

دور الادعاء العام في مكافحه الفساد الإداري والمالي (دراسة مقارنة بين العراق ومصر)

روح الله اكرمي، الاستاذ المشارك في جامعه قم

Ruhollah Akrami, Associate Professor University of Qom

,Email: r.akrami@qom.ac.it

حيدر حمدان مطلق الجعباوي

طالب في جامعه قم الحكوميه كليه القانون - اختصاص حقوق عمومي.

(The role of the public prosecution in the fight against
administrative and financial corruption)

(A comparative study between Iraq and Egypt)

Hayder Hamdan Mutlag Al-Chaabawi

المستخلص

تعد جرائم الفساد الإداري والمالي من الجرائم الخطيرة التي تلقي بظلالها على جميع مناحي الحياة في البلدان التي تعصف بها تلك الظاهرة، وتحمل مسألة مكافحة هذه الجرائم اهتماماً متزايداً على الصعيدين الدولي والداخلي. وعلى الصعيد الوطني يحتل الادعاء العام بوصفه الممثل للهيئة الاجتماعية دوراً بارزاً في مكافحة هذه الجرائم. ويتولى اعضاء الادعاء العام في العراق مراقبة التحريات عن تلك الجرائم وإقامة الدعوى بالحق العام ومتابعتها والحضور عند اجراء التحقيق الابتدائي وفي جلسات المحاكم الجزائية وتقديم الطعون والطلبات ومراجعة طرق الطعن في القرارات والأحكام الصادرة في تلك الدعاوى، والتحقيق في جرائم الادارية المالي والاداري. بينما تتولى النيابة العامة في مصر القيام بإعمال التحري عن جرائم الادارية وتعقب مرتكبيها والتصرف بأوراق التحقيق الأولي بنتيجة تلك التحريات، وإقامة الدعوى بالحق العام ومباشرتها في مرحلة التحقيق الابتدائي. فضلاً عن متابعة تلك الدعوى لاحقاً في مراحل المحاكمة والطعن وتنفيذ الأحكام.

Abstract

Administrative crimes are among the serious crimes that cast a shadow over all aspects of life in countries affected by this phenomenon, and the issue of combating these crimes is of increasing importance at the international and domestic levels. At the national level, public performance occupies the status of representative of the Social Authority has a prominent role in combating these crimes. Members of the Public Prosecution in Iraq are responsible for monitoring investigations into these crimes, filing and following up on public prosecutions, attending when conducting the preliminary investigation and at criminal court sessions, submitting appeals and requests, reviewing methods of appealing the decisions and rulings issued in those cases, and investigating crimes of financial and administrative corruption. While the Public Prosecution in Egypt is responsible for investigating administrative crimes, tracking down their perpetrators, disposing of the preliminary investigation papers as a result of those investigations, filing a public lawsuit, and initiating it at the preliminary investigation stage. In addition to following up on that case later in the stages of trial, appeal, and execution of judgments.

المقدمة

يمثل الادعاء العام عنصراً أساسياً في دعوى الحق العام أمام المحاكم الجزائية، بوصفه النائب عن المجتمع والممثل له في مجال الادعاء بالحق العام ومتابعة الدعوى العامة والمراقبة وحماية النظام العام ومصالح المجتمع والحفاظ على اموال الدولة ومكافحة الجرائم الادارية ومراقبة

المشروعية وضمان الحقوق والحريات وتحقق العدل وحماية الهيئة الاجتماعية. ومع وجود الادعاء العام في معظم دول العالم لحماية الحق العام، إلا أن تسميته تختلف احياناً في بعض منها عن بقية الدول، فبينما أطلق التشريع العراقي تسمية (الادعاء العام) على هذا الجهاز، نجد أن كثير من التشريعات الأخرى ومن بينها التشريع المصري وكذلك اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الادعاء العام لعام ٢٠٠٤ - والمبادئ التوجيهية التي اعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين المعقود في هافانا سنة ١٩٩٠، اعتمدت تسمية (النيابة العامة).

• أهمية البحث

يدور البحث حول السلطة التقديرية للنيابة العامة في تحريك الدعوى الجنائية إلى الجهة القضائية المختصة، أو إنهاء الدعوى الجنائية من دون محاكمة، والضوابط التي يجب أن تقيد سلطتها في هذا أو ذاك، حماية للمجنى عليه من عدم إفلات المتهم من العقاب إذا ما قررت إنهاء الدعوى الجنائية من دون محاكمة، وحماية للمتهم بارتكاب الجريمة من عدم تقديمه للمحاكمة، إذا كانت الأوراق تخلو من ادلة اتهام كافية، لما في ذلك من مساس حريته الشخصية، وحقوقه الأدبية التي تتأثر من إجراءات المحاكمة، وقد تضمن البحث الضمانات الدستورية والتشريعية، التي تكفل للمجنى عليه حقه في عقاب المتهم الذي أضر بحقوقه المادية او الدبية. فإذا كان القانون منح النيابة العامة سلطة تقديرية في مباشرة وتحريك الدعوى الجنائية، فإنها لاتعد سلطة مطلقة من دون ضوابط أو رقابه، بل مقيدة بالمصلحة العامة، وتحقيق العدالة.

• أهداف البحث

- ١- تحديد ماهي جرائم الفساد المالي والإداري.
- ٢- تحديد دور الادعاء العام في مكافحة جرائم الفساد المالي والإداري.
- ٣- دراسة الأسباب المؤدية الى استثناء جرائم الادارية وبيان الآليات التي تمكن دائرة المدعي العام من معالجتها.
- ٤- تطوير اساليب مكافحة جرائم الفساد المالي والادارية.
- ٥- بين المعوقات والنقص التشريعي لهذا الموضوع واقترح النصوص القانونية والحلول لمعالجة ذلك.

الفصل الأول خلفية الدراسة وأهميتها

أولاً: مقدمة

يمثل الادعاء العام عنصراً أساسياً في دعوى الحق العام أمام المحاكم الجزائية، بوصفه النائب عن المجتمع والممثل له في مجال الادعاء بالحق العام ومتابعة الدعوى العامة والمراقبة وحماية النظام العام ومصالح المجتمع والحفاظ على اموال الدولة ومكافحة الفساد المالي والاداري ومراقبة المشروعية وضمان الحقوق والحريات وتحقق العدل وحماية الهيئة الاجتماعية. ومع وجود الادعاء العام في معظم دول العالم لحماية الحق العام، إلا أن تسميته تختلف احياناً في بعض منها عن بقية الدول، فبينما أطلق التشريع العراقي تسمية (الادعاء العام) على هذا الجهاز، نجد أن كثير من التشريعات الأخرى ومن بينها التشريع مصري وكذلك اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٤ - والمبادئ التوجيهية التي اعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين المعقود في هافانا سنة ١٩٩٠، اعتمدت تسمية (النيابة العامة). غير أن الاختلاف في التسمية لا يمس دلالة المصطلحين على أنه هيئة تتطوي مهمتها بالدفاع عن المجتمع وحماية الحق العام. وعلى ذلك فإن الادعاء العام والنيابة العامة مصطلحان قانونيان مترادفان يعطيان المعنى القانوني ذاته، وهما متكافئان في المعنى ويدل كل منهما على الجهاز أو المؤسسة التي تمثل المجتمع. ويمارس الادعاء العام دوراً فعالاً في كافة مراحل الدعوى الجزائية ابتداءً من مرحلة التحدي وجمع الادلة ومروراً بمرحلتي التحقيق الابتدائي والقضائي فالمحاكمة والطعن، ومن ثم تنفيذ الأحكام. ويعد قانون الادعاء العراقي رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٧ قانوناً خاصاً ينظم عمل جهاز الادعاء العام ولذلك فإن النسبة بينه وبين قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ هي نسبة الخاص الى العام، وعلى هذا فإن نصوص الادعاء العام تكون هي الواجبة التطبيق في حالة وجود تعارض بينها وبين نصوص قانون اصول المحاكمات الجزائية غير الملغاة في هذا النصوص، لأن القانون الخاص لا ينسخ القانون العام بشكل كامل ولكن يقيد فيعمل بالقانون الخاص فيما ورد بحكمه نص فيه ويعمل بالقانون العام فيما عدا ذلك. ويلاحظ أن المشرع العراقي كان قد أخذ - كأصل عام - بنظام الشرعية (حتمية تحريك الدعوى الجزائية) فيما يتعلق بدور الادعاء العام في تحيك الدعوى الجزائية، لذلك فهو يساير بعض التشريعات بهذا الخصوص ويختلف عن الأخرى، كذلك فإن الادعاء العام قديم ك فكرة لكنه حديث كجهاز له هيكلته ومهامه التي يتولاها وصلاحياته التي يمارسها بمقتضى القانون^(١). ويلعب الادعاء العام دوراً فاعلاً ومؤثراً في مراحل الدعوى الجزائية بدءاً من تحريكها حتى انتهائها بصدور القرار أو الحكم الفاصل فيها، ويبدأ هذا الدور في مرحلة التحري وجمع الادلة بمراقبة التحريات عن الجرائم وجمع الادلة التي يبزم التحقيق فيها واتخاذ كل ما من شأنه

