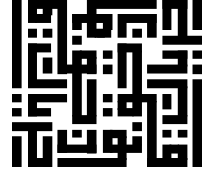


الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن
The Palestinian Independent
Commission for Citizens' Rights



تقرير

حول النيابة العامة الفلسطينية

عدالة غائبة وجهاز في خدمة مرؤوسيه

**المحامي
محمود شاهين**

سلسلة التقارير القانونية (7)

تقرير حول
جهاز النيابة العامة الفلسطينية

المحامي
محمود شاويين

سلسلة التقارير القانونية (7)

٥ جميع الحقوق محفوظة

الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن

رام الله - نيسان 1999

عناوين مكاتب الهيئة

غزة

الرمال - مقابل المجلس التشريعي

هاتف: 972 - 8 - 2836632

2824438

فاكس: 972 - 8 - 2845019

رام الله

مقابل المجلس التشريعي، مقابل مركز التلاسيميا

هاتف: 972 - 2 - 2987536 - 2986958

2960241

فاكس: 972 - 2 - 2987211

ص.ب. 2264

بيت لحم

شارع المهد - عمارة نزال ط 3

تلفاكس: 972-2-2750549

نابلس

عمارة جاليريا سنتر ط 5

تلفاكس: 972-9-2335668

خانيونس

البلد - عمارة الفرا - ط 2

972 - 8 - 2069188

الخليل

رأس الجورة - عمارة حريزات - ط 2

تلفاكس: 972-2-2295443

المحتويات

رقم
الصفحة

1

المقدمة

3

المبحث الأول: تشكيل النيابة العامة وطبيعتها.

3

المطلب الأول: تشكيل النيابة العامة.

20

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للنيابة العامة.

20

أولاً: علاقة النيابة العامة بالسلطة التشريعية.

21

ثانياً: علاقة النيابة العامة بالسلطة القضائية.

28

ثالثاً: علاقة النيابة العامة بالسلطة التنفيذية.

28

1. علاقة النيابة العامة برئيس السلطة الوطنية.

29

2. علاقة النيابة العامة بوزير العدل.

3. علاقة النيابة العامة بالضابطة العدلية

34

المساعدة.

45

المبحث الثاني: وظائف وخصائص النيابة العامة.

45

المطلب الأول: وظائف النيابة العامة.

59

المطلب الثاني: خصائص النيابة العامة.

69

خلاصة وتوصيات

77

الملاحق

تعزيراً لخدمة هدفها تثبيت مبدأ سيادة القانون وحماية حقوق المواطن في البلاد، تقوم الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن بالعديد من المهام والنشاطات والبرامج المتعددة. ويقف على رأس عملها متابعة شكاوى المواطنين وحلّها بما يصون حقوقهم ويحافظ على حرياتهم. كما تقوم الهيئة بتنفيذ برنامج لتطوير القوانين الفلسطينية، وآخر للتوعية الجماهيرية.

ومن خلال متابعة الهيئة لأعمالها، وبناءً على خبرتها وملاحظة العاملين فيها، يقوم القسم القانوني باستخلاص مواضيع ذات أهمية خاصة ويُقدّم بشأنها مداخلات قانونية تُنشر على هيئة تقرير خاص ضمن مشروع يحمل عنوان سلسلة التقارير القانونية. وتهدف هذه السلسلة إلى إلقاء الضوء على المواضيع التي تتابعها، لما تعتقد أن لها من أهمية خاصة، من ناحية. ومن ناحية أخرى، تهدف الهيئة أيضاً من هذه السلسلة توعية المواطن بشكل عام بهذه المواضيع وإظهار أثرها عليه.

يُشرف على هذه السلسلة ويحررها

المحامي محمود شاهين

يتناول هذا التقرير جهاز النيابة العامة الفلسطينية من مختلف جوانبه النظرية والعملية، مستكشفاً جوانب الخلل وهموم ومعاناة هذا الجهاز ومدى استقلاليته وقدرته على أداء وظائفه ورسائله الحيوية في الحفاظ على سلطة القانون والعدالة. يؤكد التقرير أن هذا الجهاز عاجز عن أداء تلك الرسالة، بسبب افتقاره لعوامل الفاعلية والاستقلال، والتدخل في أعماله بصورة مستمرة.

تقرير حول

جهاز النيابة العامة الفلسطينية

مقدمة:

تؤدي النيابة العامة في دولة القانون دوراً فعالاً و غاية في الأهمية في الحفاظ على الديمقراطية وسيادة القانون، إضافة إلى حماية الحقوق والحريات العامة. سبب ذلك أن جهاز النيابة العامة والمحاكم هما اللذان يضمنان احترام القانون من أي تعدّ أو تجاوز يقع من المواطن أو السلطة. وتختصّ النيابة العامة بملاحقة من يعتدي على الحقوق والحريات بصورة تشكل جرمًا وفق القانون، وتقديمه للمحاكمة. وحتى يتمكن جهاز النيابة العامة من أداء هذا الدور الحيوي في الحفاظ على العدالة في المجتمع، فإنه من المفروض أن يتمتع هذا الجهاز بالاستقلالية في تشكيله وأداء عمله دون تدخل من السلطة التنفيذية. ولا يجوز تمكين السلطة التنفيذية من القيام بإدارة هذه الوظيفة، لأن ذلك يمكنها من أن تتغاضى عندئذ عن أخطائها في تطبيق القانون وتعدياتها عليه. فهذه الوظيفة تتطلب الحيادية والنزاهة والبعد عن الإعتبارات السياسية.

يتناول هذا التقرير جهاز النيابة العامة الفلسطينية من مختلف جوانبه في التشريعات السارية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، وكذلك في مشروع قانون السلطة القضائية، مستكشفاً جوانب الإختلاف والخلل فيها. كما يتقصّى ويستكشف جوانب الخلل في عمل هذا الجهاز ومدى قدرته على أداء واجباته ووظائفه في ضمان احترام سلطة القانون

والحفاظ على العدالة. ويبرز هذا التقرير أهم جوانب هموم ومعاناة هذا الجهاز والعقبات التي تعترض عمله، ويخلص في النهاية إلى مجموعة من النتائج والحقائق والتوصيات التي يمكن أن تسلط الضوء على مواضع الخلل في عمل النيابة العامة الفلسطينية وتسهم في معالجتها.

أخيراً، أود أن أتقدم بالشكر الجزيل لكل من الأستاذ عمار الدويك والمحامي مصطفى مرعي لقيامهما بمراجعة هذا التقرير.

المبحث الأول: تشكيل النيابة العامة وطبيعتها القانونية:

يتناول هذا المبحث تشكيل النيابة العامة في الضفة الغربية وفي قطاع غزة قبل وبعد صدور القرار الرئاسي رقم 287 لسنة 1995 بشأن النيابة العامة، ثم تشكيل النيابة العامة في مشروع قانون السلطة القضائية المُقرّ بالقراءة الثالثة، والذي لم يحظَ بمصادقة رئيس السلطة الوطنية بعد¹. بعد ذلك يستعرض المبحث موضوع تعيين القضاة، كما يتناول الطبيعة القانونية للنيابة العامة، وعلاقتها بالسلطات الثلاث التنفيذية والقضائية والتشريعية.

المطلب الأول: تشكيل النيابة العامة:

يتمّ تنظيم تشكيل جهاز النيابة العامة واختصاصاتها في مختلف الدول بقانون، وتتصّدساتير عادة على ذلك. لكن الدستور الأردني لعام 1952، والذي ما زالت بعض نصوصه تسري في الضفة الغربية²، لم ينصّ على هذا الحكم ولم يتناول موضوع النيابة العامة، غير أن النيابة العامة في الضفة الغربية قد نظمت فعلاً بنصوص قانونية كما سنرى.

ولم ينصّ مرسوم دستور عام 1962 الساري في غزة صراحة على وجوب تنظيم جهاز النيابة العامة بقانون، وإنما أشار إلى شيء من ذلك

¹ أنظر ملحق رقم 1 بخصوص القرار الرئاسي، ص 77، وملحق رقم 2 بخصوص الباب الخامس من مشروع قانون السلطة القضائية المُقرّ بالقراءة الثالثة، ص 79.

² هناك خلاف قانوني حول استمرار سريان نصوص هذا الدستور في الضفة الغربية.

ضمناً في المادة (56) التي نصّت على ما يلي: "تعيين أعضاء النيابة العامة .. يكون بالكيفية وبالشروط التي يقرّها القانون".

أما مشروع القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية، والذي أُقرّ بالقراءة الثالثة من المجلس التشريعي، فقد نصّ في المادة (99) فقرة (1) على أنه: "ينظم القانون طريقة تشكيل النيابة العامة ..".

وإذا ما رجعنا إلى القوانين السارية في الضفة الغربية وقطاع غزة نجد أن هناك اختلافاً في تشكيل النيابة العامة في كليهما. وقد ظل جانب كبير من هذا الاختلاف قائماً حتى بعد القرار الرئاسي رقم 287 سنة 1995 بتاريخ 1995/12/9، والذي وُحِدَ تشكيل النيابة العامة في الضفة الغربية وقطاع غزة. وقبل أن يتمّ تناول مضمون هذا القرار وتأثيره على تشكيل النيابة العامة سنستعرض تشكيل النيابة العامة في الضفة الغربية وقطاع غزة قبل صدور القرار.

1. تشكيل النيابة العامة في الضفة الغربية:

نظّم تشكيل النيابة العامة في الضفة الغربية قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (29) لسنة 1952. وبموجب المادة (13) من هذا القانون فإن هيئة النيابة العامة تُشكّل من رئيس النيابة العامة ومساعديه والنواب العاميين ومساعديه والمدّعين العاميين.

أ. رئيس النيابة العامة ومساعدوه:

يؤدّي رئيس النيابة العامة وظيفة النيابة العامة لدى محكمة التمييز، وفقاً للمادة (13) من قانون تشكيل المحاكم النظامية. وهو بذلك يقوم بوظيفة الإشراف على عمل بقية أعضاء النيابة العامة، من خلال

الدعاوى التي تُرفع لدى هذه المحكمة، إذ يُبدي مطالعته في هذه الدعاوى ويراقب من خلالها سير الأعمال التي يقوم بها النواب العامون ومساعدوهم لدى محاكم الاستئناف، والمُدعون العامون لدى محاكم البداية والصلح. وله أن يُبلغ هؤلاء بالملاحظات التي تبدو له من تدقيق الدعاوى المذكورة برسائل أو بلاغات عامة (المادة 2/12). وقد نصّ القانون على أن يعاون رئيس النيابة العامة في وظيفته مساعد أو أكثر حسبما تدعو إليه الحاجة³.

ولا تقتصر سلطة رئيس النيابة العامة في الرقابة والإشراف على أعمال بقية أعضاء النيابة العامة من خلال الدعاوى المرفوعة إلى محكمة التمييز، وإنما يخضعون لمراقبته في جميع أعمالهم القضائية الأخرى. فلرئيس النيابة العامة مراقبة أية أعمال لهم لم تصل إلى محكمة التمييز من خلال دعوى تمّ الطعن فيها أمام هذه المحكمة (المادة 2/12).

وهكذا فإن بقية أعضاء النيابة العامة يخضعون في عملهم لرئيس النيابة العامة بتبعية فنية - قضائية (المادة 12 من القانون)، لكن هذه التبعية غير مطلقة. كما أنهم يتبعونه إدارياً (المادة 11 من القانون). وسوف نعالج هذه المواضيع فيما بعد بالتفصيل.

كما يقوم رئيس النيابة العامة بوظيفته هذه لدى محكمة العدل العليا، أي المحكمة الإدارية، وذلك استناداً للمادة (1/13) من قانون تشكيل المحاكم النظامية لعام 1952، والتي نصّت على أن: "يعيّن لدى محكمة التمييز موظف باسم رئيس النيابة العامة ويقوم بتأدية وظيفة النيابة أمام محكمة التمييز".

³ المادة (12) من قانون أصول المحاكمات الجزائية لسنة 1961.

ومما تجدر الإشارة إليه أنه نتيجة خضوع الضفة الغربية للاحتلال الإسرائيلي عام 1967، وانفصالها بالتالي عن المملكة الأردنية الهاشمية، فقد انفصلت المحاكم في الضفة الغربية فعلياً عن المحاكم هناك، وبالتالي أصبحت الضفة الغربية بدون محكمة تمييز. وقد أبقى الاحتلال الإسرائيلي على هذا الوضع، بل وألغى وجود محكمة التمييز في نصوص القانون. وهكذا بقيت النيابة العامة في الضفة الغربية بدون رئيس نيابة عامة إلى أن تسلمت السلطة الوطنية الفلسطينية زمام الأمور.

ب. النائب العام ومساعدوه:

ينصّ قانون تشكيل المحاكم النظامية على أن يرأس النيابة العامة لدى كل محكمة استئناف موظف يدعى النائب العام (المادة 13)، وترك لقانون أصول المحاكمات الجزائية والقوانين الأخرى تحديد اختصاصاته. وبالرجوع إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية (المادة 13) نجد أن النائب العام يتولى الإشراف على ومراقبة بقية أعضاء النيابة العامة في نطاق اختصاصه المكاني، أي انه يقوم بذلك بالنسبة للمدعين العامين في منطقة اختصاصه. وهكذا فان النائب العام له سلطة رئاسية فنيّة وإدارية على المدعين العامين في منطقة اختصاصه. إضافة إلى ذلك، فانه يقوم بمراقبة جميع موظفي الضابطة العدلية في منطقتيه فيما يخصّ أعمال الضبط القضائي.

ويتطلب قانون أصول المحاكمات الجزائية أن يعاون النائب العام عدد من المساعدين حسبما تدعو الحاجة.

ومما تجدر الإشارة إليه أنه نتيجة عدم وجود رئيس نيابة عامة في الضفة الغربية منذ الاحتلال الإسرائيلي لها عام 1967، فقد كان النائب العام في الضفة الغربية يمثل الرئيس الفني الأعلى للنيابة العامة. أما من حيث التبعية الإدارية فقد مارسها ما سُمي بضابط شؤون العدلية، والذي مثل الرئيس الإداري الأعلى لجهاز النيابة العامة تحت سلطة الاحتلال.

ج. المدعون العامون:

يتولى عمل النيابة العامة لدى كل محكمة بداية مدعي عام أو أكثر، ويجوز أن يعين مدعي عام لدى أية محكمة صالحة (المادة 13 من قانون تشكيل المحاكم). وقد أسند قانون أصول المحاكمات الجزائية العديد من الاختصاصات للمدعي العام، باعتباره أول من يباشر من أعضاء النيابة العامة اختصاصات هذا الجهاز، وباعتباره رئيس الضابطة العدلية في منطقتة. وسنتناول هذه الاختصاصات فيما بعد.

2. تشكيل النيابة العامة في قطاع غزة:

لا تتظم التشريعات السارية في قطاع غزة جهاز النيابة العامة بقدر كافٍ من الشمول والوضوح. غير انه يمكن استخلاص تشكيلة معينة لجهاز النيابة العامة من خلال الرجوع لعدد من النصوص المشتتة في ثنايا التشريعات السارية، وبصفة خاصة قانون تعديل أصول المرافعات لسنة 1934، وأمر الحاكم الإداري العام للقطاع في الفترة المصرية رقم 473⁴. وحسب هذه القوانين فإن تشكيلة جهاز النيابة العامة تتألف من النائب العام، ووكيل أول النيابة العامة، ومجموعة من ممثلي النيابة العامة — يدعون بوكلاء النيابة العامة الكلية والجزئية — الذين ينتدبهم

⁴ أنظر الملحق رقم 3 صفحة 84.

النائب العام لممارسة اختصاصات النيابة العامة في حدود محلية معبنة بمعاونة رجال البوليس المفوضين. وكما سنلاحظ من النصوص العديدة التي سترد لاحقاً، فإن النائب العام يمثل رئيس جهاز النيابة العامة، ومنه يستمد بقية أعضاء النيابة اختصاصاتهم. أما بالنسبة لوكيل أول النيابة العامة، فقد حدّد قرار المجلس التنفيذي رقم 22 لسنة 1964 اختصاصاته في المادة الثانية، والتي تتمثل في ممارسة الصلاحيات التي يحددها له النائب العام بقرار يصدره، إضافة للقيام بأعمال النائب العام أثناء غيابه. أما اختصاصات وكيل النيابة فهي تتحصر فيما يفوضه له النائب العام. ويتولّى وكيل النيابة الجزئية، حيث أنشأ قرار الحاكم الإداري رقم 17 لسنة 1959 نيابات جزئية في مراكز البوليس، القيام بوظائف النيابة العامة في الحدود المعيّنة بالقوانين واللوائح لمركز البوليس حسبما يحدده قرار النائب العام.

3. تشكيل النيابة العامة بعد صدور القرار رقم 287 لسنة 1995:

لاحظنا مما سبق مظاهر الاختلاف في تشكيل النيابة العامة في الضفة الغربية وقطاع غزة. وقد استدعى هذا الاختلاف العمل على توحيد تشكيل النيابة العامة بعد قيام السلطة الوطنية الفلسطينية. على ضوء ذلك صدر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية القرار رقم 287 لسنة 1995⁵.

⁵ صدر هذا القرار بتاريخ 1995/12/9، ونشر في العدد التاسع من الوقائع الفلسطينية الصادرة في

كانون أول 1995. انظر ملحق رقم 1 من التقرير ص 76.

وبموجب القرار الرئاسي رقم 287 لسنة 1995 أصبح تشكيل النيابة العامة في الضفة الغربية وقطاع غزة على النحو التالي⁶:

أ. النائب العام للسلطة الوطنية الفلسطينية ومساعدوه:

بموجب المادة (1) من القرار المشار إليه يرأس النائب العام للسلطة الوطنية جهاز النيابة العامة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة. لكن يلاحظ أنه يترتب على هذا القرار أن النائب العام للسلطة الوطنية أصبح يختص بممارسة اختصاصات النائب العام بموجب القوانين السارية في قطاع غزة واختصاصات كل من رئيس النيابة العامة والنائب العام التي حدتها القوانين السارية في الضفة الغربية، وهي اختصاصات مختلفة عن تلك المتعلقة بالنائب العام في قطاع غزة نتيجة اختلاف القوانين السارية. وقد نصّ القرار الرئاسي رقم 287 في المادة (3) منه بصورة صريحة على إلغاء وظيفتي رئيس النيابة العامة والنائب العام في الضفة الغربية، حيث نصّت على ما يلي: "يلغى نظام رئيس النيابة العامة لدى محكمة التمييز والنائب العام لدى كل محكمة من محاكم الاستئناف، ويتولى النائب العام للسلطة الوطنية الفلسطينية أو من يمثله الصلاحيات المنصوص عليها في المادتين 12 و 13 من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (9) لسنة 1961 المشار إليه". وقد سبقت الإشارة إلى أن المادة (13) تناولت وظيفة النائب العام لدى محاكم الاستئناف، والمادة (12) تناولت وظيفة رئيس النيابة العامة لدى محكمة التمييز ووظيفته في الرقابة على أعمال بقية أعضاء النيابة العامة. وهكذا فإن النائب العام للسلطة الوطنية يمارس في نطاق الضفة الغربية من الناحية الفعلية

⁶ صدر القرار المذكور عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، بينما كان يتعيّن أن يصدر مضمون هذا القرار في صيغة قانون وليس في صيغة قرار، وذلك لأنه يعدّل على مجموعة من القوانين تمّ إيرادها في ديباجته. وقد كان رئيس السلطة الوطنية يملك سلطة التشريع. بما في ذلك سنّ القوانين — إلى حين تمّ تشكيل المجلس التشريعي، وقد مارس هذه الصلاحية فعلاً.

اختصاصات رئيس النيابة العامة في الرقابة على أعمال بقية أعضاء النيابة العامة في غير الدعاوى التي تعرض على محكمة التمييز طالما أنه لا توجد محكمة تمييز، هذا بالإضافة إلى ممارسة اختصاصات النائب العام لدى محاكم الاستئناف وكل اختصاصات أخرى خولت لهذا الأخير. وهكذا فإن النتيجة التي ترتب على القرار الرئاسي رقم 287 هي توحيد إدارة النيابة العامة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة.

