جامعة القاهرة
كلية الحقوق

المركز القانوني للنيابة العامة

دراسة مقارنة

رسالة مقدمة من

محمد عبد محمد الغريب

لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق

لجنة الحكم :

الاستاذ الدكتور أحمد فتحي سرور
استاذ ورئيس قسم القانون الجنائي بكلية الحقوق جامعة القاهرة
المشرف على الرسالة (رئيسا)

عضوين

الاستاذ الدكتور رءوف عبيد
استاذ القانون الجنائي بكلية الحقوق جامعة عين شمس

الاستاذ الدكتور مأمون محمد سلامه
استاذ القانون الجنائي بكلية الحقوق جامعة القاهرة

١٩٧٩

بسم الله الرحمن الرحيم

وَأَن لَّيْسَ لِلْإِنسَانِ إِلَّا مَا سَعَىٰ

وَأَنَّ سَعْيَهُ سَوْفَ يُرَىٰ

ثُمَّ يُجْزَاهُ الْجَزَاءَ الْأَوْفَىٰ

"صدق الله العظيم"

سورة النجم الآيات ٣٩ / ٤٠ / ٤١

الإهداء

إلى والدتي ..

إلى زوجتي ..

مقـــدمة

١ ــ موضـــوع البحث :

يفرض الدستور على الدولة الوفاء بالتزام يستخلص من طبيعـــة وظيفة الدولة ويمثل أحد مبررات وجودها ، هو الالتزام باقامة العدل فى المجتمع وحسن توزيعه على المواطنين ، ذلك أن واجب الدولة لا يقتصر على تقرير حقوق فى قوانينها ، وانما يجاوز ذلك الى اعطاء هذه الحقوق الفعالية والتطبيق عن طريق قضاء يخضع بدوره للقانون (١) .

ويرجع ذلك الى التطور الحضارى للمجتمع الذى أدى الى انكار دور الفرد فى اقامة « قضاء خاص » ، والى حرمان المجنى عليه من حقه فى الانتقام الفردى من الجانى ، ومن ثم فقد أضـــحى لزاما لحماية مصالح المجتمع أن تباشر السلطات العامة نشاطا تســتهدف به تحديد المسئول عن الجريمة وانزال العقوبة أو التدبير الاحترازى الذى تراه رادعا له وزاجرا لغيره . الا أن الدولة لا تباشر حقها فى توقيع العقوبة مباشرة على مرتكب الجريمة ، ولكنها تنزل عن سلطتها هذه الى تنظيم قانونى تحترم فيه القيم الحضارية والحقوق الأساسية للانسان ، بأن تعهد بها الى هيئات وأجهزة متعددة ومتعاقبة من حيث الدور والوظيفة . ويعتبر وجود هيئات قضائية تتولى وفقا للقانون مباشرة هذه السلطة هو النتيجة الحتمية لاحتكار الدولة سلطتى القضاء والعقاب (٢) .

وقد ظهرت النيابة العامة باعتبارها الهيئة التى عهد اليها بتوجيه

---

(١) د . محمود نجيب حسنى : شرح قانون الاجراءات الجنائية ، طبعة ١٩٧٩ ، ن ٣ ص ٣ .

(٢) نفس المرجع .

الاتهام ومباشرته نيابة عن الدولة (٣) • وقد نشأت هـــذه الهيئة عبر التطور التاريخى للانظمة الاجرائية ابتداء من نظام الاتهام الفـــردى حتى الاتهام العـــام الذى يتولاه جهاز خاص بالنسبة لجرائم محددة ترتكب اضرارا بالسلطة الحاكمة (٤) •

والنيابة العامة لا تمثل الدولة بوصفها خصما عاديا ، وانما تنـــوب عنها فى تأدية عمل عام مـــن أجل تأكيد ســـيادة القانون (٥) ، فمركز النيابة العامة بالنسبة للدعوى الجنائية يختلف عن مركز الاشـــــخاص العاديين بالنسبة للدعوى المدنية ، فالنيابة ليس لها حق فى الدعوى ، وانما تقوم بوظيفة هى تمثيل الدولة فى أداء هذا الواجب ، ومن ثم فهى صاحبة سلطة (٦) •

ويتضـــح مما تقدم أن حماية مصالح المجتمع ، اقتضت انشـــاء

---

(٣) د• أحمد فتحى سرور : أصول الاجراءات الجنائية ، طبعة ١٩٧٠، ن ٢٤ ص ٤٦ وما بعدها •

