

دور القضاء الإداري الفلسطيني في الرقابة على أعمال رئيس الدولة

the role of the Palestinian administrative judiciary in controlling the work of the President of state

الباحث: جواد جميل زيتون : طالب باحث بسلك الدكتوراه بجامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - وجدة / المغرب، مخبر الدراسات القانونية والإدارية والسياسية.

Jawad Jamil Zaitoon: student at Mohammed I University, Faculty of Legal, Economic and Social Sciences - Oujda / Morocco, Laboratory of Legal, Administrative and Political Studies.

Email: jawadziton@gmail.com

الملخص:

تتناول هذه الدراسة دور القضاء الإداري الفلسطيني في الرقابة على أعمال رئيس السلطة الفلسطينية، وذلك من خلال التطرق في بدايتها الى النظام الدستوري في فلسطين وصلاحيات رئيس الدولة بعلاقته بالسلطات الثلاث في الدولة، ومن ثم تحدثنا عن التأصيل القانوني للمحاكم الإدارية وبيننا اختصاصاتها التي حددها القانون، اما الجزء الثاني من الدراسة فكان حول اعمال الرئيس التي تكون خاضعة لرقابة القضاء حيث تم التمييز بين الاعمال الحكومية (السيادية) والاعمال الإدارية، بالإضافة الى صلاحياته في حالات الاستثناء، ومن ثم تحدثنا عن مجال رقابة القضاء الإداري الفلسطيني على هذه الاعمال سواء العادية (غير السيادية) او الاستثنائية، وكذلك صور تلك الرقابة ووسائلها، مستخدمين المنهج التحليلي وذلك من خلال تحليل النصوص القانونية المختلفة التي تناولت الموضوع، وتوصلنا من خلال الدراسة لمجموعة من النتائج والتوصيات أهمها: التحكم الكبير للسلطة التنفيذية المتمثلة برئيس الدولة في السلطة القضائية بشكل عام والمحاكم الإدارية بشكل خاص، الامر الذي أفقد القاضي الإداري سلطته واستقلاله في فرض رقابة شاملة وفاعلة على اعمال الرئيس، الامر الذي يجب ان يتدارك من خلال انشاء تعديلات جذرية على كل من قانون السلطة القضائية وقانون المحاكم الإدارية بشكل يحد من تدخلات السلطة التنفيذية في عمل المحاكم وتعين القضاة واحالتهم للتقاعد.

الكلمات المفتاحية: السلطة الفلسطينية، رئيس الدولة، السلطة القضائية، المحاكم الإدارية، دعوى الإلغاء، دعوى التعويض.

Abstract:

In this study, we dealt with the role of the Palestinian administrative judiciary in controlling the work of the President of the Palestinian Authority, by touching at its beginning to the constitutional system in Palestine and the powers of the President of the State of his relationship with the three authorities in the state, and then we talked about the legal rooting of the administrative courts and indicated that its powers defined by the law As for the second part of the study, it was about the president's actions that are subject to the oversight of the judiciary, where the distinction was made between governmental (sovereign) and administrative work, in addition to his powers in cases Sovereignty) or exceptional, as well as images of that

ensorship and its means, using the analytical approach through analyzing the various legal texts that dealt with the topic, and through the study we reached a set of results and recommendations, the most important of which are: The great control of the executive authority represented by the head of state in the judiciary in general and the administrative courts in particular, which lost the administrative judge his authority and independence in imposing comprehensive and effective control over the president's actions, which must be remedied by establishing radical amendments to both the Judicial Authority and Law Law Administrative courts in a way that limits the interventions of the executive authority in the work of the courts, appoint the judges and refer them to retirement.

Keywords: Palestinian Authority, President of the State, Judicial Authority, Administrative Courts, Cancellation Law, Compensation Law.

الإطار المنهجي للدراسة:

مقدمة:

تشكل الرقابة القضائية من وجهة نظر المتقاضين الوسيلة الهادفة الى حماية وصيانة حقوقهم ومصالحهم في مواجهة الإدارة في المنازعات الإدارية، لما تحظى به هذه الأخيرة من مكانة خاصة بالنظر لكونها سلطة عامة والوصية على حفظ النظام العام، مما يجعلها في موقف حرج امام عدم قدرة الآليات الرقابية الأخرى في إرساء الثقة لدى المتقاضين وغلوها في مواجهاتهم.

والرقابة القضائية هي تلك الرقابة التي تباشرها المحاكم في أعمال الإدارة، وتختلف الجهة القضائية التي تباشر الرقابة على القرارات الإدارية باختلاف النظام القضائي المتبع في الدولة، وهي أنجح صور الرقابة لضمان حقوق وحريات الأفراد، نظراً لما يتمتع به بناء القضاء من استقلال وحصانة وحيادية ونزاهة إدارية وقانونية كافية، الأمر الغير متوفر بنفس الدرجة في الرقابة البرلمانية والرقابة الإدارية، كما في الرقابة القضائية على أعمال الإدارة.

وفي فلسطين فإن القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، جعل لمؤسستي الرئاسة ومجلس الوزراء صلاحية ممارسة السلطة التنفيذية التي تجسد هرم الإدارة العامة، والتي جعلها القانون في

مركز قانوني أسمى من المراكز القانونية للأفراد، الأمر الذي يجعلها تغتر بمركزها وتحيد عن الهدف المحدد لها أو تتعسف بما لها من صلاحيات، وبالنتيجة فإن وجود نظام رقابي فعال على أعمالها يعتبر امراً ضرورياً.

وتتولى المحاكم الإدارية في فلسطين، إحدى قطاعات السلطة القضائية، بدورها مراقبة مشروعية قرارات الإدارة العامة والحكم بشأنها، ما يجعلها تساهم بصورة كبيرة في ضمان تطبيق السلطة التنفيذية لنص القانون من جهة، وحماية الحقوق والحريات من جهة أخرى، ولكي تتمكن المحكمة من القيام بالدور المنوط بها على أكمل وجه، فإنه لا بد من وجود مرتكزات عدة تحقق الاستقلالية والنزاهة والحيادية والفاعلية في عمل المحكمة وقضاتها، وتضمن صحة القرارات والاحكام الصادرة عنها، بما يعزز معه تحقيق الأمن القضائي وزيادة ثقة المجتمع بقضاء المحكمة، لا سيما انها الملاذ الأخير للمواطن للطعن بقرارات الإدارة والوصول للعدالة.

أولاً: أهمية الدراسة:

إن رقابة القضاء على أعمال الإدارة بشكل عام وأعمال رئيس الدولة بشكل خاص لمن بين اهم المواضيع في مجال القضاء الإداري الفلسطيني، وخاصة إذا ما تعلق الأمر بواقع الحال في فلسطين التي تعاني - ان صح التعبير - من فوضى قانونية في ظل غياب السلطة التشريعية، وانفراد السلطة التنفيذية، المتمثلة في رئيس دولة فلسطين، بسلطة التشريع عن طريق إصداره للقوانين بقرارات ونشرها وإقرارها، بالإضافة الى وجود أعمال ذات طابع سيادي أحياناً تصدر عن الرئيس لا مراقب عليها او محاسب من قبل السلطات القضائية، على الرغم من انها تمس حقوق وحريات الافراد. ولعل هذه الامور تحدد جلياً أهمية هذه الدراسة.

ثانياً: أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة أولاً لبيان ماهية النظام الدستوري في فلسطين وفق ما نستنتجه من احكام ونصوص القانون الأساسي المعدل، والذي حدد جميع الصلاحيات المخولة للرئيس الى جانب بعض القوانين الأخرى، وأيضاً التمييز بين أعمال الرئيس الإدارية والحكومية، وكذا اختصاص المحاكم الإدارية حديثة النشأة في فلسطين ومحكمة العدل العليا سابقاً، ومعرفة مدى تطبيق اختصاصها في الرقابة القضائية على مختلف أعمال الرئيس الادارية.

ثالثاً: المنهج البحثي:

تعتمد الدراسة على المنهج التحليلي، وذلك من خلال الرجوع لمختلف النصوص القانونية ذات الصلة والعلاقة بموضوعه ودراساتها، وتحليل قرارات المحاكم والوقوف على المبادئ القانونية التي تثيرها، وتحليل الأسس القانونية التي ارتكزت عليها أحكامها.

رابعاً: الإشكالية:

ومن هذا المنطلق فإن تساؤلات عديدة يمكن طرحها في هذا السياق تتجسد جميعها في سؤال رئيسي يتعلق بـ: هل يمكننا القول بوجود رقابة قضائية فعالة من خلال المحاكم الإدارية الفلسطينية على أعمال رئيس السلطة الفلسطينية بالشكل الكافي لحماية حقوق وحريات الافراد؟

والتي تتفرع عنها العديد من التساؤلات المتمثلة في: ما هي اختصاصات وصلاحيات رئيس السلطة الفلسطينية وفق النظام الدستوري الفلسطيني؟ وما هي طبيعة القضاء الإداري الفلسطيني؟ وهل يبسط القضاء الإداري في فلسطين رقابته على أعمال الرئيس التنفيذية على إطلاقها أم ترد بعض الاستثناءات؟ وما هي صور الرقابة القضائية على أعمال الرئيس؟

خامساً: تقسيم الدراسة:

أسئلة فرعية عديدة يمكن طرحها في هذا السياق، والتي يمكننا الإجابة عليها في إطار هذه الدراسة التحليلية لدور القضاء في الرقابة على أعمال الرئيس، وعليه، وقع تقسيم البحث الى مبحثين: نتناول في المبحث الأول الإطار العام الدستوري والقانوني لكل من صلاحيات رئيس الدولة واختصاصات القضاء الإداري في فلسطين، أما المبحث الثاني نتحدث فيه عن مجال رقابة القضاء الإداري الفلسطيني على أعمال الرئيس الإدارية وصورها.

المبحث الأول: الإطار الدستوري والقانوني لأعمال الرئيس ونظام المحاكم الإدارية في فلسطين

المطلب الأول: الأسس الدستورية والقانونية لأعمال الرئيس في فلسطين

سنتحدث في هذا المطلب عن صلاحيات الرئيس التي حددها القانون الأساسي وبعض القوانين العادية، وعليه وجب علينا ان نتناول في البداية طبيعة النظام السياسي الفلسطيني (الفقرة الأولى) والذي من خلاله يتبين لنا الحدود الفاصلة لصلاحيات الرئيس وعلاقاته بالسلطات الأخرى في الدولة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: النظام الدستوري الفلسطيني

يوجد في كل دولة ثلاث سلطات وهي: التشريعية والقضائية والتنفيذية، ولا يمكن القول بوجود حرية إذا ما اجتمعت السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في شخص واحد أو في هيئة حاكمية واحدة، وذلك لأنه إذا ما انفرد الحاكم نفسه في إصدار قوانين جائرة وتنفيذها تنفيذاً جائراً، وكذلك إذا لم تفصل سلطة القضاء عن السلطة التشريعية والتنفيذية، كان السلطان على الحياة وحرية الأهليين أمراً مردياً، وذلك لأن القاضي يصير مشرعاً، وإذا كانت متحدة بالسلطة التنفيذية أمكن القاضي أن يصبح صاحب لقدرة الباغي.

