

المركز القانوني للادعاء العام ودوره أمام القضاء المدني

في القانون المقارن وتطبيقه في القانون العراقي

د. محمد صالح أمين؛ كلية القانون، كلية القانون، جامعة أهل البيت عليه السلام

المقدمة

أكاد لا أعدو الواقع اذا قلت ان تمثيل الادعاء أمام القاضي المدني، وما قد يديه من رأي في التطبيق العادل والموضوعي للقواعد القانونية في النزاع، ينير طريق الحق والعدالة أمام القاضي، ويعطي احتمالا قويا لصحة الحكم وحسن تطبيق القانون. وهو في نفس الوقت يؤدي الى خلق عناصر صالحة وكفوءة من اعضاء الادعاء، خبروا العمل وتمرسوا فيه. فضلا عن ان مجتمعا الحالي، يهيمه بالدرجة الاولى سرعة الفصل في القضايا التي هي قيد الرؤية امام القضاء، بالصورة التي تجعل حكم القانون وتنفيذه كيانا حيا ملموسا، واقرب ما يكون من الموضوعية والحقيقة الواقعية. أي ان المجتمع، وبعبارة اخرى، يهيمه دائما الا يكون العمل القضائي عملا هامشيا، يقصد بذاته، ولا بد ان يتصف بالطابع الانساني وبالفعالية في بلوغ عدالة اكثر يقينا واكثر سلامة، الى جانب السرعة المتوخاة.

كما ان حق المقاضاة، او حق اللجوء الى القضاء المدني وممارسة الدعوى المدنية، مثل باقي الحقوق الاخرى الذي يكفله القانون العام لكل شخص، لم يعد في الزمن الذي نعيشه حقا فرديا خاصا فقط، وانما يحمل في طياته وظيفة اجتماعية عامة الى جانب وظيفته الفردية، فلا يسوغ استخدامه الا في مجال الاهداف والقيم الاجتماعية والاقتصادية المرسومة لها، فان جاوز الحق تلك الاهداف، او كان معوقا لها، فلا يستحق في مثل هذه الحالة رعاية المشرع وحمايته.

فالهدف من الخصومة المدنية - قبل كل شيء - هو تطبيق القانون وتنفيذه في اطار المفاهيم والاصول العامة التي ترسمها السلطة العامة للدولة، حتى وان كانت الخصومة تتعلق بالظاهر بمصالح فردية خاصة. وان تدخل الادعاء العام امام القضاء المدني، يكفل - بلا ريب - تحقيق هذا المفهوم العام، وبالتالي توفير الامان القانوني للمتقاضين، وللحفاظ على الصالح العام والخاص معا. ومنع اتخاذ الخصومة المدنية كوسيلة لتحقيق مكاسب ومنافع شخصية، او لمجرد الكيد والمماطلة، وما قد ينجم عن ذلك من عدم الاستقرار في المعاملات والخصومات، وبقيائها في حوزة القضاء ردحا من الزمن دون مبرر.

وهكذا، يبدو مدى اهمية وظيفة الادعاء العام في القضايا المدنية، والتي ترجع الى خطورة الاثار الاجتماعية والاقتصادية، وحتى السياسية، المترتبة على هذا النوع من الدعاوى.

ولذلك، فإن اغلب النظم الاجرائية المعاصرة - باختلاف اشكالها واتجاهاتها - قد دأبت على اعطاء جهاز الادعاء دورا في الدعوى المدنية، الى جانب دوره في مباشرة الاتهام واقامة الدعوى الجزائية ومتابعتها. وهو يباشر وظيفته هذه بأسلوبين أو بطريقتين:

أولاهما: طريقة الدعوى، وفيها يجعله المشرع خصما او طرفا أصليا.

وثانيهما: بطريقة التدخل، حيث يكون خصما او طرفا منضمما.

وفي الحالة الأولى يرفع الدعوى المدنية كمدعي، او يباشرها، كمدعى عليه في الحالات التي ينص عليها القانون. ويكون حينئذ خصما موضوعيا لأطراف الدعوى، يتقاضى مثلهم.

أما في الحالة الثانية، فانه يكتفي بالتدخل في دعوى مرفوعة امام القضاء، ليقدم - ومن باب المشورة - رأيه ووجهات نظره في المادة القانونية الواجبة التطبيق، ويدافع عن رأيه ليقنع به المحكمة. فهو هنا ليس خصما لأخذ وانما يطلب فقط حسن تطبيق القانون، تاكيدا لمبدأ المشروعية.

وينشأ عن صفتي الادعاء العام كطرف اصلي وطرف منضم، كما يتجه اليه الفقه ومن ورائه التشريع، تناقض في الاحكام الخاصة بكل واحد منهما، والتي لا يسع المجال لذكرها هنا، ولكن من اهمها، ان الادعاء العام اذا كان طرفا اصليا فله استعمال كل طرق الطعن المسموح بها للخصوم، اما اذا كان طرفا منضمما، فلا يجوز له - من حيث المبدأ - الطعن، سواء كان الحكم متفقا مع رأيه او مغايرا له، الا اذا خالف الحكم قاعدة من قواعد النظام العام، او اذا نص القانون على ذلك. وهذا ما يتجه اليه كافة التشريعات تقريبا.

