



عمادة الدراسات العليا
جامعة القدس

ازدواجية أدوار النيابة العامة في تمثيل الحق العام وتمثيل الدولة

علي احمد علي الشريف

رسالة ماجستير

فلسطين - القدس

2025م - 1446هـ

ازدواجية أدوار النيابة العامة في تمثيل الحق العام وتمثيل الدولة

إعداد:

علي احمد علي الشريف

بكالوريوس قانون/ جامعة فلسطين الاهلية/ فلسطين

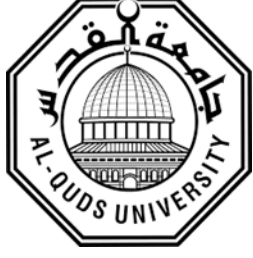
المشرف: د. جهاد الكسواني

قُدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون

العام من كلية الدراسات العليا

فلسطين - القدس

2025 - 1446 هـ



جامعة القدس
عمادة الدراسات العليا
برنامج: القانون العام

إجازة الرسالة:

ازدواجية أدوار النيابة العامة في تمثيل الحق العام وتمثيل الدولة

اسم الطالب: علي احمد علي الشريف
الرقم الجامعي: 21812094
المشرف: د. جهاد الكسواني

نُوقشت هذه الرسالة وأجيزت بتاريخ: 18 / 5 / 2025 من لجنة المناقشة المدرجة أسمائهم وتواقيعهم:

التوقيع:
التوقيع:
التوقيع:

1. رئيس لجنة المناقشة د. جهاد الكسواني
2. ممتحناً داخلياً د. فادي ربايعه
3. ممتحناً خارجياً د. نضال عواوده

القدس - فلسطين

1446 هـ - 2025 م

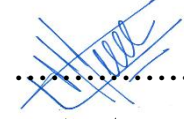
الإهداء

أهدي هذا العمل المتواضع لعطوفة النائب العام المستشار أكرم الخطيب وإلى زملائي من رؤساء ووكلاء النيابة العامة، ولجميع الباحثين في الشأن القانوني الفلسطيني.

علي احمد علي الشريف

إقرار

أقر أنا مُعد هذه الرسالة أنّها قُدمت لجامعة القدس لنيل درجة الماجستير، وأنّها نتيجة أبحاثي الخاصة باستثناء ما تم الإشارة إليه حيثما ورد، وأنّ هذه الرسالة، أو أي جزء منها لم يقدم لنيل درجة عليا لأية جامعة أو مصدر آخر.



التوقيع:
الاسم: علي احمد علي الشريف

التاريخ: 2025/ 5/ 18

الشكر والعرفان

لعائلتي وأصدقائي، ولجميع من أضاف لمسيرتي الأكاديمية من أساتذة وزملاء كان لي الشرف أن أتلمذ منهم ومعهم.

علي احمد علي الشريف

ملخص

استهدف الباحث من خلال دراسته التطرق إلى تناول أثر ازدواجية اختصاصات النيابة العامة والمتمثلة في دورها باعتبارها ممثل للحق العام في الدعاوى الجزائية وما اسند إليها من اختصاص في تمثيل الدولة في دعاوى الدولة، وفي سبيل ذلك استخدم الباحث المنهج الوصفي التحليلي، وقد قسم الدراسة إلى فصلين.

تم تخصيص الفصل الأول لتناول مظاهر الازدواجية وذلك من خلال تناول اختصاصات النيابة العامة المختلفة، وكذا السند القانوني الذي تستمد منه النيابة العامة اختصاصها وتبيان حدود دورها في تمثيل الدولة امام القضاء من خلال طرح حدود اختصاصها كممثل للدولة.

وافرد الفصل الثاني لتناول آثار الدور المزدوج للنيابة العامة وما يترتب عليه من تبعية النيابة العامة وتأثيره علي حيدها واستقلالها من ناحية، ومن ناحية أخرى تأثيره على سير مرفق القضاء، وتناول إيجابيات وسلبيات هذا الدور المزدوج.

ومن خلال الدراسة توصل الباحث إلى عدد من النتائج تمثل أهمها بأن هنالك تضارب في اسناد مهمة تمثيل الدولة في المنازعات المدنية للنيابة العامة، سيما اذا كانت الدعوى المدنية المرفوعة كانت للتعويض عن الضرر الناشئ عن جرم مرتكب من قبل مرفق عام أو موظف عام تابع لجهة الدولة، أو لأي جهة أخرى تمثلها النيابة بموجب القانون.

ومن ناحية أخرى فان تمثيل النيابة للدولة والتي تعتبر من شعبة قضائية، لجهة تنفيذية فيما يرفع منها وعليها من دعاوى مدنية، فان ذلك يتعارض ومبدأ الفصل بين السلطات، بل يعزز تداخلها.

وكانت اهم التوصيات التي خلص لها الباحث من خلال بحثه الى أهمية اسناد مهمة تمثيل الدولة إلى جهة مستقلة تابعة للسلطة التنفيذية تختص بتمثيل الدولة في المنازعات المدنية امام القضاء المدني فيما يرفع منها وعليها من دعاوى اسوة بالتشريعات النظرية في النظامين القضائيين المصري والأردني.

الكلمات المفتاحية: النيابة العامة، الحق العام¹، الدولة.

¹الحق العام هو تعبير قانوني يُقصد به ذلك الحق الذي يمثّل المجتمع بأسره، ويُناط بالدولة، وتحديدًا بالنيابة العامة، مهمة حمايته والدفاع عنه من خلال تحريك الدعوى الجزائية وملاحقة مرتكبي الأفعال التي تضر بالنظام العام أو بالقيم الأساسية للجماعة. يختلف الحق العام عن الحق الشخصي، الذي يختص بالفرد المتضرر من الجريمة، إذ إن الأول يقوم على فكرة أن الجريمة لا تقتصر آثارها على الضحية فقط، بل تمتد إلى المجتمع كله، لأنها تُخلّ بتوازنه وتُهدد أمنه واستقراره. ولهذا، فإن الحق العام

لا يسقط عادة بتنازل المجني عليه أو الصالح معه، إلا في حالات استثنائية حددها القانون صراحة، كما هو الحال في بعض الجرائم البسيطة أو ما يُعرف بجرائم الشكوى. ويتمتع الحق العام بخصائص تميّزه، منها أنه غير قابل للتصرف إلا بنص، وأنه يُمثّل إرادة جماعية لا يمكن للأفراد أن يتنازلوا عنها أو يتصرفوا فيها، كما أنه يُدار من قبل جهة رسمية تتمتع بالاستقلال والحياد، وهي النيابة العامة، التي تعتبر أمينة الدعوى العمومية. ويُعد الحق العام تجسيداً لفكرة "الدولة القانونية"، حيث لا تترك حماية النظام العام بيد الأفراد، بل توكلها إلى مؤسسات محايدة لحماية المصلحة العامة وضمان العدالة. ويتداخل هذا المفهوم مع النظام العام والأداب العامة، حيث تتبع شرعيته من وجوب التصدي لكل ما يُخلّ بالقيم والمصالح التي يقوم عليها المجتمع، سواء كانت تتعلق بالأمن، أو السلامة العامة، أو الثقة في المعاملات، أو احترام القانون. وعليه، فإن الحق العام هو أداة الدولة لمساءلة الأفراد باسم المجتمع، وهو ما يضيف على النظام الجزائي طابعاً عاماً يتجاوز الفرد لصالح الجماعة بأسرها.

The Dual Functions of the Public Prosecution: Representing the Public Action and the State

Prepared by: Ali Alsharif

Supervisor: Dr. Jihad Kiswani

Abstract

The researcher aimed through this study to address the impact of the dual competencies of the Public Prosecution, represented by its role as the guardian of public rights in criminal proceedings, and its assigned competence to represent the State in civil lawsuits. To achieve this objective, the researcher employed the descriptive–analytical method and divided the study into two chapters.

The first chapter was dedicated to examining the manifestations of this duality by discussing the various functions of the Public Prosecution and the legal basis from which it derives its powers. It also clarified the scope of its role in representing the State before the judiciary by outlining the limits of its competence as the State’s representative.

The second chapter explored the consequences of the Public Prosecution’s dual role and its implications for its subordination, impartiality, and independence on one hand, and its effect on the functioning of the judicial system on the other. This chapter also analyzed the advantages and disadvantages of this dual role.

Through the study, the researcher reached several conclusions, the most important of which is that there exists a conflict in assigning the task of representing the State in civil disputes to the Public Prosecution—particularly when the civil action concerns compensation for harm resulting from an offense committed by a public institution or a government employee, or by any other entity represented by the Prosecution under the law.

Moreover, the representation of the executive branch by the Public Prosecution—being a judicial body—in civil cases filed by or against the State contradicts the principle of separation of powers and instead reinforces their overlap.

Among the key recommendations of the study was the importance of assigning the responsibility of representing the State to an independent body affiliated with the executive authority, specialized in representing the State in civil disputes before civil courts—similar to the corresponding arrangements in the Egyptian and Jordanian legal systems.

مقدمة

تختلف الأدوار التي تضطلع بها النيابة العامة حسبما يناط بها من مهام وفقاً للنظام القانوني الساري في الدولة، وفي الوقت الذي تجمع فيها أغلب النظم القانونية على كون النيابة العامة هي صاحبة الاختصاص الأصلي في الدعاوى الجزائية، إلا أن بعض النظم القانونية قد أناطت بالنيابة أدواراً أخرى كتمثيلها للدولة أمام القضاء الإداري والمدني والدستوري.

وحتى زمن قريب كانت النيابة العامة الفلسطينية تمثل الدولة في القضايا الإدارية المرفوعة لإلغاء القرارات الإدارية أمام محكمة العدل العليا، ومحكمة النقض بصفتها الإدارية، وذلك حتى صدور قرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية رقم 41 لسنة 2020 والذي قام بتنظيم نيابة إدارية مختصة أناط بها هذا الدور.

إلا أنه وحتى اليوم ما تزال النيابة العامة هي من تتولى تمثيل الدولة في الطعون الدستورية أمام المحكمة الدستورية العليا، وأمام القضاء المدني، حيث أن النيابة العامة تقوم بتمثيل الدولة فيما يرفع منها أو عليها من قضايا حسب أحكام القرار بقانون رقم ١١ لسنة ٢٠٢٢.

ولما كان اختصاص أي جهة بأكثر من دور قد يؤدي في مرحلة ما إلى حدوث تعارض بين هذه الاختصاصات مهما بدت اختصاصات بعيدة، أو أنها لا يتصور تقاطعها، إلا أن الناظر إلى فكرة تمثيل النيابة العامة للدولة أمام القضاء المدني قد ينتج عنها تعارض مع كون أن النيابة العامة هي جهة قضائية مختصة بتحريك الدعوى الجزائية.

كما إن الناظر إلى النظم القانونية في البلدان المجاورة كمصر والأردن، سيجد أن هناك جهات مختصة في تمثيل الدولة أمام القضاء المدني كهيئة قضايا الدولة في مصر، ودائر إدارة قضايا الدولة في الأردن، وإن هذا التباين مع هذه النظم التي تعتبر مرجعية إلى حد ما للنظام القانوني الفلسطيني يثير التساؤل حول عدم الذهاب إلى اتباع هدي هذه الدول فيما ذهبت إليه، سيما في ظل وجود قرار بقانون لقضايا الدولة حديث العهد صادر في العام ٢٠٢٢.

ولما كان الوضع القانوني في فلسطين هو وضع خاص سيما وأنها تحت احتلال وبمجلس تشريعي منح، فهل يعتبر وجود هيئة خاصة لمتابعة قضايا الدولة ضرباً من البذخ القانوني! سيما في ظل حكومة عاجزة عن توفير مستحقات موظفيها منذ بضع سنوات. هذه وغيرها من الأفكار سيتم التطرق لها وبحثها والاجابة عليها في هذا البحث الذي يهدف لبحث السبيل الأمثل لتمثيل الدولة الفلسطينية أمام القضاء المدني.

مشكلة الدراسة

تتبع مشكلة الدراسة من طبيعة الدور الذي تمارسه النيابة العامة في المجتمع إذ أن مهمتها الأساسية تمثيل الجماعة في الحفاظ على حقوقها المعتمدى عليها والقصاص من المعتدين على هذه الحقوق، ومن ثم فإنها تضطلع بوظيفة تستقل فيها عن أجهزة وإدارات الدولة، إذ أنها خصم في الدعوى الجنائية المقامة منها تختصم فيها المتهم لتكون الجهة القضائية التابعة للدولة طرفاً حياً في النزاع تفصل بين طرفي النزاع تبعاً للقوانين والقواعد القانونية الجاري العمل بها.

وتبعاً لذلك فإن استقلال النيابة العامة هو من أولويات قيامها بوظيفتها واضطلاعها بمهامها وعلى هذا فإن اسناد القرار بقانون رقم (11) لسنة 2022م بشأن دعاوى الدولة للنيابة العامة اختصاص تمثيل الدولة في الدعاوى التي ترفع منها وعليها قد يتعارض مع ما يجب أن تتمتع به من حياد واستقلال عن أجهزة وجهات الدولة، وهو ما قد يخل بالشفافية والنزاهة المفترضين في النيابة العامة، سيما في حال وجود تعارض مع الدور الأساسي الموكل لها.

فقد يرى البعض أنه وفي ظل الواقع السياسي والاقتصادي الصعب، فإن استحداث هيئات متخصصة لتمثيل الدولة فيما يرفع منها وعليها من دعاوى مدنية يعتبر نوعاً من الرخاء القانوني الذي لا يتوافق وواقع الحال الفلسطيني، سيما أن التعارض إذا وقع فهو هامشي وغير مؤثر على أدوار النيابة العامة الحقيقية، وعلى إثر هذا الاختلاف قد تمحورت مشكلة الدراسة حول التساؤل الرئيسي التالي ما هو أثر ازدواجية أدوار النيابة العامة في تمثيل الحق العام والدولة؟

والذي من خلال دراستنا الحالية سيتم تناول أثر تعدد اختصاصات النيابة العامة على وظيفتها ومدى إمكانية تأثير كل من وظيفتها في الادعاء العام وكذا تمثيل الدولة على الجانب الآخر.

تساؤلات الدراسة

يتفرع عن التساؤل الرئيسي التالي (ما هو أثر ازدواجية أدوار النيابة العامة في تمثيل الحق العام والدولة؟) العديد من التساؤلات التي يمكن حصرها فيما يلي:

- ما هي مظاهر الازدواجية في عمل النيابة العامة، وما تأثيرها على دورها في تحريك الدعوى الجزائية بمراحلها المختلفة (التحقيق الابتدائي والنهائي)؟
- ما هو السند القانوني الذي يمنح النيابة العامة صلاحية تمثيل الدولة أمام القضاء، وما هي حدود هذا الدور؟
- كيف تؤثر الازدواجية في عمل النيابة العامة على استقلاليتها، لا سيما في ظل تبعيتها المالية والإدارية؟
- هل يوجد تضارب للمصالح ناتج عن تمثيل النيابة العامة للدولة على معالجة قضايا جرائم المرفق العام والموظفين العموميين ودعاوى التعويض المرتبط بها ضد الدولة؟
- ما هو تأثير تعدد أدوار النيابة العامة على استقرار سير المرفق القضائي؟
- ما هي إيجابيات وسلبيات تمثيل النيابة العامة للدولة في الدعاوى المدنية؟
- هل هناك حاجة حقيقية لتمثيل الدولة من قبل جهة مختصة بعيدا عن النيابة العامة؟
- ما هي الجهة الأمثل لتمثيل الدولة أمام القضاء المدني؟

أهمية الدراسة

تكمُن أهمية هذه الدراسة في بحث المصلحة الفضلى لكلا طرفي هذه الإشكالية وهما النيابة العامة والدولة، ففي الوقت الذي ينبغي فيه أن تكون النيابة العامة جهة قضائية مستقلة تتمتع بحيد كامل لا ضطلاعها بدورها الأساسي -تحريك الدعوى الجزائية- إلا أن تحميلها

مهام تمثيل الدولة أمام القضاء المدني قد يثقل كاهلها بأعباء عملية وفنية خارجة عن صلب اختصاصها، ومن ناحية أخرى فإن تحميلها أكثر من اختصاص قد ينتج عنه تعارض في أدوارها في مرحلة ما.

أما من ناحية الدولة، فإنها كأى مدعٍ تبحث عن مصلحتها الخاصة، وعمّن يمثلها خير تمثيل أمام القضاء المدني، وفي الوقت الذي تتمحور فيه أدوار النيابة حول الدعوى الجزائية واجراءاتها وفقاً لقانون الإجراءات الجزائية النافذ، فإن الدعوى المدنية تسير وفقاً لأحكام قانون اجرائي موازي وهو قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، بدفوع وإجراءات بعيدة كل البعد عن القانون الأول، مما ينتج عنه نقص في الخبرات والتخصص القانوني في الدعاوى المدنية لدى أعضاء النيابة العامة.

ومن هنا نتناول أهمية الدراسة على النحو التالي:

الأهمية النظرية:

- تقوم أهمية هذه الدراسة في تناول دور النيابة العامة في المجتمع وما تضطلع به من مهام وتمارسه من اختصاصات على مستوى الدعوى العمومية وتمثيل الدولة موضحين طبيعة هذه الاختصاصات وأثارها.
- تتمثل أهمية هذه الدراسة في إثراء الفقه القانوني الفلسطيني حول موضوع الدراسة كونه تناول موضوعاً مستحدثاً حول مدى تعارض ازدواج ادوار النيابة العامة مع مبدأ استقلال النيابة العامة والسلطة القضائية.
- تعتبر هذه الدراسة مرجعاً للباحثين في مجال اختصاصات النيابة العامة في القانون الفلسطيني كونها تتناول اختصاصها في تمثيل الحق العام وكذا دورها كمثل للدولة في الدعاوى المدنية، وكذا مدى مشروعية هذا الازدواج وتوافقه مع مبدأ استقلال القضاء.
- تعتبر هذه الدراسة من أوائل الدراسات التي تركز على جزئية تمثيل النيابة العامة للدولة في الدعاوى المدنية المرفوعة منها وعليها في ظل القرار بقانون رقم (11) لسنة 2022م بشأن دعاوى الدولة.
- تهدف هذه الدراسة الى ابراز أية تعارضات أخرى في أعمال النيابة بما لها من اختصاصات مختلفة ومحاولة طرح حلول عملية لتجنب هذه الإشكاليات.

الأهمية العملية:

- تتمثل في توجيه أنظار القائمين على التشريع في القانون الفلسطيني إلى مدى أهمية حماية مبدأ استقلال النيابة العامة باعتبارها سلطة تحقيق واتهام والحيلولة دون تبعيتها لأجهزة الدولة الإدارية.
- توجيه أنظار أعضاء النيابة العامة في القانون الفلسطيني إلى مدى قيمة حيدهم واستقلالهم في ممارسة اختصاصهم بالادعاء العام والتحرز من الميل أو التحيز جانب الدولة تأثراً بدورها في تمثيلها فيما يرفع عليها من دعاوى.
- تنبيه القائمين على تطبيق القانون في فلسطين إلى مدى أهمية إنشاء جهة عامة تستقل عن النيابة العامة، تختص بتمثيل الدولة الفلسطينية فيما يرفع عليها من دعاوى أمام القضاء لتوفير الاستقلال الكافي للنيابة العامة حول ممارستها دورها الأساسي في الادعاء العام.
- إعادة استغلال وتوظيف الكوادر القانونية في الوزارات المختلفة، للاضطلاع بأدوار حقيقية، تتمثل في الدفاع عن هذه الجهات أمام القضاء المدني فيما يرفع منها وعليها من دعاوى.

أهداف الدراسة

- يستهدف الباحث من دراسته الحالية الوصول إلى عديد الأهداف التي تتمثل أهمها فيما يلي:
- تحليل مظاهر الازدواجية في عمل النيابة العامة، ودراسة تأثيرها على دورها في تحريك الدعوى الجزائية بمراحلها المختلفة.
 - تحديد السند القانوني الذي يمنح النيابة العامة صلاحية تمثيل الدولة أمام القضاء، وبيان حدود هذا الدور.
 - دراسة تأثير الازدواجية على استقلالية النيابة العامة، مع التركيز على أبعاد تبعيتها المالية والإدارية.
 - تقييم مدى تأثير تضارب المصالح الناتج عن تمثيل النيابة العامة للدولة في معالجة قضايا جرائم الموظفين العموميين ودعاوى التعويض ضد الدولة.
 - تقييم تعدد أدوار النيابة ومدى تأثيرها على استقرار العمل القضائي.
 - تحليل الآثار الإيجابية والسلبية لتعدد أدوار واختصاصات النيابة العامة.

- تحديد ما اذا كانت النيابة العامة هي أفضل جهة يمكنها تمثيل الدولة في النظام القانوني الفلسطيني، وما هي البدائل المقترحة؟

منهجية الدراسة

أعتمد الباحث في دراسته على المنهج الوصفي التحليلي وذلك من خلال وصف الاختصاصات التي تقوم بها النيابة العامة في سبيل تمثيل الحق العام وأمانتها على الدعوى العمومية من ناحية ومن ناحية أخرى تمثيل الدولة في الدعوى المدنية. والمنهج التحليلي في تحليل الآثار المترتبة على الازدواج بين اختصاص النيابة العامة في الأمانة على الدعوى العمومية وتمثيل الدولة أمام القضاء فيما يرفع ضدها من دعاوى، وتحليل مدى إمكانية تلافى هذه الآثار من خلال التوصيات التي سيتم إصدارها، كما تم اتباع المنهج التأصيلي في بعض مواضع الدراسة حسبما تطلب البحث.

الدراسات السابقة

- دراسة محمود نظمي محمد صعبانه، بعنوان " دور النيابة العامة في إقامة الدعوى العمومية في فلسطين دراسة مقارنة"¹، استخدم الباحث في دراسته المنهج الوصفي التحليلي، وقد هدف الباحث من دراسته إلى تناول التطور التاريخي للنيابة العامة في القوانين الإجرائية الجزائية المقارنة، وتناول الطبيعة القانونية والعملية لدور النيابة العامة في الدعوى العمومية ومركزها بين السلطة القضائية والتشريعية والتنفيذية، كذلك استهدف الباحث تناول دور النيابة العامة في مرحلة جمع الاستدلالات والتحقيق ودورها في الاتهام بصورة أصلية، وفي الأخير تحديد دورها في الطعن في الاحكام وتنفيذها.

وقد توصل الباحث من خلال دراسته إلى عديد من النتائج نحصر أهمها في تمتع رجال النيابة العامة بالحصانة الكاملة التي تكفل استقلالهم في الاضطلاع بمهام وظيفتهم وتضمن حيدهم وعدم انسياقهم خلف تحكم أياً من السلطات العامة في الدولة، كذلك توصل الباحث من دراسته إلى أن النيابة العامة في فلسطين تجمع بين كلاً من سلطة الاتهام والتحقيق.

¹ أطروحة مقدمة لنيل درجة الماجستير، قسم القانون العام، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2011م.

وفي الأخير أوصى الباحث بعدد من التوصيات ونذكر أهمها في ضرورة العناية بأعضاء النيابة العامة وتقرير بعض الأمور في شأنهم عند بدء تعيينهم حتى يستطيعوا صيانة هذه الميزة عندما يتدرجون في وظائفهم وعند ممارسة أعمالهم، توحيد إجراءات التحقيق، وتحديد الاختصاصات القانونية لأعضاء النيابة العامة بشكل عام والنص صراحة عليها بقانون الإجراءات الجزائية وقانون السلطة القضائية، الاستعانة بوسائل التقنيات الحديثة علمياً وتكنولوجياً في جمع الاستدلالات والتحقيق، التي تفيد في دقة الحصول على الأدلة والاعتراف التي تدين المتهم في القضايا المختلفة التي أرتكبها فقط.

• دراسة سيف الدين أبو نحل، بعنوان "إحالة الدعوى الجزائية من سلطة التحقيق إلى قضاء الحكم في التشريع المصري" هدف الباحث من خلال دراسته تناول نصوص قانون الإجراءات الجنائية المصري المنظمة لموضع الإحالة من سلة الاتهام والتحقيق للمحكمة المختصة بنظر الموضوع، كما هدف تبيان طبيعة قرار الإحالة من حيث إداريته أو قضائيته، كما أن الباحث من خلال دراسته تطرق إلى الوقت الذي يتم فيه قرار الإحالة.

وقد استخدم الباحث في دراسته المنهج الوصفي التحليلي وتوصل إلى عدد من النتائج كان أهمها أن التصرف في الدعوى الجنائية لا يكون إلا في ختام مرحلة التحقيق الابتدائي، وإن القرار الصادر من سلطة التحقيق والاتهام الممثلة في النيابة العامة هو قرار قضائي وليس إدارياً، كما أنه توصل إلى أن مصير التحقيق هو أحد أمرين أما الإحالة إلى المحكمة المختصة من قبل جهة التحقيق، وإما أن تصدر النيابة العامة أمراً بالحفظ أو الأمر بأن لا وجه لإقامة الدعوى تبعاً لأحكام ونصوص قانون الإجراءات الجنائية المصري.

• دراسة فطيمة زيباني، كايسة كتمير، بعنوان "اختصاصات النيابة العامة في قانون الإجراءات الجزائية"¹ هدفت الباحثتان من خلال دراستهما تناول صلاحيات النيابة العامة قبل واثاء تحريك الدعوى العمومية، كذلك اختصاصات النيابة العامة المرتبطة بجهات التحقيق والمحاكمة، واعتمدا على المنهج الوصفي التحليلي في إجراء دراستهما.

وتوصلا إلى عدد من النتائج كان تمثل أهمها في أن الإصلاحات التي مرت بها النيابة العامة كانت نتيجة لمحاولة قانون الإجراءات الجنائية مواكبة التطورات التي طرأت على الساحة والظروف المتغيرة على الساحة الاجتماعية والقانونية، وذهب إلى العديد من التوصيات كان أهمها ضرورة تجريد النيابة

¹ مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، قسم القانون الجنائي والعلوم الجنائية، جامعة مولود معمري- تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2018 م.

العامة من بعض حقوقها حول التدخل في بعض أعمال قاضي التحقيق، أهمية التدخل التشريعي لحفظ استقلال النيابة العامة في الدعوى الجزائية واعتبارها طرفاً مستقلاً في الدعوى العمومية.

• دراسة سفيان عبدلي، بعنوان "النيابة العامة بين التبعية والاستقلالية"¹، واستهدف الباحث من خلال دراسته الكشف عن المبررات القانونية والسياسية التي سوغت تكريس فكرة تبعية النيابة العامة كجهاز قضائي الى السلطة التنفيذية، كما هدفت إلى تحليل العوامل التي أثرت على تطور النيابة العامة، كما هدف إلى قياس تأثير تبعية النيابة العامة للسلطة التنفيذية على مبدأ استقلال القضاء وأثره على سير الدعوى الجنائية، وفي الأخير نقض الأسس التي استند إليها أنصار تبعية النيابة العامة للسلطة التنفيذية.

وقد استخدم الباحث في دراسته المنهج التحليلي والذي من خلاله توصل إلى عدد من النتائج كان أهمها أن نظام تدرج النيابة الإدارية وتبعية السلطة التنفيذية في الدولة لم يعد مرحباً به في ظل السيادة مبدأ استقلال القضاء عن السلطات الأخرى، كذلك أن أعضاء النيابة العامة الذين يمثلون الدولة يرفع عنهم وصف القضاة تبعاً لما ذهب إليه المحكمة الأوروبية لحقوق الانسان وايضاً محكمة النقض الفرنسية، أن أهم ما يكفل لأعضاء النيابة العامة صفة القضاء هو مدى امكانيتهم على إبداء طلباتهم أمام القضاء بصورة شفاهية بكل استقلالية.

وقد خرج الباحث من خلال دراسته بالعديد من التوصيات نجل أهمها في تطرقه إلى دعوة المشرعين إلى إلغاء ارتباط النيابة العامة تسلسلياً بوزير العدل لتدعيم استقلالها عن السلطة التنفيذية، رفع يد السلطة التنفيذية من مراحل تعيين القضاة وأعضاء النيابة العامة وكذا المناصب النوعية، قطع ارتباط النيابة العامة بوزير العدل ومنعه من التدخل في الشأن القضائي للنيابة العامة.

وبالرغم من تعدد الدراسات التي تناولت دور النيابة العامة واختصاصاتها في ممارسة الدعوى العمومية إلا أنه بعد التأمي والبحث والدراسة لم ينم إلى علم الباحث وجود أية دراسة تناولت ازدواجية أدوار النيابة العامة في القانون الفلسطيني، كما لم ينم إلى علم الباحث وجود أية دراسة قد تناولت اختصاص النيابة العامة في القانون الفلسطيني بتمثيل الدولة أمام القضاء فيما يرفع ضدها من دعاوى مدنية، وهو ما يدل على تفرد موضوع الدراسة وتميزها عن غيرها من الدراسات التي قد تشترك معها في نفس المجال.

¹ سفيان عبدلي، النيابة العامة بين التبعية والاستقلال، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، مجلة ميلاف للبحوث والدراسات، المجلد 6، العدد 2، الجزائر، 2020.

الفصل الأول

مظاهر الازدواجية

على إثر التطورات والتغيرات التي طرأت على نظام مسؤولية الدولة عن اعمالها القانونية والمادية أمام القضاء الإداري والتي حولت الفكر من مفهوم الدولة في المسؤولية عن اعمالها والتي تستمد سلطتها من سلطة الملك أو الحاكم والذي يعتبر المالك للبلاد ككل إلى الدولة المسؤولة عن اعمالها أمام الافراد.

وبالرغم من الأصوات المتعالية والتي تؤيد فرنسية مسؤولية الدولة وان اول ظهور لمسائلة الدولة عن اعمالها المادية والقانونية في مواجهة الأشخاص كان الفضل فيه للقضاء الفرنسي، الا أننا نرى أن الفضل في ظهور مسؤولية الدولة عن اعمالها كان للقضاء الإسلامي إذ أن بداية محاسبة الولاية والحكام وظهور القضاء الإداري في شكله الحالي كان موجوداً بالكامل في قضاء المظالم الذي أسس في صدر الإسلام وسار على نهجه خلفاء الدولة الإسلامية¹.

في حين ساد نظام القضاء الأوروبي منهج اللامسؤولية والذي على إثره لا تسأل الدولة عن اعمالها المادية والقانونية في مواجهة الأشخاص والافراد لحين قيام الثورة الفرنسية والتي خففت من حدة هذا المبدأ لتسأل الدولة تدريجياً عن اعمالها أمام القضاء²، وعلى إثر التطورات المتلاحقة والتي شهدها القضاء الفرنسي ظهر مجلس الدولة الفرنسي وشكلت محاكم القضاء الإداري والتي عهد إليها بالفصل في المنازعات التي تكون الدولة طرفاً فيها³.

