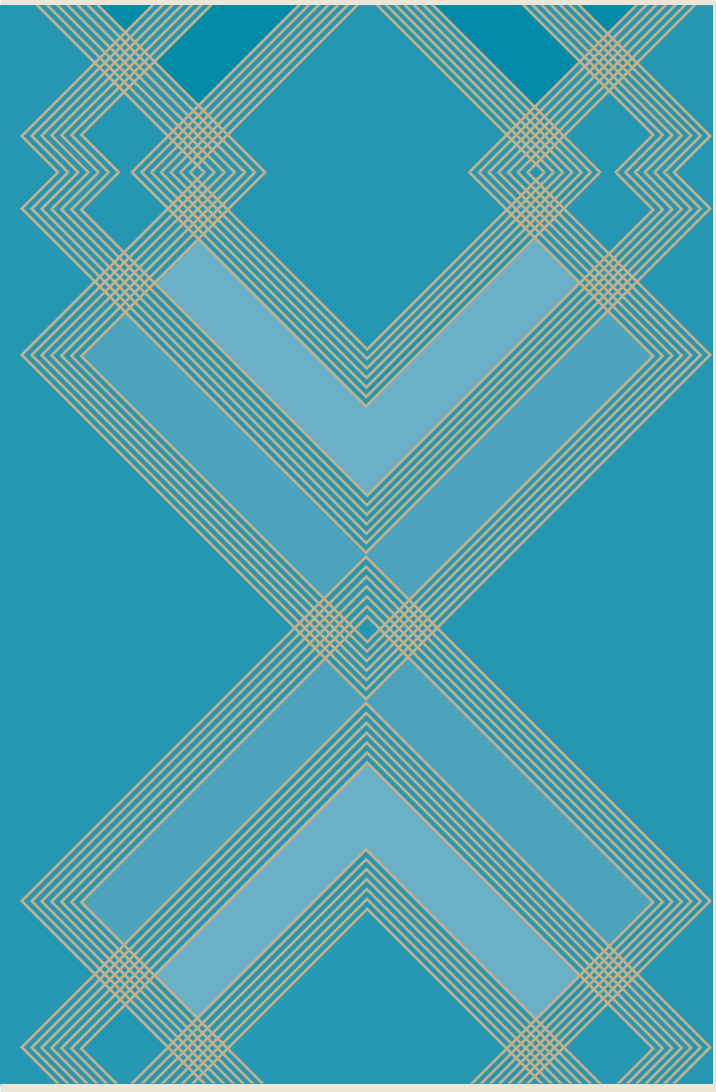
الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة
أمان aman
Transparency Palestine

سلسلة تقارير (٧٥)

# تعزيز فعالية ومناعة
## نظام النزاهة في عمل النيابة العامة




تمهيد ..... ٢
مقدمة - النيابة العامة ..... ٣
الإطار القانوني ..... ٤
الإطار المؤسسي ..... ٤
أقسام ودوائر النيابة العامة ..... ٦
تبعية النيابة ..... ٦
حيادية النيابة العامة ..... ٧
الفعالية - الاستقلالية ..... ٨-٩
الموارد المالية ..... ١٠
الرقابة على عمل النيابة العامة ..... ١١
مدى توفر متطلبات النزاهة في عمل النيابة العامة ..... ١١
النتائج والتوصيات ..... ١٨
المراجع والمصادر ..... ٢٢

# تمهيد:

يتطلبُ إنشاءُ جهازِ نيابةٍ عامةٍ- قويٍّ وفعالٍّ ومستقلٍّ[1] يحمي سيادةَ القانون وحقوقَ المواطنين وجود النظام الوطني للنزاهة، الذي يعززُ مناعة المؤسسات العامة من التعرض للفسادِ، ويقلل فُرصه عن طريق تجاوز ما ينطوي عليهِ ممارسةِ الفسادِ من مخاطر على مختلف الأصعدة.

ويقومُ النظام الوطني للنزاهة في مجال أعمال النيابة العامة على توسيعِ الاعتماد على تبنّي واحترام وتطبيق مبادئِ الشفافيةِ في مستويات العمل المختلفة، وكذلك تبنّ شاملٍ لقيم السلوكِ الحميد لدى جميع المسئولين والعاملين، بالإضافة إلى بناء منظومةِ مساءلةٍ داخلية وخارجية فعالة، مثل: البرلمانات، وأجهزة الرقابة العامة – ديوان الرقابة المالية والإدارية وأجهزة التفتيش المالي والإداري- ووسائل الإعلام الحرة، والمحاكم المختصة، إضافةً إلى المساءلة المجتمعية بأشكالها المختلفة، التي تحولُ دون إساءة استعمال السلطة[2].

ويُسهم النظام الوطني للنزاهة في المؤسسات العامة بما فيها مؤسسة النيابة العامة في تحقيق الأهداف والمهام والمسؤوليات التي أُنشئت من أجلها، مما يؤدي إلى توظيف الموارد المتاحة بشكلٍ أفضل، وتحسين ورفع مستوى الأداء وتحقيق الفائدة المرجوّة بكلفة معقولة.

ويتناول هذا التقرير مؤسسة النيابة العامة كمؤسسة عامة، تقومُ بأعمالٍ ذات أهمية كبيرة ومؤثرة في المجتمع الفلسطيني، وذلك عبر فحصٍ بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عملها، والتأكد من مناعة وسلامة العناصر الأساسية التي تؤثر فيه، ما يؤدي إلى جعل المهام التي تؤديها محكومة بضوابط تحولُ دون استغلال السلطة، مع ضرورة الإشارة أنَّ التقريرَ لا يهدف إلى فحصٍ أو تقييم أداء النيابة العامة والقائمين عليها، أو إجراء مقارنة بين فروعها أو تَحقيق حول قراراتها أو الرقابة عليها ومتابعة نشاطها.

وتعتمد منهجية التقرير على المقابلات المباشرة مع المسئولين في الجهات ذات العلاقة، بالإضافة إلى مراجعة الوثائق والمستندات والأنظمة التي تحكم عملها، وما تصدره من قرارات ونشرات إعلامية وما تنشره على المواقع الإلكترونية، وعقدت ورشة عمل لمناقشة مسودة التقرير قبل إعداده بالصيغة النهائية.

١. مستقل: قادر على اتخاذ قراراته بمهنية وحيادية ودون تأثير من أطراف سياسية أو مراكز نفوذ في السلطة أو المجتمع وعميل على تطبيق العدالة واحترام القانون وسيادته.
٢. نظام النزاهة الوطني. فلسطين: الإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة ،أمان، ٢٠٠٩. ص١٠

# مقدمة - النيابة العامة:

تعتبر النيابة العامة أحد أركان العدالة الرئيسية التي تمثل المجتمع، وتنوب عنه في إقامة الدعاوى باعتبارها الطرف المدعي، ويقوم بأداء وظيفة النيابة العامة النائب العام، وعدد من الأعضاء، وتختص النيابة بشكل أساسي بإقامة الدعوى الجزائية ومباشرتها وفقاً لما ورد في المادة (١) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١، ولا يجوز للنيابة العامة وقف الدعوى أو التنازل عنها أو تركها أو تعطيل سيرها أو التصالح عليها إلَّا في الحالات الواردة في القانون[٣]، وتمثل النيابة الدولة في القضايا التي ترفع منها وعليها[٤]، وتقوم بمهام أخرى، مثل: مباشرة التحقيق الابتدائي وهو اختصاص منحصر بالنيابة، تقوم بمقتضاه بالتحقيق في الجرائم والتصرف بها بالحفظ أو الإحالة للقضاء ومتابعتها حتى يصدر بها حكمًا نهائيًا[٥]، حيث يعتبر حضور النيابة لجلسات المحكمة شرطاً لصحة انعقادها[٦].

وتشرف النيابة على مأموري الضبط القضائي[٧] ومراكز الإصلاح والتأهيل من خلال زيارتها والاطلاع على دفاترها واطلاق سراح أي محتجز خلافًا للقانون[٨]، وتنفيذ الأحكام الجزائية[٩] ومراقبة تطبيق القانون الجزائي بما يحقق احترام وحماية حقوق الإنسان[١٠]، ولها اختصاصات أخرى مثل ندب الخبراء والاستدلال وغيرها[١١].

---

٣. المادة (٢) من قانون الاجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١

٤. المادة (٤) البند (أ) من التعليمات القضائية للنائب العام. القسم الجزائي لسنة ٢٠٠٩

٥. المادة (٥٥) البند (١) من قانون الإجراءات الجزائية والمادة (١٢٤) من تعليمات النائب العام

٦. المستشار عيسى أبوشرار في ورشة العمل التي عقدت لمناقشة مسودة هذا التقرير بتاريخ ٢٠١٤/١/٨ انظر المواد (٢٠٢، ٢٣٨) من قانون الإجراءات الاجزائية لمزيد من المعلومات انظر: نقض جزاء رقم ٢٠١٠/٣٦ الحكم الصادر بتاريخ ٢٠١٠/٧/١٠ عن محكمة النقض بالهيئة الحاكمة برئاسة سامي صرصور في نقض جزاء رقم ٢٠١٠/٣٦

٧. المادة (١٩) قانون الإجراءات الاجزائية

٨. المادة (١١) من قانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٨ م بشأن مراكز الاصلاح والتأهيل «السجون»

٩. المادة (٣٩٥) من قانون الإجراءات الاجزائية

١٠. المادة (٣٩٥) من قانون الإجراءات الاجزائية

١١. المادة (٣٩٥) من قانون الإجراءات الاجزائية

## الإطار القانوني:

نظمت التشريعات الفلسطينية جوانب مختلفة من انشاء وإدارة النيابة العامة وعملها، فقد تضمن القانون الأساسي المعدل أحكام تعيين النائب العام، فيما أحال تنظيم الأحكام التفصيلية إلى القوانين العادية الأخرى. وتضمن قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢ أحكامًا بشأن تعيين النائب العام، وتشكيل النيابة (نائب عام، ونائب عام مساعد أو أكثر، ورؤساء نيابة، ووكلاء نيابة، ومعاونو النيابة)، واختصاصاتها، وتبعية مأموري الضبط القضائي فيما يتعلق بأعمالهم إلى النيابة العامة. وتناول قانون الإجراءات الجزائية رقم(٣) لسنة ٢٠٠١ الجوانب الإجرائية لإقامة الدعوى الجزائية باعتبارها أساس عمل النيابة وتعرض لهذه المسألة في أكثر من باب وفصل وفقاً لعلاقة النيابة بالموضوع، وعالج قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (٢) لسنة ٢٠٠١ مواضيع مختلفة مثل: مخاصمة ورد أعضاء النيابة وغيرها من الأحكام. وهناك العديد من التشريعات الأخرى التي تطرقت بصورة مباشرة أو غير مباشرة إلى النيابة العامة وعملها، مثل: قانون دعاوى الحكومة الأردني رقم (٢٥) لسنة ١٩٥٨، وقانون مراكز الإصلاح والتأهيل رقم (٦) لسنة ١٩٩٨، وقانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨م وتعديلاته.

## الإطار المؤسسي

### تشكيل النيابة

حددت المادة (٦٠) من قانون السلطة القضائية تشكيل مؤسسة النيابة من كل من النائب العام ونائب عام مساعد أو أكثر ورؤساء النيابة ووكلاء ومعاوني النيابة، دون توصيف لوظائف واختصاصات وواجبات هذه المستويات، أو تحديد لتدرج تمثيل هذه المستويات للحق العام، باستثناء ما ورد في المادة (٦٨) من قانون السلطة القضائية التي نصت على أنه: «لا يجوز أن يؤدي وظيفة النيابة العامة لدى المحكمة العليا من تقل درجته عن رئيس نيابة»، أما وظائف واختصاصات النائب العام وأعضاء النيابة فهي كمايلي:

**أولا: النائب العام** يعين بتنسيب من مجلس القضاء الأعلى، وبقرار من رئيس السلطة[١٢]، وذلك بعد أن أصر الرئيس الراحل ياسر عرفات على هذه الصيغة كبديل عن الصيغة التي اعتمدها المجلس التشريعي والتي كانت تنص على مصادقة المجلس التشريعي على تنسيب مجلس القضاء، وأن يصدر بعد ذلك قرار كاشف من الرئيس بالتعيين، الأمر الذي غَيّرَ من خط المساءلة ومن استقلالية النائب العام كونه أصبح مسؤولاً أمام الرئيس الذي يعتبر رأس السلطة التنفيذية الأمر الذي أضعف من دور مجلس القضاء في المساءلة وكذلك من دور المجلس التشريعي في هذا المجال.

ويتولى النائب العام صلاحية الإشراف الإداري والمهني (القضائي) على أعضاء النيابة العامة، كونه رأس الهرم في النيابة، وأعضاء النيابة وكلاء عنه في مباشرة الدعوى، لأنه المختص بالادعاء في القضايا العامة وتمثيل المجتمع في تحريك الدعوى الجنائية ومتابعتها بنفسه أو بواسطة أحد أعضاء النيابة حتى يصدر بها قرار قطعي من المحكمة[١٣]، ويمتد اختصاص النائب العام على جميع أنحاء الوطن، ويجب أن يتقيد أعضاء النيابة بحدود الوكالة الممنوحة لهم من النائب العام، لأن مخالفة تعليمات النائب العام في بعض الإجراءات يؤدي إلى بطلانها (عدم قانونيتها) كحفظ الدعوى الجنائية أو إحالتها للقضاء، أما في مرحلة التحقيق التي تسبق الاتهام، فإن مخالفة أوامر النائب العام الخاصة بالتحقيق في قضية ما لا يترتب عليها بطلان الإجراء، مثل رفض عضو النيابة توقيف متهم بأمر من النائب العام أو العكس، إلّا أن ذلك لا يعفي من المساءلة الإدارية، ويجوز للنائب العام سحب القضية من عضو النيابة وإسنادها لعضو آخر، وفي مرحلة المرافعة لعضو النيابة إبداء الطلبات التي يراها مناسبة وتساعد على تحقيق العدالة دون التقيد بتعليمات أو طلبات النائب العام، وفي حال مخالفة أوامر النائب العام فلا يجوز مساءلة عضو النيابة، لأن القضاء يعمل على التطبيق الصحيح للقانون[١٤].

