

## صلاحيات الجمعية العامة للمحاكم الإدارية وفقاً للتشريعات الفلسطينية

### *Powers of the General Assembly of Administrative Courts According to Palestinian Legislation*

د. حسن جميل سليم

استاذ مساعد غير متفرغ في كلية الدراسات العليا

الجامعة العربية الاميركية، (فلسطين)

hasan.jamil.salim@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.70411/MJLS.3.2.2025216>

تاريخ القبول: 2025-03-23

تاريخ المراجعة: 2025-03-04

تاريخ الاستلام: 2025-03-02

#### الملخص:

تُعتبر الجمعية العامة ركيزة أساسية في المحاكم الإدارية لما تُتَاط بها من صلاحيات وأدوار في تطوير العمل القضائي والإداري للقضاة، ورسم السياسات الإدارية والمالية بحكم طابع الإشراف الذي قرره المشرع لها، ومن خلال هذا البحث فقد تم تناول الصلاحيات التي أناطها المشرع بالجمعية العامة للمحاكم الإدارية في فلسطين وفقاً للقرار بقانون رقم (41) لسنة 2020 وتعديلاته، ووفقاً للنظام الداخلي الخاص بالجمعية العامة رقم (2) لسنة 2023، وذلك من حيث النطاق لممارستها للصلاحيات والذي جاء في مسارين: الأول في مجال التشريع، والثاني في المجال الإداري، حيث تم تبيان المساحة التي قررها المشرع والنصوص التي تدخل في النطاق التشريعي لعمل الجمعية، كعمل سابق لإصدارها من قبل الرئيس الذي منحه المشرع صلاحية إصدارها، وكذلك الصلاحيات الإدارية المتعلقة بالقضاة من تنسيب للتعين وندب ونقل وقبول استقالة. كما تناول البحث القيود القانونية التي قررها المشرع على ممارسة الجمعية لصلاحياتها سواء كانت المتمثلة في عدم تجاوز المبادئ الدستورية ومنها مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ المساواة، أو الالتزام بالمشروعية من خلال ضمان الالتزام بالتشريعات النازمة لممارستها لصلاحياتها، وضمان عدم تضارب المصالح لمناسبة ممارستها لصلاحياتها ولا سيما في الشق المالي أو الشق القضائي.

وقد تم التوصل إلى مجموعة من النتائج والتوصيات اعتماداً على المنهج الذي اتبعه الباحث وهو الوصفي التحليلي، والمنهج الاستنباطي، أهمها أن المشرع الذي منح الجمعية العامة صلاحيات في مجال التشريع وصلاحيات إدارية جاءت مقيدة، ولم تكن على سبيل التقدير، وإن أي خروج عنها يضعها في دائرة البطلان.

**الكلمات مفتاحية:** المحاكم الإدارية، الجمعية العامة، صلاحيات الجمعية العامة.

**Abstract:**

The General Assembly is a fundamental pillar of administrative courts due to the powers and roles assigned to it in developing judicial and administrative work for judges, as well as in shaping administrative and financial policies, based on the supervisory nature granted to it by the legislator.

This research will examine the powers entrusted to the General Assembly of Administrative Courts in Palestine under Decree-Law No. (41) of 2020 and the General Assembly's Internal Regulations No. (2) of 2023. The study will focus on the scope of these powers, which are exercised in two main areas: legislative and administrative. It highlights the legislative framework within which the Assembly operates, particularly its role in the preliminary stages of issuing regulations by the President, who is authorised by law to promulgate them. Additionally, the research will address the administrative powers concerning judges, such as recommendations for appointment, secondment, transfer, and acceptance of resignations.

Furthermore, the study explores the legal restrictions imposed by the legislator on the exercise of the Assembly's powers, including adherence to constitutional principles such as the separation of powers and the principle of equality. It also emphasises the requirement of legality, ensuring compliance with governing legislation and preventing conflicts of interest, particularly in financial and judicial matters.

The research concludes with a set of findings and recommendations based on the descriptive-analytical and deductive methodologies employed by the researcher.

**Keywords:** administrative courts, general assembly, powers of the general assembly

## المقدمة

قامت فكرة إنشاء مجالس القضاء أو الجمعيات العمومية للقضاء انسجاماً مع وتكريساً لفكرة التوازن بين السلطات وتحقيقاً للفصل بينها، وحتى لا تكون الهيئات القضائية بأي حال من الأحوال تابعة أو تحت سلطة أي من السلطات.

ولمّا كان الفصل بين السلطات بصورتيه الجامد والمرن، يقتضي وجود هيئة على رأس تلك السلطات لتمارس الإشراف عليها، فإن المسألة في القضاء ليست بعيدة عن ذلك، فكيف سيقوم القضاء بذواتهم بإدارة المؤسسة القضائية، ووظيفتهم الأساسية هي نظر الدعاوى والفصل فيها، الأمر الذي استوجب وجود جسم من داخل المؤسسة القضائية ليقوم بتلك الوظيفة.

وفي فلسطين، التي تشكلت فيها المحاكم الإدارية في العام 2022، كحاجة وضرورة وانسجاماً مع التطور التشريعي في فلسطين، والتي جاء التقاضي الإداري فيها على درجتين ولاتساع مهامه واختصاصاته، وبالتالي توسع جسم المحكمة من حيث عدد القضاة، مما استوجب توسيع التشكيل لأجسامه، والتي كان من ضمنها الجمعية العامة كمجلس إدارة أو كجسم رديف لمجلس القضاء الأعلى المنوط بها صلاحيات إدارية وصلاحيات في مجال التشريع، والنظر فيما يُعرض عليها من تشريعات تتعلق بالقضاء الإداري، والتي تتألف وفقاً لنص المادة (13) من القرار بقانون رقم 2020 بشأن المحاكم الإدارية وتعديلاته من: رئيس ونائب رئيس المحكمة الإدارية العليا، وأقدم خمسة من قضاتها، إذا زاد عددهم عن ذلك، ورئيس ونائب رئيس المحكمة الإدارية، والتي يلاحظ على تشكيلها أن أغلبية عضويتها محصورة في قضاة المحكمة الإدارية العليا بتمثيلهم بسبعة أعضاء بما فيهم الرئيس، في مقابل عضوين من المحكمة الإدارية وهما الرئيس ونائبه، غير أنه لحدثة التشكيل لجسم المحاكم الإدارية كهيئة قضائية مستقلة، فإن التطبيق لنصوص القانون عادة ما يكشف بعض القصور أو عدم الوضوح أحياناً، وقد يقع تطبيق غير صحيح لبعض النصوص، لمناسبة الجمعية العامة لصلاحياتها، الأمر الذي استوجب إجراء هذا البحث، ونظراً لأهمية هذه الصلاحيات وتأثيرها على سير العدالة، وانتظام المرفق، جاءت هذه الدراسة لصلاحيات الجمعية العامة للمحاكم الإدارية من خلال استعراض الأسس القانونية التي تستند إليها، وتحليل دورها في تنظيم العمل القضائي.

## أهمية البحث:

تكمن أهمية البحث في حداثة التشكيل وفي ظل التعديلات التي أدخلها المشرع الاستثنائي على التشريعات النازمة للمحاكم الإدارية، وما تمخض عنها من تعديلات، والحاجة للتحصيل في نجاعة تلك

التشريعات في تنظيم عمل المحاكم الإدارية دون تعارض، وبالتالي فإن الأهمية تكمن في توضيح مسار ممارسة صلاحيات الجمعية العامة، دون الخروج عن الحدود المقررة لها، كما تكمن الأهمية في إزالة الغموض عن بعض النصوص النازمة لتلك الصلاحيات والتي وردت عامة أحياناً، أو غير مقرونة بقيود في القانون ذاته.

#### أهداف البحث:

يهدف البحث إلى بيان نطاق صلاحيات الجمعية العامة للمحاكم الإدارية، وبيان اختصاصاتها وحدودها، وإزالة الالتباس عن طبيعة عملها، ولا سيما في ظل الخلط بينها وبين الهيئة العامة، وكذلك بيان القيود القانونية التي فرضها القانون على الجمعية العامة لمناسبة ممارستها لصلاحياتها.

