



الجامعة العربية الأمريكية

كلية الدراسات العليا

قسم العلوم القانونية

برنامج الماجستير في القانون الإداري والنظام الدستوري

"التنظيم القانوني للقرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية"

سوزان خالد مصطفى حمدان

202317090

أسماء لجنة الإشراف:

د. محمد جرادات

د. أحمد الأشقر

د. هاني زبيدات

تم تقديم هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات درجة الماجستير في تخصص القانون الإداري
والنظام الدستوري

فلسطين، 2026/2

© الجامعة العربية الأمريكية، جميع حقوق الطبع محفوظة



الجامعة العربية الأمريكية

كلية الدراسات العليا

قسم العلوم القانونية

برنامج الماجستير في القانون الإداري والنظام الدستوري

صفحة إجازة الرسالة

التنظيم القانوني للقرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية

سوزان خالد مصطفى حمدان

202317090

نوقشت هذه الرسالة وأجيزت بتاريخ 2026/02/04م، من لجنة المناقشة التالية أسماؤهم وتواقيعهم:

الاسم	التوقيع
1. د. محمد جرادات	المشرف الرئيس
2. د. أحمد الأشقر	عضو لجنة الرسالة
3. د. هاني زبيدات	عضو لجنة الرسالة

فلسطين، 2/ 2026

الإقرار

أنا المُوقِّع أدناه مُقدم الرسالة الموسومة:

" التنظيم القانوني للقرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية "

أُقر بأن ما اشتملت عليه الرسالة إنما هو نتاج جهدي الخاص، باستثناء ما تَمت الإشارة إليه حيثما وَرد، وأنَّ هذه الرسالة كَكل، أو جُزء مِنها لم يُقدم من قبل لِنيل دَرَجَة عِلْمِيَة أو بَحْث لَدَى أي مُؤسسة تَعْلِيمِيَة أو بَحْثِيَة أُخْرَى.

اسم الطالبة: سوزان خالد مصطفى حمدان

الرقم الجامعي: 202317090

التوقيع: سوزان حمدان.

تاريخ تسليم النسخة النهائية من الرسالة: 27.02.2026

الإهداء

أهدي هذا العمل العلمي إلى عائلتي والدي العزيزان، وزوجي وابني، لما بذلوه من جهد ودعم متواصل في

مسيرتي العلمية، وإلى أساتذتي الأفاضل لما قدّموه من علم وتوجيه، وإلى كل من آمن بأهمية البحث القانوني

ودوره في تطوير التنظيم القانوني لمؤسسات التعليم العالي في فلسطين، راجيًا أن يشكّل هذا الجهد إضافة

علمية متواضعة في هذا المجال.

سوزان خالد مصطفى حمدان

الشكر والتقدير

أتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى كل من أسهم في إنجاز هذه الرسالة، وعلى رأسهم لجنة الاشراف الكريمة لما

قدمته من توجيه علمي وملاحظات قيمة كان لها الأثر البالغ في تقويم مسار البحث، كما أتوجه بالشكر إلى

جميع أساتذة الكلية لما بذلوه من جهد علمي ومعرفي، وإلى كل من قدّم الدعم والمساعدة سواء العلمية أو

المعنوية، التي أسهمت في إتمام هذا العمل البحثي وإخراجه بهذه الصورة.

" التنظيم القانوني للقرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية"

سوزان خالد مصطفى حمدان

أسماء لجنة الإشراف:

د. محمد جرادات

د.أحمد الأشقر

د. هاني زبيدات

الملخص

تناولت هذه الرسالة دراسة التنظيم القانوني للقرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية، من خلال بيان الجوانب الموضوعية لمؤسسات التعليم العالي في فلسطين وبيان أنواع هذه المؤسسات، والأحكام النازمة لها من حيث الإنشاء والإدارة والرقابة، وتحليل طبيعتها القانونية وآثار ذلك على القرارات الصادرة عنها والاختصاص القضائي بنظر المنازعات المتعلقة بها، بالإضافة لبيان اوجه الرقابة على القرارات الصادرة عنها سواء الرقابة الداخلية او الرقابة القضائية.

وتوصلت الدراسة إلى أن التشريع الناظم لمؤسسات التعليم العالي غير الحكومية يعتريه العديد من الثغرات الأمر الذي أوجد غموض في التكييف القانوني لهذه المؤسسات، وبالتالي عدم استقرار في القرارات الصادرة عن القضاء الاداري بالطعونات الخاصة بمؤسسات التعليم العالي غير الحكومية.

وخلصت الدراسة إلى ضرورة تطوير الإطار التشريعي الناظم لمؤسسات التعليم العالي في فلسطين بما يشمل تحديد واضح لطبيعتها القانونية، ومعالجة الثغرات القانونية والفنية ضمن رؤية المشرع في تحقيق اهداف التعليم العالي دون الاخلال بدوام سير مرفق التعليم العالي بانتظام واطراد.

الكلمات المفتاحية: القرار الإداري، مؤسسات التعليم العالي، المعيار الشكلي، المعيار الموضوعي.

فهرس المحتويات :

أ.....	الإقرار
ب.....	الإهداء
ت.....	الشكر والتقدير
ث.....	الملخص
ج.....	فهرس المحتويات
1.....	مقدمة الدراسة
2.....	أهمية الدراسة
2.....	إشكالية الدراسة
3.....	اهداف الدراسة
3.....	أسئلة الدراسة
3.....	الدراسات السابقة
3.....	المنهجية
4.....	خطة الدراسة
6.....	الفصل الأول : الجوانب الموضوعية لمؤسسات التعليم العالي الفلسطينية
7.....	المبحث الأول : مؤسسات التعليم العالي في فلسطين
7.....	المطلب الأول : أنواع مؤسسات التعليم العالي
11.....	المطلب الثاني : الأحكام الناظمة لمؤسسات التعليم العالي الفلسطينية

المبحث الثاني : التكييف القانوني للقرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية.....	19
المطلب الأول : ماهية القرارات الصادرة.....	19
المطلب الثاني : صور القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية.....	26
الفصل الثاني : الرقابة على القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية.....	32
المبحث الأول : الرقابة الداخلية	33
المطلب الأول :التظلم الإداري من القرارات.....	34
المطلب الثاني : استئناف القرار	41
المبحث الثاني : الرقابة القضائية على قرارات مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية.....	45
المطلب الأول : اختصاص القضاء الإداري في فلسطين.....	46
المطلب الثاني : الطعن بالإلغاء امام القضاء الإداري.....	54
المطلب الثالث : التعويض عن القرارات الاداريه الصادره عن مؤسسات التعليم العالي.....	62
الخاتمة	72
نتائج الدراسة	72
توصيات الدراسة.....	76
المراجع.....	77
Abstract.....	83

المقدمة

يعتبر التعليم العالي الواجهة الحضارية لكل أمة من الأمم ويقاس عليها تقدمها ورفعتها، فهو أهم مرتكزات التنمية البشرية، لهذا دأبت الدول ومنها المتقدمة للاهتمام بالتعليم اهتماماً كبيراً، وتوفير مستلزمات النجاح له ليساهم في إعداد جيل متعلم قادر على أداء واجباته في مختلف الاختصاصات العلمية والانسانية والتكنولوجية.

وقد منح المشرع الدستوري الفلسطيني خصوصية للتعليم العالي حيث كفل استقلالية الجامعات والمعاهد العليا ومراكز البحث العلمي، بما يضمن حرية البحث العلمي والإبداع الأدبي والثقافي والفني مع النص على تشجيعها وإعانتها، وأخضعها لإشراف ورقابة الدولة.

كما حدد المشرع أشكال التنظيم القانوني لمؤسسات التعليم العالي في فلسطين بموجب قرار بقانون التعليم العالي رقم (6) لسنة 2018، وصنف مؤسسات التعليم العالي إلى ثلاثة أنواع: حكومية، خاصة، وعامة، وحدد أشكال رقابة وإشراف الدولة عليها بما يضمن فعاليتها للقيام بدورها بتقديم خدمة التعليم العالي لطلبتها ضمن أحكام القانون.

وقد حدد المشرع الشكل القانوني لمؤسسات التعليم العالي الحكومية بأنها مؤسسات عامة، وما يصدر عنها من قرارات هي قرارات إدارية، إلا أنه وفي المقابل لم يحدد المشرع للجامعات الخاصة والعامة شكل قانوني.

وفي هذا السياق، جاء قرار بقانون رقم (41) لسنة 2020 بشأن المحاكم الإدارية ليعزز من مبدأ خضوع كافة أشخاص القانون العام، بما في ذلك مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية للرقابة القضائية من خلال إتاحة الطعن في قراراتها الإدارية النهائية أمام القضاء الإداري، فمن جهة مثل هذا التطور التشريعي خطوة نحو ضمان المشروعية ومنع التعسف في استخدام السلطة داخل تلك المؤسسات، التي وإن كانت تتمتع باستقلال إداري وأكاديمي، إلا أنها لا تخرج عن نطاق الرقابة القانونية متى مارست اختصاصاتها بصفقتها مرافق عامة.

من هنا نبعت الحاجة لدراسة طبيعة القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية، ومدى خضوعها لرقابة القضاء الإداري، من خلال تحليل الإطار القانوني الناظم لتلك القرارات، وبيان ما يُعد منها قرارًا إداريًا وما يخرج عن هذا الوصف، وذلك في ضوء أحكام التشريع والقضاء الفلسطيني والمقارن.

أهمية الدراسة

1. الأهمية العلمية، والتي تنبع من طبيعة الموضوع الذي تتناوله الدراسة، فهو موضوع حديث نسبياً في البيئة القانونية الفلسطينية، حيث تسعى الدراسة إلى سد فراغ تشريعي وتحليلي في هذا المجال، من خلال تقديم تأصيل قانوني دقيق لمفهوم القرار الإداري في سياق التعليم العالي غير الحكومي، وبيان الأسس القانونية التي تخضع بعض قرارات هذه المؤسسات لرقابة القضاء الإداري، بما يساهم في وجود مرجع أكاديمي يوضح الحدود الفاصلة بين ما يُعد قراراً إدارياً قابلاً للطعن أمام القضاء الإداري، وما ينأى عن كونه قراراً إدارياً من القرارات الصادرة عن الجامعات غير الحكومية.

2. الأهمية العملية، والمتمثلة بكون موضوع الدراسة يمس شريحة واسعة من المعنيين بقطاع التعليم العالي، كالطلبة، وأعضاء الهيئات الأكاديمية، والإداريون، ومحامو المنازعات التعليمية، إذ توضح حقوقهم وسبل الطعن في القرارات التي تمس مراكزهم القانونية.

اشكالية الدراسة

لما كانت رقابة الدولة لا تولد بمعزل عن الرقابة القضائية فقد أجاز المشرع الفلسطيني بموجب قرار بقانون المحاكم الإدارية رقم (41) لسنة 2020 وتعديلاته، الطعن بإلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة عن أشخاص القانون العام بما في ذلك مؤسسات التعليم العالي، الأمر الذي جعل مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية سواء الخاصة أو العامة تخضع لرقابة القضاء الإداري باعتبارها شخص من أشخاص القانون العام، فهل جميع القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية هي قرارات إدارية؟ ولحل هذه الاشكالية سوف تحاول الباحثة الإجابة عن مجموعة من التساؤلات على النحو الآتي:

1. ما هو تصنيف مؤسسات التعليم العالي في فلسطين؟
2. ما الاجراءات النازمة لانشاء وإدارة مؤسسات التعليم العالي في فلسطين؟
3. ما أنواع القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي، وما التكييف القانوني للقرارات الصادرة عنها؟
4. ما أشكال واجراءات الرقابة الداخلية لمؤسسات التعليم العالي غير الحكومية على القرارات الصادرة عنها؟
5. كيف تطور اختصاص القضاء الإداري بنظر القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية؟

أهداف الدراسة

تهدف الباحثة من خلال هذا الدراسة إلى التعرف على التنظيم القانوني للقرارات الإدارية الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية، في ظل عدم وضوح شكلها القانوني بموجب التشريع الناظم لها، وفي ظل اختصاص القضاء الإداري الفلسطيني بالنظر في القرارات الصادرة عنها.

الدراسات السابقة

تطرق العديد من الباحثين لموضوع الرقابة القضائية على الأنظمة واللوائح ، لكن لم تجد الباحثة لغاية تاريخ كتابة البحث أي دراسات تعالج موضوع التنظيم القانوني للقرارات الصادرة عن الجامعات الفلسطينية، وفيما يلي أهم الدراسات ذات العلاقة بالموضوع:

- دراسة للباحثين أشرف صيام وريناد بركات " بعنوان " القاضي الإداري الفلسطيني وقرارات مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية"، مجلة جامعة الزيتونة الأردنية للدراسات القانونية، 2021 ، تطرقت الدراسة لأشكال الرقابة القضائية على القرارات الصادرة عن الجامعات الفلسطينية دون التطرق لماهية القرارات الصادرة.
- دراسة للباحثين بهاء الدين خويرة وأحمد بشتاوي، بعنوان " الرقابة القضائية على قرارات مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية: الأطر القانونية والفوائد العملية في ضوء التشريع الفلسطيني"، الجامعة الإسلامية بغزة، 2020، وعلى الرغم من حداثة الدراسة ومعالجتها للرقابة القضائية على قرارات مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية إلا أنها تستند للتشريعات التي سبقت صدور قرار بقانون المحاكم الإدارية رقم (41) لسنة 2020م، وتعديلاته.

منهجية الدراسة

سوف تتبع الباحثة المنهج الوصفي التحليلي المقارن بحيث سوف يتم التطرق للتنظيم القانوني لمؤسسات التعليم العالي وللقرارات الصادرة عنها من خلال استعراض أحكام القرار بقانون رقم (6) لسنة 2020 بشأن المحاكم 2018 بشأن التعليم العالي، واستعراض الأحكام القضائية المتعلقة بالموضوع بالإضافة لبعض الآراء الفقهية.

خطة الدراسة

للإجابة على الإشكالية المطروحة والأسئلة المتفرعة عنها، قسمت الباحثة الدراسة على النحو الآتي:

الفصل الأول: الجوانب الموضوعية لمؤسسات التعليم العالي الفلسطينية

المبحث الأول: مؤسسات التعليم العالي في فلسطين

المطلب الأول: أنواع مؤسسات التعليم العالي

الفرع الأول: المؤسسات الحكومية

الفرع الثاني: المؤسسات غير الحكومية

المطلب الثاني: الاحكام الناظمة لمؤسسات التعليم العالي الفلسطينية

الفرع الأول: انشاء مؤسسات التعليم العالي

الفرع الثاني: ادارة مؤسسات التعليم العالي

الفرع الثالث: الرقابة على مؤسسات التعليم العالي

المبحث الثاني: التكيف القانوني للقرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية

المطلب الأول: ماهية القرارات الصادرة

الفرع الأول: مفهوم القرارات

الفرع الثاني: أنواع القرارات (ذات طابع عام وذات طابع خاص)

المطلب الثاني: صور القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية

الفرع الأول: القرارات الصادرة في مواجهة الهيئة التدريسية

الفرع الثاني: القرارات الصادرة في مواجهة الطلبة

الفصل الثاني: الرقابة على القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية

المبحث الأول: الرقابة الداخلية

المطلب الأول: التظلم الإداري من القرارات

الفرع الأول: مفهوم التظلم (تعريفه وأنواعه)

الفرع الثاني: إجراءات التظلم

المطلب الثاني: استئناف القرار

الفرع الأول: تشكيل لجنة الاستئناف

الفرع الثاني: إجراءات الاستئناف

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على قرارات مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية

المطلب الأول: اختصاص القضاء الإداري في فلسطين

الفرع الأول: قبل صدور القرار بقانون 2020/41

الفرع الثاني: بعد صدور القرار بقانون 2020/41

المطلب الثاني: الطعن بالالغاء امام القضاء الإداري

الفرع الأول: شروط وأسباب الطعن بالالغاء

الفرع الثاني: آثار حكم الالغاء.

المطلب الثالث: التعويض عن القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية

الفرع الأول: الاحكام النازمة للتعويض

الفرع الثاني: الاختصاص القضائي بنظر التعويض.

الفصل الأول: الجوانب الموضوعية لمؤسسات التعليم العالي الفلسطينية

يُعد التعليم العالي أحد الدعائم الرئيسة لتنمية المجتمعات، إذ يضطلع بدور محوريّ في إعداد الكفاءات العلمية والمهنية القادرة على المساهمة الفاعلة في بناء الدولة وتطوير مؤسساتها، وفي الحالة الفلسطينية ونظراً للظروف السياسية والاقتصادية، تكتسب مؤسسات التعليم العالي أهمية خاصة، لدورها برفد الكفاءات العلمية وإنتاج المعرفة، لما لذلك من أثر مباشر في الحفاظ على الهوية الوطنية وتعزيز صمود المجتمع الفلسطيني.

وتُدار مؤسسات التعليم العالي في فلسطين، وفقاً لمبادئ حكم القانون، فقد كفل المشرع الدستوري بموجب أحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 وتعديلاته، استقلالية الجامعات والمعاهد العليا ومراكز البحث العلمي، بما يضمن حرية البحث العلمي والإبداع الأدبي والثقافي والفني، إلا أنه أخضعها لإشراف ورقابة الدولة ونظراً لأهمية هذه المؤسسات، تم وضع أحكام وشروط خاصة بها، كونها مرافق عامة تقدم خدمة التعليم التي تُعتبر أساساً من أسس التنمية، بموجب قرار بقانون التعليم العالي رقم (6) لسنة 2018، وما سبقه من تشريعات بشأن قطاع التعليم العالي.

وتأتي دراسة الجوانب الموضوعية لمؤسسات التعليم العالي الفلسطينية في هذا الفصل لتسلط الضوء على البنية الداخلية لهذه المؤسسات من حيث الإطار القانوني والتنظيمي، والهيكل الإداري والأكاديمي، والقرارات الصادرة عنها بأنواعها، بهدف تقديم قراءة تحليلية شاملة لواقع هذه المؤسسات، تمهيداً لفهم طبيعة القرارات الصادرة عنها، وذلك باستعراض لمؤسسات التعليم العالي في فلسطين من حيث أنواعها، وكيفية انشائها والرقابة عليها، والتكليف القانوني للقرارات الصادرة عنها.

المبحث الأول: مؤسسات التعليم العالي في فلسطين

تتنوع مؤسسات التعليم العالي في فلسطين من حيث طبيعتها القانونية والأكاديمية إلى جامعات، وكليات جامعية، وكليات مجتمع متوسطة، إضافة إلى مؤسسات متخصصة في التعليم التقني والمهني. ويُعزى هذا التنوع إلى الحاجة لتلبية متطلبات التنمية وسوق العمل، وتوفير فرص تعليم متكافئة تتناسب مع القدرات والإمكانات المتاحة للطلبة.

إن الإطار القانوني الناظم لمؤسسات التعليم العالي في فلسطين هو قرار بقانون التعليم العالي رقم (6) لسنة 2018 وتعديلاته وأنظمته ولوائحه التنفيذية¹، حيث حدد أنواع هذه المؤسسات وصنفها، ورسم الأحكام النازمة لها من حيث إنشائها وإدارتها وآليات الرقابة عليها.

وقد أنشأ القرار بقانون في سبيل تنظيم عمل مؤسسات التعليم العالي عدة أجهسام كمجلس التعليم العالي² ومنحه الشخصية الاعتبارية المستقلة وحدد مهامه واختصاصاته والقواعد النازمة لعمله، والهيئة الوطنية للاعتماد والجودة والنوعية وحدد مهامها واختصاصاتها³، وبطبيعة الحال حدد مهام وصلاحيات وزارة التربية والتعليم العالي⁴.

وفي ضوء ما سبق سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، بحيث يتناول المطلب الأول أنواع مؤسسات التعليم العالي، أما المطلب الثاني سيتناول الأحكام النازمة لمؤسسات التعليم العالي الفلسطينية.

المطلب الأول: أنواع مؤسسات التعليم العالي

تُصنف مؤسسات التعليم العالي في فلسطين وفقاً لما ورد في قرار بقانون التعليم العالي لعام 2018 وتعديلاته لتصنيفين الأول: من حيث البرامج التعليمية حيث حُددت أنواع هذه المؤسسات بجامعات وكليات جامعية وكليات مجتمع، والثاني: من حيث الجهة المشرفة عليها إلى ثلاثة أنواع: حكومية، عامة وخاصة.

¹ . قرار بقانون التعليم العالي، رقم (6) لسنة 2018 وتعديلاته، ديوان الجريدة الرسمية، ع (142)، ديوان الجريدة الرسمية – الأعداد العادية (pna.ps).

² . أنظر المادة (6) من قرار بقانون التعليم العالي، رقم (6) لسنة 2018 وتعديلاته.

³ . المادة (20) و (21) من قرار بقانون التعليم العالي، رقم (6) لسنة 2018 وتعديلاته.

⁴ . المادة (5) من قرار بقانون التعليم العالي، رقم (6) لسنة 2018 وتعديلاته.

وستسلط الباحثة الضوء على أنواع مؤسسات التعليم العالي وفقاً للجهة المشرفة عليها في هذا المطلب من خلال استعراض لمؤسسات التعليم العالي الحكومية، ومؤسسات التعليم العالي غير الحكومية (عامة، خاصة).

الفرع الأول: المؤسسات الحكومية

نظم قرار بقانون التعليم العالي رقم (6) لسنة 2018 وتعديلاته الشكل القانوني للجامعات الحكومية وآلية انشائها وإدارتها وضوابط الرقابة والإشراف عليها، حيث نصت المادة (17)⁵ منه على إنشاء الجامعات الحكومية بقرار من مجلس الوزراء وتنظم شؤونها بموجب التشريع الناظم لها، وذلك انسجاماً ما حدده القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 وتعديلاته بشأن صلاحيات مجلس الوزراء بإنشاء وحدات الجهاز الإداري التابع له، على أن ينظم عملها بموجب قانون⁶.

وبالإطلاع على النظام الأساسي للجامعات الحكومية رقم (3) لسنة 2020م، الصادر بموجب أحكام القرار بقانون، يتبين بأنه ناظم لجميع الأحكام الخاصة بالجامعات الحكومية، فقد نص على تمتع الجامعة بالشخصية الاعتبارية المستقلة في إدارة شؤونها، بما في ذلك تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة، وفتح الحسابات البنكية وقبول المساعدات، بما لا يتعارض مع التشريعات السارية بالخصوص، كما حدد مهام واختصاصات الجامعة والأجسام المنوطة بها القيام بذلك، كمجلس الأمناء، ورئيس الجامعة ونوابه ومستشاروه، ومجلس الجامعة⁷.

كما حددت التشريعات النازمة على اعتبار أموال الجامعات الحكومية أموالاً عامة تتمتع بالتسهيلات والامتيازات الممنوحة للدوائر الحكومية وتطبق عليها ذات آليات الرقابة على الأموال العامة المملوكة للدوائر الحكومية⁸، ويتلقى موظفيها رواتب وأجور من الدولة.

وفقاً لذلك يمكن القول بأن الجامعات الحكومية وإن أفرد لها المشرع أحكاماً خاصة ومنحها الشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري لممارسة نشاطاتها وأعمالها بما يحقق أهدافها، وحدد لها الأجسام الواجب

⁵ . تصنف المؤسسة من حيث التأسيس إلى: أ. حكومية: تنشأ بموجب قرار من مجلس الوزراء، وتنظم شؤونها بموجب أحكام التشريع الخاص بها.

⁶ . نصت المادة (9/09/69) على : إنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة، على أن ينظم كل منها بقانون.

⁷ . المواد (12، 6، 3، 18) من النظام الأساسي للجامعات الحكومية رقم (3) لسنة 2020م، المنشور في الجريدة الرسمية، ع (165) ديوان الجريدة الرسمية – الأعداد العادية (pna.ps).

⁸ . المواد (31، 32) من من النظام الأساسي للجامعات الحكومية رقم (3) لسنة 2020.

انشائها ورسم اختصاصاتها ومهامها بشكل محدد، إلا انها تصنف دوائر حكومية وتخضع لذات الاجراءات الرقابية والاشرفية الخاصة بالدوائر والهيئات والمؤسسات الحكومية المستقلة، ومن الأمثلة على ذلك جامعة الاستقلال، وجامعة فلسطين التقنية خضوري، إضافة للجامعات التقنية والمهنية كجامعة نابلس التي أنشأت بقرار من مجلس الوزراء وتم تشكيل مجلس أمنائها وتعيين رئيسها بقرارات من رئيس الدولة⁹.

وفي الأردن حدد قانون الجامعات الأردنية رقم 18 لسنة 2018م¹⁰، شكل الجامعات وحصرها بالجامعات الرسمية والخاصة، ولا يختلف التنظيم القانوني للجامعات الرسمية كما حددها المشرع الأردني، عن نظيره الفلسطيني.

أما في جمهورية مصر العربية وبالعودة للتشريعات الأساسية النازمة لأحكام الجامعات العاملة فيها وتحديداً بالقانون رقم (49) لسنة 1972 بشأن تنظيم الجامعات وتعديلاته، نجد بان النص جاء صريحاً على إنشاء الجامعات الحكومية بقرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض الوزير المختص بالتعليم العالي وموافقة المجلس الأعلى للجامعات¹¹.

الفرع الثاني: المؤسسات غير الحكومية

كما أسلفنا أعلاه بشأن تنظيم قرار بقانون التعليم العالي للجامعات الحكومية، فقد نظم أيضاً الجامعات غير الحكومية، وقسمها لقسمين¹²:

أولاً: مؤسسات عامة غير الهادفة لتحقيق الربح، لها مجلس أمناء يتم تشكيله وتحدد مهامه بموجب نظام داخلي يصدر عنها، يعاد تشكيله كل ثلاثة سنوات، وتتمتع هذه المؤسسات بالاستقلال الإداري والمالي والقانوني عن وزارة التربية والتعليم العالي ولها شخصية معنوية، ويحكم علاقتها مع مكوناتها الأنظمة التي تقرها المؤسسة شريطة أن تراعي القواعد المحددة بموجب التشريعات ذات العلاقة ومثال عليها، جامعة النجاح الوطنية، وجامعة بيرزيت، وجامعة القدس.

⁹ . قرار رئاسي رقم (7) لسنة 2020م، بشأن تشكيل مجلس أمناء جامعة نابلس للتعليم التقني والمهني، المنشور في الجريدة الرسمية، ع (188)، ديوان الجريدة الرسمية – الأعداد العادية (pna.ps).

¹⁰ . قانون الجامعات الأردنية رقم 18 لسنة 2018م، المنشور على الصفحة 2343 من عدد الجريدة الرسمية رقم 5513 بتاريخ 2018/05/02.
¹¹ . المادة (2) من قانون رقم (49) لسنة 1972 بشأن تنظيم الجامعات وتعديلاته، المنشور في العدد (40) من الجريدة الرسمية المصرية، مأخوذ عن مجموعة بكري، عادل عبد التواب: قانون تنظيم الجامعات ولائحته التنفيذية وفقاً لآخر التعديلات، الطبعة (24)، 2006، المنشورة على موقع دمنهور، http://www.damanhour.edu.eg/pdf/Law_regulating_universities.pdf.

¹² . أشرف صيام، ريناد بركات، القاضي الإداري الفلسطيني وقرارات مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية، مجلة جامعة الزيتونة الأردنية للدراسات القانونية، 2021، ص202.

ثانياً: مؤسسات خاصة، وتكون ربحية وغير ربحية مسجلة وفقاً لقرار بقانون الشركات، ولها مجلس إدارة تحدد مهامه وفقاً لقرار بقانون الشركات النافذ، وهي مستقلة استقلال تام عن وزارة التربية والتعليم العالي، إلا أن هنالك إشراف ورقابة من الوزارة على الخدمات التي تقدمها، ويسري على العاملين فيها قانون العمل والأنظمة الداخلي لها، وأمثلة عليها الجامعة العربية والأمريكية، وجامعة فلسطين الأهلية.

وعلى غرار المؤسسات الحكومية، فقد أعفيت مؤسسات التعليم العالي الخاصة والعامة من الضرائب على كافة مصادر إيراداتها، كما أعفيت من الرسوم الجمركية على الأموال المنقولة وغير المنقولة، وتتمتع بذات الامتيازات والتسهيلات التي تمنح للمؤسسات الحكومية وفقاً لأحكام القوانين السارية¹³.

ووفقاً لهذا التصنيف، حدد المشرع آلية إنشاء مؤسسات التعليم العالي الحكومية وآليات الإشراف والرقابة عليها وعلاقتها بالوزارة. ومع ذلك، لم يتضمن أي أحكام أو قواعد موضوعية تتعلق بإنشاء المؤسسات العامة والخاصة، باستثناء الإجراء المنصوص عليه في المادة (1/18) الذي يتطلب الحصول على ترخيص مسبق لإنشاء المؤسسة بموافقة وزير التعليم العالي بناءً على توصية الهيئة الوطنية للاعتماد والجودة والنوعية.