ونبادر الى قول هنا، بان تدخل الادعاء العام في المنازعات المدنية، لا يأتي من خلال النظرة بأن هذه القضايا تمثل منازعة بين ما يهمهم الامر، وانما تدخله يكون في اعتبار، أن هذه الدعاوى الى جانب مساسها بمصالح الافراد، لها مساس بمصالح اخرى جديرة بحماية من جانب المشرع. ومن امثلة التشريعات التي اخذت بذلك قوانين كل من فرنسا وايطاليا والمانيا وروسيا الاتحادية وتشريعات الدول التي تجري مجراها، ومعظم تشريعات اوروبا الغربية، وكذلك التشريع المصري ومعظم التشريعات العربية وما الى ذلك من التشريعات المقارنة الاخرى.

ويلاحظ، ان البعض من هذه التشريعات قد توسعت في الاخذ بفكرة الادعاء العام المدني، بما يتفق والدور الخطير والهام الذي يقوم به في هذا المجال. فجعلت تدخل الادعاء العام في المنازعات المدنية اجبارا في أكثر الحالات، او امكان التدخل فيها كقاعدة عامة، في اية دعوى مدنية مقامة، اذا كانت هناك مصلحة يتعين المحافظة عليها. ومن هذه التشريعات، وعلى سبيل المثال، التشريع الفرنسي والمصري، والتشريع الروسي وكافة تشريعات الدول التي تسير على منوال التشريع الروسي، وعلى خلاف الوضع في بعض التشريعات الاخرى، كالتشريع الالماني والايطالي ومعظم تشريعات الدول ذات النظام الانكليزي، حيث يكون تدخل الادعاء العام فيها جوازا في كافة المجالات.

أما في العراق - وكما نعلم - فان المشروع قد سلم قانونا مبدأ تمثيل الادعاء العام أمام القضاء المدني لأول مرة، بتشريع عام ١٩٧٩، وهو القانون رقم ١٩٥ الخاص بالادعاء العام، مخصصا المواد (١٢، ١٣، ١٤) منه لبيان أحكام هذا التدخل.

والحق أن هذا المسلك، او هذا التسليم الشرعي، وان كان يمثل الخطوة الاولى نحو التنظيم الحديث لفكرة الادعاء العام المدني، الا انه - وكما سنرى بعد حين - قد جاء ناقصا ومتخبطا وعدم الجدوى تقريبا. فلم يجرؤ المشرع ابتداء على منح الادعاء العام حق التدخل باقامة الدعوى المدنية. كما ان المشرع من ناحية اخرى، لم يلزم الادعاء العام على الحضور في اغلب هذه الدعاوى، وانما جعل مسألة حضوره

اختياريا، وان تدخله يأتي بعد رفع الدعوى من الخصوم أو ذوي العلاقة. هذا ولم يزل هذا التردد، أو التسليم التشريعي الناقص باقيا لحد الان.

كان فيما تقدم عرضا سريعا وموجزا لاتجاه التشريعات المقارنة في مدى الاخذ بفكرة الادعاء العام المدني. وتقريبا على ذلك، نتعرض بشيء من التفصيل لأهم المجالات والصور التي يمارس من خلالها الادعاء العام دوره في الدعوى المدنية، والتي يمكن ان تتحدد ملامحها الرئيسية بما يلي.

وقد اعتمدنا في البحث على ما أمكن استنباطه من الدراسات ونصوص كل من القانون الفرنسي والروسي والقانون المصري والعراقي. ذلك لان الاحكام الواردة في القوانين الاخرى في هذا الخصوص ماهي الا صورة مماثلة لهذه القوانين تقريبا فهي اما ان تأخذ بها او تسير على منوالها.

وبعد هذه المقدمة عن مدى تدخل الدعاء العام في الدعوى المدنية ومجالات ذلك، سنتكلم عنها بمبحثين وفق خطة البحث التالي:

المبحث الأول: الادعاء العام كطرف أصلي في الدعوى المدنية

في فرنسا، نصت المادة (٤٦) من قانون ٢٠ نيسان سنة ١٨١٠ م على انه في القضايا المدنية تتصرف النيابة العامة - أي الادعاء العام - تلقائيا في الاحوال المنصوص عليها قانونا، ويشرف على تنفيذ القوانين والقرارات والاحكام، ويطلب من تلقاء نفسه هذا التنفيذ في كل ما يتعلق او يمس بالنظام العام والمصلحة العامة.

ويقوم الادعاء العام هنا برفع الدعوى كمدعي، او مباشرتها كمدعى عليه، باسمه او كناثب لاشخاص معنويين او طبيعيين، يفرض عليه القانون ان يدافع عنهم. ويكون حينئذ خصما اصليا لاطراف الدعوى، يتقاضى مثلهم كأي مدع. وبعبارة اخرى هناك حالات في القانون الفرنسي يؤدي فيها الادعاء العام دور الطرف الاصلي بوصفه وكيل الزاميا بقوة القانون، بالنسبة لبعض الاشخاص، سواء كانوا اشخاصا طبيعية أو اشخاصا معنوية. والى جانب ذلك، توجد حالات اخرى يؤدي فيها الادعاء العام دور الخصم الاصلي، دون ان يكون وكيل لأي شخص، أي الحالات التي يجوز فيها للدعاء العام العمل من تلقاء نفسه.

والاصل ان هذه الحالات واردة على سبيل الحصر، الا ان القضاء الفرنسي قد توسع فيها، بحيث اصبحت كثيرة ومتعددة. نذكر منها: قضايا التبني وابطال الزواج، واسقاط الولاية الابوية، وتعيين وصي على التركة، وطلب وضع الحراسة على اموال الاعداء، والولاية على المال والنفس، وقضايا الجنسية، سواء كان الادعاء العام مدعيا ام مدعى عليه، وتمثيل السلطات الادارية في اجراءات نزاع الملكية للمنفعة العامة، وغير ذلك من الحالات الاخرى^(١).