التوصل الى كشف معالم الجريمة، ويستمر هذا الدور لاحقاً حتى في مرحلة تنفيذ الأحكام، وذلك راجع الى أهمية المراحل التي تمر بها الدعوى الجزائية ويقوم الادعاء العام كجهاز مستقل بالدور المنوط به والمهام المكلف بها الى جانب القضاء، من أجل ضمان الحقوق والحريات وتحقيق العدل. ويتمتع الادعاء العام بوصفه ركناً من اركان العالة بدور بارز بين الاجهزة القضائية في مختلف دول العالم، وهذا المركز الذي تبوأه الادعاء العام أفرزته طبيعة عمله التي توسعت لتشمل نواحٍ عديدة لم تكن لتمتد اليها سابقاً، إذ توسع نطاق دوره ليشمل بعض جوانب الدعوى المدنية إلى جانب الدعوى الجزائية، وحماية الاسرة والطفولة، وكذلك الحفاظ على أموال الدولة من النهب والاستحواذ والاختلاس ومتابعة أوجه الفساد في اطار مراقبة المشروعية^(٢).

ثانياً : موضوع الدراسة تناول البحث تصرف النيابة العامة في التحقيق الابتدائي بصورة كافية، سواء بإصدار أمر بالألا لا وجه لإقامة الدعوى الجنائية: أم بإحالة الدعوى الجنائية على المحكمة المختصة ، لكي تفصل فيها محكمة الموضوع بالإجراءات المعتادة للمحاكمات، أو بأسلوب المختصر بإصدار أوامر الجنائية، وبيان الضمانات الدستورية والقانونية للمتهم في كل هذه الحالات، وما شاب النصوص القانونية من قصور أو عيوب في الصياغة، أو مخالفتها لما نص عليه التعديل الدستوري المصري الصادر عام ٢٠١٤، من ضمانات للمتهم، ومحاولة سرعة الفصل في دعاوى الجنائية، لتحقيق عدالة ناجزة.

ثالثاً : مشكلة الدراسة تكمن مشكلة الدراسة في تعدد الجهات الرقابية في مواجهة جرائم الفساد من جهة وشيوع تلك الجرائم على الرغم من تعدد تلك الجهات من جهة أخرى وضبابية دور دائرة المدعي العام المالي والاداري التي تم استحداثها بموجب قانون الادعاء العام رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٧ الذي نص على تشكيل تلك الدائرة والتي تعد دائرة جديدة لم يكن لها وجود في ظل قانون الادعاء العام ق(١٥٩) لسنة ١٩٧٩ الملغي. هذا من جهة فضلاً عن صدور قانون الغاء مكاتب المفتشين العموميين رقم(٢٤) لسنة ٢٠١٩ الذي الغيت بموجبه مكاتب المفتشين العموميين وألت مهامها الى دائرة المدعي العام المالي والاداري الامر الذي يثير مشكلة قانونية في تحديد اختصاصات الدائرة المذكورة في مسألة الرقابة المالية والادارية من جهة والتحقق الابتدائي من جهة أخرى بسبب حداثة هذه الدائرة وتداخل الصل الذي الغيت بموجبه مكاتب المفتشين العموميين وألت مهامها الى دائرة المدعي العام المالي والاداري الامر الذي يثير مشكلة قانونية في تحديد اختصاصات الدائرة المذكورة في مسألة الرقابة المالية والادارية من جهة والتحقق الابتدائي من جهة أخرى بسبب حداثة هذه الدائرة وتداخل الصلاحيات بين الادعاء العام ومحاكم التحقيق في هذا الخصوص ومدى نجاعة التشكيل الجديد في مواجهة ظاهرة استثناء جرائم الفساد.

رابعاً: أهمية البحث يدور البحث حول السلطة التقديرية للنيابة العامة في تحريك الدعوى الجنائية إلى الجهة القضائية المختصة، أو إنهاء الدعوى الجنائية من دون محاكمة، والضوابط التي يجب أن تقيد سلطتها في هذا أو ذلك، حماية للمجنى عليه من عدم إفلات المتهم من العقاب إذا ما قررت إنهاء الدعوى الجنائية من دون محاكمة، وحماية للمتهم بارتكاب الجريمة من عدم تقديمه للمحاكمة، إذا كانت الأوراق تخلو من ادلة اتهام كافية، لما في ذلك من مساس حريته الشخصية، وحقوقه الأدبية التي تتأثر من إجراءات المحاكمة، وقد تضمن البحث الضمانات الدستورية والتشريعية، التي تكفل للمجنى عليه حقه في عقاب المتهم الذي أضر بحقوقه المادية او الدبية. فإذا كان القانون منح النيابة العامة سلطة تقديرية في مباشرة وتحريك الدعوى الجنائية، فإنها لاتعد سلطة مطلقة من دون ضوابط أو رقابه، بل مقيدة بالمصلحة العامة، وتحقيق العدالة.

أهداف الدراسة

- ٦- تحديد ماهية جرائم الفساد.
- ٧- تحديد دور الادعاء العام في مكافحة جرائم الفساد.
- ٨- دراسة الأسباب المؤدية الى استثناء جرائم الفساد وبيان الآليات التي تمكن دائرة المدعي العام المالي والاداري من معالجتها.
- ٩- تطوير اساليب مكافحة جرائم الفساد.
- ١٠- بين المعوقات والنقص التشريعي لهذا الموضوع واقتراح النصوص القانونية والحلول لمعالجة ذلك.

اهمية الدراسة يعد موضوع دور الادعاء العام في مكافحة الفساد من الموضوعات المهمة التي تستحق البحث والدراسة، بالنظر لاتساع دائرة جرائم الفساد واستشرائها في معم مفاصل الدولة العراقية في الوقت الحاضر، ومسؤولية جهاز الادعاء العام في المحافظة على المال العام وحقوق الدولة. كذلك أن لدراسة دور الادعاء العام في مواجهة الفساد أهمية تتبع من حداثة صدور قانون الادعاء العام رقم(٤٩) لسنة ٢٠١٧ والذي

منح الادعاء بموجب صلاحية تحريك ومتابعة قضايا الفساد المالي والاداري في كافة الوزارات بعد الغاء مكاتب المفتشين العموميين، ولأن الفساد الاداري مستتراً في معظم الاحيان، لذا فإن الكشف عن حالات الفساد لا يسقط الضوء في حقيقته إلا على جزء من الحقيقة التي يجب فهمها أو معرفتها، ذلك أن من النادر حصول جرائم الفساد بشكل ظاهر.

: منهج الدراسة اقتصر البحث على سلطة النيابة العامة في التصرف في التحقيق الابتدائي، وفقاً لأحكام قانون الاجراءات الجنائية المصري، وطبقاً لنصوصه، والتعديلات التي أدخلها المشرع حتى وقت إعداد هذه الرسالة، واحكام محكمة النقض قديماً وحديثاً، وآراء فقهاء القانون الجنائي الموضوعية والاجرائية مع مقارنتها ببعض التشريعات الاخرى. وقد واجه الباحث صعوبة العثور على أحكام محكمة النقض في مجال التصرف في التحقيق الابتدائي؛ لأن البحث يدور حول تصرف النيابة العامة في التحقيق من دون محاكمة، بإصدار أمر بالألا وجه لإقامة الدعوى الجنائية، أو بإجراءات مختصرة بإصدار أمر جنائي، أو بإحالة الدعوى على المحكمة المختصة. وفي ذلك لا تصر أحكام قضائية نهائية، تكون مجالاً للطعن فيها بالنقض، لكي تصدر محكمة النقض أحكاماً أو مبادئ قانونية في شأنها. ولك سوف نتذكرها في موضوعها وقد أعدت الدراسة بطريقة تحليلية تأصيلية لبيان مدى كفايتها للحقوق والحريات لأفراد المجتمع، سواء أكانوا جناة أم مجنياً عليهم. وجاءت الدراسة تحليلية لبيان مدى القصور الذي يشوب النصوص القانونية، حتى تكون عند نظر المشرع وضع قانون الاجراءات الجنائية الجديد مواكبة للضمانات الدستورية التي نص عليها دستور ٢٠١٤.

