أحكام إدارة قضايا الدولة في الدعاوى الحقوقية

PROVISIONS OF STATE CASES MANAGEMENT IN CIVIL LAWSUITS

إعداد

دانا نائل يوسف زبن

إشراف

الأستاذ الدكتور أنيس منصور المنصور

قدمت هذه الدراسة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون الخاص

قسم القانون الخاص

كلية الحقوق

جامعة الشرق الأوسط

كانون الثاني، 2023

تفويض

أنا **دانا نائل الزبن**، أفوض جامعة الشّرق الأوسط بتزويد نسخ من رسالتي ورقيًّا وإلكترونيًّا للمكتبات أو المنظّمات أو الهيئات والمؤسّسات المعنيّة بالأبحاث والدّراسات العلميّة عند طلبها.

الاسم: دانا نائل الزبن.

التّاريخ: 2023/02/1.

التّوقيع:

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة والموسومة بـ : **أحكام إدارة قضايا الدولة في الدعاوى الحقوقية.**

للباحثة: دانا نائل يوسف زبن.

وأجيزت بتاريخ: 2023/01/28.

أعضاء لجنة المناقشة

الاسم	الصفة	جهة العمل	التوقيع
د. أنيس منصور المنصور	مشرفًا	جامعة الشرق الأوسط	.....
أ.د. تمارا يعقوب ناصرالدين	عضوًا من داخل الجامعة ورئيسًا	جامعة الشرق الأوسط	.....
د. مأمون أحمد الحنيطي	عضوًا من داخل الجامعة	جامعة الشرق الأوسط	.....
أ.د. عوض أحمد الزعبي	عضوًا من خارج الجامعة	الجامعة الاردنية	.....

شكر وتقدير

الحمد لله حمداً يليق بجلال قدره وعظيم سلطانه، وصلّى الله على سيد المرسلين صلاة تُقضى لنا بها الحاجات، وترفعنا لأقصى الغايات، ولله الشكر أولاً وأخيراً على حسن توفيقه وكريم عونه لإنجاز هذا العمل.

يسرني أن أتقدم بخالص الشكر والامتنان لمشرفي وأستاذي، الذي مهما قلت لن أوفّيه حقّه، الأستاذ الدكتور أنيس منصور المنصور، الذي منحني كامل اهتمامه، ولم يبخل عليّ بجهده وعمله وتوجيهه الصادق دون كلل أو ملل خلال مراحل إعداد هذه الرسالة، فجزاه الله خير الجزاء.

كما أتقدم بوافر الشكر وخالصه لأعضاء لجنة المناقشة، على قبولهم مناقشة الرسالة وتقويمها للأفضل.

الإهداء

أهدي هذا العمل الأكاديمي إلى...

إلى الذي يسعى دائماً من أجل راحتي وسعادتي ...الى أعظم وأعز رجل في الكون

والدي العزيز..

إلى التي رافقني دعاؤها في كل خطوة والتي لم تتوانى للحظة عن منحي القوة والثقة والطمأنينة

والدتي العزيزة..

الى أخواتي العزيزات

ديالا ولارا، وليا..

الى كل من قدم لي يد العون والمساعدة...

إليكم أهدي هذا العمل المتواضع

فهرس المحتويات

الموضوع **الصفحة**

العنوان ..... أ
تفويض ..... ب
قرار لجنة المناقشة ..... ج
شكر وتقدير ..... د
الإهداء ..... هـ
فهرس المحتويات ..... و
الملخّص باللغة العربية ..... ح
الملخّص باللغة الإنجليزية ..... ط

الفصل الأول: خلفية الدراسة وأهميتها

أولاً: المقدمة 1
ثانياً: مشكلة الدراسة 3
خامساً: أسئلة الدراسة 4
ثالثاً: أهداف الدراسة 4
رابعاً: أهمية الدراسة 5
سادساً: حدود الدراسة 5
سابعاً: مصطلحات الدراسة 5
ثامناً: الدراسات السابقة. 6
تاسعاً: منهجية الدراسة 7

الفصل الثاني: ماهية إدارة قضايا الدولة

المبحث الأول: مفهوم إدارة قضايا الدولة 9
المطلب الأول: تعريف إدارة قضايا الدولة 9
المطلب الثاني: التطور التاريخي لإدارة قضايا الدولة 12
المطلب الثالث التنظيم الإداري لإدارة قضايا الدولة 17
المبحث الثاني: مفهوم الوكيل العام لإدارة قضايا الدولة 24
المطلب الأول: تعريف وكيل إدارة قضايا الدولة 24
المطلب الثاني: شروط تعيين الوكيل العام ووكيل إدارة قضايا الدولة 25

المطلب الثاني: اختصاصات وصلاحيات الوكيل العام لإدارة قضايا الدولة 29
المطلب الثالث: الجهات التي يمثّلها الوكيل العام لإدارة قضايا الدولة 31

الفصل الثالث: إجراءات التمثيل في دعاوى الدولة

المبحث الأول: إجراءات التمثيل في الدعاوى التي تُرفع على الوكيل العام 42
المطلب الأول: مخاصمة دوائر الدولة في الدعاوى التي يقيمها الأفراد بمواجهتها 42
المطلب الثاني: شروط قبول الدعوى ضد دوائر الدولة 50
المطلب الثالث: تبليغ الأوراق القضائية المتعلّقة بدوائر الدولة 56
المطلب الرابع: تقديم اللائحة الجوابية 63
المبحث الثاني: إجراءات التمثيل في الدعاوى التي يقيمها الوكيل العام 66
المطلب الأول: صلاحية الوكيل العام في إقامة دعاوى الدولة 66
المطلب الثاني: اعداد لائحة الدعوى 69
المطلب الثالث: تسجيل دعاوى الدولة 71

الفصل الخامس: الخاتمة (النتائج والتوصيات)

أولاً: النتائج 75
ثانياً: التوصيات 77

قائمة المراجع والمصادر

أولاً: الكتب 80
ثانياً: الأبحاث والرسائل الجامعية 81
ثالثاً: القوانين والأنظمة 82
رابعاً: المواقع الإلكتروني 83
خامساً: المعاجم 83

أحكام إدارة قضايا الدولة في الدعاوى الحقوقية

إعداد: دانا نائل يوسف زبن

إشراف: الأستاذ الدكتور أنيس منصور المنصور

الملخّص

تناولت هذه الدراسة أحكام إدارة قضايا الدولة في الدعاوى الحقوقية، من حيث بيان مفهوم كل من الإدارة والوكيل، وشروط تعيينه، والوقوف على صلاحياته وإجراءات تمثيله لدوائر الدولة، وهدفت إلى بيان الجهات المعنوية التي يتولّى تمثيلها، وتحديد مدى صلاحيته بتمثيل بعض دوائر الدولة في ضوء عدم وجود نصّ في القوانين الخاصة، يشير صراحةً لصلاحيته في تمثيلها، فضلاً عن تحديد الجهة التي يتمّ اختصامها عند إقامة الدعوى بمواجهة أيّ من دوائر الدولة، وبيان مدى شمولية تطبيق الشرط الخاص بقبول دعوى منع المطالبة على جميع دوائر الدولة في الدعاوى التي تقام بمواجهتها، وإعفائها من الرسوم والنفقات في الدعاوى التي تكون طرفاً فيها، وذلك من خلال استعراض أهمّ قرارات محكمة التمييز الأردنية، وديوان تفسير القوانين في هذا الصدد.

وأبرز ما توصّلت له هذه الدراسة، أنَّ الوكيل العام يمثّل جميع الوزارات والدوائر الحكومية التابعة لها، والمؤسسات الرسمية والعامة في المملكة والقوات المسلحة، والشركات المملوكة لها، واستقرار القضاء الأردني على جواز اختصام دوائر الدولة أو الوكيل العام، وكلاهما إجراء صحيح تنعقد معه الخصومة القضائية، كما توصّلت إلى أنَّ إعفاء دوائر الدولة الوارد في نص المادة (12) من قانون إدارة قضايا الدولة، لا يشمل نفقات الدعوى، بحكم أنَّ هذه النفقات لا تؤول لخزينة الدولة، وإنما للأشخاص الذين يقومون بها، فضلاً عن عدم شمولية جميع دوائر الدولة بتطبيق الشرط الخاص بقبول دعوى منع المطالبة التي تقام بمواجهتها، بل يقتصر تطبيقه على دوائر الدولة التي تدخل أموالها في خزينة الدولة؛ انسجاماً مع الغاية التي أرادها المُشرّع من هذا الشرط.

وتبيّن – لنا – ضرورة تعديل بعض النصوص في قانون إدارة قضايا الدولة؛ لتجنّب الوقوع في اللبس في تفسير بعض أحكامها.

الكلمات المفتاحية: الوكيل، دوائر الدولة، إجراءات.

PROVISIONS OF STATE CASES MANAGEMENT IN CIVIL LAWSUITS

Prepared by: Dana Neal Zabin

Supervised by: Prof. Anis Mansoor Khalid Al Mansour

Abstract

The provisions of the state cases management in civil lawsuits in terms of clarifying the concept of each of the management and the solicitor, the conditions for his appointment, his powers, and the procedures for his representation on behalf of the state departments. The study aimed at clarifying the legal entities that he undertakes to represent, and to determine the extent of his competence to represent some state departments, in the light of the absence of a text in the special laws that expressly indicates his competence to represent them. In addition to determine the party that is litigated when filing a lawsuit against any of the state's departments, and clarifying the comprehensiveness of applying the particular clause of accepting a lawsuit to prevent a claim to all state departments in the lawsuits that are brought against them, and exempting them from fees and expenses in the lawsuits to which they are a party. This is done by reviewing the most important decisions of the Jordanian Court of Cassation and the Bureau of Law Interpretation in this regard, and by indicating the appropriateness of applying the provisions of civil liability to the solicitor of managing the state cases with regard to the damages that befall individuals as a result of his failure to carry out his obligations required by the law.

The most prominent finding of this study is that the Solicitor General represents all ministries and government departments affiliated to them, official and public institutions in the Kingdom, the armed forces and the companies owned by them, with the exception of those whose private law stipulates that they must be represented by a lawyer appointed for this purpose. And the stability of the Jordanian judiciary is that it is permissible to litigate the same party or the Solicitor General, as both of them are valid procedures with which the judicial litigation takes place.

The study also concluded that the exemption of state departments contained in the text of Article (12) of the Law of State Case Management does not include the expenses of the lawsuit, by virtue of the fact that these expenses do not revert to the state treasury, but rather to the persons who paid them, the most prominent example of which is the expenses of expertise and translation. In addition to not including all state departments in applying the particular clause of accepting the lawsuit to prevent the claim that is filed against them. Rather, this clause's application is limited to the state departments whose money is transferred to the state treasury in line with the purpose that the legislator wanted through this clause. In addition to applying the provisions of tort liability to damages arising from the solicitor's breach of his obligations, and the injured party can refer to the state to claim compensation according to its responsibility for the actions of its subordinate.

It became clear to us, the need to amend some texts in the Law of State Case Management to avoid confusion in the interpretation of some of its provisions, and to introduce texts related to the responsibility of each of the state, the solicitor and the lawyers who are contracted to represent it.

Keywords: solicitor, state departments, procedures.

الفصل الأول
خلفية الدراسة وأهميتها

أولاً: المقدمة

يُعَدّ حقّ التقاضي من الحقوق التي كفلها الدستور في المادة 101، التي نصّت على أنَّ "المحاكم مفتوحة للجميع ومصونة من التدخل في شؤونها". ومن خلال هذا الحقّ يستطيع كافة الأفراد اللجوء إلى القضاء لإثبات حقوقهم والدفاع عنها وحمايتها، حيث إنَّه يوفّر الحماية القضائية بمعناها الواسع لجميع الأشخاص الطبيعية والمعنوية.

وتمارس الدولة هذا الحق ممثّلة بحكومتها أو دوائرها، أو إحدى مؤسساتها الرسمية أو العامة، من خلال الممثّل القانوني لها، وتبعاً لزيادة عدد الجهات المعنوية فيها، وكثرة الدعاوى المتعلّقة بها، فقد جاء قانون إدارة قضايا الدولة رقم (28) لسنة 2017، الذي بمقتضاه تمّ إنشاء إدارة متخصصة تتولّى متابعة جميع الدعاوى التي تكون هذه الجهات طرفاً فيها؛ لمواجهة هذه الزيادة في الدعاوى الحقوقية المتعلّقة بخزينة الدولة والمؤسسات الرسمية والعامة المقامة منها أو عليها.

وفي هذا الخصوص جاءت هذه الدراسة للوقوف على أحكام إدارة قضايا الدولة، من حيث بيان مفهومها والتنظيم الإداري الخاص بها، وآلية قيامها بأعمالها، والتي تقوم بها بشكل أساسي من خلال الوكيل العام لإدارة قضايا الدولة، الذي يتولّى بدوره تمثيل دوائر الدولة في الدعاوى المرفوعة منها أو عليها، وتحديد هذه الدوائر باعتبار أن المُشرِّع لم يحدّدها، وجعل الأمر مطلقاً بتعريفه لدوائر الدولة في المادة (2) من قانون إدارة قضايا الدولة، حيث عرّفها بأنّها "حكومة المملكة الأردنية الهاشمية أو أي دائرة من دوائرها، أو أي مؤسسة رسمية أو عامة". وعلى ضوء ذلك يظهر التساؤل الآتي: هل

يجوز للوكيل تمثيل بعض هذه المؤسسات في ضوء عدم وجود نص في قوانينها الخاصة يتضمّن النصّ صراحة على أنّه يمثّلها؟

عند النظر إلى إجراءات تمثيل الوكيل العام للحكومة ودوائرها، والمؤسسات الرسمية والعامة فيها، تثور بعض التساؤلات حول صحة مخاصمة الجهة المعنوية نفسها، بدلاً من مخاصمة وكيل إدارة قضايا الدولة؛ فالمُشرِّع الأردني أوجب إقامة الدعوى على الوكيل العام من خلال نص المادة (4/إ) من قانون إدارة قضايا الدولة، فهل يجوز إقامة الدعوى على دوائر الدولة لكون أنَّ الخصومة من النظام العام؟ وما هو أثر خصومة الوكيل العام لبعض المؤسسات التي يكون لها حقّ توكيل محامين بموجب قانونها الخاص؟

وهل يملك الوكيل العام صلاحية إقامة الدعوى من تلقاء نفسه من دون تكليف أو طلب من دوائر الدولة؟ كما أنَّ المُشرِّع الأردنيّ أعفى هذه الدوائر من أيّ رسوم أو نفقات، وفي ذلك يظهر التساؤل فيما يتعلّق بمدى صحة الإعفاء من النفقات في الدعوى؛ لكونها لا تؤول للخزينة، وإنّما للأشخاص الذين يؤدّونها، وما هو موقف محكمة التمييز من ذلك؟

كما أنَّ المُشرِّع في نص المادة (9) من قانون إدارة قضايا الدولة، أوجد شرطاً خاصاً لقبول دعوى منع المطالبة، يتمثّل في إيداع هذا المبلغ أو تقديم كفالة تتضمّنه، فهل يشمل هذا الشرط جميع دوائر الدولة بالمفهوم المطلق الوارد في قانون إدارة قضايا الدولة، بما فيها المؤسسات التي تتمتّع باستقلال ماليّ وإداريّ؟

وعلى ضوء ذلك تسعى هذه الدراسة للإجابة على هذه التساؤلات، وبيان موقف محكمة التمييز منها.

ثانياً: مشكلة الدراسة

يُعَدّ قانون إدارة قضايا الدولة وسيلة لمتابعة كافة قضايا الدولة فيما يتعلّق بتمثيل دوائر ومؤسسات الدولة فيما يرفع منها أو عليها من الدعاوي لدى المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، ولدى هيئات التحكيم والاتفاقيات التي تعقدها الدولة اختصاصاً قضائياً، سواء داخل المملكة أو خارجها.

وبالرجوع إلى قانون إدارة قضايا الدولة، يتّضح لنا وجود بعض اللبس والقصور في بعض نصوصه، ويتجلّى ذلك فيما يتعلّق بصلاحية الوكيل العام بتمثيل الجهات المعنوية، في ظلّ عدم وجود نصّ في قوانينها يتضمّن النص صراحة على أنَّ الوكيل العام يمثّلها، فضلاً عن عدم وضوح الجهة التي يجب اختصامها عند إقامة الدعوى بمواجهة أيّ من دوائر الدولة، وعدم بيان الأثر المترتّب فيما يتعلّق بخصومة الوكيل العام في الدعاوى التي تقام في مواجهة أيّ من دوائر الدولة التي يكون لها حقّ توكيل محامين لتمثيلها.

كما تكمن المشكلة في هذه الدراسة فيما يتعلّق بدعوى منع المطالبة التي يشترط لإقامتها بمواجهة دوائر الدولة إيداع المبلغ موضوع الدعوى، أو تقديم كفالة تتضمّنه كشرط لقبولها، فهل يشمل هذا الشرط إقامة الدعوى بمواجهة كلّ دوائر الدولة المنصوص عليها في هذا القانون، أم أنّه يشترط وجود معيار محدّد يتمّ بمقتضاه تحديد هذه الدوائر، فضلاً عن وجود بعض اللبس فيما يتعلّق بإعفاء من يمثّل دوائر الدولة من أيّ رسوم أو نفقات في الدعوى، بمقتضى نص المادة (12) من قانون إدارة قضايا الدولة، في حين النصّ صراحة على تحمّل الدائرة الرسوم أو النفقات في الدعاوى المرفوعة منها أو عليها، وفقاً لما نصّت عليه المادة (14/ج) من ذات القانون.

خامساً: أسئلة الدراسة

تسعى هذه الدراسة إلى الإجابة على هذه التساؤلات التالية:

1. هل يجوز تمثيل الوكيل العام الجهات المعنوية التي لا يوجد نص في قانونها الخاص يتضمن النص صراحة على انه يمثلها الوكيل العام لإدارة قضايا الدولة؟
2. ما مدى صحة خصومة دوائر الدولة نفسها في الدعاوى المقامة بمواجهتها؟
3. هل يشترط لقبول دعوى منع المطالبة إيداع المبلغ المطالب به، أو تقديم كفالة تتضمّنه بمواجهة جميع دوائر الدولة؟
4. ما مدى ارتباط نص المادة 12 الفقرة ب بقولها: (لا يطلب في أيّ دعوى أو أيّ إجراء متعلّق بها ممّن يمثّل الملك أو دوائر الدولة، أن يدفع أيّ رسوم أو نفقات، أو أن يقدّم كفالة، أو أيّ ضمان تستلزمه الدعوى أو الإجراء)، مع نصّ المادة 14 من القانون ذاته، التي تنصّ على: (تتحمّل الدائرة المعنية من دوائر الدولة حسب مقتضى الحال التكاليف والمصاريف والنفقات المترتبة على الدعاوى المرفوعة منها أو عليها جميعها)؟

ثالثاً: أهداف الدراسة

تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق عدد من الأهداف، يمكن إجمالها فيما يأتي:

1. تحديد صلاحية الوكيل العام بتمثيل دوائر الدولة، التي لا يوجد نص في قوانينها يتضمّن النصّ صراحةً على أنَّ الوكيل العام لإدارة قضايا الدولة يمثّلها.
2. بيان مدى صحة مخاصمة دوائر الدولة في الدعاوى المقامة بمواجهتها.
3. بيان مدى صحة خصومة الوكيل العام في الدعاوى المتعلقة بدوائر الدولة، التي يكون لها حقّ توكيل محامين بموجب قوانينها الخاصة.

4. تحديد دوائر الدولة التي يشترط لقبول دعوى منع المطالبة بمواجهتها إيداع المبلغ موضوع الدعوى، أو تقديم كفالة تتضمّنه.
5. بيان مدى ارتباط نص المادة 12 والمادة 14 من قانون إدارة قضايا الدولة، فيما يتعلّق بالإعفاء من الرسوم والنفقات في دعاوى الدولة.

رابعاً: أهمية الدراسة

تكمن أهمية هذه الدراسة في بيان مفهوم إدارة قضايا الدولة، وتطوّرها التاريخيّ، وآليّة قيامها بأعمالها، وبيان مفهوم وكيل إدارة قضايا الدولة، وشروط تعيينه وصلاحياته، والجهات المعنوية التي يمثّلها، مع تسليط الضوء على إجراءات التمثيل في الدعاوى التي تكون دوائر الدولة طرفاً فيها، وبيان أوجه القصور التشريعيّ في النصوص المتعلقة بها.

سادساً: حدود الدراسة

سيكون لهذه الدراسة حدود معينة تتمثّل في الحدود الزمانية والحدود المكانية:

الحدود الزمانية: تغطّي هذه الدراسة الفترة الزمانية ما بين فترة إصدار قانون إدارة قضايا الدولة رقم 28 لسنة 2017 إلى تاريخ هذه الدراسة.

الحدود المكانية: التشريعات الأردنية المتعلقة بإدارة قضايا الدولة.

سابعاً: مصطلحات الدراسة

دوائر الدولة: حكومة المملكة الأردنية الهاشمية، أو أيّ من دوائرها، أو أيّ مؤسسة رسمية أو عامة

الوزارة: وزارة العدل.

الوزير: وزير العدل.

الدائرة: إدارة قضايا الدولة المنشأة وفق أحكام هذا القانون.

المجلس: مجلس الدائرة.

الوكيل العام: وكيل عام الدائرة.

الوكيل: وكيل الدائرة المعين أو المنتدب أو المعار وفق أحكام هذا القانون.

اللجنة: لجنة دعاوى الدولة المشكلة وفق أحكام هذا القانون.

الدعاوى: الدعاوى الحقوقية أو التي تكون إحدى دوائر الدولة طرفاً فيها[1].

ثامناً: الدراسات السابقة.

لدى البحث والتقصّي عن مصادر ودراسات سابقة ذات علاقة بموضوع الدراسة، لم أجد دراسة متخصصة تتعلّق بوصف وتفسير وتحليل أحكام إدارة قضايا الدولة، حيث اقتصرت الدراسات السابقة على معالجة أحكام قانون دعاوي الحكومة، بما يشمله من نصوص واختصاصات المحامي العام المدنيّ، وإجراءات تمثيله لدوائر الدولة، وبناءً على ذلك وجدنا بعض هذه الدراسات للاستفادة منها، من خلال التطور التاريخي لهذا القانون، مع الوقوف على التعديلات الواردة عليه.

1. **الغويري، أحمد عودة (1997)، قانون دعاوي الحكومة رقم 25 لسنة 1958 بين الإبقاء والإلغاء، مؤتة للبحوث والدراسات، مجلد 12، العدد 1، 1997.**

هدفت هذه الدراسة إلى بيان مدى دستورية قانون دعاوي الحكومة؛ لكونه يقيّد حقّ التقاضي للأفراد، كما تستعرض هذه الدراسة ماهية الدعاوي التي يقيمها الأفراد على الحكومة.

ومن خلال دراستنا سيتمّ استعراض الفروقات بين أحكام قانون دعاوي الحكومة وقانون إدارة قضايا الدولة، من حيث طبيعة الدعاوي التي يقيمها الأفراد والجهة التي تمثّل الدولة في الدعاوى

---

(1) المادة الثانية من قانون إدارة قضايا الدولة رقم 28 لسنة 2017 المنشور في الجريدة الرسمية عدد 5479 صفحة 5358 بتاريخ 2017/8/30.