وفي القانون المصري نصوص مماثلة في هذا الشأن. وقد نصت المادة (٨٧) من قانون المرافعات المصري رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨ م على ان للنيابة العامة - أي الادعاء العام - رفع الدعوى في الحالات التي ينص عليها القانون.

ويكون لها في هذه الحالات ما للخصوم من حقوق. وقد جاءت هذه الحالات مماثلة تقريبا لما ورد في القانون الفرنسي، من ذلك: رفع الدعوى في صحة الجرد الذي اجراه المصفي لأموال التركة، اذا تعلق بالتركة حق القاصر، او عديم الاهلية، او غائب. وكذلك الطعن في الاحكام الصادرة في مواد اسقاط الولاية او الحد منها، او وقفها، او ردها. وكذا طلب الحكم باسقاط التاجر المتوقف عن الدفع. ومن

1- Paul Cuch et Jean Vincent : Precis de procedure civile et commercial , dalloz onzieme ed 1958.

والدكتور رمزي سيف : الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية. القاهرة ١٩٦٨ ص ٦٩ ومابعدها.

ذلك ايضا ما يقرره قانون المحاماة المصري في المادة (١٤٦) منه بشأن رفع الدعوى التأديبية من قبل النيابة العامة^(٢).

وفي روسيا، خول المشرع للدعاء العام الحق في اقامة الدعوى المدنية، او التدخل فيها، اذا كان ذلك دفاعا عن حقوق الدولة ومصالحها، او دفاعا عن المصلحة العامة، او التي تهم مصالح الافراد. ولم يورد المشروع الروسي تحديدا للحالات التي يتعين اقامة الدعوى بشأنها، وانما اعطى للدعاء العام الحرية المطلقة في تقرير اتخاذ ما يراه مناسبا بشأن اقامة الدعوى، او التدخل فيها، من عدمه. وقد جرى تقليد العمل، أن لا يقوم الادعاء العام بالتحرك برفع الدعوى المدنية، الا اذا كان موضوعها يهم مصالح معينة للدولة، أو احدى مؤسساتها العامة، أو حيث يكون لازما لحماية مصالح خاصة للافراد، الذين ليس بإمكانهم الدفاع عن حقوقهم ومصالحهم، كالعجزة ومشوهي الحرب، او من تم فصله عن العمل تعسفا، او الذين بحاجة الى نفقة، وما الى ذلك من الحالات. وعلى الادعاء العام التحرك ايضا برفع الدعوى او مباشرتها، بدلا عن اصحاب الشأن، في الحالات التي يتعذر عليهم اللجوء الى القضاء. وكذلك في حالة تقدير مسؤولية الدولة عما أصيب به المواطن من اضرار. ومن ذلك: طلبات اعادة تعيين من تم فصله عن العمل تعسفا، والمطالبة بدفع ما يستحقه من اجور عن مدة فصله. ومنها ايضا: طلبات الغاء قرارات نقل بعض العاملين او العمال بدون وجه حق. وما الى ذلك من الحالات الاخرى.

وهذا الحق المخول للدعاء الروسي في اقامة الدعوى المدنية في الحالات المشار اليها، وما يماثلها، يعد في الواقع التطبيق الواقعي لتدخل السلطة العامة للدولة ممثلة بالادعاء العام في تنظيم علاقات الافراد المعيشية فيما بينهم، ومؤسسات الدولة المختلفة.

كما يتولى الادعاء العام في روسيا كذلك دوره في اقامة الدعوى المدنية، او التدخل فيها، عندما ترد اليه شكاوى عن رفض بعض الجهات القضائية طلب اقامة الدعوى والسير فيها بلا مسوغ، او مبرر قانوني، سواء كانت الدعوى مقامة من احد الافراد، او من احدى المؤسسات العامة أو يوجد هناك قصور او اهمال في نظرها. ولكن الادعاء العام ليس ملزما -من حيث المبدأ- بالتدخل واقامة الدعوى في كل حالة ترد اليه الشكاوى، الا اذا كانت القضية على درجة معينة من الخطورة والاهمية، او اذا اكتشف ان هناك مبررات جدية تستلزم هذا التدخل.

علما، بان امتناع الادعاء العام عن التدخل واقامة الدعوى، لا يحول دون حق الفرد المعني من طلب طرح الموضوع امام المحكمة المختصة، وذلك طبقا لاحكام المادة (٤١) فقرة رابعة من قانون المرافعات المدنية السوفيتي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٤م.

ويجوز للدعاء العام الروسي ان يتولى الامر دون وجود شكاوى، وذلك عندما يقوم من تلقاء نفسه، وبناء على السلطة المخولة له، بتفتيش دوري على ما تصدره المحاكم من قرارات وأحكام في القضايا المدنية المعروضة عليها. وهذا الدور الايجابي للدعاء العام، يمنع بلا شك، تنفيذ الأحكام المخالفة للقانون. هذا، وتتضمن نصوص التشريع الروسي، وقرارات رئاسة هيئة الادعاء العام، بأنه يتعين على عضو الادعاء العام المعني اتخاذ ما يلزم لإقامة الدعوى، او التدخل فيها، من اجل حماية وحفظ حقوق ومصالح كافة المؤسسات الرسمية، والمنظمات التعاونية والاجتماعية المختلفة.

