مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية

اسم المقال: نظام تمثيل الدولة أمام القضاء (دراسة مقارنة)
اسم الكاتب: سعود فايز النزال
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/8355
تاريخ الاسترداد: 2026/11/02 05:41 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

جامعة الشارقة
UNIVERSITY OF SHARJAH

مجلة جامعة الشارقة

دورية علمية محكمة

للعلوم القانونية



المجلد 16، العدد 2
ربيع الثاني 1441 هـ / ديسمبر 2019 م

الترقيم الدولي المعياري للدوريات 2616-6526

نظام تمثيل الدولة أمام القضاء: دراسة مقارنة

سعود فايز النزال

كلية الحقوق - جامعة دمشق

دمشق - سوريا

تاريخ الاستلام: 28-01-2018 **تاريخ القبول: 31-01-2019**

ملخص البحث:

في ظل تزايد دور الدولة في المجتمع من خلال دورها الراعي والحامي وتدخلها حديثا في السوق الاقتصادية والاجتماعية، مما أثار جدلا في السابق حول مسؤولية الدولة كشخص اعتباري عن أعمالها وأعمال موظفيها وتابعيها، والذي حسم لجهة ترتب مسؤولية الدولة المدنية من خلال إلغاء قرارات صادرة بشكل مخالف للقانون أو من خلال دفع مبالغ كتعويض . فكان من الطبيعي توسع التشريع الناظم لعمل أجهزة الدولة، وفي الوقت الذي تزايد فيه الاعتداء على المال العام بشتى صوره وانطلاقا من الحفاظ على المال العام والذي استتبع معه ظهور نظام خاص بتمثيل أجهزة الدولة في الدعاوى أمام القضاء.

الكلمات الدالة: نظام تمثيل الدولة، الطبيعة القانونية لهيئة تمثيل الدولة، القانون السوري، القانون المصري، القانون الإماراتي، القانون المغربي، القانون الأردني، القانون البحريني، أجهزة الدولة.

2-16 .indd 389 30/12/2019 9:54 AM

مقدمة:

إن إجـراءات تمثيـل الدولـة أمـام القضـاء ليسـت بالمسـألة السـهلة، لتوسـع أجهـزة الدولـة وتوسـع نشـاطها الداخلـي والخارجـي، وتزايـد القوانيـن والتشـريعات التـي تحكمهـا وتعديلهـا المستمر وكذلك للاختلاف حول الجهة الممثلة أمام القضاء والتي تنوب عن المجتمع في حفظ المال العام، إلى أن حسم هذا الجدل لإنشاء جهة مختصة تمثل الدولة أمام القضاء؛ فبدأت مخاصمة الدولة أمام القضاء عن طريق هذه الهيئة، وهو ما أخذت بهذا الكثير من التشريعات بعد أن كانت سابقاً تعهد بهذه المهمة لإحدى الوزارات أو النيابة العامة وأحياناً يتم التعاقد مع أحد المحامين الخاصين للقيام بهذه العمل، إلا أن هذه الهيئات أو الإدارات تختلف قوة وضعفاً للقيام بالمهمة الموكلة لها وفقا لصك إنشائها ووفقا لاختلاف الأنظمة القانونية التي تحكمها.

إشكالية البحث:

إن مخاصمة الدولة عن طريق ممثليها ليس بالأمر السهل، فمخاصمة الدولة أمام القضاء يجب أن يكون موجها إلى الجهة المطلوب مخاصمتها وإلى النائب القانوني الذي نص عليه صك إنشاء الشخص الاعتباري، كما أنه لا يكفي مخاصمة النائب عن الشخص الاعتباري العام بل يجب أيضا مخاصمة ممثله القانوني، وهذا الوكيل أو الممثل القانوني في أغلب البلدان يكون عبارة عن شخص اعتباري يوكل إليه مهمة الدفاع عن حقوق الدولة، فإذا كان يتمتع بسلطة واسعة وحرية في اتخاذ الإجراءات المناسبة يحقق الغاية المنشودة من إنشائه وهي الدفاع عن حقوق موكله ...إلخ، وفي حال كان هذا لشخص الاعتباري مقيداً يضعف أداءه، ومن هنا يكمن الإشكال، ويثور التساؤل: هل هذا الجهاز الممثل للدولة يقوم بالحفاظ على المال العام على أكمل وجه أم إنه يعد جهازاً ثقيلا على خزينة الدولة يمكن استبداله، كما أنه يجب معرفة كيفية مخاصمة الجهة الإدارية أو الاقتصادية العامة ومخاصمة النائب عنها وممثلها أمام القضاء حتى يتمكن صاحب الحق من ملاحقة أجهزة الدولة وإلا تعرضت دعواه للرد بسبب صحة الخصومة والتمثيل الذي هو من النظام العام. لكن من يمثل الدولة في الدعاوى المدنية؟ وفي حال تمثيل الدولة من قبل هيئة معينة ما هو شكل وطبيعة هذه الهيئة؟ وماهي صلاحيتها في الدعوى القضائية؟ وماهي طبيعة العاملين فيها؟ والإجابة عن ذلك ستكون المحور الأساس لبحثنا هذا من خلال المقارنة بين عدة تشريعات عربية.

2-16 .indd 390 30/12/2019 9:54 AM

مخطط البحث:

اعتمدت في تقسيم هذه الدراسة التقسيم الثنائي حيث قسمته إلى مبحثين، والمبحث إلى مطلبين وفق الشكل الآتي:

المبحث الأول: طبيعة نظام تمثيل الدولة.

المطلب الأول: طبيعة عمل الهيئة الممثلة للدولة.

المطلب الثاني: ارتباط الهيئة الممثلة للدولة واستقلاليتها.

المبحث الثاني: الإطار القانوني لتمثيل الدولة أمام القضاء.

المطلب الأول: الجهات العامة التي تمثلها الهيئة أمام القضاء.

المطلب الثاني: صلاحيات الهيئة الممثلة للدولة.

المبحث الأول: طبيعة نظام تمثيل الدولة

تمثل الدولة بواسطة النائب عنها قانونا ولم ينص قانون أصول المحاكمات المدنية السوري[1]، على نائب قانوني معين يمثل الجهات الإدارية وإنما ترك الأمر إلى صك الإنشاء وذلك وفقا لمصلحة المرفق العام وسهولة متابعة أموره حيث يتم مخاصمته قضائيا فيما يرفع من إدارته أو عليها من دعاوى، إلا أن أغلب المشرعين ومنهم المشرع السوري لم يجز لهذا النائب القانوني مباشرة الدعوى القضائية بنفسه وإنما أوكل هذه المهمة إلى نظام خاص بتمثيل الدولة أمام القضاء من خلال إنشاء إدارة خاصة تقوم بهذا العمل القضائي وهي إدارة قضايا الدولة. وهو نظام تبنته أغلب التشريعات العربية، لكن ما طبيعة هذا التمثيل وما هو شكله القانوني؟ هو ما سوف نبحثه في المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: طبيعة عمل الهيئة الممثلة للدولة

إن عمل ممثل الدولة أمام القضاء لا يقتصر على الأمور الإدارية من حيث مباشرة الدعوى وقيدها فقط بل يتعدى ذلك من خلال المرافعة ومتابعة الدعوى حتى آخر درجات التقاضي، لكن هل عمل هذا الممثل يدخل فقط في نطاق العمل الإداري كما يحاول البعض أن يصوره، أم يدخل في صلب العمل القضائي لورود النص على ذلك، فنجد هذا الأمر تنازعه اتجاهان:

(1) قانون أصول المحاكمات السوري رقم 14 الصادر بتاريخ 28/9/1953، منشورات نقابة المحامين- سورية، فرع دمشق، ص5 وما بعدها.

2-16 .indd 391 30/12/2019 9:54 AM

الاتجاه الأول: وهو الغالب اعتبر عمل هذه الهيئة قضائي ساريا عليها ما يسري على باقي الهيئات القضائية ونصت على ذلك كثير من التشريعات [1].

الاتجاه الثاني: فقد اعتبر عملها ذا طبيعة إدارية وان كانت تقوم بأعمال قضائية وهي تمثيل الدولة أمام القضاء[2].