كما لم يتم تحديد الطبيعة القانونية للجهة التي تقدم طلب الترخيص، مما يعني إمكانية أي شخص أو هيئة افتتاح مؤسسات التعليم العالي الخاصة أو العامة والمباشرة في تدريس البرامج بعد الحصول على التراخيص اللازمة، الأمر الذي يتعارض مع حدده قانون التعليم العالي من تمتع مؤسسات التعليم العالي بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي بما يمكنها من أداء مهامها وفق القانون، مما يعني أنه من المفترض وجود الشخصية القانونية للمؤسسة سواء كانت جمعية أو شركة ربحية أو غير ربحية لتبدأ بعد ذلك إجراءات الاعتماد¹⁴.

وقد خلط المشرع بين الشركات الربحية وغير الربحية حين حدد شكل المؤسسة الخاصة بشركة ربحية أو غير ربحية¹⁵ وفقاً لقانون الشركات الساري، فقد نظم الأخير الأحكام الخاصة بجميع الشركات بما فيها الشركات غير الربحية إلا أنها مؤسسات لا تهدف لتحقيق الربح وهي إحدى المؤسسات الأهلية وليس الخاصة¹⁶.

¹³ . المادة (39) من من قرار بقانون التعليم العالي، رقم (6) لسنة 2018 وتعديلاته.

¹⁴ . بهاء الدين خويبر، أحمد بشتاوي، الرقابة القضائية على قرارات مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية: الأطر القانونية والفوائد العملية في ضوء التشريع الفلسطيني، الجامعة الإسلامية بغزة، 2020، ص 10

¹⁵ . أنظر المادة (17) من قرار بقانون التعليم العالي رقم (6) لسنة 2018 وتعديلاته في الفقرة الأولى ج. خاصة: ربحية وغير ربحية، المسجلة وفقاً لقانون الشركات.

¹⁶ . أنظر قرار بقانون الشركات رقم (42) لسنة 2021م.

ويُستنتج من التصنيف أعلاه بأن مؤسسات التعليم العالي العامة والخاصة يتشابهان من حيث أداة الإنشاء والتي تتم بموجب قرار صادر عن وزير التربية والتعليم العالي، وتختلفان من حيث أداة التنظيم فالأولى تتخذ شكل غير تجاري كالجمعيات والمؤسسات الأهلية، في حين يتبلور وجود مؤسسة التعليم العالي الخاصة عبر صيغة استثمارية تحدد وفقاً لقرار بقانون الشركات الساري، وهذا ما دعا المشرع للتفريق بينهما من زاوية اشتراط وجود مجلس أمناء للمؤسسة العامة، ومجلس إدارة للمؤسسة الخاصة فقط¹⁷، دون وجود أي فروقات أخرى بآليات تنظيمها.

أما في جمهورية مصر العربية، فقد نص المشرع المصري في القانون الخاص بإنشاء الجامعات الخاصة على ضرورة أن لا يكون الغرض الأساس من إنشاء هذه الجامعات هو تحقيق الربح إضافة إلى أن تكون غالبية الأموال المشاركة في رأس مال الجامعة الخاصة مملوكة لمصريين، كم نص على أن رئيس الجمهورية هو الجهة المختصة بإنشائها وتحديد نظامها ببناء على طلب جماعة المؤسسين وعرض وزير التعليم وموافقة مجلس الوزراء¹⁸، ولم يتطرق المشرع المصري لنوع الجامعات غير الحكومية ان كانت عامة أو خاصة كما المشرع الفلسطيني.

المطلب الثاني: الأحكام النازمة لمؤسسات التعليم العالي الفلسطينية

كفل القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 وتعديلاته الحق في التعليم، ونص على ذلك صراحة في المادة (1/24) منه حيث جاء فيها " التعليم حق لكل مواطن، وإلزامي حتى نهاية المرحلة الأساسية على الأقل ومجاني في المدارس والمعاهد والمؤسسات العامة".

وللتأكيد على هذا الحق ولضمان الحفاظ عليه أضاف المشرع الدستوري على ذلك نص المادة (2/24) والتي جاء فيها " تشرف السلطة الوطنية على التعليم كله وفي جميع مراحل مؤسساته وترفع مستواه"، مؤكداً بذلك اشراف الدولة على التعليم بجميع مراحل، وقد استخدم مصطلح كله تأكيداً منه بأن التعليم العالي ومؤسساته يخضع لإشراف الدولة، ويتمثل اشراف الدولة عليها بتحديد آلية معينة لإنشائها وإدارتها.

¹⁷ . بهاء الدين خويرة، أحمد بشتاوي، مرجع سابق، ص10.

¹⁸ . قانون رقم (101) لسنة 1992 بشأن انشاء الجامعات الخاصة، المنشور في الجريدة الرسمية المصرية، وال متاح ضمن مجموعة فكري، مرجع سابق ص 150.

وسيتم تسليط الضوء على الأحكام النازمة لمؤسسات التعليم العالي من خلال ثلاثة فروع الأول سيتناول انشاء مؤسسات التعليم العالي، والثاني إدارتها، والثالث الرقابة عليها.

الفرع الأول: انشاء مؤسسات التعليم العالي

حدد قرار بقانون التعليم العالي آلية لإنشاء مؤسسات التعليم العالي وفقاً لتصنيف كل مؤسسة منها، وقد أفرد أحكاماً خاصة لإنشاء مؤسسات التعليم العالي الحكومية وأحكاماً أخرى لإنشاء غير الحكومية منها سواء العامة أو الخاصة.

بشأن الجامعات الحكومية فقد حدد القرار بقانون بأنها تنشأ بقرار من مجلس الوزراء وتنظم بموجب أحكام التشريع الناطم لها¹⁹، ولم يحدد المشرع ما هو التشريع الناطم، فهل المقصود قانون او نظام او لائحة، وبالرجوع للقانون الأساسي لا سيما الأحكام النازمة لصلاحيات مجلس الوزراء بإنشاء وحدات الجهاز الإداري التابع لمجلس الوزراء، نجد بان المشرع الدستوري قد حدد بأن هذه المؤسسات تنشأ بقرار من مجلس الوزراء على أن تنظم بموجب قانون²⁰، وبذلك إشارة بان مؤسسات التعليم العالي الحكومية، يفترض تنظيمها بموجب قانون.

وعلى الرغم من ذلك نجد بعض الجامعات الحكومية نُظمت بموجب قانون، وأخرى لم تنظم، فعلى سبيل المثال جامعة الاستقلال تم تنظيمها بموجب قرار بقانون رقم (10) لسنة 2013²¹، حيث حدد كل ما يتعلق بالجامعة، من اهداف ومهام، وآلية إدارتها، والإشراف عليها، وطبيعة عملها، في حين جامعة نابلس للتدريب التقني والمهني تم انشائها بموجب قرار من مجلس الوزراء لكن لم يصدر تشريع ناظم لعملها، على الرغم من تشكيل مجلس أمنائها بقرار صادر عن رئيس الدولة²².

ولم يقتصر المشرع بشأن إنشاء مؤسسات التعليم العالي على صدور قرار من مجلس الوزراء بذلك، إنما حدد أيضاً شرط اضافي وذلك الحصول على ترخيص مسبق بموافقة الوزير بناء على تنسيب هيئة الاعتماد والجودة والنوعية، ولم يفرق بهذا الاجراء إن كانت المؤسسة حكومية أو غير حكومية، فأى جامعة أي كان تصنيفها تحتاج هذا الترخيص.

19. أنظر المادة (17) من قرار بقانون التعليم العالي رقم () لسنة 2018.

20. أنظر المادة (69) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 وتعديلاته.

21. قرار بقانون رقم (10) لسنة 2013 بشأن جامعة الاستقلال، منشور في الجريدة الرسمية، ع 101، ديوان الجريدة الرسمية – الأعداد العادية (pna.ps).

22. قرار رئاسي رقم (7) لسنة 2020م، بشأن تشكيل مجلس أمناء جامعة نابلس للتعليم التقني والمهني، المنشور في الجريدة الرسمية، ع (188)، ديوان الجريدة الرسمية – الأعداد العادية (pna.ps).

أما بشأن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية فلم يحدد المشرع آلية واضحة لإنشائها، واقتصر في المادة (17) منه الخاصة بتصنيف المؤسسات للنص على الآتي " 1.ب. عامة: المؤسسات غير الهادفة لتحقيق الربح ج. خاصة: ربحية وغير ربحية المسجلة وفقاً لقانون الشركات". وبالرجوع للمادة (18) من القرار بقانون التي جاء فيها " 1. يجب على المؤسسة الحصول على ترخيص قبل انشائها، أو فتح فروع لها بموافقة الوزير بناء على تنسيب من الهيئة"، يتضح بأن ترخيص المؤسسة العامة أو الخاصة يسبق الإنشاء وفقاص للنص المشار إليه، ويثار التساؤل هنا كيف سيتم الحصول على ترخيص لجسم غير منشأ.

ونكرر ما سبق وأشرنا إليه أعلاه بشأن الطبيعة القانونية للجهة التي تقدم طلب الترخيص، وهل ذلك يعني امكانية أي شخص أو هيئة افتتاح مؤسسات التعليم العالي الخاصة أو العامة وتباشر تدريس برامج بعد الحصول على التراخيص اللازمة، الأمر الذي يتعارض مع ما حدده قانون التعليم العالي من تمتع مؤسسات التعليم العالي بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي بما يمكنها من أداء مهامها وفق القانون، مما يعني أنه من المفترض وجود الشخصية القانونية للمؤسسة سواء كانت جمعية أو شركة ربحية أو غير ربحية لتبدأ بعد ذلك إجراءات الاعتماد²³.

إضافة لذلك فقد خلط المشرع بين الشركات الربحية وغير الربحية حين حدد شكل المؤسسة الخاصة بشركة ربحية أو غير ربحية²⁴ وفقاً لقانون الشركات الساري، فقد نظم الأخير الأحكام الخاصة بجميع الشركات بما فيها الشركات غير الربحية إلا أنها مؤسسات لا تهدف لتحقيق الربح وهي إحدى المؤسسات الأهلية وليس الخاصة²⁵.

ويُستنتج من ذلك بأن إنشاء الجامعات الحكومية يكون بقرار من مجلس الوزراء على أن تنظم بقانون، أما مؤسسات التعليم العالي العامة والخاصة يتشابهان من حيث أداة الإنشاء والتي تتم بموجب قرار صادر عن وزير التربية والتعليم العالي، وتختلفان من حيث أداة التنظيم فالأولى تتخذ شكل غير تجاري كالجمعيات والمؤسسات الأهلية، في حين يتبلور وجود مؤسسة التعليم العالي الخاصة عبر صيغة استثمارية تحدد وفقاً

²³. بهاء الدين خويرة، أحمد بشتاوي، مرجع سابق، ص 10

²⁴. أنظر المادة (17) من قرار بقانون التعليم العالي رقم (6) لسنة 2018 وتعديلاته في الفقرة الأولى ج. خاصة: ربحية وغير ربحية، المسجلة وفقاً لقانون الشركات.

²⁵. أنظر قرار بقانون الشركات رقم (42) لسنة 2021م، المنشور في الجريدة الرسمية، ع ممتاز (25).

لقرار بقانون الشركات الساري، وهذا ما دعا المشرع للتفريق بينهما من زاوية اشتراط وجود مجلس أمناء للمؤسسة العامة، ومجلس إدارة للمؤسسة الخاصة فقط²⁶، دون وجود أي فروقات أخرى بآليات تنظيمها.

أما المشرع المصري وكما تم بيانه أعلاه فقد صنف مؤسسات التعليم العالي لمؤسسات حكومية يتم إنشاءها بقرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض الوزير المختص بالتعليم العالي وموافقة المجلس الأعلى للجامعات²⁷، وجامعات خاصة تنشأ بقرار من رئيس الجمهورية، هو الجهة المختصة بتحديد نظامها بناء على طلب جماعة المؤسسين وعرض وزير التعليم وموافقة مجلس الوزراء²⁸.

الفرع الثاني: إدارة مؤسسات التعليم العالي

يعد القرار بقانون رقم (6) لسنة 2018م بشأن التعليم العالي المرجعية الأساسية التي تنظم إدارة مؤسسات التعليم العالي في فلسطين، حيث جاء ليؤسس لبيئة قانونية حديثة تضمن الحوكمة والمساءلة في الجامعات الحكومية والعامة والخاصة، كما شكل أجسام أناط بها تنظيم وإدارة مؤسسات التعليم العالي، فشكل مجالس التعليم العالي والهيئات الإدارية في الجامعات، محدداً صلاحيات كلٍ منها وآليات التعيين والإشراف.

وفي إطار مؤسسات التعليم العالي الحكومية فتتميز بنظام إداري يخضع بشكل كبير لإشراف مباشر من الدولة، ما يضمن توافق أدائها مع السياسات الوطنية للتعليم العالي، وقد بني الإطار القانوني لهذه المؤسسات على منح الجهات السيادية صلاحيات تعيين المناصب العليا فيها، حيث يقوم رئيس الدولة بتعيين مجلس أمناء الجامعة الحكومية ورئيسها لفترة ثلاث سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وذلك بناءً على توصية مجلس الوزراء وترشيح وزير التعليم العالي²⁹، ويعكس هذا النهج حرص المشرع على تحقيق انسجام بين رئاسة الجامعات الحكومية والأهداف الاستراتيجية الوطنية لها ولقطاع التعليم العالي.

تُحدد صلاحيات رئيس الجامعة الحكومية والمجالس الداخلية وفق الأنظمة الأساسية للجامعات، مما يوفر إطار قانوني موحد لتنظيم الشؤون الأكاديمية والإدارية والمالية، إضافة لذلك، يتولى وزير التعليم العالي تعيين

²⁶ . بهاء الدين خويبر، أحمد بشتاوي، مرجع سابق، ص10.

²⁷ . المادة (2) من قانون رقم (49) لسنة 1972 بشأن تنظيم الجامعات وتعديلاته، المنشور في العدد (40) من الجريدة الرسمية المصرية، مأخوذ عن مجموعة فكري، مرجع سابق ص140.

²⁸ . قانون رقم (101) لسنة 1992 بشأن إنشاء الجامعات الخاصة، المنشور في الجريدة الرسمية المصرية، وال متاح ضمن مجموعة فكري، مرجع سابق ص 150.

²⁹ . أنظر المادة (33) من قرار بقانون التعليم العالي رقم (6) لسنة 2018 وتعديلاته.

عميد الكلية الجامعية الحكومية ومدير كلية المجتمع الحكومية³⁰، الأمر الذي يعزز مركزية الإشراف الإداري في هذه المؤسسات، وعلى الصعيد المالي، تلتزم مؤسسات التعليم العالي الحكومية بتقديم موازنتها وتقاريرها المالية للوزارة المختصة، بما يضمن تعزيز مبادئ الشفافية والرقابة الفعالة على الإنفاق، وبوجه عام، يتميز نموذج إدارة التعليم العالي الحكومي بمستوى عالي من الرقابة الرسمية، بهدف ضمان أداء مؤسسات التعليم العالي.

ومثال على ذلك جامعة الاستقلال المنشأة بموجب القرار بقانون رقم (10) لسنة 2013م، والأمر الملفت في القرار بقانون بأن المشرع قد خالف ما ورد في قانون التعليم العالي بشأن إدارة الجامعات الحكومية، وحصر صلاحية إشراف الوزارة على الجامعة في الشأن الأكاديمي فقط، دون الجوانب الإدارية والمالية والقانونية، ويتضح من القرار بقانون بأن التبعية تكون لوزارة الداخلية لما للجامعة من طابع عسكري³¹.

أما الجامعات الخاصة فتقوم إدارتها، سواء كانت ربحية أو غير ربحية، على نموذج يعتمد على مجلس الإدارة الذي تستند صلاحياته إلى قانون الشركات الساري³²، يربط هذا النموذج إدارة الجامعات الخاصة بالمبادئ الإدارية والمالية للقطاع الخاص، مما يمنحها مرونة أوسع في اتخاذ القرارات، وإمكانية أكبر لتنظيم السياسات المالية والإدارية ضمن الإطار الذي يضعه قانون التعليم العالي والضوابط الأكاديمية.

يرأس الجامعة الخاصة رئيس بدرجة أستاذية، يتم تكليفه بدوام كامل لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة فقط، بهدف تعزيز الاستقرار المؤسسي مع الالتزام بمبدأ تداول السلطة في إدارة هذا النوع من مؤسسات التعليم العالي، وينص القانون أيضاً على أن يكون عميد الكلية الجامعية حاملاً لشهادة الدكتوراه، بينما يشترط لمدير كلية المجتمع أن يكون حاصلاً على الأقل على درجة الماجستير، على أن يكون كلاهما متفرغاً تفرغاً تاماً³³، ويتجلى في ذلك الحرص على توفير الكفاءة الأكاديمية في هذه المناصب.

علاوة على ذلك تخضع الجامعات الخاصة لإشراف وزارة التعليم العالي من خلال آليات الرقابة الأكاديمية ومعايير الاعتماد والجودة، ومع ذلك، تتمتع هذه المؤسسات باستقلال مالي وإداري أوسع مقارنة بالجامعات الحكومية، حيث تعتمد بشكل أساسي على موارد التمويل القادمة من استثماراتها أو عوائد الرسوم الجامعية.

³⁰ . . أنظر المادة (33) من قرار بقانون التعليم العالي رقم (6) لسنة 2018 وتعديلاته.

³¹ . أنظر المواد (2،4) من القرار بقانون رقم (10) لسنة 2013م بشأن جامعة الاستقلال.

³² . أنظر المادة (31) من قرار بقانون التعليم العالي رقم (6) لسنة 2018 وتعديلاته.

³³ . أنظر المادة (33) من قرار بقانون التعليم العالي رقم (6) لسنة 2018 وتعديلاته

وتعد الجامعة العربية الأمريكية أول جامعة خاصة تأسست في فلسطين، والإطار الهيكلي لادارتها يختلف مع ما حدده القانون فقد أنشأت هيئة إدارية "مجلس أمناء"، وذلك في ظل وجود مجلس إدارة للجامعة.

أما الجامعات العامة فتشكل فئة وسطى بين الجامعات الحكومية والخاصة، إذ لا تخضع بالكامل للسيطرة الحكومية المباشرة، لكنها أيضا ليست مؤسسات ربحية، وتدار من قبل مجلس أمناء يتم تشكيله وتحديد مهامه بموجب نظام داخلي يصدر عنها، وتشارك الجامعات العامة في مجلس رؤساء الجامعات الذي ينشأ بقرار من الوزير، ويضم رؤساء الجامعات الحكومية والعامة والخاصة برئاسة الوزير³⁴. ويهدف هذا المجلس إلى تطوير التعليم العالي وتنسيق السياسات بين مختلف المؤسسات، ويعمل وفق نظام داخلي يضمن انسجامه مع التشريعات النافذة. أما بشأن آلية إدارتها الداخلية فتخضع لذات الشروط فيتوجب أن يتم تعيين رئيس الجامعة بدرجة أستاذية وبمدة محددة قابلة للتجديد مرة واحدة، وعميد الكلية الجامعية بدرجة دكتوراه، مدير كلية المجتمع بدرجة ماجستير.

إلا أن خصوصيتها تكمن في أن أنظمتها الإدارية والمالية قد تجمع بين أشكال التنظيم الحكومي والمرونة التشغيلية الأقرب للمؤسسات الخاصة، وفق ما يحدده نظامها الداخلي وأحكام قرار بقانون التعليم العالي. ومن الأمثلة عليها جامعة النجاح الوطنية، وعلى الرغم من أن المشرع منح هذا النوع من الجامعات صلاحية تشكيل مجلس الأمناء للجامعة على أن يتم تبليغ الوزارة بذلك، إلا أن مجلس أمناء جامعة النجاح قد تشكل بقرار من رئيس الدولة وأعيد تشكيله بقرار آخر³⁵، على الرغم من عدم وجود أي صلاحيات للرئيس أو الوزارة بذلك، وتتحصر صلاحيات الوزارة بتشكيل لجنة إشراف مؤقتة في حال تعذر تشكيل المجلس، ويبدو أن هذا الخط كان بسبب عدم تحديد الشكل القانوني لهذه الجامعات بشكل دقيق، ففي معظم الأنظمة القانونية في الدول لم يتم التفرقة بين بين الجامعات العامة والخاصة، بحيث تم منحها ذات الأحكام النازمة باعتبارها "تعليم أهلي"، أو تعليم غير حكومي، فعلى سبيل المثال في التشريعات المقارنة سواء الأردنية أو المصرية صنفَت مؤسسات التعليم العالي إلى مؤسسات رسمية أي حكومية ومؤسسات خاصة فقط³⁶.

³⁴ . المواد (33،30) من من قرار بقانون التعليم العالي رقم (6) لسنة 2018 وتعديلاته.

³⁵ . القرار الرئاسي المنشور في العدد (34) من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2000/09/30، ص48.

³⁶ . أنظر في التشريعات الأردنية: قانون التعليم العالي والبحث العلمي رقم (17) لسنة 2008، وقانون الجامعات الأردنية رقم (18) لسنة 2018.

أما بشأن إدارة مؤسسات التعليم العالي في التشريع المصري وكما سبق وتم ذكره بشأن تصنيف الجامعات لعامة وخاصة، فقد حدد المشرع بشكل صريح وواضح آلية إدارة كل منها، فقد نص القانون الخاص بالجامعات على إدارة الجامعات الحكومية من خلال الأجسام الإدارية الخاصة بها وهي مجلس الجامعة ورئيس الجامعة، أما الجامعات الخاصة فقد ترك المشرع لرئيسها ومجلسها ومجلس أمنائها إدارتها وذلك بإدارة أموالها ومصروفاتها وقبولها التبرعات والمنح سواء من داخل الجمهورية أو خارجها بما يتفق وأهدافها ومصالح البلاد³⁷.

الفرع الثالث: رقابة السلطة الإدارية على مؤسسات التعليم العالي

أما بشأن آليات الرقابة على مؤسسات التعليم العالي، فالحكومية منها تخضع لأنظمة الرقابة المالية والإدارية لأي مؤسسة حكومية، أما الخاصة والعامة فصلاحيات السلطة الإدارية بشأنها تتمثل بما حدده قرار بقانون التعليم العالي للوزارة والهيئات والمجالس المحددة المنشأ بموجبه، ويمكن حصرها بالآتي:

1. الترخيص المسبق قبل إنشائها، أو فتح فروع لها، بموافقة الوزير، بناءً على تنسيب من الهيئة الوطنية للاعتماد والجودة³⁸.
2. الاعتماد العام، وهو قرار الهيئة الوطنية للاعتماد والجودة بأن المؤسسة المرخصة مؤهلة للتقدم بطلبات اعتماد لکلياتها وبرامجها، عند توافر الشروط الخاصة بذلك، وفق الأنظمة والمعايير المعمول بها في الهيئة، والاعتماد الخاص هو قرار الهيئة بأهلية البرنامج التعليمي، واعتماده ليدرس في المؤسسة³⁹.
3. رفع التقارير والاجراءات التأديبية، فمؤسسات التعليم العالي أي كان تصنيفها ملزمة برفع تقارير لمجلس التعليم العالي، ويقع على المخالف منها اجراءات تأديبية حددها المشرع في المادة (29) من قرار بقانون التعليم العالي⁴⁰.

³⁷ . قانون رقم (101) لسنة 1992 بشأن انشاء الجامعات الخاصة، المنشور في الجريدة الرسمية المصرية، والمتاح ضمن مجموعة فكري، مرجع سابق ص 166.

³⁸ . المادة (18) من قرار بقانون التعليم العالي

³⁹ . المادة (21) من قرار بقانون التعليم العالي

⁴⁰ . المادة (28) من قرار بقانون التعليم العالي

4. مجالس الأمناء الخاصة بالمؤسسات العامة يشكل وفق الأنظمة الخاصة بالمؤسسة لكن بقيود تتمثل باشتراط
المشرع اعادة تشكيلها كل ثلاثة سنوات، مع تبليغ الوزارة بتشكيل مجلس الأمناء، ويحق للوزير تعيين لجنة
إشراف مؤقتة في حال تعذر تشكيله، أما الخاصة لها مجلس إدارة تحدد مهامه وفقاً لقانون الشركات⁴¹
ويتضح من أشكال الرقابة والإشراف المحددة أعلاه بأن الرقابة الإدارية على مؤسسات التعليم العالي غير
الحكومية أقرب للوصاية الإدارية.

إضافة لما سبق فقد منح المشرع بموجب أحكام قرار بقانون التعليم العالي الجامعات أيّ كان تصنيفها
بعض امتيازات المؤسسات العامة وذلك بالنص على إعفائها من الضرائب المباشرة وغير المباشرة، على كافة
مصادر إيراداتها، ومن الرسوم الجمركية على الأموال المنقولة وغير المنقولة، وتتمتع بالامتيازات والتسهيلات
الممنوحة للمؤسسات الحكومية والجمعيات الخيرية والهيئات العامة⁴²، كما حرص المشرع على تحسين أداء
مؤسسات التعليم العالي بكافة أشكالها ونص على انشاء وقفية للتعليم العالي من الأموال والأصول العينية
والنقدية التي يتم حبسها واستثمارها لتحسين أداء المؤسسة، وتطوير جودة التعليم والبحث العلمي لتحقيق التنمية
المستدامة وتطوير المجتمع⁴³.

وفقاً لما تم بيانه في هذا المبحث من الجوانب الموضوعية لمؤسسات التعليم العالي غير الحكومية، سواء
العامة أو الخاصة، نجدها لا تختلف عن بعضها من حيث تنظيمها وإدارتها والرقابة عليها، وإن اختلفت من
ناحية تحقيق الربح من عدمه، فهي مؤسسات هدفها سد الفجوات التي تعجز عنها الدولة في توفير التعليم
العالي للجميع، واتاحة الفرص لمن لا يستطيع الالتحاق بالتعليم العالي الحكومي، أو تقديم بعض التخصصات
التي لا يستطيع التعليم الحكومي تقديمه⁴⁴، تحت اشراف ورقابة الدولة كما تم توضيحه بالتفصيل، لهذا فإن
هذه المؤسسات تعتبر مرافق عامة تقدم خدمة التعليم العالي بصلاحيات منحها إياها السلطة العامة، وبهدف
تحقيق منفعة عامة.

⁴¹ . المواد (31،30) من قرار بقانون التعليم العالي

⁴² . المادة (39) من قرار بقانون التعليم العالي

⁴³ . المادة (37) من قرار بقانون التعليم العالي

⁴⁴ . عبد الباقي عبد الغني، بابر، التعليم العالي ودوره في تطوير القطاع التربوي، ص452.

المبحث الثاني: التكييف القانوني للقرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية

بعد أن تم استعراض الجوانب الموضوعية لمؤسسات التعليم العالي في فلسطين في المبحث السابق، ستبين الباحثة في هذا المطلب التكييف القانوني للقرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية، فالحكومية منها باعتبارها مؤسسة عامة حكومية ينطبق عليها ما ينطبق على المؤسسات العامة الادارية، أما غير الحكومية وفي اطار مهامها يصدر عنها مجموعة من القرارات التي تمس الطلاب والعاملين والهيئات التدريسية على حدّ سواء، لهذا فإن تحديد الطبيعة القانونية لهذه القرارات يعد أمراً بالغ الأهمية، كونه يحدد آثارها القانونية، ونطاق الرقابة القضائية عليها، وحدود السلطة التقديرية للجهة التي تصدره.

ويكتسب هذا الموضوع أهميته من كون مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية تجمع بين سمات الإدارة العامة من جهة لما لها امتيازات السلطة العامة كونها منوطة بتسيير مرفق عام، وبين سمات أشخاص القانون الخاص من جهة أخرى نظراً لما تتمتع به من الاستقلال الأكاديمي والإداري، مما يجعل قراراتها تتأرجح بين كونها قرارات إدارية تخضع لقواعد القانون العام، وبين قرارات ذات طبيعة خاصة.

ومن هنا برزت الحاجة إلى دراسة طبيعة هذه القرارات وتكييفها القانوني من خلال استعراض لماهية القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية في المطلب الأول، وتحديد صور القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية في المبحث الثاني.

المطلب الأول: ماهية القرارات الصادرة

يعتبر القرار الإداري أهم امتياز للإدارة، حيث تمارس الإدارة بواسطته معظم نشاطاتها وترتب بموجبه الحقوق والالتزامات، فمن حيث المبدأ العام فإن القرار الإداري لا يصدر إلا عن جهة إدارية أي عن شخص من أشخاص القانون العام مستخدماً بذلك سلطته العامة التي منحه إياها القانون، والتي لا مثيل لها بالنسبة لأشخاص القانون الخاص، وهنا يثار التساؤل حول طبيعة القرارات التي تصدر عن الأشخاص المعنوية الخاصة المنوط بها تسيير مرفق عام كالجامعات غير الحكومية، مما جعل الفقه والقضاء يبحث عن ماهية وطبيعة هذه القرارات، هل هذه القرارات تعد قرارات ادارية وبالتالي تخضع في رقابتها للقضاء الإداري، أم أنها

قرارات صادرة عن هذه مؤسسات خاصة بالمعنى الفني للكلمة، بالتالي تخضع للقضاء العادي⁴⁵، وللإجابة على هذا السؤال ستتطرق الباحثة في الفرع الأول من هذا المطلب إلى مفهوم القرارات، وفي الفرع الثاني إلى صور القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية.

