



الهيئة الاهلية لاستقلال القضاء
وسيادة القانون - استقلال

تقرير حول:

مُجاعة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة «محكمة العدل العليا نموذجاً»

اعداد

عمّار جاموس

(ماجستير الدراسات القضائية)

اشراف

المستشار عيسى ابو شرار

متابعة تنفيذ

ماجد العاروري

٢٠١٥

«تم طباعة هذه الدراسة بتمويل من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/ برنامج مساعدة الشعب الفلسطيني في اطار مشروع تعزيز سيادة القانون في الأرض الفلسطينية المحتلة: العدالة والأمن للشعب الفلسطيني. وما يرد في هذا التقرير لا يعبر بالضرورة عن آراء ووجهة نظر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أو الأمم المتحدة».

المحتويات

٥	الملخص
٧	١. مقدمة
٨	١-١. نطاق التقرير
٨	١-٢. منهجية التقرير
٩	١-٣. المفاهيم الأساسية
١٠	١-٤. الأدبيات السابقة
١٠	١-٥. النتائج الأساسية
١٢	١-٦. التوصيات
١٣	٢. القضاء الإداري في فلسطين: توطئة
١٥	٢-١. اختصاصات محكمة العدل العليا
١٦	٢-٢. صلاحية محكمة العدل العليا في دعوى الإلغاء
١٧	٢-٣. إجراءات التنازلي أمام محكمة العدل العليا
١٩	٣. عرض الإحصائيات
١٩	٣-١. متغير الوارد والمدور
٢٠	٣-١-١. نتائج مسح متغير الوارد والمدور
٢٢	٣-٢. متغير نتيجة الأحكام: القبول والرفض
٢٣	٣-١-٢. نتائج مسح متغير نتيجة الأحكام
٢٤	٣-٢-٢. متغير أسباب الرفض
٢٦	٣-٢-٢-١. نتائج مسح متغير أسباب الرفض
٢٨	٣-٣. العبء السنوي للقضاة (متغير الهيئة الحاكمة)
٢٩	٣-٣-١. عبء العمل القضائي لتشكيلات هيئة المحكمة
٣٠	٣-٣-٢. تطبيق متغير قبول الدعوى ورفضها على التشكيلات المختلفة لهيئة المحكمة
٣١	٣-٤. متغير موضوع الدعوى
٣٦	٣-٥. متغير المطعون ضدهم
٤٠	٣-٦. متغير الطاعنون
٤٠	٣-٦-١. نتائج مسح متغير طبيعة الطاعنين
٤٣	٣-٦-٢. نتائج مسح متغير صفة الطاعنين
٤٥	٣-٧. متغير محاميي الطاعنين
٤٧	٤. المراجع

الملخص

يعد علم الإحصاء أهم الوسائل المنهجية وأكثرها فائدة في مجال العمل القضائي والقانوني. بالنظر إلى دقته في بيان مؤشرات كفاءة الأداء والدراسات في المجال القضائي. لذلك. تسعى الإدارات القضائية في العديد من الأنظمة القانونية على الاستعانة بهذا العلم. من أجل رصد مؤشرات أداء المحاكم. والوقوف على حجم الإشكاليات التي تواجهها. الأمر الذي يضع بين يدي صاحب القرار صورة رقمية حول وضع العدالة بشكل عام. تكون صالحة هذه الصورة لاستثمارها في عملية دعم اتخاذ القرار ورسم السياسات وتلبية احتياجات المستخدمين. وصولاً إلى تحقيق الجودة الشاملة في العمل القضائي.

وهذا ما قمنا به في هذا التقرير. إذ لجأنا إلى استخدام هذا العلم. في عمل مسح إحصائي محايد للأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا الفلسطينية المنعقدة في رام الله سنة ٢٠١٤ ميلادي. وذلك بهدف بناء صورة رقمية لوضع الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في النظام الفلسطيني من نواح عدة. بحيث يمكن للمعنيين استخدامها في الوقف على بعض إشكاليات هذه الرقابة. والعمل على حلها وتطويرها في المستقبل.

اشتمل التقرير على ثلاثة بنود رئيسية. تكون الأول من مقدمة. اشتملت بدورها على نطاق التقرير ومنهجيته والمفاهيم الأساسية التي يتضمنها ومراجعة سريعة مختصرة لبعض الأدبيات السابقة. ومن ثم عرض للنتائج الأساسية التي توصلنا إليها. وما خلصنا له من توصيات. فيما عرضنا في الثاني لدراسة تمهيدية مختصرة لوضع القضاء الإداري في فلسطين. أما في البند الثالث والأخير. فقد عرضنا للمسح الإحصائي لعينة من الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله سنة ٢٠١٤. وذلك بإحصاء وعدّ مجموعة من المتغيرات التي تم الاستدلال عليها من خلال ما يشتمل عليه الحكم نفسه من بيانات.

١. مقدمة

تعد حماية حقوق الأفراد وحررياتهم، السمة الأساسية لدولة القانون. وهي أيضاً إحدى أهم وظائف الدولة الحديثة. وبالنظر إلى هذه الأهمية، فلم تكد تخلو مقدمات الدساتير وإعلانات الحقوق الوطنية والإقليمية والعالمية -في الماضي والحاضر- من النص على الحقوق والحرريات والتأكيد على حمايتها. ولكن، مهما بلغت هذه النصوص من درجة تأكيدها على ذلك الحق أو تلك الحرية، فإنها تبقى قاصرةً عن توفير حماية حقيقية لها، ما لم تقترن هذه النصوص بوجود ضمانات توفر هذه الحماية، من خلال رد الاعتداء وإنصاف الضحايا.

ولتلك الغاية، أوجدت النظم الحديثة، عدداً من الضمانات، أهمها: وجود نظام قوي وفعال لمراقبة أعمال الإدارة وتصرفاتها في مواجهة الأفراد؛ الطرف الأضعف في هذه العلاقة، بالنظر إلى ما تتمتع به الإدارة من امتيازات وسلطات، أو بحسب ما يعبر عنه أحياناً «بامتلاكها وسائل العنف المشروعة». وفي هذا السياق، ظهرت الرقابة القضائية على أعمال وتصرفات الإدارة، والتي عرفت في كثير من البلدان برقابة القضاء الإداري، كأحد أهم ضمانات احترام وحماية الحقوق والحرريات، فهي رقابة ترمي إلى خلق توازن بين سلطات الدولة الثلاث، وكبح جماح تجاوزات السلطة التنفيذية، وردها إلى جادتها القانونية وإنصاف ضحاياها عند الاعتداء، فضلاً عن اعتبار القضاء هو أكثر تخصصاً وقدرَةً فيما يتعلق بالرقابة على أعمال الإدارة والفصل في المنازعات الإدارية.^١ ولكن، ليست حماية الحقوق والحرريات هي المبرر الوحيد لوجود هذا النوع من الرقابة، فحماية مبدأ المشروعية، والمحافظة على سير المرافق العامة بانتظام واطراد، والموازنة بين المصلحة العامة وما عداها من المصالح، مبررات دفعت هي الأخرى لإقرار رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة وتصرفاتها.

وتعتمد فعالية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة على مدى حييدة وقوة الجهاز الذي يتولاها واستقلاله في مواجهة سلطات الدولة الأخرى، وبخاصة السلطة التنفيذية، فالقضاء القوي المستقل يخلق بيئة تحترم الحقوق وتسان فيها الحرريات، بيئة تحترم مبدأ المشروعية، وتحافظ على سير المرافق العامة بانتظام واطراد.^٢ بالإضافة إلى ذلك، فإن تحقيق ما يرمي إليه وجود القضاء الإداري، يتطلب تمكين الناس من الوصول إليه بسهولة، لمخاصمة ظالمهم ومعتديهم، ومن ثم إنصافهم وتعويضهم عمّا لحق بهم من ضرر. لذلك، كان حق التقاضي بما يشمل من تحقيق النصفة القضائية، البوابة الرئيسية لتوفير حماية حقيقية لحقوق الأفراد وحررياتهم بوجه خاص.^٣

١ حسين أبو هنود، محاكم العدل العليا الفلسطينية: التطورات، والإشكاليات، والأداء في مجال الحقوق والحرريات، سلسلة التقارير القانونية (١٣)، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن: رام الله، أكتوبر ١٩٩٩، ص ٢ - ٣ وص ٩ - ١١.

٢ المرجع السابق، ص ١.

٣ نصت المادة (٣٠) من القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣، المنشور على الصفحة (٥)، من عدد الوقائع الفلسطينية (عدد ممتاز)، بتاريخ ٢٠٠٣/٣/١٩، على أنه: «١- التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل فلسطيني حق اللجوء إلى قاضيه الطبيعي، وينظم القانون إجراءات التقاضي بما يضمن سرعة الفصل في القضايا، ٢- يحظر النص في القوانين على تخصيص أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء، ٣- يترتب على الخطأ القضائي تعويض من السلطة الوطنية يحدد القانون شروطه وكيفية»،

منذ إنشائها سنة ٢٠٠١، أصدرت محكمة العدل العليا الفلسطينية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة الكثير من الأحكام التي أكدت فيها على قدرتها على حماية حقوق الأفراد وحررياتهم. وظهر ذلك جلياً في أحكامها الصادرة في الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن للإفراج عن الموقوفين بوجه غير مشروع «الاعتقال التعسفي». ودعاوى الموظفين، وفي غيرها من الدعاوى. ولكن الأمر لم يخلُ من إخفاقات هنا وهناك. وهذا أمرٌ طبيعي.

خلال الفترة الأخيرة، ثار النقاش بين الأوساط القانونية حول أداء محكمة العدل العليا الفلسطينية المنعقدة في رام الله، وكان هذا النقاش مصحوب بحالة من عدم الرضا عن ذلك الأداء. نظراً لكثرة الأحكام التي أصدرتها برد الدعاوى والطلبات المقدمة إليها. وفي هذا السياق يأتي تقريرنا. في محاولة منا لإجراء مسح دقيق ومحايد للأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا الفلسطينية المنعقدة في رام الله خلال السنة الميلادية ٢٠١٤، بغية الوقوف على مضمون هذه الأحكام، وبناء صورة رقمية لها.

١-١. نطاق التقرير

يسمح هذا التقرير عينة مختارة من الأحكام القضائية الصادرة عن محكمة العدل العليا الفلسطينية المنعقدة في رام الله خلال السنة الميلادية ٢٠١٤، يبلغ عددها (٣٢٤) حكم.٤ وتقترب هذه العينة في عددها من مجمل الأحكام القضائية الصادرة عن نفس المحكمة خلال نفس السنة بحسب التقرير السنوي التاسع لمجلس القضاء الأعلى والبالغ عددها (٣٣٦) حكم.٥ إن قرب عدد الأحكام القضائية التي جرى مسحها في هذا التقرير من مجمل الأحكام الصادرة في نفس السنة والمشار إليها في التقرير السنوي التاسع لمجلس القضاء الأعلى، يجعل من الأول، معبراً عن الواقع إلى حد كبير، فعينته تشكل ما نسبته (٩٦٪) من مجمل الأحكام الصادرة في سنة ٢٠١٤.

٢-١. منهجية التقرير

يتبع هذا التقرير المنهج الكمي، وذلك من خلال استخدام أداة الإحصاء في جمع البيانات حول عينة التقرير، وعدّها رقمياً، واستخراج نسبتها المئوية وفقاً للمتغيرات المختارة. وقد تمّ تحديد هذه المتغيرات من خلال البيانات التي يشتمل عليها الحكم القضائي، حيث اخترنا بعض هذه البيانات كمتغيرات يجري عليها المسح الإحصائي.

٤ تم الحصول على هذه الأحكام عن طريق التواصل مع عدد من المحامين الذين ترافعوا أمام محكمة العدل العليا خلال سنة البحث، وعن طريق الوصول إلى منظومة القضاء والتشريع في فلسطين «المفتي»، على الرابط الآتي: <http://muqtafi.birzeit.edu>.

٥ مجلس القضاء الأعلى، التقرير السنوي التاسع للعامين ٢٠١٣ و٢٠١٤، مجلس القضاء الأعلى: رام الله، ٢٠١٤، ص ١٨٠. يمكن الاطلاع على هذا التقرير بزيارة الموقع الرسمي لمجلس القضاء الأعلى على الرابط الآتي: http://www.courts.gov.ps/details_ar.aspx?id=2UPyZea198916377a2UPyZe. تاريخ الاسترداد: ٢٠١٥/٧/١٥.

بالإضافة إلى ذلك. يتبع هذا التقرير المنهج الوصفي. وذلك من خلال عرض الأرقام والنسب المئوية حول عينة التقرير. والتي تم استخراجها باستخدام المنهج الكمي. بهدف بناء صورة رقمية لأحكام محكمة العدل العليا الفلسطينية المنعقدة في رام الله خلال السنة الميلادية ٢٠١٤. بحيث يمكن الاستناد إليها في أي عملية إصلاح قضائي مستقبلية. والاستعانة بها في أي دراسات تُعنى بالشأن القضائي.

٣-١. المفاهيم الأساسية

تضمن هذا التقرير عدداً من المصطلحات والمفاهيم التي ينبغي لنا تحديد المفهوم الإجرائي لكل منها. وهذه المصطلحات هي:

المحكمة: محكمة العدل العليا الفلسطينية المنعقدة في رام الله.

الأحكام القضائية المبحوثة أو الأحكام المبحوثة: هي الأحكام الصادرة عن المحكمة والتي جرى مسحها في هذا التقرير وبالبالغ عددها (٣٢٤) حكماً.

الدعاوى المبحوثة: هي الدعاوى التي صدرت فيها الأحكام القضائية المبحوثة.

سنة البحث: هي السنة التي صدرت فيها الأحكام القضائية المبحوثة (٢٠١٤ ميلادي).^٦

رفض الدعوى: استخدم المشرع الفلسطيني في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (٢) لسنة ٢٠٠١^٧ مصطلحات عدة تعبر المحكمة من خلالها عن النتيجة التي تخلص إليها في الدعاوى المنظورة أمامها. فعلى سبيل المثال: نصت المادة (٩٦) منه على أنه: «يكون القرار الصادر بعدم قبول أو رفض التدخل قابلاً للاستئناف». فهنا استخدم المشرع مصطلح «عدم القبول» ومصطلح «الرفض» للتعبير عن نفس النتيجة. وفي التعبير عن نتيجة واحدة أيضاً. استخدم المشرع في المادة (١٦٠) من ذات القانون مصطلح «رد الدعوى» إلى جانب مصطلح «عدم القبول». حيث نصت هذه المادة على أنه: «إذا قضت المحكمة بعدم قبول دعوى الخصامة أو بردها. حكم على المدعي...». وهناك أمثلة أخرى في قانون الأصول المدنية. وقانون الإجراءات الجزائية. يمكن تتبعها لاستخراج هذا الاختلاف في استخدام المصطلحات التي يعبر من خلالها عن نتيجة واحدة. وقد انعكس الاختلاف المذكور على اللغة التي تستخدمها المحكمة في التعبير عن النتيجة التي تخلص إليها. ومن أجل تفادي حدوث نوع من الإرباك للقارئ في هذا التقرير بسبب ذلك الاختلاف. فقد عمدنا إلى استخدام مصطلح واحد للتعبير عن كافة المصطلحات السابقة. وهو مصطلح «رفض الدعوى». فحيثما ورد مصطلح رفض الدعوى في هذا التقرير. فإنه يشير إلى أحد المصطلحات

^٦ يختلف مصطلح السنة الميلادية عن مصطلح السنة القضائية. حيث يشير الأخير إلى الفترة الزمنية الممتدة من الأول من سبتمبر من كل عام وحتى الخامس عشر من تموز (تاريخ بدء الإجازة القضائية). وفي العادة تجري الأبحاث وتعد التقارير التي تعنى بالعمل القضائي بنطاق زمني محدد هو السنة القضائية وليس السنة الميلادية. وهذا ما لم نعتد به في هذا التقرير. حيث جرى المسح للأحكام الصادرة خلال السنة الميلادية ٢٠١٤. الأمر الذي يجعله شاملاً لجزء من الأحكام الصادرة خلال السنة القضائية ٢٠١٣/٢٠١٤. وجزء من الأحكام الصادرة خلال السنة القضائية ٢٠١٤/٢٠١٥.

^٧ المنشور على الصفحة (٥). من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (٣٨). بتاريخ ٢٠٠١/٩/٥.

الآتية: رد الدعوى. عدم قبول الدعوى أو عدم قبول الطعن. رفض الدعوى أو رفض الطعن. يذكر أن الأحكام المبحوثة، أظهرت استخدام المحكمة لجميع هذه المصطلحات.

٤-١. الأدبيات السابقة

لم نجد في المكتبة القانونية الفلسطينية. تقارير إحصائية حول أداء محكمة العدل العليا الفلسطينية من خلال مسح إحصائي للأحكام الصادرة عنها في فترة أو فترات زمنية معينة. وذلك باستثناء التقارير السنوية الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى. والتي لم تتطرق إلى المسح الإحصائي لطبيعة الأحكام الصادرة على نحو ما قمنا به في هذا التقرير. ومع ذلك، وجدنا بعض الدراسات والتقارير التي تناولت في جزء أو قسم منها تقييم لأداء المحكمة بناءً على ما تصدره من أحكام. وهذه الدراسات هي:

- حسين أبو هنود. محاكم العدل العليا الفلسطينية: التطورات. والإشكاليات. والأداء في مجال حماية الحقوق والحريات. سلسلة تقارير قانونية (١٣). الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن: رام الله. أكتوبر ٢٠٠٠.

تطرق هذا التقرير في الجزئية الأخيرة منه إلى تقييم أداء المحكمة بناءً على ما أصدرته من أحكام في فترة زمنية محددة.

- محمد خضر. التنظيم الدستوري في فلسطين: دراسة تمهيدية لغايات اقتراح النصوص الناظمة للحقوق والحريات والسلطة القضائية في دستور دولة فلسطين المقبل «دراسة محكمة». المركز الفلسطيني لاستقلال الحاماة والقضاء «مساواة»: رام الله. نيسان ٢٠١٥.

