

مركز الديمقراطية وحقوق العاملين في فلسطين

التميز في الوظيفة العامة دراسة فقهية قانونية تحليلية للواقع في فلسطين

باحث مساعد
سامي جبارين

باحث رئيسي
بلال البرغوثي

رام الله: أيار/مايو 2007

قراءة اولية

المجلس التشريعي	إبراهيم عازم
ديوان الموظفين العام	لطفى سمحان
ديوان الرقابة الإدارية والمالية	محمد أبو رحمة
مركز الديمقراطية وحقوق العاملين	محمود زيادة
مركز الديمقراطية وحقوق العاملين	د. حمدي الخواجا

تعقيب في ورشة العمل

رئيس ديوان الرقابة الإدارية والمالية	د. محمود أبو الرب
مدير عام الرقابة والتفتيش في ديوان الموظفين العام	د. محمود شاهين
منسق ائتلاف امان	د. عزمي الشعبي
لجنة الرقابة والحريات العامة في المجلس التشريعي	النائبة خالدة جرار

© حقوق الطبع والنشر والتوزيع محفوظة 2007

مركز الديمقراطية وحقوق العاملين في فلسطين DWRC

المقر الرئيس

رام الله- شارع الإرسال، حي المصايف، رام الله ص.ب 876.

تلفون: 0097222952608/2952718/2964997/2964998

فاكس: 0097222952985

البريد الإلكتروني: info@dwrc.org

صفحة الإنترنت: <http://www.dwrc.org>

فرع غزة

غزة- النصر- عمارة حبوب، ص.ب 5251 غزة

فاكس: 009728253010

تلفون: 0097282853011

البريد الإلكتروني: gaza@dwrc.org

الفهرس

الصفحة	الموضوع
6	الملخص التنفيذي
14	مقدمة
17	صعوبات الدراسة
18	محددات الدراسة
19	إستبانة الدراسة
24	فرضيات وتعريف الدراسة
25	تجزئة الدراسة
26	الفصل الأول: مبدأ المساواة ومفهومه في القانون الدولي والداخلي
29	الفرع الأول: المساواة وعدم التمييز وفقا للمواثيق والعهود الدولية
37	الفرع الثاني: المساواة وعدم التمييز في الواقع التشريعي والعملي في فلسطين
49	الفصل الثاني: التمييز في الوظيفة العامة وأشكاله
55	الفرع الأول: التمييز بسبب الإنتماء السياسي
70	الفرع الثاني: التمييز بسبب العنصر أو العرق أو اللون أو العلاقات الشخصية والمصالح الخاصة
79	الفرع الثالث: التمييز بسبب الجنس
90	الفرع الرابع: التمييز بسبب الوضع الصحي (الإعاقة)
101	الفرع الخامس: التمييز بسبب الدين أو المعتقد
106	الفرع السادس: التمييز بسبب السن (العمر)
113	الفرع السابع: التمييز بسبب الوضع الوظيفي
121	الفصل الثالث: النتائج والتوصيات

<u>الصفحة</u>	<u>الموضوع</u>
121	الفرع الأول: النتائج
129	الفرع الثاني: التوصيات
136	قائمة المراجع
140	ملحق رقم (1): إستبانة البحث
144	ملحق رقم (2): إعلان الأمم المتحدة بشأن القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري
150	ملحق رقم (3): إعلان بشأن القضاء على جميع أشكال التعصب والتمييز القائمين على أساس الدين
155	ملحق رقم (4): اتفاقية التمييز (في مجال الاستخدام والمهنة)
160	ملحق رقم (5): اتفاقية المساواة في الأجور
165	ملحق رقم (6): الإعلان الخاص بحقوق المعوقين
168	ملحق رقم (7) مبادئ الأمم المتحدة المتعلقة بكبار السن
170	ملحق رقم (8) صورة عن التعهد الذي يلزم الموظفين ذوي الإعاقات توقيعه عند التوظيف

الملخص التنفيذي

يعتبر مبدأ المساواة وعدم التمييز في الوظيفة العامة أحد التطبيقات الجوهرية لمبدأ المساواة العام، ويمثل واحداً من حقوق الإنسان المهمة والذي حرصت عليه المواثيق والمعاهدات والإنفاقيات الدولية، واتجهت نحوه كافة الأنظمة الوظيفية المعاصرة في مختلف دول العالم المتقدم. ويعني هذا المبدأ توفير المساواة وتكافؤ الفرص بين جميع المواطنين، سواء عند التقدم للوظائف العامة والإلتحاق بها، أو في أثناء مباشرتها والقيام بتبعاتها.

تأتي هذه الدراسة في إطار البحث عن مظاهر التمييز في الوظيفة العامة كأحد أهم مكامن الخلل في أداء القطاع العام الفلسطيني، وفي إطار هذا السعي فقد انتهجت الدراسة في جانبها النظري أسلوب المقارنة ما بين نظامنا الفلسطيني المحلي وما بين الأنظمة القانونية والإنفاقيات والمواثيق والمعاهدات الدولية في هذا الشأن، وفي الجانب العملي إستندت الدراسة إلى إستبانة البحث التي إعتمدت على أسلوب لكرت الخماسي، فحددت مظاهر التمييز الموجودة في فلسطين ومدى تأثيرها على الجوانب المختلفة للوظيفة العامة، كما استندت الدراسة في هذا الجانب على عدد من الشكاوى المعروضة على بعض المؤسسات ذات الإختصاص، إضافة إلى القضايا الوظيفية المعروضة أمام القضاء الفلسطيني.

وقد توصلت الدراسة إلى عدد من النتائج كان من أهمها أن هنالك وعلى الصعيد العملي والتطبيقي تمييز واضح في الوظيفة العامة في فلسطين، دلت على وجوده كل من إستبانة البحث، وبعض القضايا المعروضة على القضاء الفلسطيني وبعض الشكاوى المرفوعة في هذا الشأن، وأن هذا التمييز يعود لإعتبارات سياسية ومناطقية وعائلية وشخصية كما يعود لإعتبارات الجنس والحالة الصحية والوضع الوظيفي. وأن أسباب هذا التمييز تعود لعدد من الإعتبارات تتمثل بضعف الأجهزة الرقابية المسؤولة عن الإشراف على القطاع العام

وموظفيه، وإنحراف بعض نصوص اللوائح التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، إضافة إلى ضعف القضاء الإداري الفلسطيني وعدم إلتزام الوزارات والمؤسسات العامة بالتشريعات ذات العلاقة والتي تضمن تحقيق مبدأ المساواة في الوظيفة العامة، وخصوصا في مجال التعيين والترقية، وغياب النصوص القانونية التي تعاقب المسؤولين عن الممارسات التمييزية التي يقترفونها.

وبالنظر إلى تلك النتائج فقد خلصت الدراسة إلى عدد من التوصيات توجهت بها إلى المشرع الفلسطيني بخصوص تجريم فعل التمييز في الوظيفة العامة ومعاقبة مقترفيه، وتعديل بعض نصوص قانون الخدمة المدنية التي ساهمت في خلق تمييز غير سليم بين الفئات الوظيفية وتفعيل الدور الرقابي للمجلس التشريعي على السلطة التنفيذية فيما يتعلق بالوظيفة العامة. كما توجهت الدراسة بتوصيات إلى السلطة التنفيذية كان من أهمها ضرورة تعديل بعض اللوائح التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، وضرورة الإلتزام المطلق بكافة التشريعات ذات الصلة خصوصا في مجال التعيين والترقية، وضرورة تدعيم الجهات المسؤولة عن تطبيق أحكام المساواة حيثما وجدت هذه الأحكام، وخصوصا ديوان الموظفين العام، وديوان الرقابة المالية والإدارية ووحدات الرقابة الداخلية في المؤسسات العامة. وضرورة إتخاذ بعض الإجراءات التي تضمن مساواة المرأة الفلسطينية بالرجل في الوظيفة العامة.

كما وتوجهت الدراسة ببعض التوصيات إلى السلطة القضائية بضرورة العمل على إنشاء محاكم إدارية متخصصة ومنح القضايا الوظيفية صفة الإستعجال، وتفعيل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة المتعلقة بالوظيفة العامة. وأخيرا فقد توجهت الدراسة ببعض التوصيات إلى مؤسسات المجتمع المدني كان من أهمها تفعيل دور المؤسسات النقابية ذات العلاقة بالموظفين ودعم دور المؤسسات الحقوقية ذات العلاقة بشكاوى الجمهور والموظفين، إضافة إلى تفعيل دور المؤسسات النسوية فيما يتعلق بالدفاع عن حقوق المرأة الموظفة.

تلخيص ما تمخض عن ورشة العمل الخاصة بالدراسة

تم في هذه الورشة التي عقدت في رام الله بتاريخ 2007/4/24، الإعلان عن نتائج الدراسة الإستكشافية ومناقشة الدراسة ونتائجها. وقد إتجهت فيها غالبية الآراء، سواء من المعقبين أو من المداخلين الرئيسيين أو من مداخلات الحضور نحو التأكيد على نتائج الدراسة، خصوصا فيما يتعلق بوجود وتفشي ظاهرة التمييز في الوظيفة العامة بأشكاله المختلفة وبالأخص التمييز الناتج عن الإنتماء السياسي. كما إعتبر الكثير من المشاركين أن إنعدام الإرادة السياسية العليا وغياب الرغبة في الإصلاح هي السبب الأهم لعدم معالجة ومحاربة ظاهرة التمييز. ورأوا أن التمييز يمثل عائقا أمام التنمية المستدامة ويقدم لإنهيار السلطة الوطنية الفلسطينية برمتها. وأنه لا بد من نشر التوعية والتركيز على التربية الأخلاقية والدينية لمحاربة هذه الظاهرة الخطيرة على وحدة المجتمع الفلسطيني وتجانسه.

وفيما يتعلق بالتعقيبات على الدراسة فقد كانت على النحو التالي:

تعقيب الدكتور محمود أبو الرب¹:

أثنى الدكتور أبو الرب بداية على الدراسة وإعتبرها موضوعية وصحيحة من حيث النتائج، وأبدى بعض الملاحظات الشكلية على منهجية الدراسة ومشكلتها، وبين الدكتور في تعقيبه أن أصل مشكلة التمييز في الوظيفة العامة يكمن في شقين: الشق الأول: وهو عدم الإعراف بمشكلة وجود التمييز، وخصوصا السياسي منه، وهو ما يمنح المنفلتين الغطاء لممارساتهم غير القانونية. الشق الثاني: عدم تحمل المسؤولية، أي عدم قيام الجهات الرسمية وخصوصا السلطتين التنفيذية والتشريعية بدورهما المطلوب للسيطرة على هذه الظاهرة ومحاربتها.

¹ الدكتور محمود أبو الرب، رئيس ديوان الرقابة الإدارية والمالية في السلطة الوطنية الفلسطينية.

وقد إعتبر الدكتور أبو الرب أن هناك غياب واضح للإرادة السياسية بمحاربة هذه الظاهرة مدلا على ذلك بعدم إهتمام صانعي القرار بتعزيز دور الجهات الرقابية وخصوصا ديوان الرقابة الإدارية والمالية وديوان الموظفين.

كما عرض الدكتور إلى الصعوبات والعقبات التي تحول دون قيام ديوان الرقابة بممارسة دوره الرقابي على النحو المطلوب، وخصوصا فيما يتعلق بعدم الإهتمام في البنية المؤسساتية للديوان من حيث إقرار هيكلية الوظيفة من قبل المجلس التشريعي، أو من حيث دعمه بالموازنة التي تؤمن له الإحتياجات المطلوبة للقيام بواجباته، على الرغم من المطالبات المتكررة للديوان وتقديمه المقترحات والخطط بهذا الشأن.

تعقيب الدكتور محمود شاهين²:

أكد الدكتور شاهين على أهمية هذه الدراسة والنتائج التي خلصت إليها، ورأى أنه كان من الأفضل لو زادت عينة الدراسة عن 500 إستبانة، كما فضل لو تم تقسيم الدراسة إلى مرحلتين، مرحلة السلطة عندما كانت تدار من حركة فتح، ومرحلة السلطة عندما أدارتها حركة حماس.

كما نوه إلى ضرورة أن يتم دراسة التمييز على أساس مكان التخرج، وأن تقسم نتائج الإستبانات وفقاً للفئات الوظيفية.

وقد أعاد الدكتور شاهين ضعف دور الأجهزة الرقابية على الوظيفة العامة (ديوان الموظفين وديوان الرقابة المالية والإدارية) إلى ضعف الدعم المقدم لها، وعدم إلتزام الوزارات والمؤسسات العامة بتوجيهات الديوان.

وأفاد الدكتور شاهين بأن هناك فلتان إداري وإقتصادي ووظيفي، مشدداً على أهمية إنهاء هذه المشكلات الخطيرة، محذراً من إنهيار كلي للمؤسسات العامة في الوطن في حال إستمرار هذا التمييز. كما أكد على أن مظاهر التمييز العنيفة في الوظيفة العامة تمثل إمتحاناً للموظف.

مداخلة الدكتور عزمي الشعبي³

إعتبر الدكتور الشعبي أن هناك أهمية لأن تقوم مؤسسات المجتمع المدني بمثل هذه الدراسات، ورأى أن موضوع التمييز هو موضوع لا يحتاج وجوده إلى تدليل فوجوده أمر مجمع عليه من كافة أفراد الشعب، وبالتالي لا حاجة للتركيز على إستبانة البحث التي تمثل إستطلاع إنطباعي أكثر منها توثيق لوجود هذا التمييز.

ورأى الدكتور الشعبي أن المشكلة ليست بقلة القوانين وإنما في عدم إحترام هذه القوانين، وأن محاربة هذه الظاهرة تستدعي أمران هما: الوقف الفوري لهذه الظاهرة، ومن ثم إرادة

² الدكتور محمود شاهين، مدير عام الرقابة والتفتيش في ديوان الموظفين العام.
³ الدكتور عزمي الشعبي، المنسق العام للإتلاف من أجل النزاهة والمسائلة أمان وعضو المجلس التشريعي السابق.

المعالجة وذلك بإعادة ترتيب القطاع الوظيفي برمته. كما رأى أن ضرورات المعالجة تقتضي أن يتم تحديد الوظيفة العامة وعدم تسييسها، وأن تشكل لجنة عليا بناء على خطة وطنية يتفق عليها كافة الأطياف السياسية والإجتماعية في السلطة الوطنية لمعالجة الترهل الوظيفي.

كما رأى أنه من الضرورة تشجيع وحماية الموظفين الذين يبلغون عن التجاوزات التي تقتربها السلطة في هذا الموضوع، وكذلك دعم مؤسسات المجتمع المدني لمحاربة هذه الظاهرة. وكذلك تشديد العقوبات على كل من يقترف أعمال التمييز.

واعتبر أن تشكيل لجنة خاصة لتعيين كبار الموظفين وفقا لقانون يصدر لهذا الشأن ويضع المعايير الموضوعية والحيادية من شأنه أن يساهم في محاربة التمييز في الوظيفة العامة.

مداخلة النائبة خالدة جرار⁴

أثنت النائبة خالدة جرار على الدراسة ورأت أنها شمولية وتعزز ما هو سائد من معلومات، وأعلنت إتفاقها التام مع كافة التوصيات التي قدمتها الدراسة إلى المشرع الفلسطيني (المجلس التشريعي) وأكدت النائبة خالدة على وجود التمييز من خلال الشكاوى التي تتلقاها لجنة الرقابة والحريات العامة في المجلس التشريعي.

وبينت النائبة أن المخالفات في هذا المجال تمارس من أعلى السلطات بدءاً برئيس السلطة الوطنية مروراً بمجلس الوزراء إنتهاءاً بالمجلس التشريعي الذي وبضعف دوره الرقابي يسمح بوجود هذه الظاهرة في فلسطين.

وأبرزت النائبة جرار أن حكومة الوحدة الوطنية والتوافق الذي حصل بين حركتي فتح وحماس ساهم في تكريس ظاهرة التمييز، كونه قام أساساً على المحاصصة الوظيفية بين كلا الفصيلين وساهم في إضعاف رقابة المجلس التشريعي على الحكومة.

⁴ النائبة خالدة جرار، عضو مجلس تشريعي فلسطيني ورئيس لجنة الشهداء والجرحى والأسرى والمحرابين القدامى.

التوصيات التي برزت في هذه الورشة:

- إعادة ترتيب القطاع الوظيفي برمته من خلال تشكيل لجنة عليا بناء على خطة وطنية يتفق عليها كافة الأطياف السياسية والإجتماعية في السلطة الوطنية لمعالجة الترهل الوظيفي، واتخاذ اجراءات بحق المخالفين للنظم المتبعة وفصل غير الملتزمين بالدوام كليا فاعدادهم كبيرة.
- ضرورة متابعة ملفات الفساد التي حولت الى النائب العام وافقت المتابعة عليها. فان ذلك سيؤدي الى ردع الكثيرين من استخدام النفوذ في افساد المؤسسات الرسمية بما في ذلك التمييز في الوظيفة الحكومية.
- نشر التوعية والتركيز على التربية الأخلاقية والدينية لمحاربة هذه الظاهرة الخطيرة على وحدة المجتمع الفلسطيني وتجانسه.
- تحييد الوظيفة العامة وعدم تسييسها.
- هناك اهمية لتفعيل دوائر الشكاوى في ديوان الرقابة الادارية والمالية وديوان الموظفين العام
- محاربة ظاهرة إستغلال المنصب الوظيفي كأحد العوامل المساعدة في الممارسات التمييزية.
- تشجيع وحماية الموظفين الذين يبلغون عن التجاوزات التي تقتربها السلطة في هذا الموضوع.
- دعم مؤسسات المجتمع المدني لمحاربة هذه الظاهرة.
- الكف عن تهميش دور الجهات الرقابية (الداخلية الموجودة في المؤسسات الحكومية، ديوان الرقابة الادارية والمالية والمجلس التشريعي) وعدم التدخل والسيطرة عليها اداريا وسياسيا.
- اعادة احياء لجان اصلاح اداري على غرار لجنة الاصلاح الاداري التي اوقفت اعمالها.

- تشديد العقوبات على كل من يقترف أعمال التمييز.
- الحاجة الماسة الى اقرار قانون العقوبات الذي ما زال دون اقرار منذ فترة طويلة
- تشكيل لجنة خاصة لتعيين كبار الموظفين وفقا لقانون يصدر لهذا الشأن ويضع المعايير الموضوعية والحيادية لشغل تلك الوظائف.
- الربط بين ظاهرة الفساد وظاهرة التمييز كون الاخيرة جزء من الاولى.
- التحرك الجماهيري، واللجوء إلى الرأي العام لمحاربة هذه الظاهرة سواء من خلال التوعية الجماهيرية لاهمية الشفافية والنزاهة في التوظيف او من خلال ممارسة رقابة شعبية وضغوطات لتحسين اداء السلطة الوطنية الفلسطينية في الوظيفة الحكومية
- ضرورة اجراء دراسات مستقبلية اكثر تفصيلا تستهدف الفصل بين المواقع الادارية المختلفة في السلم الوظيفي الحكومي.

مقدمة

يعتبر مبدأ المساواة وعدم التمييز في الوظيفة العامة أحد التطبيقات الجوهرية لمبدأ المساواة العام، ويمثل واحداً من حقوق الإنسان المهمة والذي حرصت عليه المواثيق والمعاهدات والاتفاقيات الدولية، وإتجهت نحوه كافة الأنظمة الوظيفية المعاصرة في مختلف دول العالم المتقدم. ويعني هذا المبدأ توفير المساواة وتكافؤ الفرص بين جميع المواطنين، سواء عند التقدم للوظائف العامة والإلتحاق بها، أو في أثناء مباشرتها والقيام بتبعاتها.

كفل القانون الأساسي الفلسطيني مبدأ المساواة بين المواطنين في مجال التوظيف في الوظائف العامة، وقد جاء قانون الخدمة المدنية في أغلب مواد القانونيّة لضمان هذا المبدأ، كما ضمن مبدأ المساواة في الحقوق والواجبات بين الموظفين حسب فئاتهم ودرجاتهم في السلم الوظيفي.

ولكن ومن الناحية العملية فإن هناك خروقات كثيرة من قبل الوزارات والهيئات العامة والمؤسسات الحكومية في الجوانب المختلفة للوظيفة العامة، تقف وراءها الوساطة والمحسوبية على مستويات مختلفة وفي السلطات المختلفة، تشريعية وتنفيذية وقضائية.

وعلى الرغم من أن السلطة الوطنية الفلسطينية سعت منذ قدومها نحو تبني نظام وظيفي يسوده العدل والمساواة، ولكن حالت العيوب والثغرات القانونية حيناً، وسوء التطبيق وفساد الإدارة أحياناً أخرى، دون الوصول إلى هذا النظام العصري السليم. حيث سادت مظاهر التمييز في الوظيفة العامة في فلسطين وأخذت تبدو جلية وواضحة وتسبب شعور متنامي بالإحباط لدى الكثير ممن يرغبون في الإلتحاق في الوظيفة العامة، والكثير من

الموظفين العموميين ممن تتحجج بحقهم الإدارة بضرورة تطبيق القانون، في حين أن عدد من الموظفين يتم ترقيتهم ومنحهم إمتيازات تحت مظلة الاستثناء على القانون.

تأتي هذه الدراسة في إطار البحث عن مظاهر التمييز في الوظيفة العامة كأحد أهم مكامن الخلل في أداء القطاع العام الفلسطيني، وتسعى هذه الدراسة لتحقيق الأهداف التالية:

1. البحث عن أهم مظاهر التمييز في الوظيفة العامة وأسبابها وخصائصها سواء على الصعيد الدولي أو على الصعيد المحلي.
2. توضيح الأسس القانونية التي تعالج هذه المظاهر بشكل عام ومكامن الخلل فيها ومدى حاجتها إلى التعديل والتطوير بما يتناسب مع التطورات الإدارية والسياسية التي حدثت بعد قيام السلطة الوطنية الفلسطينية في العام 1994.
3. تحديد الأطر المؤسساتية التي تتولى مهمة الإشراف على التشريعات ذات الصلة، ومدى حسن أدائها.
4. وأخيراً وعلى ضوء البنود السابقة الخروج بعدد من التوصيات إلى كل من المشرع الفلسطيني والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية ومؤسسات المجتمع المدني ذات العلاقة للإحاطة بهذه الظاهرة والقضاء عليها.

وفي إطار هذا السعي فقد انتهجت الدراسة في جانبها النظري أسلوب المقارنة ما بين نظامنا الفلسطيني المحلي وما بين الأنظمة القانونية والإتفاقيات والمواثيق والمعاهدات الدولية في هذا الشأن، فابتدأت بعرض كافة أشكال التمييز ومظاهره كما هي معروفة في دول العالم المختلفة، وحددتها بالآتي:

1. التمييز بسبب الانتماء السياسي.
2. التمييز بسبب الجنس.
3. التمييز بسبب الحالة الصحية (الإعاقة).
4. التمييز بسبب الانتماء الديني.
5. التمييز بسبب الإنتماء العرقي أو المناطقي أو العائلي.

6. التمييز بسبب العمر (السن).

7. التمييز بسبب الوضع الوظيفي.

وبينت الدراسة كيف أن الموائيق والإتفاقيات والمعاهدات الدولية حاربت هذا التمييز بمظاهره المختلفة. ومن ثم عرضت الدراسة لحالة السلطة الوطنية الفلسطينية، والوضع القانوني والمؤسسي الناظم لهذه المسألة.

وفي الجانب العملي إستندت الدراسة إلى إستبانة البحث التي إعتمدت على أسلوب لكرت الخماسي، فحددت مظاهر التمييز الموجودة في فلسطين ومدى تأثيرها على كل من:

1. التعيين.

2. الحقوق المالية والإجازات.

3. الترقية.

4. الواجبات والأعباء الوظيفية.

5. العقوبات التأديبية.

كما استندت الدراسة في هذا الجانب على عدد من الشكاوى المعروضة على المجلس التشريعي الفلسطيني وبعض المؤسسات ذات الإختصاص، كمركز الديمقراطية وحقوق العاملين والهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، إضافة إلى القضايا المعروضة أمام القضاء الفلسطيني متمثلاً بمحكمة العدل العليا الفلسطينية بصفتها الإدارية، واستندت أيضاً على عدد من إستطلاعات الرأي المنشورة في هذا الشأن، وعدد من الكتابات المنشورة في الصحف والمجلات والتقارير والصفحات الإلكترونية وغيرها من المنشورات.

صعوبات الدراسة:

واجهت الباحثين في إعدادهم لهذه الدراسة الإشكالات التالية:

1. شح المعلومات والبيانات، ويعود هذا الأمر إلى ثلاثة عوامل:

العامل الأول: وهو التكتّم المقصود على المعلومات التي تكشف عن مظاهر التمييز أو تساهم في رصده، على اعتبار أن هذه المعلومات قد تستخدم كدليل إدانة ضد المتورطين في عملية التمييز. إضافة إلى ثقافة السرية وعدم المكاشفة التي تعتمدها معظم مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية⁵ وخصوصاً فيما يتعلق بسياسة التوظيف⁶.

العامل الثاني: وهو ندرة الإحصاءات والبيانات التي يتوجب على المؤسسات المعنية بالوظيفة العامة إعدادها، وعلى وجه الخصوص ديوان الموظفين العام، حيث لم نجد في الديوان أية بيانات رسمية وإحصاءات تشرح وضع الموظفين في القطاع العام وتبين تعدادهم وتقسيمهم وتوزيعهم من حيث الجنس والسن والدرجات والإختصاصات وغيرها من المعلومات. على الرغم من أن قانون الخدمة المدنية يفرض على ديوان الموظفين إعداد هذه الإحصاءات إعمالاً لنص الفقرة الرابعة من المادة السابعة التي تشير إلى ضرورة أن يقوم الديوان بإعداد الإحصاءات عن

⁵ بلال البرغوثي، الحق في الإطلاع أو حرية الحصول على المعلومات، سلسلة تقارير تطوير القوانين، منشورات الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله/فلسطين 2004، ص52.

⁶ جاء في رسالة أرسلها رئيس ديوان الموظفين العام بتاريخ 1997/1/7 إلى وزير البريد والاتصالات: "نظراً لما تقتضيه المصلحة العامة فإننا نرجو الإيعاز إلى موظفيكم بعدم تزويد أي جهة حكومية كانت أو خاصة بأي بيانات عن موظفي وزارتك أو مؤسساتكم سواء بقصد نشرها أو بقصد تقديمها إلى جهات أخرى أجنبية خارجية أو غير ذلك قبل الرجوع إلى ديوان الموظفين العام، نظراً لما لهذا الموضوع من أهمية بالغة، حيث أن أي تجاوز أو تهاون فيها قد يضر بالمصلحة العليا للوطن".

الموظفين وأية إحصاءات أخرى تتطلبها مهام الديوان ومتابعة تلك الإحصاءات وتحديثها.

العامل الثالث: إنعدام الدراسات السابقة في موضوع التمييز في الوظيفة العامة في فلسطين، وخصوصا الدراسات الحقوقية الموثقة، وندرة الدراسات التي تعالج الوظيفة بشكل عام.

2. إضراب الموظفين الذي خاضه الموظفون من تاريخ 2006/9/2 وحتى 2007/1/15، حيث حال هذا الإضراب دون الوصول إلى بعض المعلومات في الوزارات المختلفة، خصوصا ما يتعلق بالقضايا المرفوعة أمام القضاء ذات الصلة بالتمييز، كما أسهم هذا الإضراب في التأخر بتعبئة إستبانة البحث، وعدم تعبئة الكثير من الموظفين للإستبانة التي وزعت عليهم، خصوصا في منطقة نابلس التي كان مخططا أن تمثل منطقة الشمال في جغرافية الإستبانة.

3. إجماع عدد كبير من الموظفين عن الإفصاح عن آرائهم وأحوالهم الوظيفية خشية التعرض لعقوبات إنتقامية من الإدارة، وقد أسهم هذا الأمر برفض الكثير منهم لتعبئة إستبانة البحث أو التراجع عن تعبئتها بعد قبولها أو عدم كتابة أسمائهم على الإستبانة.

محددات الدراسة:

لم تقتصر هذه الدراسة في معالجتها لمظاهر التمييز في الوظيفة العامة في فلسطين على فترة زمنية أو سياسية معينة، وإنما شملت الوضع الفلسطيني منذ قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية وإنشاء الجهاز الإداري الفلسطيني حتى تاريخ إعداد هذه الدراسة، وبالتالي فإن هذه الدراسة لم تقصد تقييم مرحلة سياسية بعينها وإنما سعت إلى تقييم الحال الفلسطيني في ظل المراحل السياسية المتعاقبة.

وقد إقتصرت الدراسة على الموظفين المدنيين ممن يعملون في الوزارات والمؤسسات العامة ويخضعون لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998 ولوائحه

التفيزية، وإستنتت بذلك بعض الموظفين الذين يخضعون لقوانينهم الخاصة، كما هو الحال في القضاة وأعضاء النيابة العامة والموظفين العاملين في الأجهزة الأمنية. كما إستنتت الدراسة في البحث عن مظاهر التمييز في الوظيفة العامة التمييز الناتج عن الرشوة، كونه تمييز يحتاج في توثيقه إلى أدلة ومدخلات قانونية غير تلك التي اعتمدت عليها الدراسة في تدليلها على مظاهر التمييز الأخرى، حيث يقع هذا التمييز في إطار الجرائم الجنائية المعاقب عليها في القوانين الجزائية. وهو بالتالي يحتاج إلى أدلة قضائية تؤكد وجوده، الأمر الذي لم يعثر عليه الباحثين عند دراستهم القضايا الوظيفية المعروضة أمام محاكم العدل العليا في فلسطين.

إستبانة الدراسة⁷:

بهدف الوصول إلى المعلومات المتعلقة بموضوع الدراسة، فقد تم إعتداد إستبانة البحث كأحد المنهجيات الرئيسية للدراسة، وقد إعتمدت هذه الإستبانة في شقها الأول أسلوب الإجابة المغلقة وفقا لمقياس "لكرت" الخماسي، لما في ذلك من أهمية في تحفيز معبئ الإستبانة على الإسراع في تعبئتها. وقد أتيح للمجيب على الإستبانة أن يختار إجابة واحدة من بين خمس إجابات تترج في شدتها من القوة إلى الضعف، إنسجاما مع مقياس لكرت الخماسي الذي يقسم قوة الإجابة إلى خمس درجات، ويمنح كلا منها وزنا معيناً وفقاً للآتي:

- | | |
|------------------|-----------------|
| 1. أوافق بشدة | (5) درجات. |
| 2. أوافق | (4) درجات. |
| 3. لا أعلم | (3) درجات. |
| 4. لا أوافق | (2) درجتين. |
| 5. لا أوافق بشدة | (1) درجة واحدة. |

⁷أنظر الملحق رقم 1

وبذلك فإن قياس نتائج الإستهانة من الضعف إلى القوة يكون على النحو التالي:

من 1,00-1,99 = لا أوافق بشدة

من 2,00-2,49 = لا أوافق

من 2,50-2,99 = لا أعلم

من 3,00-3,99 = أوافق

من 4,00-5,00 = أوافق بشدة

وقد تم تقسيم الشق الأول من الإستهانة إلى عشرة أقسام وفقاً للآتي:

القسم الأول: وقد خصص لسؤال واحد، يهدف إلى الإجابة بشكل عام عن وجود تمييز في الوظيفة العامة في فلسطين، وكان السؤال على النحو التالي: "هل تعتقد أن هناك بشكل عام تمييز في الوظيفة العامة في فلسطين".

القسم الثاني: خصص للإجابة عن التمييز بسبب الإتهام السياسي، فبدأ بسؤال عام عن مدى وجود هذا الشكل من التمييز في الوظيفة العامة في فلسطين وكان على النحو التالي: "هل تعتقد أن سبب هذا التمييز عائد إلى الإتهام السياسي".

ولمعرفة تفصيلية في أي جانب من جوانب الوظيفة العامة يتركز هذا التمييز فقد تفرع هذا القسم إلى خمسة أسئلة، جاءت على النحو التالي:

هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في التعيين.

هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الحقوق المالية والإجازات.

هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الترقيّة.

هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الواجبات والأعباء الوظيفية.

هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في العقوبات التأديبية.

القسم الثالث: خصص للإجابة عن التمييز بسبب الإتهام الديني، فبدأ بسؤال عام عن مدى وجود هذا الشكل من التمييز في الوظيفة العامة في فلسطين وكان على النحو التالي:

" هل تعتقد أن سبب هذا التمييز عائد إلى الإلتناء الديني ". ثم تفرع عن هذا القسم خمسة أسئلة، هي ذات الأسئلة التي تفرعت عن القسم السابق.

القسم الرابع: خصص للإجابة عن التمييز بسبب الإلتناء العائلي، فبدأ بسؤال عام عن مدى وجود هذا الشكل من التمييز في الوظيفة العامة في فلسطين وكان على النحو التالي: " هل تعتقد أن سبب هذا التمييز عائد إلى صلة القرى ". ثم تفرع عن هذا القسم خمسة أسئلة، هي ذات الأسئلة التي تفرعت عن القسم السابق.

القسم الخامس: خصص للإجابة عن التمييز بسبب الإلتناء المناطقي، فبدأ بسؤال عام عن مدى وجود هذا الشكل من التمييز في الوظيفة العامة في فلسطين وكان على النحو التالي: " هل تعتقد أن سبب هذا التمييز عائد إلى الإلتناء المناطقي ". ثم تفرع عن هذا القسم خمسة أسئلة، هي ذات الأسئلة التي تفرعت عن القسم السابق.

القسم السادس: خصص للإجابة عن التمييز بسبب الجنس، فبدأ بسؤال عام عن مدى وجود هذا الشكل من التمييز في الوظيفة العامة في فلسطين وكان على النحو التالي: " هل تعتقد أن سبب هذا التمييز عائد إلى الجنس ". ثم تفرع عن هذا القسم خمسة أسئلة، هي ذات الأسئلة التي تفرعت عن القسم السابق.

القسم السابع: خصص للإجابة عن التمييز العائد إلى الوضع الصحي (الإعاقة)، فبدأ بسؤال عام عن مدى وجود هذا الشكل من التمييز في الوظيفة العامة في فلسطين وكان على النحو التالي: " هل تعتقد أن سبب هذا التمييز عائد إلى الوضع الصحي (وجود إعاقة جسدية) ". ثم تفرع عن هذا القسم ستة أسئلة، خمسة منها هي ذات الأسئلة التي تفرعت عن القسم السابق وسؤال سادس جاء على النحو التالي: " هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الحقوق التقاعدية".

القسم الثامن: خصص للإجابة عن التمييز بسبب العمر (السن)، فبدأ بسؤال عام عن مدى وجود هذا الشكل من التمييز في الوظيفة العامة في فلسطين وكان على النحو التالي: " هل تعتقد أن سبب هذا التمييز عائد إلى العمر". ثم تفرع عن هذا القسم ستة أسئلة، هي ذات الأسئلة التي تفرعت عن القسم السابق.

القسم التاسع: خصص للإجابة عن التمييز بسبب الدرجة الوظيفية (الوضع الوظيفي)، فبدأ بسؤال عام عن مدى وجود هذا الشكل من التمييز في الوظيفة العامة في فلسطين وكان على النحو التالي: " هل تعتقد أن سبب هذا التمييز عائد إلى الدرجة الوظيفية". ثم تفرع عن هذا القسم خمسة أسئلة، هي ذات الأسئلة التي تفرعت عن القسم الأول.

القسم العاشر: خصص للإجابة عن التمييز بسبب العلاقات الشخصية، فبدأ بسؤال عام عن مدى وجود هذا الشكل من التمييز في الوظيفة العامة في فلسطين وكان على النحو التالي: " هل تعتقد أن سبب هذا التمييز عائد إلى العلاقات الشخصية". ثم تفرع عن هذا القسم خمسة أسئلة، هي ذات الأسئلة التي تفرعت عن القسم الأول.

أما الشق الثاني من الاستبانة فقد إعتد أسلوب إستطلاع العينة النسبي، وكان الهدف منه الوصول إلى معلومات تفصيلية أكثر من قبل الموظفين الموجهة إليهم الإستبانة، كما هدف هذا الشق إلى إشراك الموظفين في بعض التوصيات التي ستقدمها الدراسة، وقد كان السؤال في هذا الشق على النحو التالي: "الرجاء الإجابة على الأسئلة التالية (ضع إشارة في المربع المجاور):

- * إذا كنت تواجه تمييزاً فيما يتعلق بالحقوق المالية والإجازات، فأين يتركز هذا التمييز:
- الدرجة الوظيفية العلاوات المالية المهمات والبعثات الرسمية المقطعات
- بدل الساعات الإضافية الإجازات
- * إذا كنت تواجه تمييزاً فيما يتعلق بالواجبات والأعباء الوظيفية، فأين يتركز هذا التمييز:
- في كثرة المهام الموكلة إليك وصعوبتها في تقييم الأداء

*هل ترى أن هناك تمييزاً بشكل عام ما بين موظفي وزارة أو مؤسسة معينة وبين موظفي وزارة أخرى: نعم لا

*ما هي برأيك الحلول المطلوبة لإلغاء التمييز وإجراء إصلاحات على صعيد الوظيفة العامة:

إجراء تعديلات على التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة إجراء إصلاحات في المؤسسات التي تشرف على الوظيفة العامة تفعيل دور الأجهزة الرقابية والنقابية "

جغرافية الإستمابنة:

وزعت الإستمابنة جغرافياً على المناطق التالية:

محافظة غزة: كمحافظة تمثل قطاع غزة.

محافظة رام الله: كمحافظة تمثل المحافظات الوسطى في الضفة الغربية.

محافظة الخليل: كمحافظة تمثل المحافظات الجنوبية في الضفة الغربية.

محافظة نابلس: كمحافظة تمثل المحافظات الشمالية في الضفة الغربية. إلا أنه وكما ذكرنا في صعوبات البحث، حال الإضراب الذي خاضه موظفو السلطة الوطنية الفلسطينية في بداية الشهر التاسع من العام 2006 دون تعبئة الموظفين في نابلس لهذه الإستمابنات.

عينة الإستمابنة:

تم توزيع الاستبانة إلى 500 موظف في المناطق الجغرافية التي إستهدفتها الإستمابنة، بواقع 125 إستمابنة لكل منطقة. وقد حرص على أن يتم التوزيع بشكل عشوائي وإلى كافة الموظفين الذين قبلوا تعبئتها.

وقد تم توزيع الإستمابنة على الوزارات والمؤسسات التالية:

أ- وزارة الأشغال العامة والإسكان.

ب- الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

- ج- المجلس التشريعي الفلسطيني.
- د- وزارة الشؤون الإجتماعية.
- هـ- ديوان الموظفين العام.
- و- وزارة العمل.
- ز- وزارة المالية.
- ح- وزارة الصحة.

وبنتيجة فرز الاستبانات المجابة فقد بلغت الاستبانات الصحيحة والمقبولة منها 349 استبانة.

فرضيات وتعريف الدراسة:

مبدأ المساواة وعدم التمييز: ويعني توفير المساواة وتكافؤ الفرص بين جميع المواطنين، سواء عند التقدم للوظائف العامة والإلتحاق بها، أو في أثناء مباشرتها والقيام بتبعاتها، وعدم التمييز بينهم بسبب عائد إلى الإلتناء السياسي أو المناطقي أو العائلي أو الديني أو الصحي أو بسبب الجنس أو العمر أو الوضع الوظيفي.

الوظيفة العامة: مجموعة المهام التي توكلها جهة مختصة إلى الموظف للقيام بها بمقتضى قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998، أو لوائحه التنفيذية أو أي تعليمات أو قرارات إدارية، وما يتعلق بهذه الوظيفة من صلاحيات وما يترتب على تلك المهام من مسؤوليات.

الموظف: ويقصد به الموظف أو الموظفة وهو الشخص المعين بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية أياً كانت طبيعة تلك الوظيفة أو مسماها.

السلم الوظيفي: السلم الذي يحدد فئات الموظفين ودرجاتهم.

الفئات العليا: وتشمل موظفي الفئة الأولى والعليا والخاصة من درجة مدير (A1-A2-
A3-A4-A-B-C).

الفئات الوسطى: موظفي الفئة الثانية والثالثة من درجة (1-2-3-4-5-6-7-8).

الفئات الدنيا: موظفو الفئة الرابعة والخامسة من درجة (9-10).

تجزئة الدراسة:

قسم البحث إلى مقدمة وثلاثة فصول، عرضت المقدمة مدخلا حول مبدأ المساواة وعدم التمييز في الوظيفة العامة.

وخصص الفصل الأول من هذه الدراسة للحديث عن مبدأ المساواة ومفهومه في القانون الدولي والداخلي، فتطرق إلى كافة المواثيق والعهود والإتفاقيات الدولية التي نصت على هذا الحق، ثم إنتقل إلى الواقع القانوني والعملية الفلسطينية في التعامل مع هذا المبدأ.

وخصص الفصل الثاني من هذه الدراسة للبحث في المظاهر المتعددة للتمييز في الوظيفة العامة، فتحدث عن التمييز الإيجابي ومن ثم إنتقل إلى مظاهر التمييز السلبي، فعالج كل من التمييز بسبب الإلتزام السياسي، والتمييز بسبب الإلتزام المناطقي أو العنصري أو العائلي، والتمييز بسبب الجنس ما بين الرجل والمرأة، والتمييز بسبب الإعاقة، والتمييز بسبب الدين، والتمييز بسبب العمر، والتمييز بسبب الوضع الوظيفي.

وخصص الفصل الثالث والأخير من هذه الدراسة لدراسة النتائج والتوصيات التي خلص إليها البحث.