#### الإشكالية:

تتمثل الإشكالية في مدى التزام الجمعية العامة للمحاكم الإدارية بحدود الصلاحيات المقررة لها، لكونها هيئة مشكلة من قضاة، وجاءت الصلاحيات مختلطة بين ما هو في المجال التشريعي وبين الصلاحيات الإدارية، وكذلك فيما يصدر عنها من قرارات وما تمارسه من صلاحيات، الأمر الذي استدعى الدراسة والبحث فيها من خلال السؤال الرئيس:

ما هي حدود صلاحيات الجمعية العامة للمحاكم الإدارية في ضوء التشريعات النازمة لها؟

#### الأسئلة الفرعية:

وللإجابة عن السؤال الرئيس تم طرح الأسئلة الفرعية الآتية:

1. ما هو نطاق صلاحيات الجمعية العامة للمحاكم الإدارية؟
2. ما هي القيود القانونية على ممارسة الجمعية العامة لصلاحياتها؟

#### منهجية البحث:

وللإجابة عن السؤال الرئيس والأسئلة الفرعية، فقد استلزم استخدام المنهج الوصفي والمنهج التحليلي، وكذلك المنهج الاستنباطي، لفهم حقيقة المراد من النصوص القانونية ذات العلاقة بالجمعية العامة للمحاكم الإدارية، ولتكوين الرأي بشأن مدى سلامة ما تتم ممارسته من صلاحيات من قبلها. وقد ارتأى الباحث تقسيم البحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: نطاق صلاحيات الجمعية العامة للمحاكم الإدارية

المطلب الثاني: القيود القانونية على ممارسة الجمعية العامة للصلاحيات

## المطلب الأول

### نطاق صلاحيات الجمعية العامة

تُعد الجمعية العامة للمحاكم الإدارية من الأقسام الرئيسية في الهيئات القضائية، التي يجب أن تلعب دوراً حيوياً وتمارس صلاحياتها في إطار القانون لضمان حسن سير المرفق القضائي، ويتحدد نطاق صلاحياتها وفقاً لما تمنحه لها التشريعات من صلاحيات، تؤدي بممارستها إلى تطوير العمل القضائي، واتخاذ القرارات التي تهدف إلى تعزيز فعالية القضاء الإداري، وذلك ما جاء منظمًا وفقاً للقرار بقانون رقم (41) لسنة 2020، بشأن المحاكم الإدارية وتعديلاته، وكذلك النظام الداخلي للجمعية العامة رقم 2 لسنة 2023.

في هذا المطلب، سيتم تناول نطاق صلاحيات الجمعية العامة للمحاكم الإدارية في مجال التشريع، وكذلك صلاحياتها الإدارية من خلال تحليل الأساس القانوني لهذه الصلاحيات، والمهام التي تضطلع بها.

## الفرع الأول

### صلاحيات الجمعية العامة في مجال التشريع

إن مفهوم التشريع يقتصر تقليدياً على السلطة التشريعية كاختصاص أصيل لها، غير أن بعض الأنظمة القانونية ومنها الفلسطينية قد منح السلطات الأخرى على سبيل الاستثناء أو بشكل محدود صلاحيات في مجال التشريع، فكان منها تقرير صلاحيات كاملة التشريع، كما هو الحال بمنح الرئيس إصدار قرارات لها قوة القانون<sup>1</sup>، ولمجلس الوزراء إصدار الأنظمة واللوائح<sup>2</sup>، وذلك في إطار الفصل المرن بين السلطات.

وبالمقابل نجد أن المشرع، وفي إطار التعاون، قد أشرك جهات غير تشريعية في العملية التحضيرية بالتشريع، وذلك ما نجده مقررًا للجمعية العامة للمحاكم الإدارية، والذي جاء محدداً لها وفقاً للتشريعات المنظمة لها، وتتلخص بالآتي:

### أولاً: وفقاً للقرار بقانون رقم (41) لسنة 2020 وتعديلاته

تنص المادة (8) من القرار بقانون رقم (13) لسنة 2022م، بتعديل قرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م، بشأن المحاكم الإدارية على أنه: "تُعدل المادة (58) من القانون الأصلي، لتصبح على

<sup>1</sup> المادة (43)، القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003 وتعديلاته.

<sup>2</sup> المادة (68)، القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003 وتعديلاته.

النحو الآتي : تُعد الجمعية العامة للمحاكم الإدارية الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القرار بقانون، وتصدر عن رئيس الدولة<sup>1</sup>.

كما جاء التنصيص في القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م، بشأن المحاكم الإدارية بشأن العمل التشريعي وفق الآتي:

أ. مناقشة ما يعرض عليها من مشاريع القوانين المتعلقة بالمحاكم الإدارية<sup>1</sup>.

ب. وضع نظام خاص بدائرة التفتيش يحدد سائر مهام وصلاحيات دائرة التفتيش وإجراءات عملها والضمانات الواجب توفرها للقضاة<sup>2</sup>.

ت. وضع نظام خاص بالمجلس التأديبي<sup>3</sup>.

ث. إقرار مشروع الموازنة السنوية بالإجماع أو الأكثرية، بعد مناقشته وتقديمه للجهة المختصة<sup>4</sup>.

ج. إعداد الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية وتصدر عن رئيس الدولة<sup>5</sup>.

يستفاد مما ورد من صلاحيات في مجال التشريع منحها المشرع للجمعية العامة للمحاكم الإدارية أن الحالة الوحيدة التي يمكن من خلالها للجمعية العامة القيام بأعمال تصنف بأنها ضمن المجال التشريعي، هي تلك المكرسة في المادة (58) من قانون المحاكم الإدارية، والتي تنص على أنه: "تُعد الجمعية العامة للمحاكم الإدارية الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام هذا القرار بقانون، وتصدر عن رئيس الدولة"، وكذلك إقرار الموازنة السنوية<sup>6</sup>، وهذا ما نجد ما يشبهه في قانون مجلس الدولة المصري بشأن الصلاحيات التشريعية للجمعية العمومية بالتشريع، حيث منح المشرع المصري الجمعية العمومية وفقاً لنص المادة (68) صلاحية إصدار اللائحة الداخلية للمجلس، وليس بشأن ما ينصرف ترتيب حقوق أو تغيير في البناء الجوهري لمجلس الدولة أو القضاء الإداري. كما أوجب المشرع المصري أخذ رأيه في مشروعات القوانين

<sup>1</sup> الفقرة (1) من المادة (13) من القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020، بشأن المحاكم الإدارية وتعديلاته المنشور في الجريدة الرسمية (الوقائع) في العدد 22، بتاريخ 2021/1/11، ص 19.

<sup>2</sup> المادة (15) من القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020، بشأن المحاكم الإدارية وتعديلاته المنشور في الجريدة الرسمية (الوقائع) في العدد 22، بتاريخ 2021/1/11.

<sup>3</sup> الفقرة (2) من المادة (17) من القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020، بشأن المحاكم الإدارية وتعديلاته.

<sup>4</sup> المادة (53) من القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020، بشأن المحاكم الإدارية وتعديلاته.

<sup>5</sup> المادة (58) من القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020، بشأن المحاكم الإدارية وتعديلاته.

<sup>6</sup> المادة (53) من القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020، بشأن المحاكم الإدارية وتعديلاته.

المتصلة بمجلس الدولة،<sup>1</sup> وكذلك بين بشأن صلاحيات الجمعية العمومية في مجال الفتوى والتشريع وفق لنص المادة (66) ان الجمعية العمومية تختص في مجال الفتوى والتشريع بإبداء الرأي في المسائل والمنازعات.<sup>2</sup>

وبالعودة والاطلاع على النص التشريعي الفلسطيني، نجد أن القانون قد حصر الصلاحية للجمعية العامة في المجال التشريعي في مسألة إعداد الأنظمة اللازمة لتنفيذ القانون - ليتم اصدارها من قبل الرئيس- والتي لا يمكن لها أن تتخطى مرامي القانون ونصوصه، وعليه، فإنه لا يجوز للجمعية العامة للمحاكم الإدارية إعداد مقترحات القوانين المعدلة لقانون المحاكم الإدارية تجنباً لشبهة تضارب المصالح، ولو أراد المشرع غير ذلك لنص عليه صراحةً في المادة (58) بقوله: تُعد الجمعية مشاريع القوانين المعدلة لهذا القانون، وهذا ما لم يفعله المشرع.

ومعنى ما سبق ذكره، أنه ينبغي أن يكون هنالك نص في قانون المحاكم الإدارية لكي يصار إلى تفعيل صلاحية الجمعية العامة التشريعية، من خلال تكريس أنظمة تنفيذية للنصوص الواردة في القانون الأساس، ونمثل هنا بنظام المجلس التأديبي ونظام التفتيش القضائي ونظام الجمعية العامة ونظام الأمانة العامة، وكل هذه الأنظمة في مجموعها مستقاة من حيث أساسها التشريعي من القانون، والذي لا تملك الجمعية العامة حياله أية صلاحيات تتعلق بالتعديل أو التحيين، باستثناء إبداء الرأي في مشروعات القوانين المتعلقة بالمحاكم الإدارية التي تُعرض عليها، ولا يجوز لها أن تمارس صلاحية تشريع أو تعديل لقانون المحاكم الإدارية، بل أنه يصبح غير مقبول تشريعياً بدرجة كبيرة تشريع أي نص من قبل الجمعية

<sup>1</sup> المادة (68 مكرر)، قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972.

