جامعة الشرق الأوسط
MIDDLE EAST UNIVERSITY
Amman - Jordan

المسؤولية المدنية لوكيل إدارة قضايا الدولة

Civil liability of the Under-Secretary of State for Justice

إعداد

أنس فهد أبو عواد

إشراف

الدكتور مأمون أحمد راشد الحنيطي

قدمت هذه الرسالة استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون الخاص

قسم القانون الخاص

كلية الحقوق

جامعة الشرق الأوسط

حزيران، 2020

تفويض

أنا **أنس فهد أبو عواد**؛ أُفوض جامعة الشرق الأوسط بتزويد المكتبات، أو المنظمات، أو الهيئات والمؤسسات المعنية بالأبحاث العلمية بنسخ ورقية وإلكترونية من رسالتي عند طلبها.

الاسم: أنس فهد أبو عواد.

التاريخ: 16 / 06 / 2020.

التوقيع:

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها: **المسؤولية المدنية لوكيل إدارة قضايا الدولة.**

للباحث: أنس فهد أبو عواد.

وأجيزت بتاريخ: 14 / 06 / 2020.

أعضاء لجنة المناقشة:

الاسم	الصفة	جهة العمل	التوقيع
د. مأمون أحمد الحنيطي	مشرفًا	جامعة الشرق الأوسط	.....
د. تمارا يعقوب ناصرالدين	عضوًا من داخل الجامعة ورئيسًا	جامعة الشرق الأوسط	.....
د. يوسف أحمد علي	عضوًا من خارج الجامعة	جامعة عمان الأهلية	.....

شكر وتقدير

إلى كل من علمني حرفاً، إلى كل أساتذتي الكرام في جامعة الشرق الأوسط الذين عرفناهم منارة للعلم والعرفان فكانوا زاد عطاء ومعرفة، وأخص بالذكر **الدكتور مأمون أحمد راشد الحنيطي** الذي أشرف على هذه الدراسة.

إلى جميع أعضاء لجنة المناقشة الأفاضل الذين منحوني وقتهم وجهدهم لمناقشة هذه الدراسة.

إلى كل زملاء بلا استثناء الذين ساندوني في هذا الإنجاز

أشكركم جميعاً

الباحث

الإهداء

إلى من علمونا شموخ النفس قبل قراءة الكتب، إلى القلب الطيب ومعلمي الأول وقدوتي في الحياة والدي الحبيب

إلى الشفاه التي أكثرت لي الدعاء كلما نطقت، إلى التي لولاها لما مسكت أناملي قلما إلى من حملتني وهنا على وهن إلى من أضاءت لي نور عيونها لأرى دربي والدتي الحبيبة

إلى الشموع المنيرة مناهل الحب والوفاء إلى من أشد بهم أزري في الحياة وأخواني واخواتي

إلى (آيتي) التي لم تخلق للعالمين (أم فهد)

إلى أبنائي فهد، سلطان، علي

فهرس المحتويات

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

الفصل الأول: خلفية الدراسة وأهميتها

أولا: المقدمة 1
ثانيا: مشكلة الدراسة 2
ثالثا: أهداف الدراسة 2
رابعا: أهمية الدراسة 3
خامسا: أسئلة الدراسة 3
سادسا: حدود الدراسة 3
سابعا: محددات الدراسة 4
ثامنا: مصطلحات الدراسة 4
تاسعا: الإطار النظري للدراسة 4
عاشرا: الدراسات السابقة 6
الحادي عشر: منهجية الدراسة 7

الفصل الثاني: ماهية وكيل إدارة قضايا الدولة

المبحث الأول: تعريف وكيل إدارة قضايا الدولة 8
المطلب الأول: تعريف وكيل إدارة قضايا الدولة 8
المطلب الثاني: الشروط الواجب توافرها في وكيل إدارة قضايا الدولة 13
المبحث الثاني: المهام والصلاحيات المترتبة على وكيل إدارة قضايا الدولة 17
المطلب الأول: المهام والصلاحيات التي تقع على عاتق وكيل إدارة قضايا الدولة 17
المطلب الثاني: الإجراءات التي يجب على الموظفين الحقوقيين في مؤسسات الدولة القيام بها لتمثيل دوائرهم أمام القضاء 20

الفصل الثالث: التنظيم الإداري لإدارة قضايا الدولة وبيان أساس المسؤولية المدنية التي تقع على عاتق وكيل إدارة قضايا الدولة

المبحث الأول: التنظيم الإداري لإدارة قضايا الدولة 23
المطلب الأول: الهيكل التنظيمي لإدارة قضايا الدولة والكادر البشري العامل فيها 24
المطلب الثاني: آلية قيام إدارة قضايا الدولة بدور الوكيل بالخصومة 30
المبحث الثاني القواعد العامة للمسؤولية المدنية وإمكانية تطبيقها على عمل وكيل إدارة قضايا الدولة.....37
المطلب الأول: المسؤولية العقدية لوكيل إدارة قضايا الدولة 39
المطلب الثاني: المسؤولية التقصيرية لوكيل إدارة قضايا الدولة 47

الفصل الرابع: النظام القانوني لمسؤولية وكيل إدارة قضايا الدولة

المبحث الأول: أركان قيام المسؤولية المدنية لوكيل إدارة قضايا الدولة 57
المطلب الأول: الفعل الضار في المسؤولية المدنية لوكيل إدارة قضايا الدولة 57
المطلب الثاني: ركن الضرر 63
المطلب الثالث: العلاقة السببية بين خطأ وكيل إدارة قضايا الدولة والضرر الناشئ 68
المبحث الثاني: الآثار المترتبة على مسؤولية وكيل إدارة قضايا الدولة 73
المطلب الأول: ماهية الضمان 73
المطلب الثاني: مدى إلزام الدولة بتعويض الضرر الناشئ عن خطأ وكيل إدارة قضايا الدولة 78

الفصل الخامس: الخاتمة، النتائج والتوصيات

أولا: الخاتمة 82
ثانيا: النتائج 83
ثالثا: التوصيات 85
قائمة المصادر والمراجع 87

المسؤولية المدنية لوكيل إدارة قضايا الدولة

إعداد

أنس فهد أبو عواد

إشراف

الدكتور مأمون أحمد راشد الحنيطي

الملخص

تناولت هذه الدراسة أحكام المسؤولية المدنية لوكيل إدارة قضايا الدولة، وهدفت إلى بيان مدى ملاءمة تطبيق القواعد العامة في المسؤولية على مسؤولية وكيل إدارة قضايا الدولة، بحيث توصلت إلى خلو قانون إدارة قضايا الدولة من نصوص خاصة تنظم المسؤولية المدنية لوكيل إدارة قضايا الدولة، وأن المسؤولية تبعاً للقواعد العامة مسؤولية تقصيرية؛ تتحقق بتوافر ثلاثة أركان هي: الفعل الضار، والضرر، والعلاقة السببية فيما بينهم.

وقد توصلت هذه الدراسة إلى أن الدولة تتحمل المسؤولية مع وكيل إدارة قضاياها وفق مسؤوليتها عن أعمال التابع، رغم أنه يتحمل أخطائه وفقاً لقواعد المسؤولية التقصيرية، وتستطيع الدولة بعد ذلك أن تعود على وكيل إدارة الدولة بصفتها الطرف الأقوى في هذه العلاقة.

وتبين لنا، في نهاية هذه الدراسة، ضرورة أن يتدخل المشرع بتنظيم قواعد خاصة؛ تضبط المسؤولية التي تقع على عاتق وكيل إدارة قضايا الدولة، وايضاً وضع تعليمات خاصة تبين الشروط الحالات لاختيار المحامين لتمثيل مؤسسات الدولة أمام القضاء.

الكلمات المفتاحية: الوكيل العام، وكيل إدارة قضايا الدولة، الدعاوى.

Civil liability of the Under-Secretary of State for Justice

Prepared by:

Anas Fahed Abu Awad

Supervised by:

Dr. Mamoun Ahmad Rashid Al-Hunaity

Abstract

This study aimed at exploring the civil liability of the under-secretary of State for cases. The study also aimed at identifying the extent of compliance of applying the general rules of liability of the under-secretary of State for cases. The study found that the State Lawsuits Management Law does not contain special provisions regulating the civil liability of the under-secretary of State for cases. The findings also revealed that the responsibility according to the general rules is a tort responsibility that is achieved through the availability of three pillars: error، damage، and the causal relationship between them.

The study also found that although the under-secretary of State for cases bears civil responsibility for his mistakes، the state bears responsibility along with him according to the state's responsibility for the work of the subordinate. The state then can refer to the under-secretary of State because it is the strongest party among them.

This study cocluded that the legislator should organize specific regulations that control the responsibility of the under-secretary of State، and that the basis for his accountability is the error and not the damaging act.

Keywords: The General Agent, Under-Secretary of State for Cases, Suits.

الفصل الأول
خلفية الدراسة وأهميتها

أولا: المقدمة

يعدّ حق التقاضي من أقدس الحقوق، بالإضافة إلى الضمانة العادلة التي يتخذها الأشخاص لإثبات حقوقهم والحفاظ عليها، فهو حق مباح لكل شخص؛ سواء أكان طبيعيا أم معنويا.

والحكومة، ممثلة بدوائرها ومؤسساتها الرسمية أو العامة، تكتسب شخصية معنوية تؤهلها لاكتساب الحقوق، وتحمل الالتزامات، ومن هذه الحقوق حق التقاضي، وبموجب قانون إدارة قضايا الدولة؛ فإن القانون الأردني حدد الجهة المخولة لممارسة هذا الحق هي دائرة وكيل إدارة قضايا الدولة، بحيث تعدّ هذه الدائرة متخصصة في مجال الدفاع عن حق الحكومة أمام القضاء؛ سواء أكان ذلك في القضايا المرفوعة عليها، أم القضايا المزمع رفعها على الأشخاص.

وفي إطار الحديث عن موظفي الدولة والمسؤولية التي تترتب عليها عنهم؛ فقد تم اختيار دراسة هذه الجزئية التي تتعلق بالمسؤولية المدنية لوكيل إدارة قضايا الدولة، لما له من دور مهم في الدفاع عن حقوق الدولة ومؤسساتها الرسمية والعامة، ومع أهمية دور وكيل إدارة قضايا الدولة؛ فقد تعددت الأخطاء التي من الممكن أن يرتكبها، وبذلك، يكون الأثر على مصالح الدولة بقدر الخطأ المرتكب، وتتحمل الدولة التعويض عن هذه الأخطاء؛ لأن صاحب الحق يحب أن يخاصم الدولة كونها الطرف الأقوى، القادر على الوفاء بالتعويض عن الأخطاء المرتكبة من قبل موظفيها.

وللمسؤولية المدنية دور مهم في القانون المدني؛ لأنها تتعلق بقضايا الناس على اختلافهم، ومع التطور في وقتنا الحالي على جميع الأصعدة، اتسع نطاق المسؤولية المدنية، مما أدى إلى فتح أبواب جديدة لمسؤولية الأشخاص، وذلك لحماية المتضرر.

بالإضافة إلى أن المسؤولية المدنية لوكيل إدارة قضايا الدولة تفتقر إلى الدراسات والمناقشات والمقالات، وهذا الأمر يتطلب البحث في هذه المسؤولية؛ لبيان طبيعتها وأساسها وأركانها، والآثار المترتبة عليها.

فمن هنا، كان لا بد من دراسة هذا الموضوع وطرحه للنقاش.

ثانيا: مشكلة الدراسة

تكمن إشكالية هذه الدراسة في مدى ملاءمة تطبيق القواعد العامة للمسؤولية المدنية على أعمال وكيل إدارة قضايا الدولة، وهل يكون الوكيل مسؤولا عن أخطائه أم لا؟

ثالثا: أهداف الدراسة

تهدف الدراسة إلى ما يلي:

1- بيان مفهوم وكيل إدارة قضايا الدولة.

2- الوقوف على أهم المهام والصلاحيات التي تقع على عاتق وكيل إدارة قضايا الدولة.

3- توضيح الأساس القانوني للمسؤولية المدنية لوكيل إدارة قضايا الدولة.

4- بيان القواعد العامة للمسؤولية المدنية ومدى ملاءمتها؛ كي تطبق على المسؤولية المدنية لوكيل إدارة قضايا الدولة.

5- بيان تبعية القاضي المنتدب وكيلا لإدارة قضايا الدولة.

رابعا: أهمية الدراسة

تكمن أهمية هذه الدراسة في توضيح الطبيعة القانونية لوكيل إدارة قضايا الدولة، ومدى ملاءمة القواعد العامة في القانون المدني الأردني لتطبيقها على المسؤولية المدنية لأعمال وكيل إدارة قضايا الدولة؛ نظرا للدور المهم الذي يقوم به في تمثيل الحكومة ومؤسساتها الرسمية والعامة.

خامسا: أسئلة الدراسة

بناء على ما تقدم، وفي ضوء المشكلة البحثية؛ فإن هذه الدراسة تسعى للإجابة عن تساؤلات مُتعددة، منها:

ما هي المهام والصلاحيات التي يتمتع بها وكيل إدارة قضايا الدولة؟ ما مدى مسؤولية وكيل إدارة قضايا الدولة عن أخطائه؟ ما هي طبيعة عمل وكيل إدارة قضايا الدولة؟ ما الآلية المتبعة في تحديد مسؤولية وكيل إدارة قضايا الدولة؟ هل القواعد العامة للمسؤولية المدنية كافية وملائمة لتطبق على مسؤولية وكيل إدارة قضايا الدولة؟ هل يطبق قانون استقلال القضاء على القضاة المنتدبين أم لا؟

سادسا: حدود الدراسة

– الحدود الزمانية: تجري هذه الدراسة في العام الدراسي 2020/2019.

– الحدود المكانية: تبحث هذه الدراسة في قانون إدارة قضايا الدولة وتعديلاته رقم 28 لسنة 2017، والقانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976، بالإضافة إلى بعض النصوص من قانون محاكم الصلح رقم 23 لسنة 2017 وغيرها من القوانين.

سابعا: محددات الدراسة

ندرة الدراسات والأبحاث التي تناولت المسؤولية المدنية لوكيل إدارة قضايا الدولة، ولا توجد أي معوقات تحول[1] دون نشر نتائج هذه الدراسة.

ثامنا: مصطلحات الدراسة

الوكيل العام: وكيل عام دائرة إدارة قضايا الدولة.

الوكيل: وكيل الدائرة المعين أو المنتدب أو المعار وفق أحكام قانون إدارة قضايا الدولة[2].

الدعاوى: الدعاوى الحقوقية أو قضايا التحكيم التي تكون إحدى دوائر الدولة طرفا فيها[3].

تاسعا: الإطار النظري للدراسة

تتضمن الدراسة وعناوينها فصولا عديدة، إذ ستتناول هذه الدراسة ما يلي:

الفصل الأول: مقدمة عامة للدراسة؛ تعالج خلفيتها وأهميتها، وتناول الباحث فيها مشكلة الدراسة وأهدافها، وأسئلتها ومصطلحات الدراسة، انتهاء بمنهجيتها.

الفصل الثاني: ماهية وكيل إدارة قضايا الدولة.

المبحث الأول: تعريف وكيل إدارة قضايا الدولة.

المبحث الثاني: المهام والصلاحيات الممنوحة إلى وكيل إدارة قضايا الدولة.

---

[1] قانون إدارة قضايا الدولة رقم 28 لسنة 2017، المادة الثانية

[2] قانون إدارة قضايا الدولة رقم 28 لسنة 2017، المادة الثانية

[3] قانون إدارة قضايا الدولة رقم 28 لسنة 2017، المادة الثانية

الفصل الثالث: التنظيم الإداري لدائرة إدارة قضايا الدولة، وبيان المسؤولية التي تقع على عاتق وكيل إدارة قضايا الدولة.

المبحث الأول: التنظيم الإداري لأعمال وكيل إدارة قضايا الدولة.

المبحث الثاني: القواعد العامة للمسؤولية المدنية، وإمكانية تطبيقها على عمل وكيل إدارة قضايا الدولة.

الفصل الرابع: النظام القانوني لمسؤولية وكيل إدارة قضايا الدولة.

المبحث الأول: أركان قيام مسؤولية وكيل إدارة قضايا الدولة.

المبحث الثاني: الأثار المترتبة على مسؤولية وكيل إدارة قضايا الدولة.

الفصل الخامس: الخاتمة، والنتائج، والتوصيات.

عاشرا: الدراسات السابقة

تعدّ الدراسات التي تناولت هذا الموضوع من الدراسات النادرة، ويعود السبب في ذلك إلى حداثة قانون إدارة قضايا الدولة من حيث النشأة، وفيما يلي، نشير إلى بعض هذه الأبحاث المشابهة لموضوع الدراسة:

أ. الدراسة الأولى: جبرين، زيد يوسف محمود، رسالة ماجستير بعنوان: المسؤولية المدنية للدولة عن أعمال السلطة القضائية، جامعة مؤته،2006.

ب. تناولت هذا الدراسة غموض موقف المشرع الأردني فيما يتعلق بمسؤولية الدولة عن أعمال السلطة القضائية، بحيث إن القواعد العامة للمسؤولية هي التي تطبق على مسؤولية القاضي، وتبين للباحث أن القواعد العامة في المسؤولية عن الأضرار لا تراعي الطبيعة الخاصة للعمل القضائي.

ج. ويختلف موضوع الدراسة الذي تطرقت إليه عن هذه الدراسة في الطبيعة المختلفة لعمل وكيل إدارة قضايا الدولة، نظراً لأن طبيعة عمل القاضي تختلف بالصلاحيات والامتيازات عن وكيل إدارة قضايا الدولة، جامعة البعث، مجلد 38، عدد،17، 2016.

د. الدراسة الثانية: محمد، محمد علاء عبد الكريم، بحث بعنوان: دور إدارة قضايا الدولة في الدفاع عن مصالح الأشخاص المعنوية العامة.

ه. تناول الباحث في هذا البحث دور إدارة قضايا الدولة في الدفاع عن مصالح الأشخاص المعنوية العامة، بحيث بين الهيكل التنظيمي لإدارة قضايا الدولة وفق التشريع السوري،

وتطرق الباحث إلى تشكيل إدارة قضايا الدولة وآلية قيامها بالتوكيل في الخصومة، بالإضافة إلى بيان الشخصية المعنوية العامة، وآلية مباشرة التوكيل في الخصومة.

و. يختلف موضوع دراستي عن موضوع البحث في أنه تمحور حول المسؤولية المدنية لوكيل إدارة قضايا الدولة، ومدى ملاءمة تطبيق القواعد العامة للمسؤولية المدنية على مسؤولية أعماله، بالإضافة إلى أنني تطرقت إلى تشكيل إدارة قضايا الدولة وآلية قيام الدعاوى في الجزئية الأولى من الدراسة.

الحادي عشر: منهجية الدراسة

سيتبع الباحث في هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي، وذلك من خلال تحليل النصوص القانونية للتشريعات ذات العلاقة بموضوع المسؤولية المدنية لوكيل إدارة قضايا الدولة، بحيث سيتم إسقاط القواعد العامة للمسؤولية المدنية على أعماله، وعرض بعض الأمثلة العملية للأخطاء التي من الممكن أن يرتكبها.

الفصل الثاني
ماهية وكيل إدارة قضايا الدولة

نستعرض في هذا الفصل مبحثين؛ يتضمن المبحث الأول تعريف وكيل إدارة قضايا الدولة لغةً واصطلاحا، أما المبحث الثاني؛ فيتضمن المهام والالتزامات التي تقع على عاتق وكيل إدارة قضايا الدولة.

المبحث الأول
تعريف وكيل إدارة قضايا الدولة

يتكون هذا المبحث من مطلبين؛ يتمثل المطلب الأول في تعريف وكيل إدارة قضايا الدولة لغةً واصطلاحا، والمطلب الثاني في الشروط الواجب توافرها في وكيل إدارة قضايا الدولة.

المطلب الأول
تعريف وكيل إدارة قضايا الدولة

قبل عام 2017 لم يكن هنالك إدارة تسمى إدارة قضايا الدولة بل كان هنالك ما يسمى قانون دعاوى الحكومة رقم (25) لسنة 1958 بحث ان هذا القانون هو الذي كان ينظم آلية إقامة الدعاوى التي تكون الحكومة طرف فيها، او تلك التي تقام على الحكومة من قبل الاشخاص، وبموجب نص قانون دعاوى الحكومة فأننا نعني بدعاوى الحكومة هي الدعاوى الحقوقية فقط.

بحيث ووفقاً لقانون دعاوى الحكومة يتولى النائب العام إقامة الدعاوى التي يكون للحكومة فيها على ايً كان خصومة وفق اجراءات حددها القانون، وايضاً تقام على النائب العام الدعاوى المقامة ضد الحكومة بصفته ممثلاً عن الحكومة.

ويتولى النائب العام امر تقديم اللوائح والطلبات ويقوم بالمرافعة إلى اخر درجة من درجات المحاكمة ويعمل على تنفيذ الاحكام الصادرة لمصلحة خزينة الدولة ويساعده في ذلك الدوائر المختصة بمثل هذه الاجراءات.

وكان هنالك عدة صلاحيات للنائب العام ومنها انتداب بأمر خطي أحد مساعديه او أحد المدعين العامين كل منهم ضمن اختصاصه المكاني للقيام بمهام النائب العام من تقديم لوائح وتحصيل اي نقص من الرسوم المستحة وغير ذلك.

وبموجب قانون تشكيل المحاكم وتعديلاته رقم 17 لسنة 2001 والذي نص على انه يعين المجلس القضائي بتنسيب من وزير العدل قاضيا من قضاة الدرجة العليا بوظيفة (المحامي العام المدني) كما يعين المجلس القضائي مساعدين له من بين القضاة[1].

كما يتولى المحامي العام المدني العام ومساعدوه الذين يعينون او ينتدبون وفقا لأحكام هذا القانون تمثيل الحكومة في الدعاوى الحقوقية المتعلقة بالخزينة سواء اقامتها الحكومة او اقيمت عليها.

بحيث يرتبط المحامي العام المدني ومساعدوه اداريا بوزير العدل ويكون كل منهم مسؤولا عن جميع القضايا المنصوص عليها ومتابعة تنفيذ الاحكام الصادرة بشأنها لصالح الحكومة في المحاكم ودوائر الاجراء ويكون المحامي العام المدني المسؤول المباشر عن مساعديه وعن الموظفين والكتاب المعينين في دائرته.

