

تعليمات رقم (4) لسنة 2016م بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الخاصة بالجهات الخاضعة لرقابة وإشراف هيئة سوق رأس المال

اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب،
استناداً لأحكام القرار بقانون رقم (20) لسنة 2015م، بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب
وتعديلاته، لا سيما أحكام المادة (14/20) منه،
وبناءً على الصلاحيات المخولة لنا،
وتحقيقاً للمصلحة العامة،

أصدرنا التعليمات الآتية:

مادة (1)

تعريف

1. يكون للكلمات والعبارات الواردة في هذه التعليمات المعاني المخصصة لها أدناه، ما لم تدل القرينة على خلاف ذلك:

القانون: قرار بقانون رقم (20) لسنة 2015م، بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.
اللجنة: اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.
الوحدة: وحدة المتابعة المالية.

الهيئة: هيئة سوق رأس المال الفلسطينية.

لجنة تنفيذ قرارات مجلس الأمن الدولي: اللجنة التي تشكل بقرار من رئيس الدولة، تتولى تنفيذ القرارات الصادرة عن مجلس الأمن الدولي التابع للأمم المتحدة، بموجب الباب السابع ذات العلاقة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وخطر تمويل انتشار أسلحة الدمار الشامل.

الجهة المالية: الجهة الخاضعة لإشراف ورقابة هيئة سوق رأس المال الفلسطينية، وفق أحكام المادة (3) من قانون هيئة سوق رأس المال رقم (13) لسنة 2004م.
العميل: الشخص الطبيعي أو الاعتباري الذي يتعامل مع الجهات المالية.

المستفيد الحقيقي: الشخص الطبيعي الذي يملك أو يسيطر بصورة نهائية على عميل أو حساب الشخص الذي قام نيابة عنه بإجراء التعامل، أو الشخص الذي يمارس السيطرة النهائية الفعالة على شخص اعتباري أو إدارته.

علاقة العمل: العلاقة التي تنشأ ما بين العميل والجهة المالية، وتتصل بالأنشطة والخدمات المالية التي تقدمها الجهة المالية لعملائها.

العناية الواجبة: التعرف على هوية العميل وأوضاعه القانونية ونشاطه ومصدر الأموال، والغاية من علاقة العمل وطبيعتها والمستفيد الحقيقي (إن وجد)، والتحقق من كل ذلك، والمتابعة المتواصلة

للعمليات التي تتم في إطار علاقة عمل مستمرة بأي وسيلة من الوسائل المحددة بمقتضى التشريعات ذات العلاقة، بالإضافة إلى التعرف على طبيعة العلاقة المستقبلية فيما بين الجهة المالية والعميل، والغاية منها.

الشخص المعرض سياسياً للمخاطر: الشخص وأفراد عائلته وذوي الصلة به وشريكه الذي يشغل أو شغل سواء في فلسطين أو خارجها مناصب سياسية عامة أو وظائف عليا، بما يشمل قادة الأحزاب السياسية أو القضاة أو أعضاء المجلس التشريعي أو أعضاء النيابة العامة أو مسؤولي الشركات المملوكة للدولة أو رؤساء المؤسسات أو الهيئات أو الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية أو السلطات التابعة لدولة فلسطين أو التابعة لأية دولة أخرى، ورؤساء وممثلي المنظمات الدولية.

2. تسري التعريفات الواردة في القرار بقانون رقم (20) لسنة 2015م، بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، حيثما وردت في هذه التعليمات.

مادة (2)

نطاق التطبيق

تسري أحكام هذه التعليمات على الجهات المالية الخاضعة لرقابة وإشراف الهيئة بموجب قانون هيئة سوق رأس المال رقم (13) لسنة 2004م، والأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه، وفروعها العاملة بالخارج بالقدر الذي تسمح به القوانين والأنظمة المعمول بها في تلك الدول.

