

اسم المقال: نظام تمثيل الدولة أمام القضاء (دراسة مقارنة)

اسم الكاتب: سعود فايز النزال

رابط ثابت: <https://political-encyclopedia.org/library/8355>

تاريخ الاسترداد: 2026/04/12 05:59 +03

الموسوعة السياسية 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 السياسية - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على [info@political-encyclopedia.org](mailto:info@political-encyclopedia.org)

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

# مجلة جامعة الشارقة

دورية علمية محكمة

للعلم  
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 القبول: 2019-01-31

تاريخ الاستلام: 2018-01-28

## ملخص البحث:

في ظل تزايد دور الدولة في المجتمع من خلال دورها الراعي والحامي وتدخلها حديثاً في السوق الاقتصادية والاجتماعية، مما أثار جدلاً 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 صورته وانطلاقاً 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.

**مقدمة:**

إن إجراءات تمثيل الدولة أمام القضاء ليست بالمسألة السهلة، لتوسع أجهزة الدولة وتوسع نشاطها الداخلي والخارجي، وتزايد القوانين والتشريعات التي تحكمها وتعديلها 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 وفقاً لصك إنشائها ووفقاً لاختلاف الأنظمة القانونية التي تحكمها.

**إشكالية البحث:**

إن مخاصمة الدولة عن طريق ممثليها ليس بالأمر السهل، فمخاصمة الدولة أمام القضاء يجب أن يكون موجهاً 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 أيضاً 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 ثقيلاً على خزينة الدولة يمكن استبداله، كما أنه يجب معرفة كيفية مخاصمة الجهة الإدارية أو الاقتصادية العامة ومخاصمة النائب عنها وممثليها 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.

## 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<sup>(1)</sup>، 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 نبجته 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 وقيدتها 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.

**الاتجاه الأول:** وهو الغالب اعتبر عمل هذه الهيئة قضائي ساريا عليها ما يسري على باقي الهيئات القضائية ونصت على ذلك كثير من التشريعات<sup>(1)</sup>.

**الاتجاه الثاني:** فقد اعتبر عملها ذا طبيعة إدارية وان كانت تقوم بأعمال قضائية وهي تمثيل الدولة أمام القضاء<sup>(2)</sup>.

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 ويبين 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<sup>(3)</sup>.

(1) أخذ به القانون المصري رقم 10 الصادر بتاريخ 26 مايو 1986، كما أخذ به القانون السوري والقانون الأردني حيث نص قانون إدارة قضايا الدولة رقم 14 في الأردن الصادر بتاريخ 2010/1/6 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 الصادر 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 لوزارة 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 أكثر لدى، وجدي راغب فهمي، النظرية العامة للعمل القضائي في قانون المرافعات المدنية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1974، ص68 وما بعدها.

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

أما في الحالة التي لا يكشف المشرع فيها عن إرادته فيمكن إجراء التفرقة بين العمل الإداري والعمل القضائي باستخدام المعيار العضوي أو الشكلي، أو المعيار المادي أو الموضوعي.

**أولاً: النظرية الشكلية:** لا يضع أنصار هذه النظرية تعريفاً معيناً للعمل القضائي وينكرون وجود وظيفة أساسية متميزة له فهم لا يفرقون بين العمل القضائي وبين سائر أعمال السلطة العامة إلا من حيث الصفات الشكلية التي يتصف بها كل من هذه الأعمال؛ فالعمل القضائي عندهم هو الذي يصدر من سلطة القضاء أي المحاكم بوصفها سلطة متميزة من سلطات الدولة<sup>(1)</sup>.

**ثانياً: النظرية الموضوعية:** وأنصار هذه النظرية يختلفون فيما بينهم حول الأسس التي يثبتون عليها نظريتهم في أبرز اتجاهين أساسيين لهذه النظرية أولهما وجوب توافر عنصر النزاع، وثانيهما على التحليل أي بيان مبنى العمل القضائي نفسه، وتحليل العمل القضائي من حيث قيام الخصومة وتبادل الأرواح وتقديم الأدلة والمناقشة فيها من قبل الخصوم وهي مناط العمل القضائي<sup>(2)</sup>.