(٤) لمزيد من التفاصيل : د• عبد الوهاب العشماوى : الاتهام الفردى او حق الفرد فى الخصومة الجنائية•• رسالة دكتوراه، القاهرة ١٩٥٣ ، ص ٧٠ وما بعدها ــ د • مأمون محمد سلامة : الاجراءات الجنـــــائية فى التشريع المصرى ، ١٩٧٦ ص ١٤٦ •

(٥) د • احمد فتحى سرور : المرجع السابق ن ١٢ ص ٣٠ •

(٦) د• احمد فتحى سرور : نظرية البطلان فى الاجراءات الجنائية ،رسالة دكتوراه ، القاهرة ، ١٩٥٩ ص ٢٤ • وقد عرفها البعض بأنها « الهيئة القضائية التى تهتم بكفالة تنفيذ القوانين والأحكام القضائية ، ومعاقبة جرائم القوانين الجنائية ، وأخيرا الدفاع وحماية الأشخاص العاجزين عن حماية أنفســهم » Cormoul (jules) : Précis historique sur le Ministére public », Nouvelle Revue Historique de droit français et étranger, Paris, 1881, P 300.

ووصفها مونتسكيو بأنها نظام رائع فى عبارته المشهورة التى يقول فيها «يوجد لدينا اليوم قانون رائع ، وهو الذى يهدف الى أن يعين الامير موظفا فى كـــل محكمة ، من أجل تنفيذ القوانين ، واقامة الدعاوى باسمه فى كل الجـــرائم ، ذلك أن وظيفة ناقلى الكلام غير معروفة بيننا » راجع :

De I' espritdes Lois, 1748 L VI, ch. VIII.

وقال بعض آخر « ان المشرع قد وضع الاتهام القضائى فى حراسة النيابة العامة منذ بدايته حتى نهايته ، فهى تبدأ الدعوى ، وتحـــركها ، وتباشرها وتوضحها ، وتؤيدها ، وتحييها من روحها وتنعشها من فكرها ، وتوجهها حتى الحكم النهائى ، وتصدق عليها فى النهاية » •

Robillard : Considérations sur L' institution du Ministére public dans le Systéme de L' accusation Judiciaire, Paris, 1821, P: 76.

هيئة النيابة العامة لتتولى تطبيق قانون العقوبات من أجل حماية النظام القانونى • الا أن هناك خلافا هاما بين النظم القانونية المقارنة حـــول المركز القانونى لهذه الهيئة • وينبنى على تحديد هذا المركز القـــانونى بيان علاقة النيابة العامة بأجهزة السلطة العامة ، وبالتالى توضـــــــيح طبيعة الوظائف التى تقوم بها فى الدعوى الجنائية • ويرجع الاختـــلاف بين النظم القانونية المقارنة حول المركز القانونى للنيابة العـــامة الى اختلافها حول تحـــديد فكرة السلطة العـــامة ووظيفتها • ففى النظم الماركسية يرتكز تحديد فكرة السلطة العامة على أساس عدم الاعتراف بمبدأ الفصل بين السلطات والأخذ بمبدأ وحدة الســـلطة ، على نحـــو يتحقق به اخضـــاع جميع هيئات الدولة للأجهزة التشريعية التى تتبوأ قمة سلطة الدولة • وعلى ضوء ذلك تتضح علة خضـــوع النيابة العامة « البروكيراتورا » فى تلـــك النظم للهيئة التشريعية ، والاختصاصات الواسعة الممنوحة لها فى جميع مجالات الحياة فى الدولة ، وفيما يتعلق كذلك بسلوك المواطنين ، فهى أداة لحماية الشرعية الاشتراكية من جميع الوجوه ، دون أن يقتصر نطاقها على شرعية قانون العقوبات واجراءات الدعوى الجنائية (٧) •

ومن جانب آخر ، تأثر وضع النيابة العامة فى معظم النظم التى تأخذ بمبدأ الفصل بين الســـلطات ، بالأصـــــل التاريخى لها • مما كان له صـــدى كبير فى النظر الى النيـــابة العامة عـــلى أنها جزء من السلطة التنفيذية وأن وظيفتها تعتبر من وظائف هذه السلطة • غـــير أن بعض هـــذه النظم نظر الى مركز النيابة العامة من خلال دورها كحـــارس للشرعية وكأداة لحماية القانون تضطلع بتفسيره وتطبيقه ، وهـــــو ما تختص به أصـــلا السلطة القضـــائية ، الأمر الذى يرجح معه القـــول بتبعيتها للسلطة القضائية واستقلالها عن كل من السلطتين الأخريين •

---

(٧) د • أحمد فتحى سرور : المركز القانونى للنيابة العامة ، مجلة نادى القضاة ، العدد الثالث ١٩٦٨ ، ص ٨١ •

٢ - منهـــج البحث :

هذا هو موضوع بحثنا ، دراسة للمركز القانونى للنيابة العامة من زاويتين (أولاهما) علاقتها بسـلطات الدولة المختلفة ، و (أخراهما) ما يترتب على ذلك من تحديد للوظيفة التى تقوم بها النيابة العـامة فى الدعـوى الجنائية .

