

## المحور الثاني

### دور هيئات قضايا الدولة في حل المنازعات بالوسائل الودية مع التطبيق على قضايا الدولة في مصر

إذا كان الدور الرئيس لهيئات وإدارات قضايا الدولة هو تمثيل الدولة في المنازعات التي تكون طرفاً فيها، وصولاً لإنزال حكم القانون على تلك المنازعات، وتحقيق المصلحة العامة المعتبرة، وهي الحفاظ على أموال الدولة ومصالحها، فإن الوصول لتلك الغاية لا يقتصر على الفصل في هذه المنازعات بحكم قضائي، بل قد لا يكون ذلك مستحباً في أحيان كثيرة، لما يترتب على الولوج إلى المحاكم القضائية، وما يستدعيه ذلك من تطبيق قوانين الإجراءات المدنية، من مضار قد تفوق قيمة النزاع ذاته، سواءً من حيث تضييع الوقت، أو فرص الاستثمار، أو علانية التقاضي في بعض المسائل التي لا يُستحب فيها ذلك من أطراف النزاع.

لذلك انتشرت بقوة في الوقت الحالي الوسائل البديلة لفض المنازعات، وهي تلك الآليات التي يلجأ إليها الأطراف عوضاً عن محاكم الدولة، عند نشوب خلاف بينهم، بغية التوصل لحل ذلك الخلاف.

وقد أصبحت الوسائل البديلة لحل المنازعات الوسائل الأكثر ملاءمة للفصل في العديد من المنازعات، كما هو الشأن في منازعات التجارة الدولية، ومنازعات العقود، ومنازعات التجارة الإلكترونية، ومنازعات الملكية الفكرية...، وغيرها من المنازعات في المجالات المستحدثة، حتى أصبح يطلق على هذه الوسائل بالنظر لطابعها العملي "الطرق المناسبة لفض المنازعات". بل لقد أصبح اللجوء إلى التحكيم مشروطاً في غالب الأحيان بضرورة اللجوء مسبقاً إلى الوساطة أو التوفيق.

لذلك كان دور هيئات وإدارات قضايا الدولة في هذه الوسائل البديلة لا يقل أهمية عن دورها في التقاضي أمام المحاكم، فهي الأمانة على المال العام وحماية مصالح الدولة، ويهتما تحقيق هذه الحماية في أي ميدان قانوني.

ويأتي ذلك - أيضاً - في إطار دور هذه الهيئات في وقاية أشخاص القانون العام من المنازعات، وهو دور استباقي فرضته العديد من العناصر والتجارب سعت، وتسعى من خلاله إلى تفادي طرح النزاع أمام القضاء، والتخفيف عن كاهل المحاكم

واختصار الوقت والإجراءات عبر إيجاد حلول بديلة عبر سلوك الإجراءات الودية وإبرام المصالحات وتقديم النصائح والاستشارات. ويبرز هذا الدور في إشراف هيئات وإدارات قضايا الدولة على التسويات الودية، والمصالحات، المتعلقة بالمنازعات القائمة، أو التي مازالت في مهدها، وتقديم المشورة القانونية المناسبة - في ضوء الموقف القانوني للدولة في هذه المنازعات - للسلطة المختصة القائمة على تلك التسويات في الجهات الإدارية.

وتتعدد الوسائل الودية لحل المنازعات، وتتداخل فيما بينها أحياناً، ويجمعها أنه تستهدف الوصول إلى الصلح أو التسوية، سواء تم ذلك عن طريق التفاوض أو التوفيق أو الوساطة. ويغلب أن تكون مرحلة التفاوض أول هذه الوسائل، وتتم بين طرفي النزاع مباشرة لرأب الصدع والتفاهم حول نقاط الخلاف والعمل على تجاوزها امتثالاً لمبدأ حسن النية في العقود.