نصت المادة (2) من القرار الرئاسي رقم 287 على ما يلي: "يمارس النائب العام الصلاحيات والاختصاصات المنصوص عليها في القوانين والأنظمة والتعليمات والأوامر السارية المفعول بأراضي السلطة الوطنية الفلسطينية". يمكن القول أن هذا النص لا داعي له ولم يأت بحكم جديد. قد يكون الهدف منه القول بأن النائب العام هو الأصيل في ممارسة صلاحيات النيابة العامة، وأن ما دونه يستمدون منه صلاحياتهم في ممارسة أعمال النيابة العامة، وليس من القانون مباشرة. ولكن هذا المعنى قد يكون ضعيفاً، خاصة وأن القوانين السارية في الضفة الغربية تخول كأصل ومبدأ عام كل عضو من أعضاء النيابة العامة ممارسة اختصاصاته مباشرة من القانون وليس من الرئيس الفني الأعلى (وهو رئيس النيابة العامة). والدليل على هذا أن النصوص القانونية رسمت وحددت اختصاصات كل عضو من أعضاء النيابة العامة دون أن تخول الرئيس الفني سلطة تحديد اختصاصات أعضاء النيابة بقرار أو تفويض منه، إلا في أحوال محدّدة. وعلى سبيل المثال فإن قانون أصول المحاكمات الجزائية لعام 1961 حدّد اختصاصات المدعي العام بشكل مفصّل⁷، بحيث يستمد اختصاصاته من القانون مباشرة. ويعاون النائب العام عدد من المساعدين، حسبما تدعو إليه الحاجة (المادة 1 من القرار).

⁷ انظر المواد 13-24 من قانون أصول المحاكمات الجزائية لسنة 1961.

رغم أن النظام القانوني ينصّ على أن يرأس جهاز النيابة العامة نائب عام، إلا أن هناك مشكلة في الناحية العملية. فقد شغل هذا المنصب لأول مرة السيد خالد القدرة الذي عُيّن من رئيس السلطة الوطنية، ثمّ استقال فيما بعد في ظروفٍ غامضة. وبقي هذا المنصب شاغراً لفترة من الزمن، إلى أن تمّ تعيين السيد فايز أبو رحمة، لكن هذا الأخير قدّم استقالته في نهاية آذار من عام 1998 بعد حوالي ثمانية أشهر فقط من تعيينه، احتجاجاً على الأوضاع والمعاناة التي يعيشها جهاز النيابة العامة، وبخاصة التّعدّيات على صلاحيّاته، وهو ما سنعود لتناوله في موضع لاحق. وظل هذا المنصب شاغراً بعد ذلك حتى إعداده هذا التقرير، ولا توجد أية بوادر تشير إلى وجود نية لتعيين من يشغل هذا المنصب. ويقوم بممارسة صلاحيّات النائب العام حالياً أحد مساعديّ النائب العام في قطاع غزة وأحد مساعديّ في الضفة الغربية، كلّ منهم في نطاقه الجغرافي، غير أنهما لا يؤديان بعض واجباته وأعماله. والأمر هكذا، فإن استمرار شغور منصب النائب العام يشكلّ خطراً كبيراً في بنية جهاز النيابة العامة وانتظام أدائها لوظائفها القانونية.

ج. وكلاء النيابة العامة والمدعون العامون:

أبقى القرار رقم (287) على وظيفة وكيل النيابة العامة في قطاع غزة ووظيفة المدعي العام في الضفة الغربية كما هي. لكن القرار ماثّل بين الوظيفتين، بما يمكن كل من وكيل النيابة العامة بقطاع غزة والمدعي العام بالضفة الغربية من ممارسة وظيفة الآخر حيثما وجد (المادة 4 من القرار)، ولكن مع ضرورة التقيّد بقواعد الاختصاص المكاني، ولو أن القرار لم ينص على ذلك. كما أن نصّ المادة (4) يقتضي ضمناً المساواة بين وظيفة وكيل النيابة والمدعي العام من حيث الجوانب الإدارية والمزايا الوظيفية. وتتصّ المادة (4) على ما يلي: "تعتبر

وظيفة وكيل النيابة العامة بقطاع غزة مثيلة لوظيفة المدعي العام بالضفة الغربية ويمارس كلا منهما صلاحيات الآخر حيثما وجد".

يقوم المدعون العامون في الضفة الغربية/وكلاء نيابة العامة في قطاع غزة بوظائف النيابة العامة لدى محاكم الصلح والبداية/المركزية. يوجد في الضفة الغربية وقطاع غزة حالياً 41 مدعياً عاماً ووكيل نيابة فقط، رغم العدد الكبير من القضايا التي تدخل ضمن اختصاص النيابة العامة. ويوجد في الضفة الغربية 15 مدعياً عاماً فقط، وقد أبعاد الإحتلال الإسرائيلي إلى الأردن خلال عام 1998 مدعياً عاماً آخر كان يعمل في محافظة رام الله والبيرة. ويعمل في النيابة العامة في الضفة الغربية 11 موظفاً إدارياً ما بين رئيس قلم وكاتب وأذن. ويوجد في قطاع غزة 27 وكيل نيابة. يشمل هذا العدد وكلاء النيابة الجزئية الذين يعملون في نطاق مراكز الشرطة التي تحدد لهم بقرار من النائب العام، ويبلغ عددهم 19 وكيلاً، يعملون داخل مراكز الشرطة مما يؤثر على استقلاليتهم في العمل. كما يشمل وكلاء النيابة الكلية الذين يقومون بوظائف النيابة العامة أمام محاكم الصلح والمركزية والجنائيات الكبرى، ويبلغ عددهم 8 وكلاء. ويعمل في الأمور الإدارية 30 موظفاً إدارياً.

4. تشكيل النيابة العامة في مشروع قانون السلطة القضائية:

نصت المادة (60) من مشروع قانون السلطة القضائية المُقرّ بالقراءة

الثالثة على أن النيابة العامة تُولف من:

أ. النائب العام.

ب. نائب عام مساعد أو أكثر.

ت. رؤساء النيابة.

ث. وكلاء النيابة.

ج. معاوني النيابة.

وإذا تجاوزنا هذه الهرمية الممتدة لهيكلية جهاز النيابة العامة التي رسمها مشروع القانون، فتبقى مسألة مهمة لا يمكن تجاوزها، وهي الغموض وأحياناً الفراغ التشريعي الذي يخلقه مشروع القانون فيما يتعلق بتنظيم اختصاصات كل عضو من هؤلاء الأعضاء. فلم يُنظَم المشروع هذه الاختصاصات، إلا بصورة عرضية مبتسرة جداً وغير كافية. ومما يزيد المسألة غموضاً أن المشروع خلق وظائف جديدة كوظيفة رئيس النيابة ووظيفة معاون النيابة، وكذلك خلق وظائف أخرى جديدة بالنسبة لأحد شطري إقليم السلطة الوطنية كوظيفة وكيل النيابة بالنسبة للصفة الغربية. فإذا كانت نصوص المشروع لا تحدّد اختصاصات شاغل هذه الوظيفة، فكيف يمكن تحديد هذه الاختصاصات، سواء كانت هذه المشكلة تنثور بالنسبة لشطري إقليم السلطة الوطنية أو بالنسبة لشطر واحد عندما لا تكون تشريعات هذا الشطر تنصّ على تلك الوظيفة؟! وعلاوة على ذلك فإنه حتى في حالة وجود نفس مسمّى الوظيفة في كل من الشطرين، فيبقى هناك اختلاف في اختصاصات كل وظيفة في ظل التشريعات السارية في شطر عن آخر. والنتيجة المترتبة على ما سبق عدم توحيد اختصاصات النيابة العامة، إضافة لغموضها والنقص في تحديدها. وعلى ذلك فإن مشروع قانون السلطة القضائية لا يكفي لتوحيد النيابة العامة من مختلف جوانبها في إقليم السلطة الوطنية، رغم أن من أهم أهدافه توحيد النظام القانوني وتوحيد مؤسساته. وتبقى هناك حاجة لسدّ هذا الفراغ من خلال قانون آخر، كما لو تمّ سنّ قانون تشكيل المحاكم.

وإذا ما حاولنا استنباط اختصاصات أعضاء النيابة العامة بالصورة العرضية المبتسرة الواردة في المشروع وعلى ضوءه، يمكن الوصول إلى ما يلي:

— اختصاصات النائب العام: لم يحدد المشروع هذه الاختصاصات، وأكثر من ذلك لم يحيل ذلك إلى قانون آخر، وإنما نصّت المادة (2/60) على ما يلي: " .. ويحدد القانون اختصاصات النائب العام وواجباته"⁸. وهكذا يتعيّن الرجوع إلى نصوص القوانين السارية المتضمنة تنظيم صلاحيات النائب العام، وهي مختلفة في الضفة الغربية عنها في قطاع غزة. وقد تضمّن المشروع بعض الاختصاصات للنائب العام فيما يتعلق بالأمور الإدارية للنيابة العامة.

— اختصاصات النائب العام المساعد/النواب العامين المساعدين: هذه الوظيفة موجودة في التشريعات السارية في الضفة الغربية، بينما لا وجود لها في التشريعات السارية في قطاع غزة. ولم يحدّد مشروع قانون السلطة القضائية اختصاصات النائب العام المساعد سوى ما ورد في المادة (2/68) من أنه "في حالة غياب النائب العام أو خلو منصبه أو قيام مانع لديه، يحل محله أحد مساعديه من أعضاء النيابة وتكون له جميع اختصاصاته لمدة لا تزيد على ثلاثة شهور". كما قد يفهم من تسمية "النائب العام المساعد" بأنه يقوم بمساعدة النائب العام في حال وجود الأخير وحضوره على رأس عمله. كما أن المادة (1/68) نصّت على ما يلي: "يقوم بأداء وظيفة النيابة العامة لدى المحاكم النائب العام أو أي من أعضاء النيابة العامة، ويؤدي معاونو النيابة العامة ما يندبون له من أعمال تحت إشراف ومسؤولية المنوط به تدريبهم من أعضاء النيابة العامة". وعليه، فقد حوّل النصّ جميع أعضاء النيابة العامة

⁸ لم يُحدد النصّ اختصاصات النائب العام تاركاً ذلك "لل قانون" مع أن من واجب القوانين العادية تحديد تلك الإختصاصات، ولذلك فإن هذه الصياغة معيبة. والأصل أن مثل هذه الصياغة تناسب نصوص الدساتير والقوانين الأساسية عندما تكفل بعض القضايا في صلبها وتنصّ على أن تنظيم تلك القضايا يتعيّن أن يتمّ بالقوانين العادية.

صلاحية القيام بأداء وظيفة النيابة العامة تاركاً مسألة تنظيم وتحديد تلك الصلاحيات على نحوٍ غامضٍ وناقصٍ، وهو مسلك قاصر ومعيّب.

— **اختصاصات رؤساء النيابة:** لم يحدّد المشروع اختصاصات هذه الوظيفة الجديدة، سوى ما يفهم من نصّ المادة (4/68) من أن رئيس النيابة العامة يؤدي وظيفة النيابة العامة لدى المحكمة العليا، فقد ورد النصّ على النحو التالي: "لا يجوز أن يؤدي وظيفة النيابة العامة لدى المحكمة العليا من تقلّ درجته عن رئيس نيابة"، وقد نصّت المادة (60) على أن: "تؤلف النيابة العامة من: ... 3- رؤساء النيابة ..."، وبالتالي وعلى ضوء هذا الاختصاص الوحيد لرؤساء النيابة العامة يفهم أن أكثر من رئيس نيابة سيقوم بأداء هذا الاختصاص لدى المحكمة العليا وحدها! ولكن تجدر الإشارة إلى أن رئيس النيابة العامة هو من بين "أعضاء النيابة العامة" الذين خولّتهم المادة (1/68) القيام بأداء وظيفة النيابة العامة لدى المحاكم دون أن يتمّ تحديد صلاحية كل منهم.

— **اختصاصات وكلاء النيابة العامة:** وكيل النيابة العامة هو من بين "أعضاء النيابة العامة" الذين خولّتهم المادة (1/68) القيام بأداء وظيفة النيابة العامة لدى المحاكم، دون أن يتمّ تحديد صلاحية كل منهم. هذه الوظيفة موجودة في التشريعات السارية في قطاع غزة، بينما هي غير موجودة في التشريعات السارية في الضفة الغربية. وقد ماثل قرار رئيس السلطة الوطنية رقم 287 لسنة 1995 بين وظيفتي وكيل النيابة والمدعي العام، غير أنه كان يتعيّن على مشروع قانون السلطة القضائية أن يخولّ وكيل النيابة صراحة اختصاصات المدعي العام المنصوص عليها في تشريعات الضفة الغربية.

– **صلاحيات معاوني النيابة العامة:** حدّدت المادة(1/68) هذه الصلاحيات بقولها: " .. ويؤدي معاونو النيابة العامة ما يندبون له من أعمال تحت إشراف ومسؤولية المنوط به تدريبهم من أعضاء النيابة العامة".

5. تعيين أعضاء النيابة العامة:

نصّ دستور عام 1952 في المادة (98) على أنه: "يُعيّن قضاة المحاكم النظامية والشرعية ويعزلون بإرادة ملكية وفق أحكام القوانين". أما قانون استقلال القضاء لعام 1955 فنصّ في المادة (1/5) على أنه: "تجري التعيينات والترقيات والتنقلات في وظائف القضاة بقرار من المجلس القضائي وإرادة سنية تنشر في الجريدة الرسمية". ومع احتلالها عام 1967 أصبحت الضفة الغربية بدون مجلس قضائي، وظل هذا الوضع قائماً بعد نشوء السلطة الوطنية الفلسطينية. ويمكن القول أن صلاحيات المجلس القضائي المشار إليها قد آلت من الناحية الفعلية إلى رئيس السلطة الوطنية لحين تشكيل مجلس القضاء، بينما لا يملك وزير العدل أياً من تلك الصلاحيات حتى فيما يتعلّق بأعضاء النيابة العامة.

أما بخصوص تعيين أعضاء النيابة العامة في قطاع غزة، فإن المادة (56) من المرسوم الدستوري لعام 1962 نصّت على ما يلي: "تعيين أعضاء النيابة العامة ونقلهم وعزلهم يكون بالكيفية وبالشروط التي يقرّها القانون". لكن لم يصدر أي قانون يعالج هذه المواضيع التي حدّدها نصّ المادة (56).

أما بخصوص تعيين أعضاء النيابة العامة في مشروع قانون السلطة القضائية، فإن المشروع قد ساوى بينهم في التعيين كمبدأ عام، ونصّ

في المادة (1/18) على أن يكون تعيين القضاة بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى. غير أن المادة (62) انتقصت من هذا المبدأ بصورة غير مباشرة بإعطائها وزير العدل سلطة أن يقرر كون معاون النيابة العامة صالحاً للتعيين في وظيفة وكيل نيابة بناءً على تقرير من النائب العام، وهو أمر يتعارض مع المبدأ الذي أكدّه القانون وهو أن يكون تعيين القضاة بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى⁹. كما أن هذا النصّ قد يعني أن تحديد من يصلحون للتعيين في وظيفة وكيل نيابة هي من صلاحيات وزير العدل، خاصة وأن دور مجلس القضاء هنا غير واضح، ممّا قد يترتب عليه سيطرة وزير العدل على التعيينات في سلك النيابة العامة من خلال السيطرة على أهم بوابة للدخول إلى هذا السلك. وقد اقترحت الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن من خلال المذكرة التفصيلية التي أعدتها حول مشروع قانون السلطة القضائية المعدّ للقراءة الثالثة تعديل النص المذكور قبل إقرار مشروع القانون بالقراءة الثالثة، وذلك إما بأن تكون الصلاحية لمجلس القضاء والاكتفاء هنا بالنص على أن يُقدّم تقرير النائب

⁹ تنص المادة 62 على ما يلي: "1. يضع النائب العام بعد استطلاع رأي وكيل النيابة المختصّ تقريراً عن عمل معاون النيابة يبين فيه مدى أهليته وصلاحيته للعمل القضائي ويخطر به العضو المعني به. 2. يُعرض التقرير وما قد يقدمه العضو المعني من ملاحظات مكتوبة على وزير العدل ليقرر صلاحية العضو للتعيين في وظيفة وكيل نيابة أو إعطائه مهلة لا تتجاوز السنة لإعادة تقدير أهليته وصلاحيته".

العام للمجلس، أو بالنص على أن يكون لوزير العدل مجرد تقديم توصية لمجلس القضاء¹⁰.

ومن ناحية ثانية أيضاً فإن المادة (2/63) حدّدت طريقة خاصة لتعيين النائب العام، إذ نصّت على: "يعين النائب العام بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى ومصادقة المجلس التشريعي الفلسطيني ..". وما قد يفهم من هذا النص أن مصادقة المجلس التشريعي تكون على تنسيب مجلس القضاء الأعلى لا على قرار رئيس السلطة الوطنية. وربما تضمن هذه الطريقة قدراً أكبر من الإحساس بالاستقلالية لدى أعضاء المجلس التشريعي عند تصويتهم للمصادقة على تنسيب مجلس القضاء الأعلى لمن يشغل منصب النائب العام، لكن هذا الفهم يتعارض مع موقف مشروع القانون الأساسي الذي تطلب مصادقة المجلس على قرار رئيس السلطة الوطنية.

الملاحظ في الحياة العملية أن تعيينات أعضاء النيابة العامة تتم من رئيس السلطة الوطنية، إما عن طريق وزير العدل أو بطرق أخرى. ولقد ثبت لإحدى لجان المجلس التشريعي أن وزير العدل قام بالتدخل في عملية تعيين القضاة، ومن ضمنهم أعضاء النيابة العامة¹¹. وهناك خلل كبير في آلية التعيين، لدرجة أدت إلى تعيين أعضاء نيابة -

¹⁰ وابت الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن مراحل إقرار مشروع قانون السلطة القضائية، مبدية رأيها بخصوص تنقيح المشروع، ومن ذلك مجموعة من الملاحظات أرسلت إلى المجلس التشريعي بتاريخ 1998/11/3 قبل إقراره بالقراءة الثالثة.

¹¹ هذا ما أكده عضو المجلس التشريعي عزمي الشعبي في ندوة نظّمها المنتدى الفكري العربي حول النائب العام ودوره في عملية التحول الديمقراطي بتاريخ 1998/6/23.

مدّعين عامين – لا يمتلكون الكفاءة المطلوبة. فوظيفة النيابة العامة تتطلب قدرة نظرية ومهارة عملية في مجال القانون وإجراءات التحقيق والمحاكمة والطب الشرعي وموضوعات أخرى. ورغم عدم وجود معهد لتدريب وتأهيل أعضاء النيابة العامة، تمّ تعيين بعض المدّعين قبل أن تكون لديه سنوات كافية من الخبرة أو قبل أن يكون قد أنهى فترة التدريب على أعمال مهنة المحاماة، بل وتمّ تعيين أحد المدّعين العامين رغم أن سنّه يقل عن ثلاثة وعشرين سنة، وهو السن الذي حدّده قانون استقلال القضاء لعام 1955 لجواز القيام بهذا وظيفة¹². ولم يتمّ توفير تدريب وتأهيل لاحق لمن تمّ تعيينهم في سلك النيابة العامة، سواء داخل البلاد أو خارجها، باستثناء بعض التدريبات النظرية البسيطة. من ناحية ثانية، كانت التعيينات في النيابة العامة في بداية عهد السلطة الوطنية تتمّ حسب الهوية السياسية، بعيداً عن أية اعتبارات مهنية.

¹² أنظر صحيفة الأيام بتاريخ 17 تشرين أول 1998، تحقيق منشور على ص 21.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للنيابة العامة:

كانت النيابة العامة حتى وقت قريب جزءاً من السلطة التنفيذية، لكنها أصبحت في غالبية الدول جهازاً مستقلاً عنها. فقد غدت النيابة العامة جزءاً من السلطة القضائية، لكنها مع ذلك مستقلة عن القضاء الجالس (قضاة الحكم)¹³. كما أن النيابة العامة مستقلة عن السلطة التشريعية. وعلى ذلك فإن البحث في طبيعة النيابة العامة الفلسطينية يتطلب تناول علاقتها بالسلطات الثلاث.

أولاً: علاقة النيابة العامة بالسلطة التشريعية:

لا توجد أية تبعية بين النيابة العامة والسلطة التشريعية في مختلف الدول، كما لا توجد علاقة بينهما عادة. ولكن قد يُسند أحياناً للسلطة التشريعية دور فيما يتعلق بتعيين رئيس النيابة العامة. وهذا ما اتجه إليه مشروع القانون الأساسي الفلسطيني، إذ تطلبت المادة (98) منه مصادقة المجلس التشريعي على قرار رئيس السلطة الوطنية بتعيين النائب العام والذي يصدر بناءً على تنسيب من المجلس الأعلى للقضاء، كما نصّت على ذلك المادة (63) من مشروع قانون السلطة القضائية. ويعني هذا إعطاء السلطات الثلاث دوراً في تعيين رأس جهاز النيابة، وفي ذلك تدعيم لاستقلالية جهاز النيابة العامة، خاصة عن السلطة التنفيذية.