هذه خلاصة نظرية الفقيه الفرنسي مونتسكيو حول سلطات الدولة الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية، وعلاقتها ببعضها، ويمكن تلخيص الفكرة الأساسية التي قامت عليها نظريته في ضرورة توزيع وظائف الحكم الرئيسية على هيئات منفصلة ومتساوية تستقل كل منها عن الأخرى في مباشرة وظيفتها، حتى لا تتركز السلطة في يد واحدة، فتسيء استعمالها وتستبد بالمحكومين استبداداً ينتهي بالقضاء على حقوقهم وحياتهم، وباختصار فإن كل شيء مهدد بالضياع عند مونتسكيو إذا ما اجتمعت السلطات الثلاث في قبضة شخص واحد، حتى ولو كانت قبضة الشعب ذاته⁽¹⁾.

وعليه، أسفر العمل بمبدأ فصل السلطات عن بروز عدة أنماط أو نظم للحكم، فقد أخذت بعض النظم السياسية بنظام التعاون بين الهيئات، وهو ما يظهر في النظام البرلماني، في حين آثرت بعض النظم السياسية عدم التعاون مع هيئاتها المختلفة وارتأت أن تستقل كل منها عن الأخرى في ممارستها واختصاصاتها الوظيفية كما هو الشأن في النظام الرئاسي، وبين هذين النظامين وجد النظام المختلط، الذي يقوم على الجمع بين تقنيات النظام البرلماني ومظاهره، والنظام الرئاسي ومظاهره.

وبالنسبة لنظام الحكم الفلسطيني، فلم ينص المشرع الدستوري صراحة على النظام السياسي الذي تبناه، مما جعله موضع قياس واستقراء لاستيضاح معالمه من خلال بحث الأركان والخصائص العامة للنظم النيابية ومدى انطباقها على النظام السياسي الفلسطيني حيث نص القانون الأساسي الفلسطيني على أن "نظام الحكم في فلسطين نظام ديمقراطي نيابي يعتمد على التعددية السياسية

(1) حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة عين شمس، 2006، ص49.

والحزبية وينتخب فيه رئيس السلطة الوطنية انتخاباً مباشراً من قبل الشعب، وتكون الحكومة مسؤولة أمام الرئيس والمجلس التشريعي⁽¹⁾.

وعليه نجد ان النظام الدستوري الفلسطيني قد اخذ بصفة عامة بذات المبادئ التي يقوم عليها النظام البرلماني، وهو ما يتضح من خلال نص القانون الأساسي الفلسطيني السابق الذكر، مع وجود بعض المبادئ والخصائص التي تتناقض مع النظام البرلماني، حيث نجد ان نظام الحكم الفلسطيني يأخذ بثنائية السلطة التنفيذية، فالى جانب وجود رئيس للسلطة الفلسطينية، والذي يعتبر رئيس السلطة التنفيذية، يوجد رئيس للوزراء يتم اختياره من قبل رئيس السلطة الوطنية، وبذلك قسمت مهام السلطة التنفيذية بين رئيس السلطة الوطنية ومجلس الوزراء آخذاً في ذلك بأهم خصائص النظام البرلماني.

كما أنط القانون الأساسي الفلسطيني بالسلطة التشريعية الى المجلس التشريعي الفلسطيني المنتخب، حيث يتم انتخاب أعضائه انتخاباً عاماً ومباشراً، وتكون مدة ولايته أربع سنوات من تاريخ انتخابه، وأسند إلى للمجلس التشريعي صلاحية إقرار القوانين والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وإقرار الموازنة⁽²⁾، ومنح القانون الأساسي للسلطة القضائية (المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها) صلاحية الفصل في المنازعات دون تدخل من أي سلطة أخرى والرقابة على أعمال الإدارة ودستورية القوانين واللوائح والنظم⁽³⁾.

ويتشابه النظام السياسي الفلسطيني مع النظم الرئاسية من حيث طريقة انتخاب رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، حيث يتم انتخابه انتخاباً عاماً ومباشراً من قبل الشعب الفلسطيني وفقاً لأحكام قانون الانتخابات الفلسطيني⁽⁴⁾، وهذا ما يجعل طريقة انتخابه على قدم المساواة مع أعضاء البرلمان، كما ان الرئيس غير مسؤول امام البرلمان، وقد منح القانون الأساسي للرئيس صلاحيات كبيرة تشبه تلك الصلاحيات الممنوحة للرئيس في ظل النظام الرئاسي، والتي سنتحدث عنها في الفقرة الموالية.

وعليه، فإن النظام السياسي الفلسطيني السائد حالياً (وفق نصوص وأحكام القانون الأساسي المعدل)، نجده يتشابه الى حد بعيد مع احكام وقواعد النظامين البرلماني والرئاسي، ليس فقط من جهة ان الرئيس فيه ينتخب من قبل الشعب انتخاباً عاماً، وثنائية السلطة التنفيذية فقط، وانما أيضاً من خلال المسؤولية الواقعة على الحكومة، فهناك نوعان من المسؤولية في القانون الأساسي الفلسطيني، هما

(1) المادة 5 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003، وتعديلاته لعام 2005، الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز 2، مارس 2003.

(2) انظر المواد 47، 61، 62 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل.

(3) انظر المواد 97، 98، 102، 103 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل.

(4) المادة 34 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل.

مسؤولية رئيس الوزراء امام رئيس السلطة عن اعماله واعمال حكومته، وهذه خاصية من خصائص النظام الرئاسي، ومسؤولية رئيس الوزراء وأعضاء حكومته، سواء مسؤولية فردية او تضامنية، امام المجلس التشريعي⁽¹⁾، وهذه من خصائص النظام البرلماني.

ترتibia على ما سبق، يمكن القول إن نظام الحكم في فلسطين يقترب من خصائص النظام البرلماني، لكن الانتخاب المباشر لرئيس السلطة الفلسطينية، ومنحه حق الاعتراض على مشاريع القوانين التي يقرها المجلس التشريعي بشكل محدود، وإعطائه حق إعلان حالة الطوارئ في حالات معينة لفترة محددة (مع عدم منحه سلطة حل المجلس التشريعي) تصبغه بملامح النظام السياسي الرئاسي، حيث يكون الفصل جامدا، وبالتالي يمكن القول إن النظام السياسي الفلسطيني، استنادا إلى مفهوم مبدأ فصل السلطات والعلاقة بينها، ليس نظاما برلمانيا خالصا ولا نظاما رئاسيا مطلقا، وإنما هو نظام سياسي مختلط يجمع بين خصائص النظامين البرلماني والرئاسي⁽²⁾.

الفقرة الثانية: صلاحيات رئيس السلطة الوطنية في النظام الدستوري الفلسطيني

يمارس رئيس السلطة الفلسطينية وفق الدستور الفلسطيني العدد الأكبر من صلاحياته الدستورية والقانونية بمشاركة السلطات الأخرى، منها ما يحتاج إلى تنسيب من إحدى السلطات، ومنها ما يتطلب مصادقة السلطة التشريعية عليها، ومنها قرارات كاشفة، ومنها قرارات منشأة، وحيث أخذ القانون الأساسي الفلسطيني بمبدأ التعاون ما بين السلطات الثلاث التشريعية والقضائية والتنفيذية (بشقيها رئيس السلطة ورئيس الحكومة)، وبفكرة الرقابة المتبادلة إلى حد ما، بحيث تطلب ممارسة صلاحيات كل سلطة مشاركة سلطة أخرى للقيام باختصاصاتها، أي بمعنى أن كل سلطة لا تستطيع أن تستأثر بصلاحيات منفردة ومطلقة في مجال من المجالات دون الحاجة إلى تدخل من السلطات الأخرى.

يتمتع رئيس السلطة بموجب القانون الأساسي وقوانين عادية بمجموعة من الصلاحيات يمارس بعضها دون الرجوع لأي سلطة أخرى سواء للتشاور أو للتنسيب أو المصادقة والبعض الآخر يحتاج إلى تعاون المؤسسة الدستورية الأخرى سواء للتنسيب أو المصادقة يمكن إجمالها بما يلي:

(1) المادة 74 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل.

(2) احمد أبو الرب وجهاد حرب، تقرير حول: الفصل المتوازن بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، السلطة التنفيذية: مؤسسة الرئاسة، مؤسسة مواطن - المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، تشرين الثاني، 2006، ص16.

أولاً: صلاحيات الرئيس التنفيذية:

أ - إصدار قرارات لها قوة القانون: يصدر رئيس السلطة قرارات لها قوة القانون في حالات الضرورة التي لا تحتل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، لكن يتوجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة له بعد صدور القرارات⁽¹⁾.

ب - اختيار رئيس الوزراء وتكليفه بتشكيل الحكومة: رئيس السلطة هو صاحب الاختصاص باختيار رئيس الوزراء ويكلفه بتشكيل حكومته، وله أن يقيله أو يقبل استقالته (وهو غير مكبل قانونياً باختيار رئيس الوزراء من الحزب صاحب العدد الأكبر من مقاعد المجلس التشريعي، إذ إن المهم هو قدرة رئيس الوزراء المعين على كسب ثقة أغلبية أعضاء المجلس)، وله أن يطلب منه دعوة مجلس الوزراء للانعقاد⁽²⁾، كما يملك صلاحية إحالة رئيس الوزراء للتحقيق فيما ينسب إليه من جرائم أثناء تأديته أعمال وظيفته⁽³⁾، كما أن رئيس السلطة هو الجهة المخولة بحفظ إقرار الذمة المالية الخاصة برئيس الوزراء والوزراء وأزواجهم ووضع الترتيبات اللازمة لحفظ سريتها⁽⁴⁾.

ج - إعلان حالة الطوارئ بمرسوم: حيث أعطى القانون الأساسي لرئيس السلطة إعلان حالة الطوارئ وحده فقط دون مشاركة مجلس الوزراء، بمرسوم لمدة 30 يوماً، ولقد عدد حالات الطوارئ على سبيل الحصر وليس المثال، وقد حرص القانون الأساسي بالنص على مجموعة من الضمانات في مثل هذه الظروف، لكن يتطلب تمديدتها لمدة ثلاثين يوماً أخرى موافقة المجلس التشريعي بأغلبية ثلثي أعضائه⁽⁵⁾.

د - تعيين شاغلي الوظائف العليا في السلطة: يعين رئيس السلطة رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية بعد تنسيبه من مجلس الوزراء، ولكن بشرط موافقة الأغلبية المطلقة للمجلس التشريعي على هذا التعيين⁽⁶⁾، وتعيين محافظ سلطة النقد بتنصيب من مجلس الوزراء، وموافقة المجلس

(1) المادة 43 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل.

(2) المادة 45 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل.

(3) المادة 75 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل.

(4) المادة 80 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل.

(5) المادة 110 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل.

(6) المادة 93 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل.

التشريعي⁽¹⁾، وتعيين رئيس هيئة الكسب غير المشروع بتتصيب من مجلس الوزراء⁽²⁾، وتعيين شاغلي الوظائف العليا في الجهاز الحكومي (وكلاء الوزارات، المدراء العامون...) ⁽³⁾، وتعين رئيس الجهاز المركزي⁽⁴⁾ ل⁽⁵⁾ لإحصاء ورؤساء الهيئات العامة بتتصيب من مجلس الوزراء، وغيرها من المناصب العليا.

هـ - الإشراف على قطاع الأمن: الرئيس هو القائد الأعلى للقوات الفلسطينية وفقاً لأحكام المادة 39 من القانون الأساسي، يعين الرئيس القائد العام للأمن الوطني، ومدير شؤون الضباط في قوى الأمن⁽⁶⁾، وكذلك يملك صلاحية تعيين رئيس جهاز المخابرات العامة، ويكون رئيس المخابرات مسؤولاً أما الرئيس أو من يفوضه على المحافظة على سرية النشاط المخابراتي⁽⁷⁾، تعين مدير عام الأمن الوطني⁽⁸⁾.