خامساً: أسئلة الدراسة

- ١- ما وسائل الادعاء العام في مواجهة جرائم الفساد؟
- ٢- مدى سلطة الادعاء العام في تحريك الدعوى الجزائية في جرائم الفساد.
- ٣- ما هو سبب تقييد المشرع العراقي لسلطة عضو الادعاء العام في التحقيق في جرائم الفساد المالي والاداري بشرط وجوب إحالة الدعوى خلال (٢٤) أربع وعشرين ساعة من تاريخ توقيف المتهم الى قاضي التحقيق المختص.
- ٤- هل يقتصر طعن الادعاء العام على الدعوى الجزائية في الدعاوى المتعلقة بجرائم الفساد الواقعة على أموال الدولة ومصالحها أم أنه يشمل الدعيين الجزائية والمدنية؟

سادساً: حدود الدراسة

الحدود المكانية: يتحدد نطاق هذه الدراسة بتناول موضوع جرائم الفساد في القانون الجنائي العراقي ومصري من دون الجرائم الانضباطية في القانون الاداري كما يتحدد بالجرائم التي تتعلق بقضايا الفساد المنصوص عليها في قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع العراقي رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ وقانون النزاهة ومكافحة الفساد مصري رقم (١٣) لسنة ٢٠١٦.

الحدود الزمانية: تتحصر الحدود الزمانية للدراسة في العام ٢٠١٧ وما بعده عقب صدور قانون الادعاء العام العراقي رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٧ وما تضمنه القانون الجديد في ميدان مكافحة الفساد المالي والاداري.

الحدود الموضوعية: إن حدود الدراسة تقتصر على الجانب الاجرائي من مسألة مكافحة الفساد دون الجانب الموضوعي الذي يتناول بيان ماهية تلك الجرائم وأركان كل جريمة والعقوبة المقررة لكل منها لأن ذلك يخرج عن نطاق وحدود دراستنا هذه.

سابعاً: محددات الدراسة لا يوجد أي مانع من تطبيق أو تعميمي هذه الدراسة في العراق أو مصر.

ثامناً: مصطلحات الدراسة:

الادعاء العام: " جهاز يعد من مكونات السلطة القضائية الاتحادية ويتمتع بالاستقلال المالي والاداري ويكون مقره في بغداد"^(٣).

النيابة العامة: مؤسسة يتولى ممثلوها كل ضمن دائرة اختصاصه اقامة دعوى الحق العام ومباشرتها وتعقبها وفق ما هو مبين في قانون اصول المحاكمات الجزائية مصري والتشريعات الاخرى النافذة ولا تقام دعوى الحق العام من غيرها في الاحوال المبينة في القانون (٤).
الفساد: خروج عن القانون والنظام أو استغلال غيابهما من أجل تحقيق مصالح سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية للفرد أو لجماعة معينة، فهو سلوك يخالف الواجبات الرسمية للمنصب العام تطلعاً الى تحقيق مكاسب خاصة مادية أو معنوية^(٥).

الفساد المالي: يتمثل بمجمل الانحرافات المالية ومخالفة القواعد والأحكام المالية التي تنظم سير العمل الإداري والمالي الدولة ومؤسساتها.

تاسعاً: الإطار النظري تتناول الدراسة موضوع دور الادعاء العام في مكافحة الفساد في خمسة فصول: يتضمن الفصل الاول مقدمة عامة للدراسة تعالج خلفية الدراسة وأهميتها ومشكلة الدراسة وأهدافها وأسئلتها ومصطلحات الدراسة ومنهجية الدراسة وإدواتها. أما الفصل الثاني فتناول فيه بيان ماهية الادعاء العام وجرائم الفساد، وسيتم تقسيمه الى مبحثين، تخصص الاول بتعريف الادعاء العام، أما الثاني فننتظر فيه الى ماهية جرائم الفساد. أما الفصل الثالث فنخصصه لدور الادعاء العام في التحقيق في جرائم الفساد، وسنقسمه الى ثلاث مباحث، نتطرق في الاول الى المهام المتعلقة بالتحقيق الاولي في جرائم الفساد، بينما نتناول في الثاني مهام الادعاء والمتابعة، وفي المبحث الثالث مهام التحقيق الابتدائي في جرائم الفساد.

العاشرة: منهجية الدراسة سنعتمد في دراستنا لموضوع دور الادعاء العام في مكافحة الفساد، المنهج التحليلي الذي يقوم على عرض النصوص القانونية والآراء الفقهية وتناولها بالوصف والتحليل، كما سنعتمد المنهج التطبيقي وذلك بعرض مجموعة من القرارات التمييزية التي تبين المبادئ القانونية التي اقرها القضاء في هذا الموضوع، ودراسة هذه التطبيقات والتعليق عليها. كذلك سنعتمد في دراستنا للموضوع المنهج المقارن، وذلك بدراسة الموضوع دراسة مقارنة في كل من القانونين العراقي ومصري، مع بيان موقف كل من القانونين المذكورين والفقه والقضاء في كل من البلدين المذكورين في كل مسألة كلما أمكن ذلك.

المبحث الأول تعريف بالادعاء العام

لتحديد معنى الادعاء العام وحقيقته، يتعين بيان تعريف الادعاء العام، كما أن الإحاطة بالموضوع تستلزم توضيح خصائص الادعاء العام التي تميزه وتحدده في ضوء معناه والتي يمكن استخلاصها من المعنى الاصطلاحي له. وعلى ذلك نتناول تعريف الادعاء العام، وبيان خصائصه، في مطلبين، نتطرق في أولهما الى تعريف الادعاء العام، ونتناول في الثاني في خصائص الادعاء العام.

المطلب الأول تعريف الادعاء العام

للادعاء العام معنيان: أحدهما لغوي، والآخر اصطلاحاً، ولإحاطة بموضوع تعريف الادعاء العام، لا بد من بيان تعريف الادعاء العام لغة واصطلاحاً، وهو ما سنبينه في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول تعريف الادعاء العام لغة

الادعاء العام مركب اضافي من كلمتين، احدهما موصوفة وهي (الادعاء) والأخرى صفة وهي (العام). لذا فإن تعريفه يحتاج الى تعريف مفرداته، أي بيان معنى كل من هاتين الكلمتين في اللغة، وكما يأتي: الادعاء: على وزن الافتعال، وهو مصدر (ادعى، يدعي، ادعاء) والاسم منه (دعوى) على وزن فعلى^(٦). والادعاء: هو أن تدعي حقاً لك أو لغيرك، تقول ادعى حقاً؛ أو باطلاً^(٧). دعاء، دعوت فلاناً، أي صحت به واستدعيته، وفي القرآن (ولهم ما يدعون) أي ما يتمنون دعيت الشيء داعيته حقاً أو باطلاً، المدعي المتهم في نسبه وهو الدعي المنسوب لغير أبيه^(٨). دعاء: دعا بالشيء دعواً ودعوة ودعاء بمعنى طلب احضاره دعا فلاناً: صاح به وناداه، دعا الله رجا منه الخير ودعا القوم ودعوة ومدعاة طلبهم ليأكلوا عنده، ادعى الشيء: طلبه لنفسه وزعمه له، ادعى على فلان كذا: نسبه اليه وخاصمه فيه ومنه (البينة على من ادعى واليمين على من أنكر)، استدعاء صاح به وطلبه، والدعوى اسم ما يدعى ويقال دعوى فلان والجمع دعاوى، والدعوى اسم ما يدعى ويقال دعوى فلان والجمع دعاوى^(٩). أما النيابة العامة فهي مركب إضافي من كلمتين، احدهما موصوفة وهي (النيابة) والأخرى صفة وهي (العامة). لذا فإن تعريفها لغة يحتاج الى تعريف مفرداتها، أي بيان معنى كل من هاتين الكلمتين في اللغة، وكما يأتي: النيابة: نسبة إلى نوب، وناب عني فلان، أي قام مقامه، وناب عني في هذا الأمر نيابة إذا قام مقامك، والنوب أسم لجمع نائب^(١٠). ناب الشيء نوباً قرب، ويقال ناب إلى الله تاب ولزم طاعته، نيابة قام مقامه فهو نائب والجمع نواب. والنائب من قام مقام غيره في أمر أو عمل، يقال: نائب الرئيس، ونائب القاضي، ونائب الشعب، والنائب العمومي^(١١). عم: عم الشيء شمله، عم القوم بالعطية وعم المطر الارض وعم النبات طال، وعم رأسه لفه بالعمامة. عم القوم فلاناً أمرهم بمعنى: قلده أو الزموه آياه فصار ملجأ العامة، وعم الشيء جعله عاماً ضد خصصه.