وبدورنا سنبحث في الأعمال التي تندرج ضمن العمل القضائي والأعمال التي تندرج ضمن العمل الإداري، وتكون التفرقة بين العمل الإداري والعمل القضائي سهلة ويسيرة في حالة أفصح المشرع عن إرادته وبيّن طبيعة النشاط، أو طبيعة عمل العضو الذي يمارسه، إذا وصف المشرع هيئة معينة بوصف «محكمة أو جهة» أو أضفى على عمل معين صفة « العمل القضائي » كانت إرادة المشرع هي الحاسمة. فمعيار مقاصد واضعي القانون (المشرع) له أهمية كبرى في الواقع العملي، ويمكن إيجاز هذه المعيار في أن القانون نفسه ميز العمل القضائي ويجب معرفة واستخلاص هذه المقاصد من خلاله[3].

(1) أخذ به القانون المصري رقم 10 الصادر بتاريخ 26 مايو 1986، كما اخذ به القانون السوري والقانون الأردني حيث نص قانون إدارة قضايا الدولة رقم 14 في الأردن الصادر بتاريخ6/1/ 2010 في المادة 3: تنشأ في وزارة العدل إدارة تسمى (إدارة قضايا الدولة) تتولى المهام والصلاحيات التالية: 1- تمثيل دوائر الدولة فيما يرفع منها أو عليها من الدعاوى لدى المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها ولدى هيئات التحكيم والجهات الأخرى التي خولها القانون اختصاصاً قضائياً سواء داخل المملكة أو خارجها.2-القيام بجميع التصرفات والأعمال والإجراءات التي يتطلبها الدفاع عن مصالح دوائر الدولة أمام المحاكم والجهات ذات العلاقة سواء كانت مدعية أو مدعى عليها .

كما نصت المادة 17 من القرار رقم 23 الصدار عن رئيس مجلس الوزراء لعام 2008 والمنشور في الجريدة الرسمية العدد 481 السنة الثامنة والثلاثون بتاريخ 30/6/2008 « تختص إدارة قضايا الدولة بالنيابة عن الحكومة الاتحادية فيما يرفع منها أو عليها أمام المحاكم وتمارس على وجه الخصوص ما يأتي: 3- النيابة عن الحكومة فيما يرفع منها أو عليها من دعاوى أو طعون قضائية أمام المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها. 4- النيابة عن الحكومة فيما يرفع منها أو عليها من قضايا لدى هيئات التحكيم أو أية هيئة أخرى منحت اختصاصات قضائية. 5- أية اختصاصات أخرى تكلف بها من قبل المدير التنفيذي لشؤون الفتوى والتشريع وقضايا الدولة.

(2) نظام التمثيل في المملكة المغربية حيث نص على تبعية هذه الإدارة لوزارة المالية . وتسمى مؤسسة الوكيل القضائي للمملكة وهي مؤسسة مباشرة لمصالح الكاتب العام بوزارة المالية، بعدما كانت تابعة لقسم الضرائب بوزارة المالية، راجع في ذلك، - المرسوم - ظهير الشريف الصادر بتاريخ 7/1/1928 وتعديلها بظهيرين 18/12/1935 و16/3/1938 والمرسوم الملكي الصادر بتاريخ 22/11/1978.

(3) من أول من القائلين في هذا المعيار (لامبوي) و(جيز) حيث قسموا وظائف الدولة إلى تشريعية وقضائية وفقا لإرادة ومقاصد المشرع . راجع اكثر لدى، وجدي راغب فهمي، النظرية العامة للعمل القضائي في قانون المرافعات المدنية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1974،ص68ومابعدها.

احمد شوقي المليجي، أعمال القضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص76.

2-16 .indd 392 30/12/2019 9:54 AM

أمـا فـي الحالـة التـي لا يكشـف المشـرع فيهـا عـن إرادتـه فيمكـن إجـراء التفرقـة بيـن العمـل الإداري والعمـل القضائـي باسـتخدام المعيـار العضـوي أو الشـكلي، أو المعيـار المـادي أو الموضوعـي.

أولاً: النظريـة الشـكلية: لا يضـع أنصـار هـذه النظريـة تعريفـاً معينـاً للعمـل القضائـي وينكـرون وجـود وظيفـة أساسـية متميـزة لـه فهـم لا يفرقـون بيـن العمـل القضائـي وبيـن سـائر أعمـال السـلطة العامـة إلا مـن حيـث الصفـات الشـكلية التـي يتصـف بهـا كل مـن هـذه الأعمـال؛ فالعمـل القضائـي عندهـم هـو الـذي يصـدر مـن سـلطة القضـاء أي المحاكـم بوصفهـا سـلطة متميـزة مـن سـلطات الدولـة[1].

ثانيًـا: النظريـة الموضوعيـة: وأنصـار هـذه النظريـة يختلفـون فيمـا بينهـم حـول الأسـس التـي يثبتـون عليهـا نظريتهـم فـي أبـرز اتجاهيـن أساسـيين لهـذه النظريـة أولهمـا وجـوب توافـر عنصـر النـزاع، وثانيهمـا علـى التحليـل أي بيـان مبنـى العمـل القضائـي نفسـه، وتحليـل العمـل القضائـي مـن حيـث قيـام الخصومـة وتبـادل الألـواح وتقديـم الأدلـة والمناقشـة فيهـا مـن قبـل الخصـوم وهـي منـاط العمـل القضائـي[2].

ثالثـاً: ضـرورة الأخـذ بكلتـا النظريتيـن معـاً: مـا سـردناه مـن آراء فقهيـة، إنمـا هـو عـرض موجـز يبيـن مـدى مـا لتحديـد فكـرة العمـل القضائـي مـن صعوبـة ودقـة، وقـد ذهـب بعـض الشـراح إلـى أن العمـل القضائـي يتميـز بناحيـة شـكلية وبناحيـة موضوعيـة ويجـب أن نسـتعين بكلتـا النظريتيـن الشـكلية والموضوعيـة فـي تحديـد الصفـة القضائيـة للعمـل[3]. ويمكـن القـول بأنـه يجـب أن لا نهمـل مـا أتـت بـه النظريـة الشـكلية مـن ضوابـط ومعاييـر للعمـل القضائـي، فـإذا كانـت هـذه المعاييـر الشـكلية وحدهـا غيـر كافيـة لتبريـر وتحديـد العمـل القضائـي فإنهـا تكمـل وتؤيـد النتيجـة التـي تنتهـي إليهـا النظريـة الموضوعيـة.

ويبـدو مـن ذلـك أنـه يجـب الأخـذ بكلتـا النظريتيـن الموضوعيـة والشـكلية لتحديـد فكـرة العمـل القضائـي؛ إذ إن هنـاك مـن الأعمـال مـا تثبـت لـه الصفـة القضائيـة مـن وجهـة النظـر الموضوعيـة ولا تثبـت لهـا هـذه الصفـة مـن وجهـة النظـر الشـكلية، وذلـك كمـا إذا كان لموظـف مـا سـلطة إلغـاء عمـل أو أمـر صـدر مـن مـرؤوس لـه لمخالفتـه للقانـون، فهـذا الإبطـال أو الإلغـاء لـه طبيعـة العمـل القضائـي ولكنـه غيـر محـوط بضمانـات الإجـراءات القضائيـة التـي قالـت بهـا

(1) احمد شوقي المليجي، أعمال القضاء، المرجع السابق، ص47 وما بعدها. انظر أيضا إبراهيم نجيب سعد ، القانون القضائي الخاص، منشأة المعارف الإسكندرية، مصر-1980، ج1:ص88.

(2) عبد المنعم عبد العظيم جيرة، اثر حكم الإلغاء دراسة مقارنا، دار الفكر العربي، القاهرة- 1971، ط:1 ص76.

(3) وجدي راغب فهمي، النظرية العامة للعمل القضائي في قانون المرافعات، الإسكندرية منشأة المعارف، مصر- 1974، ص66 وما بعدها.

□□□□ □□□□□□□ 2-16 .indd 393 30/12/2019 9:54 AM

النظريـة الشـكلية، فهـذا العمـل لا يعتبـر عمـلاً قضائيًـا لتخلـف كل هـذه الشـكليات عنـه. وعلـى العكـس، فـإن هنـاك أعمـالاً كثيـرة تصـدر مـن المحاكـم القضائيـة ولهـا كل المظاهـر الخارجيـة للأحـكام غيـر أنهـا مـن الناحيـة الموضوعيـة لا يمكـن اعتبارهـا أعمـالاً قضائيـة. فيجـب إذاً عـدم الاعتـراف لأي عمـل بالصفـة القضائيـة إلا فـي الحـدود التـي تتوافـر فيهـا شـروط النظريتيـن الشـكلية والموضوعيـة.