،

المرفوعة منها أو عليها، وإجراءات التمثيل القانوني لهذه الدعاوى، والأصل التاريخيّ لهذا القانون، وصولاً لقانون إدارة قضايا الدولة.

2. **السعيدات، عناد عطية (2012) صلاحيات المحامي العام المدني في إقامة دعاوي الحكومة والدفاع عنها وفقاً للقوانين ذات العلاقة، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، كلية الحقوق.**

تناولت هذه الدراسة صلاحيات المحامي العام المدنيّ في إقامة دعاوى الدولة ودوائرها ومؤسساتها والدفاع عنها، وبيان دوره في المرافعة وتنفيذ الأحكام القضائية، وكيفية تعيينه والنصوص التي تطبّق عليه لكونه يُعيَّن من المجلس القضائيّ.

وتكمن مواطن الاختلاف في هذه الدراسة في تناول ماهية إدارة قضايا الدولة، وبيان مفهوم وكيل إدارة قضايا الدولة، واختصاصاته وصلاحياته وشروط تعيينه، وفقاً لقانون إدارة قضايا الدولة رقم (28) لسنة 2017 وإجراءات تمثيله لدوائر الدولة.

تاسعاً: منهجية الدراسة

سأتبع المنهج الوصفيّ والمنهج التحليليّ من خلال دراسة ما هو قائم حالياً في كلّ من قانون إدارة قضايا الدولة رقم (28) لسنة 2018، وقانون أصول المحاكمات المدنية رقم (24) لسنة 1988، من خلال تناول نصوص القوانين وتحليلها، وصولاً إلى النتائج المرجوة من هذه الدراسة، وبيان الاجتهادات القضائية التي استقرّت عليها محكمة التمييز الأردنية المتعلّقة بموضوع الدراسة.

الفصل الثاني
ماهية إدارة قضايا الدولة

تُعَدّ إدارة قضايا الدولة الجهة التي تتولّى تمثيل دوائر الدولة [1]، والدفاع عن مصالحها في الدعاوى التي تكون طرفاً فيها، من خلال المهام والصلاحيات الممنوحة لها بموجب قانون إدارة قضايا الدولة رقم 28 لسنة 2017، والتي تمارسها بواسطة وكيل إدارة قضايا الدولة، وهي بذلك تمارس دوراً مهماً يتمثّل في حماية المال العام والدفاع عن مصالح دوائر الدولة، ومن خلال هذا الفصل سيتمّ دراسة وبيان كلّ من مفهوم إدارة قضايا الدولة والوكيل العام، مع الوقوف على التطور التاريخي لإدارة قضايا الدولة وآلية عملها، والمهام والصلاحيات التي يمارسها وكيل إدارة قضايا الدولة، والجهات التي يمثّلها، ولإيفاء الموضوع حقه سيتمّ تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين أساسيين:

المبحث الأول: مفهوم إدارة قضايا الدولة وتطورها التاريخي.

المبحث الثاني: مفهوم الوكيل العام لإدارة قضايا الدولة.

(1) مفهوم دوائر الدولة: حكومة المملكة الأردنية الهاشمية والدوائر التابعة لها والمؤسسات الرسمية والعامة، المادة الثانية من قانون إدارة قضايا الدولة رقم 28 لسنة 2017.

المبحث الأول
مفهوم إدارة قضايا الدولة

نصّت المادة (3/أ) من قانون إدارة قضايا الدولة على ما يلي: "تنشأ في الوزارة دائرة تسمى (إدارة قضايا الدولة)" [1]؛ فمن خلال هذا النص يتبين أنَّ دائرة قضايا الدولة تنشأ في وزارة العدل وتتبع لها، وعلى ذلك سيتمّ في هذا المبحث تعريفها ودراسة تطورها التاريخي، والوقوف على تنظيمها الإداري، وآلية قيامها بأعمالها، وعلى ضوء ذلك سيُقسَم هذا المبحث إلى ما يلي:

المطلب الأول: تعريف إدارة قضايا الدولة.

المطلب الثاني: التطور التاريخي لإدارة قضايا الدولة.

المطلب الثالث: التنظيم الإداري لإدارة قضايا الدولة.

المطلب الأول
تعريف إدارة قضايا الدولة

لم يورد المُشرِّع الأردنيّ تعريفاً لإدارة قضايا الدولة، وبذلك سيتمّ تعريف هذا المصطلح من الناحية اللُّغوية بدايةً، وصولاً إلى التعريف الاصطلاحي لها.

الفرع الأول: تعريف إدارة قضايا الدولة (لغةً).

يُعَدّ مصطلح إدارة قضايا الدولة من المصطلحات المركبة، وعليه سنبيّن مفهوم كلّ مصطلح على حِدة كما يلي:

---

(1) المادة (3/أ) من قانون إدارة قضايا الدولة رقم 28 لسنة 2017.

إدارة: اسم، مصدر للفعل أدار– يدير، فهو مدير والمفعول مدار، وتعني إدارة الأعمال أو تنظيم وإدارة الشؤون العامة [1].

قضايا: مفردها قضية، وتعني: مسألة متنازع فيها تُعرَض على القاضي أو القضاة للبحث والفصل، مصدر قضى[2].

الدولة: جمع كبير من الأفراد، يقطن بصفة دائمة في إقليم معين، ويتمتّع بالشخصية المعنوية [3]، بلد يخضع سكانه لنظام إداريّ سياسيّ اقتصاديّ خاص[4].

الفرع الثاني: تعريف إدارة قضايا الدولة (اصطلاحاً).

لم يتطرق المُشرِّع الأردني إلى تعريف إدارة قضايا الدولة بمعناها الواسع، واكتفى ببيان بعض المصطلحات في المادة الثانية من قانون إدارة قضايا الدولة رقم 28 لسنة 2017، حيث عرّف الدائرة بأنَّها "إدارة قضايا الدولة المنشأة وفق أحكام هذا القانون"، وعرّف الدعاوى بأنَّها: "الدعاوى الحقوقية أو قضايا التحكيم التي تكون إحدى دوائر الدولة طرفاً فيها[5]. ولا يُعَدّ هذا مأخذاً عليه؛ وذلك لأنَّه ليس من وظيفة المُشرِّع أن يعرف، وبالرجوع إلى ذات القانون، نجد أنَّ المادة الثالثة نصّت على أنَّ إدارة قضايا الدولة تتبع لوزارة العدل، وتتكوّن من الوكيل العام وعدد من الوكلاء والموظفين بحسب ما تقتضيه الحاجة، ويتم ملء الشواغر فيها عن طريق الانتداب أو التكليف، أو الإعارة من أيّ من موظّفي دوائر الدولة[6].

---

(1) قاموس المعجم الوسيط، اللغة العربية المعاصرة، الرائد، لسان العرب، القاموس المحيط.

(2) معجم الجامع، الرائد.

(3) قاموس المعجم الوسيط.

(4) معجم الرائد.

(5) المادة 2 من قانون إدارة قضايا الدولة الأردني وتعديلاته رقم 28.

(6) نص المادة (3) من قانون إدارة قضايا الدولة رقم 28 لسنة 2017.

وبناءً على ما تقدم، يمكن تعريف إدارة قضايا الدولة بأنَّها جهة أو دائرة تابعة لوزارة العدل، تتكون من الوكيل العام وعدد من الوكلاء، ويعمل فيها عدد من الموظفين بحسب ما تقتضيه الحاجة، تختصّ بمتابعة القضايا التي تكون دوائر الدولة طرفاً، وتتولّى مهمة الدفاع عن مصالحها وتمثيلها لدى المحاكم وهيئات التحكيم ودوائر التنفيذ، والجهات الأخرى التي خوّلها القانون أو الاتفاقيات اختصاصاً قضائياً، وتقوم بذلك عن طريق الوكيل العام أو وكيل إدارة قضايا الدولة.

وعلى الرغم من أنَّ المُشرِّع الأردنيّ لم يحدّد المقصود بإدارة قضايا الدولة، إلّا أنَّه عرّف الدعاوى كما ذكرنا سابقاً بالدعاوى الحقوقية وقضايا التحكيم، ولكنّه لم يحدّد المقصود بقضايا الدولة بمعناها الدقيق، وعند النظر إلى التشريعات المُقارنة، نجد أنَّها سارت على ذات النهج ما عدا المُشرِّع اليمنيّ، الذي عرّفها بأنَّها "الحالات أو الوقائع المتعلقة بمحل نزاع أو خلاف ناشئ تكون الدولة أو أيّ جهاز من أجهزتها طرفاً فيها، ويحتاج في حلّها إلى التحكيم أو القضاء" [1].

والمُشرِّع الأردني غفل عن الدعاوى أو النزاعات التي قد تنشأ بين دوائر الدولة ذاتها، كما غفلت عن تنظيم هذه النزاعات أيضاً العديد من التشريعات، إلّا أنَّ المُشرِّع اليمنيّ نظّم هذا الجانب من خلال قانون قضايا الدولة اليمنيّ في الفصل السابع، عن طريق ما يُسمّى بالتحكيم الحكوميّ[2]، وهذا يقودنا إلى تساؤل مهم حول كيفية حلّ هذه النزاعات التي يمكن أن تثور بين دوائر الدولة نفسها؛ لكون أنَّ الذي يمثّلها هو الوكيل العام.

وبالرجوع إلى قانون إدارة قضايا الدولة، لم يتمّ العثور على أيّ نص ينظّم هذه المسألة، كما لا توجد أيّ سوابق قضائية تتعلّق بهذا الموضوع، وترى الباحثة أنَّه يصعب تحقّق ذلك بحكم أنَّ وكيل

(1) نص المادة (2) من قانون قضايا الدولة اليمني رقم 30 لسنة 1996.

(2) نص المادة (35) قانون إدارة قضايا الدولة اليمني رقم (30) لسنة 1996.

إدارة قضايا الدولة يمثّل كافة دوائر الدولة التي ترتبط أموالها بخزينة الدولة، وبالتالي تكون المصلحة واحدة، وهي حماية المال العام، وبذلك يصعب أن ينشأ نزاع بين دوائر الدولة التي تكون أموالها تابعة لخزينة الدولة.

المطلب الثاني
التطور التاريخي لإدارة قضايا الدولة

كان قانون دعاوى الحكومة يتولّى تنظيم مسألة تمثيل الحكومة في الدعاوى التي تكون طرفاً فيها، وذلك قبل صدور قانون إدارة قضايا الدولة، وعلى ذلك كانت تختلف الجهة التي تتولّى تمثيل الحكومة ودوائرها، ومن خلال هذا المطلب ستتمّ دراسة مراحل آليّة تمثيل دوائر الدولة في ظلّ قانون دعاوى الحكومة وقانون إدارة قضايا الدولة.

الفرع الأول: المرحلة الأولى

يعود الأصل التاريخيّ لقانون دعاوى الحكومة إلى الانتداب البريطانيّ على فلسطين وشرق الأردن، ومن القوانين التي نقلتها بريطانيا إلى فلسطين، قانون دعاوى الحكومة الصادر في فلسطين في سنة 1926[1]، الذي يُعنى بتحديد الدعاوى التي تقيمها الحكومة أو تقام عليها، وعند الرجوع لهذا القانون نجد أنَّه قد أطلق يد الحكومة في إقامة الدعاوى على الأفراد، ولكنّها قيّدته بالنسبة للدعاوى التي يمكن للأفراد إقامتها، فحدّدتها على سبيل الحصر.

(1) قانون دعاوى الحكومة الفلسطيني رقم (38) المنشور بتاريخ 1926/9/1.

وتأثّر المُشرّع الأردنيّ بهذا القانون، فأطلق أول مشروع قانون لتمثيل الحكومة عام 1934[1]، وكان هذا القانونُ مشابهاً لقانون دعاوى الحكومة الفلسطينيّ في المسائل الجوهرية فيه، مع وجود بعض الاختلاف في المسائل الشكليّة، وبقي هذا القانون سارياً إلى حين اندماج ضفتي نهر الأردن، حيث أُلغي وحلّ محلّه قانون دعاوى الحكومة رقم 25 لسنة 1958[2]، وعند النظر إلى هذا القانون وما يتضمّنه من قواعد قانونية تقضي بحصر الدعاوى التي يستطيع الأفراد رفعها على دوائر الحكومة، والتي تتمثّل فيما يلي: [3]

أ. الحصول على أموال منقولة أو التعويض عنها بمقدار قيمتها.

ب. تملُّك أموال غير منقولة أو التصرف بها، أو نزع اليد عنها، أو استردادها أو التعويض عنها بمقدار قيمتها أو بدل إيجارها.

ج. الحصول على نقود أو تعويضات نشأت عن عقد كانت الحكومة طرفاً فيه.

د. منع المطالبة بشرط أن يدفع المدّعي المبلغ المطالب به أو يقدّم كفيلاً.

وبتحديد الدعاوى هذه حصراً، وقبض يد الأفراد في رفع الدعاوى على دوائر الحكومة في الفترة السابقة أثناء سريان هذا القانون، أثيرت عدة انتقادات حول مدى دستورية هذا القانون؛ لكونه يُقيّد حقّ التقاضي لدى الأفراد الذي كفله الدستور، وبالرجوع إلى الدستور الأردني، الذي تسمو قواعده

---

(1) مشروع قانون دعاوى الحكومة سنة 1934 المنشور في الجريدة الرسمية في العدد 417 صفحة 23 بتاريخ 1934/1/16.

(2) الغويري، أحمد عودة. (1997)، قانون دعاوى الحكومة رقم 25 لسنة 1958 بين الإبقاء والإلغاء، مؤتة للبحوث والدراسات – سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، مج، 12ع 1صفحة 352.

(3) نص المادة (5) من قانون دعاوى الحكومة رقم (25) لسنة 1958.

على جميع القواعد القانونية، نصّ على ما يلي: "المحاكم مفتوحة للجميع ومصونة من التدخّل في شؤونها"[1]، ولا يوجد أيّ نص يقضي بإعطاء دوائر الحكومة أيّ حصانة تحول دون ملاحقتها قانونياً.

وبناءً على ذلك يُعَدّ هذا التحديد للدعاوى التي يستطيع الأفراد رفعها على دوائر الحكومة – بلا شك – اعتداءً على حقّ التقاضي الذي كفله الدستور لكافة الأفراد، عدا عن اشتراط الحصول على موافقة من رئيس الوزراء قبل إقامة أيّ دعوى من المحدّدين حصراً، كما أنَّ المحاكم في ذلك الوقت لم تتعرّض لمدى دستورية هذه النصوص، باعتبار أنَّها لا يمكنها التطرّق لدستورية النصوص؛ تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، حيث لا يجوز للسلطة القضائية التعرّض للسلطة التشريعية [2]، عدا عن أنَّ تسمية هذا القانون بدعاوى الحكومة يستبعد العديد من الدعاوى التي تكون دوائر الدولة طرفاً فيها.

كما أنَّ استخدام مصطلح دعاوى الحكومة مقتصر على حكومة المملكة ممثّلة بالملك والوزارات والدوائر التابعة لها، ممّا يؤدي إلى اقتصار تطبيقه على هذه الدوائر، واستبعاد المؤسسات الرسمية والعامة، وهذه هي أبرز الانتقادات التي أدّت إلى إلغاء قانون دعاوى الحكومة.

الفرع الثاني: المرحلة الثانية

في عام 2010 حلّت إدارة قضايا الدولة محلّ دائرة المحامي المدنيّ؛ وذلك بموجب قانون إدارة قضايا الدولة المؤقت رقم (14) لسنة 2010[3]، وبذلك تمّ فصل مهمة تولي ومتابعة دعاوى الدولة

---

(1) المادة (101/أ) من الدستور الأردني لسنة 1952، الجريدة الرسمية، عدد 1093، صفحة 3، المنشور بتاريخ 1952/1/8.

(2) السعيدات، عناد عطية عقلة، والزبيدي، عبد الله (2012، صلاحيات المحامي العام المدني في إقامة دعاوى الحكومة والدفاع عنها وفقا للقوانين ذات العلاقة (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة مؤتة، مؤتة، صفحة89.

(3) نص المادة (44) قانون إدارة قضايا الدولة المؤقت، رقم 14، سنة 2010، الجريدة الرسمية عدد 5034، صفحة 5032، المنشور بتاريخ 2010/6/1.

عن السلطة القضائية، فمهمة الدفاع عن مصالح دوائر الدولة وتمثيلها في الدعاوى التي تكون طرفاً فيها، هي أقرب ما تكون لعمل المحاماة، ولا تمدّ لعمل القضاء بأيّ صلة، وكان المُشرِّع الأردنيّ متأخراً عن غيره في استحداث هذا القانون، وإنشاء إدارة قضايا الدولة، فالمُشرِّع السوريّ استبدل إدارة قضايا الدولة بإدارة قضايا الحكومة، بموجب قانون رقم (55) لسنة 1977[1]، وكذلك في مصر حيث استبدلت هيئة قضايا الدولة بإدارة قضايا الحكومة، بموجب القانون رقم (10) لسنة 1986[2].

وبموجب هذا القانون أنشئت إدارة قضايا الدولة، وأصبحت تتولّى تمثيل كافة دوائر الدولة في جميع الدعاوى التي ترفعها أو ترفع عليها، فضلاً عن قيامها بجميع إجراءات تبليغ الدعاوى والطعون وسائر الإخطارات والأوراق القضائية بالنيابة عن دوائر الدولة، وتقوم إدارة قضايا الدولة بجميع اختصاصاتها، إمّا عن طريق الوكيل العام أو الوكلاء العاملين فيها، أو النوّاب العامين والمدّعين العامين الذي يسمّيهم رئيس النيابة العامة، أو عن طريق المعاونين الحاصلين على دبلوم المعهد القضائي وأعوان القضاة، إلّا أنَّ المُشرِّع استمر على ذات النهج الذي سار عليه بشأن تحديد الدعاوى التي يستطيع الأفراد رفعها على الحكومة على سبيل الحصر، وهذا يُشكّل تقييد حقّ التقاضي الذي نصّ عليه الدستور بشكل صريح كما ذكرنا سابقاً.

كما أنَّ المُشرِّع الأردنيّ في هذا القانون حدّد مفهوم دوائر الدولة بشكل مختلف كلياً عن المفهوم السابق الذي تبنّاه في قانون دعاوى الحكومة، حيث عرّف دوائر الدولة فيه بأنَّها "الحكومة أو أيّ مؤسسة رسمية أو عامة تمثّلها إدارة قضايا الدولة، بمقتضى أحكام هذا القانون أو أي قانون آخر".

---

(1) قانون إدارة قضايا الدولة السوري رقم 55 لسنة 1977.

(2) قانون إدارة قضايا الدولة المصري رقم 10 لسنة 1986.

وبهذا التعريف تنبّه المُشرِّع الأردنيّ إلى عدم شمولية ما نصّ عليه في قانون دعاوى الحكومة، حيث كان يقتصر تطبيق هذه النصوص على الحكومة والدوائر التابعة لها من دون أن تشمل المؤسسات الرسمية والعامة، ففي ظلّ سريان قانون دعاوى الحكومة، أُثيرت عدة إشكاليات بشأن خضوع المؤسسات الرسمية والعامة لتطبيق نصوص هذا القانون، فاستخدام مصطلح الدولة أعمّ وأشمل من الحكومة، وبسبب هذا اللبس الذي كان موجوداً في قانون دعاوى الحكومة حول ما إذا كانت تشمل الدعاوى التي تكون المؤسسات الرسمية أو العامة طرفاً فيها، جاء قرار ديوان التفسير بالخصوص، بما يلي: "ومن هذه النصوص يتضح فيما يتعلّق بالنقطة الأولى أنَّ أحكام قانون دعاوى الحكومة، تشمل كافة الدعاوى الحقوقية التي تقام على الحكومة أو على أيّة دائرة من دوائرها، وأما عبارة (دوائر الحكومة) فتعني جميع المصالح الحكومية التي تساهم في أداء وظائف الدولة، سواء أكانت من الدوائر المنصوص عليها في نظام تنظيم الوزارات وارتباط دوائر الحكومة بها رقم 2 لسنة 1956 أم الدوائر الأخرى التي أُحدِثَت أو استُحدِثت بموجب أيّ تشريع آخر"[1].

وبالنظر إلى قرار ديوان التفسير نجد أنَّه في تعريفه لمصطلح "دوائر الحكومة" شمل جميع دوائر الدولة، بما فيها المؤسسات التي تتمتّع باستقلال ماليّ وإداريّ، وهذا مخالف للتعريف الوارد في قانون دعاوى الحكومة؛ وذلك لأنَّ مفهوم دوائر الحكومة يقتصر على حكومة المملكة الأردنية الهاشمية والدوائر التابعة لها، فالمُشرِّع الأردني في قانون دعاوى الحكومة حصر الجهات التي تُطبَّق عليها أحكام هذا القانون في الحكومة والدوائر التابعة لها، وبذلك لا يتفق التعريف السابق لدوائر الدولة الوارد في قرار ديوان تفسير القوانين مع التعريف المنصوص عليه في نص المادة الثانية من قانون دعاوى الحكومة، وتبعاً لذلك تدارك المُشرِّع الأردني هذه المسألة، واستبدل مصطلح "دوائر الحكومة"

(1) القرار التفسيري رقم (30) لسنة 1963 الصادر عن ديوان تفسير القوانين بتاريخ 1963/6/4، موقع قرارك.

بمصطلح "دوائر الدولة"، وعرّفها بأنَّها: "حكومة المملكة الأردنية والدوائر التابعة لها، وأيّ مؤسسة رسمية أو عامة تمثّلها إدارة قضايا الدولة بمقتضى أحكام هذا القانون أو أي قانون آخر"[1].

وفي سنة 2011 تمّ صدور الإرادة الملكية السامية بالموافقة على قرار مجلس الوزراء المتضمّن إعلان بطلان القانون المؤقت للإدارة قضايا الدولة.

المطلب الثالث
التنظيم الإداري لإدارة قضايا الدولة

نصّت المادة (3/أ) من قانون إدارة قضايا الدولة على أنَّه "تنشأ في وزارة العدل إدارة قضايا الدولة، تتكوّن من الوكيل العام وعدد من الوكلاء بحسب ما تقتضيه الحاجة، ويقوم أيّ منهم مقام الآخر فيما يتولاه من دعاوى، وما يقوم به من إجراءات"، كما نصّت الفقرة (ب) على أنَّه "يُعيَّن في الدائرة عدد من الموظفين، ويجوز ملء شواغرهم عن طريق الانتداب أو التكليف أو الإعارة من أي من موظفي دوائر الدولة"[2]، والمُشرِّع الأردني في قانون إدارة قضايا الدولة نظّم آلية عمل هذه الدائرة لإمكانيّة قيامها بوظائفها ومهامها، ولكونها تتولى مهمة الدفاع عن مصالح دوائر الدولة وتمثيلها أمام المحاكم على اختلاف درجاتها وأنواعها، ومن خلال هذا المطلب سنتناول الهيكل التنظيمي لإدارة قضايا الدولة وآلية عملها.

---

(1) نص المادة (2) من قانون إدارة قضايا الدولة المؤقت رقم (14) لسنة 2010.

(2) نص المادة (3) من قانون إدارة قضايا الدولة رقم (28) لسنة 2017.

