



التاريخ : 2012/9/25

الموضوع:

مقترح وزير العدل بتوليه مهام واختصاصات النائب العام

ثمة خلاف فقهي وتردد قضائي حول تحديد الطبيعة القانونية للنيابة العامة فهناك من يقول انها جزء من السلطة التنفيذية او انها إحدى شعب هذه السلطة ،او القائل بأنها جهاز قضائي يتبع السلطة القضائية، او انها ذات طبيعة مزدوجة تنفيذية و قضائية معا بحسب نوع الوظيفة التي تؤديها.

### الآراء الفقهية حول تبعية النيابة العامة :

#### الرأي الاول: جزء من السلطة التنفيذية

يرى البعض ان النيابة العامة جزء من السلطة التنفيذية وان اعضاؤها انما يمثلون هذه السلطة لدى المحاكم . ويتأثر هذا الرأي بالأصل التاريخي لنظام النيابة العامة الذي نشأ في فرنسا في القرن الرابع عشر، فقد كان رجال النيابة العامة هم الذين يمثلون الملك ورجال الكنيسة لدى المحاكم للدفاع عن مصالحهم الخاصة كأى طرف اخر أمام المحكمة. وكانت المهمة الرئيسية لهؤلاء هي متابعة المحاكمة لتحصيل الغرامات فيما بعد ،بحيث أصبح أعضائها هم ممثلو الاتهام بصفة رسمية .لكن هذه الجذور التاريخية التي تدين بنظام النيابة العامة الى فرنسا ،تركت أثرها من حيث النظر للنيابة العامة كجهاز تابع للسلطة التنفيذية. اذ ظلت في كافة الاحوال هي التي تضطلع بمهمة الادعاء في مواجهة مرتكبي الجرائم او المتهمين بارتكابها. وقد اتيح لمحكمة النقض المصرية في بداية الامر ان تعرض لطبيعة النيابة العامة، فانحازت الى هذا الرأي . وعرفت النيابة العامة بانها شعبة اصيلة من شعب

السلطة التنفيذية خصت بمباشرة الدعوى العمومية نيابة عن تلك السلطة ،وجعل لها وحدها حق التصرف فيها تحت اشراف وزير الحقانية (وزير العدل) ومراقبته الادارية ،فهي بحكم وظيفتها مستقلة استقلالاً تاماً عن السلطة القضائية.

ولا يبين من نصوص القانون سواء في مصر او لبنان او التشريعات العربية الأخرى الطبيعة القانونية للنيابة العامة. ووفقاً لنص المادة الاولى من قانون الاجراءات الجنائية المصري "تختص النيابة العامة دون غيرها برفع الدعوى الجنائية ومباشرتها..." وتتص المادة السادسة من قانون اصول المحاكمات الجزائية اللبناني على ان "دعوى الحق العام لتطبيق العقوبات منوطة بقضاة النيابة العامة ومعاونهم في هذا القانون". وقد قيل تفسيراً لهذا النص ان النيابة العامة تقوم بهذه المهمة باعتبارها وكالة عن المجتمع، ويجب ان تلتزم حدود الوكالة وأن تقوم بعملها باعتبارها جهازاً من اجهزة الدولة.

#### الرأي الثاني: جزء من السلطة القضائية



يتجه الرأي الغالب في الفقه الى ان النيابة العامة تعتبر جزءا من السلطة القضائية وليست جهازا اداريا من أجهزة السلطة التنفيذية، وأن كافة التصرفات التي تصدر عنها هي من قبيل الأعمال القضائية سواء تمثلت في جميع الاستدلالات وأعمال التقصي (بوصف النيابة العامة رئيسة للضبطية القضائية)، أو في الاتهام، أو في التحقيق الابتدائي. وقد عدلت محكمة النقض المصرية عن قضائها السابق مقررة أن النيابة العامة هي شعبة أصيلة من شعب السلطة القضائية حول الشارع أعضاءها من بين ما خوله لهم سلطة التحقيق ومباشرة الدعوى العمومية.

والواقع أن هذا الرأي أرجح من سابقه، يؤكد ذلك السلطات الممنوحة للنيابة العامة والتي لا يمكن فهمها الا باعتبارها تأكيدا للصفة القضائية لها: فهي تتولى التحقيق وتملك في هذا الخصوص سلطة تقدير ملاءمة رفع الدعوة من عدمها، كما أن لأعضائها الحصانات المقررة للقضاة في قانون السلطة القضائية في مصر، وقانون القضاء العدلي في لبنان والتشريعات العربية الأخرى. يضاف الى ذلك أن خضوع

النيابة العامة لإشراف وزير العدل الذي يمثل السلطة التنفيذية لا يعني تبعية هذه السلطة، لأن الأمر لا يعدو أن يكون إشرافا إداريا وليس قضائيا كما أن أعضاء النيابة العامة هم في حقيقة الأمر قضاة.