تطرق هذه الدراسة في أحد بنودها إلى تقييم أداء المحكمة بناءً على عينة عشوائية من الأحكام القضائية الصادرة عنها.

٥-١. النتائج الأساسية

لقد توصلنا من خلال مسحنا الإحصائي لعينة هذا التقرير إلى مجموعة من النتائج. جملها في الآتي:

- تراجع معدل إنجاز المحكمة خلال سنة البحث عمّا كانت عليه في السنوات ٢٠١١ و٢٠١٢. إذ بلغت نسبة المفضول إلى الوارد في سنة البحث (١٠٣٪) فقط. بينما تجاوزت هذه النسبة (١٤٠٪) في سنة ٢٠١٢. ومن الملفت للانتباه في هذا السياق، وجود أربع دعاوى مدورة منذ ما يقارب ١٤ سنة. خلصت المحكمة فيها جميعاً إلى إصدار حكمٍ ببرد الدعوى. بناءً على طلب وكيل المستدعي وزوال مصلحته في استمرار متابعتها. وذلك نتيجة للمصالحة بين الجهة المستدعية والجهة المستدعي ضدها. ويمكن تحديد سبب طول المدة التي استغرقتها هذه الدعاوى

إلى محامي الجهة المستدعية.

- يلاحظ المتتبع لأحكام المحكمة حالة من عدم العناية بقواعد الصياغة الجيدة فيها، بالإضافة إلى اختلاف وتنوع المصطلحات المستخدمة في التعبير عن مقصد واحد، فضلاً عن الافتقار إلى وجود منهجية موحدة لبناء وصياغة وترتيب الأحكام القضائية.

- نسبة قليلة من الدعاوى لا تتجاوز (١٥٪) فقط، قضت المحكمة فيها بإجابة طلبات المستدعين والحكم ضد المطعون ضدهم، واستندت المحكمة في رفضها نسبة كبيرة من الدعاوى إلى عدة أسباب: كالتخلل في الشكل والإجراءات (الرد شكلاً)، فالمحكمة في بادئ الأمر تفحص الدعوى من حيث الشكل، فيما إذا كانت مرفوعة على شخص ليس له صفة مثلاً، وتقرر المحكمة على ضوء ذلك: إما رد الدعوى أو السير فيها.

ومن الأسباب التي استندت إليها المحكمة في رفضها للدعاوى: عدم قدرة المستدعي على إثبات مخالفة القرار المطعون فيه للقانون (الرد موضوعاً) -علماً أن المستقر فقهاً وقضاءً أن عبء الإثبات يقع على المستدعي- أو عدم حضور وكيل المستدعي لجلسات المحاكمة، أو تركه للدعوى، أو الصلح بينه وبين الجهة المطعون ضدها، أو سحب هذه الأخيرة للقرار المطعون فيه. لأن الدعوى وفي كلتا الحالتين الأخيرتين تصبح غير ذي موضوع، مما يستوجب ردها.

وكان من الملفت في تفحص الأسباب التي استندت إليها المحكمة في رفضها للدعاوى، هي تلك المتعلقة بعدم قابلية القرار المطعون فيه للطعن فيه بالإلغاء أمام المحكمة، وفوات ميعاد الطعن، والتي عبّرنا عنها في هذا التقرير بـ "عدم قبول الدعوى"، أو "عدم قبول الطعن"، فقد كانت هذه الأسباب: الأكثر استناداً إليها من قبل المحكمة في رفضها للدعاوى المبحوثة، وهذا يتحمل مسؤوليته وكيل المستدعي.

- بلغ عبء العمل القضائي لكل قاضٍ من قضاة المحكمة خلال سنة البحث (٥٤) دعوى من مجموع الدعاوى المبحوثة، علماً أن بعض القضاة لم يشارك في الجلوس مع هيئة المحكمة.

- منازعات الوظيفة العامة هي أكثر المنازعات تداولاً أمام المحكمة، بينما شكلت منازعات الحكم المحلي أقل المنازعات التي أجابت فيها المحكمة طلبات المستدعين، تلتها في ذلك منازعات الحقوق والحريات، بنسبة (٨٪) للأخيرة، و(٧٪) للأولى.

- الحكومة بوزاراتها وممثليها أكثر الجهات اختصاصاً من قبل المستدعين، تلتهم في ذلك، الأجهزة الأمنية، فيما كانت المؤسسات العامة ورئيس السلطة الوطنية أقل الجهات اختصاصاً أمام المحكمة، وقد شكلت النقابات المهنية أكثر

الجهات المطعون ضدها خسارة للدعاوى عن طريق الحكم لصالح المستدعين في مواجهتها. وقد كانت الحكومة أحد هؤلاء المستدعين الذين حكم لصالحهم في مواجهة النقابات. فيما لم يحكم لصالح هذه الأخيرة في أي من الدعاوى والطلبات التي تقدمت بها ضد الحكومة أو إحدى الجهات الرسمية.

- الموظفون العموميون هم الأكثر شكوى من قرارات الإدارة. ولكنهم من بين أقل المستدعين من حكمت المحكمة لصالحهم في مواجهة إداراتهم. فكثيرة هي الدعاوى التي رفضت فيها المحكمة إجابة طلب الموظفين. بالرغم من كم الشكاوى التي تقدموا بها للمحكمة.

١-٦. التوصيات

بناءً على ما توصلنا إليه من نتائج، فإننا نوصي بالآتي:

- للسادة قضاة المحكمة:

- العمل على إرساء اجتهادات قضائية جديدة توسع من مفهوم القرار الإداري الذي يقبل الطعن فيه أمام المحكمة. وبما يؤدي إلى توسيع اختصاص محكمة العدل العليا للنظر في الطعون الإدارية.
- العناية بصياغة الأحكام القضائية، وترتيب مكونات الحكم، واتباع منهجية موحدة لذلك.
- توحيد المصطلحات التي يعبر من خلالها عن النتيجة الصادرة بعدم إجابة المحكمة لطلب المستدعي أو الطاعن، وذلك بما يتفق والمصطلحات المنصوص عليها في القانون.

- لمجلس القضاء الأعلى:

- تشكيل هيئتين للمحكمة بدلاً من هيئة واحدة، وفي ذات الوقت العمل على زيادة أعضاء المحكمة، بانتداب عدداً من قضاة المحكمة العليا أو الاستئناف إلى تشكيلتها.^٨

٨ يذكر في هذا السياق، أن التشكيلية القضائية التي صدرت مؤخراً، تشكيلة السنة القضائية (٢٠١٥/٢٠١٦). أظهرت تشكيل مجلس القضاء الأعلى لهيئتين لمحكمة العدل العليا بدلاً من هيئة واحدة، بالإضافة إلى وجود عضو احتياط. يمكن الرجوع إلى التشكيلة القضائية لسنة ٢٠١٥/٢٠١٥ بزيارة الموقع الرسمي لمجلس القضاء الأعلى على الرابط الآتي:

http://www.courts.gov.ps/details_ar.aspx?id=tNcLCsa11572364727atNcLCs

تاريخ الاسترداد: ٢٤/٨/٢٠١٥.

٢. القضاء الإداري في فلسطين: توطئة

باتت كافة الأنظمة القانونية الحديثة تتضمن القواعد القانونية التي تنظم وتحكم نظام فض المنازعات التي تثور بين الأفراد من جهة، والدولة وأجهزتها الرسمية من جهة أخرى (المنازعات الإدارية). وهي تهتدي فيما تضعه من القواعد لتلك الغاية بأحد نظامين عالميين لا ثالث لهما؛ نظام القضاء الموحد أو الواحد. والذي تسند فيه للمحاكم العادية ولاية النظر والفصل في كافة المنازعات. سواءً تلك الدائرة بين الأفراد أنفسهم أو بينهم وبين الدولة. وتعتبر إنكلترا مهد هذا النظام. حيث تنظر المحاكم العادية فيها في كافة المنازعات؛ مدنية، تجارية، جنائية، إدارية. أما النظام الآخر. فهو نظام القضاء المزدوج. والذي يقوم على أساس وجود محاكم إدارية إلى جانب المحاكم العادية. تختص بالنظر والفصل في المنازعات التي تثور بين الأفراد والإدارة. أو بين الجهات الإدارية نفسها. وتعتبر فرنسا مهد هذا النظام.^٩

في فلسطين. اختلف نظام فض المنازعات الإدارية المعتمد. باختلاف الأنظمة القانونية التي تم فرضها من قبل القوى التي تعاقبت على حكم هذا الجزء من الوطن العربي. وإن كان منذ بداية الانتداب البريطاني وحتى يومنا هذا قضاءً موحداً.

ففي فترة الحكم العثماني لفلسطين (١٥١٦ - ١٩١٧). كانت المحاكم النظامية تختص بالنظر والفصل في كافة الدعاوى التي تقام على الإدارة أو التي تقيمها هذه الأخيرة على الأفراد. ومع ذلك. فقد شهدت هذه الفترة. وبخاصة بعد حركة الإصلاحات التي فرضت على الدولة العثمانية في النصف الثاني من القرن التاسع عشر. بعض ملامح القضاء الإداري المزدوج. تأثراً منها بنظام القضاء الإداري الفرنسي. فقد أنشأ العثمانيون سنة ١٨٦٥. مجلس شورى الدولة العثماني محاكاة منهم في ذلك لمجلس الدولة الفرنسي. حاصرين اختصاصه في نظر بعض المنازعات الإدارية الخاصة بموظفي الدولة. كما أنشأوا المجالس الإدارية التي اختصت بالفصل في بعض المنازعات التي تثور بين الإدارة والأفراد. أو بين الأفراد والموظفين.^{١٠}

في فترة الانتداب البريطاني (١٩١٧ - ١٩٤٨). نص مرسوم دستور فلسطين لسنة ١٩٢٢.^{١١} على اختصاص المحكمة العليا بصفقتها محكمة عدل عليا بالنظر والفصل في كافة المنازعات الإدارية. وقد تضمن قانون المحاكم الانتدابي رقم (٣١) لسنة ١٩٤٠.^{١٢} الأحكام الخاصة بانعقاد المحكمة العليا بتلك الصفة. مؤكداً في الوقت ذاته على ما نص عليه مرسوم دستور فلسطين بانعقاد المحكمة العليا كمحكمة عدل عليا تختص بالنظر والفصل في المنازعات الإدارية. وبذلك. يكون الانتداب البريطاني قد أرسى أسس نظام القضاء الموحد في فلسطين. من خلال إسناده النظر في المنازعات الإدارية إلى المحكمة العليا. والتي إلى جانب ذلك. كانت تختص بالنظر والفصل في الدعاوى المدنية والجنائية بصفقتها محكمة استئناف.^{١٣}

٩ للمزيد حول نظام القضاء الموحد والقضاء المزدوج. انظر: سليمان محمد الطماوي. القضاء الإداري. دار الفكر العربي: القاهرة. ١٩٩٦. ص ٣٤ وما بعدها؛ حسين أبو هنود. مرجع سابق. ص ١١ - ١٢.

١٠ حسين أبو هنود. مرجع سابق. ص ٩١ - ١٠٢.

١١ المنشور على الصفحة (٣٣٠٣). من قوانين فلسطين (مجموعة درايون - الانتداب البريطاني). بتاريخ ١٩٣٧/١/٢٢.

١٢ المنشور على الصفحة (١٥١). من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (١٠٣٢). بتاريخ ١٩٤٠/٧/٢٥.

١٣ أشرف صيام. القضاء الإداري في فلسطين: التطورات والخصائص. في العدالة والقضاء: دراسات في القضاء الفلسطيني. مركز رام الله لدراسات حقوق الإنسان: رام الله. ٢٠١٣. ص ٩٤.

استمر الوضع على ما هو عليه. حتى سنة ١٩٤٨. وهي السنة التي شهدت جلاء الانتداب البريطاني عن فلسطين. وإقامة دولة إسرائيل. وإنحسار النفوذ العربي تبعاً لذلك في الضفة الغربية وقطاع غزة فقط. ففي الأولى (الضفة الغربية) تولت الأردن صلاحيات الحكم والإدارة. وصدر دستور سنة ١٩٥٢.^{١٤} تجسيدا لقرار الوحدة بين الضفتين. والذي اتخذ سنة ١٩٥٠. وأخذت السلطات الأردنية زمام المبادرة التشريعية. فأصدرت قانون تشكيل المحاكم النظامية المؤقت لسنة ١٩٥١. والذي أصبح قانوناً دائماً فيما بعد. تحت رقم (٢٦) لسنة ١٩٥٢. ونص هذا القانون على اختصاص محكمة التمييز بصفاتها محكمة عدل عليا بالنظر والفصل في المنازعات الإدارية. أما في الأخرى (قطاع غزة). فقد تولت السلطات المصرية صلاحيات الحكم والإدارة. وفيما يخص القضاء الإداري. فقد أقيمت على التنظيم القانوني الانتدابي للمحكمة العليا. والتي تعقد بصفاتها محكمة عدل عليا للنظر والفصل في المنازعات الإدارية. ومحكمة استئناف للنظر والفصل في الاستئنافات المدنية والجنائية.^{١٥}

وعلى إثر الهزيمة العربية سنة ١٩٦٧. احتلت إسرائيل الضفة الغربية وقطاع غزة. وأصدرت تبعاً لذلك العديد من الأوامر العسكرية التي تنظم وتحكم جهة القضاء الإداري. حيث عملت على إلغاء محكمة التمييز في الضفة الغربية. وخولت محكمة الاستئناف صلاحية النظر والفصل في المنازعات الإدارية إلى جانب اختصاصها بالنظر والفصل في المنازعات العادية. وفي قطاع غزة أقيمت إسرائيل على اختصاص المحكمة العليا بالنظر والفصل في المنازعات الإدارية.^{١٦}

بعد تولي السلطة الوطنية الفلسطينية صلاحيات حكم وإدارة في مناطق من الضفة الغربية وقطاع غزة عقب اتفاقيات أوسلو سنة ١٩٩٤. أصدر رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية قانوناً بشأن مد ولاية المحكمة العليا في غزة.^{١٧} وبالتالي. أبقى على اختصاصها بالنظر والفصل في المنازعات الإدارية بصفاتها محكمة عدل عليا. ووسع من اختصاصها المكاني ليشمل بالإضافة إلى قطاع غزة. الضفة الغربية.

استمر الوضع على ما هو عليه حتى إصدار السلطة رزمة التشريعات القضائية. ومن ضمنها قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لسنة ٢٠٠١.^{١٨} والذي نصت المادة (٢٣) منه على تكوين المحكمة العليا من محكمة النقض. ومحكمة العدل العليا. ومسنداً لها ولاية النظر والفصل في المنازعات الإدارية. وهذا النص يتشابه إلى حد كبير مع نص المادة (٦) من قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢.^{١٩} والذي اعتبر المحكمة العليا أحد جهات القضاء النظامي. والتي تتكون بدورها من محكمتي: النقض. والعدل العليا.

١٤ المنشور على الصفحة (٣). من عدد الجريدة الرسمية الأردنية رقم (١٠٣٩). بتاريخ ١٩٥٢/١/٨.

١٥ حسين أبو هنود. مرجع سابق. ص ٢٩ وما بعدها.

١٦ المرجع السابق. ص ٤٢ وما بعدها.

١٧ وهو القانون رقم (٢) لسنة ١٩٩٤ بشأن مد ولاية المحكمة العليا بغزة. المنشور على الصفحة (١١). من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (٢). بتاريخ ١٩٩٥/١/٨.

١٨ المنشور على الصفحة (٢٧٩). من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (٣٨). بتاريخ ٢٠٠١/٩/٥.

١٩ المنشور على الصفحة (٩). من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (٤٠). بتاريخ ٢٠٠٢/٥/١٨.

إن النصين السابقين يشيران إلى أن نظام القضاء الإداري في فلسطين ينتمي إلى القضاء الموحد وليس المزدوج. فالمحكمة: أي محكمة العدل العليا الفلسطينية، هي أحد مكونات المحكمة العليا، والتي بدورها تعد إحدى المحاكم النظامية بحسب ما أنبأت عنه المادة (٦) من قانون السلطة القضائية سالفة الذكر. وبالتالي، فإن المحكمة لا تستقل عن جهة القضاء النظامي. الأمر الذي يتنافى مع طبيعة القضاء المزدوج، والذي يتطلب استقلال جهتي القضاء عن بعضهما البعض. وهو ما يفتقد إليه التنظيم الفلسطيني الحالي. بالإضافة إلى ذلك، فإن عدم وجود قانون خاص للقضاء الإداري يحدد محاكمه ودرجاتها واختصاصاتها وإجراءات التقاضي أمامها، وذلك على غرار الدول التي تبنت نموذج القضاء المزدوج مثلما هو الحال في النظام الفرنسي والنظام المصري، يدعم التفسير الذي يعتبر قضاء فض المنازعات الإدارية في فلسطين: قضاء موحد.

وبالرغم من نص القانون الأساسي المعدل لسنة ٢٠٠٣،^١ على تولية المحكمة العليا مؤقتاً كل المهام المسندة للمحاكم الإدارية...». وعلى إجازته إنشاء محاكم إدارية بقانون من أجل النظر في المنازعات الإدارية...». إلا أن المشرع الدستوري لم ينص في القانون الأساسي على قيام قضاء إداري مستقل يقف على قدم المساواة بجانب القضاء العادي حتى نقول أنه حدد هوية النظام القضائي بأنه قضاءً مزدوج.

٢-١. اختصاصات محكمة العدل العليا

حدد قانون تشكيل المحاكم النظامية اختصاصات المحكمة. حيث نصت المادة (٣٣) منه على أنه: «تختص محكمة العدل العليا بالنظر فيما يلي:

١. الطعون الخاصة بالانتخابات.
٢. الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية الماسة بالأشخاص أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون العام بما في ذلك النقابات المهنية.
٣. الطلبات التي هي من نوع المعارضة في الحبس التي يطلب فيها إصدار أوامر الإفراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع.
٤. المنازعات المتعلقة بالوظائف العمومية من حيث التعيين أو الترقية أو العلاوات أو المرتبات أو النقل أو الإحالة إلى المعاش أو التأديب أو الاستيداع أو الفصل. وسائر ما يتعلق بالأعمال الوظيفية.
٥. رفض الجهة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار كان يجب اتخاذه وفقاً لأحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها.
٦. سائر المنازعات الإدارية.