الفرع الأول: مجلس إدارة قضايا الدولة

بالرجوع إلى نص المادة الخامسة من قانون إدارة قضايا الدولة رقم (28) سنة 2017، نص المُشرِّع الأردني الأعضاء المكونين لمجلس إدارة قضايا الدولة، وكيفية اجتماعه وإصدار قراراته، حيث جاء فيها ما يلي:

يتألف المجلس من الوزير رئيساً وعضوية كلّ من:

1. الوكيل العام/ نائباً للرئيس.
2. أمين عام الوزارة.
3. أمين عام وزارة المالية.
4. أمين عام وزارة الأشغال العامة والإسكان.
5. أقدم اثنين من الوكلاء.

ب. يجتمع المجلس بدعوة من رئيسه أو نائب الرئيس في حال غياب الرئيس مرة كلّ ثلاثة أشهر على الأقل، وكلما دعت الحاجة إلى ذلك، ويكون اجتماعه قانونياً بحضور خمسة أعضاء على الأقل، على أن يكون الرئيس أو نائبه من بينهم، ويصدر قراراته بأغلبية أصوات أعضائه الحاضرين.

ج. يعيّن الوزير من بين موظفي الدائرة أمين سر للمجلس.

كما نصّت المادة (6) من ذات القانون على الصلاحيات والمهام التي يختصّ بها مجلس إدارة قضايا الدولة، والتي تتمثّل فيما يلي:

أ. رسم السياسة العامة للدائرة.

ب. إعداد تقرير سنويّ عن أعمال الدائرة وسير الدعاوى التي تتولاها الدائرة داخل المملكة أو خارجها، ورفعه لمجلس الوزراء بوساطة الوزير.

ج. الموافقة على المصالحات في الدعاوى قيد النظر، والتي لم يصدر بها قرار قطعيّ بعد من المحاكم المختصة، بناء على تنسيب اللجنة.

د. تعيين الوكلاء وإنهاء عملهم بناء على تنسيب الوكيل العام، والموافقة على انتدابهم وإعارتهم.

هـ. اتخاذ الإجراءات والأعمال كافة التي من شأنها حفظ مصالح الدائرة والجهات التي تمثّلها.

و. إلغاء أو تعديل أي قرار يصدر عن اللجنة ما لم يكن قد تمّ تنفيذه فعلاً.

وبالاطلاع على صلاحيات المجلس، يتبيّن أنّه يتمتّع بصلاحيات واسعة من الناحية الإدارية والموضوعية، فمن الناحية الإدارية يتولّى إعداد السياسة العامة للدائرة والتقارير السنوية لها، كما تتولّى تعيين الوكلاء والموافقة على انتدابهم أو إعارتهم، ومن الناحية الموضوعية يختصّ بالموافقة على جميع المصالحات في الدعاوى قيد النظر، عدا عن صلاحيته باتخاذ أيّ إجراء لغاية الحفاظ على مصالح دوائر الدولة.

وترى الباحثة أنَّ ورود هذا البند يدلّ على أنَّ المُشرِّع أراد توسيع نطاق صلاحيات المجلس بإعطائه سلطة اتخاذ أيّ إجراء للحفاظ على مصالح دوائر الدولة، وهذا النصّ مطلق، بحيث يشمل جميع الإجراءات، سواء كان ذلك يتمثل برفع الدعوى أو إسقاطها، أو إقامة تسوية أو صلح فيها، كما يكون له إلغاء أو تعديل أي قرار صادر من لجنة دعاوى الدولة.

الفرع الثاني: لجنة دعاوى الدولة

نصّت المادة (7/) من قانون إدارة قضايا الدولة على أنَّه "تنشأ في الدائرة لجنة تسمّى (لجنة دعاوى الدولة)، يرأسها الوكيل العام، وتضمّ في عضويتها[1]:

1. اثنين من موظفي وزارة المالية من الفئة الأولى يسمّيهما وزيرها.
2. اثنين من الوكلاء يسميهما الوزير.
3. ممثلاً عن وزارة الأشغال العامة والإسكان من الفئة الأولى يسمّيهما وزيرها.
4. أحد مستشاري ديوان التشريع والرأي.

ب. يسمّي الوزير أحد أعضاء اللجنة نائباً لرئيسها، ويجوز تغيير أيّ من الأعضاء بتسمية من يحلّ محلّه من الجهة المختصة بذلك.

ج. تجتمع اللجنة بدعوة من رئيسها أو نائبه في حال غيابه مرة كلّ شهر على الأقل، وكلما دعت الحاجة لذلك، ويكون اجتماعها قانونياً بحضور خمسة أعضاء على الأقل، على أن يكون الرئيس أو نائبه من بينهم، وتصدر قراراتها بأغلبية أصوات أعضائها الحاضرين، وفي حال تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوّت معه الرئيس.

كما يجوز تغيير أي من أعضائها بتسمية من يحلّ محلّه من الجهة المختصة بتسميته، وتجتمع اللجنة بدعوى من رئيسها أو نائبه في حال غيابه مرة كلّ شهر على الأقل، وكلما دعت الحاجة لذلك، ويكون بحضور خمسة من أعضائها على الأقل، على أن يكون الرئيس أو نائبه من بينهم، وتصدر قراراتها بأغلبية الأصوات الحاضرين، وفي حال تعادلت الأصوات يرجح الجانب الذي صوّت معه الرئيس.

---

(1) المادة (7) من قانون إدارة قضايا الدولة رقم (28) لسنة 2017.

وتتمتع اللجنة بمهام وصلاحيات عديدة، تتمثل فيما يلي:

البتّ في المواضيع المزمع رفع الدعاوى بها، والتي تبيّنَ بعد دراسة الوكيل العام لها أنَّها ليست في صالح دوائر الدولة، أو في حالة وجود خلاف بين الوكيل العام ودائرة الدولة المعنية، وتتمتّع في صلاحية البت في إسقاط أي دعوى، وفي أيّ مرحلة كانت عليها، بتنسيب من الوكيل العام بما في ذلك مرحلتي الاستئناف والتمييز، وذلك إذا كان الاستمرار فيها يضرّ بمصلحة الدائرة المعنية، وتختصّ اللجنة بالتنسيب إلى المجلس للموافقة على المصالحات في الدعاوى قيد النظر، والتي لم يصدر بها قرار قطعيّ من المحاكم المختصة [1].

وبالنظر إلى مجمل هذه الصلاحيات لكلّ من مجلس إدارة قضايا الدولة ولجنة دعاوى الدولة، نجد أنَّها في غاية الأهمية، لتعلّقها بشكل مباشر بمصالح دوائر الدولة، فالمُشرِّع الأردني لم يطلق يد وكيل إدارة قضايا الدولة في ممارسة صلاحياته للدفاع عن دوائر الدولة، وعليه لا تكون له سلطة اتخاذ القرار وحده فيما يتعلّق برفع الدعوى من عدمه، عند حدوث خلاف بينه وبين الدائرة المعنية، فضلاً عن عدم صلاحيته بإسقاط أيّ دعوى، وفي أي مرحلة كانت عليها، إذ إنَّ المُشرِّع أوجب عليه الرجوع للجنة دعاوى الدولة لدراسة ما هو في صالح دوائر الدولة وتطبيقه، وبالأخص فيما يتعلق بالمصالحات في جميع الدعاوى التي تكون دوائر الدولة طرفاً فيها؛ لكونها تتضمّن في بعض الحالات تنازلاً عن حق أو جزء منه لدوائر الدولة، وبالتالي يجب على من يمثّل دوائر الدولة أن يرجع إلى لجنة دعاوى الدولة للنظر فيها، وبعد ذلك تقوم اللجنة بالتنسيب إلى مجلس إدارة قضايا الدولة للبت فيها.

---

(1) نص المادة (8) من قانون إدارة قضايا الدولة رقم (28) لسنة 2017.

ويثور تساؤل مهم فيما يتعلّق بصلاحية المحامين الذين يتعاقد معهم الوكيل لتمثيل أيّ دائرة من دوائر الدولة لمباشرة الدعاوى الخاصة بها، بمقتضى نصّ المادة (3/هـ، و)، فهل يجوز لهم إجراء المصالحات أو إسقاط أي دعوى دون الرجوع إلى لجنة دعاوى الدولة؟

وعند النظر إلى صلاحية الوكيل العام بالتعاقد مع محامين لتمثيل دوائر الدولة، نجد أنَّ هناك صورتين لذلك: الأولى تتمثل في التعاقد مع محامين لمباشرة الدعاوى لأي دائرة من دوائر الدولة أمام المحاكم وهيئات التحكيم الداخلية، وهنا يشترط ذلك أن يكون بناء على طلب الدائرة نفسها، وبموافقة كل من الوكيل العام ومجلس إدارة قضايا الدولة، والصورة الثانية تتمثّل بالتعاقد مع محامين أردنيين او غير أردنيين لتمثيل أيّ من دوائر الدولة أمام المحاكم الخارجية وقضايا التحكيم الدولية، ويكون ذلك بناء على قرار من مجلس الوزراء بتنسيب من وزير العدل المستند إلى توصية من الوكيل العام.

ولم يتضمن قانون إدارة قضايا الدولة أي أحكام تنظيمية تحدّد صلاحيات المحامين الذين يتعاقد معهم الوكيل، وبالنظر إلى الصيغة الموجودة في نص المادة السابق فيما يتعلّق بإجراء المصالحات، أو البت في إسقاط أي دعوى تكون دوائر الدولة طرفاً فيها، يتبيّن أنَّه جاء بالصيغة المطلقة بغضّ النظر عن الممثّل القانونيّ للدائرة، سواء كان الوكيل العام لإدارة قضايا الدعوى أو أي من المحامين الذين يتمّ التعاقد معهم لتمثيل أي من دوائر الدولة، وفي حال ورود أيّ بند في الوكالة الاتفاقية التي تتمّ بين الوكيل العام لإدارة قضايا الدولة وأي من المحامين، يعطى بموجبه المحامي صلاحيات تتعلّق بالمصالحة أو الإسقاط يكون باطلاً؛ وذلك لأنَّ ليس من صلاحيات الوكيل إجراء مصالحة أو إسقاط أي دعوى دون مراعاة الإجراءات الواردة في قانون إدارة قضايا الدولة، وبناء على ذلك لا يجوز للمحامين الذين يتمّ التعاقد معهم لتمثيل أيّ من دوائر الدولة، إجراء أي مصالحة أو إسقاط أيّ دعوى دون الرجوع للجنة دعاوى الدولة المشكّلة وفق أحكام هذا القانون.

الفرع الثالث: الكادر الفنّيّ.

وحدة المتابعة والتقييم والتطوير التي تتكوّن ممّا يلي: رئيس وحدة المتابعة والتقييم والتطوير، مدقّق قضايا الدولة، اختصاصي جودة وتطوير، اختصاصي إحصاء، اختصاصي اتصال.

المدير الإداري وتتبعه عدة أقسام:

قسم التسجيل: يتكون من رئيس، وكاتب استقبال وتسجيل، وكاتب استعلام وتدقيق، ومنسق دوائر الدولة.

قسم متابعة قضايا الدولة والتحكيم القانوني: يتكون من رئيس، واختصاصي قضايا دولة، وكاتب متابعة.

قسم متابعة قضايا الدولة والتحكيم القانوني (أقاليم): يتكون من رئيس واختصاصي قضايا دولة وكاتب متابعة.

قسم التنفيذ والتحصيل: يتكون من رئيس قسم، واختصاصي قضايا دولة، وكاتب متابعة.

قسم الخدمات الإدارية: ويتكون من الرئيس، واختصاصي موارد بشرية، وكاتب صادر وارد، وكاتب تباليغ النشر، وفنّيّ دعم، ومأمور مستودع، وطابعة، ومراسل، وسائق، وأمين لوازم.

وترى الباحثة وجوب وجود نظام داخلي ينظّم آلية عمل إدارة قضايا الدولة؛ وذلك لكثرة القضايا المنظورة من خلالها، وتنظيم عمل الموظفين فيها؛ لما يتسم به من دقة وخطورة لتعلّقه بمصالح دوائر الدولة، كما فعل المُشرّع السوري، حيث أفرد لإدارة قضايا الدولة نظاماً داخليّاً خاصّاً بها، يتضمّن كافة تفاصيل عمل الموظفين فيها، ومسؤوليات كلّ الأقسام الداخلية لها [1].

(1) النظام الداخلي لإدارة قضايا الدولة السوري رقم (2088/ل) لسنة 1979.

المبحث الثاني
مفهوم الوكيل العام لإدارة قضايا الدولة

تقوم إدارة قضايا الدولة بدورها المتمثل بالدفاع عن مصالح دوائر الدولة، وتمثيلها من خلال الوكيل العام لإدارة قضايا الدولة، الذي بدوره يتمتّع بصلاحيات ومهام واسعة منحه إياها المُشرِّع بموجب قانون إدارة قضايا الدولة، ومن خلال هذا المبحث سيتمّ بيان مفهوم وكيل إدارة قضايا الدولة وشروط تعيينه، والصلاحيات والمهام الموكلة إليه، مع بيان الجهات التي يمثّلها، ولإيفاء الموضوع حقّه، سيتمّ تقسيم هذا المبحث إلى أربعة مطالب كما يلي:

المطلب الأول: تعريف وكيل إدارة قضايا الدولة

المطلب الثاني: شروط تعيين الوكيل العام ووكيل إدارة قضايا الدولة.

المطلب الثالث: اختصاصات وصلاحيات وكيل إدارة قضايا الدولة.

المطلب الرابع: الجهات التي يمثلها وكيل إدارة قضايا الدولة.

المطلب الأول
تعريف وكيل إدارة قضايا الدولة

عرّف المُشرِّع الأردني في المادة الثانية من قانون إدارة قضايا الدولة رقم 28 لسنة 2017 الوكيل بأنَّه "وكيل الدائرة المعيّن، أو المنتدب، أو المعار، وفق أحكام قانون إدارة قضايا الدولة". وعرّف الدائرة بأنَّها "إدارة قضايا الدولة المنشأة وفق أحكام قانون إدارة قضايا الدولة". كما عرّف القضايا بأنَّها "الدعاوى الحقوقية أو قضايا التحكيم التي تكون إحدى دوائر الدولة طرفاً فيها"[1].

(1) نص المادة (2) قانون إدارة قضايا الدولة رقم (28)، لسنة 2017.

وبذلك يمكن تعريف وكيل إدارة قضايا الدولة بأنَّه "الشخص المُعيَّن من المرجع المختصّ ليتولّى مهمة الدفاع عن مصالح دوائر الدولة وتمثيلها أمام القضاء وهيئات التحكيم، وأمام جميع الجهات التي يخوّلها القانون أو الاتفاقيات اختصاصاً قضائياً ودوائر التنفيذ، ويتمتّع بجميع الحصانات المقرّرة للمحامين النظاميين".

وقد كان يُطلق عليه سابقاً (النائب العام) أو (المحامي العام المدني) أثناء سريان قانون دعاوى الحكومة السابق، إلى حين صدور قانون إدارة قضايا الدولة المؤقت رقم (14) لسنة 2010.

وبعض التشريعات الأخرى أطلقت عليه تسمية "محامي الدولة"، مثل المُشرِّع المصريّ، فنصّ على: "الأعضاء القانونيين: القانونيون المستعملون لقضايا الدولة والمترافعون فيها (محامو الدولة) والمعينون في الوظائف القانونية المبينة في القانون وهذه اللائحة" [1].

المطلب الثاني
شروط تعيين الوكيل العام ووكيل إدارة قضايا الدولة

تُعتبر الصلاحيات والمهام التي تقع على عاتق وكيل إدارة قضايا الدولة في غاية الأهمية، فالمسؤولية التي يتحمّلها مسؤولية كبيرة، وتتطلّب أن يكون هذا الوكيل على قدر كافٍ من الخبرة والعلم والمعرفة، وبناء على ذلك حدّد المُشرِّع الأردنيّ بعض الشروط التي يجب توافرها فيه، وتنقسم هذه الشروط إلى شروط يجب توافرها في وكيل إدارة قضايا الدولة، وشروط يجب توافرها في الوكيل العام لإدارة قضايا الدولة، ونتناول هذه الشروط على النحو الآتي:

الفرع الأول: الشروط الواجب توافرها في وكيل إدارة قضايا الدولة.

---

(1) المادة الثانية من اللائحة التنفيذية للقانون رقم (30) لسنة 1996 بشأن قضايا الدولة.

الفرع الثاني: الشروط الواجب توافرها في الوكيل العام لإدارة قضايا الدولة.

الفرع الأول: الشروط الواجب توافرها في وكيل إدارة قضايا الدولة.

نصّ المُشرِّع على مجموعة من الشروط لتعيين وكلاء إدارة قضايا الدولة، من خلال نصّ المادة (15) من قانون إدارة قضايا الدولة، وتتمثّل فيما يلي:

1. يجب أن يكون أردنيّ الجنسية؛ وتكمن مبرّرات وأهمية هذا الشرط في تعزيز الولاء والانتماء للدولة التي يتولّى الوكيل مهمة الدفاع عن مصالحها، ممّا يضمن المحافظة على أسرارها وعدم البوح عن المعلومات التي يطلع عليها بحكم وظيفته المتمثلة في تمثيل دوائرها.
2. أن تتوافر فيه الشروط الصحية للتعيين، فيجب أن يكون سالماً من الأمراض والإعاقات البدنية والعقلية التي تمنعه من القيام بوظيفته، ويجب أن يثبت ذلك بموجب تقرير من المرجع الطبي المختصّ[1].
3. أن يتمتّع بالأهلية المدنية وغير محكوم بأيّ جناية أو جنحة مخلّة بالشرف، ولو ردّ إليه اعتباره أو شمله عفو عام، بمقتضى هذا الشرط يجب أن يكون الشخص الذي سيتولّى مهمة الدفاع عن مصالح الدولة أهلاً لتحمّل الالتزامات واكتساب الحقوق، ولا يوجد لديه أي عارض من عوارض الأهلية، كالسفه والغفلة أو الجنون أو العته، كما يجب ألّا يكون محكوماً بأيّ جناية أو جنحة مخلّة بالشرف، والمُشرِّع الأردني قد توسّع في هذا الشرط، بحيث إذا كان هذا الشخص قد ردّ إليه اعتباره أو شمله عفو عام، يفقد فرصته بالحصول على هذه الوظيفة.
4. أن يكون غير محكوم من مجلس تأديبي.
5. أن يكون محمود السيرة وحسن السمعة والسلوك، وبالنسبة لهذا الشرط يثور تساؤل في

---

(1) نص المادة (44/د) نظام الخدمة المدنية، رقم (9) لسنة 2020.

6. ما يتعلّق بالمعيار الذي يؤخذ به للتحقق من توافر هذا الشرط، فلا يوجد أساس محدّد وواضح لتقرير ما إذا كان الشخص محمود السيرة وحسن السمعة والسلوك، ويمكن تعريف السيرة الحميدة والسمعة الحسنة بأنَّها مجموعة من الصفات والخصال التي يتحلّى بها الشخص، فتكسبه الثقة بين الناس، وتجنّبه مقالة السوء وما يمسّ الخلق، أي إنَّها تلتمس أصلاً بالشخص نفسه، فهي لصيقة به ومتعلقة به وبسيرته وسلوكه، ومن هذا المنطق لا يؤاخذ المرء إلا بسلوكه هو، لا بسلوك أبيه أو ذويه، طالما لا ينعكس شيء منه على سلوكه[1].
7. أن يكون حاصلاً على الشهادة الجامعية الأولى في الحقوق من إحدى كليات الحقوق في الجامعات الأردنية، أو على شهادة معادلة لها في الحقوق تمّت معادلتها من الجهة المختصة بمعادلة الشهادات في المملكة، والمُشرِّع الأردني أراد بهذا الشرط أن يكون الوكيل على درجة من الكفاءة العلمية اللازمة لشغل هذه الوظيفة، فلكلّ وظيفة متطلبات علمية معينة حتى يكون الشخص المعيّن فيها مؤهلاً ومناسباً لها.
8. أن يكون قد عمل قاضياً نظامياً أو محامياً نظامياً مزاولاً لمدة لا تقلّ عن عشر سنوات، والغاية من وضع المُشرِّع لهذا الشرط تتمثّل في حرصه على أن يكون الوكيل على قدر من الخبرة والمعرفة الكافية لشغل هذا المنصب.

الفرع الثاني: الشروط الواجب توافرها في الوكيل العام لإدارة قضايا الدولة.

تطلّب المُشرِّع شروطاً يجب توافرها في الوكيل العام من خلال المادة (16) من قانون إدارة قضايا الدولة، من ذات القانون، وتتمثل فيما يلي:

---

(1) عمرية، جاكلين، (2014)، التعيين في الوظيفة العمومية، أطروحة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، صفحة 24.

1. أن تتوافر فيه جميع الشروط الواردة في المادة (15) من هذا القانون.
2. أن يكون قد عمل قاضياً نظامياً أو محامياً نظامياً مزاولاً أو في كليهما معاً، مدة لا تقلّ في مجموعها عن عشرين سنة.

وبالنظر إلى هذا الشرط، يتبيّن أنَّ مدة العمل التي اشترطها المُشرِّع في النص السابق طويلة، إلّا أنَّ غاية المُشرِّع من ذلك تتمثّل في أن يكون الوكيل العام على قدر من الخبرة الكافية التي تتطلّبها وظيفته، فهو يتولى بصلاحيات واسعة وفي غاية الأهمية، وكلّها تهدف إلى حماية مصالح دوائر الدولة التي ترتبط بالمصلحة العامة وحماية المال العام.

وتثور تساؤل فيما يتعلق بالمحامين الذين يمثّلون دوائر الدولة، طبقاً لما نصّت عليه المادة الثالثة من قانون إدارة قضايا الدولة، فهل يجب أن تتوافر فيهم هذه الشروط كونهم يؤدون وظيفة تمثيل هذه دوائر الدولة؟

وبالرجوع إلى قانون إدارة قضايا الدولة، لا يوجد أيّ نص يضع قيوداً أو شروط للمحامين أو الموظفين الحقوقيين لتمثيل دوائر الدولة[1]، سوى ما ورد في المادة (3/هـ) التي اشترطت ألّا تكون هناك خصومة قائمة مع الدائرة التي تمثلها، وهذا مأخذ على المُشرِّع؛ لأنَّ هذه الدعاوى ذات أهمية خاصة لتعلّقها بمصالح الدولة، كما أنَّ هناك بعض التشريعات التي وضعت شروطاً للتعاقد مع المحامين، مثل المُشرِّع السوريّ، وتتمثّل هذه الشروط فيما يلي: أن يكون المحامي مزاولاً للمهنة لمدة لا تقلّ عن ثماني سنوات، وموافقة الجهة صاحبة العلاقة خطيّاً قبل التعاقد مع أي من المحامين،

(1) انس، فهد أبو عواد (2020).**المسؤولية المدنية لوكيل إدارة قضايا الدولة**، (رسالة ماجستير) جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن.