¹ (عوايدي، 1998، ص158).

² (Darcy,1999,p.17)

³ (Chevallier,1999,p.39)

وعلى إثر مثل الدولة أمام القضاء الإداري لتسأل عن اعمالها المادية والقانونية فإن وجود جهة تختص بتمثيلها أمام القضاء للدفاع عن حقوقها ضد ما يرفع عليها من دعاوى أمراً حتمياً لا بد منه، ومع تطور الدولة المدنية ولما كانت الدولة قد تعامل كشخص من أشخاص القانون الخاص، أصبح لزاماً أن يكون هنالك جهة تمثل الدولة في المنازعات المدنية، وهي النيابة العامة حسب النظام القانوني الفلسطيني، وهي ذات الجهة التي تختص بتحريك الدعوى الجزائية، وعليه، سيتم تقسيم هذا الفصل الى مبحثين، نتناول في الأول منه اختصاص النيابة في دعوى الجزائية منذ تحريك الدعوى وحتى استكمال تنفيذها، مبرزين أهم مظاهر الازدواجية في أدوارها، وفي المبحث الثاني سيتم تناول تمثيل النيابة العامة للدولة فيما يرفع منها وعليها من دعاوى مدنية.

المبحث الأول: تحريك الدعوى الجزائية

ان الاختصاص العام والوظيفة الأهم التي نشأت على إثرها النيابة العامة في النظم القانونية هي الادعاء العام، وتمثيل المجتمع في حفظ حقوقه والذود عنه من أية اعتداءات، وحمائته مما قد ينال منه ويعتبر من قبيل التعدي عليه، فالنيابة العامة هي الأمين على مصالح الجماعة.

ويعرف الادعاء العام أو الدعوى العمومية على أنها "مطالبة النيابة العامة، باسم المجتمع القضاء أن يوقع العقوبة المقررة على المتهم بارتكاب الجريمة في حال ثبوتها"¹، في حين ذهب رأي آخر إلى تعريفها على أنها "مجموعة من الإجراءات يحددها القانون وتستهدف الوصول إلى حكم قضائي يقرر تطبيقاً صحيحاً للقانون في شأن وضع إجرامي معين"²، بينما عرفها الأستاذ الدكتور احمد فتحي سرور على أنها "الطلب الموجه من الدولة بواسطة جهازها المختص بالاتهام النيابة العامة إلى القاضي تجاه المتهم بارتكاب الجريمة لإقرار مدى ما للدولة من سلطة في معاقبته"³.

¹ (سليمان، 1997، ص 151).

² (حليبي، 1988، ص 60).

³ (سرور، 1993، ص 163).

وحيث أن النيابة العامة تقوم بأدوار الترافع أمام المحاكم الجزائية في دعوى الحق العام، ولما كانت أدوار النيابة تتراوح ما بين إجراءات تحقيقية تسبق الإحالة الى المحكمة أو حفظ الدعوى الجزائية، وإجراءات تختص بها في مرحلة التحقيق النهائي أمام المحاكم، ووفقاً لما سبق سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين في الأول سنتناول مرحلة التحقيق الابتدائي وفي الثاني سنتناول مرحلة التحقيق النهائي، وسنعرّج على بعض من الأدوار التي قد يكون بها أية ازدواجية في أدوار النيابة في هذه المراحل.

المطلب الأول: مرحلة التحقيق الابتدائي

في اصطلاح شراح القانون تعددت التعريفات الفقهية للتحقيق الابتدائي الا انه على الرغم من تعددها فهي لا تخرج عن تعريفه بأنه مجموعة من الإجراءات القضائية تمارسها سلطات التحقيق بالشكل المحدد قانوناً، بغية التنقيب عن الادلة في شأن جريمة ارتكبت وتجميعها ثم تقديرها لتحديد مدى كفايتها في إحالة المتهم إلى المحاكمة، أو الأمر بالألا وجه لإقامة الدعوى¹.

وعرف أيضاً بأنه مجموعة من الإجراءات تستهدف التنقيب عن الادلة في شأن جريمة ارتكبت وتجميعها ثم تقديرها لتحديد مدى كفايتها لإحالة المتهم إلى المحاكمة² والملاحظ للتعريف السابقة يتبين له أن تعريف الدعوى العمومية أرتبط في أغلب الاحيان بوظيفة النيابة العامة، إذ أن كلاهما يرتبطان ارتباطاً لا يقبل التجزئة فلا يمكن فصل أحدهما عن الآخر، وفي سبيل ممارسة النيابة العامة لاختصاصها بمباشرة الدعوى العمومية فقد منحها قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني العديد من الصلاحيات والاختصاصات في مباشرة وظيفتها الأساسية بعضها في مرحلة التحقيق، وسيتم التطرق في هذا المطلب الى بعض مواطن الصلاحيات لدى النيابة العامة في مرحلة التحقيق الابتدائي أهمها ازدواجية التحقيق والاتهام، وتمثيل القاصر.

¹(سرور،1986، ص 563).

². (حسني،1995، ص501).

الفرع الأول: التحقيق والاتهام

على رأس جهاز النيابة العامة الفلسطيني يوجد النائب العام والنائب العام هو الذي يتولى الادعاء العمومي باسم الشعب الفلسطيني¹، كما أنه يباشر الدعوى الجزائية بنفسه أو بواسطة من يفوضه من وكلاء النيابة العامة².

وقد تتازع تنظيم النيابة العامة في القوانين العالمية اتجاهين تزعم الاتجاه الأول النظام القانوني الفرنسي والذي قصر سلطة النيابة العامة في مجرد الادعاء فقط ممثلاً في توجيه الاتهام دون التطرق إلى سلطات التحقيق، والتي عهد بها إلى ما يعرف بقاضي التحقيق، ومن ثم فإن النظام القانوني الفرنسي قد عزل بين النيابة العامة والاختصاص القضائي في التحقيق³.

واستند النظام القضائي الفرنسي الذي انتهج مبدأ الفصل بين سلطتي الاتهام والتحقيق على ركيزتين أساسيتين، تتمثل الأولى في وضع سلطات التحقيق في يد ما يعرف بقاضي التحقيق والذي يختص بمباشرة كافة إجراءات التحقيق المتمثلة في القبض والتفتيش والاستجواب وغيرها من إجراءات التحقيق⁴، والثانية أن يباشرها بمعزل تام عن أية سلطة خارجية قد تؤثر على قراره فهو عمل قضائي صرف لا يخضع فيه قاضي التحقيق إلا للقانون ومعايير العدالة والانصاف، فقاضي التحقيق يستقل في مباشرة اختصاصه عن سلطة الاتهام وذلك لقيمة الفصل بين سلطتي التحقيق والاتهام، وقد أسس انصار هذا الاتجاه فاعلية تطبيق مبدأ الفصل بين سلطتي الاتهام والتحقيق في أن كلا الاختصاصين يستهدف تحقيق أهداف يتعارض أحدها مع الآخر ومن ثم فإن الجمع بينهما يترتب عليه

¹ انظر المادة (107) من القانون الأساسي (المعدل) لسنة 2003 والتي نصت على " ١- يعين النائب العام بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناءً على تنسيب من المجلس الأعلى للقضاء. ٢- يتولى النائب العام الدعوى العمومية باسم الشعب العربي الفلسطيني ويحدد القانون اختصاصات النائب العام وواجباته."

² انظر المادة (3) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم 3 لسنة 2001م والتي نصت على " على النيابة العامة تحريك الدعوى الجزائية إذا أقام المتضرر نفسه مدعياً بالحق المدني وفقاً للقواعد المعينة في القانون"

³ (براهيمي، 2018، ص 696).

⁴ (بن عودة، 2012، ص 16).

ازدواجاً في الاختصاص يترتب عليه تعارض المصالح وذلك كون سلطة الاتهام تستهدف اثبات التهمة¹.

في حين ان سلطة التحقيق تستهدف الوصول إلى الحقيقة المجردة ولا شيء غير الحقيقة وعليه فإن القائم عليها يجب أن ينأى بنفسه عن اية تأثيرات قد تؤثر على تقييمه للأمر وحكمه على ما يعرض عليه من دعاوى، وبالرغم مما سبق وان بيناه من قيمة الفصل بين سلطتي التحقيق والاتهام إلا أنه لم يسلم من انتقادات الفقه المجدد والساعي إلى التغيير، وبالرغم من ذلك فإن القانون الفرنسي ابقى على الاخذ بهذا المبدأ منذ ظهوره وحتى قانون الإجراءات الجنائية الحالي².

وعلى خلاف ما انتهجه التشريع الفرنسي في الفصل بين سلطتي الاتهام والتحقيق فإن بعض النظم القانونية ومن ضمنها النظام القانوني الفلسطيني قد اسند فيه قانون الإجراءات الجزائية للنيابة العامة سلطتي التحقيق والاتهام، وبالرغم من ذلك فقد وجدت بعض الاستثناءات التي قصرت اختصاص القضاء في بعض الأمور سيما الخاصة بالحقوق والحريات، كطلب تمديد توقيف أي متهم لمدة تزيد على ثمانية وأربعين ساعة، فوجد أن المشرع الفلسطيني قد قصر هذه صلاحية سلب الحرية لمدد طويلة على القضاء.

كما نجد في بعض القوانين الموضوعية بعض الصلاحيات المناطة بالقضاء كإجراءات كشف السرية المصرفية³ أو مراقبة الهواتف⁴ فهي اختصاصات ماسة بالخصوصية، وقد

¹ (بن عودة، 2012، ص17).

² (عبد الحميد، 2007، ص 110).

³ انظر المادة ٣٢ فقرة ٢ - ب من قرار بقانون رقم ٩ لسنة ٢٠١٠ بشأن بالمصارف، حيث نصت المادة ٣٢ على " ... ٢. على جميع أعضاء مجلس إدارة المصرف الحاليين والسابقين، والمسؤولين الرئيسيين، والموظفين والمدققين والمستشارين والمتعاقدين الخارجيين في المصارف ومؤسسات الإقراض المتخصصة الحفاظ على سرية المعلومات والمستندات المتعلقة بالعملاء والتي تصل إليهم بحكم أدائهم لمهامهم، ولا يجوز لأي منهم إفشاء أي من هذه المعلومات أو السماح للغير من خارج المصرف أو مؤسسة الإقراض المتخصصة بالاطلاع عليها، ويسري هذا الحظر على كل من يطلع بحكم مهنته أو وظيفته أو عمله بطريق مباشر أو غير مباشر على تلك البيانات والمعلومات، ما لم يكن هذا الاطلاع بموجب ما يلي: ... ب. حكم قضائي صادر عن محكمة فلسطينية..."

⁴ انظر المادة ٣٤ من القرار بقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠١٨ بشأن الجرائم الالكترونية والتي نصت على " 1. لقاضي الصلح أن يأذن للنائب العام أو أحد مساعديه بمراقبة الاتصالات والمحادثات الإلكترونية، وتسجيلها، والتعامل معها للبحث عن الدليل المتعلق بجناية أو جنحة يعاقب عليها بالحبس مدة لا تقل

آثر المشرع أن يترك أمر تقدير كشف هذه المعلومات للقضاء، وعلى النيابة العامة أن تتقدم بهذه الطلبات للمحكمة المختصة التي تبحث في جدية وأهمية هذه الإجراءات، والموازنة بينها وبين حقوق المواطنين بالعيش في خصوصية وحرية.

ويرى الباحث أن نظام قاضي التحقيق معمول به في فلسطين في حدود ضيقة، إذ إن الولاية العامة في التحقيق الابتدائي هي للنيابة العامة، إلا أن هنالك بعض إجراءات التحقيق التي اختص بها القضاء دون النيابة، قد قدر المشرع ألا يستقيم اختصاص النيابة بها لما فيها من سلب لحق المواطن بالعيش بحرية وخصوصية.

وبنوع من المقاربة، فإن الضابطة العدلية سواء كانت ضبطينية إدارية أو جنائية لها ما لها من اختصاصات في جمع الاستدلالات والتحري والقبض، إلا أنها لا يمكن لها في غير حالات التلبس تفتيش المساكن، وهو اختصاص قرر المشرع الدستوري¹ أن يمنحه لجهة قضائية وهي النيابة العامة لحساسيه ما فيه من خرق لحرمة المساكن.

وإجراءات التحقيق شأنها شأن جمع الاستدلالات، فصلاحيه النيابة بالتحقيق ليست مطلقة، وأدوارها مقيدة بمدى حساسية الاجراء ومساسه بحرية وخصوصية الأفراد.

أما وظيفة الاتهام التي تختص بها النيابة العامة بصورة أساسية تتنازع أدائها قسمين ذهب أولهما إلى الاخذ بمبدأ القانونية أو الصرامة والذي يحتم على النيابة العامة أن توجه الاتهام إلى كافة مرتكبي الجرائم ومخالفني النصوص القانونية التي تشكل مخالفتها جريمة تستحق العقوبة عليها في حين ذهب الاتجاه الثاني إلى مبدأ الموائمة أو السلطة التقديرية والذي يمنح للنيابة العامة سلطة موسعة في تقدير مدى أهمية الجرائم ومن ثم توجيه الاتهام إلى مرتكبيها والتحقيق معهم فيما ارتكبوه من أفعال وما انطوى عليه مخالفتهم للقانون وشكل جريمة، أو عدم السير في الدعوى والتحفظ عليها لعدم قيمتها أو لاعتبارات الموائمة وسلطتها التقديرية².

عن سنة، وذلك لمدة خمسة عشر يوماً قابلة للتجديد لمرة واحدة، بناءً على توافر دلائل جدية، وعلى من قام بالتفتيش أو المراقبة أو التسجيل أن ينظم محضراً بذلك يقدمه إلى النيابة العامة...

¹ انظر المادة ١٧ من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة ٢٠٠٥ والتي نصت على " للمساكن حرمة، فلا تجوز مراقبتها أو دخولها أو تفتيشها إلا بأمر قضائي مسبب ووفقاً لأحكام القانون. يقع باطلاً كل ما يترتب على مخالفة أحكام هذه المادة، ولمن تضرر من جراء ذلك الحق في تعويض عادل تضمنه السلطة الوطنية الفلسطينية"

² - (Tak, 1999, pp 426).

وبدراسة كلا النظامين نجد انها يعتريهما الكثير من أوجه القصور والعيوب التي يمكن تناول أهمها في أن النظام الأول لا ينتهج المفهوم الحديث للعقاب والمقصود منه الإصلاح والتهديب لا الايلام والتعذيب ومن ثم فإنه في العديد من الحالات يكون توجيه اللوم أو تكليف المتهم ببعض الاعمال ومحاولة اصلاح المتهم أفضل بكثير من ايداعه مؤسسة إصلاحية مع مجرمين اكثر خطورة قد يصنعوا منه مجرماً خطراً بالرغم بأن الفعل الذي ارتكبه لم يكن بالغ الخطورة، ومن ناحية أخرى فإن الزام النيابة العامة بتوجيه الاتهام في كافة الجرائم المرتكبة مهما كانت بسيطة أو يسيرة يؤدي إلى تكديس القضايا بالمحاكم وتعطيل سير مرفق القضاء، في حين أن منح النيابة العامة السلطة التقديرية في توجيه الاتهام من عدمه يترتب عليه إفلات الكثير من المجرمين من العقاب نتيجة لتعاطف أعضاء النيابة العامة معهم وكذلك فإن بعض أنواع لجرائم قد تنتشر بكثرة نتيجة لتهاون النيابة العامة في توجيه الاتهام ضد مرتكبيها¹.

وبالنسبة للوضع في فلسطين فقد اخذ المشرع بنظام قانونية الاتهام وأورد عليه بعض الاستثناءات إذ انه قد خفف كثيراً بوضع هذه الاستثناءات من حدة مبدأ قانونية الاتهام ممن ناحية ومن ناحية أخرى قد منح النيابة العامة السلطة التقديرية في السير في الدعوى وتوجيه الاتهام من عدمه، وهو ما يستدل عليه من نص المادة الأولى من قانون الإجراءات الجزائية والتي حظرت التنازل أو التصالح ممن قبل النيابة العامة عن الدعوى العمومية إلا في الحالات المنصوص عليها في القانون²، في حين أنه من الاستثناءات التي تناولها قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني جواز التصالح في المخالفات والجنح المعاقب عليها بالغرامة على أن يعرض التصالح في المخالفات من قبل مأمور الضبط القضائي في حالة المخالفات اثناء تحرير المحضر، ويكون عرض المصالحة من قبل النيابة العامة في حالة الجنح³، وفي حال كان المتهم حدثاً فإنه طبقاً للقانون رقم 4 لسنة

¹ (Hans-Jörg, 2005, p.101).

² مادة (1) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني والتي نصت على " تختص النيابة العامة دون غيرها بإقامة الدعوى الجزائية ومباشرتها ولا تقام من غيرها إلا في الأحوال المبينة في القانون. ولا يجوز وقف الدعوى أو التنازل عنها أو تركها أو تعطيل سيرها أو التصالح عليها، إلا في الحالات الواردة في القانون"

³ مادة (16) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني والتي نصت على " يجوز التصالح في مواد المخالفات والجنح المعاقب عليها بالغرامة فقط، وعلى مأمور الضبط القضائي المختص عند تحرير

2016 يكون التحقيق معه من خلال نيابة الأحداث وفي حضور متولى الرقابة ومرشد حماية الطفولة ويجوز إجراء التحقيق بغير حضور متولى رقابة القاصر، وتلتزم نيابة الاحداث من تلقاء نفسها وقبل التحقيق مع الحدث أن تعرض الوساطة بين المجنى عليه والحدث ومتولى رقابة إذ كان من شأن هذا الاجراء اصلاح الضرر الذي حل بالمجني عليه¹

كما ان المشرع الفلسطيني قد اعطي للنيابة العامة سلطة تقديرية في توجيه الاتهام من عدمه في بعض الحالات إلا انه لم يعطها السلطة مطلقة بل قيدها ببعض الشروط والمتمثلة في ان تكون الدعوى أو الجريمة المرتكبة غير ذات قيمة وهو ما يعرف بشرط عدم الأهمية وكذا المحافظة على العلاقات الاسرية في الحالات التي يكون توجيه الاتهام فيها سيؤدي إلى تفكك العلاقات الاسرية²، وتخضع سلطة النيابة التقديرية في هذا الخصوص لرقابة القضاء .

وفي مرحلة التحقيق فإن النيابة العامة باعتبارها خصماً شريفاً في الدعوى فإن وظيفتها في الدعوى العمومية توجيه الاتهام للمتهم والتحقيق فيما ارتكبه من أفعال ولها في سبيل ذلك أن تستخدم السبل والوسائل التي منحها القانون لها لتقوم بوظيفتها ومهمتها في الادعاء العام.

وهذا التوجه لم يسلم من الانتقادات التي نددت بجمع النيابة العامة بين سلطتي الاتهام والتحقيق وذلك كون عملية التحقيق هي عمل قضائي يجب أن تقوم به سلطة قضائية مستقلة، ومن ثم اللجوء إلى نظام قاضي التحقيق الذي يختص بمباشرة التحقيق الابتدائي

المحضر أن يعرض التصالح على المتهم أو وكيله في المخالفات ويثبت ذلك في محضره، ويكون عرض التصالح في الجرح من النيابة العامة"

¹ ديوان الفتوى والتشريع جريدة الوقائع العدد (118) المادة (23) من القرار بقانون رقم (4) لسنة 2016 م، بشأن حماية الأحداث.

² انظر المادة (149) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني والتي نصت على " 1- متى انتهى التحقيق ورأى وكيل النيابة أن الفعل لا يعاقب عليه القانون أو أن الدعوى انقضت بالتقادم أو بالوفاة أو العفو العام أو لسبق محاكمة المتهم عن ذات الجريمة أو لأنه غير مسؤول جزائياً لصغر سنه أو بسبب عاهة في عقله أو أن ظروف الدعوى وملابساتها تستوجب حفظها لعدم الأهمية بيدي رأيه بمذكرة ويرسلها للنائب العام للتصرف. ٢- إذا وجد النائب العام أو أحد مساعديه أن رأي وكيل النيابة في محله يصدر قراراً مسبباً بحفظ الدعوى ويأمر بإطلاق سراح المتهم إذا كان موقوفاً..."

عوضاً عن النيابة العامة التي تمارس دورها في سلطة الاتهام فقط في حين يعهد إلى قاضي التحقيق اختصاص اتخاذ إجراءات التحقيق السابق تناولها¹.

واكد المنتقدين إلى ضرورة الاخذ بنظام قاضي التحقيق المتبع في القانون الفرنسي والذي يسند فيه مهمة التحقيق مع المتهمين إلى ما يعرف بقاضي التحقيق والذي يستقل في أداء مهام وظيفته عن سلطة الاتهام وأهم ما يميز نظام قاضي التحقيق في القانون الفرنسي أن قاضي التحقيق يتمتع باستقلال تام في مباشرة عمله عن التبعية التدريجية للنيابة العامة أو القضاء العادي إذ أن نظام قاضي التحقيق يعهد بإسناد التحقيق إلى عضو قضائي مستقل ليباشر إجراءات التحقيق على استقلال عن سلطة الاتهام وسلطة الحكم، وهو ما تناوله الدستور الفرنسي بنصه على أن قاضي التحقيق هو سيد التحقيق فلا يحق لأي جهة أن تملك إصدار أوامر عليه لاتخاذ إجراءات معينة أو الامتناع عن إجراء معين، فكل مرؤوس عليه رئيس يصدر له الأوامر والتعليمات أما قاضي التحقيق فرؤسائه لا يملكون إصدار تعليمات له سواء كانت شفهية أو كتابية لاتخاذ إجراء في التحقيق².

في حين ذهب الرأي الآخر إلى أن فصل سلطتي التحقيق والاتهام عن بعضهما البعض فيه تعطيل لسير الدعوى القضائية إذ ينطوي على تعقيد الإجراءات وإطالة أمد المنازعة ومن ثم يترتب عليه تضييع للدليل، ومن ناحية أخرى فإن الحياة العملية توضح مدى فاعلية الدمج بين سلطتي التحقيق والاتهام بين يدي النيابة العامة باعتبارها خصم شريف وطرف محايد على أن يتوافر لها الاستقلال الكافي عن السلطة التنفيذية³ وهو ما ذهب إليه المشرع الفلسطيني.

ومن اهم الاختصاصات الممنوحة للنيابة العامة بصفتها سلطة تحقيق في النظام القضائي الفلسطيني -والممنوحة لقاضي التحقيق في النظام الفرنسي- كلاً من:

أولاً: القبض وهو أكثر مراحل التحقيق الابتدائي خطورة لما ينطوي عليه من تقييد حرية المتهم وحرمانه من حق لتحرك والتجول والتنقل، ويعرف القبض على أنه "إمساك الشخص المقبوض عليه من جسمه وتقييد حركته وحرمانه من حريته في التجول كما يريد دون أن

¹ (سرور، 1986، ص 221).

² المادة (64) من الدستور الفرنسي الصادر 1958 وفقاً لآخر تعديل لعام 2008، تاريخ الاطلاع عليه 11 مايو 2024 مترجم ومتاح على الموقع الالكتروني :

<https://www.constituteproject.org>

³ (نمور، 2011، ص 338)، أنظر أيضاً (ثروت، 1986، ص 67).

يتعلق الأمر بقضاء فترة زمنية معينة¹، وتظهر خطورة القبض في أنه تعدى على حرية المتهم وتقييد حركته دون ان يثبت الاتهام في مواجهته ومن ثم فإن القبض على متهم برئ هو ما يتأذى به ضمير الجماعة وينال من الحقوق والحريات الأساسية التي تمنح للشخص بصفته انساناً لارتباطها بكيانه وكونته.

ثانياً: التفتيش والتفتيش أحد الإجراءات التي منحها المشرع لسلطة قضائية مستقلة تقوم بإجرائه للكشف عن الجرائم وتتمثل خطورته في كونه يتعدى على حرمة المتهم ويكشف مستودع ما في مستودع سره وما يخفيه من أسرار، ويعرف التفتيش من هذا المنطلق على أنه " إجراء من إجراءات التحقيق التي تهدف إلى ضبط أدلة الجريمة موضوع التحقيق وكل ما يفيد في كشف الحقيقة من أجل إثبات ارتكاب الجريمة ونسبتها إلى المتهم، وينصب على شخص المتهم والمكان الذي يقيم فيه، ويجوز أن يمتد إلى أشخاص غير المتهمين ومساكنهم وذلك بالشروط والأوضاع المحددة بالقانون"².

ثالثاً: الاستجواب هو أحد أهم إجراءات التحقيق الابتدائي والتي يجب أن تقوم بها سلطة قضائية هو من الصلاحيات والاختصاصات القضائية التي حظر المشرع على النيابة العامة تفويضها لمأمور الضبط القضائي في الجنايات إذ ألزم المشرع ضرورة أن يتم إجراءها من خلال النيابة العامة بنفسها في الجنايات، بخلاف ما هو معمول به في الجناح إذ يجوز تفويض مأمور الضبط القضائي في استجواب المتهمين في الجناح³

رابعاً: الحبس الاحتياطي وهو أكثر إجراءات التحقيق الابتدائي خطورة إذ ينطوي على حبس المتهم بإيداعه أحد الدور العقابية المخصصة لذلك ليبقي المتهم محبوساً على ذمة التحقيق وقد ضيقت منه التشريعات المعاصرة فجلت استخدامه في أضيق الحدود فلم تجز التوسع في حالات الحبس الاحتياطي أو القياس عليها⁴.

¹ نقض جزاء مصري، الصادر بتاريخ 9 حزيران (يونية) 1969، مجموعة أحكام محكمة النقض، س

20، رقم 71، ص 583

² (إبراهيم، 1995، ص 58).

³ انظر المادة (55) من قانون الإجراءات الجزائية والتي نصت في فقرتها الثانية على " 2- للنايب العام

أو وكيل النيابة العامة المختص تفويض أحد أعضاء الضبط القضائي المختص بالقيام بأي من أعمال التحقيق في دعوى محددة، وذلك عدا استجواب المتهم في مواد الجنايات."

⁴ (المرصاوي، 1954، ص 22).

ومن جانبنا فإننا نرى أن لكلا النظامين محاسنه ومساوئه، وان العمل بالنظام الحالي المعمول به في فلسطين من ازدواجية التحقيق والاثهام فاننا لا نرى ضيرا بالجمع بينهما، فالجمع والحالة هذه غير مطلق، اذ أن التحقيقات وسماع الشهود والمتهمين وإصدار مذكرات الاحضار وغيرها من الأمور المناطة بقاضي التحقيق والتي لا تعتبر ماسة بالحريّة هي أمور يمكن الاضطلاع بها وممارستها من قبل أفراد النيابة العامة كقضاة تحقيق ولا ضير في ذلك، أما الإجراءات الماسة بالحقوق والحريات كالتوقيف الاحتياطي وأوامر كشف السرية المصرفية ومراقبة الاتصالات وسواها من الإجراءات الماسة بالحريات فان هنالك رقابة قضائية عليها منظمة حسب القوانين النافذة في فلسطين. وعليه، فاننا نرى أن التحقيق وان كان ظاهره يبدو صلاحية مطلقة للنيابة العامة، الا أن هذه الصلاحية ليست مطلقة بل هي محددة بحسب النصوص القانونية التي يتجلى فيها بعض أدوار قاضي التحقيق في النظام القانوني الفلسطيني.

الفرع الثاني: تمثيل القاصر

طبقاً لأحكام قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني فإن شكوى القاصر تقدم من ولي القاصر أو وصيه أو القيم عليه، وقد تستجد بعض الحالات التي تتعارض فيها مصلحة الولي مع مصلحة القاصر كأن يكون الجاني من خواص الولي أو يكون الولي ذاته هو الجاني في جرائم الشكوى ومن ثم فقد أوكلت الفقرة الثانية من المادة السادسة من قانون الإجراءات الجزائية للنيابة العامة وظيفة تمثيل القاصر في حال تعارضت مصالحه مع مصالحه وليه أو وصيه كما أنها تمثل القاصر في الحالات التي لا يكون للقاصر من يمثله¹ إذ النيابة العامة باعتبارها الأمين على مصالح الجماعة العمومية إذ يعهد لها برعاية مصالح المجتمع والذواد عنه في كل ما ينال من قيمة وعاداته بصورة عامة فيما يعرف بدعاوى الحسبة، كما أنها تضطلع بدورها في ولاية القصر وحفظ حقوقهم ومصالحهم

¹ انظر المادة 6 من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني والتي نصت على " 1- إذا كان المجني عليه في الأحوال المشار إليها في المادة (5) من هذا القانون لم يبلغ خمس عشرة سنة كاملة أو كان مصاباً بعاهة في عقله تقدم الشكوى من وليه أو وصيه أو القيم عليه. 2- إذا تعارضت مصلحة المجني عليه مع مصلحة من يمثله أو لم يكن له من يمثله تقوم النيابة العامة مقامه"

وفرض الرقابة على تصرفات الولي والوصي، بل في بعض الأحيان تتعقد الولاية للنيابة العامة¹.

وقبل الخوض في دور النيابة العامة في تمثيل القصر وحماية مصالحهم نتطرق بدءاً إلى تعريف الولاية والمقصود بها ترتيب الولاية في الشريعة الإسلامية على النحو التالي وتعرف الولاية لغة على أنها "المُوالاة والنُّصرة، وقيل: بالكسْرِ معناها الإمارة، يُقال: هم على ولايةٍ: إذا اجتمعوا على النُّصرة، والوَلِيُّ -وَرَانٌ فَعِيلٌ- ضِدُّ العَدُوِّ، مِنْ وَلِيَّهِ: إذا قام به، وكُلُّ مَنْ وَلِيَ أمرَ غَيْرِهِ فهو وَلِيُّهُ"².

في حين تعرف في اصطلاح القانونيون على أنها "الإشراف على شؤون القاصر المالية وحفظ ماله وتنميته واستيفاء حقوقه والإنفاق عليه بما تقتضيه مصلحته وحاجاته"³، وعلى هذا فإن الولاية على المال أو الوصاية هي نظام اقرته الشريعة الإسلامية بدءاً لحفظ أموال القصر من الضياع بالعهد إلى شخص أكثر قدرة من القاصر لحفظ ماله وتنميته وزيادته لحين بلوغه سنّاً مناسباً يمكنه فيها إدارتها بنفسه.

وقد أخذ المشرع الفلسطيني وفقاً لمجلة الأحكام العدلية بما ذهب إليه الحنفية في ترتيب من تكون لهم الولاية فتكون الوصاية أو الولاية فتثبت الولاية للأب ثم لوصيه، ثم الجد الصحيح فوصيه، ووصي وصيه وفي الأخير للقاضي⁴.