وعليـه فـإن عمـل الهيئـة الممثلـة للدولـة نجدهـا مـن حيـث الشـكل تكـون شـخصية اعتباريـة موازيـة لشـكل النيابـة العامـة مـن حيـث التسلسـل الوظيفـي، وفـي مـا يتعلـق فـي عملهـا فـي المحاكـم فهـو مشـابها لعمـل النيابـة العامـة الجزائيـة التـي تكـون أعمالهـا ذات صفـة قضائيـة مـن حيـث كونهـا خصـم عـام وشـريف فـي الدعـاوى المنظـورة أمـام القضـاء، ويمكننـا أن نبيـن بعـض أوجـه الشـبه لـكل منهمـا وهـذه هـي المقارنـة فـي عملهمـا علـى الشـكل الآتـي:

- النيابـة العامـة تباشـر الدعـوى الجنائيـة وتدافـع عـن المجتمـع وتطالـب بعقـاب المتهـم. الهيئـة الممثلـة عـن الدولـة تباشـر الدعـوى المدنيـة وتدافـع عـن المـال العـام وعـن أجهـزة الدولـة فـي إدارة شـؤونه وتطالـب بحـق الدولـة إن كان لهـا حـق.
- النيابـة العامـة خصـم شـريف يمثـل النيابـة القانونيـة عـن المجتمـع فـي مباشـرة الدعـوى الجنائية.

أمـا الهيئـة الممثلـة عـن الدولـة خصـم شـريف يمثـل النيابـة القانونيـة عـن الدولـة بسـلطاتها الثـلاث التشـريعية والقضائيـة والتنفيذيـة فـي مباشـرة الدعـوى أمـام القضـاء والتـي تكـون الدولـة طرفـا فيهـا للمطالبـة بالحقـوق المدنيـة.

- النيابـة العامـة تقـوم بالمرافعـة أمـام المحكمـة وتقـدم مذكـرات وتقـوم بالطعـن علـى الحكـم إن لـم يكـن متوافقـا مـع طلباتهـا.

أما الهيئة الممثلة عن الدولة تقوم بنفس الدور.

- النيابـة العامـة لا تصـدر أحكامـاً قضائيـة. كذلـك الهيئـة الممثلـة عـن الدولـة لا تصـدر أحكامـاً قضائيـة.

فالهيئـات الممثلـة للدولـة هـي خصـم فـي الدعـوى وليـس فـي اعتبارهـا إلا التطبيـق الصحيـح للقانـون فـي المنازعـة القضائيـة المعروضـة علـى القضـاء فإنهـا تحقـق دفـاع الدولـة وطلبـات الإدارة، فـإذا صـح أبدتـه وإذا حـادت عـن الصـواب ردتـه، فقـد أعطاهـا القانـون حـق النيابـة عـن الدولـة بسـلطاتها الثـلاث التشـريعية والقضائيـة والتنفيذيـة، وبالتالـي فإنهـا تعـد وظيفـة قضائيـة لا تقـل شـأنا عـن الوظيفـة القضائيـة لأعضـاء النيابـة العامـة .

□□□□ □□□□□□□ 2-16 .indd 394 30/12/2019 9:54 AM

وبالنظر للقانون السوري نجد أن المشرع لم ينص صراحة على اعتبار عمل قضايا الدولة عملا قضائياً خاصة وأن قانون إدارة قضايا الدولة لم يعدل منذ عام 1977رغم المحاولات الحثيثة من قبل إدارة قضايا الدولة على تعديله كون القانون لم يعد يلبي متطلبات المرحلة الحالية. إلا أنه يمكننا استخلاص مقصد المشرع من خلال قانون إدارة قضايا الدولة الذي وضع شروط تعيين محامي الدولة لنفس الشروط التي يعين فيها القضاة، بالإضافة إلى تبعية الإدارة إلى وزارة العدل التي هي ضمن السلطة القضائية، كما أعطى المشرع محامي الدولة تعويض العمل القضائي الذي يمنح فقط للقضاة بسبب عملهم القضائي مما يدخل عمل إدارة قضايا الدولة ضمن الأعمال القضائية[1]. كما اعتبر المشرع عملهم قضائياً من خلال منع الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش من تفتيش عمل هذه الإدارة، وأوكل هذه المهمة إلى إدارة التفتيش القضائي وفقا لما نصت عليه المادة 11 من القانون رقم 55 لعام 1977:

« تتولى إدارة التفتيش القضائي في وزارة العدل:ـ آ ـ تفتيش أعمال محامي الدولة باستثناء من يشغل منهم وظائف رئيس إدارة التفتيش القضائي أو من يكلفه وزير العدل بذلك من بين المفتشين القضائيين ب ـ تفتيش أعمال باقي العاملين في إدارة قضايا الدولة». كما أن المشرع المصري أعطى صفة العمل القضائي لأعضاء هيئة قضايا الدولة بشكل صريح من خلال نص القانون رقم 10 الناظم لعمل هيئة قضايا الدولة والصادر في 26 مايو 1986 المعدل للقانون رقم 75 لسنة 1963 في المادة الأولى منه:

«هيئة قضايا الدولة هيئة قضائية مستقلة تلحق بوزير العدل». وهو ما تبنته أيضاً المحكمة الدستورية العليا بعد عدة أحكام صادرة عن محكمة النقض والقضاء الإداري، حيث ورد في قرار فريد لها حسم الجدل في هذا الشأن[2]:

«إن مصطلح» الهيئة القضائية « في النظام القانوني المصري ما هو إلا اسم جنس تندرج تحته عدة أنواع، منها جهات تمسك بزمام العدالة وتنفرد على وجه الاستقلال بالفصل في القضايا على أسس موضوعية وفقا لقواعد إجرائية تكون منصفة في ذاتها،

(1) قانون التعويض القضائي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 16 الصادر بتاريخ 1980-2-14. الذي منح التعويض القضائي بنسبة 100%من قيمة الأجر الشهر المقطوع لعام 1989 للسادة قضاة الحكم والنيابة وقضاة مجلس الدولة ومحامي قضايا الدولة. منشور لدى وزارة العدل السورية علة الموقع الرسمي http://www/. sy.gov.moj تم الرجوع إليه في 9/10/2018.

(2) المحكمة الدستورية العليا المصرية، القضية رقم 2 لسنة 26 قضائية «تفسير» تاريخ 7 أذار 2004، منشور في الجريدة الرسمية العدد 10 مكرر، في 9 مارس لعام 2004. -أيضاً محكمة القضاء الإداري المصري، القرار 85 لسنة 55 قضائية تاريخ 17/10/2000. سجلات محكمة النقض المصرية الطعن رقم 222 - 223 - 224 - 797 - 957 لعام 2000.

2-16 .indd 395 30/12/2019 9:54 AM

بما يكفل الحماية الكاملة لحقوق من يلوذون بها واخصها المحكمة الدستورية العليا ومحاكم جهتي القضاء العادي والإداري بمختلف درجاتها ومنها جهات قائمة بذاتها وهى وإن لم يعهد إليها المشرع باختصاص الفصل في القضايا إلا أنه اصبغ عليها صفة الهيئة القضائية تقديرا منه بأنها هيئات – بحكم الاختصاصات المنوطة بها وتسهم في سير العدالة وهي هيئتا قضايا الدولة والنيابة الإداري. وإن العبرة في اكتساب صفة «الهيئة القضائية » – لغير جهات القضاء التي تضم المحاكم على اختلاف مسمياتها ودرجاتها – هي بوجه عام بالتشريع الذى يصدر بناء على التفويض الوارد بالمادة 167 من الدستور بإنشاء الهيئة وتنظيمها والذى يصبغ عليها هذه الصفة ويمنحها القدر اللازم من الاستقلال وبانضمامها إلى تشكيل المجلس الأعلى للهيئات القضائية.

فلهذه الأسباب قررت المحكمة أنه يقصد بعبارة «الهيئات القضائية» الواردة بنص الفقرة الثانية من المادة 24 من القانون رقم 73 لسنة 1956 المشار إليه كل هيئة يصبغ عليها الدستور أو القانون الصادر بإنشائها أو تنظيمها صفة «الهيئة القضائية» وتنضم بهذه الصفة إلى تشكيل المجلس الأعلى للهيئات القضائية ويصدق ذلك على هيئتي قضايا الدولة والنيابة الإدارية.