أما التوفيق والوساطة فهي وسائل ودية تحتاج إلى طرف ثالث محل ثقة طرفي النزاع، هو الموفق أو الوسيط، وتتشابه الأدوار كثيراً بين التوفيق والوساطة، وتكاد تتلاشى واقعاً. ورغم أن مصطلح التوفيق كان الأكثر رواجاً في مجال تسوية المنازعات حتى وقت قريب، لدرجة أن العديد من مراكز التحكيم كان تسمي نفسها بمراكز توفيق وتحكيم، إلا أن مصطلح الوساطة انتشر في السنوات الأخيرة، وأصبح الأكثر انتشاراً واستعمالاً.

وتوكيداً لذلك، فقد اعتمدت الجمعية العام للأمم المتحدة بقرارها رقم (١٩٨/٧٣)، في ٢٠ ديسمبر ٢٠١٨ اتفاقية إنفاذ اتفاقات التسوية الودية الناتجة عن الوساطة (اتفاقية سنغافورة)، والتي يقوم أطراف الاتفاقية بإبرامها، بغرض تسوية المنازعات التجارية، والتي أعدتها لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي «الأونسترال» والتي تهدف إلى توفير إطاراً موحداً وفعالاً من أجل إنفاذ اتفاقات التسوية الدولية، المنبثقة من الوساطة، ومن أجل تمكين الأطراف من الاحتجاج بتلك الاتفاقات.

وتأتى الاتفاقية مصحوبة بإدخال تعديلات جوهرية على قانون الوساطة النموذجي الصادر في ٢٠٠٢، والذي اعتمد استخدام تعبير الوساطة كتعبير موحّد لعملية التسوية الودية بدلاً عن التوفيق.

وبالنسبة للتشريع المصري، ورُغم أن العديد من التشريعات قد تضمنت النص على الوساطة كوسيلة لتسوية المنازعات بالطرق الودية، ومنها قانون العمل رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣، وقانون الأسرة رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٤، وقانون المحاكم الاقتصادية رقم ١٢٠ لسنة ٢٠٠٨ المعدل بالقانون رقم ١٤٦ لسنة ٢٠١٩، وقانون الاستثمار رقم ٧٢ لسنة ٢٠١٧، وقانون تنظيم إعادة الهيكلة والصلح الواقي من الإفلاس رقم ١١ لسنة ٢٠١٨، إلا أنه لا يوجد حتى الآن تشريع خاص مُنظم للوساطة في المنازعات المدنية والتجارية، وإن كان هناك مشروع لقانون الوساطة تم إعداده عام ٢٠١٣، وأعيدت صياغته عام ٢٠١٩، وما زال قيد المناقشة بمجلس النواب، ولم تتم الموافقة النهائية عليه.

ومن ملامح مشروع قانون تنظيم إجراءات الوساطة لتسوية المنازعات المدنية والتجارية، والذي تضمن نوعين من الوساطة (الوساطة الخاصة، والوساطة القضائية)، ما يلي:

عرف مشروع القانون "الوساطة الخاصة" بأنها التي تتم بالاتفاق بين الأطراف قبل اللجوء إلي التفاوض بواسطة أحد الوسطاء المقيدين بجداول الوسطاء بإدارة الوساطة. أما "الوساطة القضائية" فهي التي تتم بالاتفاق بين الأطراف بعد اللجوء إلي التفاوض بواسطة أحد الوسطاء المقيدين بجداول الوسطاء بإدارة الوساطة.