---

[1] نص المادة (16) من قانون تشكيل المحاكم النظامية وتعديلاته رقم 17 لسنة 2001

وللمحامي العام المدني ان يكلف أيا من مساعديه لتمثيل الحكومة في المحاكم بصفة دائمة او مؤقتة وله بموافقة وزير العدل إذا اقتضت الضرورة ذلك ان ينتدب عنه أيا من المدعين العامين او مساعدي النيابة العامة أمام تلك المحاكم.

بحيث يترتب على موظفي الوزارات والدوائر او المؤسسات الرسمية العام التعاون الكامل مع المحامي العام المدني في سياق قيامه بأعماله ومهامه المنوطة به بمقتضى هذا القانون او أي قانون اخر وتقديم ما لديهم من معلومات ووثائق يطلبها منهم وذلك تحت طائلة المسؤولية.

ولكن وبعد عام 2017 تم إصدار قانون إدارة قضايا الدولة يعمل قانون ادارة قضايا الدولة على الغاء جهاز المحامي العام المدني وفصل مهمة تولي قضايا الدولة عن السلطة القضائية خاصة وان عمل المحامي العام المدني كوكيل للحكومة هي مهمة أقرب ما تكون إلى اعمال المحاماة.

وتم الاستعاضة عن المحامي العام المدني بوكيل ادارة قضايا الدولة وذلك بموجب قانون إدارة قضايا الدولة.

أ: تعريف وكيل إدارة قضايا الدولة لغةً:

يعدّ مصطلح وكيل إدارة قضايا الدولة من المصطلحات المركبة، بحيث يتكون من: وكيل، وإدارة، وقضايا، والدولة، وعليه؛ نعرف كل كلمة على حدة كما يلي:

ز. الوكيل لغةً: هو الذي يسعى في عملِ غيره، وينوب عنه الشخص المفوض بواسطة شخص آخر ليعمل باسمه بدلا عنه، ويسمى الشخص الذي يقوم بتفويضه الرئيس .[1]

ح. إدارة لغة: وتعني الوظائف الخاصة بالإدارة، إدارة الأعمال أو تنظيم وإدارة الشؤون العامة .[2]

---

[1] – قاموس المعجم الوسيط، اللغة العربية المعاصرة، الرائد، لسان العرب، القاموس المحيط.

[2] –قاموس المعجم الوسيط، مرجع سابق.

ط. قضايا لغةً: مسائل يُتنازَعُ فيها وتُعرَضُ على القاضي أو القُضاة للبحثِ والفَصْل[1]

ي. الدولة لغةً: جمع كبير من الأفراد، يَقْطن بصِفة دائمة إقليما معيَّنا، ويتمتع بالشخصية المعنوية، وبنظام حكومي، وبالاستقلال السياسي[2].

ويرى الباحث انه يمكن تعريف وكيل إدارة قضايا الدولة بأنه الشخص الذي ينوب عن الدولة في المسائل المتنازع فيها والتي تخص الادارة في الدولة.

ثانيا: تعريف وكيل إدارة قضايا الدولة اصطلاحا

عرف المشرع الأردني بموجب نص المادة 2 من قانون إدارة قضايا الدولة وتعديلاته رقم 28 لسنة 2017 الوكيل بأنه: "وكيل الدائرة المعين، أو المنتدب، أو المعار، وفق أحكام قانون إدارة قضايا الدولة".

وعرف المشرع الدائرة بأنها: "دائرة إدارة قضايا الدولة المنشأة وفق أحكام قانون إدارة قضايا الدولة".

وعرف المشرع القضايا بأنها: "الدعاوى الحقوقية أو قضايا التحكيم التي تكون إحدى دوائر الدولة طرفا فيها".

كما تطرق المشرع الأردني، في المادة 2 من قانون إدارة قضايا الدولة وتعديلاته رقم 28 لعام 2017، إلى تعريف الوكيل العام؛ "وهو وكيل عام دائرة إدارة الدولة".

---

[1] قاموس المعجم الوسيط، مرجع سابق

[2] قاموس المعجم الوسيط، مرجع سابق

ويرى الباحث انه وبناءاً على ما تقدم يمكن تعريف وكيل إدارة قضايا الدولة على انه الوكيل الذي يعين بموجب عقد لتمثيل دوائر الدولة في الدعاوى الحقوقية او قضايا التحكيم التي تكون إحدى مؤسسات الدولة طرفاً فيها.

وعند النظر في التشريعات المختلفة؛ نجد أن المشرع المصري أسند مهمة الدفاع عن مصالح الدولة إلى هيئة مستقلة تسمى (هيئة قضايا الدولة) تتبع لوزارة العدل، ونجد أن المشرع المصري قد ميز بين السلطة القضائية وبين هيئة قضايا الدولة؛ بحيث إنه نص بموجب الدستور المصري على استقلالية السلطة القضائية، أما فيما يتعلق بهيئة قضايا الدولة؛ فأسندها للسلطة التنفيذية، وأتبعها لوزارة العدل، كما هو الحال لدى المشرع الأردني.

أما المشرع السوري؛ فقد قضى بإحداث إدارة قضايا الدولة، وأتبعها إلى وزارة العدل، ومنحها الشخصية المعنوية العامة أمام القضاء، وذلك من خلال كادر فني مؤلف من مجموعة من محامي الدولة، يتولون دراسة الدعاوى الخاصة بالأشخاص المعنوية العامة كافة. [1]

أما من وجهة نظر الباحث؛ فنرى أن موقف المشرع الأردني مؤيد لموقف كلا المشرعين السوري والمصري وبالتالي فإن وكيل إدارة قضايا الدولة يعدّ موظفا عاما يمثل الدولة في القضايا الحقوقية المقامة، أو التي تنوي الدولة إقامتها تحت إشراف دائرة إدارة قضايا الدولة، التي تتبع بدورها إلى وزارة العدل، ولا يتمتع بأي صلاحيات أو استقلال كالذي يمنح للقضاة، وذلك بموجب مواد عديدة نص عليها قانون إدارة قضايا الدولة رقم 28 لسنة 2017 كما سنبينها لاحقا.

---

[1] محمد، محمد علاء عبد الكريم، دور إدارة قضايا الدولة في الدفاع عن مصالح الأشخاص المعنوية العامة، مجلة جامعة البعث، المجلد 38، العدد17، 2016، ص150.

المطلب الثاني
الشروط الواجب توافرها في وكيل إدارة قضايا الدولة

هناك فرعين من الشروط التي يجب أن تتوفر في وكيل إدارة قضايا الدولة هما: الفرع الأول: شروط يجب توافرها في وكيل إدارة قضايا الدولة، الفرع الثاني: الشروط الواجب توافرها في الوكيل العام لإدارة قضايا الدولة.

وتعود الأهمية في أن يتم وضع شروط محددة ومنظمة لحساسية المناصب التي يتولاها كل من: الوكيل العام لإدارة قضايا الدولة، ووكيل إدارة قضايا الدولة؛ لما في ذلك من حفظ مصالح الدولة وحقوقها وصيانتها، لذلك، حرص المشرع على وضع شروط التي تضمن أن يتم تعيين أشخاص ذوي كفاءة وخبرة؛ ليتولوا تمثيل الحكومة في الدعاوى المرفوعة عليها، أو تلك التي تنوي رفعها على الأشخاص.

الفرع الأول: الشروط الواجب توافرها في وكيل إدارة قضايا الدولة

1- يجب أن يكون أردني الجنسية[1]، وهذا الشرط يعزز الانتماء والولاء لدى الشخص؛ ليقدم أفضل ما لديه، ويمارس حقوقه الدستورية على أتم وجه، ولكن الجدير بالذكر هنا، هو أن المشرع الأردني عندما نص على شرط الجنسية لم يبين آلية الحصول عليها، إذ لم يتضح أن الجنسية الأردنية المقصودة هي الجنسية الأصلية أم المكتسبة.[2]

2- يجب أن تتوافر فيه الشروط الصحية للتعين، بمعنى أن يكون وكيل إدارة قضايا الدولة لائقا صحيا؛ بحيث يكون خاليا من الأمراض والإعاقات البدنية أو العقلية؛ التي من الممكن أن تمنعه

---

[1] – قانون إدارة قضايا الدولة رقم 28 لسنة 2017، المادة الخامسة عشر الفقرة أ.

[2] – شطناوي، علي، 2003، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، عمان، ص443

من القيام بالمهام الموكلة إليه، ويجب أن يكون إثبات خلوه من الأمراض المشار إليها أعلاه بموجب تقرير من المرجع الطبي المختص والمعتمد؛ ليتمكن من تمثيل الدولة على أتم وجه.

3- أن يكون متمتعا بالأهلية المدنية، بحيث تكون لديه القدرة على تحمل الالتزامات، واكتساب الحقوق، وألا يكون لديه أي عارض من عوارض الأهلية التي قد تؤثر في أهليته، وهي صفات غير ذاتية تشوب أهلية الأداء للإنسان، فقد يبلغ الإنسان سنّ الرشد التامّ، لكن، قد يشوبه عيب ما قد يخل به، وفي الآتي بيان عوارض الأهلية في القانون:

ك. الجنون: يعرف الجنون على أنه: "اختلال في القوة المميّزة بين الأمور الحسنة والقبيحة المدركة للعواقب؛ فتعطل أفعالها ولا تظهر آثارها"، ويعدّ المجنون فاقدًا للأهلية وعديم التمييز، ولا يستطيع أن يبرم أي تصرف، سواء كان ضارا ضررًا محضًا، أو نافعًا نفعًا محضًا، أو دائرة بين النفع والضرر، ويمكن ان يقسم الجنون إلى قسمين الجنون المطبق وهو الذي يستوعب جنونه جميع اوقاته، أما القسم الآخر فهو الجنون غير المطبق الذي يكون في بعض الاحيان مجنوناً ويفيق في بعضها[1].

ل. العَتَه: يعدّ العَتَه خللا في العقل، ويعدّ المعتوه قليل الفهم، وفاسد التدبير، ومختلط الكلام، فهو كالمجنون محجور لذاته، إذ يتمتّع بأهلية أداء ناقصة، تسمح له بإبرام العقود النافعة نفعًا محضًا دون العقود الضارة ضررًا محضًا، أما العقود الدائرة بين النفع والضرر؛ فتكون موقوفة على إجازة الولي أو الوصي.

م. السّفه والغفلة: عرفت المادة 946 من مجلة الأحكام العدلية السفيه بأنّه: "من يصرف ماله في غير موضعه ويبذر في مصروفاته، وأنْ يتصرّف تصرفًا لا لغرض، أو لغرض لا يعده الفقهاء من أهل الديانة غرضًا"، أما ذو الغفلة فإنه: "الذي يصدق بكل ما يقال عنه، ولا

[1] مجلة الأحكام العدلية، المادة تسعمائة وأربعة وأربعون

يهتدي إلى التصرفات الرابحة المفيدة؛ فيغبن السلامة قلبه"، ويعدّ السفيه وذو الغفلة غير محجورين لذاتهما، بل يجب صدور قرار بالحجر عليهما من المحكمة المختصة، أما إذا تم الحجر عليهما؛ فتعدّ تصرفاتهما كحكم تصرفات الصغير المميز، أمّا تصرفاتهما قبل الحجر؛ فتعد صحيحة ونافعة[1].

ن. الغائب والمحكوم بعقوبة جنائية: وهو آخر عارض من عوارض الأهلية في القانون، وهذه الحالة لا تجعل الشخص غير مميز، أو أنّه لا يستطيع التعبير عن إرادته، لكنها تمنعه من ممارسة شؤونه المادية فقط؛ فتعين له المحكمة قيّما لممارسة شؤونه.

4- غير محكوم بأي جناية أو جنحة مخلة بالشرف حتى لو رد إليه اعتباره أو شمله عفو عام، وهنا، نجد أن المشرع ضيق هذا الشرط؛ فإن كان الشخص المرشح للتعين قد رد اعتباره أو شمله العفو يفقده هذا المنافسة على التعيين، والجدير بالذكر أن هذا الشرط ليس بشرط للتعيين فقط، وإنما شرط للبقاء والاستمرار في إشغال المنصب فيما بعد .[2]

5- أن يكون قد عمل قاضيا نظاميا أو محاميا نظاميا مزاولا مدة لا تقل عن عشر سنوات، ومن هذا الشرط نجد أنه يجب أن تتوفر الخبرة والكفاءة فيمن يتولى منصب وكيل إدارة قضايا الدولة، لذلك، عدّ المشرع مدة العشر سنوات مدى ملائما ليتحلى الوكيل بالخبرة والقدرة الكافية.

6- غير محكوم عليه من مجلس تأديبي، وهذا الشرط مرتبط بالشرط السابق؛ بحيث إن المرشح للتعيين يجب أن يكون منضبطا في وظيفته السابقة، ولم يتم تحويله إلى أي مجلس تأديبي.

---

[1] مجلة الأحكام العدلية، المادة تسعمائة وستة واربعون

[2] راضي، مازن ليلو، القضاء الإداري، دار قنديل، عمان، 2005، ص3

7- يجب أن يكون حاصلا على الشهادة الجامعية الأولى في الحقوق من إحدى كليات الحقوق في الجامعات الأردنية، أو على شهادة معادلة لها في الحقوق بعد أن يتم معادلتها من الجهة المختصة بمعادلة الشهادات في المملكة.

الفرع الثاني: الشروط الواجب توافرها في الوكيل العام لإدارة قضايا الدولة [1]

1- يجب أن تتوافر فيه جميع الشروط الواجب توافرها في وكيل إدارة قضايا الدولة سابقة الذكر.

2- يجب أن يكون قد عمل قاضيا نظاميا، أو محاميا مزاولا، أو في كليهما معا مدة لا تقل في مجموعها عن عشرين سنة، والغاية من هذه المدة، التي قد يعدها البعض طويلة نوعا ما، أن يكون الوكيل العام لإدارة قضايا الدولة ذا كفاءة وخبرة عالية تؤهله لمثل هذا المنصب.

3- يجب أن يعين الوكيل العام بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير العدل، وينتهي عمله بالطريقة نفسها، ويعود ذلك لأهمية منصب الوكيل العام؛ إذ يعادل الوظائف العليا في الدولة.

4- يجب أن يكون الوكيل العام برتبة أمين عام وزارة، ويعدّ الوكيل العام الرئيس المباشر للوكلاء وللموظفين في الدائرة.

---

[1] قانون إدارة قضايا الدولة رقم 28 لسنة 2017، المادة السادسة عشر

المبحث الثاني
المهام والصلاحيات المترتبة على وكيل إدارة قضايا الدولة

هناك العديد من المهام والصلاحيات التي تقع على عاتق وكيل إدارة قضايا الدولة، وعندما نذكر وكيل إدارة قضايا الدولة؛ فمن الممكن أن يكون الوكيل معينا بموجب عقود محددة لهذه الغاية كما تم ذكره سابقا، ومن الممكن، أيضا، أن يكون الوكيل الذي يمثل الدولة هو الموظف الحقوقي في مختلف دوائرها.

يتضمن هذا المبحث مطلبين، نستعرض في المطلب الأول المهام والصلاحيات المترتبة على وكيل إدارة قضايا الدولة، أما المطلب الثاني؛ فسوف نستعرض المهام والصلاحيات التي قد تترتب على الموظفين الحقوقيين في دوائر المملكة الذين ينتدبون بموافقة مجلس دائرة إدارة قضايا[1] الدولة بناء على طلب دوائرهم؛ لتمثيل الدائرة الحكومية في دعاوى محددة متعلقة بتلك الدائرة لدى أي من المحاكم ودوائر التنفيذ، أو تولي إجراءات محددة فيها.

المطلب الأول
المهام والصلاحيات التي تقع على عاتق وكيل إدارة قضايا الدولة

سنتناول في هذا المطلب أهم المهام والصلاحيات التي تقع على عاتق وكيل إدارة قضايا الدولة كما يلي[2]:

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

---

[1] قانون إدارة قضايا الدولة رقم 28 لسنة 2017، المادة الثانية

[2] قانون إدارة قضايا الدولة رقم 28 لسنة 2017، المادة الرابعة

تعقدها المملكة الأردنية الهاشمية اختصاصا قضائيا، سواء داخل المملكة أو خارجها، ولدى دوائر التنفيذ عند تنفيذ الأحكام الصادرة لصالح دوائر الدولة.

2- تبليغ لوائح الدعاوى والأحكام والطعون والإخطارات وسائر الأوراق القضائية، ويتم التبليغ بواسطة الوكيل العام أو أحد الوكلاء أو رئيس ديوان الدائرة، والتبليغ، هنا، يمكن أن يكون للخصوم، أو تبليغ دوائر الدولة باللوائح والأوراق الأخرى؛ لكي يقوم موظفو هذه الدوائر الحقوقيون بتمثيل دوائرهم، ومباشرة الإجراءات المطلوبة بحسب الأصول.

3- المرافعة في الدعاوى وتقديم اللوائح والطلبات والطعون، والقيام بجميع التصرفات والأعمال والإجراءات اللازمة.

4- تحصيل أي نقص في الرسوم المستحقة للخزينة، والغرامات المحكوم بها في أي دعوى مفصولة من الفريق الذي ألزمه الحكم بها، وذلك عن طريق دوائر التنفيذ المختصة، وتعدّ الكشوف المعدة من رؤساء أقاليم المحاكم بمثابة سندات تنفيذية للمباشرة في إجراءات التنفيذ لدى هذه الدوائر.

5- تمثيل دوائر الأحوال المدنية والجوازات في الدعاوى التي تكون طرفا فيها، ويجوز للوكيل العام في الدعاوى المذكورة انتداب موظف أو أكثر من الموظفين الحقوقيين العاملين في دائرة الأحوال المدنية والجوازات بناء على تنسيب مدير عام تلك الدائرة؛ ليقوم بدور الوكيل في تلك الدعاوى.

6- تمثيل دائرة الأراضي والمساحة في الدعاوى التي تكون طرفا فيها، ويجوز للوكيل العام في الدعاوى المذكورة انتداب موظف أو أكثر من الموظفين الحقوقيين العاملين في دائرة الأراضي والمساحة بناء على تنسيب مدير عام تلك الدائرة؛ ليقوم بدور الوكيل في تلك الدعاوى.

7- تمثيل الأجهزة الأمنية والدفاع المدني في الدعاوى التي تكون طرفا فيها، ويجوز للوكيل العام بناء على تنسيب مدير أي من الجهات المذكورة انتداب قاض أو أكثر من القضاة العاملين

فيها، أو ضابط أو أكثر من الضباط الحقوقيين لديها؛ لتمثيلها وللقيام بدور الوكيل في الدعاوى المتعلقة بها.

8- تمثيل القوات المسلحة/الجيش العربي والشركات المملوكة لها في الدعاوى المقامة منها أو ضدها كافة، وجميع الإجراءات القضائية الأخرى بما فيها منازعات التحكيم.

ومن وجهة نظر الباحث؛ فإن السبب في أن يخص المشرع كلّا من دائرة الأراضي ودائرة الأحوال المدنية والقوات المسلحة بنص خاص على تمثيلهم من قبل وكيل إدارة قضايا الدولة؛ يكمن في أهمية القضايا المرفوعة أو المزمع رفعها عليها وكثرتها، بحيث تعامل المشرع بطريقة خاصة مع هذه الدوائر؛ لحساسية عملها، مع إعطاء الصلاحية للوكيل العام بانتداب أحد الموظفين الحقوقيين من هذه الدوائر المذكورة على سبيل الحصر.

أما فيما يخص باقي الدوائر؛ فللمشرع تنظيم خاص فيما يتعلق بانتداب الموظفين الحقوقيين لتمثيل دوائرهم، مختلف من حيث جهة الانتداب؛ إذ إن مجلس دائرة إدارة قضايا الدولة هو الذي ينتدب باقي موظفي الدوائر الأخرى بناء على التنسيب من قبل دوائرهم.

المطلب الثاني

الإجراءات التي يجب على الموظفين الحقوقيين في مؤسسات الدولة القيام بها لتمثيل دوائرهم أمام القضاء

هناك إجراءات عديدة للموظفين الحقوقيين في دوائر المملكة في تمثيل دوائرهم في الدعاوى الحقوقية، وليس الموظفين الحقوقيين فقط، فهناك، أيضا، إجراءات يجب أن يقوم بها الديوان الخاص بكل دائرة بالأخص فيما يتعلق باستلام التباليغ، لذلك، نلخص الإجراءات كما يلي:

1- يجب أن يكون هناك كتاب صادر من الدائرة في انتداب الموظفين بالاسم، بحيث يكون هذا الكتاب بمثابة التوكيل لمباشرة الإجراءات اللازمة في رفع الدعاوى، وتمثيل الدائرة في الدعاوى المرفوعة عليها.

2- في الدعاوى المرفوعة على الدائرة يجب التعميم على رئيس الديوان في جميع الدوائر بتسليم لوائح الدعوى والوثائق الأخرى للدائرة القانونية في يوم التبليغ نفسه؛ لمراعاة المدد القانونية.

3- عند استلام الموظف وتبليغه بلائحة الدعوى؛ يجب عليه أن يقوم بفتح ملف خاص بالدعوى، بحيث يسجل في بداية الملف جميع المعلومات والبينات اللازمة، ويكون مسؤولا عن أي نقص بأي أوراق أو مستندات تخص تلك الدعوى، كما يجب على الموظف أن يتحقق من أنه لا توجد مواعيد أو إجراءات يترتب على إغفالها وقوع ضرر بالدولة؛ كسقوط حق، أو انقضائه، أو سقوط الخصومة.

4- يعدّ الموظف الحقوقي المختص مسؤولا عما يعهد إليه من الدعاوى في جميع مراحلها، ابتداء من وقت افتتاح ملفاتها إلى وقت إنجازها، والأصل أن يتم الرد على لوائح الدعاوى التي تم

تبليغها لديوان الدائرة في غضون خمسة عشر يوم من اليوم التالي للتبليغ، إلا أن المشرع قام بزيادة المدة في حال كان الخصم وكيل إدارة قضايا الدولة .[1]

5- يجب على الموظف المختص التنسيق مع الجهات المعنية بموضوع الدعوى داخل دائرته؛ ليقوم بالرد على وقائع الدعوى وتقديم الدفوع الواجب تقديمها، وسلوك طرق الطعن في الأحكام، مما يؤمن مصلحة الجهة العامة التي يمثلها، بحيث يعد الموظف مسؤولا عن كل تأخير في السير في الدعوى إذا ثبت أنه ناتج عن تراخيه في اتخاذ الإجراء اللازم لتنفيذ القرار في الوقت المناسب حسب الأصول.