كما أن النظام الداخلي للمجلس التشريعي يعطي النائب العام صلاحية طلب رفع حصانة عضو المجلس إذا توافر ما يبرر ذلك.
ثانياً: علاقة النيابة العامة بالسلطة القضائية:

¹³ انظر د. محمد حتاتة، شرح الإجراءات الجنائية في القانون الليبي، بنغازي 1980، ص 23-24.

كما سبق القول تعتبر النيابة العامة جزءاً من السلطة القضائية، حسبما استقر عليه الفقه والتشريع في مختلف الدول. ومن مظاهر اعتبار النيابة العامة جزءاً من السلطة القضائية ما يلي:-

1. أنه يتم تناول وتنظيم موضوع النيابة العامة في الدساتير ضمن النصوص الخاصة بالسلطة القضائية. وهكذا فعل مرسوم دستور عام 1962 في قطاع غزة، والدستور الأردني لعام 1952 فيما يتعلق بالضفة الغربية، ومشروع القانون الأساسي الفلسطيني.

كما يتم تنظيم موضوع النيابة العامة ضمن التشريعات الخاصة بالسلطة القضائية، وقد اتبع هذا المنهج كل من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (26) لسنة 1952 وقانون استقلال القضاء رقم (19) لسنة 1955 ونظام تفتيش المحاكم النظامية رقم (105) لسنة 1965.

أما في قطاع غزة فالصورة غير واضحة، وهي مختلفة عما هو قائم في الضفة الغربية. فلا توجد في قطاع غزة تشريعات تنظم تشكيل جهازي النيابة العامة والمحاكم، ولم يشتمل قانون المحاكم رقم 31 لسنة 1940 على نصوص تنظم جهاز النيابة العامة، لكن بعض التشريعات غير الهامة - كقرار الحاكم العام رقم 12 لسنة 1967 بخصوص منح القضاة ووكلاء النيابة العامة وأعضاء الشؤون القانونية بدل مهنة - عالجت موضوعات تخص القضاة وأعضاء النيابة العامة في معرض واحد.

أما مشروع قانون السلطة القضائية، فقد عالج النيابة العامة بوصفها جزءاً من السلطة القضائية، كما وأفرد لها بعض الأحكام في الباب الخامس.

2. أن أعضاء النيابة العامة يعتبرون قضاة ويتمتعون بما يتمتع به قضاة الحكم من مزايا و ضمانات، كما يخضعون لنفس الأحكام القانونية وقواعد المساءلة.

وإذا رجعنا إلى قانون استقلال القضاء لعام 1955 الساري في الضفة الغربية نجد أنه لم يفرّق في تعريف القضاة بين قضاة الحكم وأعضاء النيابة العامة (القضاء الواقف). فقد شمل التعريف كافة أعضاء النيابة العامة (المادة 2)، ثم لم يفرّق القانون في كافة جوانبه بين قضاة الحكم وأعضاء النيابة العامة، سواء من حيث التعيين وعدم القابلية للعزل والواجبات والترقية والأقدمية والنقل والندب والإجازات والإحالة على التقاعد والمحاكمة والمساءلة التأديبية والعضوية في تشكيل المجلس القضائي. وهكذا فهم يتمتعون بنفس الضمانات.

أما في قطاع غزة، فقد عالج المرسوم الدستوري لعام 1962 النيابة العامة ضمن السلطة القضائية، إلا أنه أنطلق على أساس التفرقة بين قضاة الحكم وأعضاء النيابة العامة. فقد نصّت المادة (55) على أن: "تعيين القضاة ونقلهم وعدم قابليتهم للعزل يكون بالكيفية وبالشروط التي يقرّها القانون". ثم تلتها المادة (56) التي نصّت على ما يلي: "تعيين أعضاء النيابة العامة ونقلهم وعزلهم يكون بالكيفية وبالشروط التي يقرّها القانون". وقرّر المرسوم صراحة قابلية أعضاء النيابة العامة للعزل بخلاف القضاة.

رغم أن بعض التشريعات في قطاع غزة — كقرار الحاكم العام رقم 12 لسنة 1967 بخصوص منح القضاة وكلاء النيابة العامة وأعضاء الشؤون القانونية بدل مهنة — عالجت موضوعات تخصّ القضاة وأعضاء النيابة العامة في معرض واحد، إلا أن هذا المسلك لم يغيّر من

كون أعضاء النيابة العامة في قطاع غزة لا يعتبرون قضاة وفق التشريعات السارية. وعلى ما يبدو أنهم ما يزالون كذلك رغم قرار رئيس السلطة الوطنية رقم 287 لسنة 1995، ورغم أن المادة (4) من القرار تنصّ على أنه: "تعتبر وظيفة وكيل النيابة العامة بقطاع غزة مثيلة لوظيفة المدعي العام بالضفة الغربية ويمارس كلا منهما صلاحيات الآخر حيثما وجد". فلم تتضمن المادة ألفاظاً صريحة تؤدي هذا المعنى، ولو قصد معنىً كهذا لتمّ النصّ عليه بألفاظٍ صريحة. وفي معرض بحث إمكانية هذا المعنى للنصّ يمكننا أن نتساءل، وبحق: هل قصد النصّ تجريد أعضاء النيابة في الضفة الغربية من صفة القاضي كما هو الحال في قطاع غزة، أم قصد منح أعضاء النيابة في غزة صفة القاضي أسوة بالحال القائم في الضفة؟ النصّ غير كافٍ للإجابة على هذا التساؤل الوجيه والجوهري في معرض المسألة المطروحة. على ذلك يمكننا أن نقرر بثقة أن القرار، وللأسف، أبقى على تجرّد أعضاء النيابة العامة في نطاق قطاع غزة من صفة القاضي، وإن كانوا يتمتعون بهذه الصفة فقط لدى ممارستهم وظائف المدعي العام في محافظات الضفة استناداً لنصّ هذه المادة، وهو المعنى الذي نرى أن النصّ وضع له. ومن المرجح أيضاً أن النصّ قصد المساواة بين وظيفتي وكيل النيابة في غزة والمدعي العام في الضفة من حيث المزايا الوظيفية المادية.

أما فيما يخصّ مشروع قانون السلطة القضائية، فيلاحظ أنه لم ينصّ على اعتبار أعضاء النيابة العامة قضاة، لكنه ساوى بينهم في الضمانات والأحكام كمبدأ عام، من حيث التعيين وشروطه وعدم القابلية للعزل إلا

في الأحوال المبينة في القانون¹⁴. كما ساوى مشروع القانون بينهم من حيث النقل والندب والاستقالة والتقاعد والإجازات والرواتب والعلوات والأقدمية والعضوية في مجلس القضاء الأعلى¹⁵، وكذلك من حيث الواجبات والمسائلة التأديبية، باستثناء أنه قصر إقامة الدعوى التأديبية على أعضاء النيابة العامة فقط على النائب العام الذي له أن يقيمها من تلقاء نفسه أو بناء على طلب من وزير العدل، بخلاف قضاة الحكم الذين تُقام عليهم الدعوى التأديبية من قبل النائب العام بناءً على طلب من وزير العدل أو من رئيس المحكمة العليا أو من رئيس المحكمة التي يتبعها القاضي¹⁶. ولم يفرق المشروع بين قضاة الحكم وأعضاء النيابة

¹⁴ نصّت المادة (27) من مشروع قانون السلطة القضائية على أن "القضاة غير قابلين للعزل إلا في الأحوال المبينة في هذا القانون". ومع أن المشروع وضع أحكاماً خاصة بالنيابة العامة، ونصّ فيها على انطباق نصوص أخرى متعلقة بالقضاة على أعضاء النيابة العامة ليس من بينها المادة (27) إلا أننا نرى أن أعضاء النيابة العامة هم أيضاً غير قابلين للعزل إلا في الأحوال التي يبيّنها القانون، تماماً كقضاة الحكم. ذلك أن المشروع نصّ على أحوال عزل القضاة فقط ضمن أحكام مسائلة القضاة تأديبياً في الفصل الرابع من الباب الرابع، وقد نصّ المشروع على انطباق هذه الأحكام على أعضاء النيابة العامة أيضاً.

¹⁵ لا تختلف أحكام نقل وندب أعضاء النيابة العامة في مشروع قانون السلطة القضائية بصورة أساسية عن أحكام نقل وندب القضاة. فقد نصّت المادة (65) على أن تعيين مكان عمل أعضاء النيابة العامة ونقلهم خارج دائرة المحكمة المعيّنين أمامها بقرار من وزير العدل بناء على اقتراح النائب العام، ويكون نقلهم داخل دائرة المحكمة التي يعملون بها أو ندهم خارجها بقرار من النائب العام. أما نقل القضاة وندهم، فيكون بقرار من مجلس القضاء الأعلى حسبما نصّت المادة (23) من المشروع، ولكنها أجازت استثناء من هذا المبدأ العام ندب القضاة مؤقتاً للقيام بأعمال قضائية أو قانونية متى اقتضت ذلك مصلحة وطنية، بقرار من وزير العدل بعد موافقة مجلس القضاء الأعلى.

¹⁶ أنظر المادتين (49)، (72) من مشروع قانون السلطة القضائية.

في هذه الموضوعات إلا أحياناً. ولكن يتوجب ملاحظة أن المشروع فرض على أعضاء النيابة تبعية خاصة لرؤسائهم بخلاف قضاة الحكم، فقد نصّت المادة (66) على أن: "أعضاء النيابة العامة يتبعون رؤساءهم وفقاً لترتيب درجاتهم".

3. أن النيابة العامة جزء أساسي من تشكيل المحاكم في القضايا الجزائية، بحيث إذا تخلف حضورها كان تشكيل المحكمة باطلاً كأصل. لهذا فإن قانون أصول المحاكمات الجزائية لعام 1961 أوجب حضور النيابة العامة في جلسات محاكم البداية لكي تتعقد هذه الجلسات صحيحة¹⁷، أما بالنسبة لمحاكم الصلح فالأصل أنه لا يشترط حضور النيابة العامة، بينما يجب حضورها لجلسات محكمة الاستئناف في المحاكمات التي تجري مرافعة¹⁸.

فيما يتعلق بالوضع في قطاع غزة، يُلاحظ أن قوانين المحاكم والأصول الجزائية لم تنظم هذا الموضوع، لكن نظراً لأن النيابة العامة هي صاحبة الدعوى فإن رجال القانون في غزة يفهمون أن حضور النيابة في المحاكم الجزائية أساسي، بحيث لا تتعقد المحكمة دون حضورها.

لم ينصّ مشروع السلطة القضائية على مبدأ أن النيابة العامة جزء أساسي من تشكيل المحاكم في القضايا الجزائية، بحيث إذا تخلف حضورها كان تشكيل المحكمة باطلاً كأصل، علماً بأن قوانين تشكيل المحاكم تعالج عادة هذا الموضوع، وربما تقوم قوانين أصول المحاكمات الجزائية بذلك.

¹⁷ أنظر المادة 166، والمادة 204 من قانون أصول المحاكمات الجزائية لعام 1961.

¹⁸ أنظر المواد 264، 266 من قانون أصول المحاكمات الجزائية لعام 1961.

يتبين لنا مما سبق أن النيابة العامة جزء من السلطة القضائية، إلا أنها مستقلة عن قضاة الحكم – القضاء الجالس – إذ تتميز ببعض الخصوصيات. وهذا يرتب خصوصيات في الأحكام القانونية التي تنظمها. هذا الوضع هو نتيجة طبيعية لضرورة فصل جهتي الاتهام والحكم. فالنيابة العامة جهة اتهام، وقضاة الحكم هم جهة الحكم والبت في الاتهامات. ومما استقرت عليه التشريعات التفريق بين جهة الاتهام وجهة الحكم كمتطلب حيوي لتحقيق العدالة. غير أن هذا الفصل غير مطلق، فتشريعات الأصول الجزائية تتغاضى، في حدود ضيقة جداً، عن مبدأ عدم الجمع بين سلطتي الاتهام والحكم تحقيقاً لمصلحة عامة محددة.

وترتب تشريعات الأصول الجزائية النتائج التالية على استقلال النيابة العامة عن قضاة الحكم¹⁹:

1. لا يجوز للقضاء الجالس (المحاكم) رفع دعوى الحق العام إلا في أحوال استثنائية يحددها القانون.
- وهذا الوضع منطبق لدينا في الضفة الغربية، وفي قطاع غزة.
2. لا يملك القضاء الجالس أن يأمر النيابة العامة أو يطلب منها رفع الدعوى أو حفظها أو التحقيق فيها أو أداء أي عمل من الأعمال سواء تعلق بالتحقيق أو المرافعة. وبشكل خاص لا يملك أن يأمرها بإجراء تحقيق تكميلي. وهذا الوضع معمول به في نظامنا القانوني.

¹⁹ أنظر المستشار فرج هليل، النيابة العامة، الإسكندرية 1996، ص 29 – 31، وكذلك د. محمد حتاتة، مرجع سابق، ص 26 – 27.

3. النيابة العامة حرّة في إيداء طلباتها وآرائها أمام المحكمة، وليس للمحكمة الحق في توجيه اللوم أو النقد أو التأييب في أي شأن من شؤون مباشرة النيابة العامة لاختصاصها. وكل ما للمحكمة هو أن تفصل في الدعوى، مبدية ملاحظاتها للنيابة. وينطبق هذا المبدأ في نظامنا القانوني.
4. لا يجوز للقاضي – سواء من القضاء الجالس أو الواقف – أن يجمع في نفس القضية (الدعوى) بين وظيفتي الاتهام أو الحكم. وهذا ما نصت عليه المادة (24) من قانون أصول المحاكمات الجزائية لعام 1961 بقولها: "1. لا يجوز لقاض أن يحكم بالدعوى التي تولى وظيفة النيابة العامة فيها. 2. وإنما يجوز لقاضي صلح النظر في دعوى قام بالتحقيق فيها كمدعي عام، بشرط أن لا يكون اتخذ قرار ظن فيها". وفي تشريعات قطاع غزة، يُعمل بمبدأ عدم جواز الجمع بين وظيفتي الاتهام والحكم في نفس القضية بحيث لا يجوز هذا الجمع بأي حال من الأحوال²⁰.
5. لا تخضع تصرفات النيابة العامة في التحقيق والاتهام ومباشرة دعاوى لرقابة القضاء الإداري، فهذه التصرفات تعتبر أعمالاً قضائية. أما الأعمال التي تقوم بها النيابة العامة بصفتها سلطة إدارية كإجراءات المحافظة على مصالح القصر وعديمي الأهلية، فتعتبر أعمالاً إدارية وتخضع لرقابة القضاء الإداري. كما يخضع في نظامنا القانوني لرقابة القضاء الإداري توقيف الأشخاص بوجه غير مشروع²¹.

²⁰ هذا ما أكدّه مساعدي النائب العام بغزة سعد شحير ومازن سسال في مقابلة معهما.

²¹ أنظر المادة 10 من قانون تشكيل المحاكم لسنة 1952 الساري في الضفة الغربية، والمادة 7 من قانون المحاكم رقم 31 لسنة 1940 الساري في قطاع غزة.

ثالثاً: علاقة النيابة العامة بالسلطة التنفيذية:

كان ينظر إلى النيابة العامة حتى وقت غير بعيد على أنها جزء من السلطة التنفيذية، باعتبار أنه مُوكل إليها مباشرة الدعوى العمومية بالنيابة عن السلطة التنفيذية تحت إشراف ومراقبة وزير العدل. غير أن التشريعات استقرت أخيراً إلى أن النيابة العامة جزء من السلطة القضائية لا التنفيذية.

ورغم أن النيابة العامة هي جزء من السلطة القضائية، فإن هناك صلة متميزة وخاصة تربطها بالسلطة التنفيذية. ولإجلاء هذه الصلة نتناول فيما يلي جوانبها من خلال استظهار صلة النيابة العامة بكل من رئيس السلطة التنفيذية ووزير العدل وأجهزة الأمن.

1. علاقة النيابة العامة برئيس السلطة الوطنية:

تتحصّر هذه العلاقة من الناحية النظرية فيما يتعلق بالنيابة في أن تعيين أعضاء النيابة العامة يكون بقرار من رئيس السلطة الوطنية على نحو ما أشرنا له عند الحديث عن تعيين أعضاء النيابة العامة.

وقد حصر مشروع قانون السلطة القضائية العلاقة بين النيابة العامة ورئيس السلطة الوطنية في أن تعيين أعضاء النيابة العامة يتمّ بقرار من رئيس السلطة الوطنية على النحو الذي سبق تبيانه. كما نصّ مشروع قانون السلطة القضائية على أن نفاذ أحكام عزل القضاة — بما فيهم أعضاء النيابة — التي تصدر عن المجلس التأديبي للقضاة، تحتاج إلى صدور مرسوم من رئيس السلطة الوطنية (المادة 55).

2. علاقة النيابة العامة بوزير العدل:

يسهل علينا أن نقرر بداية أن النيابة العامة ليست دائرة من دوائر وزارة العدل، طالما أنها جزء من السلطة القضائية لا التنفيذية. ويعطي هذا، بحد ذاته، مؤشراً على خصوصية ودقة العلاقة بين وزير العدل والنيابة العامة.

يُخضع القانون الساري في الضفة الغربية النيابة العامة لإشراف وزير العدل ويجعلها تابعة له. لكن هذه التبعية من نوع خاص، إذ أنها ضيقة جداً حفاظاً على استقلالية سلطة الاتهام وسلطة القضاء بشكل عام.

يُفترض أن يكون إشراف وزير العدل على النيابة العامة إشرافاً إدارياً بحتاً، وذا نطاق ضيق ينحصر في حدود ما نصّ عليه القانون. وبموجب هذه التبعية الإدارية يختصّ وزير العدل بالإشراف على أعضاء النيابة العامة ومراقبة تصرفاتهم للتأكد من حسن قيامهم بواجباتهم الوظيفية على نحو ما حدّده القانون. فهو يراقب تراخيهم وتقصيرهم أو تأخرهم في إجراء التحقيقات في الجرائم المرتكبة وفي إحالتها للقضاء وفي حضور الجلسات أمام المحكمة في الدعوى الجزائية المنظورة أمام المحاكم وفي الطعن في الأحكام في مواعيدها. كذلك ينظر في إهمال أعضاء النيابة العامة في الإشراف على موظفيهم في نفس الجهاز. وهذه السلطة المخولة لوزير العدل استدعت منه بعض الصلاحيات التي يمارسها تجاه أعضاء النيابة من نذب وغيره.²²

²² د. محمد حتانة، مرجع سابق، ص 19.

وهذا الوضع معمول به في قانون استقلال القضاء لعام 1955 الساري في الضفة الغربية. فقد نصّت المادة (31) على أن: "لوزير العدلية حق الإشراف الإداري على جميع المحاكم والقضاة". كما أن قانون أصول المحاكمات الجزائية لعام 1961 نصّ في المادة (1/11) منه على أن أعضاء النيابة العامة تابعون إدارياً لوزير العدل. كما تنصّ الفقرة الثانية من نفس المادة علي أن موظفي النيابة العامة ملزمون في معاملاتهم ومطالبهم الخطية بإتباع الأوامر الخطية الصادرة إليهم من رؤسائهم (من داخل جهاز النيابة العامة وفقاً لقاعدة تسلسل السلطة) أو من وزير العدل. وعلى ضوء سلطة الإشراف الإداري لوزير العدل، فقد خولّه قانون استقلال القضاء سلطة تأديبية عليهم. لكن هذه السلطة محصورة في نطاق الإشراف الإداري على عملهم، كما أنها محدودة من حيث الجزاء التأديبي الذي يمكن له أن يوقعه عليهم. فقد نصّت المادة (32) من القانون على أن "لوزير العدل من تلقاء نفسه أو بناء على تنسيب رئيس المحكمة حق تنبيه القضاة إلى كل ما يقع منهم مخالفاً لواجباتهم أو مقتضيات وظيفتهم ويكون التنبيه شفاهة أو كتابة". ولكن هذا الصلاحية منقّدة لأنها تشكل مظهراً من مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في عمل القضاة، ونرى أن لا تعطى أية جهة غير مجلس القضاء سلطة فرض جزاءات تأديبية على القضاة بما فيهم أعضاء النيابة العامة، فهذا يحفظ للقضاء استقلاله.