الفرع الأول: مفهوم القرارات

لم يعرف المشرع الفلسطيني القرار الإداري بالتعريف ليس من مهام المشرع، وترك الأمر للفقه، وقد عرف الفقه الفلسطيني القرار الإداري بأنه " عمل قانوني نهائي صادر من جهة إدارية وطنية، تعبر عنه بإرادتها المنفردة، بقصد أحداث آثار قانونية معينة" وعرفه آخرون بأنه " عمل قانوني تتخذه الإدارة بإرادتها المنفردة"⁴⁶، وبالرجوع للفقه المقارن نجد بأنه لا يوجد تعريف موحد للقرار الإداري، فقد عرفه الدكتور سليمان الطماوي بأنه "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد أحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة"⁴⁷، وعرفه الدكتور محمود حلمي بأنه "إفصاح جهة إدارية عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث أثر قانوني"⁴⁸.

أما القضاء فقد أوجد تعريفات مختلفة أيضاً للقرار الإداري، فقد عرفت محكمة العدل العليا الفلسطينية القرار الإداري " إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من صلاحية بمقتضى القوانين والانظمة بقصد أحداث او تغيير مركز قانوني"⁴⁹، أما في القضاء المقارن فقد عرف مجلس الدولة المصري القرار الإداري بأنه "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة"⁵⁰ ومن هذه التعريفات تستنتج الباحثة بأن خصائص القرار الإداري تتلخص بالآتي:

1. أن يصدر القرار الإداري من جهة إدارية وطنية عامة، أي يكون صادر عن أحد أشخاص القانون العام فلا تعد القرارات الصادرة عن السلطتين التشريعية والقضائية قرارات إدارية إذا كان القرار الصادر منها

⁴⁵ . محمد عبد الرحمن شعيب، الاتجاهات الحديثة لتطوير مفهوم القرار الإداري، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، 2020، ص260.

⁴⁶ . عبد الناصر، أبو السمهدان، الخصومة الإدارية ومستقبل القضاء الإداري في فلسطين، القاهرة، جامعة عين شمس، 2009، ص149.

⁴⁷ . عدنان عمرو، ابطال القرارات الإدارية الضارة بالأفراد والموظفين، الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، 2001، ص32.

⁴⁸ . عمر الشوبكي، القضاء الإداري، ط1، الأردن، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2007، ص202.

⁴⁹ . قرار محكمة العدل العليا رقم (2016/251).

⁵⁰ . د. سليمان محمد الطماوي- النظرية العامة للقرارات الإدارية – الطبعة الخامسة – دار الفكر العربي – القاهرة -سنة 1984 -ص70.

- يتعلق بعمل تشريعي أو قضائي، ولا القرارات الصادرة عن أشخاص القانون الخاص كالشركات قرارات ادارية، وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية انه " لا يعتبر القرار الصادر عن الشركة قراراً إدارياً بالمعنى القانوني ولا تكون محكمة العدل العليا مختصة بنظر الدعوى بطلب إلغاء، لأنه يشترط في القرار الإداري الذي يجوز الطعن به بدعوى الإلغاء ان يكون صادراً من شخص من أشخاص القانون الإداري"⁵¹
2. أن يعبر القرار عن إرادة منفردة، أي يصدر العمل الإداري بإرادة السلطة الادارية وحدها، ولا يؤثر في ذلك ان صدر القرار من أكثر من سلطة مجتمعة كالقرارات الصادرة عن مجلس الوزراء، وهذا ما يميز القرار الإداري عن العقد الإداري الذي ينعقد بتلاقي ارادة الادارة بإرادة المتعاقد معه.
3. أن يكون موضوع القرار عملاً قانونياً أي يحدث أثر قانوني، والأثر القانوني يكون باحداث أو الغاء أو تعديل المراكز القانونية، ويكون ذلك سواء كان القرار فردياً أو تنظيمياً، فلا تعد الأعمال المادية التي تقوم بها الإدارة قرارات ادارية، ولا تعد أيضاً الاعلانات والمنشورات والأعمال التحضيرية والموافقات المبدئية والتوجيهات قرارات ادارية، وكذلك الأعمال الصادرة لتنفيذ قرارات ادارية لا تقبل للطعن امام المحاكم الادارية ما لم يكن لها اثر قانوني مستقل عن القرار الأصلي.
4. أن يكون القرار نهائياً، وقد عرفت محكمة العدل العليا القرار الإداري النهائي " هو القرار الذي يصدر عن الجهة المختصة بإصداره ولا يتوقف نفاذه على مصادقة سلطة عليا".⁵²
5. أن يصدر عن الإدارة بموجب القوانين والانظمة التي منحتها سلطة اصدارها.
- وموضوع الدراسة هو كون القرار الإداري صادر عن جهة إدارية أو عن سلطة عامة إدارية، وهذا ما يعرف بالتعريف الشكلي أو العضوي للقرار الإداري، ويقوم هذا المعيار على أساس أن ما يميز العمل الإداري هو شكله وليس مضمونه فيعتد في تحديد الطبيعة القانونية للعمل بالسلطة مصدرة العمل، فإذا كان صادر من جهة أو هيئة لها الصفة الادارية كان قرار اداري، وغير ذلك لا يعتبر قرار إداري.⁵³

⁵¹ . قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم (68/87)، وارد في كتاب الشوبكي، مرجع سابق، ص 196.

⁵² . قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية رقم (2016/251).

⁵³ . اسلام شيحا، المعيار الموضوعي في تحديد القرارات الادارية واثره على الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة من اشخاص القانون الخاص القائمة بمرفق عام، جامعة قطر، ص

إلا أن هذا التعريف عانى من القصور في ظل ازدياد اشراك الأشخاص المعنوية الخاصة في تسيير المرافق العامة ومنها الجامعات غير الحكومية، لهذا قام مجلس الدولة الفرنسي بالتأسيس لمبادئ جديدة لمعالجة بعض المنازعات التي طرحت عليه بشأن قرارات صادرة عن هيئات خاصة بتسيير مرافق عامة.

ويعد قرار الصندوق التعاضدي للمساعدة والحماية الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي من القرارات المؤسسة التي أقرت بوجود مرفق عام يتم تسييره من قبل مؤسسة خاصة ويصدر عنه قرارات إدارية، وتبع هذا القرار عدة قرارات شهيرة مثل قرار مانبوت (Monpeurt)، وقرار بوكين (Bouguen)، وقرار الجامعة الفرنسية لصناعة الملابس الرياضية⁵⁴، وبهذه القرارات أخرج مجلس الدولة الفرنسي القرار الإداري من مفهومه الكلاسيكي الذي يربط السلطة الإدارية بالقرار الإداري المبني على المعيار الشكلي ليعمل في هذه الحالة المعيار الموضوعي، وهو المعيار الذي ينصرف إلى النشاط المتعلق بالوظيفة الإدارية للسلطة التنفيذية.

وعليه يصبح قرارا إداريا وفقا لهذا المعيار كل قرار يتصل موضوعه باستخدام امتيازات السلطة في إدارة مرفق عام⁵⁵، وقد اعترف مجلس الدولة الفرنسي بإمكانية تكليف تنظيم خاص بمهمة مرفق عام خارج النظام التعاقدى، لكن مع الأخذ بالاعتبار لعدة عناصر⁵⁶:

1. أن يكون النشاط الذي تقوم به هذه المؤسسات يهدف لتحقيق مصلحة عامة.
 2. أن تكون السلطة الإدارية هي التي عهدت لهذه المؤسسات بتحقيقها.
 3. أن تتمتع هذه المؤسسات بامتيازات السلطة العامة من أجل تحقيق هذه المصلحة.
 4. أن تمارس الدولة الرقابة الإدارية على هذه المؤسسات الخاصة بالمسيرة لمرفق عام.
- فإذا توفرت هذه العناصر في الأجسام المعنوية المكلفة بتسيير مرافق عامة يدخلها إلى نطاق تطبيق القانون العام، إلا أن هذا لا يطبق بكامله اتجاه هذه الأجسام، فهو لا يتدخل إلا في الحالات التي يستوجبها تسيير المرفق العام، فالقرارات الصادرة عن هذه الأجسام لا تعتبر إدارية إلا إذا اتخذت بمناسبة قيامها بتدبير وتسيير

⁵⁴ . عائشة سلمان، الطبيعة القانونية للقرارات الإدارية الانفرادية الصادرة عن الهيئات الخاصة، مجلة الأبحاث والدراسات القانونية، 2019، ص32.

⁵⁵ . اسلام شيجا، مرجع سابق، ص194.

⁵⁶ . عائشة، سلمان، مرجع سابق ص33

مرفق عام متساملة في ذلك امتيازات السلطة العامة، أما ما دون ذلك من أعمال التي تغيب فيها امتيازات السلطة العامة فلا تخضع للقانون الإداري ويطبق عليها قواعد القانون الخاص⁵⁷.

وبتطبيق هذه العناصر على مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية نجد بأنها تنطبق تماماً فهذه المؤسسات منوط بها مهمة تسيير مرفق عام وهو مرفق التعليم العالي كما سبق وتم بيانه سابقاً، كما السلطة الإدارية هي من عهدت لها بتسيير هذا المرفق من خلال اجراءات التسجيل والتأسيس والاعتماد ومنح الرخص لممارسة نشاطاتها المحددة في قرار بقانون التعليم العالي، وتمارس الدولة رقابتها الإدارية عليها، فإذا اتخذت بمناسبة قيامها بتدبير وتسيير المرفق العام متساملة في ذلك امتيازات السلطة العامة فقراراتها قرارات إدارية تستوجب الطعن أمام القضاء الإداري، وما دون ذلك من قرارات التي تغيب فيها امتيازات السلطة العامة فلا تعتبر قرارات إدارية ويطبق عليها قواعد القانون الخاص.

وقد اكد على ذلك مجلس الدولة الفرنسي في قرار خاص بالجامعات الخاصة واسبق على قرار صادر عن هذه الجامعة صفة القرار الإداري، فاعتبر ما يصدر عنها في شأن أعضائها قرارات إدارية تخضع الطعون عليها لولاية مجلس الدولة طالما أنها صدرت في إطار وظيفتها وباستخدام امتيازات السلطة العامة، ولم يلتفت مجلس الدولة للدفع بان هذه الجامعات خاصة ولا تخضع لاختصاص القضاء الإداري وذلك بقولها "وحيث أن المادة 2/ من قانون الجامعات تنص على أن تهدف الجامعة إلى الإسهام في رفع مستوى العملية التعليمية الحديثة لاعداد المختصين والخبراء"، وردت المحكمة على الدفع المقدم من الجامعة بعدم اختصاص مجلس الدولة بنظرها كون الجامعة من اشخاص القانون الخاص بالقول " ومن حيث أن الجامعة المطعون ضدها تعد أحد الكليات الخاصة التي تقوم على مرفق عام، فمن ثم تختص محاكم مجلس الدولة بالفصل في المنازعات المتعلقة بشؤون هيئة التدريس في هذه الجامعة ومنها تأديبهم من اعتبار هذه الجامعات تقوم على مرفق قومي وهو مرفق التعليم هذا من ناحية، كما أضفت المحكمة بقولها ان التعليم العالي بجميع كلياته ومعاهده يشكل ركيزة أساسية ويقع على عاتقهم مسؤولية العمل في مختلف مجالاته ولم كان ذلك فإن تحديد الطبيعة القانونية للجامعات الخاصة تبدو مماثلة للجامعات الحكومية في الية عملها وتصرفاتها القانونية في الهيمنة على السياسة التعليمية ككل لا يتجزأ من السياسة العمومية للدولة لتضحي الجامعة الخاصة كغيرها من الكليات الخاصة التي

⁵⁷ . المرجع السابق ص33

تقوم على مرفق عام خاضعا لما يصدر عنه في قرارات للسلطة والسيادة العامة للدولة، في إطار احترام هذه الجامعات للمنظومة الدستورية والتشريعية ولما كان مرفق التعليم الذي راعاه المشرع الدستوري رعاية أكيدة في إطار المستقل العلمي والبحثي للبلاد تتأبى المنازعات التي تثور بشأنه وبمناسبة سيره وأدائه لوظيفته أن تخرج عن الاختصاص الاصيل للمحاكم مجلس الدولة⁵⁸ .

وبذلك أكد مجلس الدولة بأن القرارات الصادرة عن الجامعات غير الحكومية قرارات ادارية كونها تقوم على ادارة مرفق عام وتمارس بذلك امتيازات السلطة العامة، ولكن ذلك لا يعني بأن جميع القرارات الصادرة عنها هي قرارات ادريه، فهناك قرارات لا تصدرها الجامعات في هذا الاطار، وينطبق عليها قواعد القانون الخاص، ولتوضيح ذلك ستتطرق الباحثة في الفرع التالي لأنواع القرارات الصادرة عن الجامعات غير الحكومية.

الفرع الثاني: أنواع القرارات (ذات طابع عام وذات طابع خاص)

تنقسم القرارات الصادرة عن الجامعات غير الحكومية، بالنظر إلى طبيعتها القانونية وآثارها، إلى قرارات ذات طابع عام و أخرى ذات طابع خاص، ويرجع هذا التقسيم إلى اختلاف الدور الذي تمارسه الجامعة باختلاف نوع النشاط الذي تباشره؛ فهي تمارس نشاطاً ذا صبغة إدارية يهدف إلى تسيير المرفق العام بما يضمن انتظامه واستمراريته، ومن ناحية أخرى تباشر نشاطاتها الخاصة التي تحكمها قواعد القانون الخاص.

أولاً: القرارات ذات الطابع العام

القرارات ذات الطابع العام هي تلك الصادرة عن الجامعة في إطار ممارستها لنشاطها الإداري بوصفها مكلفة بتسيير مرفق عام مستخدمة بذلك امتيازات السلطة العامة⁵⁹، فالجامعة وإن كانت شخصية من أشخاص القانون الخاص، إلا أنها تضطلع بمهمة ذات نفع عام، الأمر الذي يستوجب أن تصدر قرارات سواء تنظيمية أو فردية تحدث أثر قانوني وتمس بالمراكز القانونية سواء للطلبة أو للعاملين فيها، بهدف تسيير شؤون العملية التعليمية أو انتظام الدراسة أو النظام الجامعي.

⁵⁸ . المحكمة الادارية العليا، الطعن رقم 51957، جلسة 2019/1/19، لسنة 63 ق عليا، وارد في محمد عبد الرحمن، شعيب، الاتجاهات الحديثة لتطوير مفهوم القرار الإداري دراس مقارنة، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، 2020، ص309.

⁵⁹ . عائشة، سلمان، مرجع سابق ص35

ومن أمثلة هذه القرارات: قرارات قبول الطلبة أو فصلهم، والقرارات المتعلقة بالانضباط الطلابي، وقرارات تحديد الرسوم الدراسية أو تنظيم الامتحانات، والقرارات المتصلة بالشؤون الأكاديمية وتتميز هذه القرارات بأنها تصدر بإرادة منفردة من الجامعة بهدف الحفاظ على حسن سير المرفق الجامعي، وأنها تؤثر في مركز قانوني عام أو فردي⁶⁰.

وتكتسب هذه القرارات طبيعتها العامة من كونها متصلة مباشرة بالصالح العام التعليمي، وبأنها تُتخذ في إطار السلطة التنظيمية أو الإدارية التي تمارسها الجامعة لضمان تحقيق أهدافها التعليمية وخدمة المجتمع الأكاديمي، بما يسهم في تسيير المرفق العام.

ثانياً: القرارات ذات الطابع الخاص

أما القرارات ذات الطابع الخاص، فهي تلك التي تصدر عن الجامعة بمناسبة إدارتها لعلاقات تعاقدية تخضع في أصلها لقواعد القانون الخاص، فالجامعة، شأنها شأن أي مؤسسة خاصة أو أهلية، قد تبرم عقوداً متعددة، مثل: عقود العمل مع الأساتذة والموظفين، عقود تقديم الخدمات، الاتفاقات مع شركات أو مؤسسات تعليمية، أو عقود الاستثمار والتوريد.

والقرارات التي تصدر في سياق هذه العلاقات ليست قرارات إدارية، وإنما تعد أعمال قانونية ذات طبيعة تعاقدية تحكمها قواعد العقد والالتزامات المتبادلة بين أطرافه، ومن ثم فإن ما يصدر عن الجامعة في هذا الإطار يعتبر عمل تعاقدية ولا ينضوي تحت مسمى قرار إداري لأن الجامعة قامت بهذا العمل دون أن تستخدم امتيازات السلطة العامة وأهمها إصدار القرار بإرادة منفردة، فالحق شرعية المتعاقدين⁶¹.

ومن الأمثلة على هذه القرارات: التعاقد مع أعضاء الهيئة التدريسية، وإنهاء عقودهم وتجديد العقد، أو فسخه، أو تعديل شروطه، ولا تعتبر هذه الاعمال تعبيراً عن سلطة عامة.

⁶⁰. اسلام شديد، الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة عن جامعة النجاح الوطنية، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، 2014، ص76.

⁶¹. المرجع السابق، ص77.

المطلب الثاني: صور القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية

تتعدد القرارات التي تصدرها مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية بتعدد المهام التي تضطلع بها هذه المؤسسات، فهي تشرف على شؤون الطلبة وتنظم حياتهم الأكاديمية والانضباطية، وتدير علاقات مهنية وأكاديمية مع أعضاء الهيئة التدريسية والعاملين لديها.

ويترتب على هذا التنوع في الوظائف أن تصدر المؤسسة مجموعة من القرارات التي تختلف طبيعتها القانونية باختلاف الفئة المخاطبة بها، وباختلاف الهدف من إصدارها.

وتكتسب هذه القرارات أهميتها من كونها تمثل الأداة الأساسية التي تمارس من خلالها مؤسسات التعليم العالي سلطتها في تنظيم مرفق التعليم العالي بما يحقق انتظامه واستمراره ويضمن جودة مخرجاته، كما تبرز أهمية هذه القرارات في أثرها المباشر على المركز القانوني لكل من الطلبة وأعضاء الهيئة التدريسية، سواء تعلق الأمر بقبولهم أو استمرارهم أو مساءلتهم أو تقييم أدائهم الأكاديمي والوظيفي.

وعليه فإن استعراض صور هذه القرارات تعتبر خطوة ضرورية لفهم الإطار القانوني الذي يحكم علاقة المؤسسة بكل من الطلبة وهيئة التدريس، ولتحديد الطبيعة القانونية لكل فئة من هذه القرارات وما قد يترتب عليها من آثار إدارية أو تعاقدية.

ولتوضيح ذلك سيتم استعراض للقرارات الصادرة في مواجهة الطلبة في الفرع الأول، وللقرارات الصادرة في مواجهة الهيئة التدريسية في الفرع الثاني.

الفرع الأول: القرارات الصادرة في مواجهة الطلبة

كما اسلفنا فإن القرار الصادر عن أشخاص القانون العام لا يعتبر قراراً إدارياً ما لم يتمتع بعناصر وخصائص قانونية محددة وفقاً للمعيارين الشكلي والموضوعي، وقد أخذت محكمة العدل العليا الفلسطينية بالمعيار الشكلي في تعريفها للقرار الإداري بأنه "افصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من صلاحية بمقتضى القوانين والانظمة بقصد احداث او تغيير مركز قانوني"⁶².

⁶² . قرار محكمة العدل العليا رقم(13/82) بتاريخ 2013/10/08.

وعلى هدي اجتهاد محكمة العدل العليا بتعريف القرار الإداري، اعتبر المشرع بموجب قرار بقانون المحاكم الإدارية رقم (41) لسنة 2020م بأن القرار الإداري الصادر عن مؤسسات التعليم العالي محل الطعن بها هو القضاء الإداري⁶³، مضافاً لها صفة "شخص القانون العام" باعتبارها تدير مرفق عام، واضفى على قراراتها الصفة الادارية باعتبارها أحد أشخاص القانون العام القائم بمهمة مرفق عام، آخذاً أيضاً بالمعيار العضوي فقد أضفى على مؤسسات التعليم العالي صفة "شخص القانون العام" إعمالاً لعنصر السلطة العامة كأساس للتعرف على القرار الإداري دون الالتفات إلى فحوى القرار وجوهره، وعلى الرغم من ذلك إلا أن ليس جميع ما يصدر عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية قرارات إدارية، إذا تم اعمال المعيار الموضوعي. وبتحليل مدى انطباق المعيار الموضوعي على القرارات الصادرة من مؤسسات التعليم العالي بحق الطلبة، نجد أن هذه القرارات يمكن تصنيفها إلى قسمين: الأول: القرارات الفردية الصادرة في مواجهة الطلبة كقرارات الفصل النهائي والمؤقت، والثاني: القرارات اللائحية، كالأنظمة والتعليمات الخاصة بالمخالفات التأديبية، وما يميز هذه القرارات صدورها عن الجامعة بصفتها شخص معنوي تدير مرفق عام وهو مرفق التعليم العالي، الأمر الذي يعني تمتعها بامتيازات السلطة الإدارية في إدارة المرفق العام،⁶⁴ واضفاء على ما يصدر منها من قرارات الصفة الإدارية سواء كانت قرارات فردية أو لائحية، وباستعراض الشرطين الرئيسيين لإكساب القرار الصفة الإدارية وفقاً للمعيار الموضوعي وهما: الأول : اتصال القرار بمهام المرفق العام، والثاني: أن يشمل القرار استعمال المؤسسة للامتيازات والاختصاصات التي اعترف بها للإدارة بمناسبة ممارستها لنشاطها⁶⁵.

وبتطبيق ذلك على القرارات الصادرة عن الجامعات غير الحكومية في مواجهة طلبتها، ترى الباحثة أن قرار الجامعة بفصل طالب متصل بمهام المرفق العام فالجامعة مهمتها تقديم خدمة التعليم العالي، وقرارها بالفصل أدى لحرمان الطالب من تلقي هذه الخدمة، والشرط الثاني أيضاً ينطبق على قرار الجامعة فعلاقة الطالب بالجامعة ليست علاقة متكافئة كالعلاقات التي تربط أشخاص القانون الخاص.

فالجامعة بموجب هذه العلاقة تتمتع بامتيازات السلطة العامة، وعليه فالقرارات الفردية الصادرة بحق الطلبة هي قرارات إدارية، ولعل ذلك ما عزى بالمشرع للنص صراحة على اختصاص المحاكم الإدارية بنظر قرارات

⁶³ . قرار بقانون المحاكم الإدارية رقم (41) لسنة 2020 وتعديلاته.

⁶⁴ د. سليمان الطماوي، القضاء الإداري-قضاء الإلغاء، مرجع سابق ص48.

⁶⁵ . اسلام، شيحا، المعيار الموضوعي في تحديد القرارات الإدارية وأثره على الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة من أشخاص القانون الخاص القائمة بمهمة مرفق عام، مجلة الحقوق للبحوث القانونية، كلية القانون جامعة قطر، 2024، ص197

هذه المؤسسات، وذلك حماية للحقوق والحريات الفردية ضد تعسف واستبداد هذه المؤسسات في استعمالها لسلطاتها، فكون علاقة الطلبة بمؤسسات التعليم العالي هي علاقة المتفاعلين بالمرفق العام، فمن الممكن أن تتعسف هذه المؤسسات بحق الطلبة سواء بقرارتها الفردية بحرمان المتفاعلين من خدماتها، كذلك الأمر بشأن القرارات اللائحية الصادرة بحق الطلبة بانتهاك ضمانات الدفاع بمناسبة ممارستها لسلطاتها بالتأديب⁶⁶.

وباستعراض لقرارات القضاء الإداري الفلسطيني بالخصوص يتضح بأن القضاء أخذ بالمعيار العضوي في تحديد القرار الإداري لا الموضوعي، فقبل اجراء التنقيحات التشريعية النازمة لاختصاصات القضاء الاداري الفلسطيني حيث لم تكن من ضمن اختصاصاته النظر في القرارات الصادرة عن الجامعات ، فكانت قرارات محكمة العدل العليا تتجه نحو ربط القرار الإداري بالسلطة العامة آخذة بالمعيار العضوي، وسيتم بيان هذا الموضوع بالتفصيل في الفصل الثاني من الدراسة.

فورد في أحد قراراتها في الرد على طعن مقدم ضد قرار صادر عن جامعة النجاح الوطنية بمواجهة أحد الطلبة " إن الفقه والقضاء الإداريين مستقران على أن اختصاص القضاء الإداري لا يتحقق إلا باتصال المنازعة بسلطة إدارية وأن القرار كي يعد قراراً إدارياً لا بد أن يصدر عن سلطة إدارية أي من شخص من اشخاص القانون العام وإن المنازعات مع أشخاص القانون الخاص وأياً كانت صلة الإدارة بهذه الاشخاص الخاصة يخرج عن اختصاص القضاء الإداري. ان قرارات الهيئات والمؤسسات الخاصة ولو كانت متمتعة بالشخصية المعنوية واعترف لها بصفة النفع العام يخرج الطعن فيها بالإلغاء عن اختصاص القضاء الإداري"⁶⁷.

وبعد اجراء التعديلات التشريعية بالنص على اختصاص محكمة العدل العليا بالنظر بالقرارات الإدارية الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي، نظرت المحكمة في الطعون التي تقدم بها طلبة مؤسسات التعليم ضد القرارات الصادرة عن الجامعات، فقد قررت محكمة العدل العليا بموجب الحكم رقم (2018/40) حيث كانت الجهة المستدعى ضدها جامعة بيرزيت، والطعن بالقرار الصادر عنها بمنع أحد طلبتها بالدخول للحرم الجامعي، بقبول الدعوى بعد سماع اللوائح، وحكمت المحكمة بإلغاء القرار الصادر عن الجامعة⁶⁸.

⁶⁶ . المرجع السابق، ص233.

⁶⁷ . قرار محكمة العدل العليا رقم (2010/390) الصادر بتاريخ 2011/05/16م.

⁶⁸ . قرار محكمة العدل العليا رقم (2018/40) الصادر بتاريخ 2018/03/26، المنشور على موسوعة القوانين وأحكام المحاكم الفلسطينية "مقام".

الفرع الثاني: القرارات الصادرة في مواجهة الهيئة التدريسية

تختلف علاقات مؤسسات التعليم العالي بأعضاء الهيئة الإدارية والأكاديمية العاملين لديها وفقاً لطبيعة العلاقة التعاقدية التي تربط بينهما، علاوة على أن لا يوجد لوائح أو أنظمة موحدة تنظم علاقة الجامعات غير الحكومية بهيئتها التدريسية والأكاديمية.

فنظام الهيئة التدريسية الخاص بالجامعة العربية الأمريكية على سبيل المثال نص على تعيين عضو الهيئة التدريسية بموجب عقد عمل على أن يبدأ العقد بفترة تجربة عملاً بأحكام قانون العمل الساري⁶⁹، كما جاء في نظام الموظفين الخاص بجامعة النجاح الوطنية بأن يقسم موظفو الجامعة إلى ثلاثة فئات: الأولى: الموظفون المصنفون، وهم الذين يعينون في وظائف دائمة، والثانية: الموظفون غير المصنفين، وهم الذين يعينون برواتب محدودة وليس لها درجات، والثالثة: الموظفون بعقود، وهم الذين يعينون لمدة محدودة بموجب عقود أو اتفاقيات⁷⁰، تبعاً لذلك تختلف القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية في مواجهة الهيئة التدريسية، وتصنف أيضاً لقرارات فردية ولأئحية، ومن الأمثلة على قرارات مؤسسات التعليم العالي الفردية الصادرة بحق الهيئة التدريسية قرارات إنهاء العقد، تنزيل درجة، نقل، الامتناع عن إصدار قرار ترقية، واللائحية منها: الأنظمة والتعليمات المتعلقة بالعقوبات التأديبية، أو الناطمة للترقيات.

وبتطبيق شروط المعيار الموضوعي على القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية، وهما: اتصال القرار بمهام المرفق العام، وأن يشمل القرار في خصوص المرفق العام على استعمال للامتيازات والاختصاصات التي اعترف بها للإدارة بمناسبة ممارستها لنشاطها، تجد الباحثة بأن هذه القرارات تصنف وفقاً لمضمونها، ويمكن تصنيفها بالآتي:

1. في حال كان القرار صادر وفقاً للرابطة العقدية بين المؤسسة وأحد أعضاء الهيئة التدريسية، كقرار الفصل مثلاً فإن المنازعة على العقد وعلى حقوق أطرافه ومدى الالتزام بشروطه، هي منازعة مدنية، وقرار الفصل ليس قراراً إدارياً فهو لم يصدر من المؤسسة استناداً لسلطتها العامة المستمدة من القوانين والأنظمة فالعلاقة بين الاستاذ الجامعي والجامعة متساوية كجميع العلاقات بين أشخاص القانون الخاص، ولم تصدر في

69. نظام الهيئة التدريسية الخاص بالجامعة العربية الأمريكية لسنة 2022 المنشور على موقع الجامعة العربية الأمريكية

70. نظام الموظفين المعدل- جامعة النجاح الوطنية، منشور على موقع جامعة النجاح الوطنية.

إطار مهمة لمرفق العام التي عهد إلى الجامعة إدارتها، وما صدر ما هو الا تنفيذ لشروط التعاقد أو خروج عنه.