الفصل الأول

مبدأ المساواة ومفهومه في القانون الدولي والداخلي

يعد مبدأ المساواة واحداً من خصائص الديمقراطية ويراد به تحديداً المساواة أمام القانون، كما يعد مبدأ المساواة أمام القانون أحد المبادئ الدستورية الحديثة والركيزة الأساسية التي لا وجود للحرية بدونها. والمقصود بمبدأ المساواة أمام القانون أن يكون القانون واحداً بالنسبة للجميع ودون تمييز بين طبقة وأخرى، ولا بين الأفراد بسبب الأصل أو الجنس أو الدين أو اللغة أو السن أو الإعاقة. وقد حرصت معظم الديانات السماوية على هذا المبدأ، وأكد عليه الإسلام وعمل على تحرير الإنسان من جميع قيوده الاجتماعية والسياسية والاقتصادية حيث ساوى بين الناس جميعاً من ذكر وأنثى وعربي وأعجمي وأبيض وأسود. والمساواة في الرؤية الإسلامية هي: تماثل كامل أمام القانون وتكافؤ كامل إزاء الفرص، وتوازن بين الذين تفاوتت حظوظهم من الفرص المتاحة للجميع، حيث خاطب الله جل وعلا الناس في كتابه الكريم بقوله: (يا أيها الناس إنا خلقناكم من ذكر وأنثى وجعلناكم شعوباً وقبائل لتعارفوا إن أكرمكم عند الله أتقاكم). وهذه الحقيقة كثيراً ما جاءت في أقوال رسول الله فقد ورد عنه صلى الله عليه وسلم قوله: (كلكم لآدم و آدم من تراب). وقوله عليه الصلاة والسلام (لا فضل لعربي على أعجمي إلا بالتقوى).

وقد تقرر هذا المبدأ على الصعيد الرسمي لأول مرة في الديمقراطيات الغربية الحديثة في وثيقة إعلان حقوق الإنسان التي تبنتها الجمهورية الفرنسية في سنة 1789، حيث أشار الإعلان إلى إن الحقوق الفردية أو الحقوق الطبيعية للإنسان هي الحرية، المساواة، الملكية، حق الأمن، حق مقاومة الظلم⁸. وأصبح معنى المساواة أمام القانون يفسر بمخاطبة القانون للأفراد بلا تمييز، فإذا كان الفرد عضواً في المجتمع المدني، مهما كان

⁸ فيصل شطناوي، حقوق الإنسان وحياته الأساسية، دار مكتبة الحامد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 1998، ص130.

أصله أو اعتقاده أو ثروته، فإن له الحقوق المقررة في القانون العام والقانون الخاص، كما أن الفرص متاحة أمام الجميع، وكل واحد بإستطاعته أن يتحرك وفقاً للإمكانيات المتوافرة لديه، وبذلك يعمل مبدأ المساواة أمام القانون على حماية الفرد من تصرفات السلطة العامة غير القانونية، ويحقق الديمقراطية بأشكالها المختلفة⁹.

ويرى كثير من فقهاء القانون العام أن المساواة هي توأم الحرية، وأنه بدونها تصبح ممارسة الحريات العامة كلمة عابثة. وقال جان جاك روسو في كتابه العقد الاجتماعي إن الحرية لا يمكن أن تبقى بغير المساواة¹⁰.

ولكن ما هو أساس المساواة المدنية بين الأفراد..؟

يذهب أنصار نظرية العقد الاجتماعي إلى أن هذا العقد هو مصدر المساواة المدنية وهم يبرهنون على ذلك بأن شروط العقد كانت واحدة بالنسبة لجميع المشتركين فيه، وهذا يعني أنه أبرم بين أطراف متساوين وان الدولة التي تكونت نتيجة لإبرام هذا العقد يقع عليها التزام بمعاملة أطرافه معاملة متساوية بإعتبارهم متساوون¹¹.

وقد استنتج بعض فقهاء القرن الثامن عشر أن المساواة المدنية بين الأفراد مصدرها أحكام القانون الطبيعي وهم يقولون أن الناس حين كانوا يعيشون في الحالة الطبيعية الأولى كانوا متساوين لا يفرق بينهم فارق ولا يميز بينهم مميز، وقد أكدوا هذه المساواة على الرغم من اعترافهم بان الأفراد غير متساوين من حيث كفاءتهم الجسمية والمعنوية، وأنصار مدرسة القانون الطبيعي يؤيدون فكرة المساواة بين الأفراد على اعتبار أنها تقوم على أساسين:

⁹أمين العضالية، مبدأ المساواة أمام القانون في التشريع الأردني دراسة مقارنة، مجلة مؤتة للبحوث و

الدراسات، المملكة الأردنية الهاشمية، عدد رقم 7 ، ص 11.

¹⁰ نقلا عن المرجع السابق، ص 24.

¹¹ فيصل شطناوي، مرجع سابق، ص 97.

الأول: أن كل فرد يشترك مع غيره من الأفراد في الطبيعة الإنسانية.
والثاني: أن كل فرد يجب أن يحترم أحكام القانون الطبيعي إذا أراد أن يحترم غيره من الأفراد أحكام هذا القانون في علاقتهم مع هذا الشخص، وهذا الالتزام المتبادل بين الأفراد سيقود إلى تحقيق المساواة بينهم.

الفرع الأول

المساواة وعدم التمييز وفقا للمواثيق والعهود الدولية

تعتبر المساواة بين الأفراد ركناً أساسياً تقوم عليه جميع المواثيق الدولية، سواء كانت خاصة أو عامة. فالأصل أن جميع الأفراد داخل الدولة سواسية أمام القانون دونما تمييز على أساس الدين أو العرق أو اللون أو الإلتناء السياسي أو السن أو الإعاقة. حيث أولت الاتفاقيات والمعاهدات الدولية اهتماما كبيرا بحق المساواة وعدم التمييز عكستها المواثيق والنصوص التالية:

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

نصت المادة الأولى من هذا الإعلان على أنه: "يولد جميع الناس أحرارا ومتساوين في الكرامة والحقوق وهم قد وهبوا العقل والوجدان وعليهم أن يعاملوا بعضهم بعضا بروح الإخاء".

ونصت المادة الثانية منه على أن: " لكل إنسان حق التمتع بجميع الحقوق والحريات المذكورة في هذا الإعلان، دونما تمييز من أي نوع، ولا سيما التمييز بسبب العنصر، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسيا وغير سياسي، أو الأصل الوطني أو الاجتماعي، أو الثروة، أو المولد، أو أي وضع آخر فضلا عن ذلك لا يجوز التمييز على أساس الوضع السياسي أو القانوني أو الدولي للبلد أو الإقليم الذي ينتمي إليه الشخص، سواء أكان مستقلا أو موضوعا تحت الوصاية أو غير متمتع بالحكم الذاتي أم خاضعا لأي قيد آخر علي سيادته".

وقد نصت المادة السابعة من الإعلان على أن: " الناس جميعاً سواء أمام القانون، وهم يتساوون في حق التمتع بحماية القانون دونما تمييز كما يتساوون في حق التمتع بالحماية

من أي تمييز ينتهك هذا الإعلان ومن أي تحريض على مثل هذا التمييز ولهم الحق في التمتع بحماية متكافئة عنه دون أية تفرقة، كما أن لهم جميعا الحق في حماية متساوية ضد أي تمييز وضد أي تحريض على تمييز كهذا".

أما المادة الثامنة من ذات الإعلان فتتص على أن لكل شخص حق اللجوء إلى المحاكم الوطنية المختصة لإنصافه الفعلي من أية أعمال تنتهك الحقوق الأساسية التي يمنحها إياه الدستور أو القانون.

وقد أشارت المادة 21 من هذا الإعلان إلى مبدأ المساواة وعدم التمييز عندما نصت على أنه: "

1. لكل شخص حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة لبلده، إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون في حرية .
2. لكل شخص، بالتساوي مع الآخرين، حق تقلد الوظائف العامة في بلده.

وأخيرا فإن المادة 23 من هذا الإعلان وفي تأكيدها على مبدأ الحق في المساواة في العمل نصت على أن:

1. لكل شخص حق العمل، وفي حرية اختيار عمله، وفي شروط عمل عادلة ومرضية وفي الحماية من البطالة .
2. لجميع الأفراد، دون أي تمييز، الحق في أجر متساو على العمل المتساوي.

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسية

تتشرط المادة الثانية من هذا العهد أن يتوفر للعلاج الفعال لجميع أشكال التمييز المفصلة في العهد الدولي. وعلاوة على ذلك تضمن المادة السادسة والعشرون منه حماية قانونية متساوية، ليس فقط ضد أشكال التمييز المخصوصة بالذكر في العهد، بل ضد كافة أشكال التمييز وذلك من خلال نصها على أن:

" الناس جميعاً سواء أمام القانون ويتمتعون دون تمييز بحق متساوٍ في التمتع بحمايته، وفي هذا الصدد يجب أن يحظر القانون أي تمييز وأن يكفل لجميع الأشخاص على السواء حماية فعالة من التمييز لأي سبب كالعرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي، سياسياً كان أم غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الثروة أو غير ذلك من الأسباب".

أما المادة الرابعة عشر من ذات العهد فتتص على: "أن جميع الأشخاص متساوون أمام القضاء".

وقد أشارت المادة 25 من ذات العهد إلى المساواة في الحياة العامة للجميع، بنصها على أن:

"يكون لكل مواطن، دون أي وجه من وجوه التمييز المذكور في المادة 2، الحقوق التالية، التي يجب أن تتاح له فرصة التمتع بها دون قيود غير معقولة:

(أ) أن يشارك في إدارة الشؤون العامة، إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون في حرية.

(ب) أن ينتخب وينتخب، في انتخابات نزيهة تجرى دورياً بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري، تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين.

(ج) أن تتاح له، على قدم المساواة عموماً مع سواه، فرصة تقلد الوظائف العامة في بلده."

العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

أكد هذا العهد على مبدأ المساواة في الحق في العمل وما يترتب عليه من حقوق، عندما أشار إلى تحريم التمييز عموماً، حيث نصت المادة 2 على أن: "

1. تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد بأن تتخذ، بمفردها وعن طريق المساعدة والتعاون الدوليين، ولاسيما علي الصعيدين الاقتصادي والتقني، وبأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، ما يلزم من خطوات لضمان التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق

المعترف بها في هذا العهد، سالكة إلى ذلك السبل المناسبة، وخصوصاً سبيل اعتماد تدابير تشريعية.

2. تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد بأن تضمن جعل ممارسة الحقوق المنصوص عليها في هذا العهد بريئة من أي تمييز بسبب العرق ، أو الجنس ، أو اللغة ، أو الدين ، أو الرأي سياسياً أو غير سياسي ، أو الأصل القومي أو الاجتماعي ، أو الثروة ، أو النسب ، أو غير ذلك من الأسباب .

3. للبلدان النامية أن تقرر ، مع إيلاء المراعاة الواجبة لحقوق الإنسان ولإقتصادها القومي ، إلى أي مدى ستضمن الحقوق الاقتصادية المعترف بها في هذا العهد لغير المواطنين" .

ونصت المادة 3 من هذا العهد على أن: "تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد بضمان مساواة الذكور والإناث في حق التمتع بجميع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المنصوص عليها في هذا العهد".

وألزمت المادة 6 منه على الدول أن تعترف بالحق في العمل، الذي يشمل ما لكل شخص من حق في أن تتاح له إمكانية كسب رزقه بعمل يختاره أو يقبله بحرية، وتقوم باتخاذ تدابير مناسبة لصون هذا الحق. فمن واجب الدولة أن تضع جميع التدابير العملية والتشريعية التي تكفل للأفراد الحق بالعمل وشروط العمل العادلة والمرضية لجميع العمال، فقد أشارت المادة السابعة من ذات العهد أنه لا بد أن تعترف الدول الأطراف في هذا العهد بما لكل شخص من حق في التمتع بشروط عمل عادلة ومرضية تكفل على الخصوص مكافأة توفر لجميع العمال، كحد أدنى:

- أجراً منصفاً ومكافأة متساوية لدى تساوي قيمة العمل دون تمييز، على أن يضمن للمرأة خصوصاً تمتعها بشروط عمل لا تكون أدنى من تلك التي يتمتع بها الرجل وتقاضيها أجراً يساوي أجر الرجل لدى تساوي قيمة العمل.
- عيشاً كريماً لهم ولأسرهم طبقاً لأحكام هذا العهد.

- ظروف عمل تكفل السلامة والصحة.
- تساوى الجميع في فرص الترقية داخل عملهم إلى مرتبة أعلى ملائمة دون إخضاع ذلك إلا لإعتباري الأقدمية والكفاءة.

ميثاق الأمم المتحدة

أكد هذا الميثاق بوضوح على مبدأ المساواة وعدم التمييز، حيث إعتبرته المادة الأولى من هذا الميثاق أحد مقاصد الأمم المتحدة، فجاء في نص الفقرتين الثالثة والرابعة من هذه المادة أن من مقاصد هذا الميثاق:

- تحقيق التعاون الدولي على حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية وعلى تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعاً والتشجيع على ذلك إطلاقاً بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء.
- جعل هذه الهيئة مرجعاً لتنسيق أعمال الأمم وتوجيهها نحو إدراك هذه الغايات المشتركة.

وجاء في المادة 55 من الميثاق أنه ورغبة في تهيئة دواعي الاستقرار والرفاهية الضروريين لقيام علاقات سليمة ودية بين الأمم المتحدة مؤسسة على احترام المبدأ الذي يقضي بالتسوية في الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها، تعمل الأمم المتحدة على:

- (أ) تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير أسباب الاستخدام المتصل لكل فرد والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادي والاجتماعي.
- (ب) تيسير الحلول للمشاكل الدولية الاقتصادية والاجتماعية والصحية وما يتصل بها، وتعزيز التعاون الدولي في أمور الثقافة والتعليم.

(ج) أن يشيع في العالم احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين، ولا تفريق بين الرجال والنساء، ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلاً.

وطبقاً للمادة 56 من الميثاق تتعهد جميع الدول الأعضاء بإتخاذ إجراءات مشتركة ومنفردة بالتعاون مع المنظمة من أجل تحقيق أغراضها، وأحد هذه الأغراض هو تدعيم وتشجيع إحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع دون تمييز تبعاً للعرق أو الجنس أو اللغة أو الدين¹².

الميثاق العربي لحقوق الإنسان

أكد هذا الميثاق الذي إعتد ونشر على الملأ بموجب قرار مجلس جامعة الدول العربية 5427 والمؤرخ في 15 سبتمبر 1997 على المساواة وعدم التمييز عندما نصت المادة 32 منه على أن: "تضمن الدولة للمواطنين تكافؤ الفرص في العمل والأجر العادل والمساواة في الأجور عن الأعمال المتساوية القيمة". وعندما إعتبرت المادة 33 منه أن "لكل مواطن الحق في شغل الوظائف العامة في بلاده".

وجاء الميثاق العربي المعدل لحقوق الإنسان المقر في تونس في مايو 2004 ليؤكد على هذا الحق أيضاً، حيث نصت المادة 3 منه على أن:

أ - تتعهد كل دولة طرف في هذا الميثاق بأن تكفل لكل شخص خاضع لولايتها حق التمتع بالحقوق والحريات المنصوص عليها في هذا الميثاق ق، دون تمييز بسبب العرق أو اللون أو الجنس، أو اللغة أو المعتقد الديني، أو الرأي، أو الفكر، أو الأصل الوطني، أو الاجتماعي، أو الثروة، أو الميلاد أو الإعاقة البدنية أو العقلية.

¹²محمود زناتي، حقوق الإنسان (مدخل تاريخي)، طبعة 1992، ص215.

- ب - تتخذ الدول الأطراف في هذا الميثاق التدابير اللازمة لتأمين المساواة الفعلية في التمتع بكافة الحقوق والحريات المنصوص عليها في هذا الميثاق بما يكفل الحماية من جميع أشكال التمييز بأي سبب من الأسباب المبينة بالفقرة السابقة .
- ج - الرجل والمرأة متساويان في الكرامة الإنسانية، والحقوق والواجبات في ظل التمييز الإيجابي الذي أقرته الشريعة الإسلامية والشرائع السماوية الأخرى والتشريعات والمواثيق الدولية النافذة لصالح المرأة وتتعهد تبعاً لذلك كل دولة طرف باتخاذ جميع التدابير اللازمة لتأمين تكافؤ الفرص والمساواة الفعلية بين النساء والرجال في التمتع بجميع الحقوق الواردة في هذا الميثاق .

ونصت المادة 24 من نفس الميثاق على أن: "

- أ - لكل مواطن الحق في حرية الممارسة السياسية.
- ب - لكل مواطن الحق في المشاركة في إدارة الشؤون العامة إما مباشرة أو بواسطة ممثلين.
- ج - لكل مواطن الحق في ترشيح نفسه أو اختيار من يمثله بطريقة حرة ونزيهة وعلى قدم المساواة بين جميع المواطنين بحيث تضمن التعبير الحر عن إرادة المواطن.
- د - لكل مواطن الحق في أن تتاح له على قدم المساواة مع الجميع فرصة تقلد الوظائف العامة في بلده على أساس تكافؤ الفرص .
- هـ....."

واعتبرت المادة 34 من الميثاق أن: "

- أ - العمل حق طبيعي لكل مواطن وتعمل الدولة على توفير فرص العمل قدر الإمكان لأكبر عدد ممكن من المقبلين عليه مع ضمان الإنتاج وحرية العمل و تكافؤ الفرص ودون أي نوع من أنواع التمييز على أساس العرق أو اللون أو

- الجنس أو الدين أو اللغة أو الرأي السياسي أو الانتماء النقابي أو الأصل الوطني أو الأصل الاجتماعي أو الإعاقة أو أي وضع آخر.
- ب - لكل عامل الحق في التمتع بشروط عمل عادلة ومرضية تؤمن الحصول على أجر مناسب لتغطية مطالب الحياة الأساسية له ولأسرته وتكفل تحديد ساعات العمل والراحة والإجازات مدفوعة الأجر، وقواعد حفظ الصحة والسلامة المهنية والأشخاص ذوي الإعاقات أثناء العمل.
- د - لا يجوز التمييز بين الرجل والمرأة في حق الاستفادة الفعلية من التدريب والتكوين والتشغيل وحماية العمل والأجور عند تساوي قيمة ونوعية العمل.

الفرع الثاني

المساواة وعدم التمييز في الواقع التشريعي والعملي في فلسطين

أكد القانون الأساسي الفلسطيني في المواد (9 و26) من باب الحقوق والحريات العامة، على مبدأ المساواة بشكل عام، فنصت المادة (9) على أن: "الفلسطينيون أمام القانون والقضاء سواء لا تمييز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة".

ونصت المادة (26) على أن: "للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية:

- تشكيل الأحزاب السياسية والانضمام إليها وفقاً للقانون.
- تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية وفقاً للقانون.
- التصويت والترشيح في الانتخابات لاختيار ممثلين منهم يتم انتخابهم بالاقتراع العام وفقاً للقانون.
- تقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص.
- عقد الاجتماعات الخاصة دون حضور أفراد الشرطة، وعقد الاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات في حدود القانون".

وقد ضمن القانون الأساسي وبشكل غير مباشر مبدأ المساواة عندما أشارت الفقرة الأولى من المادة العاشرة منه إلى أن حقوق الإنسان وحياته الأساسية ملزمة وواجبة الاحترام، وهذا مفاده أن على الجميع إحترام حقوق الإنسان سواء فيما يتعلق بالجهات الرسمية الحكومية أو غير الحكومية أو الأفراد فيما بينهم. وكذلك عندما أشارت الفقرة الثانية من نفس المادة على ضرورة أن تعمل السلطة الوطنية دون إبطاء على الانضمام إلى الإعلانات والمواثيق الدولية التي تحمي حقوق الإنسان.

وفيما يتعلق بالمساواة في حقوق الوظيفة العامة

فقد حرص المشرع الفلسطيني على ضمان هذا المبدأ، حيث نصت الفقرة الرابعة من المادة 26 من القانون الأساسي الفلسطيني على أن من ضمن الحقوق التي يتمتع بها المواطنين الفلسطينيون على قدم المساواة: الحق في "تقلد المناصب والوظائف العامة على قاعدة تكافؤ الفرص".

كما ونصت المواد (86 و 87) على أن تعيين الموظفين العموميين وسائر العاملين في الدولة وشروط استخدامهم يكون وفقاً للقانون، وعلى أن كل ما يتعلق بشؤون الخدمة المدنية وديوان الموظفين العام ينظم بقانون.

و من النصوص الدستورية المذكورة يمكن استنتاج ما يلي:

- 1- أن الوظيفة الحكومية هي إحدى الحقوق والحريات العامة التي يجب أن يتمتع بها المواطن الفلسطيني.
- 2- أن القاعدة العامة لتولي أي منصب حكومي وأي وظيفة عامة هي المساواة بين المواطنين متى ما تساوت ظروفهم الموضوعية (المؤهل العلمي - اللياقة الصحية - النزاهة الأخلاقية). إذ لا يعني مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة المساواة الفعلية بإلحاق كل مواطن في الوظيفة العامة، وإنما يعني أن يعامل جميع المواطنين نفس المعاملة في فرص الإلتحاق بالوظائف من حيث شروط الوظيفة والمؤهلات التي يتطلبها القانون، ومن حيث المزايا والحقوق والواجبات والمرتبات والمكافآت وغيرها من الحقوق دون تمييز¹³.

¹³ هاني الطعيمات، حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، دار الشروق للنشر والتوزيع، عمان الأردن، ورام الله فلسطين، الطبعة العربية الأولى 2001، ص208. وأنظر أيضاً: جابر الراوي، حقوق الإنسان وحرياته الأساسية في القانون الدولي والشريعة الإسلامية، دار وائل للطباعة والنشر، الطبعة الأولى 1999، ص204.

3- أن ما ينظم أوضاع الوظيفة العامة منذ بدايتها بالتعيين إلى نهايتها مروراً بالشروط والحقوق والواجبات والتأديب هو القانون الذي تصدره السلطة التشريعية بالدولة (المجلس التشريعي الفلسطيني). فالقانون (قانون الخدمة المدنية الفلسطيني) هو الذي يبين هذه التفاصيل، أما الأدوات الأخرى كاللوائح التنفيذية والقرارات فهي مساندة من حيث التنفيذ أو التفسير لنصوص ذلك القانون.

4- أن الوظيفة العامة خدمة وطنية لا يمكن أن ينهض بأعبائها ويحس بالمسؤولية تجاهها ويرفع المصلحة العامة على أية مصلحة أخرى إلا من انتمى إلى هذه الدولة وارتبط بها برابطة الولاء. لذلك كان أحد أهم شروط الإلتحاق بالوظيفة العامة هو شرط الجنسية، على الرغم من أن المشرع الفلسطيني لم يقصر التعيين في المادة 24 من قانون الخدمة المدنية على من يحمل الجنسية الفلسطينية حصراً، وإنما أجاز تعيين من يحمل الجنسية العربية أيضاً¹⁴.

¹⁴ حددت المادة (24) من قانون الخدمة المدنية شروط التعيين في الخدمة المدنية بالآتي:

"يشترط فيمن يعين في أي وظيفة أن يكون:-

1 - فلسطينياً أو عربياً.

2 - قد أكمل السنة الثامنة عشرة من عمره ويثبت 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".

وقد جاء قانون الخدمة المدنية في أغلب مواد القانونية بكفالة هذا المبدأ، حيث أوجد وسائل قانونية لشغل الوظائف أو الترقية فيها أو المسائلة عن أي خرق جرى من أي موظف.

إذ أوجبت المادة 4 منه على الدوائر الحكومية وضع مشاريع هياكلها التنظيمية وتحديد اختصاصات كل من أقسامها ووضع جدول الوظائف مرفقا به بطاقة الوصف الوظيفي لكل وظيفة ومسؤولياتها وشروط إشغالها.

كما نصت المادة 5 على إنشاء وحدة لشؤون الموظفين في كل دائرة حكومية تتولى من بين عدة مهام متابعة إجراءات شؤون الموظفين كالتعيين والترقية والنقل والندب والإعارة وضبط الملفات والسجلات الخاصة بها. وتتص المادة 6 والمادة 7 على إنشاء ديوان الموظفين العام ومهامه المتمثلة بالأشراف على تطبيق أحكام قانون الخدمة المدنية خاصة ما يتعلق منها بإجراءات وشروط التعيينات في الوظائف العامة وإجراء الامتحانات التنافسية بين المتقدمين للتعيين، وكذلك كل ما يتعلق بالترقيات وشروطها.

وتناول الفصل الثاني من الباب الثاني إجراءات التعيين في الوظائف العامة وشروط إشغالها خاصة تلك المتعلقة بالإعلان في الصحف عن الوظائف الشاغرة وشروطها وإجراء المسابقات الكتابية والشفوية للوظائف التي تستدعي ذلك، بما يحتم على الإدارة اختيار الأكفأ لشغل الوظائف العامة.

وتناول الفصل الخامس من الباب الثاني كذلك كل ما يتعلق بترقية الموظف وشروطها وإجراءاتها، فوضع المعايير العادلة التي تحول في حال إلزام الإدارة بها دون وقوع أي ظلم أو إجحاف بحق الموظف في الترقية.

وبينت الفصول الأول والثاني من الباب الثاني الحقوق المالية للموظف والتي يفترض منحها للكافة بعدل ومساواة وفقا للسلم الوظيفي.

وتحدثت الفصول الرابع والخامس والسادس من الباب الثالث عن واجبات الموظف والجزاء المترتبة على عدم قيامه بها، وسعى القانون في هذه الفصول إلى حماية الموظف، فمنحه عدد من الضمانات التي تكفل عدم تعسف الإدارة في سلطتها تجاهه¹⁵، خصوصاً إذا ما كان هذا التعسف في إطار ممارسات تمييزية.

كما تناول القانون كل ما يتعلق بالموظف العام من تقييم أداء ونقل وإعارة وإجازات وغيرها من الأحكام التنظيمية.

ولا بد من التعرض في بحثنا عن الإطار القانوني الناظم للوظيفة العامة في فلسطين لإتفاقية (رقم 111) الخاصة بالتمييز في مجال الاستخدام والمهنة التي اعتمدها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية في 25 حزيران/يونيه 1958، في دورته الثانية والأربعين¹⁶. كونها إتفاقية تم المصادقة على تبنيها من قبل السلطة الأردنية أثناء إدارتها للصفة الغربية بموجب قرار رقم (166) تاريخ 1963/5/15، وهي بالتالي أحد القوانين الملزمة للمحاكم الفلسطينية في الضفة الغربية.

حيث عرفت المادة الأولى من هذه الإتفاقية مصطلح التمييز عندما نصت على الآتي: .

"1. في مصطلح الاتفاقية، تشمل كلمة "تمييز":

(أ) أي تمييز أو استثناء أو تفضيل يتم على أساس العنصر أو اللون أو الجنس أو الرأي السياسي أو الأصل الوطني أو المنشأ الاجتماعي، ويسفر عن إبطال أو انتقاص المساواة في الفرص أو في المعاملة علي صعيد الاستخدام أو المهنة.

¹⁵ بلال البرغوثي، مادة مرجعية للمدربين في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998، سلسلة المواد التدريبية، منشورات مركز الديمقراطية وحقوق العاملين 2005، ص39.

¹⁶ انظر الملحق رقم (4).

(ب) أي ضرب آخر من ضروب التمييز أو الاستثناء أو التفضيل يكون من أثره إبطال أو انتقاص المساواة في الفرص أو المعاملة على صعيد الاستخدام والمهنة قد يحدده العضو المعني بعد التشاور مع المنظمات التمثيلية لأصحاب العمل وللعمال، إن وجدت، ومع غيرهم من الهيئات المناسبة المناسبة. 2. لا يعتبر تمييزاً أي ميز أو استثناء أو تفضيل بصدد عمل معين إذا كان مبنياً على أساس المؤهلات التي تقتضيها طبيعة هذا العمل.

وأوضحت المادة الثالثة من هذه الإتفاقية أن على الدول الموقعة الإلتزام بهذه الإتفاقية فيما يتعلق بالوظائف العامة بنصها على أن:

" يتعهد كل عضو تكون هذه الاتفاقية نافذة إزاءه بالعمل، من خلال طرائق توائم ظروف البلد وأعرافه، على:

(أ) كسب مؤازرة منظمات أصحاب العمل والعمال وغيرها من الهيئات المناسبة بغية تيسير تقبل هذه السياسة والأخذ بها.

(ب) إصدار قوانين والنهوض ببرامج تربوية تستهدف ضمان تقبل هذه السياسة والأخذ بها.

(ج) إلغاء أية أحكام تشريعية وتعديل أية أحكام أو أعراف إدارية لا تتفق مع هذه السياسة.

(د) انتهاج هذه السياسة في ما يتعلق بالوظائف الخاضعة مباشرة للسلطات الوطنية.

(هـ) كفالة مراعاة هذه السياسة في أنشطة إدارات التوجيه المهني والتدريب المهني والتوظيف التابعة للسلطات الوطنية.

(و) تضمين تقاريره السنوية عن تطبيق الاتفاقية بياناً بالتدابير المتخذة طبقاً لهذه السياسة وبالنتائج التي أسفرت عنها.

وبينت المادة الخامسة من الإتفاقية بعض الإستثناءات التي يمكن إدراجها في إطار التمييز الموضوعي وفقاً لما سنبينه في الفصل الثاني من هذه الدراسة فنصت على أن: "

1. لا تعتبر من قبيل التمييز تدابير الحماية الخاصة أو المساعدة الخاصة المنصوص عليها في اتفاقيات أو توصيات أخرى اعتمدها مؤتمر العمل الدولي.
2. لكل عضو، بعد التشاور مع المنظمات التمثيلية لأصحاب العمل وللعمال، أن يعتبر أن أية تدابير خاصة أخرى ليست تمييزية إذا كان هدفها مراعاة المتطلبات الخاصة بأشخاص يعتبرون عموماً، بسبب جنسهم أو سنهم أو عجزهم أو مسؤولياتهم العائلية أو وضعهم الاجتماعي أو الثقافي أو ما ذلك، في حاجة إلي حماية أو مساعدة خاصة.

وقد سعت السلطة التنفيذية من خلال بعض التشريعات الثانوية الصادرة عنها فيما يتعلق بتنظيم الوظيفة العامة إلى ضمان هذا المبدأ.

حيث جاء في نص المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم (8) لسنة 2005م بمعايير التعيين في الوزارات والهيئات والمؤسسات الحكومية ما يلي:
" يتم التعيين في كافة الوزارات والهيئات والمؤسسات الحكومية في السلطة الوطنية الفلسطينية، وفقاً للمعايير التالية:

1. حسب حاجة كل وزارة أو هيئة أو مؤسسة.
2. حسب الهيكل التنظيمي والإداري لكل منها.
3. يجب توفر اعتماد مالي من وزارة المالية لكل وظيفة.
4. يجب الإعلان المسبق عن الحاجة لكل تعيين لملء أي شاغر.
5. يتم الاختيار للوظيفة المطلوبة طبقاً لمبدأ المسابقة والشفافية."

وجاء في المادة (13) من قرار مجلس الوزراء رقم (45) لسنة 2005م باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005م والمتعلقة بتحديد اختصاصات ديوان الموظفين فيما يخص بالإشراف على حسن تطبيق التشريعات الفلسطينية بما يلي:

"الديوان في سبيل تحقيق مهامه ومسؤولياته القيام بما يلي:

1. وضع النظم الخاصة بالرقابة والمتابعة على ما يتعلق بشؤون الموظفين في الدوائر الحكومية، للتأكد من سلامة وكفاءة أداء الموظفين، وتطبيق سائر تشريعات الخدمة المدنية بصورة سليمة وفعالة.
 2. الطلب أو الاطلاع على أية: ملفات، أو بيانات، أو إحصائيات، أو أوراق، تتعلق بشؤون الموظفين أو الحصول على صورة منها من الدوائر الحكومية.
 3. إعداد بطاقة وظيفية لكل موظف تحتوي على: اسمه، ورقمه الوظيفي، ومسمى وظيفته، وفتته، وتاريخ تعيينه، وترقياته، والدائرة التي يعمل بها، وأية تعديلات تطرأ عليها، والاحتفاظ بها وتعتمد كأساس لإصدار بطاقة الموظف."
- وقد فرضت المادة 18 من اللائحة المذكورة وفيما يتعلق بالإجراءات المتعلقة بالتعيين في الوظيفة العامة على الدوائر الحكومية ما يلي: "
1. تعلن الدائرة الحكومية عن الوظائف الشاغرة التي يكون التعيين فيها بإعلان خلال أسبوعين من خلوها في صحيفتين يوميتين واسعتي الانتشار على الأقل ويشعر الديوان بذلك، وفي حالة الحاجة إلى وظائف لعدد من الدوائر الحكومية، يجوز للديوان أن يعلن بإعلان موحد عن الحاجة إلى هذه الوظائف بالتنسيق مع الدوائر الحكومية المعنية، ويتم الإعلان في صحيفتين واسعتي الانتشار.
 2. يجب أن يتضمن الإعلان عن الوظائف الشاغرة البيانات الآتية:
 - أ) اسم الوظيفة ووصف الوظيفة وشروط شغلها وفتتها ودرجتها.
 - ب) الجهة التي تقدم إليها الطلبات على النموذج المخصص لذلك، والمستندات الواجب تقديمها وميعاد ومكان تقديمها.
 - ج) بيان ما إذا كان التعيين بامتحان أو بدون امتحان، وإذا كان التعيين بامتحان، فيبين: نوع الامتحان، وتاريخه، ومكان إجرائه.
 3. يكون الامتحان: إما تحريرياً، أو عملياً، أو عن طرق مقابلات شخصية. ويجوز الجمع بينها."

وعلى الرغم من سعي التشريعات الفلسطينية ذات العلاقة نحو تبني مبدأ المساواة وعدم التمييز في الوظيفة العامة، حيث خلت نصوصها بشكل عام من مظاهر التمييز، إلا أن الواقع العملي شهد ممارسات إنحرفت فيها الإدارة عن الإطار النظري¹⁷، وإرتكبت مخالفات سببتها إعتبارات يندرج معظمها في إطار مظاهر التمييز وفقا لما سنعالجه في الفصل الثاني من هذه الدراسة. حيث إتفقت آراء المستجوبين عموما في إستبانة البحث على أن هناك تمييز بشكل عام في الوظيفة العامة في فلسطين، فجاءت نتائج إستبانة البحث على النحو التالي:

السؤال: هل تعتقد أن هناك بشكل عام تمييز في الوظيفة العامة في فلسطين:

¹⁷ أظهرت نتائج الاستطلاع الذي أجرته الهيئة العامة للإستعلامات في الفترة من 2000/8/24-8/22، بهدف التعرف على واقع الموظفين في المؤسسات الحكومية، أن 42.4% من أفراد العينة البالغة 1130 موظف موزعين بين كافة الوزارات والمؤسسات العامة في الضفة الغربية وغزة، يعتبرون أن السبب في التسيب الإداري في مؤسسات السلطة الوطنية هو عدم المساواة بين الموظفين في الحقوق والواجبات الإدارية.

للإطلاع على تفاصيل هذا الإستطلاع أنظر:

<http://www.sis.gov.ps/arabic/polls/archive/empoyee.html>

الدرجة من 5	المؤسسة أو الوزارة
4.08	ديوان الموظفين العام
4.06	وزارة العمل
4.45	المجلس التشريعي
4.31	مجلس الوزراء
4.33	وزارة الصحة
4.54	وزارة المالية
4.43	وزارة الشؤون الإجتماعية
4.55	وزارة الأشغال العامة والإسكان
4.39	المجموع

وتعود أسباب التمييز في الوظيفة العامة في فلسطين وبشكل عام إلى عدة عوامل نبينها بالآتي:

1. ضعف الأجهزة الرقابية المسؤولة عن الإشراف على القطاع العام وموظفيه، وعلى رأس هذه الأجهزة ديوان الموظفين العام الذي يتوجب عليه الإشراف الكامل على حسن تطبيق القوانين الناظمة للوظيفة العامة وعدم السماح لإدارات الدولة بالإنحراف الذي يأتي على رأسه التمييز في الوظيفة العامة. وديوان الرقابة المالية والإدارية، والذي يعتبر مسؤولاً أيضاً عن بعض الجوانب المتصلة بالتمييز في الوظيفة العامة¹⁸.

¹⁸ حددت المادة (23) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004 أهداف الديوان واختصاصات، ومن أهم الإختصاصات ذات العلاقة بالآتي:

"يهدف الديوان إلى ضمان سلامة العمل والإستقرار المالي والإداري في السلطة الوطنية بسلطاتها الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية وكشف أوجه الإنحراف المالي والإداري كافة بما فيها حالات إستغلال الوظيفة العامة والتأكد من أن الأداء العام يتفق مع أحكام القوانين والأنظمة واللوائح والقرارات والتعليمات النافذة وفي حدودها وأنه يمارس بأفضل طريقة وبأقل تكلفة ممكنة وله في سبيل

2. إحراف بعض نصوص اللوائح التنفيذية لقانون الخدمة المدنية: حيث ساهمت بعض نصوص اللوائح التنفيذية التي أصدرها مجلس الوزراء الفلسطيني بتكريس واقع التمييز في الوضع الوظيفي للفئات الوظيفية المختلفة، وعلى رأس هذه اللوائح اللائحة المتعلقة بعلاوة المهنة وطبيعة العمل، كما كرس بعضها واقع التمييز المبني على اعتبارات سياسية، كاللائحة المتعلقة باحتساب مدة الخدمة السابقة لموظفي منظمة التحرير الفلسطينية وفصائلها المعتمدة.
3. ضعف القضاء الإداري الفلسطيني، ما سهل على الإدارات من وزارات ومؤسسات عامة ممارسة التمييز في الوظيفة العامة دون الخشية من الرقابة القضائية، وحتى

تحقيق ذلك القيام بما يلي وفقا لأحكام القانون:

- 1- تنفيذ السياسات الخاصة بالرقابة والتفتيش بما يضمن تعزيز الشفافية والمصادقية والوضوح في أعمال الحكومة والمؤسسات والهيئات العامة ومن في حكمها.
- 2- الكشف عن المخالفات المالية والإدارية والقانونية التي تقع من الموظفين أثناء مباشرتهم لواجبات وظيفهم أو بسببها.
- 3- كشف وضبط المخالفات التي تقع من غير الموظفين والتي تستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة أو الخدمة العامة.
- 4- بحث الشكاوي التي يقدمها المواطنون عن المخالفات أو الإهمال في أداء الواجبات الوظيفية ودراسة ما تنشره وسائل الإعلام المختلفة من شكاوي أو تحقيقات صحفية تتناول نواحي الإهمال أو الاستهتار أو سوء الإدارة أو الاستغلال.
- 5- العمل على مراقبة ومراجعة القرارات الخاصة بشؤون الموظفين العاملين فيما يتعلق بالتعيينات والمرتبات والأجور والترقيات والعلاوات والإجازات وأية بدلات أخرى وما في حكمها، والتثبت من مدى مطابقتها للقوانين والأنظمة المعمول بها من جهة ومطابقتها للموازنة العامة من جهة أخرى.
- 6- دراسة أية قضية أو حالة أو تقرير تحال أو يحال إلى الديوان من رئيس السلطة الوطنية أو المجلس التشريعي ولجانه المختصة أو مجلس الوزراء أو الوزير المختص حسب مقتضى الحال، مما يدخل في نطاق مهام وصلاحيات الديوان، بما في ذلك التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي يرتكبها الموظفون في الجهات الإدارية المختلفة.

عدم الإلتزام بالقرارات النهائية التي أصدرتها محكمة العدل العليا في بعض الأحيان¹⁹. ومن جانب آخر فإن ضعف الجهاز القضائي وتعقيد الإجراءات القانونية دفع الموظف إلى عدم الثقة به وعدم اللجوء إليه للطعن بالقرارات الإدارية التعسفية التي تدخل في مفهوم التمييز وعدم المساواة²⁰.

4. عدم إلتزام الوزارات والمؤسسات العامة بالتشريعات ذات العلاقة والتي تضمن تحقيق مبدأ المساواة في الوظيفة العامة، وخصوصا في مجال التعيين والترقية. وغياب النصوص القانونية التي تعاقب المسؤولين عن الممارسات التمييزية التي يقترفونها.

¹⁹ هناك عدد من القضايا التي رفضت فيه بعض الوزارات تطبيق قرارات محكمة العدل العليا، وخصوصا القرارات المتعلقة بإعادة الموظفين المفصولين للعمل، ففي قضية رفعها الموظف عوض عبادي على وزارة الأوقاف إلى محكمة العدل العليا عن طريق مركز الديمقراطية وحقوق العاملين بسبب إجباره على تقديم إستقالته وقبولها رغم تراجعها عنها قبل تقديمها للجهات المختصة، فعلى الرغم من إصدار محكمة العدل العليا في العام 2003 حكما يلزم وزارة الأوقاف وديوان الموظفين العام إعادة الموظف المستدعي إلى عمله وإعتبار إستقالته كأن لم تكن، إلا أن وزارة الأوقاف استمرت في رفضها إعادة الموظف المذكور إلى عمله متجاوزة بذلك قرار المحكمة.

وفي قضية ثالثة رفضت وزارة التربية والتعليم تطبيق قرار محكمة العدل العليا الصادر في العام 2003 والقاضي بإلغاء قرار وزارة التربية بنقل الموظف يونس السويطي من وظيفة مدير مدرسة إلى وظيفة معلم. وفي قضية أخرى مرفوعة عن طريق مركز الديمقراطية وحقوق العاملين رفضت وزارة التربية والتعليم تطبيق قرار محكمة العدل العليا الصادر في العام 1999 والقاضي بإلغاء قرار نقل الموظف علي أبو صبح من وظيفة مدير مدرسة إلى وظيفة معلم وإعادة الموظف إلى وظيفته الأصلية.

²⁰ بلال البرغوثي، ورقة دراسية قيد النشر بعنوان "القضاء وغياب النظام والقانون في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية" مقدمة للمركز الفلسطيني للدراسات السياسية والمسحية، ص7.

