



مجلة الجامعة العربية الأمريكية للبحوث
Journal of the Arab American University

مجلة علمية محكمة
Refereed Scientific Journal

URL: <https://digitalcommons.aaru.edu.jo/aaup/>



الأحكام الخاصة بإنشاء الوظيفة العامة في فلسطين

فادي علاونة^{1*}، أسامة دراج¹

¹ كلية القانون، جامعة الاستقلال، فلسطين

*الباحث المراسل: fade.alawneh@pass.ps

Received: 28/06/2022.

Revised: 19/07/2022.

Accepted: 03/04/2023.

Published: 30/06/2025.

DOI: <https://doi.org/10.35517/AAUP-2025.V11.1.08>

الملخص

تناول هذا البحث، والذي موضوعه الأحكام الخاصة بإنشاء الوظيفة العامة في فلسطين، أهم القواعد القانونية الأساسية لإنشاء الوظيفة العامة، سواء أكانت هذه القواعد تتعلق بإنشاء هذه الوظيفة ابتداء من الجهات المختصة والمتمثلة في المجلس التشريعي، أم السلطة التنفيذية المختصة بمتابعه التشكيلات الإدارية والوظيفة العامة بمراحلها كافة، كما تناولت هذه الدراسة طرق إنشاء الوظيفة العامة وخصوصيتها، فقد يتم إنشاء الوظيفة العامة بقانون صادر عن المجلس التشريعي، وقد يتم بواسطة نظام ولوائح صادرة عن السلطة التنفيذية، ولكل من هذه الطرق مميزاتا وعيوبها، كما تناولت هذه الدراسة طبيعة العلاقة التي تحكم الموظف العام بالإدارة، سواء أكانت هذه العلاقة تنظيمية أم عقدية. وقد خلصت الدراسة إلى ضرورة تثبيت إنشاء الوظيفة العامة بقانون صادر عن المجلس التشريعي فقط ضمانا لاستقرار الوظيفي، وحصر تدخل السلطة التنفيذية في إنشاء الوظيفة العامة بتعديل بعض النصوص التي تتضمن غلاء المعيشة والعلاوات الأخرى.

الكلمات المفتاحية: الوظيفة، الموظف العام، ديوان الموظفين، الإدارة.

1. المقدمة

لقد درجت التشريعات الإدارية وخصوصا المقارنة في مجال الوظيفة العامة، على إنفاذ الاختصاص بإنشاء الوظائف العامة بالسلطة التنفيذية، وتنظيمها، وذلك من خلال تقديرها لعدد من الوظائف المطلوب استحداثها في الأجهزة الإدارية، وكيفية توزيعها على الوزارات والمؤسسات والهيئات المختلفة وفقا لحاجة كل منها، ويتم ذلك وفقا للاعتمادات المالية التي توافق عليها السلطة التشريعية في إطار موافقتها على الموازنة العامة للدولة (كنعان، 2003، ص 14). لهذا فإن الوظيفة العامة تمتاز بكونها مهنة وخدمة في وقت واحد، فهي خدمة؛ لأنها وسيلة الدولة لتقديم خدماتها للمواطنين (المحلوي، 2021، ص 747)، ذلك لأنها لا تستطيع تقديم خدماتها للمواطنين بوصفها شخصا معنويا، من دون وجود الشخص الطبيعي الذي يعمل بدوره على تقديم هذه الخدمات، وتكون مهنة؛ كونها تقوم على واجب التفريغ للقيام بالعمل الموكل لهذا الموظف العام (رسالان، 1997، ص 15). وبالرجوع إلى قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم "4" لسنة 1998م، وتعديلاته، الذي ينظم الجوانب النظرية والعملية للوظيفة العمومية، نجده قد حدد في المادة الأولى المقصود بالوظيفة العمومية على أنها "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". كما نجده قد حدد المقصود بالموظف العمومي في المادة نفسها بقوله: إن الموظف هو "الشخص المعين بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية أي كانت طبيعة تلك الوظيفة أو مسماها". وفي دراسة هذا الموضوع من خلال القانون المذكور والمعدل رقم "4" لعام 2005م، ومن خلال قرار مجلس الوزراء باللائحة التنفيذية والتي تحمل الرقم "45" لسنة 2005م، فإن هذه الدراسة سنتناول كل ما يتعلق بجوانب قانون

الخدمة المدنية الفلسطينية فيما يخص إنشاء الوظيفة العامة، لهذا يعد قانون الخدمة المدنية الفلسطيني بتعديلاته، إلى جانب قرار مجلس الوزراء باللائحة التنفيذية، هو الأساس الذي يقوم عليه النظام القانوني والإداري للموظف العمومي في فلسطين.

أهمية البحث: ترجع أهمية هذا الدراسة إلى دقة موضوعها، فقد تناولت تحليل النصوص القانونية والآراء الفقهية التي تبين الأحكام الخاصة التي يقوم عليها إنشاء الوظيفة العامة، ما يسهل للباحثين والمهتمين معرفة الأسس القانونية الأساسية لوجود الوظيفة العامة في فلسطين، وبالتالي يمكن للسلطة التنفيذية والمتخصصين الاستعانة بها في مجال العمل الإداري والقطاعات الإدارية المتخصصة.

إشكالية البحث: يقوم هذا البحث على إشكالية رئيسية، تتمثل في الضوابط القانونية التي تحكم الوظيفة العامة في فلسطين، ويتفرع عن هذه الإشكالية مجموعة من الأسئلة الفرعية، يتمحور بعضها حول الجهات المختصة بإنشاء الوظيفة العامة: ما هو المقصود بالوظيفة العامة والموظف العام؟ وما هي العلاقة التي تحكم الموظف العام بالإدارة؟

منهجية البحث: سيتم استخدام المنهج الوصفي التحليلي لدراسة مجموعة من النصوص القانونية وتحليلها للوصول إلى إرادة المشرع الحقيقية، ومن ثم دراسة مجموعة من المؤلفات القانونية والفقهية ذات العلاقة، وربطها بالنصوص القانونية ذات العلاقة بالوظيفة العامة في فلسطين.

تقسيم البحث: سيتم تقسيم هذا البحث إلى مبحثين: يتناول المبحث الأول الطبيعة القانونية للوظيفة العامة، وفيه يتم الحديث عن الأداة القانونية لإنشاء الوظيفة العامة، والجهة المختصة بإنشاء الوظيفة العامة، إلى جانب ضبط مفهوم الموظف العام، في حين يتناول المبحث الثاني طبيعة علاقة الموظف بالإدارة، وفيه يتم الحديث عن طبيعة العلاقة بين الموظف العام والإدارة.