6- في حال رغب في تمديد المدة؛ يجب على الموظف تقديم طلب تمديد لدى قلم صلح المحكمة، أو للقاضي المختص في نظر الدعوى، وذلك قبل انتهاء المدد الممنوحة له.

7- على الموظف المختص القيام بجميع الإجراءات القانونية، ويمارس صلاحياته كمحام، وذلك من خلال المرافعة أمام القضاء، أو من خلال تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة بحق الدائرة المنتدب من قبلها.

8- في كل دائرة حكومية هنالك حساب للمصاريف القضائية، فعلى الموظف المختص، في حال ترتبت أية تكاليف مادية، مخاطبة المديرية المالية ضمن دائرته وإبلاغها بمضمون الدعوى واحتياجاته المادية؛ ليتم تغطيتها من قبلهم حسب الأصول.

9- تزويد دائرة إدارة قضايا الدولة بالأوراق والمعززات التي يتم طلبها من قبل الوكيل العام كافة حسب الأصول.

---

[1] قانون محاكم الصلح رقم 23 لسنة 2017، المادة الخامسة الفقرة ب

10- أما فيما يتعلق بالدعاوى المطلوب رفعها من أحد الأشخاص المعنوية العامة أو الخاصة، بحيث وجد الموظف أن الدعوى غير محتملة الربح؛ فعليه أن يقوم بتحرير مذكرة للجهة المختصة بالأسباب في رفع الدعوى من عدمه.

ومن وجهة نظر الباحث، فإن هناك أهمية كبيرة للموظفين الحقوقيين في تمثيل دوائرهم، وهناك الكثير من المهام غير التي حاولت أن أحصرها في النقاط أعلاه، بحيث يجب على المشرع والجهات المختصة إصدار تعليمات تنظم عمل الموظفين الحقوقيين ضمن تشريع خاص؛ لتجنب الأخطاء والتخبط في الإجراءات القانونية، إضافةً إلى تزويد دائرة إدارة قضايا الدولة بصورة من ملف كل قضية يتضمن الإجراءات التي تم اتخاذها، والبينات التي تم دفعها في القضايا.

الفصل الثالث

التنظيم الإداري لإدارة قضايا الدولة وبيان أساس المسؤولية المدنية التي تقع على عاتق وكيل إدارة قضايا الدولة

من المعلوم أن لكل دائرة سواء أكانت حكومية أم خاصة تنظيم إداري خاص بها وذلك لتنظيم عملها وتوضيح جميع المهام التي تقع على عاتق كل موظف في الدائرة لذلك نظم المشرع الأردني آلية عمل دائرة إدارة قضايا الدولة وفق قانون إدارة قضايا الدولة رقم 27 لسنة 2017، أما فيما يتعلق بالمسؤولية المدنية؛ فلم ينظم المشرع الأردني أساس المسؤولية المدنية لوكيل إدارة قضايا الدولة، وبذلك، يكون التأصيل القانوني للمسؤولية معتمدا على القواعد العامة في القانون المدني الأردني.

لذلك، سنتناول التنظيم الإداري لعمل دائرة إدارة قضايا الدولة وأساس المسؤولية المدنية لوكيل إدارة قضاياها من خلال تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين؛ نتناول في المبحث الأول التنظيم القانوني لأعمال وكيل إدارة قضايا الدولة وآلية تمثيل الخصومة، ونتناول في المبحث الثاني القواعد العامة للمسؤولية المدنية، وإمكانية تطبيقها على عمل وكيل إدارة قضايا الدولة، بحيث نتطرق إلى الأحكام العامة للمسؤولية العقدية والمسؤولية التقصيرية لعمله.

المبحث الأول

التنظيم الإداري لإدارة قضايا الدولة

تعدّ إدارة قضايا الدولة دائرة من الدوائر التابعة لوزارة العدل بموجب قانون إدارة قضايا الدولة رقم 27 لسنة 2017، بحيث نصت المادة 3/أ من القانون على أنه: "تنشأ في الوزارة دائرة تسمى (إدارة قضايا الدولة)، وتتبع إداريا لوزارة العدل"، لذلك، سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين؛ نتناول في المطلب

الأول التنظيم الإداري لإدارة قضايا الدولة، ونتناول في الثاني التوكيل بالخصومة لإدارة قضايا الدولة.

المطلب الأول
الهيكل التنظيمي لإدارة قضايا الدولة والكادر البشري العامل فيها

كما ذكرنا سابقا؛ فإن المشرع الأردني نظم عمل إدارة قضايا الدولة وفق أحكام قانون إدارة قضايا الدولة رقم 27 لسنة 2107، بالأخص فيما يتعلق بالتنظيم الإداري، فقد حرص المشرع على أن يوضح ويبين آلية عمل الدائرة، لذلك، سنتناول في هذا المطلب فرعين؛ يتضمن الفرع الأول التنظيم الإداري لعمل إدارة قضايا الدولة، ونتناول في الثاني الكادر البشري لآلية عمله.

الفرع الأول: التنظيم الإداري لإدارة قضايا الدولة

يكون مقر الإدارة الرئيسي في عمان، بحيث يكون مدير الدائرة الوكيل العام لإدارة قضايا الدولة، ويوزع العمل فيها إلى أقسام عديدة، وبموجب الهيكل التنظيمي لوزارة العدل نجد أن الدائرة تتكون مما يلي:

1- مجلس الدائرة، ويتكون من الوزير رئيساً وعضوية كل من الوكيل العام نائبا لرئيس أمين عام الوزارة، وأمين عام وزارة المالية، وأمين عام وزارة الأشغال العامة والإسكان، أقدم اثنين من الوكلاء، ويجتمع المجلس بدعوة من رئيسه أو من نائب الرئيس في حال غياب الرئيس مرة كل ثلاثة أشهر على الأقل، وكلما دعت الحاجة إلى ذلك، ويكون اجتماعه قانونيا بحضور خمسة أعضاء على الأقل، على أن يكون الرئيس أو نائبه من بينهم، ويصدر قراراته بأغلبية أصوات أعضائه الحاضرين، ويعين الوزير من بين موظفي الدائرة أمين سر للمجلس[1].

[1] قانون إدارة قضايا الدولة رقم 28 لسنة 2017، المادة الخامسة فقرة أ

ويتولى المجلس بموجب القانون صلاحيات عديدة، ألا وهي[1]:

1- رسم السياسة العامة للدائرة.

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

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

4- تعيين الوكلاء وإنهاء عملهم بناء على تنسيب الوكيل العام والموافقة على انتدابهم وإعارتهم.

5- اتخاذ الإجراءات والأعمال كافة؛ التي من شأنها حفظ مصالح الدائرة والجهات التي تمثلها.

6- إلغاء أو تعديل أي قرار يصدر عن اللجنة ما لم يكن قد تم تنفيذه فعلا.[2]

ب-لجنة دعاوى الدولة، وتتضمن كل من[3]:

1- اثنين من موظفي وزارة المالية، من موظفي الفئة الأولى يسميهما وزيرها.

2- اثنين من الوكلاء يسمّيهما الوزير، ممثلا عن وزارة الأشغال العامة والإسكان، من موظفي الفئة الأولى يسميهما وزيرها.

3- أحد مستشاري ديوان التشريع والرأي.

---

[1] قانون إدارة قضايا الدولة رقم 28 لسنة 2017، المادة السادسة.

[2] قانون إدارة قضايا الدولة رقم 28 لسنة 2017 المادة 5/أ والتي تنص على أنه "يشترط فيمن يعين وكيلا في الدائرة أن يكون أردني الجنسية".

[3] قانون إدارة قضايا الدولة رقم 28 لسنة 2017، المادة السابعة فقرة ب.

4- يسمي الوزير أحد أعضاء اللجنة نائبا لرئيسها، ويجوز تغيير أي من الأعضاء بتسمية من يحل محله من الجهة المختصة بذلك.

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

وتتمتع اللجنة بالصلاحيات التالية [1]:

1- البت في المواضيع المزمع رفع دعاوى بها، والتي تبين بعد دراستها من قبل الوكيل العام أنها في غير صالح دوائر الدولة، أو إذا وقع خلاف في الرأي بين دائرة الدولة المعنية والوكيل العام.

2- البتّ في إسقاط أي دعوى، في أي مرحلة كانت عليها، بما في ذلك مرحلتا الاستئناف والتمييز إذا كان الاستمرار في نظرها يضر بمصلحة دائرة الدولة المعنية، وذلك بناء على تنسيب الوكيل العام.

3- التنسيب إلى المجلس للموافقة على المصالحات في الدعاوى قيد النظر، والتي لم يصدر بها قرار قطعي بعد من المحاكم المختصة.

ج- وكلاء إدارة قضايا الدولة كما تم ذكرهم سابقا سواء كان أولئك المعينين أو المنتدبين، ويكون في كل محكمة بداية في محافظات المملكة وكيل يمثل المحافظة.

---

[1] قانون إدارة قضايا الدولة رقم 28 لسنة 2017، المادة الثامنة

د- وحدة المتابعة والتقييم والتطوير، وتتكون الوحدة من رئيس الوحدة، ومدقق قضايا الدولة، واختصاصي إحصاء، واختصاصي اتصال.

هـ- المدير الإداري، ويندرج تحته أقسام عديدة هي:

1- قسم التسجيل، ويتكون من رئيس، وكاتب استقبال وتسجيل، وكاتب استعلام وتدقيق، ومنسق دوائر الدولة.

2- قسم متابعة قضايا الدولة والتحكيم القانوني، بحيث يكون هذا القسم في مركز الدائرة، ويتكون من رئيس، واختصاصي قضايا دولة، وكاتب متابعة.

3- قسم متابعة قضايا الدولة والتحكيم القانوني، ويكون هذا القسم في الأقاليم، ويتكون من رئيس، واختصاصي قضايا دولة، وكاتب متابعة.

4- قسم التنفيذ والتحصيل، ويتكون من رئيس، واختصاصي قضايا دولة، وكاتب متابعة.

5- قسم الخدمات الإدارية، ويتكون من رئيس، واختصاصي موارد بشرية، وكاتب صادر وارد، وكاتب تباليغ النشر، وفني دعم، ومأمور مستودع ملفات، وأمين لوازم، بالإضافة إلى سائق، وطابعة، ومراسل.

ويرى الباحث أنه كان يجب على المشرع أن يعمل على إصدار نظام داخلي لإدارة قضايا الدولة؛ ليبين عمل كل قسم بالتحديد داخل الهيكل، وذلك لتحقيق السرعة في تحديد المسؤولية في حالة خطأ أيٍّ من الأقسام أعلاه.

الفرع الثاني: الكادر البشري وآلية عمله

يتكون الكادر البشري لإدارة قضايا الدولة من نوعين من الكوادر، وهما: الكادر الأساسي؛ وهم من يقومون بالمهمة التي أنشئت من أجلها إدارة قضايا الدولة، والكادر الثاني: الكادر الفني الذي يقدم الدعم والمساندة للكادر الأول؛ للقيام بالمهمة وتحقيق الأهداف المرجوة التي أنشئت من أجلها إدارة قضايا الدولة، ألا وهي الدفاع عن مصالح الدولة.

1- الكادر الأساسي: هم وكلاء إدارة قضايا الدولة، سواء أولئك الذين تم تعينهم بموجب عقود، ويقوم أي منهم مقام الآخر فيما يتولاه من دعاوى، وما يقوم به من إجراءات[1]، أو القضاة الذين تتم إعارتهم بقرار من المجلس القضائي بناء على طلب وزير العدل؛ لشغل وكيل عام أو وكيل، على أن يتقاضى القاضي جميع حقوقه وامتيازاته من الجهة التي أعارته، ونص المشرع بهذا الخصوص على أنه، بعد مرور سنتين من نفاذ أحكام قانون إدارة قضايا الدولة، لا يعمل بما ورد أعلاه فيما يخص إعارة القضاة .[2]

وبموجب أحكام قانون إدارة قضايا الدولة الذي نص على أنه للوكيل العام، بموافقة من مجلس الدائرة، أن يتعاقد مع محامين أردنيين للقيام بدور الوكيل في أي دعوى أمام المحاكم أو هيئات التحكيم الداخلية، واشترطت ألا يكون وكيلا في خصومة قائمة لأحد الأشخاص ضد دائرة إدارة قضايا الدولة.

ويرى الباحث أن السبب في توكيل محامين أردنيين يعود إلى كثرة القضايا المرفوعة من الدولة وعليها، وأيضا، للاستفادة من خبرات بعض المحامين في مجالات عديدة.

---

[1] قانون إدارة قضايا الدولة رقم 28 لسنة 2017، المادة الثالثة فقرة ب

[2] قانون إدارة قضايا الدولة رقم 28 لسنة 2017، المادة الثالثة فقرة د

ويرى الباحث من خلال ما ورد أعلاه فيما يخص إعارة القضاة؛ يستخلص الباحث أن وكيل إدارة قضايا الدولة ليس بقاض حكما، وأن حقوقه وامتيازاته وآلية تعيينه مختلفة، وأن هدف المشرع أن يقوم القاضي بمقام وكيل إدارة قضايا الدولة فترة محددة؛ للاستفادة من خبرات القضاة، ونقلها إلى وكلاء إدارة قضايا الدولة الأساسيين.

وهناك، أيضا، ما يمكن عدّهم وكلاء لإدارة قضايا الدولة بموجب قانون إدارة قضايا الدولة، والذي نص بمادة 3/هـ على أنه: للوكيل العام، بموافقة من مجلس الدائرة، أن يتعاقد مع محامين أردنيين؛ للقيام بدور الوكيل في أي دعاوى أمام المحاكم أو هيئات التحكيم الداخلية، واشترطت ألّا يكون وكيلا في خصومة قائمة ضد دائرة إدارة قضايا الدولة، ونرى أن سبب المشرع في توكيل محاميين أردنيين يعود إلى كثرة القضايا المرفوعة من الدولة وعليها، وأيضا، للاستفادة من خبرات بعض المحامين في مجالات عديدة.

كما يجوز بقرار من مجلس الوزراء، وبناء على تنسيب الوزير المعطوف على توصية الوكيل العام، التعاقد مع محامين أردنيين أو غير أردنيين لتمثيل الدائرة، ولكن، في قضايا محددة، ألا وهي قضايا التحكيم الدولية، أو القضايا المنظورة أمام المحاكم الأجنبية[1].

2- الكادر الفني، ويقصد بهذا الكادر جميع المساعدين المحضرين والمستخدمين، الذين تم ذكرهم في الهيكل التنظيمي، والذين يتولون مراكز إدارية، وذلك لتسهيل مهمة وكيل إدارة قضايا الدولة، ومساعدتهم، وتقديم الخدمات الإدارية والفنية والمساندة لهم كافة.

[1] قانون إدارة قضايا الدولة رقم 28 لسنة 2017، المادة الثالثة فقرة و.

المطلب الثاني
آلية قيام إدارة قضايا الدولة بدور الوكيل بالخصومة

بموجب قانون إدارة قضايا الدولة؛ نجد أن المشرع نص على أنه: تقام دعاوى ضد دوائر الدولة على الوكيل العام، بالإضافة إلى وظيفته، وهنا، النص صريح بأن الخصومة ضد جميع دوائر الدولة تكون ضد الوكيل العام.

والجدير بالذكر، وبالاستناد إلى القواعد القانونية التي تنظم موضوع التوكيل بالخصومة الخاص بالأشخاص المعنوية العامة؛ نجد أن هناك شكلين رئيسين للتوكيل بالخصومة، ألا وهما: التوكيل بالخصومة القانوني، والتوكيل بالخصومة الاتفاقي، بحيث لا يعتمد الشكل الأول على إدارة الأطراف، ويكون مصدره القانون، أما الشكل الثاني؛ فيكون اتفاقيا، وبالرغم من أن مصدره القانون، إلا أن الخصومة به تعتمد على إدارة الأطراف كما نبين في التالي:

أولا: التوكيل بالخصومة القانوني

يكون التوكيل في هذه الحالة قانونيا عندما يلزم القانون دوائر الدولة المختلفة بجهة معينة؛ لتتولى مهمة التوكيل بالخصومة والترافع أمام المحاكم نيابة عنها، دون النظر إلى إرادة الشخص.

وقد حصر المشرع الأردني هذا النوع من التوكيل بدائرة إدارة قضايا الدولة، وذلك بالاستناد إلى النصوص القانونية المنصوص عليها في قانون إدارة قضايا الدولة، والتي تتولى الدائرة بموجبها مهمة الوكيل بالخصومة للدفاع عن المصالح العامة للدولة فيما يرفع منها أو عليها من دعاوى لدى المحاكم أو الدوائر القضائية بمختلف أنواعها ودرجاتها، ومن الجدير بالذكر؛ أنه يقصد بدوائر الدولة الوزارات، والإدارات العامة، والبلديات، أو أي قطاع عام أو مشترك، وجميع الأشخاص المعنوية العامة دون استثناء.

ويرى الباحث انه يمكن تعريف التوكيل بالخصومة القانوني بأنه مباشرة إدارة قضايا الدولة لمهمة الترافع أمام القضاء نيابة عن دوائر الدولة المختلفة، دون النظر إلى ضرورة توافق إرادتي أطراف التوكيل.

وفيما يتعلق بالدوائر التي يمثلها الوكيل العام؛ فهناك بعض اللبس فيما يتعلق بالمؤسسات ذات الاستقلال الإداري والمالي، فيثار التساؤل هنا: هل يجوز لمثل هذه المؤسسات أن توكل محاميا لتمثيلها في القضايا أم أن الوكيل العام هو من يمثلها؟؟

والإجابة عن هذا السؤال جاءت من خلال قرار رقم 2 لسنة 2018 الصادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين، والذي جاء قـرار رقـم (2) لسنـة 2018:

(أولا: 1. عرفت المادة (2) من قانون إدارة قضايا الدولة رقم (28) لسنة 2017 (دوائر الدولة) بما يلي:

"حكومــة المملكة الأردنية الهاشمية أو أي من دوائرها أو أي مؤسســة رسمية أو عامــة."

2. وتنص المادة (4) من القانون ذاته على ما يلي:

"أ. تقام الدعاوى ضد دوائر الدولة على الوكيل العام بالإضافة لوظيفته.

ب. يتولــى الوكيل العام، بالإضافة لوظيفته، إقامة الدعاوى التي لدوائر الدولة على أي 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 اختصاصا قضائيا، سواء داخل المملكة أو خارجها، ولدى دوائر التنفيذ عند تنفيذ الأحكام الصادرة لصالح دوائر الدولة.

2. تبليغ لوائح الدعاوى والأحكام والطعون والإخطارات وسائر الأوراق القضائية، ويتم التبليغ بوساطة الوكيل العام أو أحد الوكلاء أو رئيس ديوان الدائرة.

3. المرافعة في الدعاوى، وتقديم اللوائح والطلبات والطعون، والقيام بجميع التصرفات والأعمال والإجراءات اللازمة للدفاع عن دوائر الدولة في الدعاوى التي تكون طرفا فيها.

ج. تقوم الدائرة بالمهام والصلاحيات المنصوص عليها في الفقرة (ب) من هذه المادة بوساطة الوكيل العام أو الوكيل.

د. يجوز للمجلس، بناء على طلب أي دائرة من دوائر الدولة، أن ينتدب موظفا أو أكثر من الموظفين الحقوقيين العاملين في تلك الدائرة؛ لتمثيل الدائرة في دعوى أو دعاوى محددة متعلقة بتلك الدائرة لدى أي من المحاكم ودوائر التنفيذ، أو تولي إجراءات محددة فيها."

3. وتنص المادة (21) من القانون ذاته على ما يلي:

أ. يلغى (قانون دعاوى الحكومة رقم (25) لسنة 1958).

ب. لا يعمل بأي نص ورد في أي تشريع آخر إلى المدى الذي يتعارض فيه مع أحكام هذا القانون."

ثانيا: 1. تنص المادة (3) من قانون البنك المركزي الأردني (23) لسنة 1971 وتعديلاته على ما يلي:

"أ. يتمتع البنك المركزي بشخصية اعتبارية مستقلة، ويستمر وجوده كمؤسسة عامة، ويقوم بجميع أعماله وفقا لأحكام هذا القانون.

ب. للبنك المركزي أن يمتلك ويتصرف بممتلكاته، وأن يتعاقد، وأن يقيم الدعاوى وتقام عليه باسمه، ويكون له خاتم خاص به.

ج. يعفى البنك المركزي من كافة الضرائب والرسوم الحكومية، بما في ذلك رسوم طوابع الواردات."

2. وتنص الفقرة (ب) من المادة (14) من القانون ذاته على ما يلي:

"يمثـــل المحافظ البنك المركزي في كافة علاقات البنك مع الآخرين، وبهذه الصفة فإن له:

ب. أن يمثل البنك المركزي شخصيا، أو عن طريق التوكيل القانوني في المحاكم، وعند النظر في القضايا التي يكون البنك المركزي طرفا فيها."

ثالثا: قضت محكمة التمييز الأردنية بمقتضى قرارها رقم (1988/283) الصادر بتاريخ 1988/9/25، وفي ظل سريان قانون دعاوى الحكومة رقم (25) لسنة 1958 (الملغى) الذي كان يعرّف (الحكومة): بأنها الحكومة الأردنية الهاشمية، أو أية دائرة من دوائرها، بما يلي:

"يستفاد من المادة (3/أ و 4 و 10/أ و 14) من قانون البنك المركزي رقم (23) لسنة 1971[1] أن البنك المركزي هو شخص إداري، أسس بقانون خاص منح له شخصية اعتبارية لإدارة مرفق من مرافق الدولة، وله استقلال مالي، بحيث تعتبر حقوقه وأمواله مستقلة عن حقوق وأموال الدولة؛ فهو بهذه الصفة يخرج عن مفهوم الدائرة الحكومية لغايات قانون دعاوى الحكومة، ولا يكون للنائب العام

[1] قانون البنك المركزي رقم (23) لسنة 1971 المواد (الثالثة فقرة أ والرابعة والعاشرة فقرة أ والرابعة عشر)

صلاحية الادعاء عن البنك المركزي بخصوص مبالغ رسوم أذونات العملة العائدة للبنك المركزي، فيكون ما ذهبت إليه محكمة الاستئناف من هذه الجهة في محله، فنقرر بالأكثرية رد هذا التمييز."