الفصل الثاني

التمييز في الوظيفة العامة وأشكاله

يعني مصطلح التمييز في الوظيفة العامة بمعناه الشامل عدم توفير المساواة ونكافؤ الفرص بين جميع المواطنين، سواء عند التقدم للوظائف العامة والإلتحاق بها، أو في أثناء مباشرتها والقيام بتبعتها²¹. وعليه فإن التمييز في الوظيفة العامة يكون بصورتين:

1. التمييز في شغل الوظيفة العامة: ويكون شغل الوظيفة العامة إما عن طريق التعيين أو الترقيّة أو النقل، وتعني هذه الصورة غياب مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة والذي مؤداه أن يكون لكل مواطن الحق في التقدم لشغل الوظائف العامة، ولكن هذه المساواة هي مساواة قانونية، بمعنى أنه يلزم أن تتوفر في المتقدم لشغل الوظيفة العامة كل ما يتطلبه القانون من شروط ومؤهلات علمية وخبرات عملية. وهذه الشروط يجب أن تكون عامة ومجردة بحيث تتيح للمواطنين جميعاً فرصاً متكافئة في التقدم لشغل الوظائف العامة، فالتأهيل العلمي مثلاً بإعتباره أحد الشروط الجوهرية للتوظيف، يقتضي أن تكون فرص التعليم متاحة للجميع دون أي عائق مالي أو سياسي أو إجتماعي.
2. التمييز في الحقوق وتحمل الأعباء الوظيفية: حيث لا يقتصر تطبيق مبدأ المساواة وعدم التمييز على تقلد الوظائف العامة فقط، بل يستمر تطبيقه بالنسبة لمختلف أوضاع المركز القانوني الوظيفي للعاملين من حقوق وواجبات وتقاعد.

²¹ شحاتة أبو زيد شحاتة، مبدأ المساواة في الدساتير العربية في دائرة الحقوق والواجبات العامة وتطبيقاته القضائية، طبعة 2001، بدون دار نشر، ص 266.

وتحقيقاً لمبدأ المساواة في المعاملة بين موظفي القطاع العام فإنه يتعين تنظيم شؤونهم بقواعد عامة ومجردة ذات طابع موضوعي، وأن لا يترك أمر التنظيم للإدارات المختلفة وفقاً للمزاجات والأهواء المبنية على الإعتبارات الشخصية أو الفئوية أو الحزبية أو الطائفية أو غيرها من هذه الإعتبارات. وبالنقيض فإن المساواة في حقوق الوظيفة العامة أساس الديمقراطية الإدارية، بحيث يقوم النظام الوظيفي على أساس المساواة بين جميع الموظفين الذين يخضعون لنظام وظيفي واحد في الحقوق والضمانات التي يكفلها النظام لهم.

عُرف مبدأ المساواة في الوظيفة العامة بمفهومه القانوني أول ما عرف في فرنسا وبعض الدول الأوروبية، ومؤداه أن يتساوى الجميع أمام القانون، بمعنى أن يكون القانون واحداً بالنسبة لجميع المواطنين دون تفرقة أو تمييز، أي أن يتمتع القانون بعمومية مطلقة تسمح بتطبيقه على جميع أفراد المجتمع، وهنا تتحقق المساواة بصورة مطلقة، إلا أن الواقع يجري على غير هذا المفهوم، فالبديهي أن شروط إنطباق القاعدة القانونية لا يتحقق على جميع أفراد المجتمع، فالشروط تتحقق لدى عدد محدود من المواطنين، وعلى هذا العدد فقط تنطبق القاعدة وتظهر في حيز التنفيذ، وهنا تتحقق المساواة بصورة نسبية²².

وبالنقيض من مبدأ المساواة فإن أشكال التمييز تتنوع وتتعدد مظاهره، ولكنها وكما هي معروفة في دول العالم المختلفة، لا تخرج عن الأشكال والمظاهر الآتية:

1. التمييز بسبب الانتماء السياسي.
2. التمييز بسبب العنصر أو العرق أو اللون أو العلاقات الشخصية والمصالح الخاصة.

²² المرجع لسابق، ص 269.

3. التمييز بسبب الجنس.
4. التمييز بسبب الحالة الصحية (الإعاقة).
5. التمييز بسبب الانتماء الديني.
6. التمييز بسبب السن (العمر).
7. التمييز بسبب الوضع الوظيفي.

ويجدر الذكر أنه وعلى ضوء ما عرفته المجتمعات الحديثة فإن هناك صور شتى لأنواع التمييز²³:

فهناك التمييز العام الذي يتخذ شكل تشريعات أو ممارسات حكومية للتفرقة بين أفراد المجتمع بسبب العنصر أو الجنس أو الإلتواء إلى طبقة أو غير ذلك من الأسباب. وهناك التمييز الخاص وهو ما يتم داخل المؤسسات الخاصة وفي صفوف القطاع الخاص. كما أن هناك تمييزاً مباشراً، وهو كل تصرف يبني على أساس تمييزي ظاهر، كما هو الحال بمنع تولي المرأة لمناصب معينة كالقضاء. وهناك تمييز غير مباشر، وهو كل تصرف لا يدل في ظاهره على تمييز ولكنه ينتج مفاعيل تؤدي إليه، كما هو الحال في شرط الموافقة الأمنية لتولي الوظائف العامة.

ولكن هناك سؤال يمكن إثارته في هذا الصدد، وهو هل كل أشكال التمييز هي سلبية وغير مشروعة، أم أن هناك أشكالاً تتوافق مع العدل والمنطق والقانون وهو ما يمكن أن يطلق عليه بالتمييز الإيجابي..؟

من المؤكد أن هناك أشكالاً من التمييز تعتبر إيجابية لصالح فئات يجب إنصافها، إما بسبب تمييز سلبي كان واقع عليها، كما هو الحال بالنسبة لذوي الإحتياجات الخاصة، أو

²³ عبد الهادي عباس، حقوق الإنسان، الجزء الثاني، دار الفاضل للتأليف والترجمة والنشر، دمشق/ سوريا، ص203.

لحالات إنسانية تتضمن تكريماً وحماية لبعض الفئات، كما هو الحال في التمييز لصالح ذوي الشهداء والأسرى، وهنا نذكر بعض أشكال هذا التمييز الإيجابي:

1. **التفضيل المصحح لمجموعات عانت من التمييز في الماضي:** هناك فئات في المجتمع تم التمييز ضدها في الماضي للأسوأ ولذا فإن حالها يكون متدني في المجتمع. ففي هذه الظروف، لا يكفي منع التمييز ومنح الفرص بالتساوي للجميع بهدف الحصول على نتيجة متساوية لكي يتم إلغاء التمييز، بل إن هناك حاجة لإنتهاج سياسة تؤدي إلى دفع مكانة الفئات التي لحقها الإجحاف في الماضي، لوضعها في نقطة إنطلاق متساوية مع الآخرين.

فالتفضيل التصحيحي هو طريقة لكسر الآراء المسبقة والعادات الاجتماعية التي تتطوي على التمييز، بهدف الوصول إلى مساواة في المستقبل. على سبيل المثال، فقد تم في الماضي تعيين عدد قليل من ذوي الإحتياجات الخاصة في الوظيفة العامة نتيجة للإجراءات غير القانونية التي إنتهجتها المؤسسات العامة في مسألة تعيينهم، مما أفرغ المؤسسات العامة منهم، لذلك فقد تدخل المشرع الفلسطيني في قانون الخدمة المدنية محاولاً فرض تعيين نسبة لا تقل عن 5% من الموظفين ذوي الإعاقة في القطاع العام، فإذا ما تقدم شخصين لوظيفة عامة أحدهما من ذوي الإحتياجات الخاصة ولا تحول إعاقته دون أداءه العمل على الوجه المطلوب، فإن على الإدارة هنا قبول هذا الشخص، ولا يعتبر هذا تمييزاً سلبياً لصالح هذا الموظف وإنما تمييزاً إيجابياً لتصحيح الإجحاف الذي وقع لهذه الفئة سابقاً. ومن الأمثلة أيضاً على هذا النوع ما جاء في لائحة قرار مجلس الوزراء رقم (177) لسنة 2004م بشأن أسس الترفيعات المالية للموظفين العموميين، حيث نصت الفقرة السابعة من المادة الأولى المتعلقة بأسس الترفيعات المالية على أنه: "لا يجوز القفز بالدرجات (أي الترفيع إلى درجة ما بعد التالية) إلا إذا كان مبرراً بإجحاف سابق".

2. **التمييز الموضوعي:** يُسمح بالتمييز بين الأشخاص فقط في حال كانت المزايا المطروحة متعلقة بالموضوع ذاته. فتفضيل شخص معافى وقوي لوظيفة رجل إطفاء الحرائق هو تمييز موضوعي ومسموح به بالتأكيد، لأنه من الواضح أن القوة والجسم السليم هما أمران مطلوبان للعمل في إطفاء الحرائق. إلا أن تفضيل رجل على امرأة لوظيفة إدارية هو تمييز مرفوض، لأن لا علاقة للجنس بهذا العمل. ويمكن للمعيار ذاته أن يكون موضوعياً في حالة معينة، ومرفوضاً في حالة أخرى. على سبيل المثال: يحق تفضيل إحدى مرشحتين لهما نفس المواصفات، حيث تبلغ إحداهما 25 عاماً والأخرى تبلغ 45 عاماً، فيجوز تفضيل المرشحة ذات العمر 25 على الأخرى لدور فتاة صغيرة في عرض مسرحي أو سينمائي، لأن هناك أهمية للجيل في تمثيل الدور. بالمقابل، يمنع تفضيل مرشحة تبلغ من العمر 25 عاماً على مرشحة تبلغ 45 عاماً، لوظيفة سكرتيرة، لأن لا علاقة للجيل بهذه الوظيفة.

3. **التمييز الممنوح لإعتبارات وطنية وإنسانية:** وهو التمييز الذي يأتي لصالح بعض الفئات من المواطنين ممن قدموا خدمات جليلة للوطن، أو أن أوضاعهم الإنسانية تستدعي تخصيصهم ببعض المزايا، وفي الحالة الفلسطينية فإن المادة (23) من قانون الخدمة المدنية كرمت الأسرى والجرحى وأسرى الشهداء عندما أتاحت لمجلس الوزراء تخصيص نسبة من الوظائف لهم، حيث نصت هذه المادة على أن: " 1- تحدد بقرار من مجلس الوزراء نسبة من الوظائف التي تخصص للأسرى المحررين وللجرحى الذين أصيبوا في عمليات المقاومة والذين تسمح حالتهم بالقيام بأعمال تلك الوظائف كما يحدد القرار وصفاً للجرحى المذكورين وقواعد شغل تلك الوظائف. 2- يجوز أن يعين في تلك الوظائف أزواج هؤلاء الجرحى أو أحد أولادهم أو أحد إخوانهم أو أخواتهم القائمين بإعالتهم وذلك في حالة عجزهم عجزاً تاماً أو وفاتهم، إذا توافرت فيهم شروط شغل تلك الوظائف. 3- تنطبق أحكام الفقرة (2) من هذه المادة على أسرى الشهداء."

ومن جانب آخر فقد منح المشرع الفلسطيني تفضيلاً آخرًا للأسرى عندما إحتسب أن كل سنة من سنوات الأسر تعادل سنتين بالأقدمية لحساب الراتب والدرجة. وهنا لا بد من الذكر بأن على مجلس الوزراء الذي خوله القانون صلاحية تحديد نسبة الوظائف لهذه الفئات ووضع قواعد شغلها، التقيد بمبدأ الكفاءة أيضاً في شغل هذه الوظائف، فمع إحترامنا للغاية للنبيلة التي قصدها المشرع الفلسطيني من تفضيل هذه الفئات، إلا أننا نرى ونتيجة عدم مراعاة جانب الكفاءة والخبرة في الكثير من التعيينات التي تمت في هذا الإطار، وخصوصاً في بعض الوظائف القيادية التي شغلها أسرى محررين دون أن يتمتعوا بالمؤهلات المطلوبة لشغل هذه الوظائف، أثر سلباً على عمل الدوائر التي يتأسسونها وإنعكس على سوء أداء القطاع العام بالمجمل.

لذلك نرى أن يصدر مجلس الوزراء لائحة خاصة تنظم حق هذه الفئات بشغل الوظائف العامة يتم الفصل بموجبها بين الدرجة الوظيفية وبين الدرجة المالية، بحيث يسكن من لا يحمل المؤهل العلمي المطلوب من هذه الفئات على درجة مالية معينة وأن يمارس مهام وظيفية لدرجة أدنى تتفق مع خبراته.

الفرع الأول

التمييز بسبب الإلتواء السياسي

يعتبر هذا الشكل مظهراً بارزاً من مظاهر التمييز في الوظيفة العامة خصوصاً في دول العالم الثالث التي غالباً ما يتفرد فيها الحزب الحاكم في إشغال الوظائف العامة وخصوصاً المناصب العليا من أعضائه. وعلى الرغم من أن بعض الأنظمة في الدول الديمقراطية، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، تسمح للحزب الحاكم عندما يتولى السلطة أن يحضر طاقمه الوظيفي معه، إلا أن هذا الأمر لا يعتبر تمييزاً سلبياً في مجتمعات هذه الدول بل يعتبر تمييزاً مقبولاً، كونه يحقق الإنسجام بين الإدارة والقيادة على اعتبار أنهم من إتجاه واحد، ما ينعكس إيجاباً على عملهم وإنتاجهم. وهذا ما يدعى بنظام الغنائم أو النظام المفتوح في التعيين، وهو نظام يعاكس النظام المغلق في التعيين والذي يوجب أن يتم التعيين من داخل الكادر الوظيفي، وفقاً لما سنعالجه في الآتي:

طرق اختيار الموظفين العموميين²⁴:

تسعى الدول إلى اختيار أفضل العناصر لشغل الوظائف العامة، وأساليب الإدارة في اختيار موظفيها تختلف من مجتمع إلى آخر حسب الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي يعيشها، وتنقسم الأساليب أو الطرق التي تتبعها الإدارة في اختيار موظفيها إلى أربعة أساليب: الاختيار الحر، الإعداد والتأهيل، الاختيار الديمقراطي، وأسلوب المسابقة والامتحان.

²⁴إبراهيم حنبل، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، مكتبة عين شمس، القاهرة/مصر، طبعة 49، ص56 وما بعدها.

أولاً: أسلوب الاختيار الحر:

حيث تتمتع الإدارة في هذا الأسلوب بحرية اختيار الموظفين، دون قيود أو ضوابط. فالإدارة وحدها من يملك تحديد المعايير والمقومات التي يستند عليها الاختيار دون أن تكون ملزمة بالإعلان عن هذه المعايير أو تبرير اختيارها لفئة دون أخرى من المرشحين.

وقد سادت هذه الطريقة قديماً فقد كان يتمتع الحاكم بسلطه مطلقه في اختيار العاملين، إذ يتم اختيارهم على أساس الثقة الشخصية دون تطلب أي شروط موضوعية أخرى وتتنوع هذه الطريقة في اختيار كبار الموظفين نظراً لأهمية هذه الوظائف التي تتطلب فيمن يشغلها الثقة والمقدرة الفنية والكفاءة السياسية.

وقد كان التعيين بهذه الطريقة منتشراً في الولايات المتحدة الأمريكية حتى عام 1883، ويعرف باسم " نظام الأسلاب و الغنائم " والتي كان مؤداها أن الحزب المنتصر في الانتخابات الرئاسية يكون له حق شغل الوظائف المهمة في الإدارات الاتحادية بعد طرد أنصار الحزب المنافس، وبدأ هذا النظام عندما تولى الحزب الجمهوري السلطة عقب الحزب الإتحادي، حيث تبين للحزب المنتصر أن أغلب الوظائف كان يشغلها أعضاء الحزب الإتحادي، ومن ثم فإنه رأى أن يستبدل آخرين من أنصاره وذلك حتى يتأكد من أنه لن يتعرض للتخريب الإداري من الموظفين الذين يشغلون الوظائف المختلفة ويدينون بالولاء لحزب آخر²⁵.

²⁵ محمد جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة/مصر، الطبعة الثانية 1996، ص54-55.

ومع ذلك فإن هذا الأسلوب لا يعنى أن الإدارة تملك السلطة المطلقة في الاختيار، إذ يجب أن تراعى اعتبارات المؤهلات والكفاءات العلمية اللازمة لشغل هذه الوظائف تحقيقاً للصالح العام²⁶.

ثانياً: أسلوب الإعداد والتأهيل:

في هذه الطريقة تقوم الدولة بإنشاء الكليات والمعاهد المتخصصة ومراكز التعليم المهني و الأكاديمي لإعداد الأشخاص الراغبين في تولى الوظائف العامة. وعلى الرغم من أهمية هذا الأسلوب في الإعداد للوظائف العامة فإنه يتطلب الكثير من النفقات والجهود من الدولة. وهذه الطريقة شائعة في تأهيل الكوادر الفنية والإدارية في كثير من الدول، ومن أمثلتها مراكز إعداد المدربين ومعاهد المهن الشاملة ومعاهد التمريض.

ثالثاً: أسلوب الاختيار الديمقراطي (التعيين بالإنخاب):

ويقصد بهذا الأسلوب أن يتم اختيار الموظفين عن طريق الأفراد في الوحدات الإدارية التي يراد شغل الوظيفة العامة فيها. وهذه الطريقة يؤخذ بها في نطاق محدود كتعيين رؤساء الهيئات المحلية لدينا في فلسطين، وتعيين القضاة في الولايات المتحدة الأمريكية.

ويؤدي إتباع هذا الأسلوب إلى شعور الأفراد بأهميتهم لمشاركتهم في اختيار الموظفين، كما أنها تشعر الموظف بأن الأفراد قد وضعوا ثقتهم فيه مما يتوجب عليه احترامهم وتأدية رغباتهم. إلا أنه يؤخذ عليها أن الأفراد لا يحسنوا تقدير الكفاءات الفنية ويتأثروا بالاعتبارات الشخصية والحزبية وغيرها من الاعتبارات غير الموضوعية²⁷.

²⁶ السيد إبراهيم، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون 46 لسنة 1964، دار

المعارف/مصر، طبعة 1966، ص 175.

²⁷ إبراهيم حنبل، مرجع سابق، ص 60.

رابعاً: أسلوب المسابقة والامتحان:

يعد هذا الأسلوب أفضل الطرق لشغل الوظيفة العامة فهو يحقق مبدأ تكافؤ الفرص والمساواة بين الأفراد، كما يؤدي إلى وصول من هم أهل لتولى المسؤولية في المناصب الإدارية. ويعتبر اختيار الموظفين بهذا الأسلوب الأكثر انتشاراً بين الدول في الوقت الحاضر²⁸ فهو ينطوي على الموضوعية في الاختيار بعيداً عن الأهواء السياسية والمحسوبية والاعتبارات الشخصية. إلا أن الدول تتفاوت في مدى تطبيقها فبعض الدول تستخدم نظام الامتحان والمسابقة في شغل الوظائف الدنيا في السلم الإداري، بينما تستخدم دول أخرى كقاعدة عامة في الاختيار في الوظائف الدنيا والوظائف العليا على حد سواء.

ولكي يجرى الامتحان أو المسابقة في ظروف تمكن من اختيار أفضل المرشحين لابد من إحاطته بضمانات وضوابط تكفل العدالة والموضوعية في الاختيار. ولا تجرى الامتحانات أو المسابقات على نمط واحد في كل الدول وإنما تتخذ صور متعددة، فإما أن يكون الامتحان شفوياً أو تحريرياً أو بمقابلات شخصية ويمكن الجمع بين هذه الصور.

وقد اعتمد المشرع الفلسطيني هذا الأسلوب في شغل الوظيفة العامة، حيث نجد أن المواد (19 و20 و21 و22) من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني تنص على الإعلان المسبق عن الوظيفة والمسابقة وآلياتها وكافة الأمور المتعلقة بها، فالمادة 19 من قانون الخدمة المدنية تنص على أن: "تعلن الدوائر الحكومية عن الوظائف الشاغرة بها، والتي يكون التعيين فيها بقرار من الجهة المختصة خلال أسبوعين من خلوها في صحيفتين يوميتين على الأقل، ويتضمن الإعلان البيانات المتعلقة بالوظيفة وشروط شغلها ويشعر الديوان بذلك".

²⁸ المرجع السابق، ص 61

من جهة أخرى، نصّت المادة 20 من قانون الخدمة المدنية على أنه "في الوظائف التي يستدعي شغلها إجراء مسابقات كتابية وشفهية يتم الإعلان عن إجراء المسابقات الكتابية أولاً، ويُدعى الناجحون في الامتحان الكتابي فقط لإجراء المسابقات الشفهية، ويتم الإعلان عن أسماء الناجحين".

إلا أن الجدل ثار حول مدى اشتراط هذه المسابقة في شغل الفئات العليا، فالواقع العملي يشير إلى أن التعيين على هذه الدرجات يتم دون خوض هذه المسابقة، وكثيراً ما يبرر ذلك بأن هذه المناصب هي مناصب قيادية أكثر منها مهنية الأمر الذي لا يستدعي إعتناء البحث عن الأكفأ، وإنما يلزم البحث عن الأوثق والأقرب صلة لدى صانعي القرار.

وأما الجانب القانوني فهناك خلاف في هذا الموضوع: فهناك من يرى أنه وبالعودة إلى نصوص القانون يتبين أن مواده جاءت مطلقة في النص على مبدأ الإعلان والمسابقة، ويعتبرون أن القاعدة القانونية العامة تعتبر أن المطلق يجري على إطلاقه ما لم يقيد بنص، وعلى إعتبار أن المشرع الفلسطيني لم يستثن بنصوص محددة الفئات العليا من المسابقة، فإن هذه المسابقة تجري عليها أيضاً.

ونرى بدورنا العكس، فالمادة 19 من القانون حددت الوظائف التي تخضع لهذا الإجراء عندما أشارت في نصها "والتي يكون التعيين فيها بقرار من الجهة المختصة" قد حصرت هذه المسابقة بموظفي الفئة الثانية فما دون، فهم الذين يتم تعيينهم بقرار من رئيس المؤسسة العامة، سواء أكان وزيراً أم رئيساً، وهم من قصدتهم المادة بعبارة "الجهة المختصة". والمادة 20 عندما استخدمت عبارة "في الوظائف التي يستدعي شغلها إجراء مسابقات كتابية وشفهية" فقد قصدت أن توضح أن هناك وظائف لا يستدعي شغلها إجراء مسابقات كتابية وشفهية، وهي ما تعلق على درجات الفئة الثانية من الوظائف.

وهناك من يقر بإستثناء الفئات العليا من المسابقة، إلا أنه يعتبر أن في هذا الأمر خلل من المشرع الفلسطيني وثغرة قانونية تفتح المجال للممارسات التمييزية في شغل وظائف هذه الفئات²⁹.

ومن المسائل التي تندرج في هذا الإطار مسألة جواز أو عدم جواز الإنتماء السياسي للموظف الحكومي، حيث تلعب هذه المسألة دورا في موضوع التمييز في الحقوق والواجبات بين الموظفين، فبينما قد يخف هذا التمييز في الأنظمة التي تحظر على الموظف الإنتماء الحزبي على إعتبار أن الموظف يؤدي خدمة عامة يجب أن تقدم بعدالة لكافة المواطنين وعلى إختلاف إنتماءاتهم السياسية الأمر الذي يجعل من الموظف العمومي محايدا في خدمته. نجد أن هذا التمييز موجودا في الأنظمة التي تمنح الموظف حرية الإنتماء السياسي كما هو الحال في نظام الخدمة الفلسطيني، حيث نجد أن قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998 لم يحظر على الموظف العمومي الإنتماء السياسي الأمر الذي يجعل المناخ مناسباً لمسألة التمييز بين الموظفين وفقاً لإنتمائاتهم الحزبية، وهناك حالات وشكاوى موثقة في هذا الجانب خصوصا ما يتعلق منها بمسألة الترقية والدرجة الوظيفية³⁰.

والأصل انه في الأنظمة التي تتسم بالحرية السياسية تكون القيود مفروضة على الموظفين بإعتدال، ففي فرنسا كان قانون الموظفين القديم الصادر في العام 1946 يحظر أن يذكر

²⁹عدنان عمرو، شرح قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لعام 1998، منشورات مؤسسة الحق في رام الله/ فلسطين 1999، ص24.

³⁰ في شكوى موقعة من عدد من موظفي وزارة الإقتصاد الوطني لرئيس الوزراء الفلسطيني أحمد قريع في ظل الحكومة التاسعة ضد وزير الإقتصاد الوطني تدعي الشكوى أن هناك سياسة عزل وإقصاء للكادر الفتحاوي من مدراء ومدراء عامون عن مراكز عملهم والذين بلغ عددهم أكثر من عشرين كادر فتحاوي واستبدالهم بموظفين من درجات متدنية وتنصيبهم مدراء ومدراء عامون واعتبار أن هذه القرارات الوزارية وفقا للشكوى سياسة مبرمجة لتصفية المؤسسات الوطنية من الكادر الفتحاوي. للإطلاع على تفاصيل الشكوى أنظر:

<http://www.alwatanvoice.com/arabic/news.php?go=show&id=30492>

في ملف خدمة الموظف أي شيء عن آرائه السياسية، وجاء قانون الموظفين الجديد رقم (634) لسنة 1983 ليؤكد على الحكم السابق في المادة (18) منه التي حظرت أن يتضمن ملف الموظف أية إشارة إلى الآراء السياسية أو النقابية أو الدينية أو الفلسفية، وقد نصت المادة السادسة من القانون المذكور على أن حرية الرأي والتعبير مكفولة للموظفين ولا يمكن المفاضلة بينهم بسبب آرائهم السياسية والنقابية والدينية. وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي هذا الحكم، فقد عرضت مسألة التمييز السياسي على المجلس فقضى بعدم مشروعية إستبعاد معتققي المذهب الشيوعي من المشاركة في مسابقة المدرسة الوطنية للإدارة³¹.

وعلى العكس في الأنظمة الدكتاتورية تكون هذه القيود مشددة، بل يلزم الموظفون بالولاء الكامل للنظام القائم أو للحزب الحاكم³².

وقد يكون التمييز مباشراً عندما تستثني اللوائح والقوانين والسياسات بعض الفئات صراحة أو تسيء إلى موقفهم، فالحظر المفروض في بعض بلدان أوروبا الوسطى والشرقية على قيام الأشخاص الذين خدموا في وظائف وهيئات معينة في النظام السياسي السابق بشغل وظائف في القطاع العام يعتبر حالة من التمييز المباشر، وكذلك ما فعلته سلطة الاحتلال الأمريكي في العراق والحكومات الموالية للاحتلال بالنسبة للمنتسبين إلى حزب البعث الحاكم قبل دخول القوات الأمريكية العراق بإصدار قانون الهيئة الوطنية العليا لاجتثاث

³¹ جاء في حيثيات القرار أن: "إذا كان من حق سكرتير الدولة المكلف بمقتضى النصوص المشار إليها أنفاً إقبال قائمة المرشحين للمنافسة وتقدير في إطار مصلحة المرفق فيما إذا كانت تتوافر في المرشحين الضمانات المستلزمة لمزاولة الوظائف التي يمكن أن يتولاها خريجوا المدرسة الوطنية للإدارة، وإذا كان يستطيع بهذا الخصوص أن يأخذ بعين الإعتبار الوقائع والمظاهر المخالفة لواجب التحفظ الذي يجب على المرشحين إحترامه، فلا يمكنه دون مخالفة مبدأ مساواة جميع الفرنسيين أمام تولي المناصب العامة إستبعاد مرشح من قائمة الترشيح بسبب آرائه السياسية فقط". نقلاً عن:

علي شطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، الكتاب الثالث الوظيفة العامة، مؤسسة وائل، عمان/الأردن، طبعة 1994، ص68.

³² علي محارب، التأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والإنجليزي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان/الأردن، الطبعة الأولى 2004، ص145.

البعث، والذي منع بموجب نصوصه بعض القيادات الحزبية البعثية من درجة عضو فرقة فما فوق من تولي مناصب قيادية أو العمل في القطاع العام أو المشاركة السياسية في البلد وبموجب هذا القانون طرد الكثير من البعثيين من وظائفهم حتى ما دون درجة عضو فرقة من القطاع العام وانعدمت فرص حصولهم على الوظائف في هذا القطاع تماما³³. ويندرج هذا التمييز تحت مفهوم التطهير الإداري والذي يقوم على فصل الموظفين الذين لا ينسجمون مع المتغيرات التي قد تنتج عن عملية إصلاح سياسية أو إدارية في الدولة³⁴. ولا بد هنا أيضا من الربط بين هذا الشكل من التمييز وبين حرية الرأي والتعبير، فعلى الرغم من أن غالبية التشريعات في العالم تعترف للموظفين بحرية الرأي والتعبير،³⁵ إما بشكل مباشر ومن خلال النص الصريح في التشريعات التي تنظم الوظيفة العامة، أو بطريق غير مباشر، وذلك من خلال النصوص الدستورية التي تمنح للكافة هذا الحق، إلا أن القائمين على تنفيذ سياسة التعيينات والتمييز وفقا للانتماء السياسي، يمارسون بذلك قهرا وإرهابا فكريا على المعتقدين بصحة مسارهم وطريقهم³⁶، وكأنهم بذلك يلزمون الكافة بتبني وجهتهم السياسية تحت ضغط وتهديد الحرمان من الحق في تولي الوظائف العامة.

³³ انظر موقع الهيئة على الانترنت <http://www.debaath.com>

³⁴ عناد جراح، فصل الموظف العام دراسة مقارنة في فرنسا ومصر والأردن، دار النهضة العربية للطبع والنشر والتوزيع، القاهرة/مصر، طبعة 1994، ص 233 وما بعدها.

³⁵ علي شطناوي، مرجع سابق، ص 339.

³⁶ عدنان أبو عامر، ورقة بعنوان "الحق في تولي الوظائف العامة ليس حكرا على أحد، مقدمة ضمن كتاب "حقوق المواطن الفلسطيني في مقالات"، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله 1999، ص 151.

وفي فلسطين فإن هذا التمييز موجود³⁷، حيث إنفقت آراء المستجوبين عموماً في إستبانة البحث على أن هناك تمييز في الوظيفة العامة في فلسطين بسبب الإلتناء السياسي، وجاءت نتائج إستبانة البحث على النحو التالي:

الدرجة من 5	السؤال
4.15	هل تعتقد أن التمييز في الوظيفة العامة عائد إلى الإلتناء السياسي
4.12	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في التعيين
3.79	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الحقوق المالية والإجازات
4.09	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الترقية
3.94	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الواجبات والأعباء الوظيفية.
3.87	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في العقوبات التأديبية

وقد برز هذا الشكل من التمييز واضحاً من خلال الصور التالية:

1. الموافقة الأمنية على التعيين: حيث كان من أهم الشروط التي يتوجب إستكمالها للتعين في الوظيفة العامة الحصول على موافقة أمنية تدعى "حسن سير وسلوك" من كل من جهاز المخابرات العامة وجهاز الأمن الوقائي، وهناك حالات كثيرة وشكاوى موقفة تتعلق برفض منح هذه الموافقة بسبب الإلتناء الحزبي³⁸، وعلى الرغم من

³⁷ في إستطلاع الرأي المذكور في الهامش (17) من الصفحة (45) من هذه الدراسة، تظهر نتائج الاستطلاع أن 16.8% من أفراد العينة يعتقدون أن التعيينات تقوم على أساس "الانتماء السياسي".
³⁸ يشير المحامي جميل سرحان من مركز الميزان لحقوق الإنسان إلى أن هناك حالات محدودة حصل فيها فصل لأسباب أمنية أو سياسية، والمشكلة في الأساس تبدأ من بداية التعيين أو التوظيف حيث تتم الموافقة على تعيين الشخص وفقاً لانتمائه. ويؤكد سرحان أن بعض الأشخاص الذين ينتمون لتنظيمات معارضة كانوا لا يقبلون بادعاء عدم حصولهم على (تشبيك) أي فحص أمني، وكان هذا يحدث في فترات سابقة بشكل أوضح. وهناك أيضاً أشخاص يبدأون بالعمل لمدة سنة أو سنتين ولا يحصلون على راتب، وهناك حالة شخص يتابع مركز الميزان قضيته قانونياً له عام ونصف يعمل في التعليم بدون أن يحصل على راتب. وهناك موظف آخر من بيت لاهيا استطاع مركز الميزان الحصول له على قرار من المحكمة

قرار الحكومة العاشرة بإنهاء هذه الموافقة كشرط من شروط التعيين، حيث نصت المادة الأولى من قرار مجلس الوزراء رقم (10/05/8م.و.إ.ه) لسنة 2006 بشأن إلغاء السلامة الأمنية للمتقدمين لشغل الوظائف الحكومية على قرار مجلس الوزراء بما يلي:

" إلغاء السلامة الأمنية (الفحص الأمني) للمتقدمين لشغل الوظائف الحكومية، على أن يتمتع المتقدم لشغل الوظيفة الحكومية بالشروط المنصوص عليها في المادة (24) من قانون الخدمة المدنية وتعديلاته، والمادة (18) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 وتعديلاته."

إلا أنه وحتى تاريخ قريب بقي ديوان الموظفين العام يشترط وجود هذه الموافقة³⁹. والأكثر خطورة في هذا السياق هو تدخل الأجهزة الأمنية في الوظيفة العامة سواء من حيث إجراءات التوظيف، ففي كثير من الحالات تدخل قادة وضباط كبار لتعيين عدد من الموظفين في المؤسسات العامة، وغالباً ما يكون هؤلاء الموظفين إما من أبنائهم أو أقرنائهم أو أبناء أصدقائهم⁴⁰، أو من حيث فرض قراراتها على المسؤولين في بعض الجوانب الأخرى في الوظيفة العامة كالترقية والفصل والتحركات الوظيفية.

بإعادته للعمل، كان قد فصل لانتمائه لتنظيم سياسي، وكان حجته أنه مطلوب وبشكل وجوده خطراً على الطلاب.

³⁹ في مقابلة أجراها الباحثان مع الموظف (س) من وزارة النقل والمواصلات في شهر 6/2006، يدعي الموظف المذكور أن الديوان أحر إعتماذ أوراقه لعدة شهور لعدم حصوله على الموافقة الأمنية بسبب إنتمائه الحزبي .

⁴⁰ ورقة بعنوان "الواسطة والمحسوبية في إشغال الوظيفة العامة" مقدمة إلى مؤتمر أمان السنوي، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة- أمان، ص49.

2. نسبة الموظفين الكبيرة من فصيل واحد على حساب الفصائل والأحزاب الفلسطينية الأخرى⁴¹. فقد أشارت بعض تقارير المجلس التشريعي الفلسطيني إلى أن هناك خروقات واضحة في هذا المجال⁴²، حيث تعرض بعض التقارير إلى القوائم الحركية التي كانت التعيينات تجري على أساسها، ففي تقرير لوزير الصحة الفلسطيني قدمه في معرض إجابته على أحد الأسئلة التي أثارها عضو مجلس تشريعي في الشهر الخامس من العام 2006 أشار إلى أن أحد المشاكل التي عانت منها الوزارة هو أن

⁴¹توضح دراسة حملت عنوان (الأرقام تتحدث) أعدت للمركز الفلسطيني للإعلام في العام 2006، أن قوائم القرارات التي اتخذتها الحكومة التاسعة برئاسة أحمد قريع (أبو العلاء) اتخذت بدرجة عالية من عدم الدقة القانونية ومتجاهلة قوانين الخدمة المدنية أو وجود مخصصات مالية لهذه التغييرات، فبعض الموظفين على الرغم من أنه لا يحمل مؤهلاً علمياً فقد حصل على درجة مدير عام أو وكيل وزارة مساعد ودرجات عليا، مشيرة إلى أنه في فترة تسيير الأعمال تم تعيين أو تسكين 18 وكيل وزارة، منهم من يحملون شهادة الثانوية العامة كأعلى مؤهل علمي، و32 وكيل مساعد منهم عدد كبير لا يملكون أي مؤهل علمي معترف به وعدد لا بأس به لا يحملون أي مؤهل أعلى من الثانوية العامة. للإطلاع على مزيد من تفاصيل هذه الدراسة أنظر: الأرقام تتحدث تحليل إحصائي لقرارات مجلس وزراء الحكومة التاسعة والخاص بالتعيينات أو الترقيات أو التسكينات في الفترة ما بين 2005/11/20 و 2006/3/29.

<http://palestineinfo.info/Ar/default.aspx?xyz=U6Qq7k%2bcOd87MDI46m9rUxJEpMO%2bi1s7ZBkxGMvEgFZPI1cxO5iuS7vsbw25Fe8t26tcKu8Py%2fxcmAjngVDrOMa%2f0AgT6kukowQTsInqwDC8hQpnTkybdzQiTKUxowwa5pg2Wq33J8U%3d>

⁴²في تقرير قدمته لجنة الرقابة وحقوق الإنسان في المجلس التشريعي بتاريخ 2005/7/25، طالبت اللجنة بإثارة القضايا الحساسة والخطيرة، التي حالت دون القيام بعملية إصلاح حقيقية وشفافة في وزارات ومؤسسات السلطة الوطنية. وشددت اللجنة في تقريرها على أهمية أن تأخذ القيادة السياسية والسلطة الوطنية، موقفاً حازماً لا رجعة فيه أمام حالة الفوضى الإدارية، والتنسيب الخطير والهدر للمال العام، وهضم الحقوق لبعض المواطنين إن لم يكن الأغلب، وبخاصة في ظل استمرار توزيع المناصب وإقرار تعيينات جديدة ومنح ترقية لبعض المتنفذين وأقربائهم.

التعيينات التي تمت على أحد فروعها كان إستنادا إلى قائمة حزبية حوت على أكثر من 70 موظف غالبيتهم لا يتمتع بالمؤهلات المطلوبة للتعيين.

والشكل الآخر السائد في إجراءات التعيين هو تدخل التنظيمات السياسية (الكويتا السياسية للأحزاب) التي هي خارج السلطة الفلسطينية (المعارضة)، حيث تم من خلالها تعيين أشخاص ينتمون لتلك الأحزاب وبصرف النظر عن المؤهل والخبرة العلمية لهم، كما وتدخلت هذه الأحزاب في بعض الإشكالات التي واجهت الموظفين المنتمين لها⁴³. ويندرج أيضا في هذا الإطار إنتماء غالبية الموظفين من الدرجات العليا (الوكلاء ورؤساء الدوائر والمدراء العامون والمدراء من الفئة الأولى) إلى فصل معين، ما يدل على أن التعيين أو الترقيّة إلى هذه الدرجات المتقدمة في السلم الوظيفي إقتصر بالغالبية على الموظفين المنتمين إلى إتجاه سياسي دون غيره.

3. كثرة الحالات التي تم فيها تعيين أشخاص من خلال كتب خاصة صادرة من الرئيس مباشرة بناءً على تنسيب أحد الكوادر السياسية المقربة⁴⁴، ويذكر أن قرارات التعيين من الرئيس تختلف في مستوياتها وتتصل بعوامل كثيرة ترتبط في العادة بعوامل سياسية بحتة⁴⁵. ومما يدل على ذلك التعيينات المفاجئة لوكلاء الوزارات والمدراء

⁴³ في شكوى قدمها الموظف أمين عنابي وهو موظف في وزارة الشؤون الإجتماعية ضد قرار الوزير بإخراجه في إجازة جبرية بسبب إعتراضه على قرار بالنقل، تبين من أوراق الشكوى المقدمة للدائرة القانونية في المجلس التشريعي الفلسطيني في رام الله، أن هناك تدخل من قبل الحزب الذي ينتمي إليه هذا الموظف، حيث تطلب رسالة موجهة من الحزب إلى الوزير إلغاء قراره المذكور معتبرة أن تدخل الحزب ليس فقط بسبب الدفاع عن موظف منتمي إليه وإنما دفاعا عن كرامة وسلامة مجموع العاملين، ومؤكدة على أن من حق الحزب إثارة قضية الموظف المذكور كقضية حق عام حول أسلوب إدارة العمل وقانونيته، بما في ذلك اللجوء إلى لجنة الرقابة في المجلس التشريعي وكافة المؤسسات الأخرى ذات الشأن.

⁴⁴ خميس شلبي، ورقة بعنوان "الواسطة والمحسوبية في إشغال الوظيفة العامة" مقدمة إلى مؤتمر أمان السنوي، منشورات الإئتلاف من أجل النزاهة- أمان، ص48.

⁴⁵ في تصريح نشرته جريدة القدس في عدد 2006/12/25 للناطق الرسمي الحكومي ردا على الناطق الرسمي باسم الرئاسة بشأن تنسيبات وقرارات الحكومة جاء فيه أن 222 موظف من الفئات العليا مؤهلاتهم العلمية (ابتدائي اعدادي ثانوي- لا يوجد له أي مؤهل علمي) أي أن 23 % من الفئات العليا القيادية لديهم

العاملين وكذلك الترقيات "الاستثنائية" الكثيرة لعدد من الموظفين سواءً في الأجهزة الأمنية أو المؤسسات المدنية. حيث كانت تتم هذه الترقيات الاستثنائية من خلال الحصول على توصية من الرئيس أو الوزير المعني⁴⁶.