<sup>2</sup> المادة (66)، قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972. تختص الجمعية العمومية لقسم الفتوى والتشريع بإبداء الرأي في المسائل والموضوعات الآتية: (أ) المسائل الدولية والدستورية والتشريعية وغيرها من المسائل القانونية التي تحال إليها بسبب أهميتها من رئيس الجمهورية أو من رئيس الهيئة التشريعية أو من رئيس مجلس الوزراء أو من أحد الوزراء أو من رئيس مجلس الدولة.

(ب) المسائل التي ترى فيها إحدى لجان قسم الفتوى رأياً يخالف فتوى صدرت من لجنة أخرى أو من الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع.

(ج) المسائل التي ترى فيها إحدى لجان قسم الفتوى إحالتها إليها لأهميتها.

(د) المنازعات التي تنشأ بين الوزارات أو بين المصالح العامة أو بين الهيئات العامة أو بين المؤسسات العامة أو بين الهيئات المحلية أو بين هذه الجهات وبعضها البعض.

العامة، وتحديدًا عندما يتعلق الأمر بالمزايا الشخصية للقضاة، تبعاً ليس لشبهة تعارض المصالح، وإنما والحالة هذه فإنه تتحقق حالة من حالات تضارب المصالح على أرض الواقع.

وبالتطبيق العملي نجد أن ما ورد في ديباجة النظام الصادر بشأن الجمعية العامة رقم (2) لسنة 2023، أن الرئيس ( رئيس الدولة ) مارس صلاحياته التشريعية بناءً على تنسيب من الجمعية العامة، وذلك يتفق وصحيح القانون الذي نظم دور الجمعية العامة في العملية التشريعية الخاصة بالمحاكم الإدارية، وجدد مناطق صلاحياتها على سبيل الحصر.

### ثانياً: وفقاً للنظام الداخلي رقم (2) لسنة 2023

لم يأت النظام الداخلي للجمعية العامة على النص أو التفسير بشأن صلاحيات تشريعية للجمعية العامة للمحاكم الإدارية، مكتفياً بما جاء النص عليه في متن القرار بقانون في المواد (13،15،17،53). ولما كان إعداد الأنظمة من صلاحية الجمعية العامة، وجاء نظام الجمعية العامة خالٍ تماماً من تفسير أو توضيح أو إضافة، فإن في ذلك دلالة واضحة على كفاية ما جاء النص عليه في القرار بقانون بشأن صلاحية الجمعية العامة في المجال التشريعي، وبنظام المخالفة فإن ممارسة غير ما جاء بالتنصيص عليه من صلاحيات هو خروج عن الحدود المقررة قانوناً، كما يفهم من ذلك التحديد أن سلطة الجمعية العامة في مجال التشريع جاءت مقيدة ومحددة في مجالات ومراحل بعينها.

### الفرع الثاني

#### الصلاحيات الإدارية للجمعية العامة

لم يقصر المشرع صلاحيات الجمعية العامة للمحاكم الإدارية على الصلاحية في مجال التشريع، بل منحها أيضاً صلاحيات إدارية وفقاً لما جاء بالتنصيص عليه في القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020 وتعديلاته، وكذلك النظام الداخلي رقم (2) لسنة 2023، وعلى وجه التحديد فيما يختص بشؤون القضاة، وكانت على النحو الآتي:

#### أولاً: وفقاً للقرار بقانون رقم (41) لسنة 2020 وتعديلاته

وفقاً لما جاء بالتنصيص عليه في القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020 وتعديلاته، فإن المشرع قد منح الجمعية العامة للمحاكم الإدارية صلاحية إدارية، وهذا ما جاء متسقاً مع ما تقرر خلال تسعينيات القرن الماضي عندما أنشئت المجالس العليا للقضاء، وجاءت الوظائف المسندة إليه بين ما يتمثل بالإشراف على المسار المهني للقضاة وهو النموذج السائد في جنوب أوروبا، وبين ما يتمثل بالتصرف



والإدارة القضائية وهي المجالس السائدة في دول شمال اوروربا<sup>1</sup>، ومن الصلاحيات الإدارية المسندة للجمعية العامة للمحاكم الإدارية هي:

أ. التنسيب لتعيين رئيس المحكمة الإدارية ونائبه وقضااتها، ونائب رئيس المحكمة الإدارية العليا وقضااتها لتعيينهم بقرار من الرئيس<sup>2</sup>.

ب. التنسيب بنقل وندب القضاة لغير الجلوس للقضاء برضاهم، وكذلك التقرير بشأن ندب قضاة المحكمة الإدارية مؤقتاً للعمل بالمحكمة الإدارية العليا ممن توفرت فيهم شروط العمل فيها، لمدة ستة أشهر بقرار من رئيس المحكمة الإدارية العليا، قابلة للتجديد لمرة واحدة بقرار من الجمعية العامة. والتنسيب لندب القضاة للقيام بأعمال قضائية أو قانونية غير عمله أو بالإضافة إليه، على أن يصدر قرار من رئيس الدولة بذلك. والتنسيب لإعارة القضاة إلى الحكومات الأجنبية أو الهيئات الدولية، بقرار من رئيس الدولة على أن لا تزيد مدة الندب أو الإعارة عن سنتين متصلتين، إلا إذا اقتضت المصلحة الوطنية ذلك<sup>3</sup>.

ت. النظر في شؤون القضاة وترقياتهم ونقلهم وندبهم وإعاراتهم وتظلماتهم<sup>4</sup>.

ث. صلاحية منح الإذن بالاطلاع على إقرار الذمة المالية المتعلقة بزوجه وأولاده القصر والذي يبين كل ما يملكه من أموال منقولة وغير منقولة، وما عليهم من ديون داخل فلسطين وخارجها الذي يقدمه القاضي عند تعيينه<sup>5</sup>.

ج. تشكيل دائرة التفتيش التي تتبع رئيس المحكمة الإدارية العليا، وتشكل برئاسة نائب رئيس المحكمة الإدارية العليا، وعضوية عدد كافٍ من القضاة بقرار منها للتفتيش على أعمال القضاة وتقييم أدائهم، وتكون لمدة سنتين قابلة للتجديد لمرة واحدة، ولا يجوز خلالها نقل المفتش أو انتدابه لوظيفة أخرى، على أن يودع تقرير التفتيش لدى الجمعية العامة خلال شهر من تاريخ انتهائه،

<sup>1</sup> محمد بن لطيف، صلاحيات المجلس الأعلى للقضاء بين قاطرة الدستور وكوابح التشريع، جمعية الحقوقيين العدد 13، 2017، ص230.

<sup>2</sup> المادة (7) من القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020، بشأن المحاكم الإدارية وتعديلاته.

<sup>3</sup> المادة (12) من القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020، بشأن المحاكم الإدارية وتعديلاته.

<sup>4</sup> المادة (13) من القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020، بشأن المحاكم الإدارية وتعديلاته.

<sup>5</sup> المادة (14) من القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020، بشأن المحاكم الإدارية وتعديلاته.

كما تختص الجمعية العامة في الفصل بالتظلم بعد الاطلاع على البيانات كافة وسماع أقوال القاضي المتظلم، وتصدر قرارها خلال (15) يوماً من تاريخ استلام التظلم، ويكون قرارها نهائياً<sup>1</sup>.  
 ح. صلاحية إحالة ملف الشكوى العامة الذي يرد لدائرة التفتيش بحق أي من القضاة إلى المجلس التأديبي<sup>2</sup>، في حال وجدت موجباً لمساءلة القاضي مرفقة بتقرير رئيس دائرة التفتيش<sup>3</sup>.  
 خ. التنسيب لتعيين رئيس النيابة الإدارية بقرار من رئيس الدولة<sup>4</sup>.  
 د. قبول استقالة قضاة المحاكم الإدارية على أن تتم المصادقة عليها من قبل رئيس الدولة<sup>5</sup>.  
 بمراجعته ما سلف بيانه من صلاحيات إدارية تم التنصيص عليها في متن القرار بقانون، يتضح أنها تنحصر في المجالات الآتية:

1. التنسيب لتعيين القضاة ورؤساء النيابة الإدارية.
  2. قبول استقالة القضاة.
  3. النظر في أمور القضاة من نقل وندب وترقية.
  4. منح الإذن بالاطلاع على إقرار الذمة المالية للقاضي.
  5. تشكيل دائرة التفتيش وإحالة ملف الشكوى التي ترد بحق القاضي إلى المجلس التأديبي.
- باستقراء ما ورد بالنص في القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020 وتعديلاته يتضح أن الصلاحيات التي قررها القرار بقانون للجمعية العامة تشير إلى أنها جاءت جميعها متعلقة بشؤون القضاة، وليس بغيرهم، والاستثناء الوحيد الذي ورد هو التنسيب لرئيس النيابة الإدارية، وذلك ما يفيد أن المشرع قد جاء حريصاً على الفصل بين علاقة الجمعية العامة بالقضاة ومتابعة شؤونهم عن باقي مكونات مرفق المحاكم الإدارية الذي يخضع لإدارة رئيس المحاكم الإدارية بصفته رئيس الدائرة الحكومية (الوزير)، متنبهاً للفرق

<sup>1</sup> المادة (15) من القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020، بشأن المحاكم الإدارية وتعديلاته.