وأن تكون هناك حالات خاصة يتعذر فيها على إدارة قضايا الدولة مباشرة الدعاوى فيها، كما أنَّه اشترط أن يكون هذا التعاقد في ثلاث حالات، وعددها على سبيل الحصر، وتتمثل فيما يلي:

1. عدم توفر العدد الكافي من محامي الدولة في الإدارة المركزية، أو أحد فروعها لمباشرة الدعوى.
2. أهمية بعض الدعاوى التي تتطلب عناية خاصة.
3. الطبيعة الخاصة لبعض الدعاوى التي تحتاج إلى محامٍ يتولاها من أصحاب الخبرة والتجربة في موضوعها[1].

وتبعاً لتوافر الغاية من فرض شروط لتعيين الوكيل العام أو وكيل إدارة قضايا الدولة، التي تتمثّل بأن يكون من يمثّل دوائر الدولة على قدر من الخبرة والمعرفة والمسؤولية، كان يُستحسن أن تكون هناك شروط للتعاقد مع المحامين الذين يمثّلون دوائر الدولة؛ حفاظاً على مصلحة هذه الدوائر والدفاع عن مصالحها، وهذا يتحقّق عندما يكون الذي يمثّلها على قدر من الخبرة والمعرفة، فعدم وضع أي شروط للتعاقد مع محامين، وترك الأمر على إطلاقه، يمكن أن يؤدي إلى الإضرار بمصالحها لعدم كفاءة الشخص الذي يمثّلها.

المطلب الثاني
اختصاصات وصلاحيات الوكيل العام لإدارة قضايا الدولة

يتمتّع الوكيل العام بعدة اختصاصات وصلاحيات منحها له المُشرِّع الأردني بمقتضى المادة (4/ب) من قانون إدارة قضايا الدولة رقم 28 لسنة 2017، وتتمثل هذه الصلاحيات فيما يلي:

---

(1) قرار وزير العدل السوري رقم3 (61/ن) الصادر بتاريخ، 1978/4/5، نص المادة (6) من قانون إدارة قضايا الدولة السوري رقم (55) لسنة 1977.

1. "إقامة الدعاوى التي لدوائر الدولة على أي كان، وفق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون، وهذا الشرط أعطى الوكيل العام صلاحية إقامة الدعوى لدوائر الدولة على أي كان، وبالتالي لا يشترط لإقامة الوكيل العام الدعوى صدور تكليف من الدائرة صاحبة الشأن".
2. تمثيل دوائر الدولة فيما يرفع منها أو عليها من الدعاوى لدى المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، ولدى هيئات التحكيم والجهات الأخرى التي يخولها القانون أو الاتفاقيات التي تعقدها المملكة الأردنية الهاشمية اختصاصاً قضائياً، سواء داخل المملكة أو خارجها، ولدى دوائر التنفيذ عند تنفيذ الأحكام الصادرة لصالح دوائر الدولة.
3. تبلغ لوائح الدعاوى والأحكام والطعون والإخطارات وسائر الأوراق القضائية، ويتمّ التبليغ بوساطة الوكيل العام أو أحد الوكلاء أو رئيس ديوان الدائرة.
4. المرافعة في الدعاوى وتقديم اللوائح والطلبات والطعون، والقيام بجميع التصرفات والأعمال والإجراءات اللازمة؛ للدفاع عن دوائر الدولة في الدعاوى التي تكون طرفاً فيها.
5. تحصيل أي نقص في الرسوم المستحقة للخزينة والغرامات المحكوم بها في أيّ دعوى مفصولة من الفريق الذي ألزمه الحكم بها، وذلك عن طريق دوائر التنفيذ المختصة، وتُعتبر الكشوف المُعدة من رؤساء أقلام المحاكم، بمثابة سندات تنفيذية للمباشرة في إجراءات التنفيذ لدى هذه الدوائر".
6. صلاحية التعاقد مع محاميين لتمثيل دوائر الدولة، وذلك بموجب نص المادة الثالثة الفقرة (هـ، و) من قانون إدارة قضايا الدولة، التي نصّت على ما يلي "هـ. للوكيل العام بموافقة المجلس وبناءً على طلب أيّ دائرة من دوائر الدولة، أن يوكّل خطياً أياً من المحامين الأردنيين لمباشرة الدعاوى الخاصة بتلك الدائرة أمام المحاكم أو هيئات التحكيم الداخلية،

وتلتزم تلك الدائرة بدفع أتعاب المحامي المتفق عليها، على ألّا يكون وكيلاً في خصومة قائمة ضد الدائرة.

و. يجوز بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير المستند إلى توصية الوكيل العام، التعاقد مع محامين أردنيين أو غير أردنيين لتمثيل الدائرة في قضايا التحكيم الدولية أو القضايا المنظورة أمام المحاكم الأجنبية"، وترى الباحثة أنَّ المُشرِّع الاردني بإعطائه الوكيل العام صلاحية توكيل محاميين لتمثيل دوائر الدولة، أراد التخفيف من العبء الملقى على عاتق وكلاء إدارة قضايا الدولة؛ بسبب كثرة قضايا دوائر الدولة في ظلّ تزايد دوائر الدولة والدعاوى المتعلقة بها.

حدّد المُشرِّع الأردنيّ هذه الصلاحيات بموجب قانون إدارة قضايا الدولة رقم 28 لسنة 2017، وبالنظر إلى مجمل هذه الصلاحيات يتبيّن أنَّ الدور الأساسي للوكيل العام يتمثّل في متابعة كافة الدعاوى المتعلقة بدوائر الدولة، سواء كان ذلك يتعلق بإقامتها على أيّ كان، أو بتمثيلها في الدعاوى المرفوعة ضدها، والمرافعة والطعن بالأحكام المتعلقة بها، وتنفيذ الأحكام الصادرة لصالحها، فالوكيل العام يمارس دور الوكيل بالخصومة عن جميع دوائر الدولة، ويستمد وكالته من القانون.

المطلب الثالث

الجهات التي يمثّلها الوكيل العام لإدارة قضايا الدولة

في المادة الثانية من قانون إدارة قضايا الدولة، عرّف المُشرِّع دوائر الدولة بأنّها: "حكومة المملكة الأردنية الهاشمية أو أيّ من دوائرها، أو أيّ مؤسسة رسمية أو عامة"[1]. كما جاء في المادة الرابعة من هذا القانون: يتولّى الوكيل العام بالإضافة لوظيفته إقامة الدعاوى التي لدوائر الدولة، وتمثيلها فيما يُرفع منها أو عليها من الدعاوى لدى المحاكم على اختلاف درجاتها وأنواعها، وهيئات التحكيم

(1) نص المادة (2) من قانون إدارة قضايا الدولة رقم (28) لسنة2017.

والجهات الأخرى التي يخولها القانون أو الاتفاقيات، اختصاصاً قضائياً داخل المملكة أو خارجها، ولدى دوائر التنفيذ عند تنفيذ الأحكام الصادرة لصالحها[1].

وبالحديث عن مفهوم دوائر الدولة، نجد أنَّ المُشرِّع من خلال تعريفه لها لم يحدّد الجهات التي يمثّلها الوكيل العام تحديداً واضحاً، بل ترك الباب مفتوحاً ليشمل جميع الشخصيات الاعتبارية المتمثّلة في حكومة المملكة أو الدوائر التابعة لها، وجميع المؤسسات الرسمية والعامة، الأمر الذي أدّى إلى اتساع نطاق الجهات التي يتولّاها الوكيل العام، من هنا يبرز تساؤل حول تحديد هذه الجهات التي يمثّلها الوكيل العام، والتي تطبّق عليها أحكام هذا القانون، وللإجابة على ذلك سيمّ تحديد وبيان مفهوم دوائر الدولة التي يمثلها الوكيل كما يلي:

الفرع الأول: حكومة المملكة الأردنية الهاشمية والدوائر التابعة لها.

الفرع الثاني: القوات المسلحة الأردنية/ الجيش العربي.

الفرع الثالث المؤسسات الرسمية والعامة.

الفرع الأول: حكومة المملكة الأردنية الهاشمية والدوائر التابعة لها.

يتخذ مصطلح الحكومة عدة مدلولات، فقد يُقصَدُ بها مجموعة الهيئات الحاكمة، أو السلطة التنفيذية وحدها، على اعتبار أنَّها الهيئة الحاكمة التي تتولّى إدارة شؤون الدولة، وهي بهذا المعنى تقتصر على الملك والوزارات، ويتولّى الوكيل العام لإدارة قضايا الدولة تمثيل حكومة المملكة الأردنية متمثّلة بالملك وجميع الوزارات والدوائر التابعة، إلّا أنَّ المُشرِّع لم يحدّد المعيار الذي يتمّ بمقتضاه تعيين الدوائر التابعة للحكومة، فهل يقصد بها الدوائر المنصوص عليها في نظام تنظيم ارتباط الوزارات والدوائر والمؤسسات الرسمية والعامة رقم (16) لسنة 1988، أم أنّه يقصد بها الدوائر الواردة

(1) نص المادة (1/ب/4) قانون إدارة قضايا الدولة، رقم (28) لسنة 2017.

في الهيكل التنظيمي للوزارات والدوائر الحكومية؟ وهل يمكن الرجوع للتعريف الوارد في قانون الإدارة العامة رقم 10 لسنة 1965؟ الذي عرّف الدائرة في المادة (2) منه بأنَّها "أي وزارة أو دائرة أو هيئة أو مجلس أو سلطة أو مؤسسة رسمية عامة أو مؤسسة عامة".

ويُعتبر هذا مأخذاً على المُشرِّع، إذ يؤدّي إلى الوقوع في اللبس فيما يتعلّق بمفهوم الدوائر التابعة للحكومة، وتحديد ما إذا كان الوكيل العام يتولّى تمثيلها، وبالتالي كان يستحسن وضع معايير أو ضوابط يتمّ بمقتضاها تحديد هذه الدوائر التي تخضع لتطبيق أحكام هذا القانون، التي يتولّى الوكيل العام.

وعند النظر إلى الفقرات (5،6،7) من نص المادة (4/ب)، نجد أنَّ المُشرِّع قد خصّ بالذكر بعض الدوائر الحكومية التي يمثّلها الوكيل العام، والمتمثلة في: دائرة الأحوال المدنية، ودائرة الأراضي والمساحة، والأجهزة الأمنية، والدفاع المدني، وهو بذلك قد يدعو للظنّ بأنّه ذكر الدوائر الحكومية التي يمثّلها الوكيل العام، وتمّ ذكرها على سبيل الحصر، إلّا أنَّ هذه الدوائر تمّ ذكرها على سبيل المثال؛ لأنَّ تمثيلها من قبل الوكيل العام يفهم من مجرد تعريف دوائر الدولة وصلاحيات الوكيل العام بتمثيلها المنصوص عليها بهذا القانون، فيُعتبر ذكر كلّ منهم على حدة من قبيل التزيّد.

الفرع الثاني: القوات المسلحة/ الجيش العربي والشركات المملوكة لها.

يمثّل الوكيل العام القوات المسلحة الأردنية في جميع الدعاوى التي تكون طرفاً فيها، وأكّد على ذلك قانون القوات المسلحة رقم (3) لسنة 2007 في المادة (17) التي جاء فيها ما يلي:

أ. "تُعتبر القوات المسلحة شخصية معنوية ذات استقلال ماليّ وإداريّ يُمكّنها من أداء واجباتها، ولها في سبيل ذلك حقّ التملك والتصرّف والإدارة والاستثمار لتعزيز قدراتها الدفاعية والمالية والاقتصادية، ويمثلها في الدعاوى التي تقيمها أو تقام عليها الوكيل العام.

ب. تحقيقاً للأهداف المشار إليها في الفقرة (أ) من هذه المادة، يُنشأ في القيادة العامة للقوات المسلحة صندوق يسمّى (صندوق المشاريع التنموية والاستثمارية الخاصة بالقوات المسلحة والأجهزة الأمنية)، يتمتّع بشخصية اعتبارية ذات استقلال ماليّ وإداري، وله بهذه الصفة تملّك الأموال المنقولة وغير المنقولة، والقيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافه، بما في ذلك إبرام العقود وقبول المنح والهبات والتبرعات وفقاً لأحكام هذا القانون، ويكون له حقّ التقاضي، وأن ينيب عنه في الإجراءات القضائية الوكيل العام أو أي محامٍ يوكّله لهذه الغاية".

وبالنظر إلى الفقرة (ب) يكون للوكيل العام حق توكيل أي محامي لتمثيل صندوق المشاريع التنموية والاستثمارية الخاصة بالقوات المسلحة، ويثور تساؤل بما يتعلق هنا بصلاحية الوكيل العام بتوكيل محامٍ، حيث إنّه في قانون إدارة قضايا الدولة رسم المُشرّع آلية معينة لإمكانية توكيل محامٍ لتمثيل أيّ دائرة من دوائر الدولة، وذلك من خلال نص المادة (هـ، و/3)، بحيث يجب أن يكون هذا التوكيل بناء على طلب الدائرة، وبموافقة مجلس إدارة قضايا الدولة، إلّا أنّه في قانون القوات المسلحة لم يضع أيّ قيد بهذا الخصوص، وبالتالي يثور تساؤل يتعلق بتحديد تطبيق أي من النصوص السابقة.

وترى الباحثة في هذا الصدد تطبيق النص الوارد في قانون إدارة قضايا الدولة؛ لأنّه يحكم آلية تمثيل جميع دوائر الدولة المنصوص عليها في هذا القانون، وبناء على ذلك يجب أن يكون توكيل المحامي بناء على طلب القوات المسلحة، وبموافقة المجلس، وليس من تلقاء نفسه.

كما يجوز لرئيس هيئة الأركان المشتركة تعيين قاضي عسكري أو اكثر لتمثيل القوات المسلحة/ الجيش العربي في الدعاوى المدنية كافة ومنازعات التحكيم، بناء على تنسيب مدير القضاء العسكري،

وذلك على الرغم من صلاحية الوكيل العام بتمثيلها، ولعلّ هذا أهم ما يميّز آلية تمثيل القوات المسلحة عن باقي دوائر الدولة التي لا يجوز تمثيلها بواسطة الموظفين الحقوقيين العاملين فيها، إلا بموافقة الوكيل العام لإدارة قضايا الدولة، فالمُشرِّع الأردني أعطى للقوات المسلحة حرية الاختيار بين تمثيلها من قبل الوكيل العام، أو بقاضي عسكري بقرار من رئيس هيئة الأركان المشتركة.

الفرع الثالث: المؤسسات الرسمية والعامة.

استخدم المُشرِّع الأردني عبارة دوائر الدولة حتى يشمل تطبيق أحكام هذا القانون المؤسسات الرسمية والعامة، فكان المُشرِّع يستخدم في السابق مصطلح "دوائر الحكومة" في قانون دعاوى الحكومة، مما كان يؤدي إلى الوقوع في اللبس في مدى شمولية هذا النصّ لهذه المؤسسات، إلى حين صدور قانون إدارة قضايا الدولة، والنص صراحة فيه على شمول المؤسسات الرسمية والعامة بتطبيق احكام هذا القانون.

ولا يوجد نصّ قانوني يُعرّف المؤسسات الرسمية والعامة، إلّا أنَّه وبالرجوع إلى ديوان تفسير القوانين، نجد له عدة قرارات يفسّر فيها مفهوم هذه المؤسسات، فجاء في قراره رقم (2) لسنة 1985 ما يلي: "إنَّ المؤسسات العامة الرسمية هي المصالح الإدارية التي أنشئت بقانون بقصد المساهمة في تأدية وظائف الدولة، أما المؤسسات العامة غير الرسمية، فهي التي تنشأ بقانون، وتمنح الشخصية المعنوية للقيام بنوع معين من الخدمات العامة، وتحقيق غرض أو أغراض محدودة تحت إشراف الدولة ورقابتها"[1].

(1) القرار التفسيري رقم (2) الصادر عن ديوان تفسير القوانين، لسنة 1985، موقع المجلس القضائي الأردني.

وجاء في قرار آخر له ما يلي:

"العناصر المميزة للمؤسسة العامة الرسمية:

1. أن تكون من أشخاص القانون الإداري، وتدار وفقاً لتنظيم القانون العام وأساليبه، وتستخدم السلطة العامة في سبيل تحقيق أهدافها.
2. أن تكون الخدمات التي تقوم بها خدمات عامة.
3. أن تعتبر أموالها أموالاً عامة، وأن تتبع في حساباتها ورقابتها القواعد المتبعة بشأن أموال الدولــة.
4. أن يعتبر موظفوها موظفين عموميين وقراراتهم قرارات إداريـة.
5. أن يكون لها حق إبرام العقود، وأن تتمتع بامتيازات مالية مختلفة.

أما العناصر المميزة للمؤسسة العامة غير الرسمية، فقد حدّدها الديوان الخاص بتفسير القوانين في قراراته ذوات الأرقام (10) لسنة 1961، (7) لسنة 1979، (2) لسنة 1985 بما يلي:

1. أن تنشأ بقانون أو أي أداة تشريعية أخرى.
2. أن تمنح الشخصية المعنويـة.
3. أن تكون أغراضها ذات نفع عام.
4. أن تعمل تحت إشراف الدولة ورقابتها" [1].

ومن الجدير بالذكر أنّه يجوز لبعض دوائر الدولة توكيل محامين لتمثيلها إذا كان هناك نص في قانونها الخاص يجيز لها ذلك. وذلك بمقتضى تعديل نص المادة (21/ب) التي كانت تنص سابقاً على ما يلي: "لا يعمل بأيّ نص ورد في أيّ تشريع آخر إلى المدى الذي يتعارض فيه مع

---

(1) القرار التفسيري رقم (19) الصادر عن ديوان تفسير القوانين لسنة1965، موقع المجلس القضائي الأردني.

أحكام هذا القانون". والذي تمّت الاستعاضة عنه بالنص الآتي: "على الرغم ممّا ورد في هذا القانون، يعمل بأحكام القوانين الخاصة التي تُجيز لدوائر الدولة توكيل محامين في الدعاوى التي تكون طرفاً فيها".

فقبل تعديل هذا النص كان يوجد بعض اللبس فيما يتعلّق بإمكانية توكيل محاميين لتمثيل المؤسسات التي تتمتع باستقلال مالي وإداريّ، وعلى ضوء ذلك صدر قرار ديوان تفسير القوانين رقم (2) الذي جاء فيه ما يلي: "إنَّ المطلــوب تفسيره على ضوء النصوص المشار إليها أعلاه هو: بيـــان فيما إذا كان يحقّ للبنك المركزي الأردني أن يتعاقد مع محامين لتمثيله في الدعاوى التي يكون طرفاً فيها وفقاً لأحكام القانون الخاص به، أم أنَّ مَن يمثّل البنك المركزي الأردني في القضايا التي يقيمها أو تقام عليه هو الوكيل العام وفقاً لأحكام قانون إدارة قضايا الدولة.

وعـن المطلوب تفسيـره: نجــد أنَّ المادة (2) من قانون إدارة قضايا الدولة رقم (28) لسنة 2017 عرّفت عبارة (دوائر الدولة): على أنَّها حكومة المملكة الأردنية الهاشمية أو أيّ من دوائرها أو أيّ مؤسسة رسمية أو عامة. كمـا عرّفت (الدائرة) بأنّها إدارة قضايا الدولة المنشأة وفق أحكام هذا القانون، ونصّت المادة (21/ب) من قانون إدارة قضايا الدولة على: "لا يعمل بأيّ نص ورد في أي تشريع آخر إلى المدى الذي يتعارض فيه مع أحكام هذا القانون". وعليـــه وفي ضوء صراحة النصوص المشار إليها، فإنّه لا يحقّ للبنك المركزي أن يتعاقد مع محامين لتمثيله في الدعاوى التي يكون فيها طرفاً وفقاً لأحكام القانون الخاص به، الأمر الذي يعني أنَّ مَن يمثّله هو الوكيل العام وفقاً لأحكام قانون إدارة قضايا الدولة"[1].

([1]) قرار ديوان تفسير القوانين رقم (2) الصادر بتاريخ 2018/2/15، موقع المجلس القضائي الأردني.

وبعد التعديل أعطى المُشرِّع الأردنيّ المؤسسات التي تجيز قوانينها توكيل محاميين هذه الصلاحية، وترى الباحثة أنَّ هذا التعديل له أثر إيجابي، بحيث إنَّه خفّف من العبء الذي كان على الوكيل العام بإلزامه بتمثيل كافة دوائر الدولة، بحيث يستطيع أن ينجز المسؤوليات والمهام التي تقع على عاتقه على أحسن وجه؛ نظراً لكثرة دوائر الدولة والدعاوى المتعلقة بها.

كما يثور تساؤل فيما يتعلّق بإمكانية تمثيل الوكيل العام لبعض دوائر الدولة التي يوجد نص في قوانينها الخاصة، يجيز لها توكيل محامين لتمثيلها، ولا يوجد نص في قوانينها يقضي بأنّ الوكيل العام يمثلها؛ فترى الباحثة أنَّه هذه المؤسسات لا تفقد حقّها بتمثيلها من قبل وكيل إدارة قضايا الدولة، ذلك أنَّ نص المادة (21/ب) لم يقضِ بعدم جواز تمثيلها من قبل الوكيل، وإنّما أعطاها صلاحية توكيل محامين بموجب قانونها، ولم ينزع من الوكيل العام صلاحيته بتمثيلها وفقاً لمفهوم دوائر الدولة الوارد في هذا القانون.

كما أنَّ المُشرِّع الأردني لو أراد ذلك لنصّ عليه عند تعريفه لدوائر الدولة التي يتولّى تمثيلها الوكيل العام في المادة الثانية، وهذا ما سار عليه في القانون المؤقت السابق لإدارة قضايا الدولة، الذي كان يعرف فيها دوائر الدولة بأنّها "الحكومة وأيّ مؤسسة رسمية أو عامة تمثّلها إدارة قضايا الدولة بمقتضى أحكام هذا القانون أو أيّ قانون آخر"، وبالتالي لا يشترط وجود نص في القوانين الخاصة ينصّ صراحة على تمثيل الوكيل العام لهذه الجهة، وإنّما يمثّلها استناداً لمفهوم دوائر الدولة الوارد في قانون إدارة قضايا الدولة، وبناء على طلبها.

وفي صدد الحديث عن المؤسسات الرسمية والعامة، يثور تساؤل حول مدى صحة تمثيل وكيل إدارة قضايا الدولة للبلديات، فهل يجوز تمثيلها من قبل وكيل إدارة قضايا الدولة باعتبار أنّه تتوافر فيها بعض سمات المؤسسات العامة؟

نصّت المادة (أ/13/1) من قانون الإدارة المحلية رقم (22) لسنة 2021 على ما يلي:

"البلدية مؤسسة أهلية تتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال ماليّ وإداريّ، ولها تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة، ولها بهذه الصفة أن تقاضي وأن توكل عنها أو تنيب أي محامٍ في الإجراءات القضائية".

وفي هذا الصدد جاء في قرار لمحكمة التمييز الأردنية ما يلي: "وفي ذلك نجد أنَّ المستقرّ عليه في قضاء هذه المحكمة، أنَّ وكيل إدارة قضايا الدولة ينحصر تمثيله في الدعاوى التي تقام ضد دوائر الدولة، أو تقام منها وفق أحكام المادة الرابعة من قانون قضايا الدولة، وأنَّه لا ينطبق على البلديات؛ لكونه ليس من صلاحياته وواجباته المحددة بالمادة الرابعة من قانون إدارة قضايا الدولة تمثيل البلديات"[1].