ويعد النائب العام عضواً في مجلس القضاء الأعلى، وله صلاحيات

١٢. المادة (٦٣) من قانون السلطة القضائية والمادة (١٠٧) من القانون الاساسي

١٣. المادة (٧) من تعليمات النائب العام

١٤. الدكتور أحمد البراك.دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة، مقدمة لمؤتمر النيابة العامة الرابع. مقتبسة من ورقة عملية من تأليف أحمد البراك. دون تاريخ.

أخرى، مثل: حفظ الدعوى، وتدقيق ملفات دعاوى الجنايات والنظر في التظلمات من القرارات الصادرة بحفظ الدعوى، واتخاذ تدابير تحفظيه على أموال المتهم الفارّ في الجرائم التي تقع على الأموال العامة، والإشراف على تنفيذ أحكام الإعدام، وإقامة الدعوى التأديبية على القضاة وأعضاء النيابة، والتقدم بطلب لرفع الحصانة عن عضو المجلس التشريعي مرفقًا بمذكرة تشتمل على نوع الجرم والأدلة التي تستلزم اتخاذ إجراءات قانونية بحقه[١٥].

يملك النائب العام صلاحيات إشرافية وإدارية تتمثل في إعداد تقرير حول معاون النيابة لتقدير أهليته للترقية، وندب من يحل مكان عضو النيابة الغائب، واقتراح مكان تعيين وكلاء النيابة ونقلهم وندبهم خارج دائرة المحكمة المعينين أمامها، والإشراف على عمل أعضاء النيابة، وإصدار التعليمات التي تسهل عملهم وتبين حدودهم، وتفقد السجون وأماكن التوقيف، والإشراف على مأموري الضبط القضائي فيما يتعلق بوظائفهم، والطلب من الجهات المختصة اتخاذ الإجراءات التأديبية بحق من يخالف أو يقصر بأداء واجباته الوظيفية[١٦].

**ثانياً: النائب العام المساعد** يعين مساعدو النائب العام بقرار من رئيس السلطة الفلسطينية بناءً على تنسيب من النائب العام[١٧]، ويقوم بمعاونة النائب العام في إدارة النيابة، ويتولى النائب المساعد رئاسة إحدى المكاتب أو الإدارات القضائية، وإصدار الأوامر بمراقبة المحادثات الهاتفية والتصرف في القضايا بالإحالة أو الحفظ في مواد المخالفات والجنح والجنايات والضبط لدى مكاتب البريد[١٨]، ويحل مساعد النائب العام مكان النائب العام في حال غيابه أو خلو منصبه، وله جميع صلاحياته واختصاصه لمدة لا تزيد عن ثلاثة أشهر[١٩]، وبذلك يكون القانون قد منع ظهور فراغ قد يؤدي إلى تعطل العمل بالنيابة والقضاء، خاصة وأن هناك قضايا يمارسها النائب العام بنفسه أو بتكليف منه، ولكن لا يوجد نظام يحدد أيا من مساعدي النائب العام يحل مكانه في حال غيابه، أو قيام مانع يحول دون قيامه بمهامه في ظل وجود ثلاثة مساعدين للنائب العام.

### ثالثًا: رئيس النيابة

يمارس الاختصاصات العادية للنيابة ضمن اختصاصه الإقليمي، ويتولى إدارة إحدى النيابات الجزئية أو الكلية أو المتخصصة، ويشرف على وكلاء النيابة والمعاونين والموظفين الإداريين وتوزيع العمل بالنيابة، وإصدار القرارات المتعلقة بطلبات التصوير والاطلاع على المحاضر والملفات، إضافة إلى ذلك يقوم رئيس النيابة الكلية بالإشراف على تدقيق القضايا والأحكام الصادرة عن محاكم الصلح في مواد الجنح والمخالفات، وتمثيل النيابة أمام محكمة البداية في القضايا الهامة، وتنظيم لوائح الاتهام في الجرائم الهامة والخطرة[٢٠]، أما رئيس النيابة الجزئية فيتولى التحقيق في الجنايات والقضايا ذات الأهمية الخاصة وعرض التصالح في الجنح والمخالفات المعاقب عليها بالغرامة والتصرف بالمضبوطات على ذمة القضايا وغيرها من الصلاحيات والاختصاصات[٢١].

**رابعًا: وكيل النيابة** يعمل الوكلاء في النيابات المختلفة، حيث يتولى وكيل النيابة الكلية- بناءً على تعليمات النائب العام وتحت إشراف رئيس النيابة- غالبية المهام والصلاحيات التي يقوم به رئيس النيابة الكلية، باستثناء ما يتعلق بالإشراف وإصدار القرارات المتعلقة بطلبات التصوير، والاطلاع على محاضر التحقيق. بينما يقوم وكيل النيابة الجزئية بمباشرة التحقيق الابتدائي والتصرف في القضايا التي تدخل ضمن اختصاصه، وتحريك الدعوى ومتابعتها، ومباشرة الاختصاصات العادية، باستثناء ما خص به القانون أو التعليمات أحد أعضاء النيابة (رئيس النيابة أو النائب العام) على سبيل الحصر[٢٢].

**خامسًا: معاون النيابة** يعمل تحت رقابة وإشراف وكيل النيابة، ويقوم بمرافقته لتمثيل النيابة أمام المحاكم المختصة للتدريب على المرافعة، ويندب خطيًا للقيام بأعمال التحقيق من قبل وكيل النيابة المشرف، وإعداد المذكرات واللوائح في قضايا المخالفات والجنح والجنايات التي يكلف بالتصرف بها، وعرضها على وكيل النيابة المشرف، لإبداء الرأي بشأنها قبل إحالتها للنائب العام أو احد مساعديه[٢٣].

١٥. المادة (٩٦) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني
١٦. المادة (١١٨) من تعليمات النائب العام
١٧. آية عمران النيابة العامة الفلسطينية وفقاً لقانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١ وقانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢. رام الله، الهيئة المستقلة لحقوق الانسان ديوان المظالم، تشرين الاول ٢٠٠٩
١٨. النيابة العامة. التقرير السنوي الرابع للنيابة العامة ٢٠١٢. ص١٨
١٩. المادة (٦٨) من قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢
٢٠. النيابة العامة. التقرير السنوي الرابع للنيابة العامة ٢٠١٢. ص ١٨ الهيكل التنظيمي للنيابة العامة المقر من مجلس الوزراء بقرار رقم (٢٠١٢/١٢٠/١٣/م.و/س.ف) لعام ٢٠١٢ الصادر في الجلسة رقم (١٢٠) بتاريخ ٢٠١٢/٠١/٢٤
٢١. المصدر السابق. ص١٨
٢٢. المصدر السابق. ص١٨
٢٣. الهيكل التنظيمي للنيابة العامة المقر من مجلس الوزراء بقرار رقم (٢٠١٢/١٢٠/١٣/م.و/س.ف) لعام ٢٠١٢ الصادر في الجلسة رقم (١٢٠) بتاريخ ٢٠١٢/٠١/٢٤

## أقسام ودوائر النيابة العامة

ينقسم عمل النيابة إلى قسمين: فني وإداري كما يلي:

### ١- النيابات

يتوزع أعضاء النيابة على نيابات جزئية ونيابات كلية وأخرى متخصصة. وتختص النيابات الجزئية في التحقيق بجميع الجرائم باستثناء ما يقع باختصاص النيابات المتخصصة، والإشراف على مأموري الضبط القضائي في دائرة اختصاصها وإحالة المتهمين إلى المحاكم، وتمثيل النيابة أمام محاكم الصلح. وتقوم النيابات الكلية بمتابعة سير الإجراءات الجزائية المتعلقة بالقضايا الواردة إليها من النيابات الجزئية وتدقيقها لضمان التصرف السليم فيها، وتختص بتدقيق قضايا الجنايات، وتمثيل النيابة أمام محكمة البداية، وتدقيق الأحكام الصادرة عن محاكم الصلح في مواد الجنح والمخالفات. أما النيابات المتخصصة فتشمل: الاستئناف والنقض، ونيابة دعاوى الحكومة والعدل العليا، ونيابة الأحداث، ونيابة الجرائم الاقتصادية، ونيابة مكافحة الفساد.

وفيما يتعلق بنيابة مكافحة الفساد، فهي نيابة منتدبة لدى هيئة مكافحة الفساد، تتولى تمثيل الهيئة لدى المحاكم، وتمارس سلطتها في الفحص والتحقيق، بصفتها ممثلة للنائب العام، وتتصل بالدعوى بعد صدور قرار رئيس هيئة مكافحة الفساد بشأن أعمال التحري والاستدلال حول البلاغات والشكاوى المقدمة للهيئة، فإذا وجدت شبهات قوية يحيل رئيس الهيئة الأوراق إلى نيابة مكافحة الفساد، لاتخاذ الإجراءات اللازمة وفقاً لأحكام القانون[٢٤]، وتتكون كل نيابة من عدة أقسام تساعدها على أداء وظائفها.

### ٢- الإدارات والوحدات

يوجد في النيابة العامة عدد من الإدارات والمكاتب المساندة، مثل: وحدة الرقابة المالية والإدارية، التي تتولى مهام مراقبة وفحص الأداء المالي والإداري وإعداد تقارير ترفع لكل من وزير العدل والنائب العام[٢٥]، والإدارة العامة للتفتيش والدعم الفني التي تختص بالتفتيش على أعضاء النيابة العامة في الجوانب الفنية والإدارية لجمع البيانات التي تؤدي إلى معرفة درجة كفاءتهم ومدى حرصهم على أداء واجباتهم الوظيفية، إلّا أن هذه الدوائر غير مفعلة[٢٦]، وهناك إدارات عامة أخرى مثل: إدارات التخطيط والشؤون الإدارية.

## تبعية النيابة:

يثير موضوع تبعية النيابة العامة وعلاقاتها بكل من السلطة التنفيذية (وزارة العدل) والسلطة القضائية وتحديد طبيعتها القانونية خلافاً وجدلاً واسعاً بين فقهاء القانون، وتختلف التجارب الدولية من دولة لأخرى، فهناك دول جعلت مرجعية النيابة وزارة العدل وأخرى للسلطة القضائية.

وفي الحالة الفلسطينية لم يتضمن القانون نصاً واضحاً وصريحاً يحدد جهة تبعية النيابة العامة، أو المركز القانوني لأعضائها، لأن القوانين الفلسطينية وضعت دون رؤوية واضحة في الاساس[٢٧]، لذا نجد أن تبعية النيابة العامة غير محسومة، ما أدى إلى ظهور اتجاهين[٢٨]:

**الأول**: يرى بأن النيابة تتبع السلطة القضائية وشعبة من شعبها، حيث أشارت القوانين الفسطينية ضمناً إلى ذلك، فقد وردت النيابة العامة في القانون الأساسي في الباب السادس تحت عنوان (السلطة القضائية) ونظم قانون السلطة القضائية جوانب مختلفة من النيابة العامة. ونص على تعيين النائب العام بتنسيب من مجلس القضاء الأعلى، الذي يعد عضوًا بالمجلس. والشروط الواجب توفرها في أعضاء النيابة هي نفس الشروط الواجب توافرها في القضاة، وواجبات القضاة تسري على أعضاء النيابة وينسحب الأمر على تأديب أعضاء النيابة

٢٤. الهيكل التنظيمي. مصدر سبق ذكره.
٢٥. الهيكل التنظيمي. مصدر سبق ذكره. ص١١
٢٦. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان". تقرير الفساد ومكافحته. التقرير السنوي الخامس. فلسطين ٢٠١٢. ص٥٥
٢٧. الاستاذ علي مهنا وزير العدل. ورشة العمل التي عقدت لمناقشة مسودة هذا التقرير بتاريخ ٢٠١٤/١/٨ في مقر الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان" في مدينة رام الله.
٢٨. مقابلة مع المستشارعيسى أبوشرار، رئيس مجلس القضاء الأعلى السابق. بتاريخ ٢٠١٣/١٠/٩ .

والقضاة[٢٩]. كما ورد في المادة (١) من تعليمات النائب العام رقم (١) لسنة ٢٠٠٦ على أن النيابة العامة شعبة من شعب السلطة القضائية[٣٠].

وتقوم النيابة بمهام قضائية من بينها سلطة التحقيق ومباشرة الدعوى أمام القضاء، إلّا أن النيابة تعد كيانا مستقلا عن السلطة القضائية، فقد نصت المادة (١٠) من مبادىء الأمم المتحدة التوجيهية على أن مناصب أعضاء النيابة منفصلة عن الوظائف القضائية، وعليه لا يجوز للمحكمة التدخل في عمل النيابة، وطلب تغيير أي عمل لتحريك الدعوى، أو توجيه النقد للنيابة والمحكمة غير مقيدة بطلبات النيابة أو بتكيفها القانوني[٣١].