٢٠ المنشور على الصفحة (٥)، من عدد الوقائع الفلسطينية (عدد ممتاز)، بتاريخ ٢٠٠٣/٣/١٩.

٧. المسائل التي ليست قضايا أو محاكمات بل مجرد عرائض أو استدعاءات خارجة عن صلاحية أي محكمة تستوجب الضرورة الفصل فيها تحقيقاً للعدالة.
٨. أية أمور أخرى ترفع إليها بموجب أحكام القانون».

وقد جرى تعديل هذه المادة بموجب القرار بقانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٤^١، ل يتم توسيع اختصاص المحكمة فيما يتعلق بنظر الطعون التي يقدمها أصحاب المصلحة لإلغاء القرارات الإدارية، لتصبح شاملة بالإضافة إلى ما اشتملت عليه في السابق؛ قرارات مؤسسات التعليم العالي، والاتحادات المسجلة حسب الأصول والجمعيات ذات النفع العام.

أحدثت هذه المادة خلافاً قانونياً بخصوص نطاق اختصاص المحكمة، فبينما يرى الكثيرون وعلى رأسهم قضاء المحكمة ذاته، حصر اختصاص المحكمة بالنظر والفصل في الاستدعاءات المقدمة إليها للطعن في القرارات الإدارية فقط. مستندين في ذلك إلى نص المادة (٣٤) من قانون تشكيل المحاكم النظامية^٢، والمادة (١/٢٨٤) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية^٣. يرى آخرون عكس ذلك تماماً، فالقائمة من وجهة نظرهم لها ولاية النظر والفصل في كافة الدعاوى الإدارية، وليس فقط المنازعات المنصوص عليها من الفقرة (١-٥) من المادة (٣٣). ويستندون في قولهم هذا إلى الفقرتين السادسة والسابعة من المادة (٣٣) سالفة الذكر. فمحكمة العدل العليا كما يقال ويقولون «محكمة من لا محكمة له»^٤، بحيث يتحدد اختصاصها في الحالات التي لا يوجد فيها قضاء موازي يختص بنظر الطعن الإداري.

٢-٢. صلاحية محكمة العدل العليا في دعوى الإلغاء

بالرغم من أن النصوص الناظمة للمحكمة لا تقصر صلاحيتها على إلغاء القرار الإداري المطعون فيه بشكل صريح، إلا أنها؛ أي محكمة العدل العليا، قد درجت بنفسها على قصر صلاحيتها على إلغاء القرار دون أن تتعداه إلى صلاحيات أخرى كتعديل القرار الإداري، وتعويض المتضرر، وإصدار أوامر ونواهٍ للإدارة؛ وذلك باستثناء صلاحية المحكمة بالنظر في المنازعات الخاصة بمرتبات التقاعد، حيث تملك المحكمة في هذه المنازعات صلاحية إلغاء القرار الصادر

٢١ بشأن تعديل قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لسنة ٢٠٠١، المنشور على الصفحة (٣٥). من عدد الوقائع الفلسطينية رقم (١٠٨)، بتاريخ ٢٠١٤/٧/١٥.

٢٢ نصت هذه المادة على أنه: «يشترط في الطلبات والطعون المرفوعة لمحكمة العدل العليا من الأفراد أو الهيئات الواردة في المادة (٣٣) من هذا القانون أن يكون سبب الطعن متعلقاً بواحد وأكثر مما يلي:
١- الاختصاص.

٢- وجود عيب في الشكل.

٣- مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.

٤- التعسف أو الانحراف في استعمال السلطة على الوجه المبين في القانون».

فطالما اشترطت هذه المادة توفر أحد هذه العيوب للطعن في القرار الإداري المشكوك منه، فإنها بذلك تكون قد حصرت اختصاص المحكمة في منازعات القرارات الإدارية.

٢٣ نصت هذه المادة على أنه: «يكون ميعاد تقديم الاستدعاء إلى محكمة العدل العليا ستين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو تليغه إلى صاحب الشأن. وفي حالة رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار يبدأ الميعاد من تاريخ انقضاء ثلاثين يوماً على تقديم الطلب إليها».

٢٤ انظر: محمد خضر، التنظيم الدستوري في فلسطين: دراسة تمهيدية لغايات اقتراح النصوص الناظمة للحقوق والحريات والسلطة القضائية في دستور دولة فلسطين المقبل، المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء «مساواة»: رام الله، نيسان ٢٠١٥، ص ١٠٠ وما بعدها.

بخصوص مراتب التقاعد وإصدار الحكم بتحديد راتب التقاعد. وباستثناء صلاحيتها بإصدار أوامر الإفراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع.^{٢٥}

وحتى تملك محكمة العدل العليا اختصاصاً كاملاً بما يعني حكمها بالإلغاء والتعويض. فيجب أن يتضمن القانون نصاً صريحاً يعطيها هذه الصلاحية. يحدد آلية رفع دعوى التعويض.

هذا ويمكن القول من خلال قراءة بعض النصوص الناظمة لعمل المحكمة، وبخاصة المادة (٢٩١) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، بأن صلاحية المحكمة لا تقف عند حد الإلغاء، بل لها أيضاً تعديل القرار الإداري المطعون فيه. حيث نصت تلك المادة على أنه: «تصدر المحكمة حكمها على وجه السرعة في الطلب وذلك إما برفضه أو بإلغاء القرار المطعون فيه أو بتعديله مع ما يترتب على حكمها من آثار قانونية». ولكن لا تزال المحكمة وكثير من الباحثين يعتبر القضاء الإداري في فلسطين: قضاء إلغاء وليس قضاء كامل.^{٢٦}

٢-٣. إجراءات التقاضي أمام محكمة العدل العليا

أشرنا سابقاً إلى عدم وجود قانون خاص للقضاء الإداري في فلسطين. يحدد آلية تشكيل محاكم القضاء الإداري ودرجاتها وطبقاتها واختصاصاتها وإجراءات التقاضي أمامها. ومجمل ما ورد في النظام الفلسطيني في هذا الخصوص، هو مجموعة نصوص تشريعية متفرقة تنظم جهة القضاء الإداري واختصاصاتها وإجراءات التقاضي أمامها. من ذلك الباب الرابع عشر من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية (المواد ٢٨٣: ٢٩١)، والتي حددت إجراءات التقاضي أمام المحكمة. مع العلم أن المحكمة ترجع إلى نصوص ذلك القانون -من غير مواد الباب الرابع عشر- في حالة عدم وجود نص خاص بخصوص بعض الإجراءات. بشرط ألا يتعارض هذا النص مع طبيعة دعوى الإلغاء.^{٢٧}

٢٥ عيسى أبو شرار، محكمة العدل العليا: اختصاصها وإجراءات التقاضي أمامها. في الجديد في القضاء الإداري والدستوري الفلسطيني. المركز الفلسطيني لاستقلال الحماة والقضاء «مساواة»: رام الله، ٢٠٠٤، ص ١٦.

٢٦ للمزيد حول صلاحية محكمة العدل العليا، انظر: محمد خضر، مرجع سابق، ص ١٠٢ وما بعدها؛ عيسى أبو شرار، مرجع سابق، ص ١٦.

٢٧ انظر: الحكم رقم (٢٠٠٥/٤٣)، بتاريخ ٢٠٠٥/١٠/٤ (منشورات المقتضي).

٣. عرض الإحصائيات

يعد علم الإحصاء أهم الوسائل المنهجية وأكثرها فائدة في مجال العمل القضائي والقانوني، بالنظر إلى دقته في بيان مؤشرات كفاءة الأداء والدراسات في المجال القضائي. لذلك، تسعى الإدارات القضائية في العديد من الأنظمة القانونية على الاستعانة بهذا العلم، من أجل رصد مؤشرات أداء المحاكم، والوقوف على حجم الإشكاليات التي تواجهها. الأمر الذي يضع بين يدي صاحب القرار صورة رقمية حول وضع العدالة بشكل عام، ومن ثم استثمارها في عملية دعم اتخاذ القرار ورسم السياسات وتلبية احتياجات المستخدمين، وصولاً إلى تحقيق الجودة الشاملة في العمل القضائي.^{٢٨} في هذا القسم، نعرض لإحصائيات الأحكام القضائية المبحوثة وفق سبعة متغيرات مختارة.

٣-١. متغير الوارد والمدور

يعرض هذا البند للأحكام الصادرة عن المحكمة بحسب متغير الدعاوى الواردة والمدورة، وهو يشير إلى مدى تحقيق المحكمة للعدالة الناجزة.^{٢٩} بالنظر إلى الوقت الذي تستغرقه لإصدار حكم في الدعوى منذ قيدها في سجل الأساس لدى قلم المحكمة.^{٣٠}

وقد تم الاستدلال على تاريخ تسجيل الدعوى في الأحكام المبحوثة من خلال رقمها، فالأخير يتكون من مقطعين، هما: الرقم التسلسلي للقضية في سجل الأساس، والسنة التي تم فيها قيد الدعوى. مثل: ٢٠١٤/١٠٠. فالرقم (١٠٠) هو الرقم التسلسلي في سجل أساس المحكمة، والسنة (٢٠١٤). هي السنة التي تم فيها قيد الدعوى.^{٣١} وتم الاستدلال على تاريخ صدور الحكم من خلال الحكم نفسه، حيث إن تاريخ صدور الحكم هو أحد البيانات الرئيسية التي يجب أن تشتمل عليها الأحكام القضائية بوجه عام.^{٣٢}

٢٨ انظر في ذلك: دائرة القضاء، الإحصائيات القضائية، دائرة القضاء: أبو ظبي، ٢٠١٣.

٢٩ يقصد بالعدالة الناجزة: تطبيق مجموعة الإجراءات والبدائل بهدف الوصول إلى حل المنازعات في وقت قصير، والتغلب على مشكلة بطء إجراءات التقاضي في المحاكم، وذلك دون إخلال بتحقيق العدالة وسلامة الإجراءات ودقة المحتوى. (للمزيد، انظر: أحمد الصقيه، العدالة الناجزة من جديد، الموقع الإلكتروني لجريدة الحياة السعودية، على الرابط الآتي:

<http://alhayat.com/Opinion/Writers/1112489/%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%AF%D8%A7%D9%84%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%86%D8%A7%D8%AC%D8%AF%D9%8A%D8%AF>

الاسترداد: ٢٠١٥/٧/٢٠، انظر أيضاً: الاتحاد الدولي لتميز المحاكم، إطار العمل الدولي لتميز المحاكم، المركز القومي لمحاكم الولايات، الولايات المتحدة الأمريكية (٢٠٠٨).

٣٠ ترفع أو تقام الدعوى أمام القضاء بإيداع لائحة الاستدعاء أو لائحة الدعوى قلم كتاب المحكمة، وفق نص المادة (٥٥) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية: «١. تعتبر الدعوى مقامة من تاريخ قيدها بعد دفع الرسوم أو من تاريخ طلب تأجيل دفع الرسوم» (للمزيد حول رفع أو إقامة الدعوى، انظر: عثمان التكروري، الكافي في شرح قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (٢) لسنة ٢٠٠١، مكتبة دار الفكر: أبو ديس، ٢٠١٣).

٣١ نصت المادة (٤٥) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية على أنه: «يقيد قلم المحكمة لائحة الدعوى يوم إيداعها في سجل القضايا بعد دفع الرسم وتعطى رقماً مسلسلًا وتختتم بخاتم المحكمة ويدون التاريخ باليوم والشهر والسنة».

٣٢ قررت المادة (١٧٤) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (٢) لسنة ٢٠٠١ وجوب تضمين الأحكام القضائية بيان تاريخ صدور الحكم، حيث نصت هذه المادة على أنه: «يجب أن يشتمل الحكم على اسم المحكمة التي أصدرته ورقم الدعوى وتاريخ إصدار الحكم وأسماء القضاء...». ولكن أغلب الفقه والقضاء الممارس لا يرتب على إغفال تاريخ صدور بطلان الحكم، طالما يمكن التأكد منه بالرجوع إلى محضر جلسة النطق بالحكم، فيعتبر تاريخ هذا المحضر هو تاريخ الحكم، باعتبار أن الأخير يعتبر مرجع للتأكد من صحة شكل الحكم، وفي هذا قضت محكمة النقض المصرية بأنه: «العبارة في إثبات تاريخ الحكم بما تتضمنه محاضر الجلسات» (نقض مصري (مدني)، رقم ٢٥٥، سنة ٢٤ ق، ١٩٧٣/٢/١٧، مشار إليه لدى: أحمد أبو الوفا، نظرية الأحكام في قانون الرافعات، دار المطبوعات الجامعية: الإسكندرية ٢٠٠٧، ص ١٢٦ - في الهامش).

٣-١-١. نتائج مسح متغير الوارد والمدور

بلغ عدد الأحكام التي أصدرتها المحكمة في الدعاوى الواردة: (١٤٦) حكم. فيما بلغ عدد الأحكام التي أصدرتها في الدعاوى المدورة من سنوات سابقة: (١٧٨) حكم. وتعود الدعاوى المدورة من سنوات سابقة والمفصلة في سنة البحث إلى ما قبل (١٤) سنة تقريباً، وهي موزعة على النحو الآتي: (١٥) أحكام مدورة من سنة ٢٠٠٠: ٣٣ (١) مدور من سنة ٢٠٠٧: (٣) مدورة من سنة ٢٠٠٩: (٩) مدورة من سنة ٢٠١٠: (٧) مدورة من سنة ٢٠١١: (٤٤) مدورة من سنة ٢٠١٢: (١١٠) مدورة من سنة ٢٠١٣.

يبين الجدول رقم (١) عدد الأحكام الصادرة بحسب سنة قيد الدعوى:

الجدول رقم (١): عدد الأحكام الصادرة حسب متغير الوارد والمدور

سنة قيد الدعوى	المفصول سنة ٢٠١٤
٢٠١٤	١٤٦
٢٠١٣	١١٠
٢٠١٢	٤٤
٢٠١١	٧
٢٠١٠	٩
٢٠٠٩	٣
٢٠٠٧	١
٢٠٠٠	٤

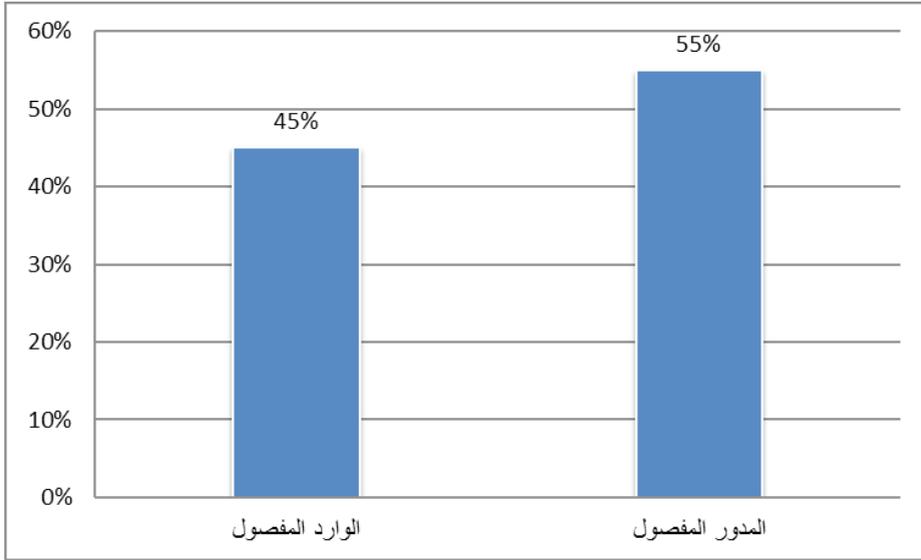
يلاحظ بناءً على الجدول السابق، تأخر المحكمة في الفصل في الدعاوى الواردة، فلم تصل نسبة الفصل في الدعاوى الواردة: نصف الدعاوى المبحوثة في هذا التقرير. فقد بلغت (٤٥٪). فيما بلغت نسبة الأحكام الفاصلة في الدعاوى المدورة (٥٥٪).

٣٣ وهي الأحكام التي تحمل الأرقام (٢٠٠٠/٥٩)، و(٢٠٠٠/٦٠)، و(٢٠٠٠/٦٣). الصادرة بتاريخ ٢٠١٤/٥/٧. والحكم رقم (٢٠٠/٧٣). الصادر بتاريخ ٢٠٠٠/١/٣٠. وتمثل موضوع هذه الأحكام في طعن أفراد من عائلة زيادة في رام الله بواسطة وكلائهم المحامين: موريس زيادة، ومجدي زيادة، في القرار الصادر عن مجلس التنظيم الأعلى والمتضمن الموافقة على توصية اللجنة المركزية بخصوص الاعتراضات ووضع مشروع التنظيم الهيكلي الإضافي رقم ١٥٠٠/١٣/٩٨ والخاص بأراضي مدينة رام الله موضع التنفيذ حسب المخططات المعلنة في مقر الحكم المحلي/ رام الله والبيرة. وذلك استناداً لنص المادة ٤/٢١ من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم ٧٩ لسنة ١٩٦٦ وأنه يعتبر نافذاً بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ نشر الإعلان في صحيفتين محليتين وينشر القرار بالوقائع الفلسطينية وهو القرار المنشور في عدد جريدة القدس الصادر بتاريخ ٢٠٠٠/٧/٥.

وقد انتهى هذا النزاع بصدور الأحكام المذكورة والفاضية برد الدعوى بناءً على طلب وكيل المستدعين والذي لم تعد له مصلحة في متابعة الدعوى حسبما جاء في متن الأحكام المذكورة. وذلك بعد أن نالت تأجيلات الدعاوى أملاً في المصلحة.