ثانياً: صلاحيات الرئيس التشريعية:

يصدر رئيس السلطة القوانين، بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه، وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مشفوعة بملاحظاته وأسباب اعتراضه وإلا اعتبرت مصدرة وتنشر فوراً في الجريدة الرسمية، وله رد القوانين المحالة إليه لقراءة ثانية خلال المهلة القانونية (30 يوماً) مشفوعة بملاحظاته وبأسبابها⁽⁹⁾، كما يفتتح رئيس السلطة الوطنية أعمال الدورة الأولى للمجلس التشريعي⁽¹⁰⁾، ويدعو رئيس السلطة المجلس التشريعي للانعقاد في دورته السنوية التي تتعقد على فترتين ومدة كل منهما أربعة أشهر⁽¹¹⁾، وله أن يطلب عقد جلسة

(1) المادة 96 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل.

(2) المادة 3 من قانون هيئة الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005، الوقائع الفلسطينية، عدد 58، يناير 2005. كما عدل بقرار بقانون رقم 7 لسنة 2010.

(3) المادة 17 من قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998، الوقائع الفلسطينية العدد 24 يوليو 1998. كما عدل بقانون رقم 4 لسنة 2005، الوقائع الفلسطينية العدد 54 إبريل 2005.

(4) المادة 6 من قانون الإحصاءات العامة رقم 4 لسنة 2000، الوقائع الفلسطينية، عدد 34، سبتمبر 2000.

(5) المادة 16 من قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 السابق الذكر.

(6) المادة 8 و17 من قانون الخدمة لقوى الأمن رقم 8 لسنة 2005، الوقائع الفلسطينية، العدد 56 يونيو 2005.

(7) المادة 4 و6 من قانون المخابرات العامة رقم 17 لسنة 2005، الوقائع الفلسطينية، العدد 60 ديسمبر 2005.

(8) المادة 11 من قانون الخدمة لقوى الأمن رقم 8 لسنة 2005.

(9) المادة 41 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل.

(10) المادة 52 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، والمادة 110 من قانون الانتخابات رقم 9 لسنة 2005.

(11) المادة 16 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، الوقائع الفلسطينية، العدد 46 أغسطس 2003.

طائرة للمجلس التشريعي، فإذا لم يدع رئيس المجلس إلى هذا الاجتماع يعتبر الاجتماع حكماً بالمكان والزمان المحددين في طلب الدعوة⁽¹⁾.

ثالثاً: صلاحيات الرئيس القضائية:

ينص القانون الأساسي على أن السلطة القضائية مستقلة، وأن القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة، وأن السلطة القضائية تتولى الرقابة على دستورية القوانين واللوائح الصادرة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، والرقابة على أعمال الإدارة العامة وقراراتها، لكن بين مسألة التدخل في أعمال وإدارة القضاء وبين اعتبار السلطة القضائية إقطاعية مغلقة لا علاقة للسلطة التشريعية بها وكذلك السلطة التنفيذية، بما فيها الرئيس، حيث يوجد مكان لعلاقة متوازنة ورقابة متبادلة بما فيها مع رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

فللرئيس المصادقة على حكم الإعدام الصادر من أية محكمة فلسطينية⁽²⁾، وله تعيين النائب العام، وتعيين شاغلي الوظائف القضائية بتنسيب من مجلس القضاء الأعلى⁽³⁾، ويمكنه بمرسوم رئاسي تشكيل محكمة قضايا الانتخابات⁽⁴⁾، كما من صلاحياته أيضاً بمرسوم عزل القضاة⁽⁵⁾.

هذه باختصار أهم صلاحيات الرئيس الفلسطيني وفقاً للدستور وبعض القوانين، ويلاحظ هنا وعلى الرغم من أن المنحى العام الذي قصده المشرع الدستوري بشأن صلاحيات الرئيس الذي يتسم بتقليص صلاحيات الرئيس التنفيذية من حيث التدخل المباشر، واكتفى بأن جعل رئيس الحكومة مسؤول امامه وأبقى بيد الرئيس صلاحيات تنفيذية محددة، إلا أنه وفي نفس الوقت منح المشرع الرئيس صلاحيات تنفيذية واسعة في القوانين الأخرى المنظمة لعمل بعض المؤسسات التنفيذية بشكل يتعارض مع القانون الأساسي في هذا المجال، ونرى بأن ذلك يعود الى ان هذه القوانين في معظمها قد أقرت قبل تعديل القانون الأساسي بإنشاء منصب رئيس الوزراء.

(1) المادة 22 من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني.

(2) المادة 109 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، والمادة 409 من قانون الإجراءات الجزائية رقم 3 لسنة 2001، الوقائع الفلسطينية، العدد 38 سبتمبر 2001.

(3) المادة 107 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، والمادة 18 والمادة 63 من قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002، الوقائع الفلسطينية، العدد 40 مايو 2002.

(4) المادة 29 من قانون الانتخابات رقم 9 لسنة 2005.

(5) المادة 55 من قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002 المشار اليه سابقاً

المطلب الثاني: طبيعة القضاء الإداري الفلسطيني

سنركز في هذا المطلب على الإطار القانوني للمحاكم الإدارية الفلسطينية، والتي تجد أساسها في الدستور الفلسطيني فهي بناء عليه صاحبة الاختصاص بالنظر في الدعاوى الإدارية المختلفة (الفقرة الأولى)، ومن ثم الحديث عن الاختصاصات التي أسندت إليها بناء على قانون المحاكم الإدارية الحديث وقوانين أخرى سابقة له (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: التأصيل القانوني للمحاكم الإدارية في فلسطين

اهتم المشرع الدستوري الفلسطيني بتطوير القضاء الإداري من خلال النص عليه في صلب القانون الأساسي المعدل، وذلك في الباب السادس منه، حيث أشارت المادة 102 على ما يلي: "يجوز بقانون إنشاء محاكم إدارية للنظر في المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية، ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، والإجراءات التي تتبع أمامها"، ولغاية لم يفصح عنها المشرع الفلسطيني منذ صدور القانون الأساسي سنة 2003، فإن المحاكم الإدارية لم تجسد على أرض الواقع إلا حديثاً، ولعل المشرع الدستوري كان يريد من ذلك حينها أن تكون هناك مرحلة قضائية وقانونية انتقالية، ليعيد في المادة 104 من القانون الأساسي على أنه: "تتولى المحكمة العليا مؤقتاً كل المهام الموكلة للمحاكم الإدارية والمحكمة الدستورية العليا"، وعليه أحيل الاختصاص بالنظر في الطعون الإدارية إلى محكمة العدل العليا بصفقتها الإدارية بشكل مؤقت بنص القانون الأساسي الفلسطيني.

وقبل ذلك، عملت مختلف التشريعات والقوانين السابقة للقانون الأساسي لسنة 2003، على النص على اختصاص محكمة العدل العليا كونها الجهة القضائية المختصة بالنظر في الطعون الإدارية وحددت اختصاصاتها والإجراءات النافذة أمامها.

نجد ذلك بدءاً بقانون تشكيل المحاكم النظامية الذي نص على أن المحكمة العليا تتكون من محكمة النقض ومحكمة العدل العليا، هذه الأخيرة التي حددت تشكيلها واختصاصاتها وفق ذات القانون⁽¹⁾، حيث نص القانون على مجموعة من الاختصاصات التي أسند النظر فيها لمحكمة العدل العليا، على اعتبارها، بموجب الدستور، جهة القضاء الإداري، والمخولة في النظر في المنازعات الإدارية بصفة مؤقتة إلى حين تنصيب المحاكم الإدارية⁽²⁾.

ومن التشريعات التي أخذت بنص المادة 104 من القانون الأساسي نجد قانون السلطة القضائية، والذي نص على أن المحكمة العليا كجهة قضائية نظامية تتكون من محكمة النقض، ومحكمة عدل

(1) المادة 23 من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 5 لسنة 2001.

(2) المادة 33 والمادة 37 من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 5 لسنة 2001.

عليها⁽¹⁾، وأيضاً قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية⁽²⁾، والذي خصص الباب الرابع عشر منه لمختلف الإجراءات النافذة أمام محكمة العدل العليا تحت عنوان "أصول المحاكمات المتبعة أمام محكمة العدل العليا"، وبالرجوع إلى المواد من 283 إلى 291 من هذا القانون، نجدها تتحدث عن الجانب الاجرائي الواجب اتباعه أمام محكمة العدل العليا بصفتها الجهة القضائية الإدارية، وطبيعة الحكم الصادر عنها، والذي يكون إما بإلغاء القرار المطعون فيه أو بتعديله إضافة إلى ما يترتب على حكمها من آثار قانونية⁽³⁾.

كانت هذه النصوص التشريعية والدستورية أساس عمل محكمة العدل العليا في بصفتها الإدارية، واستمر العمل بها لمدة تقارب العشرين عاماً، دون إنشاء محاكم إدارية يسند إليها الاختصاص بالنظر في الطعون الإدارية والرقابة على أعمال الإدارة، وذلك يرجع بالأساس إلى الانقسام السياسي الفلسطيني، وتعطيل عمل المجلس التشريعي، حيث كان الانقسام الفلسطيني منذ عام 2006 هو نقطة تحول عانت منه مختلف القطاعات الفلسطينية الحكومية وغير الحكومية، وانعكست آثاره سلباً على آليات العملية التشريعية من ضمن الكل الفلسطيني، فقد أعمل الرئيس الفلسطيني صلاحياته الاستثنائية المنصوص عليها في القانون الأساسي⁽⁴⁾، وأصدر العديد من القرارات بقوانين (وهي لوائح تشريعية لها قوة القانون)، التي رتبت حقوقاً ومراكز قانونية للأفراد دون بحث مدى مشروعيتها⁽⁵⁾.

ونحن هنا لسنا بصدد الخوض في مدى دستورية ومشروعية هذه القرارات بقوانين، ولكن ما يهمنا الإشارة إليه هو أن الرئيس الفلسطيني، ومن خلال هذه الصلاحيات الاستثنائية المشار إليها في

(1) المادة 6 من قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002.

(2) قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم 2 لسنة 2001، الوقائع الفلسطينية العدد 38 سبتمبر 2001.

(3) انظر المادة 291 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم 2 لسنة 2001.

(4) المادة 43 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل.

(5) حيث أن أغلب القرارات بقوانين التي صدرت في الفترة الواقعة ما بين 2006 إلى يومنا هذا، لا تستدعيها الضرورة التي نص عليها القانون الأساسي، والذي تطلب قيام ضرورة ملحة تستدعي معالجة تشريعية سريعة لمواجهة ظرف استثنائي لا يحتمل التأخير كشرط أساسي لإعمال نص المادة 43 منه، كما أنها استخدمت في إطار الصراع على الصلاحيات ومنح الرئيس صلاحيات في مواجهة الحكومة، والأهم من ذلك غياب رقابة المجلس التشريعي على تلك القرارات وإجراءات اتخاذها والغايات منها، إذا ما كانت مشروعة أو غير مشروعة.

- للاطلاع أكثر على مدى مشروعية إصدار الرئيس قرارات بقانون في مرحلة ما بعد الانقسام وغياب المجلس التشريعي انظر: باسم بشناق ومحمد لحام، القرارات بقوانين في النظام الدستوري الفلسطيني ومشروعية إصدارها فترة الانقسام السياسي، دراسة تحليلية، مقال منشور في مجلة الدراسات الإسلامية، المجلد 25 رقم 1، الجامعة الإسلامية، الصفحات من 211 - 233، غزة، 2017.