وعليه يمكننا القول: إن عمل هذه الهيئات يندرج ضمن العمل القضائي حالة نص المشرع على طبيعة هذا العمل أم لم ينص كونها هيئات عامة تتمتع بالشخصية الاعتبارية من أجل حماية المال العام، وتقوم بعمل قضائي وإن لم تكن تخضع لقانون السلطة القضائية في بعض التشريعات، لكن باعتقادنا يجب أن ينص على اعتبار هذه الهيئات هيئات قضائية ولا يكفي استخلاص إرادة المشرع كون التعامل القانونية دائمة يكون تطبيقه حبيس النص ومقيد به. مما يستلزم تعديل التشريعات التي لم تنص صراحة على اعتبارها هيئة قضائية، وإلا اعتبرت جهة إدارية في التطبيقات التشريعية والقضائية.

المطلب الثاني: ارتباط الهيئة الممثلة للدولة واستقلاليتها

لا تتمتع هذه الهيئات في أغلب التشريعات باستقلال تام في شؤونها وإنما تكون مرتبطة بإحدى وزارات الدولة التي لا تمارس عمل قضائي كارتباطها في بعض الدول بوزارة المالية[1]. وفي بعض الدول الأخرى وهو الغالب نجدها مرتبطة بوزارة العدل[2].

(1) نظام التمثيل في المملكة المغربية حيث نص على تبعية هذه الإدارة لوزارة المالية، راجع في ذلك، - المرسوم - ظهير الشريف الصادر بتاريخ 7/1/1928 وتعديلها بظهيرين 18/12/1935 و16/3/1938 والمرسوم الملكي الصادر بتاريخ 22/11/1978.- وفي القانون السوري اخذ بتبعية إدارة قضايا الدولة بوزارة العدل وهذا ما نص عليه القانون 55 الصادر بتاريخ 14/11/ 1977.

(2) القانون المصري رقم 10 الصادر بتاريخ 26 مايو لعام 1986، كما اخذ به القانون السوري رقم 55 الصادر

2-16 .indd 396 30/12/2019 9:54 AM

وتكون مستقلة في بعض الدول ولا ترتبط بأي وزارة[1].

وتسمى هذه الهيئة في سورية إدارة قضايا الدولة، وفي مصر هيئة قضايا الدولة وفي الإمارات إدارة قضايا الدولة التابعة لوكيل الوزارة المساعد لشؤون الفتوى والتشريع وقضايا الدولة، وفي الكويت إدارة الفتوى والتشريع والتي تتبع لرئاسة مجلس الوزراء[2]، وفي الأردن تسمى إدارة قضايا الدولة، وفي البحرين دائرة الشؤون القانونية[3]. وتتبع قضايا الدولة في سورية وزارة العدل وفقا لنص المادة الأولى من القانون رقم 55 لعام 1977: «تحدث في وزارة العدل إدارة تسمى إدارة قضايا الدولة تؤلف وتحدد اختصاصاتها وتمارس مهامها وفق أحكام هذا القانون».

أما المشرع المصري جعلها هيئة قضائية مستقلة وإن كانت ملحقة بوزير العدل وفقا لنص المادة الأولى من القانون رقم 75 لعام 1963: « هيئة قضايا الدولة، هيئة قضائية مستقله تلحق بوزير العدل».

أما المشرع الإماراتي فجعلها تابعة لوكيل وزارة العدل لشؤون الفتوى والتشريع وفقا لما نصت عليه المادة 34 من النظام الأساسي لشؤون الفتوى والتشريع وقضايا الدولة:

« ترتبط تنظيمياً بوكيل الوزارة المساعد لشؤون الفتوى والتشريع وقضايا الدولة الوحدات التنظيمية الآتية:....إدارة قضايا الدولة ....الخ».

وعليه يمكننا القول، إن ارتباط هذه الهيئة بوزارة العدل لا يخلو من التدخل في عمل هذه الهيئة، حيث نجد المشرعين السوري والإماراتي اتبعا هذه الإدارة لوزارة العدل مما يجعلها مرتبطة تماما بأسلوب عمل وزارة العدل مما يقيد بعض من أعمالها نتيجة هذه التبعية، وذلك على عكس المشرع المصري الذي اعتبرها هيئة مستقلة عن وزارة العدل في عملها وارتباطها فقط بالوزير مما يعطيها مرونة أكثر بالعمل، كون أسلوب عمل هذه الهيئات يتطلب الاستقلال التام لتحقق الغاية من أنشائها وهو المحافظة على المال العام، وحسنا فعل المشرع المصري. وباعتقادنا أن استقلال هذه الهيئة الممثلة للدولة عن وزارة

بتاريخ 14/11/1977، والقانون الأردني رقم 14 في الأردن الصادر بتاريخ 2010 والذي نص في المادة 3: تنشأ في وزارة العدل إدارة تسمى (إدارة قضايا الدولة) تتولى المهام والصلاحيات التالية....الخ

(1) نصت المادة الأولى من القانون رقم 60 الصادر بتاريخ 20 أغسطس 2006 بحريني بشأن إعادة تنظيم دائرة الشئون القانونية خلفا للمرسوم بقانون رقم 11 لسنة 1972 بإنشاء وتنظيم دائرة الشئون القانونية، الذي نص على أن تكون الدائرة هيئة مستقلة بما يجعلها غير تابعة لأي من الوزارات، وورد فيها « دائرة الشؤون القانونية هيئة مستقلّة».

(2) القانون رقم 12 لعام 1960 كويتي.

(3) القانون رقم 60الصادر بتاريخ 20 أغسطس 2006 بحريني.

2-16 .indd 397 30/12/2019 9:54 AM

العدل وإلحاقها برئاسة مجلس الوزراء يحقق الغاية المنشودة من إنشاء هذا الهيئة المحافظة للمال العام، ولا ينال النقد بوجود خلط بين السلطات التنفيذية والقضائية في ذلك[1]، ويمكن الأخذ بالاعتبار تبعية بعض الهيئات القضائية الأخرى مثل مجلس الدولة السوري لرئاسة مجلس الوزراء، وذلك كون الهيئة الممثلة للدولة تقوم بتمثيل جميع أجهزة الدولة والتي تشكل 90% من أجهزة السلطة التنفيذية، ومن الطبيعي ان تكون مرتبطة بها وأن كانت تمارس عملاً قضائياً، مما يعطيها مرونة أكثر وسرعة في التواصل مع الجهات العامة التي تمثلها مما يزيد من كفاءة هذا الهيئة الممثلة للدولة.

المبحث الثاني: الإطار القانوني لتمثيل الدولة أمام القضاء

يجب أن يكون تمثيل الدولة أمام القضاء بشكل يحقق الغاية من إنشاء هذه الهيئات وهو القيام بمباشرة دعاوى الدولة بالشكل الأمثل وبالطريقة التي تحافظ على المال العام حتى لا تكون هذه الهيئات عبئاً على الدولة، ويبدأ ذلك من تمثيل جميع قطاعات الدولة دون تمييز بينها، كما تتطلب أن تدافع هذه الهيئات عن حقوق الدولة دون تهاون أو غفلة في ممارسة الدعوى القضائية ويجب أن تكون لها صلاحيات واسعة في مباشرة الدعوى القضائية للوصول إلى الغرض المنشود من إنشائها، وهو ما سوف نبحثه في المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: الجهات العامة التي تمثلها الهيئة أمام القضاء

الغرض الأساسي من إنشاء هذه الهيئات هو تمثيل الدولة أمام القضاء لكن السؤال المطروح هل تمثل هذه الهيئات جميع القطاعات والأشخاص الاعتبارية في الدولة؟ للإجابة عن هذا السؤال سيكون المحور الأساسي لما يأتي:

أولا: تمثيل الجهات العامة ذات الطابع الإداري:

تمثل قضايا الدولة في سورية جميع الجهات العامة في الدولة ذات الطابع الإداري بدءاً من وزارة شؤون رئاسة الجمهورية وصولا إلى أدنى مؤسسة من مؤسسات الدولة طالما تدخل في نطاق الجهات العامة ذات الطابع الإداري. وقد نصت المادة الثانية من القانون 55 لعام 1977:

« تتولى إدارة قضايا الدولة مهمة الوكيل بالخصومة عن الدولة والمصالح العامة... الخ » كما نصت المادة الثالثة منه: « يقصد بالدولة في معرض تطبيق أحكام هذا القانون:

(1) Brkat Hbati, Executive, Legislative and Judicial Powers, Checks and Balances and Judicial Independence, A Paper Prepared for the UN Project on Constitution Making in Iraq, p47, 2005.