٢ -الدكتور رمزي سيف : المرجع السابق وفي نفس الموضوع والدكتور ادوار غالي الذهبي. دور النيابة العامة في الدعوى المدنية. مجلة المحاماة المصرية. القاهرة العدد الثاني ١٩٦٩.

ومن تطبيقات ذلك : قضايا التعويض المقامة بحق بعض الأشخاص عما اقترفوه من أعمال مشروعة، أو سوء استخدامهم السلطة. كما يقوم الادعاء العام بالدفاع عن مصالح تلك الجهات لدى المحاكم^(٣).

المبحث الثاني: الادعاء العام كطرف منظم في الدعوى المدنية

تضمنت المادة (٨٣) من قانون المرافعات المدنية الفرنسي - معدل بالمرسوم رقم ٦٨ / ٨٥٥ في ٢ تشرين الاول ١٩٦٨ م، الحالات التي يلزم ان يحاط الادعاء العام علماً بها. ثم اضافت بعض القوانين الخاصة نماذج أخرى من القضايا تتمثل جميعها بكل ما يمس النظام العام والمصلحة العامة، ويهمنا منها : القضايا المتعلقة بعديمي الاهلية، أي الذين وضعوا تحت الوصاية او الولاية خاصة وعامة وقضايا البلديات وظن والهبات والوصايا، القضايا الخاصة بحالة الاشخاص، والاشخاص الغائبين، ووحاصة فيما يتعلق بادارة أموالهم. وكذلك القضايا المتعلقة بعديمي الاهلية، أي الذين وضعوا تحت الوصاية او الولاية وهم القصر، والمحجور عليهم، او الذين يقوم بالدفاع عنهم (قيم)، أي الذين بلغوا سن الرشد ولديهم عارض من عوارض الاهلية.

ومن بينها ايضا : من اختير له (مساعدة قضائي) وذلك طبقاً للمادة (٥١٣) من القانون المدني. وكذا الاشخاص المحكوم عليهم والذين منعوا تبعاً لذلك من حق التصرف في ادارة اموالهم (مادة ٢٩ مرافعات مدني). وكذلك دعاوى الطلاق والتفريق. والقضايا الخاصة باسقاط الولاية. (مادة ٣ و ٤ من قانون ١٨٨٩)، وما يتعلق بانكار الموكل لاعمال موكله كلها، او بعضها. (مادة ٣٥٩ مرافعات مدني)، وكذلك ايضا، حالات رد قضاة المحاكم والادعاء العام وخاصتهم.

ونقل الدعوى من محكمة الى أخرى. وما الى ذلك من القضايا التي نص عليها القانون بضرورة تبليغها للادعاء، والتي قد يترتب على عدم التبليغ جواز تعرض الحكم للبطلان، سواء كان الحكم قد صدر نهائياً ام غير نهائي^(٤).

كما يجوز للمحكمة ان تطلب من تلقاء نفسها بتدخل الادعاء العام في قضايا معروضة عليها لابداء الرأي بشأنها. ويكون التدخل في هذه الحالة وجوبياً.

وهذا وما هو جدير بالذكر في هذا الخصوص، ان المشروع الفرنسي لم يكن حتى عام ١٩٥٨ ياخذ بفكرة تمثيل الادعاء العام امام المحاكم التجارية ومحاكم العمل ولجان التحكيم الزراعي واللجان القضائية الخاصة بالتأمين الاجتماعي. وذلك لم يكن المشروع الفرنسي ينص على تمثيل الادعاء العام أمام ما يعرف بمحاكم الصلح او المصالحات الا ان المشروع قد أدرك فيما بعد هذا النقص التشريعي وتم تلافيه بالمرسوم بقانون رقم (٥٨) - ١٢٧٣ لسنة ١٩٥٨ والمعدل بالقانون رقم (٧٠) - لسنة ١٩٧٠، مخولاً الادعاء العام

٣ -يراجع وعلى سبيل المثال

.Conquest Justice and legal system in the U.S.S.R London 1968. Pp.16 est

والدكتور نجيب بكير : دور النيابة العامة في قانون المرافعات. رسالة دكتوراه. جامعة عين شمس. القاهرة ١٩٧٤ ص ١١٥

ومابعدها

٤ -يلاحظ هنا ان القانون الفرنسي اذ كان الحكم الصادر في الدعوى لم يكتسب درجة البتات، فيكون الدفع بالبطلان في هذه الحالة عن طريق الطعن بالاستئناف، وليس بطريق الطعن تمييزاً. اما اذا كان الحكم نهائياً، فالدفع بالبطلان يكون عن طريق الطعن باعادة النظر او المحاكمة "مادة ٤٨٠ مرافعات"، ويلاحظ أيضاً تبليغ الادعاء باضبارة الدعوى يجب ان يكون قبل المحدد لنظر الدعوى بثلاثة ايام، وذلك طبقاً للمادة (٨٣) من مرسوم سنة ١٨٠٨ والمرسوم بقانون الصادر في سنة ١٩٣٥ بشأن تبليغ اضبارة الدعوى. يراجع وعلى سبيل المثال : الدكتور نجيب بكير. المرجع السابق وفي ذات المواضع، وكذلك :

Paul Cuch et Jean Vincent : Precis de loc. Lit

لدى المحاكم الابتدائية الكلية، أي محاكم الجنايات في المحافظات، الحضور في جميع القضايا المقامة أمام تلك الهيئات القضائية الواقعة في دائرة اختصاصه^(٥).