الفقرة السابقة، أصدر أربعة قرارات بقانون تتعلق بالمحاكم الإدارية وطبيعة اختصاصاتها ومجالاتها ودرجاتها، حيث صدر أولاً القرار بقانون رقم 39 لسنة 2020⁽¹⁾، الذي ألغى فيه قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 5 لسنة 2001 السابق الذكر، والذي حذف من مواده ذكر المحاكم الإدارية واختصاصاتها، ثم صدر قرار بقانون رقم 40 لسنة 2020 القاضي بتعديل قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002، والذي ألغى المادة 6 من قانون السلطة القضائية السابقة الذكر، والمادة 83 من نفس القانون⁽²⁾ المتعلقة بتولي المحكمة العليا المهام المسندة للمحاكم الإدارية⁽³⁾.

وأخيراً، أصدر الرئيس الفلسطيني قرار بقانون رقم 41 لسنة 2020 بشأن المحاكم الإدارية⁽⁴⁾، وكذلك القرار بقانون رقم 13 لسنة 2022 القاضي بتعديل القرار بقانون السابق الذكر⁽⁵⁾، واللذين أصبحا، على الرغم من القصور والاختلالات التي تعتليهما، والاشكاليات التي تثيرها مشروعية القرارات بقوانين بشكل عام كما سبق وذكرنا، الأساس التشريعي الذي تقوم عليه المحاكم الإدارية، من حيث انشاءها وتحديد اختصاصاتها ودرجاتها، الامر الذي سنتحدث عنه في الفقرة الموالية.

الفقرة الثانية: اختصاصات المحاكم الادارية

كانت محكمة العدل العليا صاحبة الاختصاص بالنظر في النزاعات الإدارية والرقابة على اعمال الإدارة، وكانت المادة 33 من قانون المحاكم النظامية حجر الأساس في تحديد مجال اختصاص هذه المحكمة، وبعد صدور قرار بقانون رقم 41 لسنة 2020، أصبحت المادة 20 من هذا القانون هي الأساس في تحديد اختصاص المحاكم الإدارية، حيث كانت المادة 33 السابقة، تشوبها الكثير من الغموض والنواقص، وجاء قانون المحاكم الإدارية في محاولة لتداركها.

فقد كان من اختصاص محكمة العدل العليا في الفقرة الأولى من المادة 33، النظر في الطعون الخاصة بالانتخابات، وكانت هذه الفقرة يشوبها الكثير من الغموض، حيث ان هذا النوع من الطعون، حسب قانون الانتخابات العامة الفلسطيني⁽⁶⁾، من اختصاص محكمة قضايا الانتخابات التي تنشئ

(1) قرار بقانون بشأن تشكيل المحاكم النظامية رقم 39 لسنة 2020، الوقائع الفلسطينية العدد الممتاز 22، يناير 2021
(2) تنص المادة 83 من قانون السلطة القضائية رقم 5 لسنة 2002 على أنه: "تتولى المحكمة العليا مؤقتاً كل المهام المسندة للمحاكم الإدارية والمحكمة الدستورية العليا لحين تشكيلها ما لم تكن داخله في اختصاص جهة قضائية أخرى وفقاً للقوانين النافذة".

(3) المادة 32 من القرار بقانون رقم 40 لسنة 2020 بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002. الوقائع الفلسطينية العدد الممتاز 22، يناير 2021.

(4) القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية رقم 41 لسنة 2020.

(5) القرار بقانون رقم 13 لسنة 2022 بشأن تعديل القرار بقانون 41 لسنة 2020 بشأن المحاكم الإدارية.

(6) المادة 20 من القرار بقانون رقم 1 لسنة 2007، المتعلق بالانتخابات العامة.

بموجب قرار رئاسي، وكذلك الحال بالنسبة لانتخابات المجالس المحلية⁽¹⁾، والذي اسند النظر في النزاعات الناتجة عن انتخابات المجالس المحلية الى محكمة قضايا انتخاب الهيئات المحلية، الامر الذي تداركه القرار بقانون بشأن احداث المحاكم الإدارية من خلال نص المادة 20 منه في الفقرة الأولى منها على انه: "تختص المحكمة الإدارية دون غيرها بالآتي: أ- الطعون الخاصة بنتائج الانتخابات التي تجري وفق التشريعات النازمة لها، ما لم يرد نص خاص في قانون آخر يمنح الاختصاص لمحكمة أخرى..".

اما الفقرة الثانية من المادة 33 السالف الذكر، ذكرت مجموعة من الجهات التي تكون أعمالها خاضعة لرقابة محكمة العدل العليا، حيث كان يعاب على هذه الفقرة الغموض كونها ذات أهمية كبيرة، فهي تعد الأساس الذي يتم من خلاله تحديد معيار الاختصاص في المنازعات الإدارية امام جهات القضاء الإداري، حيث ذكر المشرع في هذه الفقرة "...اشخاص القانون العام، بما في ذلك النقابات المهنية"، وباستعمال المشرع عبارة (بما في ذلك) طرح اشكالا حول كون هذه الهيئات من اشخاص القانون العام ام لا، حيث ان النص السابق يظهر الطبيعة القانونية للنقابات المهنية توجي الى انها من اشخاص القانون العام، باستعمال عبارة بما في ذلك، ولكن توجه القضاء الإداري الفلسطيني وموقفه منها يظهر بوضوح في قرار العدل العليا رقم 2011/318⁽²⁾، الذي اعتبر النقابات المهنية ليست من اشخاص القانون العام، ولكن القرارات الصادرة عنها قابلة للطعن بالإلغاء امام العدل العليا.

وفي ذات السياق استحدث المشرع في ذات الفقرة تعديلا جديدا أضاف من خلاله مؤسسات التعليم العالي والاتحادات المسجلة حسب الأصول والجمعيات ذات النفع العام، من خلال قرار بقانون رقم 15 لسنة 2014، كجهات خاضعة لرقابة محكمة العدل العليا، حيث أصبح لهذه الأخير الاختصاص للنظر في منازعاتها⁽³⁾، وهو ذات الشيء الذي أكدته قانون المحاكم الإدارية رقم 41 لسنة 2020 في الفقرة الأولى (ب) منه، الامر الذي نجده مستحسن من وجهة نظرنا، كون الأساس في هذا التعديل الاخذ بعين الاعتبار طبيعة العمل الصادر وليس الجهة المصدرة للقرار.

(1) الفقرة الأولى من المادة 3 من القرار بقانون رقم 2 لسنة 2017، المتضمن تعديل القانون رقم 10 لسنة 2005 المتضمن قانون انتخابات المجالس المحلية، الوقائع الفلسطينية، العدد 128، يناير 2017.

(2) الذي جاء فيه "... تجد المحكمة ان نقابة الصيادلة شأنها شأن باقي النقابات المهنية الأخرى ليست من اشخاص القانون العام وإنما جعل المشرع القرارات الصادرة عنها بواسطة لجانها قابلة للطعن بالإلغاء امام محكمة العدل العليا وذلك اعمالا بالمادة 02/33 من قانون تشكيل المحاكم النظامية..."، القرار رقم 2011/318، محكمة العدل العليا بتاريخ 2014/2/6، رام الله، على موسوعة القوانين واحكام المحاكم الفلسطينية (مقام)، على الموقع الالكتروني: <https://maqam.najah.edu>، تاريخ الاطلاع 2022/4/17.

(3) المادة 4 من القرار بقانون رقم 15 لسنة 2014، بشأن تعديل قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 5 لسنة 2001.

كما نصت المادة 33 من قانون المحاكم النظامية في الفقرة الثالثة، والتي بقيت كما هي في القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية في الفقرة الأولى (د) من المادة 20، على اختصاص محكمة العدل العليا سابقاً والمحاكم الإدارية المستحدثة، النظر في طلبات إلغاء القرارات الإدارية المتعلقة بالوظائف العمومية التي قد يصدرها الموظف أو تصدر بحقه، كالتعيين، الترقية، التثبيت، النقل، الإحالة الى التقاعد، العلاوات والزيادات السنوية، وسائر ما يتعلق بالأعمال الوظيفية، ويؤخذ على هذا الطرح بعض التساؤلات، خصوصاً وان الفقرة الأولى (د) من قانون المحاكم الإدارية، هي جزء من الفقرة الأولى (ب) السابقة الذكر، حيث ان المشرع هنا يضع نفسه في حالة تكرار ليس لها تبرير، خصوصاً اذ ما علمنا ان الحديث يدور عن الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية يتعلق مباشرة بالنظام العام.

بالإضافة الى ذلك، نصت المادة 20 الفقرة الأولى (هـ) من قانون المحاكم الإدارية، وقبلها المادة 33 الفقرة (5) من قانون المحاكم النظامية السابق، الى امتداد اختصاص المحاكم الإدارية بالنظر الى القرارات السلبية الصادرة عن الإدارة (قرارات الرفض) والقرارات الضمنية (الامتناع عن اصدار القرارات)، حيث اعتبر رفض الإدارة او امتناعها عن اتخاذ أي قرار كان يجب ان تتخذه وفق ما قضت به القوانين والأنظمة بمثابة القرار الإداري، وبالتالي سيخضع لرقابة القضاء الإداري، وهذه الخطوة حقق بها المشرع منذ صدور قانون المحاكم النظامية سبقاً يحمده عليه، بالإضافة الى النص على اختصاص المحكمة الإدارية بالنظر الى في سائر منازعات العقود الإدارية في الفقرة الأولى (ز)، وكافة المنازعات الإدارية في الفقرة الأولى (ح)، هذه الأخير وكما كانت في المادة 33 الفقرة (6) في قانون المحاكم النظامية، نجدها ذات معنى فضفاض بخصوص قواعد الاختصاص، فهي تفتح المجال لكل ما يمكن ان يعتبر منازعة إدارية، فبالإضافة الى الاختصاصات السابقة الذكر، يمكن إضافة أي عمل ينطبق عليه وصف النزاع الإداري ويتم عرضه على القضاء كمنازعة إدارية.

ومع ذلك، فإن محكمة العدل العليا لم تكن تقضي إلا باختصاصها بالإلغاء، ورفضت النظر في طلبات التعويض عنها، وكذلك النظر في منازعات العقود الإدارية⁽¹⁾، وهو ما يكشف عن تناقض

(1) وهو ما أكدته في كثير من أحكامها، ومنها حكمها الصادر في الدعوى رقم 71 لسنة 1996 بتاريخ 1997/4/23، حيث جاء فيه: "على الرغم من عدم مشروعية القرار الإداري..، إلا ان المحكمة تقرر رفض طلب التعويض لعد اختصاص محكمة العدل العليا فيه.."، أورده: محمد سليمان نايف شبيب، القضاء الإداري في فلسطين "مشروعية أعمال الإدارة - أساليب الرقابة القضائية والتنظيم القضائي في فلسطين - دعوى الإلغاء"، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2015.