4. احتساب سنوات الخدمة النضالية لغايات الترقية والدرجة وذلك من خلال الحصول على سنوات خدمة من التنظيم السياسي الذي ينتمي إليه الموظف، ما سمح لبعض الموظفين الحصول من أحزابهم على شهادات تمتد إلى عشرين سنة فأكثر في بعض الأحيان⁴⁷. وهنا لا بد من التطرق للائحة إحتساب سنوات الخدمة التي صدرت عن مجلس الوزراء في العام 2005، حيث قصرت هذه اللائحة الفصائل المستفيدة منها بالفصائل المنضوية تحت منظمة التحرير الفلسطينية، وإستثنت الفصائل غير المنضمة للمنظمة، كحركتي حماس والجهاد الإسلامي، حيث عرفت المادة الأولى من قرار مجلس الوزراء رقم (239) لسنة 2005م بنظام احتساب مدة الخدمة السابقة لموظفي منظمة التحرير الفلسطينية وفصائلها المعتمدة ومدة الأسر للأسرى الخدمة

درجة أقل من كالكوريوس، وفي هذا مخالفة صريحة لقانون الخدمة المدنية. كما انه وبتاريخ 2005/11/20 أصبحت الحكومة التاسعة حكومة تسيير أعمال لحين الانتهاء من الانتخابات التشريعية. وكان السيد الرئيس وترسيخاً لمبدأ النزاهة والشفافية قد أمر بتوقيف جميع التعيينات والترقيات للفئات العليا في هذه المدة. فما كان من الحكومة التاسعة (التي يدعي الناطق الرسمي باسم الرئيس أنها أصدرت فقط خمس قرارات) أن أصدرت أكثر من 422 قراراً بالتعيين والترقية فقط في الفئات العليا (أي مدير عام أو أعلى) في فترة ثلاثة أشهر فحسب. وفي مجملها مخالفة للقانون والدستور. وما كان من السيد الرئيس إلا أن قام وخلال الفترة الوجيزة التي سبقت استلام الحكومة الحالية مهامها الدستورية بإصدار 143 مرسوماً رئاسياً تتعلق بقرارات التعيين والترقية فقط في الفئات العليا، منها أكثر من 30 مرسوماً مخالفة للقانون والدستور وأكثر من 86 قراراً بالتسكين المباشر دون التدرج الوظيفي والانتقال الطبيعي بين الدرجات الوظيفية، بل ان السيد الرئيس استمر في إصدار المراسيم بعد استلام الحكومة العاشرة وذلك لمستشارين برتبة وزير وقضاة ومساعدى قضاة وغيرهم دون وجود أى اعتمادات مالية لهم وان الناطق الرسمي يعلم كم تكلف هذه المراسيم خزينة الدولة".

⁴⁶ المرجع السابق، ص 49.

⁴⁷ المرجع السابق، ص 50.

السابقة بأنها: "مدة الخدمة التي قضاها الموظف متفرغاً في مؤسسات منظمة التحرير الفلسطينية أو إحدى فصائلها المعتمدة" كما نصت المادة 4 من نفس القرار على أن: "1- تمارس لجنة الاعتماد صلاحيتها باعتماد مدد الخدمة السابقة والأسر للموظفين الذين لهم قيود لدى الصندوق القومي الفلسطيني أو هيئة التنظيم والإدارة أو الإدارة المالية العسكرية، ومدد خدمة الموظفين العاملين في فصائل منظمة التحرير الفلسطينية المعتمدة للذين لا توجد لهم قيود. 2- للجنة الاعتماد في سبيل ممارستها لصلاحيتها الحق في فحص وتدقيق البيانات والقيود الواردة إليها من: الصندوق القومي الفلسطيني، هيئة التنظيم والإدارة، والإدارة المالية العسكرية، وفصائل منظمة التحرير الفلسطينية المعتمدة. 3- تعقد لجنة الاعتماد اجتماعاتها بكامل أعضائها وتتخذ قراراتها بالأغلبية".

ونرى بدورنا أن في هذا تمييز مباشر ضد الموظفين الذين ينتمون إلى الفصائل التي لم تنضم إلى المنظمة والذين كان تفرغهم في هذه الفصائل سري وغير موثق. والأصل أن يتم التوافق بين هذه الفصائل وديوان الموظفين إلى آلية معينة لكيفية إحتساب سنوات تفرغهم.

5. سيطرة سياسة الحزب الواحد (والأطراف التي تدور في فلك مركز اتخاذ القرار من تنظيمات أو شخصيات سياسية). ذلك أن التحولات السياسية التي حدثت بعد اتفاقيات "أوسلو" وما أفرزته من وقائع على الأرض، أوجدت بعض المجموعات المتنفذة في المؤسسات الرسمية للسلطة الفلسطينية، تحت غطاء ضرورة وجود عناصرها في المراكز المهمة والحساسة لضبط الأمور والحفاظ على التوجهات السياسية والتنمية للسلطة⁴⁸. وقد شجع ذلك الكثيرين على الاندماج والانخراط في العمل الرسمي الفلسطيني، ارتباطاً بالخلفية "السياسية" أو "النضالية" التي يحملها الشخص أو أحد

⁴⁸في شكوى تم تقديمها إلى الهيئة المستقلة لحقوق المواطن في فلسطين إدعى المواطن أسامة محمد السحار/ سكان مدينة غزة أن وزير الشباب والرياضة في الحكومة التاسعة رفض تنقيته في العام 2005 بسبب إنتمائه إلى حركة حماس.

المقربين منه. وعلى الرغم من التغيير السياسي الذي حدث بعد إنتخابات العام 2006 إلا أن الصراع الحزبي أثر وبشكل مباشر على إستقرار الموظف والوظيفة العامة في فلسطين⁴⁹، وهذا ما أكدته عدد من الشكاوى والقضايا المرفوعة بهذا الخصوص⁵⁰. ومن الجدير بالذكر أن مجلس الوزراء الفلسطيني في الحكومة العاشرة حاول إنصاف الموظفين الذين عانوا من التمييز بسبب إنتمائهم السياسي، فجاء في المادة الأولى من قرار رقم (10/23/م.و.إ.ه) لسنة 2006 بشأن المساواة لجميع المواطنين أمام تولي الوظائف العامة ما يلي:

1. يجوز لكل من فصل تعسفا من وظيفته بسبب الإنتماء السياسي أو حرم من إستكمال إسناد الوظيفة إليه بعد توفر أحقيته في توليها وفق الشروط والأصول القانونية السارية في حينها وحيل بينه وبين توليها وإنتماؤه السياسي أن يتقدم بطلب رفع الظلم الذي وقع عليه بحرمانه من الوظيفة العامة.

⁴⁹ في تصريح نشرته صحيفة دنيا الوطن الفلسطينية على موقعها الإلكتروني بتاريخ 2006/8/14 إتهم النائب عن حركة فتح البرلمانية ماجد أبو شمالة بعض وزراء الحكومة الفلسطينية بممارسة سياسة الإقصاء والإحلال في الوزارات، وأوضح أبو شمالة "أن ما يتم في الوزارات هو عملية استثنائية وتهميش لمدراء عامين ووكلاء مساعدين وعدد كبير من القائمين على الوزارات دون وجود أي مخالفات إدارية أو مهنية وهذا يشير إلى نهج إقصائي لا يمكن تفسيره إلا على خلفية الإنتماء السياسي وقال أن القانون يضمن حق الموظفين وما يحدث في الوزارات من إقصاء وتهميش مخالف لقانون الخدمة المدنية".

للإطلاع على تفاصيل هذه التصريح أنظر:

<http://www.alwatanvoice.com/arabic/news.php?go=show&catid=52657>

⁵⁰ جاء في شكوى قدمها السيد جهاد زكارنة إلى مركز الديمقراطية وحقوق العاملين، يدعي فيها أن وزير التربية والتعليم في الحكومة العاشرة قام بنقله من وظيفة وكيل مساعد وزارة التربية والتعليم العالي إلى وظيفة مستشار دون موافقته، وذلك لأسباب سياسية. وجاء في شكوى أخرى مرفوعة إلى مركز الديمقراطية وحقوق العاملين من قبل الموظف نعيم صبرة على وزير الصحة بدعى أنه تم نقله على خلفية سياسية وليس لدواعي قانونية أو لدواعي المصلحة العامة.

2. تضع اللجنة الوزارية المكلفة آليات تسلم الطلبات والبت فيها والتنسيب إلى مجلس الوزراء لإتخاذ القرار من الجهة المختصة".

الفرع الثاني

التمييز بسبب العنصر أو العرق أو اللون أو العلاقات الشخصية والمصالح الخاصة

وهو ما يعرف أيضا بالتمييز الجغرافي أو المناطقي أو العنصري، ويعتبر من أكثر الأنواع التي إنتشرت في أنحاء مختلفة في العالم، حتى في دول العالم المتمدن وخصوصا فيما يعرف بالتمييز ضد الأعراق غير الوطنية والمهاجرين الذين يتمتعون بالجنسية الوطنية لكنهم لا يحظون بذات الرعاية ولا يتمتعون بنفس الحقوق التي يتمتع بها المواطنون الأصليون.

عرفت المادة (1/2) من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري "التمييز العنصري" بأنه: "أي تمييز أو استثناء أو تقييد أو تفضيل يقوم على أساس العرق أو اللون أو النسب أو الأصل القومي أو الإثني ويستهدف أو يستتبع تعطيل أو عرقلة الاعتراف بحقوق الإنسان والحريات الأساسية أو التمتع بها أو ممارستها، على قدم المساواة، في الميدان السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي أو في أي ميدان آخر من ميادين الحياة العامة".

واعتبرت المادة 1 من إعلان الأمم المتحدة للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري الذي اعتمد ونشر على الملأ بموجب قرار الجمعية العامة 1904 (د-18) المؤرخ في 20 تشرين الثاني/نوفمبر 1963 أن التمييز بين البشر بسبب العرق أو اللون أو الأصل الإثني يمثل إهانة للكرامة الإنسانية، ويجب أن يدان باعتباره إنكارا لمبادئ ميثاق الأمم المتحدة، وانتهاكا لحقوق الإنسان وللحريات الأساسية المعلنة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وعقبة دون قيام علاقات ودية وسلمية بين الأمم، وواقعا من شأنه تعكير السلم والأمن بين الشعوب.

وأوجبت المادة 4 من هذا الإعلان على جميع الدول أن تتخذ تدابير فعالة لإعادة النظر في السياسات الحكومية والسياسات العامة الأخرى ولإلغاء القوانين والأنظمة المؤدية إلى إقامة وإدامة التمييز العنصري حيثما يكون باقيا. وعليها سن التشريعات اللازمة لحظر مثل هذا التمييز واتخاذ جميع التدابير المناسبة لمحاربة النعرات المؤدية إلى التمييز العنصري.

وأكدت المادة 6 من هذا الإعلان على رفض التمييز العنصري فيما يتعلق بالتوظيف عندما نصت على أن: " لا يقبل أي تمييز بسبب العرق أو اللون أو الأصل الاثني في تمتع أي شخص بالحقوق السياسية وحقوق المواطنة في بلده، ولا سيما حق الاشتراك في الانتخابات بالاقتراع العام المتساوي والإسهام في الحكم. ولكل شخص حق تولي الوظائف العامة في بلده علي قدم المساواة".

وقد جاء في المادة الثانية من الإعلان بشأن العنصر والتحيز العنصري الذي اعتمده وأصدره المؤتمر العام لمنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة في دورته العشرين، يوم 27 تشرين الثاني/نوفمبر 1978: "

1. كل نظرية تتطوي على الزعم بأن هذه أو تلك من الجماعات العنصرية أو الإثنية هي بطبيعتها أرفع أو أدنى شأنًا من غيرها، موحية بأن ذلك يمنح جماعات معينة حق التسلط أو القضاء على من تقترضهم أدنى منزلة، أو تؤسس أحكاما قيمية على أي تغاير عنصري، هي نظرية لا أساس لها من العلم ومناقضة للمبادئ الأدبية والأخلاقية للإنسانية.
2. تشمل العنصرية أية مذاهب عنصرية، وأية مواقف تحيزية، وأية أنماط من السلوك التمييزي، وأية ترتيبات هيكلية وممارسات مجسدة في قوالب مؤسسية، تسفر عن تفاوت عنصري، كما تشمل الدعوى الزائفة بوجود مبررات أخلاقية وعلمية لقيام

علاقات تمييزية بين الجماعات. وهي تتعكس في صورة أحكام تشريعية أو تنظيمية وممارسات تمييزية، وكذلك في صورة معتقدات وتصرفات مناهضة للحياة المجتمعية. وهي تعوق تطور ضحاياها، وتضل من يمارسونها، وتشيع الفرقة بين أبناء الأمة الواحدة، وتمنع التعاون الدولي، وتخلق توترات سياسية بين الشعوب. وهي تناقض المبادئ الأساسية للقانون الدولي، ومن ثم تعكس بصورة خطيرة صفوف السلم والأمن الدوليين.

3. والتحيز العنصري يرتبط تاريخيا بعدم مساواة في السلطة، وتعززه فوارق اقتصادية واجتماعية بين الأفراد وبين الجماعات لا يزال حتى اليوم يسعى إلي تبريرها، لكن هذا التحيز ليس له أي مبرر على الإطلاق."

وجاء في المادة التاسعة من ذات الإعلان:

1. إن مبدأ تساوي جميع الناس وجميع الشعوب في الكرامة والحقوق، بصرف النظر عن العنصر أو اللون أو الأصل، مبدأ من مبادئ القانون الدولي مقبول ومُعترف به عموماً. وتبعاً لذلك فإن أي شكل من أشكال التمييز العنصري الذي تمارسه دولة ما يشكل انتهاكاً للقانون الدولي يستتبع مسؤوليتها الدولية.
2. يتوجب، حيثما كان ذلك ضرورياً، اتخاذ تدابير خاصة تكفل للأفراد والجماعات المساواة في الكرامة والحقوق، مع تفادي وسم تلك التدابير بطابع تبدو معه منطوية علي تمييز عنصري. وفي هذا الشأن ينبغي إيلاء عناية خاصة للجماعات العنصرية أو الإثنية اجتماعياً أو اقتصادياً بحيث تكفل لها المساواة الكلية مع غيرها من الجماعات ودونما تمييز أو تقييد.
3. ينبغي أن يتاح لجماعات السكان الأجنبية الأصل، وخصوصاً للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم الذين يسهمون في تنمية البلد المضيف، الإنفتاح بتدابير مناسبة تستهدف ضمان أمنها واحترام كرامتها وقيمها الثقافية، وتيسير تكيفها مع الوسط الذي يستقبلها، وكفالة الترقى المهني لها، كيما يتمكن أفرادها، لدى عودتهم لاحقاً إلي بلدانهم الأصلي،

من الاندماج فيه والإسهام في تنميته. كما ينبغي أن تيسر لأبناء هذه الجماعات إمكانيات تعلم لغتهم الأصلية.

4. إن أوجه اختلال التوازن في العلاقات الاقتصادية الدولية تسهم في تفاقم العنصرية والتحيز العنصري، ومن ثم ينبغي لجميع الدول أن تسعى إلى الإسهام في إعادة تشكيل النظام الاقتصادي الدولي على أساس أكثر إنصافاً.

وقد كان الرأي أنه إذا نفذت أحكام عدم التمييز الواردة في ميثاق الأمم المتحدة والواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهدين الدوليين، فلن تكون هناك حاجة إلى وضع أحكام خاصة بحقوق الأقليات، ولكن سرعان ما تجلت الحاجة إلى إتخاذ تدابير أخرى لزيادة حماية الأشخاص المنتمين إلى أقليات من التمييز وتعزيز هويتهم⁵¹، ولهذا إعتمدت الجمعية العامة بقرارها رقم 135/47 بتاريخ 1992/12/18 "إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية، أو إثنية، وإلى أقليات دينية ولغوية".

وقد إعتبرت محكمة العدل الدولية في رأيها الإستشاري بخصوص إستمرار وجود جنوب إفريقيا وإحتلالها لناميبيا بأن البنود الواردة في ميثاق الأمم المتحدة والمتعلقة بحقوق الإنسان لها قوة إلزامية في بعض الحالات بين الدول⁵²، حيث قالت المحكمة: " إن واقع تبني سياسة التمييز أو الإعتقال أو التوقيف أو الحد من الحريات القائم على أساس التمييز العنصري بكافة أشكاله سواء التمييز بسبب العنصر أو الجنس أو اللغة أو اللون أو الأصل الإجتماعي أو القومي أو القبلي يعتبر تعدياً على الحقوق الأساسية للإنسان كما يعد إنتهاكاً صارخاً لأهداف ومقاصد ميثاق الأمم المتحدة".

⁵¹ محمود عمار، حقوق الإنسان بين التطبيق والضياع، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان/الأردن، الطبعة الأولى 2002،

ص 50.

⁵² غازي صباريني، الوجيز في حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، الطبعة الأولى 1995، ص 254.

وفي الواقع الفلسطيني فإن هذا الشكل من التمييز متوفر⁵³ ويبدو بمظاهر عدة، نبيها بالآتي:

1. التمييز العائد إلى العرق، وهو التمييز المبني على الأصول والأعراق والأنساب. وعلى الرغم من عدم وجود تنوع أعراق في فلسطين، إلا أنه يمكن إدراج التمييز العائلي تحت هذا الإطار، حيث يعتبر هذا الشكل من التمييز من أكثر أنواع التمييز إنتشاراً في نطاق الوظيفة العامة⁵⁴. إذ كثيراً ما يتم التعيين والترقية والتمييز لصالح أقارب المسؤولين ذوي النفوذ في الوظيفة العامة⁵⁵.

⁵³ في إستطلاع الرأي المذكور في الهامش (17) من الصفحة (45) من هذه الدراسة، أظهرت نتائج الاستطلاع أن 48.2% من أفراد العينة يرون أن التعيينات التي تقوم بها المؤسسات الحكومية قائمة على أساس "اعتبارات شخصية (المحسوبية والقرابة)". كما أكد 68.5% من أفراد العينة أن الترقيات تمنح للموظفين حسب العلاقات الشخصية.

⁵⁴ أحمد أبو دية، الفساد: أسبابه وطرق مكافحته، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة -أمان 2004، ص5.

⁵⁵ في مقال نشر على الانترنت أبان الحكومة الثامنة والتاسعة حول الفساد الإداري في وزارة الخارجية، كشف المقال عن بعض مكامن الخلل والفساد الإداري في الوزارة، فبين المقال أنه تم تعيين ابنة أخت مسؤول كبير في الوزارة وهي لازالت سنة أولى في الجامعة على درجة سكرتيرة مباشرة أي براتب حوالي 5000 شيكل شهرياً، كما حصل موظف بشهادة ثانوية على درجة مستشار في الخارجية أي براتب يصل إلى 8500 شيكل. وبحسب المعلومات الأخرى، فإن نحو 13 موظفاً تم ترقيتهم بتاريخ 2005/10/20 إلى درجات أعلى بعد عملية التسكين خارج المدة القانونية.

كما أن زوجة أحد الموظفين الكبار في الوزارة، وهي أيضاً موظفة في نفس الوزارة لم تلتزم بالودام مدة تزيد عن الخمس سنوات وكانت تتقاضى خلالها راتبها كاملاً. وهناك مسؤول كبير أيضاً قام بتعيين ابنه بشكل مباشر مديراً في الوزارة، هذا إلى جانب الوساطة والمحسوبية في الدورات الخارجية. وفي نموذج آخر على الفساد الإداري فقد تم تعيين ابنة نائب سابق في المجلس التشريعي على درجة دبلوماسية مباشرة وبعد الانتقادات من الموظفين لأن التعيين تم دون وجه قانوني أو استثنائي مهم تم إعادتها إلى درجة إداري، هذا إلى جانب عمل دبلوماسيين في الوزارة في أعمال أخرى يتقاضوا عليها رواتب رغم أن ذلك ممنوع وغير قانوني، خصوصاً في السلك الدبلوماسي. ومن ضمن التجاوزات الأخرى هنالك أشخاص حصلوا على

وهذا ما أكدته إستبانة البحث حيث كانت نتيجة الإجابة عن السؤال حول وجود التمييز في الوظيفة العامة بسبب صلة القربى على النحو التالي:

الدرجة من 5	السؤال
4.00	هل تعتقد أن التمييز في الوظيفة العامة عائد إلى صلة القربى
3.98	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في التعيين
3.74	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الحقوق المالية والإجازات
4.00	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الترقية
3.63	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الواجبات والأعباء الوظيفية.
4.02	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في العقوبات التأديبية

2. التمييز العائد إلى المنطقة التي ينتمي إليها المسؤول الحكومي، فإذا كان رئيس الدائرة الحكومية من منطقة معينة كان التمييز لصالح الموظفين الذين ينتمون إلى ذات المنطقة. وهناك عدد من الشكاوى المندرجة تحت هذا العنوان⁵⁶، خصوصا

مرتبات دبلوماسية عالية واسمهم موجود في الرقابة العامة وعليهم قضايا اختلاس وهذا أيضا ينفي شرعية المنتسب للقانون الدبلوماسي، احدهم مسؤول في الخارجية.
للإطلاع على تفاصيل المقالة أنظر:

<http://www.palestine-info.info/ar/default.aspx?xyz=U6Qq7k%2bcOd%2ff7pkgJUE53N3pZngd29EpLY0iGaKFeIkFYPJlhGXo61Yj0%2bcKbMv80lZL2KhTAbBx2bD3tJ9ZU0ts68Ylc4tl>

⁵⁶في شكوى رفعها عدد من موظفي الدائرة القانونية في المجلس التشريعي الفلسطيني في رام الله بتاريخ 2004/3 طالب فيها المشتكين أمين السر السابق للمجلس التشريعي بمساواتهم بأقرانهم المستشارين القانونيين في المجلس التشريعي في غزة، ذلك أن القانونيين العاملين في مقر المجلس التشريعي في غزة كانوا يعاملون معاملة أفضل من القانونيين العاملين في مقر المجلس في رام الله من حيث الدرجة والراتب،

في التعيينات على الفئة الثانية فما دون والتي يكون صاحب الصلاحية في التعيين فيها هو رئيس الدائرة الحكومية بعد التنسيق مع ديوان الموظفين. وقد أشارت إستبانة البحث إلى وجود هذا الشكل من التمييز، فكانت نتيجة الإجابة عن السؤال حول وجود التمييز في الوظيفة العامة بسبب الإنتماء المناطقي على النحو التالي:

الدرجة من 5	السؤال
3.38	هل تعتقد أن التمييز في الوظيفة العامة عائد إلى الإنتماء المناطقي.
3.42	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في التعيين
3.27	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الحقوق المالية والإجازات
3.39	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الترقية
3.03	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الواجبات والأعباء الوظيفية.
3.39	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في العقوبات التأديبية

ويعود ذلك إلى أن أمانة السر والتي هي المسؤولة عن شؤون الموظفين كان يترأسها حتى العام 2006 أمين سر من غزة.

وفي شكوى أخرى مرفوعة من موظفين من سلطة البيئة إلى لجنة الرقابة لحقوق الإنسان والحريات العامة بتاريخ 2004/9/1 يدعي الموظفون أن هناك تمييز كبير بين الموظفين في غزة والموظفين في الضفة الغربية لصالح الموظفين في غزة، كون رئيس سلطة البيئة في ذلك التاريخ ينتمي إلى غزة حيث جاء في هذه الشكوى: "...إن جميع المناصب والمسؤوليات الرئيسية الحساسة هي بيد المسؤولين في غزة أما في الضفة الغربية فالمسؤولين عبارة عن حجارة شطرنج ينفذون التعليمات لأسيادهم في غزة... وتتساءل الشكوى عن السبب في أن عدد موظفي السلطة في قطاع غزة يزيد عن 200 موظف بينما لا يزيد هذا العدد في الضفة الغربية عن 80 موظف وفي بعض المناطق في الضفة لا يزيد عدد الموظفين عن موظف أو موظفين كما هو الحال في الخليل ونابلس، وتؤكد الشكوى أن التمييز على هذا الأساس لا يقتصر على مسألة التعيين وإنما يمتد إلى الحقوق والإمتيازات الأخرى، كإعطاء خمسة منح للدراسات العليا في الخارج لخمسة موظفين جميعهم من قطاع غزة...".

3. التمييز العائد إلى الداخل والخارج (العائدين والمواطنين). حيث يلاحظ أن غالبية الفئات العليا من الموظفين كانت من العائدين كونها الفئة الأقرب لقيادات الثورة الفلسطينية التي كانت في الخارج، حيث كانت هذه الفئة تعمل في أجهزة منظمة التحرير الفلسطينية أو عادوا تحت إطارها أو من خلالها وانتقلوا للعمل في مؤسسات السلطة، وتم توزيع بعضهم على المؤسسات دون التدقيق في خبرتهم ومؤهلاتهم العلمية وخبرتهم العملية⁵⁷، مما خلق بيئة مساعدة لاستخدام الوساطة والمحسوبية في اختيار المواقع المحترمة والحساسة في الوظائف العامة وقد خلق مثل هذا الاحتكار للوظائف نوعاً من التوتر الاجتماعي بين المواطنين المحليين وبين العائدين كان منها تدمير البعض من احتلال المناصب العليا في الوظائف العامة من قبل العائدين، وعلى أسس غير مهنية⁵⁸.
4. التمييز العائد إلى العلاقات الشخصية: وهو التمييز المبني على المصالح الخاصة لدى المسؤولين في القطاع العام، والذي يكون نتيجة محاباة لأحد الأصدقاء أو

⁵⁷ في مقال نشرته صحيفة دنيا الوطن بتاريخ 2006/9/13 كشفت مصادر في ديوان الموظفين العام التابع للسلطة الفلسطينية عن وجود 788 وظيفة بمنصب مدير عام في السلطة؛ وقالت تلك المصادر: إن تحليلاً إحصائياً لدرجة المدير العام في السلطة الفلسطينية يوضح جزءاً من الخلل الإداري، والحاجة إلى الإصلاح العاجل في المؤسسات الحكومية والوزارات. وأشارت تلك المصادر إلى أن 96 مديراً عاماً في السلطة لا يحملون أي مؤهل علمي ونسبتهم (12.18 بالمائة)، و39 مديراً عاماً يحملون الثانوية العام فأقل ونسبتهم (4.95 بالمائة)، و33 مديراً عاماً يحملون درجة الدبلوم المتوسط ونسبة (4.168 بالمائة). وأن 620 مديراً عاماً يحملون شهادة البكالوريوس فأكثر ونسبتهم (78.68 بالمائة).

للإطلاع على المقال انظر:

<http://www.alwatanvoice.com/arabic/news.php?go=show&id=56039>

⁵⁸ خليل نجم وخميس الشلبي وعامر نور: استيعاب العائدين الفلسطينيين إلى الضفة الغربية وقطاع غزة *Refugee Repatriation Process, Patterns and Mode of Trans nationality* A Comparative Perspective Shaml & MigrinterInternational Conference Ramallah –Palestine 6-7 March 2004

المعارف أو الشخصيات ذات المستوى الإقتصادي والمالي المرموق، وغالبا ما يكون الهدف منه تعزيز النفوذ الشخصي لهؤلاء المسؤولين⁵⁹. وقد أكدت إستبانة البحث على وجود هذا الشكل من التمييز، حيث كانت نتيجة الإجابة عن السؤال حول وجود التمييز في الوظيفة العامة بسبب العلاقات الشخصية على النحو التالي:

الدرجة من 5	السؤال
4.21	هل تعتقد أن التمييز في الوظيفة العامة عائد إلى العلاقات الشخصية
4.07	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في التعيين
3.97	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الحقوق المالية والإجازات
4.02	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الترقية
3.97	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الواجبات والأعباء الوظيفية.
3.91	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في العقوبات التأديبية

⁵⁹عزمي الشعيبي، دراسة حالة فلسطين المحتلة مقدمة ضمن ندوة "الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية"

بيروت - لبنان 23 - 20 أيلول/سبتمبر 2004 . منشورة على الموقع:

http://209.85.135.104/search?q=cache:Yluz_nOPTcEJ:www.aman-palestine.org/Arabic/Documents/Palestiniancase.doc

الفرع الثالث

التمييز بسبب الجنس

تبنت الجمعية العامة للأمم المتحدة ميثاق القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة في 18 كانون الأول 1979. ودخل الميثاق حيز التنفيذ في 2 أيلول 1981، ولقد انضمت حتى الآن 160 دولة لهذا الميثاق، وقد عرف هذا الميثاق مصطلح التمييز ضد المرأة بأنه: " أي تفرقة أو استبعاد أو تقيد يتم على أساس الجنس ويكون من آثاره أو أغراضه النيل من الاعتراف للمرأة على أساس تساوي الرجل والمرأة بحقوق الإنسان والحريات الأساسية في الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمدنية أو في أي ميدان آخر وإبطال الاعتراف للمرأة بهذه الحقوق أو تمتعها بها وممارستها لها بغض النظر عن حالتها الزوجية".

إن وصول المرأة إلى مواقع السلطة وصنع القرار لم يعد مطلباً من مطالب العدالة والديمقراطية الأساسية فحسب، بل يعتبر كذلك شرطاً ضرورياً لمراعاة مصالح المرأة. فبدون اشتراك المرأة اشتراكاً نشطاً وإدخال منظورها في جميع مستويات صنع القرار، لا يمكن تحقيق الأهداف المتمثلة في المساواة والمشاركة التي تتجاوب مع متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والتي تشكل الأساس المادي لتقدم المجتمع، وكذلك من أجل تحديث وتطوير القوانين والتشريعات التي تحكم وضع المرأة في الأسرة والمجتمع والعمل والتي تشكل عائقاً أمام تقدم المرأة وحماية منجزاتها، والدفاع عن القضايا الأساسية التي تعاني منها الجماهير الواسعة مثل البطالة والفقر لأن المرأة هي المتأثرة الأولى بهذه المشاكل.

ولهذا نجد أن العقود الأخيرة شهدت إعتراضاً متزايداً بالدور الهام الذي تضطلع به المرأة في المجتمع، وقد إنعكس هذا الإهتمام في نشاطات الأمم المتحدة، حيث دعا المجلس

الاقتصادي الاجتماعي في قراره 1990/15 إلى مشاركة المرأة في هياكل السلطة ومواقع صنع القرار، والعمل على تعبئة المجتمع رجالاً ونساءً وتوعيته للقيام بتغيير المواقف المجتمعية السلبية المتحيزة ضد المرأة ودورها في صنع القرار وتبني آليات وإجراءات تمكنها من انجاز ذلك. وجاء منهاج عمل بكين عام 1995 ليؤكد من جديد على قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي والتأكيد على ما جاء في الفقرة (86) من الإستراتيجية لتقدم المرأة لعام 2000 التي أقرت في مؤتمر المرأة العالمي الثالث الذي عقد في نيروبي عام 1985 والتي جاء فيها ما يلي : - "على الحكومات والأحزاب السياسية تكثيف الجهود، لضمان وتأمين المساواة في مساهمة المرأة في جميع الهيئات التشريعية الوطنية والمحلية، وضمان المساواة في التعيين والاختيار والترقية للمناصب العليا في الفروع الإدارية والتشريعية والقضائية لهذه الهيئات على المستوى المحلي".

ورد المبدأ العام بعدم التمييز القائم على الجنس في جميع اتفاقيات حقوق الإنسان، كما أكدت عليه عدة اتفاقيات ومواثيق دولية ذات أهمية خاصة للنساء، وقد شكل تبني اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة في عام 1979 علامة فارقة في تاريخ الحقوق الإنسانية للمرأة. وقد جمعت هذه الاتفاقية بين المبدأ العام لعدم التمييز القائم على الجنس وبين المعايير الأخرى المتعلقة بالنساء أو ذات التأثير الخاص على النساء التي تم ترسيخها في المواثيق السابقة .

وتقر ديباجة اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة أنه على الرغم من الجهود المختلفة التي بذلتها الأمم المتحدة من أجل تقدم حقوق الإنسان ومساواة المرأة، فإنه "لا يزال هناك تمييز واسع النطاق ضد المرأة". وتعلن مجدداً أن هذا التمييز "يشكل انتهاكاً لمبادئ المساواة في الحقوق واحترام كرامة الإنسان، وعقبة أمام مشاركة النساء، على قدم المساواة مع الرجال في الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية في دولهن، ويعيق نمو ورخاء المجتمع والأسرة، ويزيد من صعوبة التطور الكامل لإمكانيات الجنسين والتنمية البشرية والوطنية والعالمية".

وتتقدم الاتفاقية على سائر الاتفاقيات التي ضمنت المساواة للمرأة أمام القانون والحماية المتساوية في ظل القانون، من حيث أنها تتخذ التدابير الهادفة إلى تحقيق المساواة الفعلية بين الرجال والنساء، بغض النظر عن الحالة الزوجية، في الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتختلف عن سائر الاتفاقيات الدولية التي سبقتها والمتعلقة بوضع المرأة في كونها تدعو إلى اتخاذ التدابير المؤقتة للتمييز الإيجابي. وتلزم الدول الأعضاء بالعمل على تعديل الأنماط الاجتماعية والثقافية للسلوك والاتجاهات فيما يتعلق بالجنسين. كما تحاول فرض معايير خاصة للمساواة وعدم التمييز في الحياة الخاصة والعامة على حد سواء .

ومما عزز الإطار العام الذي رسمته اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، إصدار الأمم المتحدة للإعلان العالمي للقضاء على العنف ضد المرأة. وعلى الرغم من أن هذا الإعلان ليس ملزماً قانونياً، إلا أنه يشكل التزاماً أدبياً للدول الأعضاء لاتخاذ عدد من التدابير الفورية للقضاء على العنف ضد المرأة القائم على أساس الجنس .

وأما بخصوص حق المرأة في تولي المناصب العامة، فإنه ومما لا شك فيه أن المساواة بين الجنسين في تولي المناصب العامة تعد إحدى المظاهر الحضارية في الدولة وتقدم الوظيفة العامة، لذا نلاحظ حرص الأنظمة المتقدمة على ضمان هذا الأمر. ففي فرنسا مثلاً وحتى قبل صدور الدستور الفرنسي ونظام الخدمة المدنية أُلقيت مهمة ضمان إحترام مبدأ المساواة بين الجنسين لتولي المناصب العامة على كاهل القضاء الإداري الفرنسي، فتصدى مجلس الدولة الفرنسي لهذا الموضوع وقضى في حكمه الصادر في 1936/7/3 بأن: "من حق النساء قانوناً تولي مناصب الإدارات المركزية للوزارات"⁶⁰. وعلى الرغم من ذلك وتحت مظلة التمييز الإيجابي المستند إلى إعتبرات موضوعية فإن مجلس الدولة الفرنسي أجاز للإدارة إستبعاد المرأة من تولي المناصب التي تقضي طبيعتها وظروف ممارستها ومزاولتها ذلك، حيث قضى هذا المجلس بأن: "ظروف ممارسة مزاولة وظيفة

⁶⁰ علي شطناوي، مرجع سابق، ص 69.

الإدارة العامة في المستعمرات تبرر قانوناً إستبعاد المرشحين من الجنس النسائي من إرتياد هذه الوظائف". وإذا كان المجلس قد فسح المجال أمام الإدارة لممارسة التمييز المستند إلى معايير موضوعية إلا أنه لم يترك ذلك لمطلق تقدير الإدارة، حيث يمارس هذا المجلس رقابته على مدى صحة الإعتبارات الموضوعية التي تتمسك بها الإدارة عند إستبعادها العنصر النسائي من بعض الوظائف.

الوضع الوظيفي للنساء في فلسطين:

لا يوجد في فلسطين من الزاوية القانونية النظرية تمييز بين المرأة والرجل، ولكن ومن الزاوية الفعلية فإن هذا التمييز موجود، إذ تؤكد إستبانة البحث على وجود هذا الشكل من التمييز، حيث كانت نتيجة الإجابة عن السؤال حول وجود التمييز في الوظيفة العامة بسبب الجنس على النحو التالي:

الدرجة من 5			السؤال
المجموع	رجال	نساء	
3.2	3.3	3.2	هل تعتقد أن التمييز في الوظيفة العامة عائد إلى الجنس
3.3	3.3	3.3	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في التعيين
3.0	3.2	2.9	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الحقوق المالية والإجازات
3.2	3.3	3.1	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الترقية
3.2	3.2	3.2	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الواجبات والأعباء الوظيفية.
3.1	3.2	3.1	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في العقوبات التأديبية

وفي محاولة البحث عن مكامن الخلل في الوضع الوظيفي للمرأة الفلسطينية الموظفة نجد أنه ومن الجانب العملي التطبيقي للقانون هناك بعض مظاهر التمييز ضد المرأة، يمكن إجمالها بما يلي:

1. التطبيق الخاطئ لقانون الخدمة المدنية فيما يتعلق ببعض الحقوق، والحالة الوحيدة التي نجد فيها هذا الخلل في التطبيق ما يتعلق بالعلو الاجتماعي عن الأبناء، فبينما يستطيع الرجل الموظف أن يحصل على علو لأبنائه حتى ولو كانت إمرأته تعمل في القطاع الخاص، لا تستطيع المرأة الحصول على هذه العلو حتى لو كان زوجها عاطل عن العمل. على الرغم من أن نص المادة (53) من قانون الخدمة المدنية جاء واضحا ولم يميز بين الرجل والمرأة في أحقية الحصول على هذه العلو، إلا في حالة كان الزوجين موظفين، فعندها تمنح هذه العلو للزوج دون الزوجة كونه المكلف شرعا وقانونا بالنفقة على أبنائه⁶¹.
2. إعتد تعيين النساء داخل مؤسسات السلطة وخاصة لمرتبة مدير فما فوق، بصورة رئيسة على العلاقات الخاصة للنساء سواء المرتبط منها بالعائلي أو الشخصي، حيث حظيت النساء سواء كن زوجات أو بنات أو أخوات لشخصيات سياسية رفيعة على مناصب عليا ومواقع عمل أكبر بكثير من إمكانياتهن الفعلية، ما اثر على صورة المرأة بشكل سلبي في المؤسسة، وأحبط جهود الكثير من الموظفات النشيطات المؤهلات، عدا عن صفوف النساء الموجودات أصلا في بيوتهن⁶²، كذلك ساهم النظام الوظيفي في السلطة في تكريس ظواهر غير صحيحة داخل الحياة الوظيفية للنساء في المؤسسات العامة، حيث انتشرت ظاهرة مديرات المكاتب الحاصلات على وظائف متقدمة من مدير عام ومدير أ، حيث أصبح من السهولة

⁶¹ نصت الفقرة الثالثة من المادة 53 من قانون الخدمة على أنه: "إذا ما كان الزوجان موظفين بالخدمة المدنية فتدفع العلو الاجتماعية للزوج فقط".

⁶² زلفى شحرور، مقالة بعنوان " من تحديات العهد العباسي إلغاء التمييز ضد المرأة في المؤسسة الرسمية"

منشورة على الإنترنت: <http://www.attareek.org/index.php>

بمكان لأي امرأة جميلة، وعندها دورات سكرتاريا أن تصل إلى مراتب عليا، في حين تعمل نساء بمهام نوعية محددة ولا تحصل على نصف راتب مديرة مكتب أو سكرتيرة في بعض المواقع⁶³.

3. إقتصرت التعيين بالنسبة للنساء على الدرجات الوسطى والدنيا من السلم الوظيفي، فعلى الرغم من أن هناك شح في المعلومات حول التوزيع في الوظائف على المستوى الرسمي من المصادر الرسمية مثل ديوان الموظفين، إلا أنه يلاحظ من الإحصائيات المتوفرة من مصادر أخرى (الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، وكتابات محلية) تدني نسبة مشاركة المرأة في المناصب الإدارية العليا، ويعني هذا استبعادها من مراكز صنع القرار الإداري على المستوى الرسمي، وبالرغم من أنها تمثل نسبة 13% من كافة العاملين في الوظائف الإدارية، فإنها تشكل ما نسبته 3% فقط من الموظفين في مراكز صنع القرار كالمشرعين وموظفي إدارة عليا وذلك حسب إحصاءات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني⁶⁴.

وعند الإطلاع على المادة (7-ب) من إتفاقية التمييز ضد المرأة والتي تنطرق إلى حق المرأة في المشاركة في صياغة سياسات الحكومة وتنفيذها، وشغل الوظائف العامة نجد الفجوة الواسعة ما بين الواقع الحالي وما بين حق المرأة في التمتع بهذه الحقوق، خاصة وأن طريقة وأسلوب التوظيف الحالي لا يأخذ بعين الاعتبار الكفاءة كما لا تتوفر أنظمة إدارية واضحة لتقلد هذه المناصب، وحسب المادة (7-ب) من الاتفاقية المذكورة فإن على الدولة أن تعمل على إزالة العراقيل أمام المرأة لتمكينها من ممارسة هذه الحقوق بحرية، كما عليها أن تعمل على إيجاد أجواء مناسبة سواء من خلال استخدام نظام التخصيص في التوظيف (الكوتة) أو من خلال اتخاذ إجراءات "التمييز الإيجابي" في التوظيف. وتتجلى هنا الفجوة ما بين الواقع وما بين الاتفاقية.

⁶³المرجع السابق.

⁶⁴ تقرير لجهاز الإحصاء المركزي منشور بعنوان "أرقام عن المرأة الفلسطينية ذات دلالة" على الصفحة: <http://www.pwic.org.ps/akhbar/arqam.html>

وإذا نظرنا إلى الجدول رقم (2) المرفق في نهاية هذا الفرع⁶⁵، والذي يبين توزيع وظيفة المدير العام على أساس الجنس نلاحظ النسب المتدنية للنساء، إذ بلغت أعلى نسبة لصالح النساء 83% في وزارة الشؤون الاجتماعية حيث أن من الاعتقادات السائدة هي أن وزارة الشؤون الاجتماعية (أعمال الإغاثة، والأعمال الخيرية وما شابه) هي من تخصصات النساء، وأن الأنتى أقدر من الذكر على القيام بهذه المهام، وأما النسبة التي تليها فهي التي نجدها في وزارة الداخلية وهي 6.66% وفي حقيقة الأمر يشكل عدد النساء 2 من بين 30 رجلاً، وهي نسبة ضئيلة جداً، ولا نعتقد أن السبب هو عدم وجود الكفاءة لدى النساء لإشغال مناصب عليا في هذه الوزارة⁶⁶.

ويبين جدول آخر (نرمز له بجدول رقم 1) أعده مركز الدراسات النسوية في فلسطين في العام 1997⁶⁷، وجود تفاوت كبير بين نسبة الرجال الذين يعملون في المواقع العليا وبين نسبة النساء التي تعمل بنفس الوظائف. كما كشف البحث عن وجود مواقع عليا كمنصب وكيل وزارة لم يشغلها أي امرأة. وتم تعيين إمرأتان في منصب وكيل وزارة مساعد (وزارة الاقتصاد والتجارة ووزارة الثقافة).

ويوضح الجدول أن نسبة النساء تزيد كلما إنخفض السلم الوظيفي بحيث لو نظرنا إلى جدول رقم 1 نجد أن أعلى نسبة موجودة للنساء في الوزارات هي في المواقع الدنيا وتبلغ 46.03% والمواقع الوسطى التي تبلغ 54.4% حيث نلاحظ إرتفاع نسبة النساء اللواتي

⁶⁵ أعد هذا الجدول إصلاح جاد، ضمن دراسة: المرأة الفلسطينية، الوضع الراهن - المرأة و السياسة، معهد دراسات المرأة، جامعة بيرزيت.