2. وفي حال قرار فصل أحد أعضاء الهيئة التدريسية بناء اجراءات نظام المخالفات التأديبية للهيئة التدريسية الخاص بالجامعة، أي بعد اجراءات التحقيق المحددة في النظام، فهذا النوع من القرارات يصدر بما تتمتع به الجامعة من امتيازات للسلطة العامة، فقرارها يعتبر قراراً ادارياً، ويعتبر استثناءً لما تم ذكره أعلاه من قرارات الفصل وفقاً للرابطة التعاقدية بين الجامعة وعضو الهيئة التدريسية.

3. في حال كان القرار صادر وفقاً للعلاقة التنظيمية بين الجامعة وأحد أعضاء الهيئة التدريسية، كقرار تنزيل الدرجة كعقوبة تأديبية أو النقل، فهذا النوع من القرارات يصدر بما تتمتع به الجامعة من امتيازات للسلطة العامة، كون بعض هذه الجامعات أنظمتها معتمدة من وزارة التربية والتعليم العالي كنظام الكادر الموجد الذي تعتمد عليه جامعة النجاح الوطنية.

وما ينطبق على القرارات الفردية ينطبق أيضاً على ما يصدر عن الجامعات في مواجهة الهيئة التدريسية من قرارات لائحية كاللوائح الضبطية أو التأديبية.

تجدر الإشارة أيضاً إلى أن مؤسسات التعليم العالي يصدر عنها لوائح وأنظمة وتعليمات داخلية لغايات تنظيم عملها الداخلي كالأنظمة الخاصة بالموازنات المالية وإدارة المشتريات واللوازم، وهذه تخرج عن وصفها قرارات إدارية، فقد استقر القضاء الإداري على اعتبار القرارات الصادرة عن أشخاص القانون الخاص قرارات إدارية إذا كانت تتولى تسيير وإدارة مرفق عام وصدرت في إطار النشاط المتعلق بتدبير المرفق العام باستخدام اساليب القانون العام وامتياز السلطة العامة، باستثناء القرارات التي تهم تطبيق النظام الداخلي والصادرة في إطار هذا النظام لأنها إنما تهم الشخص نفسه كشخص خاص وليس المرفق العام الذي يتولى تسييره⁷¹.

ولم يستقر القضاء الإداري الفلسطيني في موقف موحد اتجاه القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية في مواجهة هيئاتها التدريسية، كما الحال في القرارات الصادرة في مواجهة الطلبة.

⁷¹ عائشة سلمان، الطبيعة القانونية للقرارات الإدارية الانفرادية الصادرة عن الهيئات الخاصة، مجلة الأبحاث والدراسات القانونية، 2019، ص48

فقبل التنقيح التشريعي الذي أحدثه المشرع الفلسطيني بالنص صراحة على أن مؤسسات التعليم العالي هي من أشخاص القانون العام⁷²، لم تنظر المحكمة الإدارية أو العدل العليا في أي دعوى تقدم بها أحد أعضاء الهيئات التدريسية ضد مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية، واعتبرتها منازعات عقدية وليست ضمن اختصاص القضاء الإداري سواء صدر القرار بناء على العلاقة العقدية أو التنظيمية بين الجامعة وكادريها التدريسي، مسببة قراراتها بأنها الجامعات غير الحكومية ليست شخصاً من أشخاص القانون العام، وبالتالي لا يعد القرار الصادر عنها قراراً إدارياً، لأن لاعتبار القرار إداري يجب أن يصدر عن سلطة إدارية أو مؤسسة عامة أو شخص من أشخاص القانون العام وهذه الجامعات ليست من أشخاص القانون العام⁷³.

ويتضح من قرارات القضاء الفلسطيني بشأن القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية بأن المحكمة تارة تأخذ بالمعيار الشكلي للتعرف على القرار الإداري وهو معيار السلطة العامة وتارة تنظر لمضمون القرار وجوهره، وفي جميع الحالات لم تنظر في أي دعاوى مقدمة من أعضاء الهيئات التدريسية لإلغاء القرارات الصادرة بحقهم من قبل الجامعات قبل إجراء التعديلات التشريعية، لكن بعد التعديل التشريعي يتضح بأن توجه المحكمة اختلف، وسيتم توضيح ذلك بالتفصيل في الفصل الثاني من الدراسة.

⁷² . أنظر قرار بقانون المحاكم الإدارية رقم (41) لسنة 2020 المادة (20)
⁷³. قرار محكمة العدل العليا رقم (2013/132) الصادر بتاريخ 2014/7/07.

الفصل الثاني: الرقابة على القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية

تتنوع كما أسلفنا سابقاً في الفصل الأول من هذه الرسالة صور القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية، والجهات الصادرة بحقهم حيث قد يصدر القرار بإيقاع عقوبة تأديبية اتجاه أحد أعضاء الهيئة التدريسية أو أحد العاملين في الجامعة من غير أعضاء الهيئة التدريسية، وقد تشمل العقوبة أيضاً أحد الطلبة حال ارتكابه لأحد المخالفات المحظورة داخل أروقة الجامعة.

لقد كفل القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003م وتعديلاته في الباب الثاني منه المتعلق بالحقوق والحريات حق التعليم لكل مواطن واستقلالية الجامعات والمعاهد العليا ومراكز البحث العلمي، إضافة لحق آخر ألا وهو حق العمل على أن تنظم علاقات العمل بما يكفل العدالة للجميع.

إن تطبيق النصوص الواردة في القانون الأساسي الفلسطيني بشأن استقلالية الجامعات والمعاهد وحق العمل والتعليم لمواطني دولة فلسطين يقتضي وضع أنظمة وإجراءات داخل مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية بشأن خطوات إيقاع العقوبات بحق عاملها باختلاف مسمياتهم وطبيعته مهامهم وطلبتها بما يتواءم مع أحكام التشريعات السارية وبما يشمل وضع أحكام تنص على إمكانية التظلم من القرارات الصادرة عن جهات الاختصاص في المؤسسة بحق أحد العاملين و/أو الطلبة لدى جهات أخرى في المؤسسة وإمكانية استئناف القرار الصادر في التظلم كذلك، ضماناً للعدالة والشفافية.

امتنالاً لأحكام القانون الأساسي المذكورة وضماناً للعدالة والشفافية والمراجعة الداخلية للقرارات صدرت عدة أنظمة داخلية من مجموعة من مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية لتنظيم كيفية إيقاع العقوبات التأديبية بحق العاملين والطلبة، ومثال ذلك نظام الهيئة الأكاديمية ونظام الموظفين الإداريين والفنيين واللائحة الداخلية للجنة النظام العام الخاصة بالطلبة في جامعة بيرزيت لعام 2007م المعدلة لسنة 2025م وغيرها من الأنظمة لدى الجامعات الأخرى.

وعلى صعيد الرقابة القضائية فقد مرت مسألة خضوع قرارات مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية لرقابة القضاء الإداري بمجموعة من التطورات عبر الحقب الزمنية وقد أرسى محكمة العدل العليا مجموعة من السوابق القضائية بشأن الاختصاص بنظر القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية في

ظل المنظومة التشريعية السارية في ذلك الحين، إلا أن أصدر المشرع الفلسطيني القرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية رقم (41) لسنة 2020م وتعديلاته الذي نص على استحداث محكمة إدارية مستقلة على درجتين لتتولى مجموعة من الاختصاصات والمهام التي توازي وتتجاوز في بعضها ما كان لمحكمة العدل العليا المُلغاة من اختصاص وصلاحيات ومن ضمنها الاختصاص بنظر القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي.

سيتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، في المبحث الأول سيتم تناول الرقابة الداخلية على القرارات في مؤسسات التعليم العالي من خلال التطرق لآلية التظلم وأنواعه وإجراءاته واستئنافه، أما في المبحث الثاني سيتم توضيح الرقابة القضائية على قرارات مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية قبل صدور قرار بقانون المحاكم الإدارية.

المبحث الأول: الرقابة الداخلية على القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية

من المعلوم أن الإدارة تمارس مجموعة من السلطات والصلاحيات في سبيل تحقيق المصلحة العامة والنفع العام للكافة، إلا أنها هذا الأمر ليس مطلقاً وصحيحاً بالضرورة إذ قد تتحرف الإدارة في بعض الحالات في القرارات الإدارية الصادرة عنها عن ذلك، من خلال تجاوز ما لها من صلاحيات تارة أو من خلال اتخاذ قرارات بالاستناد إلى أسباب شخصية بمعزل عن الموضوعية تارة أخرى إضافة إلى اتخاذ قرارات تعاني من بعض العيوب التي ترد على القرار الإداري كعيب السبب أو المحل أو الاختصاص وغيرها من العيوب.

أتاحت بعض التشريعات للمتضررين من القرارات الصادرة عن الإدارة بإمكانية التظلم لدى ذات جهة الإدارة و/أو لدى جهات إدارية أخرى أعلى سلطة منها وطلب إعادة النظر في القرار الصادر أو سحبه أو إلغائه ومثال ذلك ما نص عليه قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 وتعديلاته في المادة (114) منه إلى أنه يمكن التظلم إلى رئيس الدائرة الحكومية خلال (20) يوم من تاريخ العلم بالقرار المتظلم منه⁷⁴، ويعود السبب في إتاحة التظلم في بعض أحكام التشريعات السارية إلى محاولة الإدارة لتدارك الأخطاء التي تقع بها عند اتخاذ القرارات، وذلك لأن التظلم يساهم في إعادة مراجعة القرار داخلياً بما يشمل الإجراءات والظروف التي

⁷⁴ . أنظر المادة (20) من قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 وتعديلاته

أحاطت بإصداره وصولاً إلى اتخاذ قرار بالتأكيد عليه أو بتعديله أو إلغائه أو سحبه ويجنب الإدارة إمكانية الطعن به أمام القضاء الإداري وإلغاءه والحكم بالتعويض لصالح المتضرر منه.

وعلى صعيد مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية يجد الباحث أن هناك مجموعة من الأنظمة الداخلية التي أقرتها بشأن العاملين فيها وأعضاء هيئتها التدريسية والطلبة المنتسبين لها للدراسة تتناول أحكاماً لكيفية المراجعة والتظلم اتجاه القرارات الصادرة عن جهات الاختصاص في المؤسسة بشأن إيقاع عقوبة تأديبية أو الفصل من الخدمة أو من التعليم فيها وغيرها.

ولتوضيح ذلك سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين سيتناول المطلب الأول التظلم الإداري من القرارات وسيستعرض من خلاله مفهوم التظلم وإجراءاته، أما في المطلب الثاني سيتم تناول موضوع استئناف القرار الصادر في التظلم وكيفية تشكيل لجنة الاستئناف وإجراءات الاستئناف.

المطلب الأول: التظلم الإداري من القرارات

يقصد بالتظلم الإداري تقدم الشخص المتضرر من أحد القرارات الإدارية الصادرة عن الإدارة بطلب لإعادة النظر فيه لدى ذات جهة الإدارة مصدرة القرار أو لدى الجهة التي تتبع لها، قبل اللجوء إلى القضاء للطعن بعدم مشروعية القرار والمطالبة بإلغاءه،⁷⁵

ويعتبر التظلم ضمانه إجرائية كفلتها غالبية التشريعات في دول العالم ومن ضمنها دولة فلسطين وأحد وسائل وطرق الرقابة الداخلية التي تمارسها على الإدارة على نفسها بُغية تدارك الهفوات و/أو الأخطاء التي قد تقع بها عند اتخاذ القرارات الإدارية.⁷⁶

وسيتم التطرق للتظلم الإداري من خلال فرعين بحيث يتناول الفرع الأول مفهوم التظلم وتعريفه وأنواعه أما الفرع الثاني سيتناول إجراءات التظلم.

⁷⁵ محمد الدرادكة "التظلم الإداري من القرارات الإدارية: دراسة في التشريع الأردني" (2025) مجلة اتحاد الجامعات العربية للبحوث في التعليم العالي، عدد خاص، مج (45)، 90، 92.

⁷⁶ محمد حميد "التظلم الإداري: دراسة مقارنة" (2020) مجلة الدراسات العليا لجامعة النيلين، عدد 77، 78.

الفرع الأول: مفهوم التظلم (تعريفه وأنواعه)

يعد التظلم كغيره من المصطلحات والمفاهيم القانونية التي لم يفرد لها المشرع تعريفاً ومفهوماً معيناً في مادة التعريفات التي ترد عادة في التشريعات التي تصدر عن جهات الاختصاص في الدول، وترك أمر تعريفها وتوضيح المقصود بها للفقهاء والباحثين في المجال القانوني ولأحكام القضاء الإداري.

يقصد بالتظلم لغة الشكاية من الظلم والجور الذي يقع على الفرد من قبل شخص (طبيعي أو معنوي) إلى منه هو أعلى منه في المكانة والقدرة والاستطاعة في إنصاف المتضرر من الظلم الواقع عليه.⁷⁷

أما على صعيد الفقه القانوني فقد تعددت التعريفات والمفاهيم للتظلم الإداري حيث وضع عدد كبير من الفقهاء والباحثين تعريفاً لهذا المصطلح، فعرفه الدكتور سليمان الطماوي في الكتاب الأول من مؤلفه المعنون بالقضاء الإداري على أن التظلم هو أن "يصدر قرار معيب أو غير ملائم على الأقل، فيتقدم أحد الأفراد ممن يمسهم الضرر إلى الجهة التي أصدرت القرار أو إلى الجهة الرئاسية طالباً سحبه أو تعديله"،⁷⁸ في حين عرفه ماجد الحلو في مؤلفه القضاء الإداري أنه تقدم صاحب المصلحة إلا مصدر القرار أو رئيسه بطلب لسحب أو تعديل القرار.⁷⁹

أما الدكتور ربيع الباب فقد عرفه على أنه "طلب يقدم بأي صيغة من صاحب الشأن، وهو الذي صدر القرار في مواجهته، إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو ترأسها، يلتمس فيه من الإدارة إعادة النظر في قرارها الذي أصدرته".⁸⁰

وعلى صعيد أنواع التظلم فقد تم تقسيمها بالاستناد إلى معيارين اثنين، أولهما معيار الجهة التي يقدم إليها التظلم، أما الثاني فيتمثل بمدى الالتزام القانوني بتقديمه من عدمه قبل التوجه إلى القضاء للطعن بعدم مشروعية القرار الصادر بحق المتظلم.

أولاً: أنواع التظلم وفق الجهة التي يقدم إليها التظلم

⁷⁷ أحمد قنيطة، "النظام القانوني للتظلم من القرار الإداري في التشريع الفلسطيني: دراسة تحليلية مقارنة" (رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، فلسطين، 2017) 37.

⁷⁸ نجم الأحمد، "التظلم الإداري" (2013) مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، عدد 3، 9، 11.

⁷⁹ ماجد الفياض، "التظلم من القرار الإداري في النظام السعودي" (2022) مجلة كلية الشريعة والقانون بطنطا، عدد 37، 532، 537.

⁸⁰ عبد الناصر أبو سمهدانة، "التظلم الإداري في فلسطين بين الوجوب والجواز: دراسة تحليلية مقارنة في ضوء أحكام محكمة العدل العليا" (2013) المجلة العربية للفقه والقضاء، عدد 44، 29، 32.

1. التظلم الولائي: يقصد بهذا النوع من أنواع التظلم بأن يتقدم صاحب المصلحة المتضرر من قرار إداري يؤثره على مركزه القانوني أو يمس حقاً من حقوقه إلى الجهة التي قامت بإصداره لطلب إلغائه أو تعديله أو سحبه مرفقاً فيه الأسباب والمبررات التي من شأنها دعم طلبه.⁸¹

ويعد التظلم الولائي من أضعف وأقل أنواع التظلمات نجاعه لأسباب كثيرة أبرزها عدم توفر الحيادية نظراً لأن هذا التظلم يقدم إلى من أصدره لإعادة النظر فيه وهو ما يعني اجتماع صفة الخصم والحكم فيه في آن واحد هذا من جانب، ومن جانب آخر فإن تراجع الجهة مصدره القرار عنه بسحبه أو إلغائه أو تعديله من شأنه أن يهز صورتها ومكانتها أمام الجهات الأعلى منها على سند من القول أنها لا تقوم بأداء المهام الموكلة إليها على أكمل وجه ووفق أحكام التشريعات السارية وتصدر قرارات إدارية غير مشروعية من شأنها أن تكون عرضه للطعن أمام القضاء لو توجه المتضرر إليه.⁸²

2. التظلم الرئاسي: يقصد بهذا النوع من أنواع التظلم أن يتقدم المتضرر من القرار الإداري الصادر إلى الجهة الرئاسية التي يتبع لها مصدر القرار ويأتمر بأوامرها وقراراتها من الناحية القانونية والإدارية طالباً تعديل القرار الذي أصدرته أو سحبه أو إلغائه، وتجدر الإشارة بأن السلطة الرئاسية المقصودة بنظر التظلم الرئاسي هي السلطة التي تملك حق الرقابة أو التعقيب على تلك القرارات وليس السلطات الرئاسية العليا غير المختصة⁸³، وعادة ما يكون هذا النوع من أنواع التظلم مجدياً ونافعاً لعدة أسباب أبرزها وجود حيادية ورقابة لدى الجهة التي قدم إليها التي من ضمن اختصاصها الرقابة والإشراف على الجهات الخاضعة لتبعية من جميع النواحي.⁸⁴

وعلى صعيد الهيكل الإداري لمؤسسات التعليم العالي فإن هذا النوع من أنواع التظلم يقدم عادة إلى مجموعة من الجهات في هذه المؤسسة فالتظلم بشأن القرار الصادر عن الدائرة التي ينتسب إليها الطالب كدائرة العلوم السياسية مثلاً يقدم عادة إلى عميد الكلية أو مجلس الكلية إذا كان هناك هذا المسمى وغيرها من الجهات وفق واقع الحال وما نصت عليه الأنظمة الداخلية لمؤسسات التعليم العالي.

⁸¹ المرجع السابق، ص 36.

⁸² محمد حميد، مرجع سابق، ص 79.

⁸³ محمد زياد، جرادات، مرجع سابق، ص 12.

⁸⁴ محمد الدراككة، مرجع سابق، ص 95.

3. التظلم إلى اللجان الخاصة: ويقصد بها تلك اللجان الإدارية المشكّلة خصيصاً للنظر في التظلمات المقدمة من أصحاب الشأن للنظر فيها ومراجعتها، بحيث تقود بدراسته وفحصه والتأكد من سلامته والبت في التظلم ويكون قرارها مندرجاً أما بقبول التظلم أو إلغاء القرار أو تعديله أو سحبه أو رفض التظلم، ويكون قرار هذه اللجان نهائياً⁸⁵.

ثانياً: أنواع التظلم من حيث الالتزام القانوني بتقديمه

1. التظلم الجوازي (الاختياري): يقصد بهذا النوع من أنواع التظلم أن يكون للمتضرر من القرار الإداري الصادر الحرية في تقديم التظلم من عدمه إلى الجهة التي قامت بإصداره أو إلى الجهة الرئاسية التي يخضع ويتبع لها مصدر القرار أو اللجوء إلى القضاء مباشرة للطعن في القرار الإداري الصادر بحقه بشكل مباشر دون تقديم تظلم سابق بالشأن،⁸⁶ ويوفر هذا النوع من أنواع التظلم الوقت والجهد على المتظلم إذ أنه يتيح له التوجه إلى القضاء بشكل مباشر للطعن في القرار الصادر بحقه مطالباً بتحقيق العدالة له ويحميه من سطوة الإدارة وإجراءاتها الطويلة في نظر التظلم والتي تنتهي في غالب الأحيان برد وعدم قبول التظلم المقدم من المتضرر من القرار، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا في مصر أن الأصل في التظلم اختياري والاستثناء هو التظلم الوجوي الذي لا يتقرر إلا بنص صريح في القانون يفيد بضرورة تقديمه قبل التوجه إلى القضاء للطعن في القرار الإداري الصادر.⁸⁷

وقد أتاحت الأنظمة الداخلية لمؤسسات التعليم العالي في فلسطين التظلم الاختياري حيث نصت تعليمات الهيئة التدريسية في الجامعة العربية الأمريكية على حق المتقدم بطلب الترقية من أعضاء الهيئة التدريسية والذي رفضت ترقيته أن يقدم إلى رئيس الجامعة طعناً مسبباً في قرار لجنة التعيين و الترقية خلال شهر من تاريخ تبليغه بالقرار.⁸⁸

ويكون ميعاد تقديم الدعوى أمام المحكمة الإدارية الفلسطينية في فلسطين في حالة التظلم الجوازي للطعن في القرار الإداري أو الطعن في القرار الصادر بنتيجة التظلم خلال ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغ

⁸⁵ . محمد زياد، جرادات ، التنظيم القانوني للتظلم الإداري في فلسطين: دراسة مقارنة، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، مج 22، عدد 4، 2025 ص13

⁸⁶ محمد حميد، مرجع سابق، ص80.

⁸⁷ عبد الناصر أبو سمهدانة، مرجع سابق، ص38.

⁸⁸ أنظر المادة (26) من تعليمات الهيئة التدريسية للجامعة العربية الأمريكية الصادرة بقرار من رئيس الجامعة بناءً على توصية مجلس العمداء بتاريخ 2025/02/18م، المنشور على موقع الجامعة العربية الأمريكية.

المستدعي للقرار الإداري الفردي أو من اليوم التالي لتاريخ نشر القرار الإداري الفردي أو التنظيمي في الجريدة الرسمية أو بأي وسيلة أخرى.⁸⁹

2. التظلم الوجوبي (الإجباري): يقصد بهذا النوع من أنواع التظلم ضرورة قيام صاحب المصلحة والمتضرر من القرار الإداري الصادر بتقديم تظلم على القرار الصادر بحقه لدى الجهة التي قامت بإصداره أو لدى السلطة الرئاسية التي يتبع لها مصدر القرار كشرط سابق لإقامة الدعوى للطعن في القرار الصادر أمام المحكمة الإدارية،⁹⁰ وقد أكد القرار بقانون بشأن المحكمة الإدارية على عدم جواز إقامة الدعوى أمام المحكمة الإدارية إلا بعد تقديم التظلم الوجوبي الذي نص القانون على وجوب تقديمه.⁹¹

وعلى صعيد بعض الأنظمة الداخلية لمؤسسات التعليم العالي في فلسطين يجد الباحث أن اللائحة الداخلية للجنة النظام العام الخاصة بالطلبة في جامعة بيرزيت قد تناولت التظلم الوجوبي بشكل غير صريح عندما نصت على إحالة ملف الطالب حكماً إلى لجنة الطعون بالإجراءات بواسطة العميد المعني خلال ثلاثة أيام عمل بعد صدور قرار عن إحدى لجان النظام في الجامعة بتوجيه عقوبة الإنذار النهائي، أو الفصل المؤقت، أو الفصل النهائي من الجامعة.⁹²

ويكون القرار الصادر بنتيجة التظلم خاضعاً للطعن أمام المحكمة الإدارية خلال ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغ المستدعي للقرار الإداري الفردي أو من اليوم التالي لتاريخ نشر القرار الإداري الفردي أو التنظيمي في الجريدة الرسمية أو بأي وسيلة أخرى.⁹³

ويختلف التظلم الإداري عن الدعوى القضائية في تحديد الجهة التي يقدم لها فالتظلم يقدم إلى الجهة الإدارية والطعن القضائي يقدم للمحكمة المختصة، بالإضافة إلى اختلاف الغاية فالتظلم يهدف إلى إصدار قرار إداري بشأن موضوع التظلم بينما الطعن القضائي يهدف إلى صدور حكم يفصل في النواع، كما يختلفان في حجية القرار الصادر والإجراءات والمواعيد، وهو ما سيتم بيانه في الفرع التالي.⁹⁴

⁸⁹ أنظر المادة (23) من القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية وتعديلاته، جريدة الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز 22، 2021/01/11م، 19.

⁹⁰ أحمد قنيطرة، مرجع سابق، ص 63.

⁹¹ أنظر المادة (23) من القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية وتعديلاته، مرجع سابق، 19.

⁹² أنظر المادة (23) اللائحة الداخلية للجنة النظام العام الخاصة بالطلبة في جامعة بيرزيت لعام 2007 المعدلة لسنة 2025م الصادرة بمقتضى القانون العام لجامعة بيرزيت لسنة 1979 وتعديلاته، المنشور على موقع جامعة بيرزيت.

⁹³ أنظر المادة (23) من القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية وتعديلاته، مرجع سابق، 19.

⁹⁴ محمد زياد، جرادات، مرجع سابق، ص 10.

الفرع الثاني: إجراءات التظلم

أجمع فقهاء القانون أن تقديم التظلم لا يشترط شكلاً معيناً في غالب الأحيان سيما إذا كان اختيارياً إلا إن نص القانون على شكل معين للتظلم والذي عادة ما يكون في التظلم الوجوبي الذي ينص المشرع على وجوب تقديمه ابتداءً قبل التوجه للطعن في القرار الإداري الصادر أمام المحاكم المختصة بنظر المنازعات الإدارية، إذ أن القانون وعند نصه على التظلم الوجوبي غالباً ما يشترط مجموعة من الأمور تتعلق بعضها بشكل التظلم والبيانات التي يجب أن يحتويها إضافة إلى الجهة التي يجب أن يقدم إليها والوثائق والمستندات التي يجب أن يحتوي عليها.⁹⁵

وعودة على ذي بدئ فإن أهم الشروط التي ينص عليها المشرع عادة لتقديم طلب التظلم تتمثل في أن يقدم التظلم من صاحب المصلحة والمتضرر من القرار الإداري أو من قبل من ينوب عنه قانوناً سواء بموجب تفويض أو وكالة أو حكم صادر عن محكمة مختصة، ويعود السبب في اشتراط توافر ذلك إلا تحقيق الجدية وعدم إرهاب الإدارة في مراجعتها فلا يعقل على سبيل المثال أن يتظلم موظف عمومي في إحدى الوزارات على قرار صدر لصالح موظف في وزارة أخرى نكاية به ودون أن تكون له مصلحة في ذلك.⁹⁶

أما الشروط الأخرى لتقديم التظلم فتتمثل في تقديم التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة بنظره فعلى سبيل المثال يكون التظلم من تقرير دائرة التفتيش القضائي على أعمال قضاة المحكمة الإدارية وتقييم أدائهم إلى الجمعية العامة للمحاكم الإدارية صاحبة الاختصاص في الفصل فيه،⁹⁷ وأن يكون تقديم التظلم بعد صدور القرار من الإدارة وليس في المرحلة التي تسبق ذلك وهو أمر من البديهيات فلا يعقل أن يتم تقديم تظلم للإدارة بشأن قرار لم تقم بإصداره بعد سيما وأن الغاية من التظلم هو قيام الإدارة بمراجعة القرار التي قامت باتخاذها.⁹⁸ وفيما يتعلق بإجراءات التقدم بالتظلم فإن الإجراءات يمكن استشفافها من الشروط التي وضعت لتقديم التظلم ومن بعض أحكام التشريعات السارية كقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998م وتعديلاته ولوائحه التنفيذية والتي تتمثل بالآتي:

⁹⁵ نجم الأحمد، "التظلم الإداري"، مرجع سابق، ص 23_24.

⁹⁶ محمد الدرادكة، مرجع سابق، ص 97.

⁹⁷ أنظر المادة (15) من القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020م بشأن المحاكم الإدارية وتعديلاته، مرجع سابق، ص 19.

⁹⁸ عبد الناصر أبو سمهدانة، مرجع سابق، ص 46.

1. تقديم طلب تظلم على النموذج المخصص لذلك وفق واقع الحال يشتمل على اسم المتظلم والقرار الذي يتظلم منه وتاريخه صدوره والأسباب التي يستند إليها في تظلمه إذا كان موظف إداري أو عضو هيئة تدريسية في أحد مؤسسات التعليم العالي إلى رئيس الجامعة أو إلا الدائرة التي يتبع لها وحال كان المتظلم طالباً على مقاعد الدراسة في المؤسسة فعادة ما يقدم التظلم إلى رئيس مؤسسة التعليم العالي أو عمادة شؤون الطلبة.⁹⁹

2. تتولى الجهة المختصة باستقبال طلبات التظلم المقدمة من طرف الموظف أو الطالب في مؤسسة التعليم العالي أرشفة الطلب وتاريخ وروده وفق الإجراءات المعتمدة لذلك في المؤسسة.

3. تحيل الجهة المختصة باستقبال الطلبات التظلم بجميع المرفقات والوثائق والمستندات المرفقة فيه إلى الجهة المختصة بنظره.

4. تتولى الجهة المختصة دراسة طلب التظلم وإصدار قرار فيه وفق المدة الزمنية المنصوص عليها ويبلغ مقدم التظلم بنتيجة التظلم.

ولبيان سير وتسلسل الإجراءات أعلاه وبالعودة إلى اللائحة الداخلية للجنة النظام العام الخاصة بالطلبة في جامعة بيرزيت لعام 2007 المعدلة لسنة 2025م يجد الباحث أن اللائحة المذكورة قد نظمت إجراءات التظلم للطلبة حال صدور قرار بايقاع بعض العقوبات الجسيمة بحق أحد الطلبة على النحو الآتي:

1. يتولى عميد شؤون الطلبة في الجامعة إحالة ملف الطالب الذي يصدر بحق قرار من إحدى لجان النظام في الجامعة بتوجيه إحدى العقوبات المرتبطة المخالفات الجسيمة، والواردة في الفقرة (17) (1) أ) والمتمثلة بتوجيه عقوبة الإنذار النهائي، أو الفصل المؤقت، أو الفصل النهائي من الجامعة خلال ثلاثة أيام عمل بعد صدور القرار، إلى لجنة الطعون بالإجراءات المشكلة بقرار من رئيس الجامعة والتي تضم في عضويتها كلاً من نائب الرئيس للشؤون الأكاديمية المساعد لدرجة البكالوريوس أو من ينوب عنه، رئيساً، اثنين من أعضاء الهيئة الأكاديمية.

