظيفية و سياسية ومالية وتشريعية، وبناءً عليه نجد أن المركز الوظيفي للوزير يعد فرعاً من مركزه القانوني، فهو رجل إداري لأنه يُمارس اختصاصات إدارية واسعة داخل وزارته، وهو رجل سياسي لأنه يُمثل الحكومة لدى البرلمان وفي العلاقات الخارجية للدولة وغيرها.¹⁴⁸

ووفقاً لطبيعة منصب الوزير الوظيفي نجده يتمتع بالاختصاصات الإدارية التالية، وهي على النحو التالي:.¹⁴⁹

¹⁴⁷ انظر المادة (3) من قرار مجلس الوزراء رقم (21/14) م. و/ أ.ق) لسنة 2004م، بشأن الوصف الوظيفي للمناصب العليا في الوزارات في فلسطين.

¹⁴⁸ عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، إدارياً، تأديبياً، جنائياً، مدنياً، الطبعة الرابعة، 1992م، عالم الكتب، القاهرة، ص85.

¹⁴⁹ سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص110، وهنا في تقديرنا أن الوزير من الناحية الإدارية (الوظيفية) هو الرئيس الإداري الأعلى في وزارته، وهو في النظام البرلماني أعلى سلطة إدارية بالنسبة لوزارته، بحيث لا يُعتبر رئيس الوزراء أو رئيس

1- يُمثل الوزير الدولة باعتبارها شخصاً معنوياً في كل ما يتعلق بأعمال وزارته كإبرام العقود والتقاضى وغير ذلك من التصرفات القانونية الخاصة بوزارته.

2- إصدار القرارات الخاصة بتنظيم وزارته في الحالات التي لا يتطلب القانون فيها قانوناً أو قراراً بقانون.

3- ممارسة كافة الاختصاصات التي يستمدّها من صفته كرئيس إداري يتمتع بالسلطة الرئاسية، وبهذا المعنى له الحق في تعيين ونقل وترقية وتأديب وعزل العاملين في الحدود التي تبينها القوانين، كما أن له الحق في توزيع العاملين على المصالح والإدارات التابعة للوزارة وتعيين اختصاصات كل منهم، وله في هذا السبيل أن يوجه مرؤوسيه عن طريق إصدار منشورات وكتب دورية وتعليمات يلتزم بها التابعون لوزارته وله الحق في التعقيب على كافة القرارات الصادرة من مرؤوسيه.

4- إعداد مشروعات القوانين الخاصة بوزارته وتقديمها لمجلس الوزراء، كما يجوز للوزير تفويض بعض سلطاته لوكيل الوزارة أو غيره من موظفي الإدارات العليا في وزارته في حدود القانون.¹⁵⁰

الفرع الثالث: المركز الوظيفي للوزير يتبع مركزه القانوني، (ينشأ بنشأته وينتهي بنهايته):

لقد قلنا أن المركز القانوني للوزير أشمل وأعم من مركزه الوظيفي، حيث إن القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة (2003م) وتعديلاته أرسى مجموعة من القواعد القانونية المنظمة للمركز الوظيفي للوزير، وذلك ضمن القواعد القانونية التي أوردها هذا القانون في سبيل تنظيم مركزه القانوني بشكل عام وهو ما يدل على أن المركز الوظيفي للوزير يُعد جزءاً وفرعاً من مركزه القانوني.¹⁵¹ بحيث إنه إذا نشأ الأصل وهو المركز القانوني نشأ الفرع وهو المركز الوظيفي، وإذا

الدولة سلطة إدارية فوقه، ولكن اعتبار الوزير الرئيس الأعلى في وزارته لا يعني استقلاله المطلق بشئون هذه الوزارة، بل أنه خاضع طبقاً لمبدأ الشرعية وسيادة القانون لجميع التشريعات، وللقرارات التي تصدر من سلطة أعلى مما يمس وزارته كقرارات رئيس الدولة أو مجلس الوزراء حيث يملك إصدار قرارات ملزمة، بل إن الوزير ملزم أيضاً باحترام القرارات التنظيمية الصادرة منه شخصياً بحيث لا يملك الخروج عنها قبل تعديلها.

¹⁵⁰ انظر نص المادة (71) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، أشرنا له سابقاً.

¹⁵¹ يتضح هذا المركز القانوني للوزير بالرجوع إلى نص المادة (71)(72)(74)(75)(77)(81) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، أشرنا إليه سابقاً.

انتهى الأصل انتهى الفرع، وهو ما يعني أن المركز الوظيفي للوزير يتبع مركزه القانوني أي ينشأ بنشأته وينتهي بنهايته.

وإن العمل القانوني المنشئ للمركز القانوني للوزير ومن ثم مركزه الوظيفي محل جدل قانوني خصوصاً في ظل تعارض النصوص القانونية، حيث إن هذا العمل القانوني قد يكون قرار التشكيل للحكومة¹⁵² أو الحصول على ثقة المجلس التشريعي¹⁵³ أو أداء اليمين الدستورية أمام رئيس السلطة الفلسطينية¹⁵⁴، وهو ما سنوضحه عند الحديث عن نشأة وبداية ونهاية المركز الوظيفي للوزير.

وبما أن المركز الوظيفي للوزير يتبع مركزه القانوني، فإن نهاية المركز القانوني للوزير يؤدي إلى نهاية المركز الوظيفي له، وذلك لأي سبب من الأسباب القانونية كاستقالة الحكومة ككل أو حجب الثقة أو استقالة أو إقالة الوزير أو شغور المنصب الوزاري أو انتهاء مدة التعيين.¹⁵⁵

¹⁵² انظر نص المادة (65) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل والتي تنص على أنه: (1- فور تكليفه من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية يتولى رئيس الوزراء تشكيل حكومته خلال ثلاثة أسابيع من تاريخ اختياره وله الحق في مهلة أخرى أقصاها أسبوعان أחרان فقط)

¹⁵³ انظر نص المادة (66) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل والتي تنص على أنه: (1- فور اختيار رئيس الوزراء لأعضاء حكومته يتقدم بطلب إلى المجلس التشريعي لعقد جلسة خاصة للتصويت على الثقة بهم بعد الاستماع والانتهاء من مناقشة البيان الوزاري المكتوب الذي يحدد برنامج وسياسة الحكومة، على أن تعقد الجلسة في موعد أقصاه أسبوع من تاريخ الطلب 2- يتم التصويت على الثقة برئيس الوزراء وأعضاء حكومته مجتمعين مالم تُقرر الأغلبية المطلقة خلاف ذلك 3- تُمنح الثقة بالحكومة إذا صوتت إلى جانبها الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي)

¹⁵⁴ انظر نص المادة (67) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل والتي تنص على أنه (بعد الحصول على الثقة بهم وقبل مباشرة أعمالهم يؤدي رئيس الوزراء وأعضاء حكومته أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية اليمين الدستورية المنصوص عليها في المادة (35) من القانون الأساس الفلسطيني وهي أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للوطن ومقدساته وللشعب وتراثه القومي، وأن أحترم النظام الدستوري والقانون، وأن أراعي مصالح الشعب الفلسطيني رعاية كاملة، والله على ما أقول شهيد).

¹⁵⁵ انظر نص المادة (77) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل والتي تنص على أنه (1- يجوز لعشرة أعضاء من المجلس التشريعي التقدم بطلب إلى رئيس المجلس لعقد جلسة خاصة لطرح الثقة بالحكومة أو بأحد الوزراء بعد استجوابه)، وكذلك انظر نص المادة (83) من ذات القانون والتي تنص على أن الحكومة تُعتبر مستقيلة ويعاد تشكيلها وفقاً لأحكام هذا الباب في الحالات التالية 1- فور بدء ولاية جديدة للمجلس التشريعي 2- بعد حجب الثقة عن رئيس الوزراء أو عن رئيس الوزراء وحكومته أو عن ثلث عدد الوزراء على الأقل 3- أي إضافة أو تغيير أو شغور أو إقالة تشمل عدد أعضاء مجلس الوزراء على الأقل 4- وفاة رئيس الوزراء 5- استقالة رئيس الوزراء أو استقالة ثلث عدد أعضاء الحكومة على الأقل 6- إقالة رئيس الوزراء من قبل رئيس السلطة الوطنية.

الفصل الثاني

شروط اكتساب المركز الوظيفي للوزير ونشأته ونهايته

- تمهيد وتقسيم:

بدايةً لكي يكتسب الوزير مركزه الوظيفي، الذي بموجبه تتحدد علاقاته وسلطاته وصلاحياته وحقوقه وواجباته، لآبد أن تتوفر فيه عدة شروط قبل اكتسابه هذا المركز، أي قبل أن يصدر قرار بتعيينه وزير من جانب السلطة المختصة وفقاً للإجراءات التي يحددها القانون الأساسي الفلسطيني المعدل¹⁵⁶.

ولكي ينشأ المركز الوظيفي للوزير لآبد من اتباع عدة إجراءات حددها القانون الأساسي الفلسطيني المعدل صراحة، وكذلك لكي ينتهي المركز الوظيفي للوزير لا بد أن تتوفر إحدى الحالات التي نص عليها القانون الأساسي الفلسطيني المعدل،¹⁵⁷ ويقتضي الحديث عن شروط اكتساب المركز الوظيفي للوزير ونشأته ونهايته، أن نتطرق إلى شروط اكتساب المركز الوظيفي للوزير في مبحث أول ثم نشأة المركز الوظيفي للوزير في مبحث ثانٍ، ثم نهاية المركز الوظيفي للوزير في مبحث ثالث، وهو ما يعني أننا قمنا بالتفرقة بين ثلاث نقاط، وهي شروط اكتساب المركز الوظيفي أولاً، ثم نشأة المركز ثانياً، وثالثاً نهاية المركز، وذلك على النحو التالي:

- المبحث الأول: شروط اكتساب المركز الوظيفي للوزير.
- المبحث الثاني: نشأة المركز الوظيفي للوزير.
- المبحث الثالث: نهاية المركز الوظيفي للوزير.

¹⁵⁶ تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

¹⁵⁷ تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

المبحث الأول

شروط اكتساب المركز الوظيفي للوزير

- تمهيد وتقسيم:

إن المركز الوظيفي للوزير يُمثل أثر قانوني أوجده عمل قانوني معين، وهذا الأخير هو العمل الذي اكتسب الوزير بموجبه مركزه وبأشْر عمله على ضوء وجوده، ومثل هذا المركز لا يُكتسب من فراغ بل يتعين أن تتوافر عدة شروط لذلك، وقلنا بأن الوزير يكتسب مركزه الوظيفي بموجب التعيين الذي يتم من جانب السلطة المختصة، وفقاً للإجراءات التي يحددها القانون الأساسي الفلسطيني المعدل¹⁵⁸.

وبناءً عليه حتى يكتسب الوزير هذا المركز بطريقة سليمة لأبد من أن يكون التعيين سليماً هو الآخر، باعتباره القاعدة التي يتأسس عليها كل ما يأتي لاحقاً من مراكز وعلاقات أو باعتباره المدخل الرئيس للوزير حتى يمارس نشاطه داخل وزارته، وهو ما يعني أن الشروط التي تجعل من التعيين صحيحاً، هي ذاتها مطلوبة للتسليم بصحة اكتساب الوزير لمركزه الوظيفي الذي يكون مبنياً على التعيين، حيث إن صحة المركز من صحة التعيين والعكس صحيح، تأسيساً على قاعدة شهيرة، وهي أن ما بُني على باطل فهو كذلك.

وهذا يؤدي للقول بأن هذه الشروط المطلوبة في التعيين تُعد مطلوبة بصورة غير مباشرة في اكتساب كافة المراكز الناتجة عن التعيين بما في ذلك المركز الوظيفي، وبالرجوع إلى القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، نجد تطرق إلى هذه الشروط، ويقضي توضيحها أن نقوم بتقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب وذلك على النحو التالي:

- المطلب الأول: الجنسية الفلسطينية.
- المطلب الثاني: التمتع بكافة الحقوق المدنية والسياسية.
- المطلب الثالث: رأينا بخصوص شروط اكتساب المركز الوظيفي للوزير وفقاً لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني المعدل.

¹⁵⁸ تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

المطلب الأول

الجنسية الفلسطينية

تُعرف الجنسية بأنها: رابطة سياسية وقانونية تربط بين الشخص والدولة، بحيث يخضع هذا الشخص لقانون الدولة التي ينتمي إليها بجنسيته فيكتسب الحقوق، ويتحمل الالتزامات التي تفرضها الدولة التي يتمتع بجنسيتها.¹⁵⁹

وعادةً ما تحرص الدول على منح مواطنيها الذين يتمتعون بجنسيتها دون الأجانب حق الالتحاق بالوظائف العامة لاعتبارات تتمثل في أن التعيين في الوظائف العامة يُعد من الحقوق الوطنية، وتأتي في مقابل الواجبات والتكاليف التي تفرضها الدولة عليهم، كما وأن تعيين الأجانب في بعض المرافق العامة يُشكل خطورةً على مصالح الدولة وتفضيل العمالة الأجنبية على حساب المواطنين وانتشار البطالة، خصوصاً فيما يتعلق بالمناصب السياسية السيادية العليا، إلا أن هذا الحظر يبقى نسبياً، لأن الدولة قد تحتاج في بعض الأحيان للخبرات الأجنبية لسد النقص الذي تعاني منه الكفاءات الوطنية.¹⁶⁰ بمعنى أن الدول تحرص على أن يكون المرشح لتولي الوظيفة العامة متمتعاً بجنسية الدولة حرصاً منها على سلامتها وحماية أمنها ومصالحها التي تتطلب أن يتقلد أبنائها المناصب الوظيفية سواءً أكانت العادية أم السياسية السيادية العليا، ما عدا بعض الاستثناءات المحددة التي تتطلبها المصلحة العامة.¹⁶¹

¹⁵⁹ ساميه راشد، الوجيز في القانون الدولي الخاص، الجزء الأول، دار النهضة العربية، 1969م، ص118 وما بعدها، وكذلك انظر معتز تنشه، الجنسية والموطن في فلسطين، الطبعة الأولى، 2000م، معهد الدراسات الدولية، جامعة بير زيت، ص11 وما بعدها، ويذهب الفقه الغالب إلى تعريف الجنسية بأنها: الرابطة القانونية التي تربط كل فرد بدولة محددة، ويعرفها آخرون بأنها: علاقة قانونية بين الفرد والدولة يعتبر بمقتضاها الفرد عضواً في شعب الدولة، ويذهب فريق ثالث إلى أنها: الرابطة السياسية التي يُعتبر الفرد بمقتضاها جزءاً من العناصر التكوينية الدائمة لدولة معينة، وفي عرض هذه التعريفات انظر نايف عبدالعال الفراء، مبادئ القانون الدولي الخاص الفلسطيني، الجزء الأول، الجنسية الفلسطينية، الطبعة الأولى، 2016م، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع بجمهورية مصر العربية، ص92 وما بعدها.

¹⁶⁰ صبري محمد السنوسي محمد، وسائل النشاط الإداري، الوظيفة العامة، الأموال العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997م، ص52 وما بعدها، وكذلك انظر محمد سليمان شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص416.

¹⁶¹ أعاد حمود القيسي، المرجع السابق، ص283.

ويعد شرط الجنسية من الشروط المشتركة المطلوبة فيمن يعين موظفاً عاماً بموجب أحكام قانون الخدمة المدنية المعدل، أو فيمن يعين وزيراً بموجب أحكام القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، فالوزير الذي لا يخضع لقانون الخدمة المدنية المعدل¹⁶² باعتباره ليس بموظف عام رغم تقلده لوظيفة أو مهمة عامة كما أشرنا لذلك، إلا أنه يشترك مع الموظف العام في بعض الأحكام والشروط التي تنطبق عليه والتي أوردتها قانون الخدمة المدنية، ومن ذلك شرط الجنسية الفلسطينية، حيث اشترط هذا القانون فيمن يُعين في الوظيفة العامة أن يكون من حاملي الجنسية الفلسطينية أو العربية،¹⁶³ أما بالنسبة للأجانب من غير العرب فلم يمنع تعيينهم ولكن كلف هذا القانون مجلس الوزراء بإعداد نظام خاص بتوظيف الخبراء المحليين والأجانب للقيام بأعمال مؤقتة أو موسمية.¹⁶⁴ ووفقاً لهذا النظام فإن تعيين الخبراء يكون من خلال عقود للقيام بوظائف مؤقتة أو موسمية ولا يجوز اسناد صلاحيات تنفيذية لهم وإنما يُسند لهم صلاحيات ذات طابع استشاري.

وبالرجوع إلى القانون الأساسي الفلسطيني المعدل،¹⁶⁵ نجده قد اشترط ضرورة توافر الجنسية الفلسطينية فيمن يعين رئيساً للوزراء أو وزيراً، حيث نص هذا القانون بشكل واضح وصريح على أنه يشترط فيمن يعين رئيساً للوزراء أو وزيراً أن يكون فلسطينياً متمتعاً بكامل حقوقه المدنية

¹⁶² تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

¹⁶³ انظر نص المادة (24) من قانون الخدمة المدنية المعدل لسنة 1998م، والتي تنص على أنه (يشترط فيمن يعين في أي وظيفة عامة أن يكون: 1- فلسطينياً أو عربياً. 2- قد أكمل السنة الثامنة عشرة من عمره ويثبتت عمر الموظف بشهادة ميلاده الرسمية وفي الأحوال التي لا يتيسر فيها الحصول على شهادة الميلاد، يقدر عمره بقرار تتخذه اللجنة الطبية المختصة ويعتبر قرارها في هذا الشأن نهائياً. 3- خالياً من الأمراض والعاهات البدنية والعقلية التي تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعين فيها بموجب قرار من المرجع الطبي المختص، على أنه يجوز تعيين الكفيف في عينيه أو فاقد البصر في إحدى عينيه أو ذي الإعاقة الجسدية، إذا لم تكن أي من تلك الإعاقات تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعين فيها بشهادة المرجع الطبي المختص على أن تتوافر فيه الشروط الأخرى للياقة الصحية. 4- متمتعاً بحقوقه المدنية غير محكوم عليه من محكمة فلسطينية مختصة بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يرد إليه اعتباره، وهو ما أشارت إليه محكمة العدل العليا، في حكمها الصادر في الدعوى الإدارية رقم 460 لسنة 2008م.

¹⁶⁴ انظر نص المادة (28) من قانون الخدمة المدنية المعدل لسنة 1998م، والتي تنص على أنه (يضع مجلس الوزراء بناءً على اقتراح ديوان الموظفين العام نظاماً لتوظيف الخبراء المحليين والأجانب ولمن يقومون بأعمال مؤقتة عارضة أو موسمية) ¹⁶⁵ تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

والسياسية.¹⁶⁶ وبناءً عليه نجد أن شرط توافر الجنسية الفلسطينية وفقاً للأصول القانونية فيمن يُعين وزيراً يُعتبر من الشروط المهمة والواجبة لصحة التعيين، ولصحة اكتساب المركز الوظيفي للوزير وبدونه لا يكون التعيين صحيحاً ولا يكتسب الوزير هذا المركز، وهنا نجد أن أغلب دول العالم تنص على أنه يُشترط فيمن يُعين في هذا المنصب أن يكون متمتعاً بجنسية الدولة حسب الأصول القانونية فيها، وذلك إن دل فإنما يدل على أهمية هذا المنصب داخل الدولة، لأنه يُعد من المناصب السياسية السيادية العليا داخل الدولة.

المطلب الثاني

التمتع بكامل الحقوق المدنية والسياسية

بالإضافة إلى الشرط الأول وهو شرط الجنسية الفلسطينية فيمن يُعين رئيساً للوزراء أو وزيراً، اشترط القانون الأساسي الفلسطيني المعدل¹⁶⁷ شرطاً آخر فيمن يُعين في هذا المنصب، وهو التمتع بكافة الحقوق المدنية والسياسية.

ويُقصد بالحقوق المدنية: مجموعة الحقوق الموجهة لحماية الفرد باعتباره عضواً في المجتمع الإنساني أي المجتمع المدني، وذلك كالحق في الحياة أو الزواج أو التنقل أو اختيار مكان الإقامة أو التعليم أو حرية العقيدة.... إلخ، وهذه الحقوق تثبت لجميع الأفراد داخل المجتمع¹⁶⁸، وتجدر الإشارة هنا إلى أن القانون الأساسي الفلسطيني المعدل اشترط فيمن يعين رئيساً للوزراء أو وزيراً أن يكون فلسطينياً متمتعاً بكافة حقوقه المدنية والسياسية.¹⁶⁹

وبناءً عليه نجد أن القانون الأخير اشترط فيمن يعين رئيساً للوزراء أو وزيراً أن يكون متمتعاً بكافة وحقوقه المدنية، لكي يكون تعيينه صحيحاً ومن ثم يكتسب مركزه الوظيفي بصورة صحيحة، وبمفهوم المخالفة فإنه لا يجوز أن يكون من يُراد تعيينه رئيساً للوزراء أو وزيراً محكوماً عليه من محكمة فلسطينية مختصة بجناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يرد إليه

¹⁶⁶ انظر نص المادة (82) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، والتي تنص على أنه (يشترط فيمن يعين رئيساً للوزراء أو وزيراً أن يكون فلسطينياً متمتعاً بكامل حقوقه المدنية والسياسية)

¹⁶⁷ تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

¹⁶⁸ ديب عكاوي، دليل حقوق الإنسان، الطبعة الأولى، مؤسسة الأسوار عكا، 1998، ص 69.

¹⁶⁹ انظر نص المادة (82) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، أشرنا إليه سابقاً.

اعتباره، وهذا ما أكده قانون الخدمة المدنية المعدل بالنسبة للموظف العام¹⁷⁰، حيث نص على أنه يشترط فيمن يعين في الوظيفة العامة أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية غير محكوم عليه من محكمة فلسطينية مختصة بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يرد إليه اعتباره.¹⁷¹

كما أن عبارة (كامل الحقوق) تدل على أننا بصدد شرط مطلق، ينبني عليه عدم جواز تعيين الفرد وزيراً إن كانت حقوقه المدنية منقوصة بأي حال.

ومن جانب آخر، يقصد بالحقوق السياسية: مجموعة الحقوق التي تضمن للفرد المساهمة في إدارة شئون الدولة السياسية العامة، ومن هذه الحقوق حرية التعبير عن الرأي أو حق الترشيح (الانتخاب) أو الترشح أو حق تولي الوظائف العامة.... إلخ.¹⁷²

وفي هذا السياق اشترط القانون الأساسي الفلسطيني المعدل فيمن يُعين رئيساً للوزراء أو وزيراً أن يكون فلسطينياً مُتمتعاً بكافة حقوقه المدنية والسياسية،¹⁷³ وبناءً عليه نجد أن القانون الأخير اشترط صراحة ضرورة تمتع من يراد تعيينه رئيساً للوزراء أو وزيراً بكافة وكامل حقوقه السياسية، فإذا كان محكوماً عليه من محكمة فلسطينية بجناية أو جنحة مُخلة بالشرف أو

¹⁷⁰ تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

¹⁷¹ انظر نص المادة (24) من قانون الخدمة المدنية المعدل لسنة 1998م، والتي تنص على أنه: (يشترط فيمن يعين في أي وظيفة عامة أن يكون: 1- 2- 3- 4- متمتعاً بحقوقه المدنية غير محكوم عليه من محكمة فلسطينية مختصة بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يرد إليه اعتباره، ولقد أشارت محكمة العدل العليا إلى هذه الشروط عند حديثها عن الشروط الواجب توافرها عند التعيين في الوظائف العامة، حيث قضت بأنه يشترط لتطبيق هذا النص أن يتم حبس المتهم عن جريمته فعلياً، أما إن تمت إدانته ومعاقبته بالغرامة فلا ينطبق عليه هذا الشرط ويكون مستحقاً للوظيفة.

¹⁷² عبد الرحمن أبو النصر، قانون حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، الطبعة الخامسة، غزة، مكتبة القدس، 2012م، ص 79، وكذلك انظر على سعد الله، النظام القانوني للوظائف العليا في الجزائر، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، بدون دار نشر، بدون سنة نشر، ص 41، وهناك من يعرفها بأنها: هي التي تتناول العلاقة بين الحاكم والمحكوم وحق الرعية في حكم نفسها بنفسها، كما يمكن إطلاق مصطلح الحقوق السياسية على الحقوق التي تثبت للشخص باعتباره عضواً في جماعة سياسية معينة، تمكنه من الإسهام في إدارة شؤون هذه الجماعة، أو هي الحقوق التي يكتسبها الشخص باعتباره عضواً في هيئة سياسية، ويمكن تعريفها بأنها: الحقوق التي تسمح للمواطنين بالمشاركة في ممارسة السلطة في الدولة، وفي عرض هذه التعريفات انظر لوافي سعيد، الحماية الدستورية للحقوق السياسية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق تخصص قانون دستوري، بدون دار نشر، بدون سنة نشر، ص 2 وما بعدها.

¹⁷³ انظر نص المادة (82) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، اشرنا إليه سابقاً.

الأمانة فلا يتوافر هذا الشرط، لأن الحكم عليه يؤدي إلى حرمانه من بعض الحقوق السياسية مالم يُرد إليه اعتباره.¹⁷⁴

وكذلك نجد أن عبارة (كامل الحقوق) تدلل على أننا بصدد شرط مطلق، ينبني عليه عدم جواز تعيين الفرد وزيراً إن كانت حقوقه السياسية منقوصة بأي حال.

خلاصة الأمر: هنا أنه يُشترط فيمن يعين رئيساً للوزراء أو وزيراً أن يكون متمتعاً بكافة وكامل حقوق المدنية والسياسية، غير محكوم عليه من محكمة فلسطينية بجناية أو جنحة مُخلّة بالشرف أو الأمانة مالم يرد إليه اعتباره.

المطلب الثالث

رأينا بخصوص شروط اكتساب المركز الوظيفي للوزير وفقاً لأحكام القانون

الأساسي الفلسطيني المعدل

إن رأينا بخصوص توافر شروط اكتساب المركز الوظيفي للوزير ومدى كفايتها لاكتساب هذا المركز، سوف يكون بتوصيح النقاط التالية:

أولاً: لقد نص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل¹⁷⁵ في المادة (82) منه على شروط تعيين رئيس الوزراء أو الوزير ومن ثم اكتسابه للمركز الوظيفي، حيث نصت هذه المادة على أنه (يُشترط فيمن يُعين رئيساً للوزراء أو وزيراً).

¹⁷⁴ وفي هذا السياق نصت المادة (13) من قانون الانتخابات الفلسطينية، على هذا الحظر بالنسبة للرئيس أيضاً وللمرشح لعضو المجلس التشريعي، حيث تضمنت النص على أنه (يُحرم من حق الترشيح و الترشح لمنصب الرئيس أو عضوية المجلس التشريعي: 1- من كان محروماً من حق الانتخاب. 2- من حرم من حق الترشيح بموجب حكم قضائي نهائي صادر عن محكمة فلسطينية مختصة وذلك خلال فترة نفاذ القرار. 3- من كان محكوماً حكماً نهائياً صادراً عن محكمة فلسطينية مختصة بجناية، أو بجنحة مخلّة بالشرف أو الأمانة)، ونحن نرى هنا أن ذلك ينطبق أيضاً على من يُعين رئيساً للوزراء أو وزيراً، انظر قانون رقم (9) لسنة 2005م بشأن الانتخابات الفلسطينية، المنشور في العدد (57) من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2005/8/18م، ص8، موسوعة المقتفي الالكتروني، المرجع السابق.

¹⁷⁵ تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

ثانياً: إن الشروط التي تضمنتها المادة سالفه الذكر ونصت عليها تتمثل في شرطين وهما 1- أن يكون من يُعين رئيساً للوزراء أو وزيراً فلسطينياً، أي متمتعاً بالجنسية الفلسطينية حسب الأصول القانونية. 2- أن يكون متمتعاً بكافة حقوقه المدنية والسياسية، أي أن يكون متمتعاً بكافة وكامل حقوقه المدنية والسياسية ، وغير محكوم عليه من محكمة فلسطينية مختصة بجناية أو جنحة مُخلّة بالشرف أو الأمانة ما لم يرد إليه اعتباره.

ثالثاً: يُلاحظ أن هذه الشروط، والسالف ذكرها مُشتركة بين رئيس الوزراء والوزير، وهو ما يعني أن شروط اكتساب رئيس الوزراء لمركزه الوظيفي هي ذاتها الشروط المطلوبة لاكتساب الوزير لهذا المركز.

السؤال هنا: إلى أي حد كان المشرع في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل¹⁷⁶ موفقاً بذكر وإيراد هذه الشروط، التي يتعين توافرها في رئيس الوزراء أو الوزير لاكتساب المركز الوظيفي لكل منهما؟

يرى الباحث هنا أن هذه الشروط والتي أوردها القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، في المادة (82) منه والتي تنص على أنه (يشترط فيمن يعين رئيساً للوزراء أو وزيراً أن يكون فلسطينياً متمتعاً بكافة حقوقه المدنية والسياسية) تُعتبر غير كافية بالمقارنة مع الشروط الأخرى الموجودة في دول أخرى، حيث أنه بالرجوع إلى معظم دساتير الدول العربية ومثالها الدستور المصري والأردني والجزائري، نجدها جميعاً تشترط شروطاً أخرى فيمن يُعين رئيساً للوزراء أو وزيراً أو نائب وزير، حيث أنه بالرجوع إلى الدستور المصري مثلاً لسنة 1971م وتحديداً نص المادة (154) منه، فإننا نجدها تنص على أنه (يُشترط فيمن يُعين وزيراً أو نائب وزير أن يكون مصرياً بالغاً من العمر خمساً وثلاثين سنة ميلادية على الأقل، وأن يكون متمتعاً بكامل حقوقه المدنية والسياسية)،¹⁷⁷ وهنا نلاحظ أن الدستور المصري في

¹⁷⁶ تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

¹⁷⁷ انظر نص المادة (154) من الدستور المصري لسنة 1971/9/11م، تم تنزيله نسخة إلكترونية (pdf)، وإذا كانت جل أحكام دساتير الدول العربية ذات النظام الجمهوري قد صممت عن النص على قيد الدين أو الزواج من أجنبية، فإن دستور ج.ع.ي، لعام 1970م، قد اشترط أن يكون الوزير مستقيماً أخلاقاً وسلوكاً ومحافظاً على الشعارات الإسلامية، في حين اشترطت أحكام دستور العراق لعام 1964م، أن لا يكون الوزير متزوجاً بأجنبية، انظر عبد الرزاق الحسيني، تاريخ الوزارات في العراق، الجزء العاشر، صيدا لبنان، 1960م، ص262.

المادة السابقة قام بوضع الحد الأدنى للسن فيمن يعين وزيراً أو نائب وزير، وهو الأمر الذي لم تنص عليه المادة (82) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل،¹⁷⁸ حيث أن المادة السابقة التي أوردها القانون الأخير لم تنص على شرط السن إطلاقاً فيمن يعين رئيساً للوزراء أو وزيراً، وهو ما يؤكد وجود نقص تشريعي في مجال تنظيم هذه الشروط وأهمها شرط النص على هذا السن وتحديده فيمن يُعين رئيساً للوزراء أو وزيراً.

ونرى هنا كذلك أنه لا يوجد ما يمنع من النص على هذا السن وتحديده بـ (28) سنة وذلك مساواة بسن عضو المجلس التشريعي الفلسطيني،¹⁷⁹ أو لا يوجد ما يمنع من النص واعتماد السن الذي أورده المشرع الدستوري المصري وهو سن (35) سنة، وتكمن أهمية النص على هذا السن وتحديده سواء بالنسبة إلى رئيس الوزراء أو الوزير في القضاء على أي خلاف يمكن أن يثار حول هذا السن وتحديده هذا من جانب أول، ومن جانب ثاني نجد أن هذه المناصب السياسية السيادية العليا تتطلب نضوجاً عقلياً فيمن يشغلها يجاوز النضوج العقلي الذي أورده قانون الخدمة المدنية المعدل فيمن يُعين في الوظيفة العامة،¹⁸⁰ ومن جانب ثالث نجد أن سن العطاء لدى من يتقلد هذه المناصب يكون بين أحد هذين السنين، بعدما يكونوا قد خبروا الحياة السياسية والمالية والتشريعية وغيرها وتعلموا أبعاديات العمل الوظيفي (الإداري) والسياسي والمالي والتشريعي.

وفيما يتعلق بالوزير فإنه يوجد محذور عليه وذلك بخصوص الجمع بين الوظائف والعضويات الرسمية بالدولة، إذ نص النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني على أنه (لا يجوز

¹⁷⁸ تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

¹⁷⁹ حيث تنص المادة (15) من قانون الانتخابات الفلسطينية، تمت الإشارة إليه سابقاً على أنه (يشترط في المرشح لعضوية المجلس التشريعي الفلسطيني توفر الشروط التالية: 1- أن يكون فلسطينياً. 2- أن يكون قد أتم الثامنة والعشرون عاماً من العمر أو أكثر في اليوم المحدد لإجراء الاقتراع. 3- أن يكون اسمه مدرجا في جدول الناخبين النهائي. 4. أن يكون مقيماً إقامة دائمة في الأراضي الفلسطينية-)

¹⁸⁰ حيث اشترطه المادة (24) من قانون الخدمة المدنية المعدل، تمت الإشارة إليه سابقاً على أن (يشترط فيمن يعين في أي وظيفة أن يكون: - 1 - فلسطينياً أو عربياً. 2 - قد أكمل السنة الثامنة عشرة من عمره ويثبتت عمر الموظف بشهادة ميلاده الرسمية وفي الأحوال التي لا يتيسر فيها الحصول على شهادة الميلاد يقدر عمره بقرار تتخذه اللجنة الطبية المختصة ويعتبر قرارها في هذا الشأن نهائياً.)

الجمع بين منصب الوزير أو أي منصب حكومي آخر وعضوية هيئة المكتب)¹⁸¹، فهنا نلاحظ أن هذا الحظر أوردته نظام داخلي خاص بالسلطة التشريعية مع أن الوزير يتبع سلطة أخرى وهي السلطة التنفيذية، وهو ذاته الحظر الذي أوردته القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، وكذلك نجد أنه يجب ألا يقتصر هذا الحظر على النائب الذي أصبح وزيراً، وإنما يمتد لكل الوزراء الذين لا يجوز لهم الجمع بين المناصب والعضويات سواء كان نائباً برلمانياً بالأساس أم لا، وكذلك لم يتم النص في النظام سالف الذكر أو في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل على حظر ممارسة أي نشاط آخر، وهو ما لم يتنبه له واضعي القانون الأساسي الفلسطيني المعدل وواضعوا النظام الداخلي، حيث نجد أن هذا الحظر هو حظر جزئي.

¹⁸¹ انظر نص المادة (14) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، والتي تنص على أنه (لا يجوز الجمع بين منصب الوزير أو أي منصب حكومي آخر وعضوية هيئة المكتب). وهي نفس نص المادة (50) من القانون الأساسي الفلسطيني والتي تنص على أنه (ينتخب المجلس في أول اجتماع له رئيساً ونائبين للرئيس وأميناً للسر يكونون هيئة مكتب رئاسة المجلس، ولا يجوز الجمع بين عضوية هذا المكتب وبين رئاسة السلطة الوطنية أو الوزارة أو أي منصب حكومي آخر)، ويقصد بهيئة المكتب: هيئة مكتب رئاسة المجلس التشريعي الفلسطيني، وكذلك نص المادة (51) والتي تنص على أنه (لا يجوز الجمع بين منصب الوزير وعضوية هيئة المكتب أو عضوية اللجان. 2- لا يجوز الجمع بين عضوية هيئة المكتب وعضوية اللجان الواردة في الفقرة الأولى من المادة (48) من هذا النظام)، حيث تنص المادة (48) على أنه (يشكل المجلس اللجان الدائمة التالية للرقابة ولبحث مشاريع القوانين والاقتراحات والقضايا التي يحيلها المجلس أو رئيسه إليها: أ. لجنة القدس. ب. لجنة الأراضي ومقاومة الاستيطان. ت. لجنة شؤون اللاجئين (اللاجئين والنازحين والمغتربين الفلسطينيين). ث. اللجنة السياسية (المفاوضات والعلاقات العربية والدولية). ج. اللجنة القانونية (القانون الأساسي والقانون والقضاء). ح. لجنة الموازنة والشؤون المالية. خ. اللجنة الاقتصادية (الصناعة والتجارة والاستثمار والإسكان والتموين والسياحة والتخطيط). د. لجنة الداخلية (الداخلية والأمن والحكم المحلي). ذ. لجنة التربية والقضايا الاجتماعية (التربية والتعليم والثقافة والإعلام والشؤون الدينية والآثار والشؤون الاجتماعية والصحة والعمل والعمال والأسرى والشهداء والجرحى والمقاتلين القدامى والطفولة والشباب والمرأة). ر. لجنة المصادر الطبيعية والطاقة (المياه والزراعة والرياف والبيئة والطاقة والثروة الحيوانية والصيد البحري). ز. لجنة الرقابة لحقوق الإنسان والحريات العامة. 2- يشكل المجلس لجنة خاصة تسمى لجنة شؤون المجلس وتتكون من هيئة المكتب وعدد من الأعضاء. 3- للمجلس أن يشكل لجاناً أخرى لأغراض آنية أو دائمة ولأهداف محددة. 4- يحدد المجلس مع بداية كل دورة انعقاد عدد أعضاء كل لجنة من لجانه الدائمة بما يكفل قيام هذه اللجان بأعمالها) ولكن بالرجوع إلى نص المادة (98) من ذات النظام السابق نجدها تنص على أنه (فيما عدا منصب الوزير لا يجوز للعضو أن يجمع بين عضويته في المجلس وأية وظيفة في السلطة التنفيذية.)، وبمفهوم المخالفة نستنتج من المواد السابقة، أنه يجوز للوزير أن يجمع بين عضويته في مجلس الوزراء والمجلس التشريعي، ولكن لا يجوز له أن يجمع بين عضويته في مجلس الوزراء وعضوية هيئة مكتب رئاسة المجلس التشريعي أو عضوية اللجان الواردة في الفقرة الأولى من المادة (48) من هذا النظام، انظر النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 2000م وتعديلاته، المنشور في العدد (45) من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2003/8/16م، ص 69، موسوعة المفتي الإلكترونية، مرجع سابق، ويمكن الرجوع إليها من خلال زيارة الرابط الآتي:

المبحث الثاني

نشأة المركز الوظيفي للوزير

- تمهيد وتقسيم:

تتميز عملية تعيين الوزير بأنها من العمليات المركبة التي تتضمن عدة مراحل وإجراءات وقرارات ما بين تحضيرية أو أولية وأخرى نهائية لها أثرها القانوني في نشأة المركز الوظيفي للوزير، وهي عملية قانونية تبدأ وتنتهي وفقاً للأصول الدستورية، وبناءً عليه فإن نشأة المركز الوظيفي للوزير تكون مبنية بتمام عملية التعيين ومرتبطة بالإجراء الأخير الواجب قانوناً لانتهاء هذا التعيين، والذي ينشأ معه المركز الوظيفي للوزير.

ويقتضي الحديث عن نشأة المركز الوظيفي للوزير، أن نتطرق إلى الإجراءات التحضيرية غير المنشئة للمركز الوظيفي للوزير، ثم التطرق إلى الإجراء القانوني المنشئ للمركز الوظيفي للوزير (اليمين الدستورية)، وفيما يلي نوضح نشأة المركز الوظيفي للوزير من خلال المطلبين الآتيين، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: الإجراءات التحضيرية غير المنشئة للمركز الوظيفي للوزير.

المطلب الثاني: الإجراء القانوني المنشئ للمركز الوظيفي للوزير (اليمين الدستورية).

المطلب الأول

الإجراءات التحضيرية غير المنشئة للمركز الوظيفي للوزير

بدايةً إن عملية تعيين الوزير ومن ثم نشأة المركز الوظيفي له، تمر بالعديد من الإجراءات التحضيرية أو التمهيدية التي تحضر وتمهد وتسهم في نشأة هذا المركز، ويقتضي توضيح الإجراءات التحضيرية غير المنشئة للمركز الوظيفي للوزير، أن نقوم بتقسيم هذا المطلب إلى أربع فروع، نتناول في الفرع الأول المقصود بالإجراء التحضيري، ثم مفهوم التنسيب الوزاري في فرع ثانٍ، ثم التشكيل الحكومي في فرع ثالث، ثم منح الثقة من قبل المجلس التشريعي في فرع رابع، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: المقصود بالإجراء التحضيري:

وبقتضي بيان المقصود بالإجراء التحضيري أن نتطرق إلى المعنى اللغوي والاصطلاحي له، ثم بيان موقف محكمة العدل العليا من هذا الإجراء، وفيما يلي نوضح ذلك:

أولاً: المقصود بالتحضير لغة:

التحضير لغة: مصدر حَضَرَ، من حضر الشيء، أعدّه، هيّأه، جهّزه ، يُقال حضر الدواء وحضر الدرس أي أعدّه، (محدثة)،¹⁸² وحَضَرَ، كَنَصَرَ، وعَلِمَ، حُضُوراً وحضارةً: ضِدُّ غَابَ، يقال سَاهَمَ فِي تَحْضِيرِ الْحَفْلَةِ أَي فِي تَهْيِئِهَا، وَإِعْدَادِهَا، ويقال حضر عن فلان: قام مقامه في الحضور، ناب عنه "حضر الوزير الاحتفال نائباً عن رئيس الجمهورية"، ويقال كذلك بَدَأَتِ التَّحْضِيرَاتُ عَلَى قَدَمِ وَسَاقٍ لاسْتِقْبَالِ الضُّيُوفِ أَي بَدَأَتِ اسْتِعْدَادَاتُ النَّهْيِ.¹⁸³

ثانياً: المقصود بالإجراء التحضيري اصطلاحاً:

يُعرف الإجراء التحضيري اصطلاحاً بأنه: الإجراء أو القرار الذي يصدر عن الجهة المختصة بإصداره، والذي يتوقف نفاذه على مصادقة سلطة عليا، ولا يكون من شأنه إحداث أثر قانوني معين ولا يقبل الطعن فيه بالإلغاء.¹⁸⁴

وبناءً عليه نستنتج من التعريف السابق أن الإجراء أو القرار التحضيري هو عمل مادي غير محدث لأي أثر قانوني معين، وبالتالي لا يقبل الطعن فيه بالإلغاء، لذلك استقر قضائنا الفلسطيني على أن الإجراءات أو القرارات التحضيرية أو التمهيدية أو الإعدادية لا تؤثر في

¹⁸² انظر إبراهيم مصطفى . أحمد الزيات . حامد عبد القادر . محمد النجار، المعجم الوسيط، المرجع السابق، (باب الحاء)، ص180، وحضر: الحُضُورُ: نَقِيضُ الْمَغِيبِ وَالْغَيْبَةِ؛ حَضَرَ يَحْضُرُ حُضُوراً وَحِضَارَةً؛ وَيُعْدَى فَيُقَالُ: حَضَرَهُ وَحَضِرَهُ «3». يَحْضُرُهُ، وَهُوَ شَائِدٌ، وَالْمَصْدَرُ كَالْمَصْدَرِ. وَأَحْضَرَ الشَّيْءَ وَأَحْضَرَهُ إِيَّاهُ، وَكَانَ ذَلِكَ بِحَضْرَةِ فَلَانٍ وَحِضْرَتِهِ وَحَضْرَتِهِ وَمَحْضَرِهِ، وَكَلِمَتُهُ بِحَضْرَةِ فَلَانٍ وَيَمْحَضَرُ مِنْهُ أَي بِمَشْهَدٍ مِنْهُ، محمد بن مكرم بن علي، أبو الفضل، جمال الدين ابن منطور الأنصاري الرويفعي الإفريقي، لسان العرب، دار صادر، بيروت، الطبعة: الثالثة، 1414هـ، عدد الأجزاء 15، (باب الحاء)، 196.

¹⁸³ مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي، القاموس المحيط، المرجع السابق، (باب الحاء)، ص376.

¹⁸⁴ قريب من هذا المعنى، عبد الناصر عبدالله أبو سمهدانة، الخصومة الإدارية ومستقبل القضاء الإداري في فلسطين، دراسة مقارنة، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، 2009م، بدون دار نشر، ص174 وما بعدها، ويعد من قبيل الأعمال التحضيرية مجموعة القرارات التي تصدر عن الإدارة قبل صدور قرار العزل ضد الموظف الذي ارتكب جريمة تأديبية كقرار إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي أو قرار تشكيل لجنة تحقيق، أنظر عدنان عمرو، المرجع السابق، ص75، وكذلك انظر حكم محكمة العدل العليا، المنعقدة في رام الله، في الدعوى الإدارية رقم 2011/187م، بتاريخ 2012/5/30م، موسوعة المقتفي الإلكترونية، المرجع السابق.

المركز القانوني للطاعن ومن ثم لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء، وإنما يُطعن في الإجراء أو القرار الإداري النهائي.¹⁸⁵ حيث جرى قضاء محكمة العدل العليا على أن هذه الإجراءات تُعد إجراءات أولية مادية غير محدثة لأي أثر قانوني، إذ ذهبت في أحد أحكامها إلى أن من أهم خصائص وصفات القرار الإداري الذي يقبل الطعن فيه أمام محكمة العدل العليا أن يكون نهائياً، إذ اشترط المشرع في جميع القوانين المتعلقة بمحكمة العدل العليا، في القرار القابل للطعن شرط النهائية، أي استكمال القرار جميع الخصائص اللازمة لوجوده القانوني باستنفاد جميع مراحله العملية والتحضيرية اللازمة لإصداره، بحيث يكون قابلاً للتنفيذ ومنتجاً لأثاره القانونية دون الحاجة إلى أي إجراء لاحق، وإن عبارة: (شريطة استكمال مسوغات التعيين، تعني أن هناك شروط ونواقص وتكليف للمستدعي باستكمال شروط تعيينه، ومن ذلك موافقه جهة أخرى) وهذا يدل على أن قرار التعيين ليس نهائياً، وهو لا يعدو أن يكون سوى قرار تحضيرى و/أو إعدادي غير نهائي، أي هو عبارة عن توطئة لاتخاذ القرار النهائي، ولا يقبل الطعن به بالإلغاء أمام محكمة العدل العليا، ولهذا فإن هذا القرار يُعتبر من القرارات التحضيرية السلبية التي تبقى قائمة ومستمرة طوال مدة عدم قيام المستدعي بمسوغات التعيين، فإذا أتم المستدعي مسوغات التعيين يصبح القرار خالياً من الشروط، كما أن الفقه والقضاء الإداري استقر على تعريف القرار الإداري بأنه إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة، وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ذلك ممكناً أو جائزاً قانوناً، ويستفاد من هذا التعريف

¹⁸⁵ ولقد استقر الفقه والاجتهاد القضائي في جميع الأحكام على اعتبار الإجراءات والأعمال والتصرفات التالية غير محدثة لأثر قانوني يسمح بإخضاعها لرقابة محكمة العدل العليا وهي 1- الأعمال المادية الصادرة عن الإدارة 2- البيانات والإعلانات والمنشورات والأعمال التحضيرية، فقد قضت محكمة العدل العليا على أنه: (يُعد قرار تشكيل لجنة العطاءات من الإجراءات التمهيدية للعطاء والتي تنتهي بقرار الإحالة) وفي قرار آخر قضت بأنه: (إن الإعلان المتضمن عزم المنشئ على الاستملاك هو عمل مادي لا يرقى إلى درجة القرار الإداري ولا يحدث أي أثر قانوني) 3- الكتب بعدم الممانعة أو الموافقة المبدئية والرغبات والنوايا والإشعارات. 4- الإجراءات الداخلية لتنظيم المرافق العامة. 5- التعليمات التي تقررها الإدارة لصالحها. 6- التوجيهات الصادرة عن الوزراء، فقد قضت محكمة العدل العليا بأنه: (لا ترقى التوجيهات التي تصدر عن وزير الداخلية للجهات المعنية إلى درجة القرار الإداري النهائي التنفيذي والذي يؤثر بالمركز القانوني للمستدعي) 7- الأعمال الصادرة لتنفيذ القرارات الإدارية. 8- الأعمال الفنية كعلامات الامتحانات ونتائج تقارير الخبرة، انظر عدنان عمرو، المرجع السابق، ص 57، وكذلك انظر حكم محكمة العدل العليا، المنعقدة في غزة، في الدعوى الإدارية رقم 2004/162م، بتاريخ 2004/11/30م، موسوعة المقتفي الإلكترونية، المرجع السابق.