**ثالثاً: ضرورة الأخذ بـكلتا النظريتين معاً:** ما سردناه من آراء فقهية، إنما هو عرض موجز يبين مدى ما لتحديد فكرة العمل القضائي من صعوبة ودقة، وقد ذهب بعض الشراح إلى أن العمل القضائي يتميز بناحية شكلية وبناحية موضوعية ويجب أن نستعين بـكلتا النظريتين الشكلية والموضوعية في تحديد الصفة القضائية للعمل<sup>(3)</sup>. ويمكن القول بأنه يجب أن لا نهمل ما أتت به النظرية الشكلية من ضوابط ومعايير للعمل القضائي، فإذا كانت هذه المعايير الشكلية وحدها غير كافية لتبرير وتحديد العمل القضائي فإنها تكمل وتؤيد النتيجة التي تنتهي إليها النظرية الموضوعية.

ويبدو من ذلك أنه يجب الأخذ بـكلتا النظريتين الموضوعية والشكلية لتحديد فكرة العمل القضائي؛ إذ إن هناك من الأعمال ما تثبت له الصفة القضائية من وجهة النظر الموضوعية ولا تثبت لها هذه الصفة من وجهة النظر الشكلية، وذلك كما إذا كان لموظف ما سلطة إلغاء عمل أو أمر صدر من رؤوس له لمخالفته للقانون، فهذا الإبطال أو الإلغاء له طبيعة العمل القضائي ولكنه غير محوط بضمانات الإجراءات القضائية التي قالت بها

- (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 مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة- 1971، ط1:ص76.
- (3) وجدي راغب فهمي، النظرية العامة للعمل القضائي في قانون المرافعات، الإسكندرية منشأة المعارف، مصر- 1974، ص66 وما بعدها.

النظرية الشكلية، فهذا العمل لا يعتبر عملاً قضائياً لتخلف كل هذه الشكليات عنه. وعلى العكس، فإن هناك أعمالاً كثيرة تصدر من المحاكم القضائية ولها كل المظاهر الخارجية للأحكام غير أنها من الناحية الموضوعية لا يمكن اعتبارها أعمالاً قضائية. فيجب إذاً عدم الاعتراف لأي عمل بالصفة القضائية إلا في الحدود التي تتوافر فيها شروط النظريتين الشكلية والموضوعية.

وعليه فإن عمل الهيئة الممثلة للدولة نجدها من حيث الشكل تكون شخصية اعتبارية موازية لشكل النيابة العامة من حيث التسلسل الوظيفي، وفي ما يتعلق في عملها في المحاكم فهو مشابه لعمل النيابة العامة الجزائية التي تكون أعمالها ذات صفة قضائية من حيث كونها خصم عام وشريف في الدعاوى المنظورة أمام القضاء، ويمكننا أن نبين بعض أوجه الشبه لكل منهما وهذه هي المقارنة في عملهما على الشكل الآتي:

- النيابة العامة تباشر الدعوى الجنائية وتدافع عن المجتمع وتطالب بعقاب المتهم. الهيئة الممثلة عن الدولة تباشر الدعوى المدنية وتدافع عن المال العام وعن أجهزة الدولة في إدارة شؤونه وتطالب بحق الدولة إن كان لها حق.
- النيابة العامة خصم شريف يمثل النيابة القانونية عن المجتمع في مباشرة الدعوى الجنائية.

أما الهيئة الممثلة عن الدولة خصم شريف يمثل النيابة القانونية عن الدولة بسلطاتها الثلاث التشريعية والقضائية والتنفيذية في مباشرة الدعوى أمام القضاء والتي تكون الدولة طرفاً فيها للمطالبة بالحقوق المدنية.

- النيابة العامة تقوم بالمرافعة أمام المحكمة وتقدم مذكرات وتقوم بالطعن على الحكم إن لم يكن متوافقاً مع طلباتها.
- أما الهيئة الممثلة عن الدولة تقوم بنفس الدور.
- النيابة العامة لا تصدر أحكاماً قضائية. كذلك الهيئة الممثلة عن الدولة لا تصدر أحكاماً قضائية.