⁶⁶ سريدة عبد حسين، مقالة بعنوان: " المرأة الفلسطينية و الحقوق السياسية و العامة"

<http://www.pwic.org.ps/information/policy5.html>

⁶⁷ مركز الدراسات النسوية في فلسطين، دراسة بعنوان "القرار للنساء في ست وزارات فلسطينية"، الطبعة الأولى، تموز/ 1997، ص 13.

توظفن في المناصب الوسطى بهذه الوزارات والتي تمثلت في: مديرة، سكرتيرة تنفيذية، رئيسة قسم ومديرة مكتب. أما بخصوص الوظائف التي يشغلها الرجال في المواقع الوسطى فاقترحت على منصب مدير ورئيس قسم. ويتضح من خلال الجدول أن هناك نسبة 30.8% من التوظيف في الوزارات في فئة المواقع الوسطى وخاصة وظائف المدراء، ومن الجدير بالذكر أن كبر هذه الفئة موجود في جميع الوزارات الفلسطينية التي تأسست منذ عام 1994. وهذا ينطبق على الرجال والنساء إلا أن الرجال يفوقوا النساء عددا. فمثلا من خلال الجدول هناك 113 مدير، أي بنسبة 30,8%، في الست وزارات من مجموع 367 موظف، منهم 92 مدير رجل، أي بنسبة 81,4%، و21 مديرة امرأة، أي بنسبة 22,8%، ويبين نفس الجدول أن نسبة مرتفعة من النساء (بلغت 46.03%) تشغل أسفل الهرم الوظيفي رغم بقاء الرجحان لكفة الرجال.

وتتمركز النساء أفقيا في وظائف أقل من الرجال، وتتركز هذه الوظائف في رئيسة شعبة، كاتبة، موظفة استقبال، عاملة تنظيف، ويرجع ذلك إلى التنشئة الاجتماعية التي تعتبر أن هذه الوظائف هي إختصاص بالمرأة وليس الرجل، كما وتعود أيضا إلى أن النساء أقل تعليما من الرجال.

وإذا ما بحثنا عن أسباب الخلل في الوضع الوظيفي للنساء بشكل عام نجد أن هناك عوامل ساهمت في خلق هذا الخلل نذكرها بالآتي:

1. مسؤوليات العائلة وقيودها: حيث أن بعض المجتمعات تفرض على المرأة عدم العمل أبدا وخصوصا بعد الزواج والانجاب وإذا كان لا بد وأن تعمل فهو تحت ضغط الحاجة الاقتصادية الملحة فالمرأة في مجتمعاتنا لا تزال مرغمة على الاختيار بين الأطفال والعمل أو التغلب على الحاجة للتوفيق بين واجبات الوظيفة والمسؤوليات الأسرية وإلا فإنها قد تستمر في التعثر في مهنتها إذا لم تستطع التوفيق بين واجبات الوظيفة ومسؤولياتها المنزلية، مما قد يحرمها من العمل لتحسين تعليمها ومهاراتها التي تؤهلها لإشغال وظائف أعلى.

2. عدم المساواة في التعليم والتدريب: فالتعليم والتدريب ضروريان لتحقيق المساواة ولا زالت مستويات تعليم وتدريب المرأة أدنى ولا يزال إعداد المرأة لدخول سوق العمل ونوعية العرض لعمل الإناث أضعف منها بالنسبة للرجل ولا يزال التمييز في وصول الفتاة إلى التعليم يواجه مصاعب عدة بسبب العرف والزواج والحمل المبكرين فتقوم الفتاة بعمل منزلي ثقيل منذ سن مبكرة وغالبا ما ينتج عنه أداء مدرسي ضعيف أو التسرب من النظام التعليمي. وكثيرا ما تكون المرأة محرومة من فرص التدريب وإعادة التدريب على مستوى المنشأة التي تعمل فيها لأنها تفتقد إلى الأقدمية والمؤهلات بالمقارنة مع الرجل أو أن أصحاب العمل يدركون أن العوائد من الاستثمار في تدريب النساء أدنى مما هي للرجل وهذا يؤثر على فرصتها لرفع مستوى مهاراتها وتنويعا ومرونتها فضلا عن قدرتها على التكيف والتكنولوجيا وعمليات الإنتاج المتغيرة.

مرفقات الفرع

جدول رقم 1 : النوع الاجتماعي والموقع الوظيفي في سبع وزارات فلسطينية، 1997.

الموقع الوظيفي	عدد النساء	عدد الرجال	المجموع	النسبة المئوية للنساء
وزراء	1	6	7	14%
وكلاء وزارة	0	7	7	0%
وكلاء مساعدون	1	5	6	14%
مدراء عامون	4	30	34	11.4%
مدراء	21	92	113	18.6%
وظائف متوسطة	48	86	135	35.6%
وظائف دنيا	29	34	63	46%
المجموع	104	263	367	28.3%

جدول رقم (2): توزيع وظيفة المدير/ة العام/ة في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية على أساس الجنس، 1997.

اسم الوزارة	العدد الإجمالي من الرجال (مديرون عامون)	العدد الإجمالي من النساء (مديرات عامات)	نسبة النساء إلى الرجال
العمل	18	2	11%
الثقافة	14	1	7%
التخطيط والتعاون الدولي	8	1	12.5%
التربية والتعليم	10	3	30%
الإعلام	8	1	12.5%
الشؤون الاجتماعية	6	5	83%
الصناعة	6	0	0

%11	1	9	الاقتصاد والتجارة
%14	1	7	التعليم العالي
%6	1	16	المالية
%9.5	2	21	الحكم المحلي
%23	3	31	الصحة
%11	1	9	التموين
%22	2	9	الشباب والرياضة
%26	2	30	الداخلية
%15.2	26 (مديرة عامة)	202 (مدير عام)	المجموع

الفرع الرابع

التمييز بسبب الوضع الصحي (الإعاقة)

زادت في دول العالم نسبة المعاقين بسبب كثرة الأمراض والعوامل الوراثية والتعذيب والإهمال والخطأ الطبي وغيرها، وفي الأراضي الفلسطينية زادت بشكل أكبر بسبب الانتهاكات الإسرائيلية المتكررة والمتجددة ضد أفراد الشعب الفلسطيني، وما نتج عنها من إصابات أدت في غالب الأحيان إلى حدوث إعاقة. منذ فترة ليست بقصيرة، عانى المعاقون في الأراضي الفلسطينية من تمييز واضح في تولي الوظائف العامة، وقد كان السبب الرئيس في ذلك تعليمات اللجان الطبية التي كانت تعتبر أي عيب جسماني مهما كان طفيفاً حائلاً دون حصول المرشح لتولي الوظيفة العامة شهادة الصلاحية الطبية لشغل تلك الوظيفة.

ويقصد بالإعاقة القصور أو العيب الوظيفي الذي يصيب عضواً أو وظيفة من وظائف الإنسان العضوية أو النفسية بحيث يؤدي إلى خلل أو تبدل في عملية تكيف هذه الوظيفة مع الوسط الذي يعيش فيه، والإعاقة موجودة في تكوين الإنسان وليست خارجة عنه وهي تؤثر على علاقته مع الوسط الاجتماعي بكل أبعاده، الأمر الذي يتطلب إجراءات تربوية تعليمية خاصة تتسجم مع الحاجات التي يتطلبها كل نوع من أنواع الإعاقة.

وتعرف منظمة الصحة العالمية الإعاقة بأنها: "الضرر الذي يصيب الفرد نتيجة حالة القصور أو العجز ويحد أو يحول هذا القصور دون قيام الفرد الطبيعي بالنسبة لعمره وجنسه في إطار عوامل اجتماعية وثقافية يعيشها الفرد العادي"⁶⁸.

أما المعاق فهو الشخص الذي يختلف عن المستوى الشائع في المجتمع في صفة أو قدرة شخصية سواء كانت ظاهرة كالشلل وبتر الأطراف وكف البصر أو غير ظاهرة مثل التخلف العقلي والصم والإعاقات السلوكية والعاطفية بحيث يستوجب تعديلاً في المتطلبات

⁶⁸ أنجيلا جاف، حقوق الإنسان للأشخاص ذوي العلاقة، منشورات مؤسسة الحق، رام الله/فلسطين 1995،

التعليمية والتربوية والحياتية بشكل يتفق مع قدرات وإمكانات الشخص المعاق مهما كانت محدودة ليكون بالإمكان تنمية تلك القدرات إلى أقصى حد ممكن. وبصياغة أخرى هو الشخص الذي انخفضت إمكانيات حصوله على ما يحصل عليه الشخص العادي من تعليم وعمل مناسب وغيره من الحاجات لقصور بدني أو عقلي.

أما قانون حقوق المعاقين الفلسطيني رقم (4) لسنة 1999 فقد عرف المعاق بأنه "الشخص المصاب بعجز كلي أو جزئي خلقي أو غير خلقي وبشكل مستقر في أي من حواسه أو قدراته الجسدية أو النفسية أو العقلية إلى المدى الذي يحد من إمكانية تلبية متطلبات حياته العادية في ظروف أمثاله من غير المعوقين".

نص البند السادس من الإعلان الخاص بحقوق المعوقين الذي اعتمد ونشر علي الملأ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 3447 (د-30) المؤرخ في 9 كانون الأول/ديسمبر 1975 على أن⁶⁹: "للمعوق الحق في العلاج الطبي والنفسي والوظيفي بما في ذلك الأعضاء الصناعية وأجهزة التقويم، وفي التأهيل الطبي والاجتماعي، وفي التعليم، وفي التدريب والتأهيل المهنيين، وفي المساعدة، والمشورة، وفي خدمات التوظيف وغيرها من الخدمات التي تمكنه من إنماء قدراته ومهاراته إلي أقصى الحدود وتعجل بعملية إدماجه أو إعادة إدماجه في المجتمع".

ونص البند السابع من هذا الإعلان على أن: " للمعوق الحق في الأمن الاقتصادي والاجتماعي وفي مستوى معيشة لائق، وله الحق، حسب قدرته، في الحصول علي عمل والاحتفاظ به أو في مزاولة مهنة مفيدة ومربحة ومجزية، وفي الانتماء إلي نقابات العمال".

ومن أبرز القرارات التي إتخذتها هيئة الأمم المتحدة بشأن المعاقين: القواعد الموحدة بشأن تكافؤ الفرص للمعوقين. حيث تم اعتماده بقرار من الجمعية العامة للأمم المتحدة

⁶⁹انظر الملحق رقم (6).

في 20 كانون الأول/ديسمبر 1993. وضعت القواعد الموحدة بشأن تكافؤ الفرص للمعوقين بالاستناد إلى التجارب المكتسبة من مواثيق وقرارات الأمم المتحدة للمعوقين وتحديدًا خلال الفترة (1983-1992). حيث تكفل هذه القواعد للأشخاص المعوقين بصفتهم مواطنين في مجتمعاتهم إمكانية ممارسة ما يمارسه غيرهم من حقوق والتزامات. وقد وضعت هذه القواعد شروطًا مسبقة لتحقيق المساواة في المشاركة، ومن أهمها: **تحقيق تكافؤ الفرص:** وهي عملية تكون من خلالها مختلف نظم المجتمع والبيئة، مثل الخدمات والأنشطة والإعلام والتوثيق، متاحة للجميع، ولاسيما المعوقين. ويعني مبدأ تساوي الحقوق أن لاحتياجات كل أفراد المجتمع نفس القدر من الأهمية، وأن هذه الاحتياجات يجب أن تكون هي الأساس في تخطيط المجتمعات، وأنه يجب استخدام جميع الموارد بحيث تكفل لكل فرد فرصة مشاركة الآخرين على قدم المساواة. فالأشخاص المعوقون أعضاء في المجتمع، ولهم حق البقاء ضمن المجتمعات المحلية التي ينتسبون إليها. وينبغي أن يتلقوا الدعم الذي يلزمهم داخل الهياكل العادية للتعليم والصحة والعمل والخدمات الاجتماعية. وكما أن للأشخاص المعوقين نفس الحقوق، فإن عليهم أيضًا نفس الالتزامات. ومع إعمال هذه الحقوق، يفترض في المجتمعات أن تعقد المزيد من الآمال على الأشخاص المعوقين. وينبغي أن تتخذ، في إطار عملية تأمين الفرص المتكافئة، ترتيبات تيسر للأشخاص المعوقين تحمل مسؤولياتهم كاملة بوصفهم أعضاء في المجتمع⁷⁰.

وقد أشارت القاعدة السابعة من القواعد الموحدة بشأن تحقيق تكافؤ الفرص للمعوقين المقررة من الجمعية العامة للأمم المتحدة في الدورة الثامنة والأربعون، 20 كانون الأول/ديسمبر 1993 إلى موضوع التوظيف وشغل الوظائف العامة، حيث ينبغي للدول أن تعترف بالمبدأ الذي يوجب منح المعوقين صلاحية ممارسة ما لهم من حقوق الإنسان

⁷⁰ قواعد موحدة بشأن تحقيق تكافؤ الفرص للمعوقين، اعتمدت بقرار الجمعية العامة 96/48 المؤرخ 20 كانون الأول/ديسمبر 1993، في "حقوق الإنسان مجموعة صكوك دولية"، الجزء الأول، جنيف ونيويورك: الأمم المتحدة، 2002، ص 344.

وخصوصا في ميدان التوظيف. ويجب أن تكون لهم، في المناطق الريفية والمناطق الحضرية على السواء، فرص متكافئة للحصول على عمل منتج ومريح في سوق العمل. وفي هذا الصدد لا بد من مراعاة التالي:

1 - يجب ألا تميز القوانين والأنظمة السارية في ميدان التوظيف ضد المعوقين، كما يجب ألا تضع العراقيل في سبيل تشغيلهم.

2 - ينبغي للدول أن تدعم بقوة إشراك المعوقين في السوق المفتوحة للتوظيف. ويمكن تحقيق هذا الدعم القوي باتخاذ مجموعة من التدابير، مثل التدريب المهني، أو مخططات الحصص التي تستهدف توفير الحوافز، أو الوظائف المحجوزة أو المخصصة، أو القروض أو المنح المقدمة إلى الأعمال الربحية الصغيرة، أو منح عقود حصرية أو أولوية في حقوق الإنتاج، أو الامتيازات الضريبية، أو مراعاة أحكام العقود، أو غير ذلك من ضروب المساعدة التقنية أو المالية المقدمة إلى المؤسسات التي تستخدم عاملين معوقين. وينبغي للدول أن تشجع أرباب العمل على إجراء تعديلات معقولة بغية إفساح المجال للمعوقين.

3 - ينبغي أن تتضمن برامج العمل التي تنفذها الدول ما يلي:

(أ) تدابير ترمي إلى تصميم أماكن العمل ومباني العمل ومواءمتها بحيث تكون ميسرة للأشخاص المصابين بحالات عجز مختلفة؛ (ب) مساندة استخدام التكنولوجيات الجديدة وتطوير وإنتاج المعينات والأدوات والمعدات واتخاذ التدابير اللازمة لتيسير حصول المعوقين على هذه المعينات والمعدات، لكي يتمكنوا من الحصول على العمل والحفاظ عليه؛ (ج) تأمين التدريب والتنسيق بالشكل الملائم، وتوفير الدعم المستمر، ومن ذلك تقديم المساعدة الشخصية وخدمات الترجمة الفورية.

5- ينبغي للدول بوصفها أرباب عمل أن تهيئ الظروف المواتية لتوظيف المعوقين في القطاع العام.

6 - ينبغي للدول ومنظمات العمال وأرباب العمل التعاون من أجل كفالة إتباع سياسات منصفة في مجال التعيين والترقية، وشروط الخدمة ومعدلات الأجور، واتخاذ تدابير

لتحسين بيئة العمل بهدف درء الإصابات والعاهاات، وتدابير لإعادة التأهيل للعاملين الذين تلحق بهم إصابات ذات صلة بالعمل.

7 - ينبغي أن يتمثل الهدف دائما في حصول المعوقين على عمل في سوق العمل المفتوح. وفيما يتعلق بالأشخاص المعوقين الذين لا يمكن تلبية احتياجاتهم في سوق العمل المفتوح، يمكن أن يتمثل البديل لذلك في توفير وحدات صغيرة من العمالة المحمية أو المدعومة. ومن الأهمية بمكان تقييم نوعية هذه البرامج من حيث جدواها وكفايتها في إتاحة الفرص للأشخاص المعوقين كي يحصلوا على عمل في سوق العمالة.

8 - ينبغي اتخاذ التدابير اللازمة لإشراك المعوقين في برامج التدريب والتوظيف في القطاعين الخاص وغير الرسمي.

9 - ينبغي للدول ومنظمات العمال وأرباب العمل التعاون مع منظمات المعوقين بشأن جميع التدابير الرامية إلى إيجاد فرص التدريب والتوظيف للمعوقين، بما في ذلك نظام ساعات العمل المرنة، والعمل بعض الوقت، واقتسام الوظائف، والعمل المستقل، وخدمات الرعاية بالمنزل.

وقد أكد الميثاق العربي المعدل لحقوق الإنسان في المادة 40 على حقوق ذوي الإعاقات بنصها على أن:

أ - تلتزم الدول الأطراف بتوفير الحياة الكريمة لذوي الإعاقات النفسية والجسدية والتي تكفل لهم كرامتهم مع تعزيز إعتمادهم على أنفسهم وتيسير مشاركتهم الفعلية في المجتمع.

ب - توفر الدول الأطراف الخدمات الاجتماعية مجانا لجميع ذوي الإعاقات كما توفر الدعم المادي للمحتاجين لهؤلاء الأشخاص وأسرههم أو للأسر التي ترعاهم، كما تقوم بكل ما يلزم لتجنب إيوائهم في مؤسسات الرعاية وفي جميع الأحوال تراعى المصلحة الفضلى للشخص المعاق.

ج - تتخذ الدول الأطراف كل التدابير اللازمة للحد من الإعاقات بكل السبل الممكنة، بما في ذلك برامج الصحة الوقائية ونشر الوعي والتثقيف.

د - توفر الدول الأطراف كامل الخدمات التعليمية المناسبة للأشخاص ذوي الإعاقات، آخذة بعين الاعتبار أهمية الدمج في النظام التعليمي ، وأهمية التدريب، والتأهيل المهني، والإعداد لممارسة العمل، وتوفير العمل المناسب في القطاع الحكومي أو الخاص.

هـ - توفر الدول الأطراف كامل الخدمات الصحية المناسبة للأشخاص ذوي الإعاقات بما في ذلك إعادة التأهيل لدمجهم في المجتمع.

الإطار القانوني لحماية حقوق المعاقين فلسطينياً

تعددت القوانين والتشريعات الوطنية التي تسعى إلى تحقيق المساواة بين الأفراد وتحث على إنصاف المعاقين، وكان من أبرزها ما يلي:

أولاً: القانون الأساسي:

يضمن القانون الأساسي من بين ما يضمنه من الحقوق والحريات العامة، الحق في المساواة في التمتع بها بين جميع الأفراد دون تمييز لأي سبب من الأسباب. وقد بدأ القانون الأساسي بتأكيد تلك الفكرة من خلال مقدمته فقد ورد فيها " كما اشتمل في أبوابه على مجموعة من القواعد والأصول الدستورية المتطورة سواء فيما يتصل بضمان الحقوق والحريات العامة والشخصية على اختلافها بما يحقق العدل والمساواة للجميع دون تمييز. " وقد تطرقت المادة التاسعة من القانون الأساسي الفلسطيني إلى مساواة الفلسطينيين أمام القانون والقضاء دون تمييز بينهم بسبب الإعاقة أو غيرها. فقد نصت تلك المادة على أن "الفلسطينيون أمام القانون والقضاء سواء لا تمييز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة".

كما أشارت المادة العاشرة من ذات القانون إلى أن تعمل السلطة الوطنية دون إبطاء على الانضمام إلى الإعلانات والمواثيق الدولية التي تحمي حقوق الإنسان، والتي من بينها حق المساواة بالنسبة للمعاقين مع غيرهم من المواطنين داخل الدولة.

وفي موضوع متصل، نصت المادة (22) من القانون الأساسي على ما يلي:

"1- ينظم القانون خدمات التأمين الاجتماعي والصحي ومعاشات العجز والشيخوخة.

2- رعاية أسر الشهداء والأسرى ورعاية الجرحى والمتضررين والمعاقين واجب ينظم القانون أحكامه، وتكفل السلطة الوطنية لهم خدمات التعليم والتأمين الصحي والاجتماعي." فنظراً للوضع السياسي الفلسطيني وما يمارسه المحتل من اعتداءات نتج عنها حدوث إعاقات كثيرة بين أفراد الشعب الفلسطيني، وضع على عاتق الحكومة مسؤولية رعاية المعاقين، وتتراوح تلك الرعاية بين تحسين الوضع المالي لهم والعمل قدر المستطاع على تحسين وضعهم المعيشي ودمجهم في المجتمع وتوفير نوع من التمييز الإيجابي بحقهم في عدد من المجالات.

ثانياً: قانون حقوق المعاقين:

صدر قانون المعاقين بعد جملة طويلة من النشاطات التي قامت بها العديد من المؤسسات الأهلية وغير الحكومية، وقد صدر ذلك القانون في العام 1999، والذي كفل للمعاق مجموعة واسعة من الحقوق التي تسمح له بالعيش بكرامة وحرية ومساواة مع باقي المواطنين. حيث أن له كامل الحق في التمتع بالحياة الحرة والعيش الكريم والخدمات المختلفة شأنه شأن غيره من المواطنين وله نفس الحقوق وعليه واجبات في حدود ما تسمح به قدراته وإمكاناته، ولا يجوز أن تكون الإعاقة سبباً يحول دون تمكن المعوق من الحصول على تلك الحقوق. أما في مجال التأهيل والتشغيل فقد بينت المادة العاشرة أنه من الضروري العمل على إعداد كوادر فنية مؤهلة للعمل مع مختلف فئات المعوقين، إضافة إلى ضمان حق الالتحاق في مرافق التأهيل والتدريب المهني حسب القوانين واللوائح المعمول بها وعلى أساس مبدأ تكافؤ الفرص وتوفير برامج التدريب المهني للمعوقين. وفي مجال شغل الوظائف العامة والخاصة فقد أوجبت المادة العاشرة من القانون على المؤسسات الحكومية وغير الحكومية العمل على استيعاب عدد من المعوقين لا يقل عن 5% من عدد العاملين بها يتناسب مع طبيعة العمل في تلك المؤسسات، مع جعل أماكن العمل مناسبة لاستخدامهم. كذلك العمل على تشجيع تشغيل المعوقين في المؤسسات الخاصة من خلال خصم نسبة من مرتباتهم من ضريبة الدخل لتلك المؤسسات. وفي هذا الصدد صدر قرار عن مجلس الوزراء تحت الرقم 4 لسنة 2004 باللائحة التنفيذية لقانون

حقوق المعاقين لسنة 1999. وقد شملت هذه اللائحة العديد من الأمور التنفيذية لقانون المعاقين، فقد أكدت اللائحة على ما ورد في القانون بشأن ضرورة إستيعاب جميع المؤسسات الحكومية دون استثناء عدد من المعاقين لا يقل عن 5% من عدد العاملين بها بما يتناسب مع طبيعة العمل في تلك المؤسسات. كما أضافت اللائحة على ما ذكر في هذا المجال بالنسبة للتوظيف في القطاع الخاص أنه " كل شركة أو مؤسسة لا توظف أشخاصا معوقين وفقا للبند ج من الفقرة 4 من المادة (10) من القانون رقم 4 لسنة 1999 بشأن حقوق المعوقين، دفع بدل راتب المعوق حسب الحد الأدنى إلى صندوق خاص للمعوقين ينشأ بقرار من وزير الشؤون الاجتماعية في الوزارة يخصص لصرف المساعدات منه لصالح المعوقين غير العاملين".

وتأكيداً أيضاً على ما ورد في القانون بشأن التعيين في الوظائف العامة، أصدر مجلس الوزراء قراراً يحمل الرقم 146 لسنة 2004 بشأن تشغيل المعوقين في الوزارات والمؤسسات الحكومية، حيث نصت المادة الأولى من القرار على ما يلي: " على الوزارات والمؤسسات الحكومية الإلتزام بأحكام المادة (10/4/ج) من القانون رقم (4) لسنة 1999 بشأن حقوق المعوقين، واتخاذ الإجراءات اللازمة لرفع نسبة العاملين فيها من ذوي الاحتياجات الخاصة إلى ما نسبته 5% من إجمالي الموظفين فيها وحسب احتياجاتها".

أما اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المقررة بقرار مجلس الوزراء رقم (45) لسنة 2005م فقد جاءت أقوى وأوضح بنصها على هذا الحق في المادة (34) التي جاء فيها: "على جميع الدوائر الحكومية أن تراعي عند كل تعيين جديد ضرورة استكمال نسبة أل 5% المحددة لتشغيل المعوقين، ويقوم الديوان باحتجاز نسبة 5% من أعداد ومسميات الوظائف التي يصرح بالإعلان عن شغلها لتعيين المعوقين عليها".

وعلى الرغم من كل ما ورد بشأن شغل ذوي الإحتياجات الخاصة للوظائف العامة، إلا أن التعيين في الوظائف العامة إجمالاً واجه صعوبات جمة في هذا المجال. إذ تشير إستبانة البحث إلى وجود هذا الشكل من التمييز ولكن بشكل ضئيل، حيث كانت نتيجة الإجابة عن السؤال حول وجود التمييز في الوظيفة العامة بسبب الوضع الصحي على النحو التالي:

الدرجة من 5	السؤال
2.84	هل تعتقد أن التمييز في الوظيفة العامة عائد إلى الوضع الصحي
3.06	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في التعيين
3.00	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الحقوق المالية والإجازات
2.84	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الترقية
2.94	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الواجبات والأعباء الوظيفية.
2.83	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في العقوبات التأديبية
2.80	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الحقوق التقاعدية

ورغم نصّ المادة (10/4/ج) من قانون حقوق المعوقين رقم 4 لسنة 1999 المشار إليها أعلاه، وكذلك المادة (24) من قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 في الفقرة الثالثة منها التي تنص على أنه: "يجوز تعيين الكفيف في عينيه أو فاقد البصر في إحدى عينيه، أو ذوي الإعاقات 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". والمقصود بالشروط الأخرى "تلك الشروط التي يحددها المرجع الطبي المختص المذكور في ذات المادة. فإن المرجع الطبي، وهو اللجنة الطبية في وزارة الصحة التي يحال إليها الموظف أو المتقدم للوظيفة، لإجراء الفحص الطبي اللازم. لا تزال تقوم بإجراء الفحوصات اللازمة، ثم تقرر مدى لياقة الشخص للعمل إستناداً إلى

تعليمات اللجان الطبية الحكومية لسنة 1951، والصادرة في فترة الحكم الأردني والمطبقة في الضفة الغربية⁷¹.

وبالنظر إلى تلك التعليمات، نجد أنها تشترط توافر تسع نقاط أساسية في المتقدم لطلب شغل الوظيفة الحكومية، وهي:

- أن يكون نطقه سليماً.
- أن تكون غدده غير متضخمة.
- أن يكون صدره واسعاً، وخالياً من التشوّه، وأن يكون سليم القلب والرئتين.
- أن يكون غير مصاب بالفنق.
- أن تكون أطرافه خالية من العيب وكاملة النمو.
- أن تكون حرية الحركة تامة في جميع المفاصل.
- أن يكون جسمه خالياً من العاهات والتشوهات المهمة خلقة.
- أن لا يكون في جسمه آثار مرض حاد أو مرض سابق تشير إلى ضعف في البنية.

▪ أن يكون حائزاً على عدد كافٍ من الأسنان السليمة لمضغ الطعام جيداً. وبرأينا، فإنّ هذه النقاط التسع مجتمعة تعني عدم لياقة أي معاق، مما يخالف نصّ المادة (24) من قانون الخدمة المدنية المذكور، نظراً لعدم إعتداد معيار مدى تأثير الإعاقة على طبيعة العمل. فاللجنة الطبية لا تنظر مطلقاً إلى طبيعة الوظيفة المنوي إشغالها، وكلّ ما تجرّبه هو فحص طبي عام⁷².

⁷¹ في شكوى قدمت للهيئة المستقلة لحقوق المواطن في فلسطين في العام 2006، إدعى المشتكي حازم عرفات أنيس فرحاتي أنه ومنذ أن تخرج من إحدى الجامعات الفلسطينية في العام 2001 وهو يقدم لوزارة التربية والتعليم للحصول على وظيفة عامة دون جدوى على الرغم من أنه من ذوي الإحتياجات الخاصة. ⁷² في نموذج لأحد تقارير اللجان الطبية جاء فيه ما يلي: "ترى اللجنة الطبية اللوائية بطولكرم أنّ - المتقدمة للفحص - غير لائقة من الوجهة الصحية للخدمة في الحكومة، ولكن يمكن تعيينها بموجب المادة (15) من قانون الخدمة المدنية إذا رغب مديرها أو وزيرها بذلك حيث أنّ الإعاقة هي شلل إطفال في الرجل اليسرى" ونشير هنا إلى أن تقرير اللجنة الطبية لم يشير مطلقاً إلى طبيعة العمل. فكيف تؤثر الإعاقة

ويلاحظ أن ديوان الموظفين العام طلب في العام 2005 من عدد من الموظفين المعاقين المعيّنين في الوظائف الحكومية بأن يعيدوا الفحص الطبي الذي قدموه في بداية تعيينهم. وقد فوجئ أغلب المتقدمين للفحص الطبي أنّ النتائج تفيد بعدم لياقتهم صحياً لشغل تلك الوظائف. ونتيجة لذلك، فقد تمّ حرمانهم من التثبيت في وظائفهم. كما عمد الديوان إلى إعادة ما تمّ إستقطاعه من رواتب هؤلاء الموظفين لحساب صندوق التأمين والمعاشات، مما يعني أنهم سيبقون معيّنين بموجب عقود فردية، وغير منتفعين بصندوق التأمين والمعاشات⁷³.

إن إستمرار اللجان الطبية الحكومية بإصدار تقاريرها إستناداً إلى تلك التعليمات يحرم المعاق الفلسطيني من الحصول على وظيفة في القطاع الحكومي، كما يعطي المبرر لديوان الموظفين العام بفصل أو وقف ترقية الموظف أو عدم تثبيته أو حرمانه من حقوقه الأخرى، الأمر الذي يتنافى مع هدف المشرع الفلسطيني في إرساء حقوق المعوقين. وقد بقي العمل بتلك التعليمات سارياً لحين صدور قرار عن مجلس الوزراء يحوي تعليمات جديدة للجان الطبية في هذا المجال تراعي ما ورد في قانون الخدمة المدنية الخاص بمراعاة نوع الإعاقة عند تعيين المعاق.⁷⁴

في القدم على عمل مبرمج الكمبيوتر، مثلاً؟ وكان الأولى باللجنة الطبية بدلاً من الحكم بعدم اللياقة للعمل، أن تشير إلى عدم اللياقة للعمل في مجالات محددة فقط. بكلمات أخرى، هناك خلل واضح في نظام الفحص الطبي.

⁷³ وهذا ما تم تأكيده من خلال مراجعة الباحثين لقسم التعيينات في ديوان الموظفين العام بتاريخ

2007/2/4، أنظر في هذا الشأن الملحق رقم (8) .

⁷⁴ تم العمل على إعداد تلك التعليمات برعاية مجلس الوزراء، بمشاركة كل من وزارة الصحة ووزارة الشؤون الإجتماعية وديوان الموظفين العام. ورغم عدم نشرها في الجريدة الرسمية، إلا إن ديوان الموظفين يعمل على تطبيقها، وفقاً لمراجعات الباحثين للدائرة القانونية في ديوان الموظفين العام بتاريخ 2007 / 2/4.

وأخيرا لا بد من الإشارة إلى أن مسألة التمييز ضد المعاقين لا تقتصر على مسألة التعيين والتنشيط، وإنما تمتد إلى ظروف الوظيفة العامة، وذلك عندما لا تراعى الإدارة الظروف الصحية للمعاقين، ولا تهين لهم الظروف المناسبة التي تتسجم مع إمكانياتهم الصحية⁷⁵.

⁷⁵ في شكوى تم تقديمها للهيئة المستقلة لحقوق المواطن في فلسطين من المواطن خالد فايز محمد نيابة عن زوجته نعمة سعيد سلامة والتي هي موظفة في وزارة التربية والتعليم وتعاني من إعاقة حركية (بتر في الساق) ، يشنكي المذكور من أن مديرية التربية والتعليم قررت في العام 2006 نقلها إلى مدرسة أخرى تقع في مكان أبعد من المدرسة التي تعمل بها، مما يؤثر على وضعها الصحي والنفسي ويكبدها معاناة كبيرة في التنقل.

الفرع الخامس

التمييز بسبب الدين أو المعتقد

أشارت معظم الإتفاقيات والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان إلى ضرورة المساواة بين الأفراد، ومحو وإزالة أي تمييز مهما كان سببه. ومن بين الأسباب التي أشارت إليها تلك الإتفاقيات التمييز إستناداً إلى العقيدة أو الدين. وتبرز أهمية هذا المنع عادة في الدول التي تتعدد فيها الأديان أو العقائد. فقد أشار الإعلان العالمي لحقوق الإنسان إلى هذا الموضوع عند الحديث عن ضرورة المساواة بين الأفراد داخل المجتمعات، فقد أشارت المادة الثانية منه إلى أن لكل إنسان حق التمتع بكافة الحقوق والحريات الواردة في هذا الإعلان، دون أي تمييز، كالتمييز بسبب العنصر أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي. كما أكد الإعلان في مادته السابعة أن لجميع الأفراد الحق في التمتع بالحماية القانونية ضد أي تمييز.

ويقصد بالتمييز على أساس الدين: أي تمييز أو استثناء أو تقييد أو تفضيل يقوم على أساس الدين أو المعتقد ويكون غرضه أو أثره تعطيل أو انتقاص الاعتراف بحقوق الإنسان والحريات الأساسية أو التمتع بها أو ممارستها على أساس من المساواة.

وقد صدر بهذا الصدد عن الجمعية العامة للأمم المتحدة، إعلان بشأن القضاء على جميع أشكال التعصب والتمييز القائمين على أساس الدين أو المعتقد بموجب قرار الجمعية العامة رقم (36/55) في 1981/11/25. وقد جاء في ديباجة ذلك الإعلان أن الجمعية العامة، وإذ تضع في اعتبارها أن الدين أو المعتقد هو، لكل أمر يؤمن به، احد العناصر الأساسية في تصويره للحياة، وإن من الواجب احترام الدين أو المعتقد وضمانها بصورة تامة، وإذ تضع في اعتبارها أن من الجوهرية تعزيز التفاهم والتسامح والاحترام في الشؤون المتصلة بحرية الدين والمعتقد، وكفالة عدم السماح باستخدام الدين أو المعتقد لأغراض

تخالف ميثاق الأمم المتحدة وغيره من صكوكها ذات الصلة بالموضوع، وأغراض ومبادئ هذا الإعلان، وإذ تؤمن بأن حرية الدين والمعتقد ينبغي أن تسهم أيضا في تحقيق أهداف السلم العالمي والعدالة الاجتماعية والصداقة بين الشعوب، وفي القضاء على أيديولوجيات أو ممارسات الاستعمار والتمييز العنصري، وإذ تسجل مع الارتياح أنه قد تم اعتماد عدة اتفاقيات، بدأ نفاذ بعضها، تحت رعاية الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة، للقضاء على عديد من أشكال التمييز، وإذ تقلقها مظاهر التعصب ووجود تمييز في أمور الدين أو المعتقد، وهي أمور لا تزال ظاهرة للعيان في بعض مناطق العالم، ولما كانت مصممة على اتخاذ جميع التدابير الضرورية للقضاء سريعا على مثل هذا التعصب بكل أشكاله ومظاهره، ولمنع ومكافحة التمييز على أساس الدين أو المعتقد، تصدر هذا الإعلان بشأن القضاء على جميع أشكال التعصب والتمييز القائمين على أساس الدين أو المعتقد...⁷⁶.

ويعتبر التمييز بين البشر على أساس الدين أو المعتقد إهانة للكرامة الإنسانية وإنكارا لمبادئ ميثاق الأمم المتحدة، ويجب أن يشجب بوصفه انتهاكا لحقوق الإنسان والحريات الأساسية التي نادى بها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والواردة بالتفصيل في العهدين الدوليين الخاصين بحقوق الإنسان، وبوصفه عقبة في وجه قيام علاقات ودية وسلمية بين الأمم. وقد أوردت المادة 7 من الإعلان أنه من واجب الدولة أن تكفل الحقوق والحريات المنصوص عليها في الإعلان، في تشريعاتها الداخلية، على نحو يجعل في مقدور كل فرد أن يتمتع بهذه الحقوق والحريات بصورة عملية.

⁷⁶ أشارت المادة الأولى من ذلك الإعلان أن لا يجوز إخضاع حرية المرء في إظهار دينه أو معتقداته إلا لما قد يفرضه القانون من حدود تكون ضرورية لحماية الأمن العام أو النظام العام أو الصحة العامة أو الأخلاق العامة أو حقوق الآخرين وحررياتهم الأساسية. أما المادة الثانية فقد أشارت إلى أنه لا يجوز تعريض أحد للتمييز من قبل أية دولة أو مؤسسة أو مجموعة أشخاص أو شخص على أساس الدين أو غيره من المعتقدات .

والتمييز على أساس الدين لا يقتصر على الطوائف الدينية الكبيرة فحسب، فالتمييز على أساس الدين مخالف مهما كانت أعداد الأشخاص الذين وقع عليهم التمييز. ويحدث التمييز إما بشكل مباشر أو غير مباشر. فعندما يعامل موظف أو متقدم للعمل بطريقة أقل تفضيلاً من الآخرين لأنه يتبع أو يعتقد أنه يتبع أو لا يتبع ديناً أو معتقداً محدداً، يكون في ذلك قد وقع التمييز بشكل مباشر. مثلاً إذا رفض توظيف شخص ما أو تم فصله أو إذا لم يحصل على التدريب المناسب أو الترقية أو إذا أعطى شروط عمل غير ملائمة لأنه يتبع أو لا يتبع ديناً أو معتقداً محدداً، وكذلك عدم إعطاء نفس الحقوق الوظيفية التي يحصل عليها أشخاص آخرون من دين أو معتقد آخر. ويحدث التمييز غير المباشر، عندما تقوم مؤسسة ما بوضع شروط معينة لخدماتها أو لمعاملاتها والتي تطبق بنفس المستوى على أشخاص من أديان أو معتقدات مختلفة و لكن يتضرر منها أشخاص آخرون من دين أو معتقد محدد عند مقارنتهم بأشخاص آخرين. فمثلاً عند تحديد مواصفات من خلالها يمنع لبس الحجاب، فهو بذلك يعتبر استثناءً أو تمييزاً ضد المسلمات ولو كن ذات قدرات عالية في العمل المطلوب.

أما على مستوى التشريعات الفلسطينية، فقد جاءت في معظمها منسجمة تماماً مع المواثيق الدولية لحقوق الإنسان. فقد جاء القانون الأساسي في ديباجته حائثاً على عدم التمييز إستناداً إلى الدين، وعند حديثه عن التمتع بالحقوق والحريات العامة والتي من بينها الحق في تولي الوظائف العامة أشار القانون الأساسي إلى تمتع جميع الأفراد بتلك الحقوق و الحريات على قدم المساواة دون تمييز لأي سبب من الأسباب.⁷⁷ ومن واجب السلطة أن توفر العمل لكل شخص قادر عليه وهو حق لكل فرد دون تمييز.⁷⁸ كما أن للفلسطينيين الحق في تقلد الوظائف العامة إستناداً إلى مبدأ تكافؤ الفرص.⁷⁹

⁷⁷ المادة 9 من القانون الأساسي المعدل.

⁷⁸ المادة 25 من القانون الأساسي المعدل.

⁷⁹ المادة 26 من القانون الأساسي المعدل.

أما قانون الخدمة المدنية، فقد احتوى على جميع الإجراءات الخاصة بشغل الوظيفة العامة من لحظة الإعلان في الصحف الرسمية لحين إحالة ملف الموظف إلى التقاعد. حيث تمر تلك الإجراءات بعدد من الخطوات والتي تكون بعيدة كل البعد عن أي تمييز إستناداً إلى الدين، بما فيها الحقوق الوظيفية الأخرى للموظف، مثل النقل أو الندب أو المكافئة والراتب وغيرها.

أما بخصوص أيام الأعياد الدينية، فقد أشارت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية إلى عدد من الأيام أو العطل الدينية الخاصة بالطائفة المسيحية وجعلتها عطلاً رسمية لجميع المؤسسات والهيئات الرسمية، حتى لا يكون في ذلك تمييزاً ضد المسيحيين بطوائفهم المختلفة عن باقي الموظفين العموميين من أبناء المسلمين. كذلك جرت العادة في الوزارات المختلفة، دون وجود نص في القانون أو في اللائحة التنفيذية، على منح الموظف أو الموظفة المسيحية ساعتين كل يوم أحد من أيام الأسبوع لأداء الصلاة الأسبوعية في الكنائس، وهذا بمثابة العرف الذي جرى عليه العمل، حيث للموظف الحق في الحصول على تلك الساعتين إما بداية الدوام أو قبل نهايته. وهذا بدوره يعتبر تأكيداً على المساواة بين المسلمين والمسيحيين في أداء الشعائر الدينية الخاصة بهم.