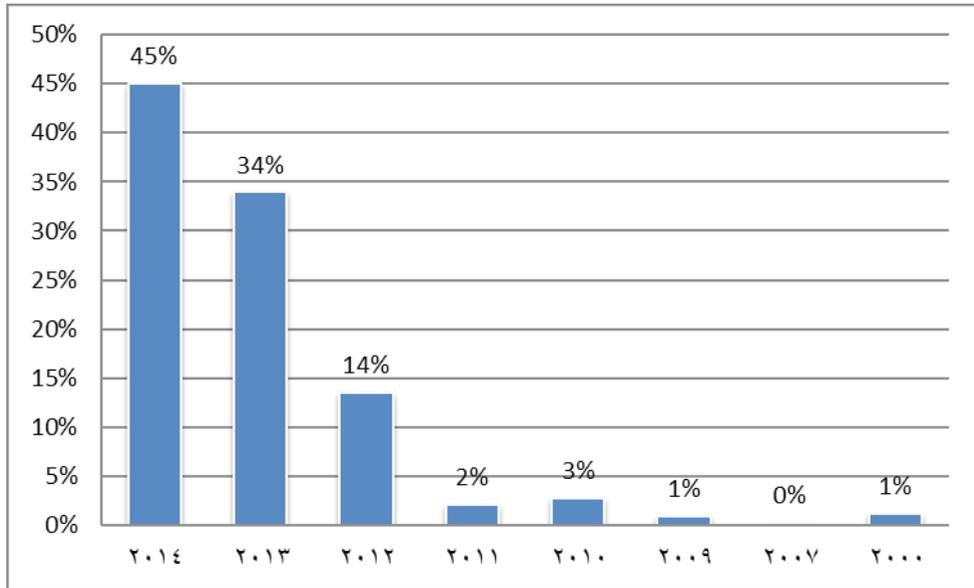
يبين الشكل رقم (١) نسبة الأحكام الصادرة حسب متغير الوارد والمدور:

الشكل رقم (١): نسبة الأحكام الصادرة حسب متغير الوارد والمدور



يبين الشكل رقم (١-١) نسبة الأحكام الصادرة بحسب سنة قيد الدعوى:

الشكل رقم (١-١) نسبة الأحكام الصادرة بحسب سنة قيد الدعوى



ولا يقتصر قياس سرعة إنجاز المحكمة على مجرد مسح الأحكام حسب متغير الوارد والمدور فقط. فمعادلة نسبة المفصول إلى الوارد. هي من أكثر المعادلات استخداماً في قياس سرعة

إجاز المحكمة. وقد بلغت هذه النسبة في سنة البحث وفق التقرير السنوي التاسع لمجلس القضاء الأعلى (١٠٣٪).^{٣٤}

٢-٣. متغير نتيجة الأحكام: القبول والرفض

هذا البند أهم بنود هذا التقرير. فهو يعرض لمتغير نتيجة الأحكام المبحوثة (القبول والرفض). وهو يشكل أحد الأسباب التي دفعتنا إلى إعداد هذا التقرير.^{٣٥} ويدل هذا المتغير على السياسة القضائية التي انتهجتها المحكمة خلال سنة البحث. فيما إذا كانت تعتمد عن طريق ما تصدره من أحكام إلى توسيع اختصاصها أم على العكس من ذلك؟

وقد تم الوصول إلى نتيجة الأحكام من خلال تتبع منطوق كل حكم في الغالب «الفقرة الحكمية». أو المنطوق. بالرغم من أن بعض الأحكام قد ورد في منطوقها نتيجتين؛ فالحكم رقم (٢٠١٣/٧٩) على سبيل المثال.^{٣٦} جاء في منطوقه:

«لهذه الأسباب

تقرر المحكمة:

١. رد الطعن فيما يتعلق بالقرارين المطعون فيهما الأول والرابع.
٢. إلغاء القرارين المطعون فيهما الثاني والثالث.

وجاء في منطوق الحكم رقم (٢٠١٢/١٩٧):^{٣٧}

«لهذه الأسباب

تقرر المحكمة:

١. إلغاء الشق الأول من القرار المطعون فيه في عدم تسكين المستدعي على هيكلية الجهاز الذي يعمل فيه وفي عدم منحه امتيازات للرتبة التي يشغلها.
٢. رد الشق الثاني من القرار المطعون فيه والذي يتعلق بعدم ترقية المستدعي إلى رتبة عميد.

وثمة بعض الأحكام تضمن تسببها مجموعة من القرارات. بينما لم يتضمن منطوقها سوى «رد الدعوى». فمثلاً، في سياق تسبب الحكم قد تلحظ قراراً برد الطعن شكلاً عن أحد المطعون ضدهم لعدم صحة الخصومة. وقراراً آخر يقضي بعدم قبول الدعوى عن أحد القرارات المطعون فيها لفوات الميعاد. بيد أنك تلحظ في ذات الحكم قراراً يقضي بقبول

^{٣٤} مجلس القضاء الأعلى. مصدر سابق. ص ١٨٠.

^{٣٥} إن الحديث والنقاش المتصاعدين حول أداء محكمة العدل العليا في رام الله والمتمثل في إصدارها أحكام كثيرة برفض الدعاوى المقامة لديها. وعدم رغبة الوسط القانوني عن هذا الأداء. هو أحد الأسباب التي دفعتنا إلى إعداد هذا التقرير. والذي يبحث بنظرة إحصائية واقعية محايدة طبيعة الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا. والوقوف على حقيقة هذا الأداء.

^{٣٦} الصادر بتاريخ ٢٠١٤/١٢/٢.

^{٣٧} الصادر بتاريخ ٢٠١٢/٤/٣٠.

الطعن في أحد القرارات المطعون فيها الأخرى، أو في شق من القرار دون الآخر.^{٣٨} وبالرغم من هذا كله لا نجد في المنطوق سوى «رد الدعوى». ومثال ذلك: الحكم رقم (٢٠١٣/١٠٢):^{٣٩}

«بالتدقيق والمداولة وبعد الاطلاع على لائحة الدعوى واللائحة الجوابية والبيانات المقدمة وسماع مرافعات الطرفين نجد المحكمة أن القرار المطعون فيه الأول صادر وموقع... وبما أن الخصومة من النظام العام تثيرها المحكمة من تلقاء نفسها حتى ولو لم يثرها أحد من الأطراف وأن دعوى العدل العليا تقام على مصدر القرار وهو الذي وقعه وليس لمن نسب إليه لذلك فإن المحكمة نجد أن الطعن في القرار المطعون فيه الأول غير وارد وهو واجب الرد شكلاً...»

أما فيما يتعلق بالقرار المطعون فيه الثاني، فإن المحكمة نجد أنه بالرجوع إلى القرار المطعون فيه الوارد ضمن حافظة المسندات وعليه فإن المحكمة نجد أن القرار المطعون فيه الثاني متفق وأحكام القانون وأن ما أورده وكيل المستدعي غير وارد وواجب الرد.

لهذه الأسباب

تقرر المحكمة رد الدعوى“.

ومن أجل تجاوز هذه المشكلة وتسهيل إجراء الإحصائيات وتوخي دقتها، فقد اعتمدنا لغاية مسح هذا المتغير على منطوق الحكم بالدرجة الأولى. وعددنا الأحكام التي تضمن منطوقها القبول والرفض معاً ضمن عداد الأحكام الصادر بالقبول.

٣-٢-١. نتائج مسح متغير نتيجة الأحكام

بلغ مجموع الأحكام الصادرة بقبول الطعن: (٤٩) حكم فقط.^{٤٠} بينما بلغ مجموع الأحكام الصادرة بالرفض: (٢٧٥) حكم، فالأحكام الصادرة بالقبول لم تشكل سوى (١٥٪) من مجموع الأحكام المبحوثة، بينما شكلت الأحكام الصادرة بالرفض ما نسبته (٨٥٪).

يبين الجدول رقم (٢) عدد الأحكام الصادرة بالقبول وعدد الأحكام الصادرة بالرفض:

الجدول رقم (٢): عدد الأحكام الصادرة بالقبول وعدد الأحكام الصادرة بالرفض

عدد الأحكام	المتغير
٢٧٥	الأحكام الصادرة بالرفض
٤٩	الأحكام الصادرة بالقبول

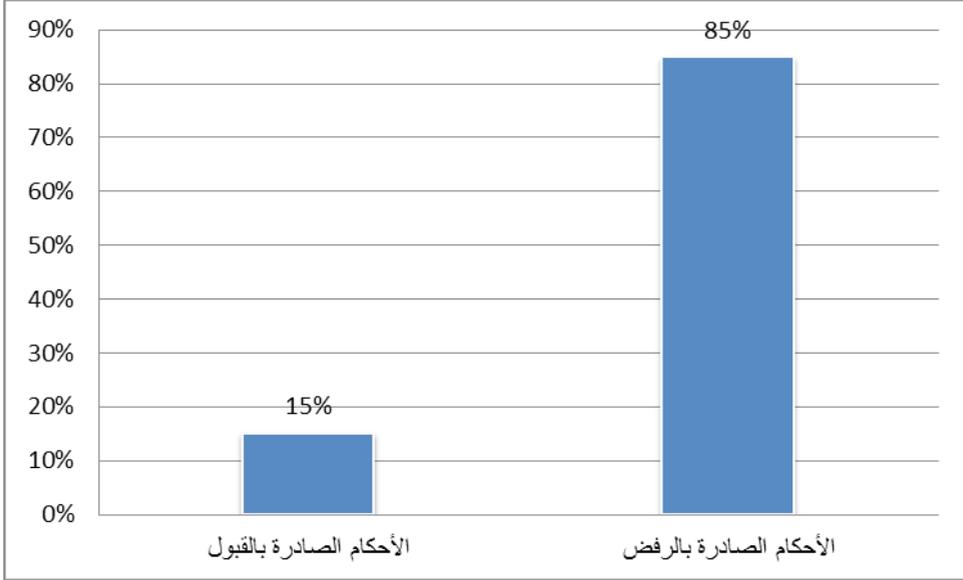
^{٣٨} يعبر عن إلغاء شق من القرار دون الشق الآخر، بالإلغاء الجزئي للقرارات الإدارية أو الإلغاء النسبي، والذي غالباً ما يكون في القرارات الإدارية الفردية، مثل القرارات التي تشتمل على تخطي ترقية الطاعن، وذلك عندما يكون جزء من القرار سليم من الناحية القانونية، والجزء الآخر معيب بأحد عيوب التي تلحق في القرارات الإدارية، فيلغى القرار فيما تضمنه من تخطي الطاعن في التعيين أو الترقية، ويحوز هذا الإلغاء حجية مطلقة في الجزء الذي جرى إلغاؤه فقط (سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص ٨٨٩).

^{٣٩} الصادر بتاريخ ٢٠١٤/٢/٣.

^{٤٠} شاملة الأحكام التي تضمن منطوقها الرفض والقبول معاً.

يبين الشكل رقم (٢) نسبة الأحكام الصادرة بالقبول ونسبة الصادرة بالرفض من مجموع الأحكام المبحوثة:

الشكل رقم (٢): نسبة الأحكام الصادرة بالقبول ونسبة الصادرة بالرفض



٢-٣-٢. متغير أسباب الرفض

تنوعت واختلفت الأسباب التي استندت إليها المحكمة في رفضها للدعوى. وقد قمنا بتقسيم هذا الأسباب إلى خمس مجموعات على النحو الآتي:

- الرفض لأسباب شكلية أو إجرائية (رد الدعوى شكلاً)

أصدرت المحكمة أحكاماً برد الدعوى شكلاً، في حالات الجهالة الفاحشة في وكالة وكيل المستدعي، وفي حالة عدم الاختصاص. وعدم صحة الخصومة. وهي حالات تستند إليها المحكمة لرفض الدعوى. وجميعها تعتبر من النظام العام. يجب على المحكمة أن تتصدى لها من تلقاء نفسها، حتى وإن لم يطلب الخصوم منها ذلك، كما يجب عليها البث فيها قبل الدخول في أساس الدعوى.

- الرفض لأسباب موضوعية (رد الدعوى موضوعاً)

أصدرت المحكمة أحكاماً برد الدعوى موضوعاً، في حالات كون القرار المطعون فيه يتفق وحكم القانون. وحالة عدم إثبات توفر أحد العيوب التي تلحق في القرارات الإدارية في القرار المطعون فيه. وفي رد الدعوى موضوعاً، تكون المحكمة قد أصدرت حكمها بعد مناقشة الموضوع.

- الرفض لعدم حضور وكيل المستدعي

كانت محكمة العدل العليا قبل النصف الثاني من سنة ٢٠١٥. تصدر حكماً برد الدعوى في حال عدم حضور وكيل المستدعي الموعد المحدد لجلسة المحكمة بالرغم من المناداة عليه وانتظاره إلى آخر الدوام بحسب ما كان يتم تدوينه في كثير من الأحكام الصادرة بالرفض لهذا السبب. ولكن هذا الحال تغير في النصف الثاني من سنة ٢٠١٥. حيث أصدرت الهيئة العامة للمحكمة العليا من خلال دائرتها المختصة بإزالة تناقض المبادئ القانونية في المحكمة العليا بتاريخ ٢٠١٥/٠٦/١٤: حكماً يقضي بإلزام محكمة العدل العليا بإجراء شطب الدعوى بدلاً من ردها في حال تغيب المحامي عن جلسة المحكمة. أو في حال عدم حضوره في الموعد المحدد دون معذرة مشروعة. وفي هذا رجوع عن مبدأ قضائي سابق يقضي بأن الدعوى الإدارية تأبى الشطب.^{٤١} وهو يخالف ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة المصري. وما استقر عليه قضاء محكمة العدل العليا الأردنية. كما أنه: أي قرار المحكمة العليا لم يصدر في خصومة قضائية ما يفقده صفات وخصائص الحكم القضائي.

- الرفض بناءً على رغبة وكيل المستدعي أو سحب القرار المطعون فيه أو المصالحة بين الخصوم

أصدرت المحكمة أحكاماً برد الدعوى عند طلب وكيل المستدعي ذلك (وهذا ما يعرف بـ «ترك الدعوى»)^{٤٢}. أو في حال قامت الإدارة بسحب القرار المطعون فيه. أو حصول المصالحة بين الطرفين. فهنا تصبح الدعوى غير ذات موضوع.^{٤٣} ما يستوجب حينها عدم قبول الدعوى أو ردها.

- عدم قبول الطعن

أصدرت المحكمة أحكاماً بعدم قبول الدعوى في حال عدم أحقية المستدعي بإقامة الدعوى.

٤١ من الأمثلة على تناقض أحكام محكمة العدل العليا بخصوص شطب دعوى الإلغاء في حال عدم حضور وكيل المستدعي: حكمها رقم (٢٠٠٥/١٣٢). الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/١٠/٩. وحكمها رقم (١٩٩٩/٤٨). الصادر بتاريخ ٢٠٠٣/٦/١٠. وحكمها رقم (٢٠١٠/٥٤٩). الصادر بتاريخ ٢٠١٤/٤/١٤. والذي أكدت فيه على أن دعوى الإلغاء تتأبى الشطب. بينما أكدت في حكمها رقم (٢٠٠٣/٥٠). الصادر بتاريخ ٢٠٠٣/١٢/١٥. وحكمها رقم (١٩٩٩/١١). الصادر بتاريخ ٢٠٠٣/٥/٨. شطب دعوى الإلغاء بالاستناد إلى نص المادة (١/٨٨:٨٥) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية. وهي ذات النصوص التي استندت إليه دائرة توحيد المبادئ القضائية في المحكمة العليا في إصدار حكمها الذي قضى بإلزام محكمة العدل العليا بإجراء شطب الدعوى في حال تغيب وكيل المستدعي عن حضور جلسة المحاكمة في الموعد المحدد. وليس أن تقوم برد الدعوى (منشورات المقتضي).

٤٢ يقصد بترك الدعوى: التنازل عنها والتخلي عن الإجراءات التي تمت فيها. بيد أنه لا يمنع من تجديد الدعوى مرة أخرى (للمزيد. انظر: عثمان التكروري. مرجع سابق. ص ٥٨٣).

ونظم المشرع الفلسطيني أحكام ترك الدعوى في المواد (١٣٨: ١٣٩: ١٤٠) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية. حيث نصت المادة (١٣٨) على أنه: «يحق للمدعي في غياب المدعى عليه أن يطلب ترك دعواه في أي مرحلة تكون عليها الدعوى. فإذا كان المدعى عليه حاضراً فلا يجوز للمدعي طلب ترك دعواه إلا بموافقة المدعى عليه ومع ذلك لا يلتفت لاعتراضه إذا كان قد تقدم بطلب أو دفع ما يكون الغرض منه منع المحكمة من نظر الدعوى».

٤٣ انظر على سبيل المثال: حكم محكمة العدل العليا رقم (٢٠١٤/١٢). الصادر بتاريخ ٢٠١٤/١/٢٦. وهو حكم في طعن تقدمت به الحكومة ضد نقابة الأطباء. ولكن الجهة الطاعنة طلبت رد الدعوى لقيام الجهة المطعون ضدها بسحب القرار المطعون فيه. فحكمت المحكمة برد الدعوى كونها أصبحت غير ذات موضوع. انظر أيضاً: الحكم رقم (٢٠١٤/٣١). الصادر بتاريخ ٢٠١٤/٢/١٩. وهو حكم في طعن تقدم به أحد الموقعين بوجه غير مشروع. وللإفراج عنه عند النطق بالحكم. حكمت المحكمة برد الدعوى كونها أصبحت غير ذات موضوع.