الفرع الثاني تعريف الادعاء العام اصطلاحاً

أن الادعاء العام والنيابة العامة مصطلحان قانونيان مترادفان يعطيان المعنى القانوني ذاته، وهما متكافئان في المعنى ويدل كل منهما على الجهاز أو المؤسسة التي تمثل المجتمع^(١٦). وبخصوص تعريف الادعاء العام لم تتضمن نصوص قانون الادعاء العام العراقي تعريفاً للادعاء العام، وكذلك لم تتضمن نصوص قانون النيابة العامة مصري تعريفاً للنيابة العامة، وقد سار المشرعان العراقي ومصري في ذلك على النهج ذاته الذي دأبوا في معظم القوانين، في ترك مهمة التعريف الى الفقه والقضاء. ولذلك فإن تعريف الادعاء العام والنيابة العامة اصطلاحاً ينصرف الى ما ذهب اليه الفقهاء والباحثون في هذا الخصوص. ففي العراق عرف جانب من الفقه الادعاء العام بأنه: "هيئة أناط بها القانون مهمة متابعة الدعوى العامة ضد المتهمين نيابة عن المجتمع، منذ تحريكها لغاية صدور الأحكام وتنفيذها بحق الجناة"^(١٧). كما عرفه البعض بأنه: "الهيئة التي حولها القانون وظيفة متابعة الدعوى العامة ضد المتهمين نيابة عن المجتمع، منذ تحريكها لغاية صدور الأحكام وتنفيذها بحق الجناة"^(١٨). ويؤخذ على كل من التعريفين المذكورين أنه أطلق تسمية الهيئة على جهاز الادعاء العام خلافاً لما نص عليه القانون^(١٩). فضلاً عن أنه اقتصر على مهمة واحدة من مهام الادعاء العام هي مهمة متابعة الدعوى العامة ضد المتهمين من دون بقية مهام هذا الجهاز كالادعاء بالحق العام والرقابة وحماية النظام العام ومصالح المجتمع. وعرفه آخرون بأنه: جهاز يسعى لتمثيل المجتمع والنيابة عنه في تمثيل مصالحه، وتحقيق موجبات القانون وهي جزء من السلطة القضائية القائمة^(٢٠). ويؤخذ على التعريف المشار اليه أنه عرف الادعاء العام بما يهدف الى تحقيقه من أهداف عامة من دون التطرق الى ماهيته وخصائصه. وعرفه البعض بأنه: "هيئة خاصة ومستقلة تستمد سلطتها من الدستور وتتحصر وظيفتها في الرقابة على مشروعية الأعمال والتصرفات القانونية المختلفة الصادرة من الأشخاص الطبيعية والمعنوية حماية للحق العام ونيابة عن المجتمع"^(٢١). ويلاحظ على التعريف المشار اليه أنه عرف الادعاء العام بأنه هيئة خاصة في حين أنه جهاز من الأشخاص العامة، كما أن التعريف اشار الى أن الادعاء يستمد سلطته من الدستور على الرغم من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ اكتفى بذكر الادعاء العام ضمن مكونات السلطة القضائية ولم يتضمن أي احكام تفصيلية لسلطاته ومهامه، فضلاً عن أن التعريف حصر مهمة الادعاء العام في الرقابة على مشروعية الأعمال والتصرفات القانونية المختلفة ولم يأت جامعاً لبقية مهام الادعاء العام في الادعاء بالحق العام والمتابعة والتحقيق في أحوال محددة. وعُرف ايضاً بأنه: "جهاز من أجهزة السلطة القضائية مهمته حسن تطبيق القانون ومراقبة القرارات والأحكام وتطبيق القوانين بما ينسجم مع حماية الحق العام لكونه ممثل عن الجهة الاجتماعية"^(٢٢). كما عرفه البعض بأنه: "قضاء من نوع خاص قائم لتمثيل المجتمع"^(٢٣). كما عرفه البعض بأنه: "بناء قانوني واسع النطاق يقوم بتمثيل المجتمع والدفاع عنه في حالة الاعتداء عليه في أية صورة من صور الاعتداء وفقاً للقوانين التي حددها المشرع"^(٢٤). ويؤخذ على التعريفين أنهما لم يحددا ماهية الادعاء العام وطبيعة تكوينه بما يجسد خصائصه وجهة ارتباطه. ومما تقدم يمكننا تعريف الادعاء في العراق بأنه جهاز من مكونات السلطة القضائية الاتحادية يتولى تمثيل المجتمع والدفاع عن مصالحه ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الاداري يترأسه رئيس الادعاء العام الذي له حق الاشراف على الجهاز وحسن قيام اعضائه بواجباتهم الملقاة على عاتقهم بموجب القانون. أما في مصر فقد عرفها جانب من الفقه بأنها: "هيئة قضائية مهنية، ثابتة في نسيج التنظيم القضائي، تنوب عن المجتمع في القضايا الجزرية، وتشكل مؤسسة حاضرة في بعض القضايا المدنية، اسندت اليها مهمة توجيه الاتهام نيابة عن الدولة، بهدف حماية المصلحة العامة"^(٢٥). وعرفها آخرون بأنها: "هيئة إجرائية متخصصة، تنوب عن المجتمع في مراقبة مشروعية التطبيق السليم لأحكام القانون، والتي أسند إليها المجتمع مهمة مطالبة السلطة القضائية بإعمال أحكام القانون، ومتابعة هذه المطالبة لغاية صدور الحكم البات الكاشف عن وجود أو عدم وجود حق للدولة في العقاب"^(٢٦). وعرفها البعض بأنها: "هيئة قضائية تنفيذية فهي بمثابة الجهاز في القضاء الجنائي اسندت اليها وظائف هامة"^(٢٧). كما عرفت بأنها: "الجهاز القضائي المختص بالتحقيق والاتهام في الجرائم والذي يباشر دعوى الحق العام وتمثيل المجتمع في الدعوى العمومية" أما النائب فهو الوكيل عن الهيئة الاجتماعية في مباشرة تحريك الدعوى الجنائية ومتابعة سيرها حتى يصدر فيها حكم بات^(٢٨).

المطلب الثاني خصائص الادعاء العام

للالدعاء العام خصائص تميزه وتحدده في ضوء معناه الاصطلاحي، ويلاحظ في هذا الخصوص أن للالدعاء العام معنيان في الاصطلاح القانوني^(٢٩) الاول: معنى موضوعي: ويقصد به جهاز الادعاء العام ذاته لا أشخاصه الثاني: معنى شخصي: ويقصد به اعضاء الادعاء العام، أي أنه بهذا المعنى ينصرف الى أشخاص الادعاء العام لا الجهاز ذاته. ولكل معنى من هذين المعنيين خصائص تميزه، سنتناول بيان خصائص

الادعاء العام في فرعين مستقلين، نخصص أولهما لبيان خصائص جهاز الادعاء العام، ونتطرق في الثاني الى خصائص عمل أعضاء الادعاء العام. وكما يأتي: (٢٦).

الفرع الأول خصائص جهاز الادعاء العام

تنص المادة (١) من قانون الادعاء العام على أنه: "أولاً: يؤسس جهاز يسمى جهاز الادعاء العام ويعد من مكونات السلطة القضائية الاتحادية يتمتع بالاستقلال المالي والاداري ويكون مقره في بغداد. ثانياً: يتمتع جهاز الادعاء العام بالشخصية المعنوية ويمثله رئيس الادعاء العام أو من يخوله" (٢٧). كما تنص المادة (٦) من قانون النيابة العامة مصري على أن: "النيابة العامة مؤسسة واحدة لا تقبل التجزئة، ويقوم أي عضو من أعضائها مقام الآخر دون الإخلال بقواعد الاختصاص وأحكامه". وتنص المادة (٤) من قانون استقلال القضاء مصري رقم (٢٩) لسنة ٢٠١٤ على أنه: "يتألف المجلس (٢٨). من رئيس محكمة التمييز رئيساً وعضوية كل من: أ- رئيس المحكمة الادارية العليا نائباً للرئيس ب- رئيس النيابة العامة لدى محكمة التمييز. ج اقدم قاضيين في محكمة التمييز. د. رؤساء محاكم الاستئناف هـ. المفتش الاول للمحاكم النظامية و- أمين عام وزارة العدل. رئيس محكمة بداية عمان". ويتضح من النصوص المتقدمة أن الادعاء العام يتسم بالخصائص الآتية:

أولاً: أنه جهاز واحد

يعد الادعاء العام في العراق جهازاً واحداً ذا تسلسل هرمي يترأسه رئيس الادعاء العام ، فهو يتكون من رئيس ونائب للرئيس وعدد من المدعين العاميين ونواب المدعين العاميين ومعاوني الادعاء العام (٢٩). وعلى ذلك فإن رئيس الادعاء العام هو الذي يرأس ويتربع على قمته، وهو المشرف عليه، ويعين من بين قضاة الصنف الأول ممن شغل مدة لا تقل عن (٣) ثلاث سنوات منصب رئيس محكمة استئناف أو نائب رئيس محكمة استئناف أو نائب رئيس الادعاء العام أو مدعي عام بترشيح من مجلس القضاء الاعلى وموافقة مجلس النواب لمدة (٤) سنوات ويصدر مرسوم جمهوري بذلك التجديد لمرة واحدة بناءً على اقتراح من مجلس القضاء الأعلى وموافقة مجلس النواب (٣٠). ويمارس رئيس الادعاء العام حق الاشراف على جهاز الادعاء العام وحسن قيام اعضائه بواجباتهم الملقاة على عاتقهم بموجب القانون وكما يتولى مراقبة تصرفات اعضاء الادعاء العام وسلوكهم الشخصي وانتظام اعمالهم ودوامهم وتنفيذ التزاماتهم المنصوص عليها في قانوني الادعاء العام والتنظيم القضائي (٣٠). ويملك رئيس الادعاء العام بمقتضى سلطته الرئاسية تنبيه عضو الادعاء العام الى كل ما قد يصدر عنه من مخالفات لواجبات ومقتضيات وظيفته (٣١). أما في مصر فإن النيابة العامة وبمقتضى قانون النيابة العامة مصري تعد مؤسسة واحدة أي أنها تشكل كتلة واحدة. ويكون ترتيب اعضاء النيابة العامة على وفق تسلسل هرمي يرأسه رئيس النيابة العامة (٣١). ويعاونه مساعده ثم يليهم النواب العامون ومساعدهم ثم المدعون العامون وأخيراً معاونو الادعاء العام (٣٢). وهم متدرجون في ترتيبهم الوظيفي وللبعض منهم سلطة رئاسية على البعض الآخر وتخول هذه السلطة الرقابة والاشرف من جانب الرؤساء على المرؤوسين (٣٣). ويتبين مما تقدم أن رئيس النيابة العامة يتربع على قمة تشكيل النيابة العامة في مصر وهو الأصيل في مباشرة اختصاصات النيابة العامة ، أما مساعده وسائر اعضاء النيابة العامة من النواب العاميين ومساعديهم والمدعين العاميين معاوني المدعي العام فهم تابعون له بترتيب درجاتهم ويباشرون اختصاصاته وله حق الاشراف القضائي والاداري عليهم جميعاً.

ثانياً: من حيث طبيعته القانونية يعد جهاز الادعاء العام في العراق أحد مكونات السلطة القضائية بمقتضى المادة (٨٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ التي تنص على أنه: "تتكون السلطة القضائية الاتحادية من مجلس القضاء الاعلى، والمحكمة الاتحادية العليا، ومحكمة التمييز الاتحادية، وجهاز الادعاء العام، وهيئة الاشراف القضائي، والمحاكم الاتحادية الأخرى التي تنظم وفقاً للقانون" وواضح من النص المتقدم أن المشرع العراقي حدد مكونات السلطة القضائية بنص دستوري صريح، حسم بموجبه مسألة ارتباط جهاز الادعاء العام بتلك السلطة بوصفه أحد مكوناتها. وعد البند (٣) من الفقرة (أولاً) من المادة (٢) من قانون مجلس القضاء الاعلى رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٧ رئيس الادعاء العام أحد أعضاء مجلس القضاء الاعلى (٣٤). وإثر الطعن بعدم دستورية النص المتقدم بداعي مخالفته لأحكام المادة (٨٩) من الدستور لأنه هد رئاسة الادعاء العام جزء من مكونات مجلس القضاء الاعلى في حين أنها من مكونات السلطة القضائية، قضت المحكمة الاتحادية العليا بأن: "... ويصدد الطعن الوارد على البندين (٣) و(٤) ممن الفقرة أولاً من المادة (٢) من قانون مجلس القضاء الاعلى حيث أدعى المدعيان أن هذه المادة خالفت حكم المادة (٨٩) من الدستور حيث اعتبرت جهاز الادعاء العام وهيئة الاشراف القضائي جزء من مكونات القضاء الاعلى في حين أن هذين الجهازين هما من مكونات السلطة القضائية الاتحادية وليس جزء من مكونات مجلس القضاء الاعلى كما تنص على ذلك المادة (٨٩) من

الدستور وبناءً على الطعن هذا دقت المحكمة الاتحادية العليا البندين (٣) و (٤) من الفقرة (أولاً) من المادة (٢) موضوع الطعن ووجدت أن المادة (٢) من القانون قد عدت العناوين التي يتألف مجلس القضاء الاعلى ومنهم رئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الاشراف القضائي، ولم تنص على كون جهاز الادعاء وهيئة الاشراف جزء من مجلس القضاء الاعلى ذلك أن جهاز الادعاء العام ينظمه قانون رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٧، وقد نصت المادة (١) منه على كون هذا الجهاز من مكونات السلطة القضائية الاتحادية ويتمتع بالاستقلال المالي والاداري ويؤدي المهام المنوطة به بموجب قانون، وكذا الحال بالنسبة الى هيئة الاشراف القضائي التي ينظمها قانونها رقم (٢٩) لسنة (٢٠١٦) وتتمتع الهيئة بالشخصية المعنوية وتؤدي المهام المنوطة بها في المادة (٨٩) من الدستور شأنها شأن جهاز الادعاء العام. أما كون رئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الاشراف اعضاء مجلس القضاء الاعلى فإن ذلك لا يجعل هذين الجهازين جزء من مجلس القضاء الاعلى لأن مهامها تختلف عن مهام مجلس القضاء الاعلى المنصوص عليها في المادة (٣) من قانون المجلس وأن اشتراكهما في عضوية المجلس الغرض منه تمثيل جهازيهما فيه لإبداء كل منهما ما لديه وفق مسؤوليتها المنصوص عليها في قانونها المشار اليهما آنفاً. وأن اشتراكهما في عضوية مجلس القضاء الاعلى لا يجعل من جهازيهما جزء من مجلس القضاء الاعلى نظراً لصراحة حكم المادة (٨٩) من الدستور التي نصت على كون جهاز الادعاء العام وهيئة الاشراف القضائي، من مكونات السلطة القضائية الاتحادية وليس جزء من مجلس القضاء الاعلى كما يذهب الطعن. وبناء عليه يكون الطعن بعدم دستورية البندين (٣) و (٤) من الفقرة (أولاً) من المادة (٢) من قانون مجلس القضاء الاعلى لا سند له من الدستور...^(٣٥). وما تجدر الاشارة اليه هنا أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٤ أقرت في المادة (١١) منها الخاصة بالتدابير المتعلقة بالجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة مسألة عد جهاز النيابة العامة جزءاً من الجهاز القضائي في الدول الأطراف التي أخذت بهذا النظام (٣٦). أما في مصر فد عالج المشرع موضوع السلطة القضائية في المواد (٩٧-١١٠) من دستور المملكة الهاشمية مصرية لسنة ١٩٥٢، والواضح من تلك النصوص أن المشرع مصري لم يتطرق الى مؤسسة النيابة العامة ولم تتضمن تلك النصوص ما يشير الى أنها جزء من مكونات السلطة القضائية. ويثار التساؤل في هذا الخصوص عن الطبيعة القانونية للنيابة العامة في مصر وهل أنها جزء من السلطة التنفيذية أم السلطة القضائية؟ يرى بعض الباحثين أن النيابة العامة في مصر تعد مؤسسة قضائية مستنداً في ذلك الى المادة (٤) من قانون استقلال القضاء مصري التي عدت رئيس النيابة العامة عضواً في المجلس القضائي^(٣٦). غير أن الملاحظ من النص المتقدم الذي تضمن تعداد العناوين التي يتألف منها المجلس القضائي مصري ومن بينهم رئيس النيابة العامة، أنه اقتصر على الاشارة الى عضوية رئيس النيابة العامة في المجلس القضائي، ولم يرد فيه ما يشير صراحة الى أن النيابة العامة تعد إحدى مكونات السلطة القضائية في مصر. وعلى ذلك فإن النص المشار اليه لا يعد مرتكزاً كافياً للقول بأن النيابة العامة في مصر تعد مؤسسة قضائية، لأن الدستور أو التشريعات النافذة لم تتضمن ما يشير الى عد تلك النيابة من مكونات السلطة القضائية، كما أن الغرض من عضوية رئيس النيابة العامة في المجلس القضائي هو تمثيل مؤسسة النيابة العامة فيه لإبداء آرائه على وفق مسؤوليته، خصوصاً في المسائل المتعلقة بأعضاء النيابة العامة وشؤونها^(٣٧). ومن جهة أخرى فإن النيابة العامة في مصر ترتبط ادارياً بوزير العدل، إذ أكدت المادة (٥) من قانون النيابة العامة مصري على أن جميع اعضاء النيابة العامة العاملون أمام المحاكم النظامية وكذلك الأشخاص القائمون بوظائف النيابة العامة أمام المحاكم النظامية بمقتضى أحكام التشريعات النافذة التابعون في جميع حلقاتهم لرئيس النيابة العامة ومرتبون بالوزير ضمن نطاق تسلسل تلك الحلقات^(٣٧). ويلاحظ في ها الخصوص أن مسألة الطبيعة القانونية للنيابة العامة وعلاقتها بكل من السلطتين التنفيذية والقضائية تعد محل خلاف شديد في الفقه الجنائي في النظم القانونية المشابهة كما في مصر^(٣٨). إذ ذهب جانب من الفقه الى أن النيابة العامة جزء من السلطة التنفيذية وتتبع لها، بينما ذهب جانب آخر من الفقه الى أن النيابة العامة تعد جزءاً من السلطة القضائية، بسبب طبيعة السلطات الممنوحة لها، فهي تتولى التحقيق وتملك في هذا الخصوص سلطة تقدير ملاءمة تحريك الدعوى من عدمه، فضلاً عن أن لأعضائها الحصانة المقررة للقضاة، كما أن خضوع النيابة العامة لإشراف وزير العدل لا يعني تبعيتها لهذه السلطة، لأن الأمر لا يعدو أن يكون إشرافاً ادارياً وليس قضائياً^(٣٩). وعلى ذلك فإن سلطة وزير العدل على اعضاء النيابة العامة في ضوء اختصاصه الرئاسي تعد سلطة ادارية بحتة، بوصفهم موظفين عموميين لا رجال قضاء، والهدف منها قيام النيابة العامة في مجموعها بدورها القانوني، والتنسيق بينها وبين غيرها من السلطات التي تتصل بها في عملها وبصفة خاصة القضاء^(٤٠). ولذلك فإن هذه السلطة لا تعدو الاشراف الاداري. فلا يجوز لوزير العدل أن ينزع اختصاص أحد من اعضاء النيابة العامة ويبارسه بنفسه، ولا يصدر له أمراً بالتصرف على نحو معين في دعوى بين يديه، ولو أنه فعل شيئاً من ذلك فتجاهل عضو النيابة العامة أمره ومضى في عمله فلا بطلان، بل يظل العمل صحيحاً ومنتهجاً لآثاره القانونية^(٤١). ولذلك فإن هذه السلطة تخول وزير العدل حق الاشراف والرقابة والتوجيه على شكل قرارات وبلاغات وأوامر