ويعتبر هذا المسك من جانب المشرع الفرنسي تأكيداً بارزاً لأهمية الدور الذي يقوم به الادعاء العام في هذا المجال.

المبحث

وفي التشريع المصري، توجد نصوص مماثلة لتدخل الادعاء العام في القضايا المدنية، ويكون التدخل هنا اما وجوبياً او جوازياً.

وبالنسبة للتدخل الوجوبي، نصت المادة (٨٨) من قانون المرافعات المصري، على وجوب تدخل الادعاء العام في بعض القضايا. ورتب على عدم تدخله جزاء بطلان الحكم. وقد راعى المشرع في ايراده لهذه الحالات مدى ارتباطها بالنظام العام، مثل بعض قضايا الأحوال الشخصية والموقف، والدعاوى الناشئة عن فرض ضريبة على إيرادات رؤوس الاموال المنقولة، وعلى الارباح التجارية والصناعية، وغير ذلك من موارد كسب العمل (قانون رقم ١٤ لسنة ١٨٨) وتقرر هذه المادة على انه عندما تنظر المحكمة فيما يقدم اليها من الدعوى من مصلحة الضرائب، وهناك حالة أخرى يكون تدخل الادعاء العام وجوبياً في الدعوى وذلك بناء على طلب المحكمة المختصة المرفوع أمامها دعوى (مادة ٩٠ مرافعات). أما بالنسبة للتدخل الجوازي فقد أجاز المشرع المصري للادعاء العام التدخل في قضايا معينة وهي معظمها تتصل بمصالح خاصة للأفراد تتطلب رقابة الادعاء العام وحمايته، كقضايا القصر وعديمي الاهلية ومن في حكمهم وقضايا الاوقاف الخيرية وقضايا الهبات والوصايا وما الى ذلك.

ويرتبط البعض منها بنصوص قانونية يسبغ عليها المشرع اهمية خاصة، من ذلك حالات التنازع بين جهات القضاء وعدم الاختصاص لانتفاء الولاية القضائية، ورد قضية الحكم والادعاء العام.

هذا وقد نصت المادة (٩٢) من قانون المرافعات المصري على انه في جميع الاحوال التي ينص فيها القانون على تدخل الادعاء العام يجب على قلم كتاب المحكمة اخباره كتابة بمجرد قيد الدعوى، فاذا عرضت اثناء الدعوى مسألة مما يتدخل فيها الادعاء العام فيكون اخطاره بناء على امر من المحكمة. وطبقاً للمادة (٩٣) من القانون المذكور يمنح الادعاء العام بناء على طلبه ميعاد سبعة ايام على الاقل لتقديم مذكراته. ويبدأ هذا الميعاد من اليوم الذي يرسل فيه ملف القضية مشتملاً على مستندات الخصوم ومذكراتهم. ويكون تدخل الادعاء العام في اية حالة كانت عليها الدعوى قبل اقفال باب المرافعة فيها (مادة ٩٤ مرافعات)^(٦).

وفي روسيا، وكما نوهنا من قبل خول المشرع للادعاء العام حق التدخل في دعوى قائمة اذا كان دفاعاً عن حقوق الدولة ومصالحها او لحماية مصالح وحقوق الافراد (مادة ٤١ - ١ مرافعات)، وتدخل الادعاء العام في هذه الحالات قد يكون وجوبياً او جوازياً.

٥ - المرجعان السابقان وفي ذات المواضع والدكتور ادوار غالي الذهبي : المرجع السابق وفي نفس الموضوع وما بعده... وكذلك

Paul Cúch et Jean Vincent ets

٦ - الدكتور رمزي سيف. المرجع السابق وفي المواضع نفسها. والدكتور غالي الذهبي. المرجع السابق وفي المواضع نفسها. هذا وقد نصت المادة (٩٢) من قانون المرافعات المصري على انه جميع الاحوال التي ينص فيها القانون على تدخل الادعاء العام (النيابة العامة) يجب على قلم كتاب المحكمة اضبارة كتابة بمجرد قيد الدعوى. فاذا عرضت اثناء نظر الدعوى مسألة مما يتدخل فيها الادعاء العام (النيابة) فيكون اخطاره بناء على امر المحكمة.. وطبقاً للمادة (٩٣) يمنح الادعاء العام (النيابة) بناء على طلب ميعاد سبعة ايام على الاقل لتقديم مذكراته. ويبدأ هذا الميعاد من اليوم الذي يرسل له ملف القضية مشتملاً على مستندات الخصوم ومذكراتهم، ويكون تدخل الادعاء العام (النيابة) في حالة كانت عليها الدعوى قبل اقفال باب المرافعة (مادة ٩٤ مرافعات مصري. يراجع المادة أعلاه وفي ذات المواضع.

ومن تطبيقات التدخل الجوهري : القضايا الخاصة بطلب اخلاء المساكن او نزاع ملكيتها او اية اموال او اشياء يتم الاستحواذ عليها بصورة غير مشروعة، وبالمخالفة للقوانين الاشتراكية. وكذلك القضايا التي لها اهمية خاصة والتي تمس مصالح الدولة ومؤسساتها العامة.

اما فيما يتعلق بالتدخل الجوازي فقد خول المشرع الروسي اعضاء الادعاء العام حق التدخل في تلك القضايا بموجب سلطتهم التقديرية في تقرير مدى اهمية الموضوع من الوجهة الاجتماعية والسياسية. ومن تطبيقات ذلك : القضايا الخاصة باسقاط الولاية، والقضايا المتعلقة بايداع القصر في مؤسسات الدولة التربوية لضمان تربيته بعيداً عن ظروفهم العائلية السيئة او غير الملائمة، وما الى ذلك من القضايا، وعلى النحو الذي تقدم بيانه.