وكذلك حكمها رقم 2003/21 الصادر بتاريخ 2006/4/3، والذي جاء فيه: "... لا جدال في ان مثل هذه المنازعات هي من المنازعات الحقوقية التي يختص فيها القضاء العادي، وليست منازعة مشروعية قرار اداري، وحيث ان دعوى المستدعي لا تتعدا كونها منازعة مع الجهة المستدعي زدها حول التقيد بشروط العقد والالتزام بها والادعاء بتجاوزها من قبل الطرف الاخر، وحيث انه بالرجوع الى نص المادة 33 من قانون المحاكم النظامية التي حدد اختصاصات محكمة العدل العليا في الأمور التي

خطير بين موقف المشرع ومسلك القضاء، الامر الذي أزاله القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية، في ما نصت عليه الفقرة الأولى (ز) من المادة 20 منه باختصاص المحكمة الإدارية بالنظر في منازعات العقود الإدارية، وأيضا الفقرة الثانية من نفس المادة في اختصاص المحكمة بالنظر في طلبات التعويض عن الاضرار المترتبة نتيجة القرارات والإجراءات الإدارية للمحاكم الإدارية على وجه التحديد، وعليه اصبح اختصاص المحكمة الإدارية يشمل كل من الإلغاء والتعويض ومنازعات العقود الإدارية.

وأخيراً، وجبت الإشارة الى أحد أهم الإضافات التي جاء بها القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية رقم 41 لسنة 2020، الذي أصبح من خلاله التقاضي في المادة الإدارية يتم على درجتين، المحاكم الإدارية كدرجة أولى، والمحكمة الإدارية العليا كدرجة ثانية⁽¹⁾، حيث أسند القانون لهذه الأخيرة اختصاص النظر في الطعون المرفوعة إليها بشأن الأحكام النهائية الصادرة عن المحكمة الإدارية كافة، والتي تنظر فيها من الناحية الموضوعية والقانونية⁽²⁾، فقد كانت الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا سابقا تصدر على درجة واحدة، ويعد هذا من ابرز العيوب التي كانت تعترى أحكامها، فيكون الحكم الصادر عنها محصن غير قابل للطعن ومحصن بذاته وواجب النفاذ بالحالة التي يصدر عليها دون تقييد بميعاد أو إجراء، الامر الذي كان يشكل فجوة كبيرة في احكامها، حيث ان فكرة الطعن لها ما يبررها وهو تلافي خطأ محكمة الدرجة الأولى او تصحيح ما وقعت به من خلل، ما يدعو حتما الى ان يكون القضاء الإداري على درجتين⁽³⁾، وهو ما تم تصحيحه من خلال القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية لسنة 2020، الامر الذي يشكل الحماية الكافية للحقوق والحريات، وتقييد أكبر لسلطة الإدارة.

نص المشرع على صلاحية النظر فيها، لا نجد صلاحية لهذه المحكمة في النظر في منازعات العقود الإدارية، وبالتالي يعود النظر فيها للمحاكم المدنية..".

أورده: آلاء محمود المصري، القيود الموضوعية على اختصاصات محكمة العدل العليا "القضاء الإداري"، رسالة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، السنة الدراسية 2016/2017، ص74.

(1) نصت الفقرة (1) من المادة 6 من القرار بقانون رقم 41 لسنة 2020، على انه: " 1- تكون المحاكم الإدارية على درجتين:

أ- المحكمة الإدارية.

ب- المحكمة الإدارية العليا. 2-.."

(2) المادة 38 من قرار بقانون رقم 41 لسنة 2020 بشأن المحاكم الإدارية.

(3) آلاء محمود المصري، مرجع سابق، ص16.

المبحث الثاني: مجال رقابة المحاكم الإدارية على أعمال الرئيس

تتمثل الغاية من فرض رقابة قضائية على أعمال الإدارة تقويم العمل الإداري وإجبار الإدارة على احترام مبادئ المشروعية وسيادة القانون، بالإضافة إلى حماية حقوق وحريات الأفراد، وفي إطار ممارسة رئيس السلطة الفلسطينية لمهامه التنفيذية الموكلة له في نصوص القانون الأساسي، فإنها يجب أن تخضع لرقابة القضاء ولكن يجب أيضاً التمييز بين الأعمال التنفيذية التي تخضع لهذه الرقابة والتي لا تخضع لها (المطلب الأول)، ومن ثم تحديد آليات الرقابة القضائية على أعمال الرئيس في فلسطين (المطلب الثاني).

المطلب الأول: أعمال رئيس الدولة الخاضعة لرقابة القضاء الإداري

سبق وأن تحدثنا بشكل عام عن صلاحيات الرئيس على المستوى التشريعي والتنفيذي والقضائي، وما يهمننا في هذا المطلب هو الصلاحيات التي تخضع للرقابة القضاء الإداري، وهي الصلاحيات التنفيذية، باستثناء أعمال السيادة، وهذه الصلاحيات تنقسم إلى قسمين صلاحيات الرئيس التنفيذية في الحالات العادية (الفقرة الأولى)، وصلاحيات الرئيس في الحالات الاستثنائية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مهام الرئيس في الحالات العادية

إن طبيعة مهام رئيس السلطة وصلاحياته وعلاقاته المختلفة والمتشعبة بصفته مفوضاً من المواطنين برئاسة السلطة التنفيذية، يمارس مهامه التنفيذية بشكل مباشر أو من خلال مجلس الوزراء من جهة، وإدارة علاقات السلطة الدولية وفقاً للاتفاقيات الموقعة بصفته المزدوجة كرئيس للسلطة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية ورئيس للسلطة الوطنية من جهة أخرى.

وأعمال السلطة التنفيذية بوجه عام وأعمال رئيس الدولة بوجه خاص، تنقسم إلى قسمين، الأول هي الأعمال الحكومية (السيادية) وهي الأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية بصفتها صاحبة سلطة وحكم، لا بوصفها إدارة عامة، حيث أن هذه الأعمال تتمثل في تلك التي تصدر عن الحكومة وتتصل بعلاقاتها مع السلطتين التشريعية والقضائية ومع الحكومات الأجنبية وما إلى ذلك، والتي تبغي من وراء عملها هذا بتحقيق مصالح الدولة العليا السياسية والسهر على احترام الدستور والهيئات العامة، بالإضافة إلى كافة الأعمال المتعلقة بصيانة أمنها الداخلي والخارجي⁽¹⁾.

(1) محمد سليمان نايف شبير، مرجع سابق، ص 116.

اما القسم الثاني فيتعلق بالأعمال الإدارية، والتي تباشرها السلطة التنفيذية باعتبارها إدارة عامة، او بوصفها سلطة إدارية، وتتخلص الاعمال الإدارية في الإجراءات المرتبطة بتنفيذ القوانين السارية في الدولة، ومراعاة علاقات الافراد بالدوائر الحكومية، وتكون هذه الاعمال اما مادية، أي على شكل وقائع وأحداث تلحق الضرر بمصالح الافراد فترتب التعويض لهم، واما ان تكون اعمال قانونية، والتي تتخذ عدة أشكال وغالبا ما تكون على هيئة قرارات او أوامر إدارية تهدف أساسا الى المساس بالمراكز القانونية القائمة للأفراد⁽¹⁾.

والأصل في ان مبدأ المشروعية بمفهومه الضيق (أي خضوع جميع تصرفات الإدارة للقانون، بحيث تكون مشروعة واي تصرف يخالف هذا المبدأ يعرضها للإبطال)، وجد ليبسط ولايته على جميع الاعمال التي تصدر عن جهة الإدارة العامة، حرصا على سلامتها وضمان احترامها للقانون ولتمكين القضاء من فحصها وإعمال الرقابة عليها⁽²⁾، الا انه ومع ظهور فكرة الاعمال الحكومية (السيادية) السابقة الذكر، أصبحت اعمال الإدارة تقسم كما سبق وأشرنا الى قسمين، فالأعمال الإدارية تكون خاضعة لرقابة القضاء الإداري، اما الاعمال الحكومية (السيادية) لا تخضع للرقابة، وهي بذلك تشكل استثناء حقيقي على مبدأ المشروعية.

وفي النظام السياسي الفلسطيني تضم السلطة التنفيذية كل من رئيس الدولة ورئيس الوزراء، وبما اننا في إطار الحديث عن منصب رئيس الدولة في فلسطين، وكما وأشرنا سابقا، فإن اعمال الرئيس كونه الطرف الأول في السلطة التنفيذية، نجدها في القانون الأساسي المعدل، الذي حدد صلاحيات الرئيس التنفيذية، حيث اشارت المادة 63 منه على ان اعمال رئيس السلطة الوطنية تتمثل فيما منح له من صلاحيات تنفيذية بموجب أحكام القانون الأساسي، وبالرجوع الى الباب الثالث منه والمتعلق حصرا برئيس السلطة الفلسطينية فإننا نجد ان رئيس السلطة يتمتع بجملة من الصلاحيات التنفيذية، الحكومية والإدارية، والتي تعتبر اعمالاً حصرية له، حيث نصت المادة 38 من القانون الأساسي المعدل على انه: "يمارس رئيس السلطة مهامه التنفيذية على الوجه المبين في هذا القانون".

وبطبيعة الحال، تنقسم صلاحيات الرئيس التنفيذية بين الاعمال الإدارية والاعمال الحكومية، فهذه الأخيرة نجدها مثلا في صلاحية الرئيس بتعيين ممثلي السلطة الوطنية لدى الدول والمنظمات الدولية والهيئات الأجنبية وينهي مهامهم، كما يعتمد ممثلي هذه الجهات لدى السلطة الفلسطينية، او صلاحيته باختيار رئيس الوزراء ويكلفه بتشكيل الحكومة وله ان يقله او يقبل استقالته، وإصدار

(1) عبد الرحمن سلامة، أعمال السيادة وأثرها على مبدأ المشروعية في فلسطين، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الشريعة والقانون، الجامعة الإسلامية، غزة، السنة الدراسية 2018، ص168.

(2) محمد سليمان نايف شبير، مرجع سابق، ص112.

العفو الخاص والعفو العام⁽¹⁾ وغيرها من المهام، حيث ان هذه الصلاحيات لا تكون خاضعة لرقابة القضاء سواء الإداري او العادي، فهي اعمال لا تقبل بطبيعتها أن تكون محلا لدعوى قضائية، ومن ثم تخرج من ولاية القضاء.

أما اعمال رئيس الدولة الإدارية التي تكون خاضعة لرقابة القضاء الإداري، فنذكر منها نص المادة 39 من القانون الأساسي على ان الرئيس هو القائد الأعلى للقوات الفلسطينية، وبناءً على هذه المادة حددت القوانين للرئيس العديد من الصلاحيات الإدارية المتعلقة بقوى الامن، ونجد ذلك على سبيل المثال في القانون رقم 9 لسنة 2017 بشأن التقاعد المبكر الذي نص في المادة 4 منه على صلاحية القائد الأعلى إحالة أي عسكري على التقاعد المبكر وفق شروط هذا القانون، فتكون مثل هذه الأعمال التي يقوم بها الرئيس وغيرها المحددة بالقانون، من الاعمال الإدارية القابلة للطعن امام المحاكم الادارية⁽²⁾.

من خلال ما تقدم استعراضه نخلص الى انه يتعين على الرئيس من خلال صلاحياته في اصدار القرارات الإدارية (غير السيادية) الالتزام بمبدأ المشروعية وفق القوانين المطبقة والا كانت معرضة للإبطال من قبل القضاء، ولكن وفي بعض الحالات الاستثنائية (اندلاع حرب، وقوع كارثة طبيعية...) يخول القانون للرئيس والسلطة الادارية بشكل عام، الخروج عن مبدأ المشروعية في إصداره للقرارات الإدارية وفق شروط معينة سنتحدث عنها في الفقرة الموالية.