وقد أجاز المشروع اللجوء إلي الوساطة لتسوية المنازعات التي قد تنشأ عن علاقة قانونية (عقدية أو غير عقدية) بموجب اتفاق الأطراف كتابة علي ذلك، وسمح بإجراء الوساطة سواء كان سابقاً علي قيام النزاع أو بعده، حيث نص علي جواز أن يكون اتفاق الوساطة سابقاً علي قيام النزاع سواء قام مستقلاً بذاته أو ورد في عقد معين بشأن كل أو بعض المنازعات التي قد تنشأ بين الأطراف، كما أجاز أن يتم اتفاق الوساطة بعد قيام النزاع ولو كانت قد أقيمت في شأنه دعوي أمام القضاء وفي هذه الحالة يجب أن يحدد الاتفاق المسائل التي تشملها الوساطة، وإلا كان الاتفاق باطلاً، ويعتبر اتفاقاً علي الوساطة كل إحالة ترد في العقد إلي وثيقة تتضمن شرط الوساطة إذا كانت الإحالة واضحة في اعتبار هذا الشرط جزءاً من العقد.

حدد القانون الإجراءات الواجب مراعاتها في سير الوساطة، ومنها حضور أطراف النزاع أو وكيلهما بتوكيل خاص يجوز به تسوية النزاع، واتخاذ الوسيط

الطريقة الملائمة لمحاولة التقريب بين وجهات نظر أطراف الوساطة واقتراح الحلول المناسبة والكفيلة بحسم النزاع بصورة مرضية، ويحظر علي أي مشارك في إجراءات الوساطة تقديم دليل أو الادلاء بشهادة في إجراءات تحكيمية أو قضائية عن أي من الإجراءات المتخذة لتسوية النزاع في الوساطة، ما لم يتفق الأطراف علي غير ذلك.

ينشأ بموجب القانون، جدول وسطاء بإدارة الوساطة بقرار من وزير العدل، يُقيد فيه وسطاء من كافة التخصصات النوعية، يجرى الاختيار فيما بينهم للقيام بالوساطة التي تم الاتفاق علي اللجوء إليها سواء رفعت دعوي قضائية بشأن النزاع أو لم تُرفع، وحدد شروط قيدهم في جداول الوسطاء، وقيدهم بعدد من الالتزامات في مقدمتها الحيادة والنزاهة والحفاظ علي سرية المعلومات المتعلقة بالوساطة ما لم يكن إفشاؤها لازماً بمقتضي القانون، كما حدد الحالات التي لا يجوز فيها مباشرة أعمالهم كوسطاء، في مقدمتها أن يكون قريباً أو صهراً لأحد الأطراف إلي الدرجة الرابعة أو كان له أو لزوجته خصومة قائمة مع أحد الأطراف أو مع زوجته.

أفرد القانون فصلاً خاصاً بـ"الوساطة الخاصة"، بتحديد بدايتها وكيفية اختيار الوسيط وأماكن انعقاد جلساتها، وإجراءاتها، وإجازة استعانة الأطراف بخبير أو أن يندب الوسيط خبيراً، وصولاً إلي انتهاء إجراءاتها، حيث تبدأ في اليوم الذي يوافق فيه أطراف النزاع علي تسويته عن طريق الوساطة، أو إذا وجه أحدهم الدعوة إلي الآخر باليوم المحدد وقبل بها الأخير، وتنتهي في اليوم الذي يصل فيه الأطراف إلي اتفاق تسوية أو اليوم الذي يعلن فيه أي من أطرافها انهائها دون التوصل إلي اتفاق تسوية، ما لم يتفق الأطراف علي خلاف ذلك.

وحسب القانون، تبدأ جلسة "الوساطة الخاصة" من اليوم وفي المكان الذي يحدده الوسيط، ويعلن به الأطراف وتنتهي الوساطة في مدة أقصاها ٣ أشهر من تاريخ أول جلسة ما لم يتفق علي مده أخرى، ويقدم أطراف الوساطة للوسيط كافة المستندات المتعلقة بطلب الوساطة ولا يجوز للوسيط إلزام أي من الأطراف بتقديم وثائق محده أو توجيه اليمين لأحدهم أو إلي الشهود.

وإذا اتفق أطراف الوساطة الخاصة علي الأخذ بأحد الحلول المقترحة من الوسيط فإنه يقوم بتحرير محضر تسوية النزاع يثبت فيه الحل المقترح وما اتفق عليه

أطراف النزاع والتزامات وحقوق كل طرف ويوقع عليه كل طرف أو وكيله الخاص والوسيط.