**الثاني:** يرى أن النيابة تتبع وزارة العدل، وذلك استناداً إلى قرارات مجلس الوزراء التي اتبعت النيابة بشكل صريح إلى وزارة العدل[٣٢]، لذا نجد أن النيابة العامة جزء من الهيكل التنظيمي للوزارة، وللوزير دور إشرافي لضمان سير مرفق النيابة، وله أن يقرر صلاحية معاوني النيابة للترقية لدرجة وكيل نيابة وفقاً لتقرير من النائب العام[٣٣]، ويحضر الوزير أداء النائب العام اليمين أمام رئيس السلطة[٣٤]، ويؤدي باقي أعضاء النيابة أمامه اليمين بحضور النائب العام، وللوزير أن يحدد أماكن عمل أعضاء النيابة ونقلهم خارج دائرة المحكمة المعينين أمامها بناء على اقتراح من النائب العام[٣٥]. «وهذا إجراء إداري ينم عن تبعية واضحة ومسؤولية مباشرة لوزراة العدل عن النيابة»[٣٦]، وللوزير الطلب من النائب العام إقامة الدعوى التأديبية على القضاة وأعضاء النيابة العامة[٣٧]، والطلب من النائب العام عرض ملف الدعوى على محكمة النقض لإعادة المحاكمة[٣٨].

وبناء على ما تقدم يمكن القول أن لأعضاء النيابة وضعية مرتبكة فهم أعضاء بالسلطة القضائية ولكنهم ليسوا قضاة وينتمون إلى السلطة التنفيذية ولكنهم ليسوا موظفين إداريين، لأن القانون لم يشر إلى الطبيعة القانونية لأعضاء النيابة العامة[٣٩].

## حيادية النيابة العامة

تمثل النيابة المجتمع والصالح العام، ولإضفاء الطابع الحيادي على عملها يشترط فيمن يعين عضواً في النيابة أن ينهي عضويته بأي تنظيم أو حزب سياسي، ويحظر عليه الجهر بأراء في المسائل السياسية والاشتغال بالعمل السياسي والترشح لعضوية المجلس التشريعي أو مجالس الهيئات المحلية أو التنظيمات السياسية إلا بعد تقديم استقالته وقبولها[٤٠].

وتضمنت التعليمات الصادرة عن النائب العام توجيهات عامة لعضو النيابة تسهم في تعزيز حيادية النيابة، ومنها يجب على عضو النيابة أن يميز نفسه بالحياد تجاه الخصوم، وأن يجرد نفسه من أي تأثير يقع عليه بمناسبة الحادث الذي يقوم بالتحقيق فيه، وأن يباشر التحقيق على أساس أنه خالي الذهن من أي رأي مسبق، ولا يجوز أن يجعل ما تنشره أو تذيعه وسائل الإعلام عن الحادث أي أثر في تصور مجرياته. ويجب أن يكون عضو النيابة عادلاً في معاملة الخصوم لدى مباشرته التحقيق، وأن لا يفرق في المعاملة بينهم مهما تفاوتت مراكزهم الاجتماعية أو مظاهرهم الشخصية تفاديًا لمظنة الميل أو المحاباة[٤١]، مع العلم بأنه يجوز لأعضاء النيابة العضوية في النوادي والجمعيات بشرط أن لا يكون أعضاء في مجالس إدارتها أو المشاركة في جمع الأموال، بصفتهم رؤساء أو أعضاء في لجان تقوم بجمع الأموال لعمل خيري أو عام[٤٢].

ولضمان حيادية وموضوعية أعضاء النيابة يتم تدوير وكلاء النيابة العاملين في التحقيق والمحاكم، ويستثنى من ذلك أعضاء نيابات الجنايات لخطورة القضايا فيها وللوقت الطويل الذي تحتاجه متابعة القضية[٤٣].

٢٩. مقابلة مع الدكتور أحمد البراك، النائب العام المساعد بتاريخ ٢٠١٣/١٠/٧ و مقابلة مع المستشارعيسى أبوشرار. مصدر سبق ذكره.
٣٠. المادة (١) من تعليمات النائب العام
٣١. أية عمران. النيابة العامة الفلسطينية وفقاً لقانون الإجراءات الجزائية رقم (٢) لسنة ٢٠٠١ وقانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢ . رام الله: الهيئة المستقلة لحقوق الأنسان. تشرين الأول، ٢٠٠٩. ص ٣٤-٣٥
٣٢. ديوان الرقابة المالية والادارية. التقرير السنوي للعام ٢٠١١. ص٦٨
٣٣. المادة (٦٢) من قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢.
٣٤. المادة (٦٤) من قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢.
٣٥. المادة (٦٥) من قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢.
٣٦. المحامي علي مهنا. هيكلية النيابة واختصاصها. وفقاً للقوانين الفلسطينية. في: واقع النيابة العامة الفلسطينية وعلاقتها بالسلطتين التنفيذية والقضائية. رام الله: المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء مساواة، ٢٠٠٤. ص ١٥
٣٧. المواد (٤٩،٧٢) من قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢.
٣٨. المواد (٣٧٥- ٣٧٩) من قانون الإجراءات الجزائية.
٣٩. أشار المستشار عيسى أبوشرار في ورشة العمل التي عقدت لمناقشة مسودة هذا التقرير بتاريخ ٢٠١٤/١/٨ أن القانون الفلسطيني لم يحدد الطبيعة القانونية لأعضاء النيابة على العكس من القانون الاردني الذي كان ساري المفعول في الضفة والغي بعد اصدار قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني. فقد نص القانون الاردني في المادة (١١) «يتولى أعضاء النيابة العامة قضاة يمارسون الصلاحيات الممنوحة لهم بموجب القانون».
٤٠. المواد (٩٣، ٩٥) من تعليمات النائب العام. وانظر أيضا: الدكتور أحمد البراك. دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة. مصدر سبق ذكره.
٤١. المواد (٣٦، ٥٥) من تعليمات النائب العام. وأكد وزير العدل في ورشة العمل التي عقدت لمناقشة مسودة هذا التقرير في ٢٠١٤/١/٨ على أن عضو النيابة يجب أن يتصرف بعيداً عن مشاعره، والحياد لا يقصد به الحياد السلبي لان عضو النيابة يمثل الصالح العام.
٤٢. المواد (٩٨، ٩٤) تعليمات النائب العام
٤٣. مقابلة مع الاستاذ أحمد حنون رئيس نيابة رام الله. بتاريخ ٢٠١٣/١٠/٢٢

## الفعالية:

تكمن فعالية النيابة في قيامها بالدور المناط بها في حماية حقوق الإنسان والتحقيق والتصرف بالقضايا في وقت محدود ومعقول وتعتمد فاعليتها على الموارد البشرية والمادية وعلى شمولية الصلاحيات وبمراجعة مدى فعالية النيابة تبين أن عدد أعضاء النيابة يبلغ ١١٠ أعضاء، ويشمل هذا العدد النائب العام، و٨٨ وكيل نيابة، و١٨ رئيس نيابة، وثلاث بدرجة مساعد نائب عام، ولا يوجد أي معاون نيابة ضمن العدد المذكور، نظرًا لترقية جميع معاوني النيابة إلى درجة وكيل نيابة، ولا يعتبر عدد أعضاء النيابة كافياً للقيام بالمهام الموكله بها[٤٤].

ويبلغ عدد موظفي النيابة ١١٤ موظفاً، مابين إداري ومدخل بيانات وطابع وكاتب وسائق ومراسل، وإذا حسمنا ٣٤ موظف خدمات (مراسل، سائق) من العدد الاجمالي للموظفين، يصبح عدد الموظفين الإداريين جميعاً ثمانين موظفاً منهم ٣٠ موظفا مساعدين لأعضاء النيابة[٤٥] وهذا يعني أن النيابة تعاني من نقص شديد في عدد الموظفين الإداريين وخاصة الكتبة، وهذا يؤثر على قدرة النيابة على أداء مهامها وواجباتها، ويؤدي إلى تراكم القضايا والتاخر في إنجازها[٤٦]، لأن القانون لا يسمح لعضو النيابة الذي يقوم بالتحقيق بكتابة المحضر بنفسه، ويجب أن يكون هناك كاتب للمحضر. وفي الحالات الاستثنائية منح القانون عضو النيابة صلاحية الاستعانة بكاتب للمحضر من موظفي الضبط القضائي[٤٧]، وهناك نيابات مثل نيابة الجرائم الاقتصادية ونيابة الاستئناف لا يعمل بها إلا موظف واحد يقوم بمهام متنوعة[٤٨]. وتعاني النيابة من صعوبة الحصول على الاعتمادات المالية اللازمة لتشغيل العدد الكافي من الموظفين في النيابة[٤٩]، ويتوفر لأعضاء النيابة فرص تدريبية كثيرة ومختلفة لتطوير الاداء وتنمية المهارات والقدرات من اكثر من جهة مانحة[٥٠]. من ناحية أخرى لدى النيابة عدد من الموظفين (المؤقتين) على مشاريع يقوم بسد النقص في الموظفين جزئيًا[٥١]. ويتوفر في النيابة وسائل الاتصال المناسبة بين النيابات المختلفة في المحافظات ولديها برنامج الكتروني يمكن من الاطلاع على القضايا المنجزة والمدورة.

وفيما يتعلق بشمولية عمل النيابة فإنها تختص بإقامة الدعوى الجنائية ومباشرتها دون غيرها، ولا يجوز وقف الدعوى أو التنازل عنها أو تركها أو تعطيل سيرها أو التصالح عليها، إلّا في الحالات الواردة في القانون[٥٢]. وتخضع جميع المؤسسات والجهات للمساءلة (التحقيق) من النيابة دون استثناء[٥٣]، وإن وجدت بعض الإجراءات الخاصة بعدد من الجهات التي يجب اتخاذها قبل الشروع بالتحقيق، مثل: إجراءات رفع الحصانة عن عضو المجلس التشريعي ورئيس السلطة الفلسطينية[٥٤].

وهناك من يشير إلى أن صلاحيات النيابة محدودة وغير كافية في عدد من الامور ومنها: صلاحية النيابة في توقيف المتهم لمدة ٤٨ ساعة، وبعد ذلك يجب الذهاب إلى القضاء وطلب تمديد التوقيف[٥٥]، ورغم أن ذلك يسجل إيجابًا للقانون الفلسطيني بفرضه رقابة قضائية على أعضاء النيابة خشية التعسف في استعمال السلطة[٥٦]. تواجه النيابة مشكلة وصعوبات إذا ما صادف نهاية التوقيف يوم عطلة، وكانت النيابة بحاجة إلى تمديد توقيفه، كما أن صلاحية إيقاف الموظف عن عمله أثناء التحقيق لا تقع ضمن الصلاحيات الممنوحه للنيابة[٥٧]. من ناحية أخرى ترى الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان في تقريرها الثامن عشر للعام ٢٠١٢ أن النيابة لا تقوم بدورها في التحقيق في بعض المجالات بشكل فعال.[٥٨]

٤٤. الاستاذ وائل لافي في ورشة العمل التي عقدت لمناقشة مسودة هذا التقرير بتاريخ ٢٠١٤/١/٨ . تحتاج النيابة الى ٦٠ عضوا يوميًا لحضور جلسات المحاكم علما بأن النيابة قد تلقت ٣٦٣٤١ قضية عام ٢٠١٣ يضاف اليها ٥٠٦٧ قضية مدوره

٤٥. مقابلة مع السيد مراد النجار مدير الشؤون الادارية في النيابة العامة بتاريخ ٢٠١٣/١٠/٢٣

٤٦. مقابلة مع هديل الحافي. رئيس القلم في نيابة رام الله. بتاريخ ٢٠١٣/١٠/٢٢

٤٧. مقابلة مع الاستاذ أحمد حنون. مصدر سبق ذكره.

٤٨. مقابلة مع السيد مراد النجار. مصدر سبق ذكره

٤٩. المصدر السابق

٥٠. مقابلة مع الدكتور أحمد البراك. مصدر سبق ذكره.

٥١. مقابلة مع الاستاذ أحمد حنون. مصدر سبق ذكره.

٥٢. المادة (١) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١ والمادة ٧٦ من قانون السلطة القضائية

٥٣. مقابلة مع الدكتور أحمد البراك. مصدر سبق ذكره.

٥٤. المادة (١٢) من قانون مكافحة الفساد رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ المنشور على موقع هيئة مكافحة الفساد الإلكتروني http://www.pacc.pna.ps/ar/index.php?p=rules والمادة (٩٦) من النظام الداخلي

٥٥. مقابلة مع الدكتور أحمد البراك. مصدر سبق ذكره. مقابلة مع الاستاذ أحمد حنون. مصدر سبق ذكره.

٥٦. مقابلة مع المحامي حسين شبانة نقيب المحامين ٢٠١٣/١٠/٢١ مقابلة مع المستشارعيسى أبوشرار. مصدر سبق ذكره.

٥٧. مقابلة مع الدكتور أحمد البراك. مصدر سبق ذكره.

٥٨. الهيئة المستقلة لحقوق الانسان. التقرير السنوي للعام ٢٠١٢. ص١٩١

## الاستقلالية:

استقلال بعض المؤسسات شرط اساسي وجوهري لممارسة المهام المسنده لها على أكمل وجه، وتتحقق الإستقلالية من خلال عدة مجالات منها آلية تعين رأس المؤسسة وانهاء خدماته ومدة ولايته خاصة وان جهة وإجراءات عملية التعيين تؤدي دورًا مهمًا في خلق الثقة باستقلالية مسؤولي المؤسسة وبفحص مدى استقلالية النيابة العامة تبين أن النائب العام يعين بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى[٥٩]، ويؤدي اليمين أمام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بحضور وزير العدل[٦٠]. على أن تتوفر فيه الشروط التالية: أن يكون متمتعًا بالجنسية الفلسطينية وكامل الأهلية، وأن يكون حاصلاً على إجازة الحقوق أو الشريعة أو القانون من إحدى الجامعات المعترف بها، وألا يكون قد حكم عليه من محكمة أو مجلس تأديب لعمل مخل بالشرف، حتى لو رد إليه اعتباره أو شمله عفو عام، وأن يكون محمود السيرة وحسن السمعة ولائقاً طبياً لشغل الوظيفة، وأن ينهي عند تعيينه علاقته أو عضويته بأي حزب سياسي[٦١] وهذه شروط يجب ان تنطبق في كل من يعين عضو في النيابة، بمعنى آخر لا يوجد شروط خاصة يجب أن تتوافر في المرشح لمنصب النائب العام، مثل مدة الخدمة في النيابة أو القضاء.