نظراً لعدم توفر الشروط التي يتطلبها القانون لقبول دعوى الإلغاء، كانتفاء المصلحة من الطعن، أو انعدام الصفة، أو فوات ميعاد الطعن، أو لأن القرار المطعون فيه لا يعتبر قراراً إدارياً، أو لأن الدعوى سابقة لأوانها. ففي هذه الحالات كانت المحكمة تصدر حكمها بعدم قبول الطعن وهذا يتحمل مسؤوليته وكيل الطاعن، لأنه مطالب بفحص دعوى موكله.^{٤٤}

٣-٢-١. نتائج مسح متغير أسباب الرفض

من خلال مراجعتنا للأحكام التي صدرت بالرفض وأسباب هذا الرفض، تبين لنا أن المحكمة أصدرت: (١١٣) حكماً بعدم قبول الدعوى من مجموع الأحكام الصادرة بالرفض، وغالباً ما استندت في هذه الأحكام إلى فوات ميعاد الطعن، وإلى عدم اعتبار القرار المطعون فيه قرار إداري يقبل الطعن فيه أمام محكمة العدل العليا. فيما بلغ عدد الأحكام الصادرة بالرفض لأسباب تتعلق بالشكل والإجراءات: (٢٤) حكم من مجموع الأحكام الصادرة بالرفض، وتستند المحكمة في الرفض لهذا السبب إلى عدم صحة الخصومة أو عدم اختصاص المحكمة بنظر الطعن واعتباره من اختصاص المحاكم النظامية، وبخاصة في دعاوى التي تتعلق بنزاع مالي.^{٤٥} وهذا يتحمل مسؤوليته في الغالب وكيل المستدعي.

وبلغ عدد الأحكام التي استندت المحكمة في رفضها لأسباب موضوعية: (٤٨) حكماً من مجموع الأحكام الصادرة بالرفض، وتستند المحكمة في رفض الدعاوى لأسباب موضوعية إلى عدم إثبات المستدعي لأحد العيوب التي تعترى القرارات الإدارية وتجعلها غير مشروعة، وبخاصة عيب الانحراف أو التعسف باستعمال السلطة.^{٤٦} أو بسبب اقتناع المحكمة بأن القرار المطعون فيه يتفق وأحكام القانون. فيما بلغ عدد الأحكام الصادرة بالرفض بسبب ترك المستدعي لدعواه (الرفض بناءً على رغبة المستدعي)، أو بسبب سحب الإدارة للقرار المطعون فيه، أو بسبب وقوع المصالحة بين الخصوم: (٦٣) حكماً من مجموع الأحكام الصادرة بالرفض، فيما بلغ عدد الأحكام التي رفضتها المحكمة بسبب تغيب وكيل المستدعي أو عدم حضوره للجلسة المحاكمة في الموعد المعين: (٢٧) حكماً من مجموع الأحكام الصادرة بالرفض.

٤٤ يشترط لقبول دعوى الإلغاء: ١. أن يكون القرار المطعون فيه قراراً إدارياً نهائياً تنفيذياً صادر عن سلطة وطنية وأن يكون من شأنه التأثير في المركز القانوني للطاعن، وألا يكون قراراً سيادياً أو تشريعياً. ٢. أن يكون للطاعن مصلحة حقيقية بالطعن في القرار. ٣. أن يتم الطعن في القرار خلال المدة القانونية المحددة في القانون. ٤. انعدام طريق الطعن الموازي.

انظر في شروط قبول دعوى إلغاء القرار الإداري: عدنان عمرو، إبطال القرارات الإدارية الضارة بالأفراد والموظفين، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن: رام الله، ٢٠٠١، ص ١٥ وما بعدها، عيسى أبو شرار، مرجع سابق، ص ٢٥؛ انظر في شروط قبول الدعاوى بشكل عام: عثمان التكروري، مرجع سابق، ص ٢٨٣-٢٩٥.

٤٥ انظر على سبيل المثال: الحكم رقم (٢٠١٣/١٠٥)، الصادر بتاريخ ٢٠١٤/٤/٣٠، حيث جاء فيه: «وحيث إن الهيئة العامة للبتروال تطالب الشركة المستدعية بدفع المبالغ المستحقة عليها ثمن محروقات التي توردها إليها وبما أن الهدف من إقامة هذه الدعوى أمام محكمة العدل العليا هو منع الهيئة العامة للبتروال من مطالبة المدعية بصفتها المالكة لمحة الجفتلك للمحروقات من دفع المستحقات المالية المستحقة عليها لصالح الهيئة العامة للبتروال ثمن المحروقات فتعتبر بالتالي الدعوى دعوى حقوقية وتدخل ضمن اختصاص المحاكم النظامية العادية التي لها صلاحية البحث بقانونية مطالبة الهيئة العامة للبتروال للمستدعية بالمبالغ المستحقة عليها أم لا وليس من اختصاص محكمة العدل العليا وتكون الدعوى مستوجبة الرد لعدم الاختصاص».

٤٦ يطلق على عيب الانحراف باستعمال السلطة أيضاً: إساءة استعمال السلطة أو التعسف باستخدامها، ويقصد به استعمال رجل الإدارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف له به، وبعد هذا العيب أصعب العيوب إثباتاً، نظراً لكونه أكثرها خفاءً (سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص ٢٢٨ و٧٦٦).

يبين الجدول رقم (٣) عدد الأحكام الصادرة بحسب سبب الرفض:

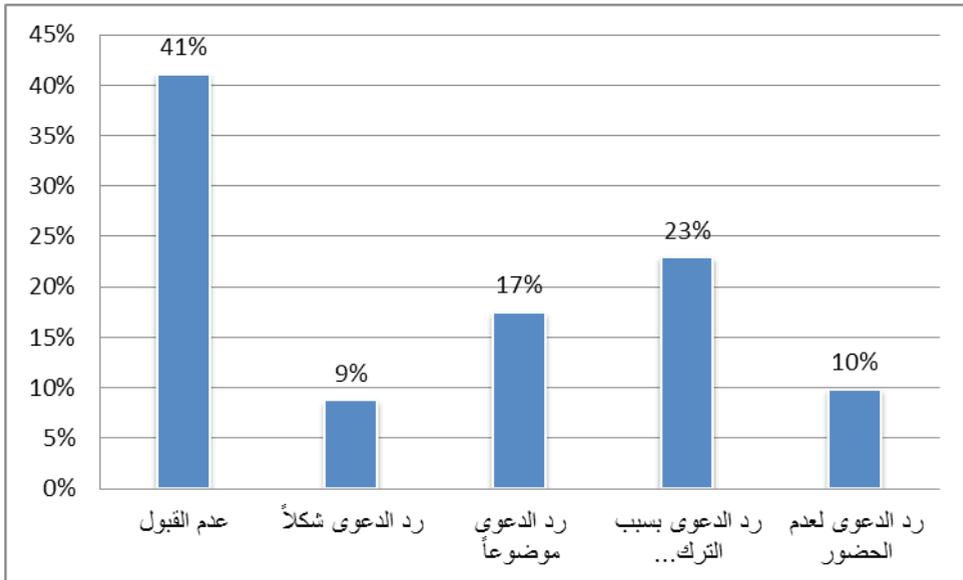
الجدول رقم (٣): عدد الأحكام الصادرة بحسب سبب الرفض

عدد الأحكام	سبب الرفض
١١٣	عدم القبول
٢٤	رد الدعوى شكلاً
٤٨	رد الدعوى موضوعاً
٦٣	رد الدعوى بسبب الترك أو سحب القرار الإداري أو المصالحة بين الخصوم
٢٧	رد الدعوى بسبب عدم حضور وكيل المستدعي

يلاحظ بناءً على الجدول السابق، أن سياسة المحكمة برفض الدعوى، تتركز بالدرجة الأولى على الرفض لأسباب شكلية - إجرائية لا علاقة لها بالموضوع، وأكثر ما تركز إليه المحكمة في هذا السياق؛ تضيقها لفهوم القرار الإداري، الأمر الذي حال من الحكم لمصلحة الطاعنين في مواجهة الإدارة وأجهزتها في كثير من الدعاوى.

يبين الشكل رقم (٣) نسبة الأحكام الصادرة بحسب سبب الرفض، وذلك من مجموع الأحكام الصادرة بالرفض:

الشكل رقم (٣): نسبة الأحكام الصادرة بحسب سبب الرفض



٣-٣. العبء السنوي للقضاة (متغير الهيئة الحاكمة)

يستعرض هذا البند عبء العمل القضائي الملقى على عاتق كل قاضٍ من القضاة الذين تكونت منهم المحكمة خلال سنة البحث. وذلك من خلال قسمة مجموع الأحكام الصادرة في السنة على عدد القضاة في المحكمة. ولكن ينبغي لنا الإشارة هنا إلى أن هذه المعادلة ليست هي الوحيد التي يمكن الاستناد إليها لقياس عبء العمل القضائي الملقى على عاتق كل قاضٍ. لأنه ليس شرطاً أن يكون القضاة الذين حضروا جلسة تلاوة الحكم، هم أنفسهم القضاة الذي وقعوا مسودة الحكم. حيث يقتصر دور الهيئة الجديدة حينها على تلاوة الحكم مع الإشارة إلى أن الهيئة السابقة قد تداولته.^{٤٧}

تكونت المحكمة خلال سنة البحث من (٦) قضاة. تناوبوا على عضوية ورئاسة هيئتين من تاريخ ٢٠١٤/١/١ إلى تاريخ ٢٠١٤/٨/٣١. وعلى عضوية ورئاسة هيئة واحدة من تاريخ ٢٠١٥/٩/١ إلى تاريخ ٢٠١٥/١٢/٣١. بمعنى أن سنة البحث شهدت تغييرين هيكليين في بنية المحكمة. ويرجع ذلك، إلى اختلاف التشكيلة القضائية للسنة القضائية ٢٠١٣/٢٠١٤. عن تشكيلة السنة ٢٠١٤/٢٠١٥. وعلى ذلك، سوف نتعامل في إجراء مسحنا ومعادلاتنا المتعلقة بهذا المتغير مع عدد القضاة وتشكيلة الهيئة. لا مع هيئات مختلفة باعتبارها أجسام مستقلة عن بعضها البعض. ومن الملاحظ أن تشكيلة هيئة المحكمة قد اختلفت في سنة البحث تسع مرات.

وقد بلغ عبء العمل القضائي لكل قاضٍ من قضاة المحكمة خلال سنة البحث، بالاستناد إلى المتغير المتعلق باشتراك القاضي في إصدار الحكم: (٥٤) دعوى: أي ما نسبته (١٧٪). ويرتفع هذا العبء إلى دعويين. إذا تم القياس على عدد الأحكام الصادرة بحسب التقرير السنوي التاسع لمجلس القضاء الأعلى والبالغة (٣٣٦) حكم. ويتقارب عبء العمل القضائي لقضاة محكمة العدل العليا الفلسطينية مع عبء العمل القضائي لقضاة محكمة العدل العليا الأردنية خلال سنة ٢٠١٣. وبالبالغ عددهم (١١) قاضياً موزعين على هيئتين. إذ بلغ هذا العبء (٥١) دعوى لكل قاضي. وذلك من مجموع الدعاوى المفصولة في تلك السنة.^{٤٨}

٤٧ تنص المادة (١٦٩) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية على أنه: "يحضر جلسة النطق بالحكم القضاة الذين اشتركوا في المداولة. فإذا كانت مسودة الحكم موقعة من هيئة المداولة وتغيب بعضهم فيجوز تلاوته من هيئة أخرى على أن يثبت ذلك في محضر الجلسة".

٤٨ انظر: المجلس القضائي الأردني. التقرير السنوي عن أعمال السلطة القضائية للعام ٢٠١٣. المجلس القضائي الأردني: عمان. ٢٠١٣. ص ١٥. يمكن الرجوع إلى هذا التقرير بزيارة الموقع الرسمي للمجلس القضائي الأردني على الرابط الآتي: <http://www.jc.jo/sites/default/files/book.pdf>. تاريخ الاسترداد: ٢٠١٥/٦/١.

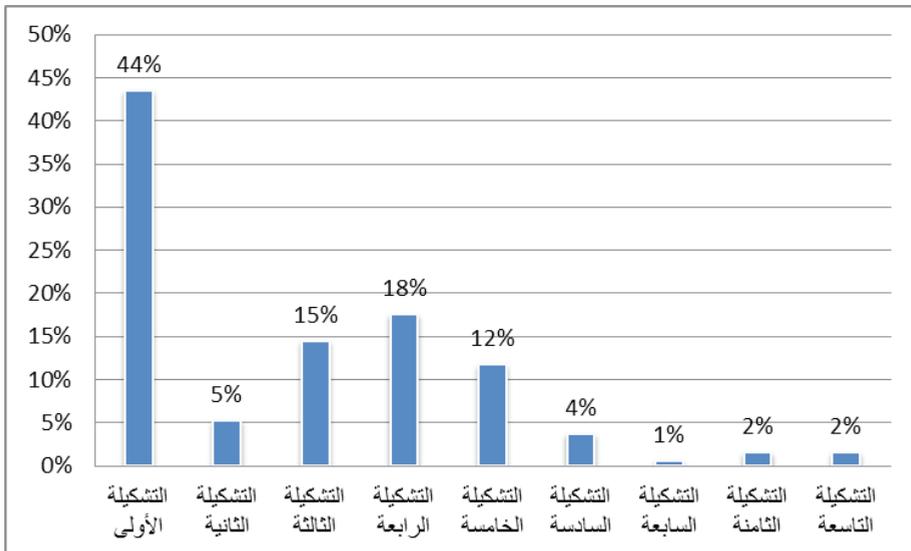
٣-٣-١. عبء العمل القضائي لتشكيلات هيئة المحكمة
 يبين الجدول رقم (٤) عبء العمل القضائي لكل تشكيلة من التشكيلات المختلفة لهيئة المحكمة:

الجدول رقم (٤): عبء العمل القضائي لتشكيلات هيئة المحكمة

عبء العمل القضائي	تشكيلة الهيئة
١٤١	التشكيلة الأولى
١٧	التشكيلة الثانية
٤٧	التشكيلة الثالثة
٥٧	التشكيلة الرابعة
٣٨	التشكيلة الخامسة
١٢	التشكيلة السادسة
٢	التشكيلة السابعة
٥	التشكيلة الثامنة
٥	التشكيلة التاسعة

يبين الشكل رقم (٤) عبء العمل القضائي لكل تشكيلة من التشكيلات المختلفة لهيئة المحكمة بالنسبة المئوية:

الشكل رقم (٤): عبء العمل القضائي لتشكيلات هيئة المحكمة



٣-٢. تطبيق متغير قبول الدعوى ورفضها على التشكيلات المختلفة لهيئة

المحكمة

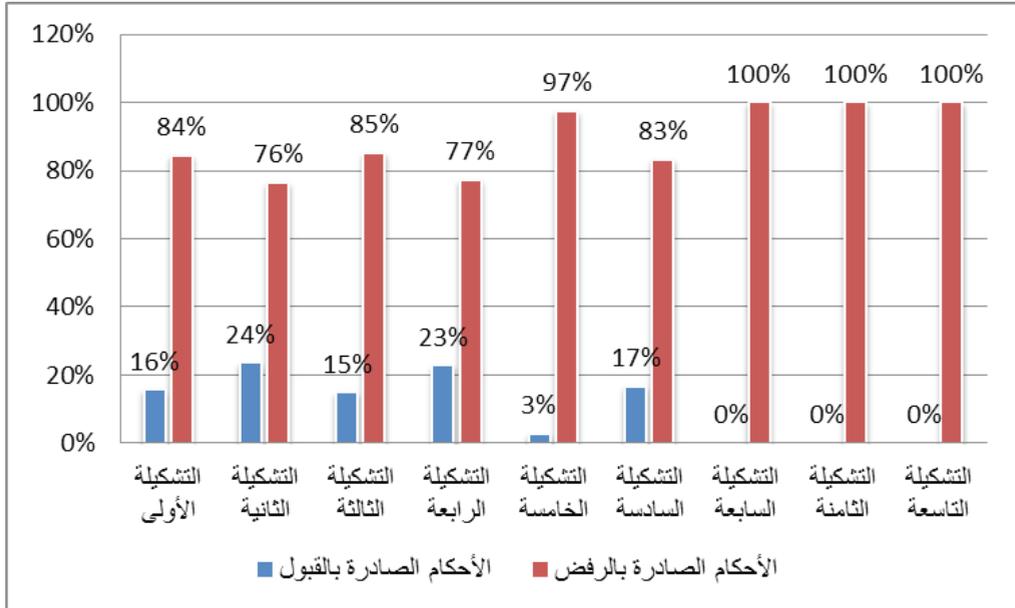
يبين الجدول رقم (٥) عدد الأحكام الصادرة عن كل تشكيلة من تشكيلات هيئة المحكمة. بحسب متغير قبول الدعوى ورفضها:

الجدول رقم (٥): عدد الأحكام الصادرة عن تشكيلات الهيئة بحسب متغير قبول الدعوى ورفضها

تشكيلة الهيئة	مجموع الأحكام الصادرة	الأحكام الصادرة بالقبول	الأحكام الصادرة بالرفض
التشكيلة الأولى	١٤١	٢٢	١١٩
التشكيلة الثانية	١٧	٤	١٣
التشكيلة الثالثة	٤٧	٧	٤٠
التشكيلة الرابعة	٥٧	١٣	٤٤
التشكيلة الخامسة	٣٨	١	٣٧
التشكيلة السادسة	١٢	٢	١٠
التشكيلة السابعة	٢	٠	٢
التشكيلة الثامنة	٥	٠	٥
التشكيلة التاسعة	٥	٠	٥

يبين الشكل رقم (٥) نسبة الأحكام الصادرة عن كل تشكيلة من تشكيلات الهيئة المختلفة لهيئة المحكمة. بحسب متغير قبول الدعوى ورفضها:

الشكل رقم (٥): نسبة الأحكام الصادرة عن تشكيلات الهيئة بحسب متغير قبول الدعوى ورفضها



٣-٤. متغير موضوع الدعوى

يستعرض هذا البند طبيعة الموضوعات التي نظرتها وفصلت فيها المحكمة خلال سنة البحث. وذلك عن طريق تصنيف هذه الموضوعات في مجموعات. ومن ثم تحديد أكثر الموضوعات تداولاً أمام المحكمة. بالاستناد في ذلك إلى التكييف الذي أقرته المحكمة للطلب المقدم إليها. بالإضافة إلى ذلك. يعنى هذا البند بتطبيق متغير قبول الدعوى ورفضها على موضوعات الدعاوى. وذلك بهدف تحديد أكثر الموضوعات قبولاً وأكثرها رفضاً. هذا. ويمكن من خلال تحديد موضوع الدعوى الاستدلال على المركز القانوني للجهة الطاعنة والجهة المطعون ضدها. والعكس صحيح. إذ يمكن الاستدلال على موضوع الدعوى من خلال التعرف على المركز القانوني للطاعن. أو من خلال التعرف على الجهة الطاعنة. ولكن ليس شرطاً في جميع الحالات الوصول إلى هذه الارتباط أو الاستدلال.

