

# طبيعة دور ووظيفة النيابة العامة وصلحاياتها في النظام الجنائي المصري

## مقدمة

يمثل إصلاح النيابة العامة في مصر خطوة حاسمة نحو إصلاح منظومة العدالة الجنائية، لما تتمتع به من سلطات وصلحايات غير محدودة في مراحل الخصومة الجنائية، جعلت منها اللاعب الرئيس في القمع، والزج بالآلاف في غياهب السجون لسنوات طويلة. خلال السنوات الأخيرة، أمعنت النيابة العامة في استخدام الحبس الاحتياطي المطول وسياسة التدوير بصورة مفرطة، لتضمن بقاء السجناء أطول فترة ممكنة رهن الاعتقال. إضافة إلى الإسراف في إصدار قرارات المنع من السفر، والتحفز على الأموال، والإدراج على قوائم الإرهاب دون توفير سبل طعن فعالة على هذه التصرفات.

ولا يخفى، في هذا السياق، قيام النيابة العامة بالتستر على جرائم السلطة التنفيذية، والتي يرقى بعضها إلى انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، منها القتل خارج إطار القانون والتعذيب والاختفاء القسري، ضمن جرائم أخرى. وبالتالي، يتعين اتخاذ خطوات جادة نحو إصلاح النيابة العامة للنهوض بالإصلاح الجنائي الشامل، وتعزيز نظام قائم على الانصاف والعدالة وسيادة القانون. وهذا ما تسعى هذه الورقة لمناقشته من خلال أقسامها المختلفة.

يقدم القسم الأول من هذه الورقة لمحة عن تطور دور النيابة العامة منذ نشأتها أواخر القرن التاسع عشر، وتعاضم قدراتها خلال الجمهورية الأولى، بالتزامن مع تطويعها لتصبح أداة السلطة التنفيذية في إدارة مرفق العدالة، عبر سلسلة من التشريعات التي طالما كرست لتحكم السلطة التنفيذية في جهاز النيابة العامة برتمه، وأخرها التعديلات الدستورية عام 2019، التي أعادت هيمنة رئيس الجمهورية على تعيين أعضاء النيابة العامة وبعض الهيئات القضائية، بعدما كانت أمراً حصرياً لمجلس القضاء الأعلى وفقاً لدستور 2012. ويناقش القسم الثاني كيفية تنامي سلطات النيابة العامة في ظل نظام يوليو، والخلل الذي أحقه بمنظومة العدالة الجنائية في مصر.

يناقش القسم الثالث نقاط الضعف في نظام المحاسبة والرقابة على أعضاء النيابة العامة، ومنها ضبابية أسباب التأديب ومعيار توقيع العقوبة، وانعقاد الجلسات في سرية تامة، لا تعلن نتائجها على الرأي العام، والتي عادة ما تستخدم في إقصاء العديد من رجال القضاء عن مزولة المهنة في محاكمات جماعية يغلب عليها الطابع السياسي. ويتناول هذا القسم أيضاً إفراط النيابة العامة في إصدار قرارات حظر النشر التي لا تخضع للرقابة أو المراجعة من جهات قضائية أعلى، كمثال يعكس التوسع في صلاحيات النيابة العامة دون توفير سبل رقابة فعالة على أعضائها في آن واحد. وأخيراً، يتناول القسم الأخير تجارب إصلاح النيابة العامة في بعض الدول ذات الأنظمة القضائية الشبيهة، كاليابان وفرنسا، وذلك بالتركيز على عوامل، أبرزها آلية التعيين والتدرج الوظيفي؛ والجهات المختصة بالإشراف على عمل النيابة العامة؛ وآليات الطعن في القرارات الصادرة عنها والتنظيم منها؛ وسبل تحقيق المساءلة المجتمعية لأعضاء النيابة العامة.

## الفهرس

- 1..... طبيعة دور ووظيفة النيابة العامة وصلحاياتها في النظام الجنائي المصري
- 1..... مقدمة
- 1..... القسم الأول: تطور وظيفة وسلطات النيابة العامة
- 3..... تطور وظيفة النيابة العامة وسلطاتها إلى وريثة غرفة الاتهام وقضاة التحقيق

- القسم الثاني: تغير وظيفة النيابة العامة وتوسع صلاحياتها في ظل نظام دولة يوليو.....4
- وظيفة النيابة العامة واختصاصاتها وفقاً للتعديلات السارية لقانون الإجراءات الجنائية.....5
- القسم الثالث: محاسبة أعضاء النيابة العامة.....6
- المسؤولية المدنية لوكلاء النائب العام.....6
- تقديم الشكاوى لإدارة التفتيش القضائي.....7
- الإحالة لمجلس التأديب والصلاحية.....8
- الحد من المعرفة بواسطة حظر النشر.....9
- القسم الرابع: تجارب اصلاح النيابة العامة وآليات المراقبة والمحاسبة.....10
- التعيين والتدرج الوظيفي.....10
- سلطة النيابة العامة في الحبس الاحتياطي.....12
- الطعن على قرارات النيابة العامة.....12
- التوصيات.....13

## القسم الأول: تطور وظيفة وسلطات النيابة العامة

قبل استحداث منصب النائب العام في ١٨٧٥، لم يكن تحريك الدعوى الجنائية إلا من خلال المجني عليه أو المضرور عن طريق تقديم بلاغ ضد المعتدي، والذي عُرف بنظام الاتهام الفردي - وقد تطور مع الوقت ليحل الاتهام العام بدلاً عنه، من خلال خلق وظيفة عمومية لشخص يتولى توجيه الاتهامات للمشكو في حقهم نيابة عن السلطة، وبعد فترة أصبح الاتهام العام هو أساس فكرة النيابة العامة باعتبارها جهازاً يمثل مصالح الدولة، وحقها في المطالبة بتوقيع العقاب على المجرمين نيابة عن المجتمع.

تاريخياً، يعتبر منصب النائب العام المصري وظيفة سياسية خاضعة للسلطة التنفيذية (الحكومة)، وممثلها أمام القضاء. وهذا ما تضمنته القرارات المنظمة لهذا المنصب، قبل إصدار التشريعات المنظمة للسلطة القضائية، وذلك بداية من القرار الصادر في الثامن من أبريل 1895، والذي قرر تبعية النائب العمومي لوزير الحفانية (منصب وزير العدل حالياً)، والقرار الصادر في 28 نوفمبر 1929، الذي حدد العلاقة بين النائب العمومي ووزير الحفانية وفقاً للقانون والعرف.

ويفسر الصراع للفوز بمنصب الأفوكاتو العمومي الثاني بالمحاكم المختلطة خلال النصف الأول من القرن العشرين، بعد أن حسمت بريطانيا منصب النائب العام بتلك المحاكم لها، الطبيعة السياسية لهذا المنصب، وذلك خلال وبعد مؤتمر مونترو،<sup>1</sup> الذي كان يناقش إلغاء الامتيازات الأجنبية المدرجة بمعاهدة 1936 بين الاحتلال البريطاني ومصر، والتي من شأنها عدم خضوع الأجانب للنظام القضائي الأهلي، ومحاكمتهم أمام القنصليات التابعة لدولهم.<sup>2</sup> وبموجب اتفاقية مونترو، تم الاتفاق على تولي النيابة العمومية، نائب عام أجنبي، يعاونه أفوكاتو عمومي أول يكون مصرياً، وأفوكاتو عمومي ثان يكون أجنبياً، وفي حال غياب النائب العام يحل محله الأفوكاتو المصري في المواد المدنية والمسائل الإدارية، والأجنبي في المواد الجنائية.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> تم التوقيع على اتفاقية مونترو بتاريخ 8 مايو 1937، وبمقتضاها تم إلغاء المحاكم القنصلية، ودمجها بالمحاكم المختلطة، وكذلك تم الاتفاق بين الدول أصحاب الامتيازات ومصر على الإلغاء التدريجي للمحاكم المختلطة، وبسط سيطرة القضاء الوطني على كافة المقيمين بمصر سواء مصريين أو أجانب.