وحدد القانون حالات انتهاء الوساطة الخاصة، ومنها تحرير محضر التسوية الودية للمنازعة بين أطراف الوساطة، أبداء الرغبة في إنهاؤها بطلب كتابي من أحد أطرافها، تعذر التسوية الودية، عدم التوافق علي اختيار الوسيط، انتهاء المدة المحددة للوساطة دون التوصل إلي تسوية، ويحرر الوسط محضراً بانتهاء الوساطة ويلتزم الوسيط بتقديمه إلي إدارة الوساطة لاعتماده.

ووفقاً للقانون، لأطراف الوساطة الخاصة التقدم بمحضر تسوية النزاع المعتمد من إدارة الوساطة إلي قاضي الأمور الوقفية للإذن بتذييله اتفاق التسوية بالصيغة التنفيذية، ولا يجوز تذييل اتفاق التسوية بالصيغة التنفيذية إذا تعلق بحقوق عقارية أو بمنازعة مستثناة من تطبيق القانون، وتقضي المحكمة بعدم قبول الدعوي إذا رفعت من أحد أطراف اتفاق الوساطة بشأن مسألة تم الاتفاق كتابة علي تسويتها دون تقديم محضر معتمد من إدارة الوساطة بتعذر الوساطة أو الوصول إلي تسوية أو إذا اتخذت إجراءات الوساطة وتم تحرير محضر تسوية معتمد من إدارة الوساطة.

كذلك أفرد القانون فصلاً لـ"الوساطة القضائية"، نظمت أحكام الوساطة القضائية التي يجوز اللجوء إليها بعد انعقاد الخصومة حتي أول جلسة عقب ذلك عن طريق إبداء طلب اللجوء إلي الوساطة أمام المحكمة المختصة أو بتقديم طلب لإدارة الوساطة القضائية من أحد الأطراف المتفقين علي اللجوء إليها، وفي أي من الحالتين تؤجل المحكمة المختصة نظر الدعوي لمدة أسبوعين لحين استكمال اتخاذ إجراءات طلب الوساطة، وسداد الرسوم.

ويباشر إجراءات الوساطة القضائية، أحد الوسطاء المقيدين بجدول الوسطاء، وتجرى تحت إشراف إدارة الوساطة التي تنشأ في كل محكمة ابتدائية مكونة من قضاة من المحكمة ويديرها أحد قضاة محكمة الاستئناف ويتمثل أوجه الإشراف في اختصاص مدير إدارة الوساطة بتسمية الوسيط وتمكين القضاة المنتدبين بإدارة الوساطة من طلب تقرير من الوسيط عن أعمال الوساطة، للتحقق من قيامه بأعماله علي نحو مرضٍ ويحرر القاضي توصية ترفع إلي مدير إدارة الوساطة ليقرر إما استمرار الوسيط في عمله أو استبداله بأخر أو أن يطلبوا من الوسيط تقريراً عن

أعمال الوساطة، للتأكد من جدية الأطراف في سعيهم نحو تسوية النزاع، ويحرر القاضي توصية تُرفع إلي مدير إدارة الوساطة ليقرر إما استمرار أعمال الوساطة أو انتهاءها، وفي الحالة الأخيرة يُحرر محضر بذلك. وحدد القانون مدة الوساطة القضائية بـ ٣ أشهر لا تزيد علي ذلك إلا إذا صدر قرار من مدير إدارة الوساطة بمدتها بناءً علي عرض الوسيط واتفق الأطراف.