أما التشريعات السارية في قطاع غزة، فإنها لم تتضمن أية نصوص تتبع النيابة العامة لوزارة العدل. والنتيجة التي تترتب على ذلك هي أن جهاز النيابة العامة يعتبر مرفقاً مستقلاً، ولا يخضع لإشراف من وزارة العدل. غير أن الناحية العملية تشهد تبعية من النيابة العامة لوزير العدل، وعلى وجه الدقة عملية إخضاع جهاز النيابة العامة لتبعيته، وهي صورة من التبعية تتجاوز حتى مظاهر التبعية الإدارية

كما سنرى لاحقاً. وإذا كان ثمة ما يستدعي إعادة تنظيم جهاز النيابة العامة، وإخضاعها للإشراف الإداري من قبل وزارة العدل، فكان المفروض أن يتم تعديل التشريعات السارية في غزة بموجب نصّ قانوني يحقق وينظم هذه التبعية.

وعلى أية حال، فإن انحصار سلطة وزير العدل في الإشراف الإداري على النيابة العامة يعني أنه لا يملك الإشراف على التصرفات القضائية لأعضاء النيابة العامة، وإلا تأثر العمل القضائي للنيابة العامة - وبالتالي إجراءات العدالة - باعتبارات سياسة وأخرى. ويترتب على ذلك أن وزير العدل لا يملك أن يصدر الأوامر لأعضاء النيابة العامة بالتحقيق في دعوى معينة أو مباشرتها أمام القضاء أو إبداء طلبات معينة أمام القضاء أو الطعن في أحكام القضاء. وإذا أصدر وزير العدل أمراً في أي من هذه المجالات فإن أمره يكون باطلاً، وغير ملزم للنيابة العامة، ولا تترتب على مخالفة عضو النيابة العامة لهذا الأمر أي أثر، فلا يكون الإجراء الذي يتخذه باطلاً، كما لا يُسأل تأديبياً عن مخالفته لأمر الوزير²³. أما فيما يتعلق بوظيفة الاتهام التي تقوم بها النيابة العامة، فلوزير العدل أن يصدر أوامره لأعضاء النيابة العامة لممارسة هذه الوظيفة باعتبارها وظيفة تنفيذية لا قضائية. لكن سلطته هذه تقتصر على تصرفات النيابة العامة المكتوبة، أما التصرفات غير المكتوبة، فإنه لا رقابة لوزير العدل عليها، فهي تخضع فقط

²³ د. حسن جوخدار، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني، مطبعة الصفدي، عمان 1993، الجزء الأول، ص 51. د. محمد نجم، الوجيز في قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني، عمان 1991، ص 57. د. ممدوح البحر، مبادئ قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان 1998، ص 63.

للقانون وفقاً للمبدأ السائد والمستقر، وهو أنه "إذا كان القلم مقيداً، فإن اللسان طليق".

تشهد الحياة العملية واقعاً مختلفاً لعلاقة وزير العدل بجهاز النيابة العامة، يخرج عن النطاق الذي يرسمه القانون، وهذا ما اكده النائب العام السابق فايز أبو رحمة الذي قدّم استقالته في نهاية آذار 1998، احتجاجاً على الوضع العام الذي يعاني منه جهاز النيابة العامة. ويمكن لنا أن نستخلص بسهولة مستوى وطبيعة العلاقة القائمة بين وزير العدل ورئاسة جهاز النيابة العامة من عبارات النائب العام بعد قبول استقالته، حيث قال: ". بدأت العمل في النيابة العامة وسط منغصات وعقبات وضعها أمامي وزير العدل .. لمست أن وزير العدل يريد أن يحرمني حقي في الحديث وصلاحياتي، حيث كلف اثنين من المساعدين لي بالتوقيع على قرارات ومحاضر النيابة العامة وطلب مني أن يكون المساعدان ضمن من يكون لهم صلاحية التوقيع، فقامت مباشرة بتجميد نشاطهما بالكامل ولم يوقعا على أي ورقة منذ توليت هذا المنصب وحتى تركته..". وأضاف: "أن وزير العدل اتصل بوزير المالية وطلب منه عدم إمداد النيابة العامة بأي أموال لدفع الإيجارات وثمان الأثاث، مما يتنافى مع عمله الأساسي وهو خدمة المرفق القضائي، ثم قام بسحب اثنين من العاملات معي السكرتيرة والطابعة والأذن الذي يخدم في مقرّ النيابة العامة، ثم سحب واحداً من الحارسين الاثنين اللذين يعملان معي ونقله إلى منطقة الشجاعية، وعندما حاولت أن أعوض هذا النقص واتصلت بقائد المنطقة الشمالية محافظ الشمال حيث عين في مكنتي طابعة وبديلاً للحارس قام وزير العدل بشنّ حملة شعواء عليه واجبره على سحب الاثنين لقد قدّمت المذكرة تلو المذكرة والشكوى تتبعها الشكوى واستمر الإزعاج وعرقلة العمل فقررت أن الاستقالة هي أفضل وسيلة حفاظاً على مصالح الناس بالدرجة

الأولى²⁴. واضح من أقوال النائب العام السابق أنه كانت هناك إجراءات ومحاولات من وزير العدل تستهدف انتزاعاً فعلياً لبعض اختصاصاته وفرض سيطرة عليه، وهو أمر يهدر استقلال السلطة القضائية. ومن المظاهر التي تدعم واقع استهداف تهميش جهاز النيابة العامة والسيطرة عليه أن القيادة الفلسطينية قامت، حسبما أكد وزير العدل للصحافة في مطلع آب 1998، بتشكيل لجنة لدراسة ملفات الموقوفين في السجون الفلسطينية بدون محاكمة وتقديم تقرير بذلك لرئيس السلطة الوطنية²⁵، مع أن كل هذه الأمور من اختصاص جهاز النيابة العامة، وبصفة خاص النائب العام.

وبخصوص موقف مشروع قانون السلطة القضائية من علاقة وزير العدل بجهاز النيابة العامة، فيمكن القول أن مشروع القانون أعطى وزير العدل نوعاً من الإشراف الإداري على جهاز النيابة العامة. فقد نصّت المادة (72) من مشروع القانون على أن أحكام الفصل الرابع من الباب الرابع والمتعلقة بمساءلة القضاة تأديبياً تسري على أعضاء النيابة العامة. وبالرجوع إلى تلك الأحكام نجد أن المادة (1/47) من المشروع تنصّ على أن: "لوزير العدل الإشراف الإداري على جميع المحاكم...". كما وردت بعض النصوص التي أعطت لوزير العدل صلاحيات إشراف إداري على النيابة العامة، من ذلك: أن المادة (1/65) خوّلته صلاحية تعيين مكان عمل أعضاء النيابة العامة ونقلهم خارج دائرة المحكمة المعيّنين أمامها بناء على اقتراح من النائب العام، كما أن المادة (72) خوّلت وزير العدل أن يطلب من النائب العام إقامة الدعوى التأديبية على أعضاء النيابة العامة. كذلك فإن المادة (1/33) نصّت

²⁴ صحيفة القدس، بتاريخ 6 أيار 1998، ص2.

²⁵ صحيفة الأيام بتاريخ 6 آب 1998، ص5.

على أن استقالة القاضي، والتي تعتبر مقبولة بعد أسبوعين من تاريخ تقديمها لرئيس مجلس القضاء الأعلى، يصدر بقبولها قرار من وزير العدل اعتباراً من هذا التاريخ، وهذا ينطبق على أعضاء النيابة العامة.

بخصوص دور وزير العدل في تعيين أعضاء النيابة العامة، فقد تناولنا هذا الموضوع سابقاً. ونودّ أن نضيف هنا أن مشروع السلطة القضائية ينصّ في المادة (64) على أن يؤدي النائب العام اليمين قبل مباشرته عمله أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بحضور وزير العدل، بينما يؤدي باقي أعضاء النيابة العامة اليمين أمام وزير العدل بحضور النائب العام.

3. علاقة النيابة العامة بأجهزة الأمن:

ينصّ قانون أصول المحاكمات الجزائية لعام 1961 على وظيفة الضبط العدلي (القضائي)، والتي تتمثل في استقصاء الجرائم وجمع أدلتها والقبض على فاعليها وإحالتهم إلى المحاكم الموكول إليها أمر معاقبتهم (المادة 7). وقد نصّ القانون على تشكيل جهاز الضابطة العدلية وحدّد أعضاء هذا الجهاز، وهم المدعي العام وكذلك قضاة الصلح في المراكز التي لا يوجد فيها مدعي عام (المادة 8).

وينصّ القانون على ما يسمى بالضابطة العدلية المساعدة، والتي تقوم بمساعدة أعضاء النيابة العامة في إجراء الوظائف المذكورة أعلاه في ملاحقة الجرائم المرتكبة. وقد حدّد القانون أعضاء الضابطة العدلية المساعدة، ومنهم: مدير الشرطة وقادة المناطق للشرطة وضباط الشرطة والموظفون المكلفون بالتحري، والمباحث الجنائية ورؤساء مخافر الشرطة وجميع الموظفين الذين خولوا صلاحيات الضابطة العدلية

بموجب قوانين وأنظمة خاصة. ومن أعضاء الضابطة العدلية المساعدة أيضاً موظفو مراقبة الشركات ومأمورو الصحة ومحافظو الجمارك ومراقبو الآثار.²⁶

ولا يوجد في النظام القانوني الساري في قطاع غزة تسمية الضابطة العدلية والضابطة العدلية المساعدة، لكنهما موجودتين من حيث المضمون، فالوظيفة قائمة والمكلفون بها أيضاً. وهذا ما يمكن استخلاصه لدى الرجوع إلى الأمر رقم 473 لسنة 1956 في شأن اختصاصات النيابة العامة، والذي أشار إلى رجال البوليس (الشرطة) في هذا المقام، كما يمكن استخلاص ذلك من الرجوع للقوانين المنظمة لعمل البوليس ولقوانين الأصول الجزائية السارية في غزة، وخاصة قانون أصول المحاكمات الجزائية (القبض والتحرير) رقم 4 لسنة 1924، والذي تحدث عمّا سماه بالبوليس العدلي. كما أن قرار رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية رقم (287) لسنة 1995 أشار إلى "معاوني النيابة العامة وموظفي الضابطة العدلية".

وما تجدر ملاحظته أن أهم أعضاء الضابطة العدلية المساعدة هم رجال الشرطة ورجال الأمن بشكل عام. لكن ليس كل رجال الشرطة والأمن لهم صفة الضابطة العدلية²⁷، ذلك أنهم يقومون بوظيفتين: أ. الضبط الإداري: وهنا يقومون بممارسة الوسائل الممكنة لمنع وقوع الجرائم، والقائمون بهذه الوظيفة ليس لهم صفة الضابطة العدلية، ولا يخضعون في تأدية هذه الوظيفة للنيابة العامة.

²⁶ المادتين 9،10 من قانون أصول المحاكمات الجزائية).

²⁷ لم يخول القانون المصري كل رجال الضبط الإداري صفة الضابطة القضائية، أنظر د. عبد الحميد الشواربي، ضمانات المتهم في مرحلة التحقيق الجنائي، الإسكندرية 1996، منشأة المعارف، ص23.

ب. الضبط القضائي: وهنا يقومون بالمساعدة في أداء وظيفة استقصاء الجرائم التي ارتكبت فعلاً وجمع أدلتها والقبض على فاعليها وإحالتهم للقضاء. ومن عهد إليهم القيام بوظيفة الضبط القضائي من رجال الشرطة والأمن يكتسبون صفة الضابطة العدلية/القضائية، ويخضعون في تأدية هذه الوظيفة للنيابة العامة. فليس كل أعضاء الشرطة والأمن هم من رجال الضابطة العدلية المساعدة، وبالتالي لا يتمتعون بالسلطات الواسعة التي يتمتع بها رجال الضابطة العدلية. ويوفر هذا نوعاً من الضمانة للحقوق والحريات العامة.

أخضع القانون رجال الضابطة العدلية المساعدة في قيامهم بأعمال الضبط القضائي لإشراف ورقابة النيابة العامة، وذلك لأن النيابة العامة هي المختصة أصلاً بملاحقة الجرائم والتحقيق فيها ورفع الدعوى بشأنها للقضاء ومباشرتها أمامه، وأعضاء النيابة العامة هم الأقدر على أداء هذه الوظيفة من الناحية الفنية²⁸. فرجال الضابطة العدلية المساعدة تابعون للنيابة العامة بتبعية من نوع خاص، خاصة وأن أعضاء النيابة العامة هم جزء من السلطة القضائية بينما أعضاء الضابطة العدلية المساعدة هم جزء من السلطة التنفيذية. لهذا تقتصر هذه التبعية على الجوانب الفنية القانونية لأعمال الضابطة المساعدة فيما يخص الضبط القضائي، أما فيما عدا ذلك فهم يخضعون لرؤسائهم

²⁸ من المبادئ التي قررها المؤتمر الدولي السادس لقانون العقوبات الذي عقد في روما من 23 أيلول إلى تشرين أول عام 1953 أن قيام الشرطة القضائية بالتحري عن الجرائم وكشفها وجمع أدلتها هو عمل لا غنى عنه، ولكن يجب أن يؤدي هذا العمل تحت إشراف الموظف القضائي المختص وهو عضو النيابة العامة. أنظر تركي موال، الضابطة العدلية في إجراءات الاستقصاء والتحقيق، دمشق 1997، دار علاء الدين للنشر والتوزيع والترجمة.

وفق التسلسل الوظيفي الهرمي في السلطة التنفيذية. لهذا نصّت المادة (15) من قانون أصول المحاكمات الجزائية لعام 1961 على ما يلي:

" 1- المدعي العام هو رئيس الضابطة العدلية في منطقتيه، ويخضع لمراقبته جميع موظفي الضابطة.

2- أما مساعدو المدعي العام في وظائف الضابطة العدلية المعنيون في المادتين (9،10)، فلا يخضعون لمراقبته إلا فيما يقومون به من الأعمال المتعلقة بالوظائف المذكورة". والمقصود بمساعد المدعي العام المعنيين في المادتين (9،10) أعضاء الضابطة العدلية المساعدة.

أمّا بخصوص التشريعات السارية في قطاع غزة، فإن المادة الثالثة من أمر الحاكم العام للقطاع رقم 473 لعام 1956 بشأن اختصاصات النيابة العامة نصّت على ما يلي: "ممثلو النيابة في الإدارات المختلفة ورجال البوليس المفوضون بالتحقيق والمرافعة يكونون فيما يتعلق بأعمال وظائفهم تابعين للنيابة العامة".

وبالنسبة لمشروع قانون السلطة القضائية فقد نصّ على تبعية أعضاء الضابطة العدلية المساعدة للنيابة العامة في المادة (69) بقولها: "أعضاء (مأمورو) الضبط القضائي يكونون فيما يتعلق بأعمال وظائفهم تابعين للنيابة العامة"²⁹.

²⁹ الواقع أن مصطلح أعضاء الضبط القضائي الذي استعمله النصّ يشمل أعضاء النيابة العامة وأعضاء الضابطة العدلية المساعدة، لكن النصّ خصّص المأمورين منهم، قاصداً بذلك أعضاء الضابطة العدلية المساعدة.

وهكذا فإن رجال الشرطة ورجال الأمن، بمن فيهم أعضاء جهازي المخابرات والأمن وقائي، يخضعون فيما يتعلق بوظيفة الضبط القضائي للنياية العامة.

من ناحية ثانية، ترتبط أجهزة الأمن بالنياية العامة فيما يخص أداء وظائفها المختلفة، سواء في مجال تقصي الجرائم أو غيرها من الوظائف كتنفيذ الأحكام. فقد خول القانون النياية العامة صلاحية أن تستعين بالقوة المسلحة لدى إجراء وظائفها، إذ نصت المادة (19) من قانون أصول المحاكمات الجزائية لعام 1961 على أن: " للمدعي العام وسائر موظفي الضابطة العدلية أن يطلبوا مباشرة معاونة القوة المسلحة حال إجراء وظائفهم".

خول القانون النياية العامة صلاحية مساعلة أعضاء الضابطة العدلية المساعدة، حتى لو كانوا من رجال الأمن، كنتيجة لتبعيتهم لها في مجال الضبط القضائي. لكن خصوصية العلاقة بين النياية العامة والضابطة العدلية المساعدة اقتضت خصوصية معينة بالنسبة لسلطات النياية العامة في المساعلة، فهي تقتصر على توجيه التنبيه لهم، والافتراح على المرجع المختص (الرئيس الإداري لموظف الضابطة العدلية المساعدة) بما يقتضيه الحال من تدابير تأديبية. هذا ما نصت عليه المادة (22) من قانون الأصول الجزائية لعام 1961: "إذا تولى موظفو الضابطة العدلية في الأمور العائدة إليهم يوجه إليهم المدعي العام تنبيهاً، وله أن يقترح على المرجع المختص ما يقتضيه الحال من التدابير التأديبية". وعليه، فإن المدعي العام لا يملك محاسبة رجال الضابطة العدلية المساعدة إلا في هذا النطاق الضيق جداً. أما بالنسبة لتشريعات قطاع غزة، فالملاحظ أنه لا مثيل فيها للنص المذكور أعلاه.

النقطة المهمة في علاقة الضابطة العدلية المساعدة بالنيابة العامة، هي أن موظفي الضابطة العدلية المساعدة، بما فيهم رجال الأمن، ملزمون باتباع تعليمات النيابة العامة في مجال الضبط القضائي وبالتقيّد بأوامرها. ولكن إذا نظرنا إلى الواقع العملي نجد أنه مختلف تماماً، بل ومعكوس في معظم الأحيان. إذ يلاحظ أن هناك خللاً كبيراً جداً فيما يتعلق بعمل الأجهزة الأمنية في مجال الضبط القضائي، دون أن تتمكن النيابة العامة من ممارسة سلطتها الرئاسية في الإشراف على هذا العمل. فهناك خلل في القبض على الأشخاص واحتجاز حرياتهم وعدم إحالتهم للنيابة العامة ومن ثم للقضاء، فهناك أعداد كبيرة من حالات القبض والتوقيف والتفتيش دون مذكرة، وحالات التوقيف دون لائحة اتهام أو بناء على اتهام باطل أو غير جدّي أو دون عرض الموقوفين على النيابة العامة أو قاضي صلح رغم مضي المدة القانونية، وهناك حالات عديدة من التعذيب وضروب المعاملة القاسية أو اللا إنسانية والحرمان من بعض الحقوق كزيارة الأهل. وقد رصدت الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن في تقريرها الرابع لسنة 1998 (1237) انتهاكاً لحقوق من يتعرضون للقبض أو التوقيف والسجناء، والتي بلغ معدلها 72% من المجموع الكلي للانتهاكات المرصودة، وكانت النسبة في العامين 1996، 1997 (69.5%)³⁰. هناك العديد من الشواهد والدلائل التي تؤكد ذلك الواقع المرير لعلاقة أجهزة الأمن بالنيابة العامة. من ذلك أن النائب العام السابق أبو رحمة أشار بعد فترة من توليه منصبه إلى وجود مائتي معتقل سياسي في سجون السلطة الوطنية³¹، وأشار إلى أنه لم يُستشَر أبداً في اعتقال سجناء سياسيين ولم

³⁰ أُنظر حول هذا الموضوع التقارير السنوية للهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، وبخاصة التقرير

السنوي الرابع، الصفحات: 178-181.

³¹ صحيفة القدس، 24 تموز 1997.

يُقم وزن لرأيه³²، علماً بأن أبو رحمة وعد منذ بداية تولّيه منصب النائب العام بتطبيق القانون تطبيقاً كاملاً وبعيداً كل البعد عن الاعتبارات السياسية³³. ولما أفرج النائب العام بتاريخ 15/8/1997 عن أحد عشر شخصاً احتجزوا لفترة طويلة بشكل غير قانوني، لم تَقم أجهزة الأمن أيّ وزن لما قام به النائب العام وفق صلاحيته المخوّلة له قانوناً، وأعدت اعتقال الأشخاص المذكورين بعد ساعتين فقط من الإفراج عنهم³⁴. وعلّق النائب العام أبو رحمة على هذه الحادثة بعبارات صريحة بقوله: "لكل موظف خطوط حمراء .. هناك خطوط حمراء في كل عمل"³⁵. هذا يعني بوضوح أن هناك قيوداً مفروضة من السلطة التنفيذية على عمل النائب العام.