2-16 .indd 398 30/12/2019 9:54 AM

- الـوزارات والإدارات العامـة والبلديـات والوحـدات الإداريـة وأي مـن الجهـات أو المؤسسـات أو الشـركات أو المنشـآت أو باقـي جهـات القطـاع العـام أو المشـترك المحددة فـي الفقـرة ب مـن المـادة المذكـورة التـي كانـت تمثلهـا إدارة قضايـا الحكومـة قبـل نفـاذ القانـون رقـم 55 لعـام 1977» وعليـه فـإن إدارة قضايـا الدولـة تمثـل:

- جميـع وزارات الدولـة (جميـع الـوزراء كلا فـي وزارتـه). - جميـع الوحـدات الإداريـة (المحافظـة – المديريـات التابعـة لهـا – البلديـات).- جميـع مؤسسـات الدولة (المؤسسـات والهيئـات المسـتقلة التـي لا تتبـع لـوزارات معينـة).- تمثـل شـركات القطـاع العـام (جميع الشـركات التابعـة للدولـة ذات النفـع العـام).- كمـا تمثـل جميـع القطاعـات التابعـة للدولـة (كمؤسسـات الخـزن والتسـويق...الخ).

أما المشرع المصري فقد نص في المادة 6 من القانون 75 لعام 1963:

«تنـوب هـذه الهيئـة عـن الدولـة بكافـة شـخصياتها الاعتباريـة العامـة فيمـا يرفـع منهـا أو عليهـا مـن قضايـا لـدى المحاكـم علـى اختـلاف أنواعهـا ودرجاتهـا ولـدى الجهـات الأخـرى التـي خولهـا القانـون اختصاصـا قضائيـا وتسـلم إليهـا صـور الإعلانـات الخاصـة بصحـف الدعـاوى وصحـف الطعـون والأحـكام المتعلقـة بتلـك الجهـات مـا اتصـل منهـا بجهـة القضـاء العـادي أو جهـة القضـاء الإداري أو أيـة هيئـة قضائيـة أخـرى».

لـذا نجـد أن المشـرع المصـري لـم يحـدد الجهـات التـي تمثلهـا هيئـة قضايـا الدولـة وإنمـا تـرك أمـر التمثيـل عامـاً لجميـع الـوزارات والإدارات كونـه لـم يعتبرهـا وكيـلا بالخصومـة بـل نائبـاً عـن الدولـة فالنيابـة أعـم وأشـمل مـن الوكالـة.

أمـا المشـرع الإماراتـي الـذي نـص فـي المـادة 39 مـن النظـام الأساسـي لشـؤون الفتـوى والتشـريع: «تمـارس إدارة قضايـا الدولـة المهـام والاختصاصـات الآتيـة:-1 النيابـة عـن الحكومـة فيمـا يرفـع منهـا أو عليهـا مـن دعـاوى أو طعـون قضائيـة أمـام المحاكـم علـى اختـلاف أنواعهـا ودرجاتهـا. -2 النيابـة عـن الحكومـة فيمـا يرفـع منهـا أو عليهـا مـن قضايـا لـدى هيئـات التحكيـم أو أيـة هيئـة أخـرى منحـت اختصاصـاً قضائيـاً. -3 جميـع الاختصاصـات القانونيـة والقضائيـة والإجرائيـة المتّصلـة بطبيعـة العمـل. -4 أيـة مهـام أخـرى ذات صلـة بطبيعـة العمـل.»

بالنظـر إلـى هـذا النـص نجـد المشـرع الإماراتـي سـاير المشـرع المصـري أيضـاً فـي ذلـك وجعـل إدارة قضايـا الدولـة نائبـاً قانونيـا عـن جميـع أجهـزة الدولـة دون تحديـد لجهـات معينـة. لكـن هـل يتعيـن علـى الجهـات العامـة أن تخصـص مبالـغ ماليـة مقابـل عمـل الهيئـة الممثلـة للدولـة أم أن عملهـا يكـون خدمـة عامـة للجهـات العامـة؟ فـي القانـون السـوري لـم ينـص صراحـة علـى تقاضـي هـذا الجهـاز أي مبالـغ ماليـة مـن الجهـات العامـة وإنمـا يكـون لهمـا موازنـة خاصـة

2-16 .indd 399 30/12/2019 9:54 AM

بهـا مـن موازنـة وزارة العـدل السـورية، وكذلـك فـي التشـريع المصـري لـم ينـص القانـون علـى ذلـك، لكـن فـي حـالات معينـة يتـم التفـاوض مـع الجهـات العامـة بالطـرق التفـاوض علـى تخصـص مبلـغ معينـة لهـذه الهيئـة، لكـن هـذا نجـد رأي مخالـف لمجلـس الدولـة المصـري ومنـع علـى الهيئـة تقاضـي أيـة مبالـغ نتيجـة العمـل الـذي تقـوم بـه، وبـررت ذلـك، « إن الأصـل عـدم هيئـة قضايـا الدولـة لا تتقاضـى مقابـلاً اتفاقيـاً نتيجـة اضطلاعهـا بالـدور الـذي تقـوم بـه قانونـاً، ولا تملـك أن تفـرض مقابـلاً تقـرره علـى الجهـات العامـة[1].

ثانياً: تمثيل الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي:

لا تمثـل إدارة قضايـا الدولـة فـي سـورية الشـخص الاعتبـاري ذا الطابـع الاقتصـادي التابـع للدولـة إلا فـي حـال صـدور قـرار بتمثيلهـا مـن قبـل رئيـس مجلـس الـوزراء وفقـا لمـا نصـت عليـه الفقـرة ب مـن المـادة الثالثـة مـن قانـون إدارة قضايـا الدولـة: « ب ـ أيـاً مـن الجهـات العامـة الأخـرى أو أيـاً مـن المؤسسـات العامـة أو الشـركات أو المنشـآت العامـة أو باقـي جهـات القطـاع العـام أو المشـترك التـي يصـدر بإضافتهـا إلـى الجهـات المنصـوص عنهـا فـي الفقـرة (أ) مـن هـذه المـادة قـرار مـن رئيـس مجلـس الـوزراء».

وعليـه فـإن الجهـات العامـة ذات الطابـع الاقتصـادي وذات الطابـع المشـترك لا تمثلهـا إلا فـي حـال تمـت الموافقـة عليهـا مـن قبـل رئيـس مجلـس الـوزراء، كـون مثـل هـذه الجهـات تلجـأ للتعاقـد مـع محاميـن خاصيـن للقيـام بمهـام الخصومـة القضائيـة. وهـذه الحالـة التـي تبناهـا المشـرع السـوري والتـي تـرك بموجبهـا للجهـات ذات الطابـع الاقتصـادي والقطـاع المشـترك الحريـة فـي اختيـار ممثلهـا القانونـي الـذي يباشـر الدعـاوى باسـمها فتختـار ممثلهـا مـن المحاميـن الخاصيـن أو تلجـأ إلـى إدارة قضايـا الدولـة، علـى عكـس مـا تبنـاه المشـرع المصـري والإماراتـي اللـذان لـم يتـركا لجهـات معينـة اختيـار ممثلهـا القانونـي.

وباعتقادنـا إن المشـرع المصـري والإماراتـي قـد احسـن فـي ذلـك كـون حفـظ المـال العـام يجـب أن يكـون شـاملاً لجميـع أجهـزة الدولـة العامـة وذات الطابـع الاقتصـادي وغيـره مـن المؤسسـات ذات الطابـع المشـترك.