تتوفر عدة ضمانات لمنح النائب العام الاستقلالية والحماية من التعرض والخضوع للضغوط الخارجية والداخلية عند معالجته للقضايا المختلفة أهمها: تعيين النائب العام لفترة محددة ومعلنة سلفاً والا يكون قابلاً للعزل أو الإقالة طوال تلك الفترة إلا باتباع إجراءات خاصة وفق شروط صارمة محدده بشكل واضح في القانون.

وبالنظر إلى الحالة الفلسطينية يتبين أن القانون لا يحدد بشكل واضح مدة ولاية النائب العام، ويمكن القول أن مدة ولاية النائب العام تمتد حتى سن التقاعد[٦٢]، وهذه مدة طويلة ولكنها غير كافية ولا تعتبر تأمينًا لولاية النائب العام، بمعنى آخر يمكن إقالته وعزله من منصبه بقرار من السيد الرئيس، من ناحية أخرى لا ينص القانون على عدم جواز التمديد للنائب العام، إذا ما وصل إلى سن ٦٠ أو الإحالة للتقاعد، وإمكانية التمديد بقرار من الرئيس يجعله عرضة للخضوع للمؤثرات والضغوط من جانب من له القرار في تحديد مستقبله الوظيفي، بالإضافة إلى أن النائب العام الذي يتطلع إلى التمديد قد يُشكل آراءه ومواقفه تبعًا للظروف حتى في ظل غياب ضغط خارجي ما قد يؤدي إلى اتخاذ قرارات عامة مبنية على مصلحته الخاصة.

ويحدد قانون السلطة القضائية رواتب وعلاوات النائب العام وأعضاء النيابة بمختلف درجاتهم وفقاً للجداول المرفقة بالقانون، يضاف اليها العلاوات الإدارية والاجتماعية، وبدل التنقل وغلاء المعيشة المقرر لموظفي القطاع العام وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية[٦٣].

من ناحية أخرى- على الرغم من اعتبار حضور النيابة العامة للمحاكمة شرطاً لصحة الإنعقاد- إلا أن النيابة مستقلة تجاه القضاة عملًا بمبدأ الفصل بين وظيفة الاتهام والحكم، بحيث تقوم بكل وظيفة سلطة مستقلة عن الأخرى. وعليه فقد نص قانون الإجراءات الجزائية مادة (١٥٩) على امتناع القاضي في الاشتراك بالنظر في الدعوى إذا قام فيها بوظيفة النيابة أو بعمل الضبط القضائي، كما لا يجوز للقضاء أو أي جهة أخرى تحريك الدعوى باستثناء ما يتعلق بدعوى جرائم جلسات المحاكم[٦٤].

ويتمتع أعضاء النيابة بالحصانة فيما يتعلق بالقبض والتوقيف، وذلك استناداً إلى المادة (٧٢) من قانون السلطة القضائية التي نصت على سريان أحكام الفصل الرابع من الباب الرابع «مساءلة القضاة تأديبياً» من قانون السلطة القضائية على أعضاء النيابة، حيث منعت القبض على عضو النيابة أو توقيفه في غير حالات التلبّس بجريمة إلا بعد الحصول على إذن من مجلس القضاء الأعلى، إلّا أن

٥٩. المادة (١٠٧) من القانون الأساسي الفلسطيني والمادة (٦٣) من قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢ أقر المجلس التشريعي القانون الاساسي بالقراءات الثلاث وأقر تعيين النائب العام كما يلي: "يعين النائب العام بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناء على تنسيب من المجلس الاعلى للقضاء، وبمصادقة المجلس التشريعي الفلسطيني" وعند نشر القانون الاساسي في الجريدة الرسمية حذفت من المادة صلاحية المجلس التشريعي.

٦٠. المادة (٦٤) من قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢

٦١. المادة (٦١) من قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢ الشروط الواجب توفرها في أعضاء النيابة والنائب العام هي نفس الشروط الواجب توافرها في القضاء الواردة في المادة (١٦) من نفس القانون.

٦٢. مقابلات مع كل من الدكتور أحمد البراك والاستاذ خليل الرفاعي. مصدر سبق ذكره.

٦٣. المواد (٣٢، ٧٣) من قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢.

٦٤. المادة (١٩٠) من قانون الإجراءات الجزائية

القانون لم ينص على عدم قابلية أعضاء النيابة للعزل (الفصل من الوظيفة) ولم يحدد الأسباب الموجبه لإنهاء خدماتهم.

من ناحية أخرى، لا يترتب على أعضاء النيابة العامة مسؤولية عن الضرر الذي يصيب الغير، جراء القيام بواجباتهم الوظيفية في إطار الحدود القانونية، ويقصد بذلك أن أعضاء النيابة لا يسألون مدنيًا وجنائيًا عما يتخذونه من إجراءات، مثل: القبض والتفتيش، وتوجيه الاتهام، والحبس الاحتياطي، أو المساس بحرية المتهم، غير أن عدم مسؤولية أعضاء النيابة ليست قاعدة مطلقة، ويمكن مساءلتهم مدنيًا إذا وقع من عضو النيابة غش أو تدليس أو خطأ مهني جسيم لا يمكن تداركه بمخاصمة عضو النيابة[٦٥] ، بعد أن يقوم المدعي في دعوى المخاصمة بإخطار مجلس القضاء الأعلى بما يسنده إلى المدعي عليه من تهم[٦٦]، وتقام الدعوى بلائحة تشمل أوجه المخاصمة والأوراق المؤيده لها تقدم إلى قلم محكمة الاستئناف التابع لها عضو النيابة موقعة من النائب العام أو من وكيله بموجب توكيل خاص وعلى المدعي إيداع مائتي دينار أو ما يعادلها على سبيل الكفالة في خزينة المحكمة[٦٧]، ويحدد رئيس محكمة الاستئناف جلسة سرية للنظر الدعوى يبلغ بها الخصوم المدعي والمدعى عليه[٦٨]، وإذا كان المدعى عليه النائب العام تختص بالنظر في الدعوى دوائر محكمة النقض[٦٩]، وتسقط دعوى المخاصمة بمضي ثلاثة أشهر من اكتشاف الغش أو التدليس أو الخطأ الجسيم، وتسقط الدعوى بمضي ثلاث سنوات على ارتكاب الفعل المستوجب للمخاصمة[٧٠]

ويمكن مساءلة أعضاء النيابة تأديبيًا، استناداً إلى قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠١ [٧١]، أمام مجلس تاديبي يشكل من أقدم قاضيين في المحكمة العليا وأقدم قاضي إستئناف يختص بالنظر في الدعوى التأديبية التي قد تكون نتيجتها أما البراءة أو التنبيه أو اللوم أو العزل[٧٢]، على أن تقام الدعوى من قبل النائب العام من تلقاء نفسه أو بناء على طلب وزير العدل [٧٣] ، إلَّا أن القانون لم يوضح إذا كان تشكيل المجلس التأديبي هو ذاته للقضاء وأعضاء النيابة، وبما أن الدعوى تقام من النائب العام يعني أنه غير مساءل، لأنه صاحب الصلاحية في اقامة الدعوى التأديبية[٧٤] وهناك عدد من أعضاء النيابة محالين إلى المجلس التأديبي[٧٥] .

## الموارد المالية:

تقوم النيابة بإعداد موازنتها السنوية بشكل منفصل عن أي جهة أخرى استناداً إلى نظام إعداد الموزانة من قبل لجنة تشكل لهذا الغرض من النيابة، تقوم بتحديد الاحتياجات السنوية وإعداد مشروع الموازنة الذي يرفع مباشرة لوزارة المالية دون المرور بوزارة العدل[٧٦]، وترد موازنة النيابة تحت مركز مسئولية واحد (وزارة العدل) يضم موازنة تجمعية تشمل موازنة وزارة العدل مركزية وموازنة النيابة العامة [٧٧] ، إلَّا أن موازنة النيابة المذكورة تشمل الموازنة التشغيلية بدون رواتب العاملين في النيابة التي تأتي ضمن رواتب وزارة العدل، علمًا بأن قسيمة الراتب الخاصة بموظفي وأعضاء النيابة تأتي تحت عنوان وزارة العدل، أما صرف الموازنة التشغيلية فيتم بإصدار حوالة منفصلة عن وزارة العدل تصرف بأمر من النائب العام، وتحول الملفات والمطالبات المالية إلى المراقب المالي المتواجد في وزارة العدل الذي يقوم بدوره بتدقيقها وإدخالها في نظام محوسب دون أي علاقة لوزارة العدل بذلك وتسعى النيابة للحصول على تمويل خارجي لتطوير البنية التحتية والتدريب من المانحين لأن موازنة النيابة لا تسد احتياجاتها[٧٨]، ويتبين مما سبق أن الارتباك في تحديد تبعية النيابة العامة قد انعكس على موضوع أعداد الموازنة وادى إلى ارتباك واشكالات في اعدادها وتقديمها.

٦٥. انظر مادة (١٥٣) من قانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (٢) لسنة ٢٠٠١ . مقابلة مع الدكتور احمد البراك. مصدر سبق ذكره.
٦٦. المادة (١٥٤) من قانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (٢) لسنة ٢٠٠١
٦٧. المادة (١٥٥) من قانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (٢) لسنة ٢٠٠١
٦٨. المادة (١٥٨) من قانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (٢) لسنة ٢٠٠١
٦٩. المادة (١٥٦) من قانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (٢) لسنة ٢٠٠١
٧٠. المادة (١٦٣) من قانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (٢) لسنة ٢٠٠١
٧١. نصت المادة (٧٢) من قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠١ على سريان أحكام الفصل الرابع من الباب الرابع الخاص بمساءلة القضاة تأديبياً على أعضاء النيابة العامة.
٧٢. رد سعادة القاضي رائد عصفور رئيس محكمة بداية رام الله "المكتوب" بتاريخ ٢١٠٣/١٢/١ على اسئلة الباحث الموجه لمجلس القضاء الأعلى.
٧٣. مقابلة مع الدكتور أحمد البراك. مصدر سبق ذكره.
٧٤. الدكتور عصام عابدين. رؤية المجتمع المدني للنهوض بقطاع العدالة في فلسطين http://www.muaten.ps/?p=122
٧٥. مقابلة مع الدكتور أحمد البراك. مصدر سبق ذكره.
٧٦. مقابلة مع الاستاذ خليل الرفاعي، وكيل وزارة العدل. بتاريخ ٢٠١٣/٩/٢١
٧٧. انظر موازنة السلطة للعام ٢٠١٢
٧٨. مقابلة مع محمود خليلي. مدير الدائرة المالية في النيابة العامة. ٢٠١٣/١٠/٢٣ أشار محمود زعرور مدير عام الرقابة في وزارة المالية بمقابلة اجرية معه بتاريخ ٢٠١٣/١١/١٣ لم تخصص وزارة المالية لكل مركز مسؤولية مراقب مالي من الوزارة وهناك حالات نجد فيها ان المراقب المالي يشرف على أكثر من مركز مسؤولية وما يحدد ضرورة تخصيص مراقب يعمل بها بشكل دائم هو حجم العمل وبالتالي لا علاقة لوجود مراقب واحد لكل من وزارة العدل والنيابة باستقلال النيابة او تبعيتها وما يهم هو سلامة عمليات الصرف بالنسبة لدائرة الرقابة.

## الرقابة على عمل النيابة العامة

يراقب ديوان الرقابة المالية والإدارية على أعمال النيابة من الناحية الإدارية والمالية استناداً إلى قانون ديوان الرقابة الذي لم يستثنِ أيَّ مؤسسة من الرقابة تعمل أو تتلقى مالاً عاماً[٧٩] ، إلَّا أن ديوان الرقابة لا يراقب أعمال النيابة الفنية، لأن هذا يضر باستقلالية النيابة العامة[٨٠] .

ويقوم المجلس التشريعي بدراسة موازنة السلطة الوطنية بشكل عام بما فيها موازنة النيابة، ومن خلال ذلك يستطيع المجلس التعرف على البرامج الخاصة بالنيابة والمشاكل والعوائق التي تواجهها، إلَّا أن المجلس لن يتدخل في سير الدعوى والإجراءات المتبعه فيها، من جهة أخرى تعمل الهيئة المستقلة ومنظمات المجتمع المدني بالرقابة على أنشطة النيابة من خلال تلقيها لشكاوى المواطنين، والتعرف على كيفية تعامل النيابة مع الشكاوى والرد عليها.