2. الطبيعة القانونية للوظيفة العامة

تختلف الطبيعة القانونية للوظيفة العامة تبعاً للعلاقة التي تقوم عليها، فهي تندرج بين النظرية العقدية والنظرية التنظيمية، ولكل من هذه القواعد ما يميزها من أحكام وخصائص، وعند دراسة الوظيفة العامة بدايةً فيجب أن نحدد الجهة المخولة في فلسطين بإنشاء هذه الوظيفة، وفحص طبيعة القواعد القانونية التي تحكمها، ومن ثم بيان أهم الأحكام القانونية التي تضبط الأداة التي تحكم هذه الوظيفة، لذلك فإننا سوف ندرسها من خلال ما يلي:

2.1 الجهة المختصة بإنشاء الوظيفة العامة

تباينت التشريعات القانونية التي تنيط الاختصاص بإنشاء الوظائف العامة وتنظيمها بالسلطة التنفيذية في الأنظمة الإدارية العالمية، وذلك من خلال تقديرها لعدد الوظائف المطلوب إحداثها في الأجهزة الإدارية، وكيفية توزيعها على الوزارات والمؤسسات والهيئات المختلفة وفقاً لحاجة كل منها، ويتم ذلك وفقاً للاعتمادات المالية التي توافق عليها السلطة التشريعية في إطار موافقتها على الموازنة العامة في الدولة (كنعان، 2010، ص 14). وقد حدد القانون الأساسي الفلسطيني الاختصاصات الممنوحة للسلطة التشريعية فيما يخص إقرار الموازنة العامة والتصديق عليها، فقد نص على ذلك في المادة 60 منه " ينظم القانون الأحكام الخاصة بإعداد الموازنة العامة وإقرارها والتصرف في الأموال المرصودة فيها، وكذلك الموازنات الملحقة والتطويرية، وميزانيات الهيئات والمؤسسات العامة وكل مشروع تسهم فيه السلطة بما لا يقل عن خمسين بالمائة من رأسماله ". وكذلك في المادة 61 منه " على الحكومة عرض مشروع الموازنة على المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية الجديدة أو يعيده إلى الحكومة في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمه إليه، مصحوباً بملاحظات المجلس لاستكمال مقتضيات المطلوبة، وإعادته إلى المجلس التشريعي لإقراره ".

هذا وقد بين القانون الأساسي الفلسطيني دور السلطة التنفيذية في موضوع الموازنة العامة، عن طريق دراستها لمتطلبات الأجهزة الإدارية التابعة لها، فقد تناول المشرع في المادة 69 فقرة 3 من القانون الأساسي هذه الاختصاصات، فنص على أن " وضع الموازنة العامة لعرضها على المجلس التشريعي "، كما منح المشرع الفلسطيني الوزراء في المادة 71 من القانون الأساسي ذاته على أن " تنفيذ الموازنة العامة ضمن الاعتمادات المقررة لوزارته ". ومن خلال ما سبق بيانه يظهر جليا الدور البارز الذي يربط السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية، فإن كانت السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص بالمصادقة على الموازنة العامة، فالسلطة التنفيذية تبقى صاحبة الصلاحية في تقدير الاحتياجات اللازمة للأجهزة الإدارية في الدولة، وهو ما يتطلب منها المسؤولية الكاملة عن حسن سيرها، وهو ما أكد عليه المشرع في المادة 69 بفقرتها الرابعة من القانون الأساسي الفلسطيني عندما عالج اختصاصات مجلس الوزراء، فنصت على أن " إعداد الجهاز الإداري، ووضع هيكله، وتزويده بالوسائل اللازمة كافة، والإشراف عليه ومتابعته "، ومع كل ما تم تبيانه، تظهر الحاجة إلى توضيح الأداة القانونية التي اعتمدها القانون الأساسي الفلسطيني في إنشاء الوظيفة العمومية.

2.2 الأداة القانونية لإنشاء الوظيفة العامة

إنّ تباين النظم القانونية في الدول يترتب عليه تباين الطرق والأدوات التي تستخدمها الدولة في تسيير شؤونها ، ولما كانت الوظيفة العمومية تشكل الإطار الأساسي لنشاط الإدارة، فقد حرصت كثير من النظم القانونية على تقديم وسائل تعمل على رفع كفاءة الأداء الوظيفي عن طريق التنوع في استخدام الأدوات التي تؤسس الوظيفة العمومية وتضبطها (صفوت صلاح الدين ، 2010 ، ص 6-15)، وهي في حقيقتها تمزج ما بين الاعتماد على الأساس التشريعي لإيجاد الوظيفة العامة، أو على الأساس التنظيمي لها، لهذا تتنوع الأنظمة القانونية التي تحكم أساس الوظيفة العامة بين أحد هذه الوسائل . إنشاء الوظيفة العامة بقانون: ترى بعض الأنظمة القانونية أنّ الطريقة الأفضل لضبط الوظيفة العمومية وتنظيمها، يرجع إلى قانون متخصص بها، يصدر عن السلطة التشريعية، وذلك لأنّ إنشاءها بقانون هو أدعى للاستقرار الوظيفي بالنسبة للموظف، لما يتطلبه إصدار القانون من إجراءات أكثر تعقيدا من إجراءات إصدار النظام، لاسيما أن إجراءات تعديل القانون لا تتم إلا بعد تفكير وروية متى دعت الحاجة إلى ذلك، فضلا على أنّ إنشاء الوظيفة العامة وتنظيمها بقانون يتميز بكونه يقدم ضمانا للموظف (كنعان، 2010، ص15).

إنشاء الوظيفة العامة بنظام: إنّ منح صلاحية الإشراف على الأجهزة الإدارية يتطلب التسليم بقدرة السلطة التنفيذية على معرفة جميع الاحتياجات الخاصة بها، وهو ما يمنحها المرونة في تقدير هذه الاحتياجات وتعديلها بنظام صادر عنها دون الحاجة للرجوع إلى المجلس التشريعي والمرور بطائفة من الإجراءات الطويلة، التي قد تفوت الفرصة لتحقيق مصالح عامة تتبعها السلطة التنفيذية، لهذا نرى أنّ الأداة القانونية الأفضل لتنظيم الوظيفة العامة في تخويل السلطة التنفيذية إصدار الأنظمة الخاصة بها. وبالرجوع إلى النظام القانوني الفلسطيني نجد أنّ القانون الأساسي، وفي المادة 86 منه أكد على موضوع تعيين الموظفين العام فنصت على أن: " يكون تعيين الموظفين العموميين، وسائر العاملين في الدولة وشروط استخدامهم وفقا للقانون "، ونستخلص من ذلك اعتماد النظام القانوني الفلسطيني على الأسلوب الأول في تحديد الأداة التي تضبط الوظيفة العامة وتنظمها، وهي قانون صادر عن المجلس التشريعي. وعليه نجد أنّ القانون الذي يضبط الوظيفة العمومية وينظمها في فلسطين هو قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، رقم 4 لسنة 1998 المعدل بقانون رقم 4 لسنة 2005م، الذي عالج جميع الأحكام الخاصة بالوظيفة العمومية، بدءاً من إنشاء الوظيفة العامة وآلية اختيار الموظف وشروط تعيينه، وانتهاءً بفقدانه لوظيفته وانتهاء الرابطة الوظيفية بينه وبين الإدارة. ومع هذا فلا يمكن إنكار أنّ طبيعة النظام القانوني الفلسطيني وإن أعطى السلطة لخلق الأداة التي تتولى الوظيفة العمومية لقانون خاص، أنه قد أولى جوانب كثيرة من الوظيفة العمومية إلى السلطة التنفيذية، وهو أمر بطبيعة الحال يحيل إليه القانون ذاته، حيث يتطلب - أحيانا - تدخل السلطة التنفيذية لضبط بعض أحكام الوظيفة العمومية كالأحكام الخاصة بالحق في إقرار لوائح تعالج العلوات.