وهذا والى جانب ماتقدم، جعل التشريع الروسي، وتشريعات الدول التي سارت على منواله، مهمة الرقابة على تنفيذ القوانين الخاصة بالعمل من اختصاص الادعاء العام، كجزء من مهامه الأساسية في الرقابة على تطبيق القوانين بوجه عام، وقد نص على تحويل الادعاء العام سلطة القيام بالتفتيش الدوري على اماكن العمل، اما تلقائياً، او على اثر ورود شكوى او ابلاغ عن وقوع اية مخالفات لاحكام قانون العمل المعمول بها، والزم المشروع على الجهات المعنية ان تقدم الى الادعاء العام، وبصورة مستمرة، كافة البيانات والمعلومات الخاصة بشؤون العمل والعمال، وما يتعلق بتنظيم استخدامهم وتشغيلهم، وظروف عملهم.

ولضمان حسن الرقابة يتعين على عضو الادعاء المختص التأكد من ضمان حقوق العمال المالية من اجور وبدلات عمل اوقات عمل العمال والإجازات المقررة لهم، ومدى التقيد بها بالنسبة للكافة، كما يتعين على عضو الادعاء العام التحقق عن اسباب تخلف بعض العمال عن اماكن عملهم، عما اذا كان ذلك ناجماً عن مجرد عدم الرغبة في العمل او بسبب سوء المعاملة، او عدم استخدامهم، او فصلهم تعسفياً والعمل على اتخاذ ما يلزم لحماية حقوق العمال ومصالحهم المشروعة ويتعين على الادعاء العام كذلك التأكد من مراعاة تطبيق قواعد التأهيل المدني على الذين قلت قدرتهم على العمل نتيجة لاصابهم بعاهة بدنية او عقلية والعمل على اتخاذ الاجراءات الكفيلة باستعادة قدرتهم على مزاولة اعمالهم الاصلية، او أي عمل اخر يتناسب مع ظروفهم الحالية. وعلى الادعاء العام أيضاً المبادرة وبالتعاون مع الجهات المعنية بتنظيم دورات تدريبية للعمال لرفع كفاءتهم الانتاجية وتحسين نوعية الانتاج، والعمل كذلك على عقد الاجتماعات والندوات مع المعنيين للتشاور واجراء حوار لتطوير نظم العمل وتلافي المعوقات تحقيقاً لمصالح العمال.

وللادعاء العام الروسي في حالة وقوع أي تجاوزات او مخالفات قليلة الاهمية او وقوع أي تصرفات سلبية ضارة من قبل المعنيين بشؤون العمال او اصحاب العمل سلطة تحييرية في فرض غرامة مالية عليهم او العمل على احالتهم امام المحكمة المختصة، وهي ما يطلق عليها بمحاكم الرفاق او المحاكم الاخوية (Comrade's Courts) (٧) للنظر في أمرهم.

^٧ تعتبر هذه المحاكم - أي المحاكم الرفاقية - من اهم التطبيقات البارزة للمحاكم الخاصة في روسيا. ليس لها مثيل في الدول الاخرى غير الاشتراكية.

وهذه المحاكم عبارة عن هيئات عامة منتخبة بطريق الانتخاب المباشر من بين العاملين في مؤسسات الدولة المختلفة. للنظر في كل ما من شأنه المساس او الاضرار بسير العمل والانتاج، والنظام الاجتماعي، او القيم الاجتماعية والعنوية، والنظم الاجتماعية، في داخل المؤسسة او خارجها. على ان لا يكون الفعل او المخالفة منظوياً على خطورة اجتماعية او يكون فعلاً جنائياً. والقضايا التي تدخل في اختصاص هذه المحاكم يجري احالتها اليها عادة اما بناء على طلب الهيئة او المؤسسة التي يعمل بها المتهم، او مرتكب المخالفة، او بناء على طلب الادعاء العام او المحكمة المنظورة امامها الدعوى، او ان يكون ذلك بمعرفة لجان السوفيات المحلية.

وفي العراق، منح المشرع كذلك الادعاء العام حق التدخل والحضور في القضايا المدنية، اما وجوبيا او جوازيا.

وبالنسبة للحالة الاولى - أي التدخل الوجوبي - الزم الشرع في المادة (١٢) فقرة اولى من قانون الادعاء العام حضور عضو الادعاء العام المعني امام الجهات القضائية والهيئات التي ورد النص عليها في تلك المادة، وهي محاكم العمل، ولجنة شؤون القضاة والادعاء العام، ومجلس الانضباط العام، والكمارك، ولجان التدقيق في ضريبة الدخل، او اية هيئة او لجنة او مجلس ذي طابع قضائي جزائي. ورتب على غياب الادعاء العام في تلك القضايا، بسبب عدم دعوته للحضور، فقدان جلسات تلك الجهات صحة انعقادها (المادة ١٢ - فقرة ثانية).

