

ورقة عمل بمحاور الاجتماع المقرر عقده في المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية ببيروت –
لبنان 2020/9/21

إعداد حسن محمد أبوشربك – ديوان الفتوى والتشريع / فلسطين

1- عرض التجربة الفلسطينية فيما يتعلق بالتشريعات المستحدثة المتعلقة بهيئات قضايا الدولة.
مرت فلسطين بحقب قانونية، كان لها عظيم الأثر في إرساء النظام القانوني والقضائي السائد فيها، وكان النظام القضائي الموحد هو النظام المتبع في فلسطين، والمقصد من ذلك سريان التشريعات العادية على كافة النزاعات سواء بين الأفراد أو بينهم وبين الحكومة على السواء، وهذا يجعلنا بالطبع أمام محاكم تنظر في الدعاوى الحقوقية والجزائية والإدارية وتعد النيابة العامة ممثل المجتمع في الدعاوى التي تكون الدولة طرفاً فيها.

وهذا ما ترجمته أحكام المادة (102) من القانون الأساسي الفلسطيني،¹ بإنشاء محاكم إدارية للنظر في المنازعات الإدارية، كما وأسند القانون الأساسي مهمة هذه المحاكم مؤقتاً للمحكمة العليا،² وكذلك قانون دعاوى الحكومة رقم (25) لسنة 1958³ وتعديلاته، الذي أوكل النائب العام مهمة الدفاع عن الحكومة أو إقامة الدعوى بإسمها، وأنشأت النيابة العامة بما يتناسب والنظام القضائي السائد نيابتان متخصصتان أولهما تسمى نيابة دعاوى الحكومة وتتابع الدعاوى المدنية كدعاوى تصحيح الأسماء، الدعاوى العمالية، دعاوى المطالبات المالية، اعتراضات التسوية المقدمة أمام قاضي التسوية فيما يتعلق بالأراضي المسجلة باسم خزينة الدولة على جدول الحقوق،⁴ دعاوى العقود الإدارية المتعلقة بالتعويضات⁵ ... إلخ. وتسري على هذه الدعاوى أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001⁶ وتعديلاته.

والثانية نيابة العدل العليا المختصة بالدفاع عن الرئاسة والحكومة في القضايا التي ترفع عليها من الأشخاص، وقد بين أحكام الباب الرابع عشر من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية وتعديلاته الأصول المتبعة أمام محكمة العدل العليا.

ولا بد من الإشارة إلى أن دولة فلسطين قد أعدت مشروع قانون لمجلس الدولة في العام 2004 الذي ما زال حبيس الأدرج ولم يخرج إلى حيز الوجود بعد، إذ نصت المادة (7) منه على تمثيل الدولة من طرف

¹ القانون الأساسي لسنة 2002 – المنشور في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) - تاريخ: 2002/7/7 – عدد ممتاز - ص4 – المرجع الإلكتروني للجريدة الرسمية – ديوان الفتوى والتشريع.

² م (104) القانون الأساسي الفلسطيني.

³ قانون دعاوى الحكومة رقم (25) لسنة 1958 - المنشور في الجريدة الرسمية الأردنية – تاريخ: 1958/6/1 - عدد 1385 - ص546 - منشورات منظومة القضاء والتشريع في فلسطين "المقتفي".

⁴ للمزيد أنظر الموقع الإلكتروني للنيابة العامة في فلسطين الآتي:

<http://www.pgp.ps/ar/SP/Pages/TheGovernmentCasesProsecution.aspx>

⁵ وهذا ما قضت به محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في حكمها رقم (61) لسنة 2004 - تاريخ: 2006/6/21: "دعوى الإلغاء لا يمكن أن توجه إلى العقود، إذ من شروط قبول دعوى الإلغاء أن توجه الدعوى إلى قرار إداري الذي هو تعبير عن إرادة الإدارة بمفردها بينما العقد هو توافق إرادتين، وإستثناءً من هذه القاعدة أجاز الطعن في القرارات الإدارية المنفصلة عن عمليات التعاقد، ذلك أن الإدارة لا تتمتع بذات الحرية التي يتمتع بها الأفراد في إبرام عقودهم ومن ثم فإنها تلتزم في معظم الحالات باتباع طريق مرسوم لتصل لإختيار التعاقد معها سواء أكان العقد من عقود القانون الخاص أو من العقود الإدارية، وبالتالي تصدر من الإدارة قبل التعاقد قرارات إدارية تستهدف التمهيد لإبرام العقد أو السماح بإبرامه، وهذه القرارات هي قرارات إدارية منفصلة يكون الطعن فيها لغير المتعاقد الذي لا يمكنه أن يلجأ إلى قاضي العقد لأنه ليس طرفاً فيه، وذلك دون أن يكون لإلغائها مساس بذات العقد الذي يظل قائماً إلى أن تفصل المحكمة المدنية في المنازعة المتعلقة فيه"؛ وفي ذات المعنى حكمها رقم (119) لسنة 2009 - تاريخ: 2020/3/3.

⁶ قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001 - المنشور في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) – تاريخ: 2001/9/5 - عدد 38 - ص5 - المرجع الإلكتروني للجريدة الرسمية – ديوان الفتوى والتشريع.

هيئة قضايا الدولة، وبذلك نكون أمام استقلال في التمثيل بالمنازعات الإدارية عن النيابة العامة المتخصصة في المسائل الجزائية.

2- دور هيئات الدولة في حل المنازعات بالطرق الودية.

نصت المادة (9) من قانون دعاوى الحكومة على أن: "جميع الخلافات التي تحصل بين الحكومة وبين الغير ويتعذر حلها يقيم النائب العام الدعوى بشأنها بإذن من رئيس الدولة أو رئيس الوزراء أو وزير المالية".

وهذا يدل على أن الخلافات بين الحكومة والغير من أشخاص طبيعيين أو معنويين يمكن حلها بالطرق الودية كالوساطة والتحكيم والتصالح.

ولعلنا نجد ذلك في نص المادة (2/118) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الذي أجاز إثبات ما تم الاتفاق عليه ما بين الأطراف في محضر الجلسة ويوقع من الأطراف أو من وكلائهم ويكون له قوة السند التنفيذي، وبما أن نيابة دعاوى الحكومة تتابع القضايا المدنية وفق أحكام هذا القانون فإنه والحالة هذه يمكننا القول بأن للنيابة كمثل الدولة الحق في التصالح.

كما أن قانون التحكيم وفي المادة (4) استثنى من أحكامه كل ما يتعلق بالنظام العام، ومسائل الأحوال الشخصية، والمسائل التي لا يجوز فيها الصلح قانوناً،⁷ وبمفهوم المخالفة لهذا النص أن كل المسائل التي تخرج عما ذكر أعلاه قابلاً للتحكيم بين الحكومة والغير كما هو الحال في قرار مجلس الوزراء رقم (5) لسنة 2014م بنظام الشراء العام، لا سيما أحكام المادة (171) منه.⁸

أما مشروع قانون مجلس الدولة ففي نص المادة (31) منه على جواز عرض تسوية ودية في النزاع القائم وفقاً للمبادئ التي استقر عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا، ويتم إثبات هذه التسوية التي لها قوة السند التنفيذي.

3- دور هيئة قضايا الدولة في المنازعات الخارجية والتحكيم الدولي.

أما دور هيئة قضايا الدولة على صعيد القضايا والمنازعات الدولية والتحكيم الدولي فإننا نلمس ذلك من خلال قرار بقانون الشراء العام فيما يتعلق بالمناقصات الدولية وإتباع القانون أسلوب التسوية الودية والتحكيم كوسيلة لحل المنازعات قبل اللجوء للقضاء.

⁷ قانون التحكيم رقم (3) لسنة 2000- المنشور في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية)- تاريخ: 2000/6/30 - عدد 33 - ص 5 - المرجع الإلكتروني للجريدة الرسمية - ديوان الفتوى والتشريع.

⁸ قرار مجلس الوزراء رقم (5) لسنة 2014م - المنشور في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية)- تاريخ: 2014/10/29- العدد 109- ص 81- المرجع الإلكتروني للجريدة الرسمية - ديوان الفتوى والتشريع.