<sup>2</sup> البند 13 من معاهدة 1936.

<sup>3</sup> صدرت بموجب القانون رقم 48 لسنة 1937، واعتبرت خطوة انتقالية لتمصير القضاء المصري والانتقال تدريجياً لاختصاص القضاء الوطني (الأهلي) على كافة النازعات القانونية على الأراضي المصرية، وذلك عبر إلغاء نظام الامتيازات الأجنبية، والتي أنشأت بموجبها المحاكم القنصلية.

ولم تتغير الطبيعة السياسية لمنصب النائب العام، ومن خلفه النيابة العامة بتطور التشريعات، منذ الأمر العالي بترتيب المحاكم الأهلية لعام 1883، الذي منح الخديوي سلطة حصرية في تعيين النائب العمومي، ولم يتغير الأمر بصدور قانون نظام القضاء رقم 147 لسنة 1949. لكن، أحدث القانون رقم 188 لسنة 1952 تغييرات جذرية في آلية التعيين بجهاز النيابة العامة، حيث لم تقتصر صلاحيات الخديوي على تعيين النائب العام، بل المحامون العموم ورؤساء النيابة، بينما يختص وزير العدل بتعيين معاوني النيابة ومساعدتهم مع تقرير تبعيتهم له.<sup>4</sup>

وبعد قيام الجمهورية الأولى، تبنت التشريعات المتلاحقة، القانون رقم 43 لسنة 1965 والقانون الحالي رقم 46 لسنة 1972، النهج ذاته بإعطاء رئيس الجمهورية الصلاحيات الممنوحة للخديوي بشأن تعيين النائب العام بعد أخذ "رأي" مجلس القضاء الأعلى، وليس "موافقته"، مع الإبقاء على سلطات وزير العدل فيما يخص أعضاء النيابة العامة. لكن في عام 2006، أدخلت تعديلات جوهرية على القانون الساري، بنقل تبعية أعضاء النيابة العامة للنائب العام عوضاً عن وزير العدل،<sup>5</sup> مع قصر دور الأخير على الرقابة والإشراف الإداريين على أعضاء بالنيابة،<sup>6</sup> وهذا التعديل هو تعديل منفصل عن دور النيابة العامة المحدد لها وفقاً للنظام الإجرائي الجنائي المصري.

ونظراً للمطالبات المستمرة بوقف هيمنة السلطة التنفيذية على شؤون النيابة العامة، استحدث دستور 2012 آلية جديدة لاختيار النائب العام، حيث أصبحت سلطة رئيس الجمهورية تقتصر على مجرد التصديق على اختيارات مجلس القضاء الأعلى لهذا المنصب، لكن هذه الضمانة، بالرغم من إقرارها في دستور 2014، إلا أنها تلاشت نهائياً بفعل التعديلات الدستورية لعام 2019، والتي أعادت هيمنة رئيس الجمهورية مرة أخرى على جهاز النيابة العامة، وغيرها من الجهات والهيئات القضائية الأخرى.

### **تطور وظيفة النيابة العامة وسلطاتها إلى وريثة غرفة الاتهام وقضاة التحقيق**

لم تختلف طبيعة ودور النيابة العامة عند وضع النظام الجنائي الإجرائي المصري سواء في مرحله قانون الإجراءات الجنائية الساري رقم 150 لسنة 1950 – وذلك قبل تعديله كما سيأتي لاحقاً – أو في فترة ازدواجية النظام القضائي (محاكم أهلية ومحاكم مختلطة)، والتي كان يحكمها قوانين مختلفة. فالمحاكم الأهلية المختصة بمحاكمة المصريين نظمت القواعد الجنائية الإجرائية من خلال الأمر العالي بشأن لائحة المحاكم الأهلية عام 1883،<sup>7</sup> وبعده قانون تحقيق الجنايات المصري رقم 4 لسنة 1904، بينما نظمت القواعد الإجرائية الجنائية أمام المحاكم المختلطة بموجب قانون تحقيق الجنايات المختلط لعام 1937 بعد صدور اتفاقية مونترو، وذلك من حيث الدور المرسوم للنيابة العامة باعتبارها شعبة من شعب السلطة التنفيذية، وصوت الحكومة أمام القضاء.

وتأكيداً للطبيعة السياسية لجهاز النيابة العامة، صُمم النظام الإجرائي الجنائي المصري (القانون رقم 150 لسنة 1950) ليعطي دوراً محدوداً وثانويّاً للنيابة العامة في مرحلة التحقيق الابتدائي، والتي كان يتولاها بشكل رئيسي قضاة تحقيق معينين بموجب قرار من الجمعية العمومية.<sup>8</sup> وبشكل استثنائي تقوم النيابة العامة بالتحقيق في بعض

<sup>4</sup> المواد 73 و74 من القانون المشار إليه.

<sup>5</sup> المادة 26 من القانون المشار إليه.

<sup>6</sup> المادة 125 من القانون المشار إليه.

<sup>7</sup> ألغيت هذه اللائحة بعدها بفترة قصيرة، واستبدلت بلجان وقومسيينات الأشقياء.

<sup>8</sup> المادة 64 من قانون الإجراءات الجنائية.

الجنح.<sup>9</sup> كما أن سلطة الإحالة للمحاكمة، كانت من اختصاصات غرفة الاتهام،<sup>10</sup> والتي تم استبدالها فيما بعد بمستشار الإحالة،<sup>11</sup> وذلك بالنسبة لقضايا الجنايات. أما في الجنح، فإن سلطة الإحالة تكون لقضاة التحقيق.<sup>12</sup>

ووفقاً للهيكل الإجرائي الجنائي، فإن النيابة العامة تقع في أسفل الهرم الإجرائي، بوصفها جهاز يعبر عن صوت الحكومة أمام القضاء، ولها صلاحيات وسلطات محدودة، منها إحالة القضايا إلى القضاء للتحقيق فيها، أو إحالتها للمحاكمات دون أن يكون للنيابة العامة دوراً قضائياً في تحقيق تلك القضايا أو إحالتها. وهو دور يتشابه مع الدور الحالي لمأموري الضبط القضائي من رجال الشرطة.

لذلك نجد أن سلطة النيابة بشأن التحقيق جاءت على سبيل الاستثناء في بعض الجنح والمخالفات فقط.<sup>13</sup> كما أن سلطتها بشأن الإحالة جاءت قاصرة على بعض الجنح والمخالفات التي لا تستأهل تحقياً، وترفع للمحكمة الجزئية بناء على ما قدم فيها من استدالات.<sup>14</sup> هذا بالإضافة إلى عدم جواز رد أعضاء النيابة العامة، شأنهم شأن مأموري الضبط القضائي، على عكس القضاة، بما فيهم قضاة التحقيق أو أعضاء غرفة الاتهام.<sup>15</sup>

والغالب أن تصميم هذا النظام القضائي الإجرائي قد تأثر برغبة النخبة السياسية والقانونية المصرية على إثبات قدرتها على وضع نظام إجرائي جنائي لا يقل عن الأنظمة القضائية المعاصرة آنذاك بالفصل بين سلطتي التحقيق والاتهام، ووضع ضمانات رقابية على القرارات القضائية، وذلك في أعقاب توقيع معاهدة 1936، وتشكيك البعض في قدرة القضاة المصريين والجهاز القضائي المصري على تفسير نظام قضائي يحمي حقوق الأجنبي.<sup>16</sup> إلا أنه وبمجرد انتهاء هذا الجدل والتشكيك، أدخلت تعديلات هيكلية في هذا النظام نتناول أبرز ملامحها في القسم الثاني.