يترتب على مخالفة اعضاء الادعاء العام لهما مسؤولياتهم المسلكية، غير أن تلك المخالفة لا تؤثر على تصرفاتهم من حيث الصحة والبطلان^(٤٢). وإزاء ذلك ذهب جانب من الفقه إلى تأصيل واقعي للطبيعة القانونية للنيابة العامة بالنظر الى تعدد وظائفها وتنوع مهامها، ويرى هؤلاء أن عمل النيابة العامة ينطوي في شق منه على جانب تنفيذي حينما تقوم بأعمال التحري أي استقصاء الجرائم وتعقب مرتكبيها أو تتولى الادعاء، كما أن عمل النيابة العامة ينطوي في شق آخر منه على جانب قضائي عندما يعهد إليها بالتحقيق الابتدائي، ووفقاً لذلك لاتعد النيابة العامة جهازاً تنفيذياً صرفاً كما لا يمكن عدّها جهازاً قضائياً محضاً، غير أن هذا الطابع المزدوج للنيابة العامة لا يمنع من رجحان طابعها القضائي بالنظر لقيامها بالتحقيق الذي هو عمل ذو خصيصة قضائية^(٤٣).

ثالثاً: من حيث تمتعه بالشخصية المعنوية (الحكمية)

يعد جهاز الادعاء العام في العراق شخصية معنوية عامة، لأنه من الادارات العامة التي تهدف الى تحقيق الصالح العام^(٤٤). ويترتب على ذلك أن له ممثل عن ارادته وتمتع الجهاز بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازماً لصفة الشخص الطبيعي وذلك في الحدود التي يقرها القانون، وأن له ذمة مالية مستقلة، وعنده اهلية الأداء وذلك في الحدود التي يفرضها القانون، وله حق التقاضي، كما أن له موطن هو مركز ادارته أي مقره في بغداد^(٤٥). وعلى الرغم من الاستقلال المالي أثر يترتب بقوة القانون على اكتساب الشخصية المعنوية، لأن لكل شخص معنوي ذمة مالية مستقلة، إلا أن المشرع العراقي نص بشكل صريح في البند (أولاً) من المادة (١) من قانون الادعاء العام على تمتع جهاز الادعاء العام بالاستقلال المالي، ثم عاد في الفقرة (ثانياً) من المادة ذاتها ونص على تمتع جهاز الادعاء العام بالشخصية المعنوية. ويلاحظ في هذا الخصوص أن إيراد عبارة (يتمتع بالاستقلال المالي) التي وردت في النص المتقدم يعد تزييداً لا مسوغ له قانوناً، وكان الأجدر بالمشرع الاكتفاء بعبارة (يتمتع جهاز الادعاء العام بالشخصية المعنوية) التي تؤدي بالنتيجة الى تمتع الجهاز بالاستقلال المالي. أما في مصر فلم يتضمن قانون النيابة العامة مصري نصاً يمنح النيابة العامة الشخصية الحكمية^(٤٦). وعلى ذلك فإن مؤسسة النيابة العامة في مصر لا تتمتع بالشخصية المعنوية (الحكمية).

رابعاً: من حيث الاستقلال الاداري والفني يتمتع جهاز الادعاء العام في العراق بالاستقلال الاداري، إلا أن هذا الاستقلال لا يعني أن الادعاء العام منقطع أو منفصل عن بقية مكونات السلطة القضائية، كما أنه لا يعني عدم ارتباط جهاز الادعاء العام بمجلس القضاء الاعلى أو عدم خضوعه لرقابته، لأن ذلك يقود الى القول بعدم تابعيته أو ارتباطه بالسلطة القضائية خلافاً لصريح عبارة المادة (٨٩) من الدستور التي سبق بيانها. فجهاز الادعاء العام يعد من مكونات القضاء الاتحادي كما أن ترشيح رئيس الادعاء العام يعد من صلاحيات المجلس، فضلاً عن أن رئيس الادعاء العام يعد عضواً في المجلس وهو بالتالي يلتزم بقراراته في ما يخص إدارة شؤون القضاء والاشراف على القضاء الاتحادي^(٤٧). كما اجاز قانون الادعاء العام العراقي لرئيس هيئة الأشرف القضائي تنفيذاً لمهامه بالأشرف والرقابة أن يقوم بتفتيش جهاز الادعاء العام بكافة تشكيلاته أو ينيب لهذا الغرض أحد اعضاء الهيئة للقيام بهذه المهمة حسب مقتضى الحال ورفع تقرير بذلك الى رئيس جهاز الادعاء العام ومجلس القضاء الاعلى والى مجلس النواب^(٤٨). ويلاحظ أن توجه المشرع بتحويل هيئة الأشرف القضائي رفع التقرير بنتائج تفتيش جهاز الادعاء العام الى مجلس النواب يعد أمراً منتقداً، لأنه يتعارض مع مبدأ استقلال القضاء الذي كفله الدستور^(٤٩). والجدير بالذكر أن سلطة رئيس مجلس القضاء الاعلى إنما هي سلطة إدارية خالصة، القصد منها ضمان قيام الادعاء العام بدوره القانوني والتنسيق بينه وبين سواه من الجهات التي ترتبط معها في عملها وبصورة خاصة القضاء، وليس من شأن هذه السلطة سلب الادعاء العام ما يتمتع به من استقلال، ولا يمكن أن تتأى به عن واجبه في ضمان التطبيق الصحيح للقانون^(٥٠). وعلى ذلك فإن خضوع الادعاء العام لرقابة مجلس القضاء الاعلى لا يعني التدخل بالصلاحيات الحصرية للادعاء العام في الجانب الفني، إذ لا يمكن للمجلس التدخل في الجانب الفني من عمل الجهاز، ما لم يكن الاخلال بذلك الجانب ناشئاً عن عمد أو أنه يمثل إخلالاً جسيماً بالواجبات المنوطة بالجهاز.

أما في مصر فإن النيابة العامة بمقتضى المادة (٥) من قانون النيابة العامة مصري ترتبط ادارياً بوزير العدل كما أن جميع اعضاء النيابة العامة أمام المحاكم النظامية والأشخاص القائمون بوظائف النيابة العامة أمام المحاكم النظامية بمقتضى أحكام التشريعات النافذة مرتبطون بالوزير ضمن نطاق تسلسل حلقات وظائفهم. أما من الناحية الفنية فإن النيابة العامة تمارس اختصاصات قضائية هامة سواء ما يتعلق منها بالدعوى الجزائية أو بالدعوى المدنية التي يكون للدولة حق أو مصلحة أو بدعوى الاحوال الشخصية وغيرها من مهام الادعاء العام في حماية المشروعية، وأنه ازاء ممارستها لهذه المهام الخطيرة لابد أن تتمتع بخصيصة استقلالها عن الاجهزة الأخرى في الدولة سواء أكانت قضائية أم

غير قضائية، لكي تضمن ممارسة اختصاصها دون تدخل أو تأثير^(٥١). وعلى ذلك فإن النيابة العامة تتمتع في ممارسة وظيفتها القضائية بالاستقلال التام، الذي يحظر معه المساس باستقلالها أو التدخل في شؤونها حينما تمارس عملاً ذو طبيعة قضائية^(٥٢).