2.3 ضبط مفهوم الموظف العام

يعدّ الموظف العام من الموارد البشرية التي تستخدمها الإدارة بشكل يومي في تنفيذ مهامها الأساسية، نصت عليها القوانين ذات العلاقة، لذلك يعدّ الموظف العام في فلسطين في مركز قانوني متميز جدا، تحكمه عديد من القواعد والأحكام التي تزيل ما يعتريه من غموض، سواء أكان في القسم الخاص بضبط مفهومه، أم في الطرق التي بموجبها يتم التعاقد معه، أم في طبيعة هذه الأنظمة والقواعد التي تربطه بالإدارة (المحلاوي، 2021، ص 747). وعليه فإذا كانت الإدارة تستخدم الموارد البشرية (الموظفين) في تسيير شؤونها اليومية، فإنه لا يستوي - والحالة هذه - إطلاق وصف موظف عام على كل متعامل مع الإدارة، فكثيرا ما تبرم الإدارة عقودا إدارية تخرج عن وصف الوظيفة العامة، وكثيرا ما تستعين الإدارة بأحد الأشخاص في الدولة من دون انصراف وصف الموظف العام إليه، لذلك فإنّ تحديد المقصود بالموظف العام يقتضي منا وجوبا تمييزه في المدلول الإداري، عنه في المدلول الجنائي.

المدلول الإداري للموظف العام: قدم الفقه بعض التعريفات التي تختلف باختلاف المدارس والنظريات الفكرية للموظف العام، فالفقه الإداري الفرنسي أسهم في إعطاء تعريفات للموظف العمومي، وإن كانت متباينة في مضامينها، فإنها تعد بحق محاولة جادة لتأصيل المفهوم، ففي الوقت الذي تبنّى فيه الفقيه " ألان بلانتي " تعريفا واسعا وغير دقيق للموظف العمومي، من خلال تأكيده بأنه هو " كل شخص يساعد وبشكل مستمر على القيام بمهمة تعمل على تنفيذ خدمة إدارية عامة " (شطناوي ، 1994 ، ص 22) ، فإنّ الفقيه " أوندري هوريو " قد قدّم تعريفا آخر مهما، يتضمن مختلف العناصر والشروط المكونة لصفة موظف عمومي، يماثل ما جاء به قانون سنة 1946 الفرنسي، فهو يعرفه بأنه " كل شخص تم تعيينه من طرف السلطة العامة المختصة داخل الإطار الدائمة لمرق تديره الدولة أو الإدارات التابعة لها ". وفي تعريف مشابه يمكن أخذه هو - كذلك - بعين الاعتبار، يرى الفقيه " لويس رولوند " أنّ الموظف العمومي هو كل شخص تمّ تعيينه من طرف السلطة المختصة من أجل عمل مستمر، أو يتميز ببعض خصائص الاستمرارية، وذلك داخل الإطار الإدارية المنظمة من أجل سير المرافق العامة " (بوحوش، 1982، ص 32). ويعرّف الفقيه " أوندري دولوبادير " الموظف العمومي بأنه مبدئيا " العون العمومي الذي تم تكليفه بعمل عمومي دائم وموجود في إطار سلم إداري لمرق عام تشرف عليه هيئة عامة ". وأخيرا نورد تعريف الموظف العمومي لدى " مارسيل فالين " الذي يرى أنه: " كل شخص أسهم بطريقة عادية في تدبير مرفق عام، ويشغل منصبا دائما داخل الإطار الإدارية " (بوادي، 2016، ص 38).

أما في القانون الفلسطيني، فقد أورد قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، في المادة الأولى منه، تعريفا للموظف العام، ينص على أنه " الموظف أو الموظفة، وهو الشخص المعين بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات

الوظائف المدنية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية أيا كانت طبيعة تلك الوظيفة أو مسماها". ونستخلص من هذه التعريفات جميعها، أنه يتعين توافر شروط أساسية لكي نضفي صفة الموظف العام على الشخص، وهي كالآتي:

أ. قيام الشخص بعمل دائم: يقصد بالعمل الدائم أن يكون عمل الشخص منتظما بصفة مستمرة، فينتفرغ للعمل الوظيفي من دون انقطاع، فإذا كان عمل الشخص عارضا أو موسميا أو لا يحاز مهمة محددة، فلا ينطبق عليه هذا الشرط (مبارك، 2020، ص 20). ولا يعدّ - بالتالي - موظفا عاما، ودوام الوظيفة لا ينصرف إلى كيفية أداء الموظف لعمله، لأن ذلك مسألة تنظمها القوانين والأنظمة، فقد يكون العمل يوميا أو أسبوعيا أو شهريا، والمعيار الأساسي هو دوام العمل باعتبار أن المرفق يحتاج إليها بانتظام واطراد لإشباع الحاجات المخصصة لها (بوادي، 2016، ص 42). ومن ثم لا يعد من قبيل الموظفين العموميين، ولا يختص القضاء الإداري بطلبات الشخص الذي يعهد إليه بعمل موسمي، كالعمال الموسمين؛ لأنّ الوظيفة التي يشغلونها ليست وظيفة دائمة وإنما هي وظيفة مؤقتة (كنعان، 2003، ص 34). وقد عالج القانون الفلسطيني موضوع العمل المؤقت في الوظيفة العامة وخصوصا في المادة 27، من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني، فجاء فيه " يجوز شغل الوظيفة الدائمة بصفه مؤقتة في الأحوال المبينة بهذا القانون، وفي هذه الحالة يسري على الموظف المعين أحكام الوظيفة الدائمة وبمراعاة شروط العقد المبرم "، كما ترك القانون ذاته، وفي المادة 28 منه، للسلطة؛ لتنظيم طبيعة هذه الأعمال والتعاقدات إلى مجلس الوزراء، فنص على أن " يضع مجلس الوزراء بناءً على اقتراح ديوان الموظفين العام نظاما لتوظيف الخبراء المحليين والأجانب ولمن يقومون بأعمال عارضة أو موسمية ". كما أعطى القانون ذاته، وفي المادة 29 منه، لديوان الموظفين العام؛ لتحديد نماذج العقود التي تبرم بهذا الخصوص، فنص على أن " يصدر ديوان الموظفين لائحة بالضوابط والإجراءات ونماذج العقود التي تبرم مع المعنيين وفقا للمادتين السابقتين. ومن أمثلة تطبيق مجلس الوزراء لهذه الصلاحية قرار مجلس الوزراء رقم "335" لسنة 2005 بنظام توظيف الخبراء وشغل الوظائف، للقيام بأعمال بصفه مؤقتة أو عارضة أو موسمية، وبين هذا القرار الآلية التي بموجبها يتم التعاقد، وحدد الأعمال العارضة أو الموسمية، وبين جواز شغل الوظيفة الدائمة بصفه مؤقتة.