والمظاهر التي تتدرج ضمن هذا الواقع كثيرة، ففي نيسان من عام 1998 حصلت الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن على إذن من النائب العام بالسماح لمحاميتها في قطاع غزة لزيارة مواطنين محتجزين منذ مدّة طويلة، هما: د. إبراهيم المقادمة ود. عبد العزيز الرنتيسي. ورغم هذا الإذن رفض جهاز الشرطة المدنية السماح بإجراء الزيارة. وفي شاهد آخر أكدت صحيفة الحياة نفي النائب العام في تصريح لها إحالة قضايا للنياحة العامة من جهاز الأمن الوقائي كان الجهاز قد أكّد

³² صحيفة الأيام، 5 أيار 1998.

³³ صحيفة الأيام، 21 تموز 1998.

³⁴ كان من بين هؤلاء المعتقلين معتقل محتجز منذ مدة تزيد سنةً ونصف السنة عن مدة العقوبة فيما لو عرض على القضاء وأدين بالتهمة المنسوبة إليه. أنظر تصريحات النائب العام المستقيل فايز أبو رحمة، صحيفة الأيام، 6 أيار 1998.

³⁵ صحيفة الحياة الجديدة، 21 شباط 1998.

إحالتها للنيابة العامة³⁶. إلى جانب ذلك دعت الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن النائب العام إلى القيام بدوره وواجبه في العديد من القضايا وحملات الإعتقالات التي قامت بها الأجهزة الأمنية³⁷.

يواجه المدعون العامون وكلاء النيابة العامة صعوبات وقيود أسوأ بكثير من تلك التي واجهها النائب العام، فالاعتقاد السائد أنهم مضطرون للإذعان لطلبات الأجهزة الأمنية، وليس العكس وفقاً لما يتطلبه القانون، وفي تعبير عن هذا يشير البعض إلى أن: "ما نراه اليوم أن النيابة العام تتبع السلطة التنفيذية بشكل كامل، وما تقوم به الأجهزة الأمنية ليس تجاوزاً للنيابة العامة فحسب، وإنما بتواطؤ من النيابة العامة نفسها"³⁸. وفي هذا السياق نشير للدلالة على أن النيابة العامة "مغلوب على أمرها"، فمتابعة بعض القضايا الهامة أظهرت أن النيابة العامة لا تعلم شيئاً عن أشخاص يتم احتجازهم لدى أجهزة الأمن لمددٍ طويلة تزيد عن المدة القانونية البالغة 48 ساعة. وحتى لدى علم النيابة العامة، فإنها لا تملك أن تفعل شيئاً، بل وتضطرّ لتمثيل دور النيابة أمام القضاء والدفاع عن صحة توقيف الأشخاص رغم قناعتها أنه مخالف للقانون، بل إن ملفات النيابة العامة التي تُعرض على القضاء كانت تخلو في بعض القضايا من التحقيقات التي يُفترض أن تكون قد أجرتها في القضية، بل وتخلو من تحقيقات ذات أهمية من قبل الجهاز الأمني الذي يُحتجز الشخص لديه. هذا ما حدث في قضية الالتماسات التي قُدمت للقضاء للإفراج عن المواطن رجب البابا من غزة عندما كان موقوفاً لدى أجهزة الأمن بغزة، وكذلك في قضية المواطن الموقوف د. عبد

³⁶ صحيفة الحياة الجديدة، 2 كانون أول 1997.

³⁷ انظر التقرير السنوي الثالث للهيئة لعام 1997، والعديد من بياناتها عام 1998.

³⁸ محمد أبو حارثية — مدير مؤسسة الحق، تحقيق لصحيفة الأيام بتاريخ 17 تشرين الأول 1998.

العزیز الرنتیسی³⁹. كما يُلاحظ أنه جرى العمل لدى أعضاء النيابة العامة أن يكتبوا إلي المدراء العامین لشرطة المحافظات لاستطلاع رأيهم فيما يتعلق بمدى خطورة الإفراج عن بعض الموقوفین، وعادة ما يفتقدون بهذا الرأي. ويأتي ردّ بعض المدراء العامون لشرطة المحافظات أحياناً بصيغة لا تبدو فيها الصفة الاستشارية. ويتمّ هذا الإجراء في نطاق الصفة الغربية رغم أنه غير منصوص عليه في التشريعات السارية فيها، وإنما تنصّ عليه تشريعات قطاع غزة التي أعطت رأي مدير الشرطة قيمة استشارية فقط.

تبرّر مظاهر تلك الهيمنة على جهاز النيابة العامة إلى درجة كبيرة عدم قدرة أعضاء النيابة العامة على القيام بوظائفهم أحياناً، كعجزهم عن إحضار متهمين في بعض القضايا⁴⁰. كما تبرّر تلك الهيمنة أحياناً بعض المسلكيات غير السليمة لأعضاء النيابة العامة، من ذلك قيامهم بعرقلة عمل المحامين في بعض القضايا المتعلقة بانتهاك حقوق المواطنين كعدم تمكينهم من ممارسة حقهم في الاستتساخ عن ملفات التحقيق.

يبدو واضحاً على النحو السابق أن النيابة العامة عاجزة عن أداء وظيفتها في ممارسة وإدارة وظيفة الضبط القضائي والرقابة على أداء هذه الوظيفة من قبل مساعديها في الأجهزة الأمنية، والذين يمارسون صلاحياتهم بمعزل عن أوامر النيابة العامة التي ترأسهم في هذه الوظيفة، بل ويتجاوزون تلك الصلاحيات. وباختصار فإن رجال الأمن يمارسون إجراءات القبض والتوقيف والتفتيش وغيرها من إجراءات

³⁹ هذا ما أكدته محامية الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، لدى متابعتها هاتين القضيتين.

⁴⁰ للإطلاع على نموذج من هذه القضايا أنظر التقرير السنوي للجمعية الفلسطينية لحماية حقوق

التحقيق دون رقيب عليهم في العديد من الحالات. وأكثر من ذلك فإننا لاحظنا مما سبق أن النيابة العامة تلتزم بما تطلبه أجهزة الأمن وتسير في الكثير من الإجراءات حسب رغبات تلك الأجهزة، بل إن جمعية القانون أكدت تلقيها عدداً من الشكاوى حول تلقي المدعي العام تعليمات من ضباط الشرطة⁴¹.

هذا الوضع جعل النيابة العامة موضع ثقة ضعيفة من قبل المواطنين. وتكاد تكون هذه الثقة معدومة عندما يتعلق الأمر بانتهاك يقع من قبل رجال السلطة العامة خاصة أعضاء الأجهزة الأمنية. هذا ما يلمس لدى تقديم المواطنين شكاواهم للهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، بل ويعبر عنه بعضهم صراحة.

هكذا تتضح جسامة الخلل في علاقة النيابة العامة بأجهزة الأمن، وبالتالي في قدرة النيابة العامة على أداء وظائفها، وحماية حقوق المواطنين وحررياتهم. هذا الخلل يعني تماماً غياب العدالة، لأن النيابة العامة أصبحت محكومة لا بالقانون وإنما بإرادة أمنية سياسية.

⁴¹ التقرير السنوي للجمعية الفلسطينية لحماية حقوق الإنسان والبيئة، 1997-1998، ص51.

المبحث الثاني: وظائف وخصائص النيابة العامة:

وسنتناول هنا وظائف النيابة العامة في مطلب أول، ثم خصائصها في مطلب ثاني.

المطلب الأول: وظائف النيابة العامة:

تختصّ النيابة العامة بشكل أساسي بوظيفة استقصاء الجرائم المرتكبة والتحقيق فيها وملاحقة المجرمين قانونياً وإحالتهم للمحاكم من خلال إقامة ومباشرة دعوى الحق العام، نيابة عن المجتمع بأسره. إضافة لذلك، تقوم النيابة العامة ببعض الوظائف الأخرى التي أُسندت لها بموجب القانون. و سنتناول فيما يلي هذه الوظائف بقدر من التفصيل.

(1) رئاسة الضابطة العدلية المساعدة في عملية جمع الاستدلالات:

كَلَّف قانون أصول المحاكمات الجزائية لعام 1961 رجال الضابطة العدلية المساعدة القيام باستقصاء الجرائم وجمع المعلومات عنها وجمع أدلتها. فعليهم تلقي الإخبارات والشكاوى وإجراء المعاينة وضبط أدوات الجريمة، ويمكنهم الاستعانة في ذلك بالخبراء من أطباء شرعيين وفنيين وخبراء الأسلحة والبصمة والخطوط. وعليهم تنظيم محضر جمع الاستدلالات، وإرساله إلى المدعي العام، إلا في الأحوال التي يجوز فيها إرساله مباشرة إلى محكمة الصلح. وقد نصّ القانون على أن المدعي العام يرأس الضابطة العدلية في منطقتيه، ومعنى ذلك أن المدعي العام مسؤول عن مدى التزام الضابطة العدلية المساعدة في أعمال جمع الاستدلالات هذه بما يفرضه القانون، حفاظاً على الضمانات التي وفرها القانون للحقوق والحريات العامة. وعلى ذلك فهو مكلف بمراقبة أعمال جمع الاستدلالات وإصدار الأوامر والتعليمات للضابطة العدلية المساعدة في ذلك، والتي تكون ملزمة باحترام هذه الأوامر والتعليمات. وهذه الأحكام يمكن استخلاصها من تبعية البوليس العدلي في نطاق قطاع غزة للنيابة العامة، والتي فرضها نصّ المادة الثالثة من أمر الحاكم الإداري لقطاع غزة بشأن اختصاصات النيابة العامة. وقد نصّ مشروع قانون السلطة القضائية على رئاسة النيابة العامة للضابطة العدلية المساعدة في عملية جمع الاستدلالات، وذلك في المادة (66) منه

التي نصّت على تبعية أعضاء الضابطة العدلية المساعدة للنيابة العامة فيما يتعلق بأعمال وظائفهم.

(2) وظيفة التحقيق الأولي:

تقضي قوانين العقوبات بفرض عقوبات على مرتكبي الجرائم، ولكن لا يكون فرض العقوبة إلا بعد إثبات وقوع الجريمة وإثبات أن شخصاً محدداً قام بارتكابها. وتختص المحاكم بفرض العقوبات بعد عملية تحقيق نهائي (المحاكمة). ولا يعقل أن تشغل المحاكم بالتحري عن مرتكبي الجرائم وأدلة إدانتهم، لذا تسبق عملية المحاكمة مرحلة تحقيق أولي تقوم بها جهة أخرى مختصة ومؤهلة لذلك، وهي النيابة العامة. وقد حوّل القانون في الضفة الغربية النيابة العامة هذه الوظيفة، واعتبرها صاحبة الاختصاص الأصيل في ذلك، لكنه أجاز لها أن تفوض الضابطة العدلية المساعدة القيام ببعض إجراءات التحقيق الأولي ضمن قيود معينة. وفي قطاع غزة نصّ أمر الحاكم العام رقم 473 على تحويل النيابة العامة سلطة التحقيق في الجرائم، وللنائب العام صلاحية تفويض من يشاء من الموظفين ورجال البوليس للقيام بأي عمل من أعمال النيابة العامة. فقد نصّت المادة الأولى من الأمر المذكور على ما يلي: "تختص النيابة العامة بالتحقيق في الجرائم، ورفع الدعوى الجنائية ومباشرتها. وللنائب العام تفويض من يشاء من الموظفين ورجال البوليس للقيام بأي عمل من أعمال النيابة العامة".

ويستهدف التحقيق الأولي تجميع الأدلة التي من شأنها إثبات وقوع الجريمة ونسبتها إلى مرتكبها. ويسبق هذه العملية ويختلط معها عملية جمع الاستدلالات، والتي تقوم بها الضابطة العدلية المساعدة، وهي عبارة عن عملية جمع معلومات حول الجريمة وفعالها.

وليس التحقيق الأولي واجباً مُحْتَمّاً دائماً. فقانون أصول المحاكمات الجزائية لعام 1961 يتطلبه فقط في الجنايات عامة وفي الجنح التي تكون من اختصاص محاكم البداية، أما في الجنح التي تختصّ بنظرها محاكم الصلح وفي المخالفات، فلا يتطلب القانون تحقيقاً ابتدائياً على وجه الإلزام. وهذا ما يفهم من نصّ المادة (51) من القانون المذكور. أما في قطاع غزة، فإن التحقيق الأولي إلزامي في جميع الجرائم على اختلاف درجاتها استناداً للمادة الأولى من أمر الحاكم الإداري العام رقم 473 لعام 1956، التي سبق أن عرضنا نصّها⁴².

ويشمل التحقيق الأولي مجموعة من الإجراءات، فهو يشمل الانتقال إلى مسرح الجريمة ومعاينة وسماع الشهود وتكليف المتهم بالحضور أو الأمر بالقبض عليه، وكذلك تفتيش الأشخاص والأماكن وندب الخبراء.

وبحسب قانون أصول المحاكمات الجزائية لعام 1961، فإنه يمكن للضابطة العدلية المساعدة مباشرة بعض إجراءات التحقيق الأولي، في حالتين فقط، هما:

أ- الإنبابة: ويقصد بها أن يقوم المدعي العام بتفويض عضو الضابطة العدلية المساعدة القيام بمعاملة أو معاملات تحقيقية معينة. لكن القانون حظر أن تشمل الإنبابة استجواب المشتكى عليه، فقد نصت المادة (92) في الفقرة الأولى منها على ما يلي: "يجوز للمدعي العام أن ينيب أحد قضاة الصلح في منطقتة أو مدعي عام آخر لإجراء معاملة من معاملات التحقيق في الأمكنة التابعة للقاضي المستناب، وله أن ينيب أحد موظفي الضابطة العدلية لأية معاملة تحقيقية عدا استجواب المشتكى عليه".

⁴² هذا ما أوضحه مساعدا النائب العام بغزة، سعد شحير ومازن سسال، في مقابلة معهما.

وطالما أن القانون يتطلّب استجواب المشتكى عليه قبل إصدار أمر بتوقيفه، فإن النتيجة التي تترتب على ذلك هي عدم جواز الإنابة في التوقيف أيضاً.

إضافة لذلك نصّت المادة (48) من القانون المذكور على ما يلي: "يمكن للمدعي العام أثناء قيامه بالوظيفة في الأحوال المبينة في المادتين (29) و(42) أن يعهد إلى أحد رؤساء مخافر الشرطة أو الدرك بقسم من الأعمال الداخلة في وظائفه إذا رأى ضرورة لذلك ما عدا استجواب المشتكى عليه". وتحدّثت المادة (29) عن حالة وقوع جرم مشهود يستوجب عقوبة جنائية. أما المادة (42) فقد تحدّثت عن وقوع جنائية أو جنحة داخل بيت ولم تكن مشهودة وطلب صاحب البيت إلى المدعي العام إجراء التحقيق بشأنها.

وتقتصر الإنابة على معاملة من معاملات التحقيق، حسبما ورد في نصّ المادة (92) سابقة الذكر، بمعنى أن تكون المعاملة محدّدة بقضية معينة، لا أن تكون الإنابة عامة في قضايا غير محددة. فمثل هذه الإنابة، والتي تقع في الحياة العملية في صورة "إنابة على بياض"، إنابة باطلة والإجراءات التي تتخذ بموجبها باطلة بالنتيجة. وفي هذا السياق نشير إلى أن النائب العام الأول خالد القدرة قد قام بإعطاء إنابات على بياض، وصرح للتلفزيون الفلسطيني أنه في حوادث الإعتقالات التي أجرتها أجهزة الأمن الفلسطينية في أيار 1997، قام بتفويض جميع صلاحياته لكافة المدعين العامين وكافة ضباط الشرطة بالإعتقال⁴³.

⁴³ هذا ما أكده كل من المحامي علاء البكري وعضو المجلس التشريعي راويه الشوا في ندوة نظّمها الملتقى الفكري العربي حول النائب العام ودوره في عملية التحول الديمقراطي بتاريخ 1998/6/23.

هذا ويشترط في الإنابة أن تكون مكتوبة، وأن يحدد فيها الأمور التي تشملها، فقد نصت المادة (2/92) على ما يلي: "يتولى المستتاب من قضاة الصلح أو موظفي الضابطة العدلية وظائف المدعي العام في الأمور المعينة في الإستنابة". كما يجب أن تكون الإنابة مؤرخة وأن يُذكر فيها اسم وتوقيع المدعي العام المُنيب واسم المُتاب والذي يجب أن يكون أحد الفئات التي تمّ ذكرها فقط. كما لا تكون الإنابة إلا في معاملة يختصّ المدعي العام المُنيب بإجرائها⁴⁴.

أما فيما يتعلق بقطاع غزة فإن للنائب العام صلاحية تفويض من يشاء من الموظفين ورجال البوليس للقيام بأي عمل من أعمال النيابة العامة، أي ليس في مجال التحقيق الأولي فحسب، وإنما في رفع الدعوى الجنائية ومباشرتها، وهذا ما نصت عليه المادة الأولى من أمر الحاكم العام رقم 473 بقولها: "تختصّ النيابة العامة بالتحقيق في الجرائم، ورفع الدعوى الجنائية ومباشرتها. وللنائب العام تفويض من يشاء من الموظفين ورجال البوليس للقيام بأي عمل من أعمال النيابة العامة". ثم عاد الأمر ليؤكد على صلاحية التفويض في المادة الثالثة منه بقولها: "ممثلو النيابة في الإدارات المختلفة ورجال البوليس المفوضون بالتحقيق والمرافعة". وواضح من نصّ المادة الأولى أن التفويض يشمل استجواب المتهم، بخلاف الحال في الضفة الغربية والتي تقتصر فيها الإنابة على التحقيق الأولي فقط ودون إجراء الاستجواب.

ب- **الجرم المشهود**: يعرف قانون أصول المحاكمات الجزائية لسنة 1961 الجرم المشهود في المادة (1/28) بأنه الجريمة التي تشهد حال ارتكابها أو عند الانتهاء من ارتكابها. ثم ألحق به أيضاً الجرائم التي

يُقْبَضُ خلال أربع وعشرين ساعة من وقوعها على مرتكبيها بناء على صراخ الناس أثر وقوعها أو يُضْبَطُ معهم أشياء أو أسلحة أو أوراق يُسْتَدَلُّ منها أنهم فاعلو الجريمة، أو إذا وجدت بهم آثار أو علامات تفيد ذلك. ففي حالة الجرم المشهود يجب على رجال الضابطة العدلية القيام بإجراءات الضبط التي يخول القانون المدعي العام القيام بها. فلهم سماع أقوال الشهود وأقوال الفاعل، والقيام بالمعاينة والضبط والتفتيش والقبض، ولكن لا يجوز لهم القيام بالاستجواب.

بخصوص الواقع العملي لوظيفتي جمع الاستدلالات والتحقيق الأولي، فقد تناولنا هذا الجانب عند حديثنا عن علاقة النيابة العامة بالضابطة العدلية المساعدة.

(3) توجيه التهمة وإحالة دعوى الحق العام إلى المحكمة:

يقوم المدعي العام خلال مرحلة التحقيق الأولى بوزن وتقدير ما تجمّع لديه من أدلة وتحقيقات. فإما أن يوقف إجراءات إقامة دعوى الحق العام نتيجة توافر سبب من الأسباب التي تبرر ذلك، كعدم كفاية الأدلة أو لكون الفعل لا يشكل جريمة، وإما أن يوجه التهمة إلى الشخص ويحيله للمحاكمة إذا توافرت لديه دلائل يرى أنها قوية وكافية لإدانته. على أنه في حالة كون الفعل يشكل جنائية حسب قناعة المدعي العام، فعندئذ يرسل ملف الدعوى إلى النائب العام والذي له أن يراقب صحة قرار المدعي العام، فإما أن يُقرّر اتهام المشتكى عليه أو تغيير وصف التهمة من جنائية إلى جنحة أو إسقاط الدعوى. وفي الحالتين الأوليين يعيد ملف الدعوى للمدعي العام لتقديمه للمحكمة المختصة.