اما فيما يتعلق بمحالات التدخل الاختياري، فقد نص المشرع العراقي في الفقرة الاولى من المادة (١٣) من ذلك القانون على انه للدعاء العام الحضور امام محاكم الاحوال الشخصية، او المحاكم المدنية في الدعاوى المتعلقة بالقاصرين والمحجوز عليهم والغائبين والمفقودين والطلاق والتفريق والاذن بتعدد الزوجات وهج الاسرة وتشريد الاطفال، واية دعوى اخرى يرى الادعاء العام ضرورة تدخله فيها لحماية الاسرة والطفولة. ونصت المادة المذكورة في فقرتها الثانية على انه للدعاء العام بيان المطالبة وابداء الرأي في الدعاوى المشار اليها، ومراجعة طرق الطعن في القرارات والاحكام الصادرة فيها ومتابعتها. وخول المشرع كذلك للدعاء العام الحق في الدعاوى المدنية الناشئة للدولة، او المتعلقة بحقوق مدنية ناشئة للدولة من دعاوى جزائية، وذلك لبيان اقواله ومطالعته، ومراجعة طرق الطعن في الاحكام الصادرة (مادة ١٤ - فقرة اولى). والزم المشرع المحاكم المدنية اخبار عضو الادعاء العام المعني في القضايا المدنية في الفقرة الاولى من هذه المادة، وذلك قبل نظرها بثلاثة ايام على الاقل.

تلك هي الاحكام الخاصة بتدخل الادعاء العام في القضايا المدنية، كما ورد في التشريع العراقي القائم، وفي رأينا ان هذه النصوص فوق انها لاتستقيم مع منطق التطور وما يستلزمه، تتسم - كما نوهنا من قبل - بالقصور والغموض وسهولة الخلط. ويبدو هذا التخبط التشريعي في طبيعة تقنين هذه النصوص من ناحية، وفي الالام الكافي بدور الادعاء العام في هذا المجال من ناحية اخرى. وذلك في اعتقادنا هو الصدى العملي للتأثير الذي مارسه الاختلاف الفقهي على المشرع. ويمجد هذا الرأي سنده لكل من يدقق في صياغة هذه النصوص.

فبينما الزمت الفقرة الاولى من المادة (١٢) المشار اليها حضور الادعاء العام امام الجهات التي نصت عليها، الا انها لم تفصح لنا عما قد يكون عليه الوضع عند امتناع عضو الادعاء العام المعني عن الحضور بالرغم من تبليغه. وكيف يكون مسار هذه المحاكمات في هذه الحالة، هل يستمر انعقادها غيابيا بدون حضوره، ام تفقد صحة انعقادها؟

اضف الى ذلك، ان المشرع بعد ان قرر في الفقرة الاخرى من نفس المادة وجوب تبليغ الادعاء العام بالقرارات والاحكام التي تتخذها المحاكم والهيئات غيابيا، فانه لم يبين لنا دواعي التبليغ، وهل للدعاء

وتقوم المحكمة الرفاقية - وبوصرة علنية - باستقصاء الظروف الحقيقية المحيطة بالدعوى، وتوضيحها، وتحديد البواعث المؤدية الى ارتكاب المتهم لفعله، واستظهار النتائج المدنية على ذلك. ولا تقيد المحكمة عادة بتصرفات اجرائية معينة معينة في جلسات المحاكمة.

الدكتور نجيب بكير. المرجع السابق وفي ذات المواضع وما بعدها.

والدكتور فتحي والي. قانون القضاء المدني في الاتحاد السوفيتي القاهرة. ١٩٥٨. وكذلك : Conquest Loc. Lit

وايضا

Rene David : Le Droit Sovietique , T. 1 Paris 1954

العام صلاحية الطعن في تلك الاحكام، ام لا يملك ؟ لقد سكت المشرع عن كل ذلك، كما لو كان الامر متعلقاً بشيء مقطوع بع لا يحتاج الى توضيح وتحديد.

هذا من جهة، ومن جهة اخرى - وبوجه خاص - نجد ان المشرع العراقي بدلاً من ان يقرر حق التدخل الوجوبي للادعاء العام في القضايا المنصوص عليها في المادة (١٣ و ١٤) من ذلك القانون، فقد جعل ذلك اختيارياً، وذلك بالرغم من اهمية تلك القضايا ومساسها بحقوق ومصالح الدولة والافراد معاً. وزيادة على ذلك، وصل اتجاه المشرع الى انه لم يلزم الادعاء العام - في حالة تدخله في اية قضية - التعرف على وقائع الدعوى، وتقديم مذكراته ودفعه فيها، وكذلك الحال بالنسبة لطرق الطعن، بل ترك ذلك بسلطته التقديرية، وهذا مما يؤدي الى حرمان هذين النصين من اية فائدة عملية.

ثم يبقى كذلك نذكر هنا من جديد، بان التشريع العراقي لم يدع وراء نصوصه مجاًلاً لتدخل الادعاء العام في القضايا المدنية عن طريق رفع الدعوى. وهذا ما يتنافى والاتجاه العام للتشريعات المعاصرة، وليس له ما يبرره، ومن الصعب التسليم به، لان في ذلك انتكاسة واضحة لدور الادعاء العام في هذا المجال، الامر الذي ينبغي ان يدفع بالمشرع - او المفروض ان يدفعه - الى بذل الجهود لبناء معطيات سليمة لفكرة الادعاء العام المدني، وعلى دعامة من الاعتراف بها. ونتمنى ان يتحقق ذلك قريباً. وهذا بالطبع لا يأتي الا بأخذ موقف يكون الايمان به كاملاً.