بأنه يجب أن يكون القرار القابل للطعن أمام محكمة العدل العليا من شأنه أن يولد أثراً قانونياً.¹⁸⁶

وفي حكم آخر ذهبت محكمة العدل العليا إلى أن القرارات المطعون فيهما الصادرين عن وزارة التربية والتعليم والمُتضمنين إنها تعيين المستدعيين هما القرارات اللذين أثرا في مركز المستدعيين القانوني، أما ما جاء في كتابي رئيس ديوان الموظفين العام والموجه لوزارة التربية والتعليم، فإنهما لا يعتبران قرارات إداريين يقبلان الطعن لأنهما مجرد إعلام لها بعدم موافقة الجهات الأمنية على تعيين المستدعيين، حيث إن قرار وزير التربية والتعليم بتعيين المستدعيين معلمين في مدارس التربية والتعليم شريطه استكمال مسوغات التعيين، وأن تكون خدمتهما تحت التجربة في السنة الأولى، هما قرارات صادرين عن الجهة المختصة بالتعيين بموجب المادة (18) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني المعدل،¹⁸⁷ وقد أحدث هذان القراران أثراً قانونياً في المركز القانوني للمستدعيين تمثل في تغيير صفتهم من مواطنين عاديين إلى موظفين عاميين بما لهما من حقوق الموظف، وما عليهما من واجبات وأصبحتا تتمتعان بالحماية القانونية المقررة للموظف العام، وأن قرار تعيين المستدعيين لا يُعتبران قرارات تمهيديان أو تحضيريان لأن القرار التمهيدي يستلزم بالضرورة صدور قرار آخر بالتعيين سواء من ذات الجهة مصدرة القرار أم من جهة أخرى، وفي جميع هذه الحالات منتفية بالنسبة لقراري تعيين المستدعيين، ولذلك قررت المحكمة العليا بهيئتها العامة وخلافاً لأي مبدأ أو اجتهاد سابق، عدم قبول الطعن بالنسبة للمستدعى ضده الثاني رئيس ديوان الموظفين العام لأن ما صدر عنه لا يُعتبر قراراً إدارياً،

¹⁸⁶ انظر حكم محكمة العدل العليا، المنعقدة في رام الله، في الدعوى الإدارية رقم 2009/97م، بتاريخ 2009/3/19م، موسوعة المقتفي الإلكترونية، المرجع السابق، وكذلك مما قضت به محكمة العدل العليا بالخصوص (أن المحكمة تجد أن القرارات المطعون فيهما الأول والثاني عبارة عن كتب و/أو مذكرات داخلية و/أو توجيهات و/أو رسائل تتم بين الرؤساء الإداريين ومروسيهم للقيام بعمل معين ومحدد كما جاء في مضمون الكتب (القرارات المطعون فيهما) وهي تعتبر من ضمن الإجراءات التحضيرية أو التمهيديّة أو الإدارية الغير قابلة للطعن فيها بالإلغاء أمام محكمة العدل العليا لأنها تخلو من الأثر التنفيذي ولا ترقى إلى درجة القرار الإداري النهائي مما يستوجب عدم قبول الطعن بهما وهما مستوجبان الرد، حكم محكمة العدل العليا، المنعقدة في رام الله، في الدعوى الإدارية رقم 2013/210م، بتاريخ 2013/11/10م، حكم مأخوذ من مجلة العدالة والقانون التابعة للمركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء مساواة، مجلة محكمة، تشرين أول، 2015م، ص 230 ما بعدها.

¹⁸⁷ حيث تنص المادة (18) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني المعدل، أشرنا إليه سابقاً على أنه (يعين موظفو الفئات الأخرى بقرار من رئيس الدائرة المختص)

والغاء القرارات الصادرين عن وزيرة التربية والتعليم والمتضمنين إلغاء تعيين المستدعيين والزامها بالرسوم ومبلغ خمسين دينار اتعاب محاماة.¹⁸⁸

الفرع الثاني: التنسيب الوزاري وتطبيقاته في القانون الفلسطيني:

يعتبر التنسيب الوزاري المرحلة الأولى أو الإجراء الأول من مراحل أو إجراءات نشأة المركز الوظيفي للوزير، ويقتضي بيان مفهوم التنسيب، أن نتطرق إلى مفهوم التنسيب لغة واصطلاحاً ثم بيان فكرة التنسيب في القوانين المختلفة وإسقاطها على الوزير، وذلك على النحو التالي:

أولاً: التنسيب لغة:

التنسيب لغة من نَسَبَ وَيَنْسُبُ و يُنْسَبُ، نسباً ونسبةً، فهو ناسب، والمفعول منسوب، يقال نَسَبَ رجال القبيلة أي وصفهم وذكر نسبهم، ونَسَبَ فلاناً سألته أن يَنْتَسِبَ، ونَسَبَ الشيء إلى فلان أي عزاه إليه،¹⁸⁹ ويقال نَسَبَنِي فانتسبتُ إليه، أي اختارني ورشحني، وتَنَاسَبَ الشيئان أي تَشَاكَلَا.¹⁹⁰

ثانياً: التنسيب اصطلاحاً:

يُعرف التنسيب اصطلاحاً بأنه : عبارة عن مجموعة من القرارات أو الإجراءات أو الأعمال التي تتخذها جهة الإدارة، وتتضمن استشارات أو رغبات أو تحقيقات تمهيداً لإصدار القرار الإداري

¹⁸⁸ انظر حكم محكمة العدل العليا، المنعقدة في رام الله، في الدعوى الإدارية رقم 2008/382م، بتاريخ 2008/11/17م، موسوعة المقتفي الإلكتروني، المرجع السابق، وفي ذات السياق ذهب الدكتور (على خطار شطناوي)، في تعليقه على قرار محكمة العدل العليا الصادر في القضية رقم 2009/184م، إلى أن: (المحكمة قد جانبها الصواب عندما اعتبرت أن قرار التعيين المتضمن عبارة شريطه استكمال مسوغات التعيين قراراً ليس نهائياً، حيث ذهب الدكتور إلى أن قرار التعيين الصادر بتعيين المستدعي معلماً في إحدى مدارس مديرية التربية والتعليم/ جنوب الخليل في وظيفة بصفة غير مثبتة من تاريخ مباشرة العمل شريطة استكمال مسوغات التعيين هو قرار إداري بالمعنى المتكامل، فقد أحدث أثراً قانونياً، وهو إحداث مركز قانوني جديد للمستدعي وهو مركز الموظف العام) فقد نقله هذا القرار من مواطن وشخص عادي إلى موظف عام، وبذلك أصبح خاضعاً لأحكام قانون الخدمة المدنية المعدل، فيتمتع بجميع حقوق الموظف ويتحمل بجميع التزاماته القانونية الواردة في القانون، كما أنه يتمتع بالحماية الجزائية المقررة للموظفين العموميين، وهنا يؤيد الباحث ما ذهب إليه الدكتور (على خطار شطناوي) لذات الأسباب التي أوردها، انظر تعليق الدكتور (على خطار شطناوي) على حكم محكمة العدل العليا، المنعقدة في رام الله، في الدعوى الإدارية رقم 2009/184م، بتاريخ 2009/11/17م، موسوعة المقتفي الإلكتروني، المرجع السابق.

¹⁸⁹ زين الدين أبو عبد الله محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الحنفي الرازي، مختار الصحاح، تحقيق وضبط يوسف الشيخ محمد، الطبعة الخامسة، الجزء الأول، المكتبة العصرية ، بيروت، (باب النون) ص375.

¹⁹⁰ انظر إبراهيم مصطفى . أحمد الزيات . حامد عبد القادر . محمد النجار، المعجم الوسيط، المرجع السابق، (باب النون)، ص916.

النهائي، وتجدر الإشارة إلى أن هذه القرارات أو الإجراءات أو الأعمال لا تولد آثاراً قانونية ولا يجوز الطعن فيها بالإلغاء.¹⁹¹

وبناءً عليه نجد أن التنسيب يُعد من القرارات أو الإجراءات أو الأعمال التحضيرية التمهيدية، حيث قضت محكمة العدل العليا بهذا الخصوص (أن مخاصمة كل من المستدعي ضدهما وزير المالية ووزير النقل والمواصلات في هذه الدعوى لا يستند إلى قانون أو واقع، حيث أن الثابت هو أن من أصدر القرار محل الطعن هو مجلس الوزراء وأن دور وزير المالية لم يكن سوى تنسيباً رفع للمجلس، وأن هذا التنسيب لا يرقى إلى مرتبة القرار الإداري القابل للطعن أمام محكمة العدل العليا، وبالتالي فإن من أصدر هذا التنسيب لا يُعتبر خصماً في دعوى الإلغاء هذه، كما أن المستدعي ضده الرابع وزير النقل والمواصلات ليس خصماً في الدعوى أيضاً لأنه ليس مصدراً لذلك القرار، وبناءً على ذلك فإن الطعن المقدم ضد المستدعي ضدهم الثالث والرابع يغدو غير مقبول قانوناً.¹⁹²

ثالثاً: تطبيقات التنسيب في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني المعدل:¹⁹³

لقد وردت فكرة التنسيب في قانون الخدمة المدنية المعدل بمعنى القرار أو الاختيار أو الترشيح، وأما فيما يتعلق بأطراف التنسيب فتختلف من حالة لأخرى، حسب الاختصاص المحدد قانوناً لكل طرف أو جهة.

فمن جهة أولى وفيما يتعلق بتعيين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية نجد أن النص في قانون الخدمة المدنية جاء على النحو الآتي: (تعيين رئيس دائرة الرقابة المالية والإدارية يكون بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ومصادقة المجلس التشريعي)¹⁹⁴، ويفهم من هذا النص أن قرار رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية يجسد مفهوم التنسيب، نظراً لأن العبرة في

¹⁹¹ انظر تعليق الدكتور محمد شرافة، على الحكم الصادر عن محكمة العدل العليا الفلسطينية، في الطعن الإداري رقم (2008/8)، بتاريخ 2012/2/21م، ص2، موسوعة المقتفي الإلكترونية، المرجع السابق.

¹⁹² انظر حكم محكمة العدل العليا، المنعقدة في رام الله، في الدعوى الإدارية رقم 2010/702م، بتاريخ 2010/12/9م، موسوعة المقتفي الإلكترونية، المرجع السابق، وبذلك يتضح أن مجرد التنسيب أو التوجيه لا يرقيان إلى مستوى القرار الإداري الذي يجوز الطعن فيه بالإلغاء، ولا يعتبر التنسيب قراراً إدارياً بالمعنى القانوني للقرار الإداري القابل للطعن بدعوى الإلغاء، انظر عدنان عمرو، المرجع السابق، ص74.

¹⁹³ تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

¹⁹⁴ انظر نص المادة (15) من قانون الخدمة المدنية المعدل، أشرنا إليه سابقاً.

التعيين ليست بهذا القرار وإنما بالمصادقة عليه من قبل المجلس التشريعي، وكما هو واضح فإن التنسيب هنا قصد به القرار الأولي أو الابتدائي الذي تبدأ معه عملية التعيين فقط لا أكثر.

ومن جانب آخر فإن مجلس الوزراء يتولى أيضاً مهمة تنسيب بعض كبار الموظفين للمجلس التشريعي، حيث ورد في قانون الخدمة المدنية المعدل النص على أنه: (يُعين رئيس الديوان بقرار من مجلس الوزراء وفقاً لأحكام المادة (69) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل،¹⁹⁵ بعد قيام مجلس الوزراء بتنسيب المرشح لهذا المنصب للمجلس التشريعي، ومصادقة المجلس التشريعي على تعيينه بالأغلبية المطلقة لأعضائه).¹⁹⁶

كذلك يكون لمجلس الوزراء سلطة التنسيب إلى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في شأن تعيين موظفي الفئة العليا، حيث جاء في قانون الخدمة المدنية المعدل النص على أن (تعين باقي رؤساء الدوائر الحكومية المستقلة من الفئة العليا يكون بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء).¹⁹⁷ كذلك فإن مجلس الوزراء قد يُنسب إلى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في حالات أخرى حيث ورد في قانون الخدمة المدنية المعدل النص على أن (تعين الوكلاء والمديرون العاملون من موظفي الفئة العليا (أو ما يعادلها من خارج الدائرة الحكومية) يكون بقرار من رئيس السلطة الوطنية وبناءً على تنسيب من مجلس الوزراء).¹⁹⁸ ومن تطبيقات التنسيب أيضاً أن رئيس الدائرة الحكومية المختص قد ينسب إلى

¹⁹⁵ حيث تنص المادة (69) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، أشرنا إليه سابقاً، على أنه (يختص مجلس الوزراء بما يلي: 1- وضع السياسة العامة في حدود اختصاصه، وفي ضوء البرنامج الوزاري المصادق عليه من المجلس التشريعي، 2- تنفيذ السياسات العامة المقررة من السلطات الفلسطينية المختصة، 3- وضع الموازنة العامة لعرضها على المجلس التشريعي، 4- إعداد الجهاز الإداري، ووضع هيكله، وتزويده بكافة الوسائل اللازمة، والإشراف عليه ومتابعته، 5- متابعة تنفيذ القوانين وضمان الالتزام بأحكامها، واتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك، 6- الإشراف على أداء الوزارات وسائر وحدات الجهاز الإداري لواجباتها واختصاصاتها، والتنسيق فيما بينها، 7- مسؤولية حفظ النظام العام والأمن الداخلي، 8- مناقشة الاقتراحات مع الجهات المختلفة ذات العلاقة بالفقرتين (6 و 7) أعلاه، وسياساتها في مجال تنفيذ اختصاصاتها، أ. إنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري، التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة، على أن ينظم كل منها بقانون، ب. تعيين رؤساء الهيئات والمؤسسات المشار إليها في البند (أ) أعلاه والإشراف، عليها وفقاً لأحكام القانون، 10- تحديد اختصاصات الوزارات والهيئات والسلطات والمؤسسات التابعة للجهاز التنفيذي كافة، وما في حكمها، 11- أية اختصاصات تناط به بموجب أحكام القانون.

¹⁹⁶ أنظر نص المادة (6) من قانون الخدمة المدنية المعدل، أشرنا إليه سابقاً.

¹⁹⁷ أنظر نص المادة (16) من قانون الخدمة المدنية المعدل، أشرنا إليه سابقاً.

¹⁹⁸ أنظر نص المادة (1/17) من قانون الخدمة المدنية المعدل، أشرنا إليه سابقاً.

مجلس الوزراء، حيث جاء في قانون الخدمة المدنية المعدل النص على أنه (يعين موظفو الفئة العليا بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب رئيس الدائرة الحكومية المختص).¹⁹⁹

رابعاً: تطبيقات التنسيب في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل:²⁰⁰

لقد وردت فكرة التنسيب في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، بمعنيين الأول: القرار أو الاختيار أو الترشيح والثاني: التكليف، وإن كنا نرى أنه لا اختلاف بينهما من حيث المعنى، لأن كلاهما يُعد عملاً تحضيرياً لا أثر قانوني له، وفيما يتعلق بأطراف التنسيب فتختلف بحسب الاختصاص المحدد قانوناً لكل طرف أو جهة.

فمن جانب أول نجد أن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية يُنسب للمجلس التشريعي تعيين بعض كبار الموظفين خصوصاً من هم في درجة وزير، حيث جاء النص في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل على أن: (تعين محافظ سلطة النقد يكون بقرار من رئيس السلطة الوطنية ويصادق على تعيينه من قبل المجلس التشريعي الفلسطيني)،²⁰¹ وهذا النص يفهم منه أن التنسيب تجسد في قرار أولي لا زال يحتاج للمصادقة، وبموجب هذا القرار ينسب أو يقترح أو يرشح الرئيس للمجلس التشريعي من يراه مناسباً لهذا الموقع. كما أن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية قد يُنسب للمجلس التشريعي في حالة أخرى كذلك: حيث نص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل على أن: (تعيين رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وبمصادقة المجلس التشريعي الفلسطيني).²⁰²

كما أن المجلس الأعلى للقضاء قد يُنسب إلى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية: حيث ورد النص في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل على أن: (تعيين النائب العام يكون بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناءً على تنسيب من المجلس الأعلى للقضاء).²⁰³

¹⁹⁹ أنظر نص المادة (2/17) من قانون الخدمة المدنية المعدل، أشرنا إليه سابقاً، وتجدر الإشارة هنا إلى أنه يقصد بالدائرة الحكومية: أية وزارة أو إدارة أو مؤسسة عامة أو سلطة أو أية جهة أخرى تكون موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية أو ملحقة بها)، راجع نص المادة (1) من قانون الخدمة المدنية المعدل، أشرنا إليه سابقاً.
²⁰⁰ تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

²⁰¹ أنظر نص المادة (93) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

²⁰² أنظر نص المادة (96ف3) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

²⁰³ أنظر نص المادة (107ف1) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

وأما بخصوص التنسيب الوزاري، ومدى ارتباطه بنشأة المركز الوظيفي للوزير، فإننا نجد أن القانون الأساسي الفلسطيني المعدل،²⁰⁴ نص على أنه (1- فور تكليفه من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية يتولى رئيس الوزراء تشكيل حكومته خلال ثلاثة أسابيع من تاريخ اختياره، وله الحق في مهلة أخرى أقصاها أسبوعان آخران فقط. 2- إذا أخفق رئيس الوزراء في تشكيل حكومته خلال الأجل المذكور أو لم يحصل على ثقة المجلس التشريعي وجب على رئيس السلطة الوطنية استبداله بآخر خلال أسبوعين من تاريخ إخفاقه أو من تاريخ جلسة الثقة حسب مقتضى الحال، وتطبق على رئيس الوزراء الجديد الأحكام الواردة في الفقرة (1) أعلاه).²⁰⁵ وكذلك نص القانون السابق على أنه: (فور اختيار رئيس الوزراء لأعضاء حكومته يتقدم بطلب إلى المجلس التشريعي لعقد جلسة خاصة للتصويت على الثقة بهم بعد الاستماع والانتهاه من مناقشة البيان الوزاري المكتوب الذي يحدد برنامج وسياسة الحكومة، على أن تعقد الجلسة في موعد أقصاه أسبوع من تاريخ الطلب).²⁰⁶

ويرى الباحث هنا: أن التنسيب الذي أورده القانون الأساسي الفلسطيني المعدل في الفقرة السابقة، مزدوج، حيث يقوم رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بتكليف أو اختيار أو تنسيب رئيس مجلس الوزراء لتشكيل حكومته، ثم يقوم الأخير باختيار أو تنسيب الوزراء لتشكيل حكومته، وما يؤكد ذلك المرسوم الرئاسي **بتكليف أو اختيار** رئيس الوزراء محمود عباس (أبو مازن)، لتشكيل حكومته، حيث نص هذا المرسوم على أنه يختار السيد/ محمود عباس رئيساً للوزراء ويكلف بتشكيل حكومته.²⁰⁷ وكذلك المرسوم الرئاسي **بتكليف أو اختيار** رئيس الوزراء إسماعيل هنية،

²⁰⁴ تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

²⁰⁵ أنظر نص المادة (65) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

²⁰⁶ أنظر نص المادة (1/66) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

²⁰⁷ انظر المرسوم الرئاسي رقم (6) لسنة 2003م، بشأن اختيار أو تكليف رئيس الوزراء، إذا جاء فيه (رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بعد الاطلاع على القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 وتعديلاته ولاسيما المادة (45) منه، وبناءً على الصلاحيات المخولة لنا، رسمنا بما هو آت: المادة الأولى، يختار السيد / محمود عباس رئيساً للوزراء، ويكلف بتشكيل الحكومة. المادة الثانية، يسري هذا المرسوم من تاريخ صدوره، وينشر في الجريدة الرسمية، المنشور في العدد (46) من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية)، بتاريخ 2003/8/16، ص10، موسوعة المفتي الإلكترونية، المرجع السابق.

لتشكيل حكومته، حيث نص هذا المرسوم على أنه يختار السيد/ اسماعيل عبد السلام هنية رئيساً للوزراء ويكلف بتشكيل حكومته.²⁰⁸

وخلاصة الأمر هنا أننا نرى أن التنسيب الوزاري الوارد في نصوص القانون الأساسي المعدل، هو عبارة عن قرار أو إجراء أو عمل تحضيرى تمهيدى يتبعه قرارات أو إجراءات أو أعمال، حتى ينشأ المركز الوظيفي للوزير.

الفرع الثالث: التشكيل الحكومي:

يُعد التشكيل الحكومي المرحلة الثانية أو الإجراء الثاني من مراحل أو إجراءات نشأة المركز الوظيفي للوزير، وذلك حسب ما أوردته نصوص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل،²⁰⁹ وقبل الخوض في بيان مفهوم التشكيل الحكومي، لابد من بيان المعنى اللغوي للتشكيل، وذلك على النحو التالي:

أولاً: المعنى اللغوي للتشكيل: التشكيل اسم والجمع تشكيلات والمصدر شكل، فيقال شكّل يشكّل، تشكيلاً، فهو مُشكّل، والمفعول مُشكّل، ويقال شكّل الكتاب أي شكله، ضبطه بالنقط والحركات، ويقال تشكّل الشيء من كذا أي تألّف منه "تشكّلت الوزارة الجديدة من رئيس لها وعشرين وزيراً"،²¹⁰ ويقال كذلك شكّل وزارةً أي ألفها، جمع فيها عدّة أعضاء وأسند إليهم مسؤولياتٍ مُعيّنة "شكّل حكومة/ لجنة".²¹¹

²⁰⁸ كذلك انظر المرسوم الرئاسي رقم (9) لسنة 2006م، بشأن اختيار أو تكليف رئيس الوزراء، إذا جاء فيه (رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بعد الاطلاع على القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 وتعديلاته ولاسيما المادة (45) منه، وبناءً على الصلاحيات المخولة لنا، رسمنا بما هو آت: المادة الأولى، يختار السيد / اسماعيل هنية رئيساً للوزراء، ويكلف بتشكيل الحكومة. المادة الثانية، يسري هذا المرسوم من تاريخ صدوره، وينشر في الجريدة الرسمية، المنشور في العدد (64) من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية)، بتاريخ 2006/5/31، ص54، موسوعة المقتضى الإلكتروني، المرجع السابق.

²⁰⁹ تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

²¹⁰ أحمد مختار عبد الحميد عمر (المتوفى: 1424هـ)، معجم اللغة العربية المعاصرة، الناشر: عالم الكتب، الطبعة: الأولى، 1429 هـ - 2008 م، عدد الأجزاء: 4 (3 ومجلد للفهارس) في ترقيم مسلسل واحد، باب الشين، ص1227.

²¹¹ مكرم بن على، أبو الفضل، جمال الدين ابن منظور الأنصاري الرويفي الإفريقي، لسان العرب، مرجع سابق، باب الشين، ص360، أحمد مختار عبد الحميد عمر (المتوفى: 1424هـ)، معجم اللغة العربية المعاصرة، المرجع السابق، باب الشين، ص361.

وبناءً على ما جاء في نصوص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل،²¹² نجد أن مرحلة التشكيل الحكومي تُعد المرحلة الثانية من مراحل نشأة المركز الوظيفي للوزير، حيث إن هناك مرحلة سابقة على مرحلة التشكيل الحكومي، وهي مرحلة التكليف أو الاختيار أو التنسيب من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية لرئيس الوزراء،²¹³ وفور هذا التكليف أو الاختيار أو التنسيب يقوم الأخير بتشكيل حكومته خلال ثلاثة أسابيع من تاريخ التكليف أو الاختيار أو التنسيب، ويكون له الحق في مهلة أخرى أقصاها أسبوعين لتشكيل حكومته فقط،²¹⁴.

ويتضح مما سبق أن نصوص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل قد ميزت بين مدتين للتشكيل الحكومي، وهما **مدة أصلية** وهي ثلاثة أسابيع يجب خلالها على رئيس الوزراء المُكلف أو المُختار أو المُنسب تشكيل حكومته، فإذا لم ينجح الأخير في هذا التشكيل، فإن القانون الأساسي الفلسطيني المعدل،²¹⁵ قد أعطاه **مدة احتياطية**: وهي أقصاها أسبوعين آخرين فقط، وهو ما يعني امتداد مدة أو أجل التشكيل الحكومي لرئيس الوزراء لتشكيل حكومته.

وأما إذا أخفق رئيس الوزراء الذي تم تكليفه أو اختياره أو تنسيبه، بتشكيل حكومته خلال الأجل المذكور وهو كحد أقصى خمس أسابيع، وجب على رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية استبداله بآخر خلال أسبوعين من تاريخ إخفاقه، وتطبق على رئيس الوزراء الجديد نفس الأحكام الواردة على رئيس الوزراء السابق،²¹⁶ ويتكون التشكيل الحكومي: (مجلس الوزراء) في فلسطين من

²¹² تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

²¹³ أنظر نص المادة (45) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، والتي تنص على أنه (يختار رئيس السلطة الوطنية رئيس الوزراء ويكلفه بتشكيل حكومته وله أن يقبله أو يقبل استقالته، وله أن يطلب منه دعوة مجلس الوزراء للانعقاد).

²¹⁴ أنظر نص المادة (1/65) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، والتي تنص على أنه (فور تكليفه من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية يتولى رئيس الوزراء تشكيل حكومته خلال ثلاثة أسابيع من تاريخ اختياره، وله الحق في مهلة أخرى أقصاها أسبوعان آخران فقط).

²¹⁵ تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

²¹⁶ أنظر نص المادة (2/65) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، والتي تنص على أنه (إذا أخفق رئيس الوزراء في تشكيل حكومته خلال الأجل المذكور أو لم يحصل على ثقة المجلس التشريعي وجب على رئيس السلطة الوطنية استبداله بآخر خلال أسبوعين من تاريخ إخفاقه أو من تاريخ جلسة الثقة حسب مقتضى الحال، وتطبق على رئيس الوزراء الجديد الأحكام الواردة في الفقرة (1) أعلاه).

رئيس الوزراء وعدد من الوزراء لا يتجاوز عددهم أربع وعشرين وزيراً، ويحدد في قرار التعيين الوزارة التي تسند إلى كل وزير.²¹⁷

وتجدر الإشارة هنا إلى أن مقدمة القانون الأساسي الفلسطيني المعدل،²¹⁸ قد أشارت إلى وجود علاقة قائمة بين رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ورئيس مجلس الوزراء، وأن هذه العلاقة تكشف عن وجود بعض الأعراف السياسية المفسرة للنصوص الدستورية،²¹⁹ والمتعلقة بتشكيل الحكومة وإقالتها واستقالتها.²²⁰

واستناداً إلى ما جاء في نصوص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل بخصوص التشكيل الحكومي، وإلى مقدمة القانون الأساسي الفلسطيني أيضاً، يتضح وجود بعض الأعراف السياسية

²¹⁷ أنظر نص المادة (64) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، والتي تنص على أنه (يتكون مجلس الوزراء من رئيس الوزراء وعدد من الوزراء لا يتجاوز أربعة وعشرين وزيراً، ويحدد في قرار التعيين الوزارة التي تُسند إلى كل وزير).
²¹⁸ تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

²¹⁹ حيث تتمثل الأعراف الدستورية في ثلاثة أنواع وهي: النوع الأول: العرف الدستوري المفسر: وهو الذي يتولى تفسير نص دستوري مكتوب يكتنفه الغموض ويعمل على إيضاحه، لذلك لا يستقل عن الدستور المكتوب، ويعد جزءاً من قواعده ويأخذ مرتبتها وقيمتها وقوتها الملزمة، ولا خلاف على مشروعيته، وفي فلسطين فإن العلاقة القائمة بين رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ورئيس مجلس الوزراء تكشف عن وجود بعض الأعراف المفسرة للنصوص الدستورية المتعلقة بآلية تشكيل الحكومة، النوع الثاني: العرف المكمل: وهو الذي يتولى تنظيم مسألة لم يتضمنها الدستور المكتوب، لذلك فهو يكمل النقص التشريعي ويسد الفراغ التشريعي الدستوري بصدد بعض المسائل التي لا يحكمها نص دستوري، ويختلف بذلك عن العرف المفسر إذ لا يستند في وجوده إلى نص قائم، وإنما ينشأ قاعدة جديدة مكملة، ومن تطبيقات العرف الدستوري المكمل في النظام القانوني الفلسطيني ما تواتر العمل بشأنه من قيام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بتشكيل حكومة الطوارئ لحظة الإعلان عن حالة الطوارئ، وبالتدليل على ذلك تشير إلى المرسوم الرئاسي الذي أصدره الرئيس الراحل ياسر عرفات في العام 2003م، والذي أعلن بموجبه حالة الطوارئ في الأراضي الفلسطينية نتيجة للظروف الصعبة التي سادت آنذاك، حيث تضمن هذا الإعلان تشكيل حكومة طوارئ برئاسة السيد أحمد قريع، وكذلك فقد تزامن مع إعلان حالة الطوارئ في العام 2007م، في عهد الرئيس الحالي محمود عباس، صدور إعلان بإقالة رئيس الوزراء السيد اسماعيل هنية، وتشكيل حكومة لإنفاذ حالة الطوارئ برئاسة الدكتور سلام فياض، النوع الثالث: العرف الدستوري المعدل: بخلاف ما سبق فإن هذا العرف يُعدل في قواعد الدستور المكتوبة، وذلك إما بالإضافة أو الحذف، ويتمثل العرف المعدل بالإضافة في الغرف الذي يُضيف حكماً جديداً إلى النصوص القائمة خلافاً للسابق، لذلك يختلف عن العرف المكمل في أن دوره لا يقتصر على مجرد وضع أحكام تكمل النقص التشريعي، بل يضع أحكاماً جديداً خلافاً لما هو قائم من أحكام، أما العرف المعدل بالحذف فيتمثل في تواتر العمل لدى السلطات العامة على إهمال تطبيق قاعدة دستورية معينة الأمر الذي يؤدي لسقوطها أو حذفها. انظر محمد سليمان نايف شبير، المبادئ الدستورية العامة وتطبيقاتها في فلسطين، المرجع السابق، ص 96 وما بعدها.
²²⁰ ومما جاء في مقدمة القانون الأساسي الفلسطيني في هذا الشأن: (....)، أما الباب الخامس بموجب التعديل والمتعلق بمجلس الوزراء فقد تضمن كيفية تشكيل الحكومة من قبل رئيس الوزراء وكيفية نيلها ثقة المجلس والصلاحيات الممنوحة لمجلس الوزراء ورئيسه، وشكل العلاقة ما بين رئيس الوزراء ورئيس السلطة الفلسطينية، وقد ارتأى المجلس أثناء مناقشة القانون المعدل أن لا ضرورة لإضافة بعض العبارات المتعلقة بعرض كل ما يتعلق بالحكومة من تشكيل وإقالة واستقالة من قبل رئيس مجلس الوزراء على رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وذلك باعتبار أن هذا الأمر عرفاً سياسياً أجمع المجلس عليه أثناء مناقشاته دون حاجة إلى إفراده في مادة في متن القانون.)

المفسرة والموضحة لآلية تشكيل الحكومة، والتي تكشف عنها القرارات الرئاسية الصادرة بالخصوص، ومن أمثلة ذلك 1- المرسوم الرئاسي بشأن تشكيل مجلس الوزراء برئاسة الدكتور/ سلام خالد عبدالله فياض، رئيساً للوزراء ووزيراً للمالية.²²¹ 2- المرسوم الرئاسي بشأن تشكيل مجلس الوزراء برئاسة السيد/ إسماعيل عبد السلام هنية، رئيساً للوزراء.²²²

²²¹ انظر المرسوم الرئاسي رقم (27) لسنة 2009، بشأن تشكيل مجلس الوزراء، إذا جاء فيه (رئيس دولة فلسطين، رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بعد الاطلاع على القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، وعلى خطاب التكليف الصادر عنا بتاريخ 2009/05/18م، وبناءً على الصلاحيات المخولة لنا، وتحقيقاً للمصلحة العامة، رسمنا بما هو آت: المادة الأولى، تشكيل مجلس الوزراء على النحو التالي: الدكتور/ سلام خالد عبد الله فياض رئيساً للوزراء ووزيراً للمالية، الدكتور/ رياض نجيب عبد الرحمن المالكي وزيراً للشؤون الخارجية، الدكتور/ سعيد عبد الرحمن أحمد أبو علي وزيراً للداخلية الدكتور/ سعدي محمود الكرنز وزيراً للنقل والمواصلات الدكتور/ أحمد عبد السلام حسن مجدلاوي وزيراً للعمل، الدكتور/ خالد فهد داوود القواسمي وزيراً للحكم المحلي، الدكتور/ محمد إبراهيم محمد اشتية وزيراً للأشغال العامة والإسكان، الدكتور/ خلود فرسيس خليل دعبس وزيراً للسياحة والآثار، الدكتور/ فتحي عبد الله أبو مغلي وزيراً للصحة، السيدة/ لميس مصطفى محمد العلمي وزيراً للتربية والتعليم العالي، الدكتور/ محمود صدقي الهباش وزيراً للأوقاف والشؤون الدينية، الدكتور/ مشهور محمد أبو دقة وزيراً للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، الدكتور/ علي أحمد سالم خشان وزيراً للعدل، الدكتور/ إسماعيل حسن عبد الله دعيق وزيراً للزراعة، السيد/ باسم صبحي فرح خوري نصر وزيراً للاقتصاد الوطني، السيد/ حاتم محمد عبد القادر عيد وزيراً لشؤون القدس، الدكتور/ علي بسام علي الجرباوي وزيراً للتخطيط والتنمية الإدارية، السيدة/ سهام محمد عبد السلام البرغوثي وزيراً للثقافة، السيدة/ ماجدة "محمد حمدي" المصري وزيراً للشؤون الاجتماعية، المهندس/ ماهر محمد راتب غنيم وزير دولة، الدكتور/ حسن إبراهيم حسن أبو لبدة أميناً عاماً لمجلس الوزراء بدرجة وزير، المادة الثانية، يلغى كل ما يتعارض مع أحكام هذا المرسوم، المادة الثالثة، على الجهات المختصة كافة، كل فيما يخصه، تنفيذ أحكام هذا المرسوم، ويعمل به من تاريخ صدوره، وينشر في الجريدة الرسمية، منشور في العدد رقم (82) من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2009/8/22م، ص45.

²²² انظر المرسوم الرئاسي رقم (6) لسنة 2007، بشأن تشكيل مجلس الوزراء، إذا جاء فيه (رئيس دولة فلسطين، رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، بعد الاطلاع على القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته ولاسيما المادتين (45، 66) منه، وعلى المرسوم الرئاسي رقم (1) لسنة 2007م، باختيار وتكليف رئيس الوزراء، وعلى خطاب التكليف الصادر عنا بتاريخ 2007/2/15م، وبناءً على الصلاحيات المخولة لنا، وتحقيقاً للمصلحة العامة، رسمنا بما هو آت: المادة الأولى، تشكيل مجلس الوزراء على النحو التالي: تشكيل مجلس الوزراء على النحو التالي:

السيد إسماعيل عبد السلام أحمد هنية رئيساً للوزراء، السيد عزام نجيب مصطفى الأحمد نائباً لرئيس الوزراء ووزير دولة، السيد زياد محمود حسين أبو عمرو وزيراً للخارجية، السيد سلام خالد عبد الله فياض وزيراً للمالية، السيد هاني طلب عبد الرحمن القواسمي وزيراً للداخلية، السيد سعدي محمود سليمان الكرنز وزيراً للنقل والمواصلات، السيد سليمان محمود موسى أبو سنيّة وزيراً لشؤون الأسرى، السيد ناصر الدين محمد أحمد الشاعر وزيراً لشؤون الأسرى، السيد زياد شكري عبد ربه الظاظا وزيراً للاقتصاد الوطني، السيد سمير عبد الله صالح أبو عيشة وزيراً للتخطيط، السيد باسم نعيم محمد نعيم وزيراً للشباب والرياضة، السيد رضوان سعيد سليمان الأخرس وزيراً للصحة، السيد سميح حسين عبد كراكة وزيراً للأشغال العامة والإسكان، السيد صالح محمد سليم الزيداني وزيراً للشؤون الاجتماعية، السيد محمود عثمان راغب العالول وزيراً للعمل، السيد يوسف محمود حامد المنسي وزيراً للاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، السيد مصطفى كامل مصطفى البرغوثي وزيراً للإعلام، السيد حسين مطاوع حسين الترتوري وزيراً للأوقاف والشؤون الدينية، السيد محمود رمضان محمد الأغا وزيراً للزراعة، السيد بسام أحمد عمر الصالحي وزيراً للثقافة، السيدة أمل محمد الشيخ محمود صيام وزيراً لشؤون المرأة، السيدة خلود فرسيس خليل دعبس وزيراً للسياحة، السيد علي محمد علي مصلح "سرتاوي" وزيراً للعدل، السيد محمد إبراهيم موسى البرغوثي وزيراً للحكم المحلي، السيد وصفي عزات إبراهيم موسى البرغوثي وزير دولة، المادة الثانية، يلغى كل ما يتعارض مع أحكام هذا المرسوم، المادة الثالثة، على الجهات

ويثار التساؤل هنا، هل للتشكيل الحكومي الذي يقوم به رئيس الوزراء دورٌ في إنشاء المركز الوظيفي للوزير أم لا ؟

الإجابة عن هذا التساؤل هي بالنفي، ويرجع السبب في ذلك إلى أن التشكيل الحكومي يعد المرحلة الثانية من مراحل نشأة المركز الوظيفي للوزير، بمعنى أن هناك مراحل أخرى تتبع مرحلة التشكيل حتى ينشأ هذا المركز، وينضج بالصورة المطلوبة، وهي مرحلة منح الثقة من قبل المجلس التشريعي، ثم حلف اليمين الدستورية أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وبناءً عليه نجد أن التشكيل الحكومي يُعد إجراءً تحضيرياً تمهيدياً غير منشئ للمركز الوظيفي للوزير، ولا يترتب عليه أي أثر قانوني، وإن كان لا يمكن الاستغناء عنه لنشأة هذا المركز مثله في ذلك مثل التنسيب.

الفرع الرابع: منح الثقة من قبل المجلس التشريعي:

تُعد عملية منح الثقة من قبل المجلس التشريعي المرحلة الثالثة من مراحل نشأة المركز الوظيفي للوزير، وذلك وفقاً لما نص عليه القانون الأساسي الفلسطيني المعدل،²²³ ولا يجوز هنا لغير المجلس التشريعي أن يقوم بمنح الثقة للحكومة: (مجلس الوزراء)، وأن قيام أي جهة أخرى أياً كانت بمنح هذه الثقة للحكومة، يُعد ذلك مخالفاً لنصوص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل،²²⁴ وللنظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.²²⁵

حيث يمكن تعريف عملية منح الثقة من قبل المجلس التشريعي بأنها: عملية سياسية يتم فيها منح الثقة من قبل مجلس النواب أو مجلس الشعب إلى حكومة معينة أو إلى أحد أعضائها وفي

المختصة كافة -كل فيما يخصه- تنفيذ أحكام هذا المرسوم. ويعمل به من تاريخ صدوره، وينشر في الجريدة الرسمية، منشور في العدد رقم (70) من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2007/5/31م، ص 8.

²²³ تمت الإشارة إليه سابقاً.

²²⁴ انظر نص المادة (66) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، أشرنا إليه سابقاً، والتي تنص على أنه (أ- فور اختيار رئيس الوزراء لأعضاء حكومته يتقدم بطلب إلى المجلس التشريعي لعقد جلسة خاصة للتصويت على الثقة بهم بعد الاستماع والانتهاج من مناقشة البيان الوزاري المكتوب الذي يحدد برنامج وسياسة الحكومة، على أن تعقد الجلسة في موعد أقصاه أسبوع من تاريخ الطلب، ب- يتم التصويت على الثقة برئيس الوزراء وأعضاء حكومته مجتمعين، ما لم تقرر الأغلبية المطلقة خلاف ذلك، ج- تمنح الثقة بالحكومة إذا صوتت إلى جانبها الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي)

²²⁵ انظر نص المادة (4/15) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، أشرنا إليه سابقاً، والتي تنص على أنه (لا يجوز لأي من الوزراء ممارسة مهام إلا بعد الحصول على الثقة به من المجلس)

الغالب تمنح هذه الثقة بالأغلبية وتحجب بمثلها²²⁶. وهناك من يُعرفها بأنها: عبارة عن مجموعة من الإجراءات المنصوص عليها دستورياً والمتعارف عليها برلمانياً لمنح البرلمان ثقته للحكومة الجديدة، بعد استماعه للبيان الوزاري الذي يحدد للحكومة برنامجها وسياستها²²⁷، ومع تأكيدنا على أن التعريف السابق يُمثل محاولة جيدة لتعريف (منح الثقة) إلا أنه يأخذ عليه الآتي:

1. قيامه بربط مفهوم منح الثقة بالمنح الذي يتولاه البرلمان للحكومة الجديدة، وكأن المنح يأتي من جميع أعضاء البرلمان مع أن المستقر هو وجود المنح لمجرد حصول الحكومة على أغلبية الأصوات داخل البرلمان لصالح تشكيلها، وفقاً للدستور السائد في كل دولة.

2. استخدام مصطلح (الحكومة الجديدة)، مع أن المنح قد يكون لصالح تعديل حكومي بإضافة وزراء جدد إلى جانب القدامى، وهو ما عبر عنه القانون الأساسي لدينا بمنح الثقة للتعديل الوزاري، إلا إذا قصد واضع التعريف من وراء ذلك (مفهوم التشكيل الجديد)، فحينها يكون الأمر مختلفاً.

3. كما أنه يفهم من التعريف أن منح الثقة لا يكون إلا للحكومة بكامل أعضائها، مع أنه قد يكون لوزير بعينه أو أكثر.

ونحن بدورنا نعرفها بأنها: عملية سياسية يتم من خلالها منح الثقة من قبل المجلس التشريعي (البرلمان)، إلى الحكومة أو إلى أحد أعضائها بعد الاستماع والانتهاج من مناقشة البيان الوزاري المكتوب الذي يحدد برنامج وسياسة الحكومة أو العضو، ولا تُمنح هذه الثقة إلا إذا صوتت إلى جانبيها الأغلبية المطلقة²²⁸ لأعضاء المجلس التشريعي.

²²⁶ محمد سليم محمد غزوي، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الخامسة، مزودة ومنقحة، 1996م، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 110 وما بعدها، وكذلك انظر ويكيبيديا الموسوعة الحرة، على الموقع الإلكتروني " <https://ar.wikipedia.org> "، تاريخ الزيارة 2017/4/14م، وقت الزيارة 10 صباحاً.

²²⁷ زاهر ناجي اسماعيل عطاالله، دور الرقابة البرلمانية في تعزيز الحكم الرشيد، دراسة تطبيقية على المجلس التشريعي الفلسطيني 2008-2013 رسالة مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القيادة والإدارة من أكاديمية الإدارة والسياسة للدراسات العليا، بدون دار نشر، 2016م، ص 80.

²²⁸ حيث أنه بالرجوع إلى المادة (1) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، تمت الإشارة إليه سابقاً، نجدها فرقت بين عدة أمور وهي: الأغلبية المطلقة: أكثرية (نصف + واحد) لعدد أعضاء المجلس الحاضرين عند أخذ الرأي (التصويت)، الأغلبية المطلقة للمجلس: أكثرية (نصف + واحد) لكل عدد أعضاء المجلس، الأغلبية النسبية: أكثرية المصوتين بغض النظر عن عدد الحاضرين، أغلبية الثلثين: أكثرية ثلثي كل عدد أعضاء المجلس.

وبالرجوع إلى نصوص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل²²⁹ فيما يتعلق بمنح الثقة بالحكومة نجدها تنص على أنه، فور اختيار رئيس الوزراء لأعضاء حكومته يتقدم بطلب إلى المجلس التشريعي لعقد جلسة خاصة للتصويت على الثقة بهم بعد الاستماع، والانتهاه من مناقشة البيان الوزاري المكتوب الذي يحدد برنامج وسياسة الحكومة، على أن تعقد الجلسة في موعد أقصاه أسبوع من تاريخ الطلب، ويتم التصويت على الثقة برئيس الوزراء وأعضاء حكومته مجتمعين، ما لم تقرر الأغلبية المطلقة خلاف ذلك، وتمنح الثقة بالحكومة إذا صوتت إلى جانبها الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي،²³⁰ ويُعد تعديلاً وزارياً أية إضافة أو تغيير يطال حقيبة وزارية أو وزيراً أو أكثر من أعضاء مجلس الوزراء ما دام لم يبلغ ثلث عددهم، عند إجراء تعديل وزاري أو إضافة أحد الوزراء أو ملء الشاغر، لأي سبب كان يتم تقديم الوزراء الجدد خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ التعديل أو الشغور للمجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها للتصويت على الثقة بهم وفقاً لأحكام هذه المادة.²³¹

وكذلك بالرجوع إلى نصوص النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، وذلك فيما يتعلق بمنح الثقة بالحكومة نجدها تنص على أنه، فور اختيار رئيس الوزراء لأعضاء مجلس الوزراء يتقدم بطلب للمجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها للتصويت على الثقة به وبحكومته بعد الاستماع والانتهاه من مناقشة البيان الوزاري الذي يُحدد برنامج وسياسة الحكومة، وعند إجراء أي تعديل وزاري أو إضافة أحد الوزراء أو ملء الشاغر لأي سبب كان يتم تقديم الوزراء الجدد للمجلس في أول جلسة يعقدها للتصويت على الثقة بهم، ولا يجوز لأي من الوزراء ممارسة مهام منصبه إلا بعد الحصول على الثقة به من المجلس.²³² حيث يُعتبر مناقشة البيان الوزاري وإقراره

²²⁹ تمت الإشارة إليه سابقاً.

²³⁰ انظر نص المادة (66) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، أشرنا إليه سابقاً.

²³¹ انظر نص المادة (79/3 أ، ب) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، أشرنا إليه سابقاً، والتي تنص على أنه (أ) - يعد تعديلاً وزارياً أية إضافة أو تغيير يطال حقيبة وزارية أو وزيراً أو أكثر من أعضاء مجلس الوزراء ما دام لم يبلغ ثلث عددهم. ب. عند إجراء تعديل وزاري أو إضافة أحد الوزراء أو ملء الشاغر لأي سبب كان يتم تقديم الوزراء الجدد خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ التعديل أو الشغور للمجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها للتصويت على الثقة بهم وفقاً لأحكام هذه المادة)

²³² انظر نص المادة (4/15) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، أشرنا إليه سابقاً.