⁹⁹ سمحت اللائحة الداخلية للجنة النظام العام الخاصة بالطلبة في جامعة بيرزيت لعام 2007 المعدلة لسنة 2025م الصادرة بمقتضى القانون العام لجامعة بيرزيت لسنة 1979 وتعديلاته، المنشورة على موقع جامعة بيرزيت في المادة (24) منها يسمح للطالب/ة الذي وقعت عليه/أ أحد عقوبات المخالفات الجسيمة التقدم بطلب استرحام لرئيس الجامعة من خلال عميد شؤون الطلبة والذي يحيله لمجلس الجامعة لاتخاذ القرار المناسب، كما ومنحت تعليمات الهيئة التدريسية للجامعة العربية الأمريكية الصادرة بقرار من رئيس الجامعة بناءً على توصية مجلس العمداء بتاريخ 2025/02/18م، المنشورة على موقع الجامعة العربية الأمريكية في المادة (19) منها الحق لعضو الهيئة التدريسية الذي فرضت عليه عقوبات التنبيه أو الإنذار التقدم بطلب استرحام مكتوب إلى رئيس الجامعة خلال الفصل الدراسي التالي للفصل الذي فرضت فيه العقوبة، لإعفائه من العقوبة المقررة بحقه.

2. تنتظر لجنة الطعون بالإجراءات في قرار لجنة النظام وحيثياته وتقرر في الأمر خلال خمس أيام عمل، وفي حال وجدت مخالفة للإجراءات تقتضي مراجعة لجنة النظام لقرارها، تقوم لجنة الطعون بالإجراءات بإعادة الملف للجنة النظام المعنية، مع مطالعتها بخصوص المخالفة للإجراءات، وفي هذه الحالة تقوم لجنة النظام بمراجعة قرارها على ضوء قرار لجنة الطعون بالإجراءات، بعد تصويب الإجراءات من قبل لجنة النظام وفقاً لقرار لجنة الطعون، تقوم لجنة النظام بإعلام لجنة الطعون بالقرار النهائي.
3. يتم تحويل قرار اللجنة بالتوصية بالفصل المؤقت أو الفصل النهائي لمجلس الجامعة وذلك بعد مرور المدة القانونية المحددة للطعن.

المطلب الثاني: استئناف القرار

كما أسلفنا سابقاً فإن الرقابة الداخلية تتمتع بأهمية قصوى في معظم دول العالم لما لها من أثر في تدارك الأخطاء والهفوات التي قد تعتري القرارات الإدارية الصادرة عن جهات الاختصاص فيها، ويعود السبب في ذلك إلى أن الرقابة الداخلية تُمكن الإدارة من مراجعة قراراتها وبحث مدى انسجاماً مع أحكام التشريعات والأنظمة والتعليمات السارية وتحسينها من الإلغاء أو التعديل حال توجه المتضرر إلى المحاكم الإدارية المختصة للطعن بعدم مشروعيتها.

وعلى الصعيد الفلسطيني فقد سار المشرع على هدي هذه الدول وأتاح التظلم من القرارات الإدارية الصادرة بحق الأشخاص (طبيعي أو معنوي) بُغية تحسين قراراته من الإلغاء أو التعديل حال التوجه للطعن أمام المحاكم المختصة، وينسحب الأمر على مؤسسات التعليم العالي المرخصة في الدولة التي وضعت مجموعة من الأنظمة والتعليمات التي تنظم كيفية المراجعة الداخلية للقرارات الصادرة عن جهات الاختصاص فيها بحق الطلبة والعاملين وأعضاء الهيئة التدريسية.

ويعود الأمر في هذا التوجه إلا أن المشرع الفلسطيني وبموجب أحكام القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003م وتعديلاته قد حظر بشكل صريح في النص في القوانين على تحسين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء، إضافة إلى منحة للمحكمة الإدارية اختصاصاً بنظر الطعون المقدمة بشأن القرارات الإدارية النهائية الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي، ولو كانت محصنة بموجب القانون الصادرة بمقتضاه.

وعلى صعيد الأنظمة الداخلية لمؤسسات التعليم العالي الفلسطيني يجد الباحث أن هذه الأنظمة والتعليمات لم تكتفي بإتاحته للتظلم للطلبة وأعضاء الهيئة التدريسية أو العاملين فيها، بل وأتاحت استئناف القرار الصادر بالشأن أمام جهات أخرى في الجامعة كمجالس التأديب الاستئنافية أو لجان الاستئناف المُشكلة بالشأن.

الفرع الأول: تشكيل لجنة الاستئناف

يعد موضوع الرقابة الداخلية على القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية من المواضيع المستحدثة التي لم يسبق وأن تطرق لها الباحثون بشيء من التفصيل، وعليه سيتناول الباحث في هذا الفرع كيفية تشكيل لجنة الاستئناف بالاستعانة بالأنظمة الداخلية والتعليمات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية.

بالعودة إلى نظام الهيئة الأكاديمية في جامعة بيرزيت يجد الباحث أنه لم ينص على تشكيل لجنة استئناف للنظر في القرارات الصادرة عن جهات الاختصاص في الجامعة، وإنما أتاح استئناف القرارات الصادرة بالاستناد إلى الجهة التي صدر عنها القرار داخل الجامعة حيث نص على "يحق لعضو الهيئة الأكاديمية وللجامعة ممثلة برئيسها استئناف القرارات الصادرة عن:"¹⁰⁰

1. رئيس الدائرة الأكاديمية إلى عميد الكلية.
 2. عميد الكلية في المرحلة الأولى إلى نائب الرئيس للشؤون الأكاديمية.
 3. نائب الرئيس للشؤون الأكاديمية في المرحلة الأولى إلى الرئيس ويكون قراره نهائياً.
 4. عميد الكلية في المرحلة الثانية إلى نائب الرئيس للشؤون الأكاديمية ويكون قراره نهائياً.
 5. نائب الرئيس للشؤون الأكاديمية في المرحلة الثانية إلى الرئيس ويكون قراره نهائياً.
- أما على صعيد الجامعة العربية الأمريكية فقد نصت الأنظمة الداخلية للجامعة على تشكيل مجموعة من المجالس واللجان كجهات استئناف للنظر في القرارات الصادرة عن جهات الاختصاص في الجامعة.

حيث نص نظام ضبط مخالفات الطلبة لسنة 2024م على تشكيل لجنتين من طرف مجلس العمداء في مطلع كل عام دراسي لكل من حرّمي الجامعة في رام الله وجنين وذلك لاستئناف القرارات المصادق عليها من

¹⁰⁰ أنظر المادة (35) من نظام الهيئة الأكاديمية في جامعة بيرزيت لعام 1986 المعدل سنة 2014 وسنة 2019، المنشور على موقع جامعة بيرزيت.

رئيس الجامعة بتوصية من لجنة الضبط الابتدائية على أن تتألف كل لجنة من ثلاثة أعضاء من أعضاء الهيئة التدريسية يسمى أحدهم مقررًا على أن يكون المقرر من أعضاء هيئة التدريس في كلية الحقوق بالجامعة.¹⁰¹

أما على صعيد أعضاء هيئة التدريس في الجامعة العربية الأمريكية فقد نصت تعليمات الإجراءات التأديبية لأعضاء الهيئة التدريسية على تشكيل المجلس التأديبي الاستئنافي لمدة سنة قابلة للتمديد بقرار من مجلس العمداء من خمسة أعضاء من الهيئة التدريسية في الجامعة ممن يحملون رتبة الاستاذية ويجوز في حالات الضرورة أن يكون أحد أعضاء اللجنة برتبة استاذ مشارك أو مساعد من بين أعضائه، ويعين مجلس العمداء رئيساً من بين أعضائه، ويختص المجلس المذكور بالنظر في قرارات التنبية والإنذار والإنذار النهائي، وتأخير النظر في الترقية وانهاء عقد العمل الصادرة عن رئيس الجامعة بناءً على توصية من المجلس التأديبي الابتدائي.¹⁰²

ويبدو أنّ تعليمات الهيئة التدريسية في الجامعة العربية الأمريكية هي الاصبوب، إذ لم تسمح التعليمات بحرمان عضو الهيئة التدريسية من حقّه في الطعن بأية عقوبة يتعرض لها، بل أيضاً حدّدت الجهة التي يطعن أمامها بحسب نوع وطبيعة العقوب، كما أنها الاصبوب من حيث تشكيل المجلس الاستئنافي حيث أسندت التعليمات اختصاص تشكيل المجلس إلى مجلس العمداء، وفي ذلك ضمانة أكثر إيجابية من أن يترك أمر تشكيل المجلس الاستئنافي بيد رئيس الجامعة¹⁰³

الفرع الثاني: إجراءات الاستئناف

نظمت معظم التشريعات السارية التي نصت على الاستئناف كأحد طرق الطعن في القرارات إجراءات الاستئناف وكيفية تقديمه وميعاد تقديمه وبيانات لائحة الاستئناف وغيرها من المسائل، وفيما يتعلق بإجراءات الاستئناف المتبعة على صعيد مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية في فلسطين لم يجد الباحث إجراءات استئناف موحدة بالشأن نظراً لاختلاف الأنظمة والتعليمات الصادرة بالخصوص عن المؤسسات المذكورة، فعلى صعيد الجامعة العربية الأمريكية تبدأ إجراءات الاستئناف لأعضاء الهيئة التدريسية بتقديم لائحة الطعن إلى

¹⁰¹ أنظر المادة (25) من نظام ضبط مخالفات الطلبة لسنة 2024 الصادر بموجب قرار مجلس إدارة الجامعة بتاريخ 2024/02/28م، والمنشور على موقع الجامعة العربية الأمريكية.

¹⁰² أنظر المواد (7/ب، 14) من تعليمات الإجراءات التأديبية لأعضاء الهيئة التدريسية الصادر عن مجلس إدارة الجامعة بتاريخ 2018/01/31م، والمنشور على موقع الجامعة العربية الأمريكية.

¹⁰³ , Muhammad Ziyad Jaradat and Nayel Musa AlOmran, *Disciplinary Safeguards for Faculty Members in Palestinian Universities: A Comparative Analytical Study of the Arab American University*, Journal of Law and Sustainable Development 11, no. 8 (2023): page number 14

مكتب رئيس الجامعة مقابل اىصال بالاستلام من مدير المكتب خلال خمسة عشر من تاريخه تبليغ عضو الهيئة التدريسية بالقرار الصادر بحقه، ثم يتبع ذلك إحالة لائحة الاستئناف إلى رئيس المجلس التأديبي الاستئنافي للنظر فيه.¹⁰⁴

يتبع تقديم عضو الهيئة التدريسية للاستئناف وفق الإجراءات الموضحة أعلاه وإحالتها إلى المجلس التأديبي الاستئنافي تبليغ المستأنف بموعد الجلسة المقررة للمجلس للنظر في الاستئناف المقدم من طرفه وذلك قبل الموعد المحدد للجلسة بخمسة عشر يوماً.¹⁰⁵

أما على صعيد الطلبة المتسبين للدارسة في الجامعة فتبدأ إجراءات الاستئناف بتقديم لائحة استئناف مكتوبة تشتمل على بيان كامل للقرار المستأنف وأسباب الاستئناف وطلبات المستأنف إلى رئيس الجامعة بواسطة عمادة شؤون الطلبة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغ الطالب بالقرار، ويتبع تقديم لائحة الاستئناف إلى الرئيس إحالة الاستئناف من طرفه إلى مقرر لجنة الاستئناف خلال يومين من استلامه، ويتولى مقرر اللجنة عرض الاستئناف على اللجنة للبت فيه خلال مدة أقصاها عشرين يوماً من تاريخ تسلم المقرر طلب الاستئناف وخلال عشرة أيام من في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير.¹⁰⁶

أما على صعيد الأنظمة الداخلية لجامعة بيرزيت فلم يتضمن نظام الهيئة الأكاديمية في جامعة بيرزيت لإجراءات واضحة للاستئناف واكتفى بالنص على الجهات التي يقدم إليها الاستئناف وميعاد تقديم الاستئناف والذي يكون خلال عشرة أيام من تاريخ تبليغ القرار، إضافة للنص على نظر الاستئناف على صفة الاستعجال دون تحديد سقف زمني للفصل فيه، ودون وقف تنفيذ القرار خلال فترة تقديم الاستئناف والبت فيه.¹⁰⁷

¹⁰⁴ أنظر المادة (14) من تعليمات الإجراءات التأديبية لأعضاء الهيئة التدريسية، مرجع سابق.

¹⁰⁵ المرجع السابق.

¹⁰⁶ أنظر المواد (26، 27) من نظام ضبط مخالفات الطلبة لسنة 2024، مرجع سابق.

¹⁰⁷ أنظر المادة (36) من نظام الهيئة الأكاديمية في جامعة بيرزيت، مرجع سابق.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على قرارات مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية

إن أفراد مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية لأنظمة وتعليمات خاصة تحدد آليات وإجراءات رقابتها الداخلية على القرارات الصادرة عنها، لا يجعل قراراتها بمعزل عن الرقابة القضائية.

فقيام مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية بممارسة دورها والتعبير عن ارادتها بغية تحقيق الاهداف التي أنشأت لاجلها باستخدام الوسائل التي رسمها القانون لها، لا يحصن أعمالها من الطعن أمام القضاء، سواء كان ذلك أمام القضاء العادي أو القضاء الإداري وفقاً لطبيعة القرار الصادر عنها، وموضوع الدراسة يتعلق برقابة القضاء الإداري فقط.

تشكل الرقابة القضائية التي يمارسها القضاء الإداري إحدى أهم الضمانات القانونية لكفالة خضوع القرارات الإدارية لمبدأ المشروعية، وتكريس سيادة القانون وحماية الحقوق والحريات، وتتجلى أهمية هذه الرقابة عند تعلقها بالقرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية، لما لهذه القرارات من أثر مباشر في المراكز القانونية للطلبة وأعضاء الهيئات التدريسية والعاملين فيها، فضلاً عن مساسها بمبدأ الحق في التعليم واستقرار العملية التعليمية.

وقد شهد النظام القضائي الفلسطيني تحول كبير عبر عدة مراحل جرى خلال تعديلات على التشريعات النازمة لاختصاص القضاء الإداري مست القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي باعتبارها أحد أشخاص القانون العام، وكان آخرها قرار بقانون المحاكم الإدارية رقم (41) لسنة 2020م، الذي شكل تطوراً في اختصاص القضاء الإداري الفلسطيني ليصبح قضاء شاملاً يشمل الإلغاء والتعويض، بالإضافة للتقاضي على درجتين (المحكمة الإدارية، والمحكمة الإدارية العليا)، كما وسع المشرع من اختصاصات المحكمة الإدارية عما كانت عليه سابقاً (محكمة العدل العليا)، وأفرد قواعد وشروط إجرائية لذلك.

وسيتم تناول رقابة القضاء على قرارات مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية في هذا المبحث من خلال ثلاثة مطالب، في المطلب الأول سيتم التطرق لاختصاص القضاء الإداري في فلسطين، وفي المطلب الثاني سيتم تناول الطعن بالالغاء امام القضاء الإداري للقرارات الصادرة عن الجامعات غير الحكومية، وفي المبحث الثالث سيتم تناول التعويض عن القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية.

المطلب الأول: اختصاص القضاء الإداري في فلسطين

تطور اختصاص القاضي الإداري في فلسطين بنظر الطعون الخاصة في القرارات الإدارية بموجب مجموعة من النصوص التشريعية التي حددت هذا الاختصاص، ويأتي في مقدمتها قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م، الذي اناط بمحكمة العدل العليا اختصاص النظر في طلبات إلغاء القرارات الإدارية الصادرة عن أشخاص القانون العام.

لكن غياب النص التشريعي الصريح بإدراج مؤسسات التعليم العالي ضمن أشخاص القانون العام، في ظل ما حدده المشرع بشأن تصنيف مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية بموجب قانون التعليم العالي للعام 1998، وقرار بقانون بشأن التعليم العالي رقم (6) لسنة 2018م، وقد سبق وتم تناول هذا الأمر بالتفصيل في الفصل الأول من هذه الدراسة، أدى لتضارب في التكييف القانوني لطبيعة القرارات الصادرة عن هذه المؤسسات، وذلك كان له تأثير مباشر على موقف القضاء الإداري من الطعون المقدمة له بهذا الشأن.

لكن لم يبق الوضع التشريعي على حاله فقد تم إجراء تعديلات تشريعية على قانون تشكيل المحاكم النظامية بإصدار قرار بقانون رقم (15) لسنة 2014م، تم بموجبه النص صراحة على اختصاص محكمة العدل العليا بنظر الطعون المقدمة من أشخاص القانون العام بما فيها مؤسسات التعليم العالي.

ولم يقتصر تطور اختصاص القضاء الإداري على التعديلات السابقة، وتعزز بإصدار القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020 بشأن المحاكم الإدارية، الذي أنشأ قضاء إداري شامل، ونقل اختصاص النظر في الطعون الإدارية من محكمة العدل العليا إلى المحاكم الإدارية، مع الإبقاء على خضوع القرارات الإدارية الصادرة عن أشخاص القانون العام، ومنهم مؤسسات التعليم العالي، لرقابة القضاء الإداري.

وسيتناول اختصاص القضاء الإداري بنظر الطعون الخاصة بمؤسسات التعليم العالي غير الحكومية في هذا المطلب من خلال فرعين، سيتم تناول هذا الاختصاص قبل صدور القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020 بشأن المحاكم الإدارية في الفرع الأول، وبعد صدوره في الفرع الثاني.

الفرع الأول: قبل صدور القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020 بشأن المحاكم الإدارية

تمثل القضاء الإداري في فلسطين قبل صدور قرار بقانون المحاكم الإدارية رقم (41) لسنة 2020، بمحكمة وحيدة تسمى "محكمة العدل العليا"، تنتظر في المنازعات والدعاوى الإدارية المنوطة بها من المشرع، وتصدر أحكاماً قطعية لا تقبل المراجعة أو الاعتراض أو الطعن لدى أي جهة أخرى ولا بأي طريقة من الطرق¹⁰⁸. مارست محكمة العدل العليا صلاحياتها بنظر الدعاوى بالإلغاء وفقاً لما حدده لها المشرع بموجب قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م وتعديلاته¹⁰⁹، دون النظر إلى أي حقوق أو التزامات أو تعويضات ناشئة عن إلغاء القرار، وهو عين الاختصاص المقرر للمحكمة اتجاه النظر في القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي¹¹⁰.

كان القاضي الإداري الفلسطيني يرفض بصفة عامة النظر في الطعون المقدمة ضد قرارات مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية، متمسكاً بحرفية نص المادة (33) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م التي حددت اختصاصات محكمة العدل العليا¹¹¹، ولم يرد ضمن هذه الاختصاصات النظر في الطعون ضد القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي باعتبارها أحد أشخاص القانون العام كما جاء النص بشأن النقابات المهنية.

اعتبرت المحكمة أن القرار الصادر عن الجامعات غير الحكومية ليس قراراً إدارياً كونه لم يصدر عن سلطة إدارية، فقد اتجهت نحو الأخذ بالمعيار العضوي أو الشكلي، فورد في أحد قراراتها في الرد على طعن مقدم ضد قرار صادر عن جامعة النجاح الوطنية بمواجهة أحد الطلبة "إن الفقه والقضاء الإداريين مستقران على أن اختصاص القضاء الإداري لا يتحقق إلا باتصال المنازعة بسلطة إدارية وأن القرار كي يعد قراراً إدارياً لا

¹⁰⁸ . بهاء الدين خويرة، أحمد بشتاوي، مرجع سابق، ص11

¹⁰⁹ . أنظر المواد (32،33،34) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م المنشور في الجريدة الرسمية عدد (38) بتاريخ سبتمبر/2001م.

¹¹⁰ . المرجع سابق، ص11.

¹¹¹ . نصت المادة (33) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م على "تختص محكمة العدل العليا بالنظر فيما يلي: 1. الطعون الخاصة بالانتخابات 2. 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 3. الطلبات التي هي من نوع المعارضة في الحبس... 4. المنازعات المتعلقة بالوظائف العمومية من حيث التعيين أو الترقية أو العلاوات أو المرتبات أو النقل أو الإحالة إلى المعاش وسائر ما يتعلق بالأعمال الوظيفية 5. رفض الجهة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار كان يجب اتخاذه وفقاً لأحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها 6. سائر المنازعات الإدارية 7. المسائل التي ليست قضايا أو محاكمات بل مجرد عرائض أو استدعاءات خارجة عن صلاحية أي محكمة تستوجب الضرورة الفصل فيها تحقيقاً للعدالة 8. أي أمور أخرى ترفع إليها بموجب أحكام القانون.

بد أن يصدر عن سلطة إدارية أي من شخص من اشخاص القانون العام وإن المنازعات مع أشخاص القانون الخاص وأياً كانت صلة الإدارة بهذه الاشخاص الخاصة يخرج عن اختصاص القضاء الإداري. غن قرارات الهيئات والمؤسسات الخاصة ولو كانت متمتعة بالشخصية المعنوية واعترف لها بصفة النفع العام يخرج الطعن فيها بالإلغاء عن اختصاص القضاء الإداري¹¹².

ففي قرار لمحكمة العدل العليا رقم (2005/9) الصادر بشأن الطلب المقدم من أحد أعضاء الهيئة التدريسية لدى جامعة النجاح الوطنية للطعن بقرار الأخيرة بنقله من مدرس للفيزياء في كلية العلوم للعمل كباحث، وتوجيه اندار نهائي له، ورد في قرار المحكمة " وحيث أن واقعة الدعوى على هذا النحو لا تتعدى كونها خلافا لما تم الاتفاق عليه بموجب عقد العمل المنظم بين الطرفين، فيكون اختصاص النظر في المنازعة بين الطرفين للقضاء العاي، والدعوى غير مقبولة أمام هذه المحكمة، فإننا نقرر ردها لعدم الاختصاص¹¹³.

وفي قرار آخر قررت محكمة العدل العليا في القرار رقم (2013/132) الصادر بناء على دعوى تقدمت بها عضو هيئة التدريس في جامعة القدس المفتوحة، للطعن بقرار الجامعة بتوجيه إنذار ووقف العلاوة السنوية لمدة سنتين لأحد أعضاء الهيئة التدريسية بناء على تقرير لجنة تحقيق، حيث ورد في قرار المحكمة بأن جامعة القدس المفتوحة ليست شخصاً من أشخاص القانون العام، وبالتالي لا يعد القرار الصادر عنها قراراً إدارياً، لأن لاعتبار القرار إداري يجب أن يصدر عن سلطة إدارية او مؤسسة عامة او شخص من أشخاص القانون العام وجامعة القدس المفتوحة مؤسسة اهلية وليست من اشخاص القانون العام¹¹⁴.

ويتضح من الاحكام التي تم استعراضها بان القضاء الإداري في فلسطين قبل اجراء التعديلات التشريعية بأن محكمة العدل العليا قد رفضت النظر بجميع الطعونات المقدمة ضد مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية لعدم الاختصاص سواء كانت القرارات صادرة بحق الطلبة أو بحق الهيئة التدريسية او اي نزاع آخر، معتبرة بان هذه القرارات تخرج عن مفهوم القرارات الادارية كونها لم تصدر عن سلطة ادارية آخذة بالمعيار العضوي او الشكلي، وملتزمة بحرفية النص، وكان يتعين على المحكمة ألا تقتصر في عملها على التفسير الحرفي الجامد للنص، وإنما يتوجب عليها تجاوز ذلك إلى فحص الوقائع وتحليلها في ضوء مقاصد التشريع ومبادئ

¹¹² . قرار محكمة العدل العليا رقم (2010/390) الصادر بتاريخ 2011/05/16م.

¹¹³ . قرار محكمة العدل العليا رقم (2005/9) الصادر بتاريخ 2005/01/26م، انظر أيضاً قرار المحكمة رقم (2010/140) الصادر بتاريخ 2010/03/24.

¹¹⁴ . قرار محكمة العدل العليا رقم (2013/132) الصادر بتاريخ 2014/7/07.

المشروعية بشأن القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية ، فهذه المؤسسات وان لم تُصنّف من حيث الشكل ضمن أشخاص القانون العام، إلا أنها تؤدي وظيفة تعليمية ذات طابع عام، وتسهم في تحقيق المصلحة العامة، الأمر الذي يقتضي عدم استبعاد قراراتها من نطاق الرقابة القضائية بما يحول دون ضياع الحقوق بالنظر للمعيار الشكلي دون النظر في فحوى القرار¹¹⁵.

فالقرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية، سواء كانت موجهة إلى الطلبة أو إلى العاملين فيها من الهيئات الإدارية أو الأكاديمية، قرارات ذات أثر قانوني مباشر، إذ تمس المراكز القانونية للأفراد المعنيين بها، فعندما تصدر هذه المؤسسات قرار بحق طالب، كحرمانه من الحصول على الشهادة الجامعية، أو فصله من الدراسة، أو منعه من دخول الحرم الجامعي، فإن هذا الطالب غالبا لا يجد طريقي قضائي للطعن في القرار سوى اللجوء إلى محكمة العدل العليا، باعتبارها الجهة القضائية المختصة بالنظر في مشروعية القرارات الإدارية، وبنائها الجهة صاحبة الصلاحية بنظر جميع المنازعات الادارية وبنظر المسائل الخارجة عن صلاحية اي محكمة تستوجب الضرورة الفصل فيها تحقيقا للعدالة كما ورد في قانون تشكيل المحاكم¹¹⁶. فتوجه المحكمة إلى رد الدعوى لعدم الاختصاص دون الالتفات إلى مصلحة الطالب وحقه الدستوري في التقاضي، من شأنه أن يؤدي إلى تعريض حقوقه لخطر الضياع، خاصة في ظل غياب بديل قضائي آخر يمكنه من بسط رقابة قضائية حقيقية على القرار المطعون فيه.

أما بالنسبة للعاملين في مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية، فإن مركزهم القانوني يختلف من حيث الطبيعة، في حال كانت العلاقة التي تربطهم بالمؤسسة عقود عمل تخضع لأحكام قانون العمل الفلسطيني، وهو ما ينعقد معه الاختصاص بنظر المنازعات الناشئة عنها للمحاكم النظامية العادية. وقد أكدت محكمة العدل العليا هذا الاتجاه في حكمها رقم (2005/9)، حيث قررت أن النزاع المعروض لا يدعو كونه خلاف ناتج عن تنفيذ عقد العمل المنظم للعلاقة بين طرفيه، ولا يخرج عن هذا الإطار، الأمر الذي يجعله خارج نطاق اختصاص القضاء الإداري¹¹⁷.

¹¹⁵ . أشرف صيام، ريناد بركات، مرجع سابق، ص211

¹¹⁶ . أنظر المادة (33) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م

¹¹⁷ . قرار محكمة العدل العليا رقم (2005/9) الصادر بتاريخ 2005/01/26، مأخوذ عن أشرف صيام، ريناد بركات، مرجع سابق، ص212

واستثناءً لما استقر عليه القضاء الفلسطيني - متمثلاً بمحكمة العدل العليا قبل اجراء التعديلات التشريعية برفضها النظر بجميع الطعون المقدمة ضد مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية - اتجهت محكمة العدل العليا المنعقدة في غزة لتوجه آخر، فقد قبلت في حالات استثنائية بعض الطعون ضد قرارات الجامعات الخاصة التي تتعلق بمسائل جوهرية، فعلى سبيل المثال، عدلت المحكمة في غزة شهادة طالب صادرة عن جامعة القدس المفتوحة في قرارها رقم (2001/38)¹¹⁸، وكذلك قبلت دعاوى الطعن في قرارات في القرارات الصادرة عن الهيئة التدريسية فقد نظرت في الطعن الموجه ضد جامعة الأزهر في القرار رقم (1995/134).¹¹⁹ اختلف وجهه نظر القضاء الفلسطيني بشأن اختصاص محكمة العدل العليا بالنظر في القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي بعد صدور قرار بقانون رقم (15) لسنة 2014 بشأن تعديل قانون تشكيل المحاكم النظامية، وحيث أن جوهر التعديل يتمثل بضم مؤسسات التعليم العالي بشكل صريح إلى أشخاص القانون العام، مما جعل الطعن بقرارتها من كتلة اختصاص القضاء الاداري¹²⁰.

فقد نظرت المحكمة في الطعون التي تقدم بها طلبة مؤسسات التعليم ضد القرارات الصادرة عن الجامعات، فقد قررت محكمة العدل العليا بموجب الحكم رقم (2018/40) حيث كانت الجهة المستدعي ضدها جامعة بيرزيت، والطعن بالقرار الصادر عنها بمنع أحد طلبتها بالدخول للحرم الجامعي، بقبول الدعوى بعد سماع اللوائح، وحكمت المحكمة بإلغاء القرار الصادر عن الجامعة¹²¹.