أما من الناحية العملية في الأراضي الفلسطينية، فلا يوجد أي تمييز استناداً إلى الدين في شغل الوظائف العامة، حيث لا يوجد أية شكاوى أو قضايا أو إثباتات على وجود مثل هذا التمييز، وإن كانت بعض الوظائف تشترط بالضرورة شرط الدين، مثل وظائف أئمة المساجد والخطباء فيها أو الوظائف المرتبطة بالكنائس في وزارة الأوقاف والشؤون والمقدسات الدينية، فهذه الوظائف يجب أن تكون مرتبطة بالدين، ولا يعتبر مثل هذا الحجز مخالفاً لمبدأ المساواة أمام تولي المناصب العامة لأن طبيعة هذه المناصب تقتضي موضوعياً - وكما أسلفنا عند حديثنا عن التمييز الإيجابي - مثل هذا الحجز أو الإستبعاد⁸⁰.

⁸⁰ علي شطناوي، مرجع سابق، ص 67.

وقد أشارت نتائج إستبانة البحث إلى ضعف التمييز في هذا الجانب على النحو التالي:

الدرجة من 5	السؤال
2.57	هل تعتقد أن التمييز في الوظيفة العامة عائد إلى الإنتماء الديني
2.94	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في التعيين
2.86	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الحقوق المالية والإجازات
2.87	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الترقية
2.84	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الواجبات والأعباء الوظيفية.
2.76	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في العقوبات التأديبية

الفرع السادس

التمييز بسبب السن (العمر)

وهو التمييز الذي غالبا ما يمارس ضد الفئات العمرية الكبيرة، أي الموظفين الذين تزيد أعمارهم عن الخمس والأربعين عاما، بدعوى أن إنتاجهم يقل وأن العمل يتطلب تجاوزهم من حيث الأعباء الوظيفية وتسليم المهام لمن هم أكثر نشاطا وقدرة على تحمل ضغط العمل، أو قد يكتسب هذا التبرير أشكالا أكثر خداعا مثل الادعاء بأن هؤلاء العمال يفتقرون إلى (إمكانية ترقى وظيفي) أو أن لديهم (خبرة أكبر مما ينبغي) تحول دون أن يعملوا في وظائف الدرجات الدنيا. لذلك نجد في القطاع الخاص أن من أهم شروط التعيين في هذا القطاع شرط العمر، وغالبا ما يكون العمر المطلوب أقل من الأربعين عاما.

اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب القرار (91/46) في 16 كانون الثاني/ديسمبر 1991 مبادئ الأمم المتحدة المتعلقة بكبار السن⁸¹، وشجعت الحكومات على إدراجها في خططها الوطنية متى ما أمكن ذلك. حيث تتضمن البند المتعلق بمبدأ منح كبار السن الاستقلالية المناسبة مجموعة من التوجيهات كان من أهمها ما يلي:

- ينبغي أن تتاح لكبار السن إمكانية الحصول على ما يكفي من الغذاء والماء والمأوى والملبس والرعاية الصحية، بأن يوفر لهم مصدر للدخل ودعم أسري ومجتمعي ووسائل للعون الذاتي؛
- ينبغي أن تتاح لكبار السن فرصة العمل أو فرص أخرى مدرة للدخل؛
- ينبغي تمكين كبار السن من المشاركة في تقرير وقت انسحابهم من القوى العاملة ونسقه؛
- ينبغي أن تتاح لكبار السن إمكانية الاستفادة من برامج التعليم والتدريب الملائمة؛

⁸¹انظر الملحق رقم (7).

وفي تقرير اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (الدورة الثالثة عشرة، 1995) التعليق العام رقم 6 الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لكبار السن جاء فيما يخص الحقوق المتعلقة بالعمل: "أن المادة 6 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تطلب من الدول الأطراف اتخاذ الخطوات المناسبة لضمان حق كل شخص في أن تتاح له إمكانية كسب رزقه بعمل يختاره أو يقبله بحرية. وفي هذا الصدد ترى اللجنة أن العمال كبار السن الذين لم يبلغوا سن التقاعد بعد، كثيرا ما يواجهون مشاكل في الحصول على الأعمال والاحتفاظ بها، وبالتالي فإن اللجنة تركز على ضرورة اتخاذ تدابير لمنع التمييز على أساس السن في العمل وشغل الوظائف. كما ويتسم الحق في التمتع بشروط عمل عادلة ومرضية (المادة 7 من العهد) بأهمية خاصة من أجل ضمان تمتع العمال كبار السن بشروط عمل آمنة حتى بلوغهم سن التقاعد. ومن المستصوب، بصفة خاصة، استخدام العمال كبار السن في ظروف تتيح أفضل استفادة من خبراتهم ودرايتهم والتقنية. وترى اللجنة أنه ينبغي، في السنوات التي تسبق التقاعد، تنفيذ برامج الإعداد للتقاعد، بمشاركة ممثلي منظمات أصحاب العمل والعمال وغيرها من الهيئات المعنية، من أجل إعداد العمال كبار السن لمواجهة وضعهم الجديد. وينبغي لهذه البرامج، بصفة خاصة، أن تزود هؤلاء العمال بالمعلومات عن حقوقهم والتزاماتهم كمتقاعدين، وعن الفرص والشروط اللازمة لمواصلة القيام بنشاط وظيفي أو للاضطلاع بعمل تطوعي، وعن وسائل مكافحة الآثار الضارة للشيخوخة، وعن التسهيلات المتعلقة بتعليم الكبار والأنشطة الثقافية، واستخدام أوقات الفراغ. أما الحقوق التي تحميها المادة 8 من العهد، وهي الحقوق النقابية، بما في ذلك بعد بلوغ سن التقاعد، فينبغي أن تطبق على العمال كبار السن"82.

⁸² وقد جاء في هذا التقرير أيضا: "أن المصطلحات المستخدمة لوصف كبار السن تختلف اختلافا كبيرا، حتى في الوثائق الدولية. فهي تشمل: "كبار السن"، و"المسنين"، و"الأكبر سنا"، و"فئة العمر الثالثة"، و"الشيخوخة"، كما أطلق مصطلح "فئة العمر الرابعة" للدلالة على الأشخاص الذين يزيد عمرهم على 80 عاما. ووقع اختيار اللجنة على مصطلح "كبار السن"، وهو التعبير الذي استخدم في قراري الجمعية العامة

5/47 و98/48. ووفقا للممارسة المتبعة في الإدارات الإحصائية للأمم المتحدة، تشمل هذه المصطلحات الأشخاص البالغين من العمر 60 سنة فأكثر، (تعتبر إدارة الإحصاءات التابعة للاتحاد الأوروبي أن "كبار السن" هم الذين بلغوا من العمر 65 سنة أو أكثر، حيث إن سن ال 65 هي السن الأكثر شيوعا للتقاعد، ولا يزال الاتجاه العام ينحو نحو تأخير سن التقاعد).

ويرى التقرير أن العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لا يتضمن أية إشارة صريحة إلى حقوق كبار السن، وإن كانت المادة 9 التي تتناول "حق كل شخص في الضمان الاجتماعي، بما في ذلك التأمينات الاجتماعية"، تعترف ضمنا بحق الحصول على ضمانات الشيخوخة. ومع ذلك، وحيث إن أحكام العهد تطبق تطبيقا كاملا على جميع أفراد المجتمع، يصبح من الواضح أنه يحق لكبار السن التمتع بالطانة الكاملة للحقوق المعترف بها في العهد. وقد وجد هذا النهج التعبير الكامل عنه أيضا في خطة عمل فيينا الدولية للشيخوخة. فضلا عن ذلك، ونظرا لأن احترام حقوق كبار السن يتطلب اتخاذ تدابير خاصة، فإن العهد يطالب الدول الأطراف بأن تفعل ذلك بأقصى قدر من مواردها المتاحة.

ويشير التقرير تساؤلا حول معرفة ما إذا كان التمييز على أساس السن محظورا بموجب العهد. فلا العهد ولا الإعلان العالمي لحقوق الإنسان يشيران بصراحة إلى السن كأحد الاعتبارات التي يحظر التمييز على أساسها. وبدلا من النظر إلى هذا الإغفال على أنه استبعاد مقصود، ربما يكون أفضل تفسير له هو أن مشكلة الشيخوخة الديموغرافية، عندما اعتمد هذان الصكان، لم تكن واضحة أو ملحّة كما هي الآن. ومع ذلك، فإن المسألة تبقى غير محسومة، إذ يمكن تفسير منع التمييز بسبب "أي وضع آخر" على أنه ينطبق على السن. وتلاحظ اللجنة في تقريرها أنه رغم أنه ليس من الممكن حتى الآن استنتاج أن التمييز على أساس السن محظور تماما بموجب العهد، فإن مجموعة المسائل التي يمكن قبول التمييز بصدها محدودة جدا. فضلا عن ذلك، ينبغي التشديد على أن عدم قبول التمييز ضد كبار السن مؤكد في كثير من الوثائق الدولية المتعلقة بالسياسة العامة وفي تشريعات الأغلبية الكبيرة من الدول. وفي المجالات القليلة التي ما زال يسمح بالتمييز فيها مثلما هو الحال فيما يتعلق بسن التقاعد الإلزامية أو بسن الحصول على التعليم العالي، هناك اتجاه واضح نحو إلغاء هذه الحواجز. ومن رأي اللجنة أنه ينبغي للدول الأطراف أن تسعى للتجديد بتنفيذ هذا الاتجاه إلى أكبر حد ممكن. ومن ثم، فمن رأي لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أنه ينبغي للدول الأطراف في العهد أن تولي اهتماما خاصا لتعزيز وحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لكبار السن. ومما يزيد من أهمية دور اللجنة ذاته في هذا الصدد واقع أنه، على خلاف حالة فئات السكان الأخرى مثل النساء والأطفال، لا توجد بعد اتفاقية دولية شاملة تتعلق بحقوق كبار السن، كما لا توجد ترتيبات إشرافية ملزمة تتعلق بشتى مجموعات مبادئ الأمم المتحدة في هذا المجال.

وعلى الرغم من هذا الإهتمام الدولي إلا أن المسنين لا يزالون يمثلون النسبة الأكبر من العاطلين عن العمل في العالم، ولا يقتصر التمييز على أساس السن على العمر القريب من سن التقاعد، فبعض الأحيان وخصوصاً فيما يتعلق بتشغيل المرأة يكون التمييز واضحاً ضد النساء المسنات لصالح النساء الشابات من ذوي المظهر الحسن، والذي غالباً ما تقل أعمارهن عن 30 سنة. كما يمكن أن يتم التمييز ضد المسنين فيما يتعلق بالتدريب والتأهيل، فلا يمنحون إلا فرص محدودة للتدريب والتأهيل أو قد تتعدم هذه الفرص تماماً، بدعوى أن الأجدى توجيه هذا التدريب أو التأهيل نحو الموظفين صغار السن الذين تنقصهم الخبرة من جانب، ويتوقع أن إستفادة المؤسسة من تدريبهم تكون أطول من إستفادتها من تدريب كبار السن.

إن هذا الشكل من التمييز يمس وبشكل كبير بكرامة المسنين وبقيومتهم وبمكانياتهم الاجتماعية. كما يحول هذا التمييز من إمكانية العيش لهؤلاء الأشخاص بكرامة ويقلل احتمال إسهامهم في المجتمع الذي يعيشون فيه. لذلك فإن القضاء على هذا النوع من التمييز والمضار التي يتعرض لها المسنون تتطلب معالجة الدولة للمعوقات التي تواجهها هذه الفئة من العمال في العثور على عمل وكذلك المراعاة في التشريع للأمور المتعلقة بأوقات العمل والضمان الاجتماعي وإحتياجات العمال المسنين بصورة خاصة .

أما فيما يتعلق بالواقع القانوني لهذا التمييز في فلسطين، فبالعودة إلى التشريعات ذات العلاقة وخصوصاً قانون الخدمة المدنية الفلسطيني ولوائحه التنفيذية نجد أنه لا يوجد أي تمييز سلبي تجاه الموظفين المسنين، وعلى العكس من ذلك، نجد أن القانون ميّز إيجاباً تجاه هذه الفئة، ففيما يتعلق بمعايير التعيين للوظائف منحت المادة 22 من القانون الأفضلية للمتقدمين كبار السن عند التساوي في الترتيب، حيث نصت الفقرة الأولى من هذه المادة على أن: "يكون التعيين في الوظائف بحسب الأسبقية الواردة بالترتيب النهائي لنتائج الامتحان، وعند التساوي في الترتيب يعين الأعلى مؤهلاً فالأكثر خبرة، فإن تساويًا

تقدم الأكبر سنًا، وتسقط حقوق من لم يدركه الدور للتعيين بمضي سنة من تاريخ إعلان نتيجة الامتحان".

وفيما يتعلق بالإجازات السنوية منح القانون إجازات سنوية أطول لهذه الفئة، حيث نصت المادة (80) على أن: "يستحق الموظف إجازة اعتيادية سنوية براتب كامل لا يدخل في حسابها أيام العطل الرسمية فيما عدا يوم العطلة الأسبوعية وذلك على التفصيل التالي:-

1. خمسة عشر يوماً في السنة الأولى وذلك بعد مضي ستة أشهر من تاريخ مباشرته العمل.
2. ثلاثين يوماً لمن أمضى سنة فأكثر.
3. خمسة وثلاثين يوماً لمن تجاوز عمره الخمسين وأمضى في الخدمة عشر سنوات على الأقل." على الأقل.

كما ميز القانون لصالح هذه الفئة في الإجازات المرضية، عندما منحها فترات أطول وفقاً لما أتى في المادة (85) التي نصت فقرتها الأولى على أن: " 1 - يستحق الموظف كل ثلاث سنوات تقضى في الخدمة إجازة مرضية تمنح بقرار من اللجنة الطبية المختصة في الحدود التالية:

1. ثلاث أشهر براتب كامل.
2. ستة أشهر براتب يعادل 75% من الراتب الكامل.
3. ستة أشهر براتب يعادل 50% من الراتب الكامل إلا إذا تجاوز الموظف عمر الخمسين فترفع هذه النسبة إلى 75% من الراتب الكامل."

وقد أجازت المادة (101) للموظفين الذين بلغوا الخمسين من العمر فما فوق أن يطلبوا إحالتهم إلى المعاش إذا ما أرادوا ذلك عندما نصت على: " تنتهي خدمة الموظف بإحالتهم إلى المعاش في حالتين:

- وفقاً لأحكام المادتين (68 و 70) من هذا القانون.
- بموافقة من رئيس الدائرة الحكومية بناء على طلب خطي من الموظف شريطة ألا يقل عمره عند تقديمه هذا الطلب عن خمسين سنة وبشروط استيفاء الحد الأدنى من السنوات لاستحقاق معاش التقاعد.

وعلى الرغم من أن هناك من يرى أن هذه المادة تدرج تحت التمييز السلبي لهذه الفئة من الموظفين على اعتبار أنها تقدم إجراءات لهم بهدف إفراغ الوظيفة العامة منهم، إلا أن الواقع العملي والتمييز الإيجابي الذي إنتهجه قانون الخدمة المدنية، يشير إلى أن نية المشرع الفلسطيني لم تتجه نحو التمييز السلبي، وإنما نحو التمييز الإيجابي من خلال الأخذ بعين الاعتبار إرادة هذه الفئة عندما ترغب في إنهاء الرابطة الوظيفية.

أما ما يتعلق بالجانب العملي فإن إستبانة البحث تشير بشكل عام إلى ضعف وجود هذا الشكل من التمييز، حيث كانت نتيجة الإجابة عن السؤال حول وجود التمييز في الوظيفة العامة بسبب السن على النحو التالي:

الدرجة من 5	السؤال
2.84	هل تعتقد أن التمييز في الوظيفة العامة عائد إلى السن
3.03	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في التعيين
2.91	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الحقوق المالية والإجازات
2.95	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الترقية
2.92	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الواجبات والأعباء الوظيفية.
2.86	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في العقوبات التأديبية
3.01	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الحقوق التقاعدية

إلا أن هناك صورة واحدة تدرج تحت إطار هذا الشكل من التمييز تتمثل في بعض الإعلانات التي نشرتها وزارة التربية والتعليم العالي الفلسطينية، حيث إشتراط أحد هذه الإعلانات لشغل وظيفة موظف في الدائرة القانونية ومحاسب وموظف في الشؤون

الإدارية أن تكون أعمار المتقدمين أقل من 45 عاماً⁸³، وفي هذا كما أوضحنا في هذا الفرع تمييز سلبي ضد كبار السن لا مبرر له، فما الداعي لأن يكون المستشار القانوني أقل من الخمس وأربعين وكذلك المحاسب، فهؤلاء الموظفون أعمالهم ذهنية ولا تتطلب أي جهد جسدي يستدعي صغر السن. لهذا نجد القانون والقضاء في بعض دول العالم يحارب مثل هذا الشرط، ففي إسرائيل قضت المحكمة العليا⁸⁴، ببطلان هذا الشرط، وفي الولايات المتحدة الأمريكية هناك قانون يحمي هذه الفئة من الموظفين يدعى بـ"قانون التمييز الوظيفي بسبب السن لعام 1967 (ADEA)" ، يحمي هذا القانون الأفراد الذين تبلغ أعمارهم 40 عاماً أو أكثر من التمييز الوظيفي بسبب السن. ويطبق هذا القانون على أصحاب الأعمال الذين يستخدمون 20 عاملاً فأكثر، بما في ذلك الحكومات المحلية

⁸³ نشر هذا الإعلان في جريدة القدس/ عدد 2006/12/19، الصفحة 13.

⁸⁴ في العام 2005 قبلت المحكمة العليا الإسرائيلية الالتماس الذي قدمته جمعية حقوق المواطن، وأصدرت قرار حكم، يعتبر سابقة قضائية، يقضي بأنه لا يحق للدوائر الرسمية رفض المرشحين للعمل بسبب جيلهم. وقد أصدرت هذا القرار المبدئي هيئة موسعة من القضاة، تناولت الالتماس الذي قدمته جمعية حقوق المواطن ضد وزير الأمن الداخلي، شرطة إسرائيل، مصلحة السجون ودائرة الجمارك وضريبة القيمة المضافة، مدعية بأن هذه السلطات الرسمية تنتهج التمييز بسبب الجيل، عند قبول المرشحين للعمل. رغم ذلك، منح القضاة الدوائر الرسمية مهلة مدتها 8 أشهر لكي تقوم بالإجراءات المطلوبة لامتحانات فردية للمرشحين. كما وألزمت المحكمة العليا الدولة بدفع مبلغ 20,000 ش.ج. مقابل مصاريف المحكمة لصالح جمعية حقوق المواطن. وقد قدمت الجمعية في الالتماس أمثلة عن إعلانات "مطلوب"، قامت الدوائر الرسمية بنشرها، وهي تتضمن تمييزاً واضحاً على خلفية الجيل. فعلى سبيل المثال، نشرت مصلحة السجون إعلاناً عن عدة وظائف شاغرة ومن بينها وظيفة محام/ محامية، طلبت فيها ألا يتعدى سن المرشحين الـ 35 سنة. مثال آخر على ذلك هو إعلان نشرته الشرطة، جاء فيه أن الشرطة تبحث عن مرشحين لوظيفة مدع/ مدعية، وأنها ستأخذ بعين الاعتبار المرشحين الذين لم تتعد أعمارهم الـ 35 سنة فقط. كما ونشرت إعلانات من قبل دائرة الجمارك تطلب فيها محققين، على ألا يتعدى جيلهم الـ 35 سنة. توجهت جمعية حقوق المواطن إلى جميع هذه الدوائر مطالبة بإلغاء التمييز الذي ينتهجونه، كما تجسد في الإعلانات التي نشرتها في الصحف، وذلك قبل تقديم هذا الالتماس.

وحكومات الولايات. كما يطبق هذا القانون على وكالات التوظيف، والمنظمات العمالية، وعلى الحكومة الفيدرالية⁸⁵.

⁸⁵ انظر موقع U.S. Equal Employment Opportunity Commission على الانترنت:
<http://www.eeoc.gov/index.html>

الفرع السابع

التمييز بسبب الوضع الوظيفي

يحتم البحث في هذا الشكل من أشكال التمييز التطرق لمبدأ المساواة في واجبات الوظيفة العامة: حيث تتأسس علاقة الفرد في حياته العادية على محورين: محور المواطنة باعتباره مواطناً فرداً يعيش مع أقرانه من المواطنين، ومحور الخضوع للسلطة العامة باعتباره مواطناً كغيره من الأفراد يخضع للسلطة العامة. غير أن هذا الوضع القانوني للفرد قد يتبدل عندما تلحق به صفة جديدة كونه موظفاً من رجالات الدولة. في هذه الحالة تتعدد ضوابط وقيود وحدود ممارسته لحريته، وهذه القيود بعضها ذا طابع إيجابي يفرض عليه داخل نطاق الوظيفة وبعضها ذا طابع سلبي يفرض عليه خارج نطاق الوظيفة. ومن أهم الواجبات التي يلتزم بها الموظف:

1. واجبات الموظف العام داخل نطاق وظيفته: وتتمثل هذه الواجبات بالخضوع الرئاسي والحياد الوظيفي، إذ يتطلب قانون الخدمة المدنية أن يقوم الموظف بنفسه بمتطلبات الوظيفة ويكرس لها جميع أوقات الدوام الرسمي، ويجوز تكليفه بالعمل أكثر من الساعات المقررة إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك، وأن يخضع الموظف الأدنى درجة للموظف الأعلى درجة، وأن ينفذ الموظف أوامر رؤسائه وتوجيهاتهم ويراعي التسلسل الإداري في الاتصالات الوظيفية، وأن يتصرف بأدب وكياسة في صلاته برؤسائه ومرؤوسيه وزملائه، وأن يحافظ على أسرار الوظيفة وينفذ فلسفتها وتوجيهاتها.

2. واجبات الموظف خارج نطاق وظيفته: لا تقتصر مسؤولية الموظف عن ما يقع منه من أعمال أثناء مباشرته لوظيفته وإنما يسأل أيضاً تأديبياً عما يرتكبه من أفعال خارج نطاق الوظيفة إذا كان معاقباً عليها. حيث يتطلب قانون الخدمة المدنية من الموظف تحت طائلة المسؤولية التأديبية أن يتجنب القيام ببعض الأعمال مثل ترك العمل أو التوقف عنه دون إذن، إفشاء الأسرار التي يطلع عليها الموظف بحكم منصبه إذا كانت سرية بطبيعتها

أو صدر بشأنها تعليمات أو قرارات أو تشريعات خاصة، وأن لا يستعمل الموظف وظيفته لخدمة أي هدف أو مصالح حزبية، أو تحقيق منفعة شخصية أو قبول هدايا من خلال وظيفته، وأن لا يقبل أي عمل خارج نطاق وظيفته وعمله الرسمي، وبخاصة القيام بمشروع خاص وهو ما يعد العمل المتعارض مع الصفة، إلا إذا حصل الموظف على إذن مسبق من الإدارة.

نلاحظ مما سبق أن القانون قد فرض على الموظف العام التزامات بعضها ذا طابع إيجابي يتطلب القيام بعمل، وبعضها ذا طابع سلبي يتطلب الامتناع عن القيام بعمل، تحت طائلة المسؤولية التأديبية، وذلك دون أن يستثني فئة من الموظفين أو أحدهم من هذه الالتزامات، وهذا يحقق المساواة القانونية بين الموظفين في نطاق واجبات الوظيفة العامة، فالأصل أن يتساوى الموظفون ممن يادون مهام وظيفية متماثلة ويتمتعون بكفاءات وخبرات متساوية في الحقوق والواجبات.

وبالعودة إلى الواقع الفلسطيني نجده يتناقض في بعض الجوانب القانونية والتطبيقية مع مبدأ المساواة في الحقوق والواجبات الوظيفية وهذا ما أكدته إستبانة البحث حيث كانت نتيجة الإجابة عن السؤال حول وجود التمييز في الوظيفة العامة بسبب الدرجة الوظيفية على النحو التالي:

الدرجة من 5	السؤال
3.53	هل تعتقد أن التمييز في الوظيفة العامة عائد إلى الدرجة الوظيفية
3.62	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في التعيين
3.49	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الحقوق المالية والإجازات
3.67	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الترقية
3.22	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الواجبات والأعباء الوظيفية.
3.13	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في العقوبات التأديبية
3.45	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الحقوق التقاعدية

ومظاهر هذا الشكل من التمييز كثيرة نبينها بالآتي:

▪ التمييز بين مؤسسة وأخرى: فقد أكد 85% من المستطلعة آرائهم في إستبانة البحث على وجود هذا الشكل من التمييز عندما تم سؤالهم في الشق الثاني من الإستبانة (هل ترى أن هناك تمييزاً بشكل عام ما بين موظفي وزارة أو مؤسسة معينة وبين موظفي وزارة أخرى)، حيث نجد أن هناك تمييزاً واضحاً بين موظفون يمارسون نفس المهام ويتمتعون بنفس الكفاءات والخبرات، إما بسبب مسماهم الوظيفي أو بسبب الوزارة أو المؤسسة التي يعملون بها⁸⁶. والأمثلة كثيرة على هذا الأمر، فمثلاً نجد أن الوضع الوظيفي للقانونيين العاملين في الوزارات والمؤسسات المدنية غير متساو مع زملائهم في ديوان الفتوى والتشريع والذين يتمتعون بدرجات وظيفية عالية وأجور تزيد أضعافاً عن تلك التي تدفع لبقية القانونيين، ما دفع القانونيين إلى رفع دعوى إلى محكمة العدل العليا للطعن باللوائح التنفيذية لقانون الخدمة المدنية والمتعلقة بعلاوة المهنة أو الإختصاص، كما وتطالب هذه الدعوى برفع الدرجة الوظيفية لكافة القانونيين.

كما أن بعض الوزارات وقبل إعادة التسكين في العام 2003 والعام 2005، كان يتم التعيين فيها على الدرجة الرابعة كحد أدنى كما هو الحال في وزارة الشؤون المدنية سابقاً، وعلى الرغم من أن إعادة التسكين خفضت درجات عدد كبير من الموظفين الذين كانوا لا يستحقون درجاتهم التي عينوا أو رُقوا إليها، إلا أن وضعهم الوظيفي

⁸⁶ يظهر إستطلاع للرأي أجرته الهيئة العامة للاستعلامات في الفترة من 8-15/2/2004 وشمل عينة عشوائية مكونة من 710 موظفاً من مختلف الوزارات في جميع محافظات الوطن، منهم 37.3% في التعليم، و23.6% في الصحة، و39.1% من وزارات وهيئات حكومية، حول آلية تسكين الموظفين على النظام المالي الجديد 2004/2/23 أن 86.4% من المستطلعة آرائهم غير راضين عن منح وزارة معينة علاوة دون باقي الوزارات.

للإطلاع على تفاصيل هذا الإستطلاع أنظر:

<http://www.sis.gov.ps/arabic/polls/spacial/law.html#top>

ونتيجة لعلاوة تكملة الراتب لا يزال أفضل من أقرانهم ممن دخلوا على الدرجات التي يستحقونها قانوناً.

كذلك فإن هناك بعض العلاوات والإميازات التي تمنح لموظفين بسبب إنتماءهم لمؤسسة معينة ودون نص القانون عليها ولا يمكن إدراجها أيضاً كبديل للساعات الإضافية، لأن القانون وضع شروطاً لمنحها لا تتوافر في هذه الحالات، ومن أهم الأمثلة على هذه المؤسسات، مؤسسة الرئاسة التي تمنح لبعض العاملين فيها علاوات خاصة لا يوجد لها سند قانوني واضح. ولا بد من أن نذكر هنا مخالفة هذا الشكل من التمييز لإتفاقية (رقم 100) الخاصة بمساواة العمال والعاملات في الأجر لدى تساوي قيمة العمل التي اعتمدها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية في 29 حزيران/يونيه 1951، في دورته الرابعة والثلاثين - تاريخ بدء النفاذ: 23 أيار/مايو 1953.⁸⁷

▪ التمييز إستناداً إلى الإختصاص⁸⁸، حيث نجد أن هناك تخصصات وظيفية تعاني من وضع وظيفي أسوأ حالاً من تخصصات أخرى، ونتج ذلك عن غياب المعايير والأسس السليمة التي إستند إليها عند وضع لائحة علاوة طبيعة العمل والعلاوة الإدارية⁸⁹. والمثال الأوضح على هذه الحالة فئة المعلمين التي تعاني بالمقارنة مع بعض فئات الموظفين من إحجاف فيما يتعلق بالترقية التي يتبنى فيها ديوان الموظفين ووزارة المالية مبدأ الدرجة المغلقة، أي أن المعلم يتدرج من الدرجة السادسة حتى

⁸⁷ انظر الملحق رقم 5.

⁸⁸ جمال الحسن، نظام الخدمة المدنية النظام العام لموظفي حكومة المملكة الأردنية الهاشمية، طبعة 1970، ص32.

⁸⁹ في إستطلاع الرأي المذكور في الهامش رقم (86) صفحة رقم (115) من هذه الدراسة أظهرت نتائج المسح أن 91.2% من الموظفين المستطلعة آرائهم غير راضين عن عدم احتساب العلاوة التخصصية لجميع الموظفين.

الدرجة الأولى من الفئة الثانية فقط، ولا يجوز له أبدا الترقى إلى الفئة الأولى فما فوق، فالسلم أمامه مغلق.

كما وبرز هذا التمييز جليا عند إقرار مجلس الوزراء لعلاوة الإختصاص أو طبيعة العمل، حيث لم توضح المعايير التي إستندت إليها الحكومة في إحتسابها لهذه العلاوة، ما دفع الكثير من التخصصات إلى الشكوى وحتى التظاهر والإعتراض على إحتساب علاواتهم على أرضية التمييز⁹⁰، ونذكر هنا مثلا المهندسين الذين كانت مدة دراستهم ثلاث سنوات فقط، فقد حصلوا على نفس قيمة العلاوة التي حصل عليها خريجو الكليات التي تكون مدة الدراسة فيها سنتين فقط. كما أغفلت فئات وإختصاصات كثيرة من هذه العلاوة، نذكر منها الموظفين الذين يعملون بتاريخ المخطوطات.

■ التمييز بسبب الفئة الوظيفية، حيث نجد أن الموظفين في الفئات العليا يتمتعون بإمتيازات لا تستدعيها وظائفهم التي يشغلونها، فمثلا ومن أهم مظاهر التمييز التي وردت في قانون الخدمة المدنية المعدل لسنة 2005 أن القانون لم يتطلب مؤهلا علميا محددًا لشغل وظائف الفئات العليا، عندما إكتفت المادة 1 من هذا القانون في شروط التعيين على الفئتين العليا والأولى توفر المؤهل العلمي دون توضيح لماهية هذا المؤهل، هل هو شهادة إعدادية أو ثانوية أو جامعية، أو حتى إبتدائية، ما فتح المجال واسعا أمام تعيينات لمدراء دوائر ومدراء عامون لا يحملون شهادة الثانوية

⁹⁰ بتاريخ 2006/3/26 اعتصم موظفو وزارة الخارجية الفلسطينية قبالة مقر الوزارة في مدينة غزة احتجاجا على ما وصفوه بسياسة المحسوبية والواسطة والإقصاء للموظفين الإداريين بالمقارنة مع الدبلوماسيين. وتركز احتجاج الموظفين ومعظمهم من الإداريين ضد تعامل الوزارة معهم وعدم صرف مستحقاتهم المالية التي أقرها المجلس التشريعي ومجلس الوزراء على حد سواء في حين صرفت مستحقات الدبلوماسيين في الوزارة على الرغم من أن القانون كان موحدًا وشمل العاملين الإداريين والدبلوماسيين.

العامة⁹¹. وقد إكتفى قرار مجلس الوزراء رقم (12) لسنة 2005 م بلائحة نقل الموظفين الموجودين في الخدمة المدنية، بإشتراط هذا المؤهل للفئتين الثانية والثالثة، علماً بأن إشتراط المؤهل ومن باب أولى يجب أن يكون لموظفي الفئات العليا، لأن المسؤوليات الخطيرة التي يتبوئونها تحتم أن يكونوا على قدر عال من الكفاءة والخبرة التي لا تتوافر غالباً إلا بمن يحملون المؤهل العلمي. وكذلك فإن تقصير الحد الأدنى للبقاء في الدرجة بالنسبة للفئة العليا من 5 سنوات في الفئة الثانية فما دون، و6 سنوات في الفئة الأولى، إلى سنتين فقط في الفئة العليا لا مبرر له أبداً ويحمل الموازنة أعباءاً قد تضر بالفئات الأدنى.

وفي ختام هذا الفرع لا بد من التطرق إلى مسألة حق الموظف في التظلم والطعن القضائي كأحد أهم الوسائل القانونية المتاحة لمحاربة هذا النوع من التمييز، فالحق في التظلم والطعن القضائي هو الضامن والرفيق على عدم تعسف الإدارة وإنتهاك حقوق الموظف وعلى رأسها المساواة وعدم التمييز ضده⁹². حيث ضمن قانون الخدمة المدنية الفلسطيني في مادته رقم (105) للموظف الحق في التظلم من القرارات الإدارية واللجوء إلى القضاء بنصها على أن:

1- للموظف أن يتظلم لرئيس الدائرة الحكومية من أي قرار إداري وذلك خلال عشرين يوماً من تاريخ علمه به.

⁹¹ في إستطلاع الرأي المذكور في الهامش رقم (86) صفحة رقم (115) من هذه الدراسة أظهرت نتائج المسح أن 87.6% من الموظفين المستطلعة آرائهم غير راضين عن استثناء المدراء من شرط المؤهل العلمي.

⁹² محمد الشحات، أحكام وطرق تقارير الكفاية السنوية للموظف العام، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية/مصر، ص129.

- 2- ويتم البت في التظلم خلال سنتين يوماً من تاريخ تقديمه، فإذا انقضت هذه المدة دون الرد خطياً على المتظلم أعتبر تظلمه مرفوضاً.
- 3- للموظف اللجوء إلى القضاء خلال سنتين يوماً من تاريخ إبلاغه برفض تظلمه أو انقضاء المدة المنصوص عليها في الفقرة (2) أعلاه.
- 4- تنظم اللائحة التنفيذية لهذا القانون الإجراءات الخاصة بالتظلم من القرارات الإدارية.

وقد تضمنت المادة (160) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية التفاصيل المتعلقة بالتظلم والتي من أهمها:

- ✓ أن للموظف الذي يرغب في التظلم من أي قرار إداري أن يتقدم بكتاب التظلم لرئيس الدائرة الحكومية على النموذج المخصص لذلك بوساطة رئيسة المباشر.
- ✓ يعرض الطلب ومرفقاته على رئيس الدائرة الحكومية المختص، وله أن يبحثه بنفسه أو بوساطة لجنة لفحص التظلمات تشكل بقرار منه، ويجوز النظر في التظلم بغياب الموظف أو بعد استدعائه وسماع أقواله.
- ✓ يصدر رئيس الدائرة الحكومية المختص قراره بشأن التظلم خلال سنتين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا انقضت المدة دون الرد على التظلم اعتبر تظلمه مرفوضاً، ويبلغ صاحب الشأن خطياً بالقرار الصادر في تظلمه والأسباب التي بني عليها، ويبلغ الديوان بذلك.
- ✓ بحالة رفض تظلم الموظف أو انقضاء المدة المنصوص عليها بالفقرة (7) عالية يقدم الموظف التظلم إلى الديوان على النموذج المخصص لذلك، وتبلغ الدائرة الحكومية التابع لها الموظف بنسخة من التظلم.

- ✓ يشكل رئيس الديوان لجنة للنظر في التظلمات من مندوب عن الديوان ومندوب عن الدائرة الحكومية التابع لها الموظف، ويشمل القرار مهام وإجراءات انعقاد اللجنة، وتقدم توصياتها إلى رئيس الديوان.
- ✓ يصدر رئيس الديوان بالتنسيق مع رئيس الدائرة الحكومية المختص قراراً بشأن التظلم خلال فترة شهر من تاريخ تقديمه، ويبلغ الموظف بذلك وفي حالة عدم الرد على الموظف خلال هذه المدة يعتبر تظلمه مرفوضاً.

الفصل الثالث

النتائج التوصيات

وفي ختام هذا البحث وبعد دراسة مفهوم المساواة وعدم التمييز وأشكاله ومظاهره في فلسطين نخلص إلى النتائج والتوصيات التالية:

الفرع الأول

النتائج

- يعتبر مبدأ المساواة وعدم التمييز حقا أساسيا من حقوق الإنسان التي كفلتها المواثيق والمعاهدات الدولية وحرصت على الإلتزام به كافة الأنظمة الديمقراطية المتقدمة كأساس يجب أن تركز عليه كافة حقوق الإنسان الأخرى. ويعتبر مبدأ المساواة وعدم التمييز في الوظيفة العامة أحد التطبيقات الجوهرية لمبدأ المساواة العام، ويعني هذا المبدأ توفير المساواة وتكافؤ الفرص بين جميع المواطنين، سواء عند التقدم للوظائف العامة والإلتحاق بها، أو في أثناء مباشرتها والقيام بتبعتها.
- إلتزم النظام القانوني الفلسطيني بشكل عام بمبدأ المساواة وعدم التمييز، بدءاً من القانون الأساسي الفلسطيني مرورا بالقوانين التي أقرها المجلس التشريعي الفلسطيني، إنتهاءا باللوائح والأنظمة والمراسيم والتعليمات الصادرة عن السلطة التنفيذية. وقد حرص المشرع الفلسطيني من خلال القانون الأساسي وقانون الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية على ضمان المساواة وعدم التمييز في الوظيفة العامة، وعلى الرغم من وجود بعض الثغرات القانونية التي تتناقض مع هذا المبدأ، وعلى وجه الخصوص ما

- يتعلق بالتمييز في الوضع الوظيفي، إلا أننا نستطيع القول أن الجانب القانوني المنظم للوظيفة العامة في فلسطين سعى إلى الالتزام بهذا المبدأ.
- لا تعتبر جميع أشكال التمييز سلبية، بل أن هناك أشكال من التمييز الإيجابي المقبول والمتخصصة بالآتي:

1. التفضيل المصحح لمجموعات عانت من التمييز في الماضي.
2. التمييز الموضوعي: الذي يسمح بالتمييز بين الأشخاص فقط في حال كانت المزايا المطروحة متعلقة بالموضوع ذاته. كإشتراط الدين الإسلامي فيما يتعلق بالتعيين لشغل وظيفة إمام مسجد.
3. التمييز الممنوح لإعتبارات وطنية وإنسانية، كما هو الحال في تمييز قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لذوي الشهداء والأسرى والجرحى في شغل الوظيفة العامة.

- هنالك وعلى الصعيد العملي والتطبيقي تمييز واضح في الوظيفة العامة في فلسطين، دلت على وجوده المعطيات التالية:

1. إستبانة البحث، حيث كانت نتيجة الاستبانة على النحو التالي:

الدرجة من 5	السؤال
4.34	هل تعتقد أن هناك تمييز بشكل عام في الوظيفة العامة في فلسطين
4.15	هل تعتقد أن التمييز في الوظيفة العامة عائد إلى الإنتماء السياسي
4.12	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في التعيين
3.79	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الحقوق المالية والإجازات
4.09	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الترقية
3.94	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الواجبات والأعباء الوظيفية.
3.87	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في العقوبات التأديبية
2.57	هل تعتقد أن التمييز في الوظيفة العامة عائد إلى الإنتماء الديني
2.94	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في التعيين
2.86	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الحقوق المالية والإجازات
2.87	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الترقية

2.84	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الواجبات والأعباء الوظيفية.
2.76	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في العقوبات التأديبية
4.00	هل تعتقد أن التمييز في الوظيفة العامة عائد إلى صلة القرى
3.98	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في التعيين
3.74	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الحقوق المالية والإجازات
4.00	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الترقية
3.63	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الواجبات والأعباء الوظيفية.
4.02	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في العقوبات التأديبية
3.38	هل تعتقد أن التمييز في الوظيفة العامة عائد إلى الإلتناء المناطقي
3.42	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في التعيين
3.27	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الحقوق المالية والإجازات
3.39	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الترقية
3.03	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الواجبات والأعباء الوظيفية.
3.39	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في العقوبات التأديبية
4.21	هل تعتقد أن التمييز في الوظيفة العامة عائد إلى العلاقات الشخصية
4.07	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في التعيين
3.97	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الحقوق المالية والإجازات
4.02	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الترقية
3.97	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الواجبات والأعباء الوظيفية.
3.91	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في العقوبات التأديبية
2.84	هل تعتقد أن التمييز في الوظيفة العامة عائد إلى الوضع الصحي
3.06	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في التعيين
3.00	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الحقوق المالية والإجازات
2.84	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الترقية
2.94	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الواجبات والأعباء الوظيفية.
2.83	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في العقوبات التأديبية
2.80	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الحقوق التقاعدية
2.84	هل تعتقد أن التمييز في الوظيفة العامة عائد إلى السن
3.03	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في التعيين
2.91	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الحقوق المالية والإجازات
2.95	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الترقية
2.92	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الواجبات والأعباء الوظيفية.
2.86	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في العقوبات التأديبية
3.01	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الحقوق التقاعدية
3.53	هل تعتقد أن التمييز في الوظيفة العامة عائد إلى الدرجة الوظيفية
3.62	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في التعيين
3.49	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الحقوق المالية والإجازات
3.67	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الترقية
3.22	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الواجبات والأعباء الوظيفية.
3.13	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في العقوبات التأديبية
3.45	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الحقوق التقاعدية

وفي الشق الثاني من الإستبانة أظهر إستطلاع الرأي أن التمييز داخل إطار الوظيفة العامة وفيما يتعلق بالحقوق المالية والإجازات يتركز في الأوجه والنسب التالية:

وجه التمييز	النسبة
التمييز في الدرجة الوظيفية	43.1%
التمييز في العلاوات المالية	14.5%
التمييز في المهمات والبعثات الرسمية	20.3%
التمييز في المقطعات المالية	4.9%
التمييز في بدل الساعات الإضافية	9.8%
التمييز في الإجازات	7%

وفيما يتعلق بأوجه التمييز في الواجبات والأعباء الوظيفية فقد أظهرت الإستبانة أن التمييز يتركز في الأوجه والنسب التالية:

وجه التمييز	النسبة
التمييز في حجم المهام وصعوبتها	55.22%
التمييز في تقييم الأداء	44.77%

2. عدم إلتزام الإدارة في الكثير من التعيينات بالإجراءات القانونية التي فرضتها التشريعات المختصة، سواء من حيث الإعلان المسبق عن الوظيفة، أو المسابقات الكتابية أو الشفهية لشغل الوظائف العامة، ما يؤكد أن التعيينات كانت تتم لأحد الإعتبارات التمييزية التي وضحتها البحث بعيدا عن الشروط الموضوعية والقانونية المطلوبة.