إن المطلوب تفسيره على ضوء النصوص المشار إليها أعلاه هو: بيان فيما إذا كان يحق للبنك المركزي الأردني أن يتعاقد مع محامين لتمثيله في الدعاوى التي يكون طرفا فيها وفقا لأحكام القانون الخاص به، أي أن من يمثل البنك المركزي الأردني في القضايا التي يقيمها أو تقام عليه هو الوكيل العام وفقا لأحكام قانون إدارة قضايا الدولة.

وعـن المطلوب تفسيــره: نجــد أن المادة (2) من قانون إدارة قضايا الدولة رقم (28) لسنة 2017 عرفت عبارة (دوائر الدولة): على أنها حكومة المملكة الأردنية الهاشمية، أو أي من دوائرها، أو أي مؤسسة رسمية أو عامة.

كمـا عرّفت (الدائرة) بأنها إدارة قضايا الدولة المنشأة وفق أحكام هذا القانون.

ونصــت المادة (21/ب) من قانون إدارة قضايا الدولة على: "لا يعمل بأي نص ورد في أي تشريع آخر إلى المدى الذي يتعارض فيه مع أحكام هذا القانون."

وعليــه، وفي ضوء صراحة النصوص المشار إليها؛ فإنه لا يحق للبنك المركزي أن يتعاقد مع محامين لتمثيله في الدعاوى التي يكون فيها طرفا فيها وفقا لأحكام القانون الخاص به، الأمر الذي يعني أن من يمثله هو الوكيل العام وفقا لأحكام قانون إدارة قضايا الدولة).

وتعليقا على هذا القرار؛ يرى الباحث أن المشرع أحسن في التفسير أعلاه، بحيث أسند مهمة الخصومة لإدارة قضايا الدولة في جميع مؤسسات المملكة ودوائرها، سواء تلك المستقلة فيها، أو

غيرها من الدوائر، وهنا، يسمح لدائرة إدارة قضايا الدولة بالقيام بأعمالها، وانفرادها بالاختصاص بما يحقق ذلك من استقلال إداري.

ولكن، يرى الباحث أن هناك مأخذا على المشرع الأردني فيما يتعلق بعدم منح الاستقلالية المالية لدائرة إدارة قضايا الدولة؛ لما في ذلك من إعاقة لعمل الدائرة، وتعقيدا للإجراءات، لذلك، نرجو المشرع أن يعيد النظر، ويقرر منح دائرة إدارة قضايا الدولة الاستقلال المالي، ووضع ميزانية خاصة للدائرة.

ثانيا: التوكيل بالخصومة الاتفاقي

ويقصد بالتوكيل بالخصومة الاتفاقي الاتفاق مع محام من المحامين الخاصين المقيدين في جدول الأساتذة؛ من أجل القيام بمهمة الترافع أمام المحاكم.

وعند الحديث عن هذه الصورة من التوكيل بالخصومة الاتفاقي نكون أمام صورتين هما:

1- التعاقد مع محامين أردنيين من قبل قرار من مجلس إدارة قضايا الدولة لتمثيل الدولة في قضايا التحكيم أو أي قضية منظورة أمام المحاكم الأردنية.

2- التعاقد مع محامين أردنيين وغير أردنيين بقرار من مجلس الوزراء، بناء على قرار من وزير العدل بتنسيب من إدارة قضايا الدولة، وذلك لتمثيل الدولة الأردنية في قضايا التحكيم الدولية.

حيث إن المشرع أجاز لإدارة قضايا الدولة، بموجب قانون إدارة قضايا الدولة؛ أن تتعاقد مع محامين خاصين لتمثيل الدولة في قضايا التحكيم أو أي قضية منظورة أمام المحاكم الأردنية.

ومن وجهة نظر الباحث؛ يؤخذ على المشرع الأردني أنه لم يضع شروطا معينة أو حالات معنية ليتم التعاقد مع المحامين كنظيره المشرع السوري، إذ إن المشرع السوري وضع شروطا عديدة

لكي يتم التعاقد مع المحامين الخاصين لتمثيل الدولة في القضايا، ومنها: أن يكون المحامي مزاولا للمهنة مدة لا تقل عن ثماني سنوات، والحصول على موافقة الجهة صاحبة العلاقة خطيا قبل التعاقد مع أي من المحامين، وأن يكون هناك حالات خاصة يتعذر فيها على إدارة قضايا الدولة مباشرة الدعاوى فيها، وحصر الحالات فيها بثلاث نقاط:

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 محام يتولاها من أصحاب الخبرة والتجربة في موضوعها .[1]

ونرجو من المشرع الأردني أن يضع الحالات التي تستوجب تعيين محامين لتمثيل الدولة؛ لما في ذلك من تحقيق المصلحة العامة، وعدم التعسف باستخدام السلطة من قبل الجهة المعنية بذلك.

[1] قرار وزير العدل السوري، رقم 361/ن تاريخ 1978/4/5، المادة 1 والمتضمن تحديد الأحوال التي يتعذر فيها على إدارة قضايا الدولة مباشرة بعض الدعاوى.

المبحث الثاني

القواعد العامة للمسؤولية المدنية وإمكانية تطبيقها على عمل وكيل إدارة قضايا الدولة

تعرف المسؤولية المدنية بأنها: "التزام المدين بتعويض الضرر الذي نتج منه لإخلاله بتنفيذ الالتزام الذي يقع عليه[1]، أي بمعنى أن يكون الجزاء بتعويض الضرر الذي ترتب على إخلاله بالتزام يقع عليه ويمكن تعريفها على أنها: "حالة الشخص الذي ارتكب أمرا يستوجب إلزامه بتعويض ما، سببه من ضرر للغير"، بحيث يوجد نوعان من المسؤولية المدنية، وهما: أولا؛ المسؤولية العقدية، والتي تقوم عند الإخلال بإحدى بنود العقد، أي أن مصدر هذا الإخلال هو العقد، والنوع الآخر من المسؤولية المدنية هي المسؤولية التقصيرية، وتقع نتيجة العمل غير المشروع[2]

أي بمعنى أن المسؤولية العقدية تقوم على الإخلال بالتزام عقدي يختلف باختلاف ما تضمن العقد من التزامات، بحيث يقع الخطأ من المدين نفسه، ومن الممكن أن يقع من شخص آخر يسأل عنه المدين، بالإضافة إلى الضرر وعلاقته السببية، أما المسؤولية التقصيرية؛ فتقوم على الإخلال بالتزام قانوني مصدره القانون المدني الأردني أو غيره من القوانين، وهو الالتزام بعدم الإضرار بالغير، ويسأل، أيضا، عن فعل الغير الذي يسبب ضرر، وعن مسؤوليته الناشئة عن الأشياء.[3]

وتعد المسؤولية المدنية من المواضيع المتجددة في أحكامها، بحيث تثير الكثير من الجدل، سواء على مستوى الفقه أو القضاء، بحيث إن هناك الكثير من المهن نص القانون على المسؤولية المدنية

---

[1] أنور سلطان، مصادر الالتزام الموجز في النظرية العامة للالتزام (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت،1983، ص291

[2] د. بلحاج العربي، النظرية العامة للالتزام، ج1، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، 1995، ص10

[3] د. أنور سلطان، مصادر الالتزام في القانون المدني الأردني دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2005، ص298

التي تترتب نتيجة الأفعال التي ترتكب وتسبب ضررا فيها، بحيث إن المشرع كيف المسؤولية المدنية لبعض المهن بموجب قوانين خاصة أو مواد صريحة، ولكن، هناك بعض المهن لم ينظم المشرع قواعد خاصة للمسؤولية المدنية فيها، وترك الأمر للقواعد العامة لتنظيمها.

ومن هذه المهن مهنة وكيل إدارة قضايا الدولة، وبالرغم من أن المشرع وضع قانونا خاصا لتنظيم إدارة قضايا الدولة، إذ يكون المشرع بهذا قد اعترف بخطورة عمل وكيل إدارة قضايا الدولة وأهميته، إلا أن هذا القانون لم ينظم أحكاما لمسؤولية وكيل إدارة قضايا الدولة بشكل صريح، وإنما أخضعها للقواعد العامة للمسؤولية المدنية.

وأيضا، لم تحظ مسؤولية وكيل إدارة قضايا الدولة بدراسة وافية من قبل رجال القانون وفقهائه في الأردن بشكل خاص، والوطن العربي بشكل عام، بالرغم من الحاجة والضرورة القصوى لمثل هذه الدراسات، بالأخص فيما يتعلق بتحديد الطبيعة القانونية لمسؤولية وكيل إدارة قضايا الدولة، لذلك، آثر الباحث بأن يكون موضوع مسؤولية وكيل إدارة قضايا الدولة عنوانا لرسالتي.

ونظرا لاختلاف الأحكام القانونية لكلا النوعين من المسؤولية المدنية من حيث: الأهلية، والخطأ، والتعويض عنه، والضرر، وغير ذلك من المسائل التي يمكن أن تثار؛ كان لا بد من تحديد طبيعة مسؤولية وكيل إدارة قضايا الدولة المدنية، بحيث هل تعدّ مسؤولية عقدية أم تقصيرية؟

لذلك، سنبحث ذلك في مطلبين، بحيث نتناول في المطلب الأول المسؤولية العقدية لوكيل إدارة قضايا الدولة، وفي المطلب الثاني المسؤولية التقصيرية لوكيل إدارة قضايا الدولة.

المطلب الأول

المسؤولية العقدية لوكيل إدارة قضايا الدولة

المسؤولية العقدية، كما تم تعريفها سابقا، جزاء إخلال أحد المتعاقدين بتنفيذ الالتزامات المترتبة عليه، والتي تنشأ عن العقد، فإذا نشأ العقد صحيحا يكون واجب التنفيذ.

بحيث يكون العقد صحيحا إذا توافرت أركانه بأصلها ووصفها، وذلك بموجب المادة 167 من القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976، والتي تنص على أن: "العقد الصحيح هو العقد المشروع بأصله ووصفه بأن يكون صادرا من أهله، مضافا إلى محل قابل لحكمه، وله غرض قائم وصحيح ومشروع، وأوصافه صحيحة، ولم يقترن به شرط مفسد له".

ونستنتج، مما سبق؛ أنه إذا انعقد العقد صحيحا وجب على أطرافه الوفاء بالتزاماته المترتبة عليه نتيجة التعاقد، وهذا، أيضا، ما أشارت إليه المادة 199 من القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976، والتي تنص على أنه: "1. يثبت حكم العقد في المعقود عليه وبدله بمجرد انعقاده، دون توقف على القبض أو أي شيء آخر، ما لم ينص القانون على غير ذلك.

2. أما حقوق العقد؛ فيجب على كل من الطرفين الوفاء بما أوجبه العقد عليه منهما".

وتنص المادة 202 من القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976 على أنه: "1. يجب تنفيذ العقد طبقا لما اشتمل عليه، وبطريقة تتفق مع ما يوجبه حسن النية.

2. ولا يقتصر العقد على إلزام المتعاقد بما ورد فيه، ولكن، يتناول، أيضا، ما هو من مستلزماته وفقا للقانون والعرف وطبيعة التصرف".

ويفهم من النص السابق أنه يجب تنفيذ العقد طبقا لما اشتمل عليه بما يتفق مع حسن النية، وأيضا، يجب أن تتم مراعاة تنفيذ مستلزمات العقد بما يتفق مع القانون والعرف وطبيعة التصرف.

فعند الحديث عن المسؤولية العقدية لوكيل إدارة قضايا الدولة؛ لا بد من توافر شروط عديدة، ومنها:

1- وجود عقد صحيح بأصله ووصفه.

لا بد من وجود عقد صحيح بين وكيل إدارة قضايا الدولة وبين صاحب العمل، ويجب أن يكون العقد صحيحا ومنتجا لآثاره القانونية، ومشتملا على أركانه كافة من محل ورضا وسبب، وفي حال كان محل الالتزام مخالفا للنظام العام، أو الآداب العامة؛ يكون العقد في هذه الحالة عقدا باطلا.

ومن شروط صحة العقد ألا يشوبه أي عيب من عيوب الإرادة، فإذا صدرت الإرادة مقترنة بأحد هذه العيوب؛ تكون الإرادة معيبة، بحيث إنه إذا كان العقد صحيحا، وتحدد مضمونه؛ فإنه يصبح واجب التنفيذ، وإن القوة الملزمة للعقد تقضي قيام كل طرف بما يترتب عليه من التزامات، وذلك بطريقة تتفق مع ما يوجبه حسن النية، ولا يقتصر إلزام المتعاقد بما ورد في العقد فقط، بل يلتزم بمستلزمات العقد وفقا لما يقتضيه القانون والعرف وطبيعة التصرف. [1]

وعليه، ولكي تترتب مسؤولية وكيل إدارة قضايا الدولة؛ يجب أن يكون المتضرر صاحب العمل، ألا وهي الدولة، وأن يكون الضرر الذي أصابها وقع نتيجة عدم تنفيذ الالتزام في العقد، أما إذا أصاب الضرر غير صاحب العمل، أو بضرر غير ناشئ عن التزام في العقد؛ فتنتفي المسؤولية العقدية لوكيل إدارة قضايا الدولة.

---

[1] القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976، المادة 202والتي تنص على أنه "1- يجب تنفيذ العقد طبقا لما اشتمل عليه وبطريقة تتفق مع ما يوجبه حسن النية. -2 ولا يقتصر العقد على إلزام المتعاقد بما ورد فيه، ولكن، يتناول أيضا ما هو من مستلزماته وفقا للقانون والعرف وطبيعة التصرف"

2- أن يكون الضرر ناشئا عن عدم تنفيذ العقد.

وهنا، حتى تتحقق المسؤولية العقدية لا بد أن يكون الضرر الذي لحق المضرور ناتجا عن عدم تنفيذه لالتزام فرضه عليه العقد.

لذلك، يجب أن يلتزم وكيل إدارة قضايا الدولة بأداء العمل المطلوب منه وفقا لما تم الاتفاق عليه، فإن لم يحقق ما طلب منه في العقد أو وفقا لما يقتضيه القانون أو العرف؛ يصبح في دائرة الخطأ العقدي، ويسأل عن الضرر في حالة وجود علاقة سببية فيما بين الخطأ والضرر.

وهنا، وبعد ما تم استعراضه من شروط لإمكانية تطبيق المسؤولية العقدية؛ لا بد لنا من تكييف طبيعة عقد وكيل إدارة قضايا الدولة وتحديده، فهل هو عقد وكالة، أم عقد عمل، أم عقد مقاولة، أم هو عقد ذا طبيعة خاصة؟؟

وقبل الإجابة عن التساؤل أعلاه؛ لا بد من تعريف كل عقد على حدة، وبيان شروطه.

أولا: عقد الوكالة

عرفت المادة 833 من القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976 عقد الوكالة على أنه: "عقد يقيم الموكل بمقتضاه شخصا آخر مقام نفسه في تصرف جائز ومعلوم".

وعرفه الفقه على أنه: "عقد يأذن به أحد الفريقين، ويقال له (الموكل) شخصا آخر ويقال له الوكيل، بأداء عمل باسمه وعلى ذمته"[1]، وعرف، أيضا، بأنه: "إقامة الشخص غيره مقام نفسه في تصرف مملوك له معلوم قابل للنيابة" [2]

---

[1] حيدر علي، درر الحكام شرح مجلة الأحكام، الطبعة الأولى، دار الجبل، بيروت، 2003، ص548

[2] شلبي، محمد مصطفى، المدخل في الفقه، تعريفه وتاريخه ومذاهبه، نظرية الملكية والعقد، الدار الجامعية، بيروت، 1985، ص523

ولعقد الوكالة شروط وأركان عديدة، هي:

1- الرضا: وهو توافق إرادتين على إحداث أثر قانوني[1]، وهنا، يتطلب توافر الإرادتين اقتران الإيجاب بالقبول.

2- المحل: وهو التصرف الذي يتم الاتفاق عليه فيما بين الموكل والوكيل، ويشترط في المحل أن يكون التصرف القانوني ممكنا ومعينا، أو قابلا للتعيين، وأن يكون مشروعا. [2]

3- السبب: وهو الباعث إلى التعاقد، بحيث يجب أن يكون موجودا ومشروعا.[3]

4- تعدّ الوكالة من العقود القائمة على الاعتبار الشخصي، ويقوم بالعمل باسم الموكل ولحسابه، وقد يقوم بالعمل باسمه لحساب الموكل.[4]

5- يعدّ العقد غير لازم، فيجوز للموكل عزل الوكيل وللوكيل التنصل من الوكالة، ويلتزم الموكل القيام بالوكالة ضمن حدودها المرسومة، وتنتهي الوكالة بانتهاء الأجل المحدد لها كما، تنتهي بموت الموكل أو الوكيل.[5]

ثانيا: عقد المقاولة

عرفت المادة 780 من القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976عقد المقاولة على أنه: "عقد يتعهد أحد طرفيه بمقتضاه بأن يصنع شيئا أو يؤدي عملا لقاء بدل يتعهد به الطرف الآخر".

---

[1] السرحان، عدنان، وخاطر، نوري، شرح القانون المدني مصدر الحقوق الشخصية، الالتزامات، ص53

[2] السنهوري، عبد الرزاق، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، المجلد الأول، نظرية الالتزام بوجه عام مصادر الالتزام، الطبعة الثالثة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2000، ص420

[3] السنهوري، عبد الرزاق، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، المجلد الأول، نظرية الالتزام بوجه عام مصادر الالتزام، ص451، مرجع سابق.

[4] السرحان، عدنان، العقود المسماة في المقاولة، الوكالة، الكفالة، ص104

[5] السهوري، عبد الرزاق، الوسيط في شرح القانون المدني، المجلد الأول، العقود الواردة على العمل، ص549

كما عرفه الفقه على أنه: "عقد يقصد به أن يقوم شخص بعمل معين لحساب آخر مقابل أجر دون أن يخضع لإشرافه أو إدارته". [1]

ومما سبق؛ نستنتج أن عقد المقاولة يتميز بالآتي:

1- تعدّ الأعمال التي يرد عليها عقد المقاولة أعمالا مادية.

2- استقلال المقاول في إنجاز العمل، حيث إن المقاول يقوم بالعمل باسمه الخاص مستقلا عن الإدارة أو إشراف صاحب العمل، وهو يختار الوسائل التي يراها مناسبة لإنجاز عمله.

3- يعدّ عقد المقاولة من عقود المعاوضة، أي مقابل مال، بحيث إن كل عمل يقوم به يأخذ عليه أجرا.

ثالثا: عقد العمل

عرفت المادة الثانية من قانون العمل عقد العمل بأنه: اتفاق شفوي، أو كتابي صريح، أو ضمني؛ يتعهد العامل بمقتضاه أن يعمل لدى صاحب العمل وتحت إشرافه وإدارته مقابل أجر، ويكون عقد العمل لمدة محددة أو غير محددة، أو لعمل معين أو غير معين".

وعرفه الفقه على أنه: "عقد يقوم به العامل بعمل معين لمدة معينة مقابل أجر معين"، ومما سبق، نجد أن هناك شروطا عديدة يجب أن يتضمنها عقد العمل وهي:

1- العمل، بمعنى أن يقوم العامل بعمل معين سواء أكان هذا العمل ماديا أم معنويا، يتطلب استخدام الجسد أم العقل.

---

[1] شنب، محمد لبيب، شرح أحكام عقد المقاولة، دار النهضة العربية، القاهرة،1962، ص11

2- الأجر، وهنا، يجب على صاحب العمل إعطاء العامل الأجر المتفق عليه حال انتهاء العمل المطلوب منه.

3- التبعية، بمعنى أن العامل تابع لصاحب العمل، ويقوم بكل ما يطلب منه تحت إدارة صاحب العمل وإشرافه.

وهنا، وبعد أن تم تعريف العقود أعلاه؛ نجد أن هناك فروقا عديدة فيما بين هذه العقود وعقد إدارة قضايا الدولة. ونبدأ بما يلي:

أولا: الفرق فيما بين عقد الوكالة وعقد وكيل إدارة قضايا الدولة

1- في العلاقة فيما بين وكيل إدارة قضايا الدولة والجهة التي يمثلها؛ لا يوجد أي اعتبار لشخصية أي منهما لدى الآخر، أما في عقد الوكالة؛ فإن الأمر عكسي، فالاعتبار الشخصي أساسي لانعقاد العقد.

2- وكيل إدارة قضايا الدولة يؤدي عمله وفقا لقانون إدارة قضايا الدولة، ويتخذ الإجراءات والشكليات التي نص عليها القانون، بينما يلتزم الوكيل بحدود الوكالة فقط.

ثانيا: الفرق فيما بين عقد المقاولة وعقد وكيل إدارة قضايا الدولة

1- يختلف عقد المقاولة بآلية تلقي الأجر عن وكيل إدارة قضايا الدولة، فوكيل إدارة قضايا الدولة أجره محدد وفق نظام، ويستحقه كل آخر شهر، أما المقاولة؛ فتختلف الآلية في تلقي الأجر؛ لأن المقاول لا يستحق أجره إلا إذا قام بتنفيذ العمل فعليا، وإلا، لا يأخذ الأجر عليه.

2- يمكن في عقد وكيل إدارة قضايا الدولة أن يتم إخضاع الوكيل لفترة تجريبية معينة، ويمكن بعدها أن تنهى خدماته دون إشعار ودون بيان الأسباب، ويدفع الطرف الثاني تعويضا عادلا

يعادل راتب شهرين أو راتب المدة المتبقية لإنهاء مدة العقد، أو أيهما أقل، بينما في عقد المقاولة؛ لا يوجد تجربة، هناك عمل معين؛ إن تم إنجازه تم العقد، بالرغم من التشابه فيما بين العقدين بخصوص إنهاء العقد، أي بمعنى أن كليهما يمكن إنهاؤه دون إخطار أو بيان الأسباب.

3- وأهم النقاط الجوهرية التي تميز بين عقد وكيل إدارة قضايا الدولة وعقد المقاولة هي علاقة التبعية، وخضوعه للإشراف والرقابة على أعماله، فالمقاول لا يخضع للرقابة على أعماله، ويأخذ العمل على مسؤوليته، بينما هناك رقابة وإشراف على أعمال وكيل إدارة قضايا الدولة من قبل الجهة المختصة وفق النظام الإداري.