فالهيئات الممثلة للدولة هي خصم في الدعوى وليس في اعتبارها إلا التطبيق الصحيح للقانون في المنازعة القضائية المعروضة على القضاء فإنها تحقق دفاع الدولة وطلبات الإدارة، فإذا صح أبدته وإذا حادت عن الصواب رده، فقد أعطاه القانون حق النيابة عن الدولة بسلطاتها الثلاث التشريعية والقضائية والتنفيذية، وبالتالي فإنها تعد وظيفة قضائية لا تقل شأنًا عن الوظيفة القضائية لأعضاء النيابة العامة.

وبالنظر للقانون السوري نجد أن المشرع لم ينص صراحة على اعتبار عمل قضايا الدولة عملاً قضائياً خاصة وأن قانون إدارة قضايا الدولة لم يعدل منذ عام 1977 رغم 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<sup>(1)</sup>. كما اعتبر المشرع عملهم قضائياً من خلال منع الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش من تفتيش عمل هذه الإدارة، وأوكل هذه المهمة إلى إدارة التفتيش القضائي وفقاً لما نصت عليه المادة 11 من القانون رقم 55 لعام 1977:

«تتولى إدارة التفتيش القضائي في وزارة العدل: أ- تفتيش أعمال محامي الدولة باستثناء من يشغل منهم وظائف رئيس إدارة التفتيش القضائي أو من يكلفه وزير العدل بذلك من بين المفتشين القضائيين ب- 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<sup>(2)</sup>:

«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 وفقاً لقواعد إجرائية تكون منصفة في ذاتها،

(1) قانون التعويض القضائي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 16 الصادر بتاريخ 14-2-1980. 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 على 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 آذار 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.

بما يكفل الحماية الكاملة لحقوق من يلودون بها واخصها المحكمة الدستورية العليا ومحاكم جهتي القضاء العادي والإداري بمختلف درجاتها ومنها جهات قائمة بذاتها وهي وإن لم يعهد إليها المشرع باختصاص الفصل في القضايا إلا أنه اصبح عليها صفة الهيئة القضائية تقديرا منه بأنها هيئات - بحكم الاختصاصات المنوطة بها وتسهم في سير العدالة وهي هيئات قضايا الدولة والنيابة الإدارية. وإن العبرة في اكتساب صفة «الهيئة القضائية» - لغير جهات القضاء التي تضم المحاكم على اختلاف مسمياتها ودرجاتها - هي بوجه عام بالتشريع الذي يصدر بناء على التفويض الوارد بالمادة 167 من الدستور بإنشاء الهيئة وتنظيمها والذي 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» وتتضمن 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<sup>(1)</sup>. وفي بعض الدول الأخرى وهو الغالب نجدها مرتبطة بوزارة العدل<sup>(2)</sup>.

(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 وتعديلهما 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 1977 / 14 / 11.

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

وتكون مستقلة في بعض الدول ولا ترتبط بأي وزارة<sup>(1)</sup>.

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<sup>(2)</sup>، وفي الأردن تسمى إدارة قضايا الدولة، وفي البحرين دائرة الشؤون القانونية<sup>(3)</sup>. 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 مستقلة 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 اتبعوا 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 لتحقيق 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 الشؤون القانونية خلفا للمرسوم بقانون رقم 11 لسنة 1972 بإنشاء وتنظيم دائرة الشؤون القانونية، الذي نص على أن تكون الدائرة هيئة مستقلة بما يجعلها غير تابعة لأي من الوزارات، وورد فيها « دائرة الشؤون القانونية هيئة مستقلة».

(2) القانون رقم 12 لعام 1960 كويتي.

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

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<sup>(1)</sup>، 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:

#### أولاً: 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 وصولاً 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.