## مدى توفر متطلبات النزاهة في عمل النيابة العامة

تعرف النزاهة بأنها: مجموعة من القيم المتعلقة بالصدق والأمانة، والإخلاص في العمل، والاهتمام بالمصلحة العامة، والالتزام بمبدأ تجنب تضارب المصالح، وحرص من يتولون مناصب عامة على الكشف أو الإفصاح عن ممتلكاتهم قبل تولي المنصب، والإعلان عن أي نوع من تضارب المصالح قد ينشأ بين مصالحهم الخاصة والمصالح العامة التي تقع في إطار مناصبهم، قد يخلق تعارضًا أو تضاربًا في المصالح في مجالات عديدة، ما قد يؤدي إلى حسم هذا التعارض بما يتماشى ومصالحه الخاصة على حساب المصلحة العامة. وتشمل هذه المجموعة من القيم منها: منع تلقي الموظف العام رشوة أو مقابلاً مادياً للقيام بأعمال قد تؤثر على المصلحة العامة أو قد تؤدي إلى هدر المال العام[٨١] ، وتقديم بيانات الذمة المالية في موعدها والمحافظة على المال العام والابلاغ عن الفساد واحترام القانون وسيادته واحترام حقوق الانسان وكرامته، وتقديم الخدمات وتنفيذ الإجراءات على الجميع بمساواة وفقاً للقانون.

### توفر مدونة سلوك مهنية خاصة بالنيابة العامة:

امتلاك الجماعات المهنية مدونة لقواعد السلوك، تتضمن القيم المهنية والقواعد السلوكية والأخلاق المرغوبة أمر ضروري لتنفيذ المهام والوظائف الموكلة لهم على نحوٍ مُرضٍ من الناحية الأخلاقية. وتمثل المدونة وتدريب الموظفين عليها وسيلة مفيدة لتحديد الحد الأدنى من الممارسات المشتركة وتعميمها والحفاظ عليها، وفيما يتعلق بالنيابة فقد تبين وجود مدونة سلوك خاصة بأعضاء النيابة أعدت بالشراكة مع كل من الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) والنيابة العامة، وزعت على أعضاء النيابة بقرار من النائب العام ويتم التدريب عليها ضمن الدورات التأسيسية[٨٢] وتتضمن المدونة نصوصًا خاصة تتطرق إلى الاستقلالية والحيادية والسلوك والأداء الوظيفي وتضارب المصالح[٨٣].

فيما يتعلق بالموظفين الإداريين في النيابة يوجد مدونة سلوك مقره من مجلس الوزراء خاصة بموظفي الخدمة المدنية، إلا أن للنيابة العامة اتجاه ظهر في خطتها الاستراتجية لإعداد مدونة سلوك لموظفي النيابة الإداريين لم تنجز[٨٤] .

### تضارب المصالح:

يمثل تضارب المصالح الحالة التي تتعارض فيها المصلحة الشخصية للمسؤول أو موظف أو أشخاص آخرين تربطهم معه علاقة شخصية أو اقتصادية مباشرة أو غير مباشرة مع المصلحة العامة، ولتجنب هذه الحالة فقد حظر القانون على عضو النيابة القيام بأي عمل

٧٩. المادة (٣١) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٤
٨٠. مقابلة مع الدكتور أحمد البراك. مصدر سبق ذكره.
٨١. عبير مصلح. مصدر سبق ذكره. ص٢٢-٢٣
٨٢. مقابلة مع الدكتور أحمد البراك. مصدر سبق ذكره.
٨٣. لمزيد من المعلومات انظر مدونة سلوك أعضاء النيابة. أشار الإستاذ وائل لافي في ورشة العمل التي عقدت لمناقشة مسودة هذا التقرير بتاريخ ٢٠١٤/١/٨ أن لدى النيابة مشروع لإعداد دليل عمل أعضاء النيابة.
٨٤. الخطة السنوية للنيابة العامة ٢٠١٣. ص٧

تجاري، ومنع أعضاء النيابة من مباشرة أي عمل يتعارض مع واجبات الوظيفة وحسن أدائها[٨٥]. وحظر النائب العام انشاء علاقات خاصة بمأموري الضبط القضائي خشية التأثير على مجريات التحقيق[٨٦] . ونصت مدونة السلوك على ضرورة أن يقوم عضو النيابة بالفصل بين مصالحه الشخصية والاجتماعية وبين المصلحة العامة وتجنب تداخل وتعارض المصالح في عمله وقراراته وعدم استغلال منصبه لتعزيز مصالحه الشخصية أو مصلحة أحد أفراد اسرته أو أقربائه أو أي جهة أخرى، ويجب على أعضاء النيابة تبليغ الجهات المختصة اعتماد عضو النيابة لحسابات بنكية خارج فلسطين وعن أية مكأفاة مالية أو منفعة يتلقاها عضو النيابة[٨٧] ، ومنع النائب العام تكليف أي موظف بالقيام بأعمال خاصة خارج إطار العمل الرسمي تحت طائلة المسؤولية[٨٨] . إلا أن النيابة العامة تفتقر إلى نظام أو سجل خاص بالهدايا التي قد يتلقاها العاملون بصفتهم الوظيفية يحدد اسم مقدمها ومكانها وطريقة التصرف بها.

من جهة أخرى لا يسمح قانون الإجراءات الجزائية برد أعضاء النيابة[٨٩] كون عضو النيابة خصم في القضية، ويمثل سلطة الاتهام في الدعوى وما يقدمه إلى المحكمة غير ملزم لها[٩٠] دون الاخذ في الاعتبار حالة توافر شروط أو أحوال يكون لعضو النيابة فيها مصلحة تتعلق بالدعوى أو على صلة بفرع أحد المتخصمين أو قرابة.

## إجراءات استخدام الممتلكات العامة:

بفحص مدى توفر إجراءات ولوائح منظمة لاستخدام الممتلكات للحفاظ عليها ووقف هدر المال العام، تبين أن هناك أنظمة وقوانين تنظم استخدام الممتلكات من قبل مجلس الوزراء كالسيارات والحاسوب، إلَّا أن ذلك لا يمنع إصدار تعليمات ولوائح إجرائية لتنظيم استخدام الممتلكات، بل يعتبر ذلك ضروريًا لشرح الأنظمة والقوانين، حيث تبين أن النيابة لم تلتزم بقرار مجلس الوزراء رقم (١٣/٦٣/٠١/ م.و/س.ف) لعام ٢٠١٠ بشأن قيام الموظفين الذين يستخدمون السيارات الحكومية بتقديم طلب شراء تلك السيارات أو تسليمها، علمًا بأنه صدر قرار من رئيس مجلس الوزراء- وليس من مجلس الوزراء- بتاريخ ٢٠١١/١/١٣ باستثناء العاملين في النيابة[٩١] .

وفيما يتعلق باستخدام السيارات، فقد أشار المدير الإداري إلى وجود أوامر وكشوف حركة للسيارات ، علمًا بأن ديوان الرقابة المالية والإدارية قد أشار إلى توفر كشوف حركة للسيارات[٩٢]، من قبل السائقين، وعدم وجود أوامر حركة (إذن حركة) موقعة حسب الأصول توضح عملية خدمة التنقل بالسيارات المستخدمة من قبل الموظفين.

وأصدر النائب العام تعليمات للمحافظة على الممتلكات تتعلق بإدارة المستودع واللوازم في النيابة العامة بهدف إيجاد آليات محددة لإدارة مستودعات النيابة وآليات محددة للرقابة على إدارة المستودعات وتوفير نظام تقارير للنائب العام لضمان سلامة الإجراءات[٩٣] ، وهناك تعليمات شفوية من النائب العام للعاملين بالنيابة للاهتمام والمحافظة على الممتلكات والتوفير في استخدام الموارد[٩٤].

## آليات الابلاغ عن الأفعال غير القانونية

تلقّى أعضاء النيابة تدريبات حول قانون مكافحة الفساد والتحقيق وغيرها، إلا أن موظفي النيابة الإداريين لم يتلقوا تدريبات تتعلق بأسباب وأشكال الفساد ومكافحته والإبلاغ عن الأفعال غير القانونية، وأشار النائب العام إلى الحاجة «إلى تدريب موظفي النيابة حول آلية التعامل مع قانون مكافحة الفساد» مضيفاً بأنه سيتم عقد ورش عمل لهذا الغرض[٩٥] .

## إقرارات الذمة المالية:

يلتزم أعضاء النيابة بقانون السلطة القضائية الذي يلزم عضو النيابة عند تعيينه بتقديم إقرار بالذمة المالية الخاصة به وبزوجه وأولاده القصر، مفصلا فيه كل ما يملكون من عقارات ومنقولات وأسهم وسندات وأموال نقدية داخل فلسطين وخارجها، وما عليهم من ديون إلى رئيس المحكمة العليا الذي يضع الترتيبات اللازمة للحفاظ على سريتها، ولا يجوز الاطلاع عليها إلا بإذن من المحكمة العليا عند الاقتضاء[٩٦] .

٨٥. مدونة سلوك أعضاء النيابة
٨٦. المادة (١٢١) من تعليمات النائب العام
٨٧. مدونة سلوك أعضاء النيابة. مصدر سبق ذكره
٨٨. تعميم صادر عن النائب العام بتاريخ ٢٠١٢/٢/٢
٨٩. المادة (١٦٠) من قانون الإجراءات الجزائية
٩٠. مقابلة مع الدكتور أحمد البراك. مصدر سبق ذكره.
٩١. ديوان الرقابة المالية والإدارية. التقرير السنوي للعام ٢٠١٢. ص٧٠
٩٢. مقابلة مع السيد مراد النجار. مصدر سبق ذكره.
٩٣. تعليمات إدارية رقم (٢) لسنة ٢٠١٢ صادرة عن النائب العام
٩٤. مقابلة مع السيد عماد أبو الحاج. مصدر سبق ذكره.
٩٥. انظر: النيابة العامة وهيئة مكافحة الفساد توقعان مذكرة تفاهم www.pgp.ps/ar/?p=4656
٩٦. المواد (٧١، ٢٨) من قانون السلطة القضائية. مقابلة مع الدكتور أحمد البراك. مصدر سبق ذكره.

## إجراءات وتعليمات إعداد المحاضر

أصدر النائب العام تعليمات نصت على ضرورة إعداد محاضر الاستجواب والتفتيش بخط واضح دون كشط أو شطب أو تحشير[٩٧] ، ونص قانون الإجراءات الجزائية على عدم جواز حك أو شطب أو إضافة على محضر الشهادة[٩٨]، لمنع إدخال تغييرات غير قانونية على المحاضر، لأن ذلك يضعف من قيمة المحضر ويجعله مجالاً للشك.

ويجب أن تكون المحاضر شاملة، حيث تلزم تعليمات النائب العام عضو النيابة أن يثبت في محضر التحقيق ما للمتهم وما عليه، ويجب تسجيل أي دفاع يبديه المتهم، وأن يدون أسماء الشهود الذين استشهد بهم، وأن يأمر بإحضارهم لسماع شهادتهم، كما يجب توقيع المحضر من عضو النيابة والمتهم الذي يقر بأنه قرأ محضر الاستجواب وعدد الأوراق، وأنه وقع بحرية دون ضغط أو إكراه لإبعاد شبهة التزوير[٩٩] .

## مبادئ الشفافية في عمل النيابة

تعني الشفافية: وضوح عمل المؤسسة من حيث جهات اتخاذ القرار وطبيعة الصلاحيات لكل منها، وآليات اتخاذ القرار، إضافة إلى وضوح العلاقة مع الجمهور فيما يخص إجراءات تقديم الخدمات، والإعلان عن السياسات العامة المتبعة، والحد من السياسات والإجراءات غير المعلنة التي تتسم بالغموض أو السرية وعدم مساهمة الجمهور فيها بشكل واضح. وبكلمات أخرى فإن الشفافية عكس السرية، التي تعني إخفاء الأفعال عمدًا، بينما تعني الشفافية الإفصاح عن هذه الأفعال[١٠٠] .

تعني الشفافية في النيابة أن تكون جميع الإجراءات معلنة ومفهومة للجمهور، بالإضافة إلى إعلان ونشر التقارير العامة، وتمكين المواطنين من الحصول على المعلومات المتعلقة بالنيابة العامة، خاصة وأن جوهر الشفافية يستند إلى التدفق الحر للمعلومات العامة، وأنها تتيح للمعنيين بمصالح معينة الاطلاع مباشرة على العمليات المرتبطة بهذه المصالح، وتوفر لهم معلومات كافية تساعدهم على فهمها ومراقبتها. وعند فحص مدى توفر أو عدم توفر متطلبات الشفافية تبين ما يلي:

### اطلاع المعنيين بإجراءات ونتائج التحقيق في الشكاوى الموجهة ضدهم:

يلزم قانون الإجراءات الجزائية النيابة العامة بتسليم (تبليغ) المتهم نسخة عن لائحة الاتهام الخاصة به[١٠١] ، والتي تتضمن اسم المتهم وتاريخ توقيفه ونوع الجريمة ووصفها القانوني وتاريخ ارتكابها وتفاصيل التهمة وظروفها والمواد والنصوص القانونية التي تنطبق عليها واسم المجني عليه وأسماء الشهود[١٠٢] ، خاصة وأن القانون يمنع تقديم أي شخص للمحاكمة في الدعاوى الجزائية، إلا إذا صدر بحقه قرار اتهام من النائب العام أو من يقوم مقامه[١٠٣] .

من ناحية أخرى، منح القانون وتعليمات النائب العام الحق للمتهم بتأجيل الاستجواب مدة ٢٤ ساعة لحين حضور محاميه، ولعضو النيابة الحق باستجواب المتهم قبل حضور محاميه في حالات التلبس والضرورة والاستعجال والخوف من ضياع الأدلة على أن تدون الأسباب الموجبة لعدم الانتظار في المحضر، وللمحامي الحق في الاطلاع على أقوال المتهم عند إنهاء الاستجواب[١٠٤] . ومنح النائب العام المحامي الحق في ملاحظة وتدقيق ما يدونه كاتب المحضر، ويتأكد من مطابقتها للواقع ويجوز للمتهم والمجني عليه أن يطلبوا على نفقتهم صورًا من أوراق التحقيق أو مستنداته[١٠٥] . ويشير المحامي حسين شبانة نقيب المحامين رغم التطور في عمل النيابة لا زال المحامي يلقى صعوبة في الوصول إلى موكله في بعض الحالات[١٠٦] .