وفي هذا الصدد؛ هناك قرار لمحكمة التمييز الأردنية يتضمن: "أن ما يميز عقد العمل عن عقد المقاولة هو علاقة التبعية أو الخضوع بين العامل ورب العمل، فإذا كان لرب العمل حق توجيه ما يؤدي له من خدمات، أو على الأقل حق الإشراف على طريقة القيام بهذه الخدمات؛ فإن العقد يعتبر عقد عمل، أما إذا أخذ العامل العمل على مسؤوليته من غير أن تكون عليه أية رقابة؛ فإنه يصبح مقاولا، أي متعهدا"[1]

ثالثا: الفرق فيما بين عقد العمل وعقد وكيل إدارة قضايا الدولة

1- على الرغم من أن عقد العمل يعد من أكثر العقود تشابها فيما بينه وبين عقد وكيل إدارة قضايا الدولة من حيث علاقة التبعية، وآلية تلقي الأجر، واعتباره شخص العامل وتنفيذه الشخصي للعمل أساسا في العقد، إلا أن هناك فروقات بين كلا العقدين.

---

[1] قرار محكمة التمييز الأردنية- حقوق، رقم 1956/41، تاريخ 1956/1/1، المنشور على الصفحة (211) العدد (1) من مجلة نقابة المحامين لسنة (1956)

2- يخضع عقد العمل لقانون العمل فيما يتعلق بالإشكاليات المتعلقة بالعقد كافة، من حيث إبتدائه وانتهاؤه، والأجر المترتب، والفصل التعسفي بإشعار أو دون إشعار، بينما عقد وكيل إدارة قضايا الدولة يخضع لنظام الخدمة المدنية فيما يتعلق بتحديد الراتب، والدرجة على سلم الدرجات.

3- عقد وكيل إدارة قضايا الدولة يمكن إنهاؤه كما تم ذكره سابقا، دون إشعار، ودون إبداء أسباب، وذلك بموجب العقد الموقع معه، أما عقد العمل؛ فهو خاضع لقواعد تتعلق بالإعلان أو الإشعار وفق ما ورد في قانون العمل.

وعليه، وبعد ما تم عرضه سابقا؛ وترى أن عقد وكيل إدارة قضايا الدولة أقرب ما يكون لعقد العمل، إلا أنه يعد عقدا ذا طبيعة خاصة، وبموجب ما ورد في مقدمة العقد؛ فإن العقد الموقع فيما بين وكيل إدارة قضايا الدولة وصاحب العمل يسمى عقد استخدام، وهو خليط من العقود المذكورة سابقاً.

وبالتالي يتضح أن قواعد المسؤولية العقدية لا تنطبق بين وكيل إدارة قضايا الدولة والطرف الآخر، وذلك لأنه عندما عدنا إلى بنود عقد وكيل إدارة قضايا الدولة لم نجد هنالك اي بند ينص على الاثر المترتب بالإخلال ولا يوجد اي بنود تنص على الالتزامات التي تقع على عاتق وكيل إدارة قضايا الدولة، وايضاً لا يوجد هنالك أي عقد يربط فيما بين وكيل إدارة قضايا الدولة وخصمه في الدعاوى التي يتولى تمثيل الدولة بها.

وإن مسؤولية وكيل إدارة قضايا الدولة مسؤولية تبعية على أساس مسؤولية المتبوع عن فعل تابعه، وذلك بموجب نص المادة 1/288/ب من القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976، والتي تنص على: "لا يسأل أحد عن فعل غيره، ومع ذلك؛ فللمحكمة، بناء على طلب المضرور إذا رأت مبررا، أن تلزم بأداء الضمان المحكوم به على من أوقع الضرر، كمن وجبت عليه قانونا أو

اتفاقا رقابة شخص في حاجة إلى الرقابة بسبب قصره، أو حالته العقلية أو الجسمية، إلا إذا أثبت أنه قام بواجب الرقابة، أو أن الضرر كان لا بد واقعا ولو قام بهذا الواجب بما ينبغي من العناية، ومن كانت له على من وقع منه الإضرار سلطة؛ فعليه في رقابته وتوجيهه، ولو لم يكن حرًا في اختيار إذا كان الفعل الضار قد صدر من التابع، في حال تأدية وظيفته أو بسببها".

وبهذا الصدد، هناك قرار لمحكمة التمييز الأردنية يتضمن: "بأن ما يقع من التابع من ضرر بمناسبة تأدية وظيفته يضمنه المتبوع ولو كان ناتجا عن استغلال التابع لوظيفته" .[1]

المطلب الثاني
المسؤولية التقصيرية لوكيل إدارة قضايا الدولة

بعد أن بينا سابقاً أن قواعد المسؤولية العقدية لا يمكن تطبيقها على المسؤولية المدنية لوكيل إدارة قضايا الدولة، بحيث أن علاقة وكيل إدارة قضايا الدولة علاقة تنظيمية تخضع لقوانين وانظمة وظيفية، لذلك نجد ان الطبيعة التقصيرية تفرض نفسها على مسؤولية وكيل إدارة قضايا الدولة.

وعليه تقوم المسؤولية التقصيرية (الفعل الضار) على الإخلال بالتزام قانوني بعدم الإضرار بالغير[2]، ويكون الإضرار غير المشروع مصدراً للمسؤولية في حدود المواد القانونية التي تنظمها.

فالمسؤولية التقصيرية ما هي إلا الأصل العام للمسؤولية المدنية، والتي تنفذ كلما ارتكب شخص فعلا ضارّا نتج عنه ضرر للغير، بمعنى أنها تترتب على جميع حالات الإخلال بالالتزامات

---

[1] قرار محكمة التمييز الأردنية– حقوق رقم 79/146 تاريخ 1979/8/7، مجلة نقابة المحامين الأردنيين 1979، ص1416

[2] السنهوري، عبد الرزاق، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، المجلد الأول، نظرية الالتزام بوجه عام مصادر الالتزام، مرجع سابق ص847

القانونية[1]، ويكون الإضرار غير المشروع أساسا للمسؤولية، وذلك في حدود المواد القانونية التي تحكمها وتنظمها .[2]

ويمكن رد المسؤولية التقصيرية لوكيل إدارة قضايا الدولة إلى مسؤوليته عن فعله الشخصي، ومسؤوليته عن أعمال الغير من تابعيه، وتحقق هذه المسؤولية في حال توافرت أركان المسؤولية التقصيرية عن فعل وضرر وعلاقة سببية بين الفعل والضرر.

بحيث تعد قواعد المسؤولية التقصيرية ضمانا للضرر، وذلك بموجب نص المادة 256 من القانون الأردني على أنه: "كل إضرار بالغير يلزم فاعله، ولو غير مميز، بضمان الضرر"، بمعنى أن أي خطأ يسبب ضررا يسأل عنه قانونيا من قام بارتكابه.

بناء على ما تقدم، وبعد ما تم عرضه في هذه الدراسة؛ فإن وكيل إدارة قضايا الدولة موظف عام، يلتزم اتجاه الدولة بتمثيلها في الدعاوى المرفوعة منها وعليها كافة، ويقوم بالخصومة بصفته ممثلا عنها، ويعمل من أجل تحقيق المصلحة العامة لها، بحيث يقوم بالخصومة على ما أسند إليه من دعاوى، أو ما تم الطلب منه من قبل دوائر الدولة لرفع الدعاوى على الأشخاص، وهذا كله يكون تنفيذا للقواعد القانونية، وبالتالي، فإن وكيل إدارة قضايا الدولة لا يستطيع أن يتوقف عن عمله بإرادته إلا في الأحوال التي نص عليها القانون.

وعليه، وتأسيسا على ما تقدم؛ فإن وكيل إدارة قضايا الدولة يسأل عن أخطائه تبعا لقواعد المسؤولية التقصيرية (الفعل الضار) المقررة في القانون المدني الأردني، بحيث يسأل عن الضرر

---

[1] سليمان، علي، النظرية العامة للالتزام، الطبعة الخامسة، نشر ديوان المطبوعات الجامعية الجزائرية، ص 118-119

[2] السرحان، عدنان وخاطر نوري، شرح القانون المدني مصادر الحقوق الشخصية، مرجع سابق، ص354

الذي يسببه للغير، وذلك في كل حالات الإخلال التي تدخل ضمن صلاحيته، والذي يباشرها دون أن تتطلب موافقة أي جهة.

وهنالك صور عديدة للمسؤولية التقصيرية لوكيل إدارة قضايا الدولة، وهي:

1- المسؤولية التقصيرية لوكيل إدارة قضايا الدولة عن عمله الشخصي.

وهنا، تتحقق مسؤوليته في حال توافرت أركان المسؤولية من فعل وضرر وعلاقة سببية بين الفعل والضرر، بحيث إذا رفض وكيل إدارة قضايا الدولة تنفيذ الالتزامات المترتبة على عاتقه التي تم شرحها سابقا، أو أنه لم يقم بها وفق ما يقتضي القانون؛ تقوم، هنا، مسؤوليته التقصيرية، ويلتزم بالتعويض عن الضرر المتوقع وغير المتوقع، وذلك بموجب نص المادة 266 من القانون المدني الأردني، والتي تنص على أنه: "يقدر الضمان في جميع الأحوال بقدر ما لحق المضرور من ضرر وما فاته من كسب، بشرط أن يكون ذلك نتيجة طبيعية للفعل الضار"، وأيضا، يمكن أن تقوم المسؤولية التقصيرية لوكيل إدارة قضايا الدولة تجاه الغير، لكن، يجب أن تتوفر الشروط التي تم ذكرها من الفعل الضار والضرر والعلاقة السببية فيما بينهم، وفي حال انتفى أي ركن من هذه الأركان؛ لا تقوم المسؤولية التقصيرية ولا يلزم بالتعويض، ومن الجدير بالذكر أننا في هذه الحالة نطبق القواعد العامة، ويعود السبب في ذلك إلى أن المشرع لم يسنّ قواعد خاصة للمسؤولية المدنية لوكيل إدارة قضايا الدولة.

2- المسؤولية التقصيرية لوكيل إدارة قضايا الدولة عن عمل الغير.

تقوم المسؤولية التقصيرية لوكيل إدارة قضايا الدولة عن فعل تابعيه من موظفين يعملون تحت يده، بحيث يمارسون أعمالهم تحت إدارة وكيل إدارة قضايا الدولة وإشرافه، ولكي تقوم مسؤوليته عن

أعمال تابعيه؛ لا بد من توافر شرطين، وهما: قيام علاقة تبعية بين التابع والمتبوع، وثانيهما؛ ارتكابهم فعلا ضارّا حال تأدية وظيفتهم أو بسببها.

بحيث إنه إذا قامت علاقة التبعية؛ فإن مسؤولية المتبوع عن التابع تتحقق إذا ثبت ارتكاب التابع فعلا أضرّ بالغير حال تأديته وظيفته أو بسببها.[1]

وقد يقع الفعل الضار من التابع وهو يؤدي عملا من أعمال وظيفته، إنما يقع خارج حدود الوظيفة إساءة منه في استعمالها، ولكن الضرر قد وقع بسبب الوظيفة، فإن كانت هناك علاقة سببية مباشرة بين الفعل الضار والوظيفة، وتم إثبات ذلك؛ فإن مسؤولية وكيل إدارة قضايا الدولة قد تقع .[2]

3- المسؤولية التقصيرية للموظفين المنتدبين للقيام ببعض أعمال وكيل إدارة قضايا الدولة.

وهنا في هذه الحالة، هل تقع مسؤولية على وكيل إدارة قضايا الدولة، وعلى موظفي الدولة الحقوقيين الذين يتم انتدابهم من قبل إدارة قضايا الدولة؟

هنا، نميز بين حالتين؛ في الحالة الأولى، إذا كان الموظف يتلقى الأمر من وكيل إدارة قضايا الدولة ويدخل ضمن صلاحياته، بحيث يكون نفذ كل ما طلب منه بالصورة الصحيحة؛ فلا تتم مساءلته في حال تم الإضرار بالغير، وذلك بموجب نص المادة 263 من القانون المدني الأردني، والتي تنص على: "1- يضاف الفعل إلى الفاعل لا الآمر ما لم يكن مجبرا، على أن الإجبار المعتبر في التصرفات الفعلية هو الإكراه الملجأ وحده، ومع ذلك، لا يكون الموظف العام مسؤولا عن عمله الذي أضر بالغير إذا قام به تنفيذا لأمر صدر إليه من رئيسه متى كانت إطاعة هذا الأمر

---

[1] قرار محكمة التمييز الأردنية – حقوق رقم 2007/2852 تاريخ 2007/3/4، منشورات مركز عدالة

[2] سلطان أنور، مصادر الالتزام، الموجز في النظرية العامة للالتزام، دار النهضة العربية، بيروت، ص382

واجبة عليه، أو كان يعتقد أنها واجبة وأقام الدليل على اعتقاده بمشروعية العمل الذي وقع منه، وكان اعتقادا مبنيا على أسباب معقولة، وأنه راعى في عمله جانب الحيطة والحذر".

أما الحالة الثانية؛ وهي في حال تم إعطاء صلاحيات للموظف بمباشرة تمثيل الدولة بدعوى معينة، أو إسناد أي التزام من التزامات وكيل إدارة قضايا الدولة، لكنه لم يقم بما أسند إليه بصورة صحيحة، وسبب ضررا؛ فإن مسؤوليته تقوم، وذلك بموجب نص المادة 13/أ من قانون إدارة قضايا الدولة على أنه: "على دوائر الدولة تزويد الدائرة بجميع المستندات والبينات والمعلومات المتعلقة بالدعاوى المرفوعة منها أو عليها دون إبطاء، تحت طائلة المساءلة القانونية"، فهذا بموجب القانون.

4- المسؤولية التقصيرية لوكيل عام إدارة قضايا الدولة عن اختيار محامين لتمثيل الدولة في قضايا معينة.

في بموجب قانون إدارة قضايا الدولة؛ فإن هناك صلاحية لإدارة قضايا الدولة بتوكيل محامين أساتذة لتمثيل الدولة بقضايا معينة، والسؤال الذي يثار هنا في حال أخطأ المحامي، وتسبب نتيجة خطئه بضرر، هنا، ما مسؤولية وكيل إدارة قضايا الدولة عن هذا الخطأ، نظرا لأنه هو من قام باختيار المحامي؟

وعند دراسة هذا الموضوع؛ نجد أن المعايير التي يتم اختيار المحامين وفقها لتمثيل الدولة غير واضحة أو محددة، كما في التشريع السوري كما تم ذكره سابقا، لذلك، فمن رأي الباحث ألا تقوم أية مسؤولية على وكيل إدارة قضايا الدولة؛ لأن المشرع لم يضع أية علاقة تعاقدية، وأيضا، لم يضع معايير محددة لاختيار المحامي الذي يتولى الخصومة، بحيث لو أن الوكيل لم يطبق الشروط والمعايير في اختيار المحامي، وأخطأ، وتسبب خطؤه بضرر، هنا، يمكن أن يتحمل المسؤولية المدنية نتيجة لاختياره الخاطئ.

لكن، وفق القانون الأردني، لا يمكن تحميل وكيل إدارة قضايا الدولة المسؤولية نتيجة لخطأ المحامي، إنما يتم مساءلة المحامي طبقا لقواعد المسؤولية التقصيرية (الفعل الضار).

وكون كل من تم ذكرهم سابقا من وكيل إدارة قضايا الدولة إلى الموظفين الحقوقيين، والذين يعملون تحت يد وكلاء إدارة قضايا الدولة يعدون موظفين عامين؛ فإن الدولة هي الجهة المسؤولة عن التعويض، وذلك لانعقاد مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه، وذلك بتوافر ثلاثة شروط هي:

1- وجود علاقة تبعية بين التابع المتسبب في الضرر، وبين المتبوع المسؤول عن تعويض هذا الضرر.

2- ارتكاب التابع خطأ يسبب ضررا للغير.

3- أن تكون هناك علاقة بين الخطأ والوظيفة التي يقوم بها التابع، بمعنى ارتكاب الخطأ أثناء تأدية الوظيفة أو بسببها. [1]

بعد ان تم عرض بعض من صور المسؤولية التقصيرية لوكيل إدارة قضايا الدولة لابد لنا الان من ان نبحث في اساس المسؤولية التقصيرية لوكيل إدارة قضايا الدولة، حيث مر اساس المسؤولية التقصيرية بتطور كبير وكان يتأرجح ما بين اساسين وهم الخطأ والضرر، وبالتالي نجد أن هناك معيارين لنشوء الخطأ هما: المعيار الشخصي، والمعيار الموضوعي، ويعتمد المعيار الشخصي على مرتكب الخطأ في ذاته دون النظر إلى الفعل المرتكب، ويتم البحث فيما وقع منه من أفعال، بحيث: هل كان وقوع الفعل نتيجة لانحراف في سلوكه أم لا؟

[1] د. الحكيم، عبد المجيد، الموجز في شرح القانون المدني، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، بغداد، 1977، ص260

ونميز بين حالتين، في الحالة الأولى يكون الشخص على درجة كبيرة من اليقظة، حيث إن أقل انحراف في سلوكه يعد تعديا، ويقع الخطأ، فلا يعد الشخص مخطئا إلا إذا سلك مسلكا ضارا كان باستطاعته تجنبه، وهذا يعني ضرورة الأخذ بالاعتبار ظروف الشخص ذاته من حيث حالته النفسية والفعلية ومدى ثقافته وذكائه، بمعنى أن أي انحراف في سلوك الشخص اليقظ يعد خطأ، أما الحالة الأخرى، حالة الشخص قليل الذكاء؛ فلا يعد أي انحراف في سلوكه خطأ، وإنما يتم التغاضي عن تصرفاته،، ويقيد المسؤولية بالخطأ ، بحيث انه اشترط الخطأ لانعقاد مسؤولية وكيل إدارة قضايا الدولة واعتبره شرط لازم لتحقيق التوازن فيما بين المركز القانوني لوكيل إدارة قضايا الدولة باعتباره موظفاً عاماً القى القانون عليه الكثير من الاجراءات وبين مصلحة المتضرر التي تتمثل في حقه بالتعويض، ولكي يعوض المتضرر يلزم ارتكان خطأ من قبل وكيل إدارة قضايا الدولة، وبالتالي مما يميز هذا المعيار بالواقعية لكن في الوقت ذاته، لا يحقق العدالة المطلوبة والمساواة.[1]

أما المعيار الثاني؛ فهو المعيار الموضوعي، وهو الاساس الذي يقيم المسؤولية التقصيرية على الضرر، فيهتم بالعلاقة السببية الموضوعية التي تربط بين الضرر والمسؤول، ولا يهتم في سلوك الشخص الذي أحدث الضرر ان كان مخطئاً ام لا، ويكفي وجود الضرر لانعقاد المسؤولية التقصيرية في مواجهة المتسبب بالضرر.

ورغم أن المسؤولية التقصيرية تطورت ودار تطورها حول فكرة الخطأ، إلا أن هذه الفكرة أخذت تضعف حتى كادت تختفي في بعض الحالات، ويعود السبب في ذلك لعدم تحقيق العدالة كما ذكرنا سابقاً، فعليه وقف مبدأ الخطأ كأساس للمسؤولية عائق يحول دون حصول المتضررون على حقوقهم في التعويض عن الاضرار التي لحقت بهم، لذلك اتجهت الانظار لإنشاء نظرية جديد تكون اساس

[1] فهمي، خالد مصطفى المسؤولية المدنية للصحفي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ص175-176

للمسؤولية المدنية وهي النظرية الموضوعية التي تقوم على الضرر الذي اصاب المضرور نتيجة الفعل.

وعليه فإن الاساس الموضوعي يقوم على أن الضرر هو المحور التي تقوم عليه المسؤولية وليس الخطأ، وهنالك العديد من النظريات التي ظهرت ويسأل الشخص المسؤول بموجبها وسنذكر بعض منها.

اولاً: نظرية تحمل التبعية

وتعتبر هذه النظرية أحد نظريات الاتجاه الموضوعي للمسؤولية، وتعني ان من خلق تبعات يفيد من مغانمها وجب عليه ان يحمل عبء مغارمها، وبناءاً على ذلك فإن الشخص الذي يقوم بإنشاء مشروع يحق الغنم والربح منه، وجب عليه تحمل تبعات نشاط الاشخاص العاملين عنده إذا لحق الغير ضرر نتيجة ممارستهم لهذا العمل.

واساس هذه النظرية ان المسؤولية تتحقق بمجرد حصول ضرر لأحدهم نتيجة فعل شخص آخر، وعليه يسأل مرتكب الفعل عن تعويض الضرر ما دام ان العلاقة السببية بين النشاط الذي يقوم به الشخص والضرر الحاصل للغير.

لم يأخذ المشرع الاردني بهذه النظرية بالرغم من ان لها مجالات محدد لكنها لا تصلح كأساس للمسؤولية المدنية عن الأعمال الشخصية.

ثانياً: نظرية الضمان

تعتبر هذه النظرية من اهم النظريات التي نادى بها مؤيدو الاتجاه الموضوعي وتعني هذه النظرية ان المجتمع عليه ان يضمن للفرد سلامة شخصه وماله، وعليه فأن جميع الاضرار التي تصيب الانسان في كل من اله وشخصه يجب التعويض عنها.

بحيث وبموجب هذه النظرية فإن الضمان يتحقق بمجرد وقوع الضرر، وبغض النظر عن وقوع الخطأ من الفاعل أو عدم وقوعه، وإن ثبت وقوع الخطأ فيلزم الفاعل بدفع مبلغ إضافي كعقوبة خاصة.

وبعد ان عرضنا عدة نظريات نجد أن بعضها اعتمد على الخطأ كأساس للمسؤولية التقصيرية، والعض الآخر اعتمد على الضرر دون الخطأ، اما المشرع الاردني اسس المسؤولية التقصيرية على الإضرار، بحيث تقوم المسؤولية التقصيرية بحق من يرتكب فعل الاضرار متى اصاب الغير ضرر بغض النظر عن مدى تمييزه وإدراكه، ونجد ان المشرع الاردني هنا اعتمد على أحكام الفقه الاسلامي باعتبار أساس المسؤولية هو فعل الإضرار ولو صدر من غير مميز.