- الوزارات والإدارات العامة والبلديات والوحدات الإدارية وأي من الجهات أو المؤسسات أو الشركات أو المنشآت أو باقي جهات القطاع العام أو المشترك المحددة في الفقرة ب من المادة المذكورة التي كانت تمثلها إدارة قضايا الحكومة قبل نفاذ القانون رقم 55 لعام 1977» وعليه فإن إدارة قضايا الدولة تمثل:
- جميع وزارات الدولة (جميع الوزراء كلا في وزارته). - جميع الوحدات الإدارية (المحافظة - المديرية التابعة لها - البلديات). - جميع مؤسسات الدولة (المؤسسات والهيئات المستقلة التي لا تتبع لوزارات معينة). - تمثل شركات القطاع العام (جميع الشركات التابعة للدولة ذات النفع العام). - كما تمثل جميع القطاعات التابعة للدولة (كمؤسسات الخزن والتسويق... الخ).

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

«تنوب هذه الهيئة عن الدولة بكافة شخصياتها الاعتبارية العامة فيما يرفع منها أو عليها من قضايا لدى المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها ولدى الجهات الأخرى التي خولها القانون اختصاصاً قضائياً وتسلم إليها صور الإعلانات الخاصة بصحف الدعاوى وصحف الطعون والأحكام المتعلقة بتلك الجهات ما اتصل منها بجهة القضاء العادي أو جهة القضاء الإداري أو أية هيئة قضائية أخرى».

لذا نجد أن المشرع المصري لم يحدد الجهات التي تمثلها هيئة قضايا الدولة وإنما ترك أمر التمثيل عاماً لجميع الوزارات والإدارات كونه لم يعتبرها وكيلاً بالخصومة بل نائباً عن الدولة فالنيابة أعم وأشمل من الوكالة.

أما المشرع الإماراتي الذي نص في المادة 39 من النظام الأساسي لشؤون الفتوى والتشريع: «تمارس إدارة قضايا الدولة المهام والاختصاصات الآتية:- 1- النيابة عن الحكومة فيما يرفع منها أو عليها من دعاوى أو طعون قضائية أمام المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها. 2- النيابة عن الحكومة فيما يرفع منها أو عليها من قضايا لدى هيئات التحكيم أو أية هيئة أخرى منحت اختصاصاً قضائياً. 3- جميع الاختصاصات القانونية والقضائية والإجرائية المتصلة بطبيعة العمل. 4- أية مهام أخرى ذات صلة بطبيعة العمل».

بالنظر إلى هذا النص نجد المشرع الإماراتي ساير المشرع المصري أيضاً في ذلك وجعل إدارة قضايا الدولة نائباً قانونياً عن جميع أجهزة الدولة دون تحديد لجهات معينة. لكن هل يتعين على الجهات العامة أن تخصص مبالغ مالية مقابل عمل الهيئة الممثلة للدولة أم أن عملها يكون خدمة عامة للجهات العامة؟ في القانون السوري لم ينص صراحة على تقاضي هذا الجهاز أي مبالغ مالية من الجهات العامة وإنما يكون لهما موازنة خاصة

بها من موازنة وزارة العدل السورية، وكذلك في التشريع المصري لم ينص القانون على ذلك، لكن في حالات معينة يتم التفاوض مع الجهات العامة بالطرق التفاوض على تخصص مبلغ معينة لهذه الهيئة، لكن هذا نجد رأي مخالف لمجلس الدولة المصري ومنع على الهيئة تقاضي أية مبالغ نتيجة العمل الذي تقوم به، وبررت ذلك، « إن الأصل عدم هيئة قضايا الدولة لا تتقاضى مقابل اتفاقاً نتيجة اضطلاعها بالدور الذي تقوم به قانوناً، ولا تملك أن تفرض مقابلاً تقرره على الجهات العامة<sup>(1)</sup>».