ومن خلال ما سبق وان بيناه من وظيفة النيابة العامة باعتبارها الامينة على مصالح الجماعة فإنه حال تعارض مصالح الولي أو الوصي مع مصالح القاصر الخاضع للولاية والوصاية فإن النيابة العامة يعهد إليها برعاية مصالح القاصر والذواد عنها.

ومن أهم الصور التي تتعارض فيها مصالح القاصر مع مصالح الولي حالات ما إذا تصرف الولي في أموال القاصر تصرفاً ضاراً، إذ أنه لا يعتبر تصر الولي في أموال القاصر المعهود له إدارته نافذاً في مواجهته، ويجوز للنيابة العامة أن تعترض على تصرف الولي، وقد نصت بعض القوانين على عدم جواز التصرف في أموال القاصر من

¹ (حومد، 1995، ص69).

² تفسير ابن جرير (270/15)، أنظر ايضاً غريب القرآن، أنظر ايضاً مختار الصحاح، للرازي (ص345)

³ (صقر، 2006، ص 290).

⁴ (الكاساني، 1986، ص 155).

قبل الوصي بغير إذ نيابة الأحوال الشخصية حتى ولو كان التصرف يدور بين النفع والضرر¹.

وكذلك ما جاء في نص المادة (2/6) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني حيث جاء فيها: "إذا تعارضت مصلحة المجني عليه مع مصلحة من يمثله أو لم يكن له من يمثله تقوم النيابة العامة مقامه". وعليه فقد يكون المجني عليه غير متمتع بالأهلية القانونية، كأن يكون قاصراً أو مصاباً بعاهة في عقله مثل أن يكون مجنوناً أو معتوهاً، ففي هذه الحالات ينتقل الحق في تقديم الشكوى إلى وليه أو وصيه أو القيم على أمواله. فإذا لم يكن له من يمثله، أو تعارضت مصلحته مع مصلحة أي من هؤلاء المشار إليهم سابقاً، انتقل الحق في تقديم الشكوى إلى النيابة العامة. فمثلاً، إذا كان الوصي هو المعتدي، فلا يجوز أن يبقى هذا الوصي متمتعاً بهذا الحق في تقديم الشكوى ضد نفسه، فمنطق الحال أن ينتقل هذا الحق إلى النيابة العامة.

وسنذا لأحكام قانون الإجراءات الجزائية الذي أشار الى أن الحق في الشكوى يكون لمن بلغ الخامسة عشرة من عمره، وعليه، فإن النيابة تقوم بتحريك شكوى القاصر ممن هم دون ذلك، أو اذا ما كان مصابا بعاهة في عقله مهما بلغ من العمر.

وبالتطبيق العملي فإن اناطة تمثيل القاصر للنيابة العامة سيطرح العديد من التساؤلات حول مصلحة القاصر الفضلى، وهل قيام النيابة بتمثيله ضد من يمثله قانوناً هو أفضل اجراء يمكن الأخذ به والحالة هذه، ولم لا يكون هناك اجراء من قبل النيابة أو المحكمة الجزائية شأنها شأن ما هو معمول به في حال ما تعارضت مصلحته "مدنياً" ومن يمثله قانوناً، بحيث يتم تعيين وصي خاص من قبل المحكمة ليتولى شؤونه.

ويرى الباحث أنه بينما تلعب النيابة العامة دوراً أساسياً في حماية القصر في فلسطين، فإنها ليست الجهة المثلى لتمثيلهم في جميع القضايا. والحل الأمثل هو تطوير آليات قانونية تكفل تمثيل القصر عبر جهات أكثر تخصصاً، مثل تعيين أوصياء قضائيين مستقلين، منح وزارة التنمية الاجتماعية سلطات أوسع، أو إنشاء هيئة مختصة بقضايا الأطفال، مما يضمن التوازن بين حماية القاصر وحفظ استقلالية النيابة العامة في وظيفتها الأساسية.

¹ (حيدر، 1991، ص 57-85).

المطلب الثاني: مرحلة التحقيق النهائي

ومرحلة التحقيق النهائي أو ما يعرف بمرحلة المحاكمة هي الخطوة الثانية في مراحل الدعوى الجزائية ومثول المتهم أمام العدالة، إذ تتدرج مراحل الدعوى الجزائية كما سبق أن بينا لتبدأ من مرحلة توجيه الاتهام التي تضطلع بها النيابة العامة وتليها مرحلة التحقيق الابتدائي التي بناء عليها يحدد اذا ما كان هنالك ما يشفع في إيداع لائحة اتهام بحقه أمام المحكمة المختصة، لتبدأ بعد ذلك مرحلة المحاكمة والتي تستهدف تحقيق العدالة من تأكيد إدانة المتهم أو تبرأته مما نسب إليه من تهم إبان فترة التحقيق الابتدائي.

ومن ثم فإن مرحلة المحاكمة أو التحقيق النهائي أحد أهم مراحل الدعوى التي يتقرر بناء عليها مصير المتهم بتحقيق إدانته من عدمها، وتعرف مرحلة المحاكمة على أنها " هي حق المتهم في محاكمته فيما يتعلق بالاتهام الجنائي الموجه له أمام جهة قضائية مستقلة ومحايدة ينص عليها القانون وتتوافر له ضمانات علنية المحاكمة وتمكينه من الدفاع عن نفسه بحضوره ومحاميه، وتسبب الحكم الصادر مع ضرورة تمكينه من الطعن فيه أمام جهة قضائية أعلى"¹.

أن للنيابة العامة في مرحلة المحاكمة دور بارز وفعال في تحقيق العدالة²، ونبين أهم ما تضطلع به من أدوار في مرحلة المحاكمة على النحو التالي:

الفرع الأول: الترافع امام المحاكم الجزائية

ويعتبر تمثيل النيابة العامة في المحاكم ركناً من اركان انعقاد المحكمة، ويتعلق بالنظام العام ومن ثم لا يجوز مخالفته أو الخروج عليه وهو ما أقره قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني بنصه على تشكيل المحاكم الجزائية إذ نصت احكامه على اعتبار النيابة العامة عضواً أساسياً في تشكيل المحكمة، ومن ثم فإنه لا يجوز نظر الدعوى الجزائية بغير حضور النيابة العامة وتمثيلها³.

¹ حكم محكمة النقض المصرية رقم 1141 والصادر عام 1944، مجموعة أحكام النقض المصرية. س 45

² (صعابنة، 2011، ص 116).

³ الفقرة الثانية من المادة 238 من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني والتي نصت على " 2- تتعقد جلسات محكمة البداية بحضور وكيل النيابة العامة والكاتب."

وتتبع قيمة هذا الاختصاص من الدور الذي خصصه النظام الجزائي للنياية العامة إذ النياية العامة هي الخصم في الدعاوى الجزائية وليس المجني عليه تماشياً مع مبادئ المحاكمة الحديثة والتي تعتبر ارتكاب الجرائم تعدى على حقوق المجتمع ككل ومن ثم فإن من يختصم الجاني أمام المحكمة ممثل الادعاء العام، وهذا على خلاف المعمول به في الدعوى المدنية المتفرعة عن الدعوى الجزائية والتي يكون المجني عليه هو الخصم فيها لاعتبار الدعوى المدنية حقاً خالصاً للمجني عليه¹.

ولتعلق احكام تشكيل المحاكم بالنظام العام فإن مخالفتها أو الاتفاق على مخالفتها يرتب البطلان، فتبطل ما اتخذته المحكمة ذات التشكيل المعيب من إجراءات، وهو ما أكدته محكمة النقض الفلسطينية في حكم لها والذي جاء نصه على أنه "إذا نظرت المحكمة الاستئناف المقدم إليها من المستأنف المطعون ضده في غياب وكيل النياية، بطلب وكيل المستأنف، متذرة بالظروف الراهنة، واستمعت إلى إفادة المستأنف، ثم نظرت في جلسة لاحقة بحضور وكيل النياية، الذي لم يمانع في تلاوة إفادة المتهم المطعون ضده ولم يرغب بمناقشتها.. رغم أنها أخذت بغيابه، فإن هذا الإجراء يخالف القانون"²، ولتعلق احكام التشكيل بالنظام العام فإنه لا يجوز مخالفتها كما أن حضور النياية العامة في جلسة لاحقة وموفقة طرفي الدعوى على تصحيح الاجراء لا يجيزه.

وعلى خلاف محاكم البداية، فقد تردد المشرع الفلسطيني في تمثيل النياية العامة أمام محكمة الصلح عن الحكم السابق إذ أن تشكيل محكمة الصلح يمكن أن ينعقد صحيحاً دون حضور وتمثيل النياية العامة، وذلك تبعاً للتعديلات على قانون الإجراءات الجزائية والتي جعلت حضور وتمثيل النياية العامة امام محكمة الصلح جوازياً، حيث صدر القرار بقانون رقم (١٧) لسنة ٢٠١٤ والذي أجاز انعقاد جلسات محكمة الصلح دون وجود النياية حسب المادة الثامنة منه والتي قد تم الغاؤها لاحقاً، كما القرار بقانون رقم 7 لسنة 2022 في مادته السابعة والعشرين بتعديل المادة 302 من النظام الأصلي والتي اجازت اجازات انعقاد محاكم الصلح بغير حضور النياية العامة، الا أن القرار بقانون المذكور قد تم الغائه بموجب القرار بقانون رقم 42 لسنة 2022، وان المعمول به حالياً هو النص الأصلي

¹ (عبد الباقي، 2015، ص 361).

² حكم محكمة النقض الفلسطينية رقم 14 لسنة 2003، أنظر ذات المعني في حكم محكمة النقض الفلسطينية رقم 36 لسنة 2010.

لقانون الإجراءات الجزائية الساري الذي أوجب حضور النيابة العامة في تشكيل محكمة الصلح ليصح انعقادها.

ويعتبر دور النيابة العامة ضرورياً وهاماً في تشكيل المحكمة باعتبارها خصماً في الدعوى ممثلاً للدعاء العام وتطبيقاً لقانون الإجراءات الجنائية فإن الحكم لا بد أن يصدر مسبباً ومبني على أدلة تمت مناقشتها أمام الخصوم والمتمثلين في المتهم والنيابة العامة¹.

وفي التطبيق العملي فإن النيابة العامة تمارس دوراً محورياً خلال جلسات محكمة المحاكمة، حيث تبدأ الجلسة بقيام وكيل النيابة بتلاوة لائحة الاتهام بحق المتهم والتي تتضمن ملخصاً للوقائع والأدلة المستند إليها، والنصوص القانونية التي تشكل أساس التهمة. يلي ذلك تقديم النيابة للأدلة الجنائية في مواجهة المتهم والتي تعتمد بشكل أساسي على شهادات الشهود والأدلة الفنية وأية أدلة أخرى قد تشمل تقارير الشرطة، تقارير الطب الشرعي، محاضر الضبط، الإفادات الخطية، وذلك بهدف إثبات صحة الواقعة القانونية المنسوبة للمتهم وذلك وفقاً لقانون الإجراءات الجزائية الساري.

وبعد تقديم النيابة العامة بينتها فانها وفي سبيل ترافعها أمام محكمة الصلح، تتصدى لمجموعة من الدفوع والاعتراضات التي يتقدم بها المتهم أو وكيله، سواء أكانت شكلية أو موضوعية ومنها الدفع عدم الاختصاص ودفوع البطلان بشكل عام وانتفاء القصد الجرمي وغيرها من الدفوع التي يتعرض لها وكيل النيابة والتي يتصدى لها أمام المحكمة للرد عليها سواء في أثناء الجلسات أو في المرافعة.

وفي نهاية المحاكمة تتقدم النيابة بمرافعات حيث تستعرض فيها الوقائع والأدلة المقدمة، وكيفية توافر أركان الجريمة. وتطلب المحكمة توقيع العقوبة المناسبة استناداً إلى أسند للمتهم. كما وأنها وإذا رأت أن الحكم الصادر غير متناسب مع جسامة الجريمة، أو لم يأخذ بكامل الأدلة المقدمة، أو أن هناك خطأ قانونياً في تفسير القانون أو تطبيقه، فهي صعبة الاختصاص باستئناف الحكم أمام المحكمة المختصة لضمان تحقيق العدالة.

¹ مادة 207 من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم 3 لسنة 2001 والتي نصت على " لا يبنى الحكم إلا على الأدلة التي قدمت أثناء المحاكمة والتي تمت مناقشتها في الجلسة بصورة علنية، أمام الخصوم"

الفرع الثاني: تنفيذ الاحكام الجزائية واستشكالاتها

وتأتي مرحلة تنفيذ الاحكام في مرحلة متأخرة فتبعاً لسير الدعوى في القانون الفلسطيني فإنه بانتهاء المحاكمة تخلص المحكمة إلى أحد أمرين، إما إلى براءة المتهم وعدم صحة ما نسب إليه من اتهامات أو أفعال، وأما أن تقضي بإدانة المتهم واصدار الحكم الجنائي عليه، وتمارس النيابة العامة دورها في تنفيذ الاحكام.

إذ تبعاً لقانون الإجراءات الجزائية تختص النيابة العامة باعتبارها سلطة قضائية في النظام القانوني الفلسطيني بتنفيذ الاحكام الصادرة عن المحاكم الجزائية، إذ التنفيذ هو المرحلة الأخيرة من مراحل المحاكمة إذ هي النتيجة النهائية لكافة إجراءات المحاكمة السابقة يشكل المرحلة الحاسمة التي تتبلور فيها عصارة جهودات الجهاز القضائي ووضعيته الحقيقية، ويجسد منطوق المقررات والأوامر القضائية على أرض الواقع¹.

ومن ثم فإنه باستقراء النصوص السابقة نجد ان المشرع تطلب في صحة تنفيذ الاحكام من قبل النيابة أن تتوافر فيها العديد من الشروط والمتمثلة في أن يكون تنفيذ الحكم من قبل النيابة العامة ذاتها وان تستعين في ذلك بقوات الشرطة، والا يكون الحكم الجنائي الصادر قد انقضي بأية طريقة من طرق انقضاء الاحكام القضائية كالتقادم، وأن يكون الحكم الذي تشرع في تنفيذه الحكم نهائياً استنفذ كافة طرق الطعن العادية، ويستثني من شرطة الحكم النهائي الحالة التي يكون الحكم صادراً فيها بالإعدام².

إلا أنه اثناء تنفيذ الاحكام القضائية قد توجد بعض الاعتراضات من قبل الأطراف على إجراءات التنفيذ لإخلالها بالمبادئ والاحكام القانونية أو لوجود أحد الأسباب التي نص عليها القانون لتكون مبرراً للاعتراض وهي ما تعرف بالإشكال، ولما كانت الإشكالات على تنفيذ الاحكام الجزائية تقدم من المجني عليه فإن النيابة العامة باعتبارها هي الجهة التي تقوم بتنفيذ الأحكام الجزائية.

حيث إن الاشكال التنفيذي هي منازعات تتعلق بالقوة التنفيذية للحكم، فهي تشمل كل دفع بإنكار قوة الحكم في التنفيذ تتسع تبعاً لذلك للوقائع التي تحول قانوناً دون التنفيذ أو تستوجب تأجيله أو تعديل.

¹ (العلاوي، 2011، ص 4).

² (البراك، 2005، ص 110).

ويرفع الاستشكال في الحكم الجزائي من النيابة العامة أمام المحكمة المختصة، وينعقد الاختصاص في نظر إشكالات التنفيذ إلى المحكمة التي أصدرت الحكم المستشكل فيه، ويحضر المستشكل والنيابة العامة أمام المحكمة التي تنظر الاستشكال لتبدي رأيها فيه ويترتب على تخلف حضور النيابة العامة انعدام الحكم الصادر في الاستشكال لعدم استكمال تشكيل المحكمة الجزائية¹.

وهو المستفاد من نص المادة 421 من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني والذي نصت على أن الفصل في الأشكال يكون بعد سماع طلبات النيابة العامة وذوي الشأن، ومن ثم فإنه تطبيقاً لدور النيابة العامة باعتبارها خصماً في الدعوى فإن لها الحق في مناقشة الخصوم وتقديم المذكرات والحوافظ ومناقشة الخصوم والخبراء والاعتراض على التقارير.

والاستشكال في النظام الفلسطيني يكون بالنزاع في شخصية المحكوم عليه حيث نص المشرع الفلسطيني على هذا السبب للإشكال التنفيذي نظراً لأهميته في المادة (423) حيث جاء فيها: "إذا حصل نزاع في شخصية المحكوم عليه يفصل في ذلك النزاع بالكيفية والأوضاع المقررة في المواد السابقة".

حيث تكون النيابة العامة هنا لا تجمع بين صفتي الخصم والحكم في دعاوى الاستشكال. فدورها يقتصر على تنفيذ الأحكام الجزائية ورفع طلبات الاستشكال إلى المحكمة المختصة، التي تعد الجهة الوحيدة المخولة بالفصل في خصومة الاستشكال. حيث إن الفصل في هذه القضايا يظل من اختصاص المحكمة، مما يضمن استقلالية القضاء وحياديته، بينما يقتصر دور النيابة على الإجراءات التنفيذية دون التدخل في القرار القضائي².

كذلك فإن الطريق الذي رسمه المشرع الفلسطيني لتقديم إشكالات التنفيذ في الحكم الجزائي تتمثل في التقدم بطلب الاستشكال من المستشكل إلى النيابة العامة التي تقوم بنظره وابداء رأيها فيه ومن ثم أحالته إلى المحكمة المختصة لنظر الاستشكال، ومن المأخذ على المشرع الفلسطيني في هذه الحالة عدم تحديد موعد معين يتم رفع الأشكال فيه من قبل النيابة العامة للمحكمة، وتحضر النيابة العامة أمام المحكمة باعتبارها خصماً في الاستشكال والتي يجوز لها أن تتكرر ما قدمته من لوائح الاستشكال المرفوعة مع طلب

¹ (خطيب، 2010، ص 92)، أنظر أيضاً (علي، 2008، ص 432).

² (عليان، 2009، ص 227).

الاستشكال الأصلي وهو ما قد يعتبر ازدواجاً في الجمع بين أكثر من اختصاص يتعارض أحدهما مع الآخر.

المبحث الثاني: تمثيل النيابة العامة للدولة

وبالإضافة إلى دور النيابة العامة السابق الإشارة إليه والمتمثل في سلطة الاتهام والتحقيق كذلك دورها باعتبارها الامينة على مصالح الجماعة العمومية، وفي ظل تنامي مبدأ ونظام مسؤولية الدولة عن اعمالها ومثلها أمام القضاء على قدم المساواة مثلها كممثل الأشخاص الاعتبارية العامة فقد استجبت وظيفة تمثيل الدولة أمام القضاء وقد تباينت النظم القانونية في اسناد تمثيلها أمام القضاء إما إلى جهات قضائية مستقلة تتولى ممارسة حق الدفاع والمثول أمام القضاء نيابة عن الدولة وأجهزتها، أو في صورة اقسام الشؤون القانونية المرفقة بكل مصلحة حكومية لتتولى الدفاع عنها، فقد ورث المشرع الفلسطيني عن المشرع الأردني قانون دعاوى الحكومة رقم ٢٥ لسنة ١٩٥٨م والذي ظل معمولاً به حتى صدور القرار بقانون رقم ١١ لسنة ٢٠٢٢ والذي ألغى القانون السابق صراحة، وكلا التشريعان سالف الذكر جاءا الى حد كبير من التطابق، فالقرار بقانون لم يأت بجديد بتحميل النيابة العامة مهمة تمثيل الدولة أمام القضاء فتتولى مباشرة دعاوى الدولة كما أنها تختصم في الدعاوى التي يباشرها الأشخاص ضد الدولة وهو ما نتناوله على النحو التالي:

المطلب الأول: السند القانوني لتمثيل النيابة للدولة

وفي ظل النظام القانوني الحالي السائد في فلسطين فإن اسناد مهمة تمثيل الدولة أمام القضاء للنيابة العامة مصدره المادة الثالثة من القانون رقم 11 لسنة 2022 والتي تناولت اختصاص النائب العام بتمثيل الدولة في الدعاوى التي ترفع منها أو عليها، ويجوز للنائب العام ندب كل او بعض اختصاصاته في تمثيل الدولة لأعضاء النيابة العامة والذي يحضرون بصفتهم وكلاء منتدبين عنه باعتباره صاحب الاختصاص الأصلي في تمثيل الدولة، ونتناول على النحو التالي مفهوم التمثيل القانوني أمام القضاء من خلال تناول مفهوم الدعاوى التي تكون الدولة طرفاً فيها وطبيعة هذه الدعاوى مردفين بعد ذلك نظام تمثيل النيابة العامة في القانون الفلسطيني.

الفرع الاول: تمثيل النيابة العامة للدولة أمام القضاء الإداري والدستوري

أصدر المجلس التشريعي الفلسطيني في بداية الألفية الثانية مجموعة من التشريعات بغية تنظيم الوضع القانوني في فلسطين، نتيجة لتعدد التشريعات التي كانت سارية في تلك الفترة من الحقبات السابقة التي مرت فيها فلسطين كالحقبة الانتدابية والأردنية والمصرية والإدارة المدنية، حيث أصدر المجلس التشريعي الفلسطيني قانون السلطة القضائية رقم (2) لسنة 2002م وتعديلاته الذي بين أنواع المحاكم الفلسطينية ودرجاتها واعتبر محكمة العدل العليا من ضمن المحاكم النظامية.

وقد اشتملت رزمة القوانين التي صدرت خلال فترة وجود المجلس التشريعي الفلسطيني الثاني على على قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001، والذي حمل بين طياته تحديداً لاختصاصات المحاكم النظامية ومن ضمنها محكمة العدل العليا الفلسطينية التي كانت تعد في تلك الفترة إحدى المحاكم النظامية.

ووفقاً نصت المادة ٣٧ من القانون سالف الذكر على "تتولى المحكمة العليا مؤقتاً كل المهام المسندة للمحاكم الإدارية والمحكمة الدستورية العليا حين تشكيلها بقانون ما لم تكن داخلة في اختصاص جهة قضائية أخرى وفقاً للقوانين النافذة"

والباحث في نصوص القوانين المذكورة فلا نجد أي ذكر لأدوار النيابة أمام هذين القضائين (الإداري والدستوري)، إلا أنه انتظم العمل خلال السنوات الماضية على وجود تشكيلات سنوية للنيابة العامة تقوم بها بافراد مجموعة من أعضاء النيابة العامة للمثول أمام القضائين الإداري والدستوري.

وفي ذات الفترة صدر قانون المحكمة الدستورية رقم 3 لسنة 2006، إلا ان هذا القانون لم يعمل به حتى العام ٢٠١٦ حيث تم تسمية وتشكيل أول المحاكم الدستورية، وسحب هذا الاختصاص من محكمة العدل العليا، والقانون المذكور أولى مهمة تمثيل الدولة أمام القضاء الدستوري لما يدعى بـ "هيئة قضايا الدولة".

وفي الوقت الذي صدر فيه قرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية حمل الرقم رقم 41 لسنة 2020، خلق بموجبه هيئة النيابة الإدارية بمعزل عن النيابة العامة، إلا أن النيابة العامة ما تزال تمثل ما يسمى بهيئة قضايا الدولة أمام المحكمة الدستورية العليا، وهو ما سنأتي عليه بالتفصيل التالي:

أولاً: أدوار النيابة العامة أمام القضاء الإداري

تعد الدعاوى الإدارية من الوسائل القانونية التي تتيح للأفراد اللجوء إلى القضاء الإداري للفصل في الخصومات الناشئة بينهم وبين جهات الإدارة، بهدف حماية حقوقهم المتضررة من القرارات الإدارية، وقد عرّف الفقه هذه الدعاوى بعدة تعريفات تختلف وفق المنظور الذي تم تبنيه، فالبعض اعتبرها إجراءات كتابية تبدأ بصحيفة الدعوى وتنتهي بالحكم، بينما رآها آخرون كسلطة يخولها القانون للأفراد للطعن في القرارات الإدارية المعيبة أو لحماية حقوقهم النظامية. واتجهت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى تعريفها بأنها الخصومة القضائية التي يرفعها الفرد على جهة الإدارة للمطالبة بحقوق ناتجة عن تسيير المرافق العامة وفق قواعد القانون العام.¹

ويتضح مما سبق الإشارة إليه أن القضاء الإداري الفلسطيني كان متمثلاً بمحكمة العدل العليا (سابقاً) وفي ظل أحكام قانون تشكيل المحاكم النظامية كان قضاؤها على درجة واحدة فقط؛ أي بمعنى آخر فإن أحكام محكمة العدل العليا كانت في تلك الفترة وحتى وقت قريب أحكاماً قطعية غير قابلة للطعن بأي شكل و/أو طريقة من طرق الطعن المقررة قانوناً أمام أية محكمة أخرى.

كذلك نشير أن القضاء الإداري في ظل محكمة العدل العليا لم يكن قضاءً على درجة واحدة فقط؛ بل كان قضاء إلغاء دون تعويض؛ أي يختص بالنظر في مشروعية القرار الإداري وصولاً إلى تقرير مشروعيته ورد الطعن المقدم على هذا القرار أو تقرير عدم مشروعيته والحكم بإلغائه أو تعديله، وهو ما أكدت عليه المادة (291) من الباب الرابع عشر من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (1) لسنة 2001م التي نظمت أصول المحاكمات المتبعة أمام محكمة العدل العليا وطبيعة الحكم الذي سيصدر عن المحكمة.

مع صدور القرار بقانون رقم 41 لسنة 2020، تم إرساء قواعد واضحة لعمل المحاكم الإدارية، حيث تم تحديد اختصاصها بالنظر في المنازعات الإدارية وفقاً لمبادئ القانون العام، وأصبح للأفراد الحق في الطعن على القرارات الإدارية وفق إجراءات محددة أمام المحكمة المختصة، وأكد القرار بقانون على أهمية استقلالية القضاء الإداري، وأرسى مبادئ المرافعة أمام هذه المحاكم بما يضمن تحقيق العدالة والشفافية في الفصل بالمنازعات.

واليوم تعمل المحاكم الإدارية في فلسطين وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون، مما أسهم في تنظيم سير الدعاوى الإدارية بألية أكثر وضوحاً وفعالية، فقد تم تحديد الإجراءات القانونية الواجب اتباعها عند

¹(عوابدي، 2014، ص 221).

تقديم الطعون الإدارية، وتوضيح مدى اختصاص المحاكم الإدارية في الفصل في النزاعات المتعلقة بالقرارات الإدارية، وان في ذلك اتاحة للأفراد والمؤسسات للتقاضي أمام محكمة متخصصة تمتلك الأدوات القانونية اللازمة للنظر في هذه المنازعات وفق معايير تتماشى مع أفضل الممارسات القانونية المتبعة في الأنظمة المقارنة¹.

وتتراوح أدوار النيابة العامة ما بين الدفاع عن مشروعية القرار الإداري وبين تمثيلها أمام القضاء المدني حال كانت هنالك تعويض مرتبط بالقرار الإداري غير المشروع، وتتعدد هذه الأدوار ما بين أدوار فنية تتمثل في الترافع عن الدولة أمام القضاء الإداري، وما بين أدوار لوجستية في التنسيق مع جهات الإدارة مصدرة القرار المطعون به لتبيان مشروعية القرار وصدوره من جهة مختصة وعدم مخالفته للقوانين والأنظمة، وغيرها من أوجه الطعن، بل أن النيابة تقوم بإثارة دفوع عدم القبول وانعدام المصلحة وفوات المدة ووجود طرق طعن موازية وغيرها من الدفوع القانونية التي تبيري لها النيابة للدفاع عن جهة الإدارة.

وتجدر الإشارة الى أن تمثيل النيابة أمام القضاء الإداري الذي تم تنظيمه في القرار بقانون رقم 41 لسنة 2020 قد خلق جهة نيابة عامة إدارية منفصلة عن النيابة العامة، مما أدى الى فصل هذه النيابة تنظيمياً عن النيابة العامة، وهي الجهة التي تتولى الأدوار التي كانت تضطلع بها النيابة العامة من السابق، وهي خارج اطار البحث في هذه الرسالة.

ثانياً: أدوار النيابة العامة أمام القضاء الدستوري

تختص النيابة في المحكمة الدستورية بتمثيل كافة مؤسسات الدولة في جميع الطعون الدستورية التي تُرفع منها أو عليها، وذلك وفقاً لنص المادة 31 من قانون المحكمة الدستورية رقم 3 لسنة 2006 وتعديلاته، ويشمل دور النيابة الدستورية الدفاع عن مصالح الدولة أمام المحكمة الدستورية، سواء عند الطعن بعدم دستورية القوانين أو اللوائح أو عند تقديم طلبات التفسير الدستورية.

وفي إطار عملها، تتولى النيابة العامة الدستورية تقديم اللوائح الجوابية في الطعون، إلى جانب حوافظ المستندات والمرافعات والمذكرات القانونية. كما تعمل على تقديم التفسيرات القانونية المناسبة التي تعزز موقف مؤسسات الدولة في القضايا الدستورية المطروحة، وذلك بما يضمن تحقيق التوازن بين السلطات والحفاظ على سيادة القانون.

¹ (الخطيب، 1968، ص 55).

بعد صدور الحكم في الدعوى الدستورية، تتابع النيابة الدستورية تنفيذ القرار عبر توجيه المخاطبات الرسمية إلى الجهات المختصة، مرفقة بصورة عن الحكم الصادر، وتطلب النيابة من هذه الجهات تنفيذ ما ورد في الحكم، باعتبار أن الأحكام القضائية واجبة التنفيذ وفقاً للنصوص الدستورية والقانونية، مما يضمن احترام أحكام المحكمة الدستورية وتحقيق العدالة الدستورية في الدولة.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الفلسطيني قام باسناد هذه المهمة إلى ما يسمى بهيئة قضايا الدولة، وهذا مأخذ على المشرع الفلسطيني، حيث أن هذا النص أخذ من قانون المحكمة الدستورية العليا المصري رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩، حيث أن المادة ٣١ من قانون المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية تناظر المادة ٣٤ في القانون المصري المذكور، والذي جاء فيه "يجب أن تكون الطلبات وصحف دعاوى التي تقدم إلى المحكمة الدستورية العليا موقعا عليها من محام مقبول للحضور أمامها أو عضو هيئة قضايا الدولة بدرجة مستشار على الأقل..."

ولما كانت هيئة قضايا الدولة المصرية منظمة بموجب قانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣، أي أنها سابقة لقانون المحكمة الدستورية العليا المصرية، فقد كان من المنطق اناطتها بهذه الأدوار، إلا أن هذا ليس هو واقع الحال في فلسطين، حيث على اثر نص المادة ٣١ من قانون المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية¹ تم انشاء هيئة قضايا الدولة في العام ٢٠١٦ بموجب قرار صادر عن النائب العام، وتم الحاق هذه الهيئة بمكتب النائب العام لتختص بمتابعة القضايا الدستورية².