بالرجوع إلى القرار آنف الذكر، يتبيّن أنَّ محكمة التمييز اعتبرت البلديات غير مشمولة بدوائر الدولة التي يتولى الوكيل العام تمثيلها، وترى الباحثة أنَّ البلديات يجوز تمثيلها بواسطة الوكيل العام؛ وذلك لأنّها تُعتبر من الدوائر التابعة للحكومة، وذلك باعتبارها أُنشئت بمقتضى قانون الإدارة المحلية الذي يتمّ بمقتضاه تنظيم مجلس إدارة البلديات، وتعيين أعضائه من خلال وزير الإدارة المحلية، وهي بالتالي تعتبر من الدوائر التابعة للحكومة، ويجوز تمثيلها بواسطة وكيل إدارة قضايا الدولة، عدا عن وجود بعض سمات المؤسسة العامة فيها، وبالتالي لا يوجد ما يمنع من تمثيل الوكيل العام لها.

فضلاً عن أنَّ المُشرِّع الأردني في نص المادة (2) من قانون إدارة قضايا الدولة، والذي عرّف دوائر الدولة بأنَّها "حكومة المملكة الأردنية الهاشمية أو أي دائرة من دوائرها، أو أي مؤسسة رسمية

(1) قرار محكمة التمييز الأردنية بصفتها الحقوقية رقم 2021/3803 الصادر بتاريخ 2021/11/4، موقع قرارك.

أو عامة"، بحيث لم يحدّد الجهات المعنوية التي يتولّى تمثيلها وكيل إدارة قضايا الدولة، وبالأخص الجهات التي تتمتع باستقلال مالي وإداري، وبذلك يشمل مفهوم دوائر الدولة جميع هذه الجهات بما فيها البلديات.

الفصل الثالث

إجراءات التمثيل في دعاوى الدولة

يمثل الوكيل العام لإدارة قضايا الدولة كافة مؤسسات الدولة وما يتبع لها من دوائر امام المحاكم وهيئات التحكيم والجهات التي يخولها القانون او الاتفاقيات اختصاصا قضائيا، وذلك بموجب المادة (4/ب) من قانون إدارة قضايا الدولة رقم 28 لسنة 2017، والمُشرِّع الأردني ترك موضوع إجراءات تمثيل دوائر الدولة للقواعد العامة الواردة في قانون أصول المحاكمات المدنية، وهذا ما نصّ عليه بقوله: "في غير الحالات المنصوص عليها في هذا القانون، تطبّق أحكام قانون أصول المحاكمات المدنية وقانون محاكم الصلح على جميع الدعاوى التي يقيمها الملك أو دوائر الدولة، أو التي تقام عليها أو منها"[1].

ومن خلال هذا الفصل سيتمّ بيان هذه الإجراءات مع تسليط الضوء على أوجه اختلاف إجراءات التقاضي لدعاوى الدولة عن الدعاوى الأخرى التي لا تكون دوائر الدولة طرفاً فيها، ولإيفاء هذا الموضوع حقّه، سيتمّ تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: إجراءات التمثيل في الدعاوى التي تُرفع على الوكيل العام.

المبحث الثاني: إجراءات التمثيل في الدعاوى التي يقيمها الوكيل العام.

---

(1) نص المادة (12/أ) من قانون إدارة قضايا الدولة رقم (28) لسنة 2017.

المبحث الأول
إجراءات التمثيل في الدعاوى التي تُرفع على الوكيل العام

من خلال هذا المبحث سيتمّ بيان الإجراءات في الدعاوى التي تقام على الوكيل العام، وذلك من خلال التقسيم الآتي:

المطلب الأول: مخاصمة دوائر الدولة في الدعاوى التي تقام بمواجهتها.

المطلب الثاني: شروط إقامة الدعوى ضد دوائر الدولة.

المطلب الثالث: تبليغ الأوراق القضائية المتعلقة بدوائر الدولة.

المطلب الرابع: تقديم اللائحة الجوابية في دعاوى الدولة.

المطلب الأول
مخاصمة دوائر الدولة في الدعاوى التي يقيمها الأفراد بمواجهتها

تعتبر مسألة الخصومة من المسائل المتعلقة بالنظام العام، والتي لا يجوز مخالفتها، ويتعيّن على المحكمة التحقّق من صحتها قبل التعرض لموضوع الدعوى، كما يتوجّب عليها إثارتها من تلقاء نفسها، وفي أيّ مرحلة كانت عليها الدعوى[1].

وتُعرّف الخصومة القضائية بأنَّها مجموعة من الإجراءات التي تبدأ من وقت إقامة الدعوى، وتنتهي بالحكم في الموضوع، وقد لا تنتهي به، فهي حالة قانونية ناشئة عن مباشرة الدعوى ترتّب علاقة قانونية بين الخصوم[2].

---

(1) قرار محكمة التمييز بصفتها الحقوقية رقم (4652/2022) الصادر بتاريخ 2022/12/22، موقع قرارك.

(2) أبو الوفا، أحمد، (2012)، نظرية الدفوع في قانون المرافعات المدنية، دار المطبوعات الجامعية، مصر، صفحة 160.

وبالنظر إلى موضوع صحة الخصومة في دعاوى الدولة، يثور تساؤل حول مدى صحة خصومة دوائر الدولة بدلاً من الوكيل العام في الدعاوى التي تقام بمواجهتها، فضلاً عن الأثر الذي يترتّب على مخاصمة الوكيل العام في الدعاوى التي تقام بمواجهة أي من دوائر الدولة المنصوص عليها في المادة الثانية من قانون إدارة قضايا الدولة، في ظل وجود نصّ في قوانينها الخاصة يُجيز لها توكيل محامين لتمثيلها.

بدايةً فيما يتعلّق بمدى صحة خصومة دوائر الدولة في الدعاوى التي تقام بمواجهتها، أفرد المُشرِّع الأردني نصاً صريحاً يتضمّن وجوب إقامة الدعوى ابتداءً على الوكيل العام، حيث نصّت المادة (4/أ) من قانون إدارة قضايا الدولة ما يلي: "تقام الدعاوى على الوكيل العام بالإضافة إلى وظيفته".

وباستقراء هذا النصّ يتبين أنّه يجب أن تقام الدعوى بداية على الوكيل العام، بالإضافة إلى وظيفته، حتى تكون الخصومة صحيحة، وبالشكل الذي تطلبه المُشرِّع، إلّا أنّه بالرجوع إلى الفقرة الثانية من نفس المادة آنفة الذكر، نجد أنَّها نصّت على ما يلي:

" ب. يتولّى الوكيل العام بالإضافة لوظيفته إقامة الدعاوى التي لدوائر الدولة على أيّ كان، وفق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون، ويمارس 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 يخولها القانون أو الاتفاقيات التي تعقدها المملكة الأردنية الهاشمية اختصاصاً قضائياً، سواء داخل المملكة أو خارجها، ولدى دوائر التنفيذ عند تنفيذ الأحكام الصادرة لصالح دوائر الدولة".

بالرجوع إلى النصوص آنفة الذكر يتبيّن للباحثة أنَّ المُشرِّع في الفقرة الأولى أوجب أن تقام الدعوى ابتداء على الوكيل العام وليس على الدائرة، ولكن عند قراءة الفقرة الثانية نجد أنَّ المُشرِّع الأردنيّ نصّ على أنَّ الوكيل العام يتولّى تمثيل دوائر الدولة في الدعاوى التي ترفع منها أو عليها، مما يفهم أنّه يجوز رفع الدعوى على الدائرة نفسها، وبالتالي يتبيّن وجود بعض الغموض في الجهة التي يجب اختصامها عند إقامة الدعوى بمواجهة أيّ من دوائر الدولة.

وفي هذا الخصوص قضت محكمة التمييز بما يلي[1]: "حيث تضمّنت المادة (4/ب/1) من قانون إدارة قضايا الدولة رقم (28) لسنة 2017 صلاحية وكيل إدارة قضايا الدولة بتمثيل دوائر الدولة فيما يرفع منها أو يرفع عليها من دعاوى، فإنَّ مقتضى هذا النصّ يُجيز ابتداءً إقامة الدعوى من دوائر الدولة أو إقامتها ضد دوائر الدولة، وأنَّ تلك الدائرة تتخذ الإجراء المناسب لإحالة ما تتلقّاه من دعاوى إلى وكيل إدارة قضايا الدولة ليقوم بتمثيلها أمام المحكمة المقامة أمامها؛ عملاً بأحكام المادة (4/ب/1) من القانون المشار إليه، وعليه ولما تقدّم، فإنَّ إقامة الدعوى ابتداءً على مديرية الأمن العام، هو إجراء قانونيّ صحيح تنعقد فيه الخصومة بين المدعي وبينها، ويكون هذا السبب غير وارد، ويتعيّن ردّه".

وجاء في قرار آخر لمحكمة التمييز الأردنية على أنّه: "وحيث تضمّنت المادة (4/ب/1) من القانون رقم (28 لسنة2017) صلاحية وكيل إدارة قضايا الدولة بتمثيل دوائر الدولة، فيما يرفع منها أو يرفع عليها من دعاوى، فإنَّ مقتضى هذا النص يُجيز – بل يفترض – ابتداء إقامة الدعوى من دوائر الدولة أو إقامتها ضد دوائر الدولة، وبما ينبني عليه أنَّ إقامة الدعوى ابتداءً على وزارة الطاقة والثروة المعدنية إجراء صحيح، تنعقد به الخصومة، وأنَّ تلك الدائرة تتخذ الإجراء المناسب لإحالة ما

(1) قرار رقم 2499/2021، محكمة التمييز بصفتها الحقوقية، موقع قرارك.

تتلقّاه من دعاوى إلى وكيل إدارة قضايا الدولة؛ ليقوم بتمثيلها أمام المحكمة المقامة أمامها الدعوى، عملاً بالمادة (4/ب/1) من القانون المشار إليه.

والتفسير الذي توصّلت إليه محكمتنا يؤيّده ما نصّت عليه المادة (9) من القانون 28 لسنة 2017، بأن يشترط لقبول دعوى منع المطالبة بمواجهة دوائر الدولة، قيام المدعي بدفع المبلغ المطالب به، فهذا النصّ يشير لجواز إقامة الدعوى ابتداءً بمواجهة (دوائر الدولة)، والتي تطلب من وكيل إدارة قضايا الدولة تمثيلها في الدعوى، كما يؤيّد هذا التفسير ما جاء في المادة (13) من القانون رقم 28 لسنة 2017، التي أوجبت على دوائر الدولة تزويد الدائرة (إدارة قضايا الدولة) بجميع المستندات والبيّنات والمعلومات المتعلقة بالدعاوى المرفوعة منها أو عليها دون إبطاء.

فهذا النص يفترض أنَّ الدعوى أقيمت ابتداءً من دوائر الدولة أو أقيمت ابتداءً على دوائر الدولة، ومن ثم قام وكيل إدارة قضايا الدولة بتمثيلها أمام المحكمة عملاً بالمادة (4/ب/1) من القانون، كما يؤيّد ما توصلنا إليه ما جاء في المادة (14/ج) من القانون رقم 28 لسنة 2017، حيث (تتحمّل الدائرة المعنية من دوائر الدولة حسب مقتضى الحال التكاليف والمصاريف والنفقات المترتبة على الدعاوى المرفوعة منها أو عليها جميعها)، فهذا النص يفترض أيضاً أنَّ الدعوى أقيمت ابتداءً من الدائرة المعنية، أو أقيمت ابتداءً على الدائرة المعنية، ومن ثم قام وكيل إدارة قضايا الدولة بتمثيلها أمام المحكمة سنداً للمادة (4/ب/1) من القانون.

وهدياً بما تقدّم، تجد محكمتنا أنَّ إقامة الدعوى على أيّ دائرة من دوائر الدولة بالمعنى المقصود في قانون إدارة قضايا الدولة وتعديلاته رقم (28 لسنة2017)، هو إجراء قانونيّ صحيح تنعقد فيه الخصومة بين المدعي وتلك الدائرة التي يمثّلها فيما بعد أمام المحكمة وكيل إدارة قضايا الدولة أو أي من الأشخاص المنتدبين، والوارد ذكرهم في المادة (4/ب) الفقرات (5 و6 و7 و8)، وإنَّ ما جاء

في المادة (4/ب/1) من القانون رقم 28 لسنة 2017 لا يوجب إقامة الدعوى ابتداء على وكيل إدارة قضايا الدولة.

ومن نافلة القول إنَّه إذا أقيمت الدعوى ابتداء على (وكيل إدارة قضايا الدولة كممثل للدائرة المعنية أو أقيمت على دائرة من دوائر الدولة يمثلها وكيل إدارة قضايا الدولة)، هو أيضاً إجراء صحيح تنعقد به الخصومة، وحيث أقيمت هذه الدعوى ابتداء بمواجهة دائرة من دوائر الدولة هي وزارة الطاقة والثروة المعدنية، ومن ثم حضر وكيل إدارة قضايا الدولة ممثلاً لتلك الدوائر أمام المحكمة، فإنَّ الخصومة والحالة هذه صحيحة، ممّا يتعيّن معه ردّ الطعن من هذه الجهة"[1].

وباستقراء هذه القرارات آنفة الذكر، يتبيّن أنَّ محكمة التمييز الأردنية استقرّت على أنَّ إقامة الدعوى على الدائرة نفسها إجراء صحيح تنعقد معه الخصومة، واستندت في ذلك في المرتبة الأولى على نص المادة (4/ب/2) التي بمقتضاها يتولّى الوكيل العام تمثيل دوائر الدولة في الدعاوى المرفوعة منها أو عليها، وهي بذلك ساوت بين الموقفين، بحيث اعتبرت إقامة الدعوى على الدائرة أو على الوكيل إجراء صحيح تنعقد به الخصومة، وتجاهلت نص المادة (4/أ) الذي ينصّ بشكل صريح بوجوب إقامة الدعوى على الوكيل العام بالإضافة لوظيفته.

وترى الباحثة أنَّ محكمة التمييز فيما استقرّت عليه، لا يتفق مع ما نصّت عليه المادة (4\أ) من قانون إدارة قضايا الدولة، والتي تتضمّن وجوب إقامة الدعوى على الوكيل العام، فلو أراد المُشرِّع إقامة الدعوى على دوائر الدولة نفسها، لما أفرد نصاً في قانون إدارة قضايا الدولة يقضي بوجوب إقامة الدعوى على الوكيل العام، ولأنَّ الخصومة من النظام العام، ويتطلّب لانعقادها التقيد بالشكل والأصول التي اشترطها المُشرِّع، فالأصل أن تقام على الوكيل العام لا على الدائرة التي يمثّلها، إلّا

(1) قرار محكمة التمييز الأردنية بصفتها الحقوقية رقم 2019/3324، موقع قرارك.

أنَّه يؤخذ على المُشرِّع الأردني أنَّه أورد نصاً يتضمّن وجوب إقامة الدعاوى على الوكيل العام، على الرغم من وجود بعض النصوص الأخرى في قانون إدارة قضايا الدولة تتضمّن أنّه يجوز ابتداءً إقامة الدعوى على دوائر الدولة.

وأبرز هذه النصوص المادة (4/ب/1) التي تتضمّن صلاحية الوكيل العام بتمثيل دوائر الدولة في الدعاوى المرفوعة منها أو عليها، والمادة (13) التي أوجبت على دوائر الدولة تزويد الدائرة (إدارة قضايا الدولة) بجميع المستندات والبيّنات والمعلومات المتعلقة بالدعاوى المرفوعة منها أو عليها، وبذلك ترى الباحثة وجوب حذف النص الذي يقضي بوجوب إقامة الدعوى ابتداء على الوكيل العام انسجاماً مع باقي النصوص التي يفهم منها جواز إقامة الدعوى على دوائر الدولة.

ويثور تساؤل بشأن ما يتعلّق بمدى صحة مخاصمة الوكيل العام في الدعاوى التي تقام بمواجهة أيّ دائرة من دوائر الدولة التي تتمتّع باستقلال ماليّ وإداريّ بالمعنى المقصود لدوائر الدولة في المادة (2) من قانون إدارة قضايا الدولة، والتي يكون لها حقّ توكيل محامين بموجب قانونها الخاص، فهل يجوز إقامة الدعوى على الوكيل العام أم أنّه يجب إقامتها على الدائرة بالمحامي الذي يمثّلها؟

وفي هذا الصدد قضت محكمة التمييز بما يلي: "نجد أنَّ قانون مؤسسة ضمان الودائع رقم (33) لسنة 2000 ينصّ في المادة (4) منه على أنَّ مَن يتولّى تمثيل المؤسسة أمام المحاكم محامٍ تتولى الدائرة تعيينه، ونجد أنَّ المادة (4) من قانون إدارة قضايا الدولة لسنة 2017 نصّت على أنَّ الوكيل العام هو مَنْ يمثّل دوائر الدولة في القضايا التي تقام عليها، وكانت المادة 21 منه تنصّ على تعطيل أيّ حكم مخالف بأيّ قانون خاص، وبالتالي عدم جواز تمثيل دوائر الدولة أمام المحاكم بغير وكلاء إدارة قضايا الدولة، وفي عام 2018 جرى تعديل على المادة (21/ب) من القانون ذاته، وأصبح نصّها على النحو الآتي:

على الرغم ممّا ورد في هذا القانون، يعمل بأحكام القوانين الخاصة التي تجيز لدوائر الدولة توكيل محامين في الدعاوى التي تكون طرفاً فيها.

والمستفاد من المادة (21/ب) بصيغتها المعدلة بالقانون المعدل لقانون إدارة قضايا الدولة لسنة 2018 أنّه يعمل بأحكام القوانين الخاصة التي تجيز لدوائر الدولة توكيل محامين في الدعاوى التي تكون طرفاً فيها.

ومقتضى ما تقدّم، أنَّه يتوجّب تمثيل المميّز ضدها مؤسسة ضمان الودائع بهذه الدعوى من خلال محامٍ، وليس من قبل وكيل إدارة قضايا الدولة، وحيث إنَّ القرار المميّز قد توصّل لخلاف ذلك، فيكون قد أخطأ بتطبيق القانون، وما تبديه المميزة بهذه الأسباب يرد على القرار المميز، ويوجب نقضه وإبطال كافة الإجراءات التي تمّت فيها بمواجهة وكيل إدارة قضايا الدولة"(1).

وترى الباحثة أنَّ محكمة التمييز بهذا القرار استندت إلى النص الوارد في قانون الدائرة الخاص، الذي ينصّ على أنَّه يجوز تمثيلها بواسطة محامين يتمّ توكيلهم لهذه الغاية تطبيقاً لنص المادة (21/ب) من قانون إدارة قضايا الدولة، الذي يجيز العمل بأحكام القوانين الخاصة التي تجيز لدوائر الدولة توكيل محامين لتمثيلها، وتجاهلت أنَّ مؤسسة ضمان الودائع تعتبر ضمن دوائر الدولة التي نصّ عليها قانون إدارة قضايا الدولة في المادة (2)، والتي تضمّنت المؤسسات العامة التي تتمتع باستقلال مالي وإداري، وحيث إنَّ مؤسسة ضمان الودائع تُعتبر من هذه المؤسسات المنصوص عليها في قانون إدارة قضايا الدولة.

---

(1) قرار محكمة التمييز الاردنية بصفتها الحقوقية رقم (2231/2022) الصادر بتاريخ 2022/7/14، موقع قرارك.

وبناء على ذلك ترى الباحثة أنَّه يجوز مخاصمة الوكيل العام في الدعاوى المتعلقة بأيّ دائرة من دوائر الدولة المنصوص عليها في قانون إدارة قضايا الدولة، ونصّ المادة (21/ب) الوارد في قانون إدارة قضايا الدولة، والذي ينصّ على أنَّه يجوز لدوائر الدولة توكيل محامين، جاء على سبيل الخيار لها لا على سبيل الإلزام، ممّا لا يمنع ذلك إقامة الدعوى بمواجهة الوكيل العام أو تمثيله لها.

وجاء في قرار آخر لمحكمة التمييز ما يلي: "**وعن السبب الأول** الذي يُخطِّئ فيه الطاعن محكمة الاستئناف بعدم ردّ الدعوى لعدم الخصومة، حيث إنَّ وكيل إدارة قضايا الدولة لا ينتصب خصماً في هذه الدعوى، حيث إنَّ المادة الثالثة من قانون سلطة المياه أجازت له توكيل المحامين، **وفي الرد على ذلك** فمن الرجوع للفقرة (ب/1 و3) من المادة الرابعة من قانون إدارة قضايا الدولة رقم (28) لسنة 2017، فقد نصت على: ب- يتولّى الوكيل العام بالإضافة لوظيفته إقامة الدعاوى التي لدوائر الدولة على أيّ كان وفق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون، ويمارس المهام والصلاحيات التالية:

1. تمثيل دوائر الدولة فيما يرفع منه أو عليها من الدعاوى لدى المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، ولدى هيئات التحكيم والجهات الأخرى التي يخولها القانون أو الاتفاقيات التي تعقدها المحكمة الأردنية الهاشمية، اختصاصاً قضائياً، سواء داخل المملكة أو خارجها، ولدى دوائر التنفيذ عند تنفيذ الأحكام لصالح الدولة.
2. المرافعة في الدعاوى وتقديم اللوائح والطلبات والطعون، والقيام بجميع التصرفات والأعمال والإجراءات اللازمة للدفاع عن دوائر الدولة في الدعاوى التي تكون طرفاً فيها.

وبما أنَّ سلطة المياه هي إحدى دوائر الدولة، فإنَّ خصومة وكيل إدارة الدولة من قبل المدعين تكون صحيحة، ممّا يتعيّن معه الالتفات عمّا جاء في هذا السبب". [1]

وبالنظر إلى هذا القرار يتضح أنَّ محكمة التمييز أجازت مخاصمة الوكيل العام لدوائر الدولة التي يجوز لها توكيل محامين، واستندت في ذلك على صلاحية الوكيل العام بتمثيل دوائر الدولة الواردة في المادة الرابعة من قانون إدارة قضايا الدولة، واعتبار سلطة المياه من دوائر الدولة المنصوص عليها بالمادة الثانية من هذا القانون، وتجاهلت النظر إلى ورود نص في قانونها الخاص يجيز لها توكيل محامين لتمثيلها، وتؤيّد الباحثة ما ذهبت له محكمة التمييز في هذا القرار، الذي بموجبه أجازت خصومة الوكيل العام في الدعاوى المتعلقة بدوائر الدولة التي تملك صلاحية توكيل محامين بموجب قانونها.

المطلب الثاني
شروط قبول الدعوى ضد دوائر الدولة

لم يُعرّف المُشرِّع الأردني الدعوى، وقد عرّفتها مجلة الأحكام العدلية بأنَّها: "طلب أحد حقّه من آخر في حضور القاضي، ويقال له المدعي وللآخر المدعى عليه"[2].

وعرّفها بعض الفقه بأنَّها "الوسيلة التي خوّلها القانون لصاحب الحقّ في الالتجاء إلى القضاء لتقرير حقّه أو حمايته"[3].

---

(1) قرار محكمة التمييز الأردنية بصفتها الحقوقية رقم 3235/2020 الصادر بتاريخ 2020/9/29، موقع قرارك.

(2) المادة 1613، مجلة الأحكام العدلية،1851.