وفي قطاع غزة تختص النيابة العامة بالإتهام وإحالة دعوى الحق العام إلى المحكمة، وهذا ما نصت المادة الأولى من أمر الحاكم الإداري العام رقم 473 بقولها: "تختص النيابة العامة بالتحقيق في الجرائم، ورفع الدعوى الجنائية ومباشرتها. وللنائب العام تفويض من يشاء من الموظفين ورجال البوليس للقيام بأي عمل من أعمال النيابة العامة". كما أن قانون تعديل أصول المرافعات لسنة 1934 الساري في قطاع غزة نصّ في المادة (1/4) على أنه يجوز للنائب العام أو ممثله أن يقيم أية إجراءات جزائية أمام أية محكمة. واستثناءً من مبدأ أن النيابة العامة تختص بالإتهام وإحالة دعوى الحق العام إلى المحكمة، فإن القانون المذكور أجاز في المادة (3) منه إقامة الإجراءات الجزائية أمام محاكم الصلح أو محاكم البلديات من قبل أي مأمور بوليس أو أي شخص يجيز له ذلك أي قانون معمول به، هذا إلى جانب اختصاص النائب العام أو ممثله بإقامة هذه الإجراءات حسب النص المذكور.

بالنسبة لمشروع قانون السلطة القضائية، فقد نصّ في المادة (67) على ما يلي: "تمارس النيابة العامة الاختصاصات المخولة لها قانوناً، ولها دون غيرها الحق في رفع الدعوى الجنائية - دعوى الحق العام - ومباشرتها ما لم ينصّ القانون على خلاف ذلك". وهكذا تختص النيابة العامة وحدها بالإتهام وفق مشروع القانون، فلا يجوز لغيرها القيام بذلك إلا بموجب نص قانوني صريح.

والنيابة العامة هي خصم شريف، فهي تعمل بحيدة ونزاهة، لذا فهي لا تبحث عن منتهم وإنما تبحث عن الحقيقة؛ عن الفاعل الحقيقي. لذلك يتعين عليها ألا تتردد في منع محاكمة أي شخص لا تتوفر الأدلة على ارتكابه لجرم ما أو حينما يتبين أن الفعل قيد البحث لا يشكل جرماً، غير متأثرة في عملها بأي اعتبار غير قانوني.

4) مباشرة دعوى الحق العام لدى المحاكم حتى آخر مراحلها:

تختص النيابة العامة بوظيفة مباشرة إجراءات الدعوى الجزائية أمام المحاكم بصفقتها خصماً فيها. ليس هذا فحسب، فهي فيما يخص محاكم الضفة الغربية جزء من تشكيل المحكمة الجزائية - باستثناء محاكم الصلح - بحيث يبطل تشكيل المحكمة إذا تغيّبت النيابة العامة عن الحضور.

وهذه الوظيفة تتضمن قيام النيابة بصفقتها الوكيل عن المجتمع بأسره بكافة إجراءات ملاحقة مرتكبي الجرائم أمام القضاء، وبالتالي تقديم الطلبات للمحكمة ومناقشة الشهود وتقديم الحجج والإثباتات، والطعن في الأحكام حتى اكتسابها الدرجة القطعية.

وكون النيابة العامة خصماً شريفاً في الدعوى الجنائية، يجعلها غير مقيدة بالطلبات التي تكون قد تقدّمت بها للمحكمة، فلها - بل عليها - أن تعدّل عنها إذا تبين لها حقائق جديدة. فالمهم هو الوصول إلى الفاعل الحقيقي للجريمة وإدانته، وليس الوصول إلى إدانة شخص - أيّ شخص - بارتكابها.

ولأن النيابة العامة تمثّل الحق العام، فإن قانون أصول المحاكمات الجزائية لعام 1961 نصّ في المادة (3/2) بخصوص الدعوى الجزائية على أنه: " .. ولا يجوز تركها أو وقفها أو تعطيل سيرها، إلا في الأحوال المبينة في القانون". وهذا يعني أنه لا يجوز للنيابة العامة أن تتنازل عن حقها في تحريك ومباشرة الدعوى الجزائية في أية مرحلة من مراحلها أو سحبها بعد رفعها أمام القضاء، لأي سبب من الأسباب

غير التي حدّدها القانون كما لو أجرى المشتكى عليه صلحاً مع المتهم. فدعوى الحق العام ليست ملكاً للنيابة العامة. كذلك لا يجوز للنيابة العامة استناداً لهذا المنطلق أن تتنازل أو تمتنع عن الطعن في الأحكام الجزائية حتى لو كانت موافقة لطلباتها، طالما وجدت أن مقتضيات العدالة تتطلب ذلك، وإذا حدث وأن صدر تنازل منها فيكون باطلاً. كذلك لا يجوز للنيابة العامة أن تمتنع عن تنفيذ الأحكام الجزائية، لأنها صادرة لمصلحة المجتمع وليس لمصلحتها الخاصة⁴⁵.

وبالنسبة لقطاع غزة فقد نصّ قانون تعديل أصول المرافعات لسنة 1934 في المادة (1/4) على أنه يجوز للنائب العام أو ممثله أن يقيم أية إجراءات جزائية أمام أية محكمة، وهذا يشمل مباشرة الدعوى الجزائية أمام المحاكم حتى آخر درجاتها. وبخلاف الوضع في الضفة الغربية، فإنه يجوز للنائب العام في نطاق قطاع غزة أن يفوض من يشاء من الموظفين ورجال البوليس القيام بأي عمل من أعمال النيابة العامة، حسب أمر الحاكم الإداري العام رقم 473، وهذا يشمل مباشرة الدعوى الجزائية أمام المحكمة. كما أن قانون تعديل أصول المرافعات لسنة 1934 الساري في قطاع غزة أجاز في المادة (3) منه إقامة الإجراءات الجزائية أمام محاكم الصلح أو محاكم البلديات من قبل أي مأمور بوليس أو أي شخص يجيز له ذلك أي قانون معمول به، وصلاحيّة إقامة الإجراءات الجزائية تشمل مباشرة الدعوى.

أما مشروع قانون السلطة القضائية فقد نصّ في المادة (67) على أن النيابة العامة تختصّ دون غيرها بمباشرة دعوى الحق العام، ما لم ينصّ القانون على خلاف ذلك.

⁴⁵ انظر د. محمد نجم، مرجع سابق، ص 50-51.

5) وظائف أخرى:

كَلَّف القانون النيابة العامة بعدد من الوظائف الأخرى غير وظيفة الملاحقة القانونية للجرائم، وذلك لأنها مؤهلة من الناحية الفنيّة للقيام بتلك الوظائف. وهذه الوظائف هي:

أ) تنفيذ الأحكام الجزائية:

يوجب قانون أصول المحاكمات الجزائية لعام 1961 على المدعي العام القيام بتنفيذ الأحكام الجزائية، سواء كانت أوليّة أو فاصلة في الموضوع. وله أن ينيب غيره من المدعين العامين أو الضابطة العدلية أو قضاة الصلح في ذلك. ويقوم قاضي الصلح مقام المدعي العام في تنفيذ الأحكام في المراكز التي لا يوجد فيها مدعي عام، وهذا ما نصّت عليه المادة (353) بقولها: "1- يقوم بإنفاذ الأحكام الجزائية المدعي العام لدى المحكمة التي أصدرت الحكم أو من ينيبه. 2- يقوم قاضي الصلح مقام النيابة العامة بإنفاذ الأحكام في المراكز التي لا يوجد فيها مدعي عام". كما نصت المادة (2/16) من القانون المذكور على أن المدعي العام " .. ينفذ الأحكام الجزائية". ولكي يستطيع المدعي العام تنفيذ الأحكام، فإن القانون خوّله أن يستعين بالقوة المسلحة، إذ نصت المادة (19) على ما يلي: " للمدعي العام وسائر موظفي الضابطة العدلية أن يطلبوا مباشرة معاونة القوة المسلحة حال إجراء وظائفهم".

أما بالنسبة للتشريعات السارية في قطاع غزة، فإنها لا تخوّل النيابة العامة صلاحية تنفيذ الأحكام الجزائية، إذ تنفذ الأحكام من خلال دائرة الإجراء استنادا للمادة (19) من قانون المحاكم لسنة 1940.

ولم ينصّ مشروع قانون السلطة القضائية على صلاحية النيابة العامة في تنفيذ أحكام المحاكم، غير أن المادة (67) نصّت على ما يلي: "للنائب العام أو وكلاؤه وقضاة المحاكم كل في دائرة اختصاصه دخول جميع مراكز الإصلاح والتأهيل - السجون - في أيّ وقت لتفقدتها والتحقق من تطبيق ما تقضي به القوانين والتأكد من تنفيذ أحكام وقرارات النيابة العامة وعلى مدراء المراكز موافاتهم بجميع ما يطلبون من بيانات".

(ب) نصّت المادة (1/16) من قانون الأصول الجزائية لعام 1961 على ما يلي: "يراقب المدعي العام سير العدالة ويشرف على السجون ودور التوقيف وعلى تنفيذ القوانين، ويمثل السلطة التنفيذية لدى المحاكم والدوائر القضائية ويخبر السلطات المختصة رأساً". يلاحظ أن النص أعطى المدعي العام:

1. اختصاصاً واسعاً يتمثل في مراقبة سير العدالة والإشراف على تنفيذ القوانين. ويتضمّن هذا الواجب على وجه الخصوص الإشراف على السجون ودور التوقيف. ويملك المدعي العام، حسب صراحة النص، مخاطبة السلطات المختصة مباشرة وفقاً لهذا النص. واستناداً لقانون السجون رقم 23 لسنة 1952 الذي كان سارياً في الضفة الغربية قبل أن يُلغى بقانون مراكز الإصلاح والتأهيل الموحد الصادر بتاريخ 1998/5/18، فإن المدعي العام كان يملك - بل من واجبه - زيارة السجون ودور التوقيف والتأكد من حسن تطبيق القانون، ويمكنه في سبيل ذلك الإطلاع على سجلات السجن ودور التوقيف، وزيارة السجناء والمحتجزين وسماع شكاواهم، ويملك إصلاح المخالفات القانونية.

وقد خول قانون مراكز الإصلاح والتأهيل الجديد هذه الصلاحيات للنيابة العامة فيما يخص مراكز الإصلاح والتأهيل، مع مزيد من التوضيح والتفصيل وبعض الزيادات، فقد نصت المادة (11) منه على ما يلي:

"للنائب العام أو وكلائه وللمحافظين وقضاة المحكمة العليا والمركزية، كل في دائرة اختصاصه، الدخول في جميع أماكن المركز في أي وقت لتفقدته بقصد التحقق مما يلي:

— صحة السجلات والأوراق والقيود المتعلقة بإدارة المركز وانضباطه ونظامه.

— فحص طعام النزلاء من حيث كمّيته ونوعه.

— تطبيق ما تقضي به القوانين واللوائح واتخاذ ما يرويه لازماً بشأن ما يقع من مخالفات.

— عدم وجود شخص نزيل بغير وجه قانوني.

— تنفيذ أحكام وأوامر النيابة وقاضي التحقيق يجري تنفيذها على الوجه المبين فيها، ولهم قبول شكاوى النزلاء وإيداء ملاحظاتهم، وعلى المدير أن يوافيهم بجميع ما يطلبونه من البيانات الخاصة بالمهمة الموكول إليهم القيام بها".

وقد أكد مشروع قانون السلطة القضائية في المادة (67) سابقة الذكر على جزء من هذه الصلاحية للنيابة العامة.

وفيما يخصّ الواقع العملي لوظيفتي تنفيذ أحكام المحاكم والتفتيش على السجون ونظارات الحجز، يلاحظ وجود خلل ونقص. فأولاً هناك العديد من الأحكام القضائية التي تقضي بالإفراج عن أشخاص محتجزين خلافاً للقانون لم تقم النيابة العامة بتنفيذها، ومن الواضح أنها لا تملك السلطة الفعلية لتنفيذها. وواضح أيضاً أن أعضاء النيابة العامة لا يملكون السلطة الفعلية للدخول إلى الأماكن التي يحتجز فيها

أشخاص لدى الأجهزة الأمنية خلافاً للقانون، فكيف الإفراج عنهم؟! هذا الوضع يختلف من حيث المبدأ عما هو الحال بالنسبة للسجون ونظارات الحجز التي تديرها الشرطة المدنية.

2. الصلاحية الثانية التي أعطاها نصّ المادة (1/16) من قانون الأصول الجزائية لعام 1961 للمدعي العام هي أن يقوم بتمثيل السلطة التنفيذية لدى المحاكم والدوائر القضائية. وهذا يعني أن المدعي العام يقوم بوظيفة محامي السلطة التنفيذية أمام المحاكم في الدعاوى التي ترفع عليها، وكذلك في تمثيل السلطة التنفيذية لدى الدوائر القضائية.

تنصّ المادة الثانية من قانون دعاوى الحكومة الساري في قطاع غزة على ما يلي: "يقيم الدعاوى التي لحكومة فلسطين أو لأية دائرة من دوائرها على أفراد الناس النائب العام أو من يمثله أو أيّ موظف آخر مفوض بحكم القانون بتعقب مثل هذه الدعاوى بالنيابة عن الحكومة". أما بخصوص دعاوى أفراد الناس على الحكومة، فتتنصّ المادة (3/3) من نفس القانون على ما يلي: "يُقدّم كل ادعاء كهذا .. عن طريق إقامة دعوى من قبل المستدعي بصفته مدعياً على النائب العام أو على أيّ موظف آخر يعيّنه المندوب السامي من وقت لآخر لهذه الغاية بصفته مدّعي عليه"⁴⁶. وقد نصّ قانون تعديل أصول المرافعات لسنة 1934، في المادتين (6) و(6) مكررة، على أنه يجوز للنائب العام – بمحض إرادته – مباشرة أية إجراءات قائمة أمام محكمة حقوقية أو جزائية أو مأمور تسوية الأراضي تتناول أو تشمل أو قد تتناول أو قد تشمل حقوق حكومة فلسطين أو الحقوق العامة أو المصلحة العامة، ونفس الشيء

⁴⁶ آلت صلاحية التعيين المذكورة في هذا النصّ من الناحية الفعلية لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

بالنسبة لأية إجراءات قائمة يكون فريقاً فيها أية هيئة عمومية أو موظف عمومي بتلك الصفة.

ج) يوجب قانون الأصول الجزائية لعام 1961 على النيابة العامة أن تقوم مقام عديم أو ناقص الأهلية إذا تعارضت مصلحته مع مصلحة من يمثله في الجرائم التي تقع عليه أو على ماله أو إذا لم يكن له من يمثله في ذلك. وهذا ما نصّت عليه المادة (3) من القانون المذكور، فقد نصّت الفقرتين (2،3) على ما يلي:

"2. إذا كان المجني عليه في الجريمة لم يبلغ خمس عشرة سنة كاملة أو كان مصاباً بعاهة في عقله تقدّم الشكوى ممن له الولاية عليه. وإذا كانت الجريمة واقعة على المال تقبل الشكوى من الوصي أو القيم.

3. إذا تعارضت مصلحة المجني عليه مع مصلحة من يمثله تقوم النيابة العامة مقامه".

لا تتضمن التشريعات السارية في قطاع غزة مثل هذه الصلاحية، لكن أعضاء النيابة العامة جروا على اعتبار أنفسهم مختصين بممارسة هذه الصلاحية على أساس أن النيابة هي صاحبة الدعوى⁴⁷.

المطلب الثاني: خصائص النيابة العامة:

تتميز النيابة العامة بمجموعة من الخصائص يمكن حصرها في ثلاثة مبادئ هي التبعية التدريجية، والوحدة وعدم التجزئة، والاستقلال. وهناك بعض الخصائص الأخرى.

أولاً: التبعية التدريجية:

⁴⁷ هذا ما أوضحه مساعدا النائب العام بغزة، سعد شحير ومازن سالم، في مقابلة معهما.

يعني مبدأ التبعية التدريجية بصفة عامة خضوع الشخص لسلطة رئاسية في تأديته لعمله. وتعني السلطة الرئاسية هذه أن للرئيس الحق في أن يصدر لمرؤوسه التعليمات المتعلقة بتأدية العمل، وله حق الإشراف عليه ومراقبته في تأديته العمل، ومحاسبته على مخالفة هذه التعليمات وفق قواعد المسؤولية التأديبية. وربما يكون للرئيس سلطة تصحيح أخطاء المرؤوس.

وبالنسبة للنيابة العامة، يمكن القول على ضوء المفهوم السابق للتبعية التدريجية أنها تتميز بنوعين من التبعية: تبعية إدارية قائمة على الإشراف الإداري، وتبعية أخرى فنية قائمة على الإشراف القضائي ومرتبطة بعمل النيابة العامة.

(1) التبعية الإدارية:

يخضع أعضاء النيابة العامة لنوعين من الإشراف الإداري، إشراف من داخل جهاز النيابة العامة، وإشراف من وزير العدل.

أ. التبعية داخل النيابة العامة:

وهذه التبعية عبارة عن تبعية المرؤوس لرئيسه داخل الجهاز وفقاً لقاعدة تسلسل السلطة الإدارية، والتي نصت عليها المادة (11) من قانون الأصول الجزائية لعام 1961 بقولها: "1. يتولى النيابة العامة قضاة يمارسون الصلاحيات المخولة لهم، وهم مرتبطون بقاعدة تسلسل السلطة ... 2. يلزم موظفو النيابة العامة في معاملاتهم ومطالبهم الخطية باتباع الأوامر الخطية الصادرة إليهم من رؤسائهم ...". كما

نصت المادة الثالثة من أمر الحاكم الإداري العام رقم 473 على مبدأ التبعية داخل جهاز النيابة العامة بقولها: "ممثلو النيابة في الإدارات المختلفة ورجال البوليس المفوضون بالتحقيق والمرافعة يكونون فيما يتعلق بأعمال وظائفهم تابعين للنيابة العامة"⁴⁸. وبالتالي فإن المدعي العام يخضع في ظل هذا القانون للإشراف الإداري من النائب العام وملزم بأوامره وتعليماته فيما يخص الأعمال الإدارية للنيابة العامة. وقد نصّ القرار الرئاسي رقم 287 لسنة 1995 على هذه التبعية في المادة (1) بقوله: "يرأس النيابة العامة النائب العام يعاونه عدد من المساعدين ووكلاء النيابة والمدعون العامون ومعاونو النيابة العامة وموظفو الضابطة العدلية ويخضعون جميعاً لمراقبته وتعليماته مباشرة". وبالتالي فإن النائب العام يملك إصدار التعليمات والأوامر الإدارية للمدعين العامين أو وكلاء النيابة، ويلزم هؤلاء بها.

وتشمل هذه التعليمات العمل الإداري للمدعين العامين أو وكلاء النيابة بقصد التحقق من حسن قيامهم بمهام وظيفتهم كالإشراف على موظفيهم والتأكد من عدم وجود تأخير في إجراء التحقيق أو تقصير في حضور الجلسات أمام المحكمة أو في الطعن في الأحكام بحيث تقوت مواعيد الطعن.

وتحوّل سلطة النائب العام في الإشراف الإداري الحق في أن يوجّه الإنذار إلى أعضاء النيابة العامة عند تقصيرهم في أداء واجباتهم. كما

⁴⁸ ونصت المادة (15) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم 26 لسنة 1952 على ذلك بقولها: "جميع موظفي النيابة العامة في حلقة الاستئناف وحلقة البداية تابعون للنائب العام، وهم مكلفون بالانتماء بأوامره وأوامر وزير العدل في شؤونهم الإدارية وإقامة الدعاوى وتعقبها، كما يعتبرون جميعهم في جميع حلقاتهم تابعين لرئيس النيابة العامة ومرتبطين بوزير العدلية ضمن نطاق تسلسل هذه الحلقات.

خول قانون استقلال القضاء لعام 1955 النائب العام صلاحية إقامة دعوى تأديبية على القاضي (سواء كان من أعضاء النيابة العامة أو من قضاة المحاكم) الذي يخالف واجباته أو مقتضيات وظيفته، ولكن بناء على طلب من وزير العدل يُبلغ للمجلس القضائي الأعلى، فإن لم يقر النائب العام برفعها خلال 15 يوماً من تاريخ الطلب يجوز للمجلس القضائي أن يتولى الدعوى بنفسه (المادة 35)، وتنقضي الدعوى التأديبية باستقالة القاضي وقبول المجلس القضائي لها (المادة 40)، والعقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على القضاة هي اللوم والتوقيف أو إرجاء الزيادة السنوية وتخفيض الراتب لمدة معينة وتنزيل الدرجة والعزل، ويكون قرار المجلس القضائي بهذا الشأن غير قابل للطعن (المادة 44).

