

سلطنة عُمان  
وزارة العدل والشؤون القانونية

ورقة عمل حول

" دور هيئة قضايا الدولة في تسوية المنازعات داخليا وخارجيا "

إعداد

المستشار أول/ إبراهيم بن سعيد الحوسني  
المدير العام للمديرية العامة للشؤون العدلية  
في وزارة العدل والشؤون القانونية

والمقدمة في/

الاجتماع السادس عشر لرؤساء إدارات أو هيئات قضايا الدولة  
في الدول العربية

المنعقد يوم 2020/9/21م عبر تقنية الفيديو كونفرس

تحت إشراف المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية

بيروت - لبنان

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 التي تنوب عن المجتمع في حفظ المال العام، إلى أن حُسم هذا الجدل بفكرة إنشاء 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 تعهد بهذه المهمة للوزارات والوحدات الحكومية كل على استقلال وفي أحيان أخرى كان يتم التعاقد مع أحد المحامين الخاصين للقيام بهذا العمل، إلا أن هذه الهيئات أو الإدارات تختلف قوة وضعفًا للقيام بالمهمة المسندة إليها وفقا لسند إنشائها بالإضافة إلى اختلاف الأنظمة القانونية التي تحكمها.

وتجدر الإشارة في هذا الشأن إلى أن مخاصمة الدولة عن طريق ممثليها ليس بالأمر السهل، فمخاصمة الدولة أمام القضاء يجب أن يكون موجهًا إلى الجهة المطلوب مخاصمتها وإلى النائب القانوني الذي نص عليه قانون أو نظام 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 فإن ذلك يُحقق الغاية المنشودة من إنشائه وهي الدفاع عن حقوق موكله، أما في حال إذا كان هذا لشخص الاعتباري مُقيّدًا فإن ذلك يضعف أداءه وبالتالي لا يؤدي وجوده إلى تحقيق الهدف من إنشائه، ومن هنا يكمن الإشكال القانوني حول مدى فعالية وجوده قيام هيئة قضايا الدولة بالدور المنوط بها قانونًا؟

وهل هذا الجهاز - هيئة قضايا الدولة - الممثل للدولة يقوم بالفعل بالدور المأمول منه في الحفاظ على المال العام على أكمل وجه؟ أم إنه يعد جهازًا يُمثل عبئًا ثقيلًا على خزينة الدولة؟

وفي حال تمثيل الدولة من قبل هيئة معينة ما هو شكل وطبيعة هذه الهيئة؟ وماهي صلاحيتها في الدعوى القضائية أو في إجراء التسوية الودية والتحكيم الدولي؟

وتقتضي الإجابة على هذه التساؤلات التعرض للمحاور الآتية:

**أولاً: الطبيعة القانونية لدور هيئة قضايا الدولة في تمثيل الدولة، وذلك من خلال عرض لبعض تجارب الدول العربية في هذا الصدد.**

**ثانياً: دور هيئة قضايا الدولة في تسوية المنازعات بالطرق الودية.**

**ثالثاً: دور هيئة قضايا الدولة في تسوية المنازعات الخارجية والتحكيم الدولي.**

**أولاً: الطبيعة القانونية لدور هيئة قضايا الدولة في تمثيل الدولة:**

نيابة الهيئة التي تُمثل الدولة كنائب عنها في منازعاتها داخلياً وخارجياً والتي يُطلق عليها في معظم الدول العربية بهيئة قضايا الدولة هي نيابة قانونية عامة وليست خاصة، حيث أنها مستمدة من القانون مباشرة؛ ومن ثمّ فلا يجوز الانتقاص منها، كما أنها خصم شريف، حيث تستقل دون غيرها بتقدير متى تتدخل الدولة في الخصومة القضائية ومتى لا تتدخل؛ فتكون أول من يرفض لأجهزة الدولة الإدارية طلباتها إن جنحت تلك الأجهزة الإدارية عن الحق، وإذا فرض عليها الدفاع لمصلحة عامة تستقلّ وحدها بتقديرها وفقاً لأحكام القانون، فهي تحقق دفاع الدولة، وإن شرعت في جمع المعلومات والمستندات من الجهات الإدارية ذات الصلة بمناسبة دعوى تباشرها، فيتعين عليها أن تجمع ما للدولة وما عليها لتتبرر به الطريق أمام منصة القضاء، وإذا ما صدر حكم لصالح أحد المواطنين، فهي تهبّ وتبارد لاتخاذ ما يلزم نحو تنفيذه طبقاً لما قضى به، فتعطي كل ذي حق حقه، باعتبارها تؤدي عملاً قانونياً يتفق مع وظيفتها القضائية المتمثلة في النيابة عن الدولة كوحدة قانونية مستقلة عن أشخاص المسؤولين الذين يمارسون السلطة ضماناً لمبدأ خضوع الدولة للقانون ونزولاً بها منزلة الأفراد على قدم المساواة أمام القانون.