## القسم الثاني: تغير وظيفة النيابة العامة وتوسع صلاحياتها في ظل نظام دولة يوليو

كانت من أوائل قرارات الضباط الأحرار، قبل إلغاء الملكية بصورة رسمية، التوسع في صلاحيات النيابة العامة بشأن التحقيق، وأصبحت هي المختصة بسلطة التحقيق الابتدائي بشكل أساسي، ويجوز لها نذب قضاة للتحقيق، وكان ذلك بموجب القانون رقم 353 لسنة 1952 الصادر بعد مرور خمسة أشهر من ثورة يوليو، وقد حمل القانون توقيع الوصي على العرش الملكي. عملياً، أنهى هذا التعديل نظام قضاة التحقيق المختارين للتحقيق في القضايا من قبل الجمعيات العمومية، وأصبحت النيابة العامة هي الوريثة لهم في إجراء التحقيقات.

<sup>9</sup> المادة 63 من قانون الإجراءات الجنائية.  
<sup>10</sup> وهي هيئة مشكلة من قضاة في كل محكمة ابتدائية أو محكمة الاستئناف بحسب الأحوال، وتختص بإحالة القضايا إلى المحاكم، والنظر في استئناف قرارات قاضي التحقيق، ولها أن تجري تحقيقاً تكميلياً، ويجوز الطعن على قراراتها أمام محكمة النقض والأبرام (المواد من 170 وحتى 196 من قانون الإجراءات الحالي).

<sup>11</sup> هو نظام تم إدخاله بموجب القانون رقم 107 لسنة 1962، واستبدلت غرفة الاتهام بمستشار الإحالة كسلطة لإحالة القضايا للمحاكم وألغى هذا النظام.

<sup>12</sup> المادتين 158 و232 من قانون الإجراءات الجنائية.

الجدير بالذكر أنه قبل صدور قانون الإجراءات الجنائية الحالية رقم 150 لسنة 1950 كان قانون تحقيق الجنايات الأهلي 1883 يقصر التحقيق على قاضي التحقيق، وتختص النيابة بسلطة الاتهام، وتم تعديل هذا القانون لتجمع النيابة بين سلطتي التحقيق والاتهام بموجب مرسوم 28 مايو 1895. وبموجب قانون تحقيق الجنايات عام 1904، أصبحت للنيابة سلطة التحقيق مع جواز طلب إجراء التحقيق في بعض القضايا.

<sup>13</sup> قانون الإجراءات الجنائية، المادة 63.

<sup>14</sup> قانون الإجراءات الجنائية، المادة 64.

<sup>15</sup> قانون الإجراءات الجنائية، المادة 248.

<sup>16</sup> بدء العمل بقانون الإجراءات الجنائية الحالي في غضون عام 1940.

كما سعت دولة يوليو لتوسيع صلاحيات النيابة العامة ودورها من خلال إلغاء نظام غرفة الاتهام، واستبداله بنظام مستشار الإحالة بموجب القانون رقم 107 لسنة 1962، والذي استمر فترة حتى تم إلغاؤه نهائياً بموجب القانون رقم 170 لسنة 1981، لترث كذلك النيابة العامة سلطة وصلاحيات الإحالة من نظام غرفة الاتهام ومستشار الإحالة، وتجمع بين سلطتي الاتهام والتحقيق. وبذلك ورثت النيابة العامة سلطات وصلاحيات غرفة الاتهام وقضاة التحقيق دون وراثته أدوات الرقابة والمحاسبة، التي كان منصوص عليها كقيود على قضاة التحقيق أو الاتهام. وذلك عبر تعديلات قانونية ارتبطت بظروف سياسية على مدار عقود، وقد حملت هذه التعديلات الإرادة السياسية نحو التوسع في صلاحيات وسلطات النيابة العامة دون الانتباه، أو بالأحرى، غض النظر عن الخلل الذي قد يصيب الهيكل الإجرائي الجنائي، والذي اعتمد على فلسفة إجرائية كما سلف البيان.

وقد أدي هذا الاختلال لاستمرار مواد قانونية ترتبط بقاضي التحقيق وسلطاته وصلاحياته في عدة مواضع في قانون الإجراءات الجنائية، رغم إنهاء نظام قضاة التحقيق عام 1952، وأصبح وجودهم رهناً بطلب النيابة العامة أو وزير العدل في قضايا محددة.<sup>17</sup> هذا الخلل استدعي تدخل تشريعي عام 2003 لمنح النيابة العامة كافة السلطات الممنوحة لقاضي التحقيق، وذلك بإضافة المادة 206 مكرر من قانون الإجراءات بموجب القانون رقم 95.18 إلا أن الأمر لم يقتصر على خلل أو اختلال في المصطلحات، وإنما تعدي ذلك لغياب وجود رقابة أو محاسبة على النيابة العامة في وظيفتها وصلاحياتها الجديدة.

كما رأينا بأن النظام الإجرائي الجنائي قد صمم ليضمن وجود هرم إجرائي يقع في أسفله مأموري الضبط القضائي التابعين للنيابة العامة، والتي تشرف عليهم وتراقب أعمالهم، وتقبل ما تراه مناسباً من التبليغات، ويمكنها التحقيق في مواد الجرح والمخالفات وفقاً لضوابط محددة، أو أن تحيل الواقعة لهيئة أعلى، وهي هيئة قضاة التحقيق، والتي تختص بالتحقيق الابتدائي في القضايا، ولها وحدها القيام بكل سلطات التحقيق من التفتيش والحبس الاحتياطي لمدة محددة، وغير ذلك من متطلبات التحقيق، وتخضع هذه الهيئة للرقابة والمراجعة أمام الهيئة القضائية الأعلى، وهي نظام غرفة الاتهام، والتي تختص فضلاً عن إحالة مواد الجنايات للمحاكمة، بالرقابة والمراجعة على أعمال سلطة التحقيق، قضاة التحقيق. وتخضع قرارات غرفة الاتهام للمراجعة أمام محكمة النقض. وقد صُمم هذا النظام الرقابي متضمناً سبلاً للمراجعة القضائية، ولمحاسبة الهيئات القضائية المسؤولة عن التحقيق والاتهام على نحو السابق بيانه، وكذلك من خلال جواز ردهم ومخاصمتهم، وهو الأمر الذي يغيب عن النيابة العامة بسبب الطبيعة الرئاسية والعمومية لعمل النيابة العامة، بعكس عمل القضاة عموماً، حيث يتم اختيار قضاة التحقيق وغرفة الاتهام وضمن الاستقلالية الفردية لأعضائها.

تبقى أن نشير إلى انه خلال تلك الفترة جري تعديلات على النصوص الحاكمة للنيابة العامة، سواء في قانون السلطة القضائية رقم 46 لسنة 1972 وتعديلاته، والذي نص على اعتبار النيابة العامة يسري عليها ما يسري على القضاة، وما أشرنا إليه من قصر وحصر إشراف وزير العدل على النيابة العامة في الأمور الإدارية، وكذلك ما جري من تعديلات على الدستور باعتبار النيابة العامة شعبة من شعب السلطة القضائية، وجزء لا يتجزأ من القضاء، واختصاصها بالتحقيق وتحريك ومباشرة الدعوى الجنائية بموجب المادة 189 من الدستور الحالي.

<sup>17</sup> قانون الإجراءات الجنائية، المادتين 64 و65.

<sup>18</sup> مادة 206 مكرراً: يكون لأعضاء النيابة العامة من درجة رئيس نيابة على الأقل - بالإضافة إلى الاختصاصات المقررة للنيابة العامة - سلطات قاضي التحقيق في تحقيق الجنايات المنصوص عليها في الأبواب الأول والثاني والثاني مكرراً والرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات. ويكون لهم فضلاً عن ذلك سلطة محكمة الجرح المستأنفة منعقدة في غرفة المشورة المبينة في المادة (143) من هذا القانون في تحقيق الجرائم المنصوص عليها في القسم الأول من الباب الثاني المشار إليه. ويكون لهؤلاء الأعضاء من تلك الدرجة سلطات قاضي التحقيق فيما عدا مدد الحبس الاحتياطي المنصوص عليها في المادة (142) من هذا القانون، وذلك في تحقيق الجنايات المنصوص عليها في الباب الثالث من الكتاب الثاني من قانون العقوبات.