وقد نصّ مشروع قانون السلطة القضائية على مبدأ تبعية أعضاء النيابة العامة في المادة (66)، والتي سبق أن تعرّضنا لها.

ب. إشراف وزير العدل: وقد عالجنا هذه التبعية بالتفصيل عندما تناولنا علاقة النيابة العامة بوزير العدل.

(2) التبعية الفنيّة (القضائية):

يخضع أعضاء النيابة العامة للنائب العام بتبعية قضائية في ممارسة عملهم، بحيث يكونون ملزمين قانوناً بتعليماته وأوامره، والتي يصدرها في معرض رقابته وإشرافه على عملهم الفني. كما أن المادة (1/11) من قانون الأصول الجزائية لعام 1961 أشارت إلى هذه التبعية بقولها: "يتولّى النيابة العامة قضاة يمارسون الصلاحيات المخوّلة لهم، وهم مرتبطون بقاعدة تسلسل السلطة ..". كذلك فإن مبدأ التبعية داخل جهاز

النيابة العامة الذي نصّت عليه المادة الثالثة من أمر الحاكم الإداري العام رقم 473 يشمل مفهوم التبعية الفنية، إلى جانب التبعية الإدارية. فقد نصّت تلك المادة على أن: "ممثلو النيابة في الإدارات المختلفة ورجال البوليس المفوضون بالتحقيق والمرافعة يكونون فيما يتعلق بأعمال وظائفهم تابعين للنيابة العامة". كما أن نصّ المادة (63) من مشروع قانون السلطة القضائية يشمل هذا النوع من التبعية، حيث جاء النصّ عاماً.

والمهم في التبعية الفنيّة أن نتيجة مخالفة أعضاء النيابة لأمر النائب العام يجعل من عملهم المخالف عملاً باطلاً، فضلاً عن إمكانية المساءلة التأديبية. مردّ ذلك هو أن النائب العام يمثل الشخص الأصلي في نطاق معين من عمل النيابة العامة، ويمارس بقية أعضاء النيابة العامة هذا العمل بالوكالة عن النائب العام، ومن ثمّ يعدّ عملهم المخالف لأمر النائب العام (أي لأمر الشخص الأصلي) باطلاً لأنه يخرج عن حدود الوكالة.

وتقتصر حدود التبعية القضائية على وظيفة الاتهام، أيّ رفع الدعوى الجنائية أو الطعن في حكم صدر فيها. ولا تشمل حدود التبعية القضائية وظيفة التحقيق، التي يستمد أعضاء النيابة العامة اختصاصهم في ممارستها من القانون مباشرة، وليس من النائب العام. وعلى ذلك لا يملك النائب العام أن يصدر لأعضاء النيابة العامة أوامر ملزمة قانوناً بخصوص مختلف إجراءات التحقيق الأولي من قبض وتوقيف وتفشيش وإفراج واستجواب ومعاينة، وإذا صدر أمر كذلك، فلا تؤثر مخالفة هذا الأمر على صحة الإجراء الذي قام به عضو النيابة العامة. كذلك فإن التبعية القضائية لا تشمل مباشرة الدعوى العامة أمام القضاء، فعضو النيابة العامة يستمد سلطته هنا أيضاً من القانون مباشرة، وليس من

النائب العام. لذا فإن لعضو النيابة العامة أن يباشر الدعوى الجزائية وفق قناعته ولو كانت مخالفة لأوامر النائب العام، فلا سلطة عليه هنا سوى القانون وما أشرّ به النائب العام على أوراق الدعوى، وهذا ما عبّرت عنه القاعدة الفرنسية القديمة المشهورة: "إذا كان القلم مُقَيِّداً فاللسان طليق".

وعلى الرغم من هذا المبدأ المستقر في النظام القانوني الساري في الضفة الغربية، فإن الوضع في قطاع غزة يبدو في صورة مغايرة. فوكيل أول النيابة العامة يقوم بأعمال النائب العام أثناء غيابه مستمداً هذه الصلاحية من قرار المجلس التنفيذي رقم 22 لسنة 1964. لكن القرار المذكور خول النائب العام سلطة إصدار قرار يحدّد فيه للوكيل أول النيابة العامة صلاحيات معيّنة، ومعنى ذلك أن المذكور يستمد هذه الصلاحيات من النائب العام وليس من القانون مباشرة، وهذا يعني خضوعه في نطاق هذه الصلاحيات لأوامر النائب العام. ونفس الشيء يقال بالنسبة لبقية وكلاء النيابة العامة، حيث أن العديد من النصوص حولت النائب العام الصلاحية في أن يفوض وكيل النيابة العامة اختصاصات معيّنة. ومما يؤكد صحة النتيجة التي وصلنا إليها أن قانون أصول المحاكمات الجزائية لسنة 1924 المعمول به في قطاع غزة نصّ في المادة (1/59) منه على أنه "يجوز للنائب العام في أي وقت من الأوقات خلال أية إجراءات جزائية وقبل إصدار الحكم، أن يوقف الإجراءات أمامها"، فهذا يؤكد أن النائب العام يملك سلطة الرقابة على صلاحيات أعضاء النيابة التي يستمدونها منه مباشرة وليس من القانون. تجدر الإشارة إلى أن نصّ المادة (1/59) امتدّ سريانه إلى الضفة الغربية بموجب قرار رئيس السلطة التنفيذية رقم (287) الصادر في 1995/12/9.

لوظيفة الإشراف الإداري والفني على جهاز النيابة العامة من قبل النائب العام أهمية بالغة في بناء هذا الجهاز والارتقاء به وبأدائه إلى مستوى الأداء المطلوب في الحفاظ على حقوق وحريات المواطنين وتأمين العدالة. بل إن لوظيفة الإشراف الإداري والفني في جهاز النيابة العامة خصوصية معينة وأهمية بالغة تزيد عما هو الحال بالنسبة لبقية المرافق العامة الأخرى.

لم يتمّ تعيين من يشغل منصب النائب العام الذي يؤدي وظيفة الإشراف الإداري والفني على جهاز النيابة العامة رغم حاجة الجهاز الماسة لهذه الوظيفة منذ أن استقال أبو رحمة من منصبه. علاوة على ذلك، فإن هذه الوظيفة كانت شبه معطلة فيما يخصّ الضفة الغربية أثناء ما كان أبو رحمة يشغل منصب النائب العام. فقد انحصر عمله طوال الوقت في قطاع غزة ولم يتمكن من ممارسة عمله بالنسبة للضفة الغربية إلا عبر الهاتف والفاكس، إذ لم يتمكن من الحصول على بطاقة "الشخصية الهامة جدا" VIP عبر وزارة الشؤون المدنية، والتي تمكنه من الانتقال من مقره وسكنه في غزة إلى الضفة الغربية⁴⁹.

ثانياً: وحدة النيابة العامة:

يقصد بهذا المبدأ أن كل عضو من أعضاء النيابة العامة لا يمارس عمله باسمه، وإنما باسم النيابة العامة باعتبارها سلطة واحدة تتوب عن الهيئة الاجتماعية، أي أن كل واحد منهم يأتي عمله وكيلاً عن نفس الجهة. لهذا فإنه يجوز لأي منهم أن يحل محل أي عضو آخر وأن يكمل عمله، سواء في القضية الواحدة أو حتى في الإجراء الواحد. فيمكن أن يعاين أحدهم مسرح الجريمة، ويصدر آخر مذكرة استدعاء، ويقوم آخر

⁴⁹ صحيفة الأيام، 6 أيار 1998، صفحة 2.

بإجراء الاستجواب، ويصدر آخر مذكرة توقيف، ويصدر آخر مذكرة تفتيش، ويعدّ آخر لائحة اتهام، ويباشر الدعوى أمام القضاء عضو آخر، وهكذا. كما يمكن أن يبدأ الاستجواب عضو نيابة ويكمله عضو آخر. وهذا بخلاف الوضع بالنسبة لقضاة الحكم الذين يباشرون كل منهم عمله باسمه، فلا يجوز لغير من سمع المرافعة في الدعوى الاشتراك في المداولة وإصدار الحكم.⁵⁰

ويُعَلَّل مبدأ عدم تجزئة النيابة العامة بأنها وكالة عن جهة واحدة أصلية هي الهيئة الاجتماعية، وبحيث أن كل عضو فيها يمارس عمله باسم النيابة العامة وبالوكالة عنها باعتبارها الجهة الأصلية⁵¹. كذلك فإن الإجراء يقتضي أن يكافح بسطة تتسم بوحدة أعضائها⁵².

ومبدأ وحدة النيابة العامة مبدأ عام يرد عليه استثناءان. الاستثناء الأول ما قد يحجزه القانون للنائب العام من اختصاصات نوعية، فهذه لا يجوز لأي عضو آخر من أعضاء النيابة العامة ممارستها إلا بتوكيل خاص من النائب العام. أما الاستثناء الثاني فيتمثل في مقتضيات قواعد الاختصاص المكاني لأعضاء النيابة العامة، والتي تحدد اختصاصات أعضاء النيابة العامة في ملاحقة الجرم بالنظر إلى مكان وقوعه أو المكان الذي يقيم فيه المتهم أو الذي يقبض عليه فيه⁵³. فلكل عضو من أعضاء النيابة العامة - باستثناء النائب العام الذي له اختصاص شامل

⁵⁰ أنظر د. محمد نجم، مرجع سابق، ص 55.

⁵¹ فرج هليل، مرجع سبق ذكره، ص 28.

⁵² الأستاذ الدكتور كامل السعيد، محاضراته على طلاب كلية الحقوق بالجامعة الأردنية 1994.

⁵³ فرج هليل، مرجع سبق ذكره، ص 29.

على كل أراضي الدولة - اختصاص ينحصر في مكان محدد. وعلى ذلك فإن مبدأ الوحدة يسري بما لا يتعارض وهذين القيدتين.

ثالثاً: مبدأ استقلال النيابة العامة:

وقد عالجتنا هذا المبدأ لدى تناولنا علاقة النيابة العامة بالسلطة القضائية عند عرضنا للطبيعة القانونية لجهاز النيابة العامة في المبحث الأول. لذا لا نودّ سوى التذكير والتأكيد على أن النيابة العامة جزء من السلطة القضائية، لكنها مستقلة عن قضاة الحكم لتمييزها بخصوصيات يترتب عليها خصوصيات في الأحكام القانونية التي تنظمها. وهذا الأمر مردّه ضرورة فصل جهتي الاتهام والحكم، الذي يشكل متطلباً حيويّاً لتحقيق العدالة، هذا مع الإشارة إلى أن هذا الفصل من غير مطلق.

رابعاً: هناك خصائص أخرى للنيابة العامة هي:

1 - عدم مسؤولية أعضاء النيابة العامة: ويقصد بذلك أن أعضاء النيابة العامة لا يُسألون مدنياً أو جزائياً عن الأعمال التي يقومون بها في معرض أدائهم لوظائفهم من قبض وتوقيف وتفتيش واتهام ... الخ. وهذا الأمر يترتب عليه عدم إمكانية ملاحقتهم بالتعويض عن أي إجراء من هذه الإجراءات إذا ما ثبت أن المتهم كان بريئاً⁵⁴. ويستنتى من عدم مسؤولية أعضاء النيابة العامة حالة ما إذا كان الخطأ جسيماً، كما لو قام عضو النيابة العامة بتوقيف

⁵⁴ انظر د. محمد نجم ص 60-61.

شخص تعسفاً أو أصدر مذكرة تفتيش بحقه لأغراض شخصية أو قام بضربه أثناء استجوابه⁵⁵.

ويُبرر مبدأ عدم مسؤولية أعضاء النيابة العامة أن الإجراء يتطلب ملاحقة من سلطة لا يهدد أعضائها ويسيطر عليهم شبح المساءلة القانونية، ما لم يكن الأمر منطوياً على سوء نية أو خطأ جسيم.

2- عدم جواز ردّ أعضاء النيابة العامة:

تتصّ قوانين أصول المحاكمات الجزائية في عدد من الدول على مبدأ عدم جواز ردّ أعضاء النيابة العامة، كما هو الحال بالنسبة لقانون الإجراءات الجنائية المصري. ويعني هذا المبدأ أنه لا يجوز للمتهم أن يطلب تحية عضو النيابة العامة عن مباشرة إجراءات التحقيق في القضية الجزائية ومباشرتها، وذلك اعتماداً على أن عضو النيابة هو خصم أصيل في الدعوى الجنائية، وأن رأي النيابة لا يلزم المحكمة وإنما يخضع لتقديرها⁵⁶. أما لدينا، فإن أيّاً من قانون أصول المحاكمات الجزائية وقانون تشكيل المحاكم وقانون استقلال القضاء السارية في الضفة الغربية لم ينصّ على ردّ أعضاء النيابة، وكذلك لم تتصّ القوانين السارية في قطاع غزة على ردّ أعضاء النيابة العامة. وبالتالي فإن هذا المبدأ لا وجود له في ظل النظام القانوني الساري لدينا بخصوص أعضاء النيابة العامة. أما مشروع قانون السلطة القضائية، فقد نصّ في المادة (3/28) على ما يلي: "يحدد القانون أحكام ردّ القضاة". ومع أن هذا النص يشمل قضاة الحكم وأعضاء النيابة

⁵⁵ فرج هليل، مرجع سابق، ص 31.

⁵⁶ فرج هليل، مرجع سابق، ص 31.

طالما لم يفرق المشروع بينهم إلا فيما أفردته من أحكام، غير أنه لا معنى لهذا النصّ ولم يأتِ بجديد كونه لم يحدّد بذاته أحكام ردّ القضاة. فلمن ترك هذه المهمة؟! مثل هذا النص لا يعطي مغزىً قانونياً إلا إذا ورد في القانون الأساسي لا القوانين العادية طالما لم يحدّد بذاته أحكام ردّ القضاة.

خلاصة وتوصيات:

تؤدي النيابة العامة، إذا توافرت لها متطلبات الإستقلال والفاعلية، دوراً هاماً في الحفاظ على الديمقراطية وسيادة القانون وحماية الحقوق والحريات العامة. يعود ذلك إلى أن جهاز النيابة العامة

والمحاكم هما اللذان يضمنان احترام القانون من أي تعدّ أو تجاوز يقع من المواطن أو السلطة. والنيابة العامة هي التي تقوم بمهمة ملاحقة هذه التعديّات على سلطة القانون، فتمكن القضاء من النظر فيها ليصدر أحكامه ويعيد العدالة إلى نصابها. وحتى يتمكن جهاز النيابة العامة من أداء هذا الدور الحيوي في الحفاظ على العدالة في المجتمع، حبته مختلف الدول الاستقلالية في تشكيله وأداء عمله دون تدخل من السلطة التنفيذية. ذلك أن السلطة التنفيذية، وبسبب طبيعة عملها، ليست مؤهلة لأداء وظيفة ملاحقة من يمسّون القانون. إذ أن هذه الوظيفة تتطلّب الحيادية والنزاهة بعيداً عن الاعتبارات السياسية، كما أن ذلك يؤدي بها إلى التغاضي عن أخطائها في تطبيق القانون وتعدّياتها عليه. لهذا أسندت هذه الوظيفة إلى جهاز مستقل هو النيابة العامة، ويقوم قطاع محدّد من السلطة التنفيذية بمساعدة النيابة العامة في ذلك، ولكن تحت إمرتها وإشرافها.

تبين لنا من دراسة وتقصّي حال النيابة العامة الفلسطينية على النحو الذي سبق عرضه في هذا التقرير مجالات وجوانب الخلل والمعاناة في هذا الجهاز وعمله، سواء على مستوى نصوص القانون أو مستوى التطبيق على وجه الخصوص. وفيما يلي أهم النتائج التي نخلص لها وتوصياتنا بصددّها:

1. رغم ما لنا من تحفّظات على مشروع قانون السلطة القضائية، فإننا نوصي رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بالإسراع في المصادقة عليه ووضع موضع التنفيذ. فالعمل بأحكامه أفضل بكثير من استمرار الوضع الحالي لجهاز النيابة العامة وللجهاز القضائي عموماً، كونه يضع حلاً لعدد من إشكاليات جهاز النيابة العامة، والجهاز القضائي عموماً، ويمنح أعضاء النيابة العامة والقضاة عدداً من الضمانات.

2. نظمت التشريعات السارية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة العلاقة بين النيابة العامة وأجهزة الأمن. وقد أوجبت هذه التشريعات على أجهزة الشرطة والأمن القيام بمساعدة النيابة العامة في وظيفة ضبط الجرائم بصفتها ضابطة عدلية مساعدة، والخضوع لتعليمات النيابة العامة والتقيّد بأوامرها. غير أن الواقع العملي يشهد وضعا مختلفا تماما، بل ومعوّسا في معظم الأحيان. من الواضح تماما أن هنالك الكثير من الإجراءات التي تمارسها الأجهزة الأمنية خلافا للقانون، ليس هذا فحسب بل إنها لا تعود في العديد من إجراءاتها للنيابة العامة التي تمثل الرئيس الأعلى في هذه الإجراءات، ولا تآتمر بأوامرها، ضاربة عرض الحائط بالقانون.

ولم تُقم أجهزة الأمن في قضايا كثيرة أي وزن للنائب العام وقراراته. ومن الواضح أيضا أن هناك خطوطا حمراء في عمل النائب العام والنيابة العامة عموما. وهذه الخطوط لم يضعها القانون، وإنما هي خطوط الأمن والسياسة وربما اعتبارات أخرى.

الوضع بالنسبة للمدعين العامين ووكلاء النيابة العامة أسوء بكثير، فهم لا يعلمون بإعتقالاتٍ عديدةٍ تقوم بها الأجهزة الأمنية المختلفة رغم مضي مدة على الاعتقال تزيد على المدة القانونية، وحتى لدى علمهم فإنهم لا يملكون فعل شيء. ليس هذا فحسب، فالاعتقاد السائد أنهم مضطرون للإذعان لطلبات الأجهزة الأمنية، وليس العكس. فالنيابة العامة تسير في الكثير من الإجراءات حسب رغبات تلك الأجهزة وتقوم بالمدافعة عن صحة توقيف الأشخاص لدى بحثها أمام القضاء، رغم قناعة النيابة العامة بأن التوقيف مخالف للقانون.

يبدو واضحاً على النحو السابق أن النيابة العامة عاجزة عن أداء وظيفتها في ممارسة وإدارة وظيفة الضبط القضائي والرقابة على الأجهزة الأمنية في أداء هذه الوظيفة. كما أن النيابة العامة تعجز أحياناً عن أداء وظيفة تنفيذ أحكام المحاكم والتفتيش على السجون ونظارات الحجز. فأولاً هناك العديد من الأحكام القضائية التي تقضي بالإفراج عن أشخاص محتجزين خلافاً للقانون لم تقم النيابة العامة بتنفيذها، ومن الواضح أنها لا تملك السلطة الفعلية لتنفيذها. كما أنه واضح أيضاً أن أعضاء النيابة العامة لا يملكون السلطة الفعلية للدخول إلى الأماكن التي يحتجز فيها أشخاص لدى الأجهزة الأمنية خلافاً للقانون، فكيف بالإفراج عنهم. هذا طبعاً بخلاف الحال بالنسبة للسجون ونظارات الحجز التي تديرها الشرطة المدنية، من حيث المبدأ العام.

إن افتقار النيابة العامة للاستقلالية وعجزها عن أداء دورها في الحفاظ على القانون والحقوق والحريات والإحتكام إلى مقتضيات السياسة والأمن بدلاً من القانون، كلها أمور تشكل خطورة كبيرة على مشروع بناء دولة القانون. لهذا نوصي رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بضرورة وضع حدٍ لتدخل أجهزة الأمن في عمل النيابة العامة والقضاء عموماً. كما نوصي بتعيين وزير للداخلية يكون مسؤولاً عن أجهزة الأمن، وبالتالي يتحمل المسؤولية السياسية عن أعمال وزارته أمام المجلس التشريعي.

3. إن لوظيفة الإشراف الإداري والفني على جهاز النيابة العامة من قبل النائب العام أهمية بالغة لبناء هذا الجهاز والارتقاء به وبأدائه إلى المستوى المطلوب في الحفاظ على حقوق وحريات المواطنين وتأمين العدالة. بل إن لوظيفة الإشراف الإداري والفني في جهاز النيابة العامة

خصوصية معينة وأهمية بالغة تزيد عما هو الحال بالنسبة لبقية المرافق العامة الأخرى.