ومنح الثقة للحكومة على أساسه، شكلاً من أشكال الرقابة المسبقة على السياسة العامة للحكومة، من خلال برنامجها، وعلى الوزراء المخولون بتنفيذ هذه السياسة.²³³

يتضح مما سبق، أنه يجب على رئيس الوزراء فور اختياره من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وتشكيل حكومته، أن يتقدم بطلب إلى المجلس التشريعي لعقد جلسة خاصة للتصويت على الثقة به وبحكومته، وذلك بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي، وكذلك يجوز له أن يطلب منح الثقة لأعضاء الحكومة اللاحقين، ويجب أن نلاحظ هنا أن الذي يمنح الثقة للحكومة أو لأحد أعضائها اللاحقين هو المجلس التشريعي فقط، ولا يجوز لأي جهة كانت أن تقوم بمنح الثقة للحكومة أو لأحد أعضائها اللاحقين، وبناءً عليه نجد أن جميع القرارات بقانون،²³⁴ التي أصدرها رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وبموجبها مُنحت الثقة للحكومات، أنها غير مشروعة، وتُخالف مبدأ الفصل بين السلطات، ومبدأ سمو الدستور أي سمو القانون الأساسي الفلسطيني المعدل،²³⁵ واستناداً إلى المبدأ القائل بأنه ما بني على باطل فهو باطل، نجد أن جميع الحكومات التي منحت الثقة من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، أنها غير مشروعة، وتُخالف مبدأ الفصل بين السلطات، ومبدأ سمو الدستور أي القانون الأساسي

²³³ انظر أحمد مجدلاني، مُنتدى أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية في فلسطين، المجلس التشريعي الفلسطيني بين الواقع والطمح، تشرين أول، 2002م، بدون دار نشر، ص115 وما بعدها،

²³⁴ حيث تتمثل هذه القرارات بقانون في (أ - القرار بقانون رقم (14) لسنة 2009م، بشأن المصادقة على الحكومة، إذ ورد فيه (المادة الأولى: المصادقة على منح الثقة لرئيس الوزراء السيد/ سلام فياض وأعضاء حكومته، المادة الثانية: يعرض هذا القرار بقانون على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها لإقراره، المادة الثالثة: على الجهات المختصة كافة، كل فيما يخصه تنفيذ أحكام هذا القرار بقانون، ويعمل به من تاريخ صدوره، وينشر في الجريدة الرسمية.)، ب- القرار بقانون رقم (9) لسنة 2012م، بشأن منح الثقة للحكومة، إذ ورد فيه (المادة الأولى: منح الثقة لرئيس الوزراء السيد/ سلام فياض وأعضاء حكومته، المادة الثانية: يعرض هذا القرار بقانون على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها لإقراره، المادة الثالثة: على الجهات المختصة كافة، كل فيما يخصه تنفيذ أحكام هذا القرار بقانون، ويعمل به من تاريخ صدوره، وينشر في الجريدة الرسمية) ج- القرار بقانون رقم (8) لسنة 2013م، بشأن منح الثقة للحكومة، إذ ورد فيه (المادة الأولى: منح الثقة لرئيس الوزراء الأستاذ الدكتور/ رامي وليد كامل حمد الله وأعضاء حكومته، المادة الثانية: يعرض هذا القرار بقانون على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها لإقراره، المادة الثالثة: على الجهات المختصة كافة، كل فيما يخصه تنفيذ أحكام هذا القرار بقانون، ويعمل به من تاريخ صدوره، وينشر في الجريدة الرسمية) د- القرار بقانون رقم (14) لسنة 2014م، بشأن منح الثقة للحكومة السادسة عشر، إذ ورد فيه (المادة الأولى: منح الثقة لرئيس وزراء الحكومة السادسة عشر السيد/ رامي وليد كامل حمد الله وأعضاء حكومته، المادة الثانية: يعرض هذا القرار بقانون على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها لإقراره، المادة الثالثة: على الجهات المختصة كافة، كل فيما يخصه تنفيذ أحكام هذا القرار بقانون، ويعمل به من تاريخ صدوره، وينشر في الجريدة الرسمية)، للرجوع إلى جميع هذه القرارات انظر، موسوعة المقتفي الإلكترونية، المرجع السابق.

²³⁵ تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

الفلسطيني المعدل،²³⁶ ومنها نص المادة (4/79) من القانون الأخير والتي تنص على أنه (لا يجوز لرئيس الوزراء أو لأي من الوزراء ممارسة مهام منصبه إلا بعد الحصول على الثقة به من المجلس التشريعي) حيث نجد هنا أن الذي يمنح الثقة للحكومة هو المجلس التشريعي وحده فقط، وبعض النظر عن الأسباب التي منعت المجلس التشريعي الفلسطيني المعطل من الانعقاد، فإن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية لا يملك أن يمنع أو يمنح أي سلطات أو اختصاصات منوطة بالمجلس التشريعي الفلسطيني له أو لغيره.²³⁷

ويثار التساؤل هنا، هل منح الثقة من قبل المجلس التشريعي الفلسطيني للحكومة أو لأحد أعضائها، ينشأ بموجبه المركز الوظيفي للوزير، وبالتالي يُعتبر الأجراء القانوني الأخير لنشأة هذا المركز، أم أن هناك إجراء قانونياً آخر لنشأته؟

للإجابة على هذا التساؤل، لابد من الرجوع إلى نصوص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، والتي يتضح من خلالها أن منح الثقة من قبل المجلس التشريعي الفلسطيني للحكومة أو لأحد أعضائها، يعتبر الإجراء الثالث من إجراءات نشأة المركز الوظيفي للوزير وليس الأخير، حيث

²³⁶ تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

²³⁷ ومما يؤكد ذلك في هذا السياق، ما ذهب إليه النائب في المجلس التشريعي الفلسطيني، "على خشان"، من أن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية لمواجهة هذه الحالة يملك كثيراً من الصلاحيات، وأن الأمر منوط به إذا ما أخفق المجلس التشريعي في القيام بدوره، إذا يملك اللجوء إلى المحكمة العليا والمأذونة بنظر الطعون الدستورية، ومما قضت به المحكمة العليا في هذا الشأن: (...، والمستفاد من النصين المذكورين أن للمحكمة صلاحية الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة بصورة مطلقة، وبالتالي فإن هذه لرقابة تشمل القوانين الصادرة من المجلس التشريعي والقرارات بقانون الصادرة من السيد رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية طبقاً للمادة "43" من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، وبأن القرارات بقانون غير محصنة من رقابة المحكمة على دستورها، ولا ينال من ذلك أن يكون مناط إصدارها الضرورة التي لا تحتل التأخير، طبقاً لما استقر عليه الفقه وتحققاً لمبدأ سمو الدستور "القانون الأساسي" الذي تعلق قواعده وتسمو على سائر القواعد القانونية في الدولة سواء تشريعاً أو لوائح أو قرارات، ولما في ذلك من تدعيم لمبدأ الشرعية، وعدم الجواز لأي سلطة أو هيئة حاكمة في التصرف فيما منحه القانون الأساسي من اختصاصات، اللهم إلا إذا أجاز القانون الأساسي الفلسطيني ذلك لأنها لا تملك هذه الاختصاصات وإنما لها حق ممارستها فقط، وبالتالي يغدو الدفع المتصل بعدم صلاحية المحكمة في الرقابة على حالات الضرورة مناط القرار بقانون غير وارد ويتعين رده... إلخ) حكم محكمة العدل العليا بصفتها مأذونة في نظر الطعون الدستورية في الدعوى رقم (3) لسنة 2009م، رام الله، بتاريخ 2010/4/13م، موسوعة المقتفي الإلكترونية، المرجع السابق، أو اللجوء إلى الشعب لمعالجة التعطيل الدستوري، عن طريق الانتخابات أو الاستفتاء الشعبي أو غيره من الآليات الديمقراطية، ورأى النائب في المجلس التشريعي الفلسطيني "أيمن دراغمة"، أن في عرض الحكومة على التشريعي استحقاقاً قانونياً، قائلاً أن الحكومات لن تتمتع بالشرعية مالم تحز على ثقة المجلس التشريعي، وكذلك أكد النائب في المجلس التشريعي "مصطفى البرغوثي" أن عدم منح الثقة من قبل المجلس التشريعي للحكومة لا يمكن أن يجعل من الحكومة شرعية، وأن الرئيس لا يملك من الناحية الدستورية صلاحية منح الثقة، انظر المقال المنشور عبر صفحة الحياة الجديدة، حول منح الثقة للحكومة وفتح تقاطع لأسباب قانونية، لمزيد من التفاصيل راجع الموقع عبر الرابط التالي:

http://www.alhaya.ps/arch_page.php?nid=48131

إنه بالرجوع إلى نص المادة (67) من القانون سالف الذكر، نجدها تنص على أنه (بعد الحصول على الثقة بهم وقبل مباشرة أعمالهم يؤدي رئيس الوزراء وأعضاء حكومته أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية اليمين الدستورية المنصوص عليها في المادة (35) من القانون الأساسي)،²³⁸ ومما سبق نجد أن الإجراء القانوني الأخير، والذي بموجبه ينشأ المركز الوظيفي للوزير هو حلف اليمين الدستورية أو أداءها، وليس منح الثقة من قبل المجلس التشريعي الفلسطيني.

وبناءً عليه يُطالب بتعديل نص المادة (79/ ف4) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، حتى تتلاءم مع نصوصه، وذلك بإضافة عبارة: (وأداء أو حلف اليمين الدستورية أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية)، لتُصبح على النحو التالي: (لا يجوز لرئيس الوزراء أو لأي من الوزراء ممارسة مهام منصبه إلا بعد الحصول على الثقة به من المجلس التشريعي، و أداء أو حلف اليمين الدستورية أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية)، وكذلك يُطالب بتعديل نص المادة (15/ ف4) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، وذلك بإضافة عبارة (وأداء أو حلف اليمين الدستورية أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية)، لتصبح على النحو التالي (لا يجوز لأي من الوزراء ممارسة مهام إلا بعد الحصول على الثقة به من المجلس، وأداء أو حلف حلف اليمين الدستورية أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية).

وعلة ذلك تتمثل في ضرورة أن يكون النص جامع للإجراءات المطلوبة بصدد تعيين الحكومة حتى لا يكون هناك مجالاً للاجتهاد والتأويل، خصوصاً وأننا نتحدث عن إجراءات ذات طابع دستوري وعلى قدر كبير من الأهمية، وهي إجراءات تتقاسمها السلطتين التنفيذية ممثلة في رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وكذلك السلطة التشريعية، وهو ما يفرض ضرورة اكتمال الدائرة التشريعية التي تنظم مثل هذه الإجراءات.

²³⁸ حيث تنص المادة (35) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، أشرنا إليه سابقاً، على أنه: (يؤدي الرئيس قبل مباشرة مهام منصبه اليمين التالية أمام المجلس التشريعي بحضور رئيس المجلس الوطني ورئيس المحكمة العليا (اقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للوطن ومقدساته، وللشعب ولتراثه القومي، وإن احترم النظام الدستوري والقانون، وأن أراعي مصالح الشعب الفلسطيني رعاية كاملة، والله على ما أقول شهيد)

المطلب الثاني

الإجراء القانوني المنشئ للمركز الوظيفي للوزير

لقد قلنا بأن عملية تعيين الوزير تتميز بأنها من العمليات المركبة التي تتضمن عدة مراحل واجراءات وقرارات ما بين تحضيرية أو أولية، وأخرى نهائية لها أثرها القانوني في نشأة المركز الوظيفي للوزير، وهي عملية قانونية تبدأ وتنتهي وفقاً للأصول الدستورية، الواردة في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل،²³⁹ وبناءً عليه فإننا نجد أن نشأة المركز الوظيفي للوزير، تكون مرتبطة بالإجراء الأخير الواجب قانوناً، وهو حلف أو أداء اليمين الدستورية أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، والذي معه ينشأ المركز الوظيفي للوزير.

ويقتضي بيان الإجراء القانوني المنشئ للمركز الوظيفي للوزير، أن نقوم أولاً بتعريف اليمين الدستورية، ثم بيان من هم الذي يجب عليهم حلف أو أداء هذه اليمين قبل مباشرتهم لأعمال وظيفتهم حسب القانون، وأخيراً بيان الطبيعة القانونية لليمين الدستورية، وفيما يلي نوضح ذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: تعريف اليمين الدستورية:

تُعرف اليمين الدستورية بأنها: قسم يؤديه رئيس الدولة أو أعضاء السلطة التشريعية أو أعضاء الحكومة قبل مباشرتهم مهام مناصبهم، وذلك بناءً على نص وارد في الدستور أو على أساس عُرف دستوري جارٍ،²⁴⁰ وهناك من عرفها بأنها: عمل ديني يتخذ فيه الحالف كلام الله شاهداً على صدق ما يقول أو الوفاء بما تعهد به.²⁴¹

²³⁹ تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

²⁴⁰ انظر المقال بعنوان (ظاهرة اليمين الدستورية، نظرة تأصيلية)، مركز الإستطلاع والقياس، تاريخ الزيارة 2017/4/14م، وقت الزيارة 5 مساءً، ويمكن الرجوع إلى هذا المقال عبر هذا الرابط الإلكتروني:

- <http://cpmo.com.sa/index.php?route>

²⁴¹ حيث عرفت اليمين أيضاً في القرآن الكريم والسنة النبوية، حيث جاء في قوله تعالى "الم تر إلى الذين تولوا قوما غضب الله عليهم، ما هم منكم ولا منهم، ويحلفون على الكذب وهم يعلمون، أعد الله لهم عذاباً شديداً، أنهم ساء ما كانوا يعملون"، وقوله أيضاً: "وأوفوا بعهد الله إذا عاهدتم ولا تنقضوا الإيمان بعد توكيدها وقد جعلتم الله عليكم وكيلاً أن الله يعلم ما تفعلون"، ومن السنة النبوية الشريفة قوله صلى الله عليه وسلم: " ثلاث جدهن جد وهزلهن جد، النكاح والطلاق واليمين"، "واليمين الدستورية هي التي يعطي لها المؤسس الدستوري الطابع الدستوري من خلال نصه عليها في نصوص الدستور"، انظر منيرة بلورغي، المركز

ونحن بدورنا نعرفها بأنها: اليمين التي يؤديها رئيس الدولة أو أعضاء المجلس التشريعي (البرلمان) أو أعضاء السلطة القضائية أو أعضاء مجلس الوزراء (الحكومة)، عقب تعيينهم وقبل مباشرتهم مهام مناصبهم وأعمالهم، وذلك أمام الجهة المخولة لها قانوناً ذلك.

وهنا نلاحظ من التعريفات السابقة، أن المقصود بحلف أو أداء اليمين الدستورية، هو أن يُمارس كلاً من رئيس الدولة أو أعضاء السلطة التشريعية أو أعضاء السلطة القضائية أو أعضاء الحكومة مسؤولياتهم وفقاً لأحكام الدستور والقوانين النافذة في الدولة، وأن لا يستغلوا مناصبهم في أعمال قد تُخالف الدستور أو القوانين النافذة داخل الدولة.

الفرع الثاني: المراكز القانونية والوظيفية التي يتوجب أداء اليمين الدستورية بشأنها:

انتهينا مما تقدم أن اليمين الدستورية إجراء واجب قانوناً لتقلد بعض المناصب الرفيعة في الدولة سواء ذات الطابع السياسي أم التنفيذي أم البرلماني أم القضائي وغير ذلك، ويبقى هنا السؤال: من هم الذين يجب عليهم حلف أو أداء اليمين الدستورية قبل مباشرتهم لمهام مناصبهم وأعمالهم، وفقاً لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني المعدل والقوانين ذات الصلة.²⁴²

بالرجوع إلى نصوص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل والقوانين ذات الصلة، يتضح أن الذين يجب عليهم أن يؤديوا اليمين الدستورية قبل مباشرتهم لمهام مناصبهم وأعمالهم، كلاً من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وأعضاء المجلس التشريعي (البرلمان) أو أعضاء السلطة القضائية أو أعضاء مجلس الوزراء (الحكومة)، وفيما يلي نوضح ذلك:.

1- رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية: حيث نجد أن القانون الأساسي الفلسطيني المعدل نص على أنه: (يؤدي الرئيس قبل مباشرة مهام منصبه اليمين التالية أمام المجلس

القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996م وأثره على النظام السياسي، مذكرة مقدمة لتكملة متطلبات نيل شهادة الماجستير في الحقوق فرع: القانون العام تخصص قانون دستوري، بدون دار نشر، 2014م، ص 75 وما بعدها.

²⁴² تمت الإشارة إليه سابقاً.

التشريعي بحضور رئيس المجلس الوطني ورئيس المحكمة العليا: (أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للوطن ومقدساته، وللشعب ولتراثه القومي، وأن أحترم النظام الدستوري والقانون، وإن أرعى مصالح الشعب الفلسطيني رعاية كاملة، والله على ما أقول شهيد).²⁴³

2- **أعضاء المجلس التشريعي:** وهنا فيما يتعلق بأعضاء المجلس التشريعي، فقد نص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل على أنه: (قبل الشروع بالأعمال يقسم كل عضو اليمين التالية أمام المجلس: أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للوطن، وأن أحافظ على حقوق الشعب والأمة ومصالحهما وأن أحترم القانون، وأن أقوم بواجباتي حق القيام والله على ما أقول شهيد).²⁴⁴

3- **أعضاء السلطة القضائية:** وهنا فيما يتعلق بأعضاء السلطة القضائية، فقد نص قانون السلطة القضائية،²⁴⁵ على أن: (يؤدي القضاة قبل مباشرتهم لعملهم للمرة الأولى اليمين الآتية: أقسم بالله العظيم أن أحكم بين الناس بالعدل، وأن أحترم الدستور والقانون، ويكون أداء اليمين من رئيس المحكمة العليا أمام رئيس الدولة، ويكون أداء اليمين لباقي القضاة أمام مجلس القضاء الأعلى)²⁴⁶، وكذلك نص على أنه: (يؤدي أعضاء النيابة العامة قبل مباشرتهم لعملهم في المرة الأولى اليمين التالية: أقسم بالله العظيم أن أحترم الدستور والقانون، وأن أقوم بواجبي بأمانة وإخلاص، ويؤدي النائب العام اليمين أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بحضور وزير العدل، يؤدي باقي أعضاء النيابة اليمين أمام وزير العدل بحضور النائب العام).²⁴⁷

²⁴³ أنظر نص المادة (35) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

²⁴⁴ أنظر نص المادة (49) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

²⁴⁵ انظر قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م، المنشور في العدد 40 من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية)، بتاريخ 2002/05/18، صفحة 9، موسوعة المفتفي الإلكترونية، المرجع السابق.

²⁴⁶ أنظر نص المادة (21) من قانون السلطة القضائية، تمت الإشارة إليه سابقاً، والتي تنص على أنه (1). يؤدي القضاة قبل مباشرتهم لعملهم في المرة الأولى اليمين الآتية: 2. (أقسم بالله العظيم أن أحكم بين الناس بالعدل وأن أحترم الدستور والقانون)

3. يكون أداء اليمين من رئيس المحكمة العليا أمام رئيس الدولة، ويكون أداء اليمين لباقي القضاة أمام مجلس القضاء الأعلى).

²⁴⁷ يؤدي أعضاء النيابة العامة قبل مباشرتهم لعملهم في المرة الأولى اليمين الآتية: (1). أقسم بالله العظيم أن أحترم الدستور والقانون وأن أقوم بواجبي بأمانة وإخلاص). 2. يؤدي النائب العام اليمين أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بحضور وزير العدل. 3. يؤدي باقي أعضاء النيابة اليمين أمام وزير العدل بحضور النائب العام.

4- أعضاء مجلس الوزراء: وكذلك فيما يتعلق بأعضاء مجلس الوزراء، فقد نص القانون

الأساسي الفلسطيني المعدل على أنه: (بعد الحصول على الثقة بهم وقبل مباشرة أعمالهم يؤدي رئيس الوزراء وأعضاء حكومته أمام رئيس السلطة الوطنية اليمين الدستورية المنصوص عليها في المادة (35) من القانون الأساسي).²⁴⁸

وبناءً على ما تقدم فإن من البديهي أن يقوم رئيس الوزراء وأعضاء حكومته بحلف أو أداء اليمين الدستورية أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية عقب منحهم الثقة من قبل المجلس التشريعي وقبل مباشرة مهام مناصبهم وأعمالهم، والمتتبع لآلية حلف أو أداء اليمين الدستورية لرئيس الوزراء وأعضاء حكومته يجد أنها تكون أمام الجهة المخول لها قانوناً ذلك وهي عندنا في فلسطين رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ولا يمنع ذلك من حضور رئيس المجلس التشريعي الفلسطيني وغيره.²⁴⁹

الفرع الثالث: الطبيعة القانونية لليمين الدستورية التي يؤديها رئيس الوزراء وأعضاء حكومته أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية:

لقد نظم القانون الأساسي الفلسطيني المعدل،²⁵⁰ آلية حلف أو أداء اليمين الدستورية من قبل رئيس الوزراء وأعضاء حكومته أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، ونلاحظ هنا أن هذه اليمين تتبع بعد التكليف أو التعيين بمهام عامة داخل الدولة، أيًا كانت طبيعتها سياسية أم تنفيذية أم تشريعية أم قضائية.

²⁴⁸ انظر نص المادة (67) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً. حيث تنص المادة

(35) من القانون الأخير على أنه: (يؤدي الرئيس قبل مباشرة مهام منصبه اليمين التالية أمام المجلس التشريعي بحضور

رئيس المجلس الوطني ورئيس المحكمة العليا (اقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للوطن ومقدساته، وللشعب ولتراثه القومي،

وان احترم النظام الدستوري والقانون، وان أرعى مصالح الشعب الفلسطيني رعاية كاملة، والله على ما أقول شهيد)

²⁴⁹ وهذا ما حدث فعلاً في أول حكومة تم تشكيلها بعد استحداث منصب رئيس الوزراء، برئاسة السيد/ محمود عباس أبو مازن،

حيث قام رئيس الوزراء وأعضاء حكومته بأداء اليمين الدستورية أمام السيد رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية/ ياسر عرفات أبو

عمار، والسيد رئيس المجلس التشريعي/ أحمد قريع أبو العلا، وعدد كبير من القناصل والسفراء والمبعوثين والأوريبيين، في رام الله

الموافق 2003/4/30م، ولقد لاقى استحداث منصب رئيس الوزراء وتشكيل الحكومة الفلسطينية ونيلها ثقة المجلس التشريعي

وحلفها اليمين الدستورية، ترحيب دولي واسع، حيث قام مندوبو الدول الراحية لعملية السلام في مساء نفس اليوم الذي أقسمت

فيه الحكومة اليمين الدستورية بتسليم خارطة الطريق إلى السيد رئيس الوزراء الفلسطيني.

²⁵⁰ تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

وبناءً عليه نجد هنا أن نشأة المركز الوظيفي للوزير يكون مبنياً ومرتبباً بالإجراء الأخير والواجب قانوناً وهو حلف أو أداء اليمين الدستورية من قبل رئيس الوزراء وأعضاء حكومته أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، إذ إن هذا الإجراء الأخير فقط هو الذي يُعد إجراءً قانونياً محدثاً لأثره القانوني في نشأة المركز الوظيفي للوزير، وبذلك نجد أن الذي يُنشأ بموجب المركز الوظيفي للوزير هو حلف أو أداء اليمين الدستورية، من قبل رئيس الوزراء وأعضاء حكومته أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وليس منح الثقة من قبل المجلس التشريعي، كما ورد في إحدى نصوص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل،²⁵¹ أو في النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني،²⁵² والتي طالبنا بتعديلها حتى تتلاءم مع نصوص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل ولا تخالف نصوصه، وأما بخصوص قرار اعتماد تشكيل مجلس الوزراء من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، فهو يأتي بعد أداء اليمين الدستورية من قبل رئيس الوزراء وأعضاء حكومته أمامه، حيث يُعتبر هذا القرار قراراً كاشفاً لنشأة المركز الوظيفي للوزير.²⁵³

وعليه ننتهي مما تقدم إلى الآتي:

الأول: تعتبر عملية حلف اليمين الدستورية من جانب رئيس الوزراء أو الوزير بمثابة عمل قانوني منتج لأثره القانوني، حيث إنه وتأسيساً على مقصود النصوص التي أوردها القانون الأساسي المعدل تعد هذه العملية المتممة لواقعة تعيين رئيس الوزراء أو وزير بعينه، وتمثل

²⁵¹ انظر نص المادة (4/79) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، تمت الإشارة إليه سابقاً، والتي تنص على أنه: (لا يجوز لرئيس الوزراء أو لأي من الوزراء ممارسة مهام منصبه إلا بعد الحصول على الثقة به من المجلس التشريعي)

²⁵² انظر نص المادة (4/15) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، أشرنا إليه سابقاً، والتي تنص على أنه: (لا يجوز لأي من الوزراء ممارسة مهام إلا بعد الحصول على الثقة به من المجلس)

²⁵³ حيث يُمكن تعريف القرار الكاشف بأنه: القرار الذي لا يحدث تغييراً في المراكز القانونية للأفراد عند صدوره، حيث يقتصر أثره على التأكيد على أثر قانوني مُقرر مسبقاً بموجب نص قانوني أو قرار إداري سابق، انظر محمد سليمان شبير، المرجع السابق، ص 153، وأما بخصوص قرار اعتماد تشكيل مجلس الوزراء أو المصادقة على الحكومة، راجع على سبيل المثال: ديباجة المرسوم الرئاسي رقم (6) لسنة 2007م، بشأن اعتماد تشكيل مجلس الوزراء، والتي تنص على أنه، بعد الاطلاع على القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، وتعديلاته، ولاسيما المادة (66/45) منه، وعلى المرسوم الرئاسي رقم (1) لسنة 2007م باختيار وتكليف رئيس الوزراء، وعلى خطاب التكليف الصادر عنا بتاريخ 2007/2/15م، وبعد منح الثقة لرئيس الوزراء وأعضاء حكومته من المجلس التشريعي في الجلسة المنعقدة بتاريخ 2007/3/17م، وبناءً على الصلاحيات المخولة لنا وتحقيقاً للمصلحة العامة، رسمنا بما هو آت اعتماد تشكيل مجلس الوزراء برئاسة السيد/ اسماعيل عبد السلام أحمد هنية.....، انظر المرسوم الرئاسي رقم (6) لسنة 2007م، بشأن اعتماد تشكيل مجلس الوزراء، المنشور في العدد (70) من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2007/5/31م، ص 8، موسوعة المقتفي الإلكترونية، المرجع السابق.

الحلقة الأخيرة من حلقات التكليف الوزاري بعد منح الثقة، وإجراء التشكيل والتنسيب اللازمة بالخصوص.

الثاني: تعتبر جميع الإجراءات السابقة على حلف اليمين من قبيل الإجراءات المادية التي لا تحدث أثراً قانونياً بذاتها، لكنها تمثل قاعدة أساسية لصحة التشكيل الحكومي، إذ لا يجوز الاكتفاء بحلف اليمين الدستورية دون اتباع هذه الخطوات مسبقاً، على اعتبار أننا أمام عملية مركبة تحتوي على عدة إجراءات واجبة، لا غنى عن أحدها، ومنصوص عليها في القانون الأساسي، ولا يجوز استبعاد أيٍّ منها، رغم تفاوتها في الطبيعة والأهمية والترتيب.

الثالث: وفقاً لما هو مستخلص من نصوص القانون الأساسي فإن الإجراءات المتمم لتعيين الوزير وتكليفه هو حلف اليمين، وهو ما يعني ميلاد مركزه الوظيفي بل القانوني بصورة عامة من لحظة حلف اليمين، وأن القرارات التي تلي ذلك تعد مكملة، وتأتي في إطار السلوك المعتاد عليه، وهو مما يعني أن القرار الذي يصدر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بعد حلف اليمين والخاص بالتشكيل الوزاري سواءً أكان كلياً أم جزئياً إنما يعد توكيداً ولا يضيف جديداً، وأن العبرة بحلف اليمين نزولاً عند مقصود النصوص الواردة في القانون الأساسي كما أن المستخلص منها يدعم في هذا الاتجاه ويؤكد على هذا القول.

المبحث الثالث

نهاية المركز الوظيفي للوزير

- تمهيد وتقسيم:

كما أشرنا إلى أن نشأة المركز الوظيفي للوزير تكون من خلال عدة مراحل وإجراءات وقرارات ما بين تحضيرية أو أولية وأخرى نهائية لها أثرها القانوني في نشأة هذا المركز، فإن نهاية المركز الوظيفي للوزير تكون بتوافر إحدى الحالات التي نص عليها القانون الأساسي

الفلسطيني المعدل،²⁵⁴ وهي أما أن تكون استقالة الحكومة ككل أو حجب الثقة أو استقالة أو إقالة الوزير أو شغور المنصب الوزاري أو انتهاء مدة التعيين، وفيما يلي نوضح كل حالة من هذه الحالات، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: استقالة الحكومة ككل.

المطلب الثاني: حجب الثقة.

المطلب الثالث: استقالة أو إقالة الوزير.

المطلب الرابع: شغور المنصب الوزاري.

المطلب الخامس: انتهاء مدة التعيين للحكومة.

المطلب الأول

استقالة الحكومة ككل

يقتضي بيان المقصود باستقالة الحكومة ككل، أن تُوضح أولاً مفهوم الاستقالة بشكل عام حسبما أوردها قانون الخدمة المدنية المعدل، ثم تُوضح المقصود باستقالة الحكومة ككل، وفيما يلي نوضح ذلك:

الفرع الأول: مفهوم الاستقالة:

تُعرف الاستقالة بأنها: عملية يُقدم بموجبها الموظف العام طلباً خطياً يُفصح فيه عن إرادته في ترك الخدمة قبل بلوغه سن التقاعد، ولا يتحقق هذا الترك أو انتهاء العلاقة الوظيفية بين الموظف العام والإدارة إلا بصدر قرار إداري من الجهة المختصة بقبول هذه الاستقالة.²⁵⁵

²⁵⁴ تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

²⁵⁵ عبد الكريم بن قلة، الاستقالة في القانون الجزائري، رسالة ماجستير مقدمة لنيل درجة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، بدون دار نشر، 2014، ص 69، وكذلك انظر محمد أحمد الحداد، مقال بعنوان "حقوق الموظف العام في الأحكام المنظمة للاستقالة"، جريدة البيان، تاريخ النشر 2012/11/16م، تاريخ الزيارة 2017/5/24م، وقت الزيارة 9 مساءً، ويمكن الرجوع إليه عبر الرابط التالي: <http://www.albayan.ae/opinions/articles>

وهناك من يُعرفها بأنها: إنهاء خدمة الموظف العام بناءً على طلبه أو لاتخاذ موقفاً مُعيناً يعتبره القانون بمثابة طلب استقالة.²⁵⁶ ويعرفها الدكتور محمد شبير ونحن نؤيده في ذلك بأنها: حق الموظف العام في ترك الخدمة داخل المرفق العام بصفة نهائية، وذلك وفق الإجراءات المنصوص عليها قانوناً.

ويُعتبر التعريف الأخير أدق وأشمل التعريفات السابقة، حيث نجده أنه قد تضمن عبارة: (وذلك وفق الإجراءات المنصوص عليها قانوناً)، وهذه العبارة تشمل من هو الذي يقدم طلب الاستقالة، ومن هي الجهة المختصة التي يُقدم لها، وشرط الكتابة في تقديم الطلب، والمدة المحددة للفصل في موضوع الطلب من قبل الجهة المختصة، وشرط استمرار الموظف في العمل إلى أن يتم البت في طلب الاستقالة... وغيرها.

وإذا كانت الاستقالة تُمثل حقاً شخصياً للموظف العام في ظل اختفاء نظام السخرة، منذ بداية القرن العشرين، فإن ضرورات سير المرافق العامة بانتظام واطراد تتطلب التوفيق بين حق الموظف في ترك الخدمة داخل المرفق العام، وحق المُنتفعين من الاستفادة من خدمات المرفق العام باستمرار ودون توقف أو تعطيل، ولذلك فإن المشرع في قانون الخدمة المدنية المعدل²⁵⁷ قد اخضع استقالة الموظف العام لإجراءات معينة، وتتمثل في الآتي:²⁵⁸

1- للموظف العام أن يُقدم استقالته من وظيفته بطلب خطي إلى رئيس الدائرة الحكومية التابع لها، مُوضحاً فيه دون لبس أو غموض أو شروط رغبته في ترك الخدمة بصفة نهائية.

2- يبيت رئيس الدائرة الحكومية المذكور في طلب الاستقالة خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ تقديمها إليه.²⁵⁹

²⁵⁶ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، ذاتية القانون الإداري، المركزية واللامركزية، الأموال العامة، الموظف العام، المرفق العام، الضبط الإداري، القرار الإداري، العقد الإداري، التنفيذ المباشر، نزع الملكية للمنفعة العامة، دار المطبوعات الجديدة، الاسكندرية، 1996م، ص306.

²⁵⁷ تمت الإشارة الى هذا القانون سابقاً

²⁵⁸ انظر نص المادة (99) من قانون الخدمة المدنية المعدل لسنة 1998م، أشرنا إليه سابقاً.

²⁵⁹ وتجدر الإشارة هنا إلى أن قانون الخدمة المدنية الكويتي، في المادة (74) منه، فرقت بين قبول الاستقالة في الوظائف القيادية وغيرها من الوظائف، حيث جعلت قرار قبول الاستقالة من قبل الوزير إذا كان الموظف من شاعلي مجموعة الوظائف القيادية، ومن وكيل الوزارة إذا كان الموظف من غير شاعلي مجموعة الوظائف القيادية.

3- تعتبر الاستقالة مقبولة حكماً إذا لم يتم البت فيها خلال المدة المشار إليها في الفقرة (2) أعلاه.

4- لا تقبل استقالة الموظف العام المحال إلى التحقيق إلا بعد انتهائه بغير إحدى عقوبتي الفصل أو الإحالة إلى المعاش.

5- يستمر الموظف في عمله إلى أن يبلغ كتابياً بقرار قبول الاستقالة أو انقضاء الموعد المنصوص عليه في الفقرة (2) من هذه المادة.

وفي ضوء مما تقدم فإن القرار الصادر بقبول طلب الاستقالة يقوم على سببه المُمثل في وجود طلب بالاستقالة، وهو ما يعني وجوب تقديم طلب بالاستقالة حتى يصدر قرار بهذا الشأن إذ لا توجد استقالة بدون تقديم طلب، وأنه متى تم سحب الطلب قبل صدور قرار بقبول طلب الاستقالة، فلم يُعد هنالك مُسوغ لصدور هذا القرار أو اعتماد الطلب، فضلاً على أن الاستقالة تكون مبنية على طابع إرادي ورضائي، ولا يجوز اجبار الموظف عليها بأي شكل.²⁶⁰

وهذه القاعدة تشمل جميع موظفي الدولة مهما كانت مراكزهم في السلم الإداري، وذلك بخصوص قبول طلب الاستقالة من جانب السلطة المختصة، فهي تسري حتى على الوزراء أنفسهم: فالوزير المستقيل يستمر في أداء مهام وزارته حتى تُقبل استقالته، وحكمة هذه القاعدة واضحة، فامتناع الوزير أو الموظف عن عمله عقب استقالته مباشرة، سيؤدي إلى ارتباكات شديدة في المرفق، إذا لم تستطع الإدارة أن تدبر خلفه، ولهذا كان من اللازم أن يترك للإدارة المدة الكافية لاختيار خلف الوزير المستقيل أو الموظف حتى يستمر المرفق في أداء خدماته للجمهور.²⁶¹

²⁶⁰ محمد سليمان نايف شبيب، المرجع السابق، ص 465 وما بعدها، وفي ذات الاتجاه قضت محكمة العدل العليا بانه ".....، وعليه فإن الاستقالة يجب أن تصدر عن رغبة صادقة ورضا صحيح، وعليه فإن الاستقالة التي تقدم تحت تأثير الإكراه أو تأثير رهبة تبعثها الإدارة دون وجه حق بان تصور للموظف بأن من الأفضل له أن يتقدم باستقالة تعتبر باطله، لأنه إن فصل من عمله لن يتمكن من العمل مستقبلاً... إلخ" حكم محكمة العدل العليا، المنعقدة في رام الله، في الدعوى الإدارية رقم 2000/22م، بتاريخ 2003/7/7م، مجموعة المبادئ الصادرة عن محكمة العدل العليا لسنة 2002، 2003، 2004م، اصدرها المكتب الفني للمحكمة العليا، الجزء الأول، فلسطين، البيرة، 2009م.

²⁶¹ عثمان خليل وسليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، الإدارة العامة، مجلس الدولة، النشاط الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى، 1951م، ص 75.

ومن حيث انتهينا فالواضح أن الأحكام المنظمة لاستقالة الوزير تتمثل بخصوصيتها وطابعها المختلف عن تلك التي تنظم استقالة الموظف العام، ومع ذلك فإن النقص التشريعي الذي قد يرد في التنظيم الدستوري لاستقالة الوزراء أو أعضاء البرلمان يمكن سده من خلال الرجوع إلى القواعد العامة التي أوردتها التشريعات والاجتهاد القضائي والفقه في شأن الاستقالة بصورة عامة من الوظائف العامة، خصوصاً وأن القضاء الإداري أرسى أحكاماً عديدة ومتنوعة في هذا الشأن.

الفرع الثاني: المقصود باستقالة الحكومة ككل:

يُقصد باستقالة الحكومة ككل، أي نهاية المركز الوظيفي بصورة عامة وجماعية لرئيس الوزراء وأعضاء حكومته، وهي تُعتبر الحالة الأولى من حالات نهاية المركز الوظيفي للوزير، تأسيساً على أن الاستقالة الجماعية للحكومة مبنية على استقالة جميع الوزراء دون استثناء أحداً منهم، وتعتبر الحكومة مُستقلة ويُعاد تشكيلها إذا توافرت حالة من الحالات التي نص عليها القانون الأساسي الفلسطيني المعدل وهي: ²⁶² 1- فور بدء ولاية جديدة للمجلس التشريعي، حيث تنتهي ولاية المجلس التشريعي القائم عند أداء أعضاء المجلس التشريعي الجديد المنتخب اليمين الدستورية، ²⁶³ 2- بعد حجب الثقة عن رئيس الوزراء أو عن رئيس الوزراء وحكومته، أو عن ثلث عدد الوزراء على الأقل، 3- أية إضافة أو تغيير أو شغور أو إقالة تشمل ثلث عدد أعضاء مجلس الوزراء على الأقل، ²⁶⁴ 4- وفاة رئيس الوزراء، 5- استقالة رئيس الوزراء أو

²⁶² انظر نص المادة (83) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، والتي تنص على أنه " تعتبر الحكومة مستقلة ويعاد تشكيلها وفقاً لأحكام هذا الباب في الحالات التالية: 1- فور بدء ولاية جديدة للمجلس التشريعي. 2- بعد حجب الثقة عن رئيس الوزراء أو عن رئيس الوزراء وحكومته، أو عن ثلث عدد الوزراء على الأقل. 3- أية إضافة أو تغيير أو شغور أو إقالة تشمل ثلث عدد أعضاء مجلس الوزراء على الأقل. 4- وفاة رئيس الوزراء. 5- استقالة رئيس الوزراء أو استقالة ثلث عدد أعضاء الحكومة على الأقل. 6- إقالة رئيس الوزراء من قبل رئيس السلطة الوطنية"

²⁶³ انظر نص المادة (47) مكرر من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، والتي تنص على أنه " تنتهي مدة ولاية المجلس التشريعي القائم عند أداء أعضاء المجلس الجديد المنتخب اليمين الدستورية " وهنا نلاحظ أن ولاية المجلس التشريعي القائم تنتهي عند أداء أعضاء المجلس التشريعي الجديد المنتخب اليمين الدستورية، وهو ما يؤكد ما ذهبنا إليه من أن أداء اليمين الدستورية هو الذي ينشأ المركز القانوني والوظيفي لجميع من يعمل في أي من السلطات العامة في الدولة سواء التشريعية أو التنفيذية أو القضائية، وباعتبار هذا الإجراء هو الإجراء الأخير في نشأة جميع هذه المراكز، داخل هذه السلطات العامة.

²⁶⁴ انظر نص المادة (79/أ/ب) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، والتي تنص على أنه " أ. يعد تعديلاً وزارياً أية إضافة أو تغيير يطرأ حقيبة وزارية أو وزيراً أو أكثر من أعضاء مجلس الوزراء ما دام لم يبلغ ثلث عددهم. ب. عند إجراء تعديل وزاري أو إضافة أحد الوزراء أو ملء الشاغر لأي سبب كان يتم تقديم الوزراء الجدد خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ التعديل أو الشغور للمجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها للتصويت على الثقة بهم وفقاً لأحكام هذه المادة." ومن تطبيقات هذه الحالة في

استقالة ثلث عدد أعضاء الحكومة على الأقل، 6 -إقالة رئيس الوزراء من قبل رئيس السلطة الوطنية.

ويتضح مما سبق أن الحكومة تُعتبر مُستقيلة ويُعاد تشكيلها، إذا توافرت أي حالة من الحالات التي نص عليها القانون الأساسي الفلسطيني المعدل،²⁶⁵ وبناءً عليه فإن توافر أي حالة من الحالات السابقة يؤدي إلى نهاية المركز الوظيفي لرئيس الوزراء وأعضاء حكومته مُجتمعين، مع الأخذ بعين الاعتبار فكرة التبعية التي تبرز في هذا المقام، حيث إن المركز الوظيفي، وكذلك القانوني لأي وزير يتبع المركز القانوني للحكومة ككل، حيث ينشأ بنشأته وينتهي بنهايته، باستثناء حالة وحيدة، وهي التي يتم فيها استقالة أو إقالة أحد الوزراء دون الباقين أو دون استقالة الحكومة ككل.

المطلب الثاني

سحب أو حجب الثقة

بدايةً تُعد آلية حجب الثقة من الحكومة أو من أحد وزرائها الحالة الثانية من حالات نهاية المركز الوظيفي للوزير، وتعتبر ركن أو دعامة أساسية من أركان أو دعائم النظام البرلماني والمختلط، وآلية رقابية ذات أهمية قصوى بالنسبة لعمل المجلس التشريعي، فمن خلالها يمكن

الواقع الفلسطيني ما يلي: قيام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية عام 2002م، بإضافة وزراء جدد على مجلس الوزراء (الحكومة) بتاريخ 2002/6/5م، وطُرحت للحصول على ثقة المجلس التشريعي 2002/9/11م، وهنا قد ثار خلاف حول ما إذا كان المطروح على المجلس هو تعديل على الحكومة القائمة أم تشكيل حكومي جديد، حيث اعتبر المجلس التشريعي حينها أن المطروح عليه هو تشكيل حكومي جديد، وبالتالي فإن من حقه التصويت على الثقة بالحكومة بأكملها، في حين اعتبرت الحكومة أن ما جرى هو تعديل وزاري وأن دور المجلس التشريعي ينحصر في التصويت على الثقة بالوزراء الخمسة الجدد وهو ما نؤيده، وإن هذا الأمر بسبب في اضطراب الوزراء إلى تقديم استقالاتهم بصورة جماعية نتيجة تلويح المجلس التشريعي بحجب الثقة عن الحكومة، وحدث بعد ذلك أن أمهل المجلس التشريعي رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية مدة أسبوعين لإعادة تشكيل الحكومة ثم أمهل مدة أخرى بتاريخ 2002/10/6م، مدة شهر إضافي، وذلك بسبب اجتياح قوات الاحتلال الاسرائيلي لمقر الرئاسة برام الله في شهر أيلول 2002م، ولمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع انظر فتحي عبد النبي الوحيدي، القانون الدستوري والنظم السياسية، السلطات الثلاثة وفقاً لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني المعدل مع شرح تطورات أنظمة الانتخابات الفلسطينية، الجزء الثاني، الطبعة الخامسة، مزينة ومنقحة، مطابع المقداد بقطاع غزة، ص 520 وما بعدها.

²⁶⁵ تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

مراقبة عمل الحكومة في كافة مجالات عملها للتأكد من عدم انحرافها عن الأهداف والسياسات المرسومة لها،²⁶⁶ وكذلك تُعتبر ضمانات هامة للحريات العامة داخل الدولة، إذ إن الحكومة (السلطة التنفيذية) عند قيامها بوظيفتها قد تتخطى الحدود الدستورية المرسومة لها أو تُسيئ استعمال مالها حقوق، فتأتي هنا المسؤولية الوزارية (كحق) يخول البرلمان حجب الثقة من الحكومة أو من أحد وزرائها متى كان التصرف الصادر عن الحكومة أو الوزير مستوجباً للمسألة.²⁶⁷ وإن تقرير المسؤولية الوزارية عن طريق طرح الثقة بالحكومة أو بأحد وزرائها يتخذ صورتين وهما:

الصورة الأولى: المسؤولية التضامنية:

وتشمل هذه المسؤولية الوزراء جميعاً، حيث إن تحريك المسؤولية التضامنية عن طريق طرح الثقة بالحكومة (الوزراء)، توجب استقالة الحكومة بأسرها، طالما كان العمل الذي حرك المسؤولية متصلاً بسياسة الحكومة العامة، أو كان منسوباً إلى رئيس مجلس الوزراء نفسه، لأنه يُعتبر رمزاً لأعمال الحكومة والموجه الأول لسياسة الحكومة العامة.²⁶⁸

الصورة الثانية: المسؤولية الفردية:

حيث تقع هذه المسؤولية عندما يكون العمل أو التصرف الذي تحركه المسؤولية بسببه منسوباً إلى وزير معين بالذات داخل الحكومة، وخاص بسياسة وزارته لا بالسياسة العامة للحكومة (مجلس الوزراء)، فهنا تطرح الثقة بالوزير وحده، مما يضطره إلى تقديم استقالة بعدها.²⁶⁹

²⁶⁶ أحمد مجدلاوي، المرجع السابق، ص 115 وما بعدها، وكذلك انظر يوسف صافي، المرجع السابق، ص 81.

²⁶⁷ فتحي عبد النبي الوحيد، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية واشكاليات عمل الآليات الديمقراطية في فلسطين، دار المقداد للطباعة، 2015م، ص 113.

²⁶⁸ أنظر نص المادة (3/74) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً، والتي تنص على أن "رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسؤولون مسؤولية تضامنية أمام المجلس التشريعي"، والحقيقة أن هذه المسؤولية تتفق مع مبدأ التضامن الذي يمارسه مجلس الوزراء في النظم البرلمانية أو المختلطة، إذ أن الحكومة هي التي تضع السياسة التنفيذية العامة وتشرف على تطبيقها بواسطة مختلف أجهزة الحكم في الدولة، فضلاً على أن قراراتها تكون وفقاً لهذا المبدأ صادرة بالإجماع، وهذا لا يمنع من أن تنتظر الوزارة بعض المسائل على أنها مفتوحة لكل وزير، ويحق له إبداء رأيه فيها دون التقيد بمبدأ التضامن، انظر محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص 240 وما بعدها.

²⁶⁹ أنظر نص المادة (3/74) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً، والتي تنص على أن "رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسؤولون مسؤولية فردية أمام المجلس التشريعي"، وكذلك انظر فتحي عبد النبي الوحيد، النظم السياسية المعاصرة ونظام الحكم في الاسلام، مرجع سابق، ص 221، وما بعدها.