ومن هنا نرى لزماً علينا ان نتقدم ببعض المقترحات والحلول التي تراءت لنا في هذا الصدد، عسى ان يحظى ذلك بعناية المشرع ورعايته :

١ - الذي اراه ان يقوم المشرع بالنص صراحة على حق الادعاء العام في اقامة الدعوى المدنية بصفة أصلية، او التدخل وجوباً في الدعاوى القائمة التي تهم الدولة ومؤسساتها العامة، او التي تتعلق بالحقوق والمصالح الفردية الخاصة، اذا كان لها تأثير على النظام العام والمصلحة العامة. وان يرتب جزاء البطلان في الاجراءات وفي الحكم، في حالة عدم تدخل الادعاء العام في تلك القضايا، وذلك على غرار ما هو معمول به في القضايا الجزائية.

٢ - اطمح ان يكون الادعاء العام وكيل دعاوى الدولة ومؤسساتها العامة، وفي كافة الدعاوى المدنية الخاصة.

٣ - يتعين النص على الزام الادعاء العام - عند تدخله في اية قضية - التعرف على وقائع الدعوى، وتقديم تقرير واف عن الموضوع، متضمناً تلخيص الوقائع ومدى اهميتها، ومدى قيمة الادلة والاثباتات المتقدمة، مع بيان الحلول والاجراءات اللازمة لحسم النزاع على الوجه الصحيح قانوناً.

وهذا بلاشك امر بالغ الاهمية في جعل تدخل قضاء الادعاء العام في القضايا المدنية قائمة على اساس صلبة ومتبينة، مما يكون له اثره الفعال في حسن ادائهم للمهام الموكولة اليهم واتقان البت فيها، ويؤدي بالتالي الى سرعة انجاز العمل، والحد من اطالة امد المحاكمات.

٤ - انطلاقاً من دور الادعاء العام في الرقابة على حسن تطبيق القانون في كافة المجالات، يتعين اشراك الادعاء العام في لجان تفتيش العمل، واللجان المشكلة في المؤسسات الاقتصادية بشأن منازعات العمل، وذلك لكفالة الدقة في تطبيق انظمة السلامة المهنية، والحفاظ على حقوق العمال ومصالحهم.

ولحسن الرقابة، يتعين النص على تحويل الادعاء العام، فضلاً عن سلطة تحريك الدعوى الجزائية الناشئة بالمخالفة لاحكام قانون العمل، السلطة ايضاً في تقديم الاعتراض او الاحتجاج الى الجهات المعنية، وتوجيه نظرها ازاء ما قد ينجم من التفتيش والرقابة من تجاوزات ومواقف خاطئة عمداً، والتي لها مساس بحقوق العمال، وعلاقات العمل وظروفه.

٥ - وفي سبيل تحقيق كل ذلك ، فانا اطمح ان يكون جهاز الادعاء العام هيئة متخصصة ، حتى تكون اداة فعالة لحماية المشروعية ، وضمان سيادة القانون من جميع الوجوه ، أي من النواحي المدنية والجزائية .
ويجب ان تتحقق رقابة فعالة ومديّة من حيث اختيار قضاة الادعاء العام . وعلى ان يكون تكوينهم القانوني والمهني مختلفا بعض الشيء ، او من بعض الوجوه ، عن قضاة الحكم . وضرورة الاهتمام بتدريب هؤلاء القضاة - أي اعضاء الادعاء العام - بصفة دورية ، وبطريقة منتظمة ، لتحقيق المستوى اللائق لكفاءتهم العلمية والعملية ، وذلك عن طريق اجراء وتنظيم الدراسات والبحوث النظرية والتطبيقية في مجالات قانونية مختلفة ، والتخطيط للدراسات التدريبية ، وعلى كافة المستويات والمجالات ، تنمية لما اكتسبوه وتعميقاً لما حصلوه ، على ان يتم ذلك بالطبع تحت اشراف نخبة من كبار رجال القانون المتخصصين ، وعلى اعلى المستويات الخبرة والكفاءة ، والامكانيات العلمية والعملية .
وبعد ، فهذه نبذة مختصرة في غاية الاختصار عن فكرة الادعاء العام المدني ، كما هو معمول بها في النظم الاجرائية المقارنة . وقد املتتها اهمية الموضوع من جهة ، وعدم مواكبة تشريعنا الاجرائي في شأن ذلك - في بعض الوجوه - من جهة اخرى .

واذا كان المجال لم يسعفني بأكثر مما ورد ، فأرجو ان يكون التوفيق حليفي في لقاء الضوء على بعض جوانب الموضوع وملاحظته العامة ، والذي يعتبر بحق من الموضوعات الجديرة بالاهتمام والحوار الجاد بشأنه .

أهم مراجع البحث

أولاً : باللغة الانكليزية والفرنسية

- (1) Paul Cuch et Jean Vincent : Precis de procedure civile et commercial , dalloz onzieme ed 1958
- (2) Rene David : Le Droit Sovietique , T. 1 Paris 1954.
- (3) Conquest : Justice and legal system in the U.S.S.R London 1968. Pp.16 est.

ثانياً : باللغة العربية

- (١) الدكتور رمزي سيف : الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية . القاهرة ١٩٦٨ م .
- (٢) الدكتور فتحي والي : قانون القضاء المدني في الاتحاد السوفيتي ، القاهرة ، ١٩٥٨ .
- (٣) الدكتور نجيب بكير : دور النيابة في قانون المرافعات ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، القاهرة ، ١٩٧٤ .
- الدكتور ادوار غالي الذهبي : دور النيابة العامة في الدعوى المدنية ، مجلة المحاماة المصرية ، القاهرة ، العدد الثاني ، السنة ٤٩ ، فبراير ١٩٦٩ م .