فالهيئات الممثلة للدولة هي خصم في الدعوى وليس في وجدانها إلا التطبيق الصحيح للقانون في المنازعة القضائية المعروضة على القضاء، فهي تحقق دفاع الدولة وطلبات الإدارة، فإذا صحّ أبدته وإذا حادت عن الصواب ردته، فقد أعطاه القانون (بالنسبة للدول التي لديها هيئة قضايا الدولة) حق النيابة عن الدولة بسلطاتها الثلاث التشريعية والقضائية والتنفيذية، وبالتالي فإنها وظيفتها تُعد وظيفة قضائية لا تقل شأنًا عن الوظيفة القضائية لأعضاء النيابة العامة.

ومن المشرعين الذين تبنا تلك الطبيعة المشرع المصري، وكرسه ذلك تحديداً الدستور المصري الحالي الصادر في عام 2014م بنصه في المادة (196) منه على أنه: " قضايا الدولة هيئة قضائية مستقلة، تتوب عن الدولة فيما يرفع منها أو عليها من دعاوى، وفي اقتراح تسويتها وديا في أي مرحلة من مراحل التقاضي، والإشراف الفنى على إدارات الشؤون القانونية بالجهاز الإدارى للدولة بالنسبة للدعاوي التي تباشرها، وتقوم بصياغة مشروعات العقود التي تحال إليها من الجهات الادارية وتكون الدولة طرفاً فيها، وذلك كله وفقاً لما ينظمه القانون، ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى، ويكون لأعضائها كافة الضمانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء السلطة القضائية، وينظم القانون مساءلتهم تأديبياً " .

وهذه الهيئة تسمى في مصر هيئة قضايا الدولة، بينما تسمى في دولة الإمارات العربية المتحدة إدارة قضايا الدولة التابعة لوكيل الوزارة المساعد لشؤون الفتوى والتشريع وقضايا الدولة، وفي الكويت إدارة الفتوى والتشريع والتي تتبع لرئاسة مجلس الوزراء، وفي الأردن تسمى إدارة قضايا الدولة، وفي قطر تسمى إدارة قضايا الدولة.

أما بالنسبة لسلطنة عمان فلا توجد بها هيئة لقضايا الدولة، حيث تتولى كل جهة الترافع عن القضايا الخاصة بها من خلال ممثليها القانونيين، أما فيما يتعلق بمراجعة العقود والاتفاقيات التي تبرمها الدولة فإنه يختص بمراجعتها قبل اعتمادها جهة مركزية متخصصة ممثلة في وزارة العدل والشؤون القانونية وهذه الاختصاصات مرفقة بالمرسوم السلطاني رقم 2020/88، والتي من بينها:

- 1-مراجعة مشروعات العقود النموذجية الموحدة التي تعدها وحدات الجهاز الإداري للدولة، وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة في الأحوال المنصوص عليها قانوناً.
- 2-مراجعة مشروعات العقود التي تجاوز قيمتها خمسة ملايين ريال عماني، والأوامر التغييرية المرتبطة بها...
- 3-إصدار الفتاوى بإبداء الرأي القانوني المعتمد فيما يعرض عليها من وقائع متعلقة بتطبيق المراسيم السلطانية والقوانين واللوائح والقرارات....
- 4-إبداء الرأي القانوني الاستشاري فيما يعرض عليها من وقائع متعلقة بتنفيذ الاتفاقيات الدولية، أو العقود التي أبرمتها وحدات الجهاز الإداري للدولة، وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة.

5- مراجعة مشروعات الاتفاقيات الدولية، ومذكرات التفاهم التي تنوي السلطنة، أو إحدى وحدات الجهاز الإداري للدولة، وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة توقيعها، وإبداء الرأي القانوني في طلبات الانضمام إلى الاتفاقيات الدولية القائمة.