وفيما يتعلق بالحالة الفلسطينية، فقد منح النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني صلاحية حجب الثقة عن الحكومة أو عن أحد وزرائها في موضعين وهما:

الأول: لدى الحديث عن الاستجواب كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية، إذ نص النظام الداخلي للمجلس على أنه "يشرح المستجوب موضوع استجوابه وبعد إجابة الوزير يجوز للأعضاء الاشتراك في المناقشة وللمستجوب بعد ذلك إذا لم يقتنع أن يبين أسباب عدم اقتناعه وله ولغيره من الأعضاء أن يطرحوا مسألة حجب الثقة عن الوزراء أو أحدهم مع مراعاة ما ينص عليه القانون الأساسي بهذا الشأن"،²⁷⁰ **الثاني:** لدى الحديث عن الموضوعات التي يجوز للمجلس الاستعجال في النظر فيها وفق إجراءات استثنائية نص عليها، إذ نص النظام الداخلي للمجلس على أنه "للمجلس أن يُقرر استعجال النظر في أي موضوع مطروح عليه بما فيه قرار منح الثقة، أو حجب الثقة، أو توجيه لوم أو نقد للسلطة التنفيذية، أو أحد الوزراء، ويصدر قراره دون مناقشة في الحالات التالية: 1- بناء على طلب كتابي مسبب مقدم من خمسة أعضاء على الأقل. 2- بموجب طلب من مجلس الوزراء. 3- بناءً على طلب اللجنة التحضيرية المختصة"،²⁷¹ وفي ذات السياق تناول القانون الأساسي الفلسطيني المعدل،²⁷² موضوع حجب الثقة عن الحكومة أو عن أحد وزرائها من قبل المجلس التشريعي، حيث أشار إلى أنه "يجوز لعشرة أعضاء من المجلس التشريعي التقدم بطلب إلى رئيس المجلس لعقد جلسة خاصة لطرح الثقة بالحكومة أو بأحد الوزراء بعد استجوابه"،²⁷³ وبعد تقديم هذا الطلب يتم تحديد موعد أول جلسة بعد مضي ثلاثة أيام على تقديم الطلب، ولا يجوز أن يتجاوز موعدها أسبوعين من ذلك

²⁷⁰ انظر نص المادة (4/80) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، تمت الإشارة إليه سابقاً والتي تنص على أنه " يشرح المستجوب موضوع استجوابه وبعد إجابة الوزير يجوز للأعضاء الاشتراك في المناقشة وللمستجوب بعد ذلك إذا لم يقتنع أن يبين أسباب عدم اقتناعه وله ولغيره من الأعضاء أن يطرحوا مسألة حجب الثقة عن الوزراء أو أحدهم مع مراعاة ما ينص عليه القانون الأساسي بهذا الشأن "

²⁷¹ انظر نص المادة (81) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، تمت الإشارة إليه سابقاً والتي تنص على أنه " للمجلس أن يُقرر استعجال النظر في أي موضوع مطروح عليه بما فيه قرار منح الثقة، أو حجب الثقة، أو توجيه لوم أو نقد للسلطة التنفيذية، أو احد الوزراء ويصدر قراره دون مناقشة في الحالات التالية: 1- بناء على طلب كتابي مسبب مقدم من خمسة أعضاء على الأقل. 2- بموجب طلب من مجلس الوزراء. 3- بناءً على طلب اللجنة التحضيرية المختصة. "

²⁷² تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

²⁷³ انظر نص المادة (1/77) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

التاريخ،²⁷⁴ فإذا ما تم تحديد موعد هذه الجلسة، فيتم التصويت على حجب الثقة عن الحكومة أو عن أحد وزرائها، بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي.²⁷⁵

ويترتب على حجب الثقة عن الحكومة أو عن أحد وزرائها انتهاء ولايتها أو ولايته، وعندها يمارسون أعمالهم مؤقتاً باعتبارهم حكومة تسيير أعمال ولا يجوز لهم أن يتخذوا من القرارات إلا ما هو لازم وضروري لتسيير الأعمال التنفيذية لحين تشكيل الحكومة الجديدة،²⁷⁶ وعندها على رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية تقديم بديلاً خلال مهلة أقصاها أسبوعان تبدأ من تاريخ حجب الثقة، ويخضع رئيس الوزراء الجديد لأحكام هذا الباب،²⁷⁷ أما في حالة حجب الثقة عن واحد أو أكثر من أعضاء الحكومة يقدم رئيس الوزراء بديلاً في الجلسة التالية على ألا يتجاوز موعدها أسبوعين من تاريخ حجب الثقة.²⁷⁸

²⁷⁴ أنظر نص المادة (2/77) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.
²⁷⁵ أنظر نص المادة (1/78) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً، ومن خلال استعراض نصوص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل السابقة، والمتعلقة بحجب الثقة عن الحكومة أو عن أحد وزرائها، نستخلص الشروط الواجب توافرها قبل الإقدام على استخدام هذه الوسيلة من قبل المجلس التشريعي وهي: 1- يجب أن يكون حجب الثقة عن الحكومة أو عن أحد وزرائها مسبوقاً باستجواب. 2- أن يقدم طلب حجب الثقة عن الحكومة أو عن أحد وزرائها من قبل عشرة أعضاء من المجلس التشريعي على الأقل، أما في حالات الاستعجال فيجوز تقديم هذا الطلب من قبل خمسة أعضاء على الأقل 3- أن يتم التصويت على حجب الثقة عن الحكومة أو عن أحد وزرائها بعد مضي ثلاثة أيام على الأقل من تاريخ تقديم الطلب لعقد جلسة حجب الثقة، ولا يجوز أن يتجاوز موعدها أسبوعين من ذلك التاريخ. 4- أن يصدر قرار حجب الثقة عن الحكومة أو عن أحد وزرائها، بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس التشريعي (أي نصف + واحد) من عدد أعضاء المجلس التشريعي ككل وليس بأغلبية الحاضرين فقط من أعضاء المجلس التشريعي، انظر نافذ ياسين محمد المدهون، دور الرقابة البرلمانية في تعزيز الحكم الرشيد، دراسة نمطية على المجلس التشريعي الفلسطيني 2008م _ 2013م، قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القيادة والإدارة من أكاديمية الإدارة والسياسة للدراسات العليا، 2016م، بدون دار نشر، ص 81 وما بعدها.

²⁷⁶ أنظر نص المادة (78) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً، والتي تنص على أنه ".... 2- يترتب على حجب الثقة عن رئيس الوزراء وحكومته انتهاء ولايتهم. 3- عند انتهاء ولاية رئيس الوزراء وأعضاء حكومته يمارسون أعمالهم مؤقتاً باعتبارهم حكومة تسيير أعمال ولا يجوز لهم أن يتخذوا من القرارات إلا ما هو لازم وضروري لتسيير الأعمال التنفيذية لحين تشكيل الحكومة الجديدة.

²⁷⁷ أنظر نص المادة (1/79) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً، والتي تنص على أنه "عند قيام المجلس التشريعي بالأغلبية المطلقة لأعضائه بحجب الثقة عن رئيس الوزراء، أو عنه وعن أعضاء حكومته مجتمعين يقدم رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بديلاً خلال مهلة أقصاها أسبوعان تبدأ من تاريخ حجب الثقة، ويخضع رئيس الوزراء الجديد لأحكام هذا الباب."

²⁷⁸ أنظر نص المادة (2/79) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً، والتي تنص على أنه "حال قيام المجلس التشريعي بحجب الثقة عن واحد أو أكثر من أعضاء الحكومة يقدم رئيس الوزراء بديلاً في الجلسة التالية على ألا يتجاوز موعدها أسبوعين من تاريخ حجب الثقة"، ولمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع انظر حنين عماد الفارس، رقابة المجلس التشريعي على أعمال الحكومة في فلسطين، دراسة مقارنة، قدمت هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة

وتجدر الإشارة هنا إلى أن المجلس التشريعي الفلسطيني، لم يستخدم هذه الآلية أو الوسيلة فعلياً ضد أي حكومة فلسطينية تم تشكيلها أو ضد أحد الوزراء فيها، أي من الحكومة الأولى حتى الحكومة الحادية عشر، أي قبل استحداث منصب رئيس الوزراء أو بعده، وإن كان المجلس التشريعي الفلسطيني قد لوح باستخدامها قبل تعديل القانون الأساسي الفلسطيني واستحداث منصب رئيس الوزراء، في تاريخ 2002/9/11م، مما اضطر بالوزراء إلى تقديم استقالات جماعية لهذا السبب.²⁷⁹

خلاصة الامر هنا، أنه يترتب على حجب الثقة عن الحكومة أو عن أحد وزرائها، انتهاء ولاية من حجب عنه، وبالتالي انتهاء المركز الوظيفي له.

المطلب الثالث

استقالة أو إقالة الوزير

إن قيام الوزير بتقديم استقالته إلى رئيس الوزراء أو قيام الأخير بإقالته، فإنه يترتب في كلا الحالتين شغور منصب الوزير، وبالتالي نهاية المركز الوظيفي له، حيث تُعد استقالة أو إقالة الوزير الحالة الثالثة من حالات نهاية المركز الوظيفي له، وبقتضي الحديث عن استقالة أو إقالة الوزير، أن نقوم ببيان المقصود باستقالة الوزير في فرع أول ثم بيان المقصود بإقالة الوزير في فرع ثانٍ، وبذلك يتضح الفرق بينهما، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: المقصود باستقالة الوزير:

الماجستير في القانون العام ، بكلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2016م، بدون دار نشر، ص76 وما بعدها.

²⁷⁹ وتجدر الإشارة هنا إلى أن المجلس التشريعي الفلسطيني قد منح ثقته للحكومة العاشرة (حكومة حماس)، التي كانت مدتها من 2006/3/27م إلى 2007/3/17م، وللحكومة الحادية عشر (حكومة الوحدة الوطنية الفلسطينية)، التي كانت مدتها من 2007/3/17م إلى 2007/6/14م، فيما لم يُمارس أو يُهدد بحجب الثقة عن أي من الحكومتين السابقتين، ورغم ذلك فقد كانت هنالك محاولات في عام 2006م، من قبل بعض النواب بحجب الثقة عن وزير الداخلية والأمن العام سعيد صيام على خلفية تردي الوضع الأمني الفلسطيني له، إلا أن المجلس التشريعي لم يتعاطى مع هذا الطلب، لمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع انظر جهاد حرب، مفتاح المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية، المجلس التشريعي الفلسطيني الثاني، تقييم الأداء للدورة التشريعية الأولى، شباط 2006م-حزيران 2007م، بدون دار نشر، بدون سن نشر، ص25 حسب ترقيم برنامج (pdf).

في سبيل تحديد المقصود باستقالة الوزير، نُشير أولاً إلى غياب التعريفات الفقهية بصدها، مع التأكيد أيضاً على غياب التعريف التشريعي لها، وفي سبيل تحديد المقصود باستقالة الوزير، يمكننا تعريفها بأنها: حق الوزير في ترك العمل الحكومي والوزاري بصفة نهائية، وذلك وفقاً للإجراءات المنصوص عليها قانوناً.²⁸⁰ ، وتكمن العلة في تبني التعريف السابق واستخدام كلمة (ترك) لأن فكرة الاستقالة الوزارية كما الوظيفية كما أي استقالة أخرى مبنية على الطابع الإداري في نشأتها وميلادها ومع ذلك يبقى قبولها في يد من خوله القانون سلطة القبول، وكذلك يعود سبب استخدام مصطلح العمل الحكومي والوزاري إلى ضرورة الأخذ بعين الاعتبار حقيقة العمل الذي يتقلده الوزير ويرغب في تركه، وهو عمل مزدوج ومركب من حيث المهام التي تنطوي تحته، ما بين مهام سياسية حكومية وأخرى إدارية وزارية.

وتجدر الإشارة هنا إلى أنه بالرجوع إلى القانون الأساسي الفلسطيني المعدل،²⁸¹ نجد أن طلب الاستقالة يقدم من الوزير إلى رئيس الوزراء، حسب الاختصاصات والصلاحيات والمهام المناطة به، وإن ذلك يعد تطبيقاً لمبدأ (التدرج الإداري الهرمي)، أي السلطة الرئاسية والتبعية الإدارية، الذي يوجب أن يقدم طلب الاستقالة من الوزير إلى رئيس الوزراء،²⁸² وأما بخصوص تقديم طلب الاستقالة من قبل رئيس الوزراء، فنجد أنه يقدم إلى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، تطبيقاً لمبدأ: (التدرج الإداري الهرمي)، أي السلطة الرئاسية والتبعية الإدارية، الذي يوجب أن يقدم طلب الاستقالة من رئيس الوزراء إلى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.²⁸³

²⁸⁰ قريب من هذا المعنى، منيرة بلورغي، المرجع السابق، ص 90.

²⁸¹ تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً، وبالرجوع إلى مقدمة القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، نجد أنها نصت على أنه "أما الباب الخامس بموجب التعديل والمتعلق بمجلس الوزراء فقد تضمن كيفية تشكيل الحكومة من قبل رئيس الوزراء وكيفية نيلها ثقة المجلس والصلاحيات الممنوحة لمجلس الوزراء ورئيسه، وشكل العلاقة ما بين رئيس الوزراء ورئيس السلطة الفلسطينية، وقد ارتأى المجلس أثناء مناقشة القانون المعدل أن لا ضرورة لإضافة بعض العبارات المتعلقة بعرض كل ما يتعلق بالحكومة من تشكيل وإقالة واستقالة من قبل رئيس مجلس الوزراء على رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وذلك باعتبار أن هذا الأمر عرفاً سياسياً أجمع المجلس عليه أثناء مناقشاته دون حاجة إلى إفراجه في مادة في متن القانون"

²⁸² انظر نص المادة (68) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، والتي تنص على أنه "يمارس رئيس الوزراء ما يلي:

1- تشكيل مجلس الوزراء أو تعديله أو إقالة أو قبول استقالة أي عضو أو ملء الشاغر فيه... إلخ."

²⁸³ انظر نص المادة (45) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، والتي تنص على أنه " يختار رئيس السلطة الوطنية رئيس الوزراء ويكلفه بتشكيل حكومته وله أن يقبله أو يقبل استقالته، وله أن يطلب منه دعوة مجلس الوزراء للانعقاد."

وفيما يتعلق باستقالة الوزير فإننا نجد أنها على نوعين وهما:²⁸⁴

النوع الأول: استقالة إرادية: وهي التي بمقتضاها يحق لأي وزير داخل مجلس الوزراء، تقديم استقالته إلى رئيس مجلس الوزراء بصفة نهائية، ووفقاً لإرادته الحرة الخالية من العيوب، وطبقاً للقانون.

النوع الثاني: استقالة حكمية: وهي التي بمقتضاها لا يستقيل الوزير بصفة نهائية وفقاً لإرادته الحرة الخالية من العيوب، وإنما هي تترتب كأثر على استقالة رئيس الوزراء، أي أن تقديم طلب الاستقالة من قبل رئيس الوزراء، يستلزم استقالة جميع أعضاء مجلس الوزراء.²⁸⁵ ومثل هذا النوع من الاستقالة يقوم بصورة خفية على عنصر الإجبار، لأن الوزير وإن لم يكن راغباً في ترك العمل إلا أنه بموجب الاستقالة التي قدمها رئيس الوزراء يصبح منقطعاً عنه فور قبولها.

ومن تطبيقات استقالة الوزير في الواقع الفلسطيني: 1- استقالة وزير الاقتصاد السابق باسم خوري من حكومة الدكتور سلام فياض،²⁸⁶ 2- استقالة وزير الشؤون الاجتماعية السابق شوقي العيسة من حكومة الدكتور رامي الحمد الله.²⁸⁷

الفرع الثاني: المقصود بإقالة الوزير:

وفي سبيل تحديد المقصود بإقالة الوزير، نُشير أولاً إلى غياب التعريفات الفقهية بصدد، مع التأكيد أيضاً على غياب التعريف التشريعي لها، وفي سبيل تحديد المقصود بإقالة الوزير، يُمكننا

²⁸⁴ انظر موقع مننديات ستار تايمز، شئون قانونية، دراسة حول الحكومة الجزائرية في التنظيم الإداري، تاريخ النشر 2011/12/9م، تاريخ الزيارة 2017/4/28م، وقت الزيارة 8 مساءً، ويمكن الوصول إلى الموقع عبر الرابط التالي: <http://www.startimes.com>.

²⁸⁵ انظر نص المادة (83) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، والتي تنص على أنه "تعتبر الحكومة مستقلة ويعاد تشكيلها وفقاً لأحكام هذا الباب، في الحالات التالية: 1- 2- 3- 4- 5- استقالة رئيس الوزراء أو استقالة ثلث عدد أعضاء الحكومة على الأقل".

²⁸⁶ انظر موقع وكالة معاً الإخبارية، حول موضوع استقالة الوزير باسم الخوري، تاريخ النشر 2009/10/18م، تاريخ الزيارة 2017/4/24م، وقت الزيارة 10 مساءً، ويمكن الوصول إلى الموقع عبر الرابط التالي: <http://maannews.net>.

²⁸⁷ انظر موقع سهم الإخباري، حول موضوع إقالة وزير فلسطيني بسبب رسالة وجهها إلى مصر، تاريخ النشر 2015/12/16م، تاريخ الزيارة 2017/4/28م، وقت الزيارة 10 مساءً، ويمكن الوصول إلى الموقع عبر الرابط التالي: <https://www.elnnews.com>.

تعريفها بأنها: اقتراح يُقدّمه رئيس الوزراء إلى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، يطلب فيه إقالة وزير معين داخل حكومته، نتيجة تجاوزه الاختصاصات المحددة له قانوناً، فيصدر القرار بإقالته من رئيس الوزراء بالتعاون مع رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.²⁸⁸

ويتضح من التعريف السابق أن إقالة وزير معين داخل الحكومة، يكون بالتعاون بين رئيس الوزراء ورئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وإن كان قرار الإقالة يصدر من رئيس الوزراء بصفته الرئيس الأعلى داخل مجلس الوزراء، وعادة ما يكون السبب الرئيس وراء إقالة وزير معين داخل الحكومة هو تجاوزه لاختصاصاته المحددة له قانوناً.

ويمكن أن نستشف هذا التعاون بالرجوع إلى مقدمة القانون الأساسي الفلسطيني المعدل،²⁸⁹ والتي جاء فيها أن المجلس التشريعي قد ارتأى أثناء مناقشته القانون الأخير، أن لا ضرورة لإضافة بعض العبارات المتعلقة بعرض كل ما يتعلق بالحكومة من تشكيل وإقالة واستقالة من قبل رئيس الوزراء على رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وذلك باعتبار أن هذا الأمر قد أصبح عرفاً سياسياً أجمع عليه المجلس أثناء مناقشاته دون حاجة إلى إفراده في مادة في متن القانون.²⁹⁰

وفيما يتعلق بإقالة الوزير فإننا نجد ما على نوعين هما:

²⁸⁸ قريب من هذا المعنى، انظر موقع مندييات ستار تايمز، شئون قانونية، دراسة حول الحكومة الجزائرية في التنظيم الإداري، تاريخ النشر 2011/12/9م، تاريخ الزيارة 2017/4/28م، وقت الزيارة 9 مساءً، ويمكن الوصول إلى الموقع عبر الرابط التالي: <http://www.startimes.com>، إذ جاء فيها أن " إقالة الوزير تكون باقتراح من رئيس الحكومة إلى رئيس الجمهورية الذي بدوره يصدر الإقالة بموجب مرسوم رئاسي."

²⁸⁹ تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

²⁹⁰ انظر مقدمة القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، نجد أنها نصت على أنه "أما الباب الخامس بموجب التعديل والمتعلق بمجلس الوزراء فقد تضمن كيفية تشكيل الحكومة من قبل رئيس الوزراء وكيفية نيلها ثقة المجلس والصلاحيات الممنوحة لمجلس الوزراء ورئيسه، وشكل العلاقة ما بين رئيس الوزراء ورئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وقد ارتأى المجلس أثناء مناقشة القانون المعدل أن لا ضرورة لإضافة بعض العبارات المتعلقة بعرض كل ما يتعلق بالحكومة من تشكيل وإقالة واستقالة من قبل رئيس مجلس الوزراء على رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وذلك باعتبار أن هذا الأمر عرفاً سياسياً أجمع عليه المجلس أثناء مناقشاته دون حاجة إلى إفراده في مادة في متن القانون" وكذلك انظر نص المادة (68) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، والتي تنص على أنه "يمارس رئيس الوزراء ما يلي: 1- تشكيل مجلس الوزراء أو تعديله أو إقالة أو قبول استقالة أي عضو أو ملء الشاغر فيه....إلخ."

النوع الأول: الإقالة الحقيقية: وتتحقق عندما يقوم رئيس الوزراء بالتعاون مع رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، بإقالة أي وزير داخل الحكومة، طالما أنه قد تجاوز حدود اختصاصاته وصلاحياته المحددة له قانوناً.²⁹¹

النوع الثاني: الإقالة الحكيمة: وتتحقق عندما يقوم رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بإقالة رئيس الوزراء، نتيجة تجاوزه لحدود اختصاصاته وصلاحياته المحددة له قانوناً، حيث يستلزم إقالة رئيس الوزراء من قبل رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، إقالة الحكومة (مجلس الوزراء) ككل.²⁹²

ومن تطبيقات إقالة الوزير في الواقع الفلسطيني، إقالة رئيس الوزراء رامي الحمد الله لوزير العدل الفلسطيني السابق سليم السقا من منصبه نتيجة تجاوز الأخير لحدود اختصاصاته وصلاحياته المحددة له قانوناً.²⁹³

وخلاصة الامر هنا: أنه يترتب على استقالة الوزير أو إقالته، أن يقوم رئيس الوزراء باختيار وزير جديد آخر لملء الشاغر في عدد الوزراء نتيجة ذلك، وهنا يجب على رئيس الوزراء أن يقوم بتقديم الوزير الجديد خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ الشغور للمجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها للتصويت على الثقة به،²⁹⁴ حيث إنه لا يجوز لأي وزير ممارسة مهام منصبه إلا بعد الحصول على الثقة به من المجلس التشريعي،²⁹⁵ وأداء اليمين الدستورية أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.²⁹⁶

²⁹¹ ويتضح ذلك بالرجوع إلى نص المادة (68) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، والتي تنص على أنه "يمارس رئيس الوزراء ما يلي: 1- تشكيل مجلس الوزراء أو تعديله أو إقالة أو قبول استقالة أي عضو أو ملء الشاغر فيه"

²⁹² انظر نص المادة (83) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، والتي تنص على أنه "تعتبر الحكومة مستقلة ويعاد تشكيلها وفقاً لأحكام هذا الباب، في الحالات التالية: 1- 2- 3- 4- 5- 6- إقالة رئيس الوزراء من قبل رئيس السلطة الوطنية."

²⁹³ لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع، انظر موقع سهم الإخباري، حول موضوع إقالة وزير فلسطيني بسبب رسالة وجهها إلى مصر، تاريخ النشر 2015/12/16م، تاريخ الزيارة 2017/4/28م، وقت الزيارة 10 مساءً، ويمكن الوصول إلى الموقع عبر الرابط التالي: <https://www.elnnews.com>

²⁹⁴ انظر نص المادة (3/79) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، تمت الإشارة إليه سابقاً.

²⁹⁵ انظر نص المادة (4/79) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، تمت الإشارة إليه سابقاً.

²⁹⁶ انظر نص المادة (67) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، تمت الإشارة إليه سابقاً.

المطلب الرابع

شغور المنصب الوزاري

يُعتبر شغور المنصب الوزاري الحالة الرابعة من حالات نهاية المركز الوظيفي للوزير، حيث أنه بالرجوع إلى نصوص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل،²⁹⁷ والمنظمة للمركز الوظيفي للوزير، يتضح أنها تضمنت النص على شغور المنصب الوزاري، ولكنها لم تتضمن النص على الأسباب التي يُعتبر فيها المنصب الوزاري شاغراً،²⁹⁸ وبناءً عليه فإن ذلك لا يمنع من الرجوع إلى القواعد العامة في قانون الخدمة المدنية المعدل،²⁹⁹ وغيره من القوانين، لمعرفة هذه الأسباب، والتي نرى أنها تتمثل في حجب الثقة، الاستقالة، الإقالة، الوفاة، عدم اللياقة الصحية، فقدان الأهلية الأدبية، ونظراً إلى أننا قد تحدثنا عن حجب الثقة وعن الاستقالة وعن الإقالة، باعتبارها حالات تؤدي إلى شغور المنصب الوزاري، وبالتالي إلى نهاية المركز الوظيفي للوزير، فإننا سوف نقتصر الحديث هنا عن الأسباب الأخرى التي تؤدي إلى شغور المنصب الوزاري، وبالتالي إلى نهاية المركز الوظيفي للوزير، وفيما يلي نوضح هذه الأسباب وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: وفاة الوزير:

تُعتبر وفاة الوزير من الأمور الطبيعية التي تؤدي إلى شغور المنصب الوزاري، وبالتالي إلى نهاية المركز الوظيفي للوزير،³⁰⁰ وبوفاة الوزير يستحق ورثته من بعده مبلغاً يساوي "20%" من

²⁹⁷ تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

²⁹⁸ انظر نص المادة (68) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، تمت الإشارة إليه سابقاً، والتي تنص على أنه " يمارس رئيس الوزراء ما يلي: 1- تشكيل مجلس الوزراء أو تعديله أو إقالة أو قبول استقالة أي عضو أو ملء الشاغر فيه. 2-...."، وكذلك نص المادة (3/79) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، تمت الإشارة إليه سابقاً، والتي تنص على أنه " أ- يعد تعديلاً وزارياً أية إضافة أو تغيير يطل حقيقة وزارية أو وزيراً أو أكثر من أعضاء مجلس الوزراء ما دام لم يبلغ ثلث عددهم، ب- عند إجراء تعديل وزاري أو إضافة أحد الوزراء أو ملء الشاغر لأي سبب كان يتم تقديم الوزراء الجدد خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ التعديل أو الشغور للمجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها للتصويت على الثقة بهم وفقاً لأحكام هذه المادة "، وكذلك انظر نص المادة (3/83) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، تمت الإشارة إليه سابقاً، والتي تنص على أنه " تعتبر الحكومة مستقيلة ويعاد تشكيلها وفقاً لأحكام هذا الباب في الحالات التالية: 3- أية إضافة أو تغيير أو شغور أو إقالة تشمل ثلث عدد أعضاء مجلس الوزراء على الأقل. "

²⁹⁹ تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

³⁰⁰ منيرة بلورغي، المرجع السابق، ص 94، وكذلك انظر السيد خليل هيكل وثروت عبد العال أحمد، المرجع السابق، ص 373.

الراتب الشهري عن كل سنه قضاها في الحكومة بحد أقصى لا يزيد عن "80%" من المبلغ الإجمالي المحدد للراتب الشهري مربوطاً بجدول علاء المعيشة، ويصرف هذا المبلغ فور شغور مركزه الوظيفي، ولهذا السبب تحسب كسور السنة سنة كاملة،³⁰¹ ويترتب على وفاة الوزير، أن يقوم رئيس الوزراء باختيار وزير جديد آخر لملء الشاغر في عدد الوزراء نتيجة ذلك، وهنا يجب على رئيس الوزراء أن يقوم بتقديم الوزير الجديد خلال مدة أقصاها أسبوعين من تاريخ الشغور للمجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها للتصويت على الثقة به،³⁰² حيث أنه لا يجوز لأي وزير ممارسة مهام منصبه إلا بعد الحصول على الثقة به من المجلس التشريعي،³⁰³ وأداء اليمين الدستورية أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.³⁰⁴

الفرع الثاني: عدم اللياقة الصحية للوزير:

يُشترط للتعيين في الوظائف العامة ثبوت اللياقة الصحية، وهذا الشرط ليس فقط لبداية التعيين في الوظائف العامة، بل يعتبر شرط لاستمرار الحياة الوظيفية،³⁰⁵ وبما أن الوزير يتقلد وظيفة عامة أو مهمة عامة، وإن كان ليس بموظف عام، فإنه يشترط فيه توافر شرط اللياقة الصحية طول فترة توليه الوزارة، وبناءً عليه إذا فقد الوزير هذا الشرط فإنه يترتب على ذلك شغور المنصب الوزاري، وبالتالي نهاية المركز الوظيفي للوزير، وتثبت عدم اللياقة الصحية للوزير

³⁰¹ انظر نص المادة (7) من قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم (11) لسنة 2004م، أشرنا إليه سابقاً.

³⁰² أنظر نص المادة (3/79) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً، والتي تنص على أنه "أ- يعد تعديلاً وزارياً أية إضافة أو تغيير يظال حقيبة وزارية أو وزيراً أو أكثر من أعضاء مجلس الوزراء ما دام لم يبلغ ثلث عددهم. ب. عند إجراء تعديل وزاري أو إضافة أحد الوزراء أو ملء الشاغر لأي سبب كان يتم تقديم الوزراء الجدد خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ التعديل أو الشغور للمجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها للتصويت على الثقة بهم وفقاً لأحكام هذه المادة"

³⁰³ أنظر نص المادة (4/79) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً، والتي تنص على أنه "لا يجوز لرئيس الوزراء أو لأي من الوزراء ممارسة مهام منصبه إلا بعد الحصول على الثقة به من المجلس التشريعي"

³⁰⁴ أنظر نص المادة (67) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً، والتي تنص على أنه "بعد الحصول على الثقة بهم وقبل مباشرة أعمالهم يؤدي رئيس الوزراء وأعضاء حكومته أمام رئيس السلطة الوطنية اليمين الدستورية المنصوص عليها في المادة (35) من القانون الأساسي"

³⁰⁵ انظر نص المادة (98) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م، وقانون رقم (4) لسنة 2005م الخاص بتعديلاته، تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً، والتي تنص على أنه "1- تثبت عدم اللياقة الصحية للخدمة بقرار من اللجنة الطبية العليا .."

بقرار من اللجنة الطبية العليا،³⁰⁶ وتكمن العلة من وراء ذلك في أن الوظيفة العامة، تتطلب القدرة الجسمانية لمن يشغلها لكي يكون قادراً على القيام بأعبائها، وفي ذلك تحقيقاً للمصلحة العامة ولمصلحة الوزير ذاته، والحيلولة دون تردي وضعه الصحي أكثر فأكثر جراء استمراره في عمله وافتقاره للراحة.³⁰⁷

ويترتب على ثبوت عدم اللياقة الصحية للوزير، أن يقوم رئيس الوزراء باختيار وزير جديد آخر لملء الشاغر في عدد الوزراء نتيجة ذلك، وهنا يجب على رئيس الوزراء أن يقوم بتقديم الوزير الجديد خلال مدة أقصاها أسبوعين من تاريخ الشغور للمجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها للتصويت على الثقة به،³⁰⁸ حيث أنه لا يجوز لأي وزير ممارسة مهام منصبه إلا بعد الحصول على الثقة به من المجلس التشريعي،³⁰⁹ وأداء اليمين الدستورية أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.³¹⁰

الفرع الثالث: فقدان الأهلية الأدبية للوزير.

يفقد الوزير أهليته الأدبية بصدور حكم نهائي من محكمة فلسطينية مختصة بجناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة، حيث جاء النص في قانون الخدمة المدنية على أن من أسباب انتهاء الخدمة الوظيفية، الحكم على الموظف بحكم نهائي من محكمة فلسطينية مختصة بجناية أو

³⁰⁶ انظر السيد خليل هيكل وثروت عبد العال أحمد، المرجع السابق، ص 373، وكذلك انظر عدنان عمرو، المرجع السابق، ص 284.

³⁰⁷ انظر محمد سليمان نايف شبير، المرجع السابق، ص 464 وما بعدها، وكذلك انظر عدنان عمرو، المرجع السابق، ص 284.

³⁰⁸ أنظر نص المادة (3/79) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً، والتي تنص على أنه "أ- يعد تعديلاً وزارياً أية إضافة أو تغيير يطال حقيبة وزارية أو وزيراً أو أكثر من أعضاء مجلس الوزراء ما دام لم يبلغ ثلث عددهم. ب. عند إجراء تعديل وزاري أو إضافة أحد الوزراء أو ملء الشاغر لأي سبب كان يتم تقديم الوزراء الجدد خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ التعديل أو الشغور للمجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها للتصويت على الثقة بهم وفقاً لأحكام هذه المادة"

³⁰⁹ أنظر نص المادة (4/79) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً، والتي تنص على أنه "لا يجوز لرئيس الوزراء أو لأي من الوزراء ممارسة مهام منصبه إلا بعد الحصول على الثقة به من المجلس التشريعي"

³¹⁰ أنظر نص المادة (67) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً، والتي تنص على أنه "بعد الحصول على الثقة بهم وقبل مباشرة أعمالهم يؤدي رئيس الوزراء وأعضاء حكومته أمام رئيس السلطة الوطنية اليمين الدستورية المنصوص عليها في المادة (35) من القانون الأساسي"

جنتة مخلة بالشرف أو الأمانة،³¹¹ وبإسقاط هذا المعنى على الوزير، فإنه يترتب على صدور حكم نهائي ضد أي وزير في الحكومة من محكمة فلسطينية مختصة بجناية أو جنتة مخلة بالشرف أو الأمانة، شغور منصبه، وبالتالي نهاية المركز الوظيفي للوزير، حيث يحق لرئيس الوزراء إحالة أي من الوزراء إلى التحقيق فيما قد ينسب إليه من جرائم أثناء تأديته أعمال وظيفته أو بسببها وذلك وفقاً لأحكام القانون،³¹² ويوقف من يُتهم من الوزراء عن مهام منصبه فور صدور قرار الاتهام، ولا يحول انتهاء خدمته دون الاستمرار في إجراءات التحقيق والمتابعة ويتولى النائب العام أو من يمثله من أعضاء النيابة العامة إجراءات التحقيق والاتهام وتتم المحاكمة أمام المحكمة المختصة، وتتبع الأحكام والقواعد المقررة في قانوني العقوبات والإجراءات الجزائية.³¹³

ولقد قلنا أنه يترتب على صدور حكم نهائي ضد أي وزير داخل الحكومة من محكمة فلسطينية مختصة بجناية أو جنتة مخلة بالشرف أو الأمانة، شغور منصبه، وبالتالي نهاية المركز الوظيفي للوزير، حيث أن القانون الأساسي الفلسطيني المعدل،³¹⁴ اشترط فيمن يعين وزيراً أن يكون فلسطينياً متمتعاً بكامل حقوقه المدنية والسياسية،³¹⁵ وبالتالي فإن الحكم عليه من محكمة

³¹¹ انظر نص المادة (6/96) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م، وقانون رقم (4) لسنة 2005م الخاص بتعديلاته، تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً، والتي تنص على أنه "تنتهي خدمة الموظف بالحكم عليه بحكم نهائي من محكمة فلسطينية مختصة بجناية أو جنتة مخلة بالشرف أو الأمانة "

³¹² أنظر نص المادة (75) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً، والتي تنص على أنه "1- لرئيس السلطة الوطنية الحق في إحالة رئيس الوزراء إلى التحقيق فيما قد ينسب إليه من جرائم أثناء تأديته أعمال وظيفته أو بسببها وذلك وفقاً لأحكام القانون. 2- لرئيس الوزراء الحق في إحالة أي من الوزراء إلى التحقيق استناداً إلى أي من الأسباب المشار إليها في الفقرة (1) أعلاه وذلك وفقاً لأحكام القانون"

³¹³ أنظر نص المادة (76) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً، والتي تنص على أنه "1- يوقف من يتهم من الوزراء عن مهام منصبه فور صدور قرار الاتهام، ولا يحول انتهاء خدمته دون الاستمرار في إجراءات التحقيق والمتابعة. 2- يتولى النائب العام أو من يمثله من أعضاء النيابة العامة إجراءات التحقيق والاتهام وتتم المحاكمة أمام المحكمة المختصة، وتتبع الأحكام والقواعد المقررة في قانوني العقوبات والإجراءات الجزائية"

³¹⁴ تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

³¹⁵ أنظر نص المادة (82) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً، والتي تنص على أنه "يشترط فيمن يعين رئيساً للوزراء أو وزيراً أن يكون فلسطينياً متمتعاً بكامل حقوقه المدنية والسياسية"

فلسطينية مختصة بجناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة، يؤدي إلى عدم تمتعه بكامل حقوقه المدنية والسياسية.³¹⁶

ويترتب على صدور حكم نهائي ضد أي وزير في الحكومة، من محكمة فلسطينية مختصة بجناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة، أن يقوم رئيس الوزراء باختيار وزير جديد آخر لملء الشاغر في عدد الوزراء نتيجة ذلك، وهنا يجب على رئيس الوزراء أن يقوم بتقديم الوزير الجديد خلال مدة أقصاها أسبوعين من تاريخ الشغور للمجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها للتصويت على الثقة به،³¹⁷ حيث أنه لا يجوز لأي وزير ممارسة مهام منصبه إلا بعد الحصول على الثقة به من المجلس التشريعي،³¹⁸ وأداء اليمين الدستورية أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.³¹⁹

المطلب الخامس

انتهاء مدة التعيين للحكومة

لقد أفرز لنا الواقع الفلسطيني، حالة من حالات تشكيل الحكومة الفلسطينية وتحديد مدة زمنية معينة، وهو ما لم ينص عليه القانون الأساسي الفلسطيني المعدل،³²⁰ وهذا ما حدث فعلاً بالنسبة لتشكيل الحكومة الفلسطينية بتاريخ 2014/6/2م، وهو ما أطلق عليها في حينه اسم حكومة

³¹⁶ ومثال ذلك حقة في الترشيح أو الترشيح أو حقه في تولى الوظائف العامة أو حقه في أن يكون محكماً أو قاضياً أو محامياً أو تاجراً.

³¹⁷ أنظر نص المادة (3/79) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً، والتي تنص على أنه "أ - يعد تعديلاً وزارياً أية إضافة أو تغيير يظال حقيبة وزارية أو وزيراً أو أكثر من أعضاء مجلس الوزراء ما دام لم يبلغ ثلث عددهم. ب. عند إجراء تعديل وزاري أو إضافة أحد الوزراء أو ملء الشاغر لأي سبب كان يتم تقديم الوزراء الجدد خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ التعديل أو الشغور للمجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها للتصويت على الثقة بهم وفقاً لأحكام هذه المادة"

³¹⁸ أنظر نص المادة (4/79) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً، والتي تنص على أنه "لا يجوز لرئيس الوزراء أو لأي من الوزراء ممارسة مهام منصبه إلا بعد الحصول على الثقة به من المجلس التشريعي"

³¹⁹ أنظر نص المادة (67) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً، والتي تنص على أنه "بعد الحصول على الثقة بهم وقبل مباشرة أعمالهم يؤدي رئيس الوزراء وأعضاء حكومته أمام رئيس السلطة الوطنية اليمين الدستورية المنصوص عليها في المادة (35) من القانون الأساسي".

³²⁰ تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

الوفاق الوطني الفلسطيني، برئاسة الدكتور رامي الحمد الله، حيث أنه فور تشكيل الحكومة السابقة، وضعت كل من حركتي فتح وحماس، جدول أو مدة زمنية "سنة شهور" تنتهي الحكومة بنهايتها، من أجل الترتيب للملفات الخمس وهي "الانتخابات، إزالة آثار الانقسام، الموظفين، الحريات، الإعمار"، وتجدر الإشارة هنا إلى أنه قد مضى على تشكيل هذه الحكومة عامً كامل، دون أن تُحقق أي ملف من الملفات السابقة.³²¹

وبالرجوع إلى نصوص القانون الاساسي الفلسطيني المعدل،³²² نجد أنها نصت على حالات اعتبار الحكومة مستقلة، وبالتالي اعادة تشكيلها، ولكنها لم تنص على حالة اعتبار انتهاء مدة التعيين للحكومة من ضمن حالات اعتبار الحكومة مُستقلة،³²³ مما يعني أن تحديد مدة زمنية لتشكيل أي حكومة فلسطينية، يُعتبر تحديد غير شرعي وغير دستوري، لأن هذا التحديد يخالف نصوص القانون الاساسي الفلسطيني المعدل هذا من جانب، ومن جانب آخر نجد أن تشكيل الحكومة السابقة غير شرعي وغير دستوري، لأنها لم تحصل على ثقة المجلس التشريعي الفلسطيني.

وبخلاصة الأمر هنا: أننا نجد أن هذه الحالة لا تُعتبر من ضمن حالات نهاية المركز الوظيفي للوزير، لأنها تُعتبر حالة غير شرعية وغير دستورية، كون لم يتضمنها القانون الاساسي الفلسطيني المعدل ضمن نصوصه.

³²¹ انظر وكالة فلسطين اليوم الإخباري، عينك على فلسطين، مقال بعنوان " بعد عام حكومة التوافق تزوجت عرفياً وتركت ضحيتها" تاريخ النشر 2015/6/2م، تاريخ الزيارة 2017/5/18م، وقت الزيارة 5 مساءً، ويمكن الوصول إلى الموقع عبر الرابط التالي: <https://paltoday.ps/ar/post1>، وكذلك انظر قناة الجزيرة، حول موضوع الواقع العربي، مقال بعنوان "ماذا قدمت حكومة الوفاق الوطني الفلسطيني خلال عام"، تاريخ النشر 2015/6/2م، تاريخ الزيارة 2017/5/18م، وقت الزيارة 5 مساءً، ويمكن الوصول إلى الموقع عبر الرابط التالي: <http://www.aljazeera.net>

³²² تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

³²³ انظر نص المادة (83) من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل، والتي تنص على أنه " تعتبر الحكومة مستقلة ويعاد تشكيلها وفقاً لأحكام هذا الباب في الحالات التالية: 1- فور بدء ولاية جديدة للمجلس التشريعي. 2- بعد حجب الثقة عن رئيس الوزراء أو عن رئيس الوزراء وحكومته، أو عن ثلث عدد الوزراء على الأقل. 3- أية إضافة أو تغيير أو شغور أو إقالة تشمل ثلث عدد أعضاء مجلس الوزراء على الأقل. 4- وفاة رئيس الوزراء. 5- استقالة رئيس الوزراء أو استقالة ثلث عدد أعضاء الحكومة على الأقل. 6- إقالة رئيس الوزراء من قبل رئيس السلطة الوطنية."

الفصل الثالث

السلطات والواجبات الوظيفية للوزير

- تمهيد وتقسيم:

على ضوء ما تقدم عرضه نقول مجدداً بأن الوزير يتمتع بمركز وظيفي من طبيعة خاصة خلافاً للمراكز الوظيفية للموظفين العموميين، على اعتبار أنه مركزه الأعلى وفقاً لسلم الوظائف داخل الوزارات، كما أن مركزه الوظيفي يعكس سلطات إشرافية ورقابية وتعقيبية يملكها الوزير في مواجهة موظفي الوزارة الذين يعتبرون في حكم المرؤوس بالنسبة إليه كرئيس إداري أعلى، ومع ذلك فالوزير يوجد من يعلوه في الموقع السياسي والإداري والتنفيذي وهو رئيس الوزراء بصورة مباشرة ورئيس الدولة بصورة غير مباشرة، ومن ثم يعد مركزه وسط بين مراكز دنيا وأخرى عليا.

وتطبيقاً لما تقدم يُعتبر الوزير الرئيس الإداري الأعلى داخل وزارته، وهو الذي يتولى رسم سياسة الوزارة في حدود السياسة العامة للدولة، ويقوم بتنفيذها من خلال معاونيه من كبار الموظفين العموميين والأجهزة والوحدات الإدارية التابعة له، ويتمتع الوزير بالعديد من السلطات والاختصاصات الوظيفية بصفته الرئيس الإداري الأعلى داخل وزارته، ومنها ممارسة كافة مظاهر السلطة الرئاسة على كافة موظفي وزارته، من تعيين ونقل وترقية وتأديب وعزل، والرقابة على أعمال مرؤوسيه في الحدود المقررة قانوناً، وفي مقابل ما يتمتع به الوزير من سلطات واختصاصات وظيفية داخل وزارته بصفته الرئيس الإداري الأعلى داخلها تُفرض عليه لقاء هذه السلطات والاختصاصات واجبات وظيفية، ونجد هنا أن الهدف من تقرير هذه الواجبات الوظيفية للوزير هو ضبط ممارسته لسلطاته واختصاصاته وصلاحياته دون إهداره لكلمة القانون، بحيث يلتزم بممارسة نشاطه الوظيفي من أجل مصلحة المرفق الذي ينتمي إليه ويديره.

وتجدر الإشارة هنا إلى صعوبة حصر وجمع جميع هذه الواجبات الوظيفية، وذلك لسرعة تغير الحياة الإدارية الوظيفية، واختلاف مدى ومضمون تلك الواجبات الوظيفية،

باختلاف مضمون الزمان والمكان، وتقتضي دراسة السلطات والواجبات الوظيفية للوزير، أن نقوم بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، وذلك على النحو التالي:

- المبحث الأول: السلطات الرئاسية للوزير في مواجهة موظفي وزارته.
- المبحث الثاني: الواجبات الوظيفية للوزير.

المبحث الأول

السلطات الرئاسية للوزير في مواجهة موظفي وزارته

- تمهيد وتقسيم:

يمارس الوزير كافة السلطات والاختصاصات التي يستمدّها من صفته وموقعه كرئيس إداري يتمتع بالسلطة الرئاسية داخل وزارته، وفقاً للمبادئ والأحكام التي أرساها القانون الإداري واجتهاد القضاء الإداري في مختلف دول العالم بشأن هذه السلطة التي تعتبر أحد أركان نظام المركزية الإدارية أو ما يعرف بالمركزية الحكومية أو المركزية الوزارية كما يسميها الفقه الإداري³²⁴، وكذلك يتمتع بعض الوزراء بالوصاية الإدارية على المحليات (البلديات) وبعض المؤسسات.

وأياً كان فالوزير له الحق في تعيين ونقل وترقية وتأديب وعزل العاملين داخل وزارته في الحدود التي تبينها القوانين، كما أن له الحق في توزيع العاملين داخل وزارته على المصالح والإدارات التابعة للوزارة وتعيين اختصاصات كل منهم، وله في هذا السبيل أن يوجه مرؤوسيه عن طريق إصدار المنشورات والكتب الدورية والتعليمات التي يلتزم بها التابعون لوزارته، وغني على البيان أن الوزير يملك التعقيب على كافة الأعمال والقرارات الصادرة عن مرؤوسيه والحلول محلهم إذا اقتضى الأمر ذلك، ويقتضي الحديث عن ماهية السلطات الرئاسية للوزير في مواجهة موظفي الوزارة، أن نقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: المقصود بالسلطة الرئاسية للوزير وتمييزها عن السلطة الوصائية.

المطلب الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية للوزير.

³²⁴ محمد سليمان نايف شبيب، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، الجزء الأول، المرجع السابق، ص 255 وما بعدها.

المطلب الاول

المقصود بالسلطة الرئاسية للوزير وتمييزها عن السلطة الوصائية

ويقتضي الحديث عن مقصود بالسلطة الرئاسية للوزير وتمييزها عن السلطة الوصائية، أن نقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: المقصود بالسلطة الرئاسية للوزير:

للتعرف على المقصود بالسلطة الرئاسية للوزير، لابد من بيان مقصود السلطة الرئاسية بوجه عام، ثم بيان مقصود السلطة الرئاسية للوزير، وأخيراً بيان مقصود التفويض الوزاري باعتباره من الموضوعات التي تلازم فكرة السلطة الرئاسية لأي رئيس إداري، وفيما يلي نوضح ذلك:

أولاً: المقصود بالسلطة الرئاسية:

تعتبر السلطة الرئاسية الركن الثالث من أركان نظام المركزية الإدارية، وتتمثل هذه السلطة فيما يملكه الرئيس الإداري من اختصاصات إزاء أشخاص وأعمال مرؤوسيه، بحيث يكون هؤلاء المرؤوسين يرتبطون به برابطة التبعية الإدارية، ذلك أن موظفي الإدارة المركزية يتوزعون على سلم إداري متعدد الدرجات، ويكون كل واحد منهم رئيساً ومرؤوساً في آن واحد، بحيث يمارس الأعلى على الأدنى سلطة رئاسية ويرتبط الأدنى بالأعلى برابطة التبعية الإدارية، وهذا ما يحافظ على وحدة البناء الإداري للسلطة المركزية مهما تعددت هذه الدرجات أو الوظائف، ومهما تباعدت مراكز عمل هؤلاء الموظفين،³²⁵ وتمتاز السلطة الرئاسية بأنها رقابة إدارية أي أنها تصدر من الرئيس الإداري في شأن من الشؤون الإدارية من أجل احترام المشروعية والملائمة، إذا يملك الرئيس الإداري الأعلى إلغاء أعمال وقرارات مرؤوسيه وتعديلها والحلول محلهم في اتخاذها إذا اقتضى الأمر ذلك، وأنها رقابة مفترضة أي أنها لا تحتاج إلى نص قانوني يقررها، فالرئيس الإداري لا يحتاج إلى نصوص قانونية تعطيه الحق في ممارسة السلطة الرئاسية على

³²⁵ طعيمة الجرف، مبادئ في نظم الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1962م، ص 25 وص 26، وكذلك انظر حمدي القبيلات، المرجع السابق، ص 94 وما بعدها.