فالمسؤولية التقصيرية او الالتزام بالضمان في القانون الاردني لا تقوم على إلحاق الضرر بالغير بالمطلق بل لابد ان يكون هذا الضرر نتج بشكل غير مشروع. لذلك فإن هنالك نظريتان ترتكز عليها أحكام الضمان وهما نظرية المباشرة ونظرية التسبب.

س. المباشرة، وتهتم هذه النظرية بالرابطة السببية بين الفعل الضار وبين الضرر المتحصل، اي أنه إذا ادى الفعل مباشرة إلى وقوع الضرر دون اي واسطة فنحن اما المباشرة وتكون بذلك الرابطة السببية واضحة فيما بين الفعل والضرر ولا تحتاج إلى إثبات.

ع. التسبب، على عكس المباشرة فإن التسبب ما هو الا فعل يؤدي إلى الضرر مع وجود واطة فيما بينهم، بحيث تتكون الرابطة غير واضحة فيما بين الفعل والضرر الناتج وبالتالي تحتاج إلى إثبات.

ويرى الباحث أنه يمكن ان نستنتج ان الشرط الاساسي في المباشرة والتسبب هو التعدي، وفي هذا الصدد نصت المادة 258 من القانون المدني الاردني على انه" إذا اجتمع المباشر والمتسبب يضاف الحكم إلى المباشر".

وعليه فإن المشرع الأردني يعتمد على إقامة المسؤولية التقصيرية على فعل (الإضرار) وليس على الخطأ، حيث أنه لم يشترط الإدراك لقيام المسؤولية.

وبما أن وكيل إدارة قضايا الدولة موظفاً عاماً، وذلك بموجب المادة 18/ب من نظام الخدمة المدنية رقم 82 وتعديلاته لسنة 2013 [1]والتي تنص على نوع من الموظفين المشمولين بالعقود وهنا نجد حكماً ان وكيل إدارة قضايا الدولة موظف عام يتبع لنظام الخدمة المدنية" وبالاستناد إلى الشروط الواجب توافرها في وكيل إدارة قضايا الدولة سالفة الذكر، فلا يتصور وبالنظر إلى طبيعة الافعال الصادرة عنه والموكولة اليه ان يكون غير مدرك أو مميز، وعليه وبما أن عنصر الإدراك والتمييز الأساس الشخصي الذي يقيم المسؤولية التقصيرية على الخطأ متوافر في وكيل إدارة قضايا الدولة، فإن أساس المسؤولية التقصيرية لوكيل إدارة قضايا الدولة هو الأساس الشخصي القائم على الخطأ.

[1] نظام الخدمة المدنية رقم 82 وتعديلاته لسنة 2013، المادة 18/ب والتي تنص على " يقسم الموظفون إلى، موظفين بعقود وهم الذين يعينون بموجب عقود أو عقود شاملة لجميع العلاوات على وظائف مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف والذين يعينون بموجب عقود على حساب المشاريع".

الفصل الرابع
النظام القانوني لمسؤولية وكيل إدارة قضايا الدولة

نتناول في هذا الفصل مبحثين، يتمثل المبحث الأول بأركان قيام المسؤولية المدنية لوكيل إدارة قضايا الدولة، وسنبحث في المبحث الثاني الأثر المترتب على مسؤولية وكيل إدارة قضايا الدولة.

المبحث الأول
أركان قيام المسؤولية المدنية لوكيل إدارة قضايا الدولة

بناءاً على ما تم ذكره سابقاً فإن المسؤولية المدنية لوكيل إدارة قضايا الدولة تعتبر مسؤولية تقصيرية ترتكز ثلاثة أركان هي: الفعل الضار، والضرر، والعلاقة السببية فيما بينها.

وفي هذا الصدد؛ هناك قرار لمحكمة التمييز الأردنية يتضمن: "إن المسؤولية المدنية تقوم على ثلاثة أركان: خطأ، وضرر، ورابطة الخطأ بالضرر، بحيث تجعل الأول محل الثاني وسببه" [1]

حيث أشارت المادة 256 من القانون المدني الاردني إلى اركان المسؤولية التقصيرية والتي تنص على أنه" كل إضرار بالغير يلزم صاحبه ولو غير مميز بضمان الضرر".

لذلك سنقسم هذا المبحث كما يلي:

المطلب الأول
الفعل الضار في المسؤولية المدنية لوكيل إدارة قضايا الدولة

يعد الفعل الضار الركن الاول من أركان المسؤولية التقصيرية وهو عبارة عن سلوك سلبي او ايجابي مخالف للقانون، وتعتمد المسؤولية التقصيرية لوكيل إدارة قضايا الدولة على اساس الاضرار

---

[1] قرار محكمة التمييز الأردنية – حقوق، رقم 1975/273، مجلة نقابة المحامين الأردنية، 1976، ص820

ولاسيما أم وكيل إدارة قضايا الدولة موظفاً عام يشغل الوظيفة ولا يمكن أن يكون مدركاً كغيره من اصحاب المهن كالأطباء والصيادلة وغيرهم.

ويختلف الضرر في المسؤولية العقدية بحيث لا يكفي لإلزام الشخص الذي ارتكبه بالتعويض، وإنما يجب أن يكون الشخص الذي قام بارتكابه قد أخطأ في تنفيذ التزام عقدي أدى إلى حدوث الضرر. [1]

ويعرف الخطأ على أنه: إخلال بواجب قانوني، سواء أكان التزامه بمعناه الدقيق، وهذا ما يعنينا في البحث في المسؤولية العقدية، أما إذا كان واجبا قانونيا عاما؛ فتترتب المسؤولية التقصيرية في حال الإخلال به. [2]

أما الخطأ العقدي بشكل خاص؛ فيعرف على أنه: "عدم قيام المدين بتنفيذ التزامه، سواء أنتج ذلك عن عمد أم عن إهمال" .[3]

الكثير من التشريعات لم تعرف الخطأ، واعتمدت الدول على تعريفات الفقهاء، ولكن أغلب التعاريف اتفقت على أن الخطأ سلوك مخالف للقانون سواء أكان سلبيا أم إيجابيا، ويتكون من الركن المادي ألا وهو الفعل الضار، والركن المعنوي ألا وهو الإدراك، وبما أن وكيل إدارة قضايا الدولة موظف عام؛ فإن عنصر الإدراك متوفر ومسلم به.

---

[1] سليمان، مرقص، المسؤولية المدنية في تقنينات البلاد العربية، الجزء الأول، معهد البحوث والدراسات العربية 1971، ص178

[2] إسماعيل، غانم، محاضرات في القانون المدني مع التعمق في المسؤولية العقدية ألقيت على الدراسات العليا بكلية الحقوق، جامعة عين شمس، 76/75، مطبوعة على الرونيو، ص 30

[3] البكري، عبد الباقي، شرح القانون المدني العراقي، الجزء الثالث، تنفيذ الالتزام، مطبعة الزهراء، بغداد، 1971، ص 108

لذلك، يعد الخطأ الركن الأول من أركان المسؤولية لوكيل إدارة قضايا الدولة، وبالتالي، يترتب على انتفائه انتفاء المسؤولية لوكيل إدارة قضايا الدولة، كما أن الخطأ واجب الإثبات.[1]

ويشترط في القانون أن يكون الفعل من قبيل الخطأ، فالمسؤولية ليست قاعدة عامة، إلا إذا كان الفعل خطأ، وأساس قيام المسؤولية اختلف عليه الشراع، فمنهم من قال إن أساس المسؤولية الخطأ الثابت، وذهب آخر إلى أن أساسها الخطأ المفترض، وأسند بعضهم أساس المسؤولية إلى نظرية المخاطر (الضمان) التي قامت على أنقاضها نظرية تحمل التبعية.

وعليه، وفي موضوع الخطأ؛ سنتناول فرعين، وهما: طبيعة خطأ وكيل إدارة قضايا الدولة أولا، وثانياً: إثبات خطأ وكيل إدارة قضايا الدولة.

الفرع الأول: طبيعة خطأ وكيل إدارة قضايا الدولة

إن طبيعة الخطأ هي التي تحدد المسؤولية، إذ إن كثيرا ما يخطئ أصحاب المهن من أطباء ومحامين وغيرهم، إذ نجد في واقع الأمر أن مسؤوليتهم تعد مسؤولية عقدية؛ لأنهم ملتزمون بتقديم خدماتهم المهنية، وتكون التزاماتهم ببذل عناية، وهنا، يجب على المتضرر أن يثبت الخطأ، أو يبين الإهمال، أو قلة العناية، وبما أن وكيل إدارة قضايا الدولة موظف عام؛ تقتضي طبيعة عمله أن يكون لديه من الحذر واليقظة ما يجنبه ارتكاب الخطأ؛ لأن كل الأعمال التي يقوم بها تعد جزءا مهما في إجراءات التقاضي.

وفي حال صدر عن وكيل إدارة قضايا الدولة أي خطأ يعد إخلالا بواجب قانوني؛ يترتب عليه ضرر، وفي هذا الصدد، يمكن أن نميز بين نوعين من الالتزامات، ومنها الالتزام بتحقيق نتيجة،

---

[1] السرحان، عدنان وخاطر، نوري، شرح القانون المدني مصادر الحقوق الشخصية، ص357

فيتحقق الخطأ بمجرد عدم قيام المدين بتنفيذ التزاماته، بحيث لا يتم تنفيذ هذا الالتزام إلا بتحقيق نتيجة معينة، كالالتزام بنقل حق عيني، أو الالتزام بالامتناع عن عمل، أو الالتزام بالتسليم. [1]

فتتحقق مسؤولية وكيل إدارة قضايا الدولة في حال كان يجب عليه الالتزام بالقيام بعمل، أو الامتناع عن القيام بعمل، وتحققت نتيجة، وكانت هذه النتيجة هي التي تشكل موضوع الالتزام، بحيث إن لم تتحقق هذه النتيجة يكون مسؤولا أمام صاحب العمل.

أو أن يكون إخلال وكيل إدارة قضايا الدولة بالتزام غير محدد قانونا كالالتزام ببذل عناية، يكون مستمدا من الالتزام العام، والأصل في المسؤولية بتحقيق نتيجة هو افتراض وقوع الخطأ الذي يرتكب من قبل المدين إذا لم ينفذ التزامه؛ لأن المدين لا يستطيع نفي افتراض الخطأ عن نفسه، إلا إذا أثبت أن عدم تنفيذ الالتزام يعود إلى سبب أجنبي، كما نصت المادة 448 من القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976، والتي تنص على: "ينقضي الالتزام إذا أثبت المدين أن الوفاء به أصبح مستحيلا عليه لسبب أجنبي لا يد له فيه".

وفي كلا الحالتين، وبما أن وكيل إدارة قضايا الدولة يعد موظفا عاما؛ فعندما تتحقق المسؤولية تكون الجهة التي يتبع لها، وهي الدولة، متضامنة معه، وذلك وفقا لأحكام مسؤولية المتبوع عن أعمال التابع، فيكون الخطأ، هنا، مفترضا من قبل الدولة، وهذا الافتراض يعد استثناء على الأصل في أحكام المسؤولية. [2]

---

[1] السنهوري، الوجيز، ص253، مرجع سابق

[2] أنور طلبة، المسؤولية المدنية، ج3 المسؤولية التقصيرية، ص52

ويكمن الأساس الذي تقوم عليه مسؤولية الدولة في أنها تمارس نشاطاتها بواسطة الأفراد العاملين بها والتابعين لها، وينسب إليها ما يقومون به من أعمال، ومن الجدير بالذكر أن هؤلاء الموظفين معرضون للوقوع في الخطأ أثناء ممارستهم لأعمالهم، مما قد يؤدي إلى الإضرار بالغير.

ولا يمكن أن يقوم في القانون الأردني أساس مسؤولية الدولة عن فعل الغير إلا على الالتزام بالضمان، فالمشرع الأردني أراد أن يتم الاعتماد على نظرية الضمان أساسا لمسؤولية المتبوع.

ويكون الخطأ واجب الإثبات، ولذلك، استثنى المشرع الأردني من هذه القاعدة المسؤولية عن فعل الغير، ويكمن أساس افتراض الخطأ في جانب المتبوع في سوء اختياره لتابعه، أو تقصيره في رقابته وإشرافه وتوجيه، أو الثلاثة معا.

ومن هنا، يمكن أن نستنتج أن الدولة تتحمل المسؤولية بالتعويض عن الضرر نتيجة لسوء اختيارها وكيل إدارة قضايا الدولة.

ولكي تتحقق مسؤولية الدولة يجب أن تتوافر الشروط التالية:

1- أن يكون هناك علاقة تبعية بين المتبوع وتابعه، بمعنى أن يكون للمتبوع سلطة فعلية في الإشراف والرقابة.

2- أن يكمن الخطأ الصادر من التابع حال تأدية وظيفته أو بسببها، وهنا، تتحقق المسؤولية في حال ارتكب التابع خطأ ألحق أضرارا بالغير، ويجب أن يتوفر الخطأ والضرر والعلاقة السببية لكي تقوم المسؤولية.

الفرع الثاني: المعايير المعتمدة لنشوء خطأ وكيل إدارة قضايا الدولة

من المسلم به أن عبء إثبات أي خطأ يقع على عاتق المضرور، ويعرف الإثبات على أنه: إقامة الدليل أمام القضاء بالطرق التي حددها القانون على وجود حق أو صحة واقعة متنازع عليها بين الخصوم.[1]

ويقع عبء إثبات الخطأ المرتكب من قبل وكيل إدارة قضايا الدولة، والذي نتج عنه ضرر على عاتق المضرور، وهنا، يجب أن نميز بين نوعي الالتزامات؛ لأن لكل منهما طريقة إثبات مختلفة.

ففي الالتزام بتحقيق نتيجة، عندما يخطئ وكيل إدارة قضايا الدولة بالالتزام، يتطلب تحقيق نتيجة، بحيث يخل بتطبيق واجب قانوني مفروض عليه، ويترتب على هذا الإخلال ضرر، ففي هذه الحالة لا يكون هناك أي صعوبة في إثبات الخطأ؛ لأن النص على الالتزام موجود بموجب قانون، وإذا لم يقم وكيل إدارة قضايا الدولة بالالتزام المنصوص عليه يقع الخطأ، ومن السهل إثباته؛ لأن مثل هذه الالتزامات تكون موثقة بأوراق رسمية.

أما نوع الالتزام الذي يتطلب بذل عناية، ويكون غير محدد، بحيث يكون هذا الالتزام من التبصر العام، أي غير منصوص عليه بنص محدد وواضح قانونا، ففي هذه الحالة؛ يجب على المتضرر أن يثبت عدم تنفيذ الالتزام ببذل العناية لكي يفترض الخطأ، بل يجب أن يتم إثبات الخطأ، وأن وكيل إدارة قضايا الدولة لم يبذل في تنفيذ التزامه العناية المطلوبة، وهنا، يكون الإثبات غاية في الصعوبة؛ نظرا لعدم وجود نص قانوني على الالتزام مثبت بأوراق رسمية.

وفي حال ثبت الخطأ؛ فإن أراد وكيل إدارة قضايا الدولة أن ينفي مسؤوليته، وادعى وجود سبب أجنبي حال دون تنفيذ التزامه؛ يجب عليه إقامة الدليل على وجود هذا السبب.

---

[1] المنصور، أنيس، شرح أحكام قانون البينات الأردني، الطبعة الثانية، أثر للنشر والتوزيع

المطلب الثاني
ركن الضرر

يعرف الضرر على أنه الإخلال بمصلحة مالية أو أدبية للمضرور، ويوصف بالحالة الأولى على أنه ضرر مادي، وفي الحالة الثانية يسمى الضرر الأدبي.1 وعرف، أيضا، على أنه: "الإساءة والأذى اللذين يحلقان بالأشخاص نتيجة المساس بحقوقهم، سواء أكان ذلك أو تلك المصلحة متعلقة بسلامة جسده، أو ماله، أو عرضه.

حيث يعد الضرر الركن الثاني الأساسي من أركان قيام مسؤولية وكيل إدارة قضايا الدولة، ولا يكفي الخطأ فقط لقيام المسؤولية، بل يجب أن يسبب هذا الخطأ الضرر المحقق[2]، وفي هذا الصدد؛ نص القانون المدني الأردني في المادة 363 على أنه:" إذا لم يكن الضمان مقدرا في القانون أو في العقد، فالمحكمة تقدره بما يساوي الضرر الواقع فعلا حين وقوعه"، وتعليقا على المادة؛ فإن التعويض عن الضرر يكون في غير الحالات التي لم ينص القانون عليها، وإن المحكمة المختصة هي التي تقرر التعويض المناسب عن الضرر الفعلي، بمعنى أنه لا يتم التعويض عن الربح الذي فات المتضرر.

ينقسم الضرر إلى نوعين:

أ- الضرر المادي، ويعرف على أنه الضرر الذي يلحق المضرور في ماله فقط، بحيث يقع الضرر على الأشياء والأموال المتعلقة بالمضرور،[3] ويمكن تعريفه على أنه: إخلال بمصلحة

---

[1] الشرقاوي، النظرية العامة في الالتزام، ص52

[2] المنصور، حنين منصور خالد، رسالة ماجستير بعنوان "المسؤولية المدنية لمأمور التنفيذ وفقا لأحكام القانون الأردني"، جامعة مؤتة، 2017، ص 88

[3] د. أبو الليل. إبراهيم الدسوقي، تعويض الضرر في المسؤولية المدنية، دراسة تحليلية تأصيلية لتقدير التعويض 1995، الكويت، ص 99

المضرور ذات القيمة المالية، ويجب أن يكون هذا الإخلال محققا، أي لا يكفي احتمالية وقوعه.[1]وأيضا، من الممكن أن يعرف على أنه: "الضرر الذي يصيب الشخص في ذمته المالية أو في جسمه" [2]

وينقسم الضرر المادي إلى قسمين: الأول؛ يتمثل في الأذى الذي يصيب جسم الإنسان، كإزهاق الروح أو إحداث عاهة دائمة، والثاني؛ ضرر يصيب المتضرر بمصالحه المالية أو الاقتصادية.

ومن هنا، من الممكن أن يتسبب وكيل إدارة قضايا الدولة بضرر يتمثل بعدم تقديمه لبينات من الممكن أن تؤثر في الدعوى، ومن الممكن إسقاطها، وبذلك، تتضرر الجهة التي يمثلها وكيل إدارة قضايا الدولة.

ب- الضرر الأدبي: ويعرف على أنه الضرر الذي لا يصيب الشخص في ماله، وإنما يصيب جسمه أو شرفه أو عاطفته أو شعوره، وفي جميع الأحوال؛ يجب أن يكون الضرر محققا، وهنا، يتشابه الضرر المادي والضرر المعنوي.

وفي هذا الصدد؛ نصت المادة 267 من القانون المدني الأردني على أنه: "يتناول حق الضمان الضرر الأدبي كذلك، فكل تعد على الغير في حريته أو في عرضه أو في شرفه أو في سمعته أو في مركزه الاجتماعي أو في اعتباره المالي، يجعل المتعدي مسؤولا عن الضمان' ويجوز أن يقضى بالضمان للأزواج وللأقربين من الأسرة عما يصيبهم من ضرر أدبي بسبب موت المصاب، ولا ينتقل الضمان عن الضرر الأدبي إلى الغير إلا إذا تحددت قيمته بمقتضى اتفاق أو حكم قضائي نهائي".

---

[1] السنهوري، الوجيز، ص970

[2] مرقس، سليمان، الوافي في شرح القانون المدني، في الالتزامات في الفعل الضار والمسؤولية المدنية، الطبعة الخامسة، المجلد الأول، ص132

وأيضا، في هذا الصدد نجد أن هناك قرارا لمحكمة التمييز الأردنية ينص على: "يعتبر المقصود بالتعويض عن الأضرار النفسية التي لحقت بالمضرور هو الضرر المعنوي أو الأدبي، وذلك لأن العبرة للمقاصد والمعاني لا للألفاظ والمباني". [1]

وهنا، يجب أن يكون التعويض عن الضرر المعنوي محدد القيمة إما بحكم قضائي، وإما بموجب اتفاق فيما بين الطرفين؛ لكي يتحقق التعويض وينتقل للغير أيضا.

ومن الأمثلة على الضرر الأدبي، الذي من الممكن أن يلحق بالجهة التي يتولى وكيل إدارة قضايا الدولة تمثيلها نتيجة خطئه؛ عدم استجواب أحد الشهود في الدعوى التي أفاد بشهادته أقوالا تسيء إلى سمعة الجهة التي يمثلها وكيل إدارة قضايا الدولة وتشوهها، وذلك لتخطئته أو لمحاسبته، وأيضا، من الأمثلة أن يقدم وكيل إدارة قضايا الدولة بينات ليست من ضمن الوثائق المتعلقة بالجهة التي يتولى تمثيلها، وهنا، يسبب الضرر للجهة الأخرى.

1- الشروط الواجب توافرها في الضرر الناشئ عن الخطأ المرتكب من قبل وكيل إدارة قضايا الدولة.

يجب أن تتوافر شروط عديدة في الضرر الناشئ عن خطأ وكيل إدارة قضايا الدولة، ويتمثل بثلاثة شروط هي:

1- أن يكون الضرر محقق الوقوع.

يعد هذا الشرط محققا إذا كان الضرر قد وقع فعلا، أو أنه من المؤكد وقوعه في المستقبل[1]، وفي جميع الأحوال؛ إذا وقع الضرر تكون حال سواء في منفعة فاتت المضرور، أو في خسارة

[1] قرار محكمة التمييز –حقوق رقم 2010/748 (هيئة خماسية) تاريخ 2010/8/18، منشورات مركز عدالة

لحقته، ومثال ذلك التقدير الخاطئ لقيمة الدعوى من قبل وكيل إدارة قضايا الدولة، وهنا، يحكم القاضي بقيمة الدعوى بالرغم من أن القيمة أعلى، لكن، نظرا للخطأ الصادر من وكيل إدارة قضايا الدولة؛ حكمت المحكمة بقيمة أقل، ولحقت الجهة التي يمثلها وكيل إدارة قضايا الدولة خسارة مالية.