### الرأي الثالث: ذات طبيعته مزدوجه

يميل جانب من الفقه إلى تأصيل واقعي لطبيعة النيابة العامة بالنظر إلى تشعب وظائفها وتنوع اختصاصاتها. فعمل النيابة العامة ينطوي من ناحية على جانب تنفيذي حينما تتولى الإدعاء وتقوم بأعمال الاستدلال التي ترأس فيها رجال الضابطة القضائية. لكن عملها ينطوي من ناحية ثانية على جانب قضائي عندما يعهد إليها بالتحقيق الابتدائي. ووفقا لهذا الرأي يصعب اعتبار النيابة العامة جهازا تنفيذيا خالصا يخضع للسلطة التنفيذية، كما لا يمكن القول بكونها جهازا قضائيا محضا. ولكن هذا الطابع المزدوج للنيابة العامة لا يمنع من رجحان طابعها القضائي بالنظر لقيامها بالتحقيق الذي هو عمل ذو خصيصة قضائية.

طبيعة النيابة العامة تستقي من سلطتها، ومن المبادئ التي تحكم عملها يبدو أن لكل رأي من الآراء السابق عرضها منطوقه. لكن يبدو أن لكل منها أيضا منطلقه النظري، وهو ينتقي بطبيعة الحال النتائج الأكثر ملاءمة لهذا المنطلق النظري. وإن كانت ثمة حقيقة نميل إليها فهي اعتبار النيابة العامة ذات طبيعة مزدوجة. ولا شك أن طبيعة القانون لشخص إجرائي ما إنما تتأثر بالضرورة بالسلطات المخولة له، وبالمبادئ التي تحكم عمله. فهذه السلطة وتلك المبادئ والتي قد تتباين بعض الشيء أو تتمايز من نظام قانوني إلى آخره التي تقودنا إلى ترجيح تبعية النيابة العامة إلى السلطة التنفيذية أو إلى السلطة القضائية.

### وبالنظر الى تجر به الدول المجاورة بخصوص النائب العام

ف نجد ان النائب العام وفق النظام القانوني المصري طبقا للدستور هو رأس الهرم في جهاز النيابة العامة، وقد سُمي نائباً عاماً أي أنه ينوب نيابة عامة عن المجتمع في تحريك الدعوى الجزائية والإدعاء فيها أمام المحكمة المختصة ويوكل في ذلك إلى مجموعة من الأشخاص يسمون وكلاء النائب العام أو وكلاء النيابة، إذ لا يملك المجني



عليه في الواقعة تحريك الدعوى الجزائية بنفسه عدا الإدعاء مدنيًا أمام المحكمة لطلب التعويض المادي أو الأدبي، والنائب العام غالبًا ما يكون رجلًا بدرجة وزير وعضو في المجلس الأعلى للقضاء، وتكون مسؤوليته الوظيفية أمام رئيس الدولة مباشرة وليس أمام وزير العدل، حيث يُعين ويُعزل بقرار من رئيس الجمهورية، كما يعتقد الغالب الأعم من الناس، فمنصب النائب العام منصب قضائي بحت كونه عضو في السلطة القضائية ولا يتصل أو يتبع وزير العدل الذي هو عضو في السلطة التنفيذية إعمالًا للمبدأ الدستوري المعروف مبدأ الفصل بين السلطات.

ويتبع النائب العام جهاز كامل يسمى النيابة العامة وهي شعبة من شعب القضاء- وليست إدارة تتبع وزارة العدل- وهذا الجهاز مكون من محامين عموم ورؤساء نيابة وكلاء نيابة ومساعدين ومعاونين، وجميعهم يمارسون وظائف قضائية وإدارية متصلة بجهاز النيابة.

اما النائب العام في الولايات المتحدة الامريكه هو وزير العدل المعني بالشؤون القانونية وهو رئيس مأموري الضبط القضائي للحكومة الامريكه ويعتبر هو المحامي الرئيسي للحكومة ويعين من قبل الرئيس ويوافق عليه مجلس الشيوخ.