وحدد القانون، أحوال انتهاء الوساطة القضائية، ومنها اعتراض الأطراف علي قرار مدير إدارة الوساطة بتسمية الوسيط، وفاة أحد أطراف النزاع أو فقده لأهليته مالم يطلب الورثة أو من حل محل فاقد الأهلية الاستمرار في الإجراءات، الطعن بالتزوير علي محرر جوهري بما يتعذر معه ابداء الرأي لحين ندب خبير للتحقيق، كما نص القانون علي سريان أحكام الوساطة الخاصة علي الوساطة القضائية فيما لم يرد بشأنه حكم خاص بالوساطة القضائية.

وبين القانون الإجراءات الواجب إتباعها عقب انتهاء الوساطة، فيتعين تعجيل الدعوي من الوقف خلال ٨ أيام من اعتماد محضر انتهاء إجراءات الوساطة، وتنتظر المحكمة المختصة الدعوى وتفصل فيها إذا انتهت الوساطة دون تسوية، فإذا انتهت بتسوية جزئية تحكم المحكمة بانتهاء الدعوي فيما تم تسويته وتفصل في الشق الآخر، ولو خالف حدود اختصاصها القيمي، وتحكم المحكمة بانتهاء الدعوى إذا انتهت الوساطة بتسوية النزاع كليه.

### تطبيق بشأن دور هيئة قضايا الدولة في مصر في حل المنازعات بالوسائل الودية:

إذا كانت المهمة الأصلية المنظمة تشريعياً لهيئة قضايا الدولة حتى الآن، هي النيابة القانونية عن الدولة بكافة شخصياتها الاعتبارية العامة فيما يُرفع منها أو عليها من قضايا لدي المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها ولدي الجهات الأخرى التي حولها القانون اختصاصاً قضائياً، بهدف المحافظة على أموالها ورعاية مصالحها، مما مُقتضاه أن هذه الهيئة هي وحدها النائب القانوني عن الدولة والأشخاص الاعتبارية العامة.

فقد حدد قانون الهيئة ولأنحته الداخلية الحالات التي تجري فيه الجهة الادارية الصلح في أي من المنازعات التي تكون طرفاً فيها، وهو ما نصت عليه المادة رقم

(٨) من قانون هيئة قضايا الدول الصادر بالقانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣ وتعديلاته بأنه: "لا يجوز اجراء صلح في دعوى تباشرها هيئة قضايا الدولة الا بعد موافقتها"، باعتبارها الأقدر على تحديد مفاصل النزاع وتقدير نقاط القوة والضعف في الموقف القانوني للدولة، ومن ثم تحديد إلى أي حد يمكن التفاوض بشأن الحقوق المتنازع عليها.

وقد أكدت المحكمة الدستورية العليا في مصر ذلك، فقضت بأن: "عقد الصلح المبرم بين طرفي الخصومة المعروضة، الذي وقع في تاريخ لاحق على إقامتها، وإن تضمن اتفاق طرفيه على تنفيذ الحكم الصادر في الدعوى رقم ٢٦١٠ لسنة ٢٠١٣ مدنى كلى شمال القاهرة، المؤيد بالحكم الصادر من محكمة النقض في الطعن رقم ٥٢٣٩ لسنة ٨٦ قضائية، إلا أن الاحتجاج بهذا الصلح، وإعمال آثاره في شأن اعتبار المدعين تاركين لدعواهم المعروضة، مشروط بوجوب عرضه على هيئة قضايا الدولة لأخذ رأيها في إجراء الصلح، والذي يُعد من الاختصاصات المحجوزة لتلك الهيئة على ما جرى به نص المادة (١٩٦) من الدستور، ونص المادة (٨) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣ في شأن تنظيم هيئة قضايا الدولة الذي يقضى بأنه "لا يجوز إجراء صلح في دعوى تباشرها هيئة قضايا الدولة إلا بعد أخذ رأيها في إجراء الصلح، كما يجوز لهذه الهيئة أن تقترح على الجهة المختصة الصلح في دعوى تباشرها ....."،