## وظيفة النيابة العامة واختصاصاتها وفقاً للتعديلات السارية لقانون الإجراءات الجنائية

شرعت المادة 189 من الدستور الحالي وأسست بشكل دستوري للسلطات الواسعة للنيابة العامة. فقد صادرت أي مناقشات مستقبلية حول العودة لوضع النيابة العامة السابق في قانون الإجراءات الجنائية قبل تعديله على النحو السالف بيانه. فموجب هذه المادة، أصبحت النيابة العامة لها طبيعة قضائية ومختصة دون غيرها بالتحقيق الابتدائي وتحريك ومباشرة الدعوى الجنائية.

إلا أن هذا الوضع الدستوري والواقعي لم يغير كثيراً من طبيعة عمل النيابة العامة القائم على مبدئين أساسيين: أولهما مبدأ وحدة النيابة العامة، والثاني التبعية التدريجية للنيابة العامة. فالمقصود بوحدة النيابة العامة أو عدم جواز التجزئة، أن أعضاء النيابة العامة من الناحية القانونية بمثابة شخص واحد فيما يقولونه ويفعلونه يعبر عن النيابة العامة وليس عن أشخاصهم، ولذلك يجوز لأعضاء النيابة الحول محل زملائهم في أعمالهم أو يستكمل أحدهم عمل الآخر، أو يطعن أحدهم على حكم لم يحقق وقائعه، أو يحرك الدعوى الجنائية بشأنه، وكل ذلك وفقاً لضوابط الاختصاص المحلي بطبيعة الحال، وهذا المبدأ لا يسري على القضاة، ويكون سبباً للطعن على أعمالهم ووصمها بالبطلان والعوار.

بالنسبة لمبدأ التبعية التدريجية للنيابة العامة، فإن طبيعة عمل النيابة العامة "رئاسية"، أي تخضع للتسلسل الهرمي، لذا قيل بأن جميع أعضاء النيابة هم وكلاء للنائب العام لأنه رئيسهم، الذي يملك ويحق له مراجعة وإلغاء قراراتهم، بجانب سلطة الرقابة والإشراف على أعمالهم، وهو أيضاً مبدأ لا يجوز أن يسري على أعمال القضاة.

هذه الخصائص والمبادئ، وخصوصاً المبدأ الأخير التبعية التدريجية، يتناقض مع ما هو مقرر من جواز مخاصمة أعضاء النيابة العامة وفقاً لنص المادة 494 من قانون المرافعات، وذلك بحسبان أن عمل النيابة هو عمل له صفة عمومية وليست فردية بعكس عمل القضاء.

والحق أن هذا الوضع الدستوري للنيابة العامة، وإن كان في رأينا يتعارض مع خصائص عمل النيابة على نحو ما سبق، إلا أنه يعد نتيجة منطقية لما جري من تعديلات على قانون الإجراءات الجنائية خلال العقود المنصرمة كما رأينا، وبالنظر لهذا الوظيفة والدور، وفي إطار النظام الإجرائي الجنائي، فإن النيابة العامة لها اختصاصات تتمثل في:

- الإشراف على أعمال مأموري الضبط القضائي، وهو اختصاص أصيل للنيابة العامة، نظراً لتبعيةهم وخضوعهم لإشراف النيابة عند أدائهم لوظيفتهم، ومنها جمع أدلة الاتهام أو انتدابهم لبعض أعمال التحقيق.<sup>19</sup>
- سلطة التحقيق الابتدائي، حيث أصبحت النيابة العامة هي صاحبة الاختصاص الأصلي في التحقيق الابتدائي، وما يستتبع ذلك من صلاحيات وسلطات ترتبط بالتحقيق، عدا سلطة الحبس الاحتياطي لمدة محددة. وترتبط هذه الصلاحيات بمصلحة التحقيقات، ويتفرع عن هذه السلطة صلاحيات واسعة. منها ما صار يعرف بالتدابير الاحترازية، منها:
  - الحبس الاحتياطي لمدة لا تجاوز أربعة أيام في بعض القضايا، ولمدة لا تجاوز خمسة أشهر في قضايا أخرى.
  - المنع من السفر.
  - المنع من التصرف والتحفظ على الأموال وفقاً لضوابط محددة.

<sup>19</sup> قانون الإجراءات الجنائية، المادة 22.

- الإدراج على قوائم الإرهابيين والكيانات الإرهابية بعد العرض على المحكمة المختصة.
- حظر النشر في بعض القضايا حفاظاً على مصلحة التحقيق.
- سلطة التصرف في الدعوى والإحالة للمحاكمة، ومباشرة الدعوى الجنائية أمام القضاء.
- الأشراف على تنفيذ الأحكام الجنائية، ولها في سبيل ذلك الإشراف على السجون، وغيرها من أماكن تنفيذ الأحكام الجنائية.<sup>20</sup>

### القسم الثالث: محاسبة أعضاء النيابة العامة

لعبت النيابة العامة خلال العقد الماضي دور رئيس وفعال في ضمان إفلات مرتكبي الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان من العقاب، وذلك بامتناعها عن التحقيق في مزامم التعذيب والإخفاء القسري والقتل خارج إطار القانون، وهي انتهاكات ازدادت وتيرتها بشكل ملحوظ بعد إعلان النظام الحاكم الحرب على الإرهاب خلال عام 2013. هذا بجانب الإفراط في "تدوير المتهمين" بالإعراض عن إطلاق سراح المحبوسين احتياطياً، أو صدور أحكام نهائية ببراءتهم، وإعادة توجيه نفس الاتهامات في قضايا مختلفة، وذلك تلبية لرغبة السلطة التنفيذية في استمرار بقاءهم رهن الاحتجاز لفترات مطولة، وقد بلغ عدد ضحاياه 2914، بإجمالي 4546 واقعة تدوير في الفترة من يناير 2016 إلى يناير 2023.

ولما كانت النيابة العامة، نظرياً، تشكل جزءاً من السلطة القضائية، وهي سلطة سياسية بالأساس، ولا يكتمل الهيكل السياسي للدولة بدونها، فمن ثم يتعين مساءلتهم كغيرهم من المسؤولين الحكوميين في جلسات علنية، على غرار المحاكمات الجنائية وأغلب المحاكمات المدنية، أو إعلان أسبابها ونتائجها على أقل تقدير، حتى يتسنى للرأي العام معرفة كل ما يدور بأروقتها، وإعمال رقابته عليها وأعضائها كسائر السلطات الأخرى، وهو أمر معمول به في كثير من الدول، منها على سبيل المثال [الولايات المتحدة الأمريكية](#)، حيث تُعلن المخالفات المرتكبة والجزاءات المفروضة على القضاة على مرأى وسماع من الجميع. لكن التشريعات المصرية أحاطت محاكمات أعضاء الجهات القضائية بسياج من السرية بتقرير انعقاد أغلبها في جلسات غير علنية، ولا يتم إعلان أسبابها أو النتائج التي تسفر عنها بحجة عدم زعزعة هيبة القضاء في نظر المتقاضين.

لكن على العكس من ذلك، إن تفعيل آليات المحاسبة في الغرف المغلقة، وبمعزل عن الرأي العام، وفي ظل عدم تمتعها بتغطية إعلامية، إلا فيما ندر، لا يحد فقط من تفعيل الرقابة المجتمعية على مرفق القضاء، بل يشكك أيضاً في حياده ونزاهته، خاصة في ظل استخدام هذه الآليات في إقصاء عشرات القضاة ووكلاء النائب العام من السلك القضائي لأغراض انتقامية، في بعض الأحيان، منها إحالة المستشار [زكريا عبد العزيز](#)، أحد قادة تيار استقلال القضاء 2006، للمعاش بعدما نسبت إليه اتهامات مطاطة، كالظهور الاعلامي والتحريض على اقتحام مقر أمن الدولة في مارس 2011 دون إجراء أية تحقيقات جنائية بشأنها، بجانب الاشتغال بالسياسة وهي تهمة تكرر نسبتها لكثير من القضاة ووكلاء النائب العام بسبب ممارسة حرية التعبير عن الرأي.