المطلب الثاني: صلاحيات الهيئة الممثلة للدولة

نتنـاول فـي هـذا المطلـب الناحيـة الموضوعيـة للهيئـة الممثلـة للدولـة مـن حيـث صلاحيتهـا فـي الدعـوى القضائيـة وهـل لهـا الحريـة المطلقـة فـي الدعـوى والطعـن بهـا دون أي قيـد، كمـا نتنـاول أشـرافها علـى تنظيـم عقـود الجهـات العامـة وهـل هـي بنفـس القـوة والضعـف لـدى

(1) قرار مجلس الدولة المصري رقم 667 الصادر بتاريخ 3/4/2017، منشور لدى صفحة مجلس الدولة، https://: 26087/node/org.manshurat تم الرجوع إليه بتاريخ 6/1/2019.

2-16 .indd 400 30/12/2019 9:54 AM

مختلف الهيئات المقارنة، كما نتناول في الفرع الثاني صلاحيتها من الناحية الشكلية لتمثيل الدولة أمام القضاء من حيث شكل التمثيل وطبيعة العاملين في هذه الهيئة، وذلك على التوالي.

الفرع الأول: الناحية الموضوعية في عمل الهيئة الممثلة للدولة:

أولا: الدعوى القضائية:

تمثل هذه الهيئات الدولة في الدعاوى المقامة عليها من الأفراد والأشخاص الاعتباريين كما تمثل الدولة في الدعاوى التي تقيمها بناء على طلب من إدارات الدولة تجاه الأفراد والأشخاص الاعتباريين، وتمارس عملها حتى أخر درجات التقاضي في الدعاوى التي تباشرها، بناء على طلب هذه الإدارات إلا أنها في أكثر الأنظمة تكون مقيدة بموافقة الجهة العامة. وقد ورد في النظام الداخلي لإدارة قضايا الدولة في سورية بأن الإدارة ملزمة بتحريك الدعوى متى طلب منها ذلك ولا يجوز شطبها أو التنازل عن الحق المدعى به إلا بعد موافقة الجهة صاحبة العلاقة وتلتزم الإدارة بجميع الالتزامات الواردة في قانون المحاماة فيما يتعلق بعلاقة الموكل بالوكيل في ذلك[1].

أما المشرع المصري فقد أعطى هيئة قضايا الدولة صلاحيات أوسع في ممارس الدعوى القضائية حيث ورد في نص المادة 7 من القانون 75 لعام 1963:

« إذا أبدت هيئة القضايا رأيها بعدم رفع الدعوى أو الطعن فإنه لا يجوز للجهة الإدارية صاحبة الشأن مخالفة هذا الرأي إلا بقرار مسبب من الوزير المختص».

فصلاحية هذه الهيئات تكون محدودة فيما يتعلق بعملها إذا هي لا تستطيع اتخاذ مبادرة الدفاع واتخاذ القرار الملائم دون الرجوع إلى الجهة الإدارية المعنية بالنزاع قصد الحصول على الأذن والترخيص لاتخاذ القرار المناسب بل أكثر من ذلك فإن هذه الهيئات والإدارات تحتاج إلى الحصول على تفويض خاص في بعض القضايا التي تدافع فيها عن الجهة العامة أو المؤسسة العمومية.

(1) نصت المادة 14 من القانون رقم 55 الصادر بتاريخ 14/11/ 1977 سوري« الالتزام الكامل بما نص عليه قانون المحاماة رقم 14 لعام 1972 من التزام والمستخدمين في الإدارة المركزية وفي كل من الفروع والشعب بقرار من وزير العدل للوكيل تجاه موكله فيما يتعلق بأداء واجبات مهنته وذلك فيما لا يتعارض وأحكام هذا القانون.»

2-16 .indd 401 30/12/2019 9:54 AM

وبالنظر لبعض التشريعات العربية، نجدها تتمتع بحرية واسعة في اتخاذ القرار والمبادرة وتوجيه الدعوى القضائية وإبرام العقود وإبرام المصالحات[1].

وفي الواقع العملي والتطبيقي ظهر نجاح الاتجاه الأخير الذي يتمتع بحرية أوسع في إدارة الدعوى وفي الدفاع عن الحقوق العامة. من خلال مباشرة الدعوى فور توافر أركانها القانونية دون انتظار موافقة الجهة صاحبة العلاقة كونها خصم عام وشريف وذلك من اجل الحفاظ على المال العام[2]، كون سبق وسجلنا على بعض الجهات العامة التباطؤ في أي إجراء يترتب عليه فتح تحقيق قضائي في أعمال موظفيها[3]، فضلا عن السرعة المطلوبة من أجل ملاحقة بعض الأعمال التي تتطلب السرعة في الملاحقة القضائية، بالإضافة إلى هدر الأموال والجهود التي تنفق في سبيل إقامة بعض الدعاوى التي لا طائل منها أو عدم جدوى الطعن بها نظراً لإصرار الجهات العامة على أقامتها. مما يجعلها مقيدة، وترجع بكل عمل تقوم به إلى الجهة العامة لاستطلاع رأيها مما يطيل أمد التقاضي بمراسلات دون جدوى.

ثانياً: تسوية النزاعات:

لم يعطِ المشرع السوري لإدارة قضايا الدولة سلطة تسوية النزاعات التي تقع بين الأفراد والجهات العامة، بعكس ما تبناه المشرع المصري الذي خول هيئة قضايا الدولة تسوية المنازعات التي تكون الدولة طرفاً فيها.

(1) القانون رقم 30 الصادر بتاريخ 9/10/1996يمني، حيث أعطى المشرع اليمني لهذه الهيئة سلطات واسعة وذلك لحفظ المال العام ونصت المادة 3 منه: « تنوب وزارة الشئون القانونية وشئون مجلس النواب عن الدولة بكافة شخصياتها الاعتبارية الهامة فيما يرفع منها أو عليها من قضايا لدى المحاكم اليمنية والأجنبية ولدى الجهات الأخرى التي خولها القانون اختصاصاً قضائياً».

(2) استطاعت هيئة قضايا الدولة المصرية ونتيجة الصلاحيات الواسعة في عملها استرداد وربح دعاوى كبرى منها: « دعوى تهريب الذهب الكبرى، لصالح وزارة المالية بصدور حكم جنائي نهائي وبات فى جنحة التهريب الجمركي.- كما أن قسم المنازعات الخارجية بالهيئة جنب الخزانة العامة مبلغ (مائة وأربعة وسبعين مليون يورو) أي ما يعادل مبلغ (ثلاثة مليارات وستمائة سبعة وعشرين مليون جنيه مصري). كما استعادت الهيئة مساحة ، 155 مليونا و400 ألف متر مربع – بوادي النطرون - محافظة البحيرة. المصدر موقع هيئة قضايا الدولة المصري على الشبكة العنكبوتية، http://www.sla.gov.eg/ تم الرجوع إليه بتاريخ 6/1/2019.

(3) ورد في قرار لمحكمة النقض السورية في دعوى تباطأت فيها محافظة دمشق في إجراء دفع السلفة مما حذا المحكمة رد الدعوى لعدم الجدية، حيث ورد فيه « إن عدم المبادرة لدفع السلفة اللازمة للكشف على المحل موضوع الترخيص للتحقق من الادعاء بعدم الموافقة للشروط المطلوبة لصحة الترخيص إنما يجعل الدعوى تتسم بعدم الجدية. قرار 271 / 2009 - أساس 112 - محاكم النقض – سورية- قاعدة 229 - م. المحامون 2009 - إصدار 08 - رقم مرجعية حمورابي: 4256.

2-16 .indd 402 30/12/2019 9:54 AM

ثالثاً: الرقابة على الدوائر القانونية في الجهات العامة:

لم يعطِ المشرع السوري أيضا لإدارة قضايا الدولة سلطة الرقابة على عمل الدوائر القانونية في الجهات العامة ومراقبة عملها وجعله ضمن اختصاص الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش. وذلك على عكس ما تبناه المشرع المصري الذي أعطى سلطة الرقابة على عمل إدارات الشؤون القانونية لإدارات الدولة.

رابعاً: صياغة العقود:

لم تعطى إدارة قضايا الدولة أيضا أي صلاحية في صياغة العقود العامة، وذلك على عكس التشريع المصري الذي أعطى للهيئة صلاحيات واسعة في هذا الخصوص.

خامساً: إجراء الحجز:

هذه السلطة لم يضعها المشرع السوري بيدي قضايا الدولة وإنما حصرها بجهتين وهما القضاء ووزير المالية، وإدارة قضايا الدولة حين تلجأ إلى الحجز على أموال المدين تطلب ذلك من خلال الدعوى القضائية .