بما مؤداه اعتبار أخذ رأى الهيئة المشار إليه إجراءً جوهرياً، وشرطاً لصحة انعقاد عقد الصلح، والحال أنه لم يؤخذ رأى الهيئة المذكورة في شأن الصلح، وإنما تمسكت بطلباتها المُبدأة في هذه الدعوى، التي تتناقض كلياً مع ما تضمنه عقد الصلح السالف ذكره، ومقتضاه عدم انعقاد أثر هذا الصلح في الدعوى المعروضة. لعدم استيفائه لشروطه القانونية، مما لازمه طعنها على الصلح بالبطلان، وذلك عملاً بالمفهوم الموافق للحكم المنصوص عليه بعجز الفقرة الثانية من المادة (٢١) من قانون المرافعات المدنية والتجارية، التي تنص على أنه "ولا يجوز التمسك بالبطلان من الخصم الذى تسبب فيه، وذلك كله فيما عدا الحالات التى يتعلق فيها

البطلان بالنظام العام"، ومن ثم فإن المحكمة تلتفت عن طلب المدعى عليه بإثبات التصالح وإحاقه بمحضر الجلسة<sup>(١)</sup>.

ولما كان عقد الصلح هو تنويع الوسائل الودية لتسوية المنازعات على النحو سالف البيان، سواء تم من خلال المفاوضات أو التوفيق أو الوساطة، وكانت المنازعات التي تكون الدولة أو أحد اشخاصها الاعتبارية طرفاً فيها، ويتم تسويتها بهذه الطرق الودية، فتتجلى أهمية دور هيئة قضايا الدولة باعتبارها تمثل النيابة المدنية عن الدولة في حالات التسوية الودية للمنازعات التي تكون الدولة طرفاً فيها، إذ يتعين على أي جهة تتوب عنها الهيئة، في حالة وجود مُنازعة قضائية تُباشرها قضايا الدولة، وولجت طريق التسوية الودية أن تعرض مشروع الصلح أو اتفاق التسوية على هيئة قضايا الدولة لأخذ رأيها فيه عملاً بنص المادة (٨) من قانون هيئة قضايا الدولة المار بيانها، وإلا وقع اتفاق الصلح أو التسوية باطلاً.

يُضاف إلى ما تقدم، أن لهيئة قضايا الدولة في تلك المنازعات التي تتوب عن الدولة فيها أمام المحاكم أو الجهات ذات الاختصاص القضائي، أن تقترح تسوية هذه المنازعات بالطرق الودية لتفادي طول أمد التقاضي بدون طائل، نزولاً على حكم المادة (١٩٦) من الدستور، وفي سبيل إنفاذ وتفعيل هذا الاختصاص تم إنشاء أقسام قضائية لهيئة قضايا الدولة في الوزارات والمحافظات والمصالح والأجهزة الحكومية، لتتولى تلك الأقسام القضائية، بجانب اختصاصاتها الأخرى، اقتراح تسوية المنازعات التي تكون الدولة طرفاً فيها، أو النظر في طلبات التسوية الودية التي يتقدم بها ذوي الشأن، وتقوم الهيئة، بدورها بمُتابعة ومُراقبة الجهة الإدارية في أعمال التسوية، والنظر فيما تم الاتفاق عليه، وإبداء الرأي في بقبوله أو رفضه، دون أن تُشارك في مفاوضات التسوية ذاتها.

وتطبيقاً لذلك، قامت هيئة قضايا الدولة في العام القضائي الأخير ٢٠١٩/٢٠٢٠، بمراجعة عدد (٦) عقود تسوية وصلح في دعاوى كبيرة القيمة، مطروحة أمام المحاكم المصرية، ووافقت عليها، وانتهت صلحاً. كما وافقت أيضاً على تسوية عدد من قضايا التحكيم والمنازعات الاستثمارية.

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر في الدعوى رقم ٣ لسنة ٤٠ قضائية "منازعة تنفيذ" - جلسة ٢٠١٩/٧/٦.