<sup>2</sup> الفقرة (1) من المادة (17): "يتشكل المجلس التأديبي من اثنين من قضاة المحكمة الإدارية العليا وأحد قضاة المحكمة الإدارية، من غير أعضاء الجمعية العامة".

<sup>3</sup> المادة (16) من القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020، بشأن المحاكم الإدارية وتعديلاته.

<sup>4</sup> المادة (48) من القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020، بشأن المحاكم الإدارية وتعديلاته.

<sup>5</sup> المادة (51) من القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020، بشأن المحاكم الإدارية وتعديلاته.

بين الوظيفة القضائية والوظيفة الإدارية، والآلية الفضلى لاستخدامها، وذلك ما يضمن الانسجام والاستقرار في المرفق القضائي.<sup>1</sup>

وبالنظر إلى ما تم منحه للجمعية العامة للمحاكم الإدارية الفلسطينية نجد ما يشبهه في التشريعات الأخرى كالتشريع المصري الخاص بمجلس الدولة بأنه جاء النص فيه على " يختص هذا المجلس بالنظر في تعيين أعضاء مجلس الدولة وتحديد أقدميتهم وترقياتهم ونقلهم وندبهم خارج المجلس وإعارتهم التظلمات المتصلة بذلك وكذلك سائر شئونهم على الوجه المبين في هذا القانون <sup>2</sup>، لكن وبالمراجعة لتلك الصلاحيات يتضح بشكل جلي أنها جاءت على وجه التخصيص بشؤون القضاة، دون أن تتعدى ذلك، وذلك ما يؤكد حقيقة ما اتجهت إليه إرادة المشرع، ولو أراد غير ذلك لأفصح عنها.

### ثانياً: وفقاً للنظام الداخلي رقم (2) لسنة 2023

قرر المشرع بنص النظام الداخلي للجمعية العامة للمحاكم الإدارية صلاحيات إدارية تتمثل بالآتي:

أ. صلاحية تقديم طلب لاجتماع طارئ من خلال ثلاثة من أعضائها ليعقد الاجتماع خلال موعد أقصاه عشرة أيام من تاريخ تقديم الطلب.<sup>3</sup>

ب. صلاحية إطلاع الغير على محاضر اجتماعات الجمعية.<sup>4</sup>

ت. صلاحية الطلب من الجهات الحكومية وغير الحكومية الواجب عليها تقديمها للجمعية من بيانات أو أوراق أو وثائق ذات عاقلة بصلاحياتها.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> وبالإطلاع على تجربة المملكة المغربية في تنظيم الجمعيات العامة للمحاكم التي تخضع لأحكام المرسوم عدد 498.74.2 الصادر تطبيقاً لظهير 15 يوليوز 1974 المتعلق بالتنظيم القضائي، وتحديد صلاحياتها، يتضح أن المشرع المغربي قد حدد اختصاصاتها في استعراض حصيلة عمل المحكمة خلال السنة القضائية من خلال الوقوف على المنجزات وتدارس العراقيل التي قد تواجه سير العمل العادي بها، ووضع برنامج الجلسات وتشكيل الهيئات القضائية من خلال تحديد عدد الغرف والأقسام وتكوينها، توزيع الأشغال والمهام بين القضاة، تحديد أيام وساعات الجلسات، توزيع القضايا بين مختلف الغرف والأقسام.

<sup>2</sup> المادة (68 مكرر)، قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972.

<sup>3</sup> المادة (3) من نظام الجمعية العامة للمحاكم الإدارية رقم (2) لسنة 2023، المنشور في العدد رقم 207 من جريدة الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية)، بتاريخ 2023/10/24، ص 10.

<sup>4</sup> المادة (6) من نظام الجمعية العامة للمحاكم الإدارية رقم (2) لسنة 2023.

<sup>5</sup> المادة (7) من نظام الجمعية العامة للمحاكم الإدارية رقم (2) لسنة 2023.

ث. تشكيل اللجان من بين أعضائها تفويضها في بعض اختصاصاتها عدا ما يتعلق منها بالتعيين، أو الترقية أو النقل أو العزل أو الإعارة<sup>1</sup>.

ج. تختص باستلام الطلبات والموضوعات التي تختص بنظرها مشفوعة بالبيانات والأوراق والوثائق اللازمة لتمكينها من البت فيه<sup>2</sup>.

إن ما سلف ذكره من صلاحيات جاء ذكرها سواء في متن القرار بقانون أو في النظام الداخلي لم يتوسع المشرع في نطاقها، بل يمكن القول إنها جاءت محصورة في شؤون القضاة، وذلك يعود لخصوصية صفات أعضائها لكونهم من القضاة، ولحرص المشرع على عدم وقوعهم في مربع تضارب المصالح الذي يمكن أن يقع في حال التواصل معهم من قبل الإدارة الذين يمثلون الخصم في الدعاوى الإدارية التي ينظرونها.

وهنا يثور السؤال عن حقيقه ما أراده المشرع من أدوار وصلاحيات للجمعية العامة للمحاكم الإدارية، ذلك أن انفتاح الجمعية على غير القضاة ليس من باب أن يختص المجلس فقط بالمسار المهني الضيق للقضاة، بل من باب إدارة العدالة والإشراف على المحاكم، لتحقيق حسن سير القضاء واستجابة لمقتضيات الدستور، ولهذا تكون الحاجة أن تضم الجمعية العامة اشخاصاً من غير القضاة<sup>3</sup>.

ونمثل هنا بالتجارب الشبيهة في مجال المجالس والجمعيات العمومية، والتي تضم في عضويتها تشكيلة متنوعة من الشخصيات، ولهذا فإن المقترح أن تضم الجمعية العامة للمحاكم الإدارية في تشكيلتها شخصيات ذات صفة قضائية من خارج المحاكم الإدارية، وكذلك ذات صفة قانونية، لضمان التنوع في تشكيلة الجمعية العامة، وحرصاً لتوقي شبهة تضارب المصالح وجمع الصلاحيات في نطاق أشخاص معينين، وهو مجلس القضاء الأعلى، الذي يتضح من خلال القرار بقانون الناظم لعمله أن المجلس يتشكل من كل من: رئيس المحكمة العليا ونائبه واثنين من قضاة محكمة النقض، فيما توزعت العضوية لبقية المقاعد السبعة بين أربعة رؤساء محاكم الاستئناف (رؤساء محاكم استئناف القدس وغزة والخليل ونابلس)، ومقعد لرئيس محكمة بداية (يختاره المجلس من أقدم عشرة رؤساء محاكم البداية لمدة سنتين غير قابلة للتجديد)، مقعد للنائب العام ومقعد لوكيل وزارة العدل<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> المادة (10) من نظام الجمعية العامة للمحاكم الإدارية رقم (2) لسنة 2023.

<sup>2</sup> المادة (14) من نظام الجمعية العامة للمحاكم الإدارية رقم (2) لسنة 2023.

<sup>3</sup> محمد بن لطيف، مرجع سابق، ص 246-247.

<sup>4</sup> المادة (16) من القرار بقانون رقم (1) لسنة 2020، المعدل لقانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002.

## المطلب الثاني

### القيود القانونية على ممارسة الجمعية العامة للصلاحيات

تتمتع الجمعية العامة للمحاكم الإدارية بصلاحيات متعددة تهدف إلى تنظيم العمل القضائي والإداري بشأن القضاة، وضمان حسن سير العدالة الإدارية، إلا أن هذه الصلاحيات لم تأت مطلقة، بل تخضع لقيود قانونية تفرضها التشريعات لضمان عدم تجاوز المبادئ الدستورية (الفرع الأول)، وأبرزها مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ المساواة، الالتزام بعدم تجاوزها مبدأ المشروعية (الفرع الثاني) من خلال الالتزام بالتشريعات النازمة لممارستها لصلاحياتها، واحترام مبدأ عدم تضارب المصالح:

#### الفرع الأول: عدم تجاوز المبادئ الدستورية

يمثل احترام المبادئ الدستورية وعدم تجاوزها علامة واضحة على احترام الدولة للدستور - الذي تتربع قواعده على رأس الهرم التشريعي ولا يجوز أن تخالف قواعد قاعدة قانونية أدنى منها - واتسامها بالديمقراطية، بل من غير المتصور لمجتمع أن يقوم دونها، لكونها القواعد النازمة للسلطات ولحدود اختصاصاتها، والناظمة لعلاقة التوازن بين السلطة والحرية.