وكذلك قرار محكمة العدل العليا في الحكم رقم (2015/3)، حيث كانت المستدعي ضدها الجامعة العربية الأمريكية، للطعن بقرارها القاضي بفصل أحد الطلبة فصلاً نهائياً، ثم تعديله لفصل مؤقت، واستند الطاعن بأن قرارها جاء مخالفاً للقانون، لكن نظراً وكيل المستدعي ردت المحكمة الدعوى ولم تنص على عدم الاختصاص، أي انه لو لم يتغيب وكيل المستدعي لنظرت المحكمة بالدعوى بوصفها صاحبة اختصاص¹²².

كذلك الأمر بالنسبة للقرارات الصادرة بحق الهيئة التدريسية يتضح بأن توجه المحكمة اختلف بعد اجراء التعديل للعام 2014 ففي قرارها رقم (2015/2014)، الصادر بناء على طلب المستدعية عضو الهيئة

¹¹⁸ . قرار محكمة العدل العليا المنعقدة في غزة رقم (2001/38) الصادر بتاريخ 2001/09/11

¹¹⁹ . قرار محكمة العدل العليا المنعقدة في غزة رقم (1995/134) الصادر بتاريخ 1996/9/29

¹²⁰ . القانون رقم (5) لسنة 2001، بتشكيل المحاكم النظامية وتعديلاته.

¹²¹ . قرار محكمة العدل العليا رقم (2018/40) الصادر بتاريخ 2018/03/26، المنشور على موسوعة القوانين وأحكام المحاكم الفلسطينية "مقام".

¹²² . قرار محكمة العدل العليا رقم (2015/3) الصادر بتاريخ 2015/05/06.

التدريسية لدى جامعة القدس بإلغاء القرار الصادر من الجامعة بعزل المستدعية وانهاء خدماتها، قررت المحكمة بأن ما صدر عن الجامعة هو قرار إداري وقررت إغائه نظراً لمخالفته الاجراءات المنصوص عليها في نظام الهيئة التدريسية، واستناداً لاختصاصات المحكمة بالنظر في قرارات مؤسسات التعليم العالي¹²³.

الفرع الثاني: بعد صدور القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020 بشأن المحاكم الإدارية

بعد صدور قرار بقانون المحاكم الإدارية رقم (41) لسنة 2020م، تحول القضاء الإداري من قضاء درجة واحدة ليصبح قضاء على درجتين: المحكمة الإدارية وهي محكمة الدرجة الأولى، والمحكمة الإدارية العليا وهي محكمة الدرجة الثانية،¹²⁴ ومن قضاء إلغاء فقط، ليصبح قضاء إلغاء وتعويض، وتم إلغاء قانون تشكيل المحاكم النظامية لسنة 2001 وتعديلاته الذي نظم اختصاصات محكمة العدل العليا.

نقل قرار بقانون المحاكم الإدارية رقم (41) لسنة 2020م اختصاص النظر في الطعون الإدارية من محكمة العدل العليا إلى المحاكم الإدارية، مع الإبقاء على خضوع القرارات الإدارية الصادرة عن أشخاص القانون العام، ومنهم مؤسسات التعليم العالي، لرقابة القضاء الإداري.

وتحدد اختصاصات المحكمة الإدارية بموجب نص المادة (20) من القرار بقانون، وأكد المشرع على تصنيف مؤسسات التعليم العالي ضمن أشخاص القانون العام كما جاء في تعديل العام 2014 لقانون تشكيل المحاكم النظامية فقد نصت الفقرة ب منه "الطعون التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح أو الانظمة أو القرارات الادارية النهائية الصادرة عن أشخاص القانون العام، بما في ذلك النقابات المهنية، ومؤسسات التعليم العالي، والاتحادات المسجلة حسب الاصول والجمعيات، ولو كانت محصنة بموجب القانون الصادرة بمقتضاه"¹²⁵.

وفقاً للاختصاص الذي منحه المشرع للمحكمة الادارية بنظر الطعون المتعلقة بالقرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي قررت محكمة النقض بصفتها الإدارية¹²⁶ في الدعوى رقم (2021/66) النظر في الطلب المقدم لها من أعضاء الهيئة التدريسية لجامعة القدس لإلغاء قرار الجامعة بفصلهم فصلاً نهائياً من

¹²³ . قرار محكمة العدل العليا رقم (2015/214) الصادر بتاريخ 2016/5/23

¹²⁴ . المادة (6) من قانون المحاكم الإدارية رقم (41) لسنة 2020م.

¹²⁵ . المادة (20) من قانون المحاكم الإدارية رقم (41) لسنة 2020م.

¹²⁶ . أنظر اختصاصات المحكمة الادارية المحددة بموجب المادة (20) من قرار بقانون المحاكم الإدارية رقم (41) لسنة 2020 وتعديلاته.

الجامعة وجه لهم بموجب كتاب جاء نصه "عطفاً على توصية مجلس الجامعة في جلسته رقم 2021/3/391 فقد تقرر الاستغناء عن خدماتك وانتهاء عقد العمل الخاص بك وذلك ابتداءً من تاريخ 2021/4/1"، اعتبرت المحكمة بأن ما صدر بحقهم هو قرار اداري يتمثل بانتهاء خدماتهم وورد في قرارها: "ولما كان الاستغناء عن الخدمة هو إحدى الطرق المحددة بالنظام للهيئات التدريسية لانتهاء الخدمة ولا يتم إلا بموجب الأنظمة المعمول بها بالجامعة بصريح النص، وحيث أن هكذا طريق لإنهاء الخدمة بالاستغناء عنها لا بد له من شكل وإجراء معين... كما هو واضح وجلي من محضر الاجتماع الطارئ الذي أشار بوضوح الى أن القرار بفصل وعزل المستدعين هو نتاج عملهم النقابي وكذلك ما أشار اليه مجلس الجامعة في البند 16 من محضر الاجتماع بعبارة (المقترح أن يفصلوا فصلاً نهائياً من الجامعة ليكونوا عبرة لغيرهم) ما يشكل بل وشكل انحرافاً في استعمال السلطة لقصد الجهة المستدعى ضدها تفويض العمل النقابي من خلال القرارات المطعون فيها وعدم اتباعها الأصول القانونية في معالجة الحالة القائمة ما يؤدي كذلك الى بطلان القرارات المطعون فيها¹²⁷".

وفي قرار آخر للمحكمة الادارية رقم (2022/271) في الطلب المقدم من أحد أعضاء الهيئة التدريسية لدى جامعة القدس للطعن في قرار الجامعة بانتهاء العقد المبرم معه وعدم تجديده، قررت المحكمة عدم قبول الدعوى بعدم الاختصاص على اعتبار ان الجهة المطعون ضدها هي مؤسسة تعليم عالي مستقلة وأن العلاقة التي تربط الطاعن بالمطعون ضده هي علاقة عمالية وامتناع المطعون ضدها عن تجديد العقد انما هو اجراء يخضع لقانون العمل واختصاص المحاكم النظامية ولا يعتبر قرار اداري، لكن المحكمة الادارية العليا ألغت قرار المحكمة الادارية بقرارها رقم (2024/50) على سند من القول بأن المشرع قد أفصح عن ارادته بصورة واضحة لا لبس فيها باختصاص المحكمة الادارية بمراقبة مشروعية القرارات الادارية الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي كافة وجاء النص مطلقاً والمطلق يبقى على اطلاقه ما لم يرد دليل يقيد ولو اراد المشرع غير ذلك لأفصح عن ارادته بحصر اختصاص المحكمة الادارية في القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي الحكومية¹²⁸، ولا تتفق الباحثة مع ما توصلت له المحكمة الادارية العليا بالتقيد بحرفية النص واعتبار جميع ما يصدر عن مؤسسات التعليم العالي من قرارات هي اختصاص للقضاء الاداري دون النظر لمضمون القرار وأثره على العملية التعليمية التي أنيطت بهذه المؤسسات بلاعتبارها مرافق عامة تقدم خدمات التعليم العالي.

¹²⁷ . قرار محكمة النقض بصفتها الادارية رقم (2021/66) الصادر بتاريخ 2022/02/21.

¹²⁸ . قرار المحكمة الادارية العليا رقم (2024/50) الصادر بتاريخ 2025/01/20م.

وفي قرار آخر للمحكمة الادارية رقم (2024/114) في الطلب المقدم من أحد الشركاء في أحد الجامعات الخاصة للطعن في قرار مجلس امناء الجامعة ومجلس ادارة شركة الجامعة بتعين قائم بأعمال رئيس الجامعة دون موافقة الشركاء المساهمين، وقد ردت المحكمة الدعوى لعدم الاختصاص مسببة قرارها بان المنازعة محل الدعوى ما هي الا خلاف بين الشركاء والمساهمين تتعلق بشؤون الشركة مما يخرجها من اختصاص المحاكم الادارية¹²⁹، وقد أيدت المحكمة الادارية العليا هذا القرار.

وتستج الباحثة بعد تحليل القرارات أعلاه بأن لم يستقر القضاء الإداري الفلسطيني في موقف موحد اتجاه القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية في مواجهة هيئاتها التدريسية، كما الحال في القرارات الصادرة في مواجهة الطلبة.

فقبل التنقيح التشريعي الذي أحدثه المشرع الفلسطيني بالنص صراحة على أن مؤسسات التعليم العالي هي من أشخاص القانون العام¹³⁰، لم تنتظر المحكمة في أي دعوى قدمت ضد مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية، مسببة قراراتها بأنها الجامعات غير الحكومية ليست شخصاً من أشخاص القانون العام، وبالتالي لا يعد القرار الصادر عنها قراراً إدارياً، لاعتبار القرار إداري يجب أن يصدر عن سلطة إدارية او مؤسسة عامة او شخص من أشخاص القانون العام والجامعات غير الحكومية سواء كانت اهلية او خاصة ليست من اشخاص القانون العام¹³¹.

ويتضح من قرارات القضاء الفلسطيني بشأن القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية بأن المحكمة تارة تأخذ بالمعيار الشكلي للتعرف على القرار الإداري وهو معيار السلطة العامة وتارة تنتظر لمضمون القرار وجوهره، وفي جميع الحالات لم تنتظر في أي دعاوى مقدمة من أعضاء الهيئات التدريسية لإلغاء القرارات الصادرة بحقهم من قبل الجامعات قبل اجراء التعديلات التشريعية، لكن بعد التعديل التشريعي يتضح بان توجه المحكمة اختلف، وأصبحت تأخذ بالمعيار الموضوعي لتحديد القرار الاداري واعمال اختصاصها وفقاً لذلك وودلك بعد البحث في اتصال القرار الصادر بمهام الجامعة كمرفق عام مهمتها تقديم خدمة التعليم العالي.

¹²⁹ . قرار المحكمة الادارية رقم (2024/114) الصادر بتاريخ 2025/05/21م.

¹³⁰ . أنظر قرار بقانون المحاكم الإدارية رقم (34) لسنة 2020 المادة (20)

¹³¹ . قرار محكمة العدل العليا رقم (2013/132) الصادر بتاريخ 2014/7/07.

المطلب الثاني: الطعن بالالغاء أمام القضاء الإداري

تعتبر دعوى الإلغاء الضمانة الأساسية لحماية حقوق الأفراد، فرقابة القضاء الإداري بالإلغاء تكون رقابة على مشروعية القرار الصادر عن الإدارة بهدف رده إلى حكم القانون حمايةً لمبدأ المشروعية، الذي يحقق بدوره سيادة القانون.

لم يعرف المشرع دعوى الإلغاء، وعرفها الفقه بأنها "دعوى القانون العام القضائية التي يطلب الطاعن بمقتضاه من القضاء الإداري مراقبة مشروعيه قرار إداري صادر عن الإدارة بإرادتها المنفردة والحكم بإلغائه كلياً أو جزئياً"، وعرفت أيضاً بأنها "دعوى قضائية تهدف إلى إعدام القرار الإداري"¹³².

عرف القضاء الفلسطيني دعوى الإلغاء بأنها "المطالبة من القاضي الإداري مراقبة مشروعية القرار الإداري وتستهدف من ذلك الغاؤه لمخالفته القواعد القانونية للحفاظ على المصلحة العامة"¹³³، كما عرفها القضاء المصري بأنها "خصومة بين طرفين محلها اختصام القرار الإداري لعيب في ذاته يتعين قيامها على مصلحة شخصية للطاعن تهدف لتحقيق المشروعية وسيادة القانون والحفاظ على الصالح العام"¹³⁴.

فدعوى الإلغاء هي دعوى قضائية عينية يختصم فيها القرار الإداري نفسه، وسلطة القاضي الإداري في هذه الدعوى تنحصر في فحص القرار المطعون به ومدى مطابقته لمبدأ المشروعية والأحكام الصادرة بها هي حجة على الكافة، وذلك سواء أخذ الدولة بنظام القضاء الموحد أو المزدوج¹³⁵، بالإضافة لاتباع إجراءات خاصة عند رفعها حددها المشرع في الحالة الفلسطينية بموجب قرار بقانون المحاكم الإدارية رقم (43) لسنة 2020 وتعديلاته .

وسيتيم بيان الطعن بالالغاء أمام القضاء الإداري في الطعون الخاصة بالجامعات غير الحكومية من خلال استعراض شروط وأسباب الطعن بالإلغاء في الفرع الأول، وآثار حكم الإلغاء في الفرع الثاني.

الفرع الأول: شروط وأسباب الطعن بالإلغاء

¹³² . أمل عبد القادر البسيوني، أحكام دعوى الغاء القرار الإداري لعيب عدم الاختصاص في فلسطين، الجامعة الإسلامية، غزة، 2017، ص 9

¹³³ . قرار محكمة العدل العليا في الطلب رقم (2008/95) بتاريخ 20/05/2009.

¹³⁴ . قرار المحكمة الإدارية المصرية في الطعن رقم (1133 لسنة 34 ق.ع) بتاريخ 27/06/1993

¹³⁵ . أمل عبد القادر البسيوني، مرجع سابق، ص 10

كما سبق وتم بيانه فإن دعوى الإلغاء دعوى قضائية عينية يختصم فيها القرار الإداري نفسه، وسلطة القاضي الإداري في هذه الدعوى تنحصر في فحص القرار المطعون به ومدى مطابقتها لمبدأ المشروعية، وذلك وفقاً لاجراءات وشروط خاصة حددها المشرع بموجب قرار بقانون المحاكم الإدارية رقم (41) لسنة 2020 وتعديلاته تنطبق على القرارات الإدارية الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي، وسيتم بيانها بالتفصيل على النحو الآتي:

أولاً: شروط الطعن بالإلغاء

يشترط لقبول دعوى الغاء القرار الإداري -الصادر عن الجامعات غير الحكومية كما في القرارات الصادرة عن اي سلطة ادارية- أمام المحكمة الإدارية عدة شروط، بعضها يتعلق بالقرار الإداري المطعون فيه، وأخرى تتعلق بالطاعن نفسه كالمصلحة والصفة، وأخرى تتعلق بالمواعيد والإجراءات.

1. الشرط المتعلق بالقرار الإداري المطعون فيه، فيشترط أن تتوافر فيه خصائص القرار الإداري التي سبق واتم بيانها في الفصل الأول من هذه الدراسة، بأن يكون القرار قد صدر من سلطة ادارية وطنية، وأن يكون نهائياً، ويعبر القرار عن إرادة منفردة، ومحدثاً لأثر قانوني¹³⁶، كما يجب أن تتوفر فيه أسباب الإلغاء التي حددها المشرع¹³⁷.

2. الشروط المتعلقة برفع الدعوى

1. شرط المصلحة، من شروط إقامة أي دعوى سواء مدنية أو إدارية، فقد اشترط المشرع في قرار بقانون المحاكم الإدارية ضرورة توفر شرط المصلحة لقبول الطلبات والدعاوى محل اختصاص المحكمة الإدارية¹³⁸، أما بشأن وقت توفر المصلحة فقد اختلف الفقه والقضاء المقارن بشأن استمرار المصلحة بشأن دعوى الإلغاء، فالبعض يرى بأن المصلحة يجب أن تبقى قائمة منذ وقت رفع الدعوى لحين الفصل فيها وصدر الحكم، والرأي الآخر ذهب أنصاره بأن يكفي أن تكون المصلحة قائمة وقت رفع الدعوى ولا أهمية لاستمرارها، كون المصلحة بالدعوى ليست فقط شخصية انما أيضاً الهدف تحقيق مصلحة عامة تتمثل في احترام وضمن مبدأ المشروعية.

2. شرط الصفة، وهي كما في المصلحة التي تم ذكرها، فقد حددها المشرع في قرار بقانون المحاكم الإدارية بأن لا تقبل الطلبات أو الطعون المقدمة إلى المحكمة الإدارية ممن ليس له فيها صفة ومصلحة شخصية،

¹³⁶ نداء أبو الهوى، مرجع سابق، ص 32.

¹³⁷ . أنظر المادة (22) من قرار بقانون المحاكم الإدارية رقم (41) لسنة 2020

¹³⁸ . أنظر المادة (20) من قرار بقانون المحاكم الإدارية رقم (41) لسنة 2020

ومعنى ذلك بأن يكون رافع الدعوى ذو صفة والتي تعني قدرته على رفع الدعوى أو الصلاحية للترافع أمام القضاء كطرف في الدعوى، فمن الممكن أن يكون الشخص ذو صفة لكن يمتنع عليه مباشرة الدعوى بنفسه لعدم كمال أهليته¹³⁹، وتجدر الإشارة بأن قرار بقانون المحاكم الإدارية اشترط بأن يتم تقديم الاستدعاء لمباشرة اجراءات التقاضي من قبل محام مزاو¹⁴⁰ ويبدو بأن سبب ذلك دقة عملية التقاضي الأمر الذي يستوجب أن تباشر من قبل شخص مؤهل قانونياً.

3. الشروط المتعلقة بالمدد والاجراءات، حيث اشترط قرار بقانون المحاكم الإدارية بأن يتم رفع الدعوى خلال ستين يوماً، فإذا أقيمت الدعوى بعد انتهاء المدة المقررة يحكم بعد قبولها، وهذه المدة تخص دعوى الإلغاء¹⁴¹.

ثانياً: أسباب الطعن بالإلغاء

يجب أن يتوفر في القرارات الإدارية أركان خمسة وهي: (الاختصاص، الشكل، المحل، السبب، الغاية)، فإن أصاب أحد هذه الأركان عيب جاز رفع دعوى بإلغاء القرار الإداري، وقد حدد قرار بقانون المحاكم الإدارية رقم (41) لسنة 2020م أسباب إلغاء القرار الإداري بموجب المادة (22) منه، وحصرها بالآتي:

1. عدم الاختصاص، عندما تتخذ مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية قراراً اسند القانون ولاية اتخاذها إلى سلطة أخرى، فالقرار الإداري يجب أن يصدر من الجهة التي خولها القانون هذا الاختصاص، لأن قواعد الاختصاص - ومصدرها القانون والأنظمة واللوائح - هي التي تحدد مدى اختصاص جهات الإدارة في إصدار القرارات الإدارية، سواء كان الاختصاص اقليمياً، زمنياً، موضوعياً، ويعتبر الاختصاص من أهم عناصر القرار الإداري ويترتب على عدم مراعاته بطلان القرار، وهو من النظام العام¹⁴²

2. اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل، فالقرار يجب أن يصدر وفق الشكل والاجراءات التي تحدت بموجب القوانين والأنظمة، فإن اقتران القرار الإداري الصادر عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية بعيب في الشكل يعد من الأسباب الموجبة لإلغاءه، ويعرف عيب الشكل بأنه الاطار

¹³⁹ . أحمد طوطح، المسؤولية الإدارية للمرافق العامة عن أخطاء موظفيها في التشريع الفلسطيني " (رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، 2016) ص.203.

¹⁴⁰ . انظر المادة (25) من قرار بقانون المحاكم الادارية

¹⁴¹ . أنظر المادة (32) من قرار بقانون المحاكم الادارية

¹⁴² . د. سليمان الطماوي، القضاء الاداري، الكتاب الاول، مرجع سابق، ص 680

أو الصورة التي تظهر فيها إرادة مؤسسة التعليم العالي المنفردة بشكلها النهائي، وتعرف الإجراءات بأنها مجموع العمليات والقواعد القانونية التي يجب على المؤسسة مراعاتها في إصدار قرارها منذ بدء التفكير بإصداره لحين صدوره بشكله النهائي.¹⁴³ وقد خلط المشرع الفلسطيني في قرار بقانون المحاكم الإدارية بين عيب الشكل وعيب الإجراء واعتبر الاثنين واحد حين نص على "اقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل" معتبراً بأن عيب الإجراء هو جزء من العيوب الشكلية.

3. مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، ويطلق عليه بمعناه الضيق عيب المحل، أما عيب مخالفة القانون بمعناه الواسع فيشمل عيوب القرار الإداري كافة، عيب الاختصاص والشكل والسبب وعيب الانحراف بالسلطة، ويقصد بعيب المحل أن يكون القرار الإداري معيباً في فحواه أو مضمونه وبمعنى آخر أن يكون الأثر القانوني المترتب على القرار الإداري غير جائز أو مخالف للقانون أياً كان مصدره سواء أكان مكتوباً كأن يكون دستورياً أو تشريعياً أو لائحياً أو غير مكتوب كالعرف والمبادئ العامة للقانون.¹⁴⁴

4. إساءة استعمال السلطة، فالسلطة التي تتمتع بها مؤسسات التعليم العالي إنما هي وسيلة لتحقيق الغاية المتمثلة بالمصلحة العامة لتقديم خدمة التعليم العالي فإذا انحرفت في استعمالها لهذه السلطة بإصدار القرارات لتحقيق أهداف تتعارض مع المصلحة العامة فإن قرارها يكون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها، ويكون القرار الإداري معيباً بعيب إساءة استعمال السلطة إذا الجامعات صلاحياتها لتحقيق غاية غير تلك التي حددها القانون أو اللوائح ويتصل هذا العيب بنية مصدر القرار وبواعثه، لذلك يقترن هذا العيب بالسلطة التقديرية ولا يثار إذا كانت سلطة الإدارة مقيدة بحدود معينة.¹⁴⁵

1. عيب السبب، وهو الحالة القانونية أو الواقعية التي نشأت فدفعت مؤسسة التعليم العالي الى إصدار قرار بشأن تلك الحالة¹⁴⁶، ف صدور قرار عن سلطة التأديب لدى الجامعة بحق أحد أعضاء هيئاتها التدريسية بتنزيل درجته لا بد أن يكون سببه الخطأ التأديبي الذي ارتكبه، فإن انتفى السبب أصبح القرار الصادر معيب بعيب السبب، وقد قضت المحكمة الإدارية بهذا الخصوص على أنه " إذ استقر

¹⁴³ . د. نواف كنعان/ القضاء الإداري الأردني، الطبعة الأولى، ص403.

¹⁴⁴ . محمد الجبالي، حدود رقابة القضاء الإداري على قرارات التأديب النقابية، رسالة دكتوراة، جامعة العلوم الإسلامية العالمية، 2017، ص127.

¹⁴⁵ . محمد الجبالي، المرجع السابق، ص142

¹⁴⁶ . نواف كنعان، مرجع سابق، ص270

الاجتهاد القضائي على أن السبب هو العنصر الواقعي والقانوني الذي يقود سلطة التأديب عندما تتخذ قراراتها، ويترتب على عدم صحته بطلان القرار¹⁴⁷.

الفرع الثاني: آثار حكم الإلغاء

إن دعوى الإلغاء كما سائر الدعاوى القضائية لا تتحقق إلا بصدر الحكم فيها، وقيمة الحكم القضائي لا تتجسد في صدوره فحسب، وإنما في آثاره القانونية وقدرته على إحداث التغيير المطلوب في الواقع العملي. وفي القضاء الإداري، تحتل دعوى الإلغاء مكانة محورية باعتبارها الأداة القضائية الأساسية لمراقبة مشروعية أعمال الإدارة، ويُعد حكم الإلغاء الركيزة التي يقوم عليها هذا النوع من الرقابة، لما له من دور في إعدام القرارات الإدارية المخالفة للقانون حمايةً لمبدأ المشروعية.

إلا أن حكم الإلغاء يثير إشكالات قانونية وعملية بالغة الأهمية، تتعلق بآثاره القانونية، وبمدى التزام الإدارة بتنفيذه، والجزاء المترتبة على الامتناع أو التأخير في التنفيذ، وهو ما يجعل تسليط الضوء على آثار حكم الإلغاء وإشكالات تنفيذه ضرورة علمية وعملية.

إن القرار القضائي الصادر عن المحكمة الإدارية في أي دعوة منظورة أمامها له أثرين أساسيين، وهما حجية القرار، والقوة الملزمة لتنفيذه، وقد أكد على ذلك قرار بقانون المحاكم الإدارية رقم (41) لسنة 2020 وتعديلاته في المادة (46) منه.

أولاً: حجية حكم الإلغاء

نص المشرع بموجب قرار بقانون المحاكم الإدارية رقم (41) لسنة 2020 وتعديلاته بأن لأحكام المحكمة الإدارية العليا حجة على كافة، وهو الأثر الذي يضيفه القانون على منطوق الحكم يكون مقتضاه قيام قرينه قانونية قاطعة مؤداها بأن الحكم هو عنوان الحقيقة ولا يمكن اثبات عكس ذلك، كما لا يجوز عرض موضوعه أمام محكمة أخرى إلا باستعمال الطرق القانونية المقررة للطعن بالأحكام القضائية¹⁴⁸.

¹⁴⁷. قرار محكمة النقض بصفتها الإدارية في قراراتها الصادر بتاريخ 2021/11/17م

¹⁴⁸. إيمان علي، أحمد، الآثار المترتبة على إلغاء الجزاء التأديبي غير المشروع، المجلة القانونية، مج 10، 2021، ص16.

ويقصد بحجية الشيء المحكوم به استنفاد المحكمة لولايتها بعد اصدار الحكم القطعي في الدعوى المعروضة أمامها، وليس لها حق الرجوع عما قضت به بأن تعدل عليه، وإن كان لها أن تفسر أو تصحح ما يكون قد وقع فيه خطأ مادي.¹⁴⁹

ولكي يصبح الحكم القضائي نافذاً ومكتسباً للحجية لا بد أن تتوفر فيه شروط معينة، إذ لا بد أن يكون الحكم قضائياً، وقطعياً، ويشترط للحجية كذلك أن هنالك اتحاد بين الخصوم والموضوع والسبب.¹⁵⁰ وقد تكون الحجية نسبية أي أنها لا تكون حجة إلا بين أطراف الخصومة التي صدر الحكم في مواجهتهم، ولا تمتد آثارها إلى الغير، كما في حال رد الدعوى شكلاً، في هذه الحالة يمكن لرافع الدعوى أو أي شخص آخر أن يتقدم للمحكمة للطعن في ذات القرار الذي صدر قرار المحكمة بشأنه، ويبقى القرار المتنازع فيه مشروعاً تجاه ما نسب اليه من طرف الطاعن، ويستمر في احداث جميع آثاره¹⁵¹.

ويمكن ان تكون الحجية مطلقة، أي تنطبق على الكافة دون استثناء سواء كانوا اطراف فيه أم لا، فالحجية في حكم الالغاء تستند إلى دعوى الالغاء نفسها، وذلك لما تتميز به من انها دعوى عينية موضوعية اذ تقوم على أساس اختصام القرار الاداري المعيب، والحكم الصادر يؤدي الي اعدام القرار سواء كلياً او جزئياً، وإذا كانت القاعدة العامة ان جميع الاحكام القضائية تتمتع بحجية نسبية فإن حكم الالغاء خلافاً لذلك ذو حجية مطلقة ويسري على من كانوا اطرافاً فيه او غير اطراف¹⁵²، وقد أكدت محكمة العدل العليا على ذلك في قرارها رقم (17/185) حيث جاء فيه "تجد المحكمة انه سبق لمحكمة العدل العليا في أكثر من دعوى قد فصلت بحكم نهائي بموضوع القرارات المطعون فيها في هذه الدعوى منها على سبيل المثال (2007/40)، (2009/805، 2013/114) وبالتالي فان الدعوى التي تقدم للقضاء بطلب الغاء قرار اداري سبق للمحكمة ان قررت الغاءه تعتبر دعوى منتهية وغير ذات موضوع وواجبة الرد وذلك لان الاحكام القضائية الصادرة بالغاء تتمتع بحجية عامة مطلقة ومؤدى هذه الحجية ان الحكم يسري على الكافة من طعن ومن لم يطعن به كما يسري في مواجهة جميع الجهات الادارية مثلت في الدعوى أو لم تمثل وبما ان القرارات المطعون فيها

149 . عبد الغني بسيوني، ولاية القضاء الاداري على اعمال الادارة ، قضاء الالغاء، الاسكندرية، 1983، ص698.

150 . عمر المخزومي، محمد عيادات، حجية الاحكام الصادرة بالغاء القرارات الادارية واثارها، مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات، مج 19، ع 3، 2019، ص404.

151 . أيمن علي، الآثار المترتبة على الغاء الجزاء التأديبي غير المشروع، مجمع سابق، ص18.

152 . المرجع السابق، ص19.