ويرى الباحث ان هيئة قضايا الدولة هي شخصية قانونية اعتبارية ذات أدوار مهمة في القانون المصري، وأنه يفضل تعديل النص القانوني الحالي لإناطة أدوار هيئة قضايا الدولة للنيابة العامة، وأن يتم ذلك بصريح نص قانون المحكمة الدستورية العليا بشطب عبارة هيئة قضايا الدولة ووضع عبارة النائب العام أو من ينتدبه، لا أن يتم خلق كيان على ورق لتدارك خطأ تشريعي كبير بهذا الشكل.

¹ نصت المادة ٣١ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٣ لسنة ٢٠٠٦ على: "لا يجوز مباشرة الإجراءات أمام المحكمة إلا بواسطة ممثل عن هيئة قضايا الدولة، أو بواسطة محام لا تقل خبرته بالمحاماة عن عشر سنوات متصلة، ويعين رئيس المحكمة محامياً للمدعي الذي يثبت إعساره"
²(2016)، انشاء هيئة قضايا الدولة في مكتب النائب العام)

<https://www.alwatanvoice.com/arabic/news/2016/04/18/904009.html>

الفرع الثاني: تمثيل النيابة العامة للدولة أمام القضاء المدني.

ويعرف التمثيل القانوني على أنه سلطة اتخاذ إجراءات الخصومة ومتابعتها، لعدم قدرة صاحب الحق أو عدم امكانيته مباشرة الإجراء، فهو الصفة القانونية والأهلية على مباشرة إجراءات الدعوى أمام القضاء والتمثيل القضائي يكون للشخص الطبيعي والمعنوي على حد سواء¹.

وفي ظل التطورات السابق النص عليها والتي لحقت مسؤولية الدولة إذ أصبحت مسؤولة عن اعمالها في مواجهة الأشخاص والافراد وذلك من خلال المثل أمام القضاء لمواجهة الادعاء المقدم من الافراد الطبيعيين ضد الدولة أو العكس بشأن أية حقوق تم مطالب بها من قبل الأفراد أو من قبل جهة الإدارة.

ولما كان المثل أمام القضاء دائماً أمر يترتب عليه ان يعهد إلى شخص على علم كاف ودراية مناسبة بالقوانين والقواعد والاحكام القانونية لتمثيل طرفي الدعوى -إذا لم يكن لديهما الكفاءة الكافية والخبرة المطلوبة- في المثل أمام القضاء، وكون الدولة ممثلة في احد أجهزتها أو اشخاصها او إدارتها أحد طرفي الدعوى المدنية فقد تباينت توجهات النظم التشريعية في القانون المقارن بإسناد مهمة تمثيل الدولة أمام القضاء سواء إلى جهة مستقلة أو إلى إدارة قانونية أو حتى إلى اشخاص بذواتهم إلا أن الوضع في فلسطين قد سنّه القرار بقانون رقم 11 لسنة 2022 بأن اسند مهمة تمثيل الدولة للنيابة العامة ممثلة في النائب العام ومن ينتدبه لينوب عنه بصفته صاحب الاختصاص الأصلي في تمثيل الدولة من أعضاء النيابة العامة ووكلاءها في الدولة².

¹ (بن ملحة، 2000، ص 237).

² مادة (3) من القانون رقم 11 لسنة 2022، والتي نصت على: "١. تقام الدعوى ضد جهات دعوى الدولة ومن في حكمها، على النائب العام بالإضافة إلى وظيفته. ٢. يتولى النائب العام بالإضافة إلى وظيفته إقامة الدعوى التي لجهات دعوى الدولة ومن في حكمها، على أي كان وفق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القرار بقانون"

وبتحليل نصوص القرار بقانون رقم ١١ لسنة ٢٠٢٢ بشأن دعاوى الدولة سيما المادتين الثالثة¹ والخامسة² من القرار بقانون نجد ان هنالك تضارباً في المركز القانوني للنائب العام، ففي المادة الثالثة وحسب منطوقها يتم اختصاص النائب العام في دعاوى الدولة، مما يفهم منها أن النائب العام هو خصم في هذه الدعوى، إلا أن المادة الخامسة من ذات القرار بقانون أشارت إلى أن دور النائب العام هو تمثيل جهات دعاوى الدولة ومن في حكمها فيما يرفع منها أو عليها من دعاوى، أي أنه ممثل لجهة الدولة وليس خصماً، مما يشكل ارباكاً تشريعياً في فهم مركز النائب العام في هذه الدعوى.

وعلى عكس النصوص التي حددت صفة النائب العام في قانون المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية والذي نص في المادة ٣١ منه على أن النائب العام يعتبر ممثلاً عن مؤسسات الدولة³، وكذلك ما جاء في نص المادة ٤٨ من قرار بقانون بشأن المحاكم الإدارية والتي اعتبرت أن رئيس النيابة الإدارية أو من يفوضه هو ممثلاً عن جهة الإدارة⁴، والتي كانت واضحة في كون أن المركز القانوني للنائب العام هو ممثل لجهة الدولة.

¹ نصت المادة ٣ من القرار بقانون رقم ١١ لسنة ٢٠٢٢ بشأن دعاوى الدولة على: "١. تقام الدعوى ضد جهات دعاوى الدولة ومن في حكمها، على النائب العام بالإضافة إلى وظيفته. ٢. يتولى النائب العام بالإضافة إلى وظيفته إقامة الدعوى التي لجهات دعاوى الدولة ومن في حكمها، على أي كان وفق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القرار بقانون"

² نصت المادة ٥ من القرار بقانون رقم ١١ لسنة ٢٠٢٢ في فقرتها الأولى على "لغايات تطبيق أحكام هذا القرار بقانون، يمارس النائب العام المهام والصلاحيات الآتية: أ. تمثيل جهات دعاوى الدولة ومن في حكمها، فيما يرفع منها أو عليها من دعاوى أمام المحاكم المختصة بأنواعها ودرجاتها كافة، واتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان مصالحها والدفاع عنها. ب. تقديم الطلبات واللوائح والدفع اللازمة والمرافعات في تلك الدعوى ج. تبليغ وتبلغ سائر الأوراق القضائية نيابة عن جهات دعاوى الدولة ومن في حكمها وفقاً لأحكام القوانين ذات العلاقة. د. متابعة الأحكام والقرارات الصادرة عن المحاكم في دعاوى الدولة أمام الجهات المختصة."

³ نصت المادة ٣١ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٣ لسنة ٢٠٠٦ على: "لا يجوز مباشرة الإجراءات أمام المحكمة إلا بواسطة ممثل عن هيئة قضايا الدولة، أو بواسطة محام لا تقل خبرته بالمحاماة عن عشر سنوات متصلة، ويعين رئيس المحكمة محامياً للمدعي الذي يثبت إعساره"

⁴ نصت المادة ٤٨ من قرار بقانون رقم ٤١ لسنة ٢٠٢٠ بشأن المحاكم الإدارية على: "... يمثل رئيس النيابة الإدارية أو من يفوضه خطياً من أعضاء النيابة الإدارية أشخاص الإدارة في الدعوى الإدارية أمام المحكمة الإدارية أو المحكمة الإدارية العليا، وفي جميع إجراءاتها، وحتى آخر مرحلة من مراحلها"

ونرى أن منطق الأمور يفرض نفسه في هذه الإشكالية، وإن النائب العام هو خصم اجرائي يقوم بتمثيل الدولة أمام القضاء المدني، ولا يعتبر بأي شكل خصما موضوعيا، والخصم الموضوعي الحقيقي هو جهة الدولة المشمولة بتعريف نص المادة الأولى من القرار بقانون سالف الذكر، وعليه فإن صفة النائب العام هو ممثل لجهة الدولة وليس خصما في الدعوى المدنية، وهو ما يتماشى مع القوانين المشابهة المشار إليها في الفقرة السابقة.

وهذا ما ذهب إليه محكمة النقض في حكم حديث¹ لها على أن النائب العام لا يعتبر خصما في الدعوى، وأنه ممثل لجهة الدولة في الدعاوى التي تُقام منها أو تُرفع ضدها، وذلك استنادًا إلى النصوص القانونية التي تُنيط به هذا الدور، وهو في هذا الإطار لا يُعد خصمًا حقيقيًا في موضوع الحق المدعى به، وإنما يقوم مقام الجهة الرسمية المعنية بالنزاع في الإجراءات القضائية، من حيث التبليغ والتبلغ وتقديم الدينات ومناقشتها ومتابعة الطعون.

وبناءً عليه، فإن رفع الدعوى على الجهة الرسمية المعنية مباشرة، وتقديم لائحتها الجوابية بواسطة وكيل نيابة مفوض من النائب العام، وحضوره ومتابعته لإجراءات الدعوى باعتباره الممثل القانوني للدولة، وصدور الحكم الاستئنافي على تلك الجهة عبر ممثلها النائب العام، لا يُعد إخلالاً يُوجب عدم قبول الدعوى.

إذ إن تمثيل النائب العام للجهة الرسمية في الخصومة، رغم عدم ذكر صفته أو اسمه صراحة في لائحة الدعوى، يُحقق الغاية المقصودة من تمثيل الدولة، ولا يُؤثر في صحة الخصومة. وبالتالي، فإن هذا السبب لا يعيب الحكم المطعون فيه، ويُوجب ردّه لعدم قيامه على أساس قانوني سليم².

وفي سبيل اضطلاعها بمهامها فقد أنشأ النائب العام الفلسطيني نيابة دعاوى الدولة والتي تختص بتمثيل الدولة فيما يرفع منها وعليها من دعاوى أمام القضاء المدني، حيث تختص هذه النيابة بإدارة الدعاوى المدنية وتسجيلها وحفظها ومتابعتها، كما تختص في متابعة تنفيذ السندات التنفيذية الخاصة بجهات الدولة أمام دائرة التنفيذ المختصة، وتحصيل أموال

¹ انظر حكم محكمة النقض الفلسطينية في الطعن رقم ١٠٦٣ لسنة ٢٠٢٠ والصادر بتاريخ ٢٠٢٣/٤/١٩، كذلك في ذات المعنى انظر حكم محكمة النقض الفلسطينية في الطعن المدني ٢٠٢٥/٢٧٤ الصادر بتاريخ ٢٠٢٥/١٠/٧.

² انظر الحكم السابق

لهذه الجهات وللخزينة العامة، كما تترافع أمام محاكم التسوية في النزاعات المتعلقة بأملاك الخزينة وغيرها من المهام المتعددة واليتم اعلان مكتب دعاوى الدولة الذي أنشأه النائب العام بالدعاوى المرفوعة على الدولة ليتم توكيل أحد وكلاء النائب العام أو رؤساء النيابة في تمثيل الدولة امام القضاء النظامي كافة¹.

وبالعودة الى نصوص المادتين الأولى² والثانية³ من القرار بقانون بشأن دعاوى الدولة، سيتضح مفهوم الجهات التي يتم تمثيلها من قبل النيابة في هذا القرار بقانون والتي هي موضع هذا البحث، والملاحظ أن المشرع قد أضاف الى مؤسسات الدولة بوزاراتها وهيئاتها المدنية والعسكرية قد أضاف منظمة التحرير ومؤسساتها والمؤسسات التابعة لها، الأمر الذي يفهم منه أن هنالك توسعا في الجهات المتعددة التي على النائب العام تمثيلها أمام القضاء المدني، مما يطرح تساؤلا حول اذا ما كان هنالك نزاعا قضائيا بين جهتي الدولة يتم تمثيلهما من قبل النائب العام، فما هي الأدوار التي سيمثلها النائب العام في هذه الحالة؟ وهل سيتم تمثيل كلا الفريقين من ذات الجهة؟

وعلى الرغم من وجهة التساؤل من الجانب النظري الا أننا نرى أنه غير متصور وجود تعارض من الناحية العملية بين الجهات المشمولة في تعريف الدولة والمؤسسات التي سيمثلها النائب العام، حيث أنه بالنظر الى المادة الأولى من القرار بقانون بشأن دعاوى الدولة التي استتنت أية جهة ينص قانونها على تمثيلها من قبل جهات أخرى غير النائب العام⁴.

¹ (2016)، انشاء دائرة نيابة دعاوى الحكومة في مكتب النائب العام

<http://www.qanon.ps/news.php?action=view&id=18840>

² نصت المادة الأولى من القرار بقانون رقم ٢٢ لسنة ٢٠٢٢ بشأن دعاوى الدولة على: "لغايات تطبيق أحكام هذا القرار بقانون، يكون للكلمات والعبارات الواردة فيه المعاني المخصصة لها أدناه، ما لم تدل القرينة على خلاف ذلك: ... جهات دعاوى الدولة: ١. مؤسسات الدولة، وسلطاتها، وهيئاتها. ٢. الحكومة، والوزارات، والسلطات، والهيئات، والمؤسسات الحكومية وأجهزتها المدنية أو العسكرية. ٣. أي مؤسسة أدرجت كبنء على الموازنة العامة للدولة، ما لم ينص قانون آخر على خلاف ذلك ..."

³ نصت المادة الثانية من القرار بقانون رقم ٢٢ لسنة ٢٠٢٢ بشأن دعاوى الدولة على: "لغايات تطبيق أحكام هذا القرار بقانون، تعامل الدعاوى المتعلقة بمنظمة التحرير الفلسطينية، ودوائرها، ومؤسساتها، والمؤسسات التابعة لها كافة، معاملة دعاوى الدولة وتعتبر في حكمها، مدعية كانت أم مدعى عليها"

⁴ نصت المادة الأولى من قرار بقانون بشأن قضايا الدولة على: "... جهات دعاوى الدولة: ١. مؤسسات الدولة، وسلطاتها، وهيئاتها. ٢. الحكومة، والوزارات، والسلطات، والهيئات، والمؤسسات

وبالعودة الى بعض القوانين السارية والتي أقرت تمثيل الجهة الإدارية من قبل محام خاص كقانون الأوقاف والشؤون الدينية رقم ٢٦ لسنة ١٩٦٦ وتعديلاته نجد أنه وفي المادة الرابعة منه قد أجاز لجهة الأوقاف أن تتيب عنها في إجراءات التقاضي النائب العام أو أي شخص آخر، حيث من المتصور أن يكون هنالك خلافا بين جهة الأوقاف وجهة الدولة، وعليه نرى أن هنالك استثناء جاء في نص المادة سالفة الذكر يمكن الأوقاف من تعيين محام أو حتى انتداب أحد موظفيها للمثول أمام المحاكم الصلحية¹، وكذلك الأمر نجد أن المشرع قد استثنى بنص خاص جمعية الهلال الأحمر، فوفقا للمادة الرابعة من قرار بقانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٢٤، نجد أن المشرع قد أتاح للجمعية خيار تمثيلها من قبل محام بالتنسيق وموافقة النائب العام²، وغيرها من مؤسسات الدولة التي لها صلاحية تمثيل ذاتها من قبل جهات غير النائب العام.

الفرع الثالث: تمثيل النيابة أمام المحكمة العليا

بالإضافة الى الاختصاصات السابقة التي تم الإشارة إليها في هذا البحث، هنالك اختصاصات أخرى تضطلع بها النيابة العامة ومنها الأدوار التي انيطت بها في تمثيل جهة السلطة القضائية في القرارات الإدارية الصادرة عنها وفي الدعاوى المالية المتعلقة بها، فبحسب نص المادة ٢١ من القرار بقانون رقم ٤٠ لسنة ٢٠٢٠م بشأن تعديل قانون السلطة القضائية، فإن المحكمة العليا ١ محكمة النقض هي صاحبة الصلاحية في نظر

الحكومية وأجهزتها المدنية أو العسكرية. ٣. أي مؤسسة أدرجت كبنء على الموازنة العامة للدولة، ما لم ينص قانون آخر على خلاف ذلك..."

¹ نصت المادة ٤ من قانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٦٦ المعدلة على "للوزارة شخصية معنوية واستقلال مالي وإداري، ويجوز لها أن تقاضي بهذه الصفة وأن تتيب عنها في الإجراءات القضائية المتعلقة بها أو لأي غاية أخرى النائب العام أو أي شخص آخر تعينه لهذه الغاية. وتمارس الصلاحيات المنصوص عليها في هذا القانون وفي أي أنظمة أو تعليمات تصدر بمقتضاه. كما يحق للوزارة، رغم أي تشريع آخر، أن تتيب عنها في الإجراءات القضائية وفي المرافعات لدى محاكم الصلح ومأموري التسوية أحد موظفيها"

² نصت المادة ٥ من قرار بقانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٢٤ على: "على الرغم مما ورد في قرار بقانون دعاوى الدولة النافذ، يجوز لجمعية الهلال الأحمر الفلسطيني، بموافقة النائب العام والتنسيق معه، توكيل المحامين لتمثيلها فيما يقام منها أو عليها من دعاوى أمام المحاكم المختصة بأنواعها ودرجاتها كافة"

النزاعات الإدارية الصادرة عن السلطة القضائية وفي نظر المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات الخاصة بالقضاة والنيابة¹.

وهذا ما ذهبت اليه محكمة النقض في حكمها في الطعن رقم ٦٠٦ لسنة ٢٠١٨ حينما قررت أنه بما أن الدعوى تتعلق بمطالبة القاضي ببديل التمثيل كجزء من راتبه، فإنها تُعد منازعة تتعلق بالمكافآت والرواتب، وتختص بها المحكمة العليا وفقاً للمادة (46) من قانون السلطة القضائية، باعتبار هذا الاختصاص من النظام العام، وبما أن المحكمة التي أصدرت الحكم نظرت في الموضوع دون أن تحيله للمحكمة المختصة، فإن حكمها يُعد مخالفاً للقانون ويستوجب النقض²

¹ نصت المادة ٢١ من القرار بقانون رقم ٤٠ لسنة ٢٠٢٠ على: "تعديل المادة (46) من القانون الأصلي، لتصبح على النحو الآتي: ١. تختص المحكمة العليا/ محكمة النقض دون غيرها بالآتي: أ. الفصل في الطلبات التي يقدمها القضاة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بأي شأن من شؤونهم متى كان الطلب مبنياً على عيب في الاختصاص أو في الشكل أو مخالفة متى كان الطلب مبنياً للقوانين واللوائح أو خطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة. ب. الفصل في طلبات التعويض عن القرارات المذكورة بالبند (أ) من هذه الفقرة. ج. الفصل في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للقضاة والنيابة العامة أو لورثتهم. ٢. لا يجوز أن يجلس للفصل في الطلبات والمنازعات المشار إليها في الفقرة (1) من هذه المادة في المجلس من كان عضواً في المجلس إذا كان قد اشترك في القرار الذي رفع الطلب بسببه. ٣. ترفع الطلبات والمنازعات المشار إليها في الفقرة (1) من هذه المادة بعريضة تودع لدى قلم المحكمة العليا/ محكمة النقض بغير رسوم متضمنة أسماء الخصوم وموضوع الطلب وأسائده"

² انظر حكم محكمة النقض الفلسطينية في القضية رقم ٦٠٦ لسنة ٢٠١٨ الصادر بتاريخ ٢٠١٩/٧/٤، والذي جاء فيه "وعليه وبما ان المطعون ضده سعادة القاضي امجد لبادة تغيا من دعواه المطالبة بما يراه حقاً له من بدل تمثيل والذي يعتبر جزءاً من الراتب المستحق لمن يتولى رئاسة محكمة فإن مطالبته تلك لا تخرج عن كونها منازعة خاصة براتبه ومكافأته المستحقة له والتي ينعقد فيها الاختصاص النوعي للمحكمة العليا وبما ان هذا الاختصاص من النظام العام والذي يمكن اثارته في اي مرحلة كانت عليها الدعوى كما على المحكمة التصدي له من تلقاء نفسها وبما ان المحكمة مصدره الحكم الطعين ذهبت الى خلاف هذا الذي سطرناه فإنها بذلك تكون قد جانبت الصواب اذ كان عليها ان تحيل النزاع الى المحكمة المختصة لا ان تصدر حكماً في موضوعاً وعليه فإن حكمها يكون حرياً بالنقض لمخالفته صريح نص المادة (46) من قانون السلطة القضائية سالف الإشارة"

وللوقوف أمام القضاء لا بد من وجود فريقين للفصل بينها ومن يمثلهما، ولما كان ذو المصلحة من الغاء القرار طعن به وكان صادرا عن أحد عناصر السلطة القضائية، فإنه يتم الاختصاص امام المحكمة العليا للبت به، ويتم تمثيل الطاعن من قبل محام، ويتم تمثيل مصدر هذا القرار من قبل النيابة العامة أمام المحكمة العليا.

ونود الإشارة الى أمرين هنا، أولهما حالة كان مصدر كان القرار الإداري صادرا عن النائب العام نفسه، فإنه والحالة هذه سيكون خصما وممثلا عن نفسه بذات الوقت، وهو أمر قد يحمل طيه ازدواجية من حيث المراكز القانونية في هذه الحالة، وهل صفته بالدعوى خصم أم ممثل للخصم؟

أما الحالة الأخرى وهي حالة كان هناك نزاع حول مستحقات مالية لأحد أعضاء النيابة، فإن النيابة ستكون خصما لعضو النيابة أمام المحكمة العليا، لكن اذا كانت الدعوى المرفوعة أمام المحكمة لها تبعات مالية أو أثر على المركز المالي لأعضاء النيابة قاطبة، فإن هنالك إشكالية تكمن في استفاضة عضو النيابة من الحكم اذا ما صدر في صالح المدعي، وعليه تثور إشكالية في موضوع تمثيل النيابة في هذه القضايا قد يشكل تضاربا في المصالح.

المطلب الثاني: حدود دور النيابة في تمثيل الدولة

ومن السرد السابق وشرح طبيعة دعاوى الدولة والسند القانوني الذي اسند للنيابة العامة الدور في تمثيل الدولة امام القضاء، إذ تتوب النيابة العامة عن الدولة أمام القضاء في مواجهة الخصم بتقديم الدفوع والمذكرات والمنازعة في الحق محل النظر والنزاع، ولا تختص النيابة العامة إلا بدعاوى الدولة والتي تتوافر فيها الخصائص القانونية السابق النص عليها تبعاً لمعيار تمييز دعاوى الدولة عن الدعاوى المدنية، ومن ثم فإننا في هذا المطلب نتناول حدود دور النيابة العامة في تمثيل الدولة في الدعاوى التي تقوم فيها مسؤولية الدولة وعليه نخصه إلى فرعين أولهما يتعلق بمسؤولية الدولة في دعوى التعويض وحدود دور النيابة العامة في هذه الدعاوى والثانية تتعلق بمسؤولية الدولة عن الجرائم التي يرتكبها الموظفين وكذا دور النيابة العامة في هذه الدعوى على النحو التالي:

الفرع الأول: حدود مسؤولية الدولة عن اعمال موظفيها

تعتبر النيابة العامة ممثلاً للدولة في النظام الفلسطيني فيما يرفع عليها من دعاوى وأول ما يتبادر إلى الذهن هو التساؤل عن كيفية تحميل الدول مسؤولية اعمالها إذ من غير الممكن أن تقوم الأجهزة والهيئات الادارية بارتكاب الفعل المرتب للمسؤولية بذاتها إذ بالرغم من كونها لها الشخصية المعنوية إلا أنها تتكون من مجموعة من الأشخاص الطبيعيين القائمين على إدارتها، ومن هذا المنطلق فإن أعمال وقرارات الأشخاص القائمين على إدارة المنشأة هي التي ترتب مسؤولية الإدارة وهو ما يضعنا امام اشكالية تعيين أساس مسؤولية الإدارة عن اعمال موظفيها من ناحية، ومتى تتحمل الدولة مسؤولية اعمال موظفيها العموميين وهو ما سنتناوله على النحو التالي:

1- أساس مسؤولية الدولة عن اعمال موظفيها:

أن الأساس القانوني الذي تقوم عليه مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها والعاملين بها ترتبط بصورة أساسية بتبعية الموظف العام للدولة في القيام بالعمل المعهود إليه في سبيل تحقيق المصلحة العامة، ومن ثم فإن وجود عنصر التبعية أمر لازم للقول بخطأ المرفق ومسؤولية الدولة عن اعمال الموظفين وعليه نتناول عنصر تبعية الموظف العام للدولة كأساس لمسؤولية المرفق العام.

وان منشأ مسؤولية الدولة عن اعمال موظفيها أساسه مسؤولية المتبوع عن اعمال تابعه ومبنى ذلك أن شروط مسؤولية الدولة تتمثل في وجود خطأ من جانب الموظف أو المرفق سبب ضرراً للغير وارتبط الخطأ والضرر بممارسة النشاط الإداري وأداء أعمال الوظيفة العمومية وهي عينها عناصر مسؤولية المتبوع عن اعمال تابعه¹.

وعلاقة التبعية بين الإدارة والعاملين بها مفترضة سواء أكان أساس العلاقة تنظيمياً أو عقدياً، وتشمل رابطة التبعية التي ترتب مسؤولية الإدارة عن اعمال موظفيها ارتباط الموظف بالدولة والهيئات التابعة لها، وهو ما يضي على جميع تصرفاته التي يمارسها في سبيل تأدية واجبات وظيفته هي من قبل تنفيذ الاعمال المأمور بها من قبل الادارة².

¹ (الطماوي، 1970، ص 265).

² (حسين، 2007، ص 29).

وقد ثار الخلاف حول مدى العناصر الواجب توافرها للقول بتحقق عنصر التبعية بين الموظف العام والإدارة فبعضها ثانوي قام بشأنه الخلاف مثل عنصر الحق في الاختيار ويدور هذا العنصر حول أنه طالما كانت الإدارة حرة في اختيار تابعها فإنها تسأل عن أعمال تابعها التي كان لها الحق في الاختيار¹، وثانيهما عنصر التبعية الاقتصادية ويقصد به ارتباط التابع بتابعه من الناحية الاقتصادية بتخصيص وقته للقيام بالعمل المسند إليه ويعتمد عليه بصورة كاملة في مورد رزقه فإنه يعتبر تابعاً له ويسأل عن أعماله التي يمارسها².

في حين أن العنصر الثالث من عناصر التبعية غير الجوهرية محل الخلاف هو عنصر العمل لحساب الإدارة، ويقصد به أن يكون تخصيص وقت وجهود العامل أو الموظف لحساب جهة الإدارة وحظر ممارسة النشاط لحساب الغير وتتمثل صفة التبعية في تلقي الأوامر والتعليمات من قبل جهة الإدارة لتحقق الأخيرة فائدة شخصية من نشاط الموظف³. ومن جانبنا نرى أن العناصر الثانوية السابق الإشارة إليها ليست هي المعول عليه أو المعيار في تحديد رابطة التبعية إذ نرى أن المعتد به في تحديد علاقة التبعية بين الموظف العام والإدارة هو عنصر السلطة الفعلية أو الرابطة الحقيقية بين الإدارة والموظف العمومي، وكذا عنصر الرقابة والتوجيه.

وعنصر السلطة الفعلية يتمحور حول وجود سلطة فعلية من قبل جهة الإدارة على العاملين والموظفين الخاضعين لإدارتها وتتمثل السلطة الفعلية في حق الأول في إصدار الأوامر والتعليمات للمتبع، ومن ثم فيزوال السلطة الفعلية تنتقطع علاقة التبعية بين الطرفين⁴ وبالإضافة إلى عنصر السلطة الفعلية في التوجيه، يجب توافر عنصر الرقابة والتوجيه، ويدور حول سلطة الجهة المدنية في توجيه الموظف في تنفيذ الأعمال المتفق عليها لصالحها، وامتلاكها سلطة الرقابة على أعمال العاملين والحق في مراجعتها لضمان تنفيذ التوجيهات المتعلقة بالمشروع بالطريقة التي تلتزم بالمعايير المدنية المتفق عليها في العقد⁵.

¹ (الطائي، 1999، ص 21).

² (العبيدي، 2008، ص 7).

³ (طلبه، بدون سنة نشر، ص 369).

⁴ (الطائي، 1999، ص 36).

⁵ (طلبه، بدون سنة نشر، ص 40).

وعلى هذا فإن عنصرى التبعية الجوهريين المعتمد بهما في تحديد توافر علاقة التبعية بين جهة الإدارة والموظفين العموميين ومن ثم مسؤوليتها عما يرتكبونه من أفعال هما كلاً من السلطة الفعلية على الموظفين العموميين واعمالهم، وكذا سلطة الرقابة والتوجيه على اعمال الموظفين.

2- معيار التمييز بين الخطأ الشخصي والمرفقي:

وبالرغم من توافر عنصر التبعية بين الموظف العمومي وجهة الإدارة إلا أن مسألة تحديد ما إذا كان الفعل الضار ينسب إلى جهة الإدارة أو إلى خطأ الموظف الذي استغرقه ومن ثم مسؤوليته الشخصية عن الفعل الضار دون مسؤولية جهة الإدارة هو ما ثار خلافاً فقهيًا دام لمدة طويلة من الزمن وقد انتهج الفقه عدة معايير لتمييز بين الخطأ الشخصي للموظف العمومي والخطأ المرفقي وهي على النحو التالي:

معيار جسامة الخطأ ويقصد بهذا المعيار أن الخطأ يكون شخصياً في حال ما إذ تجاوز حداً من الجسامة خرج فيه من نطاق الأخطاء العادية أو المعتادة التي تقع عادة لمن يقوم بذات العمل، ومن ثم فإن تجاوز الخطأ حداً معيناً من الجسامة يخرج من نطاق الخطأ المرفقي ليسأل عنه الموظف في شخصه دون جهة الإدارة¹، وقد طبق المشرع الفلسطيني هذا المعيار في المادة 21 من قانون الحماية الطبية والتي اشارت إلى اعتبار الأخطاء التي تتجاوز الأخطاء العادية والتي تتمثل في اتباع أسلوب معالجة مختلف عن الأساليب المتبعة في ذات الحالات أو حدثت مضاعفات ليس من المعتاد حصولها مع مثل هذه الحالة ومنم ثم فإن خطأ الطبيب -الموظف العام- قد استغرق الخطأ المرفقي ليسأل في شخصه عن الخطأ الطبي².

¹ (سامي، 1988، ص103 وما بعدها). وكذلك (العتوم، 1984، ص20-21)، أنظر ايضاً (أبو زيد، 1986، ص367-368).