فاختصاص وزارة العدل والشؤون القانونية بمراجعة مشروعات العقود والاتفاقيات الدولية التي تُبرمها الدولة من شأنه تجنب الدولة من مخاطر بطلان هذه العقود والاتفاقيات مستقبلاً، كما أن اختصاص وزارة العدل والشؤون القانونية بمراجعة مشروعات القوانين واللوائح والقرارات ذات الصبغة التشريعية التي تعدها وحدات الجهاز الإداري للدولة، وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة قبل إصدارها، ونشرها في الجريدة الرسمية.

عليه فإن عمل وزارة العدل والشؤون القانونية يعد دور رقابياً ووقائياً قبل إصدار تلك التشريعات، بحيث تكون متفقة مع أحكام النظام الأساسي للدولة (الدستور) والقوانين والاتفاقيات الدولية التي انضمت أو صادقت عليها السلطنة.

### ثانياً: دور هيئة قضايا الدولة في تسوية المنازعات الإدارية بالطرق الودية:

يُقصد بالمنازعات الإدارية هي إجراءات الخصومة القضائية بين الفرد والإدارة والتي ترفع للمطالبة بحق من الحقوق الناتجة عن تسيير الإدارة للمرافق التي تدار وفقاً للقانون العام وأساليبه ويتبدى فيها واضحاً وجه السلطة العامة ومظهرها، ويكون القانون العام هو الواجب التطبيق على المنازعة.

فالقضاء يُعتبر وسيلة أصيلة لحل النزاعات والخلافات، وقد ظهرت الوسائل البديلة عن القضاء لتلبية متطلبات العصر والأعمال الحديثة، حيث إن المحاكم لم تعد قادرة على استيعاب الكم الهائل من الخلافات بين الأفراد والجماعات، وظهرت الحاجة إلى وجود سرعة وفعالية في بت هذه الخلافات؛ لذا تعد الوسائل البديلة آلية فعّالة لتخفيف الضغط عن المحاكم والجهات القضائية.

وتبرز أهم الوسائل البديلة أو الودية لحل النزاعات في الآتي:

(1) **الوساطة:** هي إحدى الوسائل الفعّالة والبديلة لحل النزاعات، وتتسم بالطبيعة الرضائية، وتلجأ إليها الجهات المتنازعة لحل الخلافات بعيداً عن القضاء العام، وتتمثل الوساطة بشخص محايد ذي كفاءة وخبرة يُطلق عليه اسم الوسيط، ويوظف الوسيط مهاراته لحل النزاعات بإرادة الطرفين المتنازعين، حيث يسعى إلى إدارة التفاوض والوصول لحل يُرضي الطرفين ويُوقف النزاع بينهما دون تدخل القضاء.

(2) **التحكيم:** هو أحد الوسائل البديلة لحل النزاعات بين الأفراد والجماعات، وتتمثل هذه الوسيلة بإعطاء بعض الأفراد العاديين أو الهيئات غير القضائية الصلاحية لحل النزاعات، ويُطلق عليهم اسم المحكم أو المحكمين، وما يصدرونه من حكم فهو إلزامي لجميع أطراف النزاع، بعد منحة الصيغة التنفيذية وفقاً لأحكام القانون.

(3) **التفاوض:** هو إحدى الوسائل البديلة لحل النزاعات، وتتمثل بالحوار المباشر بين الأطراف المتنازعة دون الضرورة إلى وجود طرف ثالث كما في التحكيم والوساطة، لكن لا مانع من وجود من يُمثل الأطراف المتنازعة كمحاميين أو وكلاء ينوبون عنهم، ويملكون الصلاحية الكاملة باتخاذ القرار بالإنابة عنهم.

(4) **الصلح:** هو إحدى الآليات والوسائل البديلة لحل النزاعات بين الأفراد والجماعات، وهو عبارة عن عقد واتفق يحسم النزاع القائم بين الأطراف، أو يجنب حصول نزاع محتمل.