ب. الخدمة في مرفق عام تديره الدولة أو سلطة إدارية بارادة مباشرة: يجب أن يكون المرفق، الذي يعمل فيه الشخص بصفة دائمة، خاضعا لإدارة الدولة أو سلطة عامة إدارية بشكل مباشر (مبارك، 2020، ص 23)، فقد يعمل الشخص في خدمة إحدى السلطات الثلاث في الدولة: التشريعية أو التنفيذية أو القضائية. وبالنسبة للسلطة التنفيذية، فقد يعمل الشخص تحت إدارة السلطة المركزية، المتمثلة بالوزارات والمصالح والإدارة التي تتبعها، وقد يعمل في خدمة سلطة لامركزية سواء أكانت لامركزية محلية، بما تتضمنه من محافظات ومراكز ومدن وأحياء وقرى، أم لامركزية مصلحة، كالهياكل العامة أو المؤسسات العامة (بشناق، 2022، ص 13). فالعبارة - إذن - بقيام الشخص بالعمل الدائم في خدمة شخص من أشخاص القانون العام، بشكل مباشر حتى يعدّ موظفا عاما، فيخضع - بالتالي - لأحكام القانون الإداري، ويختص القضاء الإداري بنظر المنازعات المتعلقة به (كنعان، 2003، ص 35). وبذلك يعدّ موظفا عاما، كل من يعمل تحت إدارة شخص معنوي عام، ويربطه به علاقة تنظيمية، ينظمها قانون أو لائحة، أي أن تكون علاقته بالإدارة علاقة لأحية تنظيمية، فإذا كانت علاقته بالإدارة علاقة تعاقدية صرفه، فإنه لا يعدّ موظفا عاما، وبالتالي لا يختص القضاء الإداري بالفعل في طلباته بل يختص بها القضاء المدني (بشناق، 2002، ص 13).

ج. التعيين من السلطة المختصة: لا يكفي أن يعمل الشخص بعمل دائم في خدمة مرفق عام، تديره الدولة أو إحدى السلطات الإدارية العامة، بطريق مباشر، كي يكتسب صفة الموظف العام، بل يجب أن يكون تعيينه في الوظيفة قد تم بطريقة مشروعة وفقا للقانون، وبقرار من السلطة المختصة بالتعيين، كرئيس الوزراء، والوزراء، والمجالس البلدية (مبارك، 2020، ص 18)، والمديرين العاميين للمؤسسات العامة. وقد استقر الفقه والقضاء الإداري على أنّ المركز الوظيفي للموظف لا ينشأ في الأصل إلا بالأداة القانونية المقررة لإجراء هذا التعيين (كنعان، 2003، ص 32). ويستثنى من الشرط ما يسمى بالموظف الفعلي أو الواقعي، وهو الشخص الذي يقم نفسه على الوظيفة العامة فيباشر الاختصاصات المقررة لهذه الوظيفة من تلقاء نفسه أو بأسلوب غير قانوني، فالموظف الفعلي - إذاً - هو الشخص الذي صدر قرار خاطئ أو معيب بتعيينه، أو لم يصدر هذا القرار إطلاقا، فقد يعين شخص في وظيفة معينة - دون اتباع الإجراءات القانونية الصحيحة في تعيينه - فيقع عندئذ قرار التعيين باطلا، والمفروض أن تعدّ الأعمال والتصرفات الصادرة عنه باطلة، ولا يعتد بها لصدورها من غير مختص، وتزول عنه صفة الموظف العام. إلا أنّ القضاء الإداري قرر سلامة التصرفات غير المشروعة التي قام بها الموظف الفعلي، وذلك حماية لمصالح من تعاملوا مع هذا الشخص بحسن نية، اعتمادا على حالته الظاهرة لهم، وإعمالا لمبدأ استمرار سير المرافق العامة بانتظام واطراد، فإذا قام شخص بإحرام نفسه في عمل خاص بوظيفة عامة، أو بمباشرة الاختصاصات المقررة لهذه الوظيفة من تلقاء نفسه، أو الدخول في خدمة مرفق عام بأسلوب غير مشروع، فإنّ جميع التصرفات التي تصدر منه تعدّ معدومة؛ لصدورها من شخص عادي لا يتمتع بصفة الموظف العام، وإنما يعدّ موظفا فعليا أو مغتصبا للسلطة. وحتى في الحالات القليلة التي تعدّ فيها تصرفات الموظف الفعلي سليمة؛ لضمان انتظام سير المرافق العامة، كما هو الشأن بالنسبة للظروف الاستثنائية، فإنه لا يكتسب صفة الموظف العام (بشناق، 2002، ص 13).