سبق وان قررت محكمة العدل العليا الغاءها فإنها تعتبر ملغاه وغير ذات موضوع قائم الامر الموجب لعدم قبول الدعوى وهي مستوجبة الرد¹⁵³ .

وتتطبق حجية حكم الالغاء سواء صدر القرار محل الالغاء من سلطة ادارية او من أحد اشخاص القانون العام أو اشخاص القانون الخاص ممن انيطت بهم مهام ادارة المرافق العامة كمؤسسات التعليم العالي غير الحكومية ففي حال حكمت المحكمة الإدارية بإلغاء قرار إداري فردي أو لائحي صادر عن أحد الجامعات غير الحكومية، واستنفذت المدة القانونية للطعن به أمام المحكمة الادارية العليا، أو صدر من المحكمة الادارية العليا، ففي هذه الحالة واجب على هذه الجامعة اتخاذ الاجراءات اللازمة للتنفيذ ويعتبر القرار الطعين ملغى من تاريخ صدوره، وحجة على الكافة.

ثانياً: تنفيذ الحكم بالإلغاء

يترتب على صدور حكم بإلغاء القرار الاداري انعدام هذا القرار من الوجود القانوني، واعتباره كأن لم يكن بأثر رجعي ينسحب إلى تاريخ صدوره، وهو ما يولد التزاماً يقع على عاتق الادارة بتنفيذه وفق منطوقه بتحقيق كافة نتائج القانونية والمادية بالشكل الذي يؤدي إلى اعادة تنظيم المراكز القانونية للأفراد واعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار الملغى¹⁵⁴ .

والقاعدة في تنفيذ حكم الالغاء تقضي بتحمل الادارة التزامين أحدهما سلبي بامتناعها عن اتخاذ اي اجراء تنفيذي بعد الغاء القرار، والثاني ايجابي يتمثل في اتخاذ الاجراءات اللازمة بتنفيذ منطوق حكم الالغاء¹⁵⁵ . وقد قضت محكمة النقض الفلسطينية بصفتها الادارية في قرارها رقم (2021/258) على " بالرجوع إلى قرار رئيس الوزراء الذي قرر بموجبه اعادة كافة المعلمين المفصولين للخدمة المدنية تنفيذا لقرار المحكمة، وان ورد في القرار الصادر عن رئيس الوزراء من تحديد صرف رواتب المعلمين المفصولين من تاريخ حكم محكمة العدل العليا فإن هذا لا يعدو تطبيقاً سلبياً لقرار محكمة العدل العليا، ذلك أن سبب الزام الادارة برواتب المطعون عليه عن الفترة الممتدة من تاريخ الغاء قرار تعيينه حتى اعادة تعيينه امتثالاً لقرار المحكمة الادارية هي انه يتوجب على الادارة في حالة الالغاء الكلي للقرار الاداري ازالة كافة الاثار القانونية والمادية التي خلفها القرار

¹⁵³ . قرار محكمة العدل العليا رقم (17/185) الصادر بتاريخ 2017/10/23.

¹⁵⁴ . بسام أبو رميلة، الدور الايجابي للادارة في تنفيذ حكم الالغاء، دراسات علوم الشريعة والقانون، مج 42، ع 3، 2015، ص 1097.

¹⁵⁵ . أيمن علي، الآثار المترتبة على الغاء الجزاء التأديبي غير المشروع، مجع سابق، ص 22

الاداري الملغي وذلك بتدخل ايجابي من قبل الادارة باصدار قرار اداري جديد يقضي على الاثر القانوني للقرار الملغي، اذ يتوجب حتى يزول الاثر اعادة الوضع على ما كان عليه قبل صدور القرار الملغي بازالة كافة الآثار القانونية والمادية التي ترتبت في ظله، ومقتضى هذا الالتزام هو تولي الادارة ازالة كافة الآثار المادية التي خلفها القرار الملغي وتصفية نثاره كاملة وبأثر رجعي باعادة الحال الى ما كان عليه قبل صدوره".¹⁵⁶

ونجد بأن الأساس القانوني الذي يقضي بالزام الادارة بتنفيذ القرارات الصادرة عن قضاء الالغاء هو ما حدده المشرع بموجب احكام القرار بقانون على أن أحكام المحكمة الإدارية العليا وأحكام المحكمة الإدارية القطعية واجبة النفاذ بالصورة التي تصدر فيها¹⁵⁷، 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.

كما نص بموجب المادة (40) على أن تقديم الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا لا يوقف تنفيذ الحكم المطعون فيه، ما لم تقرر المحكمة خلاف ذلك¹⁵⁸، وفي هذا ضمان لحقوق الأفراد فإن كان قرار المحكمة بالغاء القرار المعيب واردة الادارة أن تطعن فيه أمام المحكمة العليا، فالقرار هنا أيضا واجب النفاذ أي على الإدارة الغاءه، وعلى الرغم من هذا التوجه المحمود الذي يحسب للمشرع الا أنه لم ينص على أحكام تلزم جهات الإدارة بتنفيذ الاحكام الأمر الذي قد يكون مآله تباطؤ الادارة أو امتناعها عن التنفيذ.

ولا يقتصر آثار حكم الالغاء على السلطة الادارية فقط، بل يمتد ليشمل الأشخاص المعنوية الخاصة متى مارس نشاط اداري واتخذت قرارات تتصل بتسيير مرفق عام، كما هو الشأن بالنسبة للجامعات غير الحكومية. ويترتب على صدور حكم بالالغاء في مواجهة قرار صادر عن جامعة غير حكومية التزام قانوني مباشر على عائقها بتنفيذ هذا الحكم، وذلك بإزالة القرار الملغى من الوجود القانوني، وعدم الاستمرار في تطبيقه أو التمسك بآثاره، فضلاً عن اتخاذ جميع التدابير الإيجابية اللازمة لإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدوره، ويشمل ذلك، إعادة الطالب المفصول واحتساب المدة الدراسية التي تم حرمانه منها، أو إعادة عضو هيئة التدريس إلى عمله وتسوية اموره المالية.

¹⁵⁶ . قرار محكمة النقض بصفتها الادارية رقم (258/2021) الصادر بتاريخ 2022/03/14

¹⁵⁷ . أنظر المادة (39) من قرار بقانون المحاكم الادارية رقم (41) لسنة 2020.

¹⁵⁸ . أنظر المادة (40) من قرار بقانون المحاكم الادارية رقم (41) لسنة 2020

وتجدر الإشارة إلى أن قرارات القضاء الإداري في فلسطين بشأن الطعونات المقدمة ضد القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية اختلفت في غزة عنها في الضفة، فقد نظرت محكمة العدل العليا المنعقدة في غزة في قرارها رقم (2001/38) بالغاء قرار صادر عن جامعة القدس المفتوحة، وعدلت شهادة الطالب الطاعن¹⁵⁹، وكذلك في قرارها رقم (1955/143)، قضت بالغاء قرار جامعة الأزهر وعدلت القرار الإداري بشأن ترقية أحد موظفي الجامعة¹⁶⁰، فلم تقف المحكمة عند الغاء القرار فقط وإنما عدلته، وذلك انسجام مع ما منحه المشرع لمحكمة العدل العليا من صلاحيات بتعديل القرار الطعين وفق ما نص عليه قانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية¹⁶¹ الملغى حالياً، وتجدر الإشارة بأن قانون المحاكم الإدارية المعمول فيه حالياً لم يمنح القاضي الإداري صلاحية تعديل القرار وإنما اكتفى بمنحه صلاحية الغاء القرار الإداري والتعويض عنه.

المطلب الثالث: التعويض عن القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية

يعد التعويض عن الأضرار الناجمة عن القرارات الإدارية أحد أبرز مظاهر الحماية القضائية للأفراد في مواجهة تعسف الإدارة، ويكتسب هذا الموضوع أهمية خاصة عندما يتعلق الأمر بالقرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية، لما لهذه المؤسسات من طبيعة قانونية تجمع بين الطابع الخاص وأداء وظيفة ذات نفع عام، الأمر الذي يثير إشكاليات دقيقة تتصل بمدى خضوع قراراتها للرقابة القضائية، وبحدود مسؤوليتها عن الأضرار التي قد تلحق بالأفراد نتيجة هذه القرارات.

وعلى الرغم من أن دعوى الإلغاء هي الضمانة الأساسية لحماية حقوق الأفراد، حيث أن رقابة القضاء الإداري بالإلغاء تكون رقابة على مشروعية القرار الصادر عن الإدارة بهدف رده إلى حكم القانون حماية لمبدأ المشروعية كما تم بيانه سابقاً، إلا أن الضرر الواقع على صاحب الشأن نتيجة القرار الإداري لا يمكن تعويضه إلا بإقرار المحكمة لتعويض مادي للضرر، فصول حقوق الأفراد المادية والمعنوية لا يمكن أن يتحقق إلا بوجود قضاء التعويض.

¹⁵⁹ . قرار محكمة العدل العليا المنعقدة في غزة رقم (2001/38) الصادر بتاريخ 2001/09/11، مأخوذ عن أشرف صيام، ريناد بركات، مرجع سابق ص8

¹⁶⁰ . قرار محكمة العدليا المنعقدة في غزة رقم (1955/143) الصادر بتاريخ 1996/09/29، مأخوذ عن أشرف صيام، ريناد بركات، مرجع سابق ص8.

¹⁶¹ . نصت المادة (291) من قانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية لسنة 2001 تحت باب اصول المحاكمات المتبعة أمام محكمة العدل العليا " تصدر المحكمة حكمها على وجه السرعة في الطلب وذلك اما برفضه او بالغاء القرار المطعون فيه او بتعديله مع ما يترتب على حكمها من اثار قانونية" (تم الغاء الباب بعد صدور قرار بقانون المحاكم الادارية).

وهذا ما دفع بالمشرع الفلسطيني إلى إصدار قرار بقانون المحاكم الإدارية رقم (41) لسنة 2020م، الذي شكل تطوراً في اختصاص القضاء الإداري الفلسطيني ليصبح قضاء شاملاً يشمل الإلغاء والتعويض، فقد نصت المادة (20) منه على اختصاص المحكمة الادارية بالنظر في طلبات التعويض عن الأضرار المترتبة نتيجة الطعون في القرارات والاجراءات التي تدخل في اختصاص المحكمة اذا رفعت اليها تبعاً لدعوى الإلغاء¹⁶².

وكون الطعون في القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي قد حددها المشرع ضمن اختصاصات المحاكم الادارية فإن طلبات التعويض عن الاضرار المترتبة عليها هي أيضاً من اختصاص المحكمة الادارية وفقاً لنص المادة المبين أعلاه، ولبيان وتوضيح ذلك سيتم تقسيم المطالب لفرعين في الفرع الأول سيتم بيان الاحكام النازمة للتعويض، وفي الفرع الثاني سيتم التطرق للاختصاص القضائي بنظر التعويض.

الفرع الأول: الاحكام النازمة للتعويض

تعد دعوى التعويض من الدعاوى الحديثة في نطاق القضاء الإداري، ولم تصل مبادئها بعد إلى درجة من الاستقرار الكامل في مختلف النظم القانونية، وذلك نتيجة لتباين الاجتهادات القضائية وحداثة أعمال المسؤولية الإدارية في هذا المجال.

وقد جرى العمل القضائي على أن تقام دعوى التعويض غالباً في أعقاب دعوى إلغاء القرار الإداري، حيث يلجأ المتضرر ابتداءً إلى الطعن في القرار الإداري غير المشروع الصادر عن الجهة الإدارية المختصة، فإذا ما قضت محكمة القضاء الإداري بعدم مشروعية القرار وإلغائه وما ترتب عليه من آثار، كان من حق الطاعن المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت به بسبب صدور ذلك القرار.

ويأخذ هذا الأمر أهمية خاصة في نطاق القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي، لما لهذه القرارات من مساس مباشر بالمراكز القانونية للأفراد، ولا سيما ما يتعلق بحقوق الطلبة وأعضاء الهيئة التدريسية والإدارية، كقرارات الفصل أو الحرمان.

¹⁶² . أنظر المادة (20) من قرار بقانون المحاكم الادارية رقم (41) لسنة 2020.

ويجوز في هذا السياق المطالبة بالتعويض إما ضمن الدعوى الأصلية المقامة بطلب الإلغاء، متى أجاز القانون الجمع بين الطلبين، أو من خلال دعوى مستقلة تُرفع لاحقاً لهذه الغاية.

وإذ تُجسّد دعوى التعويض ضمانات أساسية لحماية الحقوق وجبر الأضرار المادية والمعنوية الناجمة عن القرارات الإدارية غير المشروعة، فإن بحث مفهوم هذه الدعوى وأركانها في إطار القرارات الصادرة عن الجامعات غير الحكومية يكتسب أهمية خاصة، وسيتم بيان ذلك من خلال توضيح مفهوم دعوى التعويض وأركانها.

أولاً: مفهوم دعوى التعويض

اعتبر الفقه الإداري دعوى التعويض التي تقام للمطالبة بجبر الضرر المادي و/أو المعنوي المترتب على صدور القرارات الإدارية غير المشروعة من قبل الإدارة من الدعاوى الشخصية، وأورد مجموعة من التعريفات لهذه الدعوى، حيث عرف جانب من الفقه دعوى التعويض عن القرار الإداري على أنها " تلك الدعوى التي يرفعها أحد الأشخاص إلى القضاء للمطالبة بتضمين الإدارة ما أصابه من ضرر نتيجة تصرفها".¹⁶³

أورد جانب آخر من الفقه تعريفاً لدعوى التعويض عن القرار الإداري إذ عرفها على أنها " دعوى ذاتية يرفعها أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية المختصة بحسب الإجراءات القانونية للمطالبة بالتعويض الحاصل والعادل اللازم للأضرار التي أصابت حقوقهم بفعل النشاط الإداري الضار".¹⁶⁴

أما على الصعيد القضائي فقد عرفت محكمة النقض المصرية دعوى التعويض " أنها الوسيلة التي يستطيع المضرور عن طريقها الحصول من الإدارة عن الضرر الذي أصابه إذا لم يسلم به قانوناً وأن يجب أن يثبت أنه صاحب الحق الذي عليه الضرر وإلا كانت دعواه غير مقبولة".¹⁶⁵

وفي هذا الصدد أيضاً عرفت محكمة النقض بصفتها الإدارية (سابقاً) التي تولت اختصاصات المحكمة الإدارية لحين التشكيل الأول لها بموجب الأحكام الانتقالية الواردة المادة (54) من قرار بقانون رقم (41) لسنة

¹⁶³ نداء أبو الهوى، "مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة"، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط: الأردن، 2010، ص12.

¹⁶⁴ محمد أبو سمرة، "التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة في القضاء الإداري الفلسطيني" دراسة تحليلية" (رسالة ماجستير، جامعة الأقصى: فلسطين، 2022م) ص9.

¹⁶⁵ المرجع السابق، ص10.

2020م بشأن المحاكم الإدارية التعويض على أنه " المقصود بالتعويض هو جبر الضرر الذي لحق بالمستدعي جراء صدور القرار المقرر الغاءه وبالتالي المطالبة ببذل الرواتب واجبة الرد لعدم الاختصاص".¹⁶⁶

بالإطلاع على التعريفات التي أوردها الفقه الإداري لدعوى التعويض، يظهر جلياً أن هذه الدعوى تنتمي إلى القضاء الشخصي، ولعل السبب في ذلك يعود إلى أن هذا الأخير يهدف إلى حماية الحقوق والمراكز القانونية الشخصية للأفراد، ويتيح لهم المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت بهم بسبب التصرفات غير المشروعة الصادرة عن الإدارة باختلاف أنواع الأضرار سواء أكانت مادية أو أدبية.¹⁶⁷

وفي هذا الصدد أكدت محكمة النقض بصفقتها الإدارية في أحد أحكامها أن "القرار بقانون الجديد بشأن المحاكم الإدارية رقم (41) لسنة 2020م وتعدلاته، اعتبر القضاء الإداري قضاءً شاملاً يختص بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة فقط، ولا يجعل المحكمة مختصة بالنظر في المطالبات المادية العادية التي لا تعتبر مطالبات بالتعويض".¹⁶⁸

ثانياً: أركان دعوى التعويض

قيام المسؤولية الإدارية بحق الإدارة، ومنح الصلاحية للفرد في إقامة دعوى للمطالبة بالتعويض عن القرار الإداري، يقتضي توافر ثلاثة أركان، وهي : الخطأ، الضرر، والعلاقة السببية بينهما¹⁶⁹، ولم يذكر المشرع في قرار بقانون المحاكم الادارية أركان دعوى التعويض الا أن القضاء أكد عليها في عدة قرارات، فقد جاء في الدعوى المنظورة أمام محكمة النقض بصفقتها الإدارية، رقم 2021/102، "المقصود بقضاء التعويض هو التعويض عن القرارات الادارية غير المشروعة والتي يثبت مخالفتها لأحكام القانون أو التعسف في استعمال السلطة أو الانحراف في استعمالها، فعند ثبوت ذلك والمطالبة بالتعويض استناداً اليه وإثبات تحقق شروط دعوى التعويض ومسؤولية الإدارة عن الخطأ الذي وقع منها وتحقق الضرر بحق المستدعي وتوافر علاقة السببية بين الخطأ والضرر حينها أجاز المشرع للمحكمة الادارية الحكم بالتعويض"¹⁷⁰.

¹⁶⁶ . قرار محكمة النقض بصفقتها الإدارية رقم (2021/164)، بتاريخ 2022/2/2م.

¹⁶⁷ نداء أبو الهوى، مرجع سابق، ص 12.

¹⁶⁸ قرار محكمة النقض بصفقتها الإدارية رقم ، 2021/254، بتاريخ 2022/3/7م.

¹⁶⁹ رامي الحسيني، "اختصاص المحكمة الادارية الفلسطينية بالتعويض عن القرارات الادارية غير المشروعة"، (2024)، المجلة العصرية للدراسات الأبحاث القانونية، الكلية العصرية الجامعية، فلسطين، ص 207

¹⁷⁰ . قرار محكمة النقض بصفقتها الإدارية رقم 2021/102، بتاريخ 2021/11/24.

1. الخطأ: ويعتبر أساس المسؤولية الإدارية، والركن الأول لقيامها الأمر الذي يترتب تعويضاً من جهة الإدارة، فمسؤولية الإدارة عن أفعالها الضارة تستند على فكرة خطأ ارتكبه أحد موظفيها أو أحد التابعين لها، وعلى من يطلب تعويضاً من الإدارة أن يثبت أن الضرر الذي لحقه كان نتيجة تصرف خاطئ من الإدارة، وإلا فإنه لن يحصل على حكم بالتعويض.¹⁷¹

2. الضرر: الخطأ وحده لا يكفي لنشوء الحق في التعويض بل لا بد من وجود ركن الضرر الذي يدفع لتحريك مسؤولية الإدارة عن خطأها، فلا يمكن مسائلة الإدارة بالتعويض عن خطأها إلا إذا رتب ضرراً¹⁷²، والضرر قد يكون مادياً عندما يصيب الشخص في حق أو يقع على مركز قانوني جدير بالحماية أو على مصلحة مالية ويعرف بأنه الاخلال بمصلحة ذات قيمة مالية للمضرور¹⁷³، وقد يكون معنوياً عندما يمس مصلحة غير مالية كالضرر الواقع على اسم الانسان وشرفه وسمعته، وقد اتفق الفقه والقضاء على تعويض المتضرر أدبياً من اعمال الإدارة، وهذا ما أقرته محكمة النقض بصفتها الإدارية في حكمها بالتعويض لأساتذة جامعة القدس أبو ديس نتيجة فصلهم من قبل إدارة الجامعة في الدعوى رقم 2021/66، حيث جاء فيه "ولما كانت القرارات المطعون فيها القاضية بإنهاء خدماتهم من الجامعة صدرت على النحو المشار إليه في تعليل وتسبيب هذا الحكم فلا يكفي لجبر الضرر إلغاء تلك القرارات لأن ذلك لا يزيل ما قد يكون قد علق في أنفسهم من مرارة وما عانوه من نظرة الشك والريبة من المجتمع والعائلة، وبالنظر لوظيفة المستدعين ودرجتهم العلمية و وضعهم الاجتماعي والنقابي، والحالة المادية التي لحقت بهم نتيجة القرارات المطعون فيها وحتى تطيب أنفسهم فيكون من المتوجب تعويضهم مادياً أي تعويض بمقابل نقدي والذي تقدره المحكمة مبلغ خمسة آلاف دينار أردني لكل واحد منهم"¹⁷⁴.

3. رابطة السببية بين الخطأ والضرر: بأن يكون الضرر الذي أصاب المضرور قد نتج مباشرة عن خطأ الإدارة، أو أن يكون الخطأ الإداري هو السبب المباشر للضرر، وبخلاف ذلك لا تنشأ مسؤولية الإدارة ولا يترتب

¹⁷¹ . سليمان الطماوي، وعثمان خليل، موجز القانون الإداري "الإدارة العامة مجلس الدولة، النشاط الإداري"، (1951)، دار الفكر العربي، مصر، ص267.

¹⁷² . ابراهيم المنجي، دعوى التعويض الإداري التنظيم القانوني والعملي لدعوى التعويض الإداري امام محاكم مجلس الدولة، (2006)، منشأة المعارف، الاسكندرية، ص74.

¹⁷³ . المرجع السابق، ص76.

¹⁷⁴ . محكمة النقض بصفتها الإدارية، إداري، 2021/66، بتاريخ 2022/2/21م

عليها تعويض، بمعنى أنه قد تنعدم رابطة السببية لوجود سبب أجنبي كالقوة القاهرة أو خطأ المضرور أو خطأ الغير، وفي هذه الحال لا يكون الخطأ بفعل الإدارة¹⁷⁵.

الفرع الثاني: الاختصاص القضائي بنظر التعويض

أولى المشرع الدستوري بموجب أحكام القانون الأساسي لسنة 2003م وتعديلاته، أحكام تحدد الاختصاص القضائي في نظر المنازعات الإدارية، فبموجب المادة (102) منه أجاز إنشاء محاكم إدارية للنظر في المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية، على أن يحدد القانون اختصاصاتها الأخرى والإجراءات التي تتبع أمامها¹⁷⁶، كما جاء في المادة (104) منه بأن تتولى المحكمة العليا مؤقتاً كل المهام المسندة للمحاكم الإدارية¹⁷⁷.

وقد تطور اختصاص القضاء الفلسطيني بنظر طلبات التعويض بعد صدور قرار بقانون المحاكم الإدارية رقم (41) لسنة 2020 الذي منح المحكمة الإدارية صلاحية النظر في طلبات التعويض إذا رفعت للمحكمة تبعاً لدعوى الإلغاء، و سيتم بيان هذا الاختصاص قبل صدور قرار بقانون المحاكم الإدارية رقم (41) لسنة 2020، وبعد صدوره.

أولاً: الاختصاص القضائي بالتعويض قبل صدور قرار بقانون المحاكم الإدارية رقم (41) لسنة 2020

قبل صدور قرار بقانون المحاكم الإدارية رقم (41) لسنة 2020م، كانت محكمة العدل العليا تختص بالنظر في المنازعات الإدارية، وقد تم تنظيم ذلك بموجب أحكام قانون تشكيل المحاكم النظامية (الملغى) رقم (5) لسنة 2001م وتعديلاته والباب الرابع عشر من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001م وتعديلاته، ولم يرد ضمن اختصاصاتها المحددة في القانون أي صلاحية فيما يتعلق بدعوى التعويض¹⁷⁸، إذ اقتصر اختصاص المحكمة المشار إليها أعلاه على صلاحية النظر في الطعون المتعلقة

¹⁷⁵ . ابراهيم المنجي، مرجع سابق، ص81.

¹⁷⁶ أنظر المادة (102) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م التي نصت على " يجوز بقانون إنشاء محاكم إدارية للنظر في المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية، ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، والإجراءات التي تتبع أمامها."

¹⁷⁷ أنظر المادة (104) من من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003م التي نصت على " تتولى المحكمة العليا مؤقتاً كل المهام المسندة للمحاكم الإدارية والمحكمة الدستورية العليا ما لم تكن داخلية في اختصاص جهة قضائية أخرى وفق القوانين النافذة".

¹⁷⁸ . أنظر المادة (39) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001 التي نصت على " تختص محكمة العدل العليا بالنظر فيما يلي: 1- الطعون الخاصة بالانتخابات. 2- 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. 3- الطلبات التي هي من نوع المعارضة في الحبس التي يطلب فيها إصدار أوامر الإفراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع. 4- المنازعات المتعلقة بالوظائف العمومية من حيث التعيين أو الترقية أو العلاوات أو المرتبات

بالقرارات الإدارية فقط وصولاً إلى تقرير مدى مشروعيتها وإلغائها بنتيجة الحكم الفاصل في الطعن المقدم أمامها.

وفيما يتعلق بقضايا التعويض فقد تم رفع عدة طلبات لمحكمة العدل العليا إلا أنها أكدت على عدم اختصاصها بنظرها فقد جاء في حكم المحكمة في أحد الطلبات " إذا ترتب عن ذلك أي ضرر لفرد من الناس عليه أن يلجأ إلى المحكمة المختصة بالتعويض وأن محكمة العدل العليا غير مختصة بالنظر في مثل هذه الحالة.¹⁷⁹ وفي حكم آخر أكدت المحكمة على ذلك حيث جاء في فيه " تقدير التعويض المستحق للمواطن المتضرر جراء توسيع البلدية للشارع لا يدخل في اختصاص هذه المحكمة بل يجب اللوذ بالمحكمة المختصة قانوناً.¹⁸⁰ وفي حكم آخر نصت صراحة أيضاً على عدم اختصاصها حيث جاء في فيه " على الرغم من عدم مشروعية القرار الإداري بإحالة العطاء على شركة أخرى غير المستدعية إلا أن المحكمة تقرر رفض طلب التعويض لعدم اختصاص محكمة العدل العليا فيه وانعقاد الاختصاص لمحكمة أخرى".¹⁸¹

وفقاً لقرارات محكمة العدل العليا المبينة أعلاه، يتبن بأن اختصاص المحكمة ينحصر بإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة، أما التعويض عنها يكون من اختصاص القضاء العادي، أي المحاكم النظامية المدنية، التي حددت تشكيلاتها واختصاصاتها بموجب قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001 (الملغى)¹⁸²، وقانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002 وتعديلاته، ونظراً لعدم ورود نصوص بموجب هذه القوانين تحدد المحكمة المختصة بالنظر في دعاوى التعويض المتعلقة بالقرارات الإدارية غير المشروعة تبعاً لقواعد الاختصاص النوعي، فيتم اتباع قواعد الاختصاص القيمي للمحاكم المدنية.¹⁸³ ويتم نظر دعاوى التعويض الإداري وفق الإجراءات والقواعد المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية.¹⁸⁴

أو النقل أو الإحالة إلى المعاش أو التأديب أو الاستبعاد أو الفصل، وسائر ما يتعلق بالأعمال الوظيفية. 5- رفض الجهة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار كان يجب اتخاذه وفقاً لأحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها. 6- سائر المنازعات الإدارية. 7- المسائل التي ليست قضايا أو محاكمات بل مجرد عرائض أو استدعاءات خارجة عن صلاحية أي محكمة تستوجب الضرورة الفصل فيها تحقيقاً للعدالة. 8- أية أمور أخرى ترفع إليها بموجب أحكام القانون.

179 . حكم محكمة العدل العليا، إداري، 1996/71، بتاريخ 1997/4/23.

180 . حكم محكمة العدل العليا، إداري، 1997/108، بتاريخ 1998/7/25.

181 . حكم محكمة العدل العليا، إداري، 1998/113، بتاريخ 1999/02/03.

182 . انظر قرار بقانون رقم (39) لسنة 2020م بشأن تشكيل المحاكم النظامية وتعديلاته، التي بموجبه قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001.

183 . ريناد الحسين، "التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة في فلسطين في ضوء أحكام القرار بقانون رقم 41 لسنة 2020 بشأن المحاكم الإدارية" (2021) مجلة جامعة الزيتونة الأردنية للدراسات القانونية، عدد 2، 106، 111.

184 . أنظر قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001.

ثانياً: الاختصاص القضائي بالتعويض بعد صدور قرار بقانون المحاكم الإدارية رقم (41) لسنة 2020

بعد صدور قرار بقانون المحاكم الإدارية رقم (41) لسنة 2020م، تحول القضاء الإداري من قضاء إلغاء فقط، ليصبح قضاء إلغاء وتعويض، فقد تم النص بموجب المادة (2/20) من القرار بقانون على اختصاص المحكمة الإدارية بنظر طلبات التعويض، حيث جاء فيها "تختص المحكمة الإدارية بالنظر في طلبات التعويض عن الأضرار المترتبة نتيجة القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة 1 من هذه المادة إذا رفعت إليها تبعاً لدعوى الإلغاء"، ولم يرد في القرار بقانون أي أحكام أخرى ناظمة لدعوى التعويض.