² الفقرة الثانية والثالثة من المادة 21 من القرار بقانون رقم 31 لسنة 2018 بشأن الحماية والسلامة الطبية والصحية واللذان نصتا على " ... 2. إذا اتبع مقدم الخدمة الطبية والصحية أسلوباً طبياً معيناً في العلاج مخالفاً لغيره في ذات الاختصاص، شريطة أن يكون متفقاً مع الأصول والمعايير الطبية المتعارف عليها. 3. إذا نتج عن الضرر مضاعفة طبية معروفة. 4. إذا لم يكن الضرر نتيجة لأي من الأسباب الواردة في المادة (19) من هذا القرار بقانون."

معيار النزوات الشخصية ويحدد هذا المعيار طبيعة الخطأ بناءً على نية الموظف الذي ارتكب الفعل إذ يعتبر الخطأ شخصياً أن ظهر فيه ضعف الإنسان ونزواته وميوله الشخصية بأن استهدف من خلاله تحقيق مصلحة شخصية، في حين يعتبر الخطأ مرفقياً إذا كان الهدف أو الغرض من الفعل المرتب للخطأ تحقيق مصلحة الإدارة أو تحقيق المصلحة العامة¹.

بينما ذهب اتجاه آخر إلى اعتبار الخطأ مرفقياً إذا كان العمل الذي أداه الموظف العمومي لا يمكن فصله عن أعمال الوظيفة مهما كانت جسامة الخطأ، وبمفهوم المخالفة فإنه أن أمكن فصل العمل المسبب للضرر عن أعمال الوظيفة الإدارية أعتبر الخطأ شخصياً لا تسأل عنه الإدارة، وعليه فإن فصل الفعل المسبب للضرر عن واجبات الوظيفة هو ما يتحدد على أساسه مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها من عدمه².

ومن جانبنا فإنه بالرغم من تعدد المعايير التي تناولت التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي فإن القول بالأخذ بمعيار واحد أو ترجح أحد المعايير على الآخر يخالف تماماً ما جرى عليه العمل في ظل التطبيق القضائي للمسؤولية الإدارية إذ أن القضاء الإداري قد جرى العمل فيه على تناول كل حالة على حدى والنظر إلى ظروفها التي أحاطت بها ومدى إمكانية اعتبار الخطأ المرتكب من قبيل الخطأ المرفقي، إلا أننا نذهب إلى أن عدم وضع معيار مناسب وضابط لتمييز الخطأ المرفقي عن الخطأ الشخصي يحيد عن جانب العدالة بأن يفرق بين الحالات المتشابهة المنظورة أمام القضاء باختلاف هيئة المحكمة التي تنظر الدعوى وكذا اختلاف وقت وظروف نظر الدعوى، وعليه فإن معيار جسامة الخطأ هو الأكثر مناسبة في اعتبار الأخطاء المعتادة والمألوفة والتي يرتكبها من يوجد في نفس وضع الموظف وشروطه يمكن اعتبارها من قبيل الأخطاء المرفقية وما جاوز ذلك فاستغرق فيه خطأ الموظف خطأ المرفق أعتبر من قبيل الأخطاء الشخصية، ونهاية يجب الإشارة إلى أن هذه المعايير وإن كانت بعضها واضحاً إلا أنها تخضع لتقدير القاضي في كل حالة على حدى ليرى مدى مسؤولية الدولة عن العمل الضار من عدمه على أنه يلزم أن

¹ (شيحا، 1996، ص703 وما بعدها)، أنظر أيضاً: (جبر، 1968، ص67-68)، (حنفي، 2000، ص 244-245)، و (المهتار، دون سنة نشر، ص51).

² (رسلان، 1982، ص205).

يتحقق من توافر السببية بين الفعل الضار والضرر الواقع وهو ما اكدت عليه احكام القضاء وارااء الفقه.

الفرع الثاني: دور النيابة العامة في إدارة دعاوى التعويض المتعلقة بالدعاوى المدنية

عرّفت دعوى التعويض على أنها "وسيلة قانونية يستطيع الأفراد بمقتضاها اللجوء إلى القضاء المختص للمطالبة بإلزام الإدارة بالتعويض عما أصابهم من ضرر نتيجة تصرفها غير المشروع سواء تمثل في قرار إداري أو عمل مادي"¹.

في حين ذهب جانب آخر على تعريفها بأنها "الدعوى القضائية الذاتية التي يحركها ويرفعها أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية المختصة، وطبقا للشكليات والإجراءات المقررة قانونا، للمطالبة بالتعويض الكامل والعادل اللازم لإصلاح الأضرار التي أصابت حقوقهم بفعل النشاط الإداري الضار، وتمتاز بأنها من دعاوى القضاء الكامل وأنها من دعاوى قضاء الحقوق"²، وقد ذهب جانب آخر من الفقه إلى تعريفها على أنها "الدعوى التي يرفعها أحد الأشخاص إلى القضاء للمطالبة بتعويض ما أصابه من ضرر نتيجة تصرف الإدارة"³.

ومن التعاريف السابقة نخلص إلى أن دعوى التعويض هي عبارة عن خصومة قضائية يباشرها شخص عادي ضد أحد اشخاص القانون العام للتعويض عما أصابه من اضرار نتيجة مسلك الادارة وتصرفها تأسيساً على جبر الضرر أو تحمل المخاطر غير المألوفة، ومن التعريف السابق نستوضح أن دعوى التعويض هي دعوى مسؤولية جهة الإدارة عن اعمالها المشروعة وغير المشروعة التي رتبت ضرراً للغير سواء اكان هذا الضرر ناتجاً عن خطأ الإدارة أو عن غير خطأ منها إلا أنها تتحمل نتيجة المخاطر غير المألوفة وهو ما استحدثه القضاء الفرنسي وذهب إليه غالبية التشريعات المعاصرة.

¹ (العزي، 2013، ص 87).

² (عوايدي، 2014، ص 255).

³ (معوض، 1998، ص 11).

ويحكم دعوى التعويض أو ما يعرف بدعوى القضاء الكامل في فلسطين القرار بقانون رقم (11) لسنة 2022م بشأن دعاوى الدولة¹ بشأن دعاوى الدولة حيث عرفت بأنها الدعاوى المدنية أو قضايا التحكيم التي تكون إحدى جهات دعاوى الدولة طرفاً فيها. وقد يختلط على البعض تنازع الاختصاص في التعويض ما بين جهتي القضاء الإداري الكامل والقضاء المدني، إلا أنه يمكن القول بأن ضابط التمييز بينهما يتمثل في أن دعوى القضاء الشامل مرتبطة بقرار إداري، فيما إن دعاوى التعويض الناشئة في مواجهة الدولة تكون ناشئة عن أعمال مادية لا ولاية للمحاكم الإدارية عليها.

أولاً: تمثيل النيابة العامة للدولة أمام القضاء المدني

تمثيل النيابة العامة للدولة أمام القضاء المدني في دعاوى المطالبات المالية يعد من الأدوار الجوهرية التي تقوم بها النيابة العامة في النظام القضائي الفلسطيني، وذلك انسجاماً مع قرار بقانون رقم (11) لسنة 2022م بشأن دعاوى الدولة. هذا القرار يحدد الإطار القانوني والإجرائي لتمثيل الدولة في الدعاوى المالية، سواء كانت هذه الدعاوى تهدف إلى المطالبة بحقوق مالية مستحقة للدولة أو للدفاع عن حقوقها أمام المطالبات المرفوعة ضدها. وتشمل هذه الدعاوى مجموعة واسعة من القضايا، مثل مطالبات الموظفين المتعلقة بالرواتب والمستحقات المالية الأخرى، أو مطالبات الدائنين عندما تكون الدولة طرفاً مدينياً، أو حتى مطالبات الدولة من المواطنين لاسترداد الديون أو المبالغ المالية المستحقة لها. في هذا السياق، تقوم النيابة العامة بتمثيل الدولة في جميع مراحل الدعوى، بدءاً من رفع الدعوى ومروراً بالمرافعات ووصولاً إلى مرحلة التنفيذ. فعلى سبيل المثال، عندما تكون الدولة طرفاً في دعوى تنفيذية، مثل مطالبتها باسترداد مبلغ مالي من أحد المواطنين، فإن النيابة العامة تتولى تمثيلها أمام قاضي التنفيذ.

بالإضافة إلى ذلك، يلعب قرار بقانون رقم (11) لسنة 2022 دوراً محورياً في تعزيز الشفافية والعدالة في التعامل مع الدعاوى المالية التي تكون الدولة طرفاً فيها. فهو يحدد الإجراءات الواجب اتباعها عند رفع الدعاوى، ويوضح الصلاحيات المخولة للنيابة العامة في تمثيل الدولة، كما ينظم عملية تنفيذ الأحكام الصادرة لصالح الدولة أو ضدها. هذا التنظيم القانوني يضمن حماية حقوق الدولة المالية، ويوفر إطاراً قانونياً واضحاً لمعالجة الدعاوى المالية بشكل عادل ومنظم. وبالتالي، فإن تمثيل النيابة

¹ قرار بقانون رقم (11) لسنة 2022م بشأن دعاوى الدولة، الوقائع الفلسطينية، العدد رقم 26 تاريخ النشر 2022/3/6، الصفحة 37.

العامّة للدولة في الدعاوى المالية يعدّ عنصراً أساسياً في تحقيق العدالة القضائيّة وحماية المال العام، سواء في حالات المطالبة بحقوق الدولة أو الدفاع عنها أمام المطالبات المرفوعة ضدها.

ثانياً دعاوى التعويض المدنيّة: والاصل العام ان تنفصل الدعاوى المدنيّة عن الدعاوى الجزائيّة إلا أن القانون قد أجاز أن ترفع الدعاوى المدنيّة تبعاً للدعاوى الجنائيّة وهو ما يعرف بنظام الدعاوى المدنيّة بالتبعية والتي تعرف على أنها دعاوى فرعية تنظرها المحكمة الجزائيّة على سبيل الاستثناء لتتظر كلاً من الدعاوى الجنائيّة والمدنيّة التابعة لها لارتباط الثانية بموضوع الأولى وتقرعها منها¹.

وعليه فإنّ التساؤل يثور حول الدعاوى المدنيّة بالتبعية التي تتفرع عن الدعاوى الجزائيّة التي يرتكبها موظف عام وترتب مسؤوليّة الدولة عن اعمال موظفيها، فهل من الممكن ان تمثل النيابة العامّة الدولة امام المحكمة الجزائيّة لتمثيل الدولة في الدعاوى المدنيّة؟ ونجيب على هذا التساؤل في قانون المخالفات المدنيّة رقم 36 لسنة 1944 بالإيجاب إذ ان الدعاوى المدنيّة المتفرعة عن الدعاوى الجزائيّة والمنظورة امام الحكمة الجزائيّة والتي تختص فيها الدولة تبعاً لمعيار الخطأ المرفقي هي من قبيل دعاوى الدولة التي تختص النيابة العامّة بتمثيل الدولة امام القضاء.

وتثير هذه المسألة العديد من النقاط القانونيّة التي تمثل أهمّها في نظر المحكمة الجزائيّة للدعاوى المدنيّة والتي يلزم لصحة انعقادها تمثيل النيابة العامّة بوصفها جهة تحقيق واتهام في النظام القانوني الفلسطيني ومن ناحية أخرى فإنّ هذه الدعاوى ان كانت الدولة طرفاً فيها فإنّ النيابة العامّة تختص بتمثيل الدولة والدفاع عنها امام المحكمة الجزائيّة في الدعاوى المدنيّة الفرعية وهو ما يتصور معه ان يمثل عضوي نيابة في ذات الجلسة كلاً من جهة الادعاء التي تختص بإثبات الاتهام وجهة الدفاع التي تستهدف رفع المسؤوليّة عن الدولة أو التخفيف منها من خلال دفع المسؤوليّة والدفاع عن ذات المتهم، وهو ما لا يستقيم ومنطق الأمور، بل هو عين الازدواج الذي نددت به كافة التشريعات القانونيّة وكافة النظم وذلك لتضارب المصالح وتعارضها وتكليف ذات الجهة بتحقيق هدفين متعارضين تماماً في ذات المسألة.

¹ انظر في ذلك أحكام المواد 194 - 204 من قانون الاجراءات الجزائيّة الفلسطيني رقم 3 لسنة 2001م.

الفصل الثاني

آثار الازدواجية في عمل النيابة العامة

والازدواجية في مجال القانون ومجال بحثنا الحالي يقصد بها تضارب المصالح المتعارضة بتخصيص القيام بأكثر من إجراء يؤثر أحدهما على الآخر لذات الجهة، والازدواجية في عمل النيابة العامة تتمثل في اسناد أكثر من اختصاص قضائي وقانوني لها تضطلع بهم بالرغم من تضارب المصالح المبتغاه من كل منهما، وتتحقق ازدواجية اختصاص النيابة العامة على أكثر من وضع إذ يتعارض مبدأ استقلال القضاء مع التبعية الإدارية والمالية في فلسطين من ناحية، ومن ناحية أخرى يتعارض فكرة تحريك الدعوى الجزائية وتمثيل الحق العام من قبل النيابة العامة في فلسطين وتمثيلها الدولة في الدفاع عن الجرائم أو الأخطاء التي يرتكبها الموظفون العموميون وتساءل عنها الدولة، ولهذا نقسم هذا الفصل إلى مبحثين نتناول في أولهما آثار ازدواجية الاختصاصات على استقلال النيابة العامة، ونخصص الثاني لتناول آثار الازدواجية على استقرار مرفق القضاء.

المبحث الأول: آثار الازدواجية على استقلال عمل النيابة

مبدأ استقلال القضاء هو أحد أهم المبادئ التي استقر عليها الفقه الحديث في سبيل تمهيد الطريق امام جهات القضاء في الاضطلاع بالوظائف التي عهدت إليه، وذلك كون الوظيفة الأساسية لمرفق القضاء هي تحقيق العدالة والوصول إلى الحقيقة، وهو ما يستتبع معه استقلال القائم على تحقيق العدالة عن كافة المؤثرات والعوامل الخارجية التي قد تؤثر على حكمه أو قضائه بما لا يتفق مع معايير العدالة، وفي ظل التنظيم القانوني لوضع النيابة العامة في القانون الفلسطيني فقد اختلف الفقه حول طبيعة استقلال النيابة العامة

عن السلطة التنفيذية من عدمه ومن اهم الصور التي اثارته هذا الخلاف هي التبعية الإدارية والمالية للسلطة التنفيذية والتي فصلها على النحو التالي:

المطلب الأول: حدود تبعية النيابة العامة

ويتنازع تنظيم القضاء في العالم نظامين قانونيين أحدهما يتمثل في إدارة القضاء من خلال نفسه بنفسه دون تبعيه إدارية أو مالية للسلطة التنفيذية، والنظام الثاني يتمثل في تبعية نظام القضاء للسلطة الإدارية من ناحية الموارد البشرية عدا تعيين القضاة، ومن الناحية المالية والإدارية وهو المعمول به في النظام الفلسطيني.

وقد شكلت النصوص القانونية المتعلقة بالنيابة العامة في القانون الأساسي، والتي وردت تحت الباب الخاص بالسلطة القضائية حالة من الغموض والإرباك بخصوص المركز القانوني للنائب العام وللنيابة العامة. فقد سمحت تلك النصوص، والتي جاءت عامة ومبهمة، في تأويل كل جهة لها على أسس شخصية. ونتج عن ذلك، خلاف حاد بين أركان قطاع العدالة حول تبعية النيابة العامة؛ فريق يرى بأن النيابة تتبع وزارة العدل والسلطة التنفيذية، ويجد هذا الفريق جانباً من الفقه يسنده في ذلك. وبخاصة، كون الدولة هي التي تحدد السياسة العقابية وتنفذها من خلال النيابة العامة، والأخيرة هي التي تتولى تمثيل الدولة في القضايا المقامة عليها أمام المحاكم.

وعليه نتناول في فرعين مستقلين تبعية النيابة العامة المالية للسلطة الإدارية وكذا التبعية الإدارية على النحو التالي:

الفرع الأول: التبعية المالية

منذ بداية تاريخ التنظيم ظهر السعي لضمان استقلال السلطات الثلاث في الدولة المستحدثة، إلا أن السلطة التنفيذية غالباً ما تسعى إلى الانتقاص من اختصاصات الجهات الأخرى¹. وبالرغم من الجهود المبذولة لتحقيق الفصل بين السلطات، خصوصاً بين السلطتين القضائية والتنفيذية، إلا أن بعض النظم القانونية، مثل تلك التي تبنت

¹ - (Lansnicker, 1996)

الفصل التام كما في دول شرق أوروبا، أثبتت فشلها، حيث أدى غياب الرقابة المتبادلة إلى فساد المؤسسات وتحللها من التزاماتها¹.

والفصل بين السلطات يتنازعه اتجاهين أحدهما الفصل التام بين السلطتين القضائية والتنفيذية وهو النموذج الذي اتخذته دول أوروبا الشرقية وهو ما اثبت فشله وبين الفصل النسبي بين كلا السلطتين، والفصل النسبي لا يقصد به الانعزال التام بل يقصد به التوازن والتكامل والتعاون في سبيل تحقيق خدمة المواطنين والدولة، ومن ثم فإن الفصل بين السلطتين لا يكون إلا في حدود ما لا يؤثر على الوظيفة القضائية ومنها النيابة العامة ولا يؤثر على استقلالها وحيدها، وعليه فإن الرقابة متبادلة بين كلا السلطتين دون أن يؤثر على الدور الذي يمارسه كلاً منهما.

وفي النظام الفلسطيني، أخذ المشرع بمبدأ الفصل النسبي بين السلطتين التنفيذية والقضائية، ويندرج تحت هذا المبدأ النظام المالي والإداري للنيابة العامة، التي تعد جزءاً من السلطة القضائية لكنها تخضع للرقابة المالية والإدارية للسلطة التنفيذية ممثلة بوزير العدل، وتبعيةها المالية والإدارية تظهر من خلال النصوص القانونية التي تمنح وزير العدل صلاحية الإشراف على الشؤون المالية والإدارية للنيابة العامة.

وتنص الفقرة الثانية من المادة الثالثة من قانون السلطة القضائية على أن مجلس القضاء يختص بإعداد الموازنة العامة للسلطة القضائية، بما فيها النيابة العامة، لكنه يحيلها إلى وزير العدل لاتخاذ المقتضى القانوني اللازم وفقاً لقانون تنظيم الموازنة والمالية العامة. وعلى الرغم من استقلال النيابة العامة في أداء أعمالها القضائية والإدارية، إلا أن الدور الذي يلعبه وزير العدل كحلقة وصل مع السلطة التنفيذية يمنح السلطة التنفيذية إمكانية التأثير على النيابة العامة، خاصة من خلال الموازنة المالية².

ورغم أن إعداد موازنة النيابة العامة يتم باستقلالية من قبل مجلس القضاء، إلا أن الرقابة التنفيذية تظل قائمة، حيث تعرض الموازنة على وزير العدل الذي يرفعها إلى السلطة الإدارية ومن ثم المجلس التشريعي لإقرارها. هذه الرقابة قد تتيح للسلطة التنفيذية أدوات ضغط على النيابة العامة، مثل تأخير اعتماد الموازنة أو عدم الموافقة عليها، ما قد يؤثر على أدائها واستقلاليتها.

¹ (عبد الباقي، 2016، ص 1416).

² - (عبد الباقي، 2015، ص 319).

ويرى الباحث أن المشرع الفلسطيني قد وفق في تبني مبدأ الفصل المرن بين السلطات، حيث أن هذا الفصل يضمن لها القيام بمهامها باستقلالية مع بقائها تحت إطار من الرقابة التنظيمية الضرورية لضمان التنسيق بين السلطات. كما أن دور وزير العدل في هذا السياق لا يعدو كونه تنظيميًا وإجرائيًا، إذ يقوم فقط بتمرير الموازنة إلى السلطة الإدارية العليا. كما أن القول بالفصل التام بين السلطات غير منطقي، إذ من الضروري وجود حد أدنى من التنسيق والرقابة المتبادلة بين السلطات الثلاث لضمان استقرار الدولة وتحقيق المصلحة العامة، مع التأكيد على أن هذه الرقابة يجب ألا تتال من استقلالية النيابة العامة أو حياديتها في أداء وظيفتها القضائية.

الفرع الثاني: التبعية الإدارية

كانت النيابة العامة حتى وقت قريب جزءا من السلطة التنفيذية، لكنها أصبحت في غالبية الدول جهازا مستقلا عنها، فقد غدت النيابة العامة جزءاً من السلطة القضائية، لكنها مع ذلك مستقلة عن القضاء الجالس (قضاة الحكم)، وتعتبر القضاء الواقف، كما أن النيابة العامة مستقلة عن السلطة التشريعية¹ فكان لابد من دراسة العلاقة بين النيابة العامة والسلطات الثلاثة.

أولاً: علاقة النيابة العامة بالسلطة التشريعية

لا توجد أية تبعية بين النيابة العامة والسلطة التشريعية في مختلف الدول، كما لا توجد علاقة بينهما عادة.⁽²⁾

فإن علاقة النيابة العامة مع السلطة التشريعية، تتمثل في استقلال القضاء بشقيه والنيابة العامة عن السلطة التشريعية يقتضي أن لا يخضع القاضي أو عضو النيابة العامة لغير القانون، وأنه لا يجوز للسلطة التشريعية أن تتجاوز في سلطاتها حدود التشريع. وبذلك فهي لا تملك في ظل مبدأ الفصل بين السلطات محاسبة أعضاء النيابة العامة أو مباشرة وظيفة النيابة أو التدخل في أعمالها أو حتى التعرض لقضية منظورة من قبلها، وكذلك لا تستطيع السلطة التشريعية التدخل في تنظيم النيابة العامة، وذلك أن التدخل في تنظيم النيابة من شأنه المساس باستقلالها⁽³⁾.

¹ (ابراهيم، 2018، ص17).

² (شاهين، 1999، ص26).

³ (الجعبري، 2019، ص22).

ولكن قد يسند لها دور أحياناً فيما يتعلق بالنائب العام، فتعطيه صلاحيات طلب رفع الحصانة عن عضو المجلس إذا توفر ذلك وذلك ما جاء في نص المادة (96) في فقرتها الأولى من النظام الداخلي للمجلس التشريعي حيث جاء فيها: "يقدم طلب رفع الحصانة خطياً من قبل النائب العام إلى الرئيس مرفقاً بمذكرة تشتمل على نوع الجرم ومكانه وزمانه والأدلة التي تستلزم اتخاذ إجراءات قانونية"⁽¹⁾.

ثانياً: علاقة النيابة العامة بالسلطة التنفيذية

لما كانت النيابة العامة هي الجهة المخولة بأن تتوب عن المجتمع وبخاصة من يرتكبون الجريمة أمام القضاء، ولما كانت هنالك مجموعة من إجراءات جمع الاستدلالات السابقة لإجراءات التحقيق، وفي هذه المرحلة بالذات يكون لأفراد الضابطة القضائية الدور في تقديم العون الكامل للنيابة العامة في الملاحقة والقبض على المتهمين، وكذلك ضبط المواد التي استعملت لغايات ارتكاب الجريمة⁽²⁾، وكذلك يتولى أعضاء النيابة العامة مهام الضبط والإشراف على مأموري الضبط القضائي وجاء ذلك في نص المادة (19) من قانون الإجراءات الجزائية حيث جاء فيها: "1. يتولى أعضاء النيابة العامة مهام الضبط القضائي والإشراف على مأموري الضبط كل في دائرة اختصاصه. 2. يتولى مأمور الضبط القضائي البحث والاستقصاء عن الجرائم ومرتكبيها وجمع الاستدلالات التي تلزم التحقيق في الدعوى"⁽³⁾.

وعلى ذلك كان ينظر إلى النيابة العامة حتى وقت غير بعيد باعتبارها جزءاً من السلطة التنفيذية، باعتبار أنها موكل إليها مباشرة الدعوى العمومية بالنيابة عن السلطة التنفيذية.

وعلى الرغم من ذلك فقد حرص المشرع الفلسطيني في قانون السلطة القضائية على أن يكفل للنيابة العامة استقلالها عن السلطة التنفيذية، وأقر لها عديد من الضمانات التي تحميهم من تدخل السلطة التنفيذية ويتجلى ذلك في القواعد الخاصة بتعيينه، وتحديد أقدميهم، وبالنظام المالي والإداري الذي

¹ المادة (1/96) النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

² (صعابنة، 2011، ص 59)

³ المادة (19) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001م والتي نصت على " 1- يتولى أعضاء النيابة العامة مهام الضبط القضائي والإشراف على مأموري الضبط كل في دائرة اختصاصه ...

يخضعون له، وتأديبهم، وقد أخذت فلسطين أسوة بمعظم دول الجوار بمبدأ أن رجال النيابة العامة مستقلون عن السلطة التنفيذية في عملهم في تحريك الدعوى الجنائية⁽¹⁾.

ومع ذلك فإن هناك صلة بين النيابة العامة و السلطة التنفيذية، فنجد أن تعيين النائب العام يتم بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية، وهذا ما جاء في نص المادة (63) في فقرتها الثانية من قانون السلطة القضائية على أنه: "يعين النائب العام بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناءً على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى ويحدد القانون اختصاصات النائب العام وواجباته."⁽²⁾

وكذلك الحال نجد أنه يكون لوزير العدل الاشراف والرقابة على النيابة العامة وهذا ما ورد في نص المادة (72) من قانون السلطة القضائية على أنه: "تسري أحكام الفصل الرابع من الباب الرابع (مساءلة القضاة تأديبياً) على أعضاء النيابة العامة وتقام الدعوى التأديبية عليهم من قبل النائب العام من تلقاء نفسه، أو بناءً على طلب من وزير العدل."⁽³⁾ وبالرجوع إلى ذلك نجد في نص المادة (47) في فقرتها الأولى على أنها: "لوزير العدل الإشراف الإداري على جميع المحاكم، ولرئيس كل محكمة الإشراف على القضاة العاملين بها وعلى سير العمل فيها" إلا أن هذا النص قد تم تعديله بموجب أحكام القرار بقانون رقم ٤٠ لسنة ٢٠٢٠ ولغى التبعية الإدارية من قبل وزير العدل وذلك بموجب أحكام المادة (٢٠) من القرار بقانون المذكور، مما نجد معه وأنه وإن كانت هنالك تبعية إدارية على الورق إلا أن المتحكم الأساس في أدوار الموظفين الإداريين في السلك القضائي هو مجلس القضاء ورؤساء المحاكم لا وزير العدل، وقد أحسن المشرع في تعديل هذه الجزئية العملية، الأمر الذي يشير إلى عدم وجود تبعية حقيقية لوزير العدل على مرفق القضاء.

وكذلك جاء في نص المادة (65) في فقرتها الأولى من ذات القانون على أنه: "يكون تعيين مكان عمل أعضاء النيابة العامة ونقلهم خارج دائرة المحكمة المعينين أمامها بقرار من وزير العدل، بناءً

¹ محمد شحدة ابراهيم، مرجع سابق، ص 17 وما بعدها.

² المادة (2/63) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م والتي نصت على " 2- يعين النائب العام بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناءً على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى ويحدد القانون اختصاصات النائب العام وواجباته"

³ المادة (72) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م والتي نصت على " تسري أحكام الفصل الرابع من الباب الرابع (مساءلة القضاة تأديبياً) على أعضاء النيابة العامة وتقام الدعوى التأديبية عليهم من قبل النائب العام من تلقاء نفسه أو بناءً على طلب من وزير العدل."

على اقتراح من 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⁽¹⁾.

ثالثاً: علاقة النيابة العامة بالسلطة القضائية

أصبح مستقراً اليوم في أغلب الأنظمة القانونية أن النيابة العامة هي هيئة من هيئات السلطة القضائية، ووفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، يفترض أن تعمل النيابة العامة في منأى عن تدخلات المسؤولين في السلطتين التنفيذية والتشريعية، والغرض من ذلك هو تحرير أعضاء النيابة العامة من أي أثر سلبي قد ينتج عن التدخل في أعمالهم واختصاصاتهم⁽²⁾.

إذا تعتبر النيابة العامة جزء من تشكيل المحاكم الجزائية وهذا ما أكدته المادة (302) من قانون الإجراءات الجزائية حيث جاء فيها: "تتعدّد جلسات محاكم الصلح في دعاوي الجرح بحضور وكيل النيابة العامة والكاتب"⁽³⁾. وكذلك في نص المادة (238) في فقرتها الثانية من ذات القانون على أنه: "تتعدّد جلسات محكمة البداية بحضور وكيل النيابة العامة والكاتب"⁽⁴⁾.

وقد اعتبرت النيابة العامة جزءاً من السلطة القضائية وهذا وفقاً لما جاء في قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م، حيث أفرد لها باباً خاصاً بالنيابة العامة، وعلى الرغم من ذلك فإن هناك عدة مظاهر تتجلى في استقلال النيابة العامة عن السلطة القضائية ومنها⁽⁵⁾:

- النيابة العامة هي الجهة المختصة أصلاً بتحريك الدعوى الجزائية ومباشرتها، وبناء عليه لا يجوز في ذلك للقضاء، إلا ما استثنى بنصوص خاصة، فلا يستطيع القضاء نظر الدعوى

¹ المادة (1/65) من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م والتي نصت على " 1- يكون تعيين مكان عمل أعضاء النيابة العامة ونقلهم خارج دائرة المحكمة المعيّنين أمامها بقرار من وزير العدل بناء على اقتراح من 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 ياسين الشيباني، مرجع سابق، ص15.

³ المادة (302) من قانون الاجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001م والتي نصت على " تتعدّد جلسات محاكم الصلح في دعاوي الجرح بحضور وكيل النيابة العامة والكاتب"

⁴ المادة (2/238) من قانون الاجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001م والتي نصت على " ... 2- تتعدّد جلسات محكمة البداية بحضور وكيل النيابة العامة والكاتب"

⁵ (ابراهيم، 2018، ص18).

الجزائية مباشرة، بل عليه الانتظار لحين قيام النيابة العامة بتحريك الدعوى الجزائية؛ كي تدخل حوزته.

- لا يجوز للقضاء أن يأمر النيابة العامة باتخاذ إجراء يدخل في صميم اختصاصها، فعلي سبيل المثال لا يجوز للمحكمة أن تطلب من النيابة العامة تحريك دعوى ضد متهم ارتأت النيابة العامة حفظ الأوراق في شأنه.