### ثانياً: تمثيل الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي:

لا تمثل إدارة قضايا الدولة في سورية الشخص الاعتباري ذا الطابع الاقتصادي التابع للدولة إلا في حال صدور قرار بتمثيلها من قبل رئيس مجلس الوزراء وفقاً لما نصت عليه الفقرة ب من المادة الثالثة من قانون إدارة قضايا الدولة: « ب - أياً من الجهات العامة الأخرى أو أياً من المؤسسات العامة أو الشركات أو المنشآت العامة أو باقي جهات القطاع العام أو المشترك التي يصدر بإضافتها إلى الجهات المنصوص عنها في الفقرة (أ) من هذه المادة قرار من رئيس مجلس الوزراء».

وعليه فإن الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي وذات الطابع المشترك لا تمثلها إلا في حال تمت الموافقة عليها من قبل رئيس مجلس الوزراء، كون مثل هذه الجهات تلجأ للتعاقد مع محامين خاصين للقيام بمهام الخصومة القضائية. وهذه الحالة التي تبناها المشرع السوري والتي ترك بموجبها للجهات ذات الطابع الاقتصادي والقطاع المشترك الحرية في اختيار ممثلها القانوني الذي يباشر الدعاوى باسمها فتختار ممثلها من المحامين الخاصين أو تلجأ إلى إدارة قضايا الدولة، على عكس ما تبناه المشرع المصري والإماراتي اللذان لم يترك لجهات معينة اختيار ممثلها القانوني.

وباعتقادنا إن المشرع المصري والإماراتي قد احسن في ذلك كون حفظ المال العام يجب أن يكون شاملاً لجميع أجهزة الدولة العامة وذات الطابع الاقتصادي وغيره من المؤسسات ذات الطابع المشترك.

### المطلب الثاني: صلاحيات الهيئة الممثلة للدولة

نتناول في هذا المطلب الناحية الموضوعية للهيئة الممثلة للدولة من حيث صلاحياتها في الدعوى القضائية وهل لها الحرية المطلقة في الدعوى والطعن بها دون أي قيد، كما نتناول أشرفها على تنظيم عقود الجهات العامة وهل هي بنفس القوة والضعف لدى

(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.

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:

#### أولاً: 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 آخر 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<sup>(1)</sup>.

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

« إذا أبدت هيئة القضايا رأياً 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 الملزم 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».

وبالنظر لبعض التشريعات العربية، نجدها تتمتع بحرية واسعة في اتخاذ القرار والمبادرة وتوجيه الدعوى القضائية وإبرام العقود وإبرام المصالحات<sup>(1)</sup>.

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 أجل الحفاظ على المال العام<sup>(2)</sup>، كون سبق وسجلنا على بعض الجهات العامة التباطؤ في أي إجراء يترتب عليه فتح تحقيق قضائي في أعمال موظفيها<sup>(3)</sup>، 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 يعط 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 9/10/1996 يمني، حيث أعطى المشرع اليمني لهذه الهيئة سلطات واسعة وذلك لحفظ المال العام ونصت المادة 3 منه: « تنوب وزارة الشؤون 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 وبيع دعاوى كبرى منها: « دعوى تهريب الذهب الكبرى، لصالح وزارة المالية بصدور حكم جنائي نهائي وبات في جنحة التهريب الجمركي. - كما أن قسم المنازعات الخارجية بالهيئة جنب الخزنة العامة مبلغ (مائة وأربعة وسبعين مليون يورو) أي ما يعادل مبلغ (ثلاثة مليارات وستمئة سبعة وعشرين مليون جنيه مصري). كما استعادت الهيئة مساحة، 155 مليوناً و400 ألف متر مربع - بوادي النطرون - محافظة البحيرة. المصدر موقع هيئة قضايا الدولة المصري على الشبكة العنكبوتية، <http://eg.gov.sla.www/> 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 حدا بالمحكمة 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.

### ثالثاً: الرقابة على الدوائر القانونية في الجهات العامة:

لم يعطِ المشرع السوري أيضاً 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 أيضاً 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 أيضاً إلى هيئة قضايا الدولة إجراء الحجز الإداري على أموال المدين سنداً لنص القانون رقم 8 من القانون رقم 10 الناظم لعمل هيئة قضايا الدولة والصادر في 26 مايو 1986<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: الناحية الشكلية في تمثيل الدولة أمام القضاء:

#### أولاً: 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<sup>(2)</sup>، 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 لسنة 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»

عن الدولة وهو ما نصت عليه المادة 6 من قانون هيئة قضايا الدولة<sup>(1)</sup>.