وسوف يكون رائدنا فى هذه الدراسة التأصـيل لا النزول الى مراتب التفصـيلات ، الا عنـد الاقتضـاء ، فليس الغرض من هـذه الدراسة عرض جميع التفاصيل التى يثيرها بحث نظـام النيابة العـامة فى قوانين الاجـراءات الجنـائية المختلفة وبصفة خاصة الاختصاصات التى تقوم بها ، وانما سوف نقتصر فى دراسة قانونية تأصـيلية على عرض مركز النيابة العامة بين سلطات أو هيئات الدولة ، وذلك فى اطار بعض النظم التى تأخذ بمبدأ وحدة السلطات كالنظام السـوفيتى ، وكذلك فى النظم التى تأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات كالنظام الفرنسى ، ثم نحدد مركز النيابة فى مصر من هذه النظم مع تقييمها جميعا . ومن خلال هذا البحث يتضح لنا جليا علاقة النيابة العامة بأجهزة الـدولة المختلفة فى ظل مبدأ وحدة السلطة ، وعلاقتها بسلطات الدولة الثلاث فى ظـل مبدأ فصل السلطات ، على أن يتطرق البحث بايجاز الى علاقتـها ببعض أجهزة الرقابة التابعة للسـلطة التشريعية مثل المفوض البرلمانى « الامبودسمان » المعروف فى قوانين الدول الاسـكندنافية ، ونظام المدعى العام الاشتراكى فى مصر ، وكذلك علاقتها بممثل السلطة التنفيذية « وزير العدل » ، هذا الى علاقتها بأحد أجهزة هذه السلطة وهو جهاز الضبط القضائى . وسيكون ذلك موضـوع بحثنا فى القسم الأول من هـذه الدراسـة .

واذا ما انتهينا مـن القسم الاول الى تحـديد للمركز القـانونى للنيابة العامة ستتضح لنا طبيعة الوظيفة التى تقوم بها هذه الهيئة فى سبيل حماية الصالح العام ، وذلك من خـلال الدور الذى تقـوم به فى مباشرة الاتهام الجنائى ، هذا فضلا عن قيامهـا فى التشريع المصرى

بالتحقيق الابتدائى بصفة أصلية ؛ ومشاركتها سلطة الحكم فى وظيفتها وسيكون ذلك موضوع بحثنا فى القسم الثانى من هذه الدراسة .

وتقتضينا هذه الدراسة أن نمهد لكل قسم منها بباب تمهيدى .

وعلى أساس هذه الخطة سوف نتبع المنهج الآتى فى دراسة المركز القانونى للنيابة العامة :

القسم الاول : علاقة النيابة العامة بسلطات الدولة .

باب تمهيدى : نشأة النيابة العامة .

الباب الاول : النيابة العامة فى ظل مبدأ وحدة السلطات .

الباب الثانى : النيابة العامة فى ظل مبدأ الفصل بين السلطات .

القسم الثانى : الوظيفة القضائية للنيابة العامة فى الدعوى الجنائية

باب تمهيدى : وظيفة النيابة العامة فى الدعوى الجنائية بوجه عام

الباب الاول : وظيفة النيابة العامة فى مرحلة الاتهام .

الباب الثانى : وظيفة النيابة العامة فى المراحل الاخرى للدعوى الجنائية .

خاتمة .

القسم الأول

عـــلاقة النيابة العامـــة بسلطات الدولة

نبحث فى هذا القسم الموضوعات الآتية :

مقـــدمة :

باب تمهيدى : نشـــــأة النيابة العامة .

باب اول : النيابة العامة فى ظل مبدأ وحدة السلطات .

باب ثانى : النيابة العامة فى ظل مبدأ الفصل بين السلطات .