المطلب الثاني: تضارب المصالح في تمثيل النيابة العامة للدولة

شهدت السوابق القضائية تحميل الدولة التعويض عن الجرائم التي يرتكبها الموظفين العموميين بشأن واثناء ممارستهم لمهام وظيفتهم، ولما كان الفعل الضار المكون للجريمة والتي تسأل عنه الدولة بالتعويض في بعض الحالات باعتباره من قبيل الخطأ المرفقي أو الخطأ الشخصي يشكل جريمة تتولى النيابة العامة ممارسة الادعاء العام في اقامتها على الموظف أو على الجهة المتسببة بالخطأ مرتكبها من ناحية، كما أنها تتولى تمثيل الدولة في دعوى التعويض المرفوعة بشأن الجريمة أو الخطأ المرتكب من قبل الموظف وهو ما يترتب عليه تضارب كلاً من المصلحة في إقامة الدعوى العمومية على المتهم واثبات أدانته من ناحية ومن ناحية أخرى أثناء تمثيل الدولة في دعوى التعويض محاولة اثبات عدم مسؤولية الموظف والدولة عن الفعل الضار وعدم أحقية المدعى في التعويض وانعدام الضرر، وعليه، سنتناول في هذا المطلب مفهوم جرائم الموظفين المرتبة للضرر والموجبة لتعويض جهة الإدارة، ونتناول طبيعة مسؤولية الدولة للتعويض عن هذه الجرائم، واخيراً إشكالية التضارب بين إقامة الدعوى العمومية وتمثيل الدولة في دعاوى التعويض عن جرائم الموظفين.

الفرع الاول: جرائم الموظفين العموميين

وتتعدد الجرائم المرتكبة من قبل الموظف العمومي ليسأل عنها في مواجهة المجتمع والدولة ويمكن أن نقسم جرائم الموظف العام إلى جرائم شخصية يرتكبها بدوافعه الشخصية في

منأى عن مهام واعمال وظيفته الإدارية ومن ثم لا تسأل عنها الدولة، وأخرى يرتكبها اثناء ممارسة وظيفته أو بسببها ويمكن أن تسأل عنها الدولة لتدخل في نطاق الخطأ المرفقي: وأحد أهم الجرائم الشخصية التي يرتكبها الموظف العام والمستقلة عن موجبات أداء وظيفته وعمله جريمة الرشوة، والرشوة هي قبول أو طلب أو أخذ هبة أو عطية للنفس أو للغير في سبيل القيام بعمل من اعمال الوظيفة أو الامتناع عنها، ومن هذا التعريف فإن الرشوة هي جريمة شخصية يرتكبها الموظف للانتفاع والتربح من اعمال وظيفته وهي مستقلة كفعل عن مهام الوظيفة العمومية ليسأل الموظف في شخصه عن الاضرار التي تسببها للغير، كذلك جريمة الاختلاس وهي الحصول على أموال الدولة المعهودة للموظف والتصرف فيها بغير وجه حق، وكذا جريمة الغدر¹ والتي تتمثل في خيانة الثقة المفترض في الموظف العام وذلك بتحصيل رسوم أكثر من المستحقة للدولة لحسابه الشخصي أو حتى تقديم الإعفاءات ومنح الامتيازات وتقديم الخدمات دون تحصيل الرسوم المستحقة عنها لغير مستحقيها، والابتزاز بالحصول على أموال من الغير في سبيل مقابل تنفيذ أمور مرتبطة بوظيفته².

بينما الأفعال والجرائم التي لا يمكن فصلها عن أعمال الوظيفة والتي تسأل عنها الدولة تتمثل في إساءة استعمال السلطة، وإساءة استعمال السلطة هي تجاوز الموظف العمومي حدود الصلاحيات الممنوحة له في سبيل إتيان العمل الذي عهد إليه على وجه يخالف القانون ويشكل جريمة جنائية. ومن أهم صور إساءة استعمال السلطة في سبيل أداء واجبات ومهام وظيفته العمومية، الأخطاء الطبية، سواء كانت أخطاء شخصية أو مرفقية. فالخطأ الطبي الشخصي هو ما يصدر عن الطبيب نفسه نتيجة إهمال أو قلة احتراز أثناء ممارسة مهامه، مثل إجراء عملية جراحية دون اتخاذ الاحتياطات الطبية اللازمة، مما يؤدي إلى أضرار للمريض. أما الخطأ المرفقي فهو ناتج عن قصور أو خلل في النظام الصحي الذي توفره الجهة الطبية، مثل استخدام معدات طبية غير صالحة أو عدم توفير كوادر طبية كافية، مما ينعكس سلباً على جودة الرعاية الصحية³.

¹ (الخمليشي، 1981، ص416).

² (ذبيح، 2023، ص 5).

³ (بهنام، بدون سنة نشر، ص 287-288).

وان الركن المادي في هذه الأخطاء يتمثل في توافر صفة الموظف العام (مثل الطبيب في مستشفى حكومي)، وارتكاب السلوك الخاطئ (كالتشخيص الخاطئ أو الإهمال)، وأن يكون ذلك الخطأ مرتبطاً بممارسة مهام وظيفته العامة.

وكذا جريمة استعمال القسوة والتي يفترض أن يكون مرتكبها موظفاً عاماً قد ارتكب فعلاً ايجابياً ترتب عليه النيل من شرف أحد الأشخاص أو أحدث به إيذاءً بدنياً معتمداً في ذلك على وظيفته العامة¹، كذلك فإن ارتكاب الموظف العام جريمة الامتناع عن تنفيذ الاحكام القضائي تحقيقاً لمقتضيات الصالح العام هو جريمة يعاقب عليها القانون إذ ترتكب من موظف عام يمتنع فيها عن تنفيذ حكم قضائي واجب التنفيذ².

ومن خلال التقسيم السابق فإن الجرائم التي يرتكبها الموظف العام تتعدد صورها وأشكالها إلا أنه يمكن تقسيمها إلى جرائم شخصية تتعلق بسلوك الموظف العام وترتبط بشخصه ويمكن فصلها عن اعمال وظيفته العمومية التي يمارسها، وجرائم أخرى ترتبط بما يمارسه الموظف العام من اعمال في سبيل أداء مهام وظيفته إذ يختلط السلوك الاجرامي المكون للجريمة بالواجب الوظيفي الذي يؤديه الموظف فيرتب مسؤوليته الجنائية عن الفعل المرتكب ما لم يتوافر مانع من موانع المسؤولية المنصوص عليها في القانون، وتختلط مسؤولية المدنية مع مسؤولية المرفق العام التابع له الإدارية ليصبح الفصل بين الخطأ الشخصي والخطأ لمرفقي في هذه الجريمة متعذراً فيسأل المرفق عن خطأ الموظف المكون للجريمة حال لم يكن من الممكن الفصل بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي³.

وقد توسع جانب فقهي في الاخذ بمسؤولية الدولة عن اعمال موظفيها وذلك بالأخذ بمسؤولية الدولة عن أخطاء موظفيها في حالة الخطأ الشخصي الجسيم تبعاً لمسؤولية المتبوع عن اعمال تابعة ومن ثم فإن المعول عليه في مسؤولية الدولة ليس مجرد الخطأ المرفقي أو الخطأ غير العمدي الذي يرتكبه الموظف العام في إطار ادائه لمهام اعماله ووظيفته بل ان جرائمه العمدية وخطأه الجسيمة تسأل عنها الدولة تأسيساً على مسؤولية المتبوع عن اعمال تابعه⁴.

¹ (بهنام، دون سنة نشر، ص 293، 295).

² (بوعمر، 2021، ص 95).

³ (عدوان، 2013، ص 48).

⁴ (الشمري، 2014، ص 76).

ونرى ان هذا الرأي قد برر هذا التوجه الموسع في مسؤولية الدولة عن اعمال موظفيها في الدولة هي الاقدر على التعويض وأنه التمس جانباً انسانياً أكثر في تعويض المضرور عن أخطاء موظفي الدولة، وإن كان المرفق العام لم يهمل أو يقصر في الرقابة والاشراف وإنما كان الخطأ واقعاً من الموظف دون الإدارة، ومن هذا المنطلق فإنه حال توفي مريض أو أصيب بضرر جراء اتخاذ اجراء طبي في مشفى حكومي فإن الدولة تسأل عن تعويضه سواء أكان الخطأ واقعاً من المرفق كانهطاع التيار الكهربى وفصل جهاز الاكسجين مثلاً أو نتيجة خطأ الطبيب المعالج الجسم، وبالرغم من تعدد الآراء الفقهية واختلافها في مدى مسؤولية الدولة وحدودها إلا أن الامر متروك لسلطة القاضي التقديرية والتي بناء عليها يدرس كل حالة على حدى ويبنى حكمة بالأحقية في التعويض من عدمه ومسؤولية الدولة من عدمها وفقاً لمقتضيات الحال.

الفرع الثاني: تعويض الدولة عن جرائم موظفيها والاطء الشخصية والمرفقية

وتبعاً لتقسيم الجرائم التي يرتكبها الموظف العام والمرتبطة بتوافر صفته والذي سبق وان أسلفنا فيه التمييز بين الجرائم التي يمكن فصلها عن مهام وواجبات الوظيفة والتي تشكل في طبيعتها خطأ الموظف الشخصي دون مسؤولية على جهة الإدارة والأخرى التي ترتبط بمهام الوظيفة ولا يمكن فصلها تبعاً لظروف الحال عن الخطأ المرفقي لتسأل عنه الإدارة بالتعويض عما أصاب الغير من اضرار فإننا نتناول طبيعة التعويض والسند القانوني الذي أسس عليه مسؤولية الدولة عن جرائم موظفيها التي لا يمكن فصلها عن مهام واعمال الوظيفة العامة.

فالأصل في التعويض عن الجرائم المرتكبة أن تقع المسؤولية المدنية على عاتق مرتكب الجريمة والذي يتحمل وحده دون غيره المسؤولية الجنائية والمدنية المترتبة على فعله الضار الذي سبب ضرراً للغير وارتبط معه بعلاقة سببية فيلتزم بالتعويض عن اضرار جريمته المدنية من ماله الخاص¹.

إلا أنه في حال كان هذا الفعل أو العمل المشكل للجريمة مرتبطاً بالنشاط المرفقي ومتعلق بسير المرفق العام بأن كان من غير الممكن فصل السلوك الشخصي للموظف والمشكل

¹ (بغدادى، 2002، ص 326).

للجريمة عن نشاط المرفق العام فإن المرفق العام يسأل عن الفعل الضار تبعاً لمسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه والتي تعتبر الأساس القانوني في المسؤولية الإدارية التي سبق وان تناولناها وفي هذا يقول الفقيه فالين "أشخاص القانون العام تكون مسؤولة عن السلطات الإدارية من جانب وعن أفعال كل الأشخاص الذين يمكن اعتباره تابعين لها من جانب آخر"¹.

وعليه فإنه يحق للمضرور من الجريمة التي ارتكبتها الموظف العام وفقاً لمقتضيات وظيفته بأن تجاوز السلطة الممنوحة له في سبيل القيام بأداء ومهام وظيفته أن يقيم دعواه على جهة الإدارة مطالباً الدولة بالتعويض عن الأضرار المادية والأدبية التي لحقت من جراء سلوك الموظف العام الذي شكل جريمة والذي ترتب عليه إلحاق الضرر به².

وقد ذهب جانب من الفقه إلى أبعد من ذلك بأن أقر أن الدولة هي الراعية للمجتمع وان الافراد حينما تنازلوا عن جزء من حقوقهم وحياتهم في سبيل الصالح العام قد عهدوا إلى الدولة مهمة حماية حقوقهم وحياتهم واستغلال هذا التنازل فيما يحقق الصالح العام ومن ثم فإن ارتكاب موظف الدولة خطأ يرتب ضرراً للغير ويشكل جريمة وإن كان يمكن فصلها عن نشاط المرفق العام إلا أنها تعتبر مسؤولة عن تعويض المضرور الذي تلقى الضرر نتيجة اختيار الدولة الخاطئ بإسناد الوظيفة العامة إلى من لا يستحق ونادى بعضهم بإمكانية رجوع الدولة بعد ذلك بالحق المدني على الموظف العام الذي مرتكب الجريمة الناتجة عن فعله الشخصي³.

وعليه فاننا نرى أن العبرة في تعويض الدولة عن اعمال الموظفين التي تشكل جريمة تتمثل في وجود رابطة التبعية الفعلية والحقيقة بين الموظف والجهة الإدارية ولو لم يكن المتبوع حراً في اختيار تابعه فالمعول عليه وكما سبق وأن أسلفنا في توافر علاقة التبعية هو توافر التبعية الفعلية بين الموظف والجهة الإدارية، ومن هذا المنطلق تسأل الدولة عن الجرائم التي يركبها الموظف الفعلي الذي تربطه بالدولة علاقة تبعية حقيقية ولو كان قرار تعيينه لم يصدر أو صدر باطلاً أو أنه استمر في العمل بالرغم من صدور قرار فصله، وفي المقابل لا يمكن تصور تعويض الدولة عن مرفق عام يدار بطريقة الامتياز حيث لا تبعية

¹ (الطائي، 1999، ص 20).

² (الشناوي، 2006، ص 605).

³ (غسمون، 2010، ص 144).

بين الأفراد القائمين على إدارة وعمل هذا المرفق والدولة، كما لا يتصور تعويض الدولة عن التعويض لأي جريمة أو خطأ صادر عن موظف في مرفق لا مركزي كموظف البلدية، حيث أن الدولة لها تبعية وصائية على هذه الهيئات.

الفرع الثالث: تمثيل الدولة في جرائم الموظفين العموميين

وبتتبع ما سبق وان تناولنا من عوامل فإن الإشكالية تثور بشأن ازدواجية دور النيابة العامة في قيامها باختصاصاتها المعهودة إليها وهو ما نستوضحه من خلال دراستنا السابقة بتحديد كلا الاختصاصين اللذان تمارسهما النيابة العامة وتسليط الضوء على تعارض المصالح والازدواجية فيما تمارسه من مهام وادوار على النحو التالي:

أولاً: أدوار النيابة العامة في الادعاء العام

تُعد النيابة العامة في فلسطين من أهم الأجهزة القضائية، إذ يقع على عاتقها مسؤولية الادعاء العام وملاحقة الجناة تحقيقاً للعدالة الجنائية. وتعتبر النيابة العامة ممثلاً عن المجتمع بأسره، إذ لا تقتصر وظيفتها على حماية مصالح الأفراد المتضررين من الجريمة، بل تمتد إلى تحقيق الردع العام والخاص لضمان استقرار المجتمع وأمنه. وفي هذا الإطار، تتولى النيابة العامة تحريك الدعوى الجزائية بمجرد علمها بوقوع الجريمة، سواء عبر الشكاوى المباشرة، أو من خلال الجهات المختصة، أو حتى بناءً على تحريات الأجهزة الأمنية، ما يبرز دورها الحيوي في الحفاظ على النظام العام وحماية سيادة القانون.

كما منح المشرع الفلسطيني النيابة العامة صلاحيات قانونية واسعة تُخوّلها اتخاذ إجراءات تحقيقية تهدف إلى كشف ملابسات الجرائم والوصول إلى مرتكبيها، ومن بين هذه الصلاحيات إجراء القبض على المتهمين، وتفتيش الأشخاص والممتلكات عند الضرورة، واستجواب المتهمين للوصول إلى الحقيقة، فضلاً عن اللجوء إلى تدابير احترازية مثل الحبس الاحتياطي والاستعانة بالخبراء، وإجراء المعاينات الميدانية، وجمع الأدلة التي تدعم موقفها أمام المحاكم الجزائية.

وعلاوةً على ذلك، فإن النيابة العامة لا تقتصر مهمتها على تحريك الدعوى الجزائية وإجراء التحقيقات، بل تتابع القضايا في جميع مراحلها، بدءاً من توجيه الاتهام، ومروراً بالمرافعات أمام المحاكم، وانتهاءً بتنفيذ الأحكام الصادرة. كما تملك النيابة العامة حق الطعن في الأحكام التي ترى أنها لم تحقق العدالة المطلوبة، وهي أنشطة بطبعها تتطلب وجود توازن في مهامها واستقلالية في قراراتها.

ولتحقيق العدالة بشكل نزيه وفعال، أكدت الأنظمة القانونية والفقهية على ضرورة استقلال النيابة العامة عن السلطة التنفيذية، حيث لا يجوز أن تخضع لأي تأثيرات سياسية أو إدارية قد تعيق تحقيق العدالة. ويُعتبر استقلال النيابة العامة أحد الركائز الأساسية التي تضمن نزاهة النظام القضائي، إذ ينبغي أن يكون ولاؤها الأول والأخير للقانون، بوصفه الأداة التي تضمن حماية الحقوق والحريات وتحقيق المصلحة العامة. ولذلك، لا تخضع النيابة العامة لأي سلطة سوى القانون، ولا تسعى إلا لتحقيق العدالة بعيداً عن أي اعتبارات أو ضغوط خارجية قد تؤثر على سير العدالة.

ثانياً: أدوار النيابة العامة في تمثيل الدولة في الدعاوى المدنية

كما يتبين من تحليل النصوص أعلاه أن للنيابة العامة هي الجهة التي تقوم بتمثيل الدولة في الدعاوى المدنية المرفوعة منها وعليها، ولها في هذا الصدد أن تقوم بتنظيم لوائح الدعاوى واللوائح الجوابية، والتبليغ والتبليغ، وإثارة الدفوع والطعون، واستئناف الدعاوى ونقضها، وسواها من الإجراءات المتبعة حسب قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية النافذ.

كما أن النيابة تتولى الاتصال والتواصل مع جميع جهات الدولة لتزويد النيابة بما لديهم من بيانات تلزمها للترافع أمام المحكمة اللازمة لإعداد اللوائح، أو أية بيئة قد تكلف بها من قبل المحكمة، وغيرها من اللوجستيات التي تقوم بها في سبيل الترافع أمام المحكمة.

بتحليل النصوص القانونية الناظمة للدعاء العام وتمثيل الدولة نجد أنها وكالات بموجب القانون، حيث أن النائب العام ينوب عن المجتمع في الادعاء العام وتحريك الدعوى الجزائية بذاته أو من خلال وكلائه، وهي وكالات قانونية بموجب المادتين الأولى والثانية من قانون الإجراءات الجزائية النافذ.

كما أن النائب العام هو من يتم اختصاصه في الدعاوى المرفوعة على الدولة سنداً لأحكام القرار بقانون رقم ١١ لسنة ٢٠٢٢ بشأن دعاوى الدولة سيما المادة الثالثة منه، أي أن وكالته بالخصوص منظمة أيضاً بموجب أحكام القانون.

وبالعودة إلى الأحكام العامة للوكالة كما جاءت في مجلة الأحكام العدلية سنجد أن عقد الوكالة هو من العقود التي تتطلب من الوكيل الأمانة والولاء الكامل لموكله، مما يفرض عليه التزاماً بعدم التصرف بشكل يضر بمصلحة الموكل أو يعرض حقوقه للخطر. ولهذا

السبب، أكدت المجلة على مبدأ عدم جواز اجتماع صفتين متعارضتين في شخص الوكيل، إذ إن ذلك قد ينحدر بالوكالة الى البطلان.

ونشير في هذا الصدد الى المادة 1447 التي نصت على "الوكيل مأذون في التصرف لصالح موكله، وليس لنفسه"، وكذا الى المادة 1449 من المجلة التي نصت على "إذا تصرف الوكيل لنفسه في موضوع الوكالة بدون إذن صريح من الموكل، كان تصرفه موقوفاً على إجازة الموكل"

كما تجد الإشارة الى المواد 1451 التي جاء فيها "لا يجوز للوكيل أن يكون وكيلاً عن الخصم إلا بإذن موكله" والمادة 1452 التي نصت على "إذا كان للوكيل مصلحة تتعارض مع مصلحة موكله، فلا يصح له التصرف إلا بإذن خاص من الموكل".

وقد أكدت نصوص المجلة المستمدة من الفقه الإسلامي الحنفي على هذه الجزئية كقاعدة "لا يجوز أن يكون الإنسان خصماً وحكماً في آن واحد" وهذه القاعدة تعني أنه لا يجوز للشخص أن يكون ممثلاً لطرفين متخاصمين في ذات النزاع، لأن ذلك ينافي العدالة ويفتح المجال للتلاعب بالحقوق، والقاعدة الفقهية "التصرف على الغير منوط بالمصلحة" أي أن الوكيل يجب أن يتصرف وفقاً لمصلحة الموكل فقط، وأي تعارض بين مصلحة الوكيل ومصلحة الموكل يفسد الوكالة.

كما تجدر الإشارة الى القاعدة الفقهية " لا يُقر الشخص على نفسه" ومؤداها أن الإنسان لا يجوز أن يكون في موقع يتخذ فيه قرارات لصالح نفسه ضد غيره، وهو ما يحدث عندما يكون وكيلاً لطرفي النزاع.

وبتحليل هذه النصوص سنجد أن هناك تصور لأن تجتمع أكثر من صفة بذات الوكيل الأمر الذي قد يؤدي بإبطال الوكالة من الناحية المدنية، ومنها أن يكون الوكيل وكيلاً عن طرفي النزاع في ذات القضية، فلا يتصور من الوكيل في الحالة هذه أن يمثل المصلحة الفضلى لطرفي النزاع دون الاضرار بأحدهما، كما تبطل الوكالة حالما كان الوكيل هو ذاته الخصم، حيث لا يتصور لأيا كان أن يدير نزاعاً قانونياً يكون فيه ممثلاً لأحد الأطراف بينما هو نفسه طرفاً في النزاع.

كما تبطل الوكالة اذا ما كان الوكيل ممثلاً للخصم في نزاع آخر مرتبط بالوكالة ففي بعض الأحيان يكون النزاع بين الطرفين متفرعاً عن نزاع آخر، فإذا كان الوكيل وكيلاً للخصم في

هذا النزاع المتفرع، فإن الوكالة تكون باطلة، حيث لا يجوز للوكيل أن يكون ممثلاً لمصالح متضاربة حتى لو كانت القضايا منفصلة ظاهرياً.

وان ثبوت تعارض المصالح في الوكالة، فإن ذلك يؤدي إلى عدة نتائج قانونية منها اعتبار الوكالة باطلة من الأساس، أي أن جميع التصرفات التي قام بها الوكيل تعتبر غير قانونية وكأنها لم تكن، ولا تُرتب أي التزامات على الموكل تجاهها، وفي أفضل الحالات فإن هذه الوكالة تكون معلقة، وعليه فيقضى بعدم سريان أي تصرف قام به الوكيل ضد الموكل كأن يكون الوكيل قد باع ممتلكات الموكل لنفسه أو لطرف آخر بطريقة تتعارض مع مصلحته، فإن هذا التصرف لا يُعتد به ويمكن الطعن فيه قضائياً.

كما أن هذه التصرفات قد يلاحق عليها الوكيل ويمكن مساءلته حينها قانونياً إذا ما ثبت أن الوكيل في هذه الحالة قد تصرف بسوء نية لغايات تحقيق مصلحة شخصية على حساب الموكل، والحالة هذه فقد يكون الوكيل مسؤولاً عن التعويض عن الأضرار الناجمة عن تصرفه، كما يثبت حق للموكل بأن يرفع دعوى أمام المحكمة للمطالبة بإلغاء أي عقد أو تصرف قام به الوكيل إذا ثبت أنه يتعارض مع مصلحته.

وباستقراء القواعد العامة للوكالة واسقاطها على وكالتي النائب العام عن المجتمع وعن الدولة، وتحليل الأدوار التي تلعبها النيابة العامة وكذا تنازع تبعيتها القضائية التنفيذية، نجد ان ممارسة النيابة العامة لسلطتها الأساسية في الاتهام لا بد وأن يتعارض وتمثيل الدولة في دعوى التعويض الناتجة عن جريمة أو خطأ مرتكب من قبل الموظف العام أو المرفق العام.

وبالتطبيق العملي لهذه الحالات وعلى فرض أن موظفاً في مستشفى عام قام بالتقصير في واجباته المنصوص عليها بالأنظمة والقوانين أدى الى وفاة مريض، فانه والحالة هذه يكون على النيابة أن تقوم بتحريك دعوى التسبب بالوفاة دون قصد، وعلى فرض أن ورثة المتوفي أقاموا دعوى مدنية للتعويض ولصحة الخصومة واجب عليهم اختصام النائب العام، وحال كانت هذه الدعوى المدنية تنتظر بالتبعية للدعوى الجزائية، فان على وكيل النيابة والحالة هذه دورين في جلسات المحاكمة، أولهما دور الادعاء العام وثانيهما دور محامي الدولة، ولا يصح اجتماع الصفتين بذات الشخص، وهو صلب التعارض الذي قد يقع على وكيل النيابة في هذه الحالات، فلا يمكن تصور أن تكون ذات الجهة التي تبحث

عن ادانة الموظف العمومي بما هو مسند اليه من تهمة، أن تترافع بذات الوقت بأن هذا الخطأ من ينجم عنها ضررا!

اذا ما نظرنا إلى النظم القانونية في القانون المقارن كالقانون المصري نجد أنه يعهد إلى مهمة تمثيل الدولة إلى هيئة قضائية مستقلة عن القضاء الإداري والقضاء العادي وهي ما يسمى بهيئة قضايا الدولة والتي تم تنظيمها بموجب أحكام القانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣ وتعديلاته، والذي ألحق هذه الهيئة بوزير العدل¹.

ويعهد للهيئة تمثيل الدولة فيما يرفع منها أو عليها من دعاوى أما القضاء المدني، والدفاع عن الدولة وأجهزتها وفروعها وهيئاتها فيما يرفع عليها من دعاوى أو ما تباشره من دعاوى قضائية امام القضاء الإداري والمدني²، وبالتالي فان صفتها واضحة وهي تمثيل جهة الإدارة في الدعاوى المدنية المرفوعة منها وعليها.

تعد هيئة قضايا الدولة في مصر هيئة قضائية مستقلة تُعنى بالدفاع عن مصالح الدولة وتمثيلها في النزاعات القانونية إدارية كانت أو مدنية وفقاً للقانون سالف الذكر، وتتمثل اختصاصاتها الأساسية في تمثيل الوزارات والهيئات العامة أمام المحاكم بمختلف درجاتها، وإعداد المذكرات القانونية والدفع، والطعن على الأحكام التي قد تلحق ضرراً بمصالح الدولة، كما تتولى الهيئة متابعة تنفيذ الأحكام الصادرة لصالح الدولة، والتصدي للإشكالات القانونية التي قد تنشأ عن تنفيذها.

وفي الدعاوى المدنية التي تُرفع ضد الدولة، تتولى الهيئة تمثيل الدولة أمام المحاكم المدنية، سواء كانت الدولة مدعى عليها أو مدعية، حيث تعمل على تقديم الدفوع القانونية

¹ نصت المادة الأولى من قانون تنظيم هيئة قضايا الدولة رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣ على: "هيئة قضايا الدولة، هيئة قضائية مستقلة تلحق بوزير العدل"

² نصت المادة ٦ من قانون تنظيم هيئة قضايا الدولة رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣ على: "تنوب هذه الهيئة عن الدولة بكافة شخصياتها الاعتبارية العامة فيما يرفع منها أو عليها من قضايا لدى المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها ولدى الجهات الأخرى التي خولها القانون اختصاصا قضائيا وتعلم إليها صور الإعلانات الخاصة بصحف الدعاوى وصحف الطعون والأحكام المتعلقة بتلك الجهات ما اتصل منها بجهة القضاء العادي أو جهة القضاء الإداري أو أية هيئة قضائية أخرى. ولرئيس هيئة قضايا الدولة أو لمن يفوضه أن يتعاقد مع المحامين المقبولين للمرافعة أمام المحاكم في مباشرة دعوى خاصة بإحدى الشخصيات الاعتبارية العامة أمام المحاكم الأجنبية"

اللازمة لحماية المال العام ومنع استغلال الدولة قضائياً، كما تختص الهيئة بالتصدي لمطالب التعويض التي تُرفع ضد الدولة، وتقديم الطعون على الأحكام التي قد تترتب عليها التزامات مالية ضد الخزنة العامة، إضافةً إلى ذلك، تقوم الهيئة بالتفاوض وإجراء التسويات في القضايا المدنية متى كان ذلك يصب في مصلحة الدولة.

أما الناظر إلى القوانين السارية في الأردن سيجد أنه قد أوكلت مهمة تمثيل الدولة إلى إدارة قضايا الدولة وذلك بموجب أحكام قانون إدارة قضايا الدولة رقم ٢٨ لسنة ٢٠١٧، والذي استحدث منصب الوكيل العام الذي يتم اختصاصه في جميع قضايا الدولة حيث وبموجب القانون المذكور تُتَاطَ مسؤولية تمثيل الدولة في النزاعات القضائية بجهة قانونية متخصصة تُعرف بإدارة قضايا الدولة، وهي الجهة المخولة قانوناً بالدفاع عن مصالح الدولة ومؤسساتها الرسمية أمام المحاكم والهيئات القضائية. ويعتبر هذا الجهاز بمثابة الممثل القانوني للدولة، حيث يتولى متابعة الدعاوى التي تكون الدولة طرفاً فيها سواء كانت مدعية أو مدعى عليها، ويهدف هذا القانون إلى ضمان إدارة قانونية احترافية لقضايا الدولة، بما يحقق حماية المال العام ومصالح الدولة، ويعزز من شفافية وكفاءة العمل القضائي والإداري في الأردن.

وتقوم إدارة قضايا الدولة بتمثيل الدولة أمام المحاكم بمختلف درجاتها، سواء كانت محاكم صلح أو بداية أو استئناف أو محاكم إدارية أو المحكمة العليا، كما تقوم بتقديم الدفوع والمذكرات القانونية، سواء في القضايا المرفوعة ضد الدولة أو التي ترفعها الدولة ضد الأفراد أو الهيئات الأخرى ومتابعة تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة لصالح الدولة أو ضدها، والعمل على تنفيذ القرارات القضائية وفقاً للأحكام القانونية النافذة. كما لها الطعن في الأحكام القضائية عند الاقتضاء، سواء من خلال الاستئناف أو النقض، وفقاً لما تقتضيه مصلحة الدولة والأنظمة القانونية المعمول بها، وإبرام التسويات والمصالحات في النزاعات التي تكون الدولة طرفاً فيها

وبذلك فإن المشرعين الأردني والمصري كانا قد تلافيا مشكلة ازدواجية أدوار النيابة العامة التي وقع فيها المشرع الفلسطيني وقاما بخلق جهة قانونية إدارية خاصة، تتولى متابعة القضايا المرفوعة من وعلى الدولة، وهو ما نراه أكثر مثالية لكلا طرفي العلاقة، النيابة والدولة.

وقد كان حرياً بالمشرع الفلسطيني أن يحذو حذو المشرعين الأردني والمصري في تخصيص جهة قانونية مستقلة تختص بتمثيل الدولة فيما يرفع عليها من دعاوى فتختص هذه الجهة بنظر دعاوى الدولة، فوفقاً لقانون إدارة قضايا الدولة رقم 28 لسنة 2017 والذي استحدثت دائرة لتختص بنظر قضايا الدولة واستحدثت منصب الوكيل العام والذي يعهد إليه بتمثيل الدولة امام القضاء في الدعاوى التي ترفع عليها وهو شخص مستقل تماماً عن النائب العام وجهة مستقلة عن النيابة العامة.