(3) أبو الوفا، أحمد أبو الوفا، أصول المحاكمات المدنية بمقتضى قانون أصول المحاكمات المدنية اللبناني، الطبعة الأولى، مصر: الدار المصرية للطباعة والنشر، صفحة 118.

وأخذت محكمة التمييز في قرار لها بهذا التعريف، حيث جاء في قرار لها "إنَّ الدعوى هي أساس الخصومة، وهي الوسيلة القانونية التي يلجأ بمقتضاها صاحب الحق إلى السلطة القضائية لحماية حقّه كما هو واضح في نص المادة الخامسة من قانون أصول المحاكمات المدنية لسنة 1952"[1].

ولقد تعدّدت الآراء فيما يتعلّق بشروط قبول الدعوى، فذهب رأي إلى أنَّه يشترط لقبول الدعوى توافر الصفة والأهلية والمصلحة، وهناك رأي يقضي بتوافر المصلحة كشرط وحيد لقبول الدعوى، وهذا ما أخذ به المُشرِّع الأردنيّ، حيث نصّت الفقرة الأولى من المادة الثالثة من قانون أصول المحاكمات المدنية على ما يلي: "لا يقبل أيّ طلب أو دفع لا يكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة يقرّها القانون".

وبهذا النص يتبيّن أنَّ المصلحة هي مناط الدعوى، كما يجب أن تتوافر فيها أوصاف معينة تتمثّل فيما يلي:

1. أن تكون قانونية، فيجب أن يكون محلّها الحقّ أو مركزاً يحميه القانون حتى تكون جديرة بالحماية.
2. أن تكون شخصية ومباشرة، بمعنى أن يكون رافع الدعوى هو صاحب الحق أو المركز القانونيّ الذي يريد حمايته أو من ينوب عنه.
3. أن تكون قائمة وحالة، ويقصد بأن تكون قائمة أن تكون مؤكّدة غير محتملة، والمصلحة الحالة، يقصد بها ألّا تكون في المستقبل، والمُشرِّع الأردني أورد استثناء على ذلك بمقتضى نص المادة (3/2) التي أجازت الأخذ بالمصلحة المحتملة في حالتين: أن يكون لدفع ضرر محدق وشيك الوقوع، أو لاستيثاق حقٍّ يُخشى زواله.

---

(1) سنة 1982 قرار محكمة التمييز الأردنية بصفتها الحقوقية رقم (82/565)، موقع قرارك.

وبذلك اشترط المُشرِّع الأردني أن تكون هناك مصلحة لرفع الدعوى كشرط وحيد لقبولها، إلّا أنَّ المُشرِّع أضاف شرطاً آخرَ، وذلك في قانون إدارة قضايا الدولة فيما يتعلّق بدعوى منع المطالبة، ويتمثل بوجوب إيداع المبلغ موضوع الدعوى أو تقديم كفالة عدليّة أو بنكية تضمن هذا المبلغ، حيث نصّت المادة التاسعة من قانون إدارة قضايا الدولة على ما يلي: "يشترط لقبول دعوى المطالبة بمواجهة دوائر الدولة، قيام المدعي بدفع المبلغ المطالب به، أو تقديم كفالة عدلية أو بنكية تضمن دفع المبلغ المذكور، ويوقف التنفيذ والمطالبة عند تقديم تلك الكفالة، أو إيداع ذلك المبلغ إلى حين اكتساب الحكم الدرجة القطعية".

وباستقراء هذا النص يتبيّن أنّه حتى يتمّ قبول دعوى منع المطالبة مواجهة أيّ دائرة من دوائر الدولة، يشترط المُشرِّع أن يقوم المدعي بإيداع قيمة المبلغ المطالب به، أو أن يقدّم كفالة تضمّن المبلغ المذكور، واعتبره شرطاً لقبولها، ويترتّب على تخلّفه ردّ الدعوى، ومن هنا يظهر تساؤل مهم فيما يتعلّق بمدى شمولية تطبيق هذا النص لجميع دوائر الدولة بالمفهوم المطلق الذي جاءت به المادة الثانية من قانون إدارة قضايا الدولة، والتي عرّفت دوائر الدولة بأنَّها: "حكومة المملكة الأردنية الهاشمية والدوائر التابعة لها، والمؤسسات الرسمية والعامة"، وما هي الغاية التي توخّاها المُشرِّع من هذا الشرط؟

لم يضع المُشرِّع الأردني معياراً محدّداً أو ضابطاً يتم بمقتضاه تحديد دوائر الدولة التي يشملها هذا الشرط، وبما أنَّه ترك الأمر مطلقاً، فالأصل أنَّ المطلق يجري على إطلاقه، وبالتالي يطبّق هذا الشرط على الدعاوى التي تقام بمواجهة جميع دوائر الدولة بالمفهوم المطلق الوارد في المادة (2) من هذا القانون.

وبالتالي يجب على من يقيم دعوى بمواجهة أيّ من دوائر الدولة، يقوم بتطبيق الشرط الوارد في المادة التاسعة، الذي يتمثّل بإيداع المبلغ المطالب به في صندوق المحكمة، أو بتقديم كفالة تتضمّنه.

إلّا أنَّ محكمة التمييز قد سلكت اتجاهاً مخالفاً بهذا الخصوص، وجاء في بعض قراراتها ما يلي: "وبتطبيق المستفاد ممّا تقدّم على واقعة الدعوى، وحيث إنَّ المميّز ضدها مؤسسة ضمان الودائع، أنشئت بموجب قانون مؤسسة ضمان الودائع رقم (33) لسنة 2000 لحماية المودعين لدى البنوك بضمان ودائعهم وفق أحكام قانونها، وتشجيعاً للادخار، وتعزيزاً للثقة بالنظام المصرفي في المملكة، وتتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال ماليّ وإداريّ، ولها بهذه الصفة القيام بجميع التصرفات القانونية، بما في ذلك إبرام العقود والاقتراض، وتملك الأموال المنقولة وغير المنقولة اللازمة لتحقيق غاياتها، ولها حق التقاضي.

وينوب عنها في الإجراءات القضائية أيّ محام تعيّنه لهذه الغاية، ويتولى إدارتها والإشراف عليها مجلس إدارة برئاسة محافظ البنك المركزي، ولكنّها غير تابعة للبنك المركزي، ولها مصادر تمويل خاص مبيّنة في المادة (11) من قانونها، وساهمت الحكومة عند تأسيسها بمبلغ مليون دينار في رأسمالها وأموالها، لا تدخل في ميزانية الدولة.

الأمر المستفاد من مجموع هذه النصوص أنَّ مؤسسة ضمان الودائع تتوافر فيها سمات المؤسسة الرسمية، إلّا أنَّها ليست دائرة من دوائر الدولة بالمفهوم الذي سبق بيانه، مثلها مثل مؤسسة الضمان الاجتماعي والجامعات وأمانة عمان والبلديات، وبالتالي لا ينطبق عليها حكم المادة (9) من قانون قضايا إدارة الدولة، ولا تكلّف المميزة بدفع المبلغ المطلوب منع المطالبة به أو تقديم كفالة عدلية".[1]

(1) محكمة التمييز بصفتها الحقوقية، الصادر بتاريخ 2020/11/19، موقع قرارك.

وجاء في قرار آخر لها ما يلي: "وكانت الجامعة قد أنشئت بموجب قانون خاص، وتتمتع بالشخصية الاعتبارية لتتولى أمور التعليم، وأنها تتمتّع باستقلال ماليّ وإداريّ، ولا تدخل أموالها في ميزانية الدولة، وتنفق أموالها الخاصة بها، وإنَّ ميزانيتها ليست جزءاً من ميزانية الدولة والخزينة العامة، ولها مصادر تمويل خاص بها وفق المادة (26) المشار إليها سابقاً.

الأمر المستفاد من ذلك أنَّ جامعة آل البيت وإن اعتبرت مؤسسة رسمية عامة، إلّا أنَّها ليست دائرة من دوائر الدولة بالمفهوم الذي سبق بيانه، وبالتالي لا ينطبق عليها حكم المادة (9) من قانون قضايا إدارة الدولة، ولا تكلف المدعية بدفع المبلغ المطلوب منع المطالبة به أو تقديم كفالة عدلية، ويكون بذلك ما توصّلت إليه محكمة الاستئناف مخالفاً للقانون ومستوجباً للنقض"[1].

بالنظر إلى هذه القرارات يتضح أنَّ محكمة التمييز وضعت معياراً لتطبيق الشرط الوارد في نص المادة (9) من قانون إدارة قضايا الدولة على دعوى منع المطالبة في مواجهة دوائر الدولة، يتمثل في أن تدخل أموال الدائرة المقامة بمواجهتها الدعوى في خزينة الدولة، على اعتبار أنَّ المؤسسة التي تتمتع باستقلال مالي وإداري ولا تدخل أموالها في الخزينة، لا تعتبر من دوائر الدولة بالمفهوم الموجود في نص المادة (9)، ولا ينطبق عليها الشرط الذي يتطلبه المُشرِّع لقبول دعوى منع المطالبة.

واستندت في ذلك لمفهوم دوائر الحكومة الوارد بالقرار التفسيري لديوان تفسير القوانين، الذي عرّف دوائر الحكومة بأنَّها "جميع المصالح الحكومية التي تساهم في إدارة وظائف الدولة، سواء كانت من الدوائر الحكومية المنصوص عليها في نظام تنظيم الوزارات وارتباط دوائر الحكومة بها أو الدوائر الأخرى التي أحدثت أو ستحدث بموجب أي تشريع آخر"[2].

---

(1) قرار محكمة التمييز الأردنية رقم 2021/6165، بصفتها الحقوقية الصادر بتاريخ 2022/2/22، موقع قرارك.
(2) قرار ديوان تفسير القوانين رقم 30 لسنة 1964، موقع قرارك.

وترى الباحثة أنَّ الرجوع إلى مفهوم دوائر الحكومة، أمر يثير الاستغراب؛ وذلك لأنَّ هذا التعريف لا يشير أو يُبرّر المعيار الذي أخذت به، والذي يتمثّل بالنظر إلى خضوع أموال هذه الدائرة إلّا الخزينة العامة، كما أنَّ استبدال المُشرِّع عبارة "دوائر الدولة" بـ"دوائر الحكومة"، يدلّ على رغبته في اتساع مفهوم الجهات التي تُطبّق عليها أحكام قانون إدارة قضايا الدولة، الأمر الذي يستبعد النظر إلى مفهوم دوائر الحكومة في ظلّ سريان قانون إدارة قضايا الدولة، والذي بمقتضاه أصبح يشمل جميع دوائر الدولة، بما فيها من مؤسسات رسمية وعامة، وبصرف النظر عن استقلالها المالي.

في هذا الصدد يتبيّن أنَّ هذا المعيار الذي وضعته محكمة التمييز لا يتفق مع مضمون ما جاء به قانون إدارة قضايا الدولة، حيث إنّها استبعدت جميع دوائر الدولة التي تتمتع باستقلال ماليّ وإداري من تطبيق نص المادة (9)، وهذا لا يتفق مع ما جاء به مفهوم دوائر الدولة الوارد في هذا القانون، فالمُشرِّع لو أراد ذلك لنص عليه صراحةً، وبما أنَّ المُشرِّع استخدم عبارة دوائر الدولة من دون إضافة أيّ قيد، فذلك يعني شمول جميع دوائر الدولة بتطبيق هذا النص، بما يتفق مع تعريف دوائر الدولة الوارد في قانون إدارة قضايا الدولة، الذي جاء بالمفهوم الواسع الذي يشمل الحكومة وكل الدوائر التابعة لها والمؤسسات الرسمية والعامة، والتي من ضمنها الجهات التي تتمتع باستقلال مالي وإداري، وبالتالي يطبّق هذا الشرط بمواجهة جميع دوائر الدولة بالمفهوم المطلق الوارد في هذا القانون.

أما فيما يتعلّق بالغاية التي أرادها المُشرِّع من وضع هذا الشرط لقبول دعوى منع المطالبة، جاءت في هذا الصدد دراسة صادرة عن المكتب الفني لمحكمة التمييز بما يلي: "تهدف لحماية طرفي الدعوى والموازنة بين مصالحهما من خلال حماية حقوق الخزينة (المدعى عليها)، وضمان استيفائها

لقيمة المطالبة محلّ الدعوى عن طريق إيداعها صندوق المحكمة، أو تقديم الكفالة العدلية أو البنكية بما يضمن دفعها"[1].

وبناءً على ما تقدّم ترى الباحثة أنَّ الغاية التي توخّاها المُشرِّع الأردني من وضعه لهذا الشرط لقبول دعوى منع المطالبة، تتمثل في حماية خزينة الدولة لضمان قيمة المبلغ المطالب به، وبذلك كان أولى على المُشرِّع أن يحصر تطبيق هذا الشرط بالدعاوى التي تكون بمواجهة دوائر الدولة التي تدخل أموالها في خزينة الدولة؛ وذلك لشموله كلّ دوائر الدولة بالمفهوم المطلق، بما يشمل الدوائر التي لا تدخل أموالها في الخزينة، لا يتفق مع الغاية المرجوة من وضع هذا الشرط.

المطلب الثالث
تبليغ الأوراق القضائية المتعلّقة بدوائر الدولة

يُعرف التبليغ القضائي بأنَّه "الوسيلة الرسمية التي يتمّ بها تبليغ الخصم بواقعة معينة، وتمكينه من الاطلاع عليها وتسليمه صورة عنها"[2]. وعُرِّف أيضاً بأنّه: "الوسيلة الرسمية الرئيسية لإعلام الأطراف بإجراء معين من الإجراءات المُضمّنة في الأوراق القضائية بصفة عامة"[3].

---

(1) مبادئ ودراسات المكتب الفني، دراسة حول تفسير نص المادة (9) من قانون إدارة قضايا الدولة رقم (28) لسنة 2017، موقع المجلس القضائي الأردني.

(2) القضاة، مفلح (2020) أصول المحاكمات المدنية والتنظيم القضائي، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص252.

(3) الزعبي، عوض (2013) التبليغ القضائي بطريق النشر وفقاً لقانون أصول المحاكمات المدنية الأردني، عمان: دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 40، العدد1، ص44.

والمُشرِّع الأردني نظّم موضوع تبليغ دوائر الدولة في نصّ المادة (4/ب/2) من قانون إدارة قضايا الدولة، التي جاء فيها ما يلي: "تبلّغ لوائح الدعاوى والأحكام والطعون والإخطارات، وسائر الأوراق القضائية، ويتمّ التبليغ بواسطة الوكيل العام، أو أحد الوكلاء، أو رئيس ديوان الدائرة".

كما نصّت المادة (10) من قانون أصول المحاكمات المدنية رقم (28) لسنة 1988 على ما يلي: "مع مراعاة إجراءات التبليغ المنصوص عليها في أي قانون آخر، تُسلّم الأوراق القضائية على الوجه الآتي:

1. فيما يتعلّق بالحكومة أو المؤسسات العامة التي يمثّلها الوكيل العام، تُسلّم للوكيل العام أو أحد مساعديه، أو رئيس الديوان.
2. فيما يتعلّق بالمؤسسات العامة الأخرى والبلديات والمجالس القروية، تُسلّم لرئيسها أو لمديرها، أو للنائب عنها قانوناً، أو من يمثّلها قانوناً، أو لرئيس الديوان فيها"[1].

بالنظر إلى النص الوارد في قانون أصول المحاكمات المدنية، يتبيّن أنَّ المُشرِّع عند حديثه عن تبليغ المؤسسات العامة، ميّز بين نوعين من هذه المؤسسات، الأول: يتمثّل في المؤسسات العامة التي يمثّلها الوكيل العام، والمنصوص عليها في الفقرة الأولى، والثاني: يتمثّل في المؤسسات العامة التي لا يمثّلها الوكيل العام، والتي نصَّ عليها في الفقرة الثانية، ورسم لكلّ من هذه المؤسسات طريقاً مختلفاً للتبليغ، فالمؤسسات المنصوص عليها في الفقرة الأولى، التي يمثّلها الوكيل العام، حدّد الأشخاص الذين يصحّ تبليغهم بالوكيل العام أو أحد مساعديه، أو رئيس الديوان.

---

(1) نص المادة (10) من قانون أصول المحاكمات المدنية رقم (24) لسنة 1988 المنشور على الصفحة 735 من عدد الجريدة الرسمية 3545 بتاريخ 1988/4/2.

أما المؤسسات المنصوص عليها بالفقرة الثانية، التي لا يمثّلها الوكيل العام، فقد حدّد الأشخاص الذين يصحّ التبليغ إليهم بالرئيس، أو المدير، أو النائب عنها قانوناً، أو من يمثّلها، أو رئيس الديوان، فضلاً عن أنَّ هذا النص تبرز أهميته في ظلّ قانون دعاوى الحكومة السابق، إذ لم يكن هناك أي نصّ يتحدّث عن الأشخاص الذي يصحّ تبليغهم عندما يتعلّق الأمر بدوائر الدولة.

وبعد صدور قانون إدارة قضايا الدولة رقم 28 لسنة 2017، حدّد المُشرِّع الأردني آليّة تبليغ دوائر الدولة من خلال نص المادة (4/ب/2)، الذي نصّ على "تبلّغ لوائح الدعاوى والأحكام والطعون والإخطارات وسائر الأوراق القضائية، ويتمّ التبليغ بوساطة الوكيل العام أو أحد الوكلاء، أو رئيس ديوان الدائرة، وعند استقراء هذا النصّ يظهر تعارض بينها وبين النص الوارد في قانون أصول المحاكمات المدنية؛ وذلك لأنَّ المُشرِّع في النص الوارد في قانون إدارة قضايا الدولة، لم يميّز بين دوائر الدولة التي يمثّلها الوكيل العام، والتي لا يمثّلها، بل شمل جميع دوائر الدولة بالمفهوم المطلق الوارد بالمادة (2) من القانون، والذي عرّف دوائر الدولة بأنَّها "حكومة المملكة الأردنية الهاشمية والدوائر التابعة لها، والمؤسسات الرسمية والعامة"، وهو بذلك لا يتفق مع ما ورد في قانون أصول المحاكمات المدنية الذي ميّز ما بين دوائر الدولة التي يمثّلها الوكيل العام، والتي يتمّ تمثيلها من قبل محامين.

وترى الباحثة أنَّه كان أولى على المُشرِّع أن يحصر تبليغ الأوراق القضائية للوكيل العام أو لأحد الوكلاء، أو لرئيس ديوان إدارة قضايا الدولة بدوائر الدولة التي يمثّلها وكيل إدارة قضايا الدولة، وبذلك يتبيّن أنَّ النص الوارد في قانون إدارة قضايا الدولة لا يسري على دوائر الدولة التي لا يمثّلها الوكيل.

وترى الباحثة أيضاً أنَّ هذا مأخذ على المُشرِّع؛ باعتبار أنّه كان يستحسن أن يتمّ النص عليها في قانون إدارة قضايا الدولة، باعتباره القانون الذي ينظّم أحكام قضايا دوائر الدولة، بدلاً من وضع

نص عام مقتضب يشمل الحديث عن جميع دوائر الدولة، متجاهلاً المؤسسات التي يكون لها حقّ توكيل محامين، وبالتالي يتمّ الرجوع إلى قانون أصول المحاكمات المدنية لتطبيق نص المادة 10 منه، فيما يتعلّق بالجهات التي لا يمثّلها وكيل إدارة قضايا الدولة، بموجب نص المادة (21/ب) من قانون إدارة قضايا الدولة، التي أجازت العمل بأحكام القوانين الخاصة لدوائر الدولة التي تجيز توكيل محاميين لتمثيلها.

ولا بدّ من الإشارة إلى أنَّ الأثر الذي يترتّب على عدم مراعاة إجراءات التبليغ أو الأشخاص الذين يصحّ التبليغ لهم وفقاً لما جاء في المادة (4/ب/2)، هو بطلان التبليغ، وبالتالي بطلان جميع الإجراءات اللاحقة له، وفقاً لحكم المادة 16 من قانون أصول المحاكمات المدنية، حيث جاء فيها: "يترتّب البطلان على عدم مراعاة مواعيد وإجراءات التبليغ المنصوص عليها في هذا القانون والنظام الصادر بمقتضاه"، وهذا ما أكّدت عليه محكمة التمييز في قرارها رقم 921 لسنة 2022، "ولما كان قانون إدارة قضايا الدولة رقم (28) لسنة 2017، وبموجب المادة الأولى منه، نصّ على أنّه يسري بعد (120) يوماً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، وحيث إنَّ الدعوى وإجراءات التبليغ بدأت في ظلّ سريان هذا القانون/ وهو القانون الواجب التطبيق باعتباره قانوناً خاصاً، ولطالما أنَّ المادة الرابعة منه، جاء النص واضحاً وصريحاً على آلية التبليغ، وحدّد الأشخاص الذين يصحّ تبليغهم عن الجهات المعنية، بحيث يتمّ التبليغ بوساطة الوكيل العام أو أحد الوكلاء أو رئيس ديوان الدائرة، ولما كان الثابت من خلال المشروحات أنَّ الجهة المميّز ضدها، تبلّغت بواسطة موظفة القلم.... وأنَّها ليست من ضمن الأشخاص المحددين في المادة الرابعة من القانون رقم (28) لسنة 2017، مما يترتّب عليه البطلان وفقاً لحكم المادة (16) من قانون أصول المحاكمات المدنية، إذ خلصت المحكمة لذات النتيجة، فيتعيّن ردّ هذا السبب".

وبناءً على ما تقدّم، يجب التقيّد بجميع إجراءات التبليغ التي حدّدها المُشرِّع الأردني في قانون أصول المحاكمات المدنية، من حيث مواعيد التبليغ التي حدّدها المُشرِّع من خلال نص المادة (4) بما يلي: "لا يجوز إجراء أيّ تبليغ أو تنفيذ قبل الساعة السابعة صباحاً، ولا بعد الساعة السابعة مساء، ولا في أيام العطل الرسمية، إلّا في حالات الضرورة، وبإذن كتابي من المحكمة" ، كما يجب أن يتضمّن التبليغ كافة البيانات الواجب توافرها في ورقة التبليغ، والتي حدّدها المُشرِّع الأردني في نص المادة (1/5)، فضلاً عن اتباع كافة الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون، والأشخاص الذين يصحّ تبليغهم بموجب قانون إدارة قضايا الدولة المادة (4/ب/2)، وإلّا اعتبر التبليغ باطلاً.