٣ - مقـــــدمة :

تقدمت الاشارة الى اختلاف النظم القانونية حول المركز القانونى للنيابة العامة ، لاختلافها فيما بينها حول تحديد فكرة السلطة العـامة ووظيفتها ، فضلا عن تأثرها بتكوينها التاريخى وتقاليدها المختلفة . ففى بعض الدول الحديثة ، حيث يتسع نشاط السلطة وتتزايد اختصاصاتها ، وزعت السلطة بين هيئات متعددة ، فقامت هيئة مختصة بالتشريع سميت السـلطة التشريعية ، وهيئه مختصة بوظيفة التنفيذ سـميت السـلطة التنفيذية ، وهيئة ثالثة تقـوم بوظيفة القضـاء سـميت السـلطة القضائية . ولايزال هذا التقسيم سائدا فى النظم السياسية الوضعية ، وارتبط بظهور مبدأ الفصـل بـين السلطات (١) وقـد اتجهت بعض التشريعات فى ظل هذا المبدأ الى القول بتبعية النيابة العامة الى السلطة التنفيذية ، نظرا للظروف التاريخية التى صاحبت انشاء النيابة العامة . وذهب بعض آخر الى النظر الى النيابة العـامة من خـلال دورها القضائى ، مما رجح القول بتبعيتها الى السلطة القضـائية . ولم يثر القول بتبعية النيابة العـامة الى الهيئة التشريعية الا فى قوانين الدول الماركسية ، فقد أخذت دساتير هذه الدول بالمبـدأ الذى أرساه مؤسسا الماركسية وهو مبدأ وحدة السلطات القائم على هجر مبدأ فصل السلطات وعلى تركيز السلطة فى يد الهيئة التشريعية ، على نحو يتحقق به اخضاع جميع أجهزة الدولة ، التنفيذية والقضائية للأجهزة التشريعية . وبناء على ذلك فان النيابة العامة فى هذه الدول ، شـأنها شأن أجهزة الدولة الأخرى ، تخضع للهيئة التشريعية .

---

(١) راجع دكتور ثروت بدوى : النظم السياسية .. الجزء الاول ١٩٦٤ ص ٢٧٨ وما بعدها .

وسوف نحاول فى هذا القسم اقامة دراسة مقارنة للمركز القانونى للنيابة العامة فى ظل مبدأ وحدة السلطات ثم فى ظل مبدأ الفصل بين السلطات حتى يتضح بجلاء اختلاف الوضع القانونى للنيابة العامة فى ظل هذين المبدأين • ولقد رأينا أن نبدأ بدراسة المركز القانونى للنيابة العامة فى ظل مبدأ وحدة السلطات أولا لما يمثله نظام النيابة العامة فى ظل هذا المبدأ من ذاتية خاصة لا يوجد مثيل لها فى نظم الفصل بين السلطات • فاذا ما انتهينا من ايضاح هذا النظام ، نتناول المركز القانونى للنيابة العامة فى ظل مبدأ الفصل بين السلطات ببيان علاقتها بسلطات الدولة المختلفة مما ينبنى عليه تحديد طبيعة الوظيفة التى تباشرها النيابة العامة فى الدعوى الجنائية وهو ما سنتناوله بالتفصيل فى القسم الثانى من هذه الدراسة •

وفى اطار هذا التحديد لمادة دراستنا فى هذا القسم ، فأننا نقسمه الى بابين رئيسين نخصص أولهما لدراسة النيابة العامة فى ظل مبدأ وحدة السلطات ، وثانيهما لدراسة النيابة العامة فى ظل مبدأ الفصل بين السلطات • على أن نسبقهما بباب تمهيدى نتناول فيه نشأة نظام النيابة العامة وتطوره فى كل من القانونين الفرنسى والمصرى •

٤٨٤٤

باب تمهيـــدى

نشـــأة النيـــابة العـــامة

٤ ــ تمهيـــــد :

ظهرت فكرة النيابة العامة ، بوصفها جهازا منوطا به تحـريك الدعوى الجنائية ورفعها ومباشرتها أمام القضاء ومتابعتهـا الى حين الفصل فيها بحـكم بات ، مـع تطـور النظرة الى الجريمة بوصفها اعتداء على مصالح الجماعة قبل أن تكون اعتداء على مصالح خاصة للأفراد .

وتقتضينا دراسة مركز النيابة العامة بـين سلطات الدولة أن نشير فى هذا الباب الى نشأة النيابة العامة ، بالبحث عن أصولها وتطورها فى كل من القانونين الفـــرنسى والمصرى ، توطئة لبيان وضعها القانونى بين سلطات الدولة المختلفة فى مختلف التنظيمات القانونية .

ويمكن أن نستعرض هذا التطور التاريخى لنظام النيابة العامة فى فصلين ، نتناول فى أولهما نشأة النيابة العامة فى القانون الفرنسى ، ونخصص ثانيهما لنشأة هذا النظام فى القـانون المصرى .