وفقاً لذلك يستنتج بأن انعقاد اختصاص للمحكمة الإدارية بنظر طلبات التعويض لا يعني أن للمحكمة الولاية العامة بالنسبة لجميع دعاوى التعويض التي ترفع ضد الإدارة وإنما ينحصر اختصاصها في النظر بطلبات التعويض التي تقدم إليها تبعاً لدعوى إلغاء قرار إداري، وكون الطعون المقدمة من اشخاص القانون العام بما فيها مؤسسات التعليم العالي هي اختصاص محدد في القرار بقانون للمحاكم الإدارية واعمالاً للنص اعلاه فإن طلبات التعويض المقدمة تبعاً لهذه الطعون تدخل في اختصاص المحاكم الإدارية، وذلك وفقاً للآتي:

1. اشتراط رفع طلب التعويض تبعاً لدعوى الإلغاء يعني بالضرورة بأن تكون المطالبة بالتعويض فقط على القرارات غير المشروعة التي ينعقد اختصاص النظر فيها للمحكمة الإدارية، أما دعاوى التعويض عن الأعمال المادية التي تقرها الإدارة أو أحد الأشخاص المعنوية التي تتمتع بامتيازات السلطة العامة كالجامعات فليست ضمن اختصاص المحكمة الإدارية، واختصاص النظر فيها للمحاكم النظامية، ويرى الباحث بأن هذا يتناقض مع فكرة القضاء الإداري الشامل الذي أكد عليه قرار بقانون المحاكم الإدارية حين ختم اختصاصات المحكمة الإدارية بعبارة "سائر المنازعات الإدارية" أي أولى القضاء الإداري الولاية العامة بالنظر في جميع المنازعات الإدارية. وقد ردت المحكمة الإدارية بطلبات التعويض نتيجة لعدم ارتباطها بقرار إداري غير مشروع على الرغم من تحقق ضرر على المستدعي قد جاء في الدعوى الإدارية رقم 2022/90، حيث جاء في القرار "وأما فيما يتعلق بالمطالبة بالتعويض وحيث توصلت هذه المحكمة الى أن وقف صرف راتب المستدعي لا يعدو عن كونه عملاً مادي وإجراء تنفيذي لقرار إداري، ولا يُعتبر هذا الإجراء من عداد القرارات الإدارية

النهائية التي تقبل الطعن بالإلغاء، وحيث أن التعويض يستلزم حتماً أن يكون هناك قراراً إدارياً قُضي بعدم مشروعيته، وحيث أن أمراً كهذا لم يحصل، فإن المطالبة بالتعويض تكون والحالة هذه مُستوجبة الرد¹⁸⁵.

2. اختصاص المحكمة الإدارية بنظر طلبات التعويض ينعقد فقط إذا رفعت اليها بصفة التبعية، ولا ينعقد الاختصاص في حال رفعت بصفة أصلية (رفع دعوى مستقلة للمطالبة بالتعويض بعد حكم بإلغاء القرار الإداري غير المشروع)، وفي هذه الحالة على المتضرر اللجوء للقضاء العادي، وفي هذا أيضاً تناقض مع مفهوم القضاء الإداري الشامل، ففي حال انتهت المدة القانونية المحددة للطعن بالقرار الإداري المعيب، سيلجأ المتضرر من هذا القرار للقضاء النظامي للمطالبة بالتعويض، وهذا يعني بأن القاضي العادي سيتولى مهمة تقدير مدى مشروعية القرار المعيب ليتمكن من النظر في دعوى التعويض، على الرغم من أنه غير مختص بهذا الشأن، وبهذا الخصوص يرى الدكتور سليمان الطماوي "بأن الأفضلية تطبيق القواعد الإدارية في المسؤولية لأنها توفق بين جميع الاعتبارات كما أنها قواعد مبصرة، مرنة، تراعي ظروف كل حالة، وبشرط ألا تكون المصلحة العامة مرجوحة أبداً وهذا ما لا يتوفر في القواعد المدنية المطلقة، بمعاييرها المجردة".¹⁸⁶
3. لا ينعقد اختصاص المحكمة الإدارية للنظر في طلبات التعويض التي يرفعها المتضرر من ممارسات الإدارة أو قراراتها المشروعة (المسؤولية بدون خطأ)، كون المشرع ربطها بدعوى الإلغاء أي بقرار إداري غير مشروع، وهذا ما أكدت عليه المحكمة في عدة أحكام لها، حيث ورد في أحد أحكامها "ان القضاء الإداري أصبح قضاء كامل بمعنى انه أصبح قضاء الغاء وتعويض، والمقصود بقضاء التعويض هو التعويض عن القرارات الادارية غير المشروعة والتي يثبت مخالفتها لاحكام القانون او التعسف في استعمال السلطة او الانحراف في استعمالها، فعند ثبوت ذلك والمطالبة بالتعويض استناداً اليه واثبات تحقق شروط دعوى التعويض ومسؤولية الادارة عن الخطأ الذي وقع منها وتحقق الضرر بحق المستدعي /المضرور وتوافر علاقة السببية بين الخطأ والضرر حينها اجاز المشرع للمحكمة الادارية الحكم بالتعويض".¹⁸⁷ فاشتطت المحكمة الخطأ من جهة الإدارة كركن أساسي لانعقاد المسؤولية الإدارية، وبغير ذلك لا تترتب المسؤولية على الإدارة.

¹⁸⁵ . المحكمة الإدارية ، إداري، رقم 2022/90، بتاريخ 2022/09/05.

¹⁸⁶ . د. سليمان الطماوي "قضاء التعويض وطرق الطعن بالأحكام، الكتاب الثاني" دار الفكر العربي، 1986، ص 369

¹⁸⁷ . محكمة النقض بصفتها الإدارية، إداري، 2021/102، بتاريخ 2021/11/24م.

بالنظر إلى ما تم ذكره نجد بأنه كان الأولى على المشرع إعمال مبدأ القضاء الشامل وعدم تقييد طلبات التعويض بالتبعية لدعوى الإلغاء، لأن هذا الأمر يضيق من اختصاص المحكمة الادارية بشأن طلبات التعويض، ويشتت المضرور بالرجوع للمرجع القضائي المختص ويضعف القرارات الصادرة بالخصوص لأن القاضي الإداري هو الجهة الأقدر على البت في موضوع التعويض¹⁸⁸، وكان الأجدر أن ينص المشرع على اختصاص المحكمة الإدارية بنظر طلبات التعويض عن الأضرار المتعلقة بالمنازعات الإدارية سواء رفعت بصورة تبعية أو أصلية، تكريساً لمبدأ القضاء الإداري الشامل.

أما بشأن تقدير قيمة التعويض فلم يرد أي قواعد أو أسس بهذا الشأن أي أن المحكمة صاحبة الصلاحية المطلقة بتقدير ذلك وفقاً إلى الأدلة والاثباتات والمستندات المقدمة لها من قبل الطاعن¹⁸⁹، وقد قضت محكمة النقض بصفتها الادارية في الدعوى المقامة من بعض أساتذة جامعة القدس أبو ديس في الطعن بقرار الجامعة بفصلهم بالتعويض، وكان قد أرفق فيها طلب ضمن لائحة الدعوى بتعويض تبلغ قيمته (300000) دينار أردني، وقد جاء في قرارها "أما بخصوص مقدار التعويض، فصحيح أن إلغاء القرار الإداري المطعون فيه في كثير من الأحيان يعتبر خير تعويضاً للمستدعي كتعويض عن الأضرار المادية والأدبية التي أصابته الا أن لكل مقام مقال ولكل دعوى ظروفها و وقائعها ولطبيعة القرارات المطعون فيها وظروف إصدارها وأثرها على الطاعنين أيضاً، ولما كانت القرارات المطعون فيها القاضية بإنهاء خدماتهم من الجامعة صدرت على النحو المشار إليه في تعليل وتسبيب هذا الحكم فلا يكفي لجبر الضرر إلغاء تلك القرارات لأن ذلك لا يزيل ما قد يكون قد علق في أنفسهم من مرارة وما عانوه من نظرة الشك والريبة من المجتمع والعائلة، وبالنظر لوظيفة المستدعين ودرجتهم العلمية و وضعهم الاجتماعي والنقابي، والحالة المادية التي لحقت بهم نتيجة القرارات المطعون فيها وحتى تطيب أنفسهم فيكون من المتوجب تعويضهم مادياً أي تعويض بمقابل نقدي والذي تقدره المحكمة مبلغ خمسة آلاف دينار أردني لكل واحد منهم"¹⁹⁰.

¹⁸⁸ . رائد الخرايشة، "طلبات التعويض في القضاء الإداري الأردني: دراسة مقارنة" (رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط: الأردن، 2022) ص65.

¹⁸⁹ . ريناد الحسين، مرجع سابق ص 117

¹⁹⁰ . قرار محكمة النقض بصفتها الادارية رقم (2021/66) الصادر بتاريخ 2022/02/21م

الخاتمة

جاءت هذه الدراسة لتسلط الضوء على جانب جوهري من القرارات الادارية الصادرة عن الاشخاص المعنوية وهي القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية وقد تم تناولها من حيث بيان الجوانب الموضوعية لمؤسسات التعليم العالي وبيان أنواع هذه المؤسسات، والأحكام النازمة لها من حيث الإنشاء والإدارة والرقابة، وتحليل طبيعتها القانونية وآثار ذلك على القرارات الصادرة عنها والاختصاص القضائي بنظر المنازعات المتعلقة بها، بالإضافة لبيان أوجه الرقابة على القرارات الصادرة عنها سواء الرقابة الداخلية او الرقابة القضائية، وتوحيماً لهذه الدراسة نستعرض ما توصلت له الباحثة من نتائج وتوصيات.

النتائج:

1. صنف المشرع الفلسطيني مؤسسات التعليم العالي إلى ثلاثة أنواع: حكومية، عامة، خاصة، دون أن يربط هذا التصنيف بمعيار قانوني واضح يحدد الطبيعة القانونية لكل منها، خلافاً لما استقر عليه المشرعان المصري والأردني اللذان اتجها إلى تصنيف تم موضوعي أكثر وضوحاً، يقوم على التمييز بين الأشخاص العامة والأشخاص الخاصة.
2. حدد المشرع آلية إنشاء مؤسسات التعليم العالي الحكومية وآليات الإشراف والرقابة عليها وعلاقتها بالوزارة وعاملها معاملة أي دائرة حكومية. أما مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية، فلم يتم تحديد أحكام وقواعد موضوعية تتعلق بإنشاءها، باستثناء حصولها على ترخيص مسبق بموافقة وزير التعليم العالي بناءً على توصية الهيئة الوطنية للاعتماد والجودة والنوعية، ومن حيث الإدارة فقد منحها المشرع استقلال اداري ومالي واكاديمي محدود تمارسه عبر مجالس الأمناء وإداراتها الداخلية، في حين تمارس الدولة رقابة قانونية وأكاديمية ومالية عليها، إلا أن هذا التنظيم لا يقوم على إطار تشريعي موحد يحدد بوضوح حدود الاستقلال وحدود الرقابة، الأمر الذي يؤدي إلى تداخل الصلاحيات ويضعف وضوح العلاقة بين الإدارة الجامعية والجهات الرقابية.
3. مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية تعتبر مرافق عامة تقدم خدمة التعليم العالي بصلاحيات منحها إياها السلطة العامة، تهدف لسد الفجوات التي تعجز عنها الدولة في توفير التعليم العالي للجميع، واثابة

الفرص لمن لا يستطيع الالتحاق بالتعليم العالي الحكومي، أو تقديم بعض التخصصات التي لا يستطيع التعليم الحكومي تقديمها، تحت اشراف ورقابة الدولة.

4. استقر الفقه والقضاء الإداري على إعمال المعيار الموضوعي والشكلي معاً للتعرف على القرارات الإدارية الصادرة عن الأشخاص المعنوية التي تقوم بمهمة مرفق عام ومنها الجامعات غير الحكومية، لأن إعمال المعيار الشكلي وحده المتمثل بالسلطة العامة يخرج جميع قرارات هذه الاشخاص من تعريف القرارات الادارية، وذلك بالنظر لفحوى وجوهر القرار بغض النظر عن الجهة التي أصدرته.

5. وفقاً للمعيار الموضوعي فإن ما يُدخل الأجسام المعنوية المكلفة بتسيير مرافق عامة إلى نطاق تطبيق القانون العام هو توفر عدة عناصر اهمها أن يكون النشاط الذي تقوم به هذه المؤسسات يهدف لتحقيق مصلحة عامة، وأن تكون السلطة الإدارية هي التي عهدت لهذه المؤسسات بتحقيقها، وأن تتمتع هذه المؤسسات بامتيازات السلطة العامة من أجل تحقيق هذه المصلحة وأن تمارس الدولة الرقابة الإدارية على هذه المؤسسات.

6. تتنوع القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية كونها تجمع بين سمات الإدارة العامة من جهة لما لها امتيازات السلطة العامة المنوطة بتسيير مرفق عام، وبين سمات أشخاص القانون الخاص من جهة أخرى نظراً لما تتمتع به من الاستقلال الأكاديمي والإداري، مما يجعل قراراتها تتأرجح بين كونها قرارات إدارية تخضع لقواعد القانون العام، وبين قرارات ذات طبيعة خاصة تغيب فيها امتيازات السلطة العامة فلا تعتبر قرارات إدارية ويطبق عليها قواعد القانون الخاص.

7. إن صور القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية عديدة فمنها ما تتخذ في مواجهة الطلبة ومنها ما تتخذ في مواجهة الهيئة التدريسية ومنها قرارات تتعلق بعلاقاتها التعاقدية في سبيل تسيير مهامها الاعتيادية، والتميز بين ما يصدر عنها من قرارات ادارية او غيرها من القرارات ذات الطبيعة الخاصة هو فحوى وجوهر القرار الصادر.

8. إن القرارات التي تصدرها مؤسسات التعليم العالي في مواجهه طلبتها هي قرارات ادارية لأن علاقة الطلبة بمؤسسات التعليم العالي هي علاقة المتفعين بالمرفق العام، أما القرارات التي تصدرها الجامعات غير الحكومية في مواجهه أعضاء الهيئات التدريسية يختلف تكييفها وفقاً لطبيعة العلاقة بين العضو والجامعة.

9. تمارس مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية الرقابة الداخلية على القرارات الصادرة منها وفقاً لاجراءات حددتها انظمتها الداخلية ولا يوجد إجراءات موحدة على صعيد الأنظمة الداخلية لهذه المؤسسات لتقديم التظلم و/أو استئناف القرار الصادر بالتظلم ولا في الجهة المختصة بالنظر في التظلم أو القرار الصادر فيه، إذ أن هذه الإجراءات و/أو آلية نظر التظلم بالقرارات و/أو استئنافها يخضع للنظام الداخلي لكل مؤسسة تعليم، ويختلف باختلاف ما نصت عليه هذه الأنظمة.

10. تطور اختصاص القاضي الإداري في فلسطين بنظر الطعون الخاصة في القرارات الإدارية بموجب مجموعة من النصوص التشريعية التي حددت هذا الاختصاص، ويأتي في مقدمتها قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م، الذي اناط بمحكمة العدل العليا اختصاص النظر في طلبات إلغاء القرارات الإدارية الصادرة عن أشخاص القانون العام دون ذكر مؤسسات التعليم العالي ضمن الجهات التي تدخل قراراتها في اختصاص المحكمة، لاحقاً لذلك تم تعديله لينص على خضوع مؤسسات التعليم العالي لرقابة محكمة العدل العليا، وتعزيز هذا التوجه بإصدار القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020 بشأن المحاكم الإدارية، الذي أنشأ قضاء إداري شامل، ونقل اختصاص النظر في الطعون الإدارية من محكمة العدل العليا إلى المحاكم الإدارية ، مع الإبقاء على خضوع القرارات الإدارية الصادرة عن أشخاص القانون العام، ومنهم مؤسسات التعليم العالي، لرقابة القضاء الإداري.

11. قبل اجراء التعديلات التشريعية الذي أحدثه المشرع الفلسطيني، لم تنظر المحكمة في أي دعوى قدمت ضد مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية، مسببة قراراتها بأنها الجامعات غير الحكومية ليست شخصاً من أشخاص القانون العام، وبالتالي لا يعد القرار الصادر عنها قراراً إدارياً، لاعتبار القرار إداري يجب أن يصدر عن سلطة إدارية أو مؤسسة عامة أو شخص من أشخاص القانون العام والجامعات غير الحكومية سواء كانت اهلية أو خاصة ليست من اشخاص القانون العام، وذلك خلافاً لما استقرت عليه قرارات محكمة العدل العليا المنعقدة في غزة حيث نظرت للطعون المقدمة ضد القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية، لكن بعد اجراء التعديلات التشريعية تغير موقف القضاء الإداري الفلسطيني ونظرت في جميع الطعون المقدمة ضد القرارات الصادرة من مؤسسات التعليم العالي في مواجهه الطلبة، لكن لم يستقر القضاء الإداري الفلسطيني في موقف موحد اتجاه القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية في مواجهة هيئاتها التدريسية.

12. دعوى الإلغاء دعوى قضائية عينية يختصم فيها القرار الإداري نفسه، وسلطة القاضي الإداري في هذه الدعوى تنحصر في فحص القرار المطعون به ومدى مطابقته لمبدأ المشروعية، وذلك وفقاً لأسباب وشروط خاصة حددها المشرع بموجب قرار بقانون المحاكم الإدارية رقم (41) لسنة 2020 وتعديلاته، تنطبق على الدعوى المقامة لإلغاء القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية.
13. إن القرار القضائي الصادر في دعاوى الإلغاء بما في ذلك دعوى إلغاء القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي يكتسب الحجية وهي استنفاد المحكمة لولايتها بعد اصدار الحكم القطعي في الدعوى المعروضة أمامها، وليس لها حق الرجوع عما قضت به بأن تعدل عليه، وقد تكون الحجية مطلقة أي تنطبق على كافة دون استثناء سواء كانوا أطراف فيه أم لا، أو نسبية أي أنها لا تكون حجة إلا بين أطراف الخصومة التي صدر الحكم في مواجهتهم، ولا تمتد آثارها إلى الغير.
14. استقر القضاء الإداري الفلسطيني على أن قرار الإلغاء الصادر عن المحكمة بالدعوى المقدمة ضد مؤسسات التعليم العالي يتضمن إلغاء القرار الإداري فقط وذلك بإزالته من الوجود القانوني، إلا أن محكمة العدل العليا المنعقدة في غزة لم تقف عند إلغاء القرار فقط وإنما عدلته، وذلك انسجام مع ما منحه المشرع لمحكمة العدل العليا من صلاحيات بتعديل القرار الطعين وفق ما نص عليه قانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية الملغى حالياً.
15. دعوى التعويض عن القرارات الإدارية دعوى شخصية، تهدف إلى حماية الحقوق والمراكز القانونية الشخصية للأفراد، وتتيح لهم المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت بهم بسبب التصرفات غير المشروعة الصادرة عن الإدارة باختلاف أنواع الأضرار سواء أكانت مادية أو أدبية، ولا تنعقد إلا بتوفر أركانها: الخطأ والضرر والعلاقة السببية، وبعد اصدار قرار بقانون المحاكم الإدارية أصبحت دعوى التعويض من اختصاص المحكمة الإدارية حيث منحها المشرع صلاحية النظر في طلبات التعويض عن الأضرار المترتبة نتيجة القرارات والإجراءات التي تختص المحكمة بالنظر فيها إذا قدمت تبعاً لدعوى الإلغاء فقط.

التوصيات:

1. توصي الدراسة بتعديل قرار بقانون التعليم العالي لسنة 2018 بما يشمل تحديد واضح للطبيعة القانونية لمؤسسات التعليم العالي غير الحكومية، بما يشمل اجراءات تتأسسها وانشائها وتوضيح حدود رقابة واشراف الدولة عليها، بما في ذلك من معالجة للثغرات القانونية والفنية ضمن رؤية المشرع في تحقيق اهداف التعليم العالي دون الاخلال بدوام سير مرفق التعليم العالي بانتظام واطراد.
2. توصي الدراسة بمراجعة الأنظمة الداخلية لمؤسسات التعليم العالي غير الحكومية بحيث يتم وضع أنظمة موحدة تتواءم مع طبيعة كل مؤسسة تعليم عالي، معتمدة من قبل وزارة التربية والتعليم العالي لتصبح أكثر توافق وانسجام مع صلاحيات القضاء الاداري بنظر الطعون المقامة ضد القرارات الصادرة عن هذه المؤسسات.
3. توصي الدراسة بالسير على منهج القضاء الاداري في غزة في الأحكام الصادرة عن المحكمة في دعوى الإلغاء الخاصة بالطعونات المقدمة ضد القرارات الصادرة عن مؤسسات التعليم العالي وذلك بتعديلها وليس فقط الغائها.
4. توصي الدراسة بتعديل قرار بقانون المحاكم الإدارية رقم (41) لسنة 2020 وتعديلاته بما يسمح بانعقاد اختصاص المحكمة الإدارية بنظر طلبات التعويض سواء رفعت بصفة أصلية أو بالتبعية.

المراجع

أولاً: الكتب والمؤلفات

- الطماوي، سليمان محمد. القضاء الإداري.: قضاء الإلغاء، الكتاب الأول. دار الفكر العربي، 1960.
- الطماوي، سليمان محمد. قضاء التعويض وطرق الطعن بالأحكام. الكتاب الثاني. دار الفكر العربي، 1986.
- الطماوي، سليمان محمد. النظرية العامة للقرارات الإدارية. الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984.
- الطماوي، سليمان محمد، و خليل، عثمان. موجز القانون الإداري: الإدارة العامة، مجلس الدولة، النشاط الإداري دار الفكر العربي، مصر، 1951.
- بسيوني، عبد الغني. ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة: قضاء الإلغاء. الإسكندرية، 1983.
- كنعان، نواف. القضاء الإداري الأردني. الطبعة الأولى.
- المنجي، إبراهيم. دعوى التعويض الإداري: التنظيم القانوني والعمل لدعوى التعويض الإداري أمام محاكم مجلس الدولة. منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006.
- عمرو، عدنان. إبطال القرارات الإدارية الضارة بالأفراد والموظفين. الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، 2001.
- الشوبكي، عمر. القضاء الإداري. الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2007.
- عبد الغني، عبد الباقي بابكر. التعليم العالي ودوره في تطوير القطاع التربوي.

بكري، عادل عبد التواب. قانون تنظيم الجامعات ولائحته التنفيذية وفقاً لآخر التعديلات. الطبعة الرابعة والعشرون، 2006.

ثانياً: الرسائل الجامعية

الخرائشة، رائد. طلبات التعويض في القضاء الإداري الأردني: دراسة مقارنة. رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2022.

أبو الهوى، نداء. مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة. رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، 2010.

أبو سمرة، محمد. التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة في القضاء الإداري الفلسطيني: دراسة تحليلية. رسالة ماجستير، جامعة الأقصى، فلسطين، 2022.

قنيطرة، أحمد، النظام القانوني للتظلم من القرار الإداري في التشريع الفلسطيني: دراسة تحليلية مقارنة. رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، فلسطين، 2017.

شديد، إسلام، الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة عن جامعة النجاح الوطنية، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2014.

طوطح، أحمد، المسؤولية الإدارية للمرافق العامة عن أخطاء موظفيها في التشريع الفلسطيني، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، 2016.

البسيوني، أمل عبد القادر، أحكام دعوى إلغاء القرار الإداري لعيب عدم الاختصاص في فلسطين، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، 2017.

الجبالي، محمد، حدود رقابة القضاء الإداري على قرارات التأديب النقابية، رسالة دكتوراه، جامعة العلوم الإسلامية العالمية، 2017.

ثالثاً: الأبحاث والمقالات العلمية

الحسين، ريناد، التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة في فلسطين في ضوء أحكام القرار بقانون رقم (41) لسنة 2020 بشأن المحاكم الإدارية، مجلة جامعة الزيتونة الأردنية للدراسات القانونية، العدد (2)، 2021.

الحسيني، رامي، اختصاص المحكمة الإدارية الفلسطينية بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، المجلة العصرية للدراسات والأبحاث القانونية، 2024

أبو رميلة، بسام، الدور الإيجابي للإدارة في تنفيذ حكم الإلغاء، دراسات علوم الشريعة والقانون، مجلد 1(42)، عدد (3)، 2015.

علي، إيمان أحمد، الآثار المترتبة على إلغاء الجزاء التأديبي غير المشروع، المجلة القانونية، مجلد (10)، 2021.

المخزومي، عمر، وعيادات، محمد، حجية الأحكام الصادرة بإلغاء القرارات الإدارية وآثارها، مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات، مجلد (19)، عدد (3)، 2019.

الأحمد، نجم، التظلم الإداري، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، عدد (3)، 2013.

الفياض، ماجد، التظلم من القرار الإداري في النظام السعودي، مجلة كلية الشريعة والقانون بطنطا، عدد (37)، 2022.

أبو سمهدانة، عبد الناصر، التظلم الإداري في فلسطين بين الوجوب والجواز: دراسة تحليلية مقارنة في ضوء أحكام محكمة العدل العليا، المجلة العربية للفقهاء والقضاء، عدد (44)، 2013.

الدرادكة، محمد، التظلم الإداري من القرارات الإدارية: دراسة في التشريع الأردني، مجلة اتحاد الجامعات العربية للبحوث في التعليم العالي، عدد خاص، مجلد (45)، 2025.

حميد، محمد، التظلم الإداري: دراسة مقارنة، مجلة الدراسات العليا لجامعة النيلين، عدد (7)، 2020.

سلمان، عائشة، الطبيعة القانونية للقرارات الإدارية الانفرادية الصادرة عن الهيئات الخاصة، مجلة الأبحاث والدراسات القانونية، 2019.

شبحا، إسلام، المعيار الموضوعي في تحديد القرارات الإدارية وأثره على الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة من أشخاص القانون الخاص القائمة بمرفق عام، مجلة الحقوق للبحوث القانونية، كلية القانون، جامعة قطر، 2024.

عبد الرحمن شعيب، محمد، الاتجاهات الحديثة لتطوير مفهوم القرار الإداري: دراسة مقارنة، مجله البحوث القانونية والاقتصادية، 2020.

صيام، أشرف، وبركات، ريناد، القاضي الإداري الفلسطيني وقرارات مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية مجلة جامعة الزيتونة الأردنية للدراسات القانونية، 2021.

خويرة، بهاء الدين، وبشتاوي، أحمد. الرقابة القضائية على قرارات مؤسسات التعليم العالي غير الحكومية: الأطر القانونية والفوائد العملية في ضوء التشريع الفلسطيني. الجامعة الإسلامية بغزة، 2020.

جرادات، محمد زياد، التنظيم القانوني للتظلم الإداري في فلسطين: دراسة مقارنة، مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، 2025.

Jaradat, Muhammad Ziyad, and Nayel Musa AlOmran. *Disciplinary Safeguards for Faculty Members in Palestinian Universities: A Comparative Analytical Study of the Arab American University*. Journal of Law and Sustainable Development 11, no. 8 (2023)

رابعاً: التشريعات

القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 وتعديلاته.

قرار بقانون رقم (6) لسنة 2018 بشأن التعليم العالي وتعديلاته.

قرار بقانون رقم (41) لسنة 2020 بشأن المحاكم الإدارية .

قرار بقانون رقم (42) لسنة 2021م بشأن الشركات .

قرار بقانون رقم (10) لسنة 2013 بشأن جامعة الاستقلال.

النظام الأساسي للجامعات الحكومية رقم (3) لسنة 2020م.

قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 وتعديلاته

نظام ضبط مخالفات الطلبة للجامعة العربية الامريكية لسنة 2024.

تعليمات الإجراءات التأديبية لأعضاء الهيئة التدريسية للجامعة العربية الامريكية لسنة 2018

نظام الهيئة الأكاديمية في جامعة بيرزيت لسنة 1986 وتعديلاته 2014 و2019.

قانون التعليم العالي والبحث العلمي الاردني رقم (17) لسنة 2008.

قانون الجامعات الأردنية رقم (18) لسنة 2018.

قانون رقم (49) لسنة 1972 المصري بشأن تنظيم الجامعات وتعديلاته

قانون رقم (101) لسنة 1992 بشأن إنشاء الجامعات الخاصة في مصر.

Legal Regulation of Decisions Issued by Non- Governmental Higher Education Institutions

Suzan Khaled Mustafa Hamdan

Mohammad jaradat

Ahmad Alashqar

Hani Zbedat

Abstract

This thesis examines the legal regulation of decisions issued by non-governmental higher education institutions by addressing the substantive aspects of higher education institutions in Palestine, identifying the different types of such institutions, and analyzing the legal rules governing their establishment, administration, and supervision. It further analyzes their legal nature and the implications thereof for the decisions they issue, as well as the determination of judicial jurisdiction over disputes arising in relation to those decisions. In addition, the study addresses the various forms of oversight exercised over such decisions, whether internal oversight or judicial review.

The study concludes that the legislation regulating non-governmental higher education institutions suffers from several shortcomings, which has resulted in ambiguity in the legal characterization of these institutions and, consequently, a lack of consistency in the rulings of the administrative judiciary concerning challenges related to non-governmental higher education institutions.

The study further concludes that there is a pressing need to develop the legislative framework governing higher education institutions in Palestine, including the establishment of a clear determination of their legal nature and the remedying of legal and technical deficiencies, within a legislative vision aimed at achieving the objectives of higher education without undermining the regular and continuous operation of the higher education public service

Keywords: Administrative decision, higher education institutions, formal criterion, substantive criterion.