لم يتمّ تعيين من يشغل منصب النائب العام الذي يؤدي هذه الوظيفة منذ مدة طويلة بعد استقالة الأستاذ أبو رحمة، وهو أمر يعني استمرار جهاز النيابة العامة دون إشراف إداري أو فني من رئيس لهذا الجهاز. كما أن النائب العام المستقبل لم يتمكن من أداء هذه الوظيفة بالنسبة للنيابة العامة في الضفة الغربية إلا عبر الهاتف والفاكس. هذا يعني أن هناك خلل ونقص في إدارة جهاز النيابة العامة.

نوصي بالإسراع في تعيين نائب عام للسلطة الوطنية، مع ضرورة تمكينه من ممارسة اختصاصاته كاملة غير منقوصة، كي يقوم جهاز النيابة العامة بأداء دوره ومهامه وفق ما رسمه القانون. ونرى أنه لا يوجد أيّ مبرر للإبقاء على منصب النائب العام شاغراً ونشدد على ضرورة عدم التقليل من آثار ذلك. فهذا المنصب إذا ما تمّ إشغاله بمن هو كفاء له وتمّ تمكينه من ممارسة صلاحياته، فإنه يؤدي دوراً غاية في الأهمية في أداء النيابة العامة لدورها في الحفاظ على هيبة القانون.

4. من المبادئ التي استقرت عليها غالبية الدول في تنظيم سلطات الدولة أن النيابة العامة جهاز يتبع السلطة القضائية لا التنفيذية، لكنه يخضع لإشراف إداري فحسب من قبل وزير العدل. فليس لوزير العدل إشراف فني على النيابة العامة.

تبين لنا من الدراسة أن التشريعات السارية في الضفة الغربية تعطي وزير العدل هذا الإشراف الإداري على النيابة العامة. ولا تتضمن

التشريعات السارية في قطاع غزة أية نصوص تُتبع النيابة العامة لوزارة العدل، والنتيجة التي تترتب على ذلك هي أن جهاز النيابة العامة يعتبر مرفقاً مستقلاً تماماً في نطاق قطاع غزة، ولا يخضع لإشراف من وزارة العدل. غير أن الناحية العملية تشهد تبعية من النيابة العامة لوزير العدل، وعلى وجه الدقة عملية إخضاع جهاز النيابة العامة للتبعية، وهي صورة من التبعية تتجاوز حتى مظاهر التبعية الإدارية. وحتى على نطاق النيابة العامة في الضفة الغربية تشهد الحياة العملية واقعا مختلفا لعلاقة وزير العدل بجهاز النيابة العامة، يخرج عن النطاق الذي يرسمه القانون. هذا الوضع كان جزءاً من الأسباب التي دفعت بالنائب العام أبو رحمة إلى تقديم استقالته بعد فترة وجيزة من العمل، فقد كانت هناك إجراءات ومحاولات من وزير العدل تستهدف انتزاع فعلي لبعض اختصاصات النائب العام وفرض سيطرة عليه، وهو أمر يهدر استقلال السلطة القضائية.

نوصي وزارة العدل ونؤكد على ضرورة حصر إشرافها في النطاق الذي يرسمه القانون. كما ونطالب الوزارة بالعمل على إرساء تقاليد عريقة في علاقتها مع القضاء بما يحقق الاستقلالية لهذا الجهاز التي تمكنه من أداء عمله. وأكثر من ذلك نأمل أن تساند الوزارة الجهاز القضائي عموماً وجهاز النيابة العامة خصوصاً في حل المعضلات والمشكلات الأخرى التي يواجهها.

5. هناك خلل في عملية تعيين أعضاء النيابة العامة، والقضاة بصورة عامة، وهناك تدخلات من قبل وزير العدل في ذلك. وهناك تعيينات تمت ليس بناء على مقياس للكفاءة والخبرة، وإنما بحسب الهوية السياسية بعيداً عن أية اعتبارات مهنية. هذا الوضع أدى إلى انضمام

أعضاء للجهاز القضائي بصفة عامة ليسوا على قدرٍ كافٍ من التأهيل والخبرة المطلوبة.

حتى نضمن للقضاء عموماً والنيابة العامة خصوصاً صفة الاستقلال لا بد من أن يتمّ التعيين من جهة غير السلطة التنفيذية، أو على الأقل أن يتمّ التعيين بناء على تنسيب من مجلس أعلى للقضاء. وهذا ما أخذ به مشروع السلطة القضائية الذي ينصّ على أن يكون تعيين القضاة بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى. غير أن المشروع عاد وانتقص من هذا المبدأ بصورة غير مباشرة في المادة (59) بإعطائها وزير العدل سلطة أن يقرر كون معاون النيابة العامة صالحاً للتعيين في وظيفة وكيل نيابة بناء على تقرير النائب العام عن عمل معاون النيابة، وهو أمر يتعارض مع مبدأ أن يكون تعيين القضاة بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى. كما قد يعني هذا النصّ أن تحديد من يصلحون للتعيين في وظيفة وكيل النيابة العامة هي مهمة وزير العدل – خاصة وأن دور مجلس القضاء هنا غير واضح، وبالتالي سيطرة وزير العدل على التعيينات في سلك النيابة العامة من خلال السيطرة على أهم بوابة للدخول إلى هذا السلك. لهذا نرى ضرورة أن يفهم هذا النص بأنه يخول وزير العدل مجرد تقديم توصية لمجلس القضاء.

6. هذا الوضع الذي تعيشه النيابة العامة جعلها – كما هي الحال بالنسبة للجهاز القضائي عموماً – موضع شكوك من قبل المواطنين. وتكاد تكون الثقة معدومة بالنيابة العامة عندما يتعلق الأمر بانتهاك يقع من قبل رجال السلطة العامة، خاصة أعضاء الأجهزة الأمنية. يعني هذا أن القانون غائب في الشعور العام لدى المواطنين.

نوصي السلطة الفلسطينية بضرورة العمل على إيلاء هذا الأمر بالغ الإهتمام، واتخاذ المزيد من الخطوات العملية التي من شأنها أن تعيد للنيابة العامة والجهاز القضائي عموماً الاعتبار وثقة المواطنين، وقبل ذلك ثقة العاملين في هذا المرفق الحيوي بأنفسهم.

7. يخضع تشكيل وطبيعة جهاز النيابة العامة واختصاصات أعضائه إلى نصوص قانونية مغايرة في كل من شطري إقليم السلطة الوطنية الفلسطينية. ولم يقر رئيس السلطة الفلسطينية رقم 287 لسنة 1995 سوى بتوحيد تشكيل النيابة العامة وإدارتها في شطري إقليم السلطة الوطنية، بينما بقيت طبيعة النيابة العامة متغايرة، فأعضاء النيابة في الضفة الغربية قضاة بينما هم ليسوا كذلك في قطاع غزة. كما أن اختصاصات النيابة العامة واختصاصات كل عضو من أعضائها بقيت هي الأخرى غير متماثلة.

لم ينص مشروع قانون السلطة القضائية على اعتبار أعضاء النيابة العامة قضاة، لكنه ساوى بينهم في الضمانات والأحكام كمبدأ عام. كما أن مشروع القانون يخلق هرمية ممتدة لجهاز النيابة العامة على نحو ما عرضناه. وقد تبين لنا أن ثمة نوعاً من الغموض وأحياناً الفراغ التشريعي يخلقه مشروع القانون فيما يتعلق بتنظيم اختصاصات كل عضو من أعضاء النيابة العامة وفق التشكيلة التي يطرحها. فلم ينظم المشروع هذه الاختصاصات إلا بصورة عرضية مبتسرة جداً وغير كافية، رغم أنه خلق وظائف جديدة كوظيفة رئيس النيابة ووظيفة معاون النيابة، وكذلك خلق وظائف أخرى جديدة بالنسبة لأحد شطري إقليم السلطة الوطنية كوظيفة وكيل النيابة بالنسبة للضفة الغربية. فكيف يمكن تحديد هذه الاختصاصات إذا كانت نصوص المشروع لا تحدد

اختصاصات شاغل هذه الوظيفة؟! وعلاوة على ذلك فإنه حتى في حالة وجود نفس مسمى الوظيفة في كل من الشطرين، فيبقى أن هناك اختلافاً في اختصاصات كل وظيفة منها في ظل التشريعات السارية في شطر عن آخر. والنتيجة المترتبة على ما سبق أن مشروع قانون السلطة القضائية غير كافٍ بذاته لتوحيد اختصاصات النيابة العامة، إضافة للغموض والنقص في تحديدها، رغم أن من أهم أهدافه توحيد النظام القانوني.

ولأن مشروع القانون أُقرّ بالقراءة الثالثة دون أن يأخذ بتوصيات الهيئة الفلسطينية في هذا المجال، فلا يبقى أماناً إلا أن نوصي بالإسراع في سنّ تشريعات أصول المحاكمات الجزائية وبعض التشريعات الأخرى ذات العلاقة بالنيابة العامة. كما ونوصي بضرورة أن تراعى هنا معالجة النصوص التي لها علاقة بالنيابة العامة بما لا يبقى على أي صورة من صور الاختلاف بين اختصاصات النيابة العامة واختصاصات أعضائها في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة.

8. بخصوص التعيينات التي تمت في جهاز النيابة العامة دون اجتياز المعيّنين لمقياس الكفاءة، نوصي وزارة العدل بالاستمرار في توفير البرامج التدريبية لهم، سواء أُعدت هذه البرامج من الوزارة أو من جهة يتمّ التعاقد معها، والعمل على تطوير هذه البرامج لرفع كفاءة أعضاء النيابة العامة.

الملاحق

ملحق رقم 1
قرار رقم (287) لسنة 1995

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية
رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

عملاً بالصلاحيات المخولة له
وبعد الإطلاع على قانون المحاكم رقم 31 لسنة 1940 وتعديلاته الساري
المفعول في قطاع غزة. وعلى قانون أصول المحاكمات الجزائية (الاتهامية)
لسنة 1924 وتعديلاته الساري المفعول في قطاع غزة.
وعلى قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (9) لسنة 1961 المعمول به في
الضفة الغربية.
وبناءً على مقتضيات المصلحة العامة

قرر ما يلي:

مادة (1)

يرأس النيابة العامة "النائب العام" يعاونه عدد من المساعدين ووكلاء النيابة
والمدعون العامون ومعاونو النيابة العامة وموظفو الضابطة العدلية
ويخضعون جميعاً لمراقبته وتعليماته مباشرة.

مادة (2)

يمارس النائب العام الصلاحيات والاختصاصات المنصوص عليها في
القوانين والأنظمة والتعليمات والأوامر السارية المفعول بأراضي السلطة
الوطنية الفلسطينية.

مادة (3)

يلغى نظام رئيس النيابة العامة لدى محكمة التمييز والنائب العام لدى كل
محكمة من محاكم الاستئناف ويتولى النائب العام للسلطة الوطنية الفلسطينية
أو من يمثله الصلاحيات المنصوص عليها في المادتين 12، 13 من قانون
أصول المحاكمات الجزائية رقم (9) لسنة 1961 المشار إليه.

مادة (4)

تعتبر وظيفة وكيل النيابة العامة بقطاع غزة مثيلة لوظيفة المدعي العام بالضفة الغربية ويمارس كلا منهما صلاحيات الآخر حيثما وجد.

مادة (5)

تطبق المادة 59 من قانون أصول المحاكمات الجزائية لسنة 1924 المعمول بها بقطاع غزة في جميع أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية.

مادة (6)

يلغى كل ما يتعارض مع هذا القرار ويعمل به من تاريخ صدوره وينشر في الجريدة الرسمية.

صدر في غزة بتاريخ 95/12/9 ميلادية

ياسر عرفات

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية
رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية

ملحق رقم 2

الباب الخامس من مشروع قانون السلطة القضائية

النيابة العامة

الفصل الأول

تشكيل النيابة العامة

مادة (60)

تؤلف النيابة العامة من:

1. النائب العام.
2. نائب عام مساعد أو أكثر.
3. رؤساء النيابة.
4. وكلاء النيابة.
5. معاوني النيابة.

معاونو النيابة العامة

مادة (61)

يشترط فيمن يعين عضواً في النيابة العامة أن يكون مستكماً للشروط المبينة في المادة (16) من هذا القانون.

مادة (62)

1. يضع النائب العام بعد استطلاع رأي وكيل النيابة المختصّ تقريراً عن عمل معاون النيابة يبين فيه مدى أهليته وصلاحيته للعمل القضائي ويخطر به العضو المعني به.
2. يُعرض التقرير وما قد يقدمه العضو المعني من ملاحظات مكتوبة على وزير العدل ليقرر صلاحية العضو للتعين في وظيفة وكيل نيابة أو إعطائه مهلة لا تتجاوز السنة لإعادة تقدير أهليته وصلاحيته.

تعين النائب العام

مادة (63)

1. يشترط فيمن يُعيّن نائباً عاماً أن يكون مستوفياً للشروط الواردة في المادة (16) من هذا القانون⁵⁷.
2. يعين النائب العام بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءً على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى ومصادقة المجلس التشريعي الفلسطيني، ويحدد القانون اختصاصات النائب العام وواجباته.

مادة (64)

1. يؤدي أعضاء النيابة العامة قبل مباشرتهم لعملهم في المرة الأولى اليمين الآتية:
(أقسم بالله العظيم أن أحترم الدستور والقانون وأن أقوم بواجبي بأمانة وإخلاص).
2. يؤدي النائب العام اليمين أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بحضور وزير العدل.
3. يؤدي باقي أعضاء النيابة اليمين أمام وزير العدل بحضور النائب العام.

مادة (65)

1. يكون تعيين مكان عمل أعضاء النيابة العامة ونقلهم خارج دائرة المحكمة المعيّنين أمامها بقرار من وزير العدل بناءً على اقتراح من

⁵⁷ تنص المادة 16 من القانون على ما يلي: يشترط في من يولى القضاء : 1- أن يكون متمتعاً بالجنسية الفلسطينية وكامل الأهلية المدنية. 2- أن يكون حاصلاً على إجازة الحقوق أو إجازة الشريعة والقانون من إحدى الجامعات المعترف بها. 3- ألا يكون قد حُكم عليه من محكمة أو مجلس تأديب لعمل مخل بالشرف ولو كان قد رُدَّ إليه اعتباره أو شمله عفو عام. 4- أن يكون محمود السيرة وحسن السمعة ولائقاً طبيّاً لشغل الوظيفة. 5- أن ينهي عضويته عند تعيينه بأي حزب أو تنظيم سياسي. 6- أن يُتقن اللغة العربية.

النائب العام، ويكون نقلهم داخل دائرة المحكمة التي يعملون بها أو نديهم خارجها بقرار من النائب العام على ألا تزيد مدة الندب على ستة أشهر.

2. وفيما عدا النائب العام والنائب العام المساعد لا يجوز أن تزيد مدة عمل أعضاء النيابة العامة في غير الدوائر عن أربع سنوات منذ توافر شروط العمل بالدوائر.

مادة (66)

أعضاء النيابة العامة يتبعون رؤساءهم وفقاً لترتيب درجاتهم.

الفصل الثاني

اختصاصات النيابة العامة

مادة (67)

تمارس النيابة العامة الاختصاصات المخولة لها قانوناً، ولها دون غيرها الحق في رفع الدعوى الجنائية (دعوى الحق العام) ومباشرتها ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

مادة (68)

1. يقوم بأداء وظيفة النيابة العامة لدى المحاكم النائب العام أو أي من أعضاء النيابة العامة، ويؤدي معاونو النيابة العامة ما يندبون له من أعمال تحت إشراف ومسؤولية المنوط بهم تدريبهم من أعضاء النيابة العامة.
2. في حالة غياب النائب العام أو خلو منصبه أو قيام مانع لديه يحل محله أحد مساعديه من أعضاء النيابة وتكون له جميع اختصاصاته لمدة لا تزيد على ثلاثة شهور.

3. عند غياب عضو من النيابة العامة أو وجود مناع لديه يندب النائب العام من يحل محله.
4. لا يجوز أن يؤدي وظيفة النيابة العامة لدى المحكمة العليا من نقل درجته عن رئيس نيابة.

مادة (69)

أعضاء (مأمورو) الضبط القضائي يكونون فيما يتعلق بأعمال وظائفهم تابعين للنيابة العامة.

مادة (70)

للنائب العام أو وكلائه وقضاة المحاكم، كل في دائرة اختصاصه، دخول جميع مراكز الإصلاح والتأهيل (السجون) في أي وقت لتفقدتها والتحقق من تطبيق ما تقضي به القوانين والتأكد من تنفيذ أحكام المحاكم وقرارات النيابة العامة وعلى مدراء المراكز موافقتهم بجميع ما يطلبون من بيانات.

الفصل الثالث

واجبات أعضاء النيابة العامة

مادة (71)

تسري أحكام الفصل الثالث (واجبات القضاة) من الباب الثالث من هذا القانون على أعضاء النيابة العامة.

تأديب أعضاء النيابة العامة

مادة (72)

تسري أحكام الفصل الرابع من الباب الرابع (مساعدة القضاة تأديبياً) على أعضاء النيابة العامة وتقام الدعوى التأديبية عليهم من قبل النائب العام من تلقاء نفسه أو بناءً على طلب من وزير العدل.

الفصل الرابع رواتب أعضاء النيابة العامة ومعاشاتهم مادة (73)

تحدد رواتب ومخصصات أعضاء النيابة العامة وفقاً لأحكام المادة (32) من هذا القانون.

الترقية والأقدمية مادة (74)

1. تحدد أقدمية أعضاء النيابة وفقاً للقواعد المقررة لتحديد أقدمية القضاة كما هو مبين في المادة (18) الفقرة (3) من هذا القانون⁵⁸.
2. تكون ترقية أعضاء النيابة العامة إلى المناصب الأعلى على أساس الأقدمية مع مراعاة الكفاءة وفقاً لما هو وارد في الفقرة (3) من المادة (42) من هذا القانون.

ملحق رقم 3

⁵⁸ تنصّ الفقرة (3) من المادة (18) على ما يلي: "يعتبر التعيين أو الترقية من تاريخ القرار الصادر بخصوص ذلك".

أمر رقم 473 لسنة 1956 في شأن اختصاصات النيابة العامة

اللواء محمد فؤاد الدجوي الحاكم الإداري العام لقطاع غزة
بمقتضى قرار مجلس الوزراء الصادر بتاريخ 16 مايو سنة 1956
وبمقتضى السلطة المخولة لنا بالقرار الوزاري رقم (789) الصادر بتاريخ
17 يونيو سنة 1956.
وبناءً على ما عرضه علينا النائب العام
(قرر ما هو آت)

المادة الأولى تختص النيابة العامة بالتحقيق في الجرائم، ورفع الدعوى الجنائية ومباشرتها. وللنائب العام تفويض من يشاء من الموظفين ورجال البوليس للقيام بأي عمل من أعمال النيابة العامة.

المادة الثانية تنشأ مكاتب فرعية للنيابة في مراكز البوليس كلما دعت إلى ذلك مقتضيات العمل. ويتولى ممثلو النيابة الذين ينتدبهم النائب العام في حدود اختصاصاتهم المحلية القيام بالأعمال التي تختص بها النيابة العامة، ويعاونهم في ذلك رجال البوليس المفوضون وفقاً لما تقتضيه القوانين واللوائح.

المادة الثالثة ممثلو النيابة في الإدارات المختلفة ورجال البوليس المفوضون بالتحقيق والمرافعة يكونون فيما يتعلق بأعمال وظائفهم تابعين للنيابة العامة.

المادة الرابعة حفظ محاضر التحقيق في الجرائم لا يكون إلا بقرار حفظ يصدر من النائب العام.

المادة الخامسة يخول ممثلو النائب العام الحاصلين على الليسانس في الحقوق سلطة القبض والتحري المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية (القبض والتحري) وفي الحدود المبينة في هذا القانون. ويكون لهم صلاحية إصدار مذكرات القبض والتحري التي لحكام الصلح وفقاً للقانون المشار إليه فيما يتعلق بالقضايا التي ينتدبون للتحقيق فيها من قبل النائب العام. وعلي المنتدبين منهم للعمل بمراكز البوليس أو المكلفين بالتحقيق إبداء الرأي كتابة للحكام الإداريين فيما يختص بالإفراج بالكفالة.

المادة السادسة يلغي كل ما يتعارض مع هذا الأمر، ويعمل به اعتباراً من تاريخ نشره.

صدر في غزة بتاريخ 1956/9/19

لواء محمد فؤاد الدجوي
الحاكم الإداري العام