ومن الممكن أن يكون الضرر غير حال، لكنّ وقوعه متوقع في المستقبل، وهنا، في حال وقوعه يصبح محققا، ومن الممكن عدم وقوعه أيضا، ففي هذه الحالة لا يمكن التعويض عن الضرر إلا إذا وقع فعلا وأصبح حالا. [2]

وهنا، نجد أن محكمة التمييز، فيما يتعلق بهذا الخصوص، قد قضت بما يلي: "استقر الاجتهاد القضائي على أنه يشترط للتعويض عن الضرر الواجب التعويض عنه، أن يكون الضرر محقق الوقوع، أما الضرر المحتمل، وهو ضرر غير محقق، قد يقع وقد لا يقع، فلا يجوز التعويض عنه؛ لأن الضرر الاحتمالي غير مضمون، لذلك، فإن التعويض عنه أمر غير جائز قانونا".[3]

أما فيما يتعلق بفوات الفرصة لتحقيق المنفعة فيعوض عنها، ومثال ذلك، إذا أهمل وكيل إدارة قضايا الدولة المكان المخصص لملف قضية معينة، وأدى هذا الإهمال إلى ضياع الملف في اليوم اللازم لتقديمه إلى قلم المحكمة، هنا، فقدت الجهة التي يمثلها وكيل إدارة قضايا الدولة الحق في تقديم البينات اللازمة في الدعوى، وفي هذا الصدد، هنالك قرار لمحكمة التمييز الأردنية ينص على: "من المتفق عليه فقها وقضاء أن المحامي الذي يقصر في واجباته المهنية، ويفوت على موكليه مدد

---

[1] سوار، محمد وحيد الدين، شرح القانون المدني، النظرية العامة للالتزام، ص15

[2] السنهوري، عبد الرزاق، الوسيط في شرح القانون المدني، نظرية الالتزام بوجه عام، مصادر الالتزام، المجلد الثاني، ص978

[3] قرار محكمة التمييز الأردنية–حقوق، رقم (2006/480)، هيئة خماسية تاريخ 2006/12/17، منشورات عدالة

الطعن القانونية؛ مسؤول بتفويت الفرصة عما يكسبونه من الطعن، وذلك أن الفرصة، وإن كانت أمرا محتملا، إلا أن تفويتها أمر محقق يجب التعويض عنه". [1]

وتعليقا على القرار السابق؛ وبما أن قانون إدارة قضايا الدولة نص على أن لوكيل إدارة قضايا الدولة كل ما يترتب للمحامي وفق قانون النقابة؛ فإن وكيل إدارة قضايا الدولة بموجب القرار أعلاه يكون مسؤولا عن تفويت مدد الطعن.

ومن وجهة نظر الباحث، لا يمكن أن نطبق ما يترتب على المحامي لوكيل إدارة قضايا الدولة؛ لأن وكيل إدارة قضايا الدولة هو المسؤول المباشر عن تمثيل الجهة الحكومية، ولكنّ هناك موظفين مشتركين معه في إعداد القضايا وتأمين ما يلزم من بينات ووثائق يجب تقديمها في الدعوى، ومن الأمثلة على ذلك: هناك التزامات مترتبة على الموظف الحقوقي المختص بتمثيل وكيل إدارة قضايا الدولة، فمن الممكن أن يرتكب الخطأ الذي يؤدي إلى تفويت المدة من قبله، وأيضا، الجهة التي يمثلها وكيل إدارة قضايا الدولة سواء كانت وزارة حكومية أو أي مؤسسة عامة؛ ملزمة بتزويد وكيل إدارة قضايا الدولة بالوثائق التي يطلبها ليقدمها كبينات في الدعوى، ومن هنا، نجد أن المسؤولية مشتركة، ومن الصعب إثباتها في مثل هذه الحالات، فلا يمكن أن يتحمل وكيل إدارة قضايا الدولة المسؤولية وحده.

ب_ يجب أن يكون الضرر مباشرا

نجد من هذا الشرط أن الضرر يجب أن يكون مباشرا ليتم التعويض عنه، ويجب أن يكون هناك علاقة سببية بين الخطأ المرتكب من وكيل إدارة قضايا الدولة والضرر الناتج، أو أن يكون الضرر

---

[1] قرار محكمة التمييز الأردنية– حقوق رقم (1986/480)، هيئة خماسية، تاريخ 1986/9/20، منشورات مركز عدالة

قد وقع نتيجة للتسلسل الطبيعي للأحداث، ويعد الضرر غير المباشر الضرر الذي تنقطع العلاقة السببية بينه وبين الخطأ المرتكب، وهذا النوع من الضرر لا يمكن أن يتم التعويض عنه .[1]

5- أن يمس الضرر مصلحة مالية مشروعة.

تعد المصلحة المالية المشروعة حقا مكتسبا قانونا، أي أنه محمي بموجب القانون على مصلحة مشروعه، ولا ترتقي إلى مرتبة الحق الثابت بشرط ألا تكون مخالفة للنظام العام والآداب، ويقصد بالحق الذي يحميه القانون؛ الحق الذي يعطي صاحبه حق اللجوء إلى القضاء للمطالبة بالتعويض عن الضرر الذي أصابه، وتكون النصوص القانونية مصدرا له.

المطلب الثالث

العلاقة السببية بين خطأ وكيل إدارة قضايا الدولة والضرر الناشئ

تعني العلاقة السببية فيما بين الخطأ والضرر وجود علاقة مباشرة ما بين الخطأ الذي ارتكبه وكيل إدارة قضايا الدولة والضرر الذي نتج[2]، أي أنه لا يكفي وقوع الخطأ من جانب وكيل إدارة قضايا الدولة، وحدوث الضرر، بل يجب أن يكون هذا الخطأ هو السبب لحصول الضرر، ويرتبط به بصلة وطيدة وحتمية.

والعلاقة السببية ركن مستقل من أركان المسؤولية، أي تكون بين الخطأ والضرر الناتج، وتنتفي السببية بإثبات أن الضرر قد نتج عن سبب أجنبي ليس لوكيل إدارة قضايا الدولة أية علاقة بحدوثه.

وعليه، سيتم تناول هذا المطلب بفرعين، يتضمن الفرع الأول تحديد فكرة السببية وإثباتها، أما الفرع الثاني؛ سيتضمن السبب الأجنبي الذي تنتفي معه المسؤولية.

---

[1] السرحان، عدنان وخاطر نوري، شرح القانون المدني مصادر الحقوق الشخصية، الالتزامات، ص422-424

[2] السنهوري، الوجيز، ص990

الفرع الأول: العوامل التي تدخل في تحديد فكرة السببية

هناك عاملان يدخلان في تحديد فكرة السببية وهما: أولا؛ تعدد الأسباب، وثانيا؛ الضرر غير المباشر.

1- تعدد الأسباب: نجد أنه قد تتعدد الأسباب في وقوع الضرر، فما هو السبب الذي يعتد به؟ وعندما تتعدد الأسباب، قد يختلف تأثير كل سبب عن الآخر في إحداث الضرر، ومن هنا، انقسمت الآراء إلى أن هناك نظريتين، وتحظى كل نظرية بتأييد سنبينها كما يلي:

- نظرية تكافؤ الأسباب، ويرى مؤيدو هذه النظرية أنه يجب الاعتداد بكل سبب اشترك في إحداث الضرر ولو كان سببا بعيدا؛ لأن جميع الأسباب التي أدت إلى وقوع الضرر تعد أسبابا متكافئة،[1] ويكون السبب متكافئا أو متعادلا إذا اشتركت جميع الأسباب في وقوع الضرر على قدم المساواة، ونعني بالمساواة، هنا، ألا يطغى أحد الأسباب على الآخر، وعندما نعدّ الأسباب متكافئة؛ فإنه يجب أن يكون كل سبب مستقلا عن الآخر في تدخله لإحداث الضرر، لأن عدم استقلال كل سبب عن الآخر من شأنه أن ينفي صفة التكافؤ عن الأسباب. [2]

ومن الانتقاد الموجه لهذه النظرية أنها غير منطقية في عملية الربط فيما بين الضرر والأسباب المتصلة به مهما كانت الصلة بعيدة، وهنا، يمكن أن يتم تحميل المسؤولية لعدة أشخاص، ويمكن أن يكون العدد غير محدود، وذلك عن ضرر واحد فقط، وهذا الأمر يؤدي إلى انتفاء العدالة، لذلك، اتجه البعض للأخذ بالنظرية الأخرى، ألا وهي نظرية السبب المنتج.

---

[1] د. سلطان، مصادر الالتزام، مرجع سابق، ص 334

[2] السنهوري، عبد الرزاق، الوسيط في شرح القانون المدني، المجلد الثاني، نظرية الالتزام بوجه عام، مصادر الالتزام، ص1025- 1026

- نظرية السبب المنتج، وهذه النظرية على عكس النظرية الأولى، فلا يؤخذ بجميع الأسباب بشكل متساو، وإنما ببعض الأسباب دون الأخرى، أي بمعنى أنه إذا تداخلت أسباب عديدة في إحداث الضرر؛ يجب التفريق بين الأسباب العرضية والأسباب المنتجة، وإهمال الأولى والاعتداد بالثانية، بحيث يعد السبب منتجا إذا أدى تسلسل الأحداث إلى وقوع الضرر[1]، وتقوم هذه النظرية على تعدد الأسباب، لذلك، وجب استعراضها، والتمييز بين الأسباب العارضة والأسباب المنتجة، ويعرف السبب المنتج على أنه: "السبب المألوف الذي يحدث الضرر في العادة"[2]، ومن التعريف نجد أن الأسباب المنتجة هي الأسباب المسؤولة عن إحداث الضرر، وبذلك، تكون المسؤولية الكاملة على من ارتكب الخطأ الذي سبب الضرر للتعويض عنه، بينما تم تعريف السبب العارض على أنه: وهو على عكس السبب المنتج، بحيث يكون الذي لا يحدث الضرر عادة غير مألوف، وإنما يحدثه عرضا.

وبناء على ما تقدم، يرى الباحث أن المشرع الأردني أخذ بالنظريتين، بحيث إنه أخذ بنظرية السبب المنتج؛ لأن هذه النظرية هي الراجحة في الفقه والقضاء الغربي والفقه الإسلامي؛ لأنها تحقق العدالة إلى حد ما، أما في حال عدم وجود السبب المنتج؛ فيرجع لنظرية تكافؤ الأسباب بموجب نص المادة 265 من القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976: "إذا تعدد المسئولون عن فعل ضار، كان كل منهم مسؤولا بنسبة نصيبه فيه، وللمحكمة أن تقضي بالتساوي أو بالتضامن والتكافل فيما بينهم".

---

[1] د سلطان، مصادر الالتزام، ص335

[2] سوار، محمد وحيد الدين، شرح القانون المدني، النظرية العامة للالتزام، ص28

2- الضرر غير المباشر

يعتبر الضرر غير المباشر ضرراً لا تكون نتيجته طبيعية ومألوفة للخطأ، وايضا ما كان للمتضرر دفعه وتجنبه وذلك ببذل مجهود بسيط ومعقول، والتعويض عن الضرر في حال ان مباشراً واجب، اما في حال كان الضرر غير مباشراً فلا يحق المطالبة بالتعويض.

وبما أن مسؤولية وكيل إدارة قضايا الدولة مسؤولية تقصيرية، فلا يسأل عن الضرر غير المباشر، وانما يسأل فقط عن الضرر المباشر كله سواء أكان متوقعاً أو غير متوقع.

الفرع الثاني: السبب الأجنبي الذي تنتفي معه المسؤولية

يمكن أن يكون السبب الأجنبي ناتجاً عن قوة قاهرة أو حادث مفاجئ، أو أن يكون ناتجا عن آفة سماوية، أو يكون ناتجا عن فعل المضرور أو الغير، وهذا ما تمت الإشارة إليه بموجب المادة 261 من القانون المدني الأردني رقم43 لسنة 1976، والتي تنص على أنه" إذا أثبت الشخص أن الضرر قد نتج عن سبب أجنبي، لا يد له فيه، كآفة سماوية، أو حادث فجائي، أو قوة قاهرة، أو فعل الغير، أو فعل المتضرر؛ كان غير ملزم بالضمان ما لم يقض القانون أو الاتفاق بغير ذلك"، ونجد أن المشرع اعتمد ابتداء على الإثبات، وبعدها قام بذكر الأسباب الأجنبية.

ويعود ذلك إلى أنه في حال وقوع كلا الحالتين تنتفي المسؤولية عن وكيل إدارة قضايا الدولة؛ إذ ليس له أي يد بالحالتين، ومن الشروط التي يجب أن تتوافر في كلا الحالتين ما يلي:

- أن تكون الحلات من الحالات التي لا يمكن توقع حدوثها.

- وأن تكون، أيضا، مما لا يمكن دفعه.[1]

[1]أبو ستيت، أحمد حشمت، نظرية الالتزام في القانون المدني الجديد، مصادر الالتزام، مطبعة مصر، القاهرة، الطبعة الثانية، ص450

ومثال ذلك؛ من الممكن أن ينشأ حريق في المكان المخصص لحفظ الوثائق المتعلقة بالدعاوى وتم فقدها، ولم يتمكن الوكيل من إيجاد نسخة بديلة، وهذا السبب أدى إلى خسارة الدعوى، ففي هذه الحالة تنتفي المسؤولية عن وكيل إدارة قضايا الدولة.

أما في حالة اشتراك وكيل إدارة قضايا الدولة بالفعل مع القوة القاهرة والحادث المفاجئ؛ فهنا، يتحمل الوكيل المسؤولية كاملة وحده.

ومن الحالات التي تم النص عليها بالمادة أعلاه؛ أن يكون الخطأ قد وقع بفعل المضرور، وهنا أيضا، تنتفي العلاقة السببية بين خطأ وكيل إدارة قضايا الدولة والضرر الناتج.[1]

[1] الصدة، عبد المنعم فرج، 1986، مصادر الالتزام، دار النهضة العربية، القاهرة، ص502

المبحث الثاني
الآثار المترتبة على مسؤولية وكيل إدارة قضايا الدولة

إذا تحققت أركان المسؤولية التقصيرية لوكيل إدارة قضايا الدولة، كما تم توضيحها سابقا، فهذا يعني أنه عندما تتحقق جميع أركان المسؤولية المدنية لوكيل إدارة قضايا الدولة، يصبح ملتزما بالتعويض عن الضرر الناشئ عن خطئه، وتترتب عليه الآثار القانونية لثبوت المسؤولية المدنية، والأثر الذي يترتب على تحقيق المسؤولية التقصيرية لوكيل إدارة قضايا الدولة هو التعويض الذي يطالب به المتضرر عما أصابه من ضرر، وتتحمل الدولة مسؤولية التعويض؛ استنادا إلى نظرية مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه.

وعليه، نتناول في هذا المبحث مطلبين، المطلب الأول منفردا بتعريف التعويض وبيان أنواعه، وفي المطلب الثاني سنبحث في مدى إلزام الدولة بتعويض الضرر الناشئ عن خطأ وكيل إدارة قضايا الدولة.

المطلب الأول
ماهية الضمان

يعد الضمان الحكم الذي يترتب على تحقق المسؤولية، وينشأ الحق في التعويض من وقت وقوع الضرر، وليس من تاريخ صدور الحكم به. [1]

ويعرف الضمان على أنه: تصحيح التوازن الذي أهدر نتيجة وقوع الضرر إلى ما كان عليه قبل وقوعه، وتكون إعادة الحال إلى ما هو عليه، أو متوقع أن يكون عليه لو لم يقع الفعل الضار على حساب المسؤول الملتزم بالتعويض. [2]

---

[1] السنهوري، الوجيز، ص1047

[2] د. أبو الليل، تعويض الضرر في المسؤولية المدنية، ص13

وأيضا، عرف على أنه إعادة المضرور إلى حالته التي كان عليها بفرض عدم تعرضه للفعل الضار، وإعادة التوازن الذي اختل بسبب الضرر. [1]

من خلال التعاريف السابقة؛ يرى الباحث أن جميع التعاريف تدور حول إزالة الضرر الذي أصاب المضرور أو جبره، والأصل في التعويض، ابتداء، إعادة الحال إلى ما هو عليه، أما إذا كان مستحيلا وغير ممكن؛ فيتم جبر الضرر بالتعويض النقدي، وفي هذا الصدد، نصت المادة 360 من القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976 على أنه: "إذا تم التنفيذ العيني أو أصر المدين على رفض التنفيذ، حددت المحكمة مقدار الضمان الذي تلزمه المدين مراعية في ذلك الضرر الذي أصاب الدائن والعنت الذي بدا من المدين." وكذلك، نصت المادة 256 من القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976على أنه: "كل إضرار بالغير يلزم فاعله ولو غير مميز بضمان الضرر".

وهناك نوعان للضمان الذي يستحقه المتضرر جراء الخطأ الصادر عن وكيل إدارة قضايا الدولة أثناء قيامه بوظيفته، إما أن يكون ضماناً عينيا يكون بإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل وقوع الإخلال بالالتزام الذي تسبب بالضرر، أو ضماناً نقديا يتمثل بقدر معين من المال، أو تعويضا غير نقدي؛ يتجسد بأداء أمر معين .[2]

وتناولت المادة 269 من القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976 أنواع الضمان على النحو التالي: "1. يصح أن يكون الضمان مقسطا، كما يصح أن يكون إيرادا مرتبا، ويجوز في هاتين الحالتين إلزام المدين بأن يقدم تأمينا تقدره المحكمة.

---

[1] د. أحمد شوقي محمد عبد الرحمن، مدى التعويض عن تغير الضرر في جسم المضرور وماله في المسؤولية المدنية العقدية والتقصيرية، منشأ المعارف، الإسكندرية، 1999-2000، ص65

[2] سلطان، أنور، مصادر الالتزام، الموجز في النظرية العامة للالتزام، ص357

2. يقدر الضمان بالنقد على أنه يجوز للمحكمة، تبعا للظروف وبناء على طلب المضرور، أن تأمر بإعادة الحالة إلى ما كانت عليه، أو أن تحكم بأداء أمر معين متصل بالفعل الضار، وذلك على سبيل التضمين.".

وبما أن الضمان هو الأثر المترتب على المسؤولية التقصيرية، فوجوده وعدمه مرتبط بالضرر، إذ لا ينشأ الحق إلا إذا تحقق الضرر، ومن الجدير بالذكر أن هناك حالات نادرة لا يحتاج التعويض فيها إلى وقوع الضرر، بل يكفي الخطأ الذي من شأنه إحداث الضرر، ويتحدد التعويض، هنا، وفقا للخسارة التي لحقت المضرور، والكسب الذي فاته، إذا كان كلاهما نتيجة طبيعية للخطأ المرتكب في المسؤولية التقصيرية.

ويشمل التعويض الضرر المادي والأدبي، ويكون التعويض عن الضرر المباشر متوقعا كان أم غير متوقع في المسؤولية التقصيرية.

وفيما يتعلق بمقدار الضمان، فكما ذكرنا سابقا أن الضمان مناطه الضرر، والضرر هو العنصر الأساسي في التعويض، والمبدأ العام الذي يحدد مقدار الضمان أن يكون بمقدار الضرر الذي أصاب المتضرر، دون زيادة أو نقصان في حال كان الضرر نتيجة طبيعية للعمل غير المشروع، ومن هنا، يمكن أن يكون التقدير اتفاقيا، ويمكن أن يكون قضائيا.

1- التقدير الاتفاقي، ويكون هذا النوع من التقدير باتفاق الأطراف، بحيث يتم تحديد قيمة الضمان بالنص عليه في العقد، أو في اتفاق لاحق على العقد، ومن المؤكد أن هذا النوع ينحصر في المسؤولية العقدية، ولا يشمل المسؤولية التقصيرية، ونصت المادة 363 من القانون المدني الأردني على أنه:" إذا لم يكن الضمان مقدرا في القانون أو في العقد؛ فالمحكمة تقدره بما يساوي الضرر الواقع فعلا حين وقوعه".

ومن المتوقع أن يقوم وكيل إدارة قضايا الدولة بإنهاء النزاع بالاتفاق مع المتضرر على تقدير التعويض اتفاقيا في حال تحقق المسؤولية، وفي إطار المسؤولية التقصيرية لوكيل إدارة قضايا الدولة في حال ارتكب خطأ في مهامه الوظيفية؛ فالجدير به أن يقوم بتصحيح الخطأ على نفقته، ومن الأمثلة على ذلك؛ في حال قام بتقدير قيمة الدعوى بطريقة خاطئة، يتحمل الفرق بالقيمة للجهة التي يقوم بتمثيلها، وأيضا، في حال كان هناك إجراء إنذار عدلي بتسليم أحد الأشخاص مفتاحا لعقار، وكانت أحد الجهات التي يمثلها وكيل إدارة قضايا الدولة مستأجرة، ورفض المالك استلام المفتاح، وقام الوكيل بإضاعة المفتاح، فهنا، يتحمل المسؤولية.

ولكن، إن لم يكن هناك اتفاق على تقدير الضمان، ولم يتم الاتفاق على تقديره بعد تحقق الضرر، فهنا، لا يوجد طريق للمضرور سوى اللجوء إلى القضاء للمطالبة بمقدار الضمان.

2- التقدير القضائي، وهنا، يتولى القاضي تقدير التعويض إذا كان التقدير غير محدد قانونا أو اتفاقا، فالقاضي يتمتع بسلطة تقديرية في تحديد مقدار التعويض النقدي الذي يتم دفعه للمضرور، ومبدأ الجبر الكامل هو المبدأ العام الذي يحكم تقدير التعويض .[1]

وقد ذكرنا سابقا أن الضمان إما أن يكون نقديا، وإما أن يكون غير نقدي.

وللضمان عناصر عديدة يمكن استنتاجها من خلال المادة 266 من القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976، والتي تنص على: "يقدر الضمان في جميع الأحوال بقدر ما لحق المضرور من ضرر وما فاته من كسب، بشرط أن يكون ذلك نتيجة طبيعية للفعل الضار"، بحيث يجب أن يشمل الضرر المباشر المتوقع وغير المتوقع؛ لأن الضرر كان نتيجة طبيعية للفعل غير المشروع[2]، وأن

---

[1] القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976، المادة مئتان وستة وخمسون

[2] سوار، محمد وحيد الدين، شرح القانون المدني، النظرية العامة للالتزام، ص236

يشمل الضرر المباشر، سواء أكان حالا أم مستقبلا، بشرط أن يكون الضرر مؤكد الوقوع، ويجب أن يشمل التعويض الخسارة اللاحقة والكسب الفائت، وهذا ما أكدت عليه محكمة التمييز، والتي قضت بأن التعويض يشمل الخسارة اللاحقة والكسب الفائت[1]، وأيضا، من المحتمل أن يشمل التعويض عن تفويت الفرصة، بالرغم من أن هذا النوع من التعويض غاية في الصعوبة؛ لأن الضرر غير محقق، وإنما محتمل، فلا شيء يجزم بالخسارة أو بالكسب من تفويت الفرصة.[2]

وبتقدير الضمان، نجد أن المادة 268 من القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976 تنص على: "إذا لم يتيسر للمحكمة أن تعين مدى الضمان تعيينا نهائيا؛ فلها أن تحتفظ للمتضرر بالحق في أن يطالب خلال مدة معينة بإعادة النظر في التقدير"، ويستنتج من هذه المادة أن التقدير النهائي للتعويض عن الضرر الواقع فعلا، قد لا يكون متيسرا للقاضي عند النظر بالدعوى، وهنا، للمحكمة الحكم بتعويض مؤقت يعاد تقديره خلال فترة محددة يقدرها القاضي، فإذا انتهى الأجل المحدد أعاد النظر في الحكم الذي حكم به، ثم يحكم للمتضرر بتعويض إضافي.