### المسئولية المدنية لوكلاء النائب العام

يجيز قانون المرافعات مقاضاة النائب العام ووكلائه لتقرير مسؤوليتهم المدنية عن الأخطاء، التي من شأنها التشكيك في حيادهم ونزاهتهم وحسن تطبيقهم للقانون بالتعويض وبتلادن التصرفات أو الإجراءات الصادرة عنهم

<sup>20</sup> قانون الإجراءات الجنائية، المادة 462.

بصورة غير مشروعة، وذلك عن طريق دعوى المخاصمة التي شُرعت لإحداث التوازن ما بين الإفراط في مقاضاة أعضاء الجهات القضائية عند صدور قرارات أو أحكام لا تنال رضا الخصوم، وما بين محاسبتهم عن الأخطاء الجسيمة التي اقترفوها أثناء وبسبب تأدية وظيفتهم. لذا حصرها القانون في حالتين فقط؛ أولها، ارتكاب غش أو تدليس أو غدر أو خطأ مهني جسيم نتيجة ممارسة أعماله الوظيفية، ومن ثم يستبعد من نطاقها الخطأ المجرّد من سوء القصد.

وتتحقق الثانية بإنكار العدالة، وذلك بالامتناع عن الإجابة على عريضة قدمت إليهم أو اتخاذ أي إجراء بشأنها على النحو الذي يقرره القانون. وترفع دعوى المخاصمة أمام محكمة الاستئناف التابع لها عضو النيابة، ويتم الفصل في مدى جواز قبولها في جلسة سرية، وإذا حُكم بذلك، وكان المُخاصم أحد أعضاء النيابة تحدد جلسة علنية لنظر موضوعها إما برفضها أو بصحتها والتعويض وبطلان التصرف، وذلك أمام دائرة أخرى من دوائر محكمة الاستئناف. أما إذا كان المخاصم النائب العام أو المحامي العام فتكون الاحالة إلى دائرة خاصة مؤلفة من سبعة من المستشارين بحسب ترتيب أقدميتهم. وفي جميع الأحوال، يكون العضو المخاصم غير صالح لنظر الدعوى من تاريخ الحكم بجواز قبولها.<sup>21</sup>

وبالرغم من تعدد المناسبات التي تتمتع فيها النيابة العامة عن فتح تحقيقات في مزاعم انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، والتي تصلح سنداً لدعوى المخاصمة، إلا أن غالبية المضرورين يحجمون عن إقامتها خاصة بعد رفع الغرامة المقررة لرفض الدعوى من 2000 إلى 4000 جنيه (ما يعادل 130 دولار أمريكي)، ومصادرة الكفالة المقدرة بخمسمائة جنيه والتعويضات المستحقة لوكلاء النائب العام إن كان لها وجه، ناهيك عن الأعباء المالية للطعن على الحكم الصادر برفض الدعوى أمام محكمة النقض، وهي تكلفة باهظة بالنسبة للسواد الأعظم من المتقاضين حيث لا يتجاوز الحد الأدنى للأجر في مصر عن 3500 جنيه (ما يعادل 113 دولار أمريكي).<sup>22</sup>

كما أنه من الصعب ثبوت ارتكاب النيابة العامة لأخطاء جسيمة، وذلك بما لها من صلاحيات واسعة وسلطان على أوراق الدعوى الجنائية، تدليلاً على ذلك، خلال 55 عاماً هي عمر قانون المرافعات، لم يصدر القضاء المصري سوى حكم وحيد يدين القضاء في دعوى مخاصمة، عندما قضت محكمة استئناف المنصورة بثبوت خطأ القضاة الجسيم بعدم قبول تدخل المدعي خصماً منضمّاً في الاستئناف المعروض عليها مع إلزامه بالمصاريف، بمقولة أنه لم يطعن بالاستئناف على الحكم الصادر برفض تدخله أمام محكمة أول درجة، وأصبح هذا الحكم نهائياً في حقه، مقررة إن هذا الخطأ قد بلغ في جسامته حداً لا يعلوه خطأ، ويكاد أن يصل إلى حد الغش لولا أن الحدود تدرأ بالشبهات، ويتمثل هذا الخطأ في جهل القضاة الصارخ والفاحش بالمبادئ الأساسية للقانون، وهو جهل لا يغتفر ولا شفيح لهم فيه، إذ هو لا يقع من القاضي ذي الحرص العادي على أعمال وظيفته، بحسب محكمة استئناف المنصورة.<sup>23</sup> الأمر الذي يولد شعور حقيقي لدى المتقاضين بعدم جدواها، ذلك لأنه من غير المنطقي عدم قبول أكثر من دعوى على مدار خمسة عقود.

### تقديم الشكاوى لإدارة التفتيش القضائي

أُنشئت إدارة التفتيش القضائي بموجب قرار وزير العدل رقم 16 لسنة 1963، وتتبع النائب العام، وتختص بالتفتيش على أعمال وكلاء النيابة ومراقبة مدى التزامهم بتطبيق القانون، وتقييم درجة كفاية كل من خضع للتفتيش

<sup>21</sup> قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم 13 لسنة 1968، المواد 494-500.

<sup>22</sup> قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1408 لسنة 2023، 11 أبريل 2023.

<sup>23</sup> محكمة استئناف المنصورة، مجلة إدارة قضايا الحكومة، 2 فبراير 1978، عدد 2، ص 197. مشار إليه في د. أحمد السيد صادق، الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية، 2010، ص 160، حاشية 4.



منهم، وتلقي الشكاوى ضدّهم والنظر فيها إذا كانت تتضمن وقائع جديرة بالفحص والتحقيق، والتي غالباً ما يتم الالتفات عنها، خاصة إذا كانت ذات أبعاد سياسية أو أمنية، بجانب عدم إعلان نتائجها حيث تودع كافة الجزاءات المفروضة على وكلاء النائب العام في سجلات سرية لا يُسمح سوى لوزير العدل والجهات القضائية المختصة بالاطلاع عليها، وبالتالي لم تعد آلية رقابة فعالة بأي حال.<sup>24</sup>

هذا مع الوضع بعين الاعتبار تقرير قانون السلطة القضائية حق وكلاء النيابة في الطعن على القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بأي شأن من شئونهم، وذلك لإلغائها والتعويض عنها، والتي تختص بنظرها الدوائر المدنية بمحكمة استئناف القاهرة، مع إمكانية الطعن على أحكامها بطريق النقض (المادة 83).

### الإحالة لمجلس التأديب والصلاحية

يختص مجلس التأديب - المؤلف من خمسة أعضاء يرأسه أقدم رؤساء محاكم الاستئناف، من غير أعضاء مجلس القضاء الأعلى، وعضوية أقدم قاضيين بمحكمة النقض، وأقدم نائبي رئيس محكمة استئناف - بنظر دعاوى تأديب وعدم صلاحية أعضاء النيابة التي تحال إليه من النائب العام، سواء من تلقاء نفسه أو بناء على اقتراح وزير العدل. وإذا قرر المجلس السير في إجراءات المحاكمة، يُكلف رئيسه عضو النيابة العامة بالحضور، ويعتبر في إجازة حتمية لحين انتهاء المحاكمة مع صرف كافة مستحقاته المالية.<sup>25</sup>

وتختلف دعوى التأديب عن عدم الصلاحية في طبيعتها وإجراءات رفعها والجزاء المقرر لها. ولإقامة الدعوى التأديبية، يتعين إجراء تحقيق جنائي أو إداري بشأن مخالفات محددة تنسب لعضو النيابة المحال، وعقوبتها اللوم أو العزل. لكن الأخرى لا يشترط إقامتها عن مخالفات إدارية أو جنائية، بل على سلوكهم الشخصي، وما يتولد عنه من زعزعة ثقة الناس فيهم أو ينال من اعتبارهم.<sup>26</sup> كونها دعوى أهلية تستوجب تقييم حالة القضاة ووكلاء النيابة في مجموعها، من ثم تناول كافة ما نسب إليهم من وقائع في الماضي والحاضر، كونها تتعلق بشروط بقائهم واستمرارهم في شغل الوظيفة القضائية،<sup>27</sup> ويكون الجزاء المقرر لها الإحالة إلى المعاش أو النقل لوظيفة غير قضائية بالجهاز الإداري للدولة، ومن ثم يكفي للحكم بعدم صلاحيتهم وجود دلائل أو شبهات قوية من شأنها أن تلقي ظلالاً من الشك والريبة على سلوكهم وسمعتهم متى تعددت واختلقت مصادرهما. هذا بالإضافة إلى أن دعوى التأديب يمكن أن تسقط عن أعضاء النيابة العامة بمجرد تقديمهم الاستقالة أو طلب الإحالة إلى المعاش، مع جواز مساءلتهم مدنياً وجنائياً عن الواقعة محل التأديب إذا كان لذلك مقتضى، وهذا لا ينطبق على دعاوى الصلاحية.