3. القضايا المرفوعة أمام القضاء الفلسطيني (محكمة العدل العليا) والتي قدم بعضها بشكل جماعي، أي من أعداد كبيرة من الموظفين، كالقضية التي رفعها الإتحاد العام للمعلمين ضد التمييز الذي تعاني منه هذه الفئة من الموظفين والتي يزيد تعدادها عن 40000 معلم، والقضية التي رفعها القانونيون العاملون في وزارات ومؤسسات السلطة والذين يزيد تعدادهم عن 500 قانوني.
4. الشكاوى التي قدمها عدد من الموظفين إلى بعض الجهات المختصة، كالمجلس التشريعي الفلسطيني، ومركز الديمقراطية وحقوق العاملين في فلسطين، والهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن.
5. آراء الأشخاص ذوي الإختصاص، حيث أقر مدير عام الرقابة والتدقيق في ديوان الموظفين العام في فلسطين بأن هناك تمييز في الوظيفة العامة يشمل التعيين والترقية والعقوبات التأديبية والبعثات الخارجية وغيرها من الحقوق الوظيفية⁹³. وكذلك أقر مقرر إداري لجنة الرقابة لحقوق الإنسان والحريات العامة في المجلس التشريعي بوجود التمييز في الوظيفة العامة وذلك إستنادا لعدد الشكاوي التي يرفعها موظفو القطاع العام بهذا الخصوص⁹⁴. وأخيرا فقد أقر مدير وحدة الشكاوى في ديوان الرقابة المالية والإدارية بوجود هذا التمييز⁹⁵.

⁹³مقابلة أجراها الباحثون مع الدكتور محمود شاهين مدير عام الرقابة والتدقيق في ديوان الموظفين العام بتاريخ 2007/1/24.

⁹⁴مقابلة أجراها الباحثون مع السيد إبراهيم عازم، مقرر إداري لجنة الرقابة لحقوق الإنسان والحريات العامة في المجلس التشريعي الفلسطيني، بتاريخ 2007/2/4.

⁹⁵وهو ما أكده السيد محمد أبو رحمة مدير وحدة الشكاوى في ديوان الرقابة المالية والإدارية في الضفة في الملاحظات التي قدمها على مسودة الدراسة خلال الورشة التي أجراها مركز الديمقراطية وحقوق العاملين لهذا الشأن.

- تعود أسباب التمييز في الوظيفة العامة في فلسطين وبشكل عام إلى عدة عوامل نبينها بالآتي:
 1. ضعف الأجهزة الرقابية المسؤولة عن الإشراف على القطاع العام وموظفيه.
 2. إنحراف بعض نصوص اللوائح التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.
 3. ضعف القضاء الإداري الفلسطيني.
 4. عدم إلتزام الوزارات والمؤسسات العامة بالتشريعات ذات العلاقة والتي تضمن تحقيق مبدأ المساواة في الوظيفة العامة، وخصوصا في مجال التعيين والترقية. وغياب النصوص القانونية التي تعاقب المسؤولين عن الممارسات التمييزية التي يقترفونها.
- هناك تمييز ظاهر بسبب الإلتناء السياسي في الوظيفة العامة في فلسطين تبرز أهم صورته بالآتي:
 1. الموافقة الأمنية على التعيين: والتي كانت الغاية الأساسية منها إقصاء المنتمين إلى غير الحزب أو الفصيل الحاكم من الحق في تقلد الوظائف العامة.
 2. نسبة الموظفين الكبيرة من فصيل واحد على حساب الفصائل والأحزاب الفلسطينية الأخرى. وتركز وظائف الفئات العليا في الموظفين المنتمين إلى هذا الفصيل.
 3. احتساب سنوات الخدمة النضالية لغايات الترقية والدرجة وذلك من خلال الحصول على سنوات خدمة من التنظيم السياسي الذي ينتمي إليه الموظف.

- هناك تمييز على أساس عرقي ومناطقي في الوظيفة العامة في فلسطين تبرز صورته بالآتي:
 1. التمييز العائد إلى العائلة أو العشيرة: والتي يتم فيها التمييز لصالح أقارب أصحاب السلطة في القطاع العام.
 2. التمييز العائد إلى المنطقة: والتي يتم التمييز فيها لصالح أبناء المنطقة التي ينتمي إليها أصحاب السلطة في القطاع العام.
 3. التمييز العائد إلى الداخل والخارج (العائدين وغير العائدين) والتي كان التمييز فيها لصالح العائدين.
 4. التمييز العائد إلى العلاقات الشخصية والمصالح الخاصة.
- هناك تمييز على أساس الجنس في الوظيفة العامة في فلسطين، يتمثل في الصورتين التاليتين:
 1. التطبيق الخاطئ لقانون الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية، والحالة الوحيدة التي نجد فيها هذا التطبيق ما يتعلق بالعلو الإجماعية عن الأبناء.
 2. تركيز التعيين بالنسبة للنساء على الدرجات الوسطى والدنيا من السلم الوظيفي، وقلة الوصول إلى درجات الفئات العليا.
- هناك تمييز في الوظيفة العامة في فلسطين بسبب الإعاقة، وذلك بسبب تأخر وزارة الصحة بإعمال تعليمات اللجان الطبية الحكومية لسنة 1951 حتى تاريخ 2006/3، تلك التعليمات التي كانت تحوي شروط تعجيزية حالت دون وصول الكثيرين من ذوي الإحتياجات الخاصة للوظيفة العامة.
- لا يوجد تمييز في الوظيفة العامة في فلسطين بسبب الدين، حيث حرص المشرع والإدارة على حماية حقوق غير المسلمين في الوظيفة العامة.

- لا يوجد تمييز في الوظيفة العامة في فلسطين بسبب السن بشكل عام، وعلى العكس فقد حرص المشرع الفلسطيني في قانون الخدمة المدنية على أن يكون التمييز إيجابياً لصالح كبار السن من الموظفين، سواء في ما يتعلق بالتعيين أو الإجازات السنوية والمرضية أو بإنهاء الرابطة القانونية. إلا أن هناك إستثناء وحيد على هذا الأمر، وهو بعض الإعلانات التي نشرتها وزارة التربية والتعليم العالي عن شغل بعض الوظائف العامة لديها، والتي مثلت تمييزاً ضد كبار السن بإشتراطها أن لا يزيد عمر المتقدم عن 45 عام.
- هناك تمييز في الوظيفة العامة في فلسطين بسبب الوضع الوظيفي، تمثل بالآتي:

1. التمييز بين مؤسسة وأخرى: حيث نجد أن هناك تمييزاً واضحاً بين موظفون يمارسون نفس المهام ويتمتعون بنفس الكفاءات والخبرات، إما بسبب مساهم الوظيفي أو بسبب الوزارة أو المؤسسة التي يعملون بها.
2. التمييز إستناداً إلى الإختصاص، حيث نجد أن هناك تخصصات وظيفية تعاني من وضع وظيفي أسوأ حالاً من تخصصات أخرى.
3. التمييز بسبب الفئة والدرجة الوظيفية، حيث نجد أن الموظفين في الفئات العليا يتمتعون بإمتيازات لا تستدعيها وظائفهم التي يشغلونها. كعدم إشتراط المؤهل العلمي المحدد بالنسبة إليهم.

الفرع الثاني

التوصيات

أولاً: توصيات للسلطة التشريعية (المجلس التشريعي الفلسطيني):

1. تجريم كل أشكال التمييز من خلال بنود تعرف التمييز استناداً إلى العهود والاتفاقات والمعاهدات الدولية، وكذلك تجريم كل الممارسات التي تؤدي إلى التمييز، بالإضافة إلى تحديد العقوبات في مواجهة كل أشكال التمييز وممارساته. وذلك كله من خلال سن قانون يجرم ويعاقب فعل التمييز في التوظيف، ويضمن مسألة التحقق من استيفاء شروط ومعايير التوظيف لجميع المواطنين، وعلى جميع الوظائف، سواء كانت هذه الشروط على مستوى الإفصاح عن الشواغر الموجودة بالوسائل المتعارف عليها وعن طريق الإعلانات في الصحف المحلية، ومن خلال استيفاء الشروط والمعايير الموضوعية والمحددة والواضحة للتوظيف أو الترقى أو استحقاق العلاوات والمكافآت أو الجزاءات والعقوبات، بما يسهم في تعزيز الشفافية والإفصاح ضمن الضوابط الدستورية والقانونية الحاكمة في هذا المجال، وبما يسهم في التصدي لأي من حالات التمييز التي يتعرض لها طالب الوظيفة، أو الموظف.
2. إجراء تعديلات على التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة، حيث أكد 28.6% من المستطلعة آرائهم في إستبانة البحث على هذه التوصية، وتشمل هذه التعديلات قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 1998 وتتضمن ما يلي:

- تعديل المادة 9 من القانون بحيث يحدد المقصود من المؤهل العلمي الذي إشتراطته هذه المادة لشغل الوظائف العامة في الفئات العليا (الفئة الأولى والفئة العليا) دون أن تبين ماهيته، بحيث لا يقل هذا المؤهل عن الدرجة الجامعية الأولى.

• إضافة مادة جديدة في الفصل الثاني من القانون والمتعلق بالتعيينات، يعتبر بموجبها أي تعيين يتم دون الإلتزام بالإجراءات التي تطلبتها مواد هذا الفصل، وعلى وجه الخصوص المسابقات الكتابية والشفهية، باطلة بطلان مطلق ولا يحق للمستفيد منها التمسك بمبدأ الحقوق المكتسبة أمام بطلان الإجراءات.

3. الإسراع في إصدار قانون خاص بالمحاكم الإدارية، يتضمن تشكيلها واختصاصاتها والإجراءات المتبعة أمامها، إذ من شأن ذلك تخفيف العبء عن محاكم العدل العليا وأن يسرع في نظر القضايا ويحسن في الأداء الإداري لمختلف مؤسسات السلطة.
4. مضاعفة الدور الرقابي الذي يمارسه المجلس التشريعي الفلسطيني على أعمال الحكومة المتعلقة بالوظيفة العامة، وعلى وجه الخصوص عدم تقييد الإدارة بأحكام قانون الخدمة المدنية الفلسطيني الصادر عن هذا المجلس، وذلك بإستخدام كافة الوسائل الرقابية، من توجيه الأسئلة والاستجابات ولجان تقصي الحقائق وحجب الثقة إن تطلب الأمر، وغيرها من الوسائل الرقابية المتاحة قانوناً.
5. المسارعة في إصدار قانون للنقابات ينظم النقابات الخاصة بالعاملين في الوظيفة الحكومية ويستند إلى مبادئ ومعايير الحرية النقابية، بما يكفل للموظف جهة تدافع عن مصالحه خصوصاً ما يتعلق بأعمال الإدارة التمييزية ضده.

ثانيا: توصيات إلى السلطة التنفيذية:

1. تعديل بعض اللوائح التنفيذية الصادرة عن مجلس الوزراء الفلسطيني والتي تتعارض ومبدأ المساواة وعدم التمييز في الوظيفة العامة، وعلى وجه الخصوص اللوائح التالية:

- أ- قرار مجلس الوزراء رقم (13) لسنة 2005م بلائحة علاوة طبيعة العمل والعلاوة الإدارية، وذلك لأن هذه اللائحة ونتيجة لغياب المعايير الدقيقة التي استندت إليها في تقدير علاوة طبيعة العمل، خلقت تفاوت ملحوظ بين أصناف الموظفين وساهمت وبشكل كبير في تكريس التمييز بينهم.
- ب- قرار مجلس الوزراء رقم (12) لسنة 2005 م بلائحة نقل الموظفين الموجودين في الخدمة المدنية، ذلك أن هذه اللائحة إشتراطت في موظفي الفئة الثانية مؤهل علمي لا يقل عن دبلوم، بينما لم تشترط أي مؤهل علمي لموظفي الفئة الأولى والفئة العليا.
- ج- قرار مجلس الوزراء رقم (239) لسنة 2005م بنظام احتساب مدة الخدمة السابقة لموظفي منظمة التحرير الفلسطينية وفصائلها المعتمدة ومدة الأسر للأسرى. ذلك أن هذه اللائحة تمثل أحد صور التمييز العائد للإنتماء السياسي ضد الموظفين المنتمين إلى فصائل لم تنضم إلى منظمة التحرير الفلسطينية.

2. تدعيم الجهات المسؤولة عن تطبيق أحكام المساواة حيثما وجدت هذه الأحكام سواء في قانون الخدمة المدنية أو لوائحه أو أية قوانين أخرى متخصصة بشأن المساواة في الوظيفة العامة، وخصوصا ديوان الموظفين العام، وديوان الرقابة المالية والإدارية، وكذلك تفعيل دور وحدات الرقابة الداخلية في المؤسسات

- العامة ومنحها الإستقلالية التي تضمن لها العمل بنزاهة ودون أي تدخل⁹⁶، وذلك لما لهذه الجهات من دور مهم في الوظيفة العامة ومنع التمييز فيها. وقد أكد 26.4% من المستطلعة آرائهم في إستبانة البحث على هذه التوصية.
3. الطلب إلى كافة الوزارات والمؤسسات العامة بضرورة الإلتزام بتوصيات ديوان الموظفين العام في كافة الأمور التي تدخل في إختصاص الديوان بموجب التشريعات ذات العلاقة.
4. حث لجنة الشؤون الإدارية الوزارية المسؤولة عن شؤون الموظفين في الفئات العليا على ضرورة الإلتزام الكامل بالتشريعات ذات العلاقة وإعتماد مبدأ المساواة في التوصيات التي ترفعها إلى مجلس الوزراء بخصوص التعيين والترقية.
5. إتخاذ التدابير الكفيلة بإزالة التمييز الواقع على المرأة الفلسطينية في الوظيفة العامة، ومن هذه التدابير:

- أن يقوم رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بصفته صاحب الصلاحية في التعيين على وظائف الفئات العليا، بفتح المجال أمام تقلد المرأة لهذه الوظائف، كمنصب وكيل وزارة ومدير عام.
- إنشاء هيئة متخصصة أو قسم خاص في وزارة شؤون المرأة لمساعدة ضحايا التمييز من النساء ومعالجة شكاوهن ومتابعتها بطريقة تستجيب للطبيعة الحساسة لحالات التمييز المعقدة، وتقوم هذه الهيئة بجمع المعلومات ونشرها وتحليل التشريعات والسياسات وتنفيذ خطط العمل وتقديم المشورة وتوفير التدريب للنساء وتكون لهذه الهيئة صلاحيات شبه قانونية للنظر في الشكاوى المتعلقة بالتمييز ولديها سلطة للرصد.

⁹⁶ وهو ما أكدته السيد محمد أبو رحمة مدير وحدة الشكاوى في ديوان الرقابة المالية والإدارية في الضفة في الملاحظات التي قدمها على مسودة الدراسة خلال الورشة التي أجراها مركز الديمقراطية وحقوق العاملين لهذا الشأن.

- إيجاد دور رعاية لأطفال الأمهات الموظفات في الوزارات والمؤسسات العامة التي يزيد عدد العاملات فيها عن خمسين عاملة فأكثر لتتمكن المرأة الموظفة من رعاية أطفالها أثناء العمل وفي حالة تعذر ذلك دفع أجور للمرأة الموظفة لمشاركتها في التكاليف المتعلقة برعاية الطفل.
- رعاية التعليم والتدريب المهني وتوجيهه نحو الفئات الأقل رعاية كالنساء والموظفين كبار العمر، فهذه السياسة التي ترمي إلى كفالة فرص عمل متساوية للنساء والرجال لاكتساب المواهب التعليمية والمهارية والمحافظة عليها هي سياسة مهمة لتصحيح التفاوت في قدرة هذه الفئات على المنافسة في سوق العمل الحكومي والخاص.

6. وفيما يتعلق بتعيين ذوى الشهداء والأسرى والجرحى، نرى أن يصدر مجلس الوزراء لائحة خاصة تنظم حق هذه الفئات بشغل الوظائف العامة يتم الفصل بموجبها بين الدرجة الوظيفية وبين الدرجة المالية، بحيث يسكن من لا يحمل المؤهل العلمي المطلوب من هذه الفئات على درجة مالية معينة وأن يمارس مهام وظيفية لدرجة أدنى تتفق مع خبراته.
7. تفعيل دور ديوان الموظفين العام فيما يتعلق بـ:

- أ- جمع البيانات وإجراء الإحصاءات والدراسات، ذلك أن أحد الشروط الأساسية لعلاج التمييز بفعالية هي معرفة مداه وطبيعته، فهو أمر ضروري لتوسيع قاعدة المعرفة بالتمييز من أجل توفير اختيار السياسات العلاجية المناسبة وتنفيذها.
- ب- الإلتزام بقرار الحكومة العاشرة القاضي بإلغاء الموافقة الأمنية التي كانت تشترط لشغل الوظيفة العامة في فلسطين، كأحد مظاهر التمييز العائد للإنتماء السياسي.

- ج- التنسيق مع كافة الوزارات والمؤسسات العامة عند إعلانها عن أية وظيفة شاغرة بعدم إشتراط سن معينة للمتقدم، لم يشترطها القانون.
- د- التنسيق مع كافة الوزارات والمؤسسات العامة بضرورة الإلتزام الكامل بالمواد القانونية المتعلقة بحق ذوي الإحتياجات الخاصة بشغل الوظائف العامة التي لا تحول إعاقاتهم دون ممارسة مهامها وفقا للكوثة التي نص عليها قانون الخدمة المدنية الفلسطيني وقانون المعاقين الفلسطيني والتي يجب أن لا يقل عدد الموظفين من ذوي الإحتياجات الخاصة في كل وزارة أو مؤسسة عامة عن 5% من عدد الموظفين في الوزارة أو المؤسسة.

ثالثا: توصيات إلى السلطة القضائية:

1. تفعيل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة المتعلقة بالوظيفة العامة، فمما لا شك فيه أن الرقابة القضائية تحتل أهمية إستثنائية لضمان إحترام مبدأ المساواة وعدم التمييز في الوظيفة العامة، فلا قيمة عملية لهذا المبدأ إذا بقيت مخالفات الإدارة دون عقاب قضائي، وعلى القضاء أن يمارس رقابته على دستورية القوانين واللوائح والأنظمة لضمان عدم خروجها على مبدأ المساواة بين المواطنين أمام تولى الوظائف العامة، وعليه أن يمارس أيضا رقابة صارمة ودقيقة على مشروعية تعيينات الإدارة بغية تلافى إنحرافها وتحايلها على النصوص التشريعية بصورة عامة وعلى مبدأ المساواة بصورة خاصة.
2. العمل والتنسيق مع المجلس التشريعي بخصوص إنشاء محاكم إدارية متخصصة بقضايا الموظفين، وذلك للتخفيف من العبء والضغط القائم على محكمة العدل العليا الفلسطينية، والذي يسبب بطئ هذه المحكمة في الفصل في قضايا الموظفين العموميين.

3. منح قضايا الموظفين المرفوعة أمام المحاكم صفة الإستعجال، بحيث يتم الفصل فيها خلال فترة لا تتجاوز الثلاثة أشهر من تقديمها.

رابعاً: توصيات إلى مؤسسات المجتمع المدني:

أوصت منظمة الشفافية الدولية بأن يكون هناك تعاون بين منظمات المجتمع المدني والمؤسسات الرسمية في مكافحة الفساد بإعتبار أن الحكومات وحدها غير قادرة على التغلب على هذه الآفة بدون مساعدة ودعم شعوبها، ومن هذا المنطلق فإنه يمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تساهم بشكل كبير في القضاء على مظاهر التمييز في الوظيفة العامة كأحد أهم مظاهر الفساد، ويمكن أن يتم ذلك من خلال ما يلي:

1. تفعيل دور المؤسسات النقابية ذات العلاقة بالموظفين، كالإتحاد العام للمعلمين، والإتحاد العام لذوي الإحتياجات الخاصة، والنقابة العامة للعاملين في القطاع الصحي. حيث أكد 44.9% من المستطلعة آرائهم في إستبانة البحث على أهمية هذه التوصية. ويندرج في هذا الإطار دعوة النقابات المهنية إلى الدفاع عن مصالح الموظفين المهنيين، كالأطباء والمهندسين والمحامين، ذلك أن هذه النقابات عادة ما تتبرأ من الموظفين الحكوميين على الرغم من أنهم يمارسون في القطاع العام وظائف تدرج في إطار المهن التي تنظمها تلك النقابات، كما هو الحال في العلاقة ما بين نقابة المحامين والقانونيين العاملين في القطاع العام.
2. تفعيل ودعم دور المؤسسات الحقوقية ذات العلاقة بشكاوى الجمهور والتي تشمل الشكاوى المقدمة من الموظفين العموميين، كما هو الحال بمركز الديمقراطية وحقوق العاملين، والهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن.
3. تفعيل دور المؤسسات النسوية فيما يتعلق بالدفاع عن حقوق المرأة الموظفة، وتحشيد مجموعات الضغط لمحاربة التمييز العائد إلى الجنس.

قائمة المراجع

المراجع الفقهية والقانونية

- أمين العضائيلة، مبدأ المساواة أمام القانون في التشريع الأردني دراسة مقارنة، مجلة مؤتة للبحوث و الدراسات، المملكة الأردنية الهاشمية، عدد رقم 7.
- محمود زناتي، حقوق الإنسان (مدخل تاريخي)، طبعة 1992.
- هاني الطعيمات، حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، دار الشروق للنشر والتوزيع، عمان الأردن، ورام الله فلسطين، الطبعة العربية الأولى 2001.
- جابر الراوي، حقوق الإنسان وحرياته الأساسية في القانون الدولي والشريعة الإسلامية، دار وائل للطباعة والنشر، الطبعة الأولى 1999.
- بلال البرغوثي، الحق في الإطلاع أو حرية الحصول على المعلومات، سلسلة تقارير تطوير القوانين، منشورات الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله/فلسطين 2004.
- بلال البرغوثي، مادة مرجعية للمدربين في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998، سلسلة المواد التدريبية، منشورات مركز الديمقراطية وحقوق العاملين 2005.
- شحاتة أبو زيد شحاتة، مبدأ المساواة في الدساتير العربية في دائرة الحقوق والواجبات العامة وتطبيقاته القضائية، طبعة 2001.
- عبد الهادي عباس، حقوق الإنسان، الجزء الثاني، دار الفاضل للتأليف والترجمة والنشر، دمشق/ سوريا.
- إبراهيم حنبل، نظام العاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام، مكتبة عين شمس، القاهرة/مصر، طبعة 1994.

- عناد جراح، فصل الموظف العام دراسة مقارنة في فرنسا ومصر والأردن، دار النهضة العربية للطبع والنشر والتوزيع، القاهرة/مصر، طبعة 1994.
- عزمي الشعبي، دراسة حالة فلسطين المحتلة مقدمة ضمن ندوة "الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية" بيروت - لبنان 23 - 20 أيلول/سبتمبر . 2004
- السيد إبراهيم، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون 46 لسنة 1964، دار المعارف/مصر، طبعة 1966.
- خميس شلبي، ورقة بعنوان "الواسطة والمحسوبية في إشغال الوظيفة العامة" مقدمة إلى مؤتمر أمان السنوي، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة- أمان، رام الله/فلسطين.
- غازي صباريني، الوجيز في حقوق الإنسان وحياته الأساسية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، الطبعة الأولى 1995.
- مركز الدراسات النسوية في فلسطين، دراسة بعنوان "القرار للنساء في ست وزارات فلسطينية"، الطبعة الأولى، تموز/ 1997.
- خليل نجم وخميس الشلبي وعامر نور: استيعاب العائدين الفلسطينيين إلى الضفة الغربية وقطاع غزة بعد قيام السلطة الوطنية الفلسطينية عام 1994. (الدروس المستفادة" ورقة مقدمة إلى مؤتمر
Refugee Repatriation Process, Patterns and Mode of Transnationality. A Comparative Perspective Shaml & MigrinterInternational Conference
Ramallah -Palestine 6-7 March 2004.
- الأمم المتحدة حقوق الإنسان مجموعة صكوك دولية"، الجزء الأول، جنيف ونيويورك 2002.
- جمال الحسن، نظام الخدمة المدنية النظام العام لموظفي حكومة المملكة الأردنية الهاشمية، طبعة 1970.

- فيصل شطناوي، حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، دار مكتبة الحامد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 1998.
- محمد الشحات، أحكام وطرق تقارير الكفاية السنوية للموظف العام، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية/مصر.
- أحمد أبو دية، الفساد: أسبابه وطرق مكافحته، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة -أمان 2004.
- أنجيلا جاف، حقوق الإنسان للأشخاص ذوي العلاقة، منشورات مؤسسة الحق، رام الله/فلسطين 1995.
- عدنان أبو عامر، ورقة بعنوان "الحق في تولي الوظائف العامة ليس حكراً على أحد، مقدمة ضمن كتاب "حقوق المواطن الفلسطيني في مقالات"، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله 1999.
- محمود عمار، حقوق الإنسان بين التطبيق والضياع، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان/الأردن، الطبعة الأولى 2002.
- علي محارب، التأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والإنجليزي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان/الأردن، الطبعة الأولى 2004.
- محمد جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة/مصر، الطبعة الثانية 1996.
- علي شطناوي، مبادئ القانون الإداري الأردني، الكتاب الثالث الوظيفة العامة، مؤسسة وائل، عمان/الأردن، طبعة 1994.
- عدنان عمرو، شرح قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لعام 1998، منشورات مؤسسة الحق في رام الله/فلسطين 1999.

المصادر القانونية:

- القانون الأساسي الفلسطيني للعام 2002 وتعديلاته.
- قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم (4) لسنة 1998 وتعديلاته.
- اللوائح التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني.
- الإتفاقيات والمواثيق والمعاهدات الدولية والإقليمية المبينة في ملاحق الدراسة.

مصادر أخرى:

- إستبانة البحث.
- الملاحظات المقدمة في الورشة التي عقدها مركز الديمقراطية وحقوق العاملين في رام الله بتاريخ 2007/2/14 من قبل المجلس التشريعي وديوان الموظفين العام وديوان الرقابة المالية والإدارية ومركز الديمقراطية وحقوق العاملين.
- مقابلة أجراها الباحثون مع الدكتور محمود شاهين مدير عام الرقابة والتدقيق في ديوان الموظفين العام بتاريخ 2007/1/24.
- مقابلة أجراها الباحثون مع السيد إبراهيم عازم، مقرر إداري لجنة الرقابة لحقوق الإنسان والحريات العامة في المجلس التشريعي الفلسطيني، بتاريخ 2007/2/4.
- القضايا المعروضة على محكمة العدل العليا الفلسطينية بخصوص الوظيفة العامة.
- الشكاوى المرفوعة إلى المجلس التشريعي الفلسطيني بخصوص الوظيفة العامة.
- الشكاوى المرفوعة إلى مركز الديمقراطية وحقوق العاملين بخصوص الوظيفة العامة.
- الشكاوى المرفوعة إلى الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن بخصوص الوظيفة العامة.

ملحق رقم 1

إستبانة البحث

الإسم:.....
 المؤسسة:.....
 الدرجة:.....
 الجنس:.....
 الوظيفة:.....
 المؤهل العلمي:.....

السؤال	أوافق بشدة	أوافق	لا أعرف	لا أوافق بشدة
هل تعتقد أن هناك بشكل عام تمييز في الوظيفة العامة في فلسطين				
هل تعتقد أن سبب هذا التمييز عائد إلى الإلتناء السياسي				
هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في التعيين				
هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الحقوق المالية والإجازات				
هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الترقية				
هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الواجبات والأعباء الوظيفية				
هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في العقوبات التأديبية				
هل تعتقد أن سبب هذا التمييز عائد إلى الإلتناء الديني				
هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في التعيين				
هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الحقوق المالية والإجازات				
هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الترقية				
هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الواجبات والأعباء الوظيفية				

					هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في العقوبات التأديبية
					هل تعتقد أن سبب هذا التمييز عائد إلى صلة القرابة
_____	_____	_____	_____	_____	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في التعيين
_____	_____	_____	_____	_____	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الحقوق المالية والإجازات
_____	_____	_____	_____	_____	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الترقية
_____	_____	_____	_____	_____	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الواجبات والأعباء الوظيفية
_____	_____	_____	_____	_____	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في العقوبات التأديبية
					هل تعتقد أن سبب هذا التمييز عائد إلى الإلتناء المناطقي
_____	_____	_____	_____	_____	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في التعيين
_____	_____	_____	_____	_____	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الحقوق المالية والإجازات
_____	_____	_____	_____	_____	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الترقية
_____	_____	_____	_____	_____	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الواجبات والأعباء الوظيفية
_____	_____	_____	_____	_____	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في العقوبات التأديبية
					هل تعتقد أن سبب هذا التمييز عائد إلى الوضع الصحي (وجود إعاقة جسدية)
_____	_____	_____	_____	_____	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في التعيين
_____	_____	_____	_____	_____	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الحقوق المالية والإجازات
_____	_____	_____	_____	_____	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الترقية
_____	_____	_____	_____	_____	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الواجبات والأعباء الوظيفية

—	—	—	—	—	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في العقوبات التأديبية هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الحقوق التقاعدية
—	—	—	—	—	هل تعتقد أن سبب هذا التمييز عائد إلى الجنس هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في التعيين هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الحقوق المالية والإجازات هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الترقية هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الواجبات والأعباء الوظيفية هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في العقوبات التأديبية
—	—	—	—	—	هل تعتقد أن سبب هذا التمييز عائد إلى العمر هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في التعيين هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الحقوق المالية والإجازات هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الترقية هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الواجبات والأعباء الوظيفية هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في العقوبات التأديبية هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الحقوق التقاعدية
—	—	—	—	—	هل تعتقد أن سبب هذا التمييز عائد إلى الدرجة الوظيفية هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في التعيين هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الحقوق المالية والإجازات هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الترقية هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الواجبات والأعباء الوظيفية هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في العقوبات التأديبية

—	—	—	—	—	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الحقوق التقاعدية
—	—	—	—	—	هل تعتقد أن سبب هذا التمييز عائد إلى العلاقات الشخصية
—	—	—	—	—	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في التعيين
—	—	—	—	—	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الحقوق المالية والإجازات
—	—	—	—	—	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الترقية
—	—	—	—	—	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في الواجبات والأعباء الوظيفية
—	—	—	—	—	هل تعتقد أن هذا الشكل من التمييز يؤثر في العقوبات التأديبية

الرجاء الإجابة على الأسئلة التالية (ضع إشارة في المربع المجاور):

* إذا كنت تواجه تمييزا فيما يتعلق بالحقوق المالية والإجازات، فأين يتركز هذا التمييز:
 الدرجة الوظيفية العلاوات المالية المهمات والبعثات الرسمية المقتطعات
 بدل الساعات الإضافية الإجازات

* إذا كنت تواجه تمييزا فيما يتعلق بالواجبات والأعباء الوظيفية، فأين يتركز هذا التمييز:
 في كثرة المهام الموكلة إليك وصعوبتها في تقييم الأداء

* هل ترى أن هناك تمييزا بشكل عام ما بين موظفي وزارة أو مؤسسة معينة وبين موظفي وزارة أخرى:
 نعم لا

* ما هي برأيك الحلول المطلوبة لإلغاء التمييز وإجراء إصلاحات على صعيد الوظيفة العامة:

إجراء تعديلات على التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة إجراء إصلاحات في المؤسسات التي تشرف على الوظيفة العامة تفعيل دور الأجهزة الرقابية والنقابية

ملحق رقم (2)

إعلان الأمم المتحدة بشأن
القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري

جاء في إعلان الأمم المتحدة للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري الذي اعتمد ونشر على الملأ بموجب قرار الجمعية العامة 1904 (د-18) المؤرخ في 20 تشرين الثاني/نوفمبر 1963:

إن الجمعية العامة، إذ ترى أن ميثاق الأمم المتحدة يقوم على مبدأي كرامة جميع البشر وتساويهم، وأن من الأهداف الأساسية التي ينشدها تحقيق التعاون الدولي لتعزيز وتشجيع احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعاً دون تمييز بسبب العرق أو الجنس أو اللغة أو الدين،

وإذ ترى أن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان يعلن أن البشر يولدون أحراراً ومتساوين في الكرامة والحقوق، وأن من حق كل إنسان أن يتمتع بجميع الحقوق والحريات المقررة في الإعلان، دون أي تمييز، لا سيما بسبب العرق أو اللون أو الأصل القومي،
وإذ ترى أن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان يعلن كذلك أن الجميع سواء أمام القانون، لهم دون أي تمييز حق متساو في حمايته وحق متساو في الحماية من أي تمييز ومن أي تحريض على مثل هذا التمييز،

وإذ ترى أن الأمم المتحدة قد شجبت الاستعمار وجميع أساليب العزل والتمييز المقترنة به، وأن إعلان منح الاستقلال للبلدان والشعوب المستعمرة يعلن خاصة ضرورة وضع حد للاستعمار بسرعة وبدون قيد أو شرط،

وإذ ترى أن أي مذهب يقوم على التفرقة العنصرية أو التفوق العنصري مذهب خاطئ علمياً ومشجوب أدبياً وظالم وخطر اجتماعياً، وأنه لا يوجد مبرر نظري أو عملي للتمييز العنصري،

وإذ تراعي القرارات الأخرى التي اتخذتها الجمعية العامة والصكوك الدولية التي اعتمدها الوكالات المتخصصة لا سيما منظمة العمل الدولية ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة في ميدان التمييز،

وإذ تراعي كون التمييز بسبب العرق أو اللون أو الأصل الاثني في بعض مناطق العالم لا يزال مثار للقلق الشديد رغم إحراز بعض التقدم في ذلك الميدان بفضل العمل الدولي والجهود المبذولة في عدد من البلدان،

وإذ يساورها شديد القلق لمظاهر التمييز العنصري التي لا تزال ملحوظة في بعض مناطق العالم، وبعضها مفروض من بعض الحكومات بواسطة التدابير التشريعية أو الإدارية أو غيرها، لا سيما في صورة الفصل العنصري والعزل والتفرقة، كما يقلقها تعزيز ونشر مذهب التفوق العنصري والتوسع في بعض المناطق،

واقترانها منها بأن التمييز العنصري بكافة أشكاله، ولا سيما السياسات الحكومية القائمة على نكرة التفوق العنصري أو على الكراهية العنصرية، من شأنه، إلى جانب كونه انتهاكا لحقوق الإنسان الأساسية، أن يخل بالعلاقات الودية بين الشعوب وبالتعاون بين الأمم وبالسلم والأمن الدوليين، واقترانها منها أيضا بأن التمييز العنصري لا يقتصر على إيذاء الذين يستهدفهم بل يمتد أيضا إلى ممارسيه،

واقترانها منها كذلك بأن بناء مجتمع عالمي، متحرر من جميع أشكال العزل والتمييز العنصريين، تلك العوامل الباعثة على إثارة الكراهية والانقسام بين البشر، هو واحد من الأهداف الأساسية للأمم المتحدة،

1. تؤكد رسميا ضرورة القضاء السريع على التمييز العنصري في جميع أنحاء العالم، بكافة أشكاله ومظاهره وضرورة تأمين فهم كرامة الشخص الإنساني واحترامها،
2. تؤكد رسميا ضرورة اتخاذ التدابير القومية والدولية اللازمة لتلك الغاية، بما فيها التعليم والتربية والإعلام، لتأمين الإدراك والمراعاة العالميين الفعليين للمبادئ المنصوص عليها أدناه،

3. وتعلن هذا الإعلان:

المادة 1

يمثل التمييز بين البشر بسبب العرق أو اللون أو الأصل الاثني إهانة للكرامة الإنسانية، ويجب أن يدان باعتباره إنكاراً لمبادئ ميثاق الأمم المتحدة، وانتهاكاً لحقوق الإنسان وللحريات الأساسية المعلنة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وعقبة دون قيام علاقات ودية وسلمية بين الأمم، وواقعا من شأنه تعكير السلم والأمن بين الشعوب.

المادة 2

- يحظر علي أية دولة أو مؤسسة أو جماعة أو أي فرد إجراء أي تمييز كان، في ميدان حقوق الإنسان والحريات الأساسية، في معاملة الأشخاص أو جماعات الأشخاص أو المؤسسات بسبب العرق أو اللون أو الأصل الاثني.
- يحظر علي أية دولة أن تقوم، عن طريق التدابير الضبطية أو غيرها، بتشجيع أو تحبيذ أو تأييد أي تمييز بسبب العرق أو اللون أو الأصل الاثني يصدر عن أية جماعة أو أية مؤسسة أو أي فرد.
- يصار، في الظروف الملائمة، إلي اتخاذ تدابير ملموسة خاصة لتأمين النماء الكافي أو الحماية الكافية للأفراد المنتمين إلي بعض الجماعات العرقية استهدفا لضمان تمتعهم التام بحقوق الإنسان والحريات الأساسية. ولا يجوز أن تسفر هذه التدابير في أي ظرف عن قيام أية حقوق متفاوتة أو مستقلة للجماعات العرقية المختلفة.

المادة 3

- تبذل جهود خاصة لمنع التمييز بسبب العرق أو اللون أو الأصل الاثني لا سيما في ميادين الحقوق المدنية، ونيل المواطنة، والتعليم، والدين، والعمالة، والمهنة والإسكان.
- يتاح لكل إنسان، علي قدم المساواة، دخول أي مكان أو مرفق مفتوح لعامة الجمهور، دون تمييز بسبب العرق أو اللون أو الأصل الاثني.

المادة 4

تتخذ جميع الدول تدابير فعالة لإعادة النظر في السياسات الحكومية والسياسات العامة الأخرى وإلغاء القوانين والأنظمة المؤدية إلي إقامة وإدامة التمييز العنصري حيثما يكون باقيا. وعليها سن التشريعات اللازمة لحظر مثل هذا التمييز واتخاذ جميع التدابير المناسبة لمحاربة النعرات المؤدية إلي التمييز العنصري.

المادة 5

يصار، دون تأخير، إلي وضع نهاية للسياسات الحكومية والسياسات العامة الأخرى القائمة علي العزل العنصري، ولا سيما سياسة الفصل العنصري وكذلك كافة أشكال التمييز والتفرقة العنصريين الناجمة عن مثل تلك السياسات.

المادة 6

لا يقبل أي تمييز بسبب العرق أو اللون أو الأصل الاثني في تمتع أي شخص بالحقوق السياسية وحقوق المواطنة في بلده، ولا سيما حق الاشتراك في الانتخابات بالاقتراع العام المتساوي والإسهام في الحكم. ولكل شخص حق تولي الوظائف العامة في بلده علي قدم المساواة.

المادة 7

1. لكل إنسان حق في المساواة أمام القانون وفي العدالة المتساوية في ظل القانون. ولكل إنسان، دون تمييز بسبب العرق أو اللون أو الأصل الاثني، حق في الأمن علي شخصه وفي حماية الدولة له من أي عنف أو أذى بدني يلحقه سواء من الموظفين الحكوميين أو من أي فرد أو أية جماعة أو مؤسسة.

2. لكل إنسان يتعرض في حقوقه وحياته الأساسية لأي تمييز بسبب العرق أو اللون أو الأصل الاثني، حق التظلم من ذلك إلي المحاكم الوطنية المستقلة المختصة التماسا للإنصاف والحماية الفعليين.

المادة 8

يصار فوراً إلى اتخاذ جميع التدابير الفعلية اللازمة في ميادين التعليم والتربية والإعلام للقضاء على التمييز والتفرض العنصريين وتعزيز التفاهم والتسامح والصداقة بين الأمم والجماعات العرقية، وكذلك لنشر مقاصد ومبادئ ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان وإعلان منح الاستقلال للبلدان والشعوب المستعمرة.

المادة 9

- تشجب بشدة جميع الدعايات والتنظيمات القائمة على الأفكار أو النظريات القائلة بتفوق أي عرق أو أي جماعة من لون أو أصل اثني واحد لتبرير أو تعزيز أي شكل من أشكال التمييز العنصري.
- يعتبر جريمة ضد المجتمع ويعاقب عليه بمقتضى القانون كل تحريض على العنف وكل عمل من أعمال العنف يأتيه أي من الأفراد أو المنظمات ضد أي عرق أو أي جماعة من لون أو أصل اثني آخر.
- تقوم جميع الدول، إعمالاً لمقاصد هذا الإعلان ولمبادئه، باتخاذ التدابير الفورية والإيجابية اللازمة بما فيها التدابير التشريعية وغيرها، لملاحقة المنظمات القائمة بتعزيز التمييز العنصري والتحريض عليه أو بالتحريض على استعمال العنف أو باستعماله لأغراض التمييز بسبب العرق أو اللون أو الأصل الاثني، أو لإعلان عدم شرعية تلك المنظمات، بملاحقة أو بغير ملاحقة.

المادة 10

تقوم الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة والدول والمنظمات غير الحكومية بعمل كل ما في وسعها للتشجيع على اتخاذ إجراءات فعالة تتيح، بجمعها بين التدابير القانونية والتدابير العملية الأخرى، إلغاء التمييز العنصري بكافة أشكاله. وتقوم خاصة بدراسة أسباب مثل هذا التمييز للتوصية بتدابير مناسبة وفعالة لمكافحته والقضاء عليه.

المادة 11

تقوم كل دولة بتعزيز احترام ومراعاة حقوق الإنسان والحريات الأساسية وفقا لميثاق الأمم المتحدة وبالالتزام التام الدقيق لأحكام هذا الإعلان والإعلان العالمي لحقوق الإنسان وإعلان منح الاستقلال للبلدان والشعوب المستعمرة.