أما المشرع المصري فقد أعطى هذه السلطة أيضا إلى هيئة قضايا الدولة إجراء الحجز الإداري على أموال المدين سندا لنص القانون رقم 8 من القانون رقم 10 الناظم لعمل هيئة قضايا الدولة والصادر في 26 مايو 1986[1].

الفرع الثاني: الناحية الشكلية في تمثيل الدولة أمام القضاء:

أولا: شكل التمثيل:

يختلف شكل التمثيل من تشريع إلى آخر، وقد اعتبر المشرع السوري إدارة قضايا الدولة فيما يتعلق بالتمثيل صفة الوكيل بالخصومة هذا ما نصت عليه المادة الثانية من قانون إدارة قضايا الدولة[2]، في حين اعتبرها المشرع المصري والإماراتي نائباً قانونية

(1) نصت المادة 8 مكرر من القانون رقم 10 الصادر في 29 مايو 1986 مصري « يجوز أن تتبع إجراءات الحجز الإداري المبينة في القانون رقم 30 لسن 1955 في شأن الحجز الإداري لتحصيل المبالغ المحكوم بها بأحكام 308 لسنة 1955 في شأن الحجز الإداري لتحصيل المبالغ المحكوم بها بأحكام نهائية لصالح إحدى الجهات التي تنوب عنها الهيئة قانوناً.»

(2) نصت المادة الثانية من القانون رقم 55 الصادر بتاريخ 14/11/1977 سوري « تتولى إدارة قضايا الدولة مهمة الوكيل بالخصومة عن الدولة والمصالح العامة.....الخ»

□□□□ □□□□□□□ 2-16 .indd 403 30/12/2019 9:54 AM

عن الدولة وهو ما نصت عليه المادة 6 من قانون هيئة قضايا الدولة[1].

وباعتقادنا أن اعتبار صفة الوكيل بالخصومة أدت إلى ضعف في أداء عمل إدارة قضايا الدولة في سورية ولم يعطها المرونة والحرية الكافية في إدارة الدعاوى حيث أن الوكيل بالخصومة يكون مقيدا لما يفوضه به الموكل، وقيد قانون إنشاء إدارة قضايا الدولة عملها فيما يتعلق بإقامة الدعاوى وبإجراء الصلح والتحكيم بل وحتى عدم الطعن وان كان دون جدوى دون موافقة الجهة صاحبة العلاقة والتي غالبا لا تتمتع دوائرها القانونية بالخبرة الكافية لإعطاء الإذن أو الموافقة للإدارة وهذا يتنافى مع مبدأ الحفاظ على المال العام الذي يتطلب إن تكون الإدارة نائباً قانونياً عن أجهزة الدولة ولها الحرية المطلقة في إقامة ما تراه من دعاوى أو سلوك طرق الطعن التي تراها ناجعة في الدعاوى التي تباشرها، حيث أن اغلب التشريعات أعطتها سلطة أكبر في هذا المجال وجعلتها نائب قانوني عن الدولة.

فالوكيل بالخصومة مقيد بما تنص عليه الوكالة[2]، أو بما ينص عليه قانون إنشاء الهيئات، بعكس النائب القانوني الذي يمارس سلطات الأصيل فهو يمارس كامل صلاحياته إلا ما قيده به القانون[3]، بعكس الوكيل بالخصومة فهو لا يتمتع إلا بالصلاحيات التي حددها له قانون إنشائه، كما يجوز للوزارات والإدارات توكيل محامين خاصين في الدعاوى التي لا تريد أن تمثلها فيها هذه الهيئات ومن هذا المنطلق تهدد مصلحة الإدارات العامة كشخص اعتباري عام، فالوكيل عن الشخص العادي يجوز عزله والهيئات يجوز الحد من سلطتها بل وحتى الابتعاد عن تمثيلها نهائيا وذلك بتوكيل محامين خاصين في الدعوى التي تريد إخراجها من سلطة هذه الهيئات وهذا بعكس النائب عن الشخص الاعتباري العام فإنه لا يجوز التحلل من تمثيله أمام القضاء[4]، لأنه نائب بموجب القانون فالنيابة أقوى من الوكالة لأن الأولى لا يمكن أن تلغى إلا بتعديل تشريعي، بعكس الثانية فإنها تلغى بمجرد قرار فردى، مما يضر بالشخص الاعتباري العام، ويجعل هناك ضررا ولو محتمل، يهدد الوكيل كالسيف المسلط على رقبته، فنظام الوكالة يتنافى مع مبدأ الاستقلال عند ممارسة مهام القضايا لشخص اعتباري عام، وبالتالي فإنه الاستعانة بأسلوب النيابة القانونية والابتعاد عن أسلوب الوكالة، لأن به ضرر للشخص الاعتباري العام، وهذا ما أخذت بها أغلب التشريعات ومنها المشرع المصري والإماراتي .

(1) نصت المادة السادسة من القانون رقم 10 الصادر بتاريخ 26 مايو1986 مصري « تنوب هذه الإدارة عن الحكومة العامة.....الخ»

(2) رزق الله الأنطاكي، أصول المحاكمات في المواد المدنية والتجارية، ص 132 - 136

(3) غادة انس كيلاني، الكامل في التحكيم، ص86.

(4) محمد وحيد الدين سوار، النظريات العامة للالتزام- مصادر الالتزام، ص 253 وما بعدها.

2-16 .indd 404 30/12/2019 9:54 AM

ثانيا: الطبيعة القضائية للعاملين في هذه الهيئات:

اختلفت النظريات التشريعية في هذا الشأن، لكن أغلب التشريعات طبقت على نظام العاملين في هذه الهيئات ما يطبق على القضاة. فالمشرع السوري نص في المادة 9 من القانون 55 لعام 1977:

« تؤلف إدارة قضايا الدولة من عدد من محامي الدولة منهم رئيسها ونوابه ويحدد في الجدول رقم 1 الملحق بهذا القانون عددهم الإجمالي وتسمياتهم ومراتبهم ودرجاتهم ويكون شأنهم بالنسبة لشروط التعيين شأن القضاة باستثناء موافقة مجلس القضاء الأعلى وبالنسبة للمرتب وتعويض المكتبة شأن من يساويهم في المرتبة والدرجة من القضاة ».

كما نصت المادة 10 من القانون ذاته: «تمنح الإجازات لمحامي إدارة قضايا الدولة ويحالون على التقاعد بقرار من وزير العدل ويطبق عليهم بهذا الشأن وفي تسوية معاشاتهم وحقوقهم التقاعدية الأحكام والقواعد المطبقة على القضاة».

أما المشرع المصري اخضع محامو الهيئة لنفس الأحكام التي يخضع لها القضاة[1]، وكذلك في التشريع الكويتي والبحريني أعطاهم القانون نفس الصفة باستثناء بعض الخصوصية التي أناطها المشرع بالقضاة.

وباعتقادنا أن نص المشرع في أغلب الدولة على شروط متقاربة في التعيين، وهي الشروط التي تطبق على تعين القضاة والتي تطلب درجة عالية من الكفاءة القانونية والشخصية ذات المظهر اللائق ...الخ، وذلك كون مشرعي هذه القوانين أردوا من ذلك اعتبار هذه العمل هو امتداد للعمل القضائي، بالإضافة إلى المسؤولية الكبرى التي يضطلع بها أعضاء هذه الهيئة والتي تتطلب في مجملها توفر الحماية القانونية الممنوحة للقضاة كحصانا القانونية وغيرها. وبذلك يكون المشرع أحسن صياغة هذه النصوص عندما نص على التعيين بنفس الشروط التي تنطبق على القضاة، ولكن من جهة أخرى قيام أعضاء هذه الهيئات بعمل يشابه عمل المحامين من حيث قيد الدعوى وتقديم مذكرات الدفاع .... إلخ، يجعل عملهم ذا طبيعة مزدوجة وهي مزيج من عمل المحاماة وعمل القضاة مما يستلزم على المشرع ملاحظة هذه الطبيعة الخاصة لعمل أعضاء هذه الهيئات وإطلاق تسمية تختلف بطبيعتها عن عمل السادة المحامين والقضاة.