قائمه المصادر والمراجع:

أولاً: المعاجم المراجع:

- ١- الرازي، زين العابدين محمد بن أبي بكر بن عبد القادر، مختار الصحاح، مكتبة لبنان، بيروت، ١٩٨٩.
 - ٢- القرطبي: تفسير القرطبي، ١١٠، ٠٦/٤٥.
 - ٣- الفراهيدي، الخليل بن أحمد ١٠٠-١٧٥، العين، ٨ ج، تحقيق مهدي المخزومي، ابراهيم السامرائي، دار ومكتبة الهلال.
 - ٤- الأصفهاني، الراغب، مفردات ألفاظ القرآن، الطبعة الرابعة، دار القلم، دمشق، ٢٠٠٩.
 - ٥- د. أحمد مختار عمر، د. داود عبده وآخرون، المعجم العربي الأساسي، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، جامعة الدول العربية، توزيع
 - ٦- لويس معلوف، المنجد في اللغة، المطبعة الكاثوليكية، بيروت، ٢٠٠٩.
- ثانياً: الكتب القانونية:

- ١- الدرة، ماهر عبد شويش، شرح قانون العقوبات- القسم الخاص، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٧.
 - ٢- ابو سويلم، احمد محمود نهار، مكافحة الادارية، ط١، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠.
 - ٣- ابو ديه، أحمد، الادارية اسبابه وطرق مكافحته، ط١، منشورات الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة، القدس، ٢٠٠٤.
 - ٤- الجوراني، عبد الرحمن، جريمة اختلاس الأموال العامة في التشريع والقضاء العراقي، مطبعة الجاحظ، بغداد، ١٩٩٠.
 - ٥- مرسي بك، محمد كامل ود. السعيد مصطفى السعيد، شرح قانون العقوبات المصري الجديد، ج١، ط٢، مكتبة عبد الله وهبة، القاهرة، ١٩٤٣.
 - ٦- د. سلامة، مأمون محمد، الاجراءات الجنائية في التشريع الليبي، ج١، بيروت، ١٩٧١.
 - ٧- الربيعي، قصي عبد المنعم حسن، دور الادعاء العام في القضاء المدني والطعن في القرار أو الحكم الجزائي، ج٢، مكتبة صباح، بغداد،
 - ٨- عبيد اسامة حسنين، الصلح في قانون الاجراءات الجنائية، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
- ثالثاً: المجالات والبحوث والدوريات:

- ١- العكلي، رحيم، مدى استجابة العراق لمقتضيات التجريم وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الادارية، دراسة منشورة في مجلة التشريع والقضاء، العدد الأول، ٢٠١٢.
 - ٢- فهد، فارس رشيد، الموظف... الوظيفة، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، العدد الرابع، ٢٠٠٩.
 - ٣- العبودي، عثمان سلمان غيلان، أثر صفة الموظف العام واختصاصه في التكييف القانوني لجرام الاخلال بالواجبات الوظيفية، بحث منشور في مجلة القانون والقضاء، العدد الخامس، ٢٠١١.
 - ٤- حماد، درع، الطبيعة القانونية لموال منظمات المجتمع المدني، مجلة التشريع والقضاء، العدد الرابع، السنة الخامسة، ٢٠١٣.
- رابعاً: القوانين:

- ١- قانون العقوبات العراقي المرقم ١١١ لسنة ١٩٦٩.
- ٢- دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ٣- قانون الادعاء العام رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٠.
- ٤- قانون هيئة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل.
- ٥- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١.
- ٦- قانون رقم (٥٤) ١٩٦٤ الرقابة الإدارية المصري.
- ٧- قانون رقم ٢٠٧ لسنة ٢٠١٧ الرقابة الإدارية المصري.
- ٨- قانون ١٦٠ لسنة ٢٠١٨ الرقابة الإدارية المصري.
- ٩- قانون النيابة العامة المصري.

- ١٠- قانون الاجراءات الجنائية المصري رقم ١٥٠ لسنة ١٩٥٠ المعدل.
- ١١- قانون النيابة الادارية المصري رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨.
- ١٢- دستور جمهورية مصر العربية رقم ١١ لسنة ١٩٧١.
- ١٣- قانون السلطة القضائية المصرية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢.

الهوامش والتعليقات

- (١) للمزيد من التفاصيل بشأن التطور التاريخي للادعاء العام ينظر: العكيلي، عبد الامير، أصول الاجراءات الجنائية في قانون اصول المحاكمات الجزائية، ج١، ط١، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٧٢، ص١١٢-١٢٠.
- (٢) د. مصطفى، محمود محمود، شرح قانون الاجراءات الجنائية، ط١١، مطبعة جامعة القاهرة، ١٩٧٦، ص٦٩.
- (٣) المادة (١/أولاً) من قانون الادعاء العام العراقي رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٧،
- (٤) تنظر المادة (٣/أ) من قانون النيابة العامة مصري رقم (١١) لسنة ٢٠١٠
- (٥) د. عبد الله، محمد معروف، رقابة الادعاء العام على الشرعية، مطبعة المعارف، بغداد، ١٨١، ص٢٠٥.
- (٦) الكفوي، أيوب بن موسى الحسيني، الكليات معجم في المصطلحات والفروق اللغوية، ج١، مؤسسة الرسالة، بيروت، دون سنة نشر، ص٧٦.
- (٧) الرازي، أحمد بن فارس بن زكريا القزويني، معجم مقاييس اللغة، ج٢، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان ١٩٧٩، ص٢٨٠.
- (٨) ابن منظور، محمد بن مكرم بن علي أبو الفضل جمال الدين، لسان العرب، ط١، دار صادر، بيروت، ١٩٩٧، ص٢٦٨.
- (٩) ابن منظور، المصدر السابق، ص٢٧٠.
- (١٠) ابن منظور، المصدر السابق، ص٧٧٤.
- (١١) ابراهيم، انيس وآخرون، المعجم الوسيط، الجزء الثاني، مجمع اللغة العربية، القاهرة، ١٩٧٣، ص٩٦٩.
- (١٢) استخدم المشرع العراقي لفظ (جهاز) في المواد (١) و (٣/أولاً) و (١٣) من قانون الادعاء العام رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٧، بينما استخدم المشرع مصري لفظ (مؤسسه) بدلاً من لفظ (جهاز) في المادة (٦) قانون النيابة العامة رقم (١١) لسنة ٢٠١٠.
- (١٣) د. عبد الله، محمد معروف، رقابة الاداء العام على الشرعية، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٨١، ص٥٥.
- (١٤) كاظم، محمد حسن، دور الادعاء العام في التحري والتحقيق الابتدائي، بحث منشور في مجلة جامعة ذي قار، المجلد التاسع، العدد الثالث، ايلول، ٢٠١٤، ص١
- (١٥) كان قانون الادعاء العام رقم (١٥٩) لسنة ١٩٧٩ الملغي قد تبنى ايضاً تسمية (جهاز الادعاء العام) في المادة (١) منه التي جاء فيها أنه: "يهدف هذا القانون، الى تنظيم جهاز الادعاء العام".
- (١٦) د. ربيع، حسن، الاجراءات الجنائية في التشريع المصري، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١، ص٢٢.
- (١٧) منصور، الياس سعيد، الادعاء العام ومهامه في مسائل الأحوال الشخصية- دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة الرافدين، جامعة الموصل- كلية الحقوق، المجلد ١٦، العدد ٥٠، ٢٠١١، ص٥٤.
- (١٨) القاضي الزبيدي، كاظم عبد جاسم، التنظيم القانوني للادعاء العام في العراق، ط١، مكتبة صباح، بغداد، ٢٠١٨، ص١٣.
- (١٩) القاضي المحمود، مدحت القضاء في العراق، ط٢، مجموعة العدالة للصحافة والنشر، بغداد، ٢٠١٠، ص١٠٣.
- (٢٠) الصراف، تيماء محمود فوزي، دور الادعاء العام في الدعوى المدنية، اطروحة دكتوراه مقدمه الى كلية الحقوق، جامعة الموصل، ٢٠٠٢، ص١٦.
- (٢١) د. الكردي، أمجد سليم، النيابة العامة (دراسة تحليلية مقارنة)، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع ن مصر، ٢٠١٢، ص٢٢.
- (٢٢) د. محمد بكرى يوسف بكرى، الادعاء العام، ط١، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، ٢٠١٣، ص١٥.
- (٢٣) د. زيدان، مسعد عبد الرحمن، أوجه الاتفاق والاختلاف حول عضو صلاحيات النيابة العامة وقاضي التحقيق، ورقي علمية مقدمة للمشاركة في ندوة تعزيز العمل الخليجي في التحقيقات القضائية المشتركة، الرياض، ١٤٣٣ هـ، ص١٧.