المروسين فهي مقررة له حكماً بمُجرد أنه رئيس إداري، وأنها رقابة داخلية أو ذاتية بمعنى أن الجهة التي تمارس الرقابة الرئاسية والجهة الخاضعة لها من الإدارة أي أنها تراقب نفسها بنفسها، وأنها رقابة شاملة بمعنى أنها تشمل أشخاص وأعمال المروسين ولكنها لا تمتد إلى الأعمال ذات الصبغة القضائية.³²⁶

وتجدر الإشارة هنا إلى أن السلطة الرئاسية ليست امتيازاً أو حقاً شخصياً مطلقاً للرئيس الإداري، بل هي اختصاص يقرره القانون ومن ثم يجب ممارستها طبقاً للقوانين واللوائح من أجل تحقيق المصلحة العامة، ويسأل الرئيس الإداري إدارياً وقضائياً عن كيفية ممارستها، وهو يمارس سلطاته كرئيس إداري على شخص مروسيه في حياته الوظيفية وليس في حياته الشخصية، كما يمارس سلطاته على أعمال مروسيه والتي تتمثل في التوجيه والإرشاد والرقابة، ويلتزم المروسين بطاعة رئيسه في كل ما يُصدره من أوامر وتوجيهات بناء على سلطاته السابقة، ولكن بشرط أن تكون أوامره وتوجيهاته مشروعة.³²⁷

وأخيراً ينتج عن السلطة الرئاسية للرئيس الإداري مسألة غاية في الأهمية، وهي أن المرووس الإداري يعد مسئولاً عن أعماله أمام الرئيس الإداري الأعلى منه درجة، وهو ما أبرزه القانون الأساسي الفلسطيني بشكل واضح وصريح في علاقات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية برئيس مجلس الوزراء على صعيد إدارة المرافق الحكومية والقطاع الوظيفي بمنأى عن النشاط السياسي والدستوري، وعلاقات الأخير بالوزراء في ذات السياق، وعلاقة الوزراء بموظفي الوزارة التابعين لهم،³²⁸.

³²⁶ ولمزيد من التفاصيل حول خصائص السلطة الرئاسية انظر كل من عمر محمد مرشد الشوبكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة في الأردن، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، 1981م، ص 267 وما بعدها، وعيد مسعود الجهني، الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه من جامعة عين شمس، القاهرة، ص 348، وفيما يتعلق بالخاصية الرابعة وهي أنها رقابة شاملة، فقد قضت محكمة العدل العليا بقولها "يعتبر قرار المسجل من القرارات الصادرة عن سلطة إدارة لها صبغة قضائية، وأن القرارات ذات الصبغة القضائية لا يجوز سحبها أو إلغائها أو تعديلها، وهي ليست كالقرارات الإدارية التي يجوز للإدارة سحبها أو إلغائها أو تعديلها، خلال المدة القانونية إذا تبين للإدارة وجود أخطاء قانونية أو واقعية فيها" حكم محكمة العدل العليا، في الدعوى الإدارية رقم 27 لسنة 1987م، هذا الحكم مأخوذ من مجلة نقابة المحامين، لسنة 1989م، ص 844.

³²⁷ بكر القباني، الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978م، ص 125، وكذلك انظر أنور أحمد رسلان، المرجع السابق، ص 145 وما بعدها.

³²⁸ حيث نجد أن المادة (74) فقرة (1و2) تنص على أنه "1- رئيس الوزراء مسؤول أمام رئيس السلطة الوطنية عن أعماله وعن أعمال حكومته. 2- الوزراء مسؤولون أمام رئيس الوزراء كل في حدود اختصاصه وعن أعمال وزارته.

ووفقاً لقضاء محكمة العدل العليا فإنه يترتب على وجود التسلسل الإداري وخضوع السلطات الإدارية الدنيا للسلطات الرئاسية العليا، عدم جواز قيام الأولى بمباشرة صلاحيات الثانية احتراماً للتدرج الإداري الهرمي، فالسلطة الرئاسية منوطة بالرئيس الإداري ويمارسها في مواجهة المرؤوسين وليس العكس، وكل سلوك يأتي خلافاً لذلك يُعد غير مشروع وينطوي على اعتداء تمارسه السلطة الأدنى في مواجهة السلطة الأعلى ولا بد من إزالته.³²⁹

ثانياً: المقصود بالسلطة الرئاسية للوزير:

بدايةً يقصد بالسلطة الرئاسية للوزير أنه يملك الرقابة على أشخاص وأعمال موظفي وزارته لأنه يُعد الرئيس الإداري الأعلى داخل الوزارة، ويتبعه جميع الموظفين داخلها، وهو بهذا الصفة يملك ويتمتع بالسلطة الرئاسية تجاه جميع من هو داخل الوزارة التابعة له، فالوزير داخل وزارته وفي نطاقها يشكل سلطة رئاسية لوكيل الوزارة أو ما يعرف بالأمين العام في بعض الدول،³³⁰ ووكيل الوزارة يشكل سلطة رئاسية للمدراء العامين في الوزارة، وهؤلاء يشكلون سلطة رئاسية للمدراء والذين يشكلون سلطة رئاسية لرؤساء الأقسام، والذين يرأسون رؤساء الشعب، والذين يعتبروا رؤساء للموظفين في داخل الشعب، وإذا ما قلبنا الهرم فإن كل واحدٍ منهم يتبع إدارياً للأعلى، فالموظف يتبع لرئيس الشعبة، والذي يتبع لرئيس القسم، التابع للمدير، والمرتبط بالمدير العام، التابع لوكيل الوزارة، والذي يتبع مباشرة للوزير،³³¹ وفي هذا الاتجاه قضت محكمة العدل العليا،

³²⁹ حكم محكمة العدل العليا، المنعقدة في رام الله، في الدعوى الإدارية رقم 17 لسنة 1998م، بتاريخ 13/11/1999م، موسوعة المفتي الإلكتروني، المرجع السابق، وكذلك انظر نص المادة (66) فقرة (5) حيث تحدثت عن الواجبات الوظيفية للموظفين حيث نصت على أنه الوظائف العامة تكليف للقائمين بها، هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة طبقاً للقوانين واللوائح، وعلى الموظف مراعاة أحكام هذا القانون واللوائح وتنفيذها وأن يلتزم بما يلي "..... 5- احترام التسلسل الإداري في اتصالاته الوظيفية وتنفيذ ما يصدر إليه من أوامر وتعليمات في حدود القوانين واللوائح النافذة، ويتحمل كل مسؤول مسؤولية الأوامر التي تصدر منه كما يكون مسؤولاً عن حسن سير العمل في حدود اختصاصاته.

³³⁰ كما في التشريع المصري والأردني والسعودي، لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع انظر حمدي القبيلات، المرجع السابق، ص 95 وما بعدها.

³³¹ حيث أوردت المادة رقم (71) في القانون الأساسي بشأن اختصاصات وصلاحيات الوزير التي يمارسها في مواجهة موظفي الوزارة: (يختص كل وزير في إطار وزارته على وجه الخصوص بما يأتي : 1- اقتراح السياسة العامة لوزارته والإشراف على تنفيذها بعد إقرارها. 2- الإشراف على سير العمل في وزارته وإصدار التعليمات اللازمة لذلك. 3- تنفيذ الموازنة العامة ضمن الاعتمادات المقررة لوزارته. 4- إعداد مشروعات القوانين الخاصة بوزارته وتقديمها لمجلس الوزراء. 5- يجوز للوزير تفويض بعض سلطاته إلى وكيل الوزارة، أو غيره من موظفي الإدارة العليا في وزارته، في حدود القانون)، ومما جاء في قضاء محكمة العدل العليا في هذا الشأن أنه ".....، وعلى ضوء البيانات المقدمة في الدعوى، فإننا نجد أن المستدعي من موظفي الصنف الأول (الفئة العليا)، وعليه فإن الوزير هو صاحب الصلاحية بإصدار قرار النقل، وهنا نجد أن الوزير هو من أصدر قرار نقل

حيث أكدت في حكمها على السلطات الرئاسية للوزير داخل وزارته، إذ قضت بأنه، "وحيث أن هذه المحكمة وبعد التمهيد خلصت إلى ما يلي: 1- أن الوزير هو قمة الهرم الإداري في وزارته، وله بهذا الصفة الإشراف على وزارته، وسير العمل فيها، وإصدار التعليمات والقرارات اللازمة، وذلك سنداً لنص المادة (71) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، وله بهذه الصفة تشكيل لجان تحقيق وإصدار العقوبات على ضوء من نصوص القانون، 2- ومصادقاً لما تقدم نصت المادة (18) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني المعدل لسنة 2005م، على اختصاص الوزير بإصدار قرارات التعيين لموظفي وزارته من دون الفئة العليا والذي له حق تسيبهم بموجب نص المادة (17/ 2)، 3- ومصادقاً لما تقدم أيضاً نصت المادة (1/114) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني المذكور (للموظف أن يتظلم إلى رئيس الدائرة الحكومية من أي قرار إداري وذلك خلال عشرين يوم من تاريخ علمه به، ويتم البت في الطلب خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، فإذا انقضت هذه المدة دون الرد خطياً على المتظلم اعتبر تظلمه مرفوضاً، وللموظف اللجوء إلى القضاء للبت في الطلب خلال ستين يوماً من تاريخ إبلاغه رفض تظلمه أو انقضاء المدة المنصوص عليها آنفاً)، 4- وحيث أن من الأصول أن من يملك التعيين يملك العزل ويملك بالضرورة ما دون ذلك، 5- وحيث أنه ومن المستقر والأصول لدى القضاء والفقه المحلي والإقليمي والدولي، أن للوزير سلطتي التوجيه والرقابة، وهو لذلك صاحب الحوافز الإيجابية والسلبية على المرؤوسين في وزارته وله الثواب والعقاب، ولن يستقيم الأمر بغير ذلك ولأن أهل مكة أدرى بشعوبها..... إلخ"،³³² وكذلك مما جاء في قضاء محكمة العدل العليا أنه "....، أما المادة (71) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل فقد جعلت لكل وزير في إطار وزارته، اقتراح السياسة العامة لوزارته والإشراف على تنفيذها بعد إقرارها، والإشراف على سير العمل في الوزارة وإصدار التعليمات اللازمة لذلك، وتنفيذ الموازنة

المستدعي من وظيفة نائب مدير التربية والتعليم في سلفيت إلى وظيفة مدير مدرسة ثانوية في سوطه ضمن صلاحياته واختصاصاته المنصوص عليها في المادة (66/ب) من نظام الخدمة المدنية رقم 23 لسنة 1966م، وهي ما زلت سارية المفعول طالما لم تتعارض مع قانون الخدمة المدنية لسنة 1998م، وذلك على أساس أن الوزير هو السلطة الرئاسية العليا في وزارته... إلخ" حكم محكمة العدل العليا، المنعقدة في رام الله، في الدعوى الإدارية رقم 56 لسنة 1999م، بتاريخ 2003/2/5م، موسوعة المقتفي الإلكترونية، المرجع السابق.

³³² انظر القاضي أشرف نصرالله، والمحامي نضال جمال جراده، العدل العليا في عشرين عام، المبادئ التي أرسنها محكمة العدل العليا الفلسطينية في الفترة من 1995-2015م، (الضفة الغربية وقطاع غزة) في مجال الوظيفة العامة والعاملين في المرافق العامة، في الطلب رقم 2012/97، جلسة 2013/5/28م، الطبعة الأولى، 1437هـ-2016م، ص 471.

العامة ضمن الاعتمادات المقررة لوزاراته، ويتضح هنا أن القانون الأساسي الفلسطيني المعدل،³³³ قد جعل لكل وزير في إطار وزارته اختصاصات وصلاحيات منحه إياها الدستور (القانون الأساسي الفلسطيني) يمارسها تحقيقاً للمصلحة العامة وحفظ النظام والأمن الداخلي وصولاً إلى تحقيق السياسات والخطط الموصلة إلى الأهداف المرجوة من تلك السياسات التي تمارسها كل وزارة من الوزارات³³⁴

وخلاصة الأمر هنا أن من مميزات السلطة الرئاسية للوزير أنها ذات طابع إداري وظيفي، بحيث يُعد كل وزير رئيس إداري داخل وزارته ولكن لا يُعد كل رئيس إداري وزيراً، فالوكيل داخل الوزارة والوكيل المساعد والمدير العام وهكذا يعتبرون من الرؤساء الإداريين يعملون تحت توجيه ورقابة الوزير الرئيس الإداري الأعلى.

ثالثاً: المقصود بالتفويض الوزاري:

تكمن العلة في حديثنا عن التفويض الوزاري بعد الوقوف على موضوع السلطة الرئاسية للوزير نظراً لأهمية التفويض في تمكين الوزير من القيام بأعماله ومهامه دون تعطيل أو تأخير في ظل وجود سلطة رئاسية مركزية بيده تتعلق بتسيير نشاط الوزارة ككل على مستوى الوطن، وبالتالي بالتفويض الذي يأتي من جانب الوزير والذي يطلق عليه التفويض الوزاري يهدف إلى قيام الوزير بالتخلي مؤقتاً عن بعض هذه السلطات لمن يعاونوه ويدنوه في المرتبة من الرؤساء الإداريين الآخرين.

ويقصد بالتفويض بشكل عام: تخلي صاحب الاختصاص الأصيل عن جزء من أعماله لأخر أو لسلطة إدارية أدنى منه درجة ويسمى الأول بالأصيل أو بالمفوض والثاني بالمفوض إليه.³³⁵

ويأتي التفويض خلافاً للأصل الذي يقوم عليه نظام المركزية الإدارية، ويتم بموجبه السماح لموظفي أو ممثلي السلطة المركزية ومن بينهم الوزير بمنح بعض اختصاصاتهم لمعاونيهم

³³³ تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

³³⁴ حكم محكمة العدل العليا، المنعقدة في رام الله، في الدعوى الإدارية رقم 702 لسنة 2010م، بتاريخ 2010/12/9م، موسوعة المقتفي الإلكترونية، المرجع السابق.

³³⁵ خالد سمارة الزغبى، القرار الإداري بين النظرية و التطبيق، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1999م، ص 65، وكذلك انظر سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 57 وما بعدها.

ولكبار الموظفين، وذلك من أجل التخفيف من عبء العمل وضماناً لاستمراره المرفق دون تعطيل، حيث أن الضرورة اقتضت وجود التفويض خصوصاً في النظام المركزي حتى يمكن للإدارة القيام بوظيفتها المسندة إليها، لذلك أجاز المشرع التفويض ولكن بشروط محددة.³³⁶

وأما بخصوص التفويض الوزاري للوزير، فإننا يمكننا تعريفه حسبما أورده القانون الأساسي الفلسطيني المعدل،³³⁷ بأنه: قيام الوزير بتفويض بعض من سلطاته واختصاصاته إلى وكيل الوزارة أو إلى غير من موظفي الإدارة العليا في وزارته وذلك في حدود القانون.³³⁸

ويلاحظ من التعريف السابق أن القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، جعل التفويض للوزير جزئياً، وقيده بالأشخاص الذين يحق له التفويض إليهم بوكيل الوزارة أو موظفي الإدارة العليا في وزارته فقط، ولا يجوز له التفويض إلى غيرهم.

وبدورها قضت محكمة العدل العليا بأن "...،التفويض الوزاري يأتي لتجنب عجز الإدارة وشللها، ولإنجاز الأعمال الإدارية، ولتمكين الوزير من ممارسة مهامه التي يستحيل عليه القيام بها لوحده، واعتبرت المحكمة أن التفويض يعد مصدراً للاختصاص بالنسبة للمفوض إليه، وخلصت بذلك إلى أن قرار التفويض يعد ملزماً للمفوض إليه الذي يتعين عليه احترامه والقبول بما جاء به، وإلا تعرض للمسألة التأديبية"،³³⁹ وكذلك قضت بأنه "...، أن مسألة الاختصاص من النظام العام ولا يجوز مخالفتها أو الاتفاق على مخالفتها، كما تقضي به المحكمة من تلقاء نفسها سنداً

³³⁶ محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، الجزء الأول، المرجع السابق، ص284 وما بعدها، وكذلك انظر زكي محمد النجار، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مرجع سابق، ص484.

³³⁷ تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

³³⁸ انظر نص المادة (5/71) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، حيث جاء فيها أنه (يجوز للوزير تفويض بعض سلطاته إلى وكيل الوزارة، أو غيره من موظفي الإدارة العليا في وزارته، في حدود القانون).

³³⁹ ومما أشارت إليه محكمة العدل العليا في هذا المقام: "...، أن التفويض يعتبر أداة للإسراع في إنجاز الأعمال الإدارية، ولتجنب عجز الإدارة وشللها، ولإنجاز الأعمال الإدارية، ولتمكين الوزير من ممارسة مهامه التي يستحيل عليه القيام بها لوحده، فيعهد بممارسة جزء من اختصاصه إلى بعض معاونيه ومساعديه في الوزارة المركزية في العاصمة أو مدراء المديرية في الأقاليم، وبذلك تتم هذه الاختصاصات والصلاحيات نيابة عن الوزير المختص أصلاً، ويقتصر دور الوزير في هذه الحالة على الإشراف والرقابة، كما أن التفويض يعتبر مصدراً من مصادر الاختصاص التي يستمد منها الموظف صلاحية إصدار القرارات الإدارية، فلا يملك المكلف بالتفويض القيام بما فوضه من اختصاصات وصلاحيات ولا تعرض للمسؤولية التأديبية... إلخ" حكم محكمة العدل العليا، المنعقدة في رام الله، في الدعوى الإدارية رقم 127 لسنة 2008م، بتاريخ 2009/3/16م، موسوعة المقتفي الإلكتروني، المرجع السابق.

للمادة (92) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية،³⁴⁰ ولذلك قصر القانون الأساسي الفلسطيني التفويض بالاختصاص من الوزير إلى وكيل الوزارة أو إلى كبار الموظفين في وزارته كما جاء في نص المادة (5/71)... إلخ³⁴¹ حيث أننا نجد أنه في ضوء مركزية النشاط الإداري الذي يتولاه الوزير، وحتى لا يتم تعطيل العمل داخل الوزارة، لعجز قيام الوزير وحده بجميع جوانب النشاط الإداري، فإن القانون الأساسي الفلسطيني المعدل،³⁴² قد منحه سلطة تفويض بعض أو جزء من سلطاته واختصاصاته لوكيل الوزارة أو إلى كبار الموظفين في وزارته في حدود القانون، وبناءً عليه نجد أن التفويض الوزاري ببعض أو جزء من السلطات والاختصاصات قد تم النص عليه في داخل الدستور (القانون الأساسي الفلسطيني) أي أنه يُعد ثابتاً بنص الدستور، ويكون لكل وزير ممارسة سلطاته في التفويض بالشروط المحددة قانوناً، طالما اقتضت الضرورة والمصلحة العامة ذلك، وحرصاً على سلامة العمل الإداري داخل الوزارات،³⁴³ والقيّد الذي نلمسه هنا هو التزام الوزير بتفويض بعض سلطاته وصلاحياته لوكيل الوزارة أو إلى كبار الموظفين في وزارته، وهو ما يعني عدم جواز التفويض من قبل الوزير لموظفي الإدارة الدنيا، وتطبيقاً لذلك نجد أن بعض اللوائح التي تنطبق للتفويض تذكر صراحة بأن يكون من الوزير إلى موظفي الفئة الأولى، في إدارات الوزارة، ومثال ذلك ما أوردته لائحة النظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة،³⁴⁴ والتي قضت بأنه (لوزير وللوزير المختص

³⁴⁰ حيث جاء في المادة (92) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001م النص على أن (الدفع بعدم الاختصاص لانتفاء ولاية المحكمة أو بسبب نوع الدعوى أو قيمتها أو لسبق الفصل فيها تحكم به المحكمة من تلقاء نفسها، ويجوز الدفع به في أي حالة كانت عليها الدعوى)، انظر نص المادة (92) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001م، المنشور في العدد (38) من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ 2001/09/05م، ص5، موسوعة المقتفي الإلكتروني، المرجع السابق.

³⁴¹ انظر القاضي أشرف نصرالله، والمحامي نضال جمال جراده، العدل العليا في عشرين عام، المبادئ التي أرسنها محكمة العدل العليا الفلسطينية في الفترة من 1995 - 2015م، مرجع سابق، ص472.

³⁴² تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

³⁴³ عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، المرجع السابق، ص95 وما بعدها، وكذلك انظر محمد سليمان نايف شبيب، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، الجزء الأول، المرجع السابق، ص286 وما بعدها.

³⁴⁴ وهنا نُوصي المشرع (مجلس الوزراء) باستبدال (عبارة الفئة الأولى) في جميع قراراته التي يصدرها (بعبارة الفئة العليا)، وذلك حتى تتلاءم مع نصوص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، والتي جعلت التفويض الوزاري لوكيل الوزارة أو لموظفي الإدارة العليا في حدود القانون، وكذلك حتى تتلاءم مع نصوص قانون الخدمة المدنية المعدل رقم (4) لسنة 2005م، حيث جاء النص في المادة (3) منه على أنه تستبدل (عبارة الفئة الأولى) الواردة في نص المادة (16، 17، 71/أ) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م، والمعدل بقانون رقم (4) لسنة 2005م (بعبارة الفئة العليا)

تفويض أي من صلاحياتهم المنصوص عليها في هذا النظام خطياً لأي موظف أو أكثر من موظفي الفئة الأولى في دوائهم).³⁴⁵

بيد أنه لا يجب أن لا يفهم مما سبق أن الوزير وحده هو من يملك سلطة التفويض، إذ يمكن لأي رئيس إداري أو سلطة إدارية عليا القيام بتفويض جزء من سلطاتها أو اختصاصاتها المنوطة بها، بشرط أن يوجد نص في القوانين أو اللوائح يجيز ذلك، خصوصاً وأن القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لم يمنع ذلك، وبناءً عليه نجد أن قانون الهيئات العامة لتنظيم قطاع الاتصالات يمنح المدير التنفيذي للهيئة تفويض أي من صلاحياته لنائبة أو لأحد من موظفي الفئة العليا في الهيئة مع التزامه بإعلان رئيس مجلس الإدارة بذلك.³⁴⁶

وتجدر الإشارة هنا إلى وجود نوعين من التفويض في نطاق القانون الإداري وهما تفويض السلطة أو الاختصاص وتفويض التوقيع، ولا يوجد فرق بينهما من حيث الشروط الواجبة في كل منهما، بيد أن الآثار الناتجة عنهما تختلف بحسب نوع التفويض وموضوعه،³⁴⁷ بحيث يقصد بتفويض السلطة أو الاختصاص قيام الأصل أو صاحب الاختصاص بالنزول عن جزء من سلطاته وصلاحياته لغيره، ومن ثم تنتقل السلطات والصلاحيات المفوضة من إلى المفوض إليها يمارسها بدلاً من صاحبها الأصل (المفوض) باسمه وصفته الوظيفية، وتجدر الإشارة هنا إلى أن تفويض السلطة أو الاختصاص لا يكون ذو طابع شخصي سواء بالنسبة لشخص المفوض أو المفوض إليه، وذلك لتوجيهه من المفوض إلى المفوض إليه بقوة القانون وبصفتهما الوظيفية وليس بصفتهما الشخصية، ولذلك لا يتأثر هذا النوع من التفويض بشخص المفوض أو المفوض إليه.³⁴⁸

³⁴⁵ انظر نص المادة (131) من قرار مجلس الوزراء رقم (43) لسنة 2005م، والتي أوصينا بتعديلها، الخاص بالنظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة، منشور في العدد (59) من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2005/9/27م، ص7.

³⁴⁶ انظر نص المادة (9/18) من القرار بقانون رقم (15) لسنة 2009م، بشأن الهيئة الفلسطينية لتنظيم قطاع الاتصالات، منشور في العدد (82) من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2009/8/22م، ص6.

³⁴⁷ حيث يشترط في التفويض لكي يكون صحيحاً من الناحية القانونية توافر عدة شروط هي: 1- وجود نص قانوني يجيز ذلك. 2- أن يكون جزئياً. 3- أن يكون مؤقتاً. 4- لا يجوز التفويض في الاختصاصات المفوضة. 5- كتابة قرار التفويض، ولمزيد من التفاصيل حول شروط التفويض أنظر عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، المرجع السابق، ص96 وما بعدها، وكذلك انظر محمد سليمان نايف شبيب، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، الجزء الأول، المرجع السابق، ص290 وما بعدها.

³⁴⁸ عبد العظيم عبد السلام، المرجع السابق، ص235 وما بعدها، وكذلك انظر حمدي القبيلات، المرجع السابق، ص96.

ويأخذ هذا النوع من التفويض صفة موضوعية لارتباطه بدرجة أساسية بالصلاحيات والاختصاصات الوظيفية ولكونه يرد عليها بالأساس، ويترتب على ذلك عدم تأثره بتغير أطراف التفويض، كما لو تغير الوزير الأصيل (المفوض) أو وكيل الوزارة المفوض إليه، لأن هذا النوع من التفويض مرتبط بالاختصاص فقط دون أصحابه مالم يتم إلغاؤه من قبل الوزير الجديد.³⁴⁹

وأما بخصوص تفويض التوقيع فيقصد به نقل عبء مادي وهو التوقيع من صاحب الاختصاص الأصيل إلى المفوض إليه بالتوقيع، والذي يقتصر دوره على التوقيع نيابة عن صاحب الاختصاص، وتجدر الإشارة هنا إلى أن تفويض التوقيع ذو طابع شخصي بالنسبة لشخص المفوض أو المفوض إليه، لقيامه أساساً على الثقة الشخصية بينهما، ولذلك فإنه متى تغير أحد أطرافه فينتهي وجوده،³⁵⁰ وبناءً عليه يختلف تفويض السلطة أو الاختصاص عن تفويض التوقيع من النواحي التالية وهي:³⁵¹

1- لا يملك صاحب الاختصاص الأصيل أن يُمارس الاختصاصات المفوضة خلال مدة سريان التفويض، في حين أنه يملك ذلك في حالة تفويض التوقيع إلى جانب المفوض إليه بالتوقيع.

2- يوجه تفويض الاختصاص إلى المنصب الوظيفي لا إلى شخص المفوض إليه، ولذلك يبقى هذا التفويض قائماً رغم تغير شخص المفوض أو المفوض إليه، في حين يكون التفويض بالتوقيع شخصياً، حيث ينتهي عندما يتغير شخص المفوض أو المفوض إليه بالتوقيع.

3- ينسب القرار الصادر في حالة تفويض الاختصاص إلى المفوض إليه باعتباره مصدراً للقرار، وأما في حالة تفويض التوقيع فينسب القرار إلى الأصيل نفسه، بالرغم من التوقيع عليه من المفوض إليه، لان الأخير لم يقم إلا بعمل مادي فقط.

³⁴⁹ انظر حكم محكمة العدل العليا، المنعقدة في رام الله، في الدعوى الإدارية رقم 127 لسنة 2008م، بتاريخ 2009/3/16م، موسوعة المقتفي الإلكترونية، المرجع السابق.

³⁵⁰ محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، الجزء الأول، المرجع السابق، ص 288 وما بعدها، وكذلك انظر عبد العظيم عبد السلام، المرجع السابق، ص 235 وما بعدها.

³⁵¹ عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، المرجع السابق، ص 98 وما بعدها، وكذلك انظر حمدي القبيلات، المرجع السابق، ص 102 وما بعدها.

4- التفويض في الاختصاص ينقل سلطة فعلية أما التفويض بالتوقيع فلا ينقل أي سلطة معينة.

الفرع الثاني: كيفية التمييز بين السلطة الرئاسية للوزير عن السلطة الوصائية له:

للتعرف على السلطة الرئاسية للوزير وتمييزها عن السلطة الوصائية له، لابد من بيان أولاً تمييز السلطة الرئاسية عن السلطة الوصائية بوجه عام، ثم بيان تمييز السلطة الرئاسية للوزير عن السلطة الوصائية له، وفيما يلي نوضح ذلك:

أولاً: تمييز السلطة الرئاسية عن السلطة الوصائية:

بداية تُعد السلطة الرئاسية أحد أركان النظام المركزي، وتستهدف تمكين الرئيس الإداري أو الجهات الإدارية العليا من استعمال سلطاتها في التوجيه والرقابة على نشاط الموظفين المرؤوسين أو الجهات الإدارية الدنيا، بينما تعكس السلطة الوصائية أحد أركان اللامركزية الإدارية، وتستهدف إرساء رقابة مركزية من قبل الإدارة المركزية أو الحكومة على نشاط الهيئات المحلية وغيرها، لذلك نجد أن كلا النظامين يقتربان من بعضهما البعض تأسيساً على الطابع الرقابي الموجود في كل منهما، ولكن ذلك لا يمنع من التمييز بينهما، وذلك وفقاً للآتي:

1- تُعتبر السلطة الوصائية استثناء على الأصل العام المتمثل في استقلال الهيئات المحلية وغيرها عن السلطة المركزية، وهذا يعني أنها لا تفرض ولا يمكن ممارستها إلا بناءً على نص قانوني يقرها صراحة ولا تعمل إلا في حدود هذا النص، وكل ذلك تطبيقاً لقاعدة استقرت لدى القضاء الإداري، مؤداها (أن لا وصاية دون نص ولا وصاية أزيد من النص)، أما السلطة الرئاسية فهي من مقومات التنظيم الإداري المركزي، وتعتبر إحدى دعائم هذا النظام، لذلك فإن سلطة الرقابة الإدارية الرئاسية سلطة مفترضة بحكم القانون، ولا تحتاج إلى نص يُقرها، فهي مقررة وفقاً للمبادئ العامة حتى لو لم ينص عليها صراحة في القانون.³⁵²

³⁵² مصطفى أبو زيد فهمي، مذكرات في نظام الإدارة المحلية في القانون المقارن والقانون المصري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1968م، ص211، وكذلك انظر عدنان عمرو، المرجع السابق، ص120 وما بعدها.

- 2- إن من خصائص السلطة الرئاسية أن الرئيس الإداري يملك سلطات واسعة وحقيقة وفعالة في مواجهة مرؤوسيه، حيث يملك توجيههم ومراقبة أعمالهم وتعديلها وإلغائها والحلول محلهم في أدائها، بينما لا نجد مثل هذه المظاهر في نظام السلطة الوصائية، فالسلطة الوصائية المركزية ليس لها إلا أن توافق على عمل الهيئات اللامركزية ككل متكامل أو ترفضه أو تأذن به ككل متكامل دون أن يتعدى ذلك إلى تعديله أو استبداله بغيره، ولهذا فإن السلطة الرئاسية تُعد أوسع من السلطة الوصائية.³⁵³
- 3- تمتاز السلطة الرئاسية بأنها رقابة داخلية، في حين أن السلطة الوصائية تمتاز بأنها رقابة خارجية، نظراً لاستقلال المرافق العامة اللامركزية المشمولة بالوصاية عن جهة الرقابة عليها.³⁵⁴
- 4- تتصف السلطة الرئاسية بالشمول والاستمرارية، في حين أن السلطة الوصائية تتصف بالانحسار والجزئية.³⁵⁵
- 5- السلطة الرئاسية تكون في المركزية واللامركزية، بينما الوصاية الادارية تكون فقط في اللامركزية الادارية.
- 6- السلطة الرئاسية لا تتطلب هيئات مستقلة بينما الوصاية الادارية فتتطلب أشخاص معنوية عامة مستقلة.

ثانياً: تمييز السلطة الرئاسية للوزير عن السلطة الوصائية له:

³⁵³ عمر محمد مرشد الشويكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة العامة في الأردن، مرجع سابق، ص304، وكذلك انظر محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، الجزء الأول، المرجع السابق، ص341 وما بعدها.

³⁵⁴ عيد مسعود الجهني، الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، ص362، وكذلك انظر عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، المرجع السابق، ص120 وما بعدها.

³⁵⁵ حمدي القبيلات، المرجع السابق، ص122، و وكذلك انظر محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، الجزء الأول، المرجع السابق، ص342، وكذلك انظر عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، المرجع السابق، ص120.

لقد قلنا بأن الوزير يُعد الرئيس الإداري الأعلى داخل وزارته، وهو بهذه الصفة يملك سلطات رئاسية تجاه جميع من هو بداخلها، وإن هذه السلطات تخوله التوجيه والإرشاد والرقابة على أشخاص وأعمال مرؤوسيه في حياتهم الوظيفية، وليس في حياتهم الشخصية،³⁵⁶ وبناءً على ذلك نجد أن جميع الوزراء يملكون سلطات رئاسية داخل وزاراتهم، ولكن ليس جميع الوزراء يملكون سلطات وصائية محلية، حيث أن الوزير الوحيد الذي يملك هذه السلطة هو وزير الحكم المحلي،³⁵⁷ ولكن نجد أيضاً أن هناك بعض الوزراء يملكون سلطات وصائية مرفقية في إطار ما يعرف باللامركزية المرفقية،³⁵⁸ ومثال ذلك وصاية وزير التعليم العالي على الجامعات الفلسطينية العامة كجامعة الأزهر والجامعة الإسلامية والنجاح الوطنية وبيروت، وهي جامعات غير حكومية ومستقلة عن الوزارة ولكن يملك الوزير عليها وصاية مرفقية.³⁵⁹

³⁵⁶ عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، المرجع السابق، ص120، عمر محمد مرشد الشويكي، المرجع السابق، ص265.

³⁵⁷ حيث تنص المادة (2) من قانون الهيئات المحلية بأن من مهام وزير الحكم المحلي، وفقاً لأحكام هذا القانون، أن يقوم بما يلي: 1- رسم السياسة العامة المقررة لأعمال مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية والإشراف على وظائف واختصاصات هذه المجالس وشؤون تنظيم المشاريع العامة وأعمال الميزانيات والرقابة المالية والإدارية والقانونية والإجراءات الخاصة بتشكيل هذه المجالس. 2- القيام بالأعمال الفنية والإدارية المتعلقة بأعمال التنظيم والتخطيط الإقليمي في فلسطين. 3- وضع أية أنظمة أو لوائح لازمة من أجل تنفيذ واجباتها المنصوص عليها في البنود السابقة أو بمقتضى أحكام القانون، انظر قانون رقم (1) لسنة 1997م، بشأن الهيئات الفلسطينية المحلية، منشور في العدد (20) من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 1997/11/29م، ص5، وهنا نحن نؤيد الدكتور محمد سليمان نايف شبير فيما ذهب إليه في تعريفه للامركزية المحلية بأنها: (قيام الحكومة بمنح النشاط الإداري في جانبه المحلي للهيئات المحلية المنتشرة في مناطق الدولة)، انظر محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، الجزء الأول، المرجع السابق، ص316 وما بعدها.

³⁵⁸ وهنا نحن نؤيد كذلك الدكتور محمد سليمان نايف شبير فيما ذهب إليه في تعريفه للامركزية المرفقية بأنها: منح الاختصاص بإدارة بعض المرافق العامة لهيئات غير حكومية)، انظر محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، الجزء الأول، المرجع السابق، ص353 وما بعدها.

³⁵⁹ حيث تنص المادة (3) من قانون التعليم العالي بأنه (تتمتع مؤسسات التعليم العالي ومراكز البحث العلمي بالاستقلالية وفقاً لأحكام هذا القانون الذي يتضمن حرية البحث والإبداع الأدبي والثقافي والفني، وتعمل السلطة الوطنية الفلسطينية على تشجيعها وإعانتها)، وكذلك تنص المادة (5) من ذات القانون على صلاحيات مسئولية الوزارة بالاتي، وفقاً لأحكام هذا القانون تتولى الوزارة الصلاحيات والمسئوليات التالية: 1- التخطيط العام للتعليم العالي والبحث العلمي في ضوء احتياجات الوطن. 2- تمثيل فلسطين في المؤتمرات الإقليمية والدولية في مجال التعليم العالي والبحث العلمي. 3- عقد الاتفاقيات الحكومية الرسمية المتعلقة بتنظيم علاقات التعاون الدولية في مجال تطوير التعليم العالي. 4- إعداد مشاريع القوانين والأنظمة وإصدار التعليمات اللازمة لتنظيم جميع مؤسسات التعليم العالي والأجهزة التابعة للوزارة بشكل يضمن جودة الأداء والتطوير المستمر. 5- الإشراف على مؤسسات التعليم العالي وفق أحكام هذا القانون والأنظمة التي تصدر بمقتضاه. 6- اعتماد مؤسسات التعليم العالي وفق شروط الاعتماد المقررة في الأنظمة الصادرة بموجب أحكام هذا القانون.... إلخ، وكذلك تنص المادة (6) من ذات القانون أيضاً على أن (1- الإشراف على أعمال الوزارة ودوائرها المختلفة والمسؤولية الكاملة عن تنفيذ جميع الصلاحيات المناطة بها بموجب أحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه. 2- تنسيق مجلس استشاري للتعليم العالي وبشكل بقرار من مجلس الوزراء، ويكون له نظامه

المطلب الثاني

مظاهر السلطة الرئاسية للوزير

تتميز السلطة الرئاسية للوزير بعموميتها وتنوعها، فهي تشتمل على عدة مظاهر أو سلطات، يُمارسها الوزير الذي يعد الرئيس الإداري الأعلى داخل وزارته في مواجهة موظفي الوزارة الأدنى منه درجة، وتتصل بأشخاص الموظفين وأعمالهم، على أن ممارسة هذه المظاهر أو السلطات يجب أن يكون وفق الضوابط التي وضعها القانون وفي إطار حدود المشروعية حتى لا تتقلب إلى سلطة تعسفية غير قانونية، ولهذا يؤكد أغلب الفقه الإداري أن أهم ما يُميز هذه السلطة هو أنها شاملة ومفترضة حيث تتصل بأشخاص وأعمال الموظفين ولا تحتاج إلى نص يقررها، كما تتميز بطابعها الإداري كونها تمارس من رئيس إداري أعلى وهو الوزير في مواجهة مرؤوسين أدنى منه درجة، وهي بذلك تُعتبر سلطة داخلية تمارس داخل الوزارة من قبل الوزير،³⁶⁰ وفيما يلي نوضح هذه المظاهر أو السلطات، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول: السلطات الرئاسية للوزير في الرقابة على أشخاص المرؤوسين:

يقصد بهذه الرقابة التي يملكها الوزير بموجب سلطته الرئاسية مجموعة السلطات والصلاحيات التي يملكها الوزير على أشخاص مرؤوسيه في حياتهم الوظيفية بعيداً عن سلوكهم وتصرفاتهم في إطار حياتهم الشخصية، فهي تمارس على الموظفين أثناء تأديتهم لوظائفهم أو بمناسبة، وتتمثل اجراءات رقابة الوزير على أشخاص مرؤوسيه في السلطات الآتية:.

أولاً: سلطة التنظيم الداخلي لوزارته والوحدات الادارية التابعة له:

حيث يملك الوزير بصفته الرئيس الإداري الأعلى داخل وزارته، وبموجب سلطته في الرقابة على أشخاص مرؤوسيه، التنظيم الداخلي لوزارته، وذلك من خلال اتخاذ كافة التعليمات والقرارات المتعلقة بتوزيع الأعمال والاختصاصات والصلاحيات الإدارية الوظيفية بين المرؤوسين،

الخاص.)، انظر قانون رقم (11) لسنة 1998م، بشأن التعليم العالي، منشور في العدد(27) من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 1998/12/8م، ص28.

³⁶⁰ عبد الغني بسيوني عبدالله، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، المرجع السابق، ص120، وكذلك انظر عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، المرجع السابق، ص88 وما بعدها

والإشراف على سير العمل داخل وزارته، ويحب أن يراعى في ذلك أن يتم توزيع الأعمال والاختصاصات والصلاحيات الإدارية الوظيفية بين المرؤوسين توزيعاً عادلاً يسمح بتقديم الاقتراحات التي تضمن سير العمل الإداري الوظيفي سيراً فعالاً، وتنفيذ طرق العمل التي من شأنها توفير الوقت والجهد والنفقات، ووضع الترتيبات الإدارية والعملية التي تكفل تقديم الخدمات للجمهور على أرفع مستوى وبأسرع وقت ممكن.³⁶¹

وبدوره فقد أكد القانون الأساسي الفلسطيني المعدل،³⁶² على سلطة الوزير في التنظيم الداخلي لوزارته، حيث نص على أن كل وزير يختص في إطار وزارته، بالإشراف على سير العمل فيها وإصدار التعليمات اللازمة لذلك.³⁶³

ثانياً: سلطة التعيين والعزل والترقية والنقل والندب والإعارة والتأديب:

وكذلك يملك الوزير بصفته الرئيس الإداري الأعلى داخل وزارته، وبموجب سلطته في الرقابة على أشخاص مرؤوسيه، سلطة تعيينهم وعزلهم وترقيتهم ونقلهم وندبهم وإعارتهم وتأديبهم... إلخ، وتجدر الإشارة هنا إلى أن هذه السلطة ليست امتيازاً للوزير، وإنما هي نوع من الاختصاص

³⁶¹ بكر القباني، الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 125، وكذلك انظر عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، المرجع السابق، ص 87.

³⁶² تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

³⁶³ انظر نص المادة (2/71) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، والتي تنص على أنه يختص كل وزير في إطار وزارته على وجه الخصوص بما يأتي: (1- 2- الإشراف على سير العمل في وزارته وإصدار التعليمات اللازمة لذلك).

يمارسه في حدود القانون،³⁶⁴ وبدورها أكدت محكمة العدل العليا الفلسطينية عندنا على هذه السلطة وذلك في العديد من أحكامها.³⁶⁵

³⁶⁴ محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، الجزء الأول، المرجع السابق، ص296، وكذلك انظر عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، المرجع السابق، ص89. وما بعدها، وكذلك نصت المادة (18) من قانون الخدمة المدنية المعدل لسنة 1998م، بأنه (يعين موظفو الفئات الأخرى بقرار من رئيس الدائرة المختص) وهنا بالرجوع إلى نص المادة (1) من ذات القانون السابق ذكره نجد بأن رئيس الدائرة الحكومية قد يكون هو الوزير، حيث تنص على أنه (يكون للكلمات والعبارات التالية الواردة في هذا القانون المعاني المخصصة لها أدناه ما لم تدل القرينة على غير ذلك: - السلطة الوطنية: السلطة الوطنية الفلسطينية. الدائرة الحكومية: أية وزارة أو إدارة أو مؤسسة عامة أو سلطة أو أية جهة أخرى تكون موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية أو ملحقة بها. الوزير: كل وزير أدى اليمين الدستورية ومنح الثقة من المجلس التشريعي الفلسطيني. ولغايات هذا القانون تشمل كلمة الوزير: الوزير فيما يختص بوزارته والدوائر المرتبطة به. الديوان: ديوان الموظفين العام. رئيس الديوان: رئيس ديوان الموظفين العام. لجنة الاختيار: لجنة انتقاء الموظفين المؤلفة بمقتضى أحكام هذا القانون. الخدمة المدنية: العمل في أي من الدوائر الحكومية وفقاً لأحكام هذا القانون.)

³⁶⁵ حيث جاء في هذا المقام: (...، وبما أن المستدعي كان يشغل وظيفة مدير مدرسة ذكور رابا للثانوية، ثم عين مديراً للتربية والتعليم في قباطية بتاريخ 2006/8/27م، بقرار من وزير التربية والتعليم دون أن يتدرج وظيفياً بالسلم الإداري، وجاء تعيينه دون الإعلان عن وظيفة ودون لجنة مقابلات، وهذا ما أكدته لجنة تقصي الحقائق حول تعيين مدير التربية والتعليم الموجودة في حافظة المستندات المبرز "ن/1"، وحيث أن تعين المستدعي مديراً للتربية والتعليم في قباطية كان قراراً خاطئاً لعدم توافر الشروط القانونية والإدارية المنصوص عليها في المادتين "17، 24" من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لسنة 1998م، وبما أنه قد استقر الفقه والقضاء على أن القرار الصادر بناء على سلطة مقيدة يجوز سحبه في أي وقت إذا تبين أنه قرار خاطئ لعدم توافر الشروط التي نص عليها القانون... إلخ)، حكم محكمة العدل العليا، المنعقدة في رام الله، في الدعوى الإدارية رقم 75 لسنة 2008م، بتاريخ 2009/3/25م، موسوعة المقتفي الإلكترونية، المرجع السابق، وكذلك قضت محكمة العدل العليا بالخصوص أنه: (...، بالتدقيق والمداولة وبعد الاطلاع على لائحة الدعوى واللانحة الجوابية والبيانات المقدمة في هذه الدعوى وسماع مرافعات الطرفين، تجد المحكمة أنه بالرجوع إلى المادة السابقة من قرار مجلس الوزراء رقم (211) لسنة 1997م، بشأن الهيئات المحلية تنص على أنه (يجوز للوزير تعيين أو إضافة ما لا يزيد عن عضوين إلى مجموع عدد أعضاء المجلس، وذلك لاعتبارات خاصة بالهيئة المحلية وفق تقديراته، وهذا يعني أن المشرع حصر صلاحيات وزير الحكم المحلي الذي يحق له تعيينهم أو اضافتهم إلى لجنة تسيير أعمال البلدية باثنين فقط، وبالتالي فإن قرار وزير الحكم المحلي الطعين بإضافة أعضاء جدد إلى بلدية الخليل يخالف الصلاحيات وفيه تجاوز للالتزام المعطاة له بموجب المادة السابقة المذكورة أعلاه، ويكون قد تجاوز اختصاصه، مما يوجب اعتبار القرار الطعين باطلاً وحقيقاً بالإلغاء)، حكم محكمة العدل العليا، المنعقدة في رام الله، في الدعوى الإدارية رقم 871 لسنة 2010م، بتاريخ 2012/13/30م، موسوعة المقتفي الإلكترونية، المرجع السابق، وأيضاً مما جاء في قضاء محكمة العدل العليا بالخصوص أنه: (...، لقد جاء في القرار رقم ... الصادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين ...، أن المرجع المختص بإصدار قرار العزل بالنسبة لموظفي الصنف الأول (الفئة العليا) هو مجلس الوزراء، وبالنسبة لموظفي الصنف الثاني (الفئة الأولى) هو الوزير المختص بوصفه المنفذ لقرار العزل عملاً بالمادة "125" من نظام الخدمة المدنية رقم (23) لسنة 1966م، وهي ما زلت سارية المفعول طالما لم تتعارض مع قانون الخدمة المدنية لسنة 1998م... إلخ)، حكم محكمة العدل العليا، المنعقدة في رام الله، في الدعوى الإدارية رقم 17 لسنة 1998م، بتاريخ 1999/11/13م، موسوعة المقتفي الإلكترونية، المرجع السابق، وكذلك مما قضت به محكمة العدل العليا بالخصوص أنه: (...، أم بالنسبة لقرار وزير المالية بعدم تنفيذ الترقية فإنه لا يعتبر سحياً لقرار ترقية المستدعي، وإنما هو عدم تنفيذ الشق المالي المترتب على الترقية، وهذا واضح من الصيغة التي ورد فيها القرار وهي عبارة "لا تنفذ"، ومن المذكرة الداخلية المرفوعة لوزير المالية من مدير عام الرواتب والتي جاء فيها "وبناءً على تعليماتكم تم إلغاء تنفيذ هذه الترقية في الرواتب..."، حكم محكمة العدل العليا، المنعقدة في رام الله، في الدعوى الإدارية رقم "221" لسنة 2008م، بتاريخ 2010/3/10م، موسوعة المقتفي الإلكترونية، المرجع السابق، ومما جاء في قضاء محكمة العدل العليا في هذا الشأن أنه: "...، وعلى ضوء البيانات المقدمة في الدعوى، فإننا نجد أن المستدعي من موظفي الصنف الثاني (الفئة الأولى)، وعليه

الفرع الثاني: السلطات الرئاسية للوزير في الرقابة على أعمال المرؤوسين:

تشكل السلطات الرئاسية للوزير في الرقابة على أعمال المرؤوسين المظهر البارز للسلطات الرئاسية، حيث تتمثل هذه السلطات في التوجيه والإرشاد (فيما يعرف بالرقابة السابقة) وفي الرقابة على أعمال المرؤوسين وأدائهم (فيما يعرف بالرقابة اللاحقة)، وفيما يلي نتناول هذه السلطات:.