مادة (3)

حظر التعامل

يحظر على الجهة المالية التعامل مع الأشخاص مجهولي الهوية أو الأشخاص الذين يحملون أسماء صورية أو وهمية أو الأشخاص الذين يحظر التعامل معهم طبقاً للتشريعات السارية، أو بناءً على تعليمات من الهيئة.

مادة (4)

العناية الواجبة

على الجهة المالية بذل العناية الواجبة في الحالات الآتية:

1. عند نشوء علاقة عمل مع العميل.
2. وجود اشتباه بحدوث غسل أموال أو تمويل إرهاب.
3. وجود شكوك لدى الجهة المالية حول صحة البيانات التي تم الحصول عليها مسبقاً بخصوص تحديد هوية العميل أو مدى كفايتها.

مادة (5)

إجراءات العناية الواجبة

على الجهة المالية الالتزام بإجراءات التعرف والتحقق الآتية:

1. الاطلاع على الوثائق الرسمية للعميل عند الشروع بالتعامل معه للتعرف عليه وعلى طبيعة نشاطه أو مصادر دخله، والتحقق من تلك المعلومات من خلال الحصول على نسخة عن هذه الوثائق، موقعة بما يفيد بأنها صورة طبق الأصل.
2. اتخاذ الإجراءات اللازمة للتحقق من صحة المعلومات التي تم الحصول عليها من العميل من خلال مصادر محايدة وموثوقة، بما في ذلك الاتصال بالجهات الرسمية المصدرة للوثائق المنصوص عليها في الفقرة (1) من هذه المادة.
3. تراعى إجراءات التعرف التالية في حال كان العميل شخصاً طبيعياً:
 - أ. الاسم الكامل للعميل وجنسيته وتاريخ ومكان الولادة ورقم هويته ورقم جواز السفر للأشخاص غير الفلسطينيين، والعنوان الحالي والدائم لمكان الإقامة الفعلية ورقم هاتفه وعنوان عمله وطبيعة عمله أو نشاطه والغاية من علاقة العمل ودخل العميل ومصادر ثروته، وأية معلومات أخرى ترى الجهة المالية ضرورة للحصول عليها.
 - ب. يجب على الوكيل إبراز نسخة عن الوكالة من قبل الوكيل مصادقاً عليها حسب الأصول، بالإضافة إلى المستندات المثبتة لهوية كل من الوكيل والموكل في حال التعامل بالوكالة.
 - ج. يجب الحصول على المستندات المتعلقة بالأشخاص ناقصي أو فاقد الأهلية وبمن يمثلهم قانوناً، وفقاً لإجراءات التعرف والتحقق المنصوص عليها في هذه المادة.
 - د. فتح الحسابات على نماذج خاصة ومعتمدة من الجهة المالية وفروعها، تتضمن تعهد العميل بأنه المالك الأصلي والمستفيد الوحيد.
 - هـ. الاستخدام المتوقع للحساب من حيث الأموال التي ستمر عبر الحساب، وعدد ونوع ووتيرة المعاملات المتوقعة.
4. الطلب من كل عميل تصريحاً خطياً يحدد فيه المستفيد الحقيقي من العملية المالية المراد القيام بها، والتعرف والتحقق من المستفيد الحقيقي وفق إجراءات التعرف والتحقق المنصوص عليها في هذه التعليمات.
5. تراعى الإجراءات التالية في حال كان العميل شخصاً اعتبارياً:
 - أ. التعرف على اسم الشخص الاعتباري وعنوانه ومقره الرئيسي وشكله القانوني وتاريخ ورقم تسجيله وأسماء المالكين وحصص الملكية، بحيث تكون الجهة المالية على معرفة بهيكل الملكية، والتعرف على هويات مدرائه، والغاية من علاقة العمل وطبيعتها، والتحقق من المعلومات المشار إليها في هذه الفقرة من خلال المستندات المصدقة رسمياً، بما يشمل الحصول على المستندات الآتية:
 - (1) شهادة التسجيل الصادرة وفقاً للقوانين المعمول بها في فلسطين، بما يشمل الشهادات الصادرة عن وزارة الاقتصاد أو الغرف التجارية أو الصناعية أو البلديات أو أي سلطة مختصة في تسجيل الشخص الاعتباري، وفق الأصول المعمول بها.
 - (2) عقد التأسيس.
 - (3) النظام الداخلي.
 - (4) المفوضين بالتوقيع عنه، وتقديم الوثائق المعززة لذلك.
 - (5) بيان هوية ممثله القانوني.