المدلول الجنائي للموظف العام: لم تبيّن أغلب التشريعات الجنائية المفهوم الإداري للموظف العمومي، ذلك أنّ القانون الإداري يأخذ بمعايير ثابتة ومستقرة، وهو - بذلك - بضيق حلقة الموظفين العموميين، خلافا للقانون الجنائي الذي يأخذ بتعريف واسع وشامل، يتفق وسياسة التجريم. وإذا كان كل من يعدّ موظفا عموميا في القانون الإداري، هو كذلك في القانون

الجناي، فإنّ بعض الأشخاص لا يعدون موظفين عموميين في القانون الإداري، ولكن من وجهة نظر القانون الجنائي يعدون موظفين. فالنظرية الجنائية لتعريف الموظف تشمل الإدارية، ولكن دون أن تقف عندها أو تتعدها، ويمكن القول: إنه لا يوجد تعريف موحد للموظف العمومي في الفقه والقانون الجنائي، بيد أنّ جل التعاريف تكاد تتفق فيما بينها على بعض الخصائص الأساسية (شطناوي، 1994، 28). وقد تبنى المشرع الفلسطيني مفهوم الموظف العام من الجانب الجنائي، وهو ما يتضح من خلال المادة 169 من قانون العقوبات الأردني، رقم 16 لسنة 1960، المطبق في فلسطين، والتي نصت على أنه " يعد موظفا بالمعنى المقصود من الباب الخاص " بالجرائم التي تقع على الإدارة العامة، كل موظف عمومي في السلك الإداري أو القضائي، وكل ضابط من ضباط السلطة المدنية أو العسكرية أو أفرادها، وكل عامل أو مستخدم في الدولة أو في إدارة عامة ". ويستفاد من توسيع مدلول الموظف العام في القانون الجنائي في المفهوم، حتى يتمكن المشرع من فرض الحماية اللازمة لهم، وذلك ضمانا لاستمرار المرافق العامة بانتظام، سواءً أكان ذلك في الجرائم التي تقع من الموظفين أنفسهم، أم تلك التي تقع على الموظف في أثناء القيام بواجبات العمل، والتي من أمثلتها تشديد العقوبة إذا حصل الاعتداء على الموظف في أثناء قيامه بعمله أو بسببه.

3. طبيعة علاقة الموظف بالإدارة

تمتاز الرابطة التي تحكم العلاقة ما بين الموظف والدولة بالخصائص الفردية، التي تميزها من غيرها من العلاقات التي تحكم بقية ممارسات الدولة، تجاه الأفراد في المجتمع بشكل عام، أو بين الأفراد أنفسهم، في إطار القانون الخاص، فتقتضي طبيعة هذه العلاقة أن تمتاز بخصائص فريدة متميزة عن بقية الأطر المختلفة الأخرى، التي تعالج الجوانب القانونية لأية علاقة تنشأ في المجتمع (النحاس، 2010، ص 7)، لهذا فإنّ الجدل الفقهي الذي انصب على طبيعة هذه العلاقة، انقسم للأخذ بإحدى الأفكار التالية:

3.1 النظرية العقدية

لقد ظهرت هذه النظرية في بداية القرن التاسع عشر، وسادت حتى منتصفه، فلم تكن نظريات القانون الإداري قد تشكلت، ولم تكن نظريات المرفق العام وما تتطلب من مبادئ، تحكم سير المرافق العامة واستمرارها، قد ظهرت بعد، الأمر الذي اقتضى - آنذاك - الاستعانة بنظريات القانون الخاص والتي تعدّ نظرية العقد أساسها، وتكييف العلاقة بين الموظف والدولة على أساسها، باعتداد الموظف متعاقداً وعمالاً لدى الإدارة، تشرف عليه الإدارة بالسلطة الإشرافية بمقابل أجر معلوم (شطناوي، 1994، ص 44). وتقرر النظرية التعاقدية أنّ العلاقة بين الموظف والدولة تعدّ علاقة تعاقدية، وأنّ الموظف العام في مركز تعاقد في علاقته مع الإدارة، وبحسب هذه النظرية يوصف العقد الذي يربط بين الإدارة والموظف بأنه عقد عمل، أو عقد إجارة أشخاص إذا كان الموظف يقوم بعمل مادي أو جسماني، وبأنه عقد وكالة إذا كان العمل عملاً قانونياً أو ذهنياً (كذعان، 2003، ص 38). وبالرغم من مرور فترة زمنية، أخذ فيها بفكرة النظرية التعاقدية في تكييف العلاقة بين الموظف والإدارة، فإنّ أغلب الفقه قد أقام انتقادات كثيرة على هذه النظرية، وذلك نتيجة لمجموعة من التغيرات التي مست المركز القانوني للإدارة تجاه موظفيها، أو تجاه المجتمع بشكل عام (مبارك، 2020، ص 36)، لذلك نحاول أن نوجز أهم هذه الانتقادات، والتي تتمثل فيما يلي:

أ. تقوم هذه النظرية على وجود عقد يربط الموظف بالإدارة، إلا أنّ نظرية "العقد شريعة المتعاقدين" تقوم - في الحقيقة - على مفاوضات، دائماً ما تسبق إبرام العقد، يتم بموجبها الاتفاق على الصيغة النهائية للتعاقد، سواء تعلقت بالثمن أو بالتنفيذ أو بالتسليم أو بالواجبات الملقاة على عاتق كل من الطرفين، إلا أنه، وتطبيق هذه الفكرة على العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة، يستوي القول معه بعدم تطبيقها، وذلك لأنّ الإدارة عندما تصدر قراراً بتعيين موظف ما، لا يمكن أن تنجر إلى المفاوضات، حتى تتوصل إلى صيغة معينة للتعاقد، فهي من تفرض شروطها بشكل كامل، سواء أعلقت بالثمن أم بالالتزامات، أم بأمر كثيرة أخرى .

ب. تقوم فكرة النظرية التعاقدية على أنّ العقد شريعة المتعاقدين، وهذا - بمعناه المقضب - يقوم على عدم قدرة الطرف الآخر في العقد على تعديل الشروط أو المركز القانوني إلا بموافقة الطرف الأول، وهو ما لا يمكن تصوره في العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة؛ كونها تقتضي جواز تعديل الإدارة للمراكز القانونية ضماناً لسير المرافق العامة، أو حماية للمصلحة العامة العليا للدولة.

ج. تقوم فكرة النظرية التعاقدية على مبدأ عدم المساواة في المراكز القانونية للمتعاقدين، ذلك أنّ القاعدة التي تحكمها هي أنّ العقد شريعة المتعاقدين، وهذا يعني أنّ القانون الخاص عندما يتعاقد مع شخص ما، ليس - بالضرورة - أن يكون هو المركز ذاته للشخص المشابه له في العقد الآخر، وهو ما لا يمكن تصوره في الوظيفة العمومية؛ لأنها تقوم - أساساً - على فكرة المساواة في المراكز القانونية بين جميع المتعاقدين مع الإدارة، ليعد بالمركز الوظيفي للموظف بغض النظر عن الاعتبارات الأخرى، سواء أكانت سياسية أم اجتماعية أم اقتصادية.

د. تقوم فكرة النظرية التعاقدية على طبيعة، مؤداها أنّ المتعاقد وطبيعة العمل ركنان جوهريان في تكييف طبيعة العلاقة، فالمتعاقد ركن جوهرى وأساسى حتى تكتمل شكلية العقد، وهو ما لا يتوافر في حالة الوظيفة العمومية، فالموظف وجد

من أجل الوظيفة، التي تعدّ الأساس في التكييف، فالوظيفة هي الأساس في التعاقد، ومن ثمّ يبحث عن الموظف ليقوم بتسييرها. (كنعان، 2003، ص 39).