ملحق رقم (3)

إعلان بشأن

القضاء على جميع أشكال التعصب والتمييز القائمين على أساس الدين أو المعتقد

في 25 تشرين الثاني/نوفمبر 1981، أصدرت الجمعية العامة الإعلان بشأن القضاء على جميع أشكال التعصب والتمييز القائمين على أساس الدين أو المعتقد، معلنه أنها تضع في اعتبارها أنه من الضروري تعزيز التفاهم والتسامح والاحترام في المسائل المتعلقة بحرية الدين أو المعتقد، وأنها قد حازت أمرها على اتخاذ جميع التدابير الضرورية للقضاء قضاء سريعاً على مثل هذا التعصب بكل أشكاله ومظاهره، ولمنع ومكافحة التمييز على أساس الدين أو المعتقد. وقد جاء في هذا الإعلان:

إن الجمعية العامة، إذ تضع في اعتبارها أن أحد المبادئ الأساسية في ميثاق الأمم المتحدة هو مبدأ الكرامة والمساواة المتأصلتين في جميع البشر، وإن جميع الدول الأعضاء قد تعهدت باتخاذ تدابير مشتركة ومستقلة، بالتعاون مع الأمم المتحدة، لتعزيز وتشجيع الاحترام العالمي والفعال لحقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع بدون تمييز بسبب العرق أو الجنس أو اللغة أو الدين.

وإذ تضع في اعتبارها أن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهدين الدوليين الخاصين بحقوق الإنسان تعلن مبادئ عدم التمييز والمساواة أمام القانون والحق في حرية التفكير أو الضمير أو الدين أو المعتقد.

وإذ تضع في اعتبارها أن إهمال وانتهاك حقوق الإنسان والحريات الأساسية، وخاصة الحق في حرية التفكير أو الضمير أو الدين أو أي معتقد كان، قد جلبا، سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة، حروباً ومعاناة عظيمة للبشرية، ولا سيما حيث يكونان وسيلة للتدخل الأجنبي في الشؤون الداخلية للدول الأخرى وحيث يؤديان إلى إثارة الكراهية بين الشعوب والأمم.

وإذ تضع في اعتبارها أن الدين أو المعتقد هو، لكل امرئ يؤمن به، أحد العناصر الأساسية في تصوره للحياة، وأن حرية الدين أو المعتقد يجب احترامها وضمانيها بصورة تامة.

وإذ تضع في اعتبارها أن من الضروري تعزيز التفاهم والتسامح والاحترام في المسائل المتعلقة بحرية الدين أو المعتقد، وضمن عدم جواز استخدام الدين أو المعتقد لأغراض تخالف الميثاق وذكوك الأمم المتحدة الأخرى ذات الصلة بالموضوع وأغراض ومبادئ هذا الإعلان.

واقتراناً منها بأن حرية الدين أو المعتقد ينبغي أن تسهم أيضاً في تحقيق أهداف السلم العالمي والعدالة الاجتماعية والصدائة بين الشعوب، والقضاء على أيديولوجيات أو ممارسات الاستعمار والتمييز العنصري.

وإذ تلاحظ مع الارتياح اعتماد عدة اتفاقيات، ونفاذ بعض الاتفاقيات، تحت رعاية الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة، للقضاء على مختلف أشكال التمييز.

وإذ تقلقها مظاهر التعصب ووجود تمييز في أمور الدين أو المعتقد، وهي أمور لا تزال بيئة في بعض مناطق العالم.

وإذ حزمت أمرها على اتخاذ جميع التدابير الضرورية للقضاء قضاء سريعاً على مثل هذا التعصب بكل أشكاله، ولمنع ومكافحة التمييز على أساس الدين أو المعتقد.

تصدر هذا الإعلان بشأن القضاء على جميع أشكال التعصب والتمييز القائمين على أساس الدين أو المعتقد.

المادة 1

1- لكل إنسان الحق في حرية التفكير والضمير والدين، ويشمل هذا الحق حرية أن يكون له ديناً أو أي معتقد يختاره وحرية إظهار دينه أو معتقده عن طريق العبادة وإقامة الشعائر

والممارسة والتعليم، سواء بمفرده أو مع جماعة، جهرًا أو سرا -2 لا يتعرض أحد لفسر يؤثر على حرية في أن يكون له دين أو معتقد يختاره هو.

-3 لا تخضع حرية المرء في إظهار دينه أو معتقده إلا للقيود التي يفرضها القانون والتي تكون ضرورية لحماية الأمن العام أو النظام العام أو الصحة العامة أو الأخلاق العامة أو الحقوق والحريات الأساسية للآخرين.

المادة 2

1- لا يتعرض أحد للتمييز من قبل أية دولة أو مؤسسة أو مجموعة أشخاص أو شخص على أساس الدين أو المعتقد.

2- في مصطلح هذا الإعلان، يعني تعبير "التعصب والتمييز القائم على أساس الدين أو المعتقد" أي تفریق أو استثناء أو تقييد أو تفضيل يقوم على أساس الدين أو المعتقد ويكون غرضه أو أثره إلغاء أو إضعاف الاعتراف بحقوق الإنسان والحريات الأساسية أو التمتع بها أو ممارستها على أساس من المساواة.

المادة 3

يشكل التمييز بين البشر على أساس الدين أو المعتقد إهانة للكرامة الإنسانية وإنكاراً لمبادئ ميثاق الأمم المتحدة، ويدان بوصفه انتهاكاً لحقوق الإنسان والحريات الأساسية المعلنة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والواردة بالتفصيل في العهدين الدوليين الخاصين بحقوق الإنسان، وبوصفه عقبة في وجه قيام علاقات ودية وسليمة بين الأمم.

المادة 4

-1 تتخذ جميع الدول تدابير فعالة لمنع وإنهاء التمييز، على أساس الدين أو المعتقد، في الاعتراف بحقوق الإنسان والحريات الأساسية في جميع مجالات الحياة المدنية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية، وفي ممارستها والتمتع بها.

2-تبذل جميع الدول كل جهد لسن، أو إلغاء ما تقتضيه الضرورة من تشريعات لمنع أي تمييز من هذا النوع، ولاتخاذ جميع التدابير الملائمة لمكافحة التعصب على أساس الدين أو المعتقد في هذا الشأن.

المادة 5

1-يتمتع والدا الطفل أو الأوصياء الشرعيون عليه، حسبما تكون الحالة، بحق تنظيم الحياة داخل الأسرة وفقاً لدينهم أو معتقدهم، آخذين في الاعتبار التربية الأخلاقية التي يعتقدون أن الطفل يجب أن يربى عليها.

2-يتمتع كل طفل بالحق في تعلم أمور الدين أو المعتقد وفقاً لرغبات والديه أو الأوصياء الشرعيين، حسبما الحالة، ولا يجبر على تلقي تعليم في الدين أو المعتقد رغبات والديه أو الأوصياء الشرعيين عليه، حيث أن أفضل مصالح الطفل تتمثل في المبدأ التوجيهي.

3-يحمى الطفل من أي شكل من أشكال التمييز على أساس الدين أو المعتقد، وينشأ على روح التفاهم والتسامح والصدقة بين الشعوب، والسلم والأخوة العالمية، واحترام حرية الآخرين في الدين أو المعتقد، وعلى الوعي الكامل بوجوب تكريس طاقته ومواهبه لخدمة أخيه الإنسان.

4-إذا لم يكن الطفل تحت رعاية والديه أو الأوصياء الشرعيين عليه تؤخذ في الحسبان الواجب رغباتهم المعلنة، أو أي دليل آخر على رغباتهم، بشأن الدين أو المعتقد، حيث أن أفضل مصالح الطفل تتمثل في المبدأ التوجيهي.

5-يجب ألا تكون ممارسات الدين أو المعتقد التي ينشأ عليها الطفل ضارة بصحته الجسدية أو العقلية، أو بنموه الكامل، مع مراعاة الفقرة 3 من المادة الأولى من هذا الإعلان.

المادة 6

- بناء على المادة 1 من هذا الإعلان، ومراعاة لأحكام الفقرة 3 من المادة 1، يشمل الحق في حرية التفكير أو الضمير أو الدين أو المعتقد، فيما يشمل، الحريات التالية
- (أ) العبادة أو الاجتماع في إطار دين أو معتقد، وإقامة وصيانة أماكن لهذه الأغراض.
- (ب) إقامة وصيانة المؤسسات الخيرية أو الإنسانية المناسبة.
- (ج) صنع واقتناء واستعمال الأدوات والمواد الضرورية المتعلقة بطقوس أو عادات دين أو معتقد، على أن يكون ذلك بشكل مناسب
- (د) كتابة ونشر وتوزيع المنشورات ذات الصلة في هذه المجالات.
- (هـ) تعليم الدين أو المعتقد في أماكن مناسبة لهذه الأغراض.
- (و) التماس وتلقي مساهمات طوعيه، مالية وغيرها، من الأفراد والمؤسسات.
- (ز) تدريب وتعيين وانتخاب أو تخليف الزعماء المناسبين حسب متطلبات ومعايير أي دين أو معتقد.
- (ح) مراعاة أيام الراحة والاحتفال بالأعياد والشعائر وفقا لمبادئ دين الفرد أو معتقده.
- (ط) إقامة وإدامة الاتصالات بالأفراد والجماعات بشأن أمور الدين أو المعتقد على المستويين القومي والدولي.

المادة 7

تكفل في التشريع الوطني الحقوق والحريات المنصوص عليها في هذا الإعلان، بحيث يتمكن كل فرد من الاستفادة من هذه الحقوق والحريات عمليا.

المادة 8

لا يفسر أي شيء في هذا الإعلان على أنه يقيد أو ينتقص من أي حق محدد في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهدين الدوليين الخاصين بحقوق الإنسان.

ملحق رقم (4)

اتفاقية التمييز (في مجال الاستخدام والمهنة)

الاتفاقية (رقم 111) الخاصة بالتمييز في مجال الاستخدام والمهنة اعتمدها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية في 25 حزيران/يونيه 1958، في دورته الثانية والأربعين، تاريخ بدء النفاذ: 15 حزيران/يونيه 1960، طبقاً لأحكام المادة 8

إن المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية، وقد دعاه مجلس إدارة مكتب العمل الدولي إلي الانعقاد في جنيف، وانهقد في دورته الثانية والأربعين يوم 4 حزيران/يونيه 1958، وقد انتهى إلي قرار بشأن اعتماد مقترحات معينة بصدد التمييز في مجال الاستخدام والمهنة، الذي يشكل البند الرابع من جدول أعمال الدورة، ولما كان قد قرر أن تصاغ هذه المقترحات في شكل اتفاقية دولية، وإذ يضع في اعتباره أن إعلان فيلادلفيا يؤكد أن للبشر جميعاً، بصرف النظر عن العنصر أو العقيدة أو الجنس، الحق في العمل من أجل رفاهيتهم المادية وتقدمهم الروحي في ظروف توفر لهم الحرية والكرامة والأمن الاقتصادي وتكافؤ الفرص، وإذ يضع في اعتباره أيضاً أن التمييز يشكل انتهاكاً للحقوق المنصوص عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، يعتمد في هذا اليوم، الخامس والعشرين من شهر حزيران/يونيه من العام 1958، الاتفاقية التالية، التي يطلق عليها اسم "اتفاقية التمييز في مجال الاستخدام والمهنة لعام 1958":

المادة 1

1. في مصطلح الاتفاقية، تشمل كلمة "تمييز":

- (أ) أي ميز أو استثناء أو تفضيل يتم علي أساس العنصر أو اللون أو الجنس أو الرأي السياسي أو الأصل الوطني أو المنشأ الاجتماعي، ويسفر عن إبطال أو انتقاص المساواة في الفرص أو في المعاملة علي صعيد الاستخدام أو المهنة، (ب) أي ضرب آخر من ضروب الميز أو الاستثناء أو التفضيل يكون من أثره إبطال أو انتقاص المساواة في

الفرص أو المعاملة علي صعيد الاستخدام والمهنة قد يحدده العضو المعني بعد التشاور مع المنظمات التمثيلية لأصحاب العمل وللعمال، إن وجدت، ومع غيرهم من الهيئات المناسبة.

2. لا يعتبر تمييزاً أي ميز أو استثناء أو تفضيل بصدد عمل معين إذا كان مبنياً علي أساس المؤهلات التي تقتضيها طبيعة هذا العمل.
3. في مصطلح هذه الاتفاقية، تشمل كلمتا "الاستخدام" و "المهنة" مجال التدريب المهني والالتحاق بالعمل وبالمهن المختلفة، وكذلك ظروف الاستخدام وشروطه.

المادة 2

يتعهد كل عضو تكون هذه الاتفاقية نافذة إزاءه بأن يضع ويطبق سياسة وطنية تهدف، من خلال طرائق توائم ظروف البلد وأعرافه، إلي تحقيق المساواة في الفرص وفي المعاملة علي صعيد الاستخدام والمهنة، بغية القضاء علي أي تمييز في هذا المجال.

المادة 3

يتعهد كل عضو تكون هذه الاتفاقية نافذة إزاءه بالعمل، من خلال طرائق توائم ظروف البلد وأعرافه، علي:

- (أ) كسب مؤازرة منظمات أصحاب العمل والعمال وغيرها من الهيئات المناسبة بغية تيسير تقبل هذه السياسة والأخذ بها،
- (ب) إصدار قوانين والنهوض ببرامج تربوية تستهدف ضمان تقبل هذه السياسة والأخذ بها،
- (ج) إلغاء أية أحكام تشريعية وتعديل أية أحكام أو أعراف إدارية لا تتفق مع هذه السياسة،
- (د) انتهاج هذه السياسة في ما يتعلق بالوظائف الخاضعة مباشرة للسلطات الوطنية،
- (هـ) كفالة مراعاة هذه السياسة في أنشطة إدارات التوجيه المهني والتدريب المهني والتوظيف التابعة للسلطات الوطنية،
- (و) تضمين تقاريره السنوية عن تطبيق الاتفاقية بياناً بالتدابير المتخذة طبقاً لهذه السياسة وبالنتائج التي أسفرت عنها.

المادة 4

لا تعتبر من قبيل التمييز أية إجراءات تتخذ إزاء شخص يقوم، أو يشتبه عن حق بقيامه، بأنشطة ضارة بأمن الدولة، علي أن يكون لهذا الشخص حق التظلم أمام هيئة مختصة أنشئت طبقاً للأساليب المتبعة في البلد.

المادة 5

1. لا تعتبر من قبيل التمييز تدابير الحماية الخاصة أو المساعدة الخاصة المنصوص عليها في اتفاقيات أو توصيات أخرى اعتمدها مؤتمر العمل الدولي.
2. لكل عضو، بعد التشاور مع المنظمات التمثيلية لأصحاب العمل وللعمال، أن يعتبر أن أية تدابير خاصة أخرى ليست تمييزية إذا كان هدفها مراعاة المتطلبات الخاصة بأشخاص يعتبرون عموماً، بسبب جنسهم أو سنهم أو عجزهم أو مسؤولياتهم العائلية أو وضعهم الاجتماعي أو الثقافي أو ما ذلك، في حاجة إلي حماية أو مساعدة خاصة.

المادة 6

يتعهد كل عضو يصدق هذه الاتفاقية بأن يطبقها علي الأقاليم غير المستقلة التابعة له.

المادة 7

ترسل صكوك التصديق الرسمية لهذه الاتفاقية إلي المدير العام لمكتب العمل الدولي، الذي يقوم بتسجيلها.

المادة 8

1. لا تلزم هذه الاتفاقية إلا أعضاء منظمة العمل الدولية الذين تم تسجيل صك تصديقهم لها لدي المدير العام.
2. يبدأ نفاذ هذه الاتفاقية بعد اثني عشر شهراً من تسجيل المدير العام صكي تصديق عضوين.
3. وبعد ذلك يبدأ نفاذ هذه الاتفاقية إزاء كل عضو بعد اثني عشر شهراً من تاريخ تسجيل المدير العام صك تصديقه لها.

المادة 9

1. لكل عضو صدق هذه الاتفاقية أن ينسحب منها لدي انقضاء عشر سنوات علي بدء نفاذها، وذلك بوثيقة ترسل إلي المدير العام لمكتب العمل الدولي، الذي يقوم بتسجيلها. ولا

يسري مفعول هذا الانسحاب إلا بعد سنة من تاريخ تسجيله.
2. كل عضو صدق هذه الاتفاقية ولم يمارس، خلال سنة من انقضاء فترة السنوات العشر المذكورة في الفقرة السابقة، حق الانسحاب الذي تنص عليه هذه المادة، يظل مرتبطاً بها لفترة عشر سنوات أخرى، وبعد ذلك يجوز له الانسحاب من هذه الاتفاقية لذي انقضاء كل فترة عشر سنوات بالشروط المنصوص عليها في هذه المادة.

المادة 10

1. يقوم المدير العام لمكتب العمل الدولي بإشعار جميع أعضاء منظمة العمل الدولية بتسجيل جميع صكوك التصديق ووثائق الانسحاب التي يوجهها إليه أعضاء المنظمة.
2. علي المدير العام، حين يقوم بإشعار أعضاء المنظمة بتسجيل التصديق الثاني الموجه إليه، أن يسترعي نظر أعضاء المنظمة إلي التاريخ الذي سيبدأ فيه نفاذ هذه الاتفاقية.

المادة 11

يقوم المدير العام لمكتب العمل الدولي بإيداع الأمين العام للأمم المتحدة بيانات كاملة عن جميع صكوك التصديق ووثائق الانسحاب التي قام بتسجيلها وفقاً للمواد السابقة، كيما يقوم هذا الأخير بتسجيلها وفقاً لأحكام المادة 102 من ميثاق الأمم المتحدة.

المادة 12

يقوم مجلس إدارة مكتب العمل الدولي، كلما رأي ذلك ضرورياً، بتقديم تقرير إلي المؤتمر العام حول سير تطبيق هذه الاتفاقية، كما يدرس مسألة ضرورة أو عدم ضرورة إدراج بند في جدول أعمال المؤتمر حول تنقيحها كلياً أو جزئياً.

المادة 13

1. إذا حدث أن اعتمد المؤتمر اتفاقية جديدة تطوي علي تنقيح كلي أو جزئي لهذه الاتفاقية، وما لم تنص الاتفاقية الجديدة علي خلاف ذلك:
(أ) يستتبع تصديق العضو للاتفاقية الجديدة المنطوية علي التنقيح، بمجرد قيام هذا التصديق، وبصرف النظر عن أحكام المادة 9 أعلاه، انسحابه الفوري من هذه الاتفاقية، إذا، ومتي أصبحت الاتفاقية الجديدة المنطوية علي التنقيح نافذة المفعول،

- (ب) تصبح هذه الاتفاقية، اعتباراً من بدء نفاذ الاتفاقية الجديدة المنطوية علي التتقيح غير متاحة للتصديق من قبل الأعضاء،
2. تظل هذه الاتفاقية علي أية حال، بشكلها ومضمونها الراهنين، نافذة المفعول إزاء الأعضاء الذين صدقوها ولكنهم لم يصدقوا الاتفاقية المنطوية علي التتقيح.

المادة 14

يكون النصان الإنكليزي والفرنسي لهذه الاتفاقية متساويين في الحجية. النص الوارد أعلاه هو النص الرسمي للاتفاقية التي اعتمدها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية وفقاً للأصول في دورته الثانية والأربعين المنعقدة في جنيف والتي أعلن اختتامها في اليوم السادس والعشرين من شهر حزيران/يونيه 1958. وإثباتاً لذلك، ذيلناه بتواقيعنا في هذا اليوم، الخامس من تموز/يوليه 1958.

ملحق رقم (5)**اتفاقية المساواة في الأجور**

إتفاقية (رقم 100) الخاصة بمساواة العمال والعاملات في الأجر لدى تساوي قيمة العمل التي اعتمدها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية في 29 حزيران/يونيه 1951، في دورته الرابعة والثلاثين وجاء فيها:

إن المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية، وقد دعاه إلي الانعقاد مجلس إدارة مكتب العمل الدولي، وانهقد في دورته الرابعة والثلاثين في 6 حزيران/يونيه 1951 ، وقد انتهى إلى قرار بشأن اعتماد مقترحات معينة بصدد مبدأ مساواة العمال والعاملات في الأجر لدى تساوي قيمة العمل، الذي يشكل البند السابع في جدول أعمال الدورة، ولما كان قد قرر أن تصاغ هذه المقترحات في شكل إتفاقية دولية، يعتمد في هذا اليوم، التاسع والعشرين من شهر حزيران/يونيه من العام 1951، الإتفاقية التالية، التي يطلق عليها اسم إتفاقية المساواة في الأجور لعام 1951 :

المادة 1

في مصطلح هذه الإتفاقية:

(أ) تشمل كلمة "أجر" الأجر أو الراتب العادي، الأساسي أو الأدنى، وجميع التعويضات الأخرى، التي يدفعها صاحب العمل للعامل بصورة مباشرة أو غير مباشرة، نقداً أو عينا، لقاء استخدامه له،

(ب) تشير عبارة "مساواة العمال والعاملات في الأجر لدى تساوي قيمة العمل" إلى معدلات الأجور المحددة دون تمييز بسبب اختلاف الجنس .

المادة 2

1. على كل عضو أن يعمل، بوسائل توائم الطرائق المعمول بها لديه في تحديد معدلات الأجور، علي جعل تطبيق مبدأ مساواة العمال والعاملات في الأجر لدى تساوي قيمة العمل يعم جميع العاملين، وأن يكفل هذا التطبيق في حدود عدم تعارضه مع تلك الطرائق.

2. يمكن تطبيق هذا المبدأ بإحدى الوسائل التالية:

- أ. القوانين أو الأنظمة الوطنية، أو
- ب. أي نظام لتحديد الأجور يقرره القانون أو يقره، أو
- ج. الاتفاقات الجماعية بين أصحاب العمل أو العمال، أو
- د. أي مزيج من هذه الوسائل .

المادة 3

1. تتخذ تدابير لتشجيع التقويم الموضوعي للوظائف علي أساس ما تستلزمه من عمل، حين يكون من شأن التدابير المذكورة تيسير تطبيق هذه الاتفاقية.
2. يمكن أن يتم تحديد الأساليب التي تتبع في هذا التقويم إما بقرارات تتخذها السلطات المختصة بتحديد معدلات الأجور، وإما بقرارات تتفق عليها الأطراف المتعاقدة حين يتم تحديد معدلات الأجور باتفاقات جماعية.
3. لا يعتبر مخالفة لمبدأ مساواة العمال والعاملات في الأجر لدي تساوي قيمة العمل أن توجد فروق بين معدلات الأجور تقابل، دونما اعتبار للجنس، فروقا في العمل الواجب إنجازه ناجمة عن التقويم الموضوعي المشار إليه.

المادة 4

علي كل عضو أن يتعاون، بالطريقة المناسبة، مع منظمات أصحاب العمل والعمال المعنية من أجل وضع أحكام هذه الاتفاقية موضع التنفيذ.

المادة 5

ترسل صكوك التصديق الرسمية لهذه الاتفاقية إلي المدير العام لمكتب العمل الدولي الذي يقوم بتسجيلها.

المادة 6

1. لا تلزم هذه الاتفاقية إلا أعضاء منظمة العمل الدولية الذين تم تسجيل صك تصديقهم لها لدي المدير العام.
2. يبدأ نفاذ هذه الاتفاقية بعد اثني عشر شهرا من تسجيل المدير العام صكي تصديق عضوين.

3. وبعد ذلك يبدأ نفاذ هذه الاتفاقية إزاء كل عضو بعد اثني عشر شهرا من تاريخ تسجيل المدير العام صك تصديقه لها.

المادة 7

1. يجب أن تحدد الإعلانات الموجهة إلي المدير العام لمكتب العمل الدولي عملا بالفقرة 2 من المادة 35 من دستور منظمة العمل الدولية:
 - أ. الأقاليم التي يتعهد العضو المعني بأن يتم تطبيق أحكام الاتفاقية فيها دون تغيير،
 - ب. الأقاليم التي يتعهد بأن يتم تطبيق أحكام الاتفاقية فيها مع تغييرات، مع إيضاح تفاصيل هذه التغييرات،
 - ت. الأقاليم التي لا تنطبق عليها الاتفاقية، مع بيان أسباب عدم الانطباق في هذه الحالات،
 - ث. الأقاليم التي يحتفظ باتخاذ قرار بشأنها ريثما يستكمل النظر في أمرها.
2. تعتبر التعهدات المشار إليها في الفقرتين الفرعيتين (أ) و (ب) من الفقرة 1 من هذه المادة جزءا لا يتجزأ من التصديق ويكون لها مثل آثاره.
3. لكل عضو، في أي حين، بإعلان لاحق، أن يلغي كليا أو جزئيا أية تحفظات أوردها في تصريحه الأصلي استنادا إلى الفقرات الفرعية (ب) أو (ج) أو (د) من الفقرة 1 من هذه المادة.
4. لكل عضو، خلال أية فترة يجوز خلالها الانسحاب من هذه الاتفاقية وفقا لأحكام المادة 9، أن يوجه إلي المدير العام إعلانا جديدا يدخل أية تغييرات جديدة علي مضامين أي إعلان سابق ويذكر الموقف الراهن في أية أقاليم يحددها.

المادة 8

1. يجب أن تذكر الإعلانات الموجهة إلي المدير العام لمكتب العمل الدولي عملا بالفقرتين 4 و 5 من المادة 35 من دستور منظمة العمل الدولية هل ستطبق أحكام الاتفاقية في الإقليم المعني دون تغيير أم رهنا بإدخال تغييرات عليها، فإذا

- ذكر الإعلان أن أحكام الاتفاقية ستطبق رهنا بإدخال تغييرات عليها فيجب أن تحدد تفاصيل هذه التغييرات.
2. للعضو أو الأعضاء أو السلطة الدولية المعنيين بالأمر أن يبلغوا المدير العام في أي حين، بإعلان لاحق، التخلي جزئياً أو كلياً عن حق اللجوء إلي أي تغيير أشير إليه في إعلان سابق.
3. للعضو أو الأعضاء أو السلطة الدولية المعنيين بالأمر، خلال أية فترة يجوز خلالها الانسحاب من هذه الاتفاقية وفقاً لأحكام المادة 9، أن يوجهوا إلي المدير العام إعلاناً جديداً يدخل أية تغييرات جديدة علي مضامين أي إعلان سابق ويحدد الموقف الراهن بشأن تطبيق هذه الاتفاقية .

المادة 9

1. لكل عضو صدق هذه الاتفاقية أن ينسحب منها لدي انقضاء عشر سنوات علي بدء نفاذها، وذلك بوثيقة ترسل إلي المدير العام لمكتب العمل الدولي، الذي يقوم بتسجيلها، ولا يسري مفعول هذا الانسحاب إلا بعد سنة من تاريخ تسجيله.
2. كل عضو صدق هذه الاتفاقية ولم يمارس، خلال سنة من انقضاء فترة السنوات العشر المذكورة في الفقرة السابقة، حق الانسحاب الذي تنص عليه هذه المادة، يظل مرتبطاً بها لفترة عشر سنوات أخرى، وبعد ذلك يجوز له الانسحاب من هذه الاتفاقية لدي انقضاء كل فترة عشر سنوات بالشروط المنصوص عليها في هذه المادة .

المادة 10

1. يقوم المدير العام لمكتب العمل الدولي بإشعار جميع أعضاء منظمة العمل الدولية بجميع صكوك التصديق والإعلانات ووثائق الانسحاب التي يوجهها إليه أعضاء المنظمة.
2. علي المدير، العام حين يقوم بإشعار أعضاء المنظمة بتسجيل التصديق الثاني الموجه إليه، أن يسترعي نظر أعضاء المنظمة إلي التاريخ الذي سيبدأ فيه نفاذ هذه الاتفاقية .

المادة 11

يقوم المدير العام لمكتب العمل الدولي بإيداع الأمين العام للأمم المتحدة بيانات كاملة عن جميع صكوك التصديق والإعلانات ووثائق الانسحاب التي قام بتسجيلها وفقا للمواد السابقة، كيما يقوم هذا الأخير بتسجيلها وفقا لأحكام المادة 102 من ميثاق الأمم المتحدة.

المادة 12

يقوم مجلس إدارة مكتب العمل الدولي، كلما رأى ذلك ضروريا، بتقديم تقرير إلي المؤتمر العام حول سير تطبيق هذه الاتفاقية، كما يدرس مسألة ضرورة أو عدم ضرورة إدراج بند في جدول أعمال المؤتمر حول تنقيحها كليا أو جزئيا .

المادة 13

1. إذا حدث أن اعتمد المؤتمر اتفاقية جديدة تنطوي علي تنقيح كلي أو جزئي لهذه الاتفاقية، وما لم تنص الاتفاقية الجديدة على خلاف ذلك:
(أ) (يستتبع تصديق العضو للاتفاقية الجديدة المنطوية علي التنقيح، بمجرد قيام هذا التصديق، وبصرف النظر عن أحكام المادة 9 أعلاه، انسحابه الفوري من هذه الاتفاقية، إذا، ومتى أصبحت الاتفاقية الجديدة المنطوية علي التنقيح نافذة المفعول،
(ب) (تصبح هذه الاتفاقية، اعتبارا من بدء نفاذ الاتفاقية الجديدة المنطوية علي التنقيح، غير متاحة للتصديق من قبل الأعضاء.
2.تظل هذه الاتفاقية علي أية حال، بشكلها ومضمونها الراهنين، نافذة المفعول إزاء الأعضاء الذين صدقوها ولكنهم لم يصدقوا الاتفاقية المنطوية علي التنقيح .

المادة 14

يكون النصاب الإنكليزي والفرنسي لهذه الاتفاقية متساويين في الحجية.
النص الوارد أعلاه هو النص الرسمي للاتفاقية التي اعتمدها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية وفقا للأصول في دورته الرابعة والثلاثين المنعقدة في جنيف، والتي أعلن اختتامها في اليوم التاسع والعشرين من شهر حزيران/يونيه.1951
وإثباتا لذلك، ذيلناه بتواقيعنا في هذا اليوم، الثاني من آب/أغسطس 1951 .

ملحق رقم (6)

الإعلان الخاص بحقوق المعوقين

اعتمد ونشر علي الملأ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 3447 (د-30)
المؤرخ في 9 كانون الأول/ديسمبر 1975

إن الجمعية العامة، إذ تذكر العهد الذي قطعتة الدول الأعضاء في الأمم المتحدة علي أنفسها، بموجب الميثاق، بالعمل جماعة وفرادى، وبالتعاون مع المنظمة، علي تشجيع رفع مستويات المعيشة وتحقيق العمالة الكاملة وتهيئة ظروف تتيح التقدم والنماء في الميدان الاقتصادي والاجتماعي،

وإذ تؤكد من جديد إيمانها بحقوق الإنسان والحريات الأساسية، وبمبادئ السلم، وكرامة الشخص البشري وقيمته، والعدالة الاجتماعية، المعلنة في الميثاق، وإذ تشير إلي مبادئ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهدين الدوليين الخاصين بحقوق الإنسان، وإعلان حقوق الطفل، والإعلان الخاص بحقوق المتخلفين عقليا، وكذلك المعايير التي سبق إقرارها للتقدم الاجتماعي في دساتير واتفاقيات وتوصيات وقرارات منظمة العمل الدولية ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة ومنظمة الصحة العالمية ومؤسسة الأمم المتحدة لرعاية الطفولة وغيرها من المنظمات المعنية، وإذ تشير كذلك إلي قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي 1921 (د-58) المؤرخ في 6 أيار/مايو 1975 بشأن الوقاية من التعويق وتأهيل المعوقين،

وإذ تنوه بأن إعلان التقدم والإنماء في المجال الاجتماعي نادي بضرورة حماية المعوقين، جسمانيا وعقليا وتأمين رفاهيتهم وتأهيلهم، وإذ تضع نصب عينيها ضرورة الوقاية من التعويق الجسماني والعقلي وضرورة مساعدة المعوقين علي إنماء قدراتهم في أكبر عدد من ميادين النشاط المتنوعة، وضرورة العمل قدر المستطاع علي إدماجهم في الحياة العادية، وإذ تدرك أن بلدانا معينة لا تستطيع، في المرحلة الحاضرة من نموها، أن

- تخصص لهذه الغاية سوي جهود محدودة، تصدر رسميا هذا الإعلان بشأن حقوق المعوقين، وتدعو إلي العمل، علي الصعيدين القومي والدولي، كيما يصبح هذا الإعلان أساسا مشتركا لحماية هذه الحقوق ومرجعا موحدا لذلك،
1. يقصد بكلمة "المعوق" أي شخص عاجز عن أن يؤمن بنفسه، بصورة كلية أو جزئية، ضرورات حياته الفردية و/أو الاجتماعية العادية بسبب قصور خلقي أو غير خلقي في قدراته الجسمانية أو العقلية.
 2. يتمتع المعوق بجميع الحقوق الواردة في هذا الإعلان، ويعترف بهذه الحقوق لجميع المعوقين دون أي استثناء وبلا تفرقة أو تمييز علي أساس العنصر أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين، أو الرأي سياسيا أو غير سياسي، أو الأصل الوطني أو الاجتماعي، أو الثروة، أو المولد، أو بسبب أي وضع آخر ينطبق علي المعوق نفسه أو علي أسرته.
 3. للمعوق حق أصيل في أن تحترم كرامته الإنسانية وله، أيا كان منشأ وطبيعة وخطورة أوجه التعويق والقصور التي يعاني منها، نفس الحقوق الأساسية التي تكون لمواطنيه الذين هم في سنه، الأمر الذي يعني أو لا وقبل كل شئ أن له الحق في التمتع بحياة لائقة، تكون طبيعية وغنية قدر المستطاع.
 4. للمعوق نفس الحقوق المدنية والسياسية التي يتمتع بها سواه من البشر، وتطبق الفقرة 7 من الإعلان الخاص بحقوق المتخلفين عقليا علي أي تقييد أو إلغاء للحقوق المذكورة يمكن أن يمس المعوقين عقليا.
 5. للمعوق الحق في التدابير التي تستهدف تمكينه من بلوغ أكبر قدر ممكن من الاستقلال الذاتي.
 6. للمعوق الحق في العلاج الطبي والنفسي والوظيفي بما في ذلك الأعضاء الصناعية وأجهزة التقويم، وفي التأهيل الطبي والاجتماعي، وفي التعليم، وفي التدريب والتأهيل المهنيين، وفي المساعدة، والمشورة، وفي خدمات التوظيف وغيرها من الخدمات التي تمكنه من إنماء قدراته ومهاراته إلي أقصى الحدود وتعجل بعملية إدماجه أو إعادة إدماجه في المجتمع.
 7. للمعوق الحق في الأمن الاقتصادي والاجتماعي وفي مستوى معيشة لائق، وله الحق،

- حسب قدرته، في الحصول علي عمل والاحتفاظ به أو في مزاوله مهنة مفيدة ومربحة ومجزية، وفي الانتماء إلي نقابات العمال.
8. للمعوقين الحق في أن تؤخذ حاجاتهم الخاصة بعين الاعتبار في كافة مراحل التخطيط الاقتصادي والاجتماعي.
9. للمعوق الحق في الإقامة مع أسرته ذاتها أو مع أسرة بديلة، وفي المشاركة في جميع الأنشطة الاجتماعية أو الإبداعية أو الترفيهية. ولا يجوز إخضاع أي معوق، فيما يتعلق بالإقامة، لمعاملة مميزة غير تلك التي تقتضيها حالته أو يقتضيها التحسن المرجو له من هذه المعاملة. فإذا حتمت الضرورة أن يبقى المعوق في مؤسسة متخصصة، ويجب أن تكون بيئة هذه المؤسسة وظروف الحياة فيها علي أقرب ما يستطاع من بيئة وظروف الحياة العادية للأشخاص الذين هم في سنه.
10. يجب أن يحمي المعوق من أي استغلال ومن أية أنظمة أو معاملة ذات طبيعة تمييزية أو متعسفة أو حاطة بالكرامة.
11. يجب أن يمكن المعوق من الاستعانة بمساعدة قانونية من ذوي الاختصاص حين يتبين أن مثل هذه المساعدة لا غني عنها لحماية شخصه أو ماله. وإذا أقيمت ضد المعوق دعوى قضائية وجب أن تراعي الإجراءات القانونية المطبقة حالته البدنية أو العقلية مراعاة تامة.
12. من المفيد استشارة منظمات المعوقين في كل الأمور المتعلقة بحقوقهم.
13. يتوجب إعلام المعوق وأسرته ومجتمعه المحلي، بكل الوسائل المناسبة، إعلاما كاملا بالحقوق التي يتضمنها هذا الإعلان.

ملحق رقم (7)

مبادئ الأمم المتحدة المتعلقة بكبار السن

اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة مبادئ الأمم المتحدة المتعلقة بكبار السن (القرار 91/46) في 16 كانون الثاني/ديسمبر 1991. وشجعت الحكومات على إدراجها في خططها الوطنية، متى ما أمكن ذلك. وترد أدناه لمحات من هذه المبادئ:

الاستقلالية

- ينبغي أن تتاح لكبار السن إمكانية الحصول على ما يكفي من الغذاء والماء والمأوى والملبس والرعاية الصحية، بأن يوفر لهم مصدر للدخل ودعم أسري ومجتمعي ووسائل للتعون الذاتي؛
- ينبغي أن تتاح لكبار السن فرصة العمل أو فرص أخرى مدرة للدخل؛
- ينبغي تمكين كبار السن من المشاركة في تقرير وقت انسحابهم من القوى العاملة ونسقه؛
- ينبغي أن تتاح لكبار السن إمكانية الاستفادة من برامج التعليم والتدريب الملائمة؛
- ينبغي تمكين كبار السن من العيش في بيئات مأمونة وقابلة للتكيف بما يلائم ما يفضلونه شخصياً وقدراتهم المتغيرة؛
- ينبغي تمكين كبار السن من مواصلة الإقامة في منازلهم لأطول فترة ممكنة.

المشاركة

1. ينبغي أن يظل كبار السن مندمجين في المجتمع، وأن يشاركوا بنشاط في صوغ وتنفيذ السياسات التي تؤثر مباشرة في رفاههم، وأن يقدموا للأجيال الشابة معارفهم ومهاراتهم؛
2. ينبغي تمكين كبار السن من التماس وتهيئة الفرص لخدمة المجتمع المحلي، ومن العمل كمتطوعين في أعمال تناسب اهتماماتهم وقدراتهم؛
3. ينبغي تمكين كبار السن من تشكيل الحركات أو الرابطة الخاصة بهم .

الرعاية

- ينبغي أن يستفيد كبار السن من رعاية وحماية الأسرة والمجتمع المحلي، وفقاً لنظام القيم الثقافية في كل مجتمع؛
- ينبغي أن تتاح لكبار السن إمكانية الحصول على الرعاية الصحية لمساعدتهم على حفظ أو استعادة المستوى الأمثل من السلامة الجسدية والذهنية والعاطفية، ولوقايتهم من المرض أو تأخير إصابتهم به؛
- ينبغي أن تتاح لكبار السن إمكانية الحصول على الخدمات الاجتماعية والقانونية لتعزيز استقلاليتهم وحمايتهم ورعايتهم؛
- ينبغي تمكين كبار السن من الانتقال بالمستويات الملائمة من الرعاية المؤسسية التي تؤمن لهم الحماية والتأهيل والحفز الاجتماعي والذهني في بيئة إنسانية ومأمونة؛
- ينبغي تمكين كبار السن من التمتع بحقوق الإنسان والحريات الأساسية عند إقامتهم في أي مأوى أو مرفق للرعاية أو العلاج، بما في ذلك الاحترام التام لكرامتهم ومعتقداتهم واحتياجاتهم وخصوصياتهم ولحقوقهم في اتخاذ القرارات المتصلة برعايتهم ونوعية حياتهم .

تحقيق الذات

- ينبغي تمكين كبار السن من التماس فرص التنمية الكاملة لإمكاناتهم؛
- ينبغي أن تتاح لكبار السن إمكانية الاستفادة من موارد المجتمع التعليمية والثقافية والروحية والترويحية .

الكرامة

- ينبغي تمكين كبار السن من العيش في كنف الكرامة والأمن، ودون خضوع لأي استغلال أو سوء معاملة، جسدياً أو ذهنياً؛
- ينبغي أن يعامل كبار السن معاملة منصفة، بصرف النظر عن عمرهم أو نوع جنسهم أو خلفيتهم العرقية أو الإثنية أو كونهم معوقين أو غير ذلك، وأن يكونوا موضع التقدير بصرف النظر عن مدى مساهمتهم الاقتصادية .

ملحق رقم (٨)

صورة عن التعهد الذي يطلب من الموظفين الحكوميين ذوي الإعاقات توقيعه

إقرار وتعهد

أنا الموقع أدناه / _____ هوية رقم _____ المرشح
 للتعيين بوزارة _____ بوظيفة _____
 أقر وأتعهد بأنه في حالة إنهاء خدماتي مستقبلا بسبب نفس الحالة المرضية أو مضاعفاتها
 الموضحة في قرار القومسيون الطبي المؤرخ في / /
 والمتضمن _____

فلا يعتبر ذلك إنهاء خدمة بسبب المرض أو العجز الصحي فيما يتعلق بحقوق في صندوق
 التأمين والمعاشات وإنني أتعهد بأنه لا يحق لي مطالبة صندوق التأمين والمعاشات أو أية
 جهة أخرى بأي شكل كان لاعتبار إنهاء الخدمة الناتج عن المرض والعجز الصحي الناشئ
 عن الحالة المرضية السابقة بأنه عجز صحي موجب لصرف الحقوق والمستحقات المترتبة
 عن العجز الصحي وإنني أصرح بأنني أعطيت إقراري وتعهدتي هذا بمحض إرادتي ودون
 أي ضغط أو إكراه من أي طرف آخر .
 تحريراً في /

• اسم معطي الإقرار _____
 " التوقيع _____
 تقرر نحن الموقعان أدناه بأن السيد / _____ قد وقع على هذا الإقرار
 والتعهد أماناً وبمحض إرادته .
 الاسم / _____
 التوقيع / _____
 رقم الهوية : _____
 العنوان : _____

يعتمد

الشيؤون القانونية