وفي كل الأحوال، يجوز لعضو النيابة والنائب العام الطعن على قرار المجلس أمام مجلس التأديب الأعلى، المشكل من سبعة أعضاء، برئاسة رئيس محكمة النقض، وعضوية أقدم ثلاثة رؤساء لمحاکم الاستئناف، وأحدث ثلاثة من نواب رئيس محكمة النقض. ويتولى وزير العدل تنفيذ الأحكام النهائية بالإدانة، عدا عقوبة العزل يصدر بها قرار رئاسي.

<sup>24</sup> راجع المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، لصالح من يعمل محامي الشعب: إعادة طرح لقضية استقلال النيابة العامة ومدى انعكاسها على مسار العدالة الجنائية بعد الثورة، الطبعة الأولى 2014، ص 35، يمكن مراجعة التقرير من خلال الرابط التالي:

[https://eipr.org/sites/default/files/reports/pdf/prosecution\\_study.pdf](https://eipr.org/sites/default/files/reports/pdf/prosecution_study.pdf)

<sup>25</sup> قانون السلطة القضائية رقم 46 لسنة 1972، المواد 99-115.

<sup>26</sup> المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم 3 لسنة 8 قضائية "دستورية"، جلسة 1 فبراير 1992، مكتب فني 5، جزء 1، ص 142.

<sup>27</sup> بموجب المادة 116 من قانون السلطة القضائية، يشترط في أعضاء النيابة العامة، (1) التمتع بالجنسية المصرية وأن يكون كامل الأهلية المدنية؛ (2) ألا يقل سنه عن إحدى وعشرين سنة أو تسع عشرة سنة عند شغل وظيفة مساعد أو معاون بالنيابة العامة على الترتيب؛ (3) أن يكون حاصلاً على إجازة الحقوق من إحدى كليات الحقوق بالجامعات المصرية أو على شهادة أجنبية معادلة لها؛ (4) ألا يكون قد حُكّم عليه من المحاكم أو مجالس التأديب لأمر مخل بالشرف ولو كان قد رُد إليه اعتباره؛ (5) أن يكون محمود السيرة حسن السمعة.

ومن خلال ما تقدم، تعد المحاكمات التأديبية لوكلاء النائب العام آلية محاسبية غير فعالة لأسباب عدة، منها ما هو متعلق بتغييب الرقابة المجتمعية عنها لانعقادها في جلسات سرية، حيث لا تعلن نتائجها أمام الرأي العام، اللهم القادرين منهم على تحمل كلفة الاشتراك بالجريدة الرسمية، والتي تكتفي بنشر العقوبة الموقعة على وكلاء النيابة، دونما إشارة تذكر إلى حيثياته أو المخالفة سبب الجزاء. هذا بجانب بعض النقاط الهامة التي تثير الشكوك حول حياد مجلس التأديب، وأبرزها عدم جواز إقامة دعوى مخاصمة ضد أي من أعضائه، على النحو سابق البيان، أو طلب تنحيته أو رده حتى وإن وجدت خصومة أو عداوة أو مودة فيما بينه وبين العضو المحال للمحاكمة، حيث اقتصر قانون السلطة القضائية على ذكر من يحل محلهم عند غيابهم أو وجود مانع لديهم.

أضف لذلك، عدم وضوح الأسباب الداعية للتأديب ومعياري توقيع العقوبة، حيث لا يفهم على وجه الدقة أي المخالفات التي تستحق اللوم وأيها تستأهل العزل. والأمر نفسه ينطبق على دعوى عدم الصلاحية ولكن بصورة أكثر ضبابية كونها تتعلق بالسلوك الشخصي لوكلاء النيابة، مما يجعلها أسهل في الفتك بهم واقصائهم عن العمل القضائي لاعتبارات سياسية. منها على سبيل المثال، عقد محاكمات جماعية لعشرات القضاة ووكلاء النيابة، خلال عام 2015، انتهت إلى إحالتهم للمعاش والنقل لوظائف غير قضائية نتيجة ممارسة حرية التعبير والتجمع السلمي، بعدما وجهت إليهم اتهامات من قبيل الاشتغال بالسياسة، وهي أكثر التهم شيوعاً، والظهور الإعلامي وتكوين تجمع للقضاة، وذلك على إثر إصدارهم بياناً يندد بعزل الرئيس الأسبق محمد مرسي، ويطالب باحترام الشرعية الدستورية، وتشكيل تجمع قضاة من أجل مصر، والتي شهدت انتهاكات وخرقات جمة تنال من عدالة الجزاء.

## الحد من المعرفة بواسطة حظر النشر

تتمتع النيابة العامة بسلطات غير محدودة بشأن إصدار قرارات حظر النشر في قضايا الرأي العام، والتي تهدف، نظرياً، للحيلولة دون التأثير في حياد أعضاءها أو الشهود، أو التأثير في الجمهور لمصلحة أي من أطراف الدعوى الجنائية أو ضدهم، أو مراعاة النظام أو الآداب العامة، هي جميعها أسباب فضفاضة بما يكفي لاستخدامها في جل القضايا محل التحقيق. لكن تكمن الغاية المستترة من وراء هذه القرارات في تغييب المجتمع بأسره عن معرفة الحقائق في القضايا التي عادة ما يكون طرفاً فيها مسئولين حكوميين سبق تورطهم في انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان وفساد وقتل وطلب رشاًوى جنسية، هذا مع إلزام المؤسسات الصحفية والاعلامية بما يصدر عنها من بيانات بخصوص التحقيقات التي تجريها،<sup>28</sup> أو مواجهة عقوبة الحبس مدة أقصاها ستة شهور، وبغرامة تتراوح ما بين خمسة إلى عشرة آلاف جنيه أو بإحداها جزاءاً لجريمة خرق حظر النشر.<sup>29</sup>

وتكون القرارات الصادرة بحظر النشر غير محددة المدة ودون تسبيب، كما أنها لا تخضع للرقابة أو المراجعة أمام جهات قضائية أعلى، اللهم إذا كانت صادرة عن سلطة غير مختصة، كما هو الحال بشأن إلغاء قرار النائب العام بشأن قضية تزوير الانتخابات الرئاسية لعام 2012، حيث لم تُجر التحقيقات بواسطة النيابة العامة، ومن ثم كان المنوط بإصداره القاضي المنتدب للتحقيق دون سواه، وأيضا إلغاء قرار نقيب الصحفيين الأسبق بحظر النشر في قضية تبرعات مستشفى 57357 لعلاج سرطان الأطفال، وذلك باعتباره حق أصيل لجهات التحقيق والمحاكمة؛ هذا بجانب إغفال التشريعات المصرية وضع ضوابط أو معايير واضحة لإصدارها، اللهم ما تضمنته التعليمات العامة للنيابات من جواز إصدارها عند الاقتضاء من المحامي العام أو رئيس النيابة الكلية بعد استطلاع

<sup>28</sup> قانون مكافحة جرائم تقنية المعلومات، رقم 175 لسنة 2018، المادة 21.

<sup>29</sup> قانون العقوبات رقم 58 لسنة 1937، المادة 193.