٩٧. المواد (٢٧٤، ٣٦٨) التعليمات القضائية للنائب العام
٩٨. مادة (٩١) من قانون الإجراءات الجزائية
٩٩. المواد (٢٧٨-٢٨٢) التعليمات القضائية للنائب العام
١٠٠. عبير مصلح. النزاهة والشفافية في مواجهة الفساد. مصدر سبق ذكره. ص٢٧
١٠١. المادة (٢٤٢) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة٢٠٠١م
١٠٢. المادة (٢٤١) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة٢٠٠١م
١٠٣. المادة (٢٤٠) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة٢٠٠١م
١٠٤. المادة (٢١٨) من تعليمات النائب العام
١٠٥. المادة (٢٣٢) من تعليمات النائب العام
١٠٦. مقابلة مع المحامي حسين شبانة نقيب المحامين ٢٣/١٠/ ٢٠١٣

## التواصل مع وسائل الاعلام والجمهور

يعد نشر المعلومات والتقارير حول الأعمال والنشاطات التي تقوم بها النيابة وسيلة لتعزيز الشفافية في عملها، وبمراجعة ما تقوم به النيابة تبَّين أنَّ النيابة العامة منذ تأسيس السلطة الوطنية وحتى تاريخه لم تنشر سوى ثلاثة تقارير سنوية غير متتالية، وأصدرت النيابة العامة نشرة متخصصة بأخبار ونشاطات النيابة وموظيفها تحت عنوان «نشرة متخصصة بأخبار ونشاطات النيابة» توقفت عن إصدارها في أذار عام ٢٠١٣، كما أصدرت مجلة «حراس النيابة» وتوقفت عن الصدور أيضا في أواخر عام ٢٠١٢.

أصدر النائب العام تعليمات خاصة بالسياسة الإعلامية للنيابة بهدف مأسسة عمل النيابة، ونصت على تعيين ناطق إعلامي باسم النيابة يعمل بالتنسيق الكامل مع النائب العام، إضافة إلى قيام النيابة بإصدار بيانات صحفية حول القضايا التي تهم الرأي العام، على أن يقوم المكتب الإعلامي بإعداد البيانات والمواد التوعوية حول عمل النيابة وبثها في وسائل الاعلام[١٠٧]، ورغم ذلك لم يُعيّن ناطق إعلامي باسم النيابة حتى تاريخه، في الوقت الذي يوجد به مكتب إعلامي على الهيكل التنظيمي المقر، يعمل به موظف واحد، ولم يصدر أي مواد توعوية تعّرف بالنيابة وباختصاصاتها، باستثناء بروشور واحد لم يحدد تاريخ إصداره[١٠٨] .

تعمل النيابة على مساعدة الباحثين والدارسين والصحفيين في الحصول على المعلومات بما لا يتعارض مع القانون في الجوانب الخاصة بسرية التحقيقات[١٠٩] ، ويمكن الحصول على المعلومات من النيابة عبر آلية غير مكتوبة تتمثل بتوجيه كتاب إلى النائب العام يبين الغرض من طلب المعلومات والجهة التي يعمل لصالحها مقدم الطلب، ونوع المعلومات المطلوبة[١١٠] .

## الصفحة الإلكترونية

تعتبر الصفحة الإلكترونية وسيلة هامة للحصول على المعلومات عن أي مؤسسة، فمن خلالها يمكن الوصول إلى كافة المعلومات المتاحة والمتعلقة بعمل المؤسسة، كما تستخدم الصفحة كآلية لتوعية الجمهور بعمل المؤسسة، والتماس المعلومات (التغذية الراجعة) من الجمهور حول القضايا المختلفة التي يتابعها من خلال استلام الرسائل الإلكترونية.

بالاطلاع على الصفحة الالكترونية للنيابة العامة محل الدراسة، www.pgp.ps/ar تبين أن الصفحة تتضمن شريطاً إخبارياً محدثاً حول نشاطات النيابة وتقريرين سنويين للأعوام (٢٠٠٥-٢٠٠٦) و٢٠٠٨، والتعليمات القضائية للنائب العام (٢٠٠٦-٢٠٠٩) ومجلة حراس العدالة ونشرة النيابة العامة، وهناك العديد من العناوين (نوافذ) غير مفعلة أو محدثة مثل الهيكل التنظيمي ومؤشرات قضائية والشكاوى، ويلاحظ أن الموقع الالكتروني لا يتضمن القوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بعمل النيابة كافة[١١١] ، وبشكل عام يمكن القول: إن الموقع الكتروني للنيابة بحاجة إلى تحديث وتطوير[١١٢] .

## توفر إجراءات للتعيين والترقية في النيابة:

بين القانون آلية تعيين النائب العام، وحدد الشروط الواجب توافرها بمن يعيّن عضوا في النيابة بشكل عام دون الإشارة إلى آلية تعيين وترقية أعضاء النيابة العامة أو إلى الجهة المخولة باختيارهم وتعيينهم، كما لم يحدد القانون على أي درجة يجب أن يبدأ التعيين في النيابة بمعنى هل يجب أن يبدأ جميع أعضاء النيابة بدرجة معاون؟ أم يجوز تعين أعضاء على درجات أعلى؟ وما هي الشروط الوجب توافرها في كل درجة، وعمليًا يعين معاون النيابة بعد نشر أعلان في الصحف وإجراء مسابقات كتابية وشفهية، وهناك تعيينات في النيابة تمت لبعض الأعضاء بقرار من رئيس السلطة

١٠٧. تعليمات بخصوص النيابة العامة لسنة ٢٠١٢ صدرت بتاريخ ٨/٩/ ٢٠١٢ عن النئب العام السابق احمد المغني.

١٠٨. مقابلة مع السيد سعيد أبو الحاج. موظف في المكتب الاعلامي بمكتب النائب العام. بتاريخ ٢٠١٣/١٠/٢٨

١٠٩. مقابلة مع الدكتور أحمد البراك. مصدر سبق ذكره.

١١٠. مقابلة مع السيد سعيد أبوالحاج. مصدر سبق ذكره.

١١١. الصفحة الكترونية للنيابة ، www.pgp.ps/ar تاريخ الزيارة ٢٠١٣/١٠/٢٧

١١٢. أشار رئيس النيابة العامة الاستاذ وائل لافي رئيس دائرة التخطيط والسياسات في ورشة العمل التي عقدت بتاريخ ٢٠١٤/١/٨ لمناقشة مسودة هذا التقرير الى أن النيابة تعمل على تحديث صفحتها الكترونية وسيتم قريبا إطلاق صفحة جديدة.

الوطنية دون المرور بمنصب معاون نيابة.

وفيما يتعلق بالترقية، فقد حدد القانون معايير الترقية بشكل عام بمعيار الأقدمية التي تبدأ من صدور قرار التعيين أو الترقية مع ضرورة مراعاة معايير الكفاءة التي تقدر بإحدى درجات التقييم المذكورة في القانون[١١٣] ، دون تحديد أو وضع قواعد تفصيلية تحدد المدة اللازمة للترقية وقواعد التقييم، ولم يحدد القانون الجهة المتخصصة بإعداد تقارير الكفاءة لترقية أعضاء النيابة من درجة وكيل فما فوق، من جهة أخرى لا يتم الإعلان عن وجود شواغر رؤساء نيابة في حال توفرها، وتتم الترقية بمراجعة ملفات وكلاء النيابة وتقاريرهم التقييمية[١١٤] بقرار من رئيس السلطة. ولم يصدر حتى تاريخه نظام أو دليل إجراءات ينظم عملية التوظيف والترقية في النيابة، رغم ما ورد في الخطة السنوية العامة ٢٠١٣ من وجود ورقة سياسات حول التوظيف وإدارة الموارد البشرية معدة ومصادق عليها[١١٥] . وقد يؤدي غياب إجراءات واضحة ومطبقة بشكل عملي للترقية إلى الخضوع للمؤثرات الخارجية والداخلية غير المقبولة التي قد تؤثر سلبًا على تكافؤ الفرص.

وفيما يخص الموظفين الإداريين ينظم قانون الخدمة المدنية ولوائحه كل ما يتعلق بالتعيينات والترقيات الخاصة بهم ويتم التوظيف والترقية من خلال الإعلان في الصحف المحلية وإجراء الامتحانات والمقابلات الشخصية مع المتقدمين، وتتم الترقيات بعد نشر إعلان داخلي وإجراء مسابقة بين المتقدمين[١١٦] .

## مدى توفر سياسة وخطة تدريبية واضحة:

تقوم دائرة التدريب في النيابة بتحديد الاحتياجات التدريبية للعاملين في النيابة بعد توزيع استبيان على أعضاء وموظفي النيابة ودراسة الاحتياجات المطلوبة، ويتم الترشيح للتدريب من قبل خبير التدريب بناء على معايير غير مكتوبة، مثل حاجة المرشح الفعلية للتدريب والتخصص وطبيعة العمل والتوزيع الجغرافي على النيابات المختلفة، لايصال الخبرات إلى فروع النيابة كافة، وترفع الأسماء إلى النائب العام للمصادقة[١١٧] .

تضع النيابة العامة خطة تدريبية سنوية، وتعمل على إعداد مسودة نظام لدائرة التدريب يوضح كيفية إجراء التدريب واختيار المدربين والمرشحين، إضافة لأنواع التدريب، مثل: التدريب الأساسي والعملي، كما لا يتم الإعلان عن الدورات التدريبية ولم يتم تشكيل لجنة للبعثات والدورات التدريبية تختص بدراسة الطلبات المقدمة من أعضاء النيابة[١١٨] ، كما توفر النيابة العامة دورات تدريبية للموظفين المساندين لعمل النيابة (شؤون إدارية، وشؤون مالية ، وتكنولوجيا معلومات من أجل زيادة القدرات والخبرات[١١٩] ، ومنها دورات في الاليات الحديثة لعملية الأرشفة: الملفات والمضبوطات، وبناء فريق العمل والمهارات الإدارية.

## مدى توفر إجراءات للتعامل مع السجلات وتداولها

يوجد في النيابة العامة أرشيف توثق فيه جميع الوثائق الخاصة بعمل النيابة ورقيًا وإلكترونيًا، ولدى النيابة دليل إجراءات لعمل قلم النيابة (دليل تجريبي) يهدف إلى مساعدة الموظفين الإداريين في النيابات الجزئية على إدارة الوثائق والملفات الخاصة بالدعوى والتعامل معها، خاصة وأن النيابة العامة الجزئية تحتفظ بمجموعة من السجلات الرسمية لأغراض توثيق وتسجيل القضايا، ومن هذه السجلات: سجل القضايا العام، وسجل الأحوال، وسجل القضايا السرية، وسجل القضايا المدورة، وسجل المضبوطات وسجل الموقوفين، وهناك سجلات لها علاقة بالعمل الإداري، مثل: سجلات الصادر والوارد وسجل الوثائق السرية[١٢٠] .

وفيما يتعلق بعملية إتلاف بعض الوثائق أو الملفات، فقد تبين عدم توفر إجراءات مكتوبة تنظم هذا الموضوع، إلا أن الإتلاف لا يتم إلا بعد إعداد كشف بالمواد المنوي إتلافها يرفع إلى النائب العام، لاتخاذ القرار المناسب، وعادة تشكل لجنة لفحص الأمر، وهناك قضايا كالقضايا التحقيقية لا تتلف وتحفظ[١٢١] .

١١٣. نص البند (٣) من المادة (٤٢) من قانون السلطة القضائية "تقدر الكفاية بإحدى الدرجات التالية (ممتاز- جيدجداً- جيد- متوسط- دون المتوسط)"

١١٤. مقابلة مع السيد عماد أبوالحاج. مصدر سبق ذكره.

١١٥. الخطة السنوية للنيابة العامة. ٢٠١٣ . ٤

١١٦. مقابلة مع مراد. مصدر سبق ذكره.

١١٧. مقابلة مع الاستاذ فؤاد الخطيب. خبير التدريب في النيابة العامة. ٢٠١٣/١٠/٢٨

١١٨. نفس المصدر السابق

١١٩. مقابلة مع السيد مراد النجار. مصدر سبق ذكره.

١٢٠. دليل إجراءات عمل قلم النيابة العامة.

١٢١. مقابلة مع السيد عماد أبوالحاج. مصدر سبق ذكره.

## مدى توفر متطلبات المساءلة في عمل النيابة العامة

تعرّف نظم المساءلة على أنها واجب المسؤولين عن الوظائف الرسمية في تقديم تقارير دورية حول سير العمل في المؤسسة، بشكل يتم فيه توضيح وتفسير قراراتهم وسياساتهم، والاستعداد لتحمل المسؤوليات المترتبة عليها، والالتزام بتقديم تقارير حول سير العمل في مؤسستهم توضح الإيجابيات والسلبيات، ومدى النجاح أو الإخفاق في تنفيذ سياساتهم في العمل[١٢٢] .

ويهدف ذلك إلى التأكد من أن أعمال المسؤولين تتفق مع القيم القائمة على العدل والوضوح والمساواة، وتنسجم مع القانون ووصفه لوظائفهم ومهامهم، فالمساءلة تفرض على كل من حصل على تفويض من جهة معينة بصلاحيات وأدوات عمل أن يجيب بوضوح عن كيفية التصرف واستخدام الموارد والصلاحيات التي وضعت تحت تصرفه[١٢٣] .