أولاً: سلطة الوزير في التوجيه والإرشاد (الرقابة السابقة):

يتولى الوزير اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لتوجيه وإرشاد السلوك والعمل الوظيفي للموظفين الذي يتبعونه، حيث تتصل هذه السلطة بأعمال هؤلاء الموظفين وتقوم على عنصري التوجيه والإرشاد وهو ما يعني مباشرة هذه السلطة قبل القيام بالعمل، وذلك بهدف القيام به على وجه صحيح ومتفق مع القانون وبما يُحقق الصالح العام،³⁶⁶ وتترجم سلطة الوزير الرئاسية في التوجيه والإرشاد عملياً في التعليمات والأوامر والمنشورات التي يصدرها بين الحين والآخر، والتي يتم توزيعها على الموظفين لكي يقوموا بتأدية أعمالهم في ظلها، وغالباً ما تتضمن هذه التعليمات والأوامر والمنشورات واجبات على الموظفين وطبيعة أعمالهم وتفسير ما يرد في

فإن الوزير هو صاحب الصلاحية بإصدار قرار النقل، وهنا نجد أن الوزير هو من أصدر قرار نقل المستدعي من وظيفة نائب مدير التربية والتعليم في سلفيت إلى وظيفة مدير مدرسة ثانوية في سوطه ضمن صلاحياته واختصاصاته المنصوص عليها في المادة (66/ب) من نظام الخدمة المدنية رقم "23" لسنة 1966م، وهي ما زلت سارية المفعول طالما لم تتعارض مع قانون الخدمة المدنية لسنة 1998م، حيث اناطت بالوزير صلاحية نقل موظفي الصنف الثاني عندما يتم النقل من وظيفة إلى أخرى مساوية لها في الدرجة ضمن الوحدة الواحدة داخل الوزارة، وعلى ضوء البيانات المقدمة في الدعوى فإننا نجد بأن المستدعي من موظفي الصنف الثاني وعليه فإن الوزير هو المختص بإصدار قرار النقل، وذلك على أساس أن الوزير هو السلطة الرئاسية العليا في وزارته... إلخ)، حكم محكمة العدل العليا، المنعقدة في رام الله، في الدعوى الإدارية رقم "56" لسنة 1999م، بتاريخ 2003/2/5م، موسوعة المقتفي الإلكترونية، المرجع السابق، ومما أوردته محكمة العدل العليا في هذا المقام أنه: (...، وبما أنه لا يجوز توقيع عقوبة الفصل من الخدمة إلا بعد أن تتم إحالة الموظف إلى التحقيق نتيجة المخالفة التأديبية التي ارتكبها، وأنه لا بد للجنة أن تواجه بما أسند إليه وأن تسمع أقواله، ومن ثم تصدر قرارها المقتنعة به، وذلك عملاً بأحكام المادة "69" من قانون الخدمة المدنية لسنة 1998م، وبما أن المستدعي ضده وزير التربية والتعليم قام بانها خدمات المستدعي نتيجة المخالفات المتكررة له والتقارير من المسؤولين عن سلوكه غير اللائق ودون تشكيل لجنة تحقيق معه وإصدار توصيات من لجنة التحقيق، يكون قرار وزير التربية والتعليم بفصل المستدعي من الوظيفة دون عرضه على لجنة التحقيق المشكلة حسب الأصول ودون صدور قرارها، سابق لأوانه ومخالف للإجراءات القانونية المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية لسنة 1998م... إلخ)، حكم محكمة العدل العليا، المنعقدة في رام الله، في الدعوى الإدارية رقم "177" لسنة 2010م، بتاريخ 2012/5/16م، موسوعة المقتفي الإلكترونية، المرجع السابق.

³⁶⁶ عبد الغني بسيوني عبدالله، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، المرجع السابق، ص122، وكذلك انظر عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، المرجع السابق، ص89 وما بعدها.

القوانين واللوائح الوظيفية بشأن مراكزهم القانونية وأعمالهم المكلفين بها،³⁶⁷ ويغلب على التعليمات والأوامر والمنشورات الطابع التنظيمي أو التنسيق، بحيث يكون الهدف منها تنظيم العمل داخل الوزارات وليس بالضرورة أن تحمل أثر قانوني، لذلك تعد من قبيل القرارات أو الأعمال المادية أكثر من كونها قانونية ولا يمتد نطاقها خارج هذه الوزارات، وأن أهم ما يترتب على ذلك أنه لا يجوز للموظف المخاطب بها أن يطعن فيها أمام القضاء، لأنها لا ترقى إلى مستوى القرارات أو الأعمال الإدارية التي يجوز الطعن فيها بالإلغاء، فالقرارات أو الأعمال المادية لا مجال للطعن فيها لأنها لا تؤثر قانوناً في المراكز القانونية للمخاطب بها، وإنما يقصد بها إعلان وجهة نظر السلطة الرئاسية للوزير في صورة آراء أو نوايا أو مقاصد أو رغبات أو توجيهات.³⁶⁸

وبدوره أكد القانون الأساسي الفلسطيني المعدل على أنه "يختص كل وزير في إطار وزارته بالإشراف على سير العمل داخلها وإصدار التعليمات اللازمة لذلك"،³⁶⁹ وفي هذا الصدد يثار التساؤل حول مدى إلزامية هذه التعليمات والأوامر والمنشورات للمرؤوسين، لاسيما إن كانت مخالفة للقانون؟ والإجابة على هذا التساؤل تتطلب منا أن نميز بين حالتين وهما:³⁷⁰

الحالة الأولى: إذا كانت تعليمات وأوامر ومنشورات الوزير مشروعة قانوناً، ففي هذه الحالة يلتزم المرؤوسين بطاعته وإلا تعرضوا للمخالفة التأديبية، **الحالة الثانية:** إذا كانت تعليمات وأوامر ومنشورات الوزير غير مشروعة ومخالفة للقانون، فهنا يثار التساؤل هنا هل يغلب مبدأ

³⁶⁷ محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، الجزء الأول، المرجع السابق، ص 267، وكذلك انظر عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، المرجع السابق، ص 90.

³⁶⁸ حمدي القبيلات، المرجع السابق، ص 96 وما بعدها، وكذلك انظر عبد الغني بسيوني عبدالله، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، المرجع السابق، ص 123.

³⁶⁹ انظر نص المادة (2/71) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، حيث جاء فيها أنه (يختص كل وزير في إطار وزارته على وجه الخصوص، بالإشراف على سير العمل في وزارته وإصدار التعليمات اللازمة لذلك).

³⁷⁰ محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، الجزء الأول، المرجع السابق، ص وما بعدها 269، وكذلك انظر حمدي القبيلات، المرجع السابق، ص 96 وما بعدها، وكذلك انظر عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، المرجع السابق، ص 89 وما بعدها.

المشروعية على مبدأ الطاعة الرئاسية للوزير أم العكس؟ وفي هذا الصدد اختلف الفقه حول الإجابة على ذلك، وعلى ثلاثة اتجاهات:³⁷¹

الأول: احترام مبدأ المشروعية: ووفقاً لهذا الاتجاه، يجب احترام مبدأ المشروعية وعدم طاعة الوزير وتنفيذ تعليماته وأوامره ومنشوراته غير المشروعة، وحجة أنصار هذا الاتجاه هي أن كافة أشخاص الوزارة، ابتداءً بالوزير وحتى أصغر مرؤوس بداخلها يخضعون لمبدأ المشروعية ويجب عليهم احترام القانون. **الثاني: احترام مبدأ الطاعة الرئاسية للوزير:** ووفقاً لهذا الاتجاه، يجب على جميع المرؤوسين طاعة تعليمات وأوامر ومنشورات الوزير، وحجة أنصار هذا الاتجاه هي أن الوزير الأقدر والأعرف بالمصلحة العامة، وهو من يتحمل نتيجة المخالفة للقانون وما على المرؤوسين إلا التنفيذ. **الثالث: التوفيق بين الاتجاهين وهو ما نؤيده وما نذهب إليه:** حيث أنه ووفقاً لهذا الاتجاه، يجب على جميع المرؤوسين تنبيه الوزير إلى عدم المشروعية للتعليمات وللأوامر وللمنشورات الصادرة عنه كتابتاً، فإذا أصدر الوزير على التنفيذ للتعليمات وللأوامر وللمنشورات الصادرة عنه، ففي هذه الحالة على المرؤوسين التنفيذ، ولكن على مسؤولية الوزير وحده، وهو ما أكد عليه قانون الخدمة المدنية المعدل لسنة (1998م)، حيث نصت المادة (74) على أنه (لا يُعفى الموظف من العقوبة التأديبية استناداً إلى أمر صادر إليه من رئيسه إلا إذا ثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر خطي بذلك صادر إليه من رئيسه المذكور بالرغم من تنبيهه للمخالفة خطياً)³⁷²

ثانياً: سلطة الوزير في الرقابة (الرقابة اللاحقة):

يمارس الوزير سلطة رقابية على أعمال الموظفين المرؤوسين بعد القيام بها، وبهذا تتميز هذه السلطة عن سلطة الوزير في التوجيه والإرشاد من حيث أن الأخيرة تسبق القيام بالعمل وتبشر الطريق أمام الموظفين المرؤوسين لكي يقوموا بأعمالهم بالشكل المتفق مع أحكام القانون، ولكن تهدف هذه السلطة إلى تأكد الوزير من أن أعمال الموظفين المرؤوسين جاءت صحيحة وعلى الوجه الحسن ومتفقة مع القانون، وتأخذ السلطة الرقابية للوزير على أعمال الموظفين المرؤوسين

³⁷¹ نبيلة عبد الحليم كامل، الوجيز في القانون الإداري المغربي، بدون طبعة، المغرب، 1981م، ص 45 وما بعدها، وكذلك انظر

عبد الغني بسيوني عبدالله، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، المرجع السابق، ص 120 وما بعدها.

³⁷² انظر نص المادة (74) من قانون الخدمة المدنية المعدل لسنة 1998م وتعديلاته، تمت الإشارة إليه سابقاً.

أكثر من صورة، فقد تتمثل في سلطة الإقرار أو الإجازة، وسلطة التعقيب، وسلطة الحلول، وفيما يلي نوضح ذلك:³⁷³

1- سلطة الإقرار أو الإجازة:

وتتمثل هذه السلطة في أن صدور العمل الإداري عن المرؤوسين لا يعني صلاحيته للنفاذ والتنفيذ مباشرة، بل يحتاج إلى إقراره أو إجازته من الوزير الذي يعد الرئيس الإداري الأعلى داخل وزارته، وهنا قد يقوم الوزير بإقرار أو بإجازة العمل بشكل صريح ومباشر، وقد يستفاد ذلك ضمناً من خلال سلوك الوزير، كما لو علم بالتصرف الصادر عن المرؤوسين والتزم الصمت بشأنه أو من خلال مضي مدة معينة يحددها القانون دون اعتراض الوزير، على أن الإقرار أو الإجازة الضمنية تصح بالنسبة للعمل الذي لم يشترط فيه القانون الإقرار أو الإجازة الصريحة.³⁷⁴

2- سلطة التعقيب:

حيث لا تقتصر سلطات الوزير الرقابية على إقراره أو إجازته للعمل الذي يقوم به المرؤوسين فحسب، بل تمتد إلى سلطة التعقيب التي تقوم على التدقيق في العمل وإبداء ما يلزم بشأنه من إجراءات، فقد يرى الوزير أن العمل الصادر من المرؤوسين لابد أن يتم سحبه أو إلغائه أو البقاء عليه ولكن مع تعديله، وكل ذلك يأتي وفقاً لأحكام القانون والمصلحة العامة وطبقاً للمجرى العادي للأمر، وعلى هذا الأساس تؤدي سلطة التعقيب إلى منح الوزير حق التدخل المباشر في العمل الذي يقوم به المرؤوسين ومن ثم له إنهاء وجوده أو البقاء عليه مع التعديل فيه،³⁷⁵ وتجدر الإشارة هنا إلى إن الرقابة التي يمارسها الوزير بصدد هذه الاعمال تكون على نوعين، فهي إما أن تكون رقابة مشروعية أو رقابة ملائمة، حيث أن الأولى: تعني تدخل الوزير فيما لو كان العمل مخالف للقانون، حيث يكون العمل في هذه الحالة غير مشروع، ومن ثم يكون له الحق

³⁷³ محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، الجزء الأول، المرجع السابق، ص 271 وما بعدها، وكذلك انظر عبد الغني بسيوني عبدالله، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، المرجع السابق، ص 122 وما بعدها.

³⁷⁴ على خطا شطناوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، عمان، 2002م، ص 14 و 15، وكذلك انظر حمدي القبيلات، المرجع السابق، ص 97.

³⁷⁵ ماهر جبر نصر، الأصول العامة للقانون الإداري، مرجع سابق، ص 170، وكذلك انظر محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، الجزء الأول، المرجع السابق، ص 271 وما بعدها.

في سحبه أو إلغائه أو تعديله ليصبح مشروعاً، وأما الثانية: فتعني تدخل الوزير على أساس أن العمل غير ملائم من حيث الواقع، فيأمر الوزير بسحبه أو بإلغائه أو بتعديله حتى ولو كان مشروعاً ومتفقاً مع القانون،³⁷⁶ وأما بخصوص وسيلة التعقيب السابقة والتي يباشرها الوزير فإنها تتمثل في سحبه أو إلغائه أو تعديله لأعمال وقرارات مرؤوسيه متى كانت معيبة ومخالفة للقانون أو غير ملائمة للواقع، ويقصد بالسحب هنا: زوال العمل أو القرار مع نتائجه بأثر رجعي واعتباره كان لم يكن بالنسبة للمستقبل والماضي،³⁷⁷ ولقد أكدت محكمة العدل العليا على حق الوزير في ممارسة سلطتي سحب القرار أو العمل وإلغائه لتصويب الاوضاع المخالفة للقانون أو الغير ملائمة للواقع وأن ذلك نابع من صلاحيته القانونية كرئيس إداري أعلى داخل وزارته وأن من حقه مراقبة أعمال وتصرفات مرؤوسيه تأكيداً على مشروعيتها وقانونيتها أو ملائمتها للواقع،³⁷⁸ فضلاً عن ذلك فإن السلطة التي تملك صلاحية سحب القرار أو العمل، هي السلطة التي أصدرته أو الأعلى منها درجة، ولا يقبل بغير ذلك لا سيما أنه لا يجوز لسلطة أدنى أن تسحب قرار أو عمل أصدرته سلطة أعلى،³⁷⁹ وإلى جانب السحب يملك الوزير سلطة إلغاء أعمال وقرارات المرؤوسين، ويقصد بالإلغاء هنا: محو آثار العمل أو القرار الإداري بالنسبة للمستقبل دون الماضي متى كان غير مشروع أو غير ملائم للواقع وبغض النظر عما إذا كان تنظيمياً أو فردياً، وعليه تبقى آثاره قائمة وسارية ما دامت قد ترتبت قبل إلغائه بخلاف السحب، وبالتالي فهو يُعتبر أخف حدة من

³⁷⁶ مصطفى محمود عفيفي، الوسيط في مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 141.

³⁷⁷ ومن التعريفات الأخرى التي قيلت بشأن السحب نذكر: رجوع السلطة الإدارية فيما أصدرته من قرارات، بحيث يزول القرار منذ صدوره، ويعتبر كأن لم يكن إطلاقاً أو (تجريد القرار الإداري من قوته القانونية بأثر رجعي بقرار صادر عن السلطة الإدارية المختصة، ويترتب عليه إزالة كافة آثار القرار في الماضي والمستقبل، أي اعتباره كأن لم يكن) أو (وسيلة قانونية تمارسها السلطة الإدارية لإزالة القرار من الأساس، وكل ما ترتب عليه من آثار، متى كان ذلك ممكناً شرعاً، ويحقق هدفاً أسمى)، راجع في الإشارة إلى هذه التعريفات: عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، المرجع السابق، ص 91.

³⁷⁸ محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، الجزء الأول، المرجع السابق، ص 274، وكذلك انظر عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 125.

³⁷⁹ حيث جاء بهذا الخصوص أنه (.....) علاوة على ذلك نجد أن قرار المعادلة سالف الذكر صادر من وزير التربية والتعليم، أما القرار المطعون فيه صادر من الوكيل المساعد لشئون التعليم العالي، ولا يجوز لسلطة دنيا أن تسحب أو تلغي قراراً صادراً من سلطة عليا... إلخ). حكم محكمة العدل العليا، المنعقدة في رام الله، في الدعوى الإدارية رقم 30 لسنة 2004م، بتاريخ 2005/6/4م، موسوعة المقتفي الإلكترونية، المرجع السابق، "ستنتج من هذا الحكم أن الوزير يملك سحب قرار المعادلة كونه هو من أصدره، ولكن لا يملك ذلك الوكيل المساعد لشئون التعليم العالي "

السحب ونتائجه تُعتبر هينة بالنسبة لنتائج السحب الخطيرة،³⁸⁰ وإلى جانب ذلك يملك الوزير تعديل الاعمال والقرارات الصادرة عن مرؤوسيه دون أن يسحبها أو يلغيها، ولذلك فإن أثر التعديل يكون جزئياً بالنسبة للعمل أو القرار الصادر عن المرؤوسين، بحيث يزيل آثار المخالفة مع بقائه قائماً، ومن ثم فهو لا يرد على كامل العمل أو القرار بخلاف السحب والإلغاء.³⁸¹

خلاصة الامر هنا أننا نجد أن سلطة التعقيب التي يملكها الوزير في مظاهرها الثلاث السحب والإلغاء والتعديل تُعد سلطة أصلية ومفترضة يملكها الوزير على الدوام ودون الحاجة للنص عليها، وذلك لأنه يعد الرئيس الإداري الأعلى داخل وزارته، ويترتب على ذلك نتيجة غاية في الأهمية وهي أن التعقيب يمارس بصورة راسية ومن سلطات أعلى في مواجهة أعمال السلطات الأدنى، ولا يجوز العكس وفق ما أكدته محكمة العدل العليا عندنا حيث أشارت إلى أن المرؤوس لا يملك التعقيب على أعمال رئيسه الإداري الاعلى منه.³⁸²

3- سلطة الحلول:

لقد قلنا بان سلطة الإقرار أو الاجازة ، وكذلك سلطة التعقيب تأتي في حالة قيام الموظفين المرؤوسين بالعمل المكلفين به فعلاً، ولكن في حالات أخرى يحدث العكس، إذ نجد أن الوزير قد يقوم بالحلول محل مرؤوسيه إذا أهملوا أو تقاعسوا عما هو مطلوب منهم من أعمال، وبالتالي فإن السلطة الرقابية للوزير قد تتحرك في هذا المقام ولكن على أساس جديد وهو الحلول، فمتى حدث مثل هذا التقاعس أو الإهمال يقوم الوزير بالحلول محل الموظفين المرؤوسين والقيام بالعمل الذي كان من المفترض انجازه من قبل المرؤوسين، وإن لم يكن في مثل هذه الحالة نص صريح يُعطي الوزير صلاحية ذلك، فإن المبادئ العامة والمصلحة العامة تفرض عليه التحرك والقيام بذلك حتى لا يتم

³⁸⁰ عصمت عبدالله الشيخ، مبادئ ونظريات القانون الإداري، الجزء الثاني، امتيازات الإدارة العامة، بدون طبعة ودار نشر، 2002م، 2003م، ص121.

³⁸¹ ماهر جبر نصر، المرجع السابق، ص271 وما بعدها، وكذلك انظر مصطفى محمود عفيفي، المرجع السابق، ص141، وكذلك انظر محمد سليمان نايف شبيب، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، الجزء الأول، المرجع السابق، ص275.

³⁸² ومما جاء في قضاء محكمة العدل العليا بهذا الخصوص أنه (....)، وحيث أن المستدعي قام بالإجراء المنسوب إليه وهو مختص في ذلك، وحيث أن المرؤوسين لا يملكون حق التعقيب على قرار رئيسهم الإداري... إلخ)، حكم محكمة العدل العليا، المنعقدة في رام الله، في الدعوى الإدارية رقم 13 لسنة 2002م، بتاريخ 2005/4/6م، موسوعة المقتفي الإلكترونية، المرجع السابق.

تعطيل مصالح الجمهور وبالتالي تسيير المرافق العامة بانتظام واطراد، وحينها يعتبر العمل كأنه صادر عن المرؤوسين المكلفين به من حيث الأصل،³⁸³ ومما جاء في قضاء محكمة العدل العليا بالخصوص أنه: (....، لقد جاء في القرار رقم ..، الصادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين، أن المرجع المختص بإصدار قرار العزل بالنسبة لموظفي الصنف الأول (الفئة العليا) هو مجلس الوزراء، وبالنسبة لموظفي الصنف الثاني (الفئة الأولى) هو الوزير المختص بوصفه المنفذ لقرار العزل عملاً بالمادة "125" من نظام الخدمة المدنية رقم (23) لسنة 1966م، وهي ما زلت سارية المفعول طالما لم تتعارض مع قانون الخدمة المدنية لسنة 1998م، حيث استقر قضاء هذه المحكمة على أن اعتداء السلطات الإدارية الأدنى على اختصاص السلطات الإدارية الأعلى يؤدي إلى عدم مشروعية القرارات الصادرة لعدم الاختصاص، ولكن يجوز أن يحدث العكس، حيث يجوز للوزير أن يحل محل مرؤوسيه التابعين له داخل وزارته... إلخ)،³⁸⁴ ولقد اختلف الفقه الإداري حول مدى جواز سلطة حلول الوزير محل مرؤوسيه في ممارسة أعمالهم واختصاصاتهم إلى ثلاث اتجاهات، وهي على النحو التالي:..

الاتجاه الأول: حيث ذهب إلى أن الوزير يملك سلطة الحلول محل مرؤوسيه، وذلك لأنه مادام أنه يملك سلطة التوجيه والإرشاد وسحب أو إلغاء أو تعديل أعمال مرؤوسيه، فإن ذلك يستتبع القول بجواز الحلول محلهم بصورة مطلقة وعامة، مالم ينص القانون على خلاف ذلك،³⁸⁵ **الاتجاه الثاني:** حيث ذهب إلى أن الوزير لا يجوز له الحلول محل مرؤوسيه، لأن الحلول يتعارض مع مقتضيات التدرج الوظيفي وقواعد الاختصاص المقررة قانوناً، ويرى أصحاب هذا الاتجاه أن الوزير يملك سلطة تأديب المرؤوسين في

³⁸³ ماهر جبر نصر، المرجع السابق، ص172، وكذلك انظر محمد سليمان نايف شبيب، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، الجزء الأول، المرجع السابق ص278، وكذلك انظر عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، المرجع السابق، ص91.

³⁸⁴ حكم محكمة العدل العليا، المنعقدة في رام الله، في الدعوى الإدارية رقم 17 لسنة 1998م، بتاريخ 13/11/1999م، موسوعة المقتفي الإلكترونية، المرجع السابق.

³⁸⁵ عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، المرجع السابق، ص92، وكذلك انظر ماهر جبر نصر، المرجع السابق، ص172.

حالة عدم قيامهم بواجباتهم المنصوص عليها قانوناً،³⁸⁶ الاتجاه الثالث: وهو ما نؤيده وما نذهب إليه، حيث حاول هذا الاتجاه التوفيق بين احترام قواعد الاختصاص من جهة ومستلزمات السلطة الرئاسية من جهة أخرى فيما يتعلق بالحلول، فذهب إلى أن الوزير لا يحل محل مرؤوسيه إلا بعد ممارسة المرؤوسين لأعمالهم واختصاصاتهم، وبعدها يمكن للوزير سحب هذه الأعمال أو إلغائها أو تعديلها ليعيد النظر فيها، وإن لم تأتي هذه السلطات بثمارها المرجوة فله أن يحل محل المرؤوسين.³⁸⁷

وكما التعقيب فإن محكمة العدل العليا أشارت إلى أن الحلول يأتي بصورة رأسية ولا يجوز للمرؤوسين أن يحلوا محل رئيسهم الإداري واتخاذ قرارات تدخل في اختصاص الأخير.³⁸⁸

وأخيراً تجدر الإشارة إلى هنا إلى أن رقابة الرئيس على أعمال المرؤوسين قد تأتي بصورة تلقائية منه أو بناءً على تظلم يقدم إليه من المرؤوسين أو الافراد الذين يتضررون من هذه الاعمال.³⁸⁹

المبحث الثاني

الواجبات الوظيفية للوزير

- تمهيد وتقسيم:

لقد قلنا بأن الوزير ليس بموظف عام ولكنه يتقلد وظيفة أو مهمة عامة عليا، وهو يعتبر الرئيس الإداري الأعلى داخل وزارته وهو بهذه الصفة يتمتع بالعديد من السلطات والاختصاصات الرئاسية في مجال علاقاته وروابطه مع موظفي الوزارة ونشاطه بداخلها، وفي

³⁸⁶ بكر القباني، المرجع السابق، ص140، وكذلك انظر محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، الجزء الأول، المرجع السابق ص278.

³⁸⁷ عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، المرجع السابق، ص93.

³⁸⁸ حكم محكمة العدل العليا، المنعقدة في رام الله، في الدعوى الإدارية رقم 17 لسنة 1998م، بتاريخ 13/11/1999م، موسوعة المقتضي الإلكترونية، المرجع السابق.

³⁸⁹ محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، الجزء الأول، المرجع السابق ص278.

مقابل ذلك يفرض عليه المشرع مجموعة من الواجبات الوظيفية، وهذه الأخيرة يأتي بعضها بصورة ايجابية أي في صورة سلوكيات وأفعال يتعين على الوزير القيام بها وممارستها، وبعضها الآخر يأتي بصورة سلبية أي في صورة محظورات تتمثل في سلوكيات وأفعال يتعين على الوزير عدم القيام بها الابتعاد عنها، وفي حالة مخالفتها من قبل الوزير تثار مسؤوليته التأديبية والجنائية بحسب طبيعة المخالفة، وتوجد هناك مصادر متعددة تتكفل بتحديد الواجبات الوظيفية للوزير باعتبارها واجبات ملزمة له، وهي تتمثل في التشريع والقضاء الإداري والمبادئ العامة للقانون، وأخيراً نجد بأن الوزير يتمتع بالسلطة الرئاسية في مواجهة موظفي الوزارة التابعة له، إلا أنه يعد مرئوساً في مواجهة رئيس مجلس الوزراء، والأخير أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وبناءً عليه يجب على الوزير أن يحترم التبعية الإدارية لمن هو أعلى منه في سلم التدرج الإداري والحكومي، وتجدر الإشارة هنا إلى أن المشرع الفلسطيني قد أورد هذه الواجبات الوظيفية للوزير في صورتين الإيجابية والسلبية في عبارات عامة وفضفاضة بما يدل على أنها لم ترد على سبيل الحصر وإنما على سبيل المثال، ويقتضي الحديث هنا عن ماهية الواجبات الوظيفية للوزير أن تقوم بتقسيم هذا المبحث إلى ثلاث مطالب، وذلك على النحو التالي:.

المطلب الأول: المقصود بالواجبات الوظيفية للوزير وتمييزها عن المحظورات الوظيفية.

المطلب الثاني: مصادر الواجبات الوظيفية للوزير.

المطلب الثالث: احترام الوزير للتبعية الإدارية.

المطلب الأول

المقصود بالواجبات الوظيفية للوزير وتمييزها عن المحظورات الوظيفية

يقتضي الحديث عن مقصود الواجبات الوظيفية للوزير وتمييزها عن المحظورات الوظيفية له، أن نقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين، وذلك على النحو التالي:.

الفرع الأول: المقصود بالواجبات الوظيفية للوزير:

في مقابل السلطات الرئاسية التي يملكها الوزير في مواجهة موظفي الوزارة الأدنى منه درجة، فإنه يُعدّ مسؤولاً أمام آخرين في ذات الوقت، وهذا يعني أنه كما له من سلطات رئاسية بصفته الرئيس الإداري الأعلى داخل وزارته، فإن عليه واجبات وظيفية تجاه موظفيه هذا من جانب، ومن جانب آخر تجاه من يعلوه في الدرجة حسب التشكيل الإداري والحكومي وهم رئيس مجلس الوزراء بصورة مباشرة، ورئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بصورة غير مباشرة، أي أن لديه واجبات وظيفية في علاقاته للأعلى وللأسفل.³⁹⁰

وهناك بعض من الفقهاء ونحن لا نؤيدهم، يرفض فكرة الواجبات الوظيفية للوزير وذلك بالنظر إلى علو مكانته داخل الوزارة وباعتباره الرجل الإداري الأعلى فيها وبأنه جزء من التشكيل الحكومي،³⁹¹ ولكن نحن نرى عكس ذلك حيث أن القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، لاسيما نص المادة (71) منه أعطت الوزير اختصاصات وصلاحيات هي في ذات الوقت واجبات وظيفية يتعين عليه القيام بها وهي اقتراح السياسة العامة لوزارته والإشراف على تنفيذها بعد إقرارها، فهذه الأخيرة وإن كانت تمثل مظهراً سلطوياً ورئاسياً داخل الوزارة إلى أن قوامها واجب وتكليف والتزام بالتنفيذ حتى لا يكون في دائرة التقصير والإهمال، كذلك يكون للوزير مسئولية وواجب الإشراف على سير العمل في وزارته وإصدار التعليمات اللازمة لذلك، وتنفيذ الموازنة العامة ضمن الاعتمادات المقررة لوزارته، وإعداد مشروعات القوانين الخاصة بوزارته وتقديمها لمجلس الوزراء، ويجوز للوزير تفويض بعض سلطاته إلى وكيل الوزارة، أو غيره من موظفي الإدارة العليا في وزارته، في حدود القانون، وكذلك نص المادة (1/80) حيث تنص (على رئيس الوزراء وكل وزير أن يقدم إقراراً بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وبأولاده القصر، مفصلاً فيه كل ما يملكون من عقارات ومنقولات واسهم وسندات وأموال نقدية داخل فلسطين وخارجها، وما عليهم من ديون إلى رئيس السلطة الوطنية الذي يضع الترتيبات اللازمة للحفاظ

³⁹⁰ انظر نص المادة (74) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، حيث جاء فيها أنه (1-رئيس الوزراء مسؤول أمام رئيس السلطة الوطنية عن أعماله وعن أعمال حكومته. 2-الوزراء مسؤولون أمام رئيس الوزراء كل في حدود اختصاصه وعن أعمال وزارته. 3-رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسؤولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي). وكذلك انظر نص المادة (75) من ذات القانون السابق حيث تنص على أن (1-لرئيس السلطة الوطنية الحق في إحالة رئيس الوزراء إلى التحقيق فيما قد ينسب إليه من جرائم أثناء تأديته أعمال وظيفته أو بسببها وذلك وفقاً لأحكام القانون. 2-لرئيس الوزراء الحق في إحالة أي من الوزراء إلى التحقيق استناداً إلى أي من الأسباب المشار إليها في الفقرة (1) أعلاه وذلك وفقاً لأحكام القانون).

³⁹¹ قائد محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، تحليل قانوني مقارن، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1966م، ص 410 وما بعدها.

على سريتها وتبقى سرية ولا يجوز الاطلاع عليها إلا بإذن من المحكمة العليا عند الاقتضاء)، حيث أن جميع هذه الاختصاصات والصلاحيات تُعد واجبات وظيفية له انطلاقاً من أن الوزير يُعد الرئيس الإداري الأعلى داخل وزارته، وهو بهذه الصفة يمتلك سلطات رئاسية على جميع الموظفين التابعين له، ويخضع للتبعية الإدارية لمن هو أعلى منه، وتجدر الإشارة هنا إلى أن جميع الواجبات الوظيفية للوزير يسأل عنها تأديبياً وجنائياً أمام رئيس مجلس الوزراء استناداً إلى نص المادة (2/74) من القانون الأساسي الفلسطيني، والتي تنص على أن لرئيس الوزراء الحق في إحالة أي من الوزراء إلى التحقيق فيما قد ينسب إليه من جرائم أثناء تأديته أعمال وظيفته أو بسببها وذلك وفقاً لأحكام القانون.³⁹²

وبناءً على ما تقدم يُمكننا تعريف الواجبات الوظيفية للوزير بأنها: هي تلك الواجبات التي يتعين على الوزير القيام بها، ويسأل على عدم تنفيذها، وذلك لتقلده وظيفية عامة عليا ولكونه الرجل الإداري الأعلى داخل وزارته، والتي يكون هدفها تحقيق المصلحة العامة طبقاً للقوانين واللوائح.³⁹³

الفرع الثاني: المقصود بالمحظورات الوظيفية للوزير:

تحظر بعض التشريعات المقارنة على الوزراء الإتيان ببعض الأعمال أو التصرفات الوظيفية، وتكمن الحكمة من تقرير طائفة من تشريعات الدول المقارنة للمحظورات الوظيفية على الوزراء

³⁹² انظر نص المادة (2/74) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، حيث جاء فيها أن (الوزراء مسؤولون أمام رئيس الوزراء كل في حدود اختصاصه وعن أعمال وزارته).

³⁹³ ويدوره أشار المشرع في قانون الخدمة المدنية إلى أهم الواجبات الوظيفية، التي يتعين على من يتقلد الوظائف العامة احترامها، والتي نرى أنها تطبق على الوزير كونه يتقلد وظيفة أو مهمة عامة عليا، ذات طابع وظيفي إداري حكومي، حيث تنص المادة (66) من قانون الخدمة المدنية على أن (الوظائف العامة تكليف للقائمين بها، هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة طبقاً للقوانين واللوائح. وعلى الموظف مراعاة أحكام هذا القانون واللوائح وتنفيذها وأن يلتزم بما يلي: - 1 - تأدية العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة وأن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته، وأن يلتزم بالعمل في غير أوقات العمل الرسمية بناءً على تكليف من الجهة المختصة إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك. - 2 - أن يحسن معاملة الجمهور وأن ينجز معاملاتهم في الوقت المحدد. - 3 - احترام مواعيد العمل. - 4 - المحافظة على الأموال والممتلكات العامة. - 5 - احترام التسلسل الإداري في اتصالاته الوظيفية وتنفيذ ما يصدر إليه من أوامر وتعليمات في حدود القوانين واللوائح النافذة، ويتحمل كل مسؤول مسؤولية الأوامر التي تصدر منه كما يكون مسؤولاً عن حسن سير العمل في حدود اختصاصاته. - 6 - أن يعمل على تنمية قدراته وكفاءاته العلمية والعملية والاطلاع على القوانين واللوائح والتعليمات المتعلقة بعمله والإحاطة بها وتقديم الاقتراحات التي يراها مفيدة لتحسين طرق العمل في الدائرة ورفع مستوى الأداء فيها). ولمزيد من التفاصيل حول موضوع الواجبات الوظيفية، انظر محمد عبد الله أبو مطر، بحث بعنوان "المعالجة القانونية للعدالة في تنظيم المسؤولية التأديبية للموظف العام في فلسطين" مرجع سابق، ص 13 وما بعدها.

في مزاوله عدد من المهن الحرة والدخول في معاملات ذات علاقة بممتلكات الدول، في خشية استغلال نفوذهم في السلطة والحد من الإثراء على حساب المواطنين وممتلكات الدولة.³⁹⁴

وبالرجوع إلى القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، نجد أنه نص بشكل واضح وصريح على هذه المحظورات الوظيفية للوزير، وذلك عندما تحدث عن اقرار رئيس الوزراء والوزراء عما يوجد في ذممهم المالية وتضارب المصالح، حيث نص بأنه (على رئيس الوزراء وكل وزير أن يقدم إقراراً بالذمة المالية الخاصة به وبزوجيه وأولاده القصر، مفصلاً فيه كل ما يملكون من عقارات ومنقولات واسهم وسندات وأموال نقدية داخل فلسطين وخارجها، وما عليهم من ديون إلى رئيس السلطة الوطنية الذي يضع الترتيبات اللازمة للحفاظ على سريتها وتبقى سرية ولا يجوز الاطلاع عليها إلا بإذن من المحكمة العليا عند الاقتضاء، ولا يجوز لرئيس الوزراء أو لأي وزير من الوزراء أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أملاك الدولة، أو احد الأشخاص المعنوية العامة، أو أن تكون له مصلحة مالية في أي عقد من العقود التي تبرمها الجهات الحكومية أو الإدارية، كما لا يجوز له طوال مدة وزارته أن يكون عضواً في مجلس إدارة أي شركة أو أن يمارس التجارة أو أي مهنة من المهن أو أن يتقاضى راتباً آخر أو أي مكافآت أو منح من أي شخص آخر وبأي صفة كانت غير الراتب الواحد المحدد للوزير ومخصصاته)³⁹⁵

ويثار التساؤل هنا، هل يوجد في القانون الفلسطيني أي محظورات وظيفية على الوزير أم لا؟

الإجابة نعم، حيث يوجد محظورات وظيفية على الوزير في القانون الفلسطيني، وذلك لأنه يتقلد وظيفة عامة عليا، ويعتبر الرئيس الإداري الأعلى داخل وزارته هذا من جانب، ومن جانب آخر أن مركزه أو موقعه الوظيفي أدنى درجة من مركز أو موقع رئيس مجلس الوزراء أي أنه يخضع من الناحية الإدارية لرئيس إداري أعلى منه درجة، ولا أدل على ذلك ما أورده القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، حيث نص على أن الوزراء مسئولون أمام رئيس مجلس الوزراء كل في حدود اختصاصاته وعن أعمال وزارته.³⁹⁶

³⁹⁴ لمزيد من التفاصيل حول هذا التشريعات انظر قائد محمد طربوش، المرجع السابق، ص 415 وما بعدها.

³⁹⁵ انظر نص المادة (80) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، تمت الإشارة إليه سابقاً.

³⁹⁶ انظر نص المادة (2/74) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، حيث جاء فيها أن (الوزراء مسئولون أمام رئيس الوزراء كل في حدود اختصاصه وعن أعمال وزارته).

وتجدر الإشارة هنا إلى أن فكرة المحظورات الوظيفية بالنسبة للموظف العام كما أورده قانون الخدمة المدنية مرفوضه بالنسبة للوزير لأنه ليس بموظف عام، ولكن نحن نرى هنا بأن ذلك لا يمنع من تطبيق هذه المحظورات الوظيفية على الوزير كونه يتقلد وظيفة أو مهمة عامة عليا ذات طابع وظيفي إداري حكومي، ولأنه يعتبر الرئيس الإداري الأعلى داخل وزارته ويتمتع بالسلطة الرئاسية على جميع موظفي وزارته ويخضع للتبعية الإدارية لمن هو أعلى من درجة.³⁹⁷

وبناءً على ما تقدم يُمكننا تعريف المحظورات الوظيفية للوزير بأنها: هي تلك المحظورات التي يُمتنع على الوزير القيام بها، ويؤاخذ على ارتكابها، وذلك لتقلده وظيفة عامة عليا ولكونه الرجل الإداري الأعلى داخل وزارته، والتي يكون هدفها تحقيق المصلحة العامة طبقاً للقوانين واللوائح.

المطلب الثاني

مصادر الواجبات الوظيفية للوزير

هنالك مصادر متعددة تتكفل بتحديد الواجبات الوظيفية للوزير وتعينها، وذلك باعتبارها واجبات وظيفية ملزمة له سواء في شقها الايجابي أو السلبي، حيث أن هذه الواجبات لا تأتي من عدم

³⁹⁷ انظر نص المادة (67) من قانون الخدمة المدنية، والتي تنص على أنه (يحظر على الموظف ما يلي: - 1 - مخالفة أحكام هذا القانون أو القوانين واللوائح الأخرى المعمول بها والمتعلقة بالخدمة المدنية والموظفين. 2 - الجمع بين وظيفته وبين أي عمل آخر يؤديه بنفسه أو بالواسطة. وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون الضوابط والأحكام للأعمال التي يجوز للموظف أدائها في غير أوقات الدوام الرسمية بما لا يضر أو يتعارض أو يتناقض مع الوظيفة أو مقتضياتها. 3 - استغلال وظيفته وصلاحياته فيها لمنفعة ذاتية أو ربح شخصي أو القبول مباشرة أو بالواسطة لأية هدية أو مكافأة أو منحة أو عمولة بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته. 4 - أن يحتفظ لنفسه بأصل أية ورقة رسمية أو صورة أو نسخة أو ملخص عنها أو أن ينزعها من الملفات المخصصة لحفظها ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصياً. 5 - أن يقشي أيّاً من الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته خلافاً للمجالات التي يجيزها القانون حتى ولو ترك الوظيفة. 6 - الخروج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو الظهور بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة. 7 - شرب الخمر ولعب القمار في الأندية أو في المحال العامة.)، ولمزيد من التفاصيل حول موضوع المحظورات الوظيفية، انظر محمد عبد الله أبو مطر، بحث بعنوان "المعالجة القانونية للعدالة في تنظيم المسؤولية التأديبية للموظف العام في فلسطين"، مقدم للمؤتمر السنوي الرابع لكلية الحقوق بجامعة الأزهر - غزة، بعنوان "المعالجة التشريعية لمعايير العدالة في فلسطين: نحو مجتمع فلسطيني قائم على العدالة"، فبراير/ شباط 2016م، ص 14 وما بعدها.

بل لا بد من وجود مصادر لها تؤدي إلى نشأتها وتكوينها، وعلى هذا الأساس فإنه يُقصد بمصادر الواجبات الوظيفية للوزير الأساس الذي أدى إلى وجودها، فقد تأتي هذه الواجبات عن طريق التشريع حيث يخلقها المشرع ويقررها بواسطة الإجراءات المُتبعة في ذلك، وقد تأتي عن طريق القضاء أو عن طريق المبادئ العامة للقانون، وفيما يلي نتناول هذه المصادر في الفروع التالية:.

الفرع الأول: التشريع:

يقصد بالتشريع باعتباره أحد مصادر الواجبات الوظيفية للوزير معناه العام الذي ينصرف إلى جميع القوانين التي تكون نافذة المفعول وتتطرق للواجبات الوظيفية للوزير أياً كانت درجتها، ويتمثل هذا المصدر في التشريع الدستوري، مروراً بالتشريع العادي، وصولاً إلى التشريع الفرعي، وفيما يلي نتناول ذلك على النحو التالي:.

أولاً: التشريع الدستوري (القانون الأساسي الفلسطيني المعدل):

يُعد التشريع الدستوري (القانون الأساسي الفلسطيني المعدل) أسمى القوانين داخل الدولة، وذلك بالنظر إلى سمو موضوعاته ومكانته وطريقة وضعه، ومن ثم لا يجوز مخالفته من قبل القوانين الأدنى منه سواء القوانين العادية التي يضعها المجلس التشريعي أو الفرعية التي يضعها مجلس الوزراء أو السلطة التنفيذية والتي تعرف ب اللوائح أو القرارات الإدارية التنظيمية أو الانظمة، حيث لا يجوز لأي من هذه القوانين العادية أو اللائحية مخالفة أي قاعدة من قواعده.³⁹⁸

ولقد نظم واهتم القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، بالواجبات الوظيفية للوزير، والذي يُعد مصدراً لها، **حيث نص على أنه يختص كل وزير في إطار وزارته على وجه الخصوص بما يأتي، اقتراح السياسة العامة لوزارته والإشراف على تنفيذها بعد إقرارها، الإشراف على سير العمل في وزارته وإصدار التعليمات اللازمة لذلك، تنفيذ الموازنة العامة ضمن الاعتمادات المقررة لوزارته، إعداد مشروعات القوانين الخاصة بوزارته وتقديمها لمجلس الوزراء، يجوز للوزير تفويض بعض سلطاته إلى وكيل الوزارة، أو غيره من موظفي الإدارة العليا في وزارته، في حدود**

³⁹⁸ محمد سليمان نايف شبير، القضاء الإداري في فلسطين، مشروعية أعمال الإدارة والرقابة عليها، أساليب الرقابة القضائية والتنظيم القضائي في فلسطين، دعوى الإلغاء، الطبعة الأولى، 2015م، دار النهضة العربية، القاهرة، ص24 وما بعدها.

القانون³⁹⁹ **ونص كذلك على أن كل وزير يقدم لمجلس الوزراء تقارير تفصيلية عن نشاطات وزارته وسياساتها وخططها ومنجزاتها مقارنة بالأهداف المحددة للوزارة في إطار الخطة العامة، وكذلك عن مقترحاتها وتوصياتها بشأن سياستها في المستقبل، وتقدم هذه التقارير بشكل دوري منتظم كل ثلاثة أشهر بحيث يكون مجلس الوزراء على إطلاع واف بسياسات كل وزارة ونشاطاتها.**⁴⁰⁰ **وكذلك نص على أن رئيس الوزراء وكل وزير أن يقدم إقرارا بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وبأولاده القصر، مفصلا فيه كل ما يملكون من عقارات ومنقولات واسهم وسندات وأموال نقدية داخل فلسطين وخارجها، وما عليهم من ديون إلى رئيس السلطة الوطنية الذي يضع الترتيبات اللازمة للحفاظ على سريتها وتبقى سرية ولا يجوز الاطلاع عليها إلا بإذن من المحكمة العليا عند الاقتضاء، ولا يجوز لرئيس الوزراء أو لأي وزير من الوزراء أن يشتري أو يستأجر شيئا من أملاك الدولة، أو احد الأشخاص المعنوية العامة، أو أن تكون له مصلحة مالية في أي عقد من العقود التي تبرمها الجهات الحكومية أو الإدارية، كما لا يجوز له طوال مدة وزارته أن يكون عضوا في مجلس إدارة أي شركة أو أن يمارس التجارة أو أي مهنة من المهن أو أن يتقاضى راتبا آخر أو أي مكافآت أو منح من أي شخص آخر وبأي صفة كانت غير الراتب الواحد المحدد للوزير ومخصصاته،**⁴⁰¹ **ونص على أنه ينتخب المجلس في أول اجتماع له رئيسا ونائبين للرئيس وأميناً للسر يكونون هيئة مكتب رئاسة المجلس، ولا يجوز**

³⁹⁹ انظر نص المادة (71) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، حيث جاء فيها النص على أنه (يختص كل وزير في إطار وزارته على وجه الخصوص بما يأتي: 1- اقتراح السياسة العامة لوزارته والإشراف على تنفيذها بعد إقرارها. 2- الإشراف على سير العمل في وزارته وإصدار التعليمات اللازمة لذلك. 3- تنفيذ الموازنة العامة ضمن الاعتمادات المقررة لوزارته. 4- إعداد مشروعات القوانين الخاصة بوزارته وتقديمها لمجلس الوزراء. 5- يجوز للوزير تفويض بعض سلطاته إلى وكيل الوزارة، أو غيره من موظفي الإدارة العليا في وزارته، في حدود القانون)

⁴⁰⁰ انظر نص المادة (72) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، حيث جاء فيها النص على أن (على كل وزير أن يقدم لمجلس الوزراء تقارير تفصيلية عن نشاطات وزارته وسياساتها وخططها ومنجزاتها مقارنة بالأهداف المحددة للوزارة في إطار الخطة العامة، وكذلك عن مقترحاتها وتوصياتها بشأن سياستها في المستقبل. وتقدم هذه التقارير بشكل دوري منتظم كل ثلاثة أشهر بحيث يكون مجلس الوزراء على إطلاع واف بسياسات كل وزارة ونشاطاتها)

⁴⁰¹ انظر نص المادة (80) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، حيث جاء فيها النص على أن (1- على رئيس الوزراء وكل وزير أن يقدم إقرارا بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وبأولاده القصر، مفصلا فيه كل ما يملكون من عقارات ومنقولات واسهم وسندات وأموال نقدية داخل فلسطين وخارجها، وما عليهم من ديون إلى رئيس السلطة الوطنية الذي يضع الترتيبات اللازمة للحفاظ على سريتها وتبقى سرية ولا يجوز الاطلاع عليها إلا بإذن من المحكمة العليا عند الاقتضاء. 2- ولا يجوز لرئيس الوزراء أو لأي وزير من الوزراء أن يشتري أو يستأجر شيئا من أملاك الدولة، أو احد الأشخاص المعنوية العامة، أو أن تكون له مصلحة مالية في أي عقد من العقود التي تبرمها الجهات الحكومية أو الإدارية، كما لا يجوز له طوال مدة وزارته أن يكون عضوا في مجلس إدارة أي شركة أو أن يمارس التجارة أو أي مهنة من المهن أو أن يتقاضى راتبا آخر أو أي مكافآت أو منح من أي شخص آخر وبأي صفة كانت غير الراتب الواحد المحدد للوزير ومخصصاته.)