(1) نص قانون هيئة قضايا الدولة رقم 75 لسنة 1963 مصري المعدل بالقانون رقم 10 الصادر بتاريخ 26 مايو 1986، في المادة (15) على الآتي: يكون شأن رئيس الهيئة ونواب الرئيس والوكلاء بالنسبة إلى شروط التعيين شان الرئيس ونواب الرئيس والوكلاء بمجلس الدولة. ويكون شأن باقي الأعضاء في ذلك شأن أقرانهم في القضاء والنيابة بحسب التفصيل الآتي:- المستشار بالهيئة شأنه في ذلك شأن المستشار بمحاكم الاستئناف المستشار المساعد فئة (أ) بالهيئة شأنه في ذلك شأن الرئيس بالمحكمة الابتدائية من الفئة (أ) .

□□□□ □□□□□□□ 2-16 .indd 405 30/12/2019 9:54 AM

خاتمة:

يمكننا القول في نهاية هذه الدراسة، إنه من أجل مواكبة التطور التشريعي في ظل تطور أجهزة الدولة على كافة الصعد لابد من وجود إدارة قوية تنهض بمهمة الحفاظ على المال العام وتتمتع بكافة الصلاحيات اللازمة لذلك، ودون المساس بالاختصاصات والصلاحيات الممنوحة للسلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية إلا فيما يتعلق في التعدي على المال العام حيث يجب أن تكون لهذه الهيئات سلطة واسعة في سبيل الحفاظ على المال العام ، كما تتطلب هذه الصلاحية وجود حماية قانونية لأعضائها لتمارس عملها دون أية ضغوط من إحدى السلطات الثلاث، ويتبلور ذلك من خلال تعديل التشريع المنظم لعمل هذه الهيئات واستبداله بقانون يضمن أداء أفضل لعملها. وهو ما أحسن به المشرع المصري صنعاً؛ إذ أعطى هذه الهيئة سلطة واسعة في عملها كما منحها سلطة بالرقابة على الدوائر القانونية لمراقبة حسن عملها بالإضافة إلى صياغة العقود العامة التي تبرمها الدولة كما أعطاها المشرع المصري والإماراتي استقلالية وحصانة لأعضائها من أجل القيام بعمله دون تدخل من الجهات الأخرى .

وقد توصلنا لبعض المقترحات التي قد تسهم بتطوير عمل هذه الهيئات والتي ألخصها فيما يأتي:

- تعديل التشريع الناظم لعمل هيئات قضايا الدولة بما يتناسب مع الواقع الحالي الذي يشهد نهوض تشريع متسارع وفقا للنقاط الآتي:
- إعطاء هذه الهيئة الاستقلال الكامل عن أي وزارة فيما يتعلق بتبعيتها وإعطائها صفة الهيئة القضائية المستقلة، مما يضمن عدم التدخل في عملها ابتداءً، ويكون لها هيئة عامة أو مجلس أعلى ينتخب من بين أعضائها رئيسها قبل تعيينه بمرسوم.
- اعتبار هذه الهيئة نائبا قانونيا عن الدولة بدلا من الوكيل بالخصومة، مما يسهم في إعطائها المرونة الكافية والسلطة الكاملة على الدعاوى التي تباشرها، إلا ما يستثنيه القانون فيما يتعلق بالشخص الاعتباري العام.
- توفير الحماية اللازمة لأعضاء الهيئة، وتتمثل بعدم تحريك دعوى الحق العام تجاه أحد من أعضائها إلا بموافقة من رئيسها.
- التوسع في اختصاص هذه الهيئات وإنشاء قسم للمنازعات الخارجية، ورفده بعدد من محامي الدولة ذوي الخبرة، وممن يتقن اللغة القانونية الأجنبية، وذلك للإشراف

2-16 .indd 406 30/12/2019 9:54 AM

علـى الدعـاوى التـي تقـام فـي الخـارج ومتابعـة المحاميـن المترافعيـن خارجـا مـع إمكانيـة الترافـع خارجيـا فـي الـدول المجـاورة.

- إنشاء لجنة متخصصة بالتحكيم والصلح الخاصة في الدعاوى الداخلية والخارجية.
- تطويـر دائـرة التنفيـذ وتوسـيع ملاكهـا فـي حـال تنفيـذ القـرارات الصـادرة عـن طريـق هـذه الهيئـات (إن لـم يكـن وفقـا لجبايـة الأمـوال العامـة).
- زيـادة فاعليـة هـذه الهيئـات تجـاه الـرأي العـام مـن خـلال، إنشـاء مجلـة قانونيـة خاصـة بهـذه الهيئـات تنشـر فيهـا الأبحـاث – دورات معلوماتيـة لمـن لا يتقنهـا – لغـة أجنبيـة أخـرى.
- تفعيـل دور دائـرة الدراسـات القانونيـة فـي هـذه الهيئـات، لمـا لهـا مـن دور فـي تزويدهـا بآخـر التشـريعات والقـرارات والتعاميـم، والأبحـاث القانونيـة والإشـراف علـى مجلـة خاصـة بهـا.

والله ولي التوفيق

□□□□ □□□□□□□ 2-16 .indd 407 30/12/2019 9:54 AM

قائمة المصادر والمراجع:

المراجع العامة:

رزق الله الأنطاكي، أصول المحاكمات في المواد المدنية والتجارية،(سورية- منشورات جامعة دمشق، ط1، 1423 - 2002)

غادة أنس كيلاني، الكامل في التحكيم في السعودية وسورية نظرياً وعلمياً،(سورية- دار الأنوار للطباعة ط1،1428 - 2007).

محمد وحيد الدين سورا، النظريات العامة للالتزام- مصادر الالتزام،(سورية- منشورات جامعة دمشق، ط1، 1422 - 2001)

المراجع الخاصة:

أحمد شوقي المليجي، أعمال القضاء،(القاهرة: دار النهضة العربية،1429 - 2008).

إبراهيم نجيب سعد ، القانون القضائي الخاص،(مصر- منشأة المعارف الإسكندرية ج1، 1401 - 1980).

عبد المنعم عبد العظيم جيرة، اثر حكم الإلغاء دراسة مقارنا،(القاهرة- دار الفكر العربي ط1، 1392 - 1971).

وجدي راغب فهمي، النظرية العامة للعمل القضائي في قانون المرافعات،(مصر-الإسكندرية منشأة المعارف، 1395 - 1974).

القوانين:

قانون إدارة قضايا الدولة السوري رقم 55 الصادر بتاريخ 14/11/ 1977.

قانون هيئة قضايا الدولة المصرية رقم 75 لعام 1962 والمعدل بالقانون رقم 10 الصادر بتاريخ 26 مايو 1986.

قانون إدارة قضايا الدولة الأردني، الصادر بالمرسوم الملكي رقم 14 الصادر بتاريخ 1/6/2010 .

قانون تنظيم إدارة الفتوى والتشريع لحكومة الكويت، والصادر بالمرسوم الأميري رقم 12 في عام 1960.

قانون قضايا لدولة اليمني، الصادر بالمرسوم الجمهوري رقم 30 بتاريخ 9 اوكتوبر 1996.

قانون هيئة التشريع والإفتاء القانوني البحريني رقم 60 والصادر في 20 أغسطس لعام 2006 والمعدل بالمرسوم الملكي رقم 27 والصادر بتاريخ 26 سبتمبر 2013.

المراجع الأجنبية:

Brkat Hbati, Executive, Legislative and Judicial Powers ,Checks and Balances and Judicial Independence, A Paper Prepared for the UN Project on ConstitutionMaking in Iraq, 2005.

2-16 .indd 408 30/12/2019 9:54 AM

The System of Sate Representation in Judicial Proceedings: a Comparative Study

Saod Faiz Al-Nazzal
Faculty of Law - Damascus University
Damascus - Syria

Abstract:

The role of the state in society has increased through its role as a sponsor and a protector and through its recent intervention in the economic and social market. This has raised controversy in the past about the responsibility of the state as a legal person for the work of its employees and its dependents. This is resolved by an entity that arranges the responsibility of the civil state by canceling the decisions issued in violation of the law or by making payments as compensation. It was natural to expand the legislation governing the work of the state apparatus through the development of means of communication and modern technology. This was due to the increase of assault on public funds in different ways, which entailed the emergence of the system of representation of the state in court proceedings.

Keywords: State Representation System, Legal Nature of the State Representation Body, Syrian Law, Egyptian Law, UAE Law, Moroccan Law, Jordanian Law, Bahraini Law, State Administration.

□□□□ □□□□□□□ 2-16 .indd 409 30/12/2019 9:54 AM