لقد تم تصنيف موضوعات الدعاوى المبحوثة إلى (١٦) مجموعة. وذلك على النحو الآتي:

- إجراءات المحاكم وقضايا التنفيذ

شملت هذه المجموعة الدعاوى الذي تمثل موضوعها بالطعن في أي من إجراءات المحاكم النظامية أو النيابة العامة. كالتظعن في قرارات رفض تسجيل الدعاوى المدنية أو رفض تسجيل الشكاوى الجزائية. كما تشمل الطعن في قرارات قضاة دوائر التنفيذ في المحاكم النظامية. وقد بلغ عدد دعاوى هذه المجموعة: (١) دعاوى.

- الأحوال الشخصية

شملت هذه المجموعة الدعاوى الذي تمثل موضوعها بالطعن في قرارات أو إجراءات صادرة عن جهات لها علاقة بنظر قضايا الأحوال الشخصية. من غير الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم الشرعية بصددها ممارستها لوظيفتها القضائية: أي القرارات والإجراءات الصادرة عن الجهات الإدارية أو السياسية ذات العلاقة بقضايا الأحوال الشخصية كديوان قاضي القضاة. والمجلس الأعلى للقضاء الشرعي. وقد بلغ عدد دعاوى هذه المجموعة: دعوى واحدة فقط.

- الأراضي

شملت هذه المجموعة الدعاوى الذي تمثل موضوعها بالطعن في قرارات تتعلق بالأراضي والعقارات بشكل عام. كالتظعن في القرارات المتعلقة بتسجيل الأراضي أو رفض تسجيلها. والحجز عليها وفكها. ومنع التصرف بها وإجازته. بالإضافة إلى اشتغالها على الدعاوى الذي تمثل موضوعها بالطعون المقدمة في القرارات المتعلقة بالتصديق على الوكالات الدورية. وتنفيذها. ونزاعات ملكية الأراضي وحكر الوقف وغيرها.^{٤٩} وقد بلغ عدد دعاوى هذه المجموعة: (١٧) دعوى.

٤٩ هناك بعض منازعات الأراضي التي تحكم المحكمة فيها برد الدعوى لعدم الاختصاص. وذلك في حالة كون النزاع على ملكية الأرض أو حق المنفعة فيها. انظر على سبيل المثال: الحكم رقم (٢٠١٣/٢٣٦). الصادر بتاريخ ٢٩/١٠/٢٠١٤. حيث جاء فيه: «وبما ان المستدعي يدعي بأنه المنتفع لتقسيم الأرض موضوع الدعوى وهناك اشخاص وجهات اخرى تنازع في هذا الحق كوزارة الاسكان والمستأجرين وحقوق وكالة الغوث فيكون النزاع والحالة هذه حول تثبيت الملكية لقطعة الأرض ومن هو المنتفع وبالتالي يكون النزاع هو نزاع حقوقي يخرج النظر فيه عن اختصاص محكمة العدل العليا ويدخل ضمن اختصاص المحاكم النظامية... مما يعني ان الدعوى غير مقبولة وهي مستوجبة الرد».

- الآثار

شملت هذه المجموعة الدعاوى الذي تمثل موضوعها بالطعن في قرارات جهات سياحية وذات علاقة بالآثار، وتتعلق غالباً بهدم منازل أو الاستيلاء على أراضٍ أو منع التصرف بها لغايات سياحية. وقد بلغ عدد دعاوى هذه المجموعة: دعوى واحدة فقط.

- التجارة

شملت هذه المجموعة الدعاوى الذي تمثل موضوعها بالطعن في قرارات تتعلق بالمصادقة على تداول منتجات أو إلغاء هذه المصادقة. بالإضافة إلى القرارات التي تتعلق بأذونات ورخص الاستيراد والتصدير. والمنازعات التي تتعلق بتزويد محطات المحروقات بالوقود. أما المنازعات المتعلقة بترخيص محطات المحروقات وإفراز قطع الأراضي لها، فقد تم تصنيفها ضمن موضوعات الحكم المحلي. نظراً لعلاقة مجالس الهيئات المحلية بهذه المنازعات. وقد بلغ عدد دعاوى هذه المجموعة: (٦) دعاوى.

- الحكم المحلي

شملت هذه المجموعة الدعاوى الذي تمثل موضوعها بالمنازعات المتعلقة بالتنظيم والبناء. والمنازعات المتعلقة بالمركز القانوني للهيئات المحلية وأوضاعها. وغالباً ما تكون الجهة المطعون ضدها في هذه الدعاوى: الهيئات المحلية، ومجلس التنظيم الأعلى، واللجان المركزية والإقليمية والمحلية للتنظيم والبناء، بالإضافة إلى بعض الجهات التابعة لوزارة الحكم المحلي، أو الوزارة نفسها. ومن الأمثلة على موضوعات هذه الدعاوى: الطعن في قرارات إزالة المنشآت أو التعديبات وهدمها، منح رخص البناء أو رخص إقامة محطات المحروقات وإلغائها، ومعاملات إفراز الأراضي، واعتماد مخططات المشاريع التفصيلية والهيكلية ووضعها موضع التنفيذ وإيداعها وتعديلها. بالإضافة إلى الطعن في قرارات حل المجالس البلدية أو القرارات المتعلقة بأوضاعها المالية، كقرارات تثبيت مديونيتها في مواجهة الحكومة. وقد بلغ عدد دعاوى هذه المجموعة: (٢٨) دعوى.

- الجامعات

شملت هذه المجموعة الدعاوى التي كان موضوعها على علاقة بالمؤسسات التعليمية: الرسمية منها كوزارة التربية والتعليم، وجامعة القدس المفتوحة، أو غير الرسمية (الأهلية). كالجامعات الأهلية الفلسطينية، بما يشمل أوضاع العاملين في الأخيرة، وطلبتها، والخدمات التي تؤديها، كالطعن في قرارات معادلة الشهادات، وبخاصة تلك الصادرة عن مؤسسات تعليمية في الخارج، قرار منح شهادة، أو الحرمان منها، أو القرارات ذات الصلة بتأديب الطلبة أو موظفي هذه الجهات من غير موظفي وزارة التربية والتعليم. وقد بلغ عدد دعاوى هذه المجموعة: (١٤) دعوى.

- الحقوق والحريات

تعد موضوعات دعاوى هذه المجموعة أكثر حساسية وإثارة للنقاش من غيرها من الموضوعات التي تدخل ضمن اختصاص المحكمة، فالأخيرة تختص بمراقبة مشروعية أعمال الإدارة وتصرفاتها، والتي غالباً ما تكون على تماس مباشر بحقوق الأفراد وحرياتهم العامة. وأن حماية حقوق الأفراد وحرياتهم من تعسف الإدارة، تمثل إحدى أهم وظائف القضاء الإداري وأحد مبررات وجوده على نحو ما أشرنا إليه سابقاً.

وتشمل موضوعات هذه الدعاوى: الطعون في قرارات التوقيف الإداري أو التوقيف بوجه غير مشروع ومن ضمنها قرارات الاعتقال السياسي^{٥٠}. والطعون في قرارات المنع من السفر. وحجز البطاقات الشخصية. وإغلاق المحال. أو وقفها عن العمل. كما تشمل المنازعات المتعلقة بترخيص الجمعيات الأهلية. وحلها. وكافة القرارات المتعلقة بأوضاعها الداخلية. كإجراءات انتخاباتها الداخلية وتشكيل مجلس إدارتها. وقد بلغ عدد دعاوى هذه المجموعة: (٥٠) دعوى.

- الشركات

شملت هذه المجموعة الدعاوى التي تمثل موضوعها بالمنازعات المتعلقة بالأوضاع الداخلية للشركات التجارية أو في مركزها القانوني. كالطعن في قرار الدعوة لاجتماع الهيئة العامة للشركة المساهمة العامة. والطعن في قرار زيادة رأس مال الشركة. أو الطعن في قرار ترخيص عمل شركة. وقد بلغ عدد دعاوى هذه المجموعة: (٣) دعاوى فقط.

- الشؤون الاجتماعية

شملت هذه المجموعة الدعاوى التي تمثل موضوعها بالطعن في قرارات تخص فئة معينة من فئات المجتمع. وقد انحصرت هذه الفئة في الدعاوى المبحوثة في الأسرى المحررين. كالطعن في قرار قطع راتب أسير محرر. وقد بلغ عدد دعاوى هذه المجموعة: دعويين فقط.

- العقود الإدارية

شملت هذه المجموعة الدعاوى التي تمثل موضوعها بالطعن في قرارات أو إجراءات إبرام العقود الإدارية كالعطاءات الحكومية. كما شملت الدعاوى التي تمثل موضوعها بالمنازعات المالية بين الجهات الحكومية من جهة. والقطاع الخاص من جهة أخرى. وقد بلغ عدد دعاوى هذه المجموعة: (٣) دعاوى فقط.

- العلامات التجارية

شملت هذه المجموعة الدعاوى التي تمثل موضوعها بالطعن في قرارات مسجل العلامات التجارية وفي قرارات مسجل امتيازات الاختراعات والرسوم الصناعية في وزارة الاقتصاد الوطني. كالطعن في قرار تسجيل علامة تجارية أو رفضه. وقرار ترقيين العلامة التجارية. أو شطبها. بالإضافة إلى القرارات الصادرة في منازعات استعمال الرسوم الصناعية أو تسجيل براءات الاختراع. وقد بلغ عدد دعاوى هذه المجموعة: (٢١) دعوى.

- المهن والحرف

شملت هذه المجموعة الدعاوى التي تمثل موضوعها بالطعن في قرارات ترخيص مهنة. ومزاولتها. أو منع مزاولتها. أو وقفها. أو وقف بعض الأشخاص عن مزاولتها. وتقرب هذه المجموعة في موضوعاتها من مجموعة «النقابات». إلا أن الفارق بينهما هو أن الطعون في هذه المجموعة لا توجه إلى النقابات. بل إلى الجهات الرسمية التي لها علاقة بتنظيم مهنة معينة. وقد بلغ عدد دعاوى هذه المجموعة: (١٢) دعوى.

٥٠ غالباً ما انتهت المحكمة في الطعون المقدمة من الموقوفين بوجه غير مشروع برد الدعوى. وذلك بسبب الإفراج عن المستدعي. أو عدم حضور وكيل المستدعي جلسة المحاكمة (انظر على سبيل المثال: الحكم رقم (٢٠١٤/٩٤). الصادر بتاريخ ٢٠١٤/١٧/١٧: الحكم رقم (٢٠١٤/٦١). الصادر بتاريخ ٢٠١٤/٤/٢: الحكم رقم (٢٠١٤/٣٠). الصادر بتاريخ ٢٠١٤/٤/٢: الحكم رقم (٢٠١٤/٣١). الصادر بتاريخ ٢٠١٤/٤/١٩).

- المواصلات

شملت هذه المجموعة الدعاوى الذي تمثل موضوعها بالطعن في قرارات ترخيص المركبات على اختلاف أنواعها، وإلغاء هذه الرخص، أو شطب أرقام المركبات. وقد بلغ عدد دعاوى هذه المجموعة: (٨) دعاوى.

- النقابات

شملت هذه المجموعة الدعاوى الذي تمثل موضوعها بالمنازعات التي تتعلق بالمركز القانوني للنقابة وبنشاطاتها، بالإضافة إلى المنازعات المتعلقة بالأوضاع الداخلية للنقابة وعلاقتها بأعضائها، كالطعن في القرارات المتعلقة بالانتماء إلى النقابة، وقرارات إنهاء العضوية أو وقف مزاوله المهنة، وفي قرارات تأديب الأعضاء بشكل عام، أو في القرارات المتعلقة بإجراء الانتخابات وتأجيلها، وقد بلغ عدد دعاوى هذه المجموعة: (١٢) دعوى.

- الوظيفة العامة

كانت هذه المجموعة الأكبر حجماً من بين المجموعات الأخرى، واشتملت على كافة المنازعات المتعلقة بالوظيفة العامة والموظفين العموميين، كالطعن في قرارات التعيين وإنهاء الخدمات والإحالة إلى التقاعد ووقف الراتب أو قطعه، وقرارات تأديب الموظفين بشكل عام، واحتساب الدرجات الوظيفية والعلوات وغيرها، وشملت هذه المجموعة بالإضافة إلى منازعات موظفي الدوائر الحكومية، المنازعات المتعلقة بموظفي الهيئات المحلية، وقد بلغ عدد دعاوى هذه المجموعة: (١٣٩) دعوى.

يبين الجدول رقم (٦) عدد الأحكام الصادرة بحسب موضوع الدعوى:^{٥١}

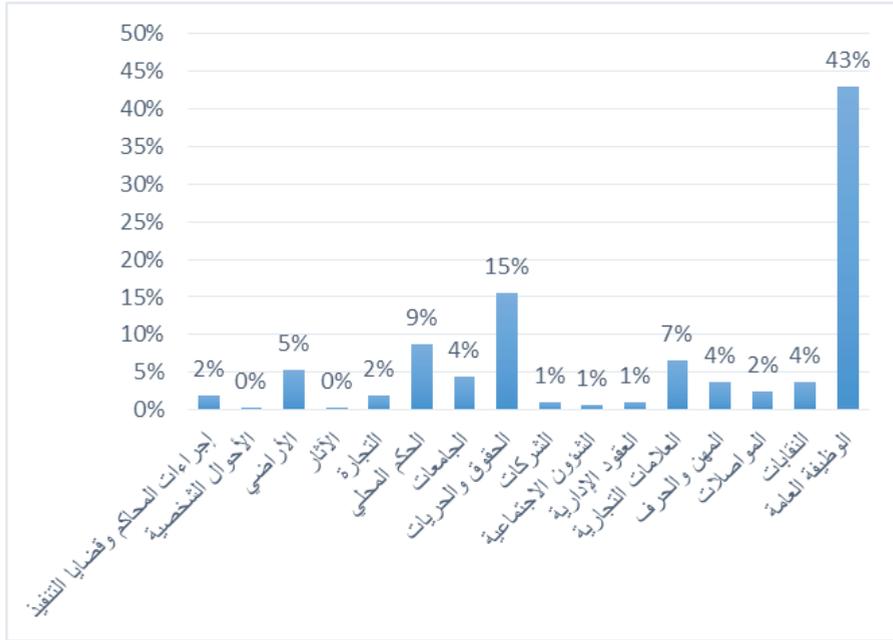
الجدول رقم (٦): عدد الأحكام الصادرة بحسب موضوع الدعوى

العدد	الموضوع
٦	إجراءات المحاكم وقضايا التنفيذ
١	الأحوال الشخصية
١٧	الأراضي
١	الأثار
٦	التجارة
٢٨	الحكم المحلي
١٤	الجامعات
٥٠	الحقوق والحريات
٣	الشركات
٢	الشؤون الاجتماعية
٣	العقود الإدارية
٢١	العلامات التجارية
١٢	المهن والحرف
٨	المواصلات
١٢	النقابات
١٣٩	الوظيفة العامة

٥١ هناك حكم واحد لم يتم الاستدلال على موضوعه.

يبين الشكل رقم (٦) نسبة كل موضوع من موضوعات الأحكام الصادرة:

الشكل رقم (٦): نسبة كل موضوع من موضوعات الأحكام الصادرة

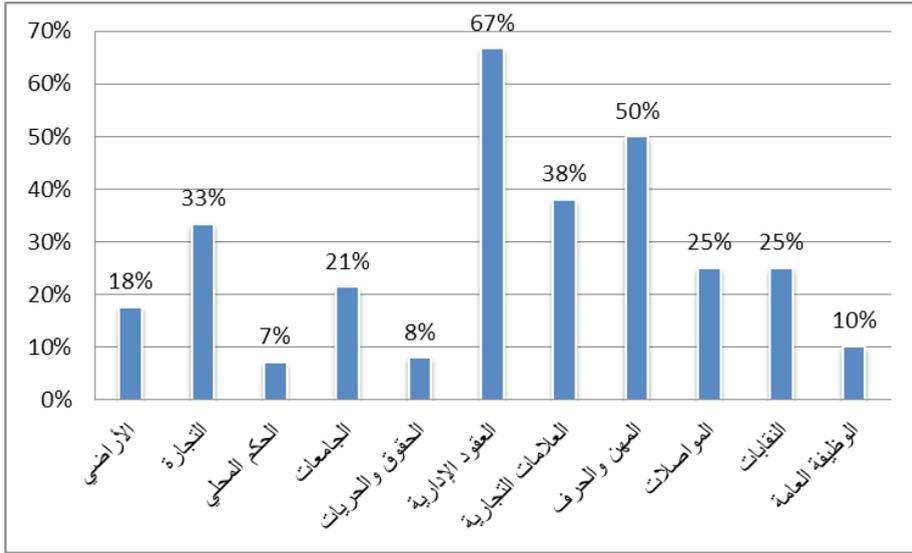


وفيما يتعلق بنسبة القبول في كل مجموعة على حدة، فيلاحظ أن نسبة القبول في مجموعة العقود الإدارية هي الأكبر، حيث بلغت هذه النسبة (٦٧٪) من مجموع دعاوى هذه المجموعة.^{٥٢} فيما بلغت نسبة القبول في مجموعة الحكم المحلي (٧٪) من مجموع دعاوى هذه المجموعة، لتشكل -تبعاً لذلك- أقل المجموعات التي تم قبول الدعاوى فيها. تلتها مباشرةً مجموعة الحقوق والحريات بنسبة قبول لا تتجاوز (٨٪).