يتفق الباحثان مع جميع الانتقادات التي وجهت للنظرية العقدية، فلا تصلح هذه النظرية بشكل منفرد لتحديد رابطة الموظف مع الإدارة؛ كونها لا تتفق مع طبيعة الوظيفة العامة التي تمثل فيها الإدارة صاحبة المصلحة العامة في الدولة، ما يستوجب ربطها مع النظرية التنظيمية.

3.2 النظرية التنظيمية أو اللانحوية

إنّ الأخذ بطائفة الانتقادات التي وجهت إلى النظرية التعاقدية، دفع عدداً كبيراً من الفقهاء إلى محاولة البحث عن أساس آخر يصلح لتكييف هذه العلاقة، فحاول الالتفاف على طائفة الانتقادات بإخضاع هذه العلاقة لمبدأ "العلاقة التنظيمية"، ليحدد فيها المركز القانوني للموظفين بما لهم من حقوق وما عليهم من التزامات، بصرف النظر عن شاغلي الوظيفة العامة، وتذهب هذه الفكرة إلى حدود أبعد من ذلك بكثير، فهي ترى أنّ قبول الموظف للوظيفة ليس سوى مجرد خضوعه لأحكام الوظيفة (مبارك، 2020، ص 38)، وترتّبها على ذلك، فإنّ قرار التعيين لا يخلق الوظيفة، إنما يتضمّن إسناد الوظيفة للموظف المعين، فيباشر واجباتها ومسؤولياتها وفقاً لما تقرره القوانين والأنظمة في هذا الشأن (شطناوي، 1994، ص 76). وفي هذا الشأن نجد النظام القانوني الفلسطيني قد أقر صراحة، وفي المادة 87 من القانون الأساسي الفلسطيني، بالأخذ بفكرة العلاقة التنظيمية في عديد من المواقع، فهو ينص على أنه "ينظم بقانون كل ما يتعلق بشؤون الخدمة المدنية وعلى ديوان الموظفين العام بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة العمل على الارتقاء بالإدارة العامة وتطويرها..." وكذلك ما جاء في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني في المادة 3، بأن "يتولى مجلس الوزراء الإشراف العام على شؤون الخدمة المدنية في فلسطين." وهو ما كرّسته محكمة العدل العليا الفلسطينية، فجاء في حكمها رقم 278 لسنة 2009 الصادر بتاريخ 2010/6/14: "وبما أنّ العلاقة بين الموظف والإدارة هي علاقة تنظيمية وليس عقدية فإنّ أيّ شرط من شروط عقد الاستخدام تحجب عن الموظف أيّاً من الحقوق والواجبات، أو عدم تطبيق أيّ نص من نصوص الخدمة المدنية، يعدّ هذا الشرط ساقطاً وغير ملزم، ليعدّ العقد وسيلة تعيين فقط، ولتمكين الإدارة من الاستفادة من تعيين بعض الفئات، وأنّ العقد كله ليس سوى امتداد لقانون الخدمة المدنية". ويترتب على الأخذ بفكرة العلاقة التنظيمية وتكييفها على أساس أنها النظرية التي تطبق في تكييف علاقة الموظف بالإدارة، مجموعته كبيرة من الذناتج (مبارك، 2020، ص 40) تتمثل في الأمور التالية:

- يعدّ صدور قرار التعيين في العلاقة التنظيمية أساساً لهذه العلاقة، وإن كان مقتضى هذه النظرية يقوم على أنّ الموظف مجبر على تنفيذ هذا القرار بمجرد صدوره من الإدارة، فإنّ هذا الأمر غير متصور؛ لأنّ هناك طائفة من القرارات التي قد تعلق على شرط، سواء أكان فاسخاً أم واقفاً، ذلك أنّ الموظف غير ملزم بقبول الوظيفة، فيستطيع رفض هذا القرار.
- جواز تعديل أحكام القوانين والأنظمة الوظيفية في أيّ وقت من دون توقف على رضا الموظف، سواء أترتب على هذا التعديل إلغاء الوظيفة أم رفع درجتها أم زيادة المرتب أم خفضه، أم تقصير إجازته السنوية، أم زيادة أعباء الوظيفة، كزيادة ساعات العمل اليومية، أم تعديل واجبات الوظيفة ومسؤولياتها، أم نقل الموظف إلى وحدة إدارية أخرى، ومن دون أن يكون للموظف حق مكتسب في أن يعامل بمقتضى النظام القديم الذي عيّن على وفقه، ذلك أنّ نظام الخدمة المدنية الذي يحكم الموظفين يخضع للتعديل والتغيير وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، وهذا نتيجة منطقية لكون العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة علاقة تنظيمية (كنعان، 2003، ص 42)، وهو ما أكدت عليه المحكمة العليا الفلسطينية في قرارها رقم 1998/116، الصادر في غزة بتاريخ 1999/2/11 م.
- إنّ من أهم الأحكام المترتبة على الأخذ بالفكرة التنظيمية، تتمثل في عدم انقطاع هذه الرابطة مع الإدارة في حالة تقديم الاستقالة، وإن كانت القاعدة العامة في الاستقالة تقتضي بموافقة الإدارة عليها، بيد أنّ الموظف يجب أن يستمر بالقيام بعمله حتى يتبلغ بالموافقة على طلب الاستقالة أو بعد انتهاء المدد القانونية الخاصة بها، ولذلك فقد حدد المشرع الفلسطيني أحكام الاستقالة في المادة 154 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، التي نصت: "على الموظف أن يستمر في القيام بمهام وظيفته إلى أن يستلم القرار بقبول الاستقالة، وبخلاف ذلك يعدّ فاقداً لوظيفته بسبب الغياب".
- بطلان كل اتفاق بين الموظف والإدارة يخالف أحكام القوانين والأنظمة المنظمة للوظيفة العامة، فالمستقر عليه فقها وقضاء أنّ قواعد الوظيفة العامة أمرية وملزمة لأطرافها، فلا يجوز مخالفتها أو الاتفاق على ما يخالفها، فهي ملزمة للإدارة والأفراد على حد سواء، ولا يجوز للإدارة المساومة عليها، أو السكوت على وضع يخالفها، فلا يجوز منح موظف امتيازات جديدة أو انقاصها، مع التسليم بجواز التنازل عن الحق الذاتي الخاص للموظف بالرضا والاختيار ومن دون إكراه، كتنازله عن الفروق المالية نتيجة لتسوية معينة، أو إعطاء محاضرات من دون مقابل مادي (كنعان، 2003، ص 44).