للووزير الجمع بين عضوية هذا المكتب وبين رئاسة السلطة الوطنية أو الوزارة أو أي منصب حكومي آخر.⁴⁰²

ولقد أشارت محكمة العدل العليا في العديد من أحكامها على أن القانون الأساسي الفلسطيني المعدل يُعد مصدراً للواجبات الوظيفية للوزير، وأن أي مخالفة لذلك تدخل في اختصاصها وفقاً لأحكام هذا القانون، والذي ينص على مبدأ سيادة القانون، وأن جميع السلطات والأجهزة والهيئات الإدارية تخضع له.⁴⁰³

وأخيراً يتضح من جماع هذه النصوص ومن قضاء محكمة العدل العليا، أن القانون الأساسي الفلسطيني المعدل يُعد مصدراً مهماً من مصادر الواجبات الوظيفية للوزير سواء في صورتها الإيجابية أو السلبية.

ثانياً: التشريع العادي:

يُعتبر التشريع العادي من صُنْع السلطة التشريعية في كافة الدول المعاصرة، ويأتي في مرتبة وسط بين التشريع الدستوري (القانون الأساسي الفلسطيني المعدل)، والتشريع اللاتحي أو الفرعي الذي تضعه السلطة التنفيذية أو مجلس الوزراء عند قيامه بالنشاط الإداري والوظيفي، وعندنا في فلسطين يتمثل التشريع العادي في كافة القوانين التي يقرها المجلس التشريعي، ويصادق عليها رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وتصبح نافذة على هذا الأساس وفقاً لما أرساه القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، ويترتب على هذا التدرج وجوب احترام هذه القوانين للقانون الأساسي الفلسطيني المعدل، حتى تتحقق لها مشروعيتها الدستورية.⁴⁰⁴

ونظراً لأن القانون الإداري يُعتبر قانوناً غير مقنن، فإنه يستمد قواعده من مصادر تشريعية متعددة، وعلى رأسها القوانين الإدارية الوظيفية المتفرقة التي يضعها المجلس التشريعي بصدد

⁴⁰² انظر نص المادة (50) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، حيث جاء فيها النص على أن (ينتخب المجلس في أول اجتماع له رئيساً ونائبين للرئيس وأميناً للسري يكونون هيئة مكتب رئاسة المجلس، ولا يجوز للوزير الجمع بين عضوية هذا المكتب وبين رئاسة السلطة الوطنية أو الوزارة أو أي منصب حكومي آخر.)

⁴⁰³ راجع حكم محكمة العدل العليا، المنعقدة في غزة، في الدعوى الإدارية رقم 175 لسنة 2003م، بتاريخ 2004/3/21م، موسوعة المقتفي الإلكترونية، المرجع السابق.

⁴⁰⁴ انظر في ذلك مواد القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً، المنظم لعملية التشريع وسن القوانين وإصدارها، (المادة 47 وما بعدها).

مختلف جوانب النشاط الإداري الوظيفي،⁴⁰⁵ وبناءً عليه نجد أن مصادر الواجبات الوظيفية للوزير تعتبر أيضاً متعددة ومتنوعة، نظراً لاتساع النشاط الإداري الوظيفي للوزارات، وتخصص كل وزير في وزارة معينة يقوم عليها، بحث نجد أن كل وزارة في الغالب يوجد لها قانون خاص بها يحكم طبيعة نشاطها الإداري الوظيفي، نذكر منها على سبيل المثال، قانون الهيئات المحلية الفلسطينية،⁴⁰⁶ وقانون التعليم العالي،⁴⁰⁷ وقانون السلك الدبلوماسي،⁴⁰⁸ وقانون الصحة،⁴⁰⁹

⁴⁰⁵ محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، الجزء الأول، المرجع السابق ص140، وكذلك انظر محمد سليمان نايف شبير، القضاء الإداري في فلسطين، مشروعية أعمال الإدارة والرقابة عليها، أساليب الرقابة القضائية والتنظيم القضائي في فلسطين، المرجع السابق، ص31.

⁴⁰⁶ انظر نص المادة (2) من قانون الهيئات المحلية الفلسطينية، والتي تنص على أنه وفقاً لأحكام هذا القانون تقوم الوزارة بما يلي(1- رسم السياسة العامة المقررة لأعمال مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية والإشراف على وظائف واختصاصات هذه المجالس وشؤون تنظيم المشاريع العامة وأعمال الميزانيات والرقابة المالية والإدارية والقانونية والإجراءات الخاصة بتشكيل هذه المجالس. 2- القيام بالأعمال الفنية والإدارية المتعلقة بأعمال التنظيم والتخطيط الإقليمي في فلسطين. 3- وضع أية أنظمة أو لوائح لازمة من أجل تنفيذ واجباتها المنصوص عليها في البنود السابقة أو بمقتضى أحكام القانون)، وكذلك انظر نص المادة (10) من ذات القانون والتي تنص على (1- يجوز لرئيس المجلس تقديم استقالته بكتاب مسبب للمجلس ولا تعتبر الاستقالة نهائية إلا بعد موافقة المجلس ومصادقة الوزير على ذلك خلال أسبوع من تاريخ قرار المجلس. 2- يجوز استقالة العضو من عضوية المجلس بكتاب يقدمه للمجلس ولا تعتبر الاستقالة نهائية إلا بعد موافقة المجلس عليها وإبلاغ الوزير بذلك خلال أسبوع من تاريخ قرار المجلس. 3- يجوز استقالة أكثرية أعضاء المجلس (نصف + 1) دفعة واحدة بكتاب مسبب يقدم إلى الرئيس ولا تعتبر الاستقالة نافذة إلا بعد مصادقة الوزير خلال أسبوع من تاريخ تقديمها. 4- (أ) في الحالات المشار إليها أعلاه يعقد المجلس جلسة طارئة خلال يومين من تاريخ تقديم الاستقالة للنظر فيها ولاتخاذ المقتضى وفقاً لأحكام هذا القانون، (ب) تعتبر الاستقالة مقبولة حكماً إذا لم يرد الوزير عليها خلال المدد المقررة في الفقرات المذكورة أعلاه)، وكذلك انظر نص المادة (31) من ذات القانون والتي تنص على أنه (1- توضع للهيئة المحلية موازنة سنوية يعمل بها بعد إقرارها من قبل المجلس وتصديقها من قبل الوزير ويجوز وضع ملاحق للموازنة بالطريق نفسها. 2- يجب تقديم الموازنة السنوية خلال الأربعة أشهر الأخيرة وقبل شهرين من بداية السنة المالية الجديدة ولا يجوز أن تتجاوز النفقات ما خصص لها في ميزانية السنة السابقة إلى أن يتم تصديق الموازنة الجديدة. 3- يجوز نقل مخصصات من فصل إلى آخر أو من مادة إلى أخرى بقرار من المجلس ومصادقة الوزير). وكذلك انظر نص المادة (32) من ذات القانون والتي تنص على أنه (يقدم الرئيس حساباً ختامياً عن السنة المنتهية خلال شهرين على أكثر من انتهائها ويرسله إلى الوزير للتصديق عليه بعد إقراره من قبل المجلس).، وكذلك انظر نص المادة (33) من ذات القانون والتي تنص على أنه (بما لا يتعارض مع أحكام القانون تنظم الإجراءات اللازمة لإدارة صندوق الهيئة المحلية والمحافظة عليه وكيفية القبض والصرف ومسك الدفاتر وقيد الحسابات ووضع الموازنة السنوية والحساب الختامي وغير ذلك من الأمور المتعلقة به بنظام مالي يصدره الوزير).، انظر قانون رقم (1) لسنة 1997م، بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية، المنشور في العدد 20 من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ 1997/11/29م، صفحة 5، موسوعة المفتي الإلكترونية، المرجع السابق.

⁴⁰⁷ انظر نص المادة (6) من قانون التعليم العالي ، والتي تنص على أن (صلاحيات وزير التعليم العالي 1- الإشراف على أعمال الوزارة ودوائرها المختلفة والمسؤولية الكاملة عن تنفيذ جميع الصلاحيات المناطة بها بموجب أحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه. 2- تنسب مجلس استشاري للتعليم العالي ويشكل بقرار من مجلس الوزراء، ويكون له نظامه الخاص).، وكذلك انظر نص المادة (19) من ذات القانون والتي تنص على أنه (مع مراعاة أحكام هذا القانون تتولى الوزارة الإشراف على مؤسسات التعليم العالي من خلال: 1- مراقبة تطبيق أحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه والتزام هذه المؤسسات بالسياسة التعليمية وتوجيهات الوزارة بهذا الشأن. 2- تزويد مؤسسات التعليم العالي بالمعلومات والإرشادات التي تساعد على الإحاطة بسياسة

الوزارة التعليمية وتطبيقها.3- تصديق الشهادات والدرجات العلمية الصادرة عنها)، وكذلك انظر نص المادة (25) من ذات القانون والتي تنص على أنه (تشرف وزارة التعليم العالي على مراكز البحث العلمي بموجب نظام مراكز البحث العلمي)، انظر قانون رقم (11) لسنة 1998م بشأن التعليم العالي المنشور في العدد 27 من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ 1998/12/08م، صفحة 28. موسوعة المقتفي الإلكترونية، المرجع السابق.

⁴⁰⁸ انظر نص المادة (3) من قانون السلك الدبلوماسي، والتي تنص على أن (تتولى الوزارة المهام التالية: 1. الإسهام في وضع السياسة الخارجية الفلسطينية وتنفيذها بما يخدم المصالح الوطنية العليا للشعب الفلسطيني. 2. تمثيل فلسطين خارجياً وتعزيز العلاقات الفلسطينية مع الدول والمنظمات الدولية والإقليمية عربياً وإسلامياً ودولياً. 3. الإشراف على جميع البعثات سياسياً وإدارياً ومالياً، بما في ذلك التعيينات والتنقلات وفقاً للقانون. 4. تنمية وتطوير التعاون الدولي مع فلسطين وتمثيل فلسطين لدى الجهات الخارجية. 5. رعاية مصالح الفلسطينيين في الخارج، وتعزيز العلاقة معهم وتعميق تواصلهم مع شعبهم ووطنهم. 6. اعتماد جواز السفر الدبلوماسي وفقاً لنظام يصدر عن مجلس الوزراء)، وكذلك انظر نص المادة (4) من ذات القانون والتي تنص على أنه (تكون هيكلية الوزارة على النحو التالي: 1- تكون لوزارة الخارجية هيكلية خاصة تتكون من قطاعات وإدارات ويصدر بها نظام عن مجلس الوزراء بناء على تنسيب من الوزير. 2. يعتمد هيكل وظيفي لكل بعثة من بعثات فلسطين في الخارج يحدد فيه عدد الوظائف الدبلوماسية والقنصلية والإدارية والملحقين الفنيين والوظائف المحلية بقرار من الوزير)، وكذلك انظر نص المادة (7) من ذات القانون والتي تنص على أنه (يكون التعيين: أ. السفير وتسميته ونقله وإعادته للمقر بقرار من الرئيس بناءً على تنسيب من الوزير. ب. باقي موظفي السلك أو نقلهم أو إعادتهم للمقر بقرار من الوزير)، وكذلك انظر نص المادة (10) من ذات القانون والتي تنص على أنه (1. بقرار من الوزير تشكل لجنة تسمى "لجنة موظفي السلك" تتولى المهام التالية: أ. النظر في مشروعات الأنظمة والقواعد الخاصة بالعمل الدبلوماسي. ب. النظر في التعيينات والترقيات والنقل والندب لموظفي السلك. ج. تقييم موظفي السلك ووضع المعايير لذلك. 2. ترفع اللجنة توصياتها للوزير لاتخاذ المقتضى)، وكذلك انظر نص المادة (14) من ذات القانون والتي تنص على أنه (فيما عدا السفراء يؤدي موظف السلك الذي يعين في الوزارة لأول مرة أمام الوزير ويحضر أعضاء من اللجنة اليمن التالي: "أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للوطن ومقدساته وحريصاً على المصلحة الوطنية ومتفانياً في أداء عملي، وأن أحترم الدستور والقانون والله على ما أقول شهيد"). وكذلك انظر نص المادة (15) من ذات القانون والتي تنص على أنه (تكون الترقية بناءً على معايير الأقدمية والكفاءة لموظفي السلك وفق الشروط التي يحددها النظام)، وكذلك انظر نص المادة (17) من ذات القانون والتي تنص على أنه (يكون الحد الأقصى للعمل الدبلوماسي في دولة واحدة أربع سنوات، ويجوز بقرار من الوزير بناءً على مقتضيات المصلحة العامة تمديد مدة عمل موظف السلك لسنة واحدة فقط في الدولة ذاتها)، وكذلك انظر نص المادة (24) من ذات القانون والتي تنص على أنه (يجوز إعارة موظف من السلك للعمل في منظمة إقليمية أو دولية لمدة معينة بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب من الوزير ويجوز تجديد مدة الإعارة، بشرط ألا تزيد عن خمس سنوات)، وكذلك انظر نص المادة (27) من ذات القانون والتي تنص على أنه (1. للوزير أن يحيل موظف السلك إلى التحقيق عند مخالفته لواجباته أو مقتضيات وظيفته و يحدد الوزير بقرار منه من يقوم بمباشرة التحقيق، وتعرض النتائج على اللجنة، وترفع اللجنة توصياتها إلى الوزير إما بحفظ الموضوع أو بتوقيع التنبيه أو الإحالة للتأديب. 2. لا يجوز توقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في هذا القانون على موظف السلك إلا بعد التحقيق معه من قبل لجنة تشكل لهذه الغاية، وسماع أقواله وتحقيق دفاعه)، وكذلك انظر نص المادة (39) من ذات القانون والتي تنص على أنه (وفقاً لأحكام قانون الموازنة العامة لرؤساء البعثات تعيين الموظفين والمستخدمين المحليين، وزيادة رواتبهم بعد موافقة الوزير، ومنحهم الإجازات وفصلهم وفقاً للقوانين المعمول بها محلياً)، وكذلك انظر نص المادة (42) من ذات القانون والتي تنص على أنه (تعد الوزارة الأنظمة اللازمة لتنفيذ هذا القانون، وتصدر بقرار من مجلس الوزراء)، انظر قانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة 2005م، المنشور في العدد 60 من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ 2005/11/09 صفحة 5. موسوعة المقتفي الإلكترونية، المرجع السابق.

⁴⁰⁹ انظر نص المادة (2) من قانون الصحة العام الفلسطيني، والتي تنص على أن (تنفيذاً لأحكام هذا القانون وبالتنسيق مع الجهات المعنية على الوزارة القيام بما يلي:- 10- وضع الأنظمة واللوائح الخاصة لسلامة الغذاء، الإشراف الصحي على أعمال مكافحة الحشرات والقوارض بالتنسيق مع الجهات المختصة.

14- مراقبة الوضع الصحي للسكان من خلال دراسة المؤشرات المناسبة والبيانات الخاصة. 15- الإشراف الصحي على شواطئ البحار وبيرك السباحة العامة. 16 - الإشراف الصحي على جميع شبكات الصرف الصحي ومحطات معالجة المياه العادمة)،

وقانون الزراعة،⁴¹⁰ وقانون العمل،⁴¹¹ وقانون الخدمة المدنية الفلسطيني المعدل،⁴¹² الذي ينظم علاقة الإدارة بموظفيها، والذي يعد الشريعة العامة لجميع من يتقلد وظيفة عامة في فلسطين، وتجدر الإشارة هنا إلى أن فكرة الواجبات الوظيفية بالنسبة للموظف العام كما أورده قانون الخدمة المدنية مرفوضه بالنسبة للوزير لأنه ليس بموظف عام، ولكن نحن نرى هنا بأن ذلك لا يمنع من تطبيق هذه الواجبات الوظيفية على الوزير كونه يتقلد وظيفة أو مهمة عامة عليا ذات طابع وظيفي إداري حكومي، ولأنه يعتبر الرئيس الإداري الأعلى داخل وزارته ويتمتع بالسلطة الرئاسية على جميع موظفي وزارته ويخضع للتبعية الإدارية لمن هو أعلى من درجة، وبالتالي يعد هذا القانون مصدراً من مصادر الواجبات الوظيفية للوزير.⁴¹³

وكذلك انظر نص المادة (78) من ذات القانون والتي تنص على أنه (لمفتشي الوزارة الذين يصدر قرار بتعيينهم من الوزير صفة مأموري الضبطية القضائية فيما يقومون به من أعمال، ولهم ضبط الجرائم التي تقع مخالفة لأحكام هذا القانون وإثباتها في محاضر يوقعون عليها). انظر قانون الصحة العامة رقم (20) لسنة 2004م، المنشور في العدد 54 من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ 2005/04/23م، صفحة 14. موسوعة المقتفي الإلكترونية، المرجع السابق.

⁴¹⁰ وكذلك انظر نص المادة (81) من قانون الزراعة الفلسطيني، والتي تنص على أنه (تنفيذاً لأحكام هذا القانون، يكفي لمفتشي الوزارة، وحراس الطبيعة، والأشخاص الذين يسميهم الوزير لنفس الغاية، صفة مأموري الضبطية القضائية). انظر قانون الزراعة رقم (2) لسنة 2003م، المنشور في العدد 47 من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ 2003/10/30م، صفحة 23، موسوعة المقتفي الإلكترونية، المرجع السابق.

⁴¹¹ وكذلك انظر نص المادة (107) من قانون العمل الفلسطيني، والتي تنص على أنه (1- بمقتضى هذا القانون يشكل الوزير هيئة تسمى هيئة تفتيش العمل من عدد ملائم من المفتشين والمؤهلين أكاديمياً ومهنياً لمتابعة تطبيق أحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه. 2- يتمتع أعضاء هيئة تفتيش العمل في ممارستهم لمهامهم بصلاحيات الضبطية القضائية). وكذلك انظر نص المادة (108) من ذات القانون، والتي تنص على أنه (يقسم كل مفتش عمل قبل مباشرة عمله اليمين أمام الوزير على أن يؤدي عمله بأمانة وإخلاص وألا يفشي الأسرار التي يطلع عليها بحكم وظيفته). انظر قانون العمل رقم (7) لسنة 2000م، المنشور في العدد 39 من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ 2001/11/25م، صفحة 7، موسوعة المقتفي الإلكترونية، المرجع السابق.

⁴¹² تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

⁴¹³ انظر نص المادة (66) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني المعدل، تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً، والتي تنص على أنه (الوظائف العامة تكليف للقائمين بها، هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة طبقاً للقوانين واللوائح. وعلى الموظف مراعاة أحكام هذا القانون واللوائح وتنفيذها وأن يلتزم بما يلي: - 1 - تأدية العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة وأن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته، وأن يلتزم بالعمل في غير أوقات العمل الرسمية بناءً على تكليف من الجهة المختصة إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك. 2 - أن يحسن معاملة الجمهور وأن ينجز معاملاتهم في الوقت المحدد. 3 - احترام مواعيد العمل. 4 - المحافظة على الأموال والممتلكات العامة. 5 - احترام التسلسل الإداري في اتصالاته الوظيفية وتنفيذ ما يصدر إليه من أوامر وتعليمات في حدود القوانين واللوائح النافذة، ويتحمل كل مسؤول مسؤولية الأوامر التي تصدر منه كما يكون مسؤولاً عن حسن سير العمل في حدود اختصاصاته. 6 - أن يعمل على تنمية قدراته وكفاءاته العلمية والعملية والاطلاع على القوانين واللوائح والتعليمات المتعلقة بعمله والإحاطة بها وتقديم الاقتراحات التي يراها مفيدة لتحسين طرق العمل في الدائرة ورفع مستوى الأداء فيها.)

وأخيراً يتضح مما تقدم أن كافة القوانين العادية السابق ذكرها وغيرها من القوانين الأخرى، تُعد مصدراً للواجبات الوظيفية للوزير داخل وزارته، بحيث تغطي قواعدها معظم الواجبات الوظيفية للوزير، ولهذا تُعد المصدر الأكبر والأوسع.

ثالثاً: التشريع اللائحي:

تتعدد مسميات هذا التشريع، فقد يطلق البعض عليه اسم، التشريع الثانوي أو اللائحي أو الأنظمة أو القرارات الإدارية التنظيمية، وجميعها تُصدرها السلطة التنفيذية بمختلف هيئاتها أثناء مباشرتها للنشاط الإداري الوظيفي، ويأتي هذا التشريع على خلاف الأصل، لأن مهمة التشريع من اختصاص السلطة التشريعية لا السلطة التنفيذية، إلا أن الدستور منح الأخيرة سلطة التشريع اللائحي في سبيل قيامها بوضع كافة القواعد القانونية اللازمة لتنفيذ نشاطها، ووضع القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية موضع التنفيذ والتطبيق بشكل تفصيلي،⁴¹⁴ وهو ما أورده القانون الأساسي الفلسطيني المعدل،⁴¹⁵ حيث أعطى مجلس الوزراء سلطة إصدار اللوائح أو الأنظمة الإدارية الوظيفية،⁴¹⁶ ويأخذ هذا التشريع المرتبة الأدنى في سلم التدرج القانوني، حيث تعلوه القوانين العادية، والدستور (القانون الأساسي الفلسطيني المعدل)، وهو ما يعني وجوب احترام هذا التشريع لكافة القوانين التي تعلوه في الدرجة،⁴¹⁷ وتطبيقاً لذلك يتعين على مجلس الوزراء عند إصداره للوائح أو الأنظمة أن تأتي متفقاً مع القوانين العادية والدستور (القانون الأساسي الفلسطيني المعدل)، تأكيداً على مشروعيتها، وفي حال خالف مجلس الوزراء ذلك فيحكم بعدم دستورية هذه اللوائح أو الأنظمة من قبل المحكمة الدستورية العليا والتي صدر قرار بتشكيلها فعلاً.⁴¹⁸

⁴¹⁴ معن إدعيس، تقرير حول اللوائح التنفيذية للقوانين، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، فلسطين، تموز، 2002م، ص9، وكذلك انظر محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، الجزء الأول، المرجع السابق ص 135.

⁴¹⁵ تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

⁴¹⁶ فقد نصت المادة (70) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل على أنه (لمجلس الوزراء الحق في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين وإصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين)

⁴¹⁷ عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، المرجع السابق، ص46 وما بعدها،

⁴¹⁸ ولمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع انظر قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م، المنشور في العدد (62) من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ 25/03/2006م، صفحة93، وكذلك انظر قرار رقم (57)

ويعد التشريع اللائحي مصدراً هاماً من مصادر الواجبات الوظيفية للوزير، وذلك لأنه يصدر عن جهة الإدارة وهي بصدد تنظيم نشاطها الإداري الوظيفي الواسع في مختلف تفاصيله وجزئياته، وتجدر الإشارة هنا إلى أن الواقع الفلسطيني لدينا يشير إلى أن مجلس الوزراء أصدر عدد كبير من اللوائح أو الأنظمة التي تتناول النشاط الإداري الوظيفي للوزراء،⁴¹⁹ ومنها على سبيل المثال، قرار مجلس الوزراء الخاص بالتنظيم الهيكلي والوظيفي لوزارة الإعلام،⁴²⁰ وكذلك قرار مجلس الوزراء الخاص بالنظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة،⁴²¹ وكذلك أيضاً قرار مجلس

لسنة 2016م بشأن تشكيل المحكمة الدستورية العليا، المنشور في العدد (120) من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ 2016/04/26م، صفحة 53، موسوعة المقتفي الإلكترونية، المرجع السابق.

⁴¹⁹ محمد سليمان نايف شبير، القضاء الإداري في فلسطين، المرجع السابق، ص 36، عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، المرجع السابق، ص 47

⁴²⁰ حيث نصت المادة (6) من هذا القرار على أن (الوزير هو الرئيس الأعلى للوزارة ويمارس في وزارته السلطات والصلاحيات المخولة له بموجب القانون الأساسي المعدل لسنة 2002 والقوانين المعدلة له والقرارات الصادرة عن مجلس الوزراء، ويمارس بصفة خاصة الاختصاصات التالية: 1- اقتراح السياسة العامة بوزارته والإشراف على تنفيذها بعد إقرارها. 2- الإشراف على سير العمل في وزارته وإصدار التعليمات اللازمة لذلك. 3- تنفيذ الموازنة العامة ضمن الاعتماد المقررة لوزارته. 4- إعداد مشروعات القوانين الخاصة بوزارته وتقديمها لمجلس الوزراء. 5- تفويض بعض سلطاته إلى وكيل الوزارة أو غيره من موظفي الإدارة العليا في وزارته في حدود القانون، وكذلك تنص المادة (13) من ذات القرار على أن وكيل الوزارة (هو أعلى موظف في الوزارة وينتمي بالضرورة إلى موظفي الفئة الأولى، ويعين بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناءً على تنسيب مجلس الوزراء وتوصية الوزير المختص، ويمارس الإشراف المباشر على الإدارات العامة والوحدات التنظيمية المرتبطة به وينسق أعمالها، وهو مسؤول أمام الوزير عن تنفيذ السياسة العامة والخطة السنوية للوزارة ويمارس بصفة خاصة المهام التالية: 1- تحضير خطة عمل الوزارة وموازنتها السنوية وتقديمها للوزير. 2- تحضير التقارير السنوية والربعية التفصيلية عن نشاطات الوزارة ومنجزاتها وفق متطلبات القانون وتقديمها للوزير في موعدها. 3- تحضير أية تقارير يطلبها الوزير وتتعلق بعمل الوزارة ونطاق اختصاصها. 4- إجراء التقييم السنوي للأداء العام في الوزارة وتقديمه للوزير. 5- الإشراف على إعداد مشاريع القوانين والأنظمة الخاصة بالوزارة. 6- إصدار التوجيهات والتعليمات التنفيذية لمؤسسيه، وتطبيق إدارة فعالة، والتأكد من التدفق اللازم والدائم للمعلومات بين الوحدات الإدارية في الوزارة. 7- الإنابة عن الوزير في المجالات التي يفوضه بها فقط. 8- تنسيب التعيينات والترقيات والتقلات إلى الوزير). وكذلك تنص المادة (15) من ذات القرار على أن (المدير العام هو موظف حكومي في الفئة الأولى يعين بقرار من مجلس الوزراء وبناءً على تنسيب الوزير، ويتولى الإشراف المباشر على إدارة عامة في الوزارة، ويكون مسؤولاً مباشرة أمام وكيل الوزارة أو الوكيل المساعد المناط به الإشراف على عمل هذه الإدارة، ويقوم إضافة إلى مهامه في مجال التخصص بالمهام والمسؤوليات التالية:... إلخ)، وكذلك تنص المادة (26) من ذات القرار على أن (يقوم وزير الإعلام بإصدار اللوائح الداخلية المنظمة لعمل كل من الإدارات العامة في الوزارة بما في ذلك استحداث الأقسام والشعب تحقيقاً لأهداف الوزارة)، انظر قرار مجلس الوزراء رقم (213) لسنة 2004م بالتنظيم الهيكلي والوظيفي لوزارة الإعلام، المنشور في العدد 55 من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ 2005/06/27م، صفحة 131، موسوعة المقتفي الإلكترونية، المرجع السابق.

⁴²¹ حيث نصت المادة (1/4) من هذا القرار على أنه (يكون الوزير المختص مسئولاً عن تنفيذ القانون وأحكام هذا النظام فيما يتعلق بدائرته)، وكذلك تنص المادة (19) من ذات القرار على أن (يقدم الوزير في موعد لا يتجاوز منتصف تشرين أول (أكتوبر) من السنة المالية الجارية مسودة مشروع قانون الموازنة العامة للسنة القادمة لمجلس الوزراء)، وكذلك تنص المادة (139) من ذات القرار على أن (للووزير والوزير المختص تفويض أي من صلاحياتها المنصوص عليها في هذا النظام خطياً لأي موظف أو أكثر من موظفي الفئة الأولى في دوائريهم)، وكذلك تنص المادة (142) من ذات القرار على أن (مع مراعاة أحكام أي قانون آخر، إذا وقع اختلاس أو ضياع في الأموال العامة أو حصل تلاعب أو تزوير في المستندات أو السجلات أو القسائم المالية أو في أي

الوزراء بشأن نظام موظفي الهيئات المحلية،⁴²² وكذلك قرار مجلس الوزراء بشأن النظام الأساسي للجامعات الفلسطينية الحكومية... إلخ.⁴²³

وثيقة مالية أخرى تتخذ الإجراءات الآتية: - 1- على الوزير المختص إعلام الوزير فوراً، واتخاذ الإجراءات اللازمة بما في ذلك مباشرة التحقيق وتشكيل اللجان وتزويد الوزير بنتائج التحقيق. - 2- على لجنة التحقيق رفع تقريرها إلى الوزير المختص خلال 30 يوماً، وإذا لم تتمكن من إنهاء التحقيق خلال هذه المدة، يجوز للوزير المختص تمديد مدة أخرى بناءً على طلب من اللجنة موضحاً فيه أسباب التأخير. - 3- للوزير أن يشكل لجنة تحقيق خاصة تمثل فيها الوزارة وديوان الرقابة المالية والإدارية والدائرة ذات العلاقة، لإعادة أو إكمال التحقيق ورفع نتيجة تحقيقها إلى الوزير خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ تكليفها. - 4- للوزير الاستعانة بأية خبرات من خارج الدوائر يرى ضرورة إشراكها في التحقيق. - 5- يوافي الوزير والوزير المختص ديوان الرقابة المالية والإدارية بنسخة من نتائج التحقيق، وكذلك تنص المادة (145) من ذات القرار على أن (1- يعين الوزير مراقبين ماليين داخليين في كل دائرة تناط بهم مسؤولية مراقبة تطبيق أحكام هذا النظام والقوانين والأنظمة ذات العلاقة. - 2- تتولى الوزارة وضع التعليمات التنظيمية و التطبيقية لوحدة الرقابة وتطوير أعمالها)، انظر قرار مجلس الوزراء رقم (43) لسنة 2005م بالنظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة المنشور في العدد 59 من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ 2005/09/27م، صفحة 7، موسوعة المفتي الإلكترونية المرجع السابق.

⁴²² حيث نصت المادة (20) من هذا القرار على أنه (1- يصدر الوزير التعليمات والإجراءات المتعلقة بتقييم الأداء بما في ذلك التعليمات حول كيفية تقييم أداء الموظفين على أن تتضمن هذه التعليمات الجهات صاحبة الصلاحية في تنظيم هذه التقارير. - 2- تعد الوزارة جميع النماذج المتعلقة بإدارة الأداء بما في ذلك تقرير الأداء السنوي ونماذج سجل الأداء، ويجوز إعداد أكثر من نموذج وفقاً لفئات الموظفين. - 3- تعتبر الوثائق الخاصة بسجل الأداء أحد المرجعيات الرئيسية عند مناقشة الأداء مع الموظف لاعتماد تقرير الأداء السنوي. - 4- لا يجوز إجراء أي تعديل على البيانات والملاحظات والوقائع المدونة في جميع النماذج المتعلقة بإدارة الأداء بما في ذلك نماذج سجل الأداء وفي تقرير الأداء السنوي سواءً بالإضافة إليها أو بالحذف منها كما لا يجوز إجراء أي محو أو كشط فيها وذلك تحت طائلة بطلان التعديل والمساءلة. أ) تعتمد البيانات والوقائع والملاحظات المدونة في سجل الأداء في تقييم أداء الموظف بموجب تقرير الأداء السنوي ويتم ذلك التقييم بأي من التقديرات التالية: * ممتاز. * جيد جداً. * جيد. * متوسط. * ضعيف. ب) توضع التقديرات المنصوص عليها في البند (أ) من هذه الفقرة على أساس تقدير علامة لكل من البيانات والوقائع والملاحظات المتعلقة بأداء الموظف وذلك وفقاً للنموذج المعتد لتقرير الأداء السنوي)، وكذلك تنص المادة (26) من ذات القرار على أن (1- تحدد ساعات الدوام الرسمي بست ساعات يومياً ولمدة ستة أيام في الأسبوع، ويجوز تكليف الموظف بالعمل لساعات إضافية تزيد عن ساعات الدوام الرسمي. - 2- يجوز بقرار من الوزير استثناء أي هيئة محلية من أحكام الفقرة (1) من هذه المادة إذا تطلبت طبيعة عملها غير ذلك. - 3- للهيئة المحلية التي تستوجب طبيعة عمل أي من موظفيها العمل بنظام المناوبات أن تصدر التعليمات الداخلية اللازمة لتنظيمها)، وكذلك تنص المادة (39) من ذات القرار على أن (يجوز للموظف تقديم طلب تظلم إلى الوزير)، وكذلك تنص المادة (41) من ذات القرار على أن (1. تجري عملية نقل وتسكين موظفي الهيئات المحلية على سلم الوظائف المرفق في هذا النظام ووفقاً لأحكام المادة (17) منه. 2. إذا تبين أن الراتب الذي يتقاضاه الموظف عند نقله وفقاً لما ورد في الفقرة السابقة يزيد عن الراتب المستحق له في الدرجة المنقول إليها يحتفظ براتبه الأصلي على أن يتم احتساب أية علاوات أو زيادات تستحق له ضمن تسوية راتبه براتب الدرجة الجديدة لحين استيفاء الفرق وذلك وفقاً للتعليمات التي يصدرها الوزير)، وكذلك تنص المادة (145) من ذات القرار على أن (يصدر الوزير التعليمات اللازمة لتنفيذ أحكام هذا النظام). انظر قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2009 بشأن نظام موظفي الهيئات المحلية، بدون نشر، صدر في مدينة رام الله بتاريخ 2009/03/30م. الرابع من ربيع الآخر عام 1430هـ. سلام فياض رئيس الوزراء، موسوعة المفتي الإلكترونية، المرجع السابق.

وهنا نُوصي المشرع اللائحي (مجلس الوزراء) باستبدال (عبارة الفئة الأولى) في جميع قراراته السابقة والتي أصدرها (بعبارة الفئة العليا)، وذلك حتى تتلاءم مع نصوص القانون الأساسي الفلسطيني، والتي جعلت التفويض الوزاري لوكيل الوزارة أو لموظفي الإدارة العليا في حدود القانون، وكذلك حتى تتلاءم مع قانون رقم (4) لسنة 2005م، والمعدل لقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م، حيث جاء النص في المادة (3) منه على أنه تستبدل (عبارة الفئة الأولى) الواردة في نص المادة (16،17،أ/71) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م، (بعبارة الفئة العليا)".

وخلاصة الأمر هنا أننا نجد أن التشريع اللائحي يُعد مصدراً من مصادر الواجبات الوظيفية للوزير، وهو ما يتضح من خلال قرارات مجلس الوزراء السابقة، التي حددت الصلاحيات والاختصاصات الوظيفية للوزير، والتي تُعد في نفس الوقت واجبات وظيفية له.

الفرع الثاني: القضاء الإداري:

نظراً إلى السلطة الواسعة التي يملكها القضاء الإداري في مجال حل المنازعات الإدارية، فإنه يعد مصدراً من مصادر القانون الإداري، وكذلك الواجبات الوظيفية للوزير، وبناءً عليه إذا عرض نزاع أمام القضاء الإداري ولم يوجد له نص يحكمه في التشريع، فهنا يكون للقضاء الإداري أن يبتدع الحل للنزاع المعروض أمامه، ويخلق القاعدة القانونية المناسبة لحل هذا النزاع، ومما يساعد على وجود هذا الدور الخلاق للقاضي الإداري هو طبيعة المنازعات

⁴²³ حيث نصت المادة (1/3) من هذا القرار على أنه (تتمتع الجامعة بشخصية ذات ذمة مالية، وتتمتع باستقلال مالي وإداري وأكاديمي في إدارة شؤونها بما لا يتعارض مع الأنظمة المعمول بها في السلطة، ويكون الرئيس مسؤولاً أمام الوزير عن ذلك، وبهذه الصفة لها حق تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة، وإجراء جميع التصرفات القانونية، بما في ذلك إبرام العقود، وتوقيع الاتفاقيات، والاقتراض، وقبول المساعدات، والتبرعات والهبات، والمنح والوصايا بما لا يتعارض مع أهداف الجامعة، ولها حق التقاضي، وأن تنيب عنها في الإجراءات القضائية أو الناشئة عن أعمالها من تراه مناسباً لهذه الغاية). وكذلك تنص المادة (7) من ذات القرار على أن (يكون لكل جامعة مجلس يشكله رئيس السلطة بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء بتنسيب من الوزير). وكذلك تنص المادة (14) من ذات القرار على أن (1. يكون لكل جامعة رئيس متفرغ لإدارتها، يعين بقرار من رئيس السلطة بناءً على تنسيب من مجلس الوزراء بتنسيب من الوزير، ويكون تعيينه بالدرجة التي يقرها مجلس الوزراء، ويتمتع بكامل امتيازاتها وحقوقها، وتكون مدة التعيين أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة. 2. يشترط أن يكون الرئيس فلسطيني الجنسية، وأشغل رتبة الأستاذية، ولديه الخبرة الكافية والتميزة في العمل والتخصص في مجال التعليم العالي. 3. تنتهي خدمة الرئيس بانتهاء مدة تعيينه، أو في حال إنهاء خدمته أو إعفاء من منصبه بنفس الطريقة التي عين بها). انظر قرار مجلس الوزراء رقم (4) لسنة 2009 م بشأن النظام الأساسي للجامعات الفلسطينية الحكومية، بدون نشر، صدر في مدينة رام الله بتاريخ 2009/09/07م. الموافق: 17/رمضان/1430هـ. سلام فياض رئيس الوزراء، موسوعة المفتي الالكتروني، المرجع السابق.

الإدارية، واختلاف العلاقات القائمة بين أطرافها عن تلك التي يحكمها القانون الخاص،⁴²⁴ وإن الواقع الفلسطيني يدل على أن محكمة العدل العليا الفلسطينية باعتبارها محكمة قضاء إداري فيما يخص إلغاء القرارات الإدارية، لم تباشر سلطتها في خلق قواعد قانونية بالشكل الملحوظ لقضاء مجلس الدولة الفرنسي والمصري، وهنا نؤيد الدكتور محمد سليمان شبير بأن ذلك يعود إلى ضعف سلطة هذه المحكمة بالمقارنة مع السلطات الواسعة التي يملكها كل من مجلس الدولة الفرنسي والمصري، ولأن فلسطين تنتمي إلى دول القضاء الموحد وليس المزدوج كما هو الحال في فرنسا ومصر، الأمر الذي أدى إلى عدم وجود قضاء إداري مستقل، وأن محكمة العدل العليا تعد محكمة قضاء إداري ذات ولاية ناقصة، تقتصر على إلغاء القرارات الإدارية، ولا تنتظر في دعاوى العقود الإدارية أو التعويض، حيث أن الأخير يتم نظرها أمام جهة القضاء العادي الصلح أو البداية، حسب قيمة العقود الإدارية أو التعويض.⁴²⁵

وبناءً على ما تقدم نجد أن القضاء الإداري (ممثلاً في محكمة العدل العليا في فلسطين) يُعد مصدراً من مصادر الواجبات الوظيفية للوزير، ومن الامثلة على ذلك، ما جاء في قضاء محكمة العدل العليا بأنه "....، وعلى ضوء البيانات المقدمة في الدعوى، فإننا نجد أن المستدعي من موظفي الصنف الثاني (الفئة الأولى)، وعليه فإن الوزير هو صاحب الصلاحية بإصدار قرار النقل، وهنا نجد أن الوزير هو من أصدر قرار نقل المستدعي من وظيفة نائب مدير التربية والتعليم في سلفيت إلى وظيفة مدير مدرسة ثانوية في سوطه ضمن صلاحياته واختصاصاته المنصوص عليها في المادة (66/ب) من نظام الخدمة المدنية رقم 23 لسنة 1966م، وهي ما زالت سارية المفعول طالما لم تتعارض مع قانون الخدمة المدنية لسنة 1998م، وذلك على أساس أن الوزير هو السلطة الرئاسية العليا في وزارته... إلخ"،⁴²⁶ وكذلك مما قضت به محكمة

⁴²⁴ عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، المرجع السابق، ص 51 وما بعدها، وكذلك انظر محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، الجزء الأول، المرجع السابق، ص 195 وما بعدها.

⁴²⁵ ومما أشارت إليه محكمة العدل العليا في هذا المقام (...، أن الدعوى بهذه الصفة تخرج من اختصاص محكمة العدل العليا، وذلك لأن اختصاص هذه المحكمة هو أنها قضاء إلغاء فقط وليس قضاء كامل... إلخ)، حكم محكمة العدل العليا، المنعقدة في رام الله، في الدعوى الإدارية رقم 182 لسنة 2005م، بتاريخ 2007/6/4م، موسوعة المقتفي الإلكترونية، المرجع السابق، مشار إليه محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، الجزء الأول، المرجع السابق، ص 162 وما بعدها.

⁴²⁶ حكم محكمة العدل العليا، المنعقدة في رام الله، في الدعوى الإدارية رقم 56 لسنة 1999م، بتاريخ 2003/2/5م، موسوعة المقتفي الإلكترونية، المرجع السابق.

العدل العليا في هذا الخصوص أيضاً "...، أما المادة (71) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل فقد جعلت لكل وزير في إطار وزارته، اقتراح السياسة العامة لوزارته والإشراف على تنفيذها بعد اقرارها، والإشراف على سير العمل في الوزارة وإصدار التعليمات اللازمة لذلك، وتنفيذ الموازنة العامة ضمن الاعتمادات المقررة لوزارته، ويتضح هنا أن القانون الأساسي الفلسطيني المعدل قد جعل لكل وزير في إطار وزارته اختصاصات وصلاحيات منحه إياها الدستور (القانون الأساسي الفلسطيني المعدل)، يمارسها تحقيقاً للمصلحة العامة وحفظ النظام والأمن الداخلي وصولاً إلى تحقيق السياسات والخطط الموصلة إلى الأهداف المرجوة من تلك السياسات التي تمارسها كل وزارة من الوزارات.... إلخ"،⁴²⁷

وأخيراً يتضح مما تقدم أن القضاء الإداري في فلسطين، متمثلاً في محكمة العدل العليا، يُعد مصدراً هاماً من مصادر الواجبات الوظيفية للوزير، إذ يعتبر هذا القضاء مكنة قانونية في خلق القواعد القانونية.

الفرع الثالث: المبادئ العامة للقانون:

تُعد كذلك المبادئ العامة للقانون مصدراً من مصادر الواجبات الوظيفية للوزير، حيث تُعرف بأنها (تلك المبادئ التي استقرت في نفوس الجماعة وروح المجتمع وضمير المشرع، وقواعد

⁴²⁷ حكم محكمة العدل العليا، المنعقدة في رام الله، في الدعوى الإدارية رقم 702 لسنة 2010م، بتاريخ 2010/12/9م، موسوعة المقتفي الإلكترونية، المرجع السابق، وكذلك مما قضت به محكمة العدل العليا في هذا السياق كذلك (....)، حيث أكدت في حكمها على السلطات الرئاسية للوزير داخل وزارته، إذ قضت بانه، وحيث أن هذه المحكمة وبعد التمهيد خلصت إلى ما يلي: 1- أن الوزير هو قمة الهرم الإداري في وزارته، وله بهذا الصفة الإشراف على وزارته، وسير العمل فيها، وإصدار التعليمات والقرارات اللازمة، وذلك سنداً لنص المادة (71) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، وله بهذه الصفة تشكيل لجان تحقيق وإصدار العقوبات على ضوء من نصوص القانون، 2- ومصادقاً لما تقدم نصت المادة (18) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني المعدل لسنة 2005م، على اختصاص الوزير بإصدار قرارات التعيين لموظفي وزارته من دون الفئة العليا والذي له حق تسبيهم بموجب نص المادة (17/ 2)، 3- ومصادقاً لما تقدم أيضاً نصت المادة (1/114) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني المذكور (للموظف أن يتظلم إلى رئيس الدائرة الحكومية من أي قرار إداري وذلك خلال عشرين يوم من تاريخ علمه به، ويتم البت في الطلب خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، فإذا انقضت هذه المدة دون الرد خطياً على المتظلم اعتبر تظلمه مرفوضاً، وللموظف اللجوء إلى القضاء البت في الطلب خلال ستين يوماً من تاريخ إبلاغه رفض تظلمه أو انقضاء المدة المنصوص عليها آنفاً)، 4- وحيث أن من الأصول أن من يملك التعيين يملك العزل ويملك بالضرورة ما دون ذلك، 5- وحيث أنه ومن المستقر والأصول لدى القضاء والفقه المحلي والإقليمي والدولي، أن للوزير سلطتي التوجيه والرقابة، وهو لذلك صاحب الحوافز الإيجابية والسلبية على المرؤوسين في وزارته وله الثواب والعقاب، ولن يستقيم الأمر بغير ذلك ولأن أهل مكة أدرى بشعوبها.... إلخ)، انظر القاضي أشرف نصرالله، والمحامي نضال جمال جراده، العدل العليا في عشرين عام، المرجع السابق، ص471.

القانون الطبيعي ومبادئ العدالة وإعلانات الحقوق، ويستتبطها القاضي من النظام القانوني السائد في الدولة، ويُقرها في أحكامه باعتبارها قواعد قانونية ملزمة، فهي لا تستند إلى نص قانوني مكتوب وتُمثل مخالفتها انتهاكاً لمبدأ المشروعية).⁴²⁸

وتتميز هذه المبادئ بأنها مبادئ قانونية عامة موجودة في جميع فروع القانون العام والخاص، إلا أنها في القانون الإداري تُعد غير مُقننة، وموجودة فيه بشكل واسع نظراً لطبيعة النشاط الإداري الوظيفي للوزير، كما أنها تُعد مبادئ عالمية نظراً لوجودها في معظم دول العالم وارتباطها بضمير الحياة الإنسانية، ومتطورة بتطور هذه الحياة، كما أنها تحظى بأهميتها بالنسبة للمشرع أو يأخذ بها القاضي على حد سواء وتفرض نفسها أمامهما، ولا تحتاج إلى نص قانوني أو حكم قضائي للاعتراف بها،⁴²⁹ وتجدر الإشارة هنا إلى أن الوزير يلتزم بهذه المبادئ عند مباشرته لواجباته الوظيفية وإلا كانت أعماله غير مشروع، ولهذا تعد هذه المبادئ مصدراً من مصادر الواجبات الوظيفية للوزير ولبدء المشروعية في آن واحد، ومن تطبيقات هذه المبادئ، مبدأ المساواة والعدالة،⁴³⁰ ومبدأ الدفاع عن النفس وعدم جواز الجمع بين العقوبات.⁴³¹

⁴²⁸ وعرفها الدكتور سامي جمال الدين بأنها (مبادئ غير مشرعة يستتبطها القاضي من المقومات الأساسية للمجتمع وقواعد التنظيم القانوني في الدولة، ويقرها في أحكامه باعتبارها قواعد قانونية ملزمة)، انظر عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، المرجع السابق، ص 51 وما بعدها، وكذلك انظر محمد سليمان نايف شبيب، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، الجزء الأول، المرجع السابق، ص 170 وما بعدها.

⁴²⁹ محمد كامل ليله، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، مقدمة عامة، التنظيم الإداري، نشاط الإدارة، الطبعة الأولى، 1968م، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 474 وما بعدها.

⁴³⁰ انظر نص المادة (9) من القانون الأساسي الفلسطيني، والتي تنص على أن (الفلسطينيون أمام القانون والقضاء سواء لا تمييز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة)

⁴³¹ ومما جاء في قضاء محكمة العدل العليا في هذا الشأن أنه (...، وبما أنه لا يجوز توقيع عقوبة الفصل من الخدمة إلا بعد أن يتم إحالة الموظف إلى التحقيق نتيجة المخالفة التأديبية التي ارتكبها، ولا بد للجنة أن تواجهه بما اسند إليه، وأن تمكنه من الدفاع عن نفسه، وأن تسمع أقواله، ومن ثم تصدر قرارها المقتنعة به، وذلك عملاً بأحكام المادة "69" من قانون الخدمة المدنية لسنة 1998م، وبما أن المستدعي ضده "وزير التربية والتعليم"، قام بإنهاء خدمة المستدعي نتيجة المخالفات المتكررة له والتقارير من المسؤولين عن سلوكه غير اللائق دون تشكيل لجنة تحقيق معه، وإصدار توصيات من لجنة التحقيق، فيكون قرار وزير التربية والتعليم بفصل المستدعي من وظيفته دون عرضه على لجنة التحقيق المشكلة حسب الأصول، وبدون صدور قرارها سابق لأوانه ومخالف للإجراءات القانونية المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية... إلخ)، حكم محكمة العدل العليا، المنعقدة في رام الله، في الدعوى الإدارية رقم 177 لسنة 2010م، بتاريخ 2012/5/16م، موسوعة المقتفي الإلكترونية، المرجع السابق.