وفيما يتعلق بمتطلبات المساءلة في النيابة العامة فتتمثل بمدى الالتزام بتقديم تقارير دورية للجهات المختصة، وتوفر أدلة للشكاوى ونظاماً للرقابة الداخلي وإجراءات رقابية على عملية الصرف. وبدراسة وتحليل مدى الاستجابة لمفهوم المساءلة في عمل النيابة العامة يتبين مايلي:

### التقارير

تعد النيابة تقارير روتنية، مثل ما يرفع إلى ديوان الموظفين من تقارير إدارية كالدوام[١٢٤]، والتقارير السنوية التي تتضمن عادة وصفًا لنشاطات النيابة والقضايا المنجزة والمدورة، والتقارير الداخلية التي تشمل التقارير المرفوعة من النيابات والأقلام إلى النائب العام حول القضايا الواردة والمدورة وغيرها من القضايا الإدارية والمهنية التي يتطلب السير فيها موافقة النائب العام[١٢٥] .

من جهة أخرى لا توجد آلية واضحة لمساءلة النائب العام في القانون أمام أي جهة كانت، سواء السلطة القضائية أو التنفيذية، ولا يوجد نص يشير إلى ضرورة قيام النائب العام بتقديم تقارير عن أعماله إلى أي جهة كانت[١٢٦] .

### نظام للشكاوى:

تعتبر الشكاوى إحدى الأدوات المهمة التي تساعد على التعرف على مكامن الخلل الإداري والمالي، لذا وضعت النيابة العامة في كل من مكاتبها (مقراتها) صندوقاً للشكاوى، ونموذجاً خاصاً بتقديم الشكاوى أو الاقتراحات لا يلزم مقدمه كتابة الاسم والعنوان، ويقوم مكتب النائب العام بفتح الصندوق كل فترة ويسجلها في سجل خاص، وتحال الشكاوى ( المقدمه عبر الصندوق) إلى النائب العام الذي يقوم بدوره بإحالتها إلى الجهات المختصة بالنيابة لمعالجتها[١٢٧]. ويتم الرد عادة على الشكاوى، ورغم ذلك تفتقر النيابة إلى دليل خاص بالشكاوى[١٢٨] يحدد الأهداف العامة وأنواع الشكاوى التي تقدم من خلال الصندوق وآلية العمل والتقارير وآلية معالجتها والرد عليها.

### إجراءات عمليات الصرف

بعد مراجعة إجراءات عملية الصرف تبين أنها تتم وفقاً للنظام المالي وقانون الموازنة، وباستخدام نظام مالي محوسب مرتبط مع وزارة المالية، يحدد فيه الصلاحيات لكل مستخدم حسب طبيعة عمله وسلطاته الإدارية، ويوفر النظام آلية للتقارير المالية الدورية، حيث يتم إعداد المطالبات المالية في النيابة وإرسالها إلكترونياً وورقيًا إلى المراقب المالي التابع لوزارة المالية الموجود في وزارة العدل للتدقيق وإدخالها ضمن النظام المالي[١٢٩] .

ومن جانب آخر، تورد الخدمات والمشتريات وفقًا لقوانين اللوازم والعطاءات العامة والنظام المالي ، ويوجد في النيابة لجنة مشتريات تتغير كل ستة أشهر ولجان استلام[١٣٠]، إلا أن النيابة العامة تفتقر إلى وحدة رقابة داخلية تقوم بتدقيق المعاملات المالية حتى تاريخه، علمًا بأن هناك وحدة رقابة على الهيكل التنظيمي المقر من مجلس الوزراء وجاري العمل على تسكين وتعيين موظفين عليها[١٣١] .

١٢٢. عبير مصلح. النزاهة والشفافية في مواجهة الفساد. رام الله: الإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان، ط١، ٢٠٠٧. ص٢٥

١٢٣. نفس المصدر السابق ص ٢٦

١٢٤. مقابلة مع السيد مراد النجار مدير الشؤون الادارية في النيابة العامة بتاريخ ٢٠١٣/١٠/٢٣

١٢٥. مقابلة مع السيد عماد أبوالحاج. مصدر سبق ذكره.

١٢٦. مقابلة مع الدكتور أحمد البراك. مصدر سبق ذكره.

١٢٧. المصدر السابق.

١٢٨. مقابلة مع الدكتور أحمد البراك. مصدر سبق ذكره.

١٢٩. مقابلة مع محمود خليلي. مصدر سبق ذكره.

١٣٠. مقابلة مع السيد مراد النجار. مصدر سبق ذكره

١٣١. مقابلة مع محمود خليلي. مصدر سبق ذكره.

## إجراءات التفتيش والرقابة الداخلية

بمراجعة مدى توفر نظام رقابة داخلي في النيابة العامة، فقد تبين وجود وحدة رقابة داخلية ودائرة عامة للتفتيش والدعم الفني على الهيكل التنظيمي للنيابة إلّا أنها غير مفعلة، كما أن دائرة التفتيش القضائي في مجلس القضاء الأعلى صاحبة الصلاحية بالتفتيش على النيابة لا تقوم بدورها في هذا المجال على الرغم من أن قانون السلطة القضائية قد نص على أن دائرة التفتيش في مجلس القضاء تتكون من قضاة وأعضاء نيابة لكن اللائحة التنفيذية للتفتيش القضائي رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦ حصرت تشكيل دائرة التفتيش واختصاصها بالقضاة خلافاً للقانون[١٣٢]، وأدى ذلك بالنيابة إلى العمل انشاء دائرة تفتيش خاصة بها[١٣٣] وهذا قد يؤدي إلى الازدواجية وهدر الموارد، لذا لا بد من إصدار قرار من مجلس القضاء الاعلى يمنح دائرة التفتيش صلاحية التفتيش على النيابة وإعادة تشكيل الدائرة وفقاً للقانون[١٣٤] .

يخضع أعضاء النيابة إلى سلطة تملك توجيه أعمالهم بإصدار التعليمات ومراقبة تنفيذها استناداً إلى القانون الذي حدد تبعية أعضاء النيابة لرؤسائهم وفقاً لترتيب درجاتهم، وهذا يعني أن أعضاء النيابة يخضعون لإشراف النائب العام إداريًا وفنيًا، وهناك بعض الأمور الإدارية يخضعون بها إلى وزير العدل. وما يصدر عن أعضاء النيابة من قرارات بالتصرف بالتحقيق سواء كان بحفظ الدعوى أو إحالتها للمحكمة إذا ما صنفت كجناية فإنها تخضع لرقابة النائب العام وموافقته، أما القرارات المتعلقة بالمخالفات والجنح، فهي لا تخضع لرقابة وموافقة النائب العام لإحالتها للقضاء[١٣٥].

## مدى توفر إجراءات لحفظ المضبوطات والتصرف بها

نص قانون الإجراءات الجزائية على وضع المضبوطات في حرز مغلق يكتب عليه بياناتها ويحفظ في مخزن النيابة أو المكان الذي تقرره النيابة، وأجاز القانون التصرف بالمضبوطات بإعادتها إلى من كانت بحوزته إذا لم تكن لازمة لسير الدعوى أو محلا للمصادرة أو تسليمها إلى أصحابها إذا وقعت الجريمة عليها، وأجاز القانون بيع المضبوطات في مزاد علني إذا كانت قابلة لتلف بمرور الزمن، أو في حالة كانت نفقات حفظها تفوق قيمتها[١٣٦] .

بمراجعة مدى توفر إجراءات تنظم عملية حفظ أو التصرف بالمضبوطات تبين وجود غرفة خاصة بالمضبوطات في غالبية النيابات[١٣٧]، وإجراءات واضحة لحفظ ورد المضبوطات في دليل إجراءات قلم النيابة، الذي نص على تسجيل المضبوطات في سجل القضايا العامة وآلية حفظها وترقيمها، والجهة المسؤوله عنها، ورد المادة المضبوطة لأصحابها إذا قرر عضو النيابة ذلك، وفق وصل استلام يوقع من المستلم يرفق في ملف القضية، ويسجل في سجل المضبوطات، وحال تقرر اتلاف المضبوطات يخاطب النائب العام الذي يقوم بتشكيل لجنة لتقوم بعملية الاتلاف، تضم رئيس النيابة ورئيس القلم[١٣٨] ، وينظم محضر بذلك يحفظ في الملف وتدون إشارة بالإتلاف وتاريخه في سجل المضبوطات وسجل القضايا العام[١٣٩] ، كما تبين عدم وجود إجراءات مكتوبة تنظم عملية بيع المضبوطات التي يجوز بيعها في المزاد العلني، علمًا «بأن رئيس النيابة يقوم بمخاطبة النائب العام الذي بدوره يقوم بمخاطبة وزير المالية، وتشكل لجنة تتولى عملية البيع في المزاد العلني من الشرطة والنيابة ووزارة المالية وجهات أخرى، ويتم الإعلان عن المزاد في الصحف»[١٤٠] .

١٣٢. الإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان". تقرير الفساد ومكافحته فلسطين ٢٠١٢، التقرير السنوي الخامس. ص٥٥

١٣٣. مقابلة مع الدكتور أحمد البراك. مصدر سبق ذكره.

١٣٤. رد سعادة القاضي رائد عصفور رئيس محكمة بداية رام الله "المكتوب" على اسئلة الباحث الموجه لمجلس القضاء الاعلى بتاريخ ٢٠١٣/١٢/١ .

١٣٥. مقابلة مع السيد عماد أبوالحاج. مصدر سبق ذكره.

١٣٦. المواد (٧٢-٧٦) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١

١٣٧. مقابلة مع السيد عماد أبوالحاج. مصدر سبق ذكره.

١٣٨. المصدر السابق

١٣٩. دليل اجراءات القلم. مصدر سبق ذكره

١٤٠. مقابلة مع الاستاذ أحمد حنون. مصدر سبق ذكره.

# النتائج والتوصيات

على ضوء ما ورد في هذا التقرير يمكن الخروج بالنتائج والتوصيات التالية:

## النتائج:

- تبعية النيابة العامة غير واضحة بسبب عدم وجود نص قانوني يحدد تبعيتها بوضوح، وهذا يؤثر على طبيعة عملها من حيث المرجعية والاستقلالية واليات المساءلة.
- لا يوجد شروط خاصة يجب أن تتوفر في النائب العام تضاف إلى الشروط الواجب توافرها فيمن يعين عضو في النيابة مثل مدة الخدمة في النيابة أو القضاء.
- تتميز النيابة العامة بالمركزية الشديدة، لأن صلاحيات واختصاصات النيابة تتركز في شخص النائب العام وأعضاء النيابة يستمدون صلاحياتهم منه، ما قد يؤثر ويلحق الضرر بنظام النزاهة.
- صدرت الكثير من الاحكام الخاصة بتنظيم عمل النيابة بموجب تعليمات صدرت عن النائب العام وليس بموجب نظام مقر وفقاً للاصول الأمر الذي يضعف من قوتها.
- تعاني النيابة من نقص في الكادر المهني (أعضاء النيابة) والإداري قد يؤثر على فعالية وقدرة النيابة على التعامل مع القضايا المقدمه لها.
- منصب النائب العام غير محصن، يساعد على ممارسة الضغوط على النائب العام.
- لدى دراسة مدى توفر متطلبات النزاهة تبين ما يلي:

١. تتوفر مدونة سلوك خاصة بأعضاء النيابة وأخرى خاصة بموظفي الخدمة المدنية مقره من مجلس الوزراء ولدى النيابة تواجه لإعداد مدونة سلوك لموظفي النيابة تراعي خصوصيتهم.

٢. توجد إجراءات وتعليمات تمنع تضارب المصالح، إلا أن النيابة تفتقر إلى سجل خاص بالهدايا.

٣. لا يسمح قانون الإجراءات الجزائية برد أعضاء النيابة[١٤١] دون الاخذ في الاعتبار حالة توافر شروط أو أحوال يكون لعضو النيابة فيها منفعة تتعلق بالدعوى أو على صلة أو قرابة بفرع أحد المتخاصمين.

٤. يلتزم أعضاء النيابة العامة بتقديم إقرارات الذمة المالية الخاصة بهم وفقًا لقانون السلطة القضائية.

٥. أصدر النائب العام تعليمات لأعضاء النيابة تضمن إعداد المحاضر بوضوح دون شطب أو كشط كي لا تكون موضع شك.

٦. لم يتلقى موظفي النيابة الإداريين تدريبات تتعلق بأشكال الفساد ومكافحته والإبلاغ عن الافعال غير القانونية.

٧. لم تلتزم النيابة العامة بقرار مجلس الوزراء رقم (٠١/٦٣/ ١٣/ م.و/ س.ف) لعام ٢٠١٠ بشأن قيام الموظفين الذين يستخدمون السيارات بتقديم طلب لشرائها، وتم استثناء النيابة بقرار من رئيس الوزراء وليس من مجلس الوزراء.

**وفيما يتعلق بمدى توفر متطلبات الشفافية فقد تبين ما يلي:**

١. توفر إجراءات وتعليمات تضمن اطلاع المعنيين على إجراءات ونتائج التحقيق في الشكاوى الخاصة بهم .

٢. لا تتوفر إجراءات مكتوبة تنظم عملية الحصول على المعلومات من النيابة من قبل الباحثين والصحفيين والمواطنين.

٣. لا تصدر النيابة تقارير دورية سنوية والصفحة الالكترونية الخاصة بالنيابة العامة بحاجة إلى تحديث وتطوير.

٤. وجود دليل إجراءات لعمل القلم يساعد على إدارة الوثائق والملفات الخاصة بالدعوى والتعامل معها، إلا أن النيابة تفتقر إلى دليل إجراءات ينظم عملية اتلاف الملفات والوثائق.