ولهذا فإنه سيتم تناول مدى التزام الجمعية العامة للمحاكم الإدارية بالمبادئ الدستورية من خلال دراسة اثنين من المبادئ الدستورية ذات الصلة بعمل المحاكم الإدارية، وهما: احترام مبدأ الفصل بين السلطات (أولاً)، واحترام مبدأ المساواة (ثانياً).

#### أولاً: احترام مبدأ الفصل بين السلطات

يُعد مبدأ الفصل بين السلطات من الركائز الأساسية في النظم القانونية الحديثة، حيث يهدف إلى تحقيق التوازن بين السلطات الثلاث: التنفيذية، التشريعية، والقضائية، ومنع أي سلطة من التغول على صلاحيات الأخرى. وباعتبار أن الجمعية العامة للمحاكم الإدارية تمارس دوراً تنظيمياً وإشرافياً داخل القضاء الإداري، فإن احترامها لمبدأ الفصل بين السلطات كأحد المبادئ الدستورية يكون من خلال احترام الحدود الفاصلة بين السلطة القضائية من جهة، والسلطتين التشريعية والتنفيذية من جهة أخرى. ونشير هنا إلى أن مبدأ الفصل بين السلطات وإن كان مبدأ عاماً يخص السلطات الثلاث، إلا أنه ينطبق أيضاً على السلطات الفرعية بما يفيد احترام كل جهة لصلاحيات الجهة الأخرى وعدم الخروج عن حدودها.

وبالعودة إلى مسأله اختصاصات الجمعية التي تم تناولها في الفرع الأول، فإن تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات جاء ليحظر على الجمعية العامة تجاوز حدود اختصاصاتها التي حددها القانون بصلاحيات

إدارية وأخرى في مجال التشريع في إطار التحضير للأنظمة، وإبداء الرأي فيما يُعرض عليها من مشاريع قوانين تخص المحاكم الإدارية، لتختص سلطة التشريع بإصدارها بعد نقاشها، وإلا جاءت أعمال الجمعية متجاوزة لمبدأ دستوري مقرر في متن القانون الأساسي وهو الفصل بين السلطات<sup>1</sup>.

وبالإستناد إلى مبدأ الفصل بين السلطات، فإن الوثائق الدستورية، بغض النظر عن شكلها كانت مرنة أم جامدة<sup>2</sup>، فقد جاءت محددة لكل سلطة اختصاصاتها، على نحو يبين مدى التعاون والاحتكاك فيما بينها، وهذا لا يتعارض ومبدأ الفصل بين السلطات، ذلك أنه لا يمكن للسلطات أن تمارس اختصاصاتها على نحو مستقل تماماً دون الأخرى لتحقيق الهدف المشترك للدولة<sup>3</sup>، وفي حالة الجمعية العامة للمحاكم الإدارية فقد جاءت محددة بالنظر فيما يعرض عليها من تشريع<sup>4</sup>، وإعداد الأنظمة لتصدر عن رئيس الدولة<sup>5</sup>.

### ثانياً: احترام مبدأ المساواة

تُعرف المساواة لغة في لسان العرب بأنها "استوى الشئان تماثلاً والسواء: العدل وسواء الشيء: مثله والجمع سواء، ومنه استوى الشئان وتساويا، ويقال ساوى الشيء الشيء، إذا عادله"<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> المادة (2) من القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003 وتعديلاته: "الشعب مصدر السلطات ويمارسها عن طريق السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات على الوجه المبين في هذا القانون الأساسي".

<sup>2</sup> وإن كان الظاهر أن الرقابة المتبادلة تنحصر بنظام حكم دون غيره، وبشكل خاص في النظام البرلماني، إلا أنها موجودة في مختلف الأنظمة بما فيها الرئاسي. انظر، حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ الرقابة المتبادلة - دراسة مقارنة - الطبعة الأولى، دمشق، 2006، ص 85.

<sup>3</sup> حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ الرقابة المتبادلة دراسة مقارنة الطبعة الأولى، دمشق، 2006، ص 54.

<sup>4</sup> الفقرة (1) من المادة (13) من القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020، بشأن المحاكم الإدارية وتعديلاته.

<sup>5</sup> المادة (8) من القرار بقانون رقم (13) لسنة 2022م، بتعديل قرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م، بشأن المحاكم الإدارية.

<sup>6</sup> لسان العرب، أورده، سيد أحمد محمود، مبدأ المساواة أمام هيئة التحكيم وأثره على العدالة الاجتماعية، مجلة العلوم القانونية، العدد الثاني، الجزء الثاني، السنة الثامنة والخمسين، يوليو 2016، ص 622.

ويفيد مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة في معناه الشامل الاعتراف للجميع بحق التقدم لإشغال الوظائف الإدارية<sup>1</sup>، أو هو إتاحة الإمكانية أمام جميع المواطنين في الدولة لتولي الوظيفة العامة، والتقدم لمن تتوافر فيهم الشروط لشغل الوظيفة الشاغرة<sup>2</sup>.

وقد نص القانون الأساسي في باب الحقوق والحريات في 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"<sup>3</sup>.

ووفقاً لما نص عليه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة (21): "1. لكل شخص حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة لبلده، إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يُختارون في حرية. 2. لكل شخص، بالتساوي مع الآخرين، حق تقلد الوظائف العامة في بلده"<sup>4</sup>.

ومما سبق يُستشف أن مبادئ المساواة وعدم التمييز تمثل قلب ومحور حقوق الإنسان، بصفتها الضامنة لعدم حرمانه في مختلف المجالات، وذلك لكونها لا تختص بمجموعة أو بيئة أو مجتمع بعينه، والذي يتحقق من خلال تكافؤ الفرص بين جميع المواطنين، دون اعتبار لأي شروط غير منطقية في أنشطة ومجالات الحياة.

ولما كان مبدأ المساواة واحداً من الركائز الأساسية في الأنظمة القانونية الحديثة، الذي يضمن عدم التمييز بين الأفراد أمام القانون، ويكفل تحقيق العدالة والإنصاف لهم، وبما أن الجمعية العامة للمحاكم الإدارية تُمارس دوراً تنظيمياً وإشرافياً داخل القضاء الإداري، فإن احترامها لهذا المبدأ يُعد ضرورياً لضمان تطبيق القوانين واللوائح بشكل عادل ومتساوٍ على جميع الأفراد والجهات المعنية.

وعطفاً على ما سلف بيانه، وارتباطاً بموضوع البحث، وصلاحيات الجمعية العامة للمحاكم الإدارية، فإن الأهمية لالتزام واحترام مبدأ المساواة من قبل الجمعية العامة للمحاكم الإدارية، وبالتطبيق العملي لهذا المبدأ، فإن أكثر ما يظهر يكون في مجال التنسيب للتعيين في الوظيفة القضائية، الذي قرره

<sup>1</sup> شاب توما منصور، الالتحاق بالوظيفة العامة في العراق في ضوء قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد، مطبعة جامعة القاهرة، 1969، ص301.

<sup>2</sup> علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، الجامعة الأردنية، 1998 - 1999، ص46.

<sup>3</sup> القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003 وتعديلاته.

<sup>4</sup> المادة رقم (21) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، اعتمد ونشر على الملأ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 217 ألف المؤرخ في 10 كانون الأول/ديسمبر 1948.



المشرع صلاحيات للجمعية العامة وفقاً لنص الفقرة (1) من المادة (7) من القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020 وتعديلاته، بأنه "يُعين رئيس المحكمة الإدارية ونائبه وقضااتها، ونائب رئيس المحكمة الإدارية العليا وقضااتها بقرار من الرئيس، بناءً على تنسيب من الجمعية العامة للمحاكم الإدارية".

وعطفاً على ذلك، فإنه يستفاد أن حق التقدم للوظيفة لا يشترط لمباشرته سوى انطباق الشروط اللازمة للوظيفه المحددة قانوناً، وشغور الوظيفة المتقدم لها، دون أي تمييز، وبالمقابل أيضاً فإن ذلك يفيد بأن الدولة لا تفتح الباب مشرعاً للجميع، بل لمن تنطبق عليهم الشروط فقط، وأن المساواة لا تكون إلا بين ذوي الظروف المماثلة.

ومن خلال ما جاء التنصيص عليه فإنه يستفاد أن التعيين لدى المحاكم الإدارية وإن قرر المشرع شروطاً بشأنه بنص القانون<sup>1</sup>، سواء فيما يتعلق بالشروط العامة منها أو الخاصه للدرجتين الأولى والثانية،

<sup>1</sup> المادة (8): "الشروط فيمن يولى القضاء في أي من المحاكم الإدارية أن تتوافر فيه الشروط الآتية: 1. أن يكون فلسطينياً يتقن اللغة العربية، ويتمتع بكامل الأهلية. 2. أن يكون حاصلاً على إجازة الحقوق أو إجازة الشريعة والقانون من إحدى الجامعات المعتمدة. 3. ألا يكون محكوماً عليه من محكمة مختصة أو مجلس تأديبي لعمل مخل بالشرف أو بالأمانة، حتى ولو رد إليه اعتباره أو شمله عفو خاص. 4. أن يكون محمود السيرة وحسن السمعة، ولاثقاً طبياً لشغل الوظيفة القضائية. 5. أن ينهي عضويته بأي حزب أو تنظيم سياسي عند تعيينه.