3.3 طبيعة الأنظمة الوظيفية

إن طبيعة العمل الإداري وتشعبه يقتضي أن تتنوع القواعد القانونية التي تحكم الوظيفة العامة، وتتغاير، وذلك لطبيعة بعض التصنيفات والوظائف؛ لأنّ هناك من التصنيفات والوظائف ما يقتضي لها طبيعة خاصة تحكمها، لهذا فإنّ طبيعة الأنظمة الوظيفية تتمثل فيما يلي:

وحدة الأنظمة الوظيفية: يقوم هذا الأسلوب على وجود نظام قانوني واحد، يسري على موظفي الدولة كافة، ليعدّ هذا النظام هو المرجعية الرئيسية للوظيفة العامة، وهو أسلوب يتسم بعدة مزايا تتمثل في تلافي التعارض أو التناقض بين القواعد الوظيفية المختلفة، وتوحيد القواعد التي تحكم الوظيفة العامة بشكل يجعل من اليسير فهمها وتطبيقها، وتحقيق المساواة في المعاملة بين موظفي الدولة كافة، كيلا تحظى فئات وظيفية بامتيازات في ظل نظام معين، وتعاني فئات أخرى في ظل نظام وظيفي آخر (كنعان، 2003، ص 17).

تعدد الأنظمة الوظيفية: يعتمد أسلوب تعدد الأنظمة الوظيفية على عدم خضوع الموظفين كافة في الدولة لنظام قانوني واحد، بل توجد - بجانبه - أنظمة وظيفية خاصة، تخص فئات وطوائف معينة، مثل شاغلي الوظائف العليا، ورجال القضاء، ورجال السلك الدبلوماسي، ورجال القوات المسلحة، والشرطة، وأعضاء هيئات التدريس في الجامعات الحكومية، فتستند هذه الأنظمة إلى الطبيعة الخاصة التي تفتضيها هذه الطوائف من خصوصية القواعد التي تحكمها، إلا أنه يجب ملاحظة عدم تجاوز مخالفة هذه الأنظمة الوظيفية الخاصة لقانون الخدمة المدنية - بوصفه التشريع العام الذي ينظم أسس الوظيفة العامة - إلا بالقدر الضروري الذي تستلزمه طبيعة هذه الوظائف، وغالبا ما يتم ذلك في مجال المزايا والحقوق التي تتضمنها أنظمة الموظفين الخاصة عادة بالمقارنة بالمزايا والحقوق الواردة في القانون الخاص بالخدمة المدنية، فزيادة الرواتب مثلا - وهي من أهم مزايا الوظائف - تعدّ من مستلزمات بعض الوظائف، فوظيفة القاضي أو ضابط الشرطة أو الدبلوماسي يجب أن يرتفع راتبها لدرجة تتناسب مع حساسية هذه الوظائف وما تنسم به أعمالها من دقة وصعوبة وما يتعرض له شاغلوها من إغراءات ومفاتيح (كنعان، 2003، ص 18). وهو ما تبناه المشرع الفلسطيني في المادة 2 من قانون الخدمة المدنية، التي نصت على: " تسري أحكام هذا القانون على : الموظفين العاملين في الدوائر الحكومية، ويتقاضون رواتبهم من خزينة السلطة الوطنية الفلسطينية حسب نظام تشكيلات الوظائف، والموظفين المعيّنين بمقتضى قوانين أو قرارات خاصة فيما لم يرد بشأنه نص فيها "، إلى جانب إطلاق وصف الموظف على أشخاص معيّنين بموجب قوانين خاصة غير قانون الخدمة المدنية، وقد تبين هذا الأمر في عدة قوانين ، أبرزها ما ورد في المادة 19 من قانون الهيئات المحلية الفلسطيني رقم 1 لسنة 1997، التي نصت على أنه: " يجري تعيين موظفي الهيئة المحلية، وإحداث الوظائف وإلغاؤها، وزيادة مخصصاتها أو إنقاصها، بإثبات ذلك في الموازنة السنوية، أنظمة الموظفين: مع مراعاة أحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني ولوائحه التنفيذية، يصدر الوزير أنظمة لموظفي الهيئات المحلية ومستخدميها، ينص فيها على واجباتهم ودرجاتهم وكيفية تعيينهم وترقيتهم وعزلهم وإجازاتهم، واتخاذ الإجراءات التأديبية بحقهم، والعناية الطبية بهم، والتأمين عليهم، وتخصيص رواتب تقاعد أو مكافآت لهم، وإعطائهم علاوات ونفقات سفرية، وإيفادهم في بعثات دراسية للتخصص، وغير ذلك من الشؤون التي تتعلق بهم ". وقد سلك مجلس الوزراء النهج ذاته، ليتضح ذلك من خلال نص المادة 44 من القرار رقم 1 لسنة 2009، بشأن موظفي الهيئات المحلية، الذي نص على أنه: " فيما لم يرد بشأنه نص في هذا النظام تطبق على موظفي الهيئات المحلية أحكام قانون الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية السارية وبقدر ما ينطبق عليهم من أحكام " . كما ورد - كذلك - في قانون السلك الدبلوماسي رقم 13 لسنة 2005، في المادة 20 منه، التي نصت على أن: " تحدد الحقوق التقاعدية لموظفي السلك الدبلوماسي وفقا لأحكام قانون التقاعد العام "، وكذلك المادة 43 من القانون ذاته، عندما نصت على أنه: " يسري قانون الخدمة المدنية على موظفي السلك في كل ما لم يرد به نص في هذا القانون والنظام ".

4. الخاتمة

يتضح من خلال هذه الدراسة أنّ الأحكام الخاصة بإنشاء الوظيفة العامة في فلسطين، تقوم على قانون الخدمة المدنية بصفته المرجعية الأساسية للوظيفة العامة، إلى جانب مجموعة من التشريعات الخاصة؛ نظرا لطبيعة بعض الوظائف وخصوصيتها، لتتولى السلطة التشريعية إنشاء الوظيفة العامة بقوانين صادرة عنها، فيما تختص السلطة التنفيذية بتنفيذ هذه القوانين من خلال تنظيم هذه الوظيفة وفقا للقواعد الواردة في القوانين. وفيما يخص علاقة الموظف العام بالدولة، فهي علاقة تنظيمية، تحكمها القوانين والأنظمة، وقد توصلت هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج في هذا الإطار، أبرزها أنّ النظام الفلسطيني يجمع ما بين وحدة الأنظمة الوظيفية وتعددتها، إلى جانب التنوع في تطبيق الأساس القانوني لإنشاء الوظيفة العامة، فهو تارة يأخذ بالقانون، وتارة أخرى يأخذ بالنظام واللائحة لتنظيم الوظيفة العامة.