- (٢٤) خليل، عبد الله، النيابة العامة بين التبعية التنفيذية وضمانات وحقوق وحرقات المواطن، سلسلة قضايا الاصلاح (١١)، مركز القاهرة لدراسات حقوق الانسان، القاهرة، ص ١١.
- (٢٥) خليل، عبد الله، النيابة العامة بين التبعية للسلطة التنفيذية وضمانات وحقوق وحرقات المواطن، سلسلة قضايا الاصلاح (١١) مركز القاهرة لدراسات حقوق الانسان، القاهرة، ص ١١.
- (٢٦) قانون الاجراءات المصري.
- (٢٧) قانون الاجراءات المصري.
- (٢٨) بينت المادة(٢) من القانون أعلاه معنى كلمة المجلس، بأنه(المجلس القضائي المنشأ بموجب أحكام هذا القانون).
- (٢٩) ينص البند (أولاً) من المادة(٣) من قانون الادعاء العام العراقي رقم(٤٩) لسنة ٢٠١٧ على أنه: "يتكون جهاز الادعاء العام من رئيس ونائب للرئيس وعدد من المدعين العامين ونواب المدعين العامين ومعاوني الادعاء العام".
- (٣٠) ينص البند (أولاً) من المادة (١٣) من قانون الادعاء العام العراقي رقم(٤٩) لسنة ٢٠١٧ على أنه:" يمارس رئيس الادعاء العام حق الاشراف على جهاز الادعاء العام ومراقبة حسن قيام اعضائه باختصاصاتهم المنصو عليها في هذا القانون وتصرفاتهم وسلوكهم الشخصي وانتظام اعمالهم ودوامهم ومراقبة التزاماتهم المنصوص عليها في هذا القانون وفي قانون تنظيم شؤون القضاة واعضاء الادعاء العام"يؤخذ على النص المتقدم أنه أورد عبارة " قانون تنظيم شؤون القضاة واعضاء الادعاء العام". على الرغم من عدم وجود قانون يحمل هذه التسمية والصحيح هو عبارة (قانون التنظيم القضائي).
- (٣١) تنص الفقرة(أ) من المادة(١٠) من قانون النيابة العامة مصري على أنه:" يرأس النيابة العامة لدى محكمة التمييز قاض يسمى(رئيس النيابة العامة) يعاونهن مساعد أو حسبما تدعو اليه الحاجة، وهو يمثل النيابة العامة لديها في الطعون الموجهة الى القرارات والأحكام الصادرة في الدعاوى الجزائية ويقوم بالوظائف الأخرى المنصوص عليها في التشريعات النافذة".
- (٣٢) تنص المادة(٨) من قانون النيابة العامة مصري على أنه:" يكون ترتيب أعضاء النيابة العامة حسب التسلسل التالي : آ- رئيس النيابة العامة ومساعدوه. ب- النواب العامون ومساعدوهم. ج. المدعون العامون. د. معانو المدعي العام".
- (٣٣) د. السعيد. كامل، شرح قانون أصول المحاماة الجزائية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، ٢٠١٠، ص ٥٥.
- (٣٤) تنص الفقرة (أولاً) من المادة(٢) من قانون القضاء الاعلى رقم(٤٥) لسنة ٢٠١٧ على أنه" يتألف مجلس القضاء الاعلى من: ١: رئيس محكمة التمييز الاتحادية- رئيساً ٢- نواب رئيس محكمة التمييز الاتحادية- اعضاء ٣- رئيس الادعاء العام- عضواً ٤- رئيس هيئة الاشراف القضائي - عضواً. ٥- رؤساء محاكم الاستئناف الاتحادية- اعضاء ٦- رؤساء مجلس القضاء في الاقليم - اعضاء".
- (٣٥) حكم المحكمة الاتحادية العليا المرقم ١٣٦/١ اتحادية/٢٠١٧ وموحدتها ١٣٧/١٣٧ اتحادية/٢٠١٧ في ٢٠١٨/٢/٥ منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا: (<http://iraqid.hic.iq>) تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/٢/٢٤
- (٣٦) الربيعي، عبدة عامر مرعي، دور الادعاء العام في الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة كركوك، ٢٠١٨، ص ١٥.
- (٣٧) جاء في الفقرة(د) من المادة أعلاه أنه:" لغايات هذه المادة، تعني عبارة(المحاكم النظامية) المحاكم التي يعين جميع قضاتها من المجلس القضائي".
- (٣٨) جاء في الفقرة(د) من المادة أعلاه أنه:" لغايات هذه المادة، تعني عبارة(المحاكم النظامية) المحاكم التي يعين جميع قضاتها من المجلس القضائي".
- (٣٩) لمزيد من التفاصيل يُنظر: د. جلال ثروت، ود. سليمان عبد المنعم، اصول الاجراءات الجنائية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص ١٥٢ ومابعدھا.
- (٤٠) د. مقابله، حسن يوسف، دور الادعاء العام في تحقيق الشرعية الجزائية، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ٢٠١٤، ص ٢٦١.
- (٤١) د. عوض، عوض محمد، المصدر السابق، ص ٢٩.
- (٤٢) د. جوخدار، حسن، أصول المحاكمات الجزائية، ج١، المطبعة الجديدة، دمشق، ١٩٨١، ص ٤٩.
- (٤٣) لمزيد من التفاصيل: ينظر: د. جلال، ثروت، ود. سليمان عبد المنعم، المصدر السابق، ص ١٥٥-١٥٨.

(٤٤) حددت المادة (٤٧) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ الأشخاص المعنوية، وعدت الفقرة (ب) من المادة المذكورة الإدارات التي يمنحها القانون شخصية معنوية مستقلة عن شخصية الدولة بالشروط التي يحددها من بين تلك الأشخاص المعنوية..

(٤٥) تنص المادة (٤٨) من القانون المدني العراقي على انه: "١- يكون لكل شخص معنوي ممثل عن ارادته. ٢- ويتمتع الشخص المعنوي بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازماً لصفة الشخص الطبيعي وذلك في الحدود التي يقرها القانون. ٣- وله ذمة مالية مستقلة. ٤- وعنده اهلية الاداء وذلك في الحدود التي يبينها عقد انشائه والتي يفرضها القانون. ٥- وله حق التقاضي. ٦- وله موطن/ ويعتبر موطنه المكان الذي يوجد = فيه مركز ادارته والشركات التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج ولها اعمال في العراق يعتبر مركز ادارتها بالنسبة للقانون الداخلي المكان الذي فيه إدارة أعمالها في العراق".

(٤٦) حددت المادة (٥٠) من القانون المدني مصري رقم (٤٣) لسنة ١٩٧٦ الأشخاص الحكيمة، وعدت الفقرة (١) منها الدولة والبلديات بالشروط التي يحددها القانون من بين الأشخاص الحكيمة، وكذلك المؤسسات العامة وغيرها من المنشآت التي يمنحها القانون شخصية حكيمة.

(٤٧) تنص المادة (٩١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أنه: "يمارس مجلس القضاء الأعلى الصلاحيات الآتية: أولاً: إدارة شؤون القضاء والأشراف على القضاء الاتحادي. ثانياً: ترشيح رئيس واعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس هيئة الأشراف القضائي وعرضها على مجلس النواب للموافقة على تعيينهم. ثالثاً: اقتراح مشروع الموازنة السنوية للسلطة الاتحادية وعرضها على مجلس النواب للموافقة عليها".

(٤٨) ينص البند (ثانياً) من المادة (١٣) من قانون الادعاء العام العراقي رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٧ على أنه: "لرئيس هيئة الأشراف القضائي تنفيذاً لمهامه بالأشراف والرقابة على الوجه المنصوص عليه في البند (أولاً) من هذه المادة أن يقوم بتفتيش جهاز الادعاء العام بكافة تشكيلاته أو ينيب لهذا الغرض أحد اعضاء الهيئة للقيام بهذه المهمة حسب مقتضى الحال ورفع تقرير بذلك الى رئيس جهاز الادعاء العام ومجلس القضاء الأعلى والى مجلس النواب".

(٤٩) تنص الفقرة (أولاً) من المادة (١٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن: "القضاء مستقل لا سلطان عليه لغير القانون".

(٥٠) د. الحديثي، فخري عبد الرزاق صليبي، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٦، ص ٥٣.

(٥١) العكيلي، عبد الامير ود. ضاري خليل محمود، النظام القانوني للادعاء العام في العراق والدول العربية، مطبعة اليرموك، بعباد، ب.ت، ص ٢٦.

(٥٢) تنص المادة (٣) من قانون النيابة العامة مصري على أنه (أ- القضاء مستقل والقضاء مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون. ب- يحظر على أي ترخيص أو سلطة المساس باستقلال القضاء والتدخل في شؤونه" ..