المادة (9): "1. يشترط فيمن يعين قاضياً بالمحكمة الإدارية أن يكون قد جلس للقضاء لمدة خمس سنوات على الأقل بدوائر إحدى محاكم البداية أو ما يعادلها بالنيابة العامة، أو عمل في سلك القضاء النظامي أو المحاماة أو في سلكي القضاء النظامي والمحاماة معاً مدة لا تقل عن اثنتي عشرة سنة، أو أن يكون حاصلاً على درجة الماجستير ومن أعضاء هيئات التدريس بكليات الحقوق أو الشريعة والقانون لسبع سنوات على الأقل. 2. يشترط فيمن يعين رئيساً للمحكمة الإدارية أو نائباً له أن يكون قد جلس للقضاء لمدة خمس سنوات على الأقل بالمحكمة الإدارية أو بدوائر إحدى محاكم الاستئناف أو ما يعادلها بالنيابة العامة، أو عمل في سلك القضاء الإداري أو النظامي أو المحاماة أو في سلكي القضاء الإداري أو النظامي والمحاماة معاً مدة لا تقل عن خمس عشرة سنة.

المادة (10): "1. يشترط فيمن يعين قاضياً بالمحكمة الإدارية العليا أن يكون قد جلس للقضاء لمدة خمس سنوات على الأقل بالمحكمة الإدارية أو بدوائر إحدى محاكم الاستئناف أو ما يعادلها بالنيابة العامة، أو عمل في سلك القضاء أو المحاماة أو في سلكي القضاء النظامي والمحاماة معاً مدة لا تقل عن خمس عشرة سنة. 2. يشترط فيمن يعين رئيساً للمحكمة الإدارية العليا أو نائباً له أن يكون قد جلس للقضاء لمدة خمس سنوات على الأقل بالمحكمة الإدارية العليا أو بالمحكمة العليا/ محكمة النقض، أو أن يكون قد عمل في سلك القضاء الإداري أو النظامي أو المحاماة أو في سلكي القضاء الإداري أو النظامي والمحاماة معاً مدة لا تقل عن عشرين سنة.



إلا أن الظاهر يفيد أن المشرع لم يأت بالنص ولم يصدر نظاماً أو تعليمات بشأن آلية التعيين، وكأن المشرع قد جعل مسألة التنسيب سلطة تقديرية للجمعية، وذلك ما قد يمس مبدأ المساواة بين المتقدمين لوظيفة القضاء الإداري ممن تنطبق عليهم الشروط.

لكن السؤال الذي يثور هنا: هل فعلاً جاء النص التشريعي قاصراً، أم أن المشرع تدارك ذلك بالإحالة لما يعوض ما يظهر من نقص في التشريع؟

بالمراجعة لما جاء في القرار بقانون الناظم للمحاكم الإدارية يتضح أن المشرع قد نص في المادة (59): "تسري أحكام قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م وتعديلاته، وأحكام قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (1) لسنة 2001م وتعديلاته على القضاء الإداري، في كل ما لم يرد عليه نص في هذا القرار بقانون"، وهو نص يحيلنا إلى نص الفقرة (2) من المادة (5) من القرار بقانون رقم (40) لسنة 2020 المعدل لقانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002، التي نصت على أنه: "على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر، لا يجوز تعيين أي شخص في وظيفة قاضٍ إلا بعد التحقق من كفاءته وحسن خلقه وصلاحيته للوظيفة القضائية، على أن تجري مسابقة للمتقدمين لملء الوظائف القضائية الشاغرة، ويضع المجلس لائحة تحدد كيفية ملء الوظائف القضائية الشاغرة، وما يلزم توفره في المرشحين".

وبالتالي فإن غياب القواعد المكتوبة والواضحة للجمهور، والمعلنة لتعيين شاغلي الوظائف القضائية كان من الممكن أن يفتح الباب لدخول من هم من غير أصحاب الكفاءة أو الذين لا تنطبق عليهم شروط التعيين للوظيفة القضائية<sup>1</sup>، ويبقى الأمر في إطار السلطة التقديرية للجمعية وكذلك إجراءاتها، إلا أن الكشف عن أن النص التشريعي في القرار بقانون رقم (40) لسنة 2020، بشأن السلطة القضائية يعوض ما ظهر من نقص يجعل مسألة التعيين في إطار السلطة المقيدة ووجوب اتباع القواعد العامة المقررة بشأنها، فإن ذلك يسهم في أن يجنب الوظيفة القضائية من أن يتم التسلل لها من قبل غير أصحاب الكفاءة.

وبالنظر إلى القواعد التي أحال القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية اللجوء إليها في حال لم يرد نص بشأنها، هي ما ورد في قانون السلطة القضائية التي جاء فيها بما يخص التعيين في الوظيفة

<sup>1</sup> جهاد حرب، وأحمد أبو دية، السلطة القضائية في إطار الفصل المتوازن للسلطات في النظام السياسي الفلسطيني،

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، كانون الثاني 2007، ص8.

القضائية "على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر، لا يجوز تعيين أي شخص في وظيفة قاضٍ إلا بعد التحقق من كفاءته وحسن خلقه وصلاحيته للوظيفة القضائية، على أن تجرى مسابقة للمتقدمين لملء الوظائف القضائية الشاغرة، ويضع المجلس لائحة تحدد كيفية ملء الوظائف القضائية الشاغرة، وما يلزم توفره في المرشحين"<sup>1</sup>.

وبالتالي فإن الحل يكمن لضمان صون مبدأ المساواة اعتماد نظام المسابقة لإشغال وظيفة القضاء، بعد التحقق من توفر الشروط القانونية لها.

وخلاصة القول إنه ينبغي أن يتم تنظيم مسألة تعيين القضاة في درجتي المحاكم الإدارية الأولى والثانية، وذلك تجنباً للمنازعات الإدارية في قرارات التعيين، والتي تعتبر من قبيل القرارات الباطلة المبنية على سلطة مقيدة، وهذه القرارات تشمل كل قرار تعيين قد صدر دون توافر الشروط المنصوص عليها قانوناً.

## الفرع الثاني

### عدم تجاوز مبدأ المشروعية

يقتضي مبدأ المشروعية التزام الجهة التي تمارس عملاً إدارياً بأحكام القانون والسير على هديه دون خروج عن حدوده، تجنباً لوقوع قراراتها في محل الإلغاء في حال الطعن فيها<sup>2</sup>، حيث إن مجرد انحراف قراراتها يجعلها معيبة وغير مشروعة، وذلك توخياً من قبل المشرع لحماية حقوق الأفراد من تسلط جهة الإدارة وتعسف رجالها<sup>3</sup>.

ولما كان مبدأ المشروعية يتمثل في خضوع الإدارة في تصرفاتها لأحكام القانون بمعناه الواسع، فإن ذلك يعني أن القانون يجب أن لا يخالف الدستور، والنظام لا يخالف الدستور والقانون، ولا تخالف اللوائح والقرارات الإدارية الدستور والقانون والأنظمة، وإلا غدت غير مشروعة<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> الفقرة (2) من المادة رقم (5) من القرار بقانون رقم (1) لسنة 2020 المعدل لقانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002.

<sup>2</sup> عدنان عمرو، القضاء الإداري في فلسطين (دراسة مقارنة)، 2022، ص 18.

<sup>3</sup> بلقاسم نصر الدين، قرينة مشروعية القرارات الإدارية، جامعة أبو بكر بلقايد، الجزائر، 2021، ص 27-27.

<sup>4</sup> حكم لمحكمة العدل العليا الأردنية في الدعوى رقم 2004/333، أورده، نوفان منصور العجارمة ورمضان محمد بطيخ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان/الأردن، 2022، ص 31.

وعطفاً على ما سلف، فإنه يمكن القول إن المشروعية تمثل فيما تعني الأساس الذي تقوم عليه تصرفات الحاكم كافة والسلطات والإدارة عموماً، وكذلك الأفراد، وإلا غدت تلك التصرفات باطلة، وقد تكون منعدمة، لتجاوزها ما تقرر لها بنص القانون، وبالتالي فإن تصرفات السلطة أو الإدارة فهي دوماً غير مخيرة في سلوك طريق المشروعية، بل واجب عليها الالتزام بها.