المبحث الثاني: آثار الازدواجية على استقرار العمل القضائي

والازدواجية كما سبق وأن أسلفنا مرجعها إلى اسناد أكثر من اختصاص يتعارض أحدها مع الآخر وهو ما يترتب عليه تضارب المصالح المستهدف تحقيقها من قبل الجهة الواحدة، ومن أهم اثار التعارض في المصالح والتضارب في الأهداف التي تستهدفها الجهة الواحدة التأثير على سير المرفق العام بصفه دائمة ومستقرة، وعليه فإننا وفي المبحث التالي سنتناول المقصود بالمرفق العام ومبدأ سير وانتظام المرفق العام باطراد وانتظام في مطلب أول ونفرد المطلب الثاني لتقييم دور النيابة العامة في استقرار مرفق القضاء على النحو التالي:

المطلب الأول: اثر الازدواجية على سير مرفق القضاء بانتظام

والمرفق العامة هي المنشآت الإدارية العامة التي تقدم خدماتها للجمهور ولما كانت المرفق العامة تتعلق بمهام ومصالح أساسية فإن استمرار المرفق في تقديم الخدمة دون توقف او انقطاع هو أمر جوهري يترتب على الاخلال به التعويض عن الاضرار التي تنتج عنه هذا الاخلال، وتدار المرفق العامة بواسطة الدولة أو أحد أجهزتها كما تدار كذلك من خلال منح الامتياز لأشخاص بإدارة المرفق وأياً كان المعهود إليه بإدارة المرفق فإن حفظ استمرار تقديم الخدمة للجمهور هو التزام يجب عدم الاخلال به¹.

¹ (محيو، 1992، ص 484).

الفرع الاول: مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد

وقبل تناول مبدأ سير المرفق العام يجب ابتداءً أن نتناول المقصود بالمرفق العام، وتعريف المرفق العام ينبع من طبيعته باعتباره تجسيد تدخل الدولة على أرض الواقع في شؤون الافراد لسد حاجاتهم الأساسية وتقديم الخدمات التي لا غنى لهم عنها، وتتأثر المرافق العامة بالعوامل الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي تحيط بها فتواكب تطورها¹.

ومن ثم فإن ارتباط فكرة المرفق العام بالمتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية قد أدى إلى تغيير مفهوم المرفق العام وتطوره تبعاً لتطور العوامل والمقومات السابقة وكذا تبعاً لتغيرات والتطورات المتتالية تغيير مفهوم القائم على المرفق العام ذاته²، وهو أمر بديهي إذ وظيفة المرفق العام واتصالها المباشر مع جمهور المتعاملين هو ما حتم تطور وتغيير عناصرها على نحو مطرد فتعددت تعاريف المرفق العام.

وعليه فإن وضع تعريف جامع ومانع للمرفق العام كان محل خلاف كبير بين الفقه تبعاً لاختلاف الجهة التي يتناولها كل جانب فقهي في التعريف من ناحية، وتبعاً للتطورات المتلاحقة التي يتأثر بها المرفق العام من ناحية أخرى³، إلا أننا يمكن أن نعرفه كل مشروع يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة بتقديم ويخضع في نشاطه للسلطة العامة التي انشأته أو من ينوب عنها.

وبالرغم من تعدد تعاريف المرفق العام إلا أنها جميعاً تدور حول توافر العنصرين الرئيسيين المميزين للمرفق العام عن غيره من المرافق وهما عنصر المنفعة العامة والقصود به تقديم المرفق العام لخدماته للجمهور دون تمييز أو تفرقه ولا يقصد بذلك حظر تخصيص فئة معينة من الأشخاص للانتفاع بالمرفق العام فالمقصود بتحقيق المصلحة العامة أن تقدم الخدمات الأساسية لجمهور المتعاملين مع المرفق دون تفرقة أو تمييز بين أحدهم عن الآخر⁴.

¹ (حافظ، 1982، ص 11). أنظر أيضاً (شحاتة، 1955، ص 378).

² (الصاروخ، 1992، ص 8).

³ (عبد اللطيف، 2000، ص 23).

⁴ (الرشيدى، 2021، ص 8).

وعنصر السلطة العامة والمقصود به أن يتمتع المرفق العام في تعامله مع الجمهور بميزة السلطة العامة والتي يظهر فيها بمظهر صاحب السيادة والسلطان ليمتاز في تعامله مع الأشخاص بمميزات اشخاص القانون العام، ومن هذا المنطلق فإن إصباح صفة المرفق العام ترتبط بتوافر العنصرين السابقين فمتى توافرا وجد المرفق العام بصورته القانونية¹.

ودائماً ما تقدم المرافق العامة خدمات أساسية واستراتيجية للجمهور لا غنى للأفراد عنها فالمرافق العامة بعضها يمكن الاستغناء عنه لفترة من الزمن إلا أن بعضها الآخر لا يمكن الاستغناء عنه مطلقاً كمرفق الشرطة أو القضاء أو الصحة أو التعليم وعلى هذا فإن المرافق العامة تحت بالعديد من المبدأ التي تضمن استمرار وجودة تقديم الخدمات للجمهور ومن أهمها مبدأ سير المرفق العام باطراد وانتظام.

ومبدأ سير المرفق العام ينطوي على أهمية استمرار المرفق في العمل لتلبية احتياجات الافراد في المجتمع وخاصة أن كثير من حاجات الافراد يعتمدون فيها بصورة أساسية على تقديمها من قبل الدولة في صورة المرافق العامة ومن ثم لا يتخذون احتياطات لازمة للتعويض عنها حال توقفها ومن ثم فإن استمرار تقديم الخدمة أمر لا بد منه يترتب على الاخلال به اضطراب وإضرار كبير بالأفراد والمجتمع وهو ما يقودنا الى فوضى اجتماعية².

كذلك فإن طبيعة المرفق العام تتطلب ضرورة استمراره ودوام تقديم خدماته بصورة مستمرة ومطرده تبعاً للغاية التي من اجلها أنشئ فمثلاً أن غاية مرفق النقل تقديم خدمة نقل المواطنين ومن ثم فإن استمرار الخدمة يحقق العامة من المرفق وعليه فإن توقف المرفق العام عن تقديم خدمته وعدم انتظامه يترتب عليه الاخلال بالغاية التي أنشئ من أجلها³.

وعليه يعتبر مبدأ سير المرفق العام بانتظام وإطراد أحد أهم المبادئ التي يعتمد عليها المرفق العام في أداء وظيفته ومهمته وتقديم خدمته للجمهور تحقيقاً للصالح العام وبالرغم من أن اغلب التشريعات لم تنص على هذه القواعد باعتبارها من القاعدة التي تنظم المرفق

¹ (الظماوي، 1966، ص 394). أنظر ايضاً (حافظ، 1982 ص 11)، و (عبد المقصود، 2000، ص 107).

² (الشرقاوي، 1991، ص 130).

³ (سيد أحمد، 1997، ص 52)، أنظر ايضاً (الباز، 2004، ص 136).

العام إلا أنها تناولت القواعد التي تؤدي إليها كما استقر عليها القضاء في النظم التشريعية¹.

وتبعاً للقيمة القانونية والاجتماعية لمبدأ سير المرفق العام باطراد وانتظام وأهميته بالنسبة للدولة وجمهور المتعاملين معها فقد عنت التشريعات إلى تنظيم ما يحيط به من معوقات في سبيل ضمان سير المرفق العام بانتظام وفي سبيل ذلك أقر الفقه القانوني والقضاء مسؤولية الدولة عن انقطاع تقديم المرفق العام لخدماته أو تأخيرها²

ومن أهم المعوقات التي عنت التشريعات القانونية تنظيمها لضمان سير المرفق العام باستمرار تنظيم إضراب العاملين في المرفق العام، والاضراب هو من الحقوق التي شرعتها القوانين المعاصرة للعاملين للمطالبة بحقوقهم إلا أنها قد رسمت له إطاراً نظامي يجب ألا يخرج عنه، ويعرف الإضراب على أنه توقف جماعي إرادي عن العمل لمدة محددة أو غير محددة بغرض تحقيق مطالب مهنية معينة أو اجتماعية³، وعليه فإن الإضراب يترتب عليه وقف سير العمل في المرفق العام ومن ثم توقف تقديم الخدمات للجمهور وهو ما حدى بالتشريعات المعاصرة إلى تنظيمه بما لا يترتب عليه توقف سير المرفق العام باطراد واستمرار.

كذلك فإن الاستقالة أحد أهم العناصر التي قد تؤثر على مبدأ سير المرفق العام بانتظام وعليه فإن المرافق العامة تدار بواسطة العاملين الذين يقدموا خدماتهم للجمهور بصورة مستمرة ومطردة ومن ثم فإن مجرد استقالة العامل لا تبرر انقطاعه عن العمل بصورة فورية لما قد يترتب عليه توقف المرفق العام ولذلك فقد حرصت التشريعات على تنظيم الاستقالة بأن اشترطت ضرورة موافقة جهة الإدارة عليها، كما اباحت لجهة الإدارة حق رفض الاستقالة المقدمة من قبل العامل⁴.

وسير المرفق العام من أهم المبادئ التي اقترتها التشريعات المعاصرة والتي اتفق عليها الفقه الإداري والقضاء وأقر مسؤولية الدولة عن توقف تقديم خدمة المرافق العامة أو حتى التأخر في تقديمها، إذ تسأل الدولة عن الأضرار الناتجة عن توقف وتأخر المرفق العام

¹ (الطماوي، 1966، ص 528، 529).

² (محيو، 1992، ص 484).

³ (سعود، 2012، ص 13).

⁴ (بعلي، 2004، ص 229).

في تقديم خدماته للجمهور على نحو مطرد ومنتظم، كما قد جاهدت التشريعات المعاصرة في ضمان انتظام سير المرفق العام بانتظام بأن حاولت تلافي ما قد يؤثر عليه من معوقات من خلال تنظيمها كتنظيم الاضراب والاستقالة كذلك.

الفرع الثاني: سير وانتظام مرفق القضاء في ظل ازدواجية أدوار النيابة

وعليه يرى الباحث أن ازدواجية أدوار النيابة العامة في القيام بالتحقيق والادعاء قد تؤثر على مبدأ العدالة الجنائية، خاصة في ظل الإجراءات الأساسية التي يتضمنها التحقيق الابتدائي، مثل القبض والتفتيش والاستعانة بالخبراء. فكون النيابة مسؤولة عن كل من جمع الأدلة وتحريك الدعوى يثير إشكالية التوازن بين البحث عن الحقيقة وضمان حقوق المتهمين، إذ قد يؤثر هذا التداخل على الحياد المطلوب في مرحلة التحقيق. كما أن إجراءات القبض والتفتيش، رغم أنها منظمة قانونياً، إلا أن ازدواجية أدوار النيابة قد تؤدي إلى استخدامها بطرق تؤثر على الضمانات الإجرائية، خاصة في الحالات التي تستدعي تدخلاً سريعاً دون رقابة قضائية كافية.

بالإضافة إلى ذلك، فإن حق المحقق في تعيين الخبراء دون التقيد بجدول محدد قد يثير تساؤلات حول مدى استقلالية التحقيق، خصوصاً إذا لم تكن هناك جهة رقابية تضمن نزاهة العملية. بناءً على ذلك، يرى الباحث أن معالجة هذه الازدواجية تتطلب إعادة النظر في توزيع الصلاحيات بين جهات التحقيق والادعاء، بما يعزز الضمانات القانونية ويحد من أي تأثير محتمل على مرفق القضاء وسير العدالة.

كما النيابة العامة تمارس وظائف إدارية مهمة، منها الإشراف على أعمال مأموري الضبط القضائي، حيث يخضع هؤلاء المأمورون لإشراف النائب العام وأعضاء النيابة العامة ضمن نطاق اختصاصهم. يقومون بجمع الاستدلالات لمصلحة النيابة العامة، لكن تبعيتهم لها وظيفية وليست إدارية، إذ تظل الجهة التي يتبعونها مسؤولة عنهم من الناحية الإدارية، حيث تتمتع النيابة العامة بصلاحيات توجيههم والتأكد من التزامهم بالقانون وحماية حقوق الأفراد، كما تملك حق مساءلتهم في حال ارتكابهم تجاوزات أو مخالفات قانونية.

وتوجه النيابة العامة مأموري الضبط القضائي في مهام التحري وجمع الأدلة، لكنها لا تمتلك سلطة إصدار أوامر إدارية لهم، بل يقتصر دورهم على ممارسة صلاحياتهم ضمن نطاق اختصاصهم، حيث تعد أي إجراءات خارج ذلك باطلة. حيث من الضروري التمييز بين أعمال الضبط القضائي،

التي تركز على التحقيق في الجرائم بعد وقوعها، وأعمال الضبط الإداري، التي تهدف إلى منع الجرائم والحفاظ على النظام العام.

وعليه، يرى الباحث أن أي تضارب في أدوار النيابة العامة، سواء في ممارسة أعمال التحقيق الابتدائي أو توجيه التهم، قد يؤدي إلى انعكاسات سلبية على سير وانتظام مرفق القضاء. هذا التضارب يمكن أن يؤثر على حيادية النيابة العامة ويضعف ثقة المجتمع في النظام القضائي، خاصة إذا أدى إلى تداخل في الصلاحيات أو ازدواجية في المهام التي تقوم بها. كما أن تضارب الأدوار قد يتسبب في إبطاء سير العدالة نتيجة التأخير في الإجراءات القانونية أو التداخل بين الجهات المسؤولة عن التحقيق والتقاضى، مما يؤثر بشكل مباشر على حقوق الأفراد وحياتهم. ومن هنا، يتطلب الأمر مراجعة القوانين المنظمة لدور النيابة العامة بهدف تحديد صلاحياتها بشكل واضح، وتحقيق العدالة الناجزة بما يعكس حيادية واستقلالية القضاء.

كما تضطلع النيابة العامة بدور أساسي في دعاوى الدولة، فالنائب العام هو من يقيم الدعاوى التي للدولة أو إحدى مؤسساتها على أي شخص أو جهة كانت وتقام الدعاوى التي ضد الدولة ومؤسساتها على النائب العام بصفته الممثل القانوني، وتتولى نيابة دعاوى الدولة الإشراف على كافة الدعاوى المدنية، وإعتراضات التسوية أمام كافة المحاكم على اختلاف درجاتها، وتعقب التنفيذات المدنية، إضافة إلى كافة القضايا ذات العلاقة والمطالبات الواردة لمكتب النائب العام من النيابة والمحاكم والوزارات والجهات ذات العلاقة والمؤسسات التابعة لدولة فلسطين.

حيث بموجب قرار بقانون رقم (11) لسنة 2022 بشأن دعاوى الدولة، تتحمل النيابة العامة مسؤوليات كبيرة في تمثيل الدولة في الدعاوى القضائية. فوفقاً للمادة (5) تمثل النيابة العامة جهات الدولة أمام المحاكم المختصة في الدعاوى المدنية أو التحكيم، سواء كانت الدولة طرفاً مدعياً أو مدعى عليه. كما تقوم النيابة العامة بتقديم الطلبات والمرافعات، بالإضافة إلى تبليغ الأوراق القضائية نيابة عن الدولة¹.

¹ المادة (5) من القرار بقانون رقم (11) لسنة 2022 بشأن دعاوى الدولة والتي نصت على " 1. لغايات تطبيق أحكام هذا القرار بقانون، يمارس النائب العام المهام والصلاحيات الآتية: أ. تمثيل جهات دعاوى الدولة ومن في حكمها، فيما يرفع منها أو عليها من دعاوى أمام المحاكم المختصة بأنواعها ودرجاتها كافة، واتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان مصالحها والدفاع عنها. ب. تقديم الطلبات واللوائح والدفع اللازمة والمرافعات في تلك الدعاوى. ج. تبليغ وتبلغ سائر الأوراق القضائية نيابة عن جهات دعاوى الدولة ومن في حكمها وفقاً لأحكام القوانين ذات العلاقة. د. متابعة الأحكام والقرارات الصادرة عن

والمادة (9) تنص على أن المحكمة يمكنها النظر في دعاوى الدولة على وجه الاستعجال بناءً على طلب النيابة العامة أو قرار منها، وهو ما يساهم في تسريع الفصل في القضايا الهامة. كما تكلف النيابة العامة برفع الدعاوى الخاصة بالخلافات بين الدولة والأطراف الأخرى، وذلك وفقاً للمادة 4، بناءً على طلب الرئيس أو رئيس الوزراء أو وزير المالية، بحسب نوع الدعوى¹.

وتؤكد المادة (10) على أنه لا يجوز إجراء صلح أو تسوية في دعاوى الدولة إلا بعد الحصول على موافقة الجهة المختصة التي طلبت إقامة الدعوى².

وفي إطار ذلك، يحق للنائب العام تفويض أحد أعضاء النيابة العامة للقيام بأي من المهام المشار إليها، وفقاً للمادة الخامسة المذكورة، كما يمكن لرؤساء الجهات الحكومية أن ينتدبوا موظفين قانونيين لمتابعة القضايا وتنفيذ الأحكام.³

وعليه يرى الباحث أن القرار بقانون رقم 11 لسنة 2022 يثير تساؤلات جوهرية حول حياد واستقلالية النيابة العامة في فلسطين، فمنح النيابة العامة صلاحيات واسعة في تمثيل الدولة في جميع الدعاوى، يخلق تضارباً في الأدوار قد يؤثر سلباً على حياد جهة النيابة العامة، هذا التضارب ينبع من كون النيابة العامة تمثل طرفي النزاع في الدعويين الجزائية والمدنية.

المحاكم في دعاوى الدولة أمام الجهات المختصة. ٢. للنائب العام أن ينيب أحد أعضاء النيابة العامة للقيام بأي من المهام والصلاحيات المحددة في الفقرة (1) من هذه المادة، في أي دعوى من جهات دعاوى الدولة ومن في حكمها وفي أي مرحلة من مراحلها، بما لا يتعارض مع أحكام القوانين ذات العلاقة..."

¹ المادة (9) من القرار بقانون رقم (11) لسنة 2022 بشأن دعاوى الدولة والتي نصت على " للمحكمة بقرار منها أو بناءً على طلب النيابة العامة، النظر في دعاوى الدولة على صفة الاستعجال وفقاً لأحكام قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001م وتعديلاته"

² المادة (10) من القرار بقانون رقم (11) لسنة 2022 بشأن دعاوى الدولة والتي نصت على " لا يجوز إجراء صلح أو تسوية في دعاوى الدولة، إلا بعد أخذ موافقة الجهة صاحبة الصلاحية في طلب إقامتها وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون."

³ نصت المادة الخامسة من القرار بقانون المذكور في فقرتها الثالثة على " ... 3. يجوز لرئيس أي من جهات دعاوى الدولة ومن في حكمها، بموافقة النائب العام والتنسيق معه، أن ينتدب خطياً أي موظف قانوني فيها، أو في الدائرة ذات العلاقة، ليتولى أمر تقديم اللوائح والمذكرات القانونية عنها، ومتابعة تنفيذ الأحكام الصادرة لمصلحتها في كل دعوى تكون طرفاً فيها"

علاوة على ذلك، قد يؤدي هذا التوسع في صلاحيات النيابة العامة إلى تفويض استقلالها وجعلها عرضة للتأثير من قبل السلطة التنفيذية، فهي من حيث المبدأ وكيل عن الدولة وهي السلطة التنفيذية، والوكيل مأمور وتابع لموكله ولرغباته، ولتحقيق مصلحته الفضلى، مما يخلق تبعية للنيابة للسلطة التنفيذية، وهو ما قد يؤثر على قرارات النيابة العامة بالتحقيق أو بالترافع أمام المحاكم، في بعض الدعاوى الجزائية، وهو ما يعتبر تأثير بشكل أو بآخر على مبدأ سير مرفق القضاء بانتظام واطراد.

وان تضارب المصالح في تمثيل أكثر من جهة أمام القضاء كأن تكون النيابة العامة مسؤولة عن تمثيل الدولة في القضايا المدنية، قد تتعارض مصالحها مع دورها كجهة تحقق العدالة الجنائية. ومثال ذلك القضايا التي تتعلق بمسؤولية موظفي الدولة عن أضرار أو جرائم، قد تجد النيابة العامة نفسها في موقف صعب بين ملاحقة الجناة نيابة عن المجتمع والدفاع عن جهات الدولة في القضايا المدنية، وهذا التضارب قد يؤدي إلى تراخي النيابة العامة في ملاحقة قضايا الفساد أو الإهمال التي قد تكون جهات الدولة طرفاً فيها، مما يؤثر على مبدأ المساءلة وعدم الإفلات من العقاب.

كما قد تظهر بعض ملامح عدم الاستقرار القضائي كالتأثير على استقلالية النيابة العامة هي أحد الركائز الأساسية لتحقيق العدالة، عندما تكون النيابة العامة مسؤولة عن تمثيل الدولة في القضايا المدنية، قد يُنظر إليها على أنها غير محايدة، خاصة إذا كانت القضايا المدنية تتعلق بجهات حكومية أو موظفين كبار وهو ما قد يضعف ثقة الجمهور في النيابة العامة كمؤسسة تحقق العدالة بشكل نزيه، خاصة إذا كانت هناك شكوك حول تأثير جهات الدولة على قراراتها.

كما قد تظهر آثار ازدواج الأدوار في الإرباك في سير العمل القضائي، حيث قد تتعارض الأولويات بين تمثيل الدولة في القضايا المدنية وممارسة دور الادعاء العام في القضايا الجزائية. هذا قد يؤدي إلى تأخير في الفصل في القضايا، خاصة إذا كانت النيابة العامة تعاني من ضغوط بسبب كثرة المهام الموكلة إليها، كما أن هذا الازدواج يؤدي إلى زيادة العبء على النيابة العامة، مما قد يؤثر على جودة عملها في كلا الشقين الجزائي والمدني.

كما أن ازدواج أدوار النيابة العامة يقتضي حتماً إلى تقليل من مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقتضي بأن تكون السلطة القضائية مستقلة عن السلطة التنفيذية، فحينما تكون النيابة

العامة، وهي جزء من السلطة القضائية، مسؤولة عن تمثيل الدولة (السلطة التنفيذية) في القضايا المدنية، قد يُنظر إلى ذلك على أنه خلط بين السلطات، مما قد يؤثر على استقلالية القضاء.

كما ان هنالك تضاربا حقيقيا حال كان هنالك نزاع ما بين أكثر من جهة من الجهات المشمولة بتمثيلها من قبل النيابة وفقا لأحكام المادة الأولى من القرار بقانون رقم ١١ لسنة ٢٠٢٢، حيث أن المادة شملت مؤسسات الدولة وسلطاتها وهيئاتها والحكومة والأجهزة المدنية والعسكرية وغيرها من الجهات، بالإضافة الى منظمة التحرير ومؤسساتها والمؤسسات التابعة لها وفق صريح نص المادة الثانية من القرار بقانون المذكور. وعليه، فان هنالك تصورا حقيقيا لوجود تعارض بين مصلحة أي من هذه الجهات، وأن يكون كلا الجهتين ممثلتين من قبل النائب العام ذات الدعوى، مما يشكل اضطرابا في عمل المرفق القضائي.

وان ازدواج أدوار النيابة العامة في فلسطين بين تمثيل الادعاء العام وتمثيل الدولة في القضايا المدنية سوف يؤثر سلبا على سير مرفق القضاء بانتظام واطراد. هذا الازدواج قد يؤدي إلى تضارب في المصالح، وإضعاف استقلالية النيابة العامة، وإرباك في تنفيذ الأحكام، وتأخير في الفصل في القضايا. لذلك، قد يكون من الأفضل فصل هذين الدورين، بحيث تتولى جهة مستقلة (مثل هيئة قضايا الدولة) تمثيل الدولة في القضايا المدنية، بينما تبقى النيابة العامة مسؤولة حصرياً عن الادعاء العام في القضايا الجزائية. هذا الفصل سيعزز من استقلالية القضاء وثقة الجمهور في نزاهة العدالة.

المطلب الثاني: تقييم تعدد أدوار النيابة العامة على استقرار العمل القضائي

والدور الذي تمارسه النيابة العامة أحد اهم الأدوار التي تضمن استمرار سير وانتظام مرفق القضاء في الدولة وذلك تبعاً لما سبق وان بيناه فإن النيابة العامة يقع على عاتقها مهمة الاختصاص بإقامة الدعوى العمومية باعتبارها الأمين على مصالح الجماعة إذ يعهد إليها حفظ الصالح العام للجماعة ومن ثم فإن اختصاصها بإقامة الدعوى العمومية هو اللبنة الأولى في تحريك الدعوى الجزائية وضمان سير وانتظام مرفق القضاء، كما أن النيابة العامة تختص كذلك بكلاً من الأشكال وتنفيد الاحكام وتمثيل القصر كما يعهد إليها

بتمثيل الدولة في الدعوى المدنية، ومنازعات القضاة أمام المحكمة العليا، ومن ثم فإن الدور الذي تمارسه النيابة العامة في كلاً من الدعوى الجنائية وكذلك جميع الدعاوى المدنية المرفوعة من وعلى الدولة والذي لا يمكن الاستغناء عنه ومن ثم فإن استمرار وانتظام سير مرفق القضاء يرتبط بشكل مباشر وبصورة أساسية بما تمارسه النيابة العامة من اختصاصات وادوار، والنظام القانوني الذي يحدد اختصاصات النيابة العامة مثله كمثل أي نظام قانوني له إيجابيات وسلبيات، ولذلك نفرد الفرعين التاليين لتناول إيجابيات دور النيابة العامة في القانون الفلسطيني وكذا سلبياته على النحو التالي:

الفرع الاول: الإيجابيات

بالرغم من الانتقادات العديدة التي وجهت إلى نظام توزيع اختصاصات النيابة العامة في النظام الفلسطيني وما يترتب على هذا التوزيع تضارب المصالح وتضاد المعايير وتباين الأهداف التي تسعى لتحقيقها في ذات الموضوع فإنه بالطبع لا يخلو من الإيجابيات التي يمكن أن نذكر أهمها على النحو التالي:

- أن أعضاء النيابة العامة باعتبارهم جهة قضائية مختصة فهم الاقدر والاكثر كفاءة في تمثيل الدولة أمام القضاء المدني إذ أن أعضاء النيابة العامة هم أعضاء مؤهلون وعلى مستوى عال من الكفاءة والقدرة إذ يتم اختيارهم بعناية كما يخضعوا للعديد من الاختبارات ولديهم الخبرة الكافية في المرافعات أمام المحاكم، وهي أدوار تضطلع بها النيابة العامة دون أي جهة أخرى متخصصة في الدولة، فالنيابة هي نقطة اتصال ما بين جهة النظام وجهة القضاء، ولا يوجد أي جهات تابعة للإدارة أخرى تضطلع بهذه الأدوار، وهو ما يجعلهم أقدر من غيرهم على تحقيق الصالح العام في رعاية وحفظ المال العام بتمثيل الدولة كمدعي أو مدعى عليها أمام القضاء المدني.
- ان النيابة العامة هي سلطة وطنية ولأئها الأول والأخير للدولة والشعب ومن ثم فهي الامينة على مصالحهم والاقدر على رعايتها ومن ثم فهي الأكثر مناسبة لتولي مسؤولية تمثيل الشعب والدولة امام القضاء في سبيل تحقيق صالحه العام.
- ان اسناد اختصاص تمثيل الدولة بالإضافة لاختصاص النيابة العامة بتمثيل الادعاء العام وممارسة سلطة التحقيق والاثهام يترتب عليه تخفيض النفقات الحكومية وذلك بإسناد مهمة تمثيل الدولة امام لقضاء للنيابة العامة بدلاً من إنشاء جهة قضائية

مستقله تخصص لها موازنة مالية خاصة ومستقلة عن المخصصة للنيابة العامة وهو ما يؤدي إلى زيادة النفقات الحكومية العامة، سيما إذا ما نظرنا الى مقارنة ما بين أعداد دعاوى الدولة المنظورة أمام القضاء فهي تعتبر هامشية في مقابل أعداد القضايا الجزائية التي ترد للنيابة العامة سنويا، تعداد الدعاوى المدنية المرفوعة على جهات الدولة أو منها لا تتعدى ١٪ من مجموع الدعاوى الجزائية الواردة للنيابة العامة في العام ٢٠٢٤م، وعليه فانه من غير المجدي انشاء إدارة خاصة لهذا العدد البسيط من الملفات المدنية.

- إن تركيز الاختصاصات القضائية في يد جهة قضائية واحدة ليعهد إليها بأكثر من اختصاص قضائي يحقق سهولة وسرعة إجراءات سير الدعوى ونقل الملفات والتحرر من الروتين الحكومي المتمثل في تبادل الملفات والبيانات من جهة إلى إذ أن اخصاص ذات الجهة بالاختصاصات ينطوي علي تسير في سير الإجراءات.
- كذلك فإن تركيز الصلاحيات في يد جهة قضائية واحدة والركون إليها في الاضطلاع بأكثر من اختصاص يكسب أعضائها خبرة على كلا الصعيدين وهو ما يجعله أقدر على القيام بعمله والاضطلاع بمهام وظيفته تبعاً لما اكتسبه من خبرات ومهارات في ممارسته للاختصاصات المتنوعة.

الفرع الثاني: السلبيات

وبالرغم من المزايا التي يحققها نظام ازدواجية دور النيابة العامة في تولي مهمة الادعاء العام وتمثيل المجتمع في القصاص من الأشخاص الذين يتعدون على أمنه وسلامته وكذا مهمة تمثيل الدولة بالإضافة لاختصاصاتها المدنية باعتبارها الأمين العام على مصالح الجماعة وخاصة في النطاق الشرعي والتي كان لبعضها أثر إيجابي في دوام سير واستمرار وانتظام مرفق القضاء.