رأي النائب العام، مع تبليغ الأمر فور صدوره إلى رؤساء تحرير الصحف للعمل بمقتضاه، وإرسال صورة إلى رقابة النشر للعلم به.<sup>30</sup>

وأمام الحماية الاسمية للحق في المحاكمة العادلة والمنصفة، تعصف قرارات حظر النشر بالعديد من الحقوق والحريات الدستورية، وفي مقدمتها الحق في المعرفة والشفافية في تداول المعلومات والبيانات الرسمية، والذي لا يقتصر على تلك الصادرة عن السلطة التنفيذية، بل يمتد ليشمل التشريعية والقضائية. هذا بجانب حرية الرأي والتعبير، وحرية الصحافة والطباعة والنشر التي كفلها الدستور بحظر فرض رقابة عليها إلا في زمن الحرب أو إعلان التعبئة العامة، وضمان استقلال المؤسسات الصحفية والإعلامية عن أجهزة الدولة، توخيًا لحيادها وتعبيرها عن كافة الآراء والاتجاهات السياسية والفكرية على اختلاف أشكالها، وجميعها حريات أساسية لا غنى عنها في مجتمع ديمقراطي تكون فيه السيادة للشعب وقائم على احترام سيادة القانون.

جدير بالذكر، أن حظر النشر معمول به في كثير من النظم الديمقراطية، لكنه يخضع لشروط وتدقيق صارم من قبل القضاء، بما قد يؤدي في نهاية المطاف إلى الحيلولة دون صدورها، وذلك إعلاءً لحرية التعبير والصحافة. مثال ذلك، يجيز القانون الأمريكي للمحاكم، دون النيابة العامة، إصدار قرارات بحظر النشر في القضايا المنظورة أمامها، لكنها عند القيام بذلك تضع نصب أعينها مجموعة من العوامل لتحقيق التوازن بين حق الرأي العام في المعرفة وحماية الحق في المحاكمة العادلة،<sup>31</sup> والتي تتخلص في:

1. وجود تهديد واضح لنزاهة المحاكمة.
2. أن يكون هذا التهديد بفعل النشر.
3. عدم وجود بدائل أقل تقييداً من حظر النشر، كتغيير مقر انعقاد المحاكمات أو تأجيلها إلى أن يتلاشى اهتمام الجمهور بها.

هذا مع الوضع بالاعتبار أنه حتى إذا قررت المحاكم الأمريكية حظر النشر، وهو أمر نادر الحدوث، لا يؤثر ذلك على الرقابة المجتمعية على ما يدور بالمحاكمات، كون جل المحاكمات الجنائية تتم أمام هيئة محلفين مختارة من الجمهور.

## القسم الرابع: تجارب اصلاح النيابة العامة وآليات المراقبة والمحاسبة

يركز هذا الجانب على البلدان التي لم تنته إلى تغيير النظام القضائي بشكل جذري بعد محاولات متعددة لإصلاح دور النيابة العامة. وأيضاً على البلدان ذات الأنظمة القضائية الشبيهة، ومنها ألبانيا وأرمينيا وأذربيجان وكامبوديا وإستونيا وجورجيا وقرغيزستان ولاتفيا وماليزيا ومولدوفا ومونتينيغرو وباكستان ورومانيا والفلبين وسلوفينيا وأوكرانيا وأوزبكستان، بالإضافة إلى دول أمريكا اللاتينية واليابان والبوسنة، والتي انتهى جميعها إلى إعادة هيكلة النظام القضائي مع عدم قدرتهم على إيجاد حلول لمشكلة النيابة العامة. ويمكن تلخيص تجارب هذه الدول في الإصلاح بالتركيز على عدة عوامل، منها آلية التعيين والتدرج الوظيفي؛ والجهات المختصة بالإشراف على عمل النيابة العامة؛ وآليات الطعن في القرارات الصادرة عنها والتنظم منها؛ وسبل تحقيق المساءلة المجتمعية لأعضاء النيابة العامة.

<sup>30</sup> التعليمات العامة للنيابات، المادة 273.

<sup>31</sup> Nebraska Press Assn. v. Stuart, 427 U.S. 539.

## التعيين والتدرج الوظيفي

يجب أن **يتمتع** الأشخاص المختارين لشغل منصب المدعي العام، بالنزاهة والحياد، وأن يكون لديهم تدريب ومؤهلات مناسبة. و على الدول أن تشمل معايير اختيار المدعين العامين ضمانات ضد التعيينات القائمة على التحيز أو التحيز، باستثناء أي تمييز ضد أي شخص لاي سبب من الأسباب، باستثناء شرط أن يكون المرشح لمنصب المدعي العام من مواطني البلد المعني.

مع اختلاف طرق التعيين، فقد **رأت** لجنة البندقية في تقريرها عن إصلاح نظام النيابة العامة، أن ما يهم هو ضمان ثقة المواطنين في آليات التعيين. لذا من المهم بمكان أن تتم طريقة اختيار النائب العام على نحو يكسب ثقة الجمهور واحترام القضاء والمحاماة. لذلك يجب إشراك الخبرة المهنية وغير السياسية في عملية الاختيار. ومع ذلك، فمن المنطقي أن ترغب السلطة التنفيذية في أن يكون لها قدر من السيطرة على عملية التعيين، بسبب أهمية مقاضاة مرتكبي الجرائم في سير عمل الدولة بشكل منظم وفعال، وأن تكون غير راغبة في إعطاء هيئة أخرى، مهما كانت مستقلة، تفويض مطلق في عملية الاختيار. ولذلك، يُقترح النظر في إنشاء لجنة تعيين تتألف من أشخاص يحترمها الجمهور وتثق بهم السلطة التنفيذية.

تقوم أذربيجان، على سبيل المثال، بالإعلان عن وظائف النيابة العامة بصورة علنية، ثم يتم التقديم عليها من خلال لجنة مستقلة مشكلة من أكاديميين ووكلاء نيابة. ويجب إعلان النتائج بشكل علني، ويحق للمتقدمين استئناف القرارات. وفي الدول محل الدراسة، باستثناء اليابان، يقوم نظام التعيين على الشفافية وتكافؤ الفرص بما يمنح بشكل أساسي ظهور طبقة "مجتمعية" من النيابة العامة والقضاء تكون لها مصالح في حماية أفرادها.

أما في قرغيزستان، يقوم على عملية التعيين لجنة مختصة تابعة للنيابة العامة، وتعلن عن الوظائف بشكل علني، وتقوم بإجراء اختبارات عدة، منها مجموعة من الاختبارات على الكمبيوتر لضمان تساوي الفرص. وبناء على الدرجات النهائية، يتم دعوة المجتازين منهم لمقابلات شخصية. وبناء على المقابلة والاختبارات، يتم تحديد المقبولين للوظيفة. وفي رومانيا، تقوم مؤسسة مستقلة بإجراء اختبارات للمتقدمين، ويخضع المقبولين منهم في برنامج تدريبي لمدة عامين، ومن ثم يسمح للناجحين بالتقديم إلى عدد من الوظائف في النيابة العامة بشكل متساوي.

وهناك دول أخرى تتبع نظام إنشاء مجلس مختص بشئون وكلاء النيابة، وتتنوع اختصاصاته وكيفية تعيين أعضائه. ويقوم المجلس بلعب دور في الترقيات، والمراقبة والمحاسبة لوكلاء النيابة. وقامت عدد من البلدان بفتح التعيينات به لأكاديميين ومحامين. بينما اقتصرت بلدان أخرى على كون المجلس معين به وكلاء نيابة فقط. وهناك نظام مختلط، حيث لا يوجد مجلس بشكل رسمي، لكن هناك مجموعة من الأكاديميين والمحامين والأشخاص المختصين، ولهم دور استشاري فيما يخص النيابة العامة، ويتولى النائب العام مسؤولية الإشراف عليهم.

وعلى الرغم من أن هذه التجارب المقدمة لم تراعى مسألة التنوع أولاً، باستثناء البوسنة، فهناك نقاشات مستمرة في هذا الشأن فيمكن النظر لتجارب أخرى فيما يخص ضمان التنوع الجندي في تعيينات النيابة العامة.