وبالنظر إلى موضوع تبليغ دوائر الدولة، يُثار تساؤل فيما يتعلّق بمسألة المخاطبات بين الوكيل والدائرة ذاتها: هل يمكن استخدامها كقرينة على أنَّ الوكيل قد تمّ تبليغه بالأوراق القضائية الواجب تبليغه بها؟ فعند وصول التبليغ لوكيل إدارة قضايا الدولة، يرسل كتاباً للدائرة المتعلّق بها التبليغ لتزويده بجميع المستندات التي تشتمل على المعلومات المتعلقة بالدعوى المرفوعة، بموجب نصّ المادة (13/أ) من قانون إدارة قضايا الدولة، الذي جاء فيه:

"على دوائر الدولة تزويد الدائرة بجميع المستندات والبيّنات والمعلومات المتعلقة بالدعاوى المرفوعة منها أو عليها دون إبطاء، تحت طائلة المساءلة القانونية، ويحقّ للوكيل العام الطلب من الجهات المعنية إرسال مندوبين عنها ليقدّموا له البيّنات والمعلومات التي يحتاج إليها"، فهل يمكن الدفع بالمخاطبات التي تتمّ بين الوكيل والدائرة لإرسال البيانات المتعلقة بالدعوى المرفوعة كدليل على تبليغه؟

لم يورد المُشرِّع الأردني في قانون إدارة قضايا الدولة أو أصول المحاكمات المدنية أيّ نص فيما يتعلّق بهذه المسألة، وللإجابة على هذا السؤال، بداية لا بدّ من الإشارة إلى أنَّ القضاء الأردني أخذ

بنظرية العلم اليقينيّ، باعتباره وسيلة لعلم المدعى عليه بالأوراق القضائية، ومن ضمنها لائحة الدعوى ومواعيد الجلسات، وذلك بالاعتماد على وقائع مادية تدلّ على العلم بها، وبالتالي رتّب الأثر القانونيّ من التاريخ الذي علم به المدعى عليه بلائحة الدعوى، أو مواعيد حضور الجلسات إذا تحقّقت هذه الوقائع التي تدلّ على هذا العلم اليقيني[1].

كما تُعَدّ هذه المراسلات بين الدائرة ووكيل إدارة قضايا الدولة وقائع مادية، تدلّ على علم الدائرة والوكيل بالدعوى المقامة عليها، وهذا ما أكّدت عليه محكمة التمييز في قرارها، فقضت بما يلي: "وفي ذلك تجد محكمتنا أنَّ الجهة المميّزة علمت علماً يقينياً بالدعوى بتاريـــــخ 16/10/2018 من خلال الكتاب رقم (ت/29746/9/3) الموجّه من وزير البلديات إلى عطوفة وكيل إدارة قضايا الدولة بتاريخ 18/11/2018، والذي أشار إلى تبلغه لائحة الدعوى المقدمة من المدعية شركة المعرفة التفاعلية لإدارة أعمال المدارس، في الدعوى رقم (799/2018) والمقامة ضد مجلس التنظيم الأعلى وآخرون، والتي موضوعهـــــا مطالبة باسترداد مبلغ ماليّ فُرضت بموجب قرار مجلس التنظيم الأعلى رقـــــم (544) تاريخ 2017/4/11، أي أنَّ الجهة المميّزة، ومن التاريخ الوارد بالكتاب 2018/10/16، قد علمت علماً يقينياً بالدعوى، وأنَّ ذلك يقوم مقام التبليغ، كما استقرّ على ذلك اجتهاد محكمتنا، ومن هذا التاريخ تسري المدة، وحيث إنَّ اللائحة الجوابية والبيّنات مقدمة بتاريخ 2019/1/23، مما يجعلها مقدمة خارج المدة القانونية، ويستوجب عدم قبولها شكلاً، والتي لا يجوز معه بحث هذه البينات"[2].

---

(1) المنصور، حنين منصور، (2021)، العلم اليقيني وأثره على مواعيد التقاضي في الدعوى المدنية، أطروحة دكتوراة، مؤتة، جامعة مؤتة، صفحة 135.

(2) قرار محكمة التمييز الأردنية بصفتها الحقوقية رقم (2020،1638) الصادر بتاريخ 2020/7/5، موقع قرارك.

وباستقراء هذا القرار يتضح أنَّ محكمة التمييز اعتبرت المراسلات الخطية بين الوكيل والدائرة، بمثابة وقائع مادية تدلّ على علم الوكيل علماً يقينياً بالدعوى المقامة ضد الجهة التي يمثّلها، ممّا يرتّب أثره على سريان مدة تقديم اللائحة الجوابية، ويفقده حقّه بتقديم بيّناته عند انتهاء المدة القانونية.

وبالاطلاع على ما تمّ ذكره سابقاً من إجراءات تبليغ دوائر الدولة، والتي قد تطول في بعض الحالات، وتساهم في تأخير السير في الدعاوى، يثور تساؤل فيما يتعلق بإمكانية تبليغ وكيل إدارة قضايا الدولة أو أي من الوكلاء، أو رئيس ديوان بالوسائل الإلكترونية؛ وذلك لأنَّ التبليغ الإلكتروني ينعكس إيجاباً على خزينة الدولة؛ وذلك تبعاً لتقليل عدد المحضرين من جهة، والحدّ من تخزين أوراق التباليغ من خلال أرشفتها على الحاسوب، وتسهيل الرجوع إليها من جهة أخرى[1]، فالهدف الرئيسي من وراء سنّ تشريع كامل ينظّم آليّة تمثيل دوائر الدولة، والدفاع عن مصالحها، يتمثّل في حماية المال العام، وبالتالي من باب أولى استخدام الوسائل الإلكترونية في التبليغ لكونه يحقّق هذه الغاية.

وقد عرّف جانب من الفقه التبليغ الإلكتروني بأنّه "اعتماد وسائل جديدة وحديثة للتبليغ، لا لتحلّ مكان التبليغ بالطرق التقليدية، وإنّما لتكون وسيلة مساعدة في عملية التبليغ، ولتقلّل من النزاعات القانونية على صحة التبليغ، غير أنَّها تُعَدّ وسيلة تواصل مع الخصوم المتداعين في الدعوى، وإعلامهم بمستجدات الإجراءات والدعاوى"[2].

نصّت المادة السابعة من نظام استعمال الوسائل الإلكترونية في الإجراءات القضائية المدنية رقم (95) لسنة 2019 على ما يلي: "أ. تعتمد الوسائل الإلكترونية التالية لإجراء التبليغات القضائية:

---

(1) حامد، محمد فواز، (2021). احكام التبليغ القضائي الإلكتروني، رسالة ماجستير، الأردن، جامعة الشرق الأوسط، صفحة 14.

(2) الشرعة، حازم (2010). التقاضي الإلكتروني والمحاكم الإلكترونية، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، صفحة 74.

1. البريد الإلكتروني.

2. الرسائل النصية عن طريق الهاتف الخلوي.

3. الحساب الإلكتروني المنشأ للمحامي.

4. أي وسيلة أخرى يعتمدها الوزير.

ب. عند إجراء التبليغات بالوسائل الإلكترونية، تراعى الشروط والبيانات التي يجب توافرها في التبليغات القضائية المنصوص عليها في القانون".

وبالاطلاع على النص السابق، يتضح لنا أنَّ المُشرِّع الأردني أجاز التبليغ باستخدام الوسائل الإلكترونية المنصوص عليها في هذا النظام، وأوجب اتباع ذات الأصول والأحكام المتبعة المتعلقة بالتبليغ المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية، من حيث وقت التبليغ والأشخاص الذين يصح التبليغ لهم والبيانات الواجب توافرها في ورقة التبليغ، وبالتالي يجوز تبليغ وكيل إدارة قضايا الدولة أو أحد الوكلاء أو رئيس ديوان الدائرة بالوسائل الإلكترونية المعتمدة، أو البريد الإلكتروني الموثق لهم، إلّا أنّه لا توجد أحكام خاصة توضّح آلية اعتماد بعض الوسائل الإلكترونية للوكيل العام لإدارة قضايا الدولة أو رئيس ديوان الدائرة، وترى الباحثة أنَّه يتوجّب إضافة نص يوضّح هذه الوسائل وكيفية اعتمادها؛ لتسهيل آلية تبليغ إدارة قضايا الدولة بالأوراق القضائية المتعلقة بالدعاوى التي تكون إحدى دوائر الدولة طرفاً فيها.

المطلب الرابع
تقديم اللائحة الجوابية

عند تقييد لائحة الدعوى وتسليم صورة منها مع مرفقاتها من صور أوراق الإثبات، يسلّم الملف الخاص بالمدعى عليه الذي تمّ تجهيزه ضمن مرفقات لائحة الدعوى إلى المحضر؛ ليقوم بتبليغ

المدعى عليه، وعلى المدعى عليه أن يقدّم جواباً كتابياً على لائحة الدعوى[1]، وعند رفع الدعوى على أيّ من دوائر الدولة وتبليغها، يصار على دوائر الدولة تقديم لائحة جوابية على الدعوى المرفوعة عليها، ويجب تقديم هذه اللائحة ضمن المدة القانونية التي حدّدها المُشرِّع، فيجب على وكيل إدارة قضايا الدولة تقديم هذه اللائحة خلال مدة ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبلغه بلائحة الدعوى.

كما يجوز لرئيس المحكمة أو من ينتدبه أن يمدّد مرةً واحدةً مدة ثلاثين يوماً، بناء على طلب المدعى عليه، وقبل انقضاء المدة الأولى، وفي حال وجود أسباب مبررة لذلك، ويقدّم معها حافظة المستندات، بحيث تتضمّن هذه الحافظة جميع البيّنات الخطّيّة والشخصية المؤيّدة لجوابه وفقاً لما حدّدته المادة (59/1) من قانون أصول المحاكمات المدنية[2].

وفي حال مرور هذه المدة دون تقديم اللائحة الجوابية، تُعيّن المحكمة جلسة للنظر في الدعوى، ويتمّ تبليغ موعد هذه الجلسة إلى المدعي والمدعى عليه حسب الأصول، ولا يحقّ للمدعى عليه في هذه الحالة تقديم جواب على لائحة الدعوى بأي صورة من الصور، ومع عدم الإخلال بحقه في توجيه اليمين الحاسمة، لا يحقّ له تقديم أي بيّنة في الدعوى، ويقتصر حقه على تقديم مذكرة بدفوعه واعتراضاته على بيّنة المدعي ومناقشتها، وتقديم مرافعة ختامية[3].

أمّا فيما يتعلّق بتقديم اللائحة الجوابية في الدعاوى الصلحية، وبالرجوع إلى نص المادة (5) من قانون محاكم الصلح[4]، على المدعى عليه تقديم جواب على لائحة الدعوى خلال خمسة عشر يوماً

---

(1) الزعبي، عوض أحمد (2007)، الوجيز في قانون أصول المحاكمات المدنية. ط4، عمان: دائرة المكتبة الوطنية، صفحة 314.

(2) المادة (59) من قانون أصول المحاكمات المدنية رقم 24 لسنة 1988.

(3) المادة (59/5) من قانون أصول المحاكمات المدنية رقم 24 لسنة 1988.

(4) المادة (5) من قانون محاكم الصلح رقم 23 لسنة 2017.

من اليوم التالي لتاريخ تبلغه لائحة الدعوى، وتتضاعف هذه المدة لتصبح ثلاثين يوماً إذا كان المدعى عليه الوكيل العام أو إحدى المؤسسات الرسمية أو العامة، ونصّت الفقرة (ج) من هذه المادة على ما يلي: "لقاضي الصلح أن يمدّد، ولمرة واحدة، المدة المشار إليها في الفقرة (أ) من هذه المادة سبعة أيام، أو المدة المشار إليها في الفقرة (ب) من هذه المادة خمسة عشر يوماً، وذلك بناء على طلب المدّعى عليه المقدّم قبل انقضاء المدة المبيّنة في كلّ من تلك الفقرتين، إذا أبدى أسباباً مبررة واقنعت المحكمة بذلك"، فبموجب هذا النص تجوز مضاعفة هذه المدة عند توافر الشروط التالية:

1. أن يكون تمديد المدة الأصلية بناءً على طلب المدعى عليه.
2. أن يقدّم هذا الطلب قبل انقضاء المدة الأصلية.
3. أن يكون قائماً على أسباب مبررة يقتنع فيها قاضي الصلح، ويجوز له رفضه إذا لم يقتنع بها.
4. ألّا تتجاوز مدة التمديد الأولى (سبعة أيام)، والثانية (خمسة عشر يوماً).
5. أن يكون هذا التمديد لمرة واحدة.

وتُعتبر هذه المواعيد مواعيد سقوط، وليست مدد تقادم، فهي لا تتوقف ولا تنقطع، ويترتّب على انقضائها سقوط حقّ المدعى عليه بتقديم جوابه بقوة القانون[1].

وترى الباحثة أنَّ غاية المُشرِّع من مضاعفة مدة تقديم اللائحة الجوابية البدائية والصلحية للوكيل العام، هي إعطاؤه الوقت الكافي لمخاطبة الجهة التي يمثّلها لتزويده بجميع البيّنات والمعلومات لإعداد لائحته الجوابية، ولتجنّب آثار المماطلة أو الإبطاء من بعض دوائر الدولة، ممّا يُفقده حقّه بتقديم جوابه.

---

(1) الزعبي، عوض أحمد (2007)، الوجيز في قانون أصول المحاكمات المدنية. ط4، عمان: دائرة المكتبة الوطنية، صفحة 328.

المبحث الثاني
إجراءات التمثيل في الدعاوى التي يقيمها الوكيل العام

لم يتطرق قانون إدارة قضايا الدولة إلى إجراءات إقامة الوكيل العام الدعاوى لدوائر الدولة، وترك تنظيمها إلى القواعد العامة في قانون أصول المحاكمات المدنية، فجميع إجراءات رفع الدعوى والسير من أول مرحلة إلى حين صدور الحكم، وآلية الطعن به، تخضع لقانون أصول المحاكمات المدنية، ومن خلال هذا المبحث سيتمّ بيان هذه الإجراءات والوقوف على بعض التساؤلات المتعلقة بها من خلال التقسيم التالي:

المطلب الأول: صلاحية الوكيل العام في إقامة دعاوى الدولة.

المطلب الثاني: إعداد لائحة دعوى.

المطلب الثالث: تسجيل دعاوى الدولة.

المطلب الأول
صلاحية الوكيل العام في إقامة دعاوى الدولة

نصّت المادة (4/ب) من قانون إدارة قضايا الدولة على: "يتولى الوكيل العام بالإضافة إلى وظيفته إقامة الدعاوى التي لدوائر الدولة على أي كان، وفق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون"[1].

وبمقتضى هذا النص نجد أنَّ المُشرِّع الأردني أعطى الوكيل العام صلاحية إقامة دعاوى الدولة للوكيل العام بصرف النظر عن طلب الدائرة، متى وجد أنَّ هناك مصلحة من إقامة الدعوى لدائرة من دوائر الدولة، فالمُشرِّع الأردنيّ في النص السابق لم يشترط لإقامة دعاوى الدولة طلب الدائرة

(1) نص المادة (4/ب) قانون إدارة قضايا الدولة، رقم 28 لسنة 2017.

المعنية من الوكيل لإقامتها، بل أعطاه كامل الحرية في تقرير ذلك، بصرف النظر عن إرادة الدائرة، وهو بذلك يهدف إلى الحفاظ على المصلحة العامة والدفاع عن حقوق دوائر الدولة، فالوكيل له حقّ إقامة هذه الدعاوي دون حاجة إلى صدور تكليف من أيّ دائرة من دوائر الدولة.

وهذا الموقف الذي اتخذه المُشرِّع في قانون إدارة قضايا الدولة مختلف تماماً عمّا تبناه في قانون دعاوى الحكومة، حيث إنَّه كان يشترط لإقامة هذه الدعاوى من قبل المحامي العام المدني صدور إذن خطي من وزير المالية عن طريق كتاب موجّه إليه[1]، وتتمثل غاية المُشرِّع من إعطاء وزير المالية صلاحية النظر في مصلحة رفع الدعوى الحكومية من عدمه، في حماية خزينة الدولة من أيّ ضرر قد يمسّ المال العام، إلّا أنَّ المُشرِّع في قانون إدارة قضايا الدولة، اتخذ موقفاً مغايراً، وأعطى الوكيل العام صلاحية تقرير رفع الدعوى التي تكون لدوائر الدولة من دون تقييد صلاحيته بطلب الإذن من وزير المالية، أو بطلب من أيّ من دوائر الدولة.

وإضافة إلى ذلك يستدلّ على هذا الموقف ممّا نص عليه المُشرِّع في المادة الثامنة من ذات القانون، فيما يتعلق باختصاصات لجنة إدارة قضايا الدولة، حيث جاء فيها ما يلي: "البت في المواضيع المزمع رفع الدعاوى بها، والتي تبيّن بعد دراستها أنَّها في غير صالح دوائر الدولة، أو إذا وقع خلاف بالرأي بين دائرة الدولة المعنية والوكيل العام"[2]، فهذا النص تُستنتَجُ منه مسألتان: الأولى تتعلّق بمنح الوكيل العام صلاحية النظر في وجود المصلحة من عدمه، فيما يتعلّق برفع الدعاوى، ممّا يدلّ على صلاحيته بإقامة الدعوى من تلقاء نفسه، والثانية حسم مسألة النزاع الذي من الممكن أن ينشأ بين الدائرة المعنية والوكيل العام، فإذا كان هناك نزاع بين الوكيل العام والدائرة فيما يتعلّق

(1) نص المادة (9) قانون دعاوى الحكومة رقم 25 لسنة 1958.

(2) نص المادة (8) قانون إدارة قضايا الدولة رقم 28 لسنة 2017.

بمسألة رفع الدعوى المتعلقة بها، يتم تقرير ذلك عن طريق لجنة إدارة قضايا الدولة التي بدورها تقوم بدراسة هذه المواضيع، وبيان ما هو الأنسب لمصلحة هذه الدائرة، إلّا أنّه لا يوجد في الواقع العملي أيّ تطبيق فعلي لإقامة دعاوى الدولة من قبل الوكيل من تلقاء نفسه؛ وذلك لأنَّ كل الدعاوى المقامة من الوكيل العام، أقيمت بناء على طلب من الجهة نفسها من خلال كتاب يوجّه للوكيل العام، يتضمّن طلب إقامة الدعوى وتمثيلها.

وبالرجوع إلى نصّ المادة (4/ب) نجد أنَّ المُشرِّع الأردني نصّ على أنَّ الوكيل يتولى إقامة الدعوى وفق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون، إلّا أنّ المُشرِّع – كما تمّ الذكر سابقاً – لم يحدّد إجراءات إقامة دعاوى الدولة، وأخضعها للأحكام والقواعد العامة المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية، باستثناء مسألة الرسوم التي نصّ عليها في المادة 12 من قانون إدارة قضايا الدولة، والتي سيتمّ الحديث عنها بالتفصيل لاحقاً، وبالتالي يُعتبر هذا مأخذاً على المُشرِّع؛ لكون أنَّ هذه الإجراءات لم يتمّ النص عليها في هذا القانون، على خلاف ما كان يعمل به سابقاً في ظلّ قانون دعاوى الحكومة التي كان يستوجب اتباع إجراءات خاصة لإقامة هذه الدعاوي، تتمثل في صدور كتاب من وزير المالية يتضمّن موافقته خطياً على إقامتها.

وبالتالي لا توجد إجراءات تتعلّق بإقامة دعاوى الدولة في قانون إدارة قضايا الدولة، وإنّما يتمّ الرجوع إلى الأحكام العامة المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية، وعلى ضوء ذلك أنّ عبارة "وفق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون"، تعوزها الدقة؛ وذلك لأنَّ إجراءات إقامة دعاوى الدولة تخضع للأحكام العامة في قانون أصول المحاكمات المدنية.

وترى الباحثة أنَّ إعطاء الوكيل العام صلاحية إقامة الدعوى من تلقاء نفسه، ينعكس إيجاباً على مصالح دوائر الدولة؛ لأنَّ تعليق إقامة دعاوى الدولة على إجراءات محددة، قد يؤدي إلى استغراق

وقت طويل، بالإضافة إلى أنَّ تعليق رفع الدعوى من عدمه على تكليف من الجهة نفسها، قد يؤدي إلى الإضرار بمصلحتها؛ لأنَّ الوكيل العام قد يرى أنَّ رفع الدعوى في مصلحة الدائرة، وبالتالي يستخدم سلطته التي منحه إياها المُشرِّع، ويقيم الدعوى من تلقاء نفسه، ويقوم بإرسال كتاب للدائرة يتضمّن تكليفها بإرسال كافة المعلومات والبيانات التي يحتاجها لإقامتها، فالدائرة نفسها قد لا تتخذ إجراءات إقامة الدعوى ظناً منها أنَّها لا تصبّ في مصلحتها، وإعطاء الوكيل هذه الصلاحية تجنّب أي إهمال من دوائر الدولة نفسها أو خطأ في تقرير ما هو في صالحها.

المطلب الثاني
اعداد لائحة الدعوى

يخضع إعداد لائحة دعاوى الدولة لذات القواعد العامة المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية[1]، فيجب أن تشتمل على اسم المحكمة المرفوع إليها الدعوى، والغاية من ذلك أن يلتقي الخصمان أمام محكمة واحدة، ويجب أن يكون تحديد المحكمة تحديداً دقيقاً؛ لأنَّ الخطأ وارد بين الخصوم تبعاً لدقة قواعد الاختصاص، وعبء هذا الخطأ يجب أن يتحمّله المدعي دون المدعى عليه؛ لأنّه يعلم أمام أي محكمة قدم دعاواه، فمن واجبه تبصير المدعى عليه للحضور أمام هذه المحكمة[2]، ويجب أن تشتمل على اسم المدعي بالكامل والمدعى عليه، وموضوع الدعوى ووقائع الدعوى، والتي يقصد بها الحوادث المادية التي أدّت إلى قيام حالة النزاع أو رفع الدعوى[3]، وأسانيد

(1) نص المادة (56) من قانون أصول المحاكمات المدنية، رقم 24 لسنة 1988.

(2) الزعبي، عوض أحمد (2007)، الوجيز في قانون أصول المحاكمات المدنية، ط4، عمان: دائرة المكتبة الوطنية، صفحة 297.

(3) العبودي، عباس، (2009). شرح قانون أصول المحاكمات المدنية، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، صفحة 211.

الدعوى، وطلبات وكيل إدارة قضايا الدولة، وتاريخ تحريرها، حتى تعتبر منتجة لآثارها، فضلاً عن توقيع المدعي أو وكيله.

ويتولّى الوكيل العام إعداد لائحة الدعوى بالتعاون مع دوائر الدولة؛ لتزويده بكافة البيانات والوثائق والمعلومات اللازمة لإعداد اللائحة وبيّنات الدعوى، فيقوم بإرسال كتاب للدائرة المعنية لتزويده بجميع هذه البيانات والوثائق المتعلقة بالدعوى التي يريد إقامتها، وبالتالي تقوم الدائرة بإرسال هذه البيانات والوثائق للوكيل العام؛ ليتمكن من إعداد لائحة الدعوى، ويترتّب على ذلك إلزام دوائر الدولة على التعاون مع الوكيل العام والإسراع في تزويده بهذه الوثائق والبيانات، وإلّا اعتبرت الدائرة مسؤولة عن هذا التأخير؛ لكونه سيؤدي إلى المماطلة في اتخاذ الإجراء المناسب للدفاع عن مصالحها، مما سيكون السبب في تأخير البت في الدعوى نتيجة تأخّر الموظفين العاملين في دوائر الدولة بتزويد الوكيل بالمعلومات والبيانات اللازمة لإقامة الدعوى.