الفقرة الثانية: صلاحيات الرئيس في الحالات الاستثنائية

تجد الإدارة نفسها مضطرة إلى الخروج عن مبدأ المشروعية في بعض الأحيان ويظهر ذلك في الحالات الاستثنائية أو غير الاعتيادية مثل أوقات الحروب أو الكوارث الطبيعية أو حالات الانفلات الأمني أو انتشار الأمراض والأوبئة المهددة لصحة وسلامة المواطنين.

(1) انظر المواد 40 و42 و45 و46 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل.

(2) انظر حكم محكمة العدل العليا رقم 211 لسنة 2018 بتاريخ 26 فبراير 2019، الذي نص على: "... وتنص المادة (4) من القرار بقانون رقم 9 لسنة 2017 (للقائد الاعلى لقوى الامن الفلسطينية بتتسيب من لجنة الضباط بناءً على توصية قائد الجهاز او رئيس الجهاز او رئيس الهيئة او رئيس المديرية الامنية او العسكرية او الوزير المختص ان يحيل على التقاعد المبكر اي عسكري تنطبق عليه احكام هذا القرار بقانون)، وبما ان القائد الاعلى لقوى الامن الفلسطينية (رئيس الدولة) هو مصدر القرار الاداري الطعين وليس المستدعي ضدهم حسب ما هو واضح من حافظة المستندات (ن/1) وبما ان الخصومة من النظام العام تثيرها المحكمة من تلقاء نفسها حتى ولو لم يثرها احد من الاطراف وبما ان دعوى العدل العليا تقام ضد مصدر القرار حيث انه الخصم الحقيقي في دعوى الالغاء وان المستدعي لم يقم بمخاصمة مصدر القرار الاداري الطعين وهو القائد الاعلى لقوى الامن الفلسطينية مما يعني ان الدعوى تكون مستوجبة الرد لعدم الخصومة".

وتمثل هذه الظروف حالة شاذة غير متوقعة تؤدي الى قلب الوضع الطبيعي للأمور، ويستحيل على الإدارة مواجهتها والتصدي لها وفق القوانين والوسائل العادية، وهو ما يعفيها من الالتزام الحرفي بمبدأ المشروعية وقيوده الواردة فيها ويمنحها سلطة الخروج عنها مؤقتا، وعليه فإن مثل الظروف تتحقق في أحوال ضرورية تدفع الإدارة نحو ممارسة سلطات تكون ماسة لحقوق وحرريات الافراد خلافا للأوضاع العادية⁽¹⁾.

فضلا عن ذلك فإنه توجد مجموعة من الشروط الواجب توافرها أثناء تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية، والتي تكفل خلق توازن بين حالة الضرورة والمصلحة العامة وبين حماية حقوق الافراد ومراكزهم القانونية وتتمثل هذه الشروط في وجود خطر جسيم وواسع النطاق، واستحالة مواجهة هذا الخطر، وان تطبيقها يجب ان تسعى الإدارة لتحقيق المصلحة العامة، وغالبا ما يتناول المشرع الدستوري مهمة تنظيم سلطة الإدارة في الأوقات الاستثنائية ووضع الأحكام الخاصة بحالة الطوارئ والضوابط والقيود التي ترد على إعلانها وما يترتب على ذلك حرصا على حماية الحقوق والحرريات، وهو ما نلاحظه في القانون الأساسي الفلسطيني، الذي خصص الباب السابع منه لأحكام الطوارئ.

ومما جاء في القانون الأساسي النص على انه في حال وجود تهديد للأمن القومي بسبب حرب او غزو او عصيان مسلح او حدوث كارثة طبيعية يجوز اعلان حالة الطوارئ بمرسوم من رئيس السلطة الوطنية لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوما، ويمكن تمديدتها لمدة ثلاثين يوما أخرى بعد موافقة المجلس التشريعي بأغلبية ثلثي الأعضاء، ويجب ان ينص هذا المرسوم على الهدف والمنطقة التي يشملها والفترة الزمنية، كما ويحق للمجلس التشريعي ان يراجع هذه الإجراءات والتدابير التي اتخذت في حالة الطوارئ، وله اجراء الاستجواب اللازم بهذا الشأن، ونص القانون الأساسي أيضا على ضرورة احترام الحقوق والحرريات بحيث لا يجوز فرض قيود عليها الا بالقدر الضروري لتحقيق الهدف المعلن في المرسوم، كما يحظر على السلطة التنفيذية حل المجلس التشريعي او تعطيله خلال فرض حالة الطوارئ⁽²⁾.

وخلال فترة فرض حالة الطوارئ تصدر السلطة التنفيذية لوائح الطوارئ ولوائح الضرورة، ويشترط لإصدارها غياب السلطة التشريعية عن أداء مهامها، حيث منح السلطة التنفيذية سلطة إصدار هذه اللوائح وإعطائها قوة القانون العادي حتى تبقى وظيفة التشريع مستمرة رغم الظروف القائمة، وبالرجوع للقانون الأساسي نجده اعطى سلطة اصدار هذه اللوائح الى رئيس السلطة الوطنية، ومن

(1) محمد سليمان نايف شبير، مرجع سابق، ص 97.

(2) المواد 110 و 111 و 113، من القانون الاساسي الفلسطيني المعدل.

ثم يتولى الرئيس هذه المهمة في حالات الضرورة التي يتعين فيها اصدار القوانين وعدم تأخر في ذلك⁽¹⁾.

ويجدر الإشارة الى انه نتيجة الظروف الاستثنائية التي مرت بها الأراضي الفلسطينية في العام 2006، الامر الذي أدى الى تعطل مهام المجلس التشريعي، بدأ الرئيس الفلسطيني، كما سبق الذكر، باستعمال سلطته في اصدار اللوائح التي تسمى قرارات بقوانين التي استند بموجبها الى حالة الضرورة القائمة، منها على سبيل المثال ما يتعلق بتنظيم ممارسة حق الاضراب في الخدمة المدنية، مكافحة منتجات المستوطنات وغيرها الكثير.

وتخضع اعمال الإدارة في الظروف الاستثنائية لرقابة القضاء الإداري، وهي بذلك تختلف عن اعمال الادارة السيادية، فأعمال الإدارة في الظروف الاستثنائية، وان كانت تخفف من حدة مبدأ المشروعية الا انها لا تتجاهله في نهاية المطاف، فتكون تصرفات الإدارة خلال هذه الفترة قابلة للطعن امام القضاء الإداري، اما اعمال السيادة فهي تخرج عن نطاق مبدأ المشروعية كلياً.

وأخيراً، وامام ما تقدم نستنتج بأن أي اجراء يقوم به رئيس السلطة الفلسطينية في الأوقات العادية او الاستثنائية (غير اعمال السيادة)، خلافا لما تقتضيه قواعد القانون ومبدأ المشروعية، يعد بحسب الأصل باطلاً وقابلاً للإلغاء او التعويض عنه من قبل القضاء الإداري، ما لم تتوافر الشروط التي تجعله مجازاً رغم عدم مشروعيته في الأوقات العادية.

المطلب الثاني: رقابة القضاء الإداري الفلسطيني على اعمال الرئيس

قبل الحديث في هذا المطلب عن وسائل القضاء الإداري الفلسطيني في الرقابة على اعمال الرئيس الإدارية (الفقرة الثانية)، وجب علينا ان نتطرق الى أهمية هذه الرقابة في حفظ وحماية حقوق وحريات الافراد من تعسف الإدارة (الفقرة الأولى).

الفقرة الأولى: الهدف من وجود رقابة على اعمال الرئيس

تعد رقابة القضاء على أعمال الإدارة أهم وأجدي صور الرقابة والأكثر ضماناً لحقوق الأفراد وحرياتهم، لما تتميز به الرقابة القضائية من استقلال وما تتمتع به أحكام القضاء من قوة وحجية تلزم الجميع بتنفيذها واحترامها، والأصل أن تخضع جميع القرارات الإدارية النهائية لرقابة القضاء أعمالاً

(1) تنص المادة 43 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل على أنه: " لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أدوار انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون".

لمبدأ المشروعية كما سبق وأشرنا، وتتمثل الغاية من فرض رقابة قضائية على أعمال الإدارة، تقويم العمل الإداري وإجبار الإدارة على احترام سيادة القانون، بالإضافة الى حماية حقوق وحرريات الافراد، من خلال إلغاء كافة الاعمال الإدارية غير المشروعة وكذا التعويض عنها.

وفي اغلب التشريعات حول العالم يختص القضاء الإداري لا العادي في هذه النوع من الرقابة، وهو ما اخذ به المشرع الدستوري الفلسطيني، حيث اسند كما سبق وأشرنا، للمحاكم الإدارية سلطة ممارسة الرقابة القضائية على اعمال السلطة الإدارية⁽¹⁾، وتختص جهة القضاء الإداري بالفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد والإدارة عندما تظهر الأخيرة بصفقتها صاحبة السلطة وتتمتع بامتيازات لا يتمتع بها الأفراد، كما يطبق القضاء الإداري على المنازعة قواعد القانون العام، ووفقاً لهذا تخضع جميع القرارات الإدارية لرقابة القضاء الإداري إلغاءً وتعويضاً.

ولا شك ان مبدأ المشروعية يعد بمثابة الضامن الحيوي والأساسي لحقوق الافراد وحياتهم في مواجهة السلطة العامة، التي تكون بمقتضاه في مأمن من اعتداء السلطة التنفيذية وتظهر هذه الضمانة إزاء ما هو مسلم به لجهة الإدارة من امتيازات متعددة تكفل لها وحدها حق الامر والنهي بالردة المنفردة، وحق التنفيذ المباشر لقراراتها الجبرية التي تملكها وحدها.

وفي إطار ممارسة رئيس السلطة الفلسطينية لمهامه الموكلة له في إطار القانون الأساسي وقوانين أخرى، والتي تدخل في نطاق الاعمال الإدارية، فإن قراراته هذه قد تكون معرضة لعيب من عيوب المشروعية، او خرق لواحد او أكثر من المبادئ الدستورية والقانونية، والى ابعد من ذلك فإنه يكون معرض للمساس بحقوق وحرريات الافراد من خلال تغيير مراكزهم القانونية القائمة بغير وجه حق.

ولما كان عمل الرئيس عرضة لعيب من عيوب المشروعية، فإن اعماله هذه التي تكون بمناسبة ممارسة الأعمال الإدارية، والتي سبق الإشارة اليها آنفاً، كلها تخضع لرقابة القضاء الإداري الفلسطيني، أي رقابة المشروعية، وذلك يتم من خلال محكمة العدل العليا سابقاً والمحاكم الإدارية حالياً، ويعتبر الدور الرقابي للقضاء الإداري الفلسطيني دور فعال وذو أهمية كبيرة لإعادة تصويب عمل الرئيس الإداري بشكل خاص والعمل الإداري بشكل عام وتقويم الإدارة، فالرقابة القضائية تعتبر بمثابة الضامن الوحيد والحقيقي لمبدأ المشروعية، وارتقت بذلك الى مصارف الموضوعات

(1) المادة 102 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل. والجدير بالذكر، وكما أشرنا سابقاً، فإن هذا الاختصاص كان قبل صدور القرار بقانون رقم 41 لسنة 2020 بشأن المحاكم الإدارية، كان يقتصر فقط على دعوى الإلغاء دون التعويض حيث كان النظر في دعاوى التعويض من اختصاص القضاء العادي.