وتتباين موقف الدول العربية بخصوص مدى منح الهيئة التي تُمثل الدولة أمام القضاء وجهات التقاضي سلطة تسوية المنازعات الإدارية ودياً، فعلى سبيل المثال خول المشرع المصري هيئة قضايا الدولة تسوية المنازعات التي تكون الدولة طرفاً فيها، حيث أسند دستور جمهورية مصر العربية الجديد والصادر 2014م لهيئة قضايا الدولة في مصر، دوراً جديداً، فمنحها حق اقتراح تسوية النزاعات التي تكون الدولة طرفاً فيها بطريق ودي دون استكمال الخصومة أمام القضاء، وكذلك في صياغة عقود الدولة، وفي الإشراف على إدارتها القانونية، فقد نصت المادة (196) من الدستور المصري على أنه: "قضايا الدولة هيئة قضائية مستقلة، تنوب عن الدولة فيما يرفع منها أو عليها من دعاوى، وفي اقتراح تسويتها ودياً في أي مرحلة من مراحل التقاضي، .....".

وسار على ذات النهج المشرع القطري في القرار الأميري رقم 25 لسنة 2014 بشأن الهيكل التنظيمي لوزارة العدل والذي أعطى وفقاً لحكم البندين (5 و 6) من المادة (11) من القرار المشار إليه اختصاص إدارة قضايا الدولية في إجراء الصلح أو التسوية في القضايا التي تباشرها الإدارة.

فدور هيئة قضايا الدولة لم يعد مقصوراً على النيابة القانونية عن الدولة بكافة مؤسساتها وأجهزتها التي تتمتع بالشخصية المعنوية أمام جهات القضاء بل أمتد لتشمل اقتراح تسوية النزاع في أي مرحلة تكون عليها الدعوى، بما مؤداه تمكين الهيئة من قيامها بدورٍ وقائي من خلال اقتراح تسوية النزاعات القضائية والتسوية الودية لها واقتراح الطريقة الملائمة للتفاوض وعرض الصلح وبما يضمن سرعة حصول المتقاضى على حقه من الدولة أو حصول الدولة على حقوقها منه.

### ثالثاً: دور هيئة قضايا الدولة في تسوية المنازعات الخارجية والتحكيم الدولي:

تُعتبر هيئة قضايا الدولة عن إرادة الدولة بحكم نيابتها القانونية عنها في كل إجراء قانوني ترغب في اتخاذه، دفاعاً أو هجوماً، فهي الدرع الواقي ضد كل إجراء قانوني ضد الدولة، ويدها في اتخاذ كل إجراء يحافظ على المال العام، حيث تلعب هيئات قضايا الدولة دوراً مهماً في استرداد الأموال التي تم اختلاسها والمهربة إلى الخارج، من خلال استصدار أحكام قضائية لصالح الدولة ضد مهربي هذه الأموال، حتى يكون الحكم القضائي النهائي الحائز لقوة الأمر المقضي هو سند مطالبة الدول الأجنبية برد تلك الأموال بحسب قوانينها الداخلية، والاتفاقيات الدولية، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والمعاهدات الثنائية بين الدول، ويكون رد هذه الأموال مباشرة نفاذاً للحكم القضائي النهائي إذا كان قانون البلد الأجنبي يسمح بذلك، أو كانت ثمة اتفاقيات دولية تُجيز ذلك مثل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي أجازت ذلك، حيث انضمت السلطنة إلى الاتفاقية بموجب المرسوم السلطاني رقم 2013/64، كما صادقت السلطنة على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد بموجب المرسوم السلطاني رقم 2014/28، فالحكم القضائي الصادر داخل الدولة يُعد مقدمة وسندا لإجراء آخر هو رفع دعاوى قضائية أمام محاكم الدول الأجنبية التي توجد بها هذه الأموال المهربة للمطالبة بردها.

حيث تُستخدم الأحكام القضائية المحلية، سواءً الأحكام الجنائية بالإدانة عن وقائع فساد ومصادرة الأموال التي تم اختلاسها وتهريبها، أو الأحكام القضائية الصادرة بالرد أو التعويض، سنداً للمطالبة القضائية أمام محاكم الدول الأجنبية التي توجد بها الأموال المنهوبة ورفع دعاوى قضائية وفقاً للقوانين الأجنبية المطبقة.

وتقوم هيئات قضايا الدولة - باعتبارها النائب القانوني عن الدولة - برفع الدعاوى القضائية بالخارج مباشرة أو عن طريق التعاقد مع مكاتب محاماة ذات خبرات مناسبة لإقامتها، وتقديم يد العون إلى هذه المكاتب، وتزودها بكافة المستندات والمذكرات والمعلومات التي تُدعم حق الدولة في استرداد الأموال المهربة، كما تقوم بإعداد كافة الأدلة التي يُمكن التعويل عليها.