وبدورها باشرت محكمة العدل العليا رقابتها على مدى احترام الوزير لواجباته الوظيفية، بالاستناد إلى ضرورة اتفاقها مع المبادئ العامة للقانون، بما يؤكد أهمية الأخيرة باعتبارها مصدراً من مصادر الواجبات الوظيفية للوزير.⁴³²

المطلب الثالث

احترام الوزير للتبعية الإدارية

خلاصة ما تقدم عرضه في رسالتنا هذه أن الوزير يعد من رجال الحكومة والسياسة والإدارة على حد سواء، وهو من أركان النظام الحاكم وكذلك النظام الإداري في الدولة، حيث يكون له وظيفته السياسية والدستورية وكذلك الإدارية، وهذه الأخيرة هي التي يتولد بموجبها موقعه الإداري أو مركزه الوظيفي، نظراً لأنها تقوم بصدد عملية الإدارة التي يتولاها على نطاق وزارته، حيث يعد المسئول عن نشاط الوزارة وموظفيها كذلك وتسيير الحياة الإدارية بداخلها فيما يتعلق بمعاملات المواطنين والأنشطة الأخرى، ومع ذلك فإن موقعه الإداري الذي يعد الأعلى داخل الوزارة فهو ليس كذلك بالنسبة للحكومة أو الدولة، حيث يعلوه رئيس الوزراء وكذلك رئيس الدولة، ويعد مسؤولاً أمامهم عن نشاطه السياسي والإداري وغير ذلك، وبالتالي فهو تابع في صلاحياته وسلطاته ذات الطابع الإداري لمن يعلوه بالدرجة، على نحو يصبح معه ممكناً القول بأنه يخضع لقاعدة التبعية الإدارية وفقاً لما هو مستقر بموجب أحكام وقواعد القانون الإداري.

وعليه فإن الرابطة الرئاسية التي ينبثق عنها واجب الطاعة الإدارية (أي احترام التبعية الإدارية)، تقوم على وجود شخصين الرئيس والمرئوس الإداري،⁴³³ وعندنا في فلسطين يشكل كل من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ورئيس مجلس الوزراء، رأس الهرم في السلطة التنفيذية مع وجود تدرج إداري فيما بينهم، حيث يكون للأول سلطة رئاسية في مواجهة الثاني ويكون للثاني

⁴³² حكم محكمة العدل العليا، المنعقدة في رام الله، في الدعوى الإدارية رقم 467 لسنة 2008م، بتاريخ 2012/9/4م، موسوعة المقتفي الإلكترونية، المرجع السابق،

⁴³³ حسن محمد عواصة، بحث حول السلطة الرئاسية، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه، 1975م، القاهرة، ص 24 وما بعدها، وكذلك انظر عاصم أحمد أبو عجيله، المرجع السابق، 85 وما بعدها.

التبعية الإدارية، ووفقاً للقانون الأساسي الفلسطيني المعدل،⁴³⁴ فإن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية هو من يختار رئيس الوزراء ويقيله ويقبل استقالته،⁴³⁵ وأن الأخير يكون تابعاً للأول ومسئولاً عن أعماله وأعمال حكومته تجاه الأول،⁴³⁶ وكذلك نجد هنا أن القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، قد منح رئيس مجلس الوزراء سلطة تشكيل مجلس الوزراء أو تعديله أو إقالته أو قبول استقالة أي عضو أو ملء الشاغر فيه... إلخ⁴³⁷ ويكون جميع الوزراء مسئولين أمامه،⁴³⁸ ويعد الوزير هنا الرئيس الإداري الأعلى داخل وزارته ويتبعه جميع الموظفين،⁴³⁹ وللوزير تبعية إدارية بحكم المعاملات اليومية التي يمكن أن تتصل برئيس مجلس الوزراء بشكل مباشر وبرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بشكل غير مباشر، وكذلك يكون للوزير تبعية سياسية بحكم مركزه السياسي وباعتباره جزءاً من التشكيل الحكومي.⁴⁴⁰

⁴³⁴ تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقاً.

⁴³⁵ انظر نص المادة (45) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل ، والتي تنص على أنه (يختار رئيس السلطة الوطنية رئيس الوزراء ويكلفه بتشكيل حكومته وله أن يقيله أو يقبل استقالته، وله أن يطلب منه دعوة مجلس الوزراء للانعقاد).

⁴³⁶ انظر نص المادة (1/74) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل ، والتي تنص على أنه (رئيس الوزراء مسؤول أمام رئيس السلطة الوطنية عن أعماله وعن أعمال حكومته).

⁴³⁷ انظر نص المادة (68) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل ، والتي تنص على أنه (يمارس رئيس الوزراء ما يلي: 1- تشكيل مجلس الوزراء أو تعديله أو إقالة أو قبول استقالة أي عضو أو ملء الشاغر فيه. 2- دعوة مجلس الوزراء للانعقاد في جلسته الأسبوعية أو عند الضرورة، أو بناء على طلب رئيس السلطة الوطنية، ويضع جدول أعماله. 3- ترؤس جلسات مجلس الوزراء. 4- إدارة كل ما يتعلق بشؤون مجلس الوزراء. 5- الإشراف على أعمال الوزراء والمؤسسات العامة التابعة للحكومة. 6- إصدار القرارات اللازمة في حدود اختصاصاته وفقاً للقانون. 7- توقيع اللوائح أو الأنظمة التي يصادق عليها مجلس الوزراء. 8- يقوم رئيس الوزراء بتعيين نائب له من بين وزرائه ليقوم بأعماله عند غيابه. اختصاصات مجلس الوزراء).

⁴³⁸ انظر نص المادة (2/74) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل ، والتي تنص على أنه (الوزراء مسؤولون أمام رئيس الوزراء كل في حدود اختصاصه وعن أعمال وزارته).

⁴³⁹ انظر نص المادة (71) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل ، والتي تنص على أنه (يختص كل وزير في إطار وزارته على وجه الخصوص بما يأتي: 1- اقتراح السياسة العامة لوزارته والإشراف على تنفيذها بعد إقرارها. 2- الإشراف على سير العمل في وزارته وإصدار التعليمات اللازمة لذلك. 3- تنفيذ الموازنة العامة ضمن الاعتمادات المقررة لوزارته. 4- إعداد مشروعات القوانين الخاصة بوزارته وتقديمها لمجلس الوزراء. 5- يجوز للوزير تفويض بعض سلطاته إلى وكيل الوزارة، أو غيره من موظفي الإدارة العليا في وزارته، في حدود القانون).

⁴⁴⁰ انظر نص المادة (2/1/74) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل ، والتي تنص على أنه (1- رئيس الوزراء مسؤول أمام رئيس السلطة الوطنية عن أعماله وعن أعمال حكومته. 2- الوزراء مسؤولون أمام رئيس الوزراء كل في حدود اختصاصه وعن أعمال وزارته.)، وكذلك انظر نص المادة (75) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل ، والتي تنص على أنه (1- لرئيس السلطة الوطنية الحق في إحالة رئيس الوزراء إلى التحقيق فيما قد ينسب إليه من جرائم أثناء تأديته أعمال وظيفته أو بسببها وذلك وفقاً لأحكام القانون. 2- لرئيس الوزراء الحق في إحالة أي من الوزراء إلى التحقيق استناداً إلى أي من الأسباب المشار إليها في الفقرة (1) أعلاه وذلك وفقاً لأحكام القانون.)

وأخيراً نجد هنا أنه يُجب على الوزير أن يحترم التبعية الإدارية لمن هو أعلى منه درجة من الناحية الإدارية، خصوصاً وأنه لا يُعتبر أعلى رجل إداري داخل الدولة بل يوجد من هو أعلى منه بداخلها، بحيث نجد أن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية ورئيس مجلس الوزراء يعتبروا أعلى منه من الناحية الإدارية فيما يدخل في نطاق الوظيفة الإدارية لهم دون السياسية والدستورية، حيث أن الوزير يُعتبر أعلى رجل إداري داخل وزارته وليس داخل الدولة، فهو يعتبر تابع ومتبوع ورئيس ومرؤوس من الناحية الإدارية،⁴⁴¹ وكذلك نرى هنا أن تبعية الوزير إلى رئيس مجلس الوزراء بصورة مباشرة، وإلى رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بصورة غير مباشرة، من الناحية الإدارية يرجع إلى الطبيعة المختلط لنظام الحكم في فلسطين، حيث نجد أن القانون الأساسي الفلسطيني نص على أن (نظام الحكم في فلسطين ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية، وينتخب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية انتخاباً مباشراً من قبل الشعب وتكون الحكومة مسئولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي الفلسطيني).⁴⁴² وهذا بعكس النظام البرلماني.⁴⁴³

⁴⁴¹ ومما جاء في مقدمة القانون الأساسي الفلسطيني في هذا الشأن: (....)، أما الباب الخامس بموجب التعديل والمتعلق بمجلس الوزراء فقد تضمن كيفية تشكيل الحكومة من قبل رئيس الوزراء وكيفية نيلها ثقة المجلس والصلاحيات الممنوحة لمجلس الوزراء ورئيسه، وشكل العلاقة ما بين رئيس الوزراء ورئيس السلطة الفلسطينية، وقد ارتأى المجلس أثناء مناقشة القانون المعدل أن لا ضرورة لإضافة بعض العبارات المتعلقة بعرض كل ما يتعلق بالحكومة من تشكيل وإقالة واستقالة من قبل رئيس مجلس الوزراء على رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وذلك باعتبار أن هذا الأمر عرفاً سياسياً أجمع المجلس عليه أثناء مناقشاته دون حاجة إلى إفراجه في مادة في متن القانون).

⁴⁴² انظر نص المادة (5) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، والتي تنص على أن (نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية والحزبية وينتخب فيه رئيس السلطة الوطنية انتخاباً مباشراً من قبل الشعب وتكون الحكومة مسئولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي الفلسطيني)، وكذلك انظر نص المادة (74) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، والتي تنص على أن (1- رئيس الوزراء مسؤول أمام رئيس السلطة الوطنية عن أعماله وعن أعمال حكومته. 2- الوزراء مسؤولون أمام رئيس الوزراء كل في حدود اختصاصه وعن أعمال وزارته. 3- رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسؤولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي).

⁴⁴³ حيث نجد هنا أنه في النظام البرلماني، تثار مشكلة التبعية الإدارية بالنسبة لرئيس الوزراء في علاقته بالوزراء، فهل يتمتع الأول بسلطة رئاسية على الثاني، وبالتالي على العاملين في الوزارات المختلفة أم لا؟؟ يجيب على هذا التساؤل الدكتور ثروت بدوي بقوله (إن رئيس الوزراء لا يعتبر رئيساً إدارياً للوزراء، فالوزير هو قمة الرئاسة الإدارية بالنسبة للعاملين في وزارته، ولا توجد سلطة أعلى من سلطة الوزير تجاههم، ويؤيد هذا الرأي الدكتور "DEBAE CQVE" فيقول أن رئيس مجلس الوزراء ليس إلا زميلاً بارزاً بين أقرانه، أكثر منه رئيساً حكومياً له الصلاحية في اتخاذ القرارات الرئاسية، فالوزير من الناحية الإدارية هو الرئيس الإداري الأعلى داخل وزارته، وهو في النظام البرلماني أعلى سلطة إدارية بالنسبة إلى وزارته، بحيث لا يعتبر رئيس الدولة أو رئيس مجلس الوزراء سلطة إدارية أعلى منه أو فوقه، لأن منطق التنظيم الإداري والتدرج الهرمي يحتم أن يكون الوزير أعلى سلطة إدارية في وزارته، كما أن ذلك نتيجة طبيعية لمسئولية الوزير عن وزارته أمام البرلمان، ولقد كان في النظام البرلماني لا يشترط في الوزير تخصص فني أو مهني في ظل هذا النظام، بعكس النظام الرئاسي والمختلط فإنه يشترط فيه ذلك)، انظر في ذلك كل من

وخلاصة الأمر هنا أننا نجد أنه في العصر الحديث ظهر تشكيلٌ لبعض الحكومات، يوجد بداخلها وزراء لا يتولون شئون وزارة بعينها، وإنما يقومون بأعمال معاونة لرئيس الوزراء أو لبعض الوزراء في الوزارات ذات الأعباء الكبرى، ويسمى الوزير حينئذ وزير بلا وزارة، وقد جرى تسميتهم في مصر وزراء بلا وزارة، ولكن خرج التقليد المصري ابتداءً من القرار الجمهوري رقم 209 لسنة 1980م، عن هذه التسمية، حيث أطلق مصطلح وزير دولة على وزراء يُشرفون على بعض الوزارات، وهو ما أخذ به عندنا في فلسطين، فلو نظرنا إلى بعض تشكيلات بعض الحكومات الفلسطينية لوجدنا أنه يوجد ضمن تشكيلتها وزيراً أو أكثر من وزراء الدولة يشرفون على بعض الوزارات، ومثال ذلك 1- حكومة اسماعيل عبد السلام هنية (الحكومة الفلسطينية العاشرة)، حيث تم تعيين كلاً من إبراهيم محمد عدوان وزير دولة لشئون اللاجئين، وخالد إبراهيم اسحق أبو عرفة، وزير دولة لشئون القدس.⁴⁴⁴ 2- حكومة الدكتور سلام فياض (الحكومة الفلسطينية الثالثة عشر)، حيث تم تعيين ماهر غنيم وزير دولة.⁴⁴⁵ 3- حكومة الدكتور رامي الحمد الله (الحكومة الفلسطينية السادسة عشر)، حيث تم تعيين السيد محمد عوني محمد أبو رمضان وزير دولة لشئون التخطيط.⁴⁴⁶

سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص108، وكذلك انظر عاصم أحمد عجيلة، المرجع السابق، ص93 وما بعدها.

⁴⁴⁴ انظر تشكيل الحكومة الفلسطينية العاشرة، برئاسة السيد اسماعيل عبد السلام هنية، وكانت مدتها من 2006/3/27م، إلى 2007/3/17م، موجد نسخة (BDF).

⁴⁴⁵ انظر تشكيل الحكومة الفلسطينية الثالثة عشر، برئاسة الدكتور سلام فياض، وكانت مدتها من 2009/5/19م، إلى 2012/5/16م، موجد نسخة (BDF).

⁴⁴⁶ انظر تشكيل الحكومة الفلسطينية السادسة عشر، برئاسة الدكتور رامي الحمد الله، لا يوجد مدة للحكومة في القرار، موجود نسخة (BDF).

الخاتمة

إن الحديث عن المركز الوظيفي للوزير في القانون الفلسطيني وعلاقته بمركزه القانوني، واعتبار الوزير ليس بموظف عام، وإنما هو يتقلد وظيفة أو مهمة عامة عليا، بصفته الرئيس الإداري الأعلى داخل وزارته، ومدى خضوعه لقانون الخدمة المدنية من الأهمية بمكان، وكان جديراً بالذكر هنا أيضاً الحديث عن شروط اكتساب المركز الوظيفي للوزير ونشأته ونهايته، وأخيراً الحديث عن سلطات وواجبات الوزير، حتى تكتمل هذه الدراسة، وفيما يلي نستعرض أهم النتائج التي خلصت إليها الدراسة، ومن ثم التوصيات التي نأمل الأخذ بها سواء من قبل المشرع أم القضاء، وكذلك من قبل جهة الإدارة أو الباحثين، وذلك على النحو التالي:.

أولاً: النتائج:

1- إن الوزير ليس موظفاً عاماً وفقاً لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني لسنة 1998م وتعديلاته ولائحته التنفيذية، ولا يدخل ضمن فئات الموظفين، حيث أنه قد تم استثناءه صراحة من هذه الفئات، ومع ذلك يبقى الوزير يتقلد وظيفة أو مهمة عامة عليا بموجب التشكيل الحكومي، على اعتبار إنه الرجل الإداري الأول والرئيس الإداري الأعلى داخل وزارته، ولذلك يخضع من هذه الناحية لقانون الخدمة المدنية، أي بصفته الرجل الإداري الأول والرئيس الإداري الأعلى داخل وزارته أو بصفته رئيس الدائرة الحكومية، وذلك على صعيد سلطاته وصلاحياته وواجباته الوظيفية، وبالإضافة إلى خضوعه بشكل رئيس للقواعد المنظمة لمركزه القانوني والوظيفي في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، وعلى هذا الأساس يُعتبر التنظيم القانوني الخاص بالمركز الوظيفي للوزير غير مقنن، حيث إنه يتحدد في ضوء مجموعة القواعد القانونية الواردة في التشريعات المنقرقة وأحكام محكمة العدل العليا وآراء الفقهاء.

2- إن قواعد قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لسنة 1998م وتعديلاته ولائحته التنفيذية، لا تخاطب الوزير بصفته وزيراً، وإنما باعتباره الرجل الإداري الأول والرئيس الإداري الأعلى داخل وزارته أو بصفته رئيس الدائرة الحكومية، أي أنه من فئات الرؤساء الإداريين الذين أناط بهم هذا القانون مجموعة من السلطات والصلاحيات والواجبات الوظيفية.

3- وفقاً لقواعد القانون الأساسي الفلسطيني المعدّل لسنة 2003م، يُمثل الوزير الرئيس الإداري الأعلى داخل وزارته، فهو يتقلد وظيفة أو مهمة عامة عليا، وهذا يمنحه سلطات وصلاحيات واختصاصات ذات طابع وظيفي في مواجهة موظفي وزارته.

4- إن الطبيعة القانونية للمركز الوظيفي للوزير هي طبيعة مختلطة أو خاصة أو مزدوجة، فالوزير ذاته قد يكون رئيساً إدارياً أو مرئوساً في الوقت ذاته، وبالتالي تُعد التبعية الإدارية والسلطة الرئاسية وجهين لعملة واحدة، حيث أن المركز الوظيفي للوزير مبني على متناقضين، على صفته كرئيس إداري من ناحية ومرئوس إداري من ناحية أخرى.

5- يتمتع الوزير بمركز وظيفي خاص يختلف عن المركز الوظيفي للموظف العام، وذلك لأن الوزير يتقلد وظيفية أو مهمة عامة عليا ذات طابع إداري وظيفي سياسي دستوري مالي تشريعي، وبالتالي يختلف هذا المركز عن مركز الموظف العام من حيث الجهة المختصة بتعيينه وشروط هذا التعيين ومسؤوليته وطريقة محاسبته.

6- وجود نقص تشريعي في مجال تنظيم شروط اكتساب المركز الوظيفي للوزير، وأهمها شرط النص على سن الوزير وتحديده.

7- إن المركز القانوني والوظيفي لأي وزير، يتبع المركز القانوني للحكومة ككل، حيث ينشأ بنشأته وينتهي بنهايته، باستثناء الحالات التي نصّ عليها القانون الأساسي الفلسطيني المعدّل لسنة 2003م.

8- يعتبر المركز الوظيفي للوزير جزءاً من المركز القانوني له، حيث أن الأخير يشتمل على المركز الإداري والوظيفي والسياسي والدستوري والمالي والتشريعي.

9- إن من مميزات السلطة الرئاسية للوزير أنها ذات طابع إداري وظيفي، بحيث يعد كل وزير رئيس إداري أعلى في وزارته، ولكن لا يُعد كل رئيس إداري وزيراً، فالوكيل داخل الوزارة والوكيل المساعد والمدير العام..إلخ، يعتبروا من الرؤساء الإداريين ويعملون تحت توجيهه ورقابته.

10- تعتبر جميع مظاهر السلطات الرئاسية للوزير شاملة ومفترضة، حيث أنها تتصل بأشخاص وأعمال الموظفين الإداريين، ولا تحتاج إلى نص يقرره، كما أنها تتسم بطابعها الإداري كونها تمارس من رئيس إداري أعلى وهو الوزير في مواجهة مرؤوسين أدنى منه درجة، وهي بذلك تعتبر سلطة داخلية تمارس داخل الوزارة من قبل الوزير، وهي تمارس بصورة رأسية من سلطات أعلى في مواجهة أعمال السلطات الأدنى.

ثانياً: التوصيات:

1- تُوصي المُشرع الفلسطيني في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لسنة 1998م وتعديلاته، بتعديل نص المادة (1) فيما يخص تعريف الوزير، بحيث يُصبح التعريف على النحو التالي: (الوزير هو كل من حصل أو مُنح ثقة المجلس التشريعي، وأدى اليمين الدستورية أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية المنصوص عليها في المادة (35) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل).

2- نقترح على المشرع الفلسطيني في قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم (1) لسنة 2004م، تعديل نص المادة (7) منه، وذلك بإضافة عبارة (وأداء أو حلف اليمين الدستورية أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية)، لتصبح على النحو التالي: (يتقاضى الوزير راتباً شهرياً قدره (3000) دولار أمريكي أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً، ويدفع له من الفترة الممتدة ما بين اليوم التالي لنيل الثقة من المجلس التشريعي و أداء أو حلف اليمين الدستورية أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وحتى يوم شغور منصبه).

3- تُوصي المشرع الفلسطيني في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، بتعديل نص المادة (4/79) منه، وذلك بإضافة عبارة (وأداء أو حلف اليمين الدستورية أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية)، لتصبح على النحو التالي: (لا يجوز لرئيس الوزراء أو لأي من الوزراء ممارسة مهام منصبه إلا بعد الحصول على الثقة به من المجلس التشريعي وأداء أو حلف اليمين الدستورية أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية).

4- نقترح على المشرع الفلسطيني في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، بتعديل نص المادة (82) من هذا القانون، وذلك بأن يتم النص على السن القانون

للوزير وأن يتم تحديده، حيث أننا اقترحنا أن يكون النص عليه وتحديده بسن (28) مساواة بعضو المجلس التشريعي الفلسطيني، أو اعتماد السن الذي تبناه المشرع الدستوري المصري وهو سن (35).

5- نوصي المشرع الفلسطيني بتعديل نص المادة (14) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، وكذلك المادة (50) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، وذلك بخصوص تعميم الحظر في هاتين المادتين، وأن لا يكون هذا الحظر جزئياً.

6- في سبيل مواجهة التناقض التشريعي من جهة، والنقص التشريعي من جهة أخرى، في شأن تنظيم المركز الوظيفي للوزير، نقترح بأن يكون هناك قانون خاص يجمع كافة القواعد القانونية المنظمة للمركز القانوني للوزير بصورة عامة، ومركز الوظيفي بصورة خاصة، لما في ذلك من أهمية قصوى في تحديد سلطات وصلاحيات وواجبات الوزير، ويأتي ذلك في ضوء وجود قوانين وأنظمة خاصة بأعضاء السلطات العامة الأخرى التشريعية والقضائية، وبالتالي يتوجب وجود شيء مماثل بالنسبة لأعضاء السلطة التنفيذية.

7- نقترح على المشرع اللاتحي (مجلس الوزراء) باستبدال عبارة (الفئة الأولى) في جميع قراراته ولوائحه التي أصدرها بعبارة (الفئة العليا)، وذلك حتى تتلائم مع نصوص القانون الأساسي الفلسطيني المعدل ومع قانون الخدمة المدنية المعدل.

8- نوصي بتعديل نص المادة (71) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م، وذلك بتحديد من هم المفوض إليهم من موظفي الإدارة العليا إلى جانب وكيل الوزارة، وذلك نظراً لخطورة وأهمية المركز الوظيفي للوزير، وصلاحياته التي تتبعه، والتي سوف يقوم بتفويضها.

قائمة بأهم المراجع

أولاً: الكتب:

1. أحمد بن حنبل، المسند، تحقيق الأستاذ الشيخ أحمد محمد شاكر، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة، مطبعة المعارف، بالإسكندرية، 1954م.
2. أحمد مجدلاني، مُنتدى أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية في فلسطين، المجلس التشريعي الفلسطيني بين الواقع والطموح، تشرين أول، 2002م، بدون دار نشر.
3. إسماعيل البدوي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الجزء الأول، مبدأ المشروعية، الطبعة الثانية، مطبعة الجبلوي، شبرا، 1997م.
4. أشرف محمد أنس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة في مصر ، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011م.
5. أعاد حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، ذاتية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري و أعمال السلطة الإدارية، أموال السلطة الإدارية، الطبعة الأولى، 1998م.
6. أنور أحمد رسلان، وسيط القانون الإداري، الوظيفة العامة، الموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997م.
7. إياد محمد إبراهيم جاد الحق، نظرية الحق، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، بدون دار نشر، 2013م.
8. بكر القباني، الرقابة الإدارية على السلطات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978م.
9. توفيق شحاته، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الأولى، المطبعة العالمية بمصر، 1952م.

10. ثروت عبدالعال أحمد، الوجيز في القانون الإداري، بدون دار نشر، 1998م.
11. جلال على العدوي، رمضان أبو السعود، محمد حسن قاسم، الحقوق وغيرها من المراكز القانونية، دراسة تحليلية، منشأة المعارف بالإسكندرية، بدون دار وسنة نشر.
12. جهاد حرب، مفتاح المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية، المجلس التشريعي الفلسطيني الثاني، تقييم الأداء للدورة التشريعية الأولى، شباط 2006م-حزيران 2007م، بدون دار نشر، بدون سنة نشر.
13. حمدي القبيلات، القانون الإداري، الجزء الأول، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، الطبعة الأولى، 2005م، دار وائل للنشر.
14. خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، الكتاب الثاني، المرفق العام، الضبط الإداري، القرار الإداري، العقود الإدارية، الاموال العامة، الطبعة الأولى، 1997م، دار المسيرة، عمان.
15. خالد سمارة الزغبى، القرار الإداري بين النظرية و التطبيق، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1999م.
16. ديب عكاوي، دليل حقوق الإنسان، الطبعة الأولى، مؤسسة الأسوار عكا، 1998م.
17. زكي محمد النجار، مبادئ وأحكام القانون الإداري، دون طبعة ودار نشر، 1993-1994م.
18. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الأول، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الطبعة الثالثة 1994م، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.

19. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية، التنظيم القانوني للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، بالإسكندرية، بدون دار وسنة نشر.
20. سامية راشد، الوجيز في القانون الدولي الخاص، الجزء الأول، دار النهضة العربية، 1969م.
21. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري-دراسة مقارنة، الكتاب الأول، دار الفكر العربي- القاهرة، 1977م.
22. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري- دراسة مقارنة، الكتاب الثالث، أموال الإدارة العامة وامتيازاتها، دون طبعة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979م.
23. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1992م.
24. السيد خليل هيك، واثروت عبد العال أحمد، الوجيز في القانون الإداري، 1998م، بدون دار نشر.
25. صبري محمد السنوسي، وسائل النشاط الإداري- الوظيفة العامة - الأموال العامة، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1997-1998.
26. طعيمة الجرف، مبادئ في نظم الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1962م.
27. عبد الرحمن أبو النصر، قانون حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، الطبعة الخامسة، غزة، مكتبة القدس، 2012م.
28. عبد العظيم عبد السلام، التفويض في الاختصاصات الإدارية، الطبعة الأولى، 1996م، دار النهضة العربية، القاهرة.

29. عبد الغني بسيوني عبدالله، القانون الدستوري، المبادئ العامة للقانون الدستوري في النظام الدستوري في دستور سنة 1971م، مطابع السعدني، الإسكندرية، 2007م.
30. عبد الغني بسيوني عبدالله، القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقاتها في لبنان، الدار الجامعية، الاسكندرية، 1986م.
31. عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، سلطات الإدارة ووسائل النشاط الإداري، الطبعة الثانية، 2010م، بدون دار نشر.
32. عثمان خليل وسليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، الإدارة العامة، مجلس الدولة، النشاط الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى، 1951م.
33. عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني، نشاط الإدارة ووسائلها، 2010م.
34. عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، إدارياً، تأديبياً، جنائياً، مدنياً، الطبعة الرابعة، 1992م، عالم الكتب، القاهرة.
35. عصام على الديب، القانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، عمان، 2011م.
36. عصمت عبدالله الشيخ، مبادئ ونظريات القانون الإداري، الجزء الثاني، امتيازات الإدارة العامة، بدون طبعة ودار نشر، 2002م، 2003م.
37. على خطر شنتاوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار جنين، عمان، 1993م.
38. على خطر شنتاوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، الأردن، عمان، 2002م.

39. عمر محمد مرشد الشويكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة العامة في الأردن، المنظمة العربية للعلوم الإنسانية، عمان، 1981م.
40. فتحي عبد النبي الوحيدي، المبادئ الدستورية العامة مع شرح التطورات الدستورية في فلسطين (1996م-2010م) الطبعة السادسة، سبتمبر 2013م، مزيدة ومنقحة، مطابع المقداد، قطاع غزة، بدون سنة نشر.
41. فتحي عبد النبي الوحيدي، القانون الدستوري والنظم السياسية، السلطات الثلاثة وفقاً لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني المعدل مع شرح تطورات أنظمة الانتخابات الفلسطينية، الجزء الثاني، الطبعة الخامسة، مزيدة ومنقحة، مطابع المقداد بقطاع غزة.
42. فتحي عبد النبي الوحيدي، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية واشكاليات عمل الآليات الديمقراطية في فلسطين، دار المقداد للطباعة، 2015م.
43. قائد محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، تحليل قانوني مقارنة، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1966م.
44. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، ذاتية القانون الإداري، المركزية واللامركزية، الأموال العامة، الموظف العام، المرافق العامة، الضبط الإداري، القرار الإداري، العقد الإداري، السلطة التقديرية، التنفيذ المباشر، نزع الملكية للمنفعة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996.
45. ماهر جبر نضر، الأصول العامة للقانون الإداري، الكتاب الأول، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، 2001م.
46. محمد أبو عمارة، نشاط الإدارة العامة في فلسطين وقطاع غزة، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، مزيدة ومنقحة، 1997م، بدون دار نشر.
47. محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، بدون طبعة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2004م.

48. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة، دراسة النظام الدستوري المصري، منشأة المعاف بالإسكندرية، بدون دار نشر.
49. محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، الجزء الثاني، سلطات الإدارة ووسائل النشاط الإداري، الضبط الإداري، القرار الإداري، العقد الإداري، المرفق العام، الموظف العام، الطبعة الأولى، 2015م، دار النهضة العربية، القاهرة.
50. محمد سليمان نايف شبير، المبادئ الدستورية العامة وتطبيقاتها في فلسطين وفقاً لأحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، الجزء الأول، ماهية القانون الدستوري، نشأة الدساتير وأنواعها وتعديلها ونهايتها، مبدأ سمو الدستور وضمانات احترامه، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016م.
51. محمد سليمان نايف شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، الجزء الأول، ماهية القانون الإداري، الشخصية المعنوية، التنظيم الإداري، الطبعة الأولى، 2015م، دار النهضة العربية، القاهرة.
52. محمد سليمان نايف شبير، القضاء الإداري في فلسطين، مشروعية أعمال الإدارة والرقابة عليها، أساليب الرقابة القضائية والتنظيم القضائي في فلسطين، دعوى الإلغاء، الطبعة الأولى، 2015م، دار النهضة العربية، القاهرة.
53. محمد سليم محمد غزوي، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري للمملكة الأردنية الهاشمية، الطبعة الخامسة، مزينة ومنقحة، 1996م، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع.
54. محمد عبد القادر أبو فارس، نشأة الوزارة وتطورها، النظام السياسي في الإسلام، بدون دار نشر، بدون سنة نشر.

55. محمد عبد الله أبو مطر، القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة وتطبيقاتها في فلسطين، الجزء الأول، الطبعة الثانية، مزينة ومنقحة، 2016م، بدون دار نشر.
56. محمد كامل ليله، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، مقدمة عامة، التنظيم الإداري، نشاط الإدارة، الطبعة الأولى، 1968م، دار النهضة العربية، القاهرة.
57. محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري، الموظف العام، المرفق العام، المال العام، القرار الإداري، الضبط الإداري، التنفيذ المباشر، نزع الملكية للمنفعة العامة، مطبعة الإيمان، القاهرة.
58. مصطفى أبو زيد فهمي، مذكرات في نظام الإدارة المحلية في القانون المقارن والقانون المصري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1968م.
59. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، ذاتية القانون الإداري، الإدارة العامة في معناها العضوي، الإدارة العامة في معناها الوظيفي، الدار الجامعية، الاسكندرية، بدون سنة نشر.
60. مصطفى محمود عفيفي، الوسيط في مبادئ القانون الإداري، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، الكتاب الأول في النظرية العامة للتنظيم الإداري، أصول القانون الإداري، الأشخاص الإدارية العامة، المركزية واللامركزية الإدارية، المرافق العامة التقليدية، التنظيم الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة، الطبعة الثالثة، 1988م.
61. معتز تنشه، الجنسية والمواطن في فلسطين، الطبعة الأولى، 2000م، معهد الدراسات الدولية، جامعة بيرزيت.
62. نايف عبدالعال الفراء، مبادئ القانون الدولي الخاص الفلسطيني، الجزء الأول، الجنسية الفلسطينية، الطبعة الأولى، 2016م، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع بجمهورية مصر العربية.

63. نبيلة عبد الحليم كامل، الوجيز في القانون الإداري المغربي، بدون طبعه، المغرب، 1981م.

64. يوسف صافي، مركز هدف لحقوق الانسان، تجربة المجلس التشريعي الفلسطيني (1996-2008)، 2008م، بدون دار نشر، بدون سنة نشر.

ثانياً: الرسائل العلمية:

1. حسن محمد عواصة، بحث حول السلطة الرئاسية، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، 1975م، القاهرة.

2. حنين عماد الفارس، رقابة المجلس التشريعي على أعمال الحكومة في فلسطين، دراسة مقارنة، قدّمت هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام ، بكلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2016م،

3. رواجنة بدر الدين، المركز القانوني للموظف الدولي، رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص قانون دولي وحقوق الإنسان، 2015، 2016م، بدون دار نشر، بدون سنة نشر.

4. زاهر ناجي اسماعيل عطاالله، دور الرقابة البرلمانية في تعزيز الحكم الرشيد، دراسة تطبيقية على المجلس التشريعي الفلسطيني "2008 - 2013" رسالة مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القيادة والإدارة من أكاديمية الإدارة والسياسة للدراسات العليا، بدون دار نشر، 2016م.

5. عبد الناصر عبدالله أبو سمهدانة، الخصومة الإدارية ومستقبل القضاء الإداري في فلسطين، دراسة مقارنة، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، 2009م، بدون دار نشر.

6. عبد الكريم بن قلة، الاستقالة في القانون الجزائري، رسالة ماجستير مقدمة لنيل درجة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، بدون دار نشر، 2014.
7. علي سعد الله، النظام القانوني للوظائف العليا في الجزائر، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، بدون دار نشر، بدون سنة نشر.
8. عيد مسعود الجهني، الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه من جامعة عين شمس، القاهرة.
9. لوافي سعيد، الحماية الدستورية للحقوق السياسية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق تخصص قانون دستوري، بدون دار نشر، بدون سنة نشر.
10. محمد سليمان نايف شبير، النفاذ الإلكتروني للقرار الإداري، دراسة تطبيقية مقارنة، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، سنة المنح 2015م، بدون دار نشر، بدون سنة نشر.
11. منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر، بعد التعديل الدستوري لسنة 1996م، وأثره على النظام السياسي، رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013، 2014م، بدون دار نشر، بدون سنة نشر.
12. نافذ ياسين محمد المدهون، دور الرقابة البرلمانية في تعزيز الحكم الرشيد، دراسة نمطية على المجلس التشريعي الفلسطيني 2008م _ 2013م، قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القيادة والإدارة من أكاديمية الإدارة والسياسة للدراسات العليا، 2016م، بدون دار نشر.
13. نواف طلال فهد العازمي، ركن الاختصاص في القرار الإداري وآثاره القانونية على العمل الإداري، دراسة مقارنة بين القانونيين الأردني والكويتي، رسالة ماجستير

مقدمةً استكمالاً لمُتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الاوسط، 2012م، بدون دار نشر.

ثالثاً: القوانين والأنظمة والمراسيم:

1. القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003م "المعدل"، منشور في الوقائع الفلسطينية، السنة العاشرة، 2003م، عدد ممتاز، صادر بتاريخ 2003/3/19م.
2. قانون رقم (4) لسنة 1998م، بشأن إصدار قانون الخدمة المدنية "المعدل"، (منشور في العدد رقم (24)، من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 1998/7/1م.
3. قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين رقم (11) لسنة 2004م، المنشور في العدد 52 من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية)، بتاريخ 2005/01/18م.
4. قانون رقم (9) لسنة 2005م بشأن الانتخابات الفلسطينية، المنشور في العدد (57) من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2005/8/18م.
5. قانون الخدمة المدنية الكويتي، الخاص بالوظيفة العامة، والنشاط الإداري، نسخة (pdf).
6. قانون رقم (1) لسنة 1997م، بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية، المنشور في العدد (20) من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ 1997/11/29م.
7. قانون رقم (11) لسنة 1998م بشأن التعليم العالي المنشور في العدد 27 من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ 1998/12/08م.
8. قانون السلك الدبلوماسي رقم (13) لسنة 2005م، المنشور في العدد 60 من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ 2005/11/09م.

9. قانون الصحة العامة رقم (20) لسنة 2004م، المنشور في العدد 54 من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ 2005/04/23م.
10. قانون الزراعة رقم (2) لسنة 2003م، المنشور في العدد 47 من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ 2003/10/30م.
11. قانون العمل رقم (7) لسنة 2000م، المنشور في العدد 39 من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ 2001/11/25م.
12. قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م، المنشور في العدد (62) من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ 2006/03/25م.
13. قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م، المنشور في العدد 40 من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية)، بتاريخ 2002/05/18، صفحة 9، موسوعة المقتفي الإللكترونية، المرجع السابق.
14. قرار مجلس الوزراء رقم (144) لسنة 2004م بشأن الوصف الوظيفي للمناصب العليا في الوزارات، المنشور في العدد 53 من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية)، بتاريخ 2005/02/28م.
15. انظر قرار مجلس الوزراء رقم (213) لسنة 2004م بالتنظيم الهيكلي والوظيفي لوزارة الإعلام، المنشور في العدد 55 من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ 2005/06/27م.
16. قرار مجلس الوزراء رقم (43) لسنة 2005م بالنظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة المنشور في العدد 59 من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) بتاريخ 2005/09/27م.
17. قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2009م بشأن نظام موظفي الهيئات المحلية، بدون نشر، صدر في مدينة رام الله بتاريخ 2009/03/30م.

18. قرار مجلس الوزراء رقم (4) لسنة 2009 م بشأن النظام الأساسي للجامعات الفلسطينية الحكومية، بدون نشر، صدر في مدينة رام الله بتاريخ 2009/09/07م.
19. الدستور المصري لسنة 1971/9/11م، تم تنزيله نسخة الكترونية (pdf).
20. النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني لسنة 2000م وتعديلاته، المنشور في العدد (45) من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2003/8/16م.
21. المرسوم الرئاسي رقم (6) لسنة 2003م، بشأن اختيار أو تكليف رئيس الوزراء، المنشور في العدد (46) من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية)، بتاريخ 2003/8/16.
22. المرسوم الرئاسي رقم (9) لسنة 2006م، بشأن اختيار أو تكليف رئيس الوزراء، المنشور في العدد (64) من الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية)، بتاريخ 2006/5/31.
23. المرسوم الرئاسي رقم (27) لسنة 2009م، بشأن تشكيل مجلس الوزراء، المنشور في العدد رقم (82) من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2009/8/22م.
24. المرسوم الرئاسي رقم (6) لسنة 2007م، بشأن تشكيل مجلس الوزراء، المنشور في العدد رقم (70) من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2007/5/31م.
25. القرار بقانون رقم (15) لسنة 2009م، بشأن الهيئة الفلسطينية لتنظيم قطاع الاتصالات، منشور في العدد (82) من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2009/8/22م.
26. قرار تشكيل الحكومة الفلسطينية العاشرة، برئاسة السيد اسماعيل عبد السلام هنية، وكانت مدتها من 2006/3/27م، إلى 2007/3/17م، موجد نسخة (BDF).
27. قرار تشكيل الحكومة الفلسطينية الثالثة عشر، برئاسة الدكتور سلام فياض، وكانت مدتها من 2009/5/19م، إلى 2012/5/16م، موجد نسخة (BDF).

28. قرار تشكيل الحكومة الفلسطينية، السادسة عشر، برئاسة الدكتور رامي الحمد الله، لا يوجد مدة للحكومة في القرار، موجود نسخة (BDF).

رابعاً: التقارير وأوراق العمل والمقالات:

1. سعاد هنا الصايغ، بحث ودراسة حول الأخطاء الطبية المدنية، الطبعة الأولى، 1997م، بدون دار نشر.

2. فؤاد عبد المنعم أحمد، ورقة عمل حول حقوق وواجبات الموظف العام في نظام الخدمة المدنية السعودي، بدون دار نشر، بدون سنة نشر.

3. محمد سليمان نايف شبير، المركز القانوني لعميد الكلية، دراسة تحليلية وفقاً لنصوص النظام الأساسي لجامعة الأزهر، ورقة عمل أقيمت ضمن ورشة أقامتها كلية الحقوق والعبادة القانونية بعنوان (العلاقات الوظيفية والعقدية بجامعة الأزهر ، نظرات قانونية، غزة، 2012م.

4. محمد أحمد الحداد، مقال بعنوان "حقوق الموظف العام في الأحكام المنظمة للاستقالة، جريدة البيان، تاريخ النشر 2012/11/16م، تاريخ الزيارة 2017/5/24م، وقت الزيارة 9 مساءً، ويمكن الرجوع إليه عبر الرابط التالي:

<http://www.albayan.ae/opinions/articles>

5. معن إدعيس، تقرير حول اللوائح التنفيذية للقوانين، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، فلسطين، تموز، 2002م.

6. محمد خضر، التنظيم الدستوري في فلسطين، دراسة تمهيدية لغايات اقتراح النصوص النازمة للحقوق والحريات والسلطة القضائية في دستور دولة فلسطين المقبل، دراسة محكمة، 2015، مطابع الأيام.

7. مقال بعنوان: (الطبيعة الدستورية لصلاحيات الوزير وحدودها القانونية) على الموقع:

https://www.lebanese-forces.com/2011/09/27/168315 -

8. انظر المقال بعنوان: (ظاهرة اليمين الدستورية، نظرة تأصيلية)، مركز الإستطلاع والقياس، تاريخ الزيارة 2017/4/14م، وقت الزيارة 5 مساءً، ويمكن الرجوع إلى هذا المقال عبر هذا الرابط الإلكتروني <http://cpmo.com.sa/index.php?route>.

9. المقال المنشور عبر صفحة الحياة الجديدة، حول منح الثقة للحكومة وفتح تقاطع لأسباب قانونية، لمزيد من التفاصيل راجع الموقع عبر الرابط التالي: http://www.alhaya.ps/arch_page.php?nid=48131.

خامساً: الأبحاث المنشورة:

1. محمد عبد الله أبو مطر، بحث بعنوان "المعالجة القانونية للعدالة في تنظيم المسؤولية التأديبية للموظف العام في فلسطين"، مقدم للمؤتمر السنوي الرابع لكلية الحقوق بجامعة الأزهر - غزة، بعنوان "المعالجة التشريعية لمعايير العدالة في فلسطين: نحو مجتمع فلسطيني قائم على العدالة"، فبراير/ شباط 2016م.

سادساً: مراجع الأحكام القضائية:

1. منظومة القضاء والتشريع في فلسطين "المقتفي"، موسوعة إلكترونية شاملة لجميع أحكام محكمة العدل العليا في الفترة 1989-2014م، إعداد معهد الحقوق بجامعة بيرزيت بالتعاون مع المكتب الفني في المحكمة العليا، ويمكن الرجوع إليها من خلال زيارة العنوان الآتي:

<http://muqtafi.birzeit.edu/welcome.aspx>

2. المبادئ التي أرسنها محكمة العدل العليا الفلسطينية في الفترة من 1995 - 2015م، (الضفة الغربية وقطاع غزة) في مجال الوظيفة العامة والعاملين في المرافق العامة ، في الطلب رقم 2012/97، جلسة 2013/5/28م، الطبعة الاولى، 1437هـ-2016م، للقاضي أشرف نصرالله، والمحامي نضال جمال جراده.
3. مجلة العدالة والقانون التابعة للمركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء، مساواة، مجلة محكمة، تشرين أول، 2015م.
4. مجموعة الأحكام المأخوذة من مجلة نقابة المحامين، لسنة 1989م.
5. حكم محكمة البداة المنعقدة في الكرامة- العراق، في الدعوى الإدارية رقم 2013/111، برئاسة القاضي السيد سالم رمضان الموسوي، بتاريخ 2013/9/17م ، نقلاً عن صفحة المحامي محمد نعمة الغالبي على موقع الفيس بوك. ولم نجد مصادر أخرى لهذا الحكم في مواقع إلكترونية أخرى.

سابعاً: المراجع الالكترونية وصفحات الويب:

1. الوقائع الفلسطينية "النسخة الالكترونية" على المواقع الأتية:
الموقع الالكتروني "قانون Qanon"
- / http://www. Qanon.ps> news>php? Action>id=16
2. منظومة القضاء والتشريع في فلسطين "المقتفي":
<http://muqtafi.birzeit.edu/welcome.aspx>،
3. موقع الحياة للأبحاث والمعلومات: ويمكن الوصول إلى الموقع عبر الرابط التالي:
-http://www.alhaya.ps/arch_page.php?nid=48131

4. موقع منتديات ستار تايمز، للشئون القانونية، ويمكن الوصول إلى الموقع عبر الرابط

التالي <http://www.startimes.com>

5. موقع وكالة معاً الإخبارية: ويمكن الوصول إلى الموقع عبر الرابط التالي:

<http://maannews.net>

6. موقع سهم الإخباري: ويمكن الوصول إلى الموقع عبر الرابط التالي:

<https://www.elnnews.com>

7. وكالة فلسطين اليوم الإخبارية، عينك على فلسطين: ويمكن الوصول إلى الموقع عبر

الرابط التالي:

<https://paltoday.ps/ar/post1>

8. قناة الجزيرة، حول موضوع الواقع العربي: ويمكن الوصول إلى الموقع عبر الرابط

التالي:

<http://www.aljazeera.net>

ثامناً: المعاجم والقواميس العربية:

1. أبو الحسن أحمد بن فارس بن زكريا، معجم مقاييس اللغة، بتحقيق وضبط عبد السلام

محمد هارون.

2. أحمد مختار عبد الحميد عمر (المتوفى: 1424هـ)، معجم اللغة العربية المعاصرة،

الناشر: عالم الكتب.

3. إبراهيم مصطفى . أحمد الزيات . حامد عبد القادر . محمد النجار، المعجم الوسيط ، بتحقيق وضبط مجمع اللغة العربية.
4. زين الدين أبو عبد الله محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الحنفي الرازي (المتوفى: 666هـ)، مختار الصحاح، تحقيق وضبط يوسف الشيخ محمد.
5. مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي، القاموس المحيط، تحقيق مكتب تحقيق التراث في مؤسسة الرسالة بإشراف محمد نعيم العرقوسوسي.
6. محمد بن مكرم بن علي، أبو الفضل، جمال الدين ابن منظور الأنصاري الرويفعي الإفريقي، لسان العرب.
7. قاموس المعاني الإلكتروني، تعريف ومعنى مركز في معجم المعاني الجامع، معجم عربي عربي، يمكن الوصول إليه عبر رابط الموقع، <http://www.almaany.com/>،