### ان المقترح الذي تقدم به وزير العدل به عده انتقادات ومخالفات دستورية ينبغي التطرق لها وهي :

- 1) نصت المادة 107 من القانون الاساسي على " يعين النائب العام بقرارا من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على تنسيب من المجلس الاعلى للقضاء، ويتولى النائب العام الدعوى العمومية باسم الشعب العربي الفلسطيني ويحدد القانون اختصاصات النائب العام وواجباته" وهذا ما اكدته المادة 2/63 من قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002.
- 2) ان منصب النائب العام ذا طبيعته سيادية فافتراح وزير العدل بخصوص توليه مهام وصلاحيات النائب العام يعد انتهاكا للقواعد الدستورية وانهارا للنظام القانوني الفلسطيني .
- 3) ايضا يشكل اعتداء على صلاحية السلطة التشريعية ايضا لمخالفته لاحكام النظام الداخلي للمجلس التشريعي والمتعلقة برفع الحصانه واجراءاتها وجهة الاختصاص المناطة بها وهي النائب العام، ولا يعقل ان تناط تلك الصلاحية بالسلطة التنفيذية.
- 3) كذلك يعد انتهاكا لمبدأ الفصل بين السلطات حيث ان الوزير يتبع السلطة التنفيذية وهو منصب سياسي والنائب العام يتبع السلطة القضائية وهذا التداخل بين السلطات هو مخالف للدستور ومخالف للمنطق حيث انه عندما تشكل الحكومة ويأتي وزير العدل لا يشترط ان تكون خلفيته قانونية لانه سيتولى وظيفة سياسية عكس وظيفة النائب العام الذي يجب ان تكون خلفيته قانونية حسب نص المادة 16 من قانون السلطة القضائية، وان لم تكن خلفية وزير العدل قانونية كيف سيجمع بين منسبي وزارة العدل والنائب العام الذي يجب ان تكون خلفيته قانونية في وقت لاحق.



4) نص القانون الاساسي على ان يؤخذ رأي المجلس الاعلى للقضاء في مشروعات القوانين التي تنظم شأن من شؤون السلطة القضائية بما في ذلك النيابة العامة، المادة 100. وبالتالي فان أي تعديلات على قانون السلطة القضائية يجب أن تنطلق من حوارات معمقة ودراسات مستفيضة يشارك بها مجلس القضاء الاعلى والقضاة على قاعدة تحقيق المصلحة العامة والحفاظ على استقلال السلطة القضائية.

ولكن ومن وجهه نظر اخرى فاذا ما اخدنا بتصور وزير العدل حول توليه مهام واختصاصات النائب العام فيترتب على ذلك :

- 1) ان يتم تعديل نص المادة 107 من القانون الاساسي والتي من غير الممكن تعديلها نظرا لعدم انعقاد المجلس التشريعي ، ولا يسري هنا نص المادة 43 من القانون الاساسي بخصوص اصدار الرئيس القرار بقانون لانه هنا يتم التعديل في القانون الاسمي درجه بين القوانين والذي يتطلب موافقه اغلبه ثلثي اعضاء المجلس التشريعي لتعديل احكامه.
- 2) ان النيابة العامة شعبه من شعب السلطة القضائية وتوحيد هاذين المنصبين يتطلب اجراء تعديلات جذريه في مجمل المنظومه التشريعيه وخاصة في قانون السلطة القضائية الذي نص في المادة 37 منه على منح النائب العام عضوية كامله في مجلس القضاء الاعلى وهذا يدل على ان منصب النائب العام هو منصب قضائي ، كما ان المادة 42 اعطت الحق لاعضاء النيابة العامه المشاركة في التفنيش على اعمال القضاء وهذا الحق لا يمكن اعطاؤه الا للسلطة القضائية ، كذلك اعطت المادة 49 الحق للنائب العام اقامة الدعوى التاديبية على القضاة ويمثل النيابة العامه امام مجلس التاديب النائب العام او احد مساعديه ، وبالتالي فلا يمكن ان تحاكم السلطة القضائية من قبل السلطة التنفيذية ، وعليه فهذا التداخل في عمل السلطة القضائية هو اهدار لمبدأ الفصل بين السلطات والذي نص عليه القانون الاساسي في المادة 98.
- 3) توجد دول مثل الولايات المتحدة الامريكيه تاخذ بنظام دمج هاذين المنصبين بتولي وزير العدل منصب النائب العام ولكن يكون نظامها القانوني وتشريعاتها القاضية مبنية على اساس هذا الدمج .

،،، مع الاحترام ،،،

الدائرة القانونية

تهاني عويوي