في فرنسا، يتكون المجلس الأعلى للقضاء من 22 شخص، عبارة عن ستة قضاة منتخبين وستة وكلاء نيابة منتخبين ورئيس محكمة النقض ووكيل نيابة محكمة النقض، وثمانية أشخاص من خارج القضاء، بينهم محام وعضو مجلس دولة، يعينهم الرئيس ومجلس النواب.

تقدم اليابان مثالاً مميزاً للإصلاح أيضاً، مع صعوبة تطبيقه في مصر. ففي عام 2001، كانت اليابان مشهورة بأن أكثر من 99.8% من القضايا المحالة من النيابة العامة تنتهي بالإدانة. بدأت التجربة بإنشاء لجان شعبية مكونة من مواطنين منتقنين عشوائياً لمراجعة قرارات النيابة العامة في بعض القضايا. وبالفعل انخفضت نسبة الإدانة ونسبة الإحالة للمحاكم بعدها، والنظام تطور ليصبح أكثر محاكمات المحلفين.

ومن مراجعة التجارب المختلفة، نتخلص أهم النقاط المتعلقة بالتعيين، يجب أن تتمتع عملية الاختيار والترقية بالنزاهة وعدم التحيز، وأن تكون قائمة على الكفاءة. ويظهر من التجارب الأكثر نجاحاً أنها قامت بالتالي:

- تنظيم عملية تعيين وكلاء بقانون.
- جعل معايير التعيين علنية وفي متناول الجميع.
- احتلت معايير الكفاءة مقدمة الاشتراطات المتعلقة بالتعيين.
- منع التدخل السياسي في عملية تعيين وكلاء النيابة.
- وجود مختصين بالقانون من خارج المؤسسة السياسية في عملية التعيين.
- عدم قصر قرارات التعيين على النائب العام وقيادات النيابة العامة فقط، بل إشراك وكلاء نيابة عاملين في درجات مختلفة أيضاً.
- وجود أدلة واضحة وملموسة لقياس قدرات الأفراد المعينين.
- إمكانية الطعن على قرارات التعيين.
- يظل وكلاء النيابة في وظائفهم حتى التقاعد.
- ضمان راتب يتناسب مع الوظيفة ومعاش تقاعدي.
- يكون الفصل من الوظيفة منظم بقانون، وبناءً على معايير موضوعية مكتوبة وواضحة ومحددة.
- حماية وكلاء النيابة من الإحالة المبكرة للمعاش، مع إمكانية الطعن على قرارات الفصل أمام القضاء.
- عند وجود انتهاكات فردية، تقوم مؤسسات النيابة العامة بالاعتراف علنياً بالخطأ، ومحاسبة المسئول عنها.
- ضمان عدم إساءة استعمال آليات الفصل.
- الحد من قرارات النقل غير الطوعية.
- ضمان وجود تدريبات مستمرة لوكلاء النيابة، وأن يحق طلب الحصول على تدريبات متخصصة، ومن ضمنها التدريبات المتعلقة باستقلال النيابة.
- وجود معايير واضحة وشفافة ومكتوبة لتقييم عمل وكلاء النيابة.
- في التجارب الأكثر نجاحاً، كان هناك فصل بين الجهة التي تدير عمل وكيل النيابة والجهة المختصة بتقييم عمله.
- في حالات التأديب، كان من الواضح نجاح الأنظمة التي قامت بالفصل بين الجهات القائمة على التحقيق والجهات القائمة على اتخاذ القرار، مع وجود آلية واضحة للطعن على قرارات التأديب.

### سلطة النيابة العامة في الحبس الاحتياطي

الاتجاه العام فيما يخص سلطة مراجعة قرارات الحبس الاحتياطي أو الإجراءات المقيدة للحريات هو تقييد سلطات النيابة في اتخاذ مثل هذه القرارات وتركها للقضاء، أو على أقل تقدير توفير سبل للتظلم من القرارات بشكل دوري

أمام القضاء.<sup>32</sup> وفي هذا السياق، يؤكد مجلس حقوق الإنسان وعدد من آليات حقوق الإنسان الدولية أن وكيل النيابة ليس قاضيًا، ولا يمكن اعتباره كذلك بشأن إصدار مثل هذه القرارات. وانفقت الآراء على أن وكيل النيابة لا يصلح لإصدار قرارات الحبس الاحتياطي، لأن النيابة العامة تفتقد للاستقلالية والموضوعية اللازمتان لإصدار هذه القرارات. بالفعل لا يوجد من بين الدول المذكورة هنا أي دولة تعطي صلاحيات استثنائية للنيابة العامة على النحو المعمول به في مصر.

ويتضح من الدول محل الدراسة أن اتجاه مصر لتوسيع صلاحيات النيابة العامة في الحبس الاحتياطي أو إصدار قرارات مقيدة للحريات يشكل تحدي لا يمكن إدارته بشكل يضمن إجراء محاكمة عادلة. فكون النيابة العامة هي جهة تحقيق واتهام، يوفر لديها دافع للتمادي في استعمال قرارات مقيدة للحريات ضد أي مشتبه به.

## الطعن على قرارات النيابة العامة

في الدول محل الدراسة، هناك عدد من طرق الطعن على قرارات النيابة العامة. بشكل عام، يضمن القانون في كل الحالات طريق للطعن على أي قرار من النيابة أمام قاضي ما، ولكن اختلفت درجة المحكمة من بلد لآخر. كما اهتمت هذه الدول بإيجاد طريقة المساءلة الشعبية للنيابة العامة. في عدد من البلدان، كانت الجهة المسؤولة عن الشكاوى فيما يخص عمل النيابة العامة، هي مجلس مختص بشئون وكلاء النيابة. بينما ألفت عدد من الدول بهذا الدور على عاتق النيابة العامة بشكل مستقل. وفي كل التجارب، برزت أهمية نشر البيانات والاحصائيات، وتمكين الإعلام والأكاديميين من الاشتباك مع النيابة العامة، ومساندتها بشكل علني لتطوير عملها. ولكن اختلف مدى الشفافية بين البلاد بدرجات متفاوتة.

## التوصيات

ونخلص مما سبق، أنه من الأفضل أن تركز جهود إصلاح النيابة العامة في مصر على عدة محاور:

1. تطوير أنظمة التعيين والترقية لضمان الكفاءة والمساءلة والشفافية والتعددية.
2. الحد من صلاحيات النيابة العامة فيما يتعلق بالقرارات الاحترازية، وبشكل خاص الحبس الاحتياطي.
3. تطوير آليات للطعن على قرارات النيابة العامة، وعدم تحصينها بأي صورة، وأخصها حظر النشر.
4. الاتجاه لإتاحة المزيد من المعلومات بشكل علني عن عمل النيابة العامة.
5. تعزيز آليات الرقابة عن طريق تمكين الهيئات المستقلة، مثل المجالس القضائية العليا من رصد أنشطة أعضاء النيابة، والتحقيق في الشكاوى المتعلقة بسوء السلوك، وإنفاذ سبل المساءلة.
6. إشراك منظمات المجتمع المدني وأصحاب المصلحة في إعادة إصلاح وهيكل النيابة العامة، وضمان الاستجابة لاحتياجات وتطلعات المجتمع بصورة أوسع.

<sup>32</sup> HRC: Kulomin v Hungary, UN Doc. CCPR/C/50/D/521/1992 (1996) §11.3, Reshetnikov v Russian Federation, UN Doc. CCPR/C/95/D/1278/2004 (2009) §8.2, Zheludkova v Ukraine, UN Doc. CCPR/C/75/D/726/1996 (2002) §8.3, HRC Concluding Observations: Tajikistan, UN Doc. CCPR/CO/84/TJK (2005) §12; See WGAD, China, UN Doc. E/CN.4/2005/6/Add.4 (2004) §§32(c), 78(a); Inter-American Court: Acosta-Calderón v Ecuador, (2005) §§79-81, Chaparro Álvarez and Lapo Íñiguez v Ecuador, (2007) §§84-86.