الأساسية في القانون الإداري، نظرا لما تتمتع به من خصائص قائمة على حيادتها واستقلالها وتمتع الافراد عند ممارستها بحرية الدفاع وتقديم الأدلة⁽¹⁾.

الفقرة الثانية: وسائل الرقابة القضائية على اعمال الرئيس

تتحقق الرقابة على الإدارة بوسائل متفاوتة في قوتها وفي مقدارها، فقد تقتصر على فحص مدى مشروعية العمل، وهنا لا يمكن للقاضي ان يتجاوز حدود فحص المشروعية ويتعدى ذلك الى الإلغاء، ومن جهة أخرى قد تتعلق الرقابة القضائية برقابة التضمين او ما تعرف برقابة المسؤولية التي يمتلك القاضي بمقتضاها الحكم بالتعويض عما أصاب المدعي من ضرر نتيجة عمل الإدارة، كما ان الرقابة على اعمال الإدارة ليست منحصرة بالرقابة على قرارات الإدارة دون غيرها، فهي تمتد لتسحب على كل اعمال الإدارة سواء كانت قرارات او عقود إدارة وحتى اعمال مادية⁽²⁾.

ولما كانت الرقابة القضائية على اعمال الإدارة رقابة فاعلة وذات أهمية كبيرة، فإن هذه الرقابة تختلف باختلاف نوع وأسلوب النظام القضائي القائم، فالرقابة القضائية على اعمال الإدارة في ظل النظام الموحد ليست كذلك في النظام المزدوج الذي يفصل بين القضاء العادي والقضاء الإداري.

وفيما يتعلق بالرقابة القضائية على اعمال الرئيس الإدارية واعمال الإدارة بوجه عام في النظام القانوني والقضائي الفلسطيني، فإنه وكما تمت الإشارة اليه سابقا، كانت محكمة العدل العليا تباشر سلطة القضاء الإداري، هذا الأخير كان يسيطر رقبته على الإدارة من حيث دعوى الإلغاء دون دعوى التعويض، اما ومن خلال المحاكم الإدارية حديثة النشأة فقد أصبح القضاء الإداري الفلسطيني قضاء الغاء وتعويض.

فدعوى الإلغاء يتولاها قضاء الإلغاء الذي يتمثل في قيام المحكمة الإدارية بإلغاء قرارات الإدارة المخالفة للقانون، ويشكل ذلك أداه فعالة تساهم في اعلاء سلطان القانون فوق الإدارة

(1) الا انه ومما ينبغي الإشارة اليه، ان طول غياب المجلس التشريعي الفلسطيني، جعلت من السلطة التنفيذية سلطة تشريعية في ذات الوقت، وقد عملت من خلال الية اصدار قرارات بقوانين على اصدار العديد من القرارات التي لم تراعي فيها مصالح المواطنين، عدا عن المساس بحقوقهم وحرياتهم في الكثير من الأحيان، الامر الذي جعل من الاستثناء أصلا عاما وهذا يتنافى مع القواعد القانونية والفقهية، وتماشيا مع الظروف الحالية في فلسطين، وفي ظل استمرار غياب الإرادة التشريعية الحقيقية، فإننا يمكننا ان نأخذ مثلا على القرارات التي أصدرها الرئيس مؤخراً والتي من بينها قرار إحالة مجموعة من القضاة الى التقاعد المبكر، بشكل يهدد مبدأ استقلال السلطة القضائية وكذلك استقلال القضاة، حيث نجد بأن هذا القرار مشوب بعيب من عيوب المشروعية، فقد خالف القانون وأخطأ في تطبيقه وتأويله، كذا انحرف في استعمال السلطة بعيدا عن الوجه المبين في القانون.

(2) بوطيب بن ناصر، رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة في النظام القانوني الجزائري، مقال منشور بمجلة الميزان الصادرة عن مخبر الجرائم العابرة للحدود، المركز الجامعي احمد صالحى نعامة، العدد 1 / 2016، الجزائر، ص107. على الموقع الالكتروني: <https://www.asjp.cerist.dz/> تاريخ الاطلاع: 2022/4/24.

وإخضاعها لإحكامه عن إصدارها القرارات، وتتمثل هذه الدعوى في الطعن المقدم من قبل الافراد لجهة القضاء لأجل الغاء القرار الصادر عن الإدارة لعدم مشروعيته، ولكونه جاء نتيجة تجاوزها في ممارسة سلطتها، لذلك فهي لا توجه ضد شخص معين، وإنما يخاصم فيها القرار الإداري ذاته، وتقوم على الطعن في صحته، عن طريق طلب الغائه لعدم مشروعيته، وتقتصر سلطة القاضي فيها على البحث في مشروعية القرار من عدمه، فله ان يحكم بإلغائه ان كان غير مشروعاً، دون ان تمتد سلطته الى تعديله او استبداله، او البحث في جوانب أخرى غير الإلغاء⁽¹⁾.

اما دعوى التعويض او دعوى القضاء الكامل، فيكون للقاضي هنا سلطة أوسع من سابقتها بدرجة كبيرة، ويعد قاضي قانون ووقائع، ويمارسها عن طريق دعوى القضاء الكامل، حيث ان دوره لا ينحصر فقط بالإلغاء بل يمتد الى ابعاد من ذلك، ففي هذه الدعوى يسترد القاضي كامل سلطته تجاه الإدارة التي لم تعد مقتصرة على الغاء قرارها، بل له ان سلطة تعديله او استبداله بقرار اخر، في سبيل إعادة الحقوق للأفراد مع الزام الإدارة بالتعويض عن ذلك، لهذا فالقاضي هنا يفصل في مسألتين هما، مشروعية القرار من عدمه، واذا تبين له انه غير مشروع فإنه ينتقل للفصل في الحقوق من خلال تعديل القرار واستبداله مع ترتيب التعويض اللازم للمتضررين منه⁽²⁾، ودعوى التعويض يتم رفعها للمطالبة بالتعويض عن الاضرار التي سببها هذا القرار او الناتجة عنه، أو الناتجة عن اخلال الإدارة بالالتزامات التعاقدية او الناتجة عن اعمالها المادية أثناء تسيير المرافق العامة مثل الحوادث، لذلك يشترط لقبولها وجود خطأ من جانب الإدارة ووقوع الضرر مع توافر علاقة سببية بينهما.

وبالنسبة للقضاء الإداري الفلسطيني فلم يعرف سوى دعوة الإلغاء من الدعاوي الإدارية المختلفة، الا حديثاً بالنص على اختصاص المحاكم الإدارية بالنظر في دعاوي التعويض وذلك من خلال القرار بقانون رقم 41 لسنة 2020 السابق الذكر، اما في السابق وبالرجوع الى المادة 291 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، الذي كان ينظم إجراءات المحاكمات امام العدل العليا⁽³⁾،

(1) وقد عرفت لمحكمة العدل العليا دعوى الإلغاء في حكم لها بأنها: "دعوى الإلغاء هي المطالبة من القاضي الإداري بمراقبة مشروعية القرار الإداري وتستهدف من ذلك الغاء لمخالفته القواعد القانونية، ودعوى الإلغاء هي دعوى عينية مناطها اختصاص القرار الإداري نفسه، فهذه الدعوى موجهة الى القرار المعيب فهي ليست لحماية حقوق شخصية بل لحماية القواعد القانونية، وان القواعد القانونية قد حددت شروط واجب توافرها في دعوى الإلغاء لقبول الدعوى وإلغاء القرار الإداري المعيب" حكم محكمة العدل العليا رقم 106 لسنة 2008 الصادر بتاريخ 2009/6/29، أورده: آلاء محمود المصري، مرجع سابق، ص20.

(2) محمد سليمان نايف شبير، مرجع سابق، ص238

(3) جاء النص في هذه المادة على انه: "تصدر المحكمة حكمها على وجه السرعة في الطلب وذلك اما برفض او الغاء القرار المطعون، او تعديله، مع ما يترتب على حكمها من آثار قانونية".

نلاحظ ان المشرع حدد ولاية محكمة العدل العليا في الدعاوي المرفوعة اليها برفض او إلغاء القرار المطعون، او تعديله دون النص على ولايتها بالتعويض⁽¹⁾.

وعليه واستنادا الى ما تقدم، فإن القرارات التي يصدرها رئيس السلطة الوطنية خلال ممارسته لصلاحياته الإدارية، تخضع جميعها لرقابة القضاء الإداري من خلال دعوى الإلغاء ودعوى التعويض التي يحركها ذوي الصفة والمصلحة والأهلية، فإذا أصدر الرئيس قرارا إداريا يمس مركزا قانونية ويتسم بعييب المشروعية فإنه يمكن الطعن فيه امام قضاء الإلغاء، واحكام محكمة العدل العليا الصادرة في هذا الجانب كثير وعديدة، نذكر منها على سبيل المثال حكم محكمة العدل العليا بإلغاء قرار رئيس السلطة الفلسطينية رقم 70 لسنة 2014 بتاريخ 2014/6/1 ، بتعين السيد علي جميل مهنا رئيسا لمجلس القضاء الأعلى، وذلك لعدم وجود تنسيب من مجلس القضاء الأعلى بهذا التعيين، وعليه يكون القرار المطعون فيه باطلا لعدم مراعاة الشكليات المطلوبة قانونا ومستوجب الإلغاء⁽²⁾.

وفي حال اصدار الرئيس لقرار اداري ينتج عنه ضرر مادي للفرد فإنه أصبح بإمكانه الطعن فيه اما المحكمة الإدارية بالتعويض، الا انه الى اليوم لم يصدر أي حكم خاص بالتعويض من قبل المحكمة الإدارية نظرا لحداتها وكون القضاء الإداري الفلسطيني ما قبل انشاء المحاكم الإدارية لم يكن مختص بالنظر في هذه الدعوى كما سبق الإشارة، الا انه كان يمكن الطعن بقرارات الرئيس بالتعويض اما المحاكم العادية مثلها مثل أي قرار اداري صادر عن السلطة الإدارية⁽³⁾.

الخاتمة:

في ختام بحثنا هذا، نشير مرة أخرى الى ان مجال البحث في موضوع الرقابة القضائية على أعمال الرئيس لمن بين المواضيع الأكثر أهمية، ولعل ذلك ظهر جليا في مختلف مراحل هذا البحث، والتي خلصنا خلال اعدادها والبحث فيها الى مجموعة من النتائج:

(1) جاء في حكم لمحكمة العدل العليا انه: "وحيث ان قضاء محكمتنا هو قضاء الغاء وليس كامل، وحيث ان القضاء الإداري قد استقر على ان القرار لا يعتبر قراراً قابلاً للطعن بدعوى الإلغاء اذا لم يكن صادرا عن جهة الإدارة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القانون.." حكم محكمة العدل العليا رقم 113 لسنة 2010 بتاريخ 2010/3/17، أورده: محمد سليمان نايف شبير، ص310.

(2) انظر حكم محكمة العدل العليا رقم 2015/130 بتاريخ 2015/12/7. منشور في منظومة القضاء والتشريع في فلسطين (المتقفي) على الموقع الالكتروني <http://muqtafi.birzeit.edu/> تاريخ الاطلاع: 2022/4/24.

(3) انظر على سبيل المثال حكم محكمة العدل العليا المنعقدة بغزة رقم 113 لسنة 1998 بتاريخ 1999/2/3 الذي جاء فيه: "... رفض طلب التعويض كونه خارج نطاق اختصاص هذه المحكمة بصفتها محكمة عدل عليا".