#### أولاً: الالتزام بالتشريعات النازمة لممارستها لصلاحياتها

يُقصد بالالتزام بالتشريعات النازمة لممارسة الصلاحيات أن تلتزم الجهات أو الأفراد عند تنفيذ صلاحياتهم بالقوانين والأنظمة السارية التي تحدد نطاق عملهم وتفرض ضوابط على تصرفاتهم، وهذا يضمن تحقيق العدالة، الشفافية، والمساءلة، ويحول دون التعسف في استخدام السلطة أو تجاوز الحدود القانونية المقررة.

وبالاطلاع على ما نصت عليه المادة (13) من القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020، بشأن المحاكم الإدارية وتعديلاته، وتحديدًا بشأن اختصاصات الجمعية العامة المتعلقة بالتشريع على أنه: "يؤخذ رأيها في مشاريع القوانين المتعلقة بالمحاكم الإدارية"، وهي مشاريع القوانين التي تقدم من جهة السلطة التنفيذية استناداً لنص المادة (43) من القانون الأساسي، أو تقدم من قبل السلطة التشريعية، وهذا يعني أن مشاريع القوانين تُعد أساساً من قبل الجهة المختصة بذلك وهي من غير المحاكم الإدارية، ولا يمكن أن تقوم الجمعية العامة للمحاكم الإدارية بإعدادها، بل يقتصر دورها على إبداء الرأي في مشاريع القوانين المعدة أصلاً.

وبالنظر إلى ما تقرر للجمعية من صلاحية تتعلق حصراً بـ "أخذ رأيها"، فإنه يتضح أن ذلك المقرر قد جاء منسجماً وقاعدة عدم جواز اجتماع سلطة التشريع والقضاء في يد واحدة، تبعاً لتعارض المصالح بينهما. فكيف يمكن أن يقرر القاضي نصاً تشريعياً هو المكلف بتطبيقه أو يقرر نصاً تشريعياً ليحكم علاقته بالمؤسسة القضائية أو يقرر لنفسه حقوقاً وامتيازات أو حدوداً لواجباته تجاه وظيفته؟

لكن، وفي حال كان النص التشريعي يعتريه القصور ولا يوجد في منظومة القانون ما يسعف القاضي للحكم فيما هو معروض أمامه، فإن الضرورة في حينه تجيز أن يوصي بالمعالجة التشريعية، مقرونة ببيان لمثالب النص التشريعي، ومن ثم يتم إعداد المقترح التشريعي من جانب الجهة المختصة، ويؤخذ رأي الجمعية العامة للمحاكم الإدارية بشأنه.

## ثانياً: عدم تضارب المصالح

يفيد عدم تضارب المصالح في ممارسة الجمعية العامة للمحاكم الإدارية لصلاحياتها أن أعضاء الجمعية العامة يجب أن يتخذوا قراراتهم بناءً على معايير قانونية ومهنية محايدة، دون أن يتأثروا بمصالح شخصية أو ارتباطات قد تؤثر على استقلاليتهم وموضوعيتهم.

وبالعموم فإن تضارب المصالح قد يحدث عندما يكون للجهة أو الشخص الذي يتخذ القرار مصلحة شخصية قد تؤثر على قراره أو قد تدفعه للتصرف بطريقة تؤثر سلباً على العدالة أو الحياد في ممارسة الصلاحيات، وفقاً لما جاء النص عليه في قرار مجلس الوزراء بأنه "إذا تحققت له أو لأي من الأشخاص ذوي الصلة منفعة أو مصلحة مادية أو معنوية خلال قيامه أو امتناعه عن القيام بأي عمل من أعمال وظيفته التي يشغلها منفرداً أو بالاشتراك مع آخرين"<sup>1</sup>.

وبالمراجعة للتعديل الذي طرأ على القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية رقم (18) لسنة 2024، تتضح مسألتين من صور تضارب المصالح لعمل الجمعية العامة، تتمثل الأولى بالشق المالي للقضاة، والثاني بعملهم القضائي:

## أ. الشق المالي:

حمل النص المعدل للقرار بقانون رقم (18) لسنة 2024، المعدل للقرار بالقانون الأصلي تعديلاً بشأن الحقوق المالية للقضاة والمتعلق بالمكافأة والحقوق التقاعدية وفقاً لنص الفقرة (2) من المادة (7) "يسوى المعاش أو المكافأة للقاضي وفقاً لآخر راتب تقاضاه"<sup>2</sup>، معدلاً لنص الفقرة (2) من المادة (52) من القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020، بشأن المحاكم الإدارية التي جاءت بالنص على أنه "يسوى المعاش أو المكافأة للقاضي وفقاً لأحكام قانون التقاعد العام النافذ".

وبالاطلاع على ما نص عليه قانون التقاعد العام رقم (7) لسنة 2005م، وبنص المادة (25) فإن ما يستحقه المتقاعد هو المتوسط لراتب آخر ثلاث سنوات، وفق الشروط المحددة بالقانون، وهو ما يطبق على موظفي الدولة والقضاة.

غير أن ما حمله التعديل الذي نسبته الجمعية العامة للمشرع من إقرار لإمتياز بجعل راتب التقاعد أو المكافأة وفقاً لآخر راتب، يثير التساؤل حول الحق بأن تقرر هيئة امتيازات مالية لصالحها أو الشريحة

<sup>1</sup> المادة (6)، قرار مجلس الوزراء الفلسطيني رقم (1) لسنة 2020م، بنظام الإفصاح عن تضارب المصالح.

<sup>2</sup> المادة (7) من القرار بقانون رقم (18) لسنة 2024، المعدل للقرار بقانون رقم (41) لسنة 2020، بشأن المحاكم

الإدارية المنشور في العدد رقم 220 من جريدة الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية)، ص 27.

التي تنتمي لها، دوناً عن باقي الشرائح، كالقضاء النظامي<sup>1</sup>، والقضاء الشرعي الذي يحكم مسألة تقاعدهم ونهاية الخدمة والمكافأة لهم هو قانون التقاعد العام وموظفي الدولة عموماً<sup>2</sup>، وهل هو بالاساس من صلاحية الجمعية العامة؟

إن سلف بيانه لا يتعارض بالطبع مع أن يكون لموظفي مؤسسة معينة نظام رواتب او علاوات تتناسب وطبيعة وظيفتهم، أو لخصوصيتها، وهذا ما أتاحة المشرع وفقاً لما ورد بنص الفقرة (1) من المادة (50) من القرار بقانون رقم و(41) لسنة 2020 وتعديلاته بشأن المحاكم الادارية، بانه: "تحدد الرواتب والعلاوات للوظائف القضائية في المحاكم الادارية وفقاً لجدول يلحق بهذا القانون"، وذلك ما يفيد من خلال قراءة النص أن المشرع قد قرر مسبقاً أن يكون إمكانية ان يكون هناك جدول رواتب خاص، لكن ذلك يحدده المشرع ذاته وليس الجهة المستفيدة من التشريع، تجنباً لقيام شبهة تضارب المصالح.

#### ب. الشق القضائي:

تنص المادة (5) من المادة من القرار بقانون رقم (18) لسنة 2024 المعدل للقرار بقانون رقم (41) لسنة 2020، بشأن المحاكم الإدارية على أنه: "1. لا يجوز الطعن في الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا بأي طريق من طرق الطعن. 2. على الرغم مما ورد في الفقرة (1) من هذه المادة، للمحكمة الإدارية العليا - بناءً على طلب الخصوم إعادة النظر في قرارها الصادر في أي طعن إذا تبين لها أنه قد تم رد الطعن شكلاً نتيجة خطأ في احتساب المدة القانونية خلال ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ إصدار المحكمة الإدارية العليا قرارها إذا كان حضورياً اعتبارياً"<sup>3</sup>، وذلك تعديلاً لنص المادة (46) من القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020، بشأن المحاكم الإدارية التي كانت تنص على أنه: "1. لا يجوز الطعن في الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا بأي طريق من طرق الطعن. 2. أحكام المحكمة الإدارية العليا وأحكام المحكمة الإدارية القطعية واجبة

<sup>1</sup> المادة (14) من القرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م، بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م،

المنشور في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) في العدد (22) ممتاز بتاريخ 2021/1/11، ص13.

<sup>2</sup> الفقرة (3) من المادة (28) من القرار بقانون رقم (8) لسنة 2021، بشأن القضاء الشرعي، المنشور في الجريدة الرسمية (الوقائع) في العدد 177 بتاريخ 2021/3/18، ص4: "يسوى الراتب التقاعدي أو المكافأة للقاضي الشرعي وفقاً لقانون التقاعد العام النافذ".

<sup>3</sup> المادة (5) من القرار بقانون رقم (18) لسنة 2024، المعدل للقرار بقانون رقم (41) لسنة 2020، بشأن المحاكم الإدارية.