^{٥٢} قد تبدو هذه النسبة كبيرة جداً، وبخاصة كونها تتعلق بمنازعات العقود الإدارية، التي أقرت المحكمة في كثير من أحكامها عدم اختصاصها بنظر مثل هذه المنازعات، واختصاص المحاكم النظامية بها. ومع ذلك هناك بعض المنازعات التي تتعلق بالعقود الإدارية وتقبل المحكمة نظرها وتعتبرها تدخل في اختصاصها. وقد أوضحت المحكمة هذه القاعدة في العديد من أحكامها. منها: الحكم رقم (٢٠١٣/١٧). الصادر بتاريخ ٢٠١٤/١/٣٠. والذي جاء فيه: «ولا بد من التنويه أن القرار الإداري هو إفصاح الإدارة عن إرادتها المنفردة، فيتعين استبعاد العقود الإدارية من ميدان منازعات الإلغاء باعتبارها ثمره التقاء إرادتين على الأقل وليس تعبيراً عن إرادة منفردة، وبالتالي فقد استقر قضاء محكمة العدل العليا على عدم جواز قبول دعوى الإلغاء المقدمة ضد عقد من العقود لأن الدعوى تنصب على الطعن في القرار من ناحيته التعاقدية لا من ناحيته الإدارية التي لا تدخل في اختصاص محكمة العدل العليا بل يعود أمر النظر فيها إلى المحاكم العادية إلا أن هناك مجموعة من الإجراءات الإدارية التي استقر القضاء الإداري على قابليتها للانفصال عن العملية العقدية وتكون قابلة للطعن بالإلغاء أمام محكمة العدل العليا باعتبارها قرارات إدارية مستقلة وقائمة بذاتها وأية ذلك أن العملية العقدية عملية مركبة تفتضي اتخاذ العديد من الإجراءات الإدارية اللازمة لإبرام العقد كالأعمال التمهيدية مثل تشكيل اللجان وضع شروط المناقصة والإعلان عنها وتلقى العطاءات المقدمة والمفاضلة بين العطاءات وإرساء المناقصة كل ذلك يتم بقرارات إدارية تتخذها الإدارة للإفصاح عن إرادتها وأن كل ما يتخذ من قرارات في هذا الصدد يعتبر من القرارات الإدارية التي تخضع من حيث الاختصاص لمحكمة العدل العليا دون المساس بأصل العقد ذاته الذي يتم على أساسها بل يظل هذا العقد قائماً بحالته إلى أن تفصل المحكمة المدنية في المنازعة المتعلقة به»؛ للمزيد حول اختصاص محكمة العدل العليا بنظر المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية، انظر: محمد خضر، مرجع سابق، ص ١٠٠ وما بعدها.

يبين الشكل رقم (٧) نسبة القبول في كل مجموعة على حدة:

الشكل رقم (٧): نسبة القبول في كل مجموعة على حدة



٥-٣. متغير المطعون ضدهم

يستعرض هذا البند. الجهات الرسمية المطعون ضدها: أي الجهات التي تم اختصاصها من قبل المستدعين (الطاعنين).^{٥٣} والتي تم الاستدلال عليها من خلال بيان أسماء الخصوم في الأحكام القضائية المبحوثة. والذي يعد أحد البيانات الرئيسية التي يجب أن يشتمل عليها الحكم القضائي.^{٥٤}

وقد تم تقسيم الجهات المطعون ضدها إلى (٤٩) جهة. تم توزيعها على (١٠) مجموعة رئيسية. وتم التعامل مع هذه الجهات على أساس وجود جهة رئيسية واحدة. تشمل الطعون المقدمة ضد هذه الجهة، بالإضافة إلى الطعون المقدمة ضد العاملين فيها أو الدوائر والأجهزة التي تتبعها. فمثلاً الطعون المقدمة ضد مدير عام الحكم المحلي. اعتبرناه طعن مقدم ضد وزارة الحكم المحلي. والطعن المقدم ضد نقيب المحامين أو ضد مجلس نقابة المحامين. اعتبر طعن مقدم ضد نقابة المحامين وهكذا.

وينبغي لنا الإشارة هنا إلى أنه في سياق تصنيف هذه الجهات قد قمنا باستبعاد النائب العام أو النيابة العامة كجهة مطعون ضدها حيثما كان اختصاصه أمراً شكلياً يرتبه القانون

^{٥٣} يمكن أن يوجه الطعن في دعوى الإلغاء إلى أفراداً أو أشخاص معنوية من القطاع الخاص بالإضافة إلى اختصاص جهة رسمية. وأكثر ما يظهر مثل هذا الاختصاص في دعاوى التي تشتمل على طعن في قرارات مسجل العلامات التجارية، فبالإضافة إلى اختصاص الأخير يجب اختصاص الشخص العادي أو المعنوي ذو العلاقة في منازعة العلامة التجارية التي أصدر فيها مسجل العلامات التجارية قراره المطعون فيه.

^{٥٤} نصت المادة (١٧٤) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية على أنه: « يجب أن يشتمل الحكم على اسم المحكمة التي أصدرته... وأسماء الخصوم بالكامل وحضورهم أو غيابهم»: للمزيد، انظر: عبد العزيز الفتاوي، مرجع سابق، ص ٢٠ وما بعدها.

في حال اختصاص رئيس السلطة أو الحكومة أو إحدى دوائرها باعتباره الممثل القانوني لهذه الجهات أمام القضاء.^{٥٥} وقد اعتبرنا النائب العام جهة مطعون ضدها رئيسية إذا لم يجر اختصاصه بتلك الصفة؛ أي اختصاصه بصفته الشخصية والوظيفية باعتباره الجهة التي أصدرت القرار المطعون فيه. وما تجدر الإشارة إليه أيضاً، هو إمكانية تعدد الجهات المطعون ضدها في الحكم الواحد. وفيما يلي توزيع الجهات المطعون ضدها على (١٠) مجموعات رئيسية:

- الأجهزة الأمنية

شملت هذه المجموعة الطعون المقدمة ضد الأجهزة الأمنية في السلطة الفلسطينية. بالإضافة إلى الطعون ضد الجهات الإدارية المسؤولة عنها. وقد تمثلت هذه الجهات في جهاز الاستخبارات العسكري. وجهاز الأمن الوطني. والأمن الوقائي. والمخابرات العامة. وأمن الرئاسة. والشرطة. بالإضافة إلى هيئة التنظيم والإدارة. وقد بلغ عدد مرات اختصاص هذه المجموعة (١٠٧) مرات.

- السلطة القضائية

شملت هذه المجموعة الطعون المقدمة ضد أعضاء القضاء النظامي أو أحد دوائره أو مكوناته كمجلس القضاء الأعلى. أو النيابة العامة. كما اشتملت على الطعون المقدمة ضد القضاء العسكري والقضاء الشرعي أو إحدى دوائر أيهما أو كليهما. وقد بلغ عدد مرات اختصاص هذه المجموعة (٢٣) مرة.

- أجهزة الحكم المحلي

شملت هذه المجموعة الطعون المقدمة ضد المجالس المحلية (البلديات والمجالس القروية). بالإضافة إلى لجان التنظيم والبناء ومجلس التنظيم الأعلى. وقد بلغ عدد مرات اختصاص هذه المجموعة (١٠) مرة.

- الحكومة

شملت هذه المجموعة الطعون المقدمة ضد مجلس الوزراء. ورئيس الوزراء. والوزارات. والوزراء. وقد بلغ عدد مرات اختصاص هذه المجموعة (٢٣٦) مرة.

- رئيس السلطة الوطنية

شملت هذه المجموعة الطعون المقدمة ضد رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية. وقد بلغ عدد مرات اختصاصه (٩) مرات.

^{٥٥} ويستند تمثيل النائب العام للحكومة ورئيس السلطة الوطنية أمام القضاء إلى المادة (٢/٣) من قانون دعاوى الحكومة الأردني رقم (٢٥) لسنة ١٩٥٨ وتعديلاته. حيث نصت هذه المادة على أنه: «ب- تقام الدعاوى التي ضد الحكومة على النائب العام كمدع عليه بصفته ممثلاً عن الحكومة».

- المحافظات

شملت هذه المجموعة الطعون المقدمة ضد المحافظين، أو المحافظات باعتبارها شخصية معنوية مستقلة، وقد بلغ عدد مرات اختتام هذه المجموعة (٢٧) مرة.

- المؤسسات العامة

شملت هذه المجموعة الطعون المقدمة ضد المؤسسات أو الهيئات العامة، والتي تتمتع بالشخصية المعنوية، وبدرجة من الاستقلال المالي والإداري، كسلطة الطاقة، وسلطة الأراضي، ومؤسسة المواصفات والمقاييس، وهيئة التقاعد والهيئة العامة للبتروك. وقد بلغ عدد مرات اختتام هذه المجموعة (٣٧) مرة.

- الأجهزة الإدارية المساعدة

شملت هذه المجموعة الطعون المقدمة ضد ديوان الموظفين العام أو رئيسه أو أحد الموظفين العاملين فيه، وقد بلغ عدد مرات اختتامه (٤٩) مرة.

- النقابات

شملت هذه المجموعة الطعون المقدمة ضد النقابات المهنية، كنقابة المحامين والأطباء والمهندسين وغيرها، وقد بلغ عدد مرات اختتام هذه المجموعة (١٨) مرة.

- مؤسسات التعليم العالي

شملت هذه المجموعة الطعون المقدمة ضد الجامعات الأهلية في الأراضي الفلسطينية، وقد انحصرت في جامعة القدس المفتوحة، وجامعة النجاح الوطنية، وبلغ عد مرات اختتامها (٤) مرات.

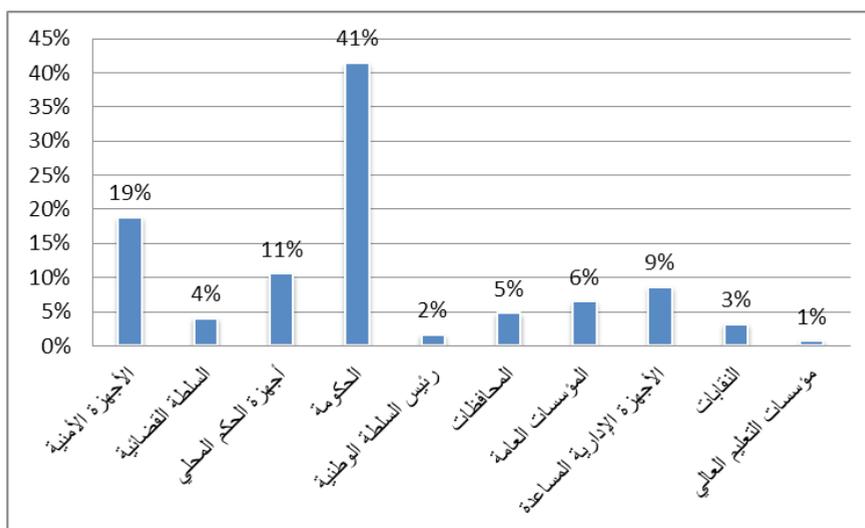
يبين الجدول رقم (٧) المجموعات الـ (١٠) الرئيسية وعدد مرات اختتامها:

الجدول رقم (٧): الجهات المطعون ضدها وعدد مرات اختتامها

المجموعة	عدد مرات الاختتام
الأجهزة الأمنية	١٠٧
السلطة القضائية	٢٣
أجهزة الحكم المحلي	٦٠
الحكومة	٢٣٦
رئيس السلطة الوطنية	٩
المحافظات	٢٧
المؤسسات العامة	٣٧
الأجهزة الإدارية المساعدة	٤٩
النقابات	١٨
مؤسسات التعليم العالي	٤

يبين الشكل رقم (٨) نسبة اختصاص كل مجموعة من المجموعات الـ (١٠) المشار إليه آنفاً:

الشكل رقم (٨): نسبة اختصاص الجهات المطعون ضدها



وبتطبيق متغير قبول الدعوى ورفضها على مجموعات الجهات المطعون ضدها. وذلك بهدف تحديد أكثر الجهات الرسمية التي تم الحكم في مواجهتها لمصلحة المستدعين. يتبين أن الحكومة ممثلة بوزارتها. هي أكثر الجهات خسارة في دعاوى العدل العليا خلال سنة البحث. وبخاصة وزارة الاقتصاد الوطني. من خلال الحكم بإلغاء معظم قرارات مسجل العلامات التجارية المطعون فيها. فيما لم تخسر مؤسسات التعليم العالي. ورئيس السلطة الوطنية الفلسطينية. والمحافظات أي من الدعاوى التي تم اختصاصهم فيها.

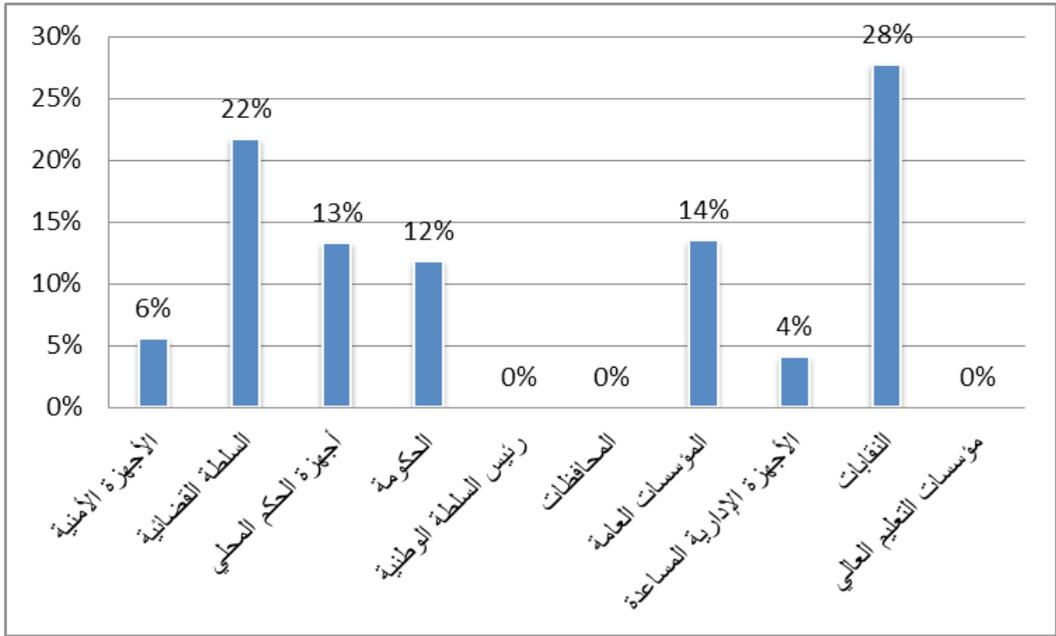
يبين الجدول رقم (٨) عدد مرات الحكم ضد مجموعات الجهات المطعون ضدها مقارنة بعدد مرات اختصاصها:

الجدول رقم (٨): تطبيق متغير قبول الدعوى ورفضها على مجموعات الجهات المطعون ضدها

المجموعة	عدد مرات الاختصاص	عدد مرات الحكم ضدها
الأجهزة الأمنية	١٠٧	٦
السلطة القضائية	٢٣	٥
أجهزة الحكم المحلي	٦٠	٨
الحكومة	٢٣٦	٢٨
رئيس السلطة الوطنية	٩	٠
المحافظات	٢٧	٠
المؤسسات العامة	٣٧	٥
الأجهزة الإدارية المساعدة	٤٩	٢
النقابات	١٨	٥
مؤسسات التعليم العالي	٤	٠

يبين الشكل رقم (٩) نسبة الحكم ضد كل مجموعة من مجموع مرآت الاختصام:

الشكل رقم (٩): تطبيق متغير قبول الدعوى ورفضها على مجموعات الجهات المطعون ضدها



٦-٣. متغير الطاعنون

يستعرض هذا البند الأحكام القضائية المبحوثة وفق متغير طبيعة الطاعنين أو المستدعين والذين تقدموا باستدعاءات (دعاوى) ضد الإدارة طالبين إلغاء قراراتها. وقد تم الاستدلال على هذا المتغير (متغير طبيعة الطاعنين) من خلال بيان أسماء الخصوم في الأحكام القضائية. كما يستعرض هذا البند الأحكام القضائية المبحوثة وفق صفة الطاعنين أو المستدعين. وقد تم الاستدلال على هذا المتغير (متغير صفة الطاعنين) بالاستعانة بموضوع الدعوى والجهات المطعون ضدها. بالإضافة إلى ذلك. يعنى هذا البند بتطبيق متغير قبول الدعوى ورفضها على كل من متغيري طبيعة وصفة الطاعنين.