وهذا ما أكّد عليه المُشرِّع في قانون إدارة قضايا الدولة، حيث جاء فيه ما يلي: "على دوائر الدولة تزويد الدائرة بجميع المستندات والبينات والمعلومات المتعلقة بالدعاوى المرفوعة منها أو عليها دون إبطاء، تحت طائلة المساءلة القانونية، ويحقّ للوكيل العام الطلب من الجهات المعنية إرسال مندوبين عنها ليقدموا له البيّنات والمعلومات التي يحتاج إليها"[1]، فبموجب هذا النصّ ألزم المُشرِّع الأردني الموظفين والعاملين في الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات الرسمية والعامة، تزويد التعاون مع الوكيل العام لقيامه بمهامه ووظائفه.

(1) نص مادة (أ/13) من قانون إدارة قضايا الدولة رقم 28 لسنة 2017.

المطلب الثالث

تسجيل دعاوى الدولة

تخضع إجراءات تسجيل دعاوى الدولة إلى الأحكام والقواعد العامة المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية، بحيث يتولّى الوكيل العام أو أحد الوكلاء، أو مساعديه قيد لائحة الدعوى، وحافظة المستندات، وقائمة البيّنات لدى المحكمة المختصة [1]، والمُشرِّع الأردني أعفى من يمثّل الملك أو دوائر الدولة من دفع أي رسوم أو نفقات أو تقديم أيّ كفالة، أو ضمان تستلزمه الدعوى أو الإجراء، حيث جاء في قانون إدارة قضايا الدولة ما يلي: "لا يطلب في أيّ دعوى أو أيّ إجراء متعلق بها، ممّن يمثّل الملك أو دوائر الدولة، أن يدفع أي رسوم أو نفقات، أو أن يقدّم كفالة أو أي ضمان تستلزمه الدعوى أو الإجراء[2].

وبناء على هذا النصّ أعفى المُشرِّع الأردني من يمثّل أي من دوائر الدولة من أيّ رسوم أو نفقات قد يتكبّدها في الدعاوى التي ترفعها؛ وذلك لتحقّق الغاية من فرض الرسوم، التي تتمثّل بعدم كيدية المنازعات القضائية[3]، ولا بدّ من الإشارة إلى مفهوم كلّ من الرسوم والنفقات القضائية، فالرسوم تعتبر مبالغ مالية تدفع لصندوق المحكمة، حدّدها المُشرِّع في جدول رسوم المحاكم الملحق لقانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 17 لسنة 2001، والتي يلزم تأديتها من الأفراد حتى يستطيعوا الاستفادة من مرفق القضاء.

---

(1) قانون أصول المحاكمات المدنية رقم 24 لسنة 1988 المادة 57

(2) قانون إدارة قضايا الدولة رقم 28 لسنة 2017 المادة 12/ب

(3) العموش، شاكر إبراهيم، 2022، تقدير الرسوم القضائية في الدعاوى المدنية في التشريع الأردني وما يثار حولها من مشاكل عملية، مجلة جامعة الزيتونة، المجلد 3، الإصدار 1.

أما النفقات فهي المبالغ المالية أو المصاريف التي تكبّدها أحد أطراف النزاع في الدعوى تبعاً لما تطلّبته من إجراءات، وأبرز الأمثلة عليها: أجور الكشف والخبرة، تدقيق الخطوط والتبليغات التي تتمّ عن طريق النشر في الجريدة الرسمية، وبالنظر إلى النص يتبيّن أنَّ المُشرِّع الأردني قد وسّع من نطاق هذا الإعفاء، بحيث جعله يشمل النفقات القضائية، إلّا أنَّ محكمة التمييز لم تتبع هذا النهج، حيث جاء في قرار لها ما يلي[1]: "ونجد أنَّ نفقات الخبرة تختلف عن الرسوم، حيث إنَّ نفقات الخبرة تؤدّى من الوزارات والمؤسسات العامة خلاف الرسوم التي لا تؤديها؛ لنص القانون عليها، فإنَّ ما أبدته المميزة بهذه الأسباب، بأنَّها غير مكلّفة بدفع نفقات الخبرة في غير محله، وإنَّ ما توصّلت إليه محكمة الاستئناف بتنازل المميزة عن الخبرة؛ لعدم سداد النفقات، لا يخالف تطبيق القانون، ممّا يستوجب ردّ هذه الأسباب".

وبالنظر إلى موقف محكمة التمييز، نجد أنَّه لا يتمّ إعفاء دوائر الدولة من أيّ نفقات في الدعوى، وهذا يخالف ما جاء فيه قانون إدارة قضايا الدولة، الذي أعفى جميع دوائر الدولة من أي رسوم أو نفقات في جميع الدعاوى التي تكون طرفاً فيها، وهذا يؤخذ على المُشرِّع الأردني؛ وذلك لأنَّ النفقات في الدعوى لا تؤول لخزينة الدولة، وإنما للأشخاص الذين يقومون بها، وبذلك لا يجوز الإعفاء منها.

والمُشرِّع الأردني نصّ على إعفاء الحكومة ومن يمثّلها من الرسوم القضائية في نظام رسوم المحاكم رقم 43 لسنة 2005، فجاء فيه ما يلي: المادة (15/هـ) من نظام رسوم المحاكم وتعديلاته رقم (43) لسنة 2005، تنصّ على ما يلي: "لا تطالب الحكومة أيّ شخص مفوض بتمثيلها بتأدية رسوم المحكمة..." [2]. ويتضح أنَّ محكمة التمييز استندت في قرارها السابق إلى هذا النص، فحصرت

(1) قرار محكمة التمييز بصفتها الحقوقية، رقم 2020/5847

(2) نظام رسوم المحاكم رقم 43 لسنة2005، مادة 15/هـ

الإعفاء بالرسوم فقط، دون أن يشمل النفقات، وذلك يتفق مع المنطق لكون أنَّ الرسوم تؤول للخزينة، على عكس النفقات التي تستحقّ للأشخاص الذين يقومون بها كنفقات الخبرة أو الترجمة.

وفي صدد الحديث عن إعفاء من يمثّل دوائر الدولة من الرسوم والنفقات، يثور تساؤل فيما يتعلّق بمدى توافق ما ورد في نص المادة (12/ب) من قانون إدارة قضايا الدولة، والذي جاء فيه: "لا يطلب في أيّ دعوى أو أيّ إجراء متعلّق بها ممّن يمثّل الملك أو دوائر الدولة، أن يدفع أيّ رسوم أو نفقات، أو أن يقدّم كفالة أو أيّ ضمان تستلزمه الدعوى أو الإجراء"، مع نصّ المادة (14) من ذات القانون، التي جاء فيها: "تتحمّل الدائرة المعنية من دوائر الدولة حسب مقتضى الحال التكاليف والمصاريف والنفقات المترتبة على الدعاوى المرفوعة منها أو عليها جميعها".

عند النظر للوهلة الأولى لكلّ من النصين السابقين، يتبيّن وجود تعارض، فالمُشرِّع الأردني بمقتضى نص المادة (12) أعفى دوائر الدولة من جميع الرسوم والنفقات في جميع الدعاوى المرفوعة منها أو عليها، وجاءت صيغته مطلقة، وذلك من عبارة "في جميع الدعاوى"، إلا أنَّه في المادة (14) ألزم دوائر الدولة بالرسوم والنفقات والمصاريف في الدعاوى المرفوعة منها أو عليها.

إلا أنه عند التمعن بالنص، يتضح أنَّ المُشرِّع في المادة (14) ألزم دوائر الدولة بجميع بمصاريف الدعوى في الحالات التي تكون إحدى دوائر الدولة هي الطرف الخاسر فيها، تطبيقاً لنص المادة (161) من قانون أصول المحاكمات المدنية، التي نصّت على: "تحكم المحكمة عند إصدارها الحكم النهائي في الدعوى برسوم ومصاريف الدعوى والإجراءات التي تخللتها للخصم المحكوم له في الدعوى، ويجوز لها أن تحكم أثناء المحاكمة بمصاريف أي طلب معين أو جلسة معينة في وقت طلبها إلى أي فريق من الفرقاء، دون أن يؤثّر في ذلك أيّ قرار قد يصدر فيما بعد بشأن المصاريف".

وعلى ذلك، فإن الزام المحكوم عليه بمصروفات الدعوى سببه هو واقعة الخسارة، والأساس القانوني لذلك هو نص المادة (161) آنفة الذكر، باعتبار أن الخصومة كوسيلة قانونية للحماية تقتضب ان لا يتحمل صاحب الحق الذي كسب الدعوى مصاريفها، وإنما يجب ان يتحملها الطرف الخاسر، فلا تصبح مصروفات حماية الحق على صاحب الحق وإنما على من اعتدى عليه. [1]

وبذلك يتمّ تطبيق حكم المادة (14) من قانون إدارة قضايا الدولة، الذي يتضمن إلزام دوائر الدولة بكافة الرسوم والنفقات في الدعاوى التي تكون دوائر الدولة الطرف الخاسر فيها.

(1) الزعبي، عوض، والمنصور، أنيس (2009). الضوابط القانونية للحكم بمصاريف الدعاوى في قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني، مجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية، الأردن، العدد 3، ص 38.

الفصل الخامس
الخاتمة (النتائج والتوصيات)

تناولت الباحثة في هذه الدراسة أحكام إدارة قضايا الدولة، التي تُعَدّ من الموضوعات المهمة؛ لتعلّقها بمصالح دوائر الدولة وآلية الدفاع عنها، حيث تمّ بيان مفهوم إدارة قضايا الدولة وتطورها التاريخيّ والتنظيم الإداريّ الخاص بها، كما تناولنا مفهوم الوكيل العام لإدارة قضايا الدولة، وشروط تعيينه والوقوف على الصلاحيات التي يتمتع بها، والجهات المعنوية التي يمثّلها.

وتمّت دراسة إجراءات تمثيل الوكيل لدوائر الدولة، مع تسليط الضوء على خصومة دوائر الدولة في الدعاوى التي تقام بمواجهتها، وبيان مدى صحة خصومة الوكيل العام لدوائر الدولة التي بموجب قوانينها يتمّ تمثيلها بواسطة محامين توكلهم لهذه الغاية، والشروط العامة والخاصة لقبول الدعوى بمواجهة أي من دوائر الدولة، بالأخص فيما يتعلّق بدعوى منع المطالبة، وذلك من خلال استعراض قرارات محكمة التمييز الأردنية، وما استقرّت عليه من اجتهادات قضائية، ومن خلال هذه الدراسة توصلنا إلى مجموعة من النتائج والتوصيات تتمثّل فيما يلي:

أولاً: النتائج

1. تُعَدّ إدارة قضايا الدولة الجهة التي تتولّى متابعة كافة قضايا الدولة، وتتبع مالياً وإدارياً لوزارة العدل، ولا يوجد نظام داخلي خاص فيها ينظّم آلية عملها ويحدّد مسؤوليات الأقسام الداخلية فيها.
2. لم يحدّد المُشرِّع الأردني المقصود بالدوائر التابعة لحكومة المملكة، ولم يضع أيّ ضوابط أو معايير لتحديد المؤسسات التي يتولّى الوكيل العام تمثيلها.

3. لم يتطلب المشرع الأردني في قانون إدارة قضايا الدولة أي شروط او ضوابط او معايير يتمّ من خلالها اختيار المحامين الذين يوكّلهم الوكيل العام ؛ لتمثيل أيّ دائرة من دوائر الدولة.
4. لا يطبق الحكم الوارد في نص المادة (9) من قانون إدارة قضايا الدولة على جميع دوائر الدولة بالمفهوم الواسع الذي تضمنته المادة (2) من ذات القانون، بل يقتصر تطبيقه على دوائر الدولة التي تدخل أموالها في خزينة الدولة، وهذا ما استقرت عليه محكمة التمييز الأردنية في قراراتها.
5. أنَّ النص المادة (4/ب/2) الوارد في قانون إدارة قضايا الدولة، الذي ينصّ على "تبلّغ لوائح الدعاوى والأحكام والطعون والإخطارات وسائر الأوراق القضائية، ويتمّ التبليغ بواسطة الوكيل العام أو أحد الوكلاء، أو رئيس ديوان الدائرة"، ينطبق على دوائر الدولة التي يمثّلها الوكيل العام، ولا يمتدّ ليشمل المؤسسات التي توكّل محامين لتمثيلها.
6. لا يوجد نصّ في قانون إدارة قضايا الدولة يتضمّن أحكاماً خاصة توضّح آلية اعتماد بعض الوسائل الإلكترونية للوكيل العام أو وكلاء إدارة قضايا الدولة، أو رئيس الديوان لغايات إجراء التبليغ القضائي بالوسائل الإلكترونية.
7. تُعفى دوائر الدولة من دفع رسوم الدعوى، إلّا أنّها لا تُعفى من دفع النفقات التي تطلبها، على عكس ما هو وارد في نص المادة (ب/12) من قانون إدارة قضايا الدولة، التي جاء فيها "لا يطلب في أيّ دعوى أو أيّ إجراء متعلّق بها ممّن يمثّل الملك أو دوائر الدولة، أن يدفع أيّ رسوم أو نفقات، أو أن يقدّم كفالة أو أيّ ضمان تستلزمه الدعوى أو الإجراء"، ذلك أن النفقات في الدعوى لا تؤول لخزينة الدولة، وإنما للأشخاص الذين يقومون بها.
8. فيما يتعلّق بالجهة التي يجب إقامة الدعوى عليها في الدعاوى التي يرفعها الأفراد ضد أي من دوائر الدولة، استقرّت محكمة التمييز الأردنية على أنَّ إقامة الدعوى ابتداءً على الدائرة

المعنية، أو إقامتها على الوكيل العام بالإضافة لوظيفته، إجراء صحيح تنعقد معه الخصومة القضائية.

9. يجوز للوكيل العام إقامة الدعوى من تلقاء نفسه ومن دون طلب من الدائرة نفسها، بحكم أن النص الوارد في قانون إدارة قضايا الدولة لم يعلق صلاحية الوكيل العام بإقامة دعاوى الدولة على طلب من دوائر الدولة، إلا انه لا يوجد تطبيقات عملية لاستعمال وكيل إدارة قضايا الدولة صلاحيته بإقامة الدعوى من تلقاء نفسه، وغالباً ما يكون ذلك بناءً على طلب دوائر الدولة.

10. تُعَدّ المراسلات الخطية التي تتمّ بين الوكيل العام ودوائر الدولة في الدعاوى المتعلقة بها بمثابة تبليغ؛ استناداً إلى نظرية العلم اليقيني التي أخذ بها القضاء الأردني.

ثانياً: التوصيات

1. إنشاء نظام داخلي لإدارة قضايا الدولة، يتناول كافة إجراءات عمل الموظفين فيها ومسؤوليات الأقسام الداخلية لها، وكافة الأمور التنظيمية الخاصة بها؛ وذلك لتسهيل آلية عملها وإنجازها على وجه السرعة، وتجنب حدوث أخطاء قد تؤدّي إلى الإضرار بمصالح دوائر الدولة التي تمثّلها.

2. نلتمس من المشرع الأردني وضع ضوابط ومعايير يتم بمقتضاها تحديد الدوائر والمؤسسات التي يتم تمثيلها بواسطة الوكيل العام، ذلك أن ترك النص على إطلاقه فيما يتعلق بتعريف دوائر الدولة في ظل وجود بعض القوانين الخاصة لدوائر الدولة التي تجيز توكيل محامين لتمثيلها فضلاً عن وجود نص المادة (21/ب) في قانون إدارة قضايا الدولة والذي يتضمن إجازة العمل بأحكام هذه القوانين الخاصة لدوائر الدولة ، يؤدي الى عدم تحديد إمكانية تمثيل

هذه الجهات بواسطة الوكيل العام لإدارة قضايا الدولة، كما يؤدي إلى عدم تحديد الجهة التي يجب اختصامها عند إقامة الدعوى بمواجهة أي من دوائر الدولة.

3. استحداث نصّ في قانون إدارة قضايا الدولة يتضمّن بعض الضوابط والشروط التي يتمّ بمقتضاها اختيار المحامين الذين يتمّ توكيلهم لتمثيل دوائر الدولة، مثل أن يكون المحامي مزاولاً لمدة لا تقلّ عن عشر سنوات، وأن يكون حسن السيرة والسمعة، وألّا يقلّ عمره عن 30 عاماً، وغير محكوم من مجلس تأديبي، وأن يكون هناك نصّ يحدّد صلاحيات المحامين الذين يتم التعاقد معهم، من حيث إجراء المصالحات والتسوية في دعاوى الدولة.
4. تعديل نصّ المادة (9) من قانون إدارة قضايا الدولة، بما يتضمّن وضع معيار يتمّ بمقتضاه تحديد دوائر الدولة التي يشترط لإقامة دعوى منع المطالبة بمواجهتها إيداع المبلغ أو تقديم كفالة به لقبول الدعوى، بما يتفق مع الغاية التي أرادها المُشرِّع من هذا الشرط، والتي تتمثّل بحماية المال العام، بحيث يكون النص بهذه الصيغة: "يشترط لقبول دعوى منع المطالبة بمواجهة دوائر الدولة التي تدخل أموالها في خزينة الدولة، قيام المدعي بدفع المبلغ المطالب به أو تقديم كفالة عدلية أو بنكية تضمن دفع المبلغ المذكور، ويوقف التنفيذ والمطالبة عند تقديم تلك الكفالة، أو إيداع ذلك المبلغ إلى حين اكتساب الحكم الدرجة القطعية".
5. إضافة نص في قانون إدارة قضايا الدولة يتعلّق بكيفية تبليغ دوائر الدولة التي يكون لها بموجب قوانينها الحقّ في توكيل محامين لتمثيلها بما يتفق مع النص الوارد في المادة (2/10) من قانون أصول المحاكمات المدنية، الذي جاء فيه: "فيما يتعلّق بالمؤسسات العامة الأخرى والبلديات والمجالس القروية، تسلّم لرئيسها أو لمديرها أو للنائب عنها قانوناً، أو من يمثّلها قانوناً، أو لرئيس الديوان فيها".

6. إضافة نصّ في قانون إدارة قضايا الدولة، يتضمّن أحكاماً خاصة تنظّم وتحدّد الوسائل الإلكترونية التي يتمّ بمقتضاها تبليغ الأوراق القضائية لوكيل إدارة قضايا الدولة، أو رئيس ديوان الدائرة وآلية اعتمادها.

7. تعديل نص المادة (12) من قانون إدارة قضايا الدولة لتصبح كما يلي: "لا يطلب في أي دعوى أو أي إجراء متعلّق بها، ممّن يمثّل الملك أو دوائر الدولة، أن يدفع أيّ رسوم أو أن يقدّم كفالة، أو أي ضمان تستلزمه الدعوى أو الإجراء"، ذلك أن النفقات لا يتم الإعفاء منها بحكم انها لا تؤول لخزينة الدولة وهذا ما استقرت عليه محكمة التمييز الأردنية.

قائمة المراجع والمصادر

أولاً: الكتب

أبو الوفا، أحمد (1990). **المرافعات المدنية والتجارية**، ط 3، مصر: منشأة المعارف.

أبو الوفا، أحمد(1983). **أصول المحاكمات المدنية بمقتضى قانون أصول المحاكمات المدنية اللبناني**، الطبعة الأولى، الدار المصرية للطباعة والنشر، مصر.

أبو الوفا، أحمد، (2012). **نظرية الدفوع في قانون المرافعات المدنية**، دار المطبوعات الجامعية، مصر.

الجندي، محمد صبري (2015). **في المسؤولية التقصيرية عن الفعل الضار دراسة في الفقه الغربي والفقه الإسلامي والقانون المدني**، المجلد الأول، ط 1، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

الزعبي، عوض (2006)، **أصول المحاكمات المدنية (دراسة مقارنة)**، ط 2، عمان: دار وائل للطباعة والنشر.

الزعبي، عوض أحمد (2007)، الوجيز في قانون أصول المحاكمات المدنية، ط4، عمان: دائرة المكتبة الوطنية للطباعة والنشر.

الشرعة، حازم (2010). **التقاضي الإلكتروني والمحاكم الإلكترونية**، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

العبودي، عباس، (2009). **شرح قانون أصول المحاكمات المدنية**، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع.

القضاة، مفلح عواد، أصول التنفيذ وفقا لقانون الإجراء الأردني (دراسة مقارنة)، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1992.

شوشاري، صالح الدين (2010) **شرح أصول محاكمات مدنية**، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع.

ثانياً: الأبحاث والرسائل الجامعية

السعيدات، عناد عطية (2012). **صلاحيات المحامي العام المدني في إقامة دعاوي الحكومة والدفاع عنها وفقاً للقوانين ذات العلاقة،** (رسالة ماجستير)، جامعة مؤتة، الأردن.

الزعبي، عوض (2013). "**التبليغ القضائي بطريق النشر وفقا لقانون أصول المحاكمات المدنية الأردني**"، عمان: دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 40، العدد 1.

الزعبي، عوض، والمنصور، أنيس (2009). **الضوابط القانونية للحكم بمصاريف الدعاوى في قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني،** مجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية، الأردن، العدد 3.

العموش، شاكر إبراهيم، (2022). "تقدير الرسوم القضائية في الدعاوى **المدنية في التشريع الأردني وما يثار حولها من مشاكل عملية**"، مجلة جامعة الزيتونة، المجلد 3، الإصدار 1.

الغويري، أحمد عودة، (1997). "**قانون دعاوي الحكومة رقم 25 لسنة 1958 بين الإبقاء والإلغاء**"، مؤتة للبحوث والدراسات، مجلد 12، العدد 1.

المنصور، حنين منصور، (2021)، العلم اليقيني وأثره على مواعيد التقاضي في الدعوى المدنية، أطروحة دكتوراة، مؤتة، جامعة مؤتة.

أنس، فهد أبو عواد (2020).**المسؤولية المدنية لوكيل إدارة قضايا الدولة،** (رسالة ماجستير) جامعة الشرق الأوسط، الأردن.

حامد، محمد فواز، (2021). **أحكام التبليغ القضائي الإلكتروني،** رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، الأردن.

محمد، محمد علاء عبد الكريم، بحث بعنوان **دور إدارة قضايا الدولة في الدفاع عن مصالح الأشخاص المعنوية العامة،** مجلة جامعة البعث، المجلد 38، العدد17.

عمرية، جاكلين، (2014). **التعيين في الوظيفة العمومية،** رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين.

ثالثاً: القوانين والأنظمة

الدستور الأردني لسنة 1952.

قانون إدارة قضايا الدولة رقم (28) لسنة 2017.

قانون إدارة قضايا الدولة المؤقت رقم (14) لسنة 2010.

قانون محاكم الصلح رقم (23) لسنة2017.

القانون المدني الأردني رقم (43) لسنة 1976.

قانون أصول المحاكمات المدنية رقم 24 لسنة 1988.

قانون دعاوى الحكومة الأردني رقم (25) لسنة 1958.

قانون دعاوى الحكومة الفلسطيني رقم (38) لسنة 1926.

قانون إدارة قضايا الدولة اليمني رقم (30) لسنة1996.

قانون إدارة قضايا الدولة السوري رقم 55 لسنة 1986.

نظام الخدمة المدنية رقم (9) لسنة 2020.

نظام رسوم المحاكم رقم (43) لسنة 2005.

رابعاً: المواقع الإلكتروني

موقع المجلس القضائي.

موقع قرارك.

خامساً: المعاجم

الرائد، لسان العرب

قاموس المعجم الوسيط

اللغة العربية المعاصرة

القاموس المحيط