5. التوصيات

- توصلت هذه الدراسة إلى مجموعة من التوصيات، أهمها:
- الإبقاء على اعتماد العلاقة التنظيمية فقط، أساساً يحدد العلاقة بين الموظف والإدارة.
 - تثبيت إنشاء الوظيفة العامة وجميع ما يتعلق بها، بقانون فقط، ضمنا لاستقرار الوظيفة.
 - حصر تدخل السلطة التنفيذية في إنشاء الوظيفة العامة بتعديل بعض النصوص التي تتضمن غلاء المعيشة والعلاوات الأخرى.
 - تبني نظام وحدة الوظيفة العمومية، وتمييز بعض الفئات الخاصة داخل هذا النظام بخصوصية معينة، وعدم اللجوء إلى تعدد التشريعات القانونية المطبقة عليهم.

- إدخال بعض التعديلات على مفهوم الموظف العام، لتشمل توسيع المدلول الجنائي، وذلك بإضافة بعض القطاعات كالمحامين، ممن يكلف بمهام شبيهة عامة.

الإقرارات

- تضارب المصالح: يقر الباحث بأنه لا يوجد أي تضارب مصالح مالي أو شخصي يؤثر على محتوى هذا البحث.
- توافر البيانات: البيانات المستخدمة والمحللة في هذا البحث متاحة لدى الباحثين ويمكن توفيرها عند الطلب.
- مصدر التمويل: لم يتلق هذا البحث أي تمويل من أي جهة رسمية أو خاصة.

6. قائمة المصادر والمراجع

6.1 المصادر

- قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960م.
 قانون الهيئات المحلية رقم 1 لسنة 1997م، مجلة الوقائع، العدد 20، لسنة 1997.
 قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002م، مجلة الوقائع، العدد 40، لسنة 2002.
 قانون السلك الدبلوماسي رقم 13 لسنة 2005م، مجلة الوقائع، العدد 60، لسنة 2005.
 قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم "4" لسنة 1998م، مجلة الوقائع، العدد 24 لسنة 1998.
 القانون رقم 4 لسنة 2005 المعدل لقانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998، مجلة الوقائع، العدد 54، 2005.
 القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، مجلة الوقائع الفلسطينية، العدد 57 لسنة 2005.

6.2 المراجع العربية

- بشناق، باسم (2022)، الوظيفة العامة في فلسطين بين القانون والممارسة، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن.
 بوادي، مصطفى (2016)، الوظيفة العمومية بين المفهوم الشخصي والمفهوم القانوني، مجلة الندوة للدراسات القانونية، المجلد 8.
 بوحوش، عمار (1982)، مفهوم الوظيفة العامة، معهد الإدارة العامة، المجلد 4، عدد 1.
 رسلان، أنور احمد (1997)، وسيط القانون الإداري "الوظيفة العامة" بدون طبعة. القاهرة: دار النهضة العربية للنشر.
 شطناوي، علي خطار (1994)، مبادئ القانون الإداري الأردني، الوظيفة العامة، بدون طبعة، الجامعة الأردنية، عمان.
 كنعان، نواف (2003)، القانون الإداري، الكتاب الثاني. الطبعة الأولى، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
 كنعان، نواف (2010)، القانون الإداري الكتاب الثاني، ط1، دار الثقافة، عمان.
 مبارك، مبارك سالم (2020)، واجب طاعة الرؤساء في الوظيفة العامة دراسة مقارنة، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 6، عدد 2.
 المحلاوي، أنيس حسين السيد، (2021)، استغلال الوظيفة العامة، مجلة كلية الشريعة والقانون بأسبوط، جامعة الأزهر، مجلد 33، الجزء 3.
 النحاس، صفوت صلاح الدين (2010)، أخلاقيات الوظيفة العامة، اتحاد جمعيات التنمية الإدارية، المجلد 47، العدد 4.

6.3 رومنة المراجع العربية

- Al-Mahlawi, (2021), Exploitation of the Public Position, Journal of the College of Sharia and Law in Asiout, Al-Azhar University, Volume 33, Part 3.
 Al-Nahas, S (2010), Public Service Ethics, Federation of Administrative Development Associations, Vol. 47, No. 4.
 Bawadi, M (2016), The Public job between the Personal Concept and the Legal Concept, Al Nadwa Journal for Legal Studies, Volume 8.
 Bohoush, A (1982), The Concept of Public Employment, Institute of Public Administration, Volume 4, Number 1.
 Bushnaq, B (2022), Public Service in Palestine between Law and Practice, The Palestinian Independent Commission for Citizens' Rights.
 Jordanian Law No. 16 of 1960 AD.
 Judicial Authority Law No. 1 of 2002 AD.
 Kanaan, N (2003) Administrative Law, Book Two. First edition, Amman: Dar althqafa for Publishing and Distributio.
 Kanaan, N (2010), Administrative Law, Book Two, 1st Edition, Dar Al Thaqafa, Amman.
 Law of the Diplomatic Corps No. 13 of 2005 AD.
 Local Law No. 1 of 1997 AD.

- ministry council Decision No. 335 of 2005 regarding the system of hiring experts and filling the existing positions on a temporary, casual or seasonal basis.
- Ministry council Decision Resolution No. 1 of 2009
- ministry council Decision Resolution No. 14 of 2005 regarding the regulation of social allowance.
- Mubarak, M (2020), The Duty of Obedience to Presidents in the Public Office, A Comparative Study, Journal of Legal and Economic Studies, Volume 6, Number 2.
- Palestinian Basic Law.
- Raslan, A (1997) Administrative Law "Public Office". without edition. Cairo: Arab Renaissance Publishing House.
- Second: - References.
- Shatnawi, A (1994), Principles of Jordanian Administrative Law, Public Service, without edition, University of Jordan, Amman.
- The Palestinian Municipal Service Law No. 4 of 1998 AD, as amended by Law No. 4 of 2005 AD.

The Special Provisions for the Establishment of Public Office in Palestine

Fade alawna^{1*}, Osama Darraj¹

¹ Faculty of Law, Al-Istiqlal University, Palestine.

*Corresponding another: fade.alawneh@pass.ps

Received: 28/06/2022.

Revised: 19/07/2022.

Accepted: 03/04/2023.

Published: 30/06/2025.

DOI: <https://doi.org/10.35517/AAUP-2025.V11.1.08>

Abstracts

This research, whose topic is the provisions related to the establishment of the public office in Palestine, dealt with the subject of the most important basic legal rules for the establishment of the public office, whether these rules relate to the establishment of this job, starting from the competent authorities to create the job, represented in the Legislative Council or the executive authority competent to follow up the administrative formations and the public job in all its stages, This study also dealt with the methods of establishing the public office and the specificity of each of these methods. Also, this study dealt with the nature of the relationship that governs the public employee with the administration, whether this relationship is organizational or contractual. It includes the cost of living and other allowances.

Keywords: Civil Service, Public Employee, Personnel Office, Administration.