والخلاصة، هنا، أن تحديد طريقة التعويض ومداه وقيمته تعود لقاضي الموضوع، بحيث يتمتع بسلطة تقديرية في هذا الصدد، شريطة أن يبين في حكمه العناصر المكونة للضرر، إلا إذا كان حكمه مشوبا بالقصور، مما يستوجب نقضه.

---

[1] قرار محكمة التمييز الأردنية، رقم 2012/3372، تاريخ 2012/11/5، منشورات مركز عدالة.

[2] الحو، محمد سعيد، الوجيز في النظرية العامة للالتزام، مصادر الالتزام، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، 2002، ص268-269

المطلب الثاني

مدى إلزام الدولة بتعويض الضرر الناشئ عن خطأ وكيل إدارة قضايا الدولة

يعد وكيل إدارة قضايا الدولة بصفة الموظف العام، ويتبع لوزارة العدل، ويترتب على هذا الأمر أن الدولة تسأل عن عمله الضار بالغير إذا وقع منه في أثناء تأدية الوظيفة أو بسببها، على أساس مسؤولية المتبوع عن فعل التابع.

الفرع الأول: مدى مسؤولية الدولة عن أخطاء وكيل إدارة قضايا الدولة

تستفيد الدولة من نشاط الموظف العام، ولها عليه سلطة الرقابة والإشراف والتوجيه، فإذا قام الموظف بعمل غير مشروع، وترتب الإضرار بالغير نتيجة هذا العمل الذي قام به لتأدية وظيفته أو بسببها؛ يجوز للمضرور أن يرجع على الدولة بالتعويض؛ على أساس مسؤولية المتبوع عن فعل التابع.

أي أنه في حال ارتكب وكيل إدارة قضايا الدولة لأي فعل تسبب بالإضرار بالغير؛ تحققت مسؤولية دائرة إدارة قضايا الدولة ممثله بوزارة العدل، وهذا ما قضت به محكمة التمييز الأردنية، والتي قضت بـ "كل ما يقع من التابع من ضرر بمناسبة تأدية الوظيفة يضمنه المتبوع ولو كان ناتجا عن استغلال التابع لوظيفته...الخ" .[1]

ومسؤولية الدولة لا تقوم بمجرد العلاقة التبعية، بل يجب لكي تتحقق المسؤولية أن يرتكب وكيل إدارة قضايا الدولة فعلا يلحق ضررا بالغير، ويكفي حكم قضائي لقيام مسؤولية الدولة عن الفعل الذي يصيب الغير بالضرر، وهذا ما قضت به محكمة التميز الأردنية التي قضت: "نصت المادة

---

[1] محكمة التمييز الأردنية–حقوق، قرار رقم 79/146، تاريخ 1979/8/7، مجلة نقابة المحامين الأردنية، ص1416

288 بالاشتراط على المتبوع أن يرتكب التابع بالتعويض عن الضرر الذي أحدثه التابع الشروط التالية:

1- أن يكون الذي أحدث الضرر محكوما بالضمان.

2- وأن يصدر الفعل الضار من التابع في حال تأدية وظيفته أو بسببها ."[1]

بناء على ما تقدم؛ فإن الدولة التي لها سلطة الرقابة والإشراف على الموظف، مسؤولة عن التعويض عن الأخطاء التي يرتكبها الموظف بسبب تأدية عمله، أما الأخطاء الشخصية التي يرتكبها الموظف؛ فهو المسؤول عنها، ويقع عبء التعويض عنها في ذمته.

وفيما يتعلق بالمطالبة بالتعويض؛ ففي هذه الحالة يجوز للمتضرر أن يعود على الطرفين؛ التابع والمتبوع، وما يحكم به القاضي من تعويض يجوز للمحكمة، إذا تكونت لديها القناعة، وبناء على طلب المتضرر، أن تلزم المتبوع بأن يقوم بدفع التعويض المترتب على التابع.

وابتداء، لا يحق للمتضرر أن يعود مباشرة على المتبوع، بل يجب عليه، أولا، أن يعود على التابع للمطالبة بالتعويض عن الضرر الذي لحق به، كما نصت المادة 2/288 من القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976 على: "ولمن أدى الضمان أن يرجع بما دفع، على المحكوم عليه به" بحيث يفهم من هذا النص أنه يحق للمتبوع أن يعود على تابعه، بحيث إن المتبوع قام بدفع التعويض للمتضرر نتيجة لتحقق مسؤولية المتبوع عن فعل تابعه، ويستطيع المتبوع بعد ذلك أن يعود على التابع بما دفع من تعويض.

---

[1] محكمة التمييز الأردنية-حقوق، قرار رقم 86/848، مجلة نقابة المحامين الأردنية، 1989، ص2445

ويفهم من نص المادة 263 من القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976[1] أن مساءلة الموظف العام تتم في حال ارتكابه أية مخالفة تؤدي إلى الانحراف عن مهامه الوظيفية الواجبة عليه، ولكن، في حال كان الموظف قد ارتكب هذه المخالفة نتيجة لأمر من رئيسه، وهذا ما عالجته محكمة التمييز الأردنية بقرارها الذي قضت به على أنه: "إن أحكام المادة 263 من القانون المدني الأردني رقم 34 لسنة1976 تعفي الموظف من المسؤولية إذا أضر عمله بالغير في حالة ما إذا قام الموظف بالعمل تنفيذا لأمر صدر إليه من رئيسه، وكانت إطاعة هذا الأمر واجبة عليه، وكان يعتقد أنها واجبة، وأقام الدليل على مشروعية العمل الذي قام به، وكان اعتقاده مبنيا على أسباب معقولة.

وهناك شروط عديدة لكي يتم إعفاء الموظف العام من المسؤولية وفقا لنظرية التابع والمتبوع، ألا وهي:

– أن يكون من وقع منه الفعل موظفا عاما.

– أن يثبت أنّ الموظف العام كان يعتقد مشروعية الأمر الصادر إليه من الرئيس، وأن هذا الاعتقاد مبني على أسباب معقولة لا على مجرد الظن.

– أن يثبت الموظف العام أنه قد قام بمراعاة الحيطة والحذر، وأنه لم يقم بالعمل إلا بعد أن يتم التثبت والتحري. [2]

ونلخص الأمر بأنه إذا قام وكيل إدارة قضايا الدولة بالعمل بناء على أمر الرئيس، وكان الرئيس مرتكبا لخطأ؛ ففي هذه الحالة يتحمل المرؤوس المسؤولية، وإذا قامت مسؤولية الرئيس كانت الدولة مسؤولة عن فعله وفقا لأحكام مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه.

---

[1] القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976, المادة مئتان وثلاثة وستون.

[2] د. سلطان، مصادر الالتزام، ص308

الفرع الثاني: القضاء المختص بنظر دعوى التعويض في حال تحققت مسؤولية الدولة

يمكن للمتضرر في حال تحققت مسؤولية الدولة كما تم توضيحها سابقا أن يلجأ إلى القضاء العادي للمطالبة بما أصابه من ضرر.

وهنا، يعود الخطأ على الجهة الحكومية التي تمثل الدولة، وليس للخطأ الشخصي لوكيل إدارة قضايا الدولة، وبعد أن تتحقق المسؤولية للدولة تطبق القواعد العامة الخاصة بمسؤولية السلطة العامة، ويعد القضاء النظامي الجهة المختصة بالنظر في دعاوى المسؤولية التي ترفع ضد وكيل إدارة قضايا الدولة عن الأخطاء التي سيرتكبها أثناء تأدية عمله، وسبب بذلك ضررا للغير، وهنا، الدولة هي الجهة المسؤولية عن دفع ما يحكم للمتضرر من تعويض، ممثلة بدائرة إدارة قضايا الدولة/وزارة العدل، ويمكن للدولة، بعد ذلك، أن تعود على وكيل إدارة قضايا الدولة بما تم دفعه.

الفصل الخامس
الخاتمة، النتائج والتوصيات

أولا: الخاتمة

لقد تناولنا من خلال هذه الدراسة أحد المواضيع المهمة والتي تؤثر على مصالح الدولة في الدعاوى المرفوعة من وعلى الدولة ألا وهي المسؤولية المدنية لوكيل إدارة قضايا الدولة، اذ تطرقنا لتعريف وكيل إدارة قضايا الدولة وبيان الشروط الواجب توافرها في وكيل إدارة قضايا الدولة، بالإضافة للصلاحيات التي تقع على عاتق وكيل إدارة قضايا الدولة، وتطرقنا ايضاّ إلى التنظيم الإداري لدائرة إدارة قضايا الدولة، واخر ما تم دراسته هو النظام القانوني لمسؤولية وكيل إدارة قضايا الدولة.

حيث تبين لنا أن وكيل إدارة قضايا الدولة قد يرتكب فعلا غير مشروع أثناء ممارسته عمله، ينتج عنه ضرر يصيب الغير، مما يترتب على ذلك مسؤوليته المدنية، وهنا، تظهر مسؤولية الدولة عن تعويض المضرور عن الضرر الذي أصابه، ويخضع وكيل إدارة قضايا الدولة، في أفعاله الضارة أثناء ممارسته عمله، للقواعد العامة في المسؤولية التقصيرية، ومن هنا، خلصت هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات، نسرد أهمها كما يلي:

ثانيا: النتائج

1- تبين من خلال محاور هذه الدراسة أن قانون إدارة قضايا الدولة يخلو من نصوص خاصة تنظم المسؤولية المدنية لوكيل إدارة قضايا الدولة وتضبطها.

2- يعد وكيل إدارة قضايا الدولة موظفا عاما، يخضع لنظام الخدمة المدنية في تعيينه وعزله، ويتبع للسلطة التنفيذية، وتحت مظلة وزارة العدل باعتباره موظفا عاما يؤدي أعماله ومهامه تحت إشراف مرؤوسيه.

3- فيما يتعلق بالموظفين الحقوقيين في مختلف دوائر المملكة، والذين قد يلقى على عاتقهم بعض الإجراءات اللازمة لتمثيل دوائرهم أمام القضايا في بعض الدعاوى؛ تبين لنا أنه لا توجد نصوص خاصة ومحددة تبين مهامّهم ضمن القانون، وإنما يتقيدون فقط بالأوامر الإدارية.

4- فيما يتعلق بالمحامين الأردنيين المنصوص على تعيينهم من قبل الجهة المختصة لتمثيل الدولة في بعض القضايا، تبين لنا، أيضا، أنه لا توجد أي نصوص تحدد شروط اختيارهم، والحالات التي من الممكن أن يمثلوا الدولة فيها.

5- دائرة إدارة قضايا الدولة تتبع إداريا وماليا لوزارة العدل، دون أن تكون هناك استقلالية مالية لهذه الدائرة، بمعني أن هذه الدائرة ليس لها ميزانية خاصة تستطيع أن تتصرف بحرية فيها.

6- يتولى وكيل إدارة قضايا الدولة تمثيل جميع دوائر الدولة العامة ومؤسساتها، سواء أكانت هذه الدوائر مستقلة إداريا وماليا أم لا، ويكون ممثلا في جميع الدعاوى الحقوقية والتنفيذية مهما بلغت قيمة هذه الدعاوى.

7- مسؤولية وكيل إدارة قضايا الدولة مسؤولية تقصيرية، تثبت متى أخل الوكيل بأحد الالتزامات التي فرضها عليه القانون في ممارسته لواجباته القانونية، ولا فرق في أن يكون التزامه ببذل العناية اللازمة، أم بتحقيق نتيجة.

8- تقوم مسؤولية وكيل إدارة قضايا الدولة التقصيرية على ركن الخطأ بالمباشرة أو بالتسبب، فإذا كان بالمباشرة؛ لزم الضمان دون أن تكون هناك أية شروط، أما إذا وقع الخطأ بالتسبب؛ فهنا، يجب أن يتحقق التعدي أو التعمد، وأن يحدث الضرر، ويجب أن يكون ركن الضرر محققا ومباشرا ليتحقق، وأن يكون هناك إخلال بحق أو بمصلحة مشروعة، والرابطة السببية بين كل من الفعل الضار وبين الضرر.

9- يتحمل وكيل إدارة قضايا الدولة المسؤولية المدنية في تعويض المضرور عن الضرر الذي لحق به إذا توافرت عناصر هذه المسؤولية وقواعد مسؤولية المتبوع عن فعل تابعه، وفيما يتعلق بتقدير التعويض؛ فهي سلطة تقديرية للمحكمة المختصة.

10- من الممكن أن يدفع وكيل إدارة قضايا الدولة مسؤوليته وذلك تبعا للقواعد العامة، بحيث ينفي صفة الخطأ عن الفعل، أو دفع المسؤولية بالسبب الأجنبي الذي يؤدي إلى قطع العلاقة السببية بين الفعل الضار لوكيل إدارة قضايا الدولة والضرر الناشئ، ويتحقق هذا الدفع بحالة القوة القاهرة والحدث المفاجئ وخطأ المضرور أو الغير، ويترتب على كل ذلك إعفاء وكيل إدارة قضايا الدولة من المسؤولية سواء أكانت كلية أم جزئية.

ثالثا: التوصيات

1- تعديل قانون إدارة قضايا الدولة بإضافة نص ينظم ويحدد المسؤولية المدنية لوكيل إدارة قضايا الدولة والدولة عن الضرر الذي يصيب المضرور، ويقترح الباحث النص التالي: "تتحقق مسؤولية وكيل إدارة قضايا الدولة في التعويض عن الضرر الذي قد يصيب المضرور إذا ثبت أنه ناشئ عن مخالفة وكيل إدارة قضايا الدولة لمهامه وواجباته المنصوص عليها في قانون إدارة قضايا الدولة.

2- عقد دورات تدريبية لوكلاء إدارة قضايا الدولة تحت إشراف وزارة العدل، وأن يكون الهدف من هذه الدورات توضيح أهمية عمل وكيل إدارة قضايا الدولة وتأثيره في تمثيل دوائر المملكة، وتوضيح الالتزامات والمهام التي تقع على عاتقه، وتبصيره بما قد يواجه من إغراءات أثناء قيامه بعمله، وتعليمه كيفية التعامل مع هذه المواقف.

3- فيما يتعلق ببعض القضايا التنفيذية ذات القيمة العالية؛ يقترح الباحث أنه في مثل هذه القضايا التي تتجاوز العشرة آلاف دينار أن يكون التمثيل بها أمام المحاكم بواسطة لجنة معدة لهذه الغاية، وذلك لتجنيب وكيل إدارة قضايا الدولة أية إغراءات قد تؤدي إلى تغيير مسار القضية وإيصاله إلى التهلكة.

4- تعديل المادة 2 من قانون إدارة قضايا الدولة، والتي تعرف الوكيل العام بأنه وكيل عام إدارة قضايا الدولة؛ لأن هذا المسمى طويل نوعا ما، ويقترح الباحث بأن يتم اختصاره ليصبح: "وكيل قضايا الدولة"، فهذا المسمى مختصر وواضح.

5- زيادة عدد وكلاء إدارة قضايا الدولة المعينين بموجب عقود، وذلك لتخفيف العبء الملقى على عاتقهم؛ لكثرة عدد القضايا التي ترفع على الدولة، أو ترفع من قبلها، لما في ذلك من تحسين جودة عملهم.

6- عقد دورات تدريبية للموظفين الحقوقيين في مختلف دوائر المملكة؛ لبيان المهام والالتزامات اللازمة التي تقع على عاتقهم في بعض القضايا التي توكل إليهم وتوضيحها، ليقوموا بها بكل إخلاص وأمانة وكفاءة.

7- تعديل قانون إدارة قضايا الدولة بإضافة نصوص خاصة، أولا: فيما يتعلق بالشروط والحالات التي يتوجب تعيين محامين أردنيين لتمثيل بعض دوائر المملكة أمام القضاء، ويقترح الباحث بعض الشروط وهي (يكون المحامي مزاولا للمهنة مدة لا تقل عن ثماني سنوات، والحصول على موافقة الجهة صاحبة العلاقة خطيا قبل التعاقد مع أي من المحامين، وأن يكون هناك حالات خاصة يتعذر فيها على إدارة قضايا الدولة مباشرة الدعاوى فيها)، وايضاً يقترح الباحث بحصر الحالات فيها بثلاث نقاط:

أ. عدم توفر العدد الكافي من محامي الدولة في الإدارة المركزية أو أحد فروعها لمباشرة الدعوى.

ب. أهمية بعض الدعاوى التي تتطلب عناية خاصة.

ج. الطبيعة الخاصة لبعض الدعاوى التي تحتاج إلى محام يتولاها من أصحاب الخبرة والتجربة في موضوعها.

قائمة المصادر والمراجع

أولا: الكتب

أبو ستيت، احمد حشمت، نظرية الالتزام في القانون المدني الجديد، مصادر الالتزام، مطبعة مصر، القاهرة، الطبعة الثانية.

إسماعيل، غانم، محاضرات في القانون المدني مع التعمق في المسؤولية العقدية ألقيت على الدراسات العليا بكلية الحقوق، جامعة عين شمس، 76/75، مطبوعة على الرونيو.

أنور سلطان، مصادر الالتزام الموجز في النظرية العامة للالتزام (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، 1983.

البكري، عبد الباقي، شرح القانون المدني العراقي، الجزء الثالث، تنفيذ الالتزام، مطبعة الزهراء، بغداد، 1971.

الحو، محمد سعيد، الوجيز في النظرية العامة للالتزام، مصادر الالتزام، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، 2002.

د. أبو الليل. ابراهيم الدسوقي، تعويض الضرر في المسؤولية المدنية، دراسة تحليلية تأصيلية لتقدير التعويض 1995، الكويت.

د. أحمد شوقي محمد عبدالرحمن، مدى التعويض عن تغير الضرر في جسم المضرور وماله في المسؤولية المدنية العقدية والتقصيرية، منشأ المعارف، الإسكندرية، 1999-2000.

د. الحكيم، عبد المجيد، الموجز في شرح القانون المدني، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، بغداد، 1977.

د. أنور سلطان، مصادر الالتزام في القانون المدني الأردني دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2005.

د. بلحاج العربي، النظرية العامة للالتزام، ج1، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، 1995.

د. سليمان مرقس، الوافي في شرح القانون المدني، الجزء الأول، الطبعة الخامسة، مصر الجديدة، مصر، 1992.

راضي، مازن ليلو، القضاء الإداري، دار قنديل، عمان، 2005.

السرحان، عدنان، العقود المسماة في المقاولة، الوكالة، الكفالة.

السرحان، عدنان، وخاطر، نوري، شرح القانون المدني مصادر الحقوق الشخصية، الالتزامات.

سلطان أنور، مصادر الالتزام، الموجز في النظرية العامة للالتزام، دار النهضة العربية، بيروت.

سليمان، علي، النظرية العامة للالتزام، الطبعة الخامسة، نشر ديوان المطبوعات الجامعية الجزائرية.

سليمان، مرقص، المسؤولية المدنية في تقنينات البلاد العربية، الجزء الأول، معهد البحوث والدراسات العربية 1971.

السنهوري، عبد الرزاق، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، المجلد الأول، نظرية الالتزام بوجه عام مصادر الالتزام، الطبعة الثالثة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2000.

السنهوري، عبد الرزاق، الوسيط في شرح القانون المدني، المجلد الأول، العقود الواردة على العمل.

السنهوري، عبد الرزاق، الوسيط في شرح القانون المدني، نظرية الالتزام بوجه عام، مصادر الالتزام، المجلد الثاني.

شطناوي، علي، 2003، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، عمّان.

شلبي، محمد مصطفى، المدخل في الفقه، تعريفه وتاريخه ومذاهبه، نظرية الملكية والعقد، الدار الجامعية، بيروت، 1985.

شنب، محمد لبيب، شرح أحكام عقد المقاولة، دار النهضة العربية، القاهرة،1962،

الصدة، عبد المنعم فرج، 1986، مصادر الالتزام، دار النهضة العربية، القاهرة،

فهمي، خالد مصطفى المسؤولية المدنية للصحفي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية،

مرقس، سليمان، الوافي في شرح القانون المدني، في الالتزامات في الفعل الضار والمسؤولية المدنية، الطبعة الخامسة، المجلد الأول.

المنصور، أنيس، شرح أحكام قانون البينات الأردني، الطبعة الثانية، أثر للنشر والتوزيع.

ثانيا: الأبحاث والرسائل الجامعية

د. محمد، محمد علاء عبد الكريم، بحث بعنوان دور إدارة قضايا الدولة في الدفاع عن مصالح الأشخاص المعنوية العامة، مجلة جامعة البعث، المجلد 38، العدد17، 2016.

هـ. المنصور، حنين منصور خالد، رسالة ماجستير بعنوان "المسؤولية المدنية لمأمور التنفيذ وفقا لأحكام القانون الأردني"، جامعة مؤتة، 2017.

ثالثا: القوانين

قانون إدارة قضايا الدولة رقم 28 لسنة 2017.

قانون البنك المركزي رقم (23) لسنة 1971.

القانون المدني الأردني رقم 43 لسنة 1976.

قانون تشكيل المحاكم النظامية وتعديلاته رقم 17 لسنة 2001.

قانون محاكم الصلح رقم 23 لسنة 2017.

نظام الخدمة المدنية رقم 82 وتعديلاته لسنة 2013.

رابعا: الأحكام القضائية

أحكام محكمة التمييز الأردنية، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، منشورات عدالة، عمان، الأردن.

خامسا: المعاجم

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