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 نائبا قانونيا 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 أغلب التشريعات أعطتها سلطة أكبر في هذا المجال وجعلتها نائب قانوني عن الدولة.

فالوكيل بالخصومة مقيد بما تنص عليه الوكالة<sup>(2)</sup>، أو بما ينص عليه قانون إنشاء الهيئات، بعكس النائب القانوني الذي يمارس سلطات الأصيل فهو يمارس كامل صلاحياته إلا ما قيده به القانون<sup>(3)</sup>، 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 سلطاتها بل وحتى الابتعاد عن تمثيلها نهائيا وذلك بتوكيل محامين خاصين في الدعاوى التي تريد إخراجها من سلطة هذه الهيئات وهذا بعكس النائب عن الشخص الاعتباري العام فإنه لا يجوز التحلل من تمثيله أمام القضاء<sup>(4)</sup>، لأنه نائب بموجب القانون فالنيابة أقوى من الوكالة لأن الأولى لا يمكن أن تلغى إلا بتعديل تشريعي، بعكس الثانية فإنها تلغى بمجرد قرار فردي، مما يضر بالشخص الاعتباري العام، ويجعل هناك ضررا ولو محتمل، يهدد الوكيل كالسيف المسلط على رقبتة، 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 مايو 1986 مصري « تنوب هذه الإدارة عن الحكومة العامة... الخ »

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

(3) غادة انس كيلاي، الكامل في التحكيم، ص 86.

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

### ثانياً: 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. فالمشروع 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 وتعيين المكتبه 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 المشروع المصري اخضع محامو الهيئة لنفس الأحكام التي يخضع لها القضاة<sup>(1)</sup>، وكذلك في التشريع الكويتي والبحريني أعطاهم القانون نفس الصفة باستثناء بعض الخصوصية التي أناطها المشروع بالقضاة.

وباعتقادنا أن نص المشروع في أغلب الدولة على شروط متقاربة في التعيين، وهي الشروط التي تطبق على تعيين القضاة والتي تطلب درجة عالية من الكفاءة القانونية والشخصية ذات المظهر اللائق... إلخ، 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 كحصاننا القانونية وغيرها. وبذلك يكون المشروع 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 المشروع 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 شأن 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).

## 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 صنعا؛ 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 أخصها 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 بتبعتها 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، وتمثل 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

على الدعاوى التي تقام في الخارج ومتابعة المحامين المترافعين خارجا مع إمكانية الترافع خارجيا في الدول المجاورة.

- إنشاء لجنة متخصصة بالتحكيم والصلح الخاصة في الدعاوى الداخلية والخارجية.
- تطوير دائرة التنفيذ وتوسيع ملاكها في حال تنفيذ القرارات الصادرة عن طريق هذه الهيئات (إن لم يكن وفقا لجباية الأموال العامة).
- زيادة فاعلية هذه الهيئات تجاه الرأي العام من خلال، إنشاء مجلة قانونية خاصة بهذه الهيئات تنشر فيها الأبحاث – دورات معلوماتية لمن لا يتقنها – لغة أجنبية أخرى.
- تفعيل دور دائرة الدراسات القانونية في هذه الهيئات، لما لها من دور في تزويدها بأخر التشريعات والقرارات والتعاميم، والأبحاث القانونية والإشراف على مجلة خاصة بها.

والله ولي التوفيق

## 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 وعملياً، (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، (القااهرة: 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، (القااهرة- دار الفكر العربي ط1، 1392 - 1971).
- وجدى 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 اليمن، الصادر بالمرسوم الجمهوري رقم 30 بتاريخ 9 اكتوبر 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 Constitution Making in Iraq, 2005.

## The System of State Representation in Judicial Proceedings: a Comparative Study

**Saad 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.