الا أننا نرى أنه وإن كان لهذه الإيجابيات أثر في تحقيق استمرار وانتظام العمل في مرفق القضاء إلا أنه من الممكن الوصول لنفس النتيجة وتلافي سلبيات ازدواجية وتعدد اختصاصات النيابة العامة الموكلة إليها والمتعارضة مع بعضها البعض، ويمكن أن نوضح أهم سلبيات اضطلاع النيابة العامة بتمثيل الدولة الفلسطينية في الدعاوى المدنية في النقاط التالية:

- إن ائقال كاهل النيابة العامة بالعديد من الاختصاصات المتعارضة والمتضاربة يتعارض مع مقتضيات المنطق الصحيح إذ من غير المستساغ تكليف جهة أو شخص معين بالقيام بمهام متعددة ومتعارضة مع بعضها البعض.
- أن تعدد الاختصاصات المسندة لجهة النيابة العامة في النظام القضائي الفلسطيني تجعل مهمة عضو النيابة العامة أكثر صعوبة وذلك لضرورة تعمقه وتخصسه في مجالات قانونية متعددة مما يتعارض مع احترافية الأدوار بالتخصص في أداء مهام أقل.
- أن التضارب الواضح بين مصلحة النيابة العامة في إقامة الدعوى العمومية على المجرمين والمتهمين الذي أجرموا في حق المجتمع بالتعدي على أمنه وسلامته وبين مصلحتها في رفع عبء مسؤولية الدولة عن جرائم الموظفين العموميين باعتبارها ممثلاً للدولة امام القضاء هو من قبيل التعارض والتضاد في الأهداف وهو ما يترتب عليه ازدواجية المعايير التي يختل معها الاتزان القائم على ضرورة الحيد في عمل النيابة، ويجعل هذا النظام عرضة للانتقاد، سيما وأن النيابة العامة
- يتعارض ازدواج الاختصاصات المسندة للنيابة العامة مع مقتضيات العدالة ويخالف ما سارت عليه النظم القانونية الحديثة كالمرشعان الأردني والمصري والتي اثبتت جدارتها بالفصل بين جهة تمثيل الدولة وبين جهة الادعاء العام.
- أن تبعية النيابة العامة المالية للسلطة التنفيذية بالإضافة إلى اسناد مهمة تمثيل الدولة للنيابة العامة ومن ثم المولاة لها في الدفاع عن حقوقها يؤثر بصورة مباشرة وغير مباشرة على حيد واستقلال النيابة العامة في ممارسة اختصاصها القضائي ومن ثم إصدار احكامها وقراراتها القضائية تحت التأثير المادي والمعنوي للسلطة التنفيذية وبما يتعارض مع مقتضيات العدالة.
- ان أعضاء النيابة العامة متخصصون في إدارة الدعوى الجزائية، وهو الأصل العام، وهم وحينما يمارسون هذا الدور يمارسونه في اطار أن النيابة العامة هي الخصم الشريف، وهذا لا يتوافق مع العقلية التي ينبغي أن تكون عند المحامي الذي يهدف للدفاع عن مصالح موكله بأي شكل، فهو منحاز لمصالح موكله، وينبغي عليه أن وكيل النيابة ليس هو الشخص الأمثل للدفاع عن الدولة في نزاعاتها المدنية.

- ان من طبيعة عمل النيابة المداورة بين أفرادها وتصدر تشكيلات وانتدابات من شأنها تغيير موقع وكيل النيابة المختص في متابعة قضايا الدولة الى نيابة أخرى قد يعمل بها في أدوار التحقيق والمرافعة أمام المحاكم الجزائية، وقد يطول الأمر لسنوات، وقد يحل مكانه وكيل نيابة آخر في تمثيل الدولة في الدعاوى المدنية المرفوعة عليها، قد لا يكون له سابق خبرة في أداء هذه الأدوار، وعليه، لا يوجد استمرارية أو تخصص في هذا الشأن في النيابة العامة، وهذا ينعكس بشكل أساسي على نوعية الدفوع التي يجب الدفع بها أمام القضاء المدني، فهي تختلف بشكل كبير عن الدفوع في القضايا الجزائية.

الخاتمة:

وفي الختام فقد تناولنا في هذه الدراسة مظاهر الازدواجية في عمل النيابة العامة، وما تأثيرها على دورها في تحريك الدعوى الجزائية بمراحلها المختلفة كما تم الإشارة الى الاسناد القانونية والتي تمنح النيابة صلاحيات في الدعاوى الجزائية وتحريكها، والدعاوى المدنية المرفوعة على جهة الدولة، وتم تبيان حدود أدوار النيابة في كل منهما. وفي ظل التبعيات المالية والإدارية لمرفق النيابة العامة، فان اناطة صلاحيات تمثيل الدولة بها قد يخلق تضاربا في مهمتها الأساسية وهي تحريك الدعوى الجزائية، حيث أن النيابة هي الوكيل بالخصومة عن الدولة في القضايا المالية المرفوعة عليها، وهو أمر قد لا يكون مستساغا اناطته بالنيابة لتكي يكون لديها كامل الحرية والأريحية في تحريك الدعاوى الجزائية على المرافق العامة وعلى الموظفين العموميين حال ارتكابهم لأي جريمة مستوجبة التعويض.

كما تم بحث تأثير تعدد أدوار النيابة العامة على سير المرفق القضائي، وتبين أن اغلب الاختصاصات المناطة بالنيابة العامة كاختصاص التحقيق والاتهام، أو اختصاصها في تمثيل القاصر أو اختصاصاتها المتنوعة في تنفيذ الأحكام الجزائية واستشكالاتها هي في حقيقتها قد تتكامل وأدوار النيابة العامة الا أنها لا تتعارض معها، وذلك على عكس تمثيل النيابة للدولة أمام القضاء المدني والذي قد يشوبه بعض التعارض في بعض الحالات، كما

انه قد يكون هنالك تعارضا في تمثيلها لجهة الدولة أمام المحكمة العليا بخصوص المستحقات المالية لموظفي المرفق القضائي من قضاة وأعضاء النيابة.

تُعد النيابة العامة الجهة الأنسب والأكفأ لتمثيل الدولة أمام القضاء المدني، نظراً لما يتمتع به أعضاؤها من تأهيل عالٍ وخبرة واسعة في المرافعات القضائية، إلى جانب كونهم مختارين بعناية ويخضعون لاختبارات صارمة تؤهلهم للقيام بأدوار لا تضطلع بها أي جهة إدارية أخرى. كما أن النيابة العامة، بصفتها سلطة وطنية مستقلة، تُكرّس ولاءها للدولة والشعب، مما يجعلها الأجدر برعاية مصالحهما وتحقيق الصالح العام. وإضافة إلى ذلك، فإن إسناد هذا الدور للنيابة يحقق وفراً في النفقات الحكومية، إذ لا مبرر لإنشاء جهة مستقلة لتولي قضايا مدنية تُعد هامشية العدد مقارنة بالقضايا الجزائية التي تعالجها النيابة سنوياً. كما أن تركيز الاختصاصات القضائية في يد جهة واحدة يُسهم في تسريع الإجراءات وتجاوز الروتين الإداري الناتج عن تبادل الملفات بين الجهات المختلفة، ويكسب أعضاء النيابة خبرات متراكمة في مجالات متنوعة، مما يُعزز من كفاءتهم وقدرتهم على أداء المهام الموكلة إليهم على نحو أكثر فاعلية.

كما يثير إسناد اختصاصات متباينة ومتعارضة للنيابة العامة في النظام القضائي الفلسطيني إشكاليات جديدة تتعلق بتعارض الأدوار وتضارب المصالح، إذ من غير المنطقي تحميل جهة واحدة مهاماً متضادة كتمثيل الدولة في النزاعات المدنية وممارسة الادعاء العام في ذات الوقت. هذا التداخل يؤدي إلى إرهاب أعضاء النيابة ويقوّض احترافيتهم، كما يعزز تضارب المصالح، خاصة عند الدفاع عن الدولة في قضايا تتعلق بجرائم موظفيها، ما يؤثر على حيادهم ويخالف معايير العدالة. إضافة إلى ذلك، فإن خضوع النيابة مالياً للسلطة التنفيذية قد يمس باستقلالها القضائي، كما أن طبيعة العمل بالمدورة داخل النيابة تمنع تحقيق الاستمرارية والتخصص في قضايا الدولة المدنية، خلافاً لما تقتضيه الخبرة المطلوبة في هذا النوع من الدعاوى. ولهذا، فإن النظم القانونية الحديثة مثل المصرية والأردنية قد فصلت بوضوح بين جهتي الادعاء العام وتمثيل الدولة لضمان الحياد والعدالة.

ومن خلال الدراسة السابقة توصل الباحث إلى عدد من النتائج والتوصيات في سبيل تلافيتها يمكن أن نجمل أهمها في:

النتائج:

- هنالك مساحة كبيرة من الاختصاصات التي تضطلع بها النيابة العامة والتي قد تظهر على أنه هنالك ازدواجية في أدوارها إلا أنها لا تؤثر على عمل النيابة أو استقرار الجهاز القضائي كازدواجية التحقيق والادعاء، وفي تمثيل القاصر واشكالات التنفيذ الجزائية، إلا أنه يمكن أن يتصور ان تجتمع هذه المهام بيد ذات الجهة القضائية.
- النيابة العامة هي ممثل الادعاء العام والمنوط بها ممارسة سلطة الاتهام والتحقيق كاختصاص أصيل، كما ان النيابة العامة في النظام الفلسطيني هي ممثل الدولة امام القضاء ومن ثم فإنها المختص بالمثل امام القضاء لتمثيل الدولة في دعاوى الدولة سواء اكانت مدعية أم مدعى عليها.
- أن منط مسؤولية الدولة عن اعمال موظفيها هو التبعية الإدارية والتي تتوفر بوجود الرقابة الفعلية التي تمارسها جهة الإدارة على الموظفين العموميين والتي تسال عن أعمالهم التي يمارسونها ضمن اعمال ومهام وظائفهم وداخل نطاق النشاط الإداري. كما أن النيابة العامة باعتبارها المختص بدعاوى الدولة تتولى تمثيل الدولة في الدعاوى المرفوعة بشأن الاضرار التي سببتها الجرائم التي يرتكبها الموظف العام في الدولة.
- ان اسناد اختصاص تمثيل الدولة في دعاوى الدولة للنيابة العامة بالإضافة إلى اختصاصها الأصيل بتمثيل الادعاء العام هو من قبيل ازدواجية الاختصاصات التي تتعارض فيه المصالح ويؤثر كل منهما على الآخر.
- ان تمثيل النيابة للدولة يتعارض ومبدأ الفصل بين السلطات، ففي الوقت الذي تعتبر فيه النيابة العامة شعبة من شعب القضاء فان تمثيلها للدولة بمؤسساتها التنفيذية يعتبر خطأ بين السلطات.
- الأعباء الناتجة عن تحمل النيابة العامة لمسؤولية تمثيل الدولة ومؤسساتها أمام القضاء المدني السنوية لا تتعدى واحد في المائة من مقدار الملفات الجزائية الواردة للنيابة العامة، وهي تعتبر نسبة بسيطة وغير مؤثرة.

التوصيات:

ومن خلال الدراسة السابقة فقد توصل الباحث إلى عديد من التوصيات يمكن ان نجمل أهمها فيما يلي:

• يوصى الباحث بضرورة التحرك التشريعي في سبيل تلافي النتائج السلبية المترتبة ائقال كاهل النيابة العامة بالعديد من الاختصاصات بالإضافة إلى اختصاصها الأصيل بممارسة الادعاء العام.

• يوصي الباحث بتفعيل نص المادة 5 من القرار بقانون رقم ١١ لسنة ٢٠٢٢ بشأن دعاوى الدولة وذلك بانتداب المستشارين القانونيين في الوزارات المختلفة لمتابعة القضايا المدنية المرفوعة من وعلى الوزارة ذات الشأن، وتكليفهم بعمل اللوائح والمرافعات وذلك تحت اشراف وكيل النيابة العامة المتابع لهذه القضايا أمام القضاء المدني، حيث ان هذا الأمر سيعمل على تخفيف الأعباء العملية التي تقع على عاتق وكيل النيابة المتابع لهذه القضايا، وبذات الوقت سينخرط هؤلاء القانونيون بأدوار قانونية حقيقية في صلب دراستهم، وبما يتوافق وخبراتهم العملية في هذه الوزارات.

• يوصي الباحث وبالتعاون مع معهد التدريب القضائي الفلسطيني عقد دورات تدريبية متخصصة في إدارة الدعاوى المدنية، وذلك لغايات الاستثمار في المعرفة القانونية للعاملين في قطاع تمثيل الدولة أمام القضاء المدني من وكلاء نيابة أو مستشارون قانونيين للوزارات المختلفة.

• يوصي الباحث بإصدار تعديل للقرار بقانون رقم ١١ لسنة ٢٠٢٢ وذلك بخلق جهة خاصة "هيئة قضايا الدولة" يعهد لها تمثيل الدولة أمام القضاء المدني والحاكم بوزير العدل وذلك أسوة بالتشريع الأردني، على أن يتم انتخاب مجموعة ممن يبدون المهارات القانونية ومن ثبت جدارته من وكلاء النيابة والمستشارين القانونيين لتشكيل نواة لهيئة قضايا الدولة.

ان تخصص العاملين في هيئة قضايا الدولة على النحو المتصور سيكون فيه مراعاة للمصلحة الفضلى لكلا طرفي العلاقة (الدولة والنيابة العامة) حيث أن هذا الأمر سيؤدي بالضرورة الى تعزيز للفصل بين السلطات الأمر الذي يعتبر المصلحة الفضلى للنيابة العامة، كما أن إعادة تدوير للقانونيين من الموظفين العموميين بأقل التكاليف المادية لن يكلف الدولة أي تبعات مالية جديدة، وانه وهذا التخصص سيؤدي الى تعزيز المهارات والملكة القانونية لأعضاء هيئة قضايا الدولة، مما يخدم الموكل "الدولة" في هذه العلاقة القانونية.

قائمة المراجع:

المراجع باللغة العربية:

القوانين والقرارات التشريعية:

- قانون الإجراءات الجزائية رقم 3 لسنة 2001.
- قانون السلطة القضائية رقم (1) لعام 2002.
- القرار بقانون رقم (11) لسنة 2022م
- القرار بقانون رقم 41 لسنة 2020 بشأن المحاكم الإدارية
- القرار بقانون رقم 40 لسنة 2020 بشأن تعديل قانون السلطة القضائية.
- قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001.
- القرار بقانون رقم (4) لسنة 2016 م، بشأن حماية الأحداث.
- قرار مجلس القضاء الأعلى رقم (3) لسنة 2006.

الأحكام القضائية

- حكم محكمة النقض المصرية رقم ١١٤١ والصادر عام ١٩٤٤، مجموعة أحكام النقض المصرية. س 45
- حكم محكمة النقض الفلسطينية في الطعن الجزائي رقم ١٤ لسنة ٢٠٠٣، الصادر بتاريخ ٢٠٠٤/٤/١٥.
- حكم محكمة النقض الفلسطينية في الطعن الجزائي رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٠، صادر بتاريخ ٢٠١٠/٧/١٥.
- حكم محكمة النقض الفلسطينية في القضية رقم ٦٠٦ لسنة ٢٠١٨، الصادر بتاريخ ٢٠١٩/٧/١٤.
- حكم محكمة النقض الفلسطينية في الطعن رقم ١٠٦٣ لسنة ٢٠٢٠ والصادر بتاريخ ٢٠٢٣/٤/١٩.
- نقض جزاء مصري، الصادر بتاريخ 9 حزيران (يونية) 1969، مجموعة أحكام محكمة النقض، س 20، رقم 71، ص 583.
- حكم محكمة النقض الفلسطينية في الطعن المدني ٢٠٢٥/٢٧٤ الصادر بتاريخ ٢٠٢٥/١٠/٧.

الكتب العلمية:

- أبو زيد، محمد عبد الحميد. (1986). رقابة القضاء لأعمال الإدارة "دراسة مقارنة". دار الثقافة العربية. القاهرة.
- إبراهيم، صالح. (1995). التعليمات العامة للنيابات في المسائل الجزائية. بدون ناشر. القاهرة.
- بن ملح، الغوثي. (2000). القانون القضائي الجزائري. ط 2. ديوان الوطني للأشغال التربوية. الجزائر.
- بغدادي، جيلالي. (2002). الاجتهاد القضائي في المواد الجزائية. الجزء الأول. ط 1. الديوان الوطني للأشغال التربوية. الجزائر.
- بعلي، محمد الصغير. (2004). القانون الإداري. دار العلوم للنشر والتوزيع. الحجار. عنابة.
- بهنام، رمسيس. (بدون سنة نشر). الجرائم المضرة بالمصلحة العمومية. منشأة المعارف. الإسكندرية.
- ثروت، جلال. (1986). أصول المحاكمات الجزائية سير الدعوى العمومية. الدار الجامعية. بيروت.
- جبر، حاتم لبيب. (1968). نظرية الخطأ المرفقي - دراسة مقارنة. مطابع أخبار اليوم. القاهرة.
- حافظ، محمود محمد. (1982). نظرية المرفق العام. دار النهضة العربية.
- حسني، محمود نجيب. (1995). شرح قانون الإجراءات الجنائية. ط 2. دار النهضة العربية. القاهرة.
- حسين، محمد بكر. (2007). مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها. ط 1. دار الفكر الجامعي. الإسكندرية.
- حلبي، محمود نجيب. (1988). شرح قانون الإجراءات الجنائية. ط 2. دار النهضة العربية. القاهرة.
- حنفي، عبد الله. (2000). قضاء التعويض (مسؤولية الدولة غير التعاقدية). دار النهضة العربية. القاهرة.

- حومد، عبد الوهاب. (1995). الوسيط في شرح الاجراءات الجزائية الكويتية، ط 5. منشورات جامعة الكويت. الكويت.
- حيدر، علي. (1991). درر الحكام في شرح مجلة الأحكام. تعريب فهمي الحسيني. ط 1. دار الجيل.
- رسلان، انور. (1982). مسؤولية الدولة غير التعاقدية. ط 2. دار النهضة العربية. القاهرة.
- سامي، حامد. (1988). نظرية الخطأ الشخصي في مجال المسؤولية الإدارية. ط 1. مكتبة النهضة المصرية. القاهرة.
- سرور، أحمد فتحي. (1986). الوسيط في قانون الاجراءات الجنائية. دار النهضة العربية. القاهرة.
- سرور، أحمد فتحي. (1993). الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية. ط 7. دار النهضة العربية. القاهرة.
- سليمان، عبد المنعم. (1997) أصول الإجراءات الجزائية. المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع. بيروت.
- سيد أحمد، علي عبد العال. (1997). حق الإضراب في المرافق العامة. ط 2. مؤسسة دار الكتب. الكويت.
- شحاتة، توفيق. (1955). مبادئ القانون الإداري. ط 1. دار النشر للجامعات المصرية. القاهرة.
- الشراوي، سعاد. (1991). القانون الإداري. دار النهضة العربية. القاهرة.
- الشناوي، توفيق محمد. (2006). حرمة أسرار الحياة الخاصة ونظرية عامة للتفتيش. ط 1. منشأة المعارف. الإسكندرية.
- شيجا، إبراهيم. (1996). مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني. الدار الجامعية. بيروت.
- الصاروخ، مليكة. (1992). نظرية المرافق العامة الكبرى "دراسة مقارنة". ط 2. مطبعة النجاح الجديدة. الدار البيضاء. المغرب.
- صقر، نبيل. (2006). قانون الأسرة نصا فقها وتطبيقا. دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع. الجزائر.

- الصغير، محمد. (2005). الوجيز في المنازعات الإدارية. دار العلوم للنشر والتوزيع.
- الطائي، عادل. (1999). المسؤولية المدنية للدولة عن أخطاء موظفيها. ط 1. دار الثقافة للنشر والتوزيع. عمان.
- طلبه، عبد الله. (بدون سنة نشر). الرقابة القضائية على أعمال الإدارة. ط 1. جامعة دمشق.
- الطماوي، سليمان. (1966). مبادئ القانون الإداري "دراسة مقارنة". ط 8. دار الفكر العربي. القاهرة.
- الطماوي، سليمان. (1970). الوجيز في القضاء الإداري. ط 2. دار الفكر العربي. القاهرة.
- العتوم، منصور. (1984). المسؤولية التأديبية للموظف العام "دراسة مقارنة". ط 1. مطبة المشرق. الأردن.
- عبد الباقي، مصطفى. (2015) شرح قانون الإجراءات الجزائية الفلسطينية. كلية الحقوق/ جامعة بيرزيت. فلسطين.
- عبد الحميد، أشرف. (2004). النيابة العامة ودورها في المرحلة السابقة على المحاكمة (دراسة تحليلية مقارنة). ط 1. دار النهضة العربية. القاهرة.
- عبد الحميد، اشرف رمضان. (2007). حياد القضاء الجنائي. ط 1. دار أبو المجد للطباعة بالهرم. القاهرة.
- عبد اللطيف، محمد. (2000). تفويض المرافق العامة. دار النهضة العربية.
- عبد المقصود، مصطفى. (2000). دراسات في العقد الإداري. مكتبة النصر الزقازيق.
- العبيدي، فريدة. (2008). السلطة التأديبية لصاحب العمل. ط 1. دار الكتب القانونية. مصر.
- العزي، مطهر. (2013). القضاء الإداري وموقف المشرع اليمني منه. مكتبة ومركز الصادق للطباعة والنشر. صنعاء. الجمهورية اليمنية.
- علي، مصطفى يوسف محمد. (2008). إشكالات التنفيذ الجنائية "دراسة مقارنة وفقاً لآراء الفقه وأحداث أحكام القضاء". منشأة المعارف. الإسكندرية.

- عوابدي، عمار. (1998). النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري. الجزء الأول. ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون. الجزائر.
- عوابدي، عمار. (2014). النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري. ط ٥. ديوان المطبوعات الجامعية. الجزائر.
- غسمون، رمضان. (2010). الحق في محاكمة عادلة من خلال تشريع الوطني الجزائري، والتشريع الدولي. ط 1. دار الألفية. الجزائر.
- الكاساني، علاء الدين أبي بكر بن مسعود. (1986). بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع. الجزء الخامس. دار الكتب العلمية، السعودية.
- محيو، أحمد. (1992). المؤسسات الإدارية. ديوان المطبوعات الجامعية. الجزائر.
- معوض، عبد التواب. (1998). دعاوى التعويض الإدارية وصيغها. دار الفكر الجامعي. مصر.
- المهتار، طلال. (بدون سنة نشر). مسؤولية الموظفين ومسؤولية الدولة في القانون المقارن.
- نمور، محمد سعيد. (2011). أصول الإجراءات الجزائية شرح القانون أصول المحاكمات الجزائية. دار الثقافة للنشر والتوزيع. عمان.

الرسائل العلمية:

- ابراهيم، محمد شحده. (2018). "واقع تطبيق معايير الحكم الرشيد في النيابة العامة بـفلسطين وسبل تعزيزها". رسالة ماجستير. أكاديمية الإدارة والسياسة للدراسات العليا. جامعة الأقصى. غزة.
- أبو نحل، سيف الدين. (2010). "إحالة الدعوى الجزائية من سلطة التحقيق إلى قضاة الحكم في التشريع المصري". رسالة ماجستير غير منشورة. جامعة القاهرة. مصر.
- بن عودة، مصطفى. (2012). "الفصل بين هيئتي النيابة والتحقيق في القانون الجنائي الجزائري". رسالة ماجستير غير منشورة. جامعة قاصدي. مرياح ورقلة، الجزائر.

- بوعمره، إبراهيم. (2021). "مسؤولية الموظف العام عن إساءة استعمال السلطة دراسة تحليلية". رسالة ماجستير غير منشورة. كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة سوسة. تونس.
- الجعبري، شروق. (2019). "الطبيعة القانونية للنيابة العامة". رسالة ماجستير. جامعة القدس. فلسطين.
- خطيب، محمد صبحي محمد. (2010). "إشكالات تنفيذ الأحكام الجزائية في قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني". رسالة ماجستير غير منشورة. كلية الدراسات العليا. جامعة النجاح الوطنية. فلسطين.
- الرشيدى، محمد. (2021). "مبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد". رسالة ماجستير غير منشورة. كلية الحقوق. جامعة اسوان. مصر.
- سعود، أحمد. (2012). "دوام سير المرفق العام باطراد وانتظام". مذكرة مكملة لنيل درجة الماجستير في القانون الإداري. كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة محمد خيضر بسكرة.
- الشمري، أحمد عدنان جابر. (2014). "مسؤولية الإدارة عن أعمالها المادية: دراسة مقارنة بين القانونين الأردني والكويتي". رسالة ماجستير. جامعة الشرق الأوسط. الأردن.
- صعابنة، محمود نظمي. (2011). "دور النيابة العامة في تحريك الدعوى العمومية في فلسطين - دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، جامعة النجاح. فلسطين.
- عدوان، غازي فوزي ضيف الله. (2013). "الضرر الناشئ عن خطأ الإدارة والتعويض عنه: دراسة مقارنة بين الأردن ومصر". رسالة ماجستير. جامعة الشرق الأوسط. عمان.
- عليان، غسان فضل. (2009). "إشكالات تنفيذ الحكم الجزائي في قانون الإجراءات الفلسطيني - دراسة مقارنة". جامعة حلوان. مصر.
- المرصفاوي، حسن صادق. (1954). "الحبس الاحتياطي وضمان حرية الفرد في التشريع المصري". رسالة دكتوراه غير منشورة. جامعة القاهرة. مصر.

المجلات والأبحاث العلمية:

- الباز، داود عبد الرزاق. (2004). "الإدارة العامة: الحكومة الالكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه". مجلس النشر العلمي. الكويت.
- براهمي، سميحة. (2018). "مبدأ الفصل بين سلطتي الاتهام والتحقيق دراسة مقارنة". مجلة القانون والعلوم سياسية. المجلد الرابع العدد 02.
- البراك، أحمد. (2005). "دور النيابة العامة في تجسيد العدالة واقع وطموح". مؤتمر العدالة الفلسطينية الأول. المركز الفلسطيني للاستقلال المحاماة والقضاة مساواة.
- الخطيب، عدنان. (1968). "الإجراءات الإدارية. نظرية الدعوى في القضاء الإداري". معهد البحوث والدراسات العربية. القاهرة.
- الخمليشي، أحمد. (1981). "القانون الجنائي الخاص". مجلة الأمن الوطني: 144(1).
- ذبيح، سفيان. (2023). "جريمة اختلاس الأموال العمومية وطريقة مكافحتها في القانون الجزائري". المؤتمر العلمي الدولي حول الآليات القانونية والمؤسسية لمكافحة الفساد بين أولوية المكافحة وضرورة الوقاية. كلية الحقوق والعلوم السياسية.
- شاهين، محمود. (1999). "تقرير حول النيابة العامة الفلسطينية عدالة غائبة وجهاز في خدمة مرؤوسيه"، الهيئة المستقلة لحقوق الانسان، التقارير السنوية. العدد7. رام الله.
- عبد الباقي، مصطفى. (2016). "واقع النظام القضائي الفلسطيني بين الاستقلال والفاعلية". دراسات علوم الشريعة والقانون. 4(43).
- عبدلي، سفيان. (2020). "النيابة العامة بين التبعية والاستقلال". كلية الحقوق. جامعة بسكرة. مجلة ميلاف للبحوث والدراسات. 2(6). الجزائر.
- عزيز، كايد. (2005). الفصل بين السلطات في النظام الفلسطيني. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان. فلسطين.
- علاونة، فادي. (2022). "التبعية كشرط لإقامة مسؤولية الدولة عن أخطأ موظفيها"، المجلة الجزائرية للعلوم السياسية والعلاقات الدولية. 13(9). الجزائر.

- العلوي، عادل. (2011). "دور النيابة العامة في تنفيذ الاحكام الجزية". المعهد العالي للقضاء. المغرب.

المراجع الأجنبية:

- Tak, P. (1999). East Meets West, Aspects of Prosecution in Countries in Transition, European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, Volume 7, Issue 4.
- Hans-Jörg, A. (2005). Rechtstatsachenforschung zum Strafverfahren, Bundeskriminalamt (BKA), Kriminalistisches Institut (Hrsg.), Wolters Kluwer Deutschland GmbH, München .
- Darcy, G. (1999). la responsabilité de l'administration. Op.cit.
- Lansnicker, F. (1996), Richteramt in Deutschland: in Spannungsfeld zwischen Recht und Politik, Darstellung und Analyse anhand Germany. von ausgewählten Fallbeispielen,

الفهرس

أ.....	الإهداء
ب.....	إقرار
ث.....	ملخص
ح.....	Abstract
خ.....	مقدمة
د.....	مشكلة الدراسة
ذ.....	تساؤلات الدراسة
ذ.....	أهمية الدراسة
ز.....	أهداف الدراسة
س.....	منهجية الدراسة
س.....	الدراسات السابقة
1.....	الفصل الأول
1.....	مظاهر الازدواجية
2.....	المبحث الأول: تحريك الدعوى الجزائية
3.....	المطلب الأول: مرحلة التحقيق الابتدائي
4.....	الفرع الأول: التحقيق والاتهام
11.....	الفرع الثاني: تمثيل القاصر
14.....	المطلب الثاني: مرحلة التحقيق النهائي
14.....	الفرع الاول: الترافع امام المحاكم الجزائية

17	الفرع الثاني: تنفيذ الاحكام الجزائية واستشكالاتها
19	المبحث الثاني: تمثيل النيابة العامة للدولة
19	المطلب الأول: السند القانوني لتمثيل النيابة للدولة
20	الفرع الاول: تمثيل النيابة العامة للدولة أمام القضاء الإداري والدستوري
24	الفرع الثاني: تمثيل النيابة العامة للدولة أمام القضاء المدني
28	الفرع الثالث: تمثيل النيابة أمام المحكمة العليا
30	المطلب الثاني: حدود دور النيابة في تمثيل الدولة
31	الفرع الأول: حدود مسؤولية الدولة عن اعمال موظفيها
35	الفرع الثاني: دور النيابة العامة في إدارة دعاوى التعويض المتعلقة بالدعاوى المدنية
38	الفصل الثاني
38	آثار الازدواجية في عمل النيابة العامة
38	المبحث الأول: آثار الازدواجية على استقلال عمل النيابة
39	المطلب الأول: حدود تبعية النيابة العامة
39	الفرع الأول: التبعية المالية
41	الفرع الثاني: التبعية الإدارية
45	المطلب الثاني: تضارب المصالح في تمثيل النيابة العامة للدولة
45	الفرع الاول: جرائم الموظفين العموميين
48	الفرع الثاني: تعويض الدولة عن جرائم موظفيها والاختفاء الشخصية والمرفقية
50	الفرع الثالث: تمثيل الدولة في جرائم الموظفين العموميين
56	المبحث الثاني: آثار الازدواجية على استقرار العمل القضائي
56	المطلب الأول: اثر الازدواجية على سير مرفق القضاء بانتظام

57	الفرع الاول: مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد
60	الفرع الثاني: سير وانتظام مرفق القضاء في ظل ازدواجية أدوار النيابة
64	المطلب الثاني: تقييم تعدد أدوار النيابة العامة على استقرار العمل القضائي
65	الفرع الاول: الإيجابيات
66	الفرع الثاني: السلبيات
68	الخاتمة:
70	النتائج:
70	التوصيات:
72	قائمة المراجع:
80	فهرس المحتويات