٦-٣-١. نتائج مسح متغير طبيعة الطاعنين

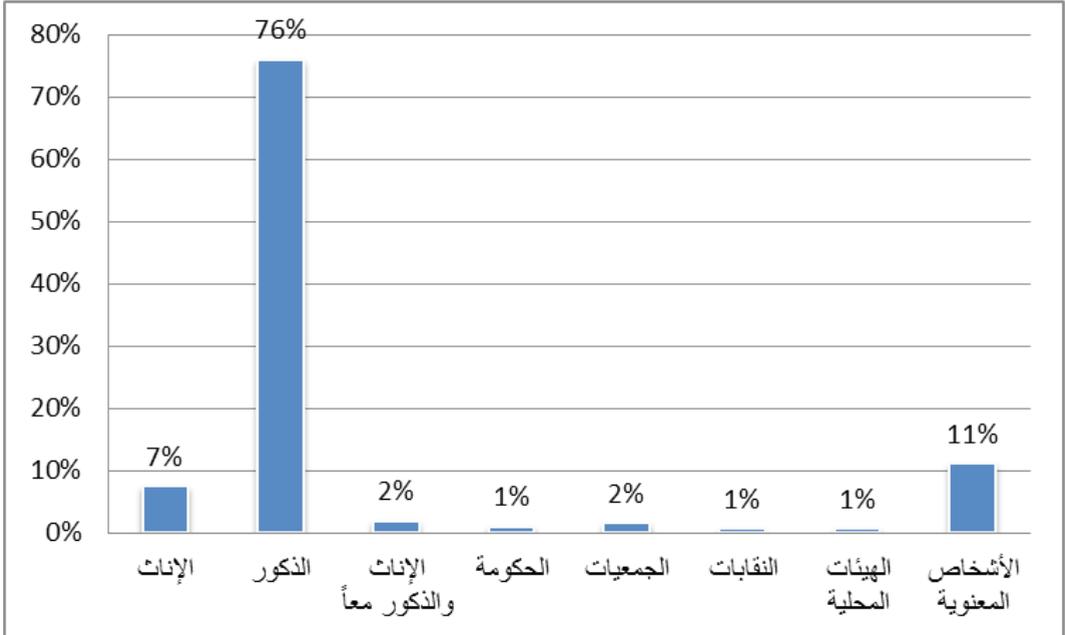
تم تصنيف الطاعنين بحسب طبيعتهم إلى (٨) مجموعات. بينها الجدول رقم (٩). كما يبين عدد الدعاوى التي تقدمت بها كل مجموعة على حدة:

الجدول رقم (٩): طبيعة الطاعنين

عدد الطعون التي تقدمت بها	المجموعة
٢٤	الإناث
٢٤٦	الذكور
٦	الإناث والذكور معاً
٣	الحكومة
٥	الجمعيات
٢	النفقات
٢	الهيئات المحلية
٣٦	الأشخاص المعنوية

يبين الشكل رقم (١٠) النسبة المئوية للطعون المقدمة من كل مجموعة على حدة:

الشكل رقم (١٠): نسبة الطعون بحسب طبيعة الطاعنين



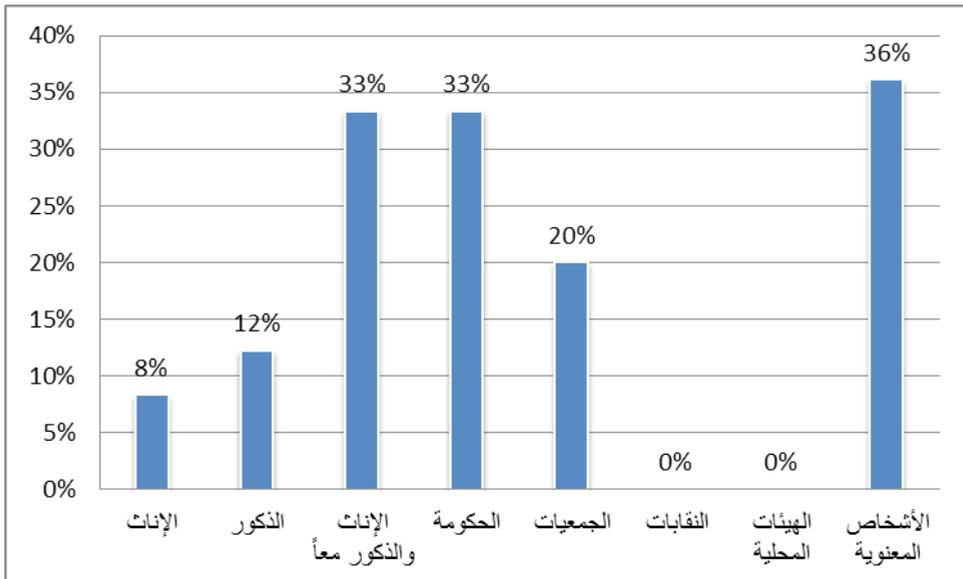
يبين الجدول رقم (١٠) نتائج تطبيق متغير قبول الدعوى ورفضها على متغير طبيعة الطاعنين. بهدف استخراج نسبة القبول والرفض في كل مجموعة على حدة. مقارنة بعدد الطعون التي تقدمت بها:

الجدول رقم (١٠): تطبيق متغير قبول الدعوى ورفضها على متغير طبيعة الطاعنين

المجموعة	عدد الطعون التي تقدمت بها	عدد الدعاوى المقبولة	عدد الدعاوى المرفوضة
الإناث	٢٤	٢	٢٢
الذكور	٢٤٦	٣٠	٢١٦
الإناث والذكور معاً	٦	٢	٤
الحكومة	٣	١	٢
الجمعيات	٥	١	٤
النفقات	٢	٠	٢
الهيئات المحلية	٢	٠	٢
الأشخاص المعنوية ^١	٣٦	١٣	٢٣

يبين الشكل رقم (١١) نسبة قبول الدعاوى لكل مجموعة. وذلك من مجموع الدعاوى التي تقدمت بها:

الشكل رقم (١١): تطبيق متغير قبول الدعوى ورفضها على متغير طبيعة الطاعنين



٣-٦-٢. نتائج مسح متغير صفة الطاعنين

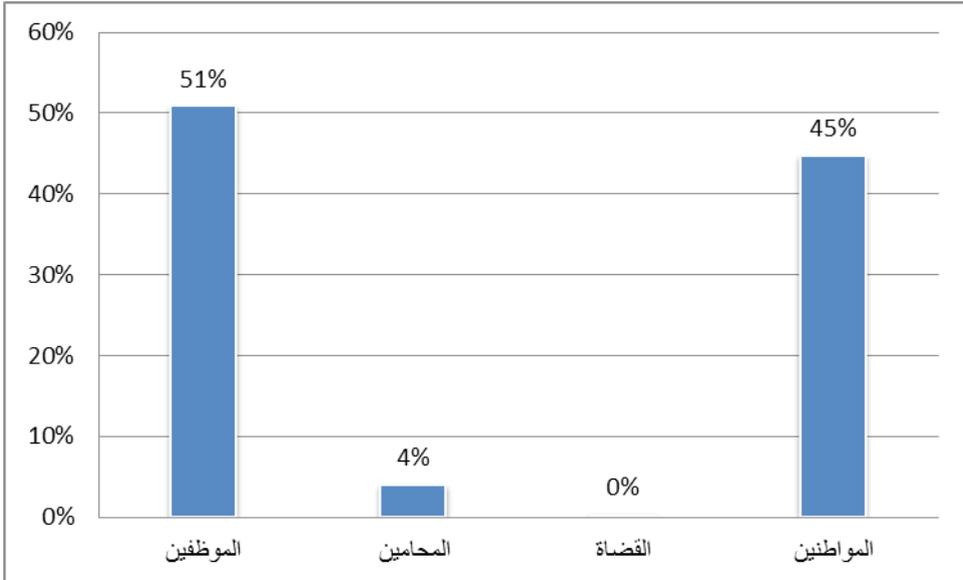
تم تصنيف الطاعنين بحسب صفاتهم إلى (٤) مجموعات، يبينها الجدول رقم (١١)، كما يبين عدد الدعاوى التي تقدمت بها كل مجموعة على حدة:

الجدول رقم (١١): صفة الطاعنين

المجموعة	عدد الطعون التي تقدمت بها
الموظفين	١٤١
المحامين	١١
القضاة	١
المواطنين	١٢٤
غيرهم	٤٧

يبين الشكل رقم (١٢) النسبة المئوية للطعون المقدمة من كل مجموعة على حدة:

الشكل رقم (١٢): نسبة الطعون بحسب صفة الطاعنين



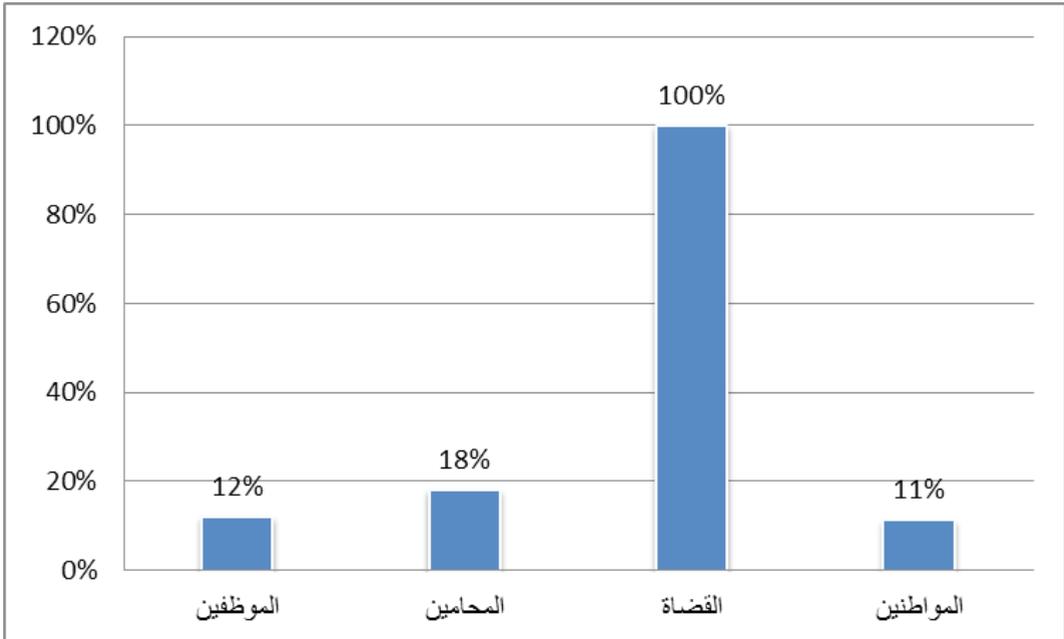
يبين الجدول رقم (١٢) نتائج تطبيق متغير قبول الدعوى ورفضها على متغير صفة الطاعنين بهدف استخراج نسبة القبول والرفض في كل مجموعة على حدة. مقارنة بعدد الطعون التي تقدمت بها:

الجدول رقم (١٢): تطبيق متغير قبول الدعوى ورفضها على متغير صفة الطاعنين

المجموعة	عدد الطعون التي تقدمت بها	عدد الدعوى المقبولة	عدد الدعوى المرفوضة
الموظفين	١٤١	١٧	١٢٤
المحامين	١١	٢	٩
القضاة	١	١	٠
المواطنين	١٢٤	١٤	١١٠

يبين الشكل رقم (١٣) نسبة قبول الدعوى لكل مجموعة. وذلك من مجموع الدعوى التي تقدمت بها:

الشكل رقم (١٣): تطبيق متغير قبول الدعوى ورفضها على متغير صفة الطاعنين



٧-٣. متغير محامي الطاعنين

يستعرض هذا البند متغير وكلاء الطاعنين؛ أي المحامين الذين تقدم الطاعنين بواسطتهم باستدعاءاتهم لدى المحكمة للطعن في قرارات الإدارة الماسة بهم.^{٥١} وتم الاستدلال عليهم من خلال بيان وكلاء الخصوم في الأحكام القضائية. فغالباً ما يتضمن الحكم القضائي اسم الممثل أو الممثلين القانونيين للجهة المدعية (المستدعية/ الطاعنة). هذا وقد يتعدد وكلاء الطاعنين في الدعوى الواحدة، ويتم بيان ذلك في الحكم. وعليه، فقد عملنا في سياق إحصائنا لأعداد المحامين المترافعين أمام المحكمة على إدخال كافة المحامين الذين ورد اسمهم في الحكم.

بلغ عدد المحامين الذين وردت أسماؤهم في الأحكام القضائية المبحوثة: (٢٠٩) محامٍ ومحامية. منهم (٥) محامين تقدموا بـ (١٠) طعون فأكثر. وهم: المحامي (A). والمحامي (B). والمحامي (C). والمحامي (D). والمحامي (E).^{٥٧}

يبين الجدول رقم (١٣) عدد الدعاوى التي تقدم بها كل محامي من هؤلاء المحامين الخمسة:

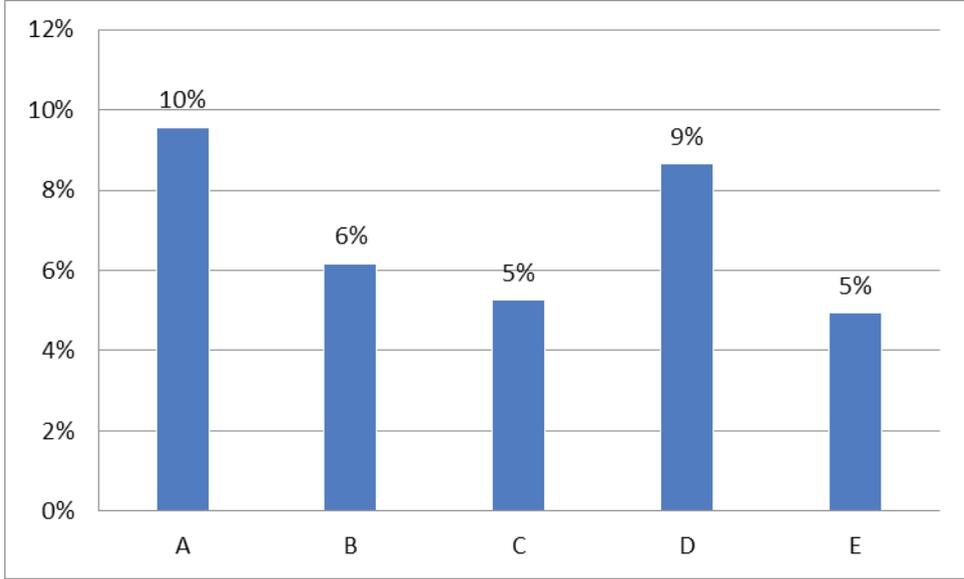
الجدول رقم (١٣): أكثر المحامين مرافعة أمام المحكمة

المحامي	عدد الدعاوى التي تقدم بها
A	٣١
B	٢٠
C	١٧
D	٢٨
E	١٦

^{٥١} ويستند وجوب تمثيل الطاعنين بالمحامين أمام محكمة العدل العليا إلى نص المادة (١١) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية. حيث نصت هذه المادة على أنه: «لا تقبل دعوى في محاكم البداية أو الاستئناف أو النقض دون محام مزاوول». ^{٥٧} لقد شارك المحامين الخمسة زملاء آخرين في عدة دعاوى كممثلين عن المستدعين.

يبين الشكل رقم (١٤) نسبة الدعاوى التي ترفع فيها كل محامي من المحامين الخمسة المشار إليها آنفاً من مجموع الدعاوى المبحوثة:

الشكل رقم (١٤): نسبة الدعاوى التي ترفع بها أكثر المحامين مرافعة



وعليه، يتبين أن المحامين الخمسة المشار إليهم قد ترفعوا بما نسبته (٣٥%) من الدعاوى المبحوثة، فيما تركت النسبة المتبقية (٦٥%) إلى (٢٠٤) من المحامين.

٤. المراجع

٤-١. الكتب

- أحمد أبو الوفا. نظرية الأحكام في قانون المرافعات. دار المطبوعات الجامعية: الإسكندرية ٢٠٠٧.
- سليمان محمد الطماوي. القضاء الإداري. دار الفكر العربي: القاهرة. ١٩٩٦.
- عثمان التكروري. الكافي في شرح قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (٢) لسنة ٢٠٠١. مكتبة دار الفكر: أبو ديس. ٢٠١٣.

٤-١. الدراسات والتقارير

- الاتحاد الدولي لتمييز المحاكم. إطار العمل الدولي لتمييز المحاكم. المركز القومي لمحاكم الولايات: الولايات المتحدة الأمريكية ٢٠٠٨.
- أشرف صيام. القضاء الإداري في فلسطين: التطورات والخصائص. في العدالة والقضاء: دراسات في القضاء الفلسطيني. مركز رام الله لدراسات حقوق الإنسان: رام الله. ٢٠١٣.
- حسين أبو هنود. محاكم العدل العليا الفلسطينية: التطورات. والإشكاليات. والأداء في مجال الحقوق والحريات. سلسلة التقارير القانونية (١٣). الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن: رام الله. أكتوبر ١٩٩٩.
- دائرة القضاء. الإحصائيات القضائية. دائرة القضاء: أبو ظبي. ٢٠١٣.
- عدنان عمرو. إبطال القرارات الإدارية الضارة بالأفراد والموظفين. الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن: رام الله. ٢٠٠١.
- عيسى أبو شرار. محكمة العدل العليا: اختصاصها وإجراءات التقاضي أمامها. في الجديد في القضاء الإداري والدستوري الفلسطيني. المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء «مساواة»: رام الله. ٢٠٠٤.
- مجلس القضاء الأعلى. التقرير السنوي التاسع للعامين ٢٠١٣ و٢٠١٤. مجلس القضاء الأعلى: رام الله. ٢٠١٤.
- المجلس القضائي الأردني. التقرير السنوي عن أعمال السلطة القضائية للعام ٢٠١٣. المجلس القضائي الأردني: عمان. ٢٠١٣.
- محمد خضر التنظيم الدستوري في فلسطين: دراسة تمهيدية لغايات اقتراح

النصوص الناظمة للحقوق والحريات والسلطة القضائية في دستور دولة فلسطين
المقبل «دراسة محكمة». المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء «مساواة»:
رام الله. نيسان ٢٠١٥.

٤-١. الإنترنت

- أحمد الصقيه. العدالة الناجزة من جديد. الموقع الإلكتروني لجريدة الحياة السعودية.
على الرابط الآتي:

<http://alhayat.com/Opinion/Writers/1112489/%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%AF%D8%A7%D9%84%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%86%D8%A7%D8%AC%D8%B2%D8%A9-%D9%85%D9%86-%D8%AC%D8%AF%D9%8A%D8%AF>

تاريخ الاسترداد:

٢٠١٥/٧/٢٠.

- منظومة القضاء والتشريع في فلسطين "المقتفي". على الرابط الآتي:

[./http://muqtafi.birzeit.edu](http://muqtafi.birzeit.edu)

- الموقع الرسمي لدائرة القضاء بأبو ظبي. على الرابط الآتي:

[http://www.adjd.gov.ae/portal/site/adjd.](http://www.adjd.gov.ae/portal/site/adjd)

- الموقع الرسمي للمجلس القضائي الأردني. على الرابط الآتي: [./http://www.jc.jo](http://www.jc.jo)

- الموقع الرسمي لمجلس القضاء الأعلى. على الرابط الآتي: [./http://www.courts.gov.ps](http://www.courts.gov.ps)