٥. تعمل النيابة العامة على اعداد نظام لدائرة التدريب يبين طريقة اختيار المتدربين، في الوقت الذي لا يتم فيه الاعلان عن الدورات التدريبية ولم تشكل لجنة للبعثات والدوارات تختص بدراسة الطلبات المقدمة من أعضاء النيابة.

٦. تفتقر النيابة العامة إلى دليل إجراءات تنظم عملية التوظيف والترقية بشكل واضح فلم يحدد القانون الجهة المسؤولة عن

١٤١. المادة (١٦٠) من قانون الإجراءات الجزائية

تعيين معاون النيابة وترقية رئيس النيابة كما لم تحدد مدة بقاء عضو النيابة في الدرجة.

**بفحص مدى توفر متطلبات المساءلة تبين ما يلي:**

١. لا يوجد دليل خاص بالشكاوى رغم وجود صندوق للشكاوى في النيابات كافة.

٢. يوجد على الهيكل التنظيمي الخاص بالنيابة العامة وحدة للرقابة الداخلية إلا أنها غير مفعلة.

٣. صلاحية التفتيش القضائي في مجلس القضاء الأعلى تشمل النيابة من حيث التشكيل والاختصاص وفقاً لقانون السلطة القضائية، إلا أن اللائحة التنفيذية رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦ الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء حصرت تشكيل واختصاص التفتيش القضائي بالقضاة، من ناحية اخرى دائرة التفتيش المدرجه على الهيكل التنظيمي للنيابة غير مفعلة.

٤. تتوفر إجراءات واضحة لحفظ ورد المضبوطات، إلا أن النيابة تفتقر إلى إجراءات مكتوبة تنظم عملية إتلاف المضبوطات.

## ب. التوصيات

- تعديل قانون السلطة القضائية أو إصدار قانون خاص بالنيابة العامة يحدد بوضوح تبعية النيابة العامة وصلاحيات كل من وزير العدل والنائب العام فيما يتعلق بالعمل الاداري وآليات المساءلة.
- ضرورة العمل على إصدار اللوائح التنفيذية الخاصة بالقوانين التي تنظم عمل النيابة واختصاصاتها.
- تحصين منصب النائب العام وتعزيز استقلاليته بإعادة النظر في طريقة تعيين النائب العام بما يضمن مصادقة المجلس التشريعي على التعيين وتحديد مدة ولايته والشروط الواجب توافرها في النائب العام على وجه التحديد.
- تخصيص العدد الكافي من الكادر المهني والإداري لتتمكن النيابة من القيام بدورها على أكمل وجه، وفي حال عدم توفر الاعتمادات المالية اللازمة لتعيين العدد اللازم من الكادر الإداري يمكن وضع خطة أو نظام يكفل قيام ديوان الموظفين والمؤسسات الحكومية، بتحويل الفائض الموجود لديها من الموظفين للعمل في النيابة على أن يتم مراعاة الكفاءة والاختصاص.
- تعزيز متطلبات النزاهة بما يلي:
  ١. مواءمة مدونة السلوك الخاصة بموظفي الخدمة المدنية لتتلاءم وخصوصية موظفي النيابة ولا ضرورة لإعداد مدونة سلوك جديدة.
  ٢. اعتماد سجل للهدايا يسجل بها الهدايا لتي يتلقاها أعضاء النيابة بصفتهم الوظيفية وطريقة التصرف بها.
  ٣. تدريب موظفي النيابة الاداريين على آلية الابلاغ غير القانونية وأسباب الفساد وأشكاله.
  ٤. ضرورة الالتزام بقرار مجلس الوزراء الخاصة بالسيارات الحكومية، أو استثناء أعضاء النيابة بقرار من مجلس الوزراء إذا كانت طبيعة عملهم تستدعي ذلك.
  ٥. تعديل قانون الإجراءات الجزائية بجواز رد أعضاء النيابة إذا توافرت شروط وأحوال محددة قد يكون فيها لعضو النيابة منفعة أو مصلحة او صلة بالمتهم.
- ضرور العمل على تعزيز متطلبات الشفافية بالعمل بما يلي:
  ١. إصدار دليل إجراءات ينظم عملية الحصول على المعلومات من النيابة والعمل على إصدار قانون الحق بالحصول على المعلومات.
  ٢. إصدار تقارير سنوية دورية وتحديث الصفحة الإلكترونية بشكل دائم.
  ٣. إعداد إجراءات مكتوبة تنظم عمليات اتلاف الوثائق والمضبوطات.
  ٤. إصدار نظام يوضح آلية التعيين والترقية في النيابة على اساس الكفاءة وتكافؤ الفرص وتحديد المدة الزمنية الدنيا للبقاء في الدرجة والجهة المختصة بالتعيين.
  ٥. الاسراع بإصدار نظام دائرة التدريب مع ضرورة ضمان الإعلان عن الدورات وتكافؤ الفرص.
- العمل على تعزيز متطلبات المساءلة بمايلي:
  ١. إصدار دليل خاص بالشكاوى يحدد أنواع الشكاوى التي تقدم من خلال الصندوق وآليات العمل والتقارير ومعالجة الشكاوى والرد عليها.
  ٢. الإسراع بالعمل على تصويب تشكيل واختصاص دائرة التفتيش القضائي في مجلس القضاء لتشمل النيابة من حيث التشكيل والاختصاص بتعديل اللائحة التنفيذية الخاصة رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦.
  ٣. تفعيل وحدة الرقابة الداخلية بالعمل على تسكين موظفين عليها.
  ٤. العمل على إعداد إجراءات مكتوبة تنظم عملية اتلاف المضبوطات تبدأ من اتخاذ القرار بالإتلاف وتنهي باعداد تقرير ومحضر الإتلاف.

## القوانين والأنظمة

- القانون الأساسي
- قانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢
- قانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١
- قانون الخدمة المدنية رقم (٤) لسنة ١٩٩٨م وتعديلاته.
- قانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٨ م بشأن مراكز الإصلاح والتأهيل "السجون"
- قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (٢) لسنة ٢٠٠١
- قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٤
- النظام الداخلي للمجلس التشريعي الفلسطيني

## تعليمات وقرارات

- الهيكل التنظيمي للنيابة العامة المقر من مجلس الوزراء بقرار رقم (٠١/١٢٠/١٣/م.و/س.ف) لعام ٢٠١٢ الصادر في الجلسة رقم (١٢٠) بتاريخ ٢٠١٢/٠١/٢٤
- تعميم صادر عن النائب العام بتاريخ ٢٠١٢/٢/٢
- تعليمات إدارية رقم (٢) لسنة ٢٠١٢ صادرة عن النائب العام
- تعليمات بخصوص النيابة العامة لسنة ٢٠١٢ صدرت بتاريخ ٨/٩/ ٢٠١٢ عن النائب العام السابق أحمد المغني.
- التعليمات القضائية للنائب العام. القسم الجزائي لسنة ٢٠٠٩

# المراجع والمصادر:


- آية عمران النيابة العامة الفلسطينية وفقاً لقانون الإجراءات الجزائية رقم (٣) لسنة ٢٠٠١ وقانون السلطة القضائية رقم (١) لسنة ٢٠٠٢. رام الله، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان ديوان المظالم، تشرين الأول ٢٠٠٩.
- المحامي علي مهنا. هيكلية النيابة واختصاصها. وفقاً للقوانين الفلسطينية. في: واقع النيابة العامة الفلسطينية وعلاقتها بالسلطتين التنفيذية والقضائية. رام الله: المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء مساواة، ٢٠٠٤.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان". نظام النزاهة الوطني. فلسطين: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة ،أمان، ٢٠٠٩.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان". تقرير الفساد ومكافحته. التقرير السنوي الخامس. فلسطين ٢٠١٢.
- الدكتور أحمد البراك. دراسة تحليلية تاصيلية مقارنة مقدمة لمؤتمر النيابة العامة الرابع. مقتبسة من ورقة عملية من تأليف أحمد البراك.
- النيابة العامة. التقرير السنوي الرابع للنيابة العامة ٢٠١٢
- ديوان الرقابة المالية والإدارية. التقريرالسنوي للعام ٢٠١١.
- الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان. التقرير السنوي ٢٠١٢
- عبير مصلح. النزاهة والشفافية في مواجهة الفساد. رام الله: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان، ط١، ٢٠٠٧.
- مدونة سلوك أعضاء النيابة.
- دليل إجراءات عمل قلم النيابة العامة (النسخة الأولية)
- الصفحة الإلكترونية للنيابة ، www.pgp.ps/ar

## المقابلات:

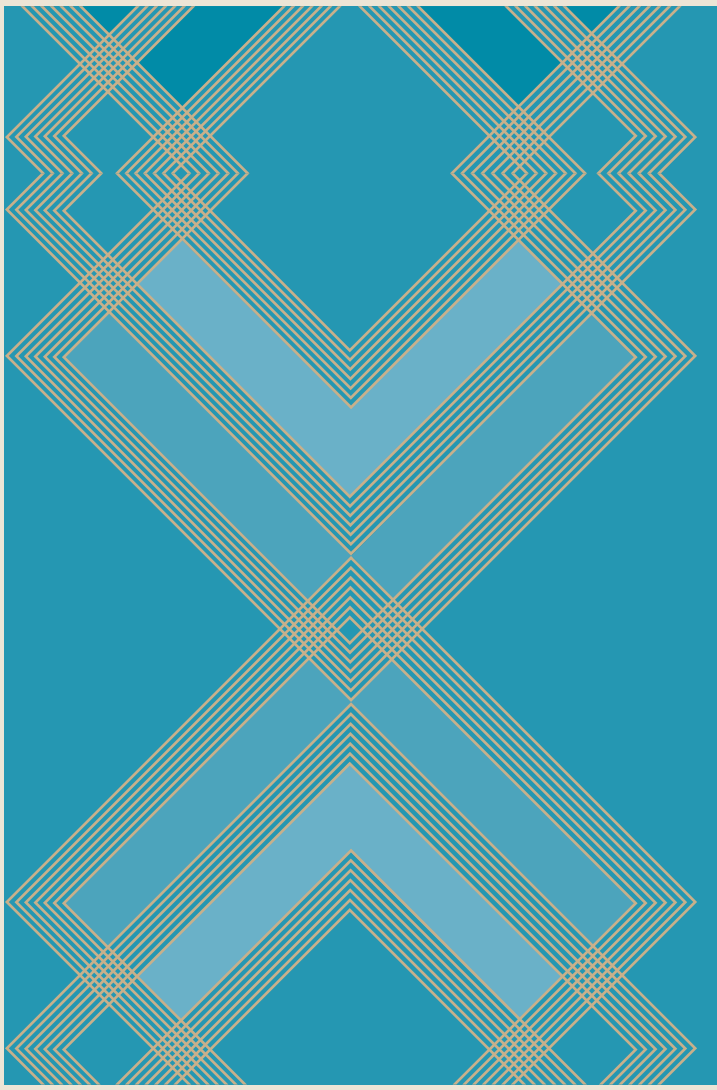
- مقابلة مع الاستاذ خليل الرفاعي، وكيل وزارة العدل. بتاريخ ٢٠١٣/٩/٢١
- مقابلة مع الدكتور أحمد البراك، النائب العام المساعد بتاريخ ٢٠١٣/١٠/٧
- مقابلة مع المستشارعيسى أبو شرار، رئيس مجلس القضاء الأعلى السابق. بتاريخ ٢٠١٣/١٠/٩
- مقابلة مع المحامي حسين شبانة نقيب المحامين ٢٠١٣/١٠/١٧
- مقابلة مع الاستاذ أحمد حنون رئيس نيابة رام الله. بتاريخ ٢٠١٣/١٠/٢٢
- مقابلة مع هديل الحايك. رئيس القلم في نيابة رام الله. بتاريخ ٢٠١٣/١٠/٢٢
- مقابلة مع السيد عماد أبو الحاج. مدير مكتب النائب العام بتاريخ ٢٠١٣/١٠/٢٣
- مقابلة مع السيد مراد النجار مدير الشؤون الإدارية في النيابة العامة بتاريخ ٢٠١٣/١٠/٢٣
- مقابلة مع محمود خليلي. مدير الدائرة المالية في النيابة العامة. ٢٠١٣/١٠/٢٣
- مقابلة مع السيد سعيد أبو الحاج. موظف في المكتب الإعلامي بمكتب النائب العام. بتاريخ ٢٠١٣/١٠/٢٨
- مقابلة مع الأستاذ محمود زعرور مدير عام الرقابة في وزارة المالية بتاريخ ٢٠١٣/١١/١٣
- مقابلة مع الأستاذ فؤاد الخطيب. خبير التدريب في النيابة العامة. ٢٠١٣/١٠/٢٨

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة
aman أمان
Transparency Palestine


اعداد: سعيد زيد

إشراف الدكتور عزمي الشعيبي، مفوض أمان لمكافحة الفساد

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)


رام الله: عمارة الريماوي ط١، شارع الإرسال

هاتف: ٢٩٨٩٥٠٦/٢٩٧٤٩٤٩ ٠٢

فاكس: ٢٩٧٤٩٤٨ ٠٢، ص.ب: ٦٩٦٤٧، القدس: ٩٥٩٠٨

غزة: عمارة الحشام، شارع الحلبي - متفرع من شارع ديغول

هاتف: ٢٨٨٤٧٦٧ ٠٢ / فاكس: ٢٨٨٤٧٦٦ ٠٢

info@aman-palestine.org

www.aman-palestine.org



برنامج أمان بتمويل مشكور من حكومات النرويج وهولندا ولوكسمبورغ