النفاد بالصورة التي تصدر فيها، وإذا تضمن الحكم إلغاء القرار الإداري موضوع الدعوى فتعتبر جميع الإجراءات والتصرفات القانونية والإدارية التي تمت بموجب ذلك القرار ملغاة من تاريخ صدور ذلك القرار. 3. تكون لأحكام المحكمة الإدارية العليا حجة على كافة".

وبالمراجعة للنص المعدل مقارنة مع النص الأصلي، فإنه يتضح أن الجمعية العامة قد أوجدت لقضاة المحكمة الإدارية العليا الذين يمثلون أغلبية أعضائها مساحةً ومجالاً لتدارك خطأ غير مبرر له أن يحدث، برد الطعن شكلاً، كنتيجةً لخطأ يتعلق باحتساب المدة القانونية.

وهنا يثور السؤال عن مبرر التعديل لخطأ الأصل أن إمكانية حدوثه فرض ساقط، لكون الهيئة الحاكمة لديها الوقت الكافي لاحتساب المدة القانونية، التي جاء التعديل بشأنها، لا بل إن أول ما تتصل به المحكمة الإدارية العليا في مسألة الطعون التي تقدم أمامها، ومجمل عملها يقوم على أساس تقرير القبول الشكلي للطعن، فإذا أخطأت في ذلك، وهي مسألة بسيطة من حيث أبجديات القانون، فكيف سيقوم تقييم نظرها للجوانب الموضوعية التي تقع على جانب من التعقيد!!

وتأتي خصوصية ما نسبته الجمعية العامة من تعديل للقرار بقانون واعتباره تضارب مصالح لكون الجمعية العامة تتألف بغالبيتها من قضاة المحكمة الإدارية العليا، بما يفيد أن التعديل جاء لخدمة أعضاء الجمعية العامة بشكل غير مباشر.

### الخاتمة

تُعد المحاكم الإدارية من الركائز الأساسية في منظومة القضاء، حيث تختص بالفصل في النزاعات الإدارية التي تنشأ بين الأفراد والجهات الحكومية، مما يحقق مبدأ المشروعية ويضمن خضوع الجهات الإدارية لرقابة القضاء، وفي إطار تنظيم العمل داخل هذه المحاكم وضمان حسن سير العدالة، تأتي الجمعية العامة للمحاكم الإدارية كجهة تنظيمية ذات صلاحيات مهمة تسهم في تحقيق الانضباط القضائي والإداري للقضاة داخل المحكمة.

وحتى تقوم الجمعية العامة بالدور المناط بها جاء المشرع بالتصميم على منحها صلاحيات في المجالين التشريعي والإداري، بما يسهم في تطوير العمل القضائي في حدود القانون الناظم لعملها، ويساعد الهيئات القضائية المنضوية تحت مظلة المحاكم الإدارية من تحقيق الرؤية والهدف السامي للقضاء الإداري وهي العدالة الناجزة.

وبعد استعراض صلاحيات الجمعية العامة للمحاكم الإدارية وفقاً للتشريعات الفلسطينية، يتضح أن دورها يُعد ركيزة أساسية في تعزيز مبدأ المشروعية وسيادة القانون من خلال إسهامها في تطوير بناء

هذه المنظومة القضائية كمدخل ومشرف على مخرجاتها، دون أن يمنع ذلك وجوب التطوير لتأطير تلك الصلاحيات وضمان عدم خروج الجمعية لمناسبة ممارستها لها عن الحدود المقررة لها.

### أولاً: النتائج

من خلال الدراسة للإجابة عن السؤال الرئيس والأسئلة الفرعية، توصل الباحث إلى العديد من النتائج، أهمها:

1. إن الجمعية العامة تتألف بغالبيتها من أعضاء محكمة واحدة هي المحكمة الإدارية العليا.
2. إن المشرع منح الجمعية العامة صلاحيات تشريعية تحضيرية في إطار التنسيب للمصادقة عليها من قبل جهة التشريع في نطاق مقصور على الأنظمة واللوائح، وكذلك صلاحية إدارية.
3. إن صلاحيات الجمعية العامة لمناسبة ممارسة صلاحياتها جاءت مقيدة.
4. إن المشرع قرر قيوداً قانونية على ممارسة الجمعية العامة لصلاحياتها تتمثل بعدم تجاوز المبادئ الدستورية وكذلك المشروعية.
5. إن ممارسة الجمعية لصلاحيات خارج الحدود المقررة لها يترتب البطلان على ما قرره.
6. إن المشرع الذي لم ينص على آلية التعيين والتي يسبقها التنسيب ومن قبل المسابقة في القرار بقانون الناظم للمحاكم الإدارية، قد أحال ذلك للعودة إلى قانون السلطة القضائية الذي يعالج هذا القصور.
7. إن المشرع لم يمنح الجمعية العامة صلاحية التنسيب لتعديل القانون الناظم للمحاكم الإدارية، بل قصر دورها على إبداء رأيها فيما يُعرض عليها من اقتراحات بشأنه.

### ثانياً: التوصيات

واستناداً إلى النتائج التي توصل إليها الباحث، فإنه يوصي بما يلي:

1. توسيع التمثيل في الجمعية العامة ليشمل الأجسام المكونة لها كافة، كالمكتب الفني والنيابة الإدارية، مع تناسب التمثيل لكل هيئه قضائية أو جسم.
2. التحديد بشكل أكثر وضوحاً في متن القانون على الصلاحيات في مجال التشريع والإدارية تجنياً لمغادرة حدود الصلاحيات.
3. إصدار التعليمات الخاصة بآلية التعيين تجنياً للقفز عنها بذريعة عدم وجود ما ينص عليها.
4. المعالجة التشريعية لما صدر من تعديل بموجب القرار بقانون رقم (18) لسنة 2024، بما يُصوب ما تم من خروج بموجبه سواء على صعيد المشروعية أو على صعيد الدستورية.



## بيان تضارب المصالح

يقر جميع المؤلفين أنه ليس لديهم أي تضارب في المصالح.

### المصادر والمراجع:

#### أولاً: المصادر

1. القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003 وتعديلاته.
2. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، اعتمد ونشر على الملأ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 217 ألف المؤرخ في 10 كانون الأول/ديسمبر 1948.
3. القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020، بشأن المحاكم الإدارية وتعديلاته، المنشور في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية)، في العدد 22، بتاريخ 2021/1/11.
4. القرار بقانون رقم (18) لسنة 2024، المعدل للقرار بقانون رقم (41) لسنة 2020، بشأن المحاكم الإدارية، المنشور في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) في العدد رقم 220.
5. القرار بقانون رقم (40) لسنة 2020م، بشأن تعديل قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م، المنشور في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية)، في العدد (22) ممتاز بتاريخ 2021/1/11.
6. القرار بقانون رقم (8) لسنة 2021، بشأن القضاء الشرعي، المنشور في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية)، في العدد (177) بتاريخ 2021/3/18.
7. نظام الجمعية العامة للمحاكم الإدارية رقم (2) لسنة 2023، المنشور في العدد رقم 207 من الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية)، بتاريخ 2023/10/24، ص 10.
8. قرار مجلس الوزراء الفلسطيني رقم (1) لسنة 2020م، بنظام الإفصاح عن تضارب المصالح.
9. قانون مجلس الدولة المصري رقم (47) لسنة 1972.
10. المرسوم عدد 498.74.2 الصادر تطبيقاً لظهير 15 يوليوز 1974 المتعلق بالتنظيم القضائي المغربي.

#### ثانياً: المراجع

#### الكتب:

1. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ الرقابة المتبادلة - دراسة مقارنة - الطبعة الأولى، دمشق، 2006.

2. عدنان عمرو، القضاء الإداري في فلسطين (دراسة مقارنة)، 2022.
3. علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، الجامعة الأردنية، 1998 – 1999.
4. نوفان منصور العجارمة ورمضان محمد بطيخ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان/الأردن، 2022.

#### دراسات وتقارير:

1. جهاد حرب، وأحمد أبو دية، السلطة القضائية في إطار الفصل المتوازن للسلطات في النظام السياسي الفلسطيني، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، كانون الثاني 2007.
2. سيد أحمد محمود، مبدأ المساواة أمام هيئة التحكيم وأثره على العدالة الاجتماعية، مجلة العلوم القانونية، العدد الثاني، الجزء الثاني، السنة الثامنة والخمسين، يوليو 2016.
3. شاب توما منصور، الالتحاق بالوظيفة العامة في العراق في ضوء قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد، مطبعة جامعة القاهرة، 1969.
4. محمد بن لطيف، صلاحيات المجلس الأعلى للقضاء بين قاطرة الدستور وكوابح التشريع، جمعية الحقوقيين، العدد 13، 2017.

#### الرسائل الجامعية:

1. بلقاسم نصر الدين، قرينة مشروعية القرارات الإدارية، أطروحة دكتوراه جامعة أبو بكر بلقايد، الجزائر، 2021.