- فيما يتعلق بأعمال رئيس السلطة الفلسطينية، فإن إطلاق العنان لها دون وضعها ضمن قيود تحددها، يجعلنا امام نتيجة مفادها انتهاك لمبدأ الفصل بين السلطات، كما ان التداخل ظاهر جلي، في تدخل السلطة التنفيذية والسلطة القضائية، يمكن تعطيل عمل القضاة بسبب التداخل في الصلاحيات، والاشراف الإداري على المحاكم، وعدم وضوح حدود السلطة التنفيذية الذي يركز على أساس استقلالية القضاء.
- كما تبين لنا من خلال هذه الدراسة استمرار وجود خلل في عملية التشريع، فهناك عدم وضوح في طبيعة التشريعات الأولية، وعدم اعتماد تسمية واحدة بشأن التشريعات الثانوية ما خلق صعوبة في التمييز بينها وبين القرارات الإدارية الصادرة عن الرئيس، كما ان بعض الموضوعات التي يتعين تنظيمها بتشريعات نظمت أحيانا على شكل قرارات والعكس صحيح.
- بالإضافة الى عدم وجود معيار لتمييز اعمال رئيس السلطة، حيث ذكر القانون الاساسي الاعمال التنفيذية للرئيس دون الفصل بين ما هو اداري وما هو سيادي، الامر الذي جعل السلطة العامة في كثير من الأحيان تستغل القواعد القانونية بوصف أعمالها بالسيادية والتهرب من رقابة القضاء مع انه من المفترض ان تحمي هذه القواعد وتكفل فاعليتها.
- وأخيرا وجب القول الى ان القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية جاء بالعديد من الإصلاحات على نظام التقاضي الإداري في فلسطين، وتدارك العديد من النواقص في القوانين السابقة، الا انه تضمن سيطرة واضح لرئيس الدولة في تعيين قضاة المحاكم الإدارية للمرة الأولى من قبل السلطة التنفيذية بالتشاور وليس بالتنسيق مع رئيس مجلس القضاء الأعلى ووزير العدل، حيث يعد تعيين القضاة في المحاكم الإدارية من قبلها مخالفة لكافة المعايير الخاصة بتعيين القضاة وبخاصة المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية، ولا سيما أن القضاء الإداري يشكل أهم الآليات الوطنية لضمان احترام الحقوق والحريات كونه ينظر في كافة الطعون في مواجهة الإدارة والسلطة التنفيذية، وبذلك فإن تعيين قضاة المحاكم الإدارية من السلطة التنفيذية يهدد استقلال المحاكم الإدارية بما يكفل حيادها في النظر في الطعون المنظورة أمامها.
- هذا بالإضافة لمنح القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية للرئيس صلاحية تعيين رئيس المحكمة الإدارية العليا بشكل مستمر وقبول استقالته دون أي اجراء سابق، وهذا يجعل من عملية اختيار رئيس المحكمة الإدارية العليا حكراً على رئيس الدولة ويوليه مطلق الصلاحية.
- كما ان امتناع الإدارة في كثير من الأحيان عن تنفيذ احكام المحاكم الإدارية دون وجود عقوبة فعالة لردعها، يؤدي الى إضعاف فاعلية عمل المحكمة وقضاتها، كما ويضعف الأمن القضائي،

ويقل ثقة المجتمع والافراد بقضاء المحكمة، لا سيما انها الملاذ الأخير للمواطن في مواجهة الإدارة ذات المكانة الخاصة بالنظر لكونها سلطة عامة.

• هذه الأسباب وغيرها تجعلنا نستنتج بأنه لا يمكن القول بوجود رقابة حقيقية وفعالة للمحاكم الإدارية على اعمال الرئيس، حيث تبقى ضعيفة ومتفاوتة وغير واضحة في كثير من الأحيان، نظرا للسيطرة الكبيرة للسلطة التنفيذية على القضاء الإداري منذ بدايته.

وأخيرا نقترح بعض التوصيات التي نرى انها من كل بد لها أهمية بالغة في تغيير الأوضاع القائمة:

- إعادة النظر في أحكام القانون الأساسي الفلسطيني، فيما يتعلق بمجال التشريع، وباب رئيس السلطة الفلسطينية، والحد من صلاحياته التشريعية خصوصا في الحالة الاستثنائية، حيث وجب على رئيس السلطة الوطنية احترام القواعد الدستورية العامة عند استخدامه صلاحياته التشريعية خاصة فيما يتعلق بإصدار قوانين بقرارات في حالات الضرورة.
- التطبيق الفعلي لمبدأ فصل السلطات الثلاث وتحديد صلاحياتها تحديدا غير قابل للتأويل، وفي مقدمتها صلاحيات رئيس السلطة، وتحديد الصلاحيات لكل سلطة بشكل واضح، إضافة إلى بلورة قواعد التعاون والعلاقة بين السلطات بالإضافة إلى العلاقة بين رئيس السلطة ورئيس الوزراء.
- مراجعة القوانين المنظمة لعمل المحاكم الإدارية بشكل يمنح هذه المحاكم وقضاتها استقلالية أكبر عن السلطة التنفيذية ولا سيما بشأن تعيين القضاة وإحالتهم للتقاعد، وذلك بتحديد صلاحيات رئيس السلطة في إصدار قرار تعيين شاغلي الوظائف القضائية الذي يتم بتنسيب من مجلس القضاء الأعلى الانتقالي، بحيث يتعذر على رئيس السلطة وضع فيتو (اعتراض) على تعيينهم.
- ان الحل الأمثل لامتناع الإدارة عن تنفيذ الاحكام القضائية، هو ان يدرج القانون نصاً يحدد عقوبة رادعة تفرض على الإدارة في حال امتناعها عن تنفيذ الاحكام والقرارات القضائية وتقييدها بفترة محددة.
- ولتحقيق هذه التوصيات على ارض الواقع وجب اولا وقبل كل شيء على القيادات الفلسطينية العمل بجدية وبصورة حقيقية على انهاء الانقسام السياسي الفلسطيني بكل مظاهره والذي كان السبب الرئيس لضعف عمل المؤسسات الدستورية، وتفرد وتحكم السلطة التنفيذية المتمثلة برئيسها في باقي السلطات.

قائمة المصادر والمراجع:

• القوانين:

- القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003، وتعديلاته لعام 2005، الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز 2، مارس 2003.
- قانون هيئة الكسب غير المشروع رقم 1 لسنة 2005، الوقائع الفلسطينية، عدد 58، يناير 2005.
- قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998، الوقائع الفلسطينية العدد 24 يوليو 1998.
- قانون الإحصاءات العامة رقم 4 لسنة 2000، الوقائع الفلسطينية، عدد 34، سبتمبر 2000.
- قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم 2 لسنة 2001، الوقائع الفلسطينية العدد 38 سبتمبر 2001.
- قانون الإجراءات الجزائية رقم 3 لسنة 2001، الوقائع الفلسطينية، العدد 38 سبتمبر 2001.
- قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 5 لسنة 2001، الوقائع الفلسطينية، عدد 38 سبتمبر 2001.
- قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002، الوقائع الفلسطينية، العدد 40 مايو 2002.
- النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني، الوقائع الفلسطينية، العدد 46 أغسطس 2003.
- قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 2005، الوقائع الفلسطينية العدد 54 أبريل 2005.
- قانون الخدمة لقوى الامن رقم 8 لسنة 2005، الوقائع الفلسطينية، العدد 56 يونيو 2005.
- قانون الانتخابات رقم 9 لسنة 2005، الوقائع الفلسطينية، العدد 57 أغسطس 2005.
- قانون المخابرات العامة رقم 17 لسنة 2005، الوقائع الفلسطينية، العدد 60 ديسمبر 2005.
- القرار بقانون رقم 1 لسنة 2007، المتعلق بالانتخابات العامة، الوقائع الفلسطينية، العدد 72، سبتمبر 2007.
- القرار بقانون رقم 15 لسنة 2014، بشأن تعديل قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 5 لسنة 2001، الوقائع الفلسطينية العدد 108، يوليو 2014.
- القرار بقانون رقم 2 لسنة 2017، المتضمن تعديل القانون رقم 10 لسنة 2005 المتضمن قانون انتخابات المجالس المحلية، الوقائع الفلسطينية، العدد 128، يناير 2017.

- القرار بقانون بشأن التقاعد المبكر رقم 9 لسنة 2017، الوقائع الفلسطينية العدد 132، ابريل 2017.
- القرار بقانون بشأن تشكيل المحاكم النظامية رقم 39 لسنة 2020، الوقائع الفلسطينية العدد الممتاز 22، يناير 2021.
- القرار بقانون رقم 40 لسنة 2020 بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002. الوقائع الفلسطينية العدد الممتاز 22، يناير 2021.
- القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية رقم 41 لسنة 2020، الوقائع الفلسطينية، العدد الممتاز 22، يناير 2021.
- القرار بقانون رقم 13 لسنة 2022 بشأن تعديل القرار بقانون 41 لسنة 2020 بشأن المحاكم الإدارية، الوقائع الفلسطينية العدد الممتاز 26، مارس 2022.

• الاحكام القضائية:

- حكم محكمة العدل العليا المنعقدة بغزة رقم 113 لسنة 1998، الصادر بتاريخ 1999/2/3.
- حكم محكمة العدل العليا رقم 2003/21، الصادر بتاريخ 2006/4/3.
- حكم محكمة العدل العليا رقم 106 لسنة 2008، الصادر بتاريخ 2009/6/29.
- حكم محكمة العدل العليا رقم 113 لسنة 2010، الصادر بتاريخ 2010/3/17.
- حكم محكمة العدل العليا رقم 2011/318، الصادر بتاريخ 2014/2/6.
- حكم محكمة العدل العليا رقم 2015/130، الصادر بتاريخ 2015/12/7.
- حكم محكمة العدل العليا رقم 211 لسنة 2018، الصادر بتاريخ 2019 2/ 26.

• الكتب:

- محمد سليمان نايف شبير، القضاء الإداري في فلسطين "مشروعية أعمال الإدارة - أساليب الرقابة القضائية والتنظيم القضائي في فلسطين - دعوى الإلغاء"، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2015.

• الرسائل والأطروحات الجامعية:

- آلاء محمود المصري، القيود الموضوعية على اختصاصات محكمة العدل العليا "القضاء الإداري"، رسالة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، السنة الدراسية 2016/2017.
- حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه غير منشورة عين شمس، 2006.
- عبد الرحمن سلامة، أعمال السيادة وأثرها على مبدأ المشروعية في فلسطين، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الشريعة والقانون، الجامعة الإسلامية، غزة، السنة الدراسية 2018.

• المقالات والتقارير:

- احمد أبو الرب، جهاد حرب، تقرير حول: الفصل المتوازن بين السلطات في النظام السياسي الفلسطيني، السلطة التنفيذية: مؤسسة الرئاسة، مؤسسة مواطن - المؤسسة الفلسطينية لدراسة الديمقراطية، تشرين الثاني، 2006.
- باسم بشناق، محمد لحام، القرارات بقوانين في النظام الدستوري الفلسطيني ومشروعية إصدارها فترة الانقسام السياسي، دراسة تحليلية، مقال منشور في مجلة الدراسات الإسلامية، المجلد 25 رقم 1، الجامعة الإسلامية، غزة، 2017.
- بوطيب بن ناصر، رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة في النظام القانوني الجزائري، مقال منشور بمجلة الميزان الصادرة عن مخبر الجرائم العابرة للحدود، المركز الجامعي احمد صالح نعام، العدد 1، الجزائر، 2016.