- ب. يجب التحقق من أسماء المساهمين الذين تتجاوز ملكيتهم (10%) من رأس مال الشركة، وإرفاق المستندات المثبتة لهذه البيانات، باستثناء الشركات المساهمة العامة.
- ج. في حال كان المستفيد الحقيقي من الأشخاص المعرّضين سياسياً للمخاطر، تراعى إجراءات التعرف والتحقق الخاصة بهؤلاء الأشخاص، المنصوص عليها في القانون وهذه التعليمات.
- د. يراعى بالتعرف على المستفيد الحقيقي في حال الشخص الاعتباري اتخاذ الإجراءات اللازمة للوقوف على هيكل الملكية والإدارة المسيطرة على الشخص الاعتباري، ويشمل ذلك الاعتماد على البيانات والمعلومات التي يتم الحصول عليها من الوثائق الرسمية حتى تتيقن الجهة المالية من معرفة هوية المستفيد الحقيقي.
- هـ. الاستخدام المتوقع للحساب من حيث الأموال التي ستمر عبر الحساب، وعدد ونوع ووتيرة المعاملات المتوقعة.
- و. تطبق الأحكام الواردة في الفقرة (5) من هذه المادة على الشركات الأجنبية، ويجوز للجهة المالية طلب أية معلومات أخرى تراها مناسبة.
6. فيما يتعلق بالجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية أو الهيئات غير الهادفة للربح ومن في حكمهما، يجب التعرف على اسم الجمعية أو الهيئة ومقرها وشكلها القانوني ونوع النشاط وتاريخ التأسيس والغرض من التعامل والمفوضين بالتوقيع وجنسياتهم وأرقام هواتفهم، ويجب التحقق من المعلومات المطلوبة بموجب هذه الفقرة من خلال إبراز المستندات الرسمية الدالة عليها، بما يشمل إبراز المستندات التالية مصدقة حسب الأصول:
- أ. شهادة تسجيل الجمعية أو الهيئة الأهلية أو الهيئة غير الهادفة للربح أو الشركة غير الربحية الصادرة عن الجهات المختصة صاحبة الاختصاص في تسجيلها.
- ب. النظام الأساسي.
- ج. المستندات الدالة على المفوضين بالتوقيع، والتعرف على هوية المفوض بالتوقيع وفق إجراءات التعرف المنصوص عليها في هذه التعليمات، وتحديث التعرف على المفوضين بالتوقيع بشكل دوري.
- د. بيان هوية ممثلها القانوني.
7. للجهة المالية تأجيل إجراءات التحقق من هوية العميل والمستفيد الحقيقي إلى ما بعد المباشرة في علاقة العمل، وذلك وفقاً للشروط التالية مجتمعة:
- أ. استكمال إجراءات التحقق في أقرب وقت ممكن.
- ب. استدعاء الضرورة لإنجاز مهام العمل العادية، بحيث لا يترتب على ذلك أية مخاطر غسل الأموال أو تمويل الإرهاب.
- ج. دراسة مخاطر غسل الأموال وتمويل الإرهاب للحالة التي تم التأجيل فيها، والسيطرة على تلك المخاطر.
- د. أن يتوفر لدى الجهة المالية إجراءات معتمدة وواضحة بالخصوص.
8. يجب تحديث المعلومات المطلوبة بموجب أحكام هذه المادة بالنسبة للأشخاص الاعتباريين بشكل سنوي، بما يشمل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية والهيئات غير الهادفة للربح، وتحديث

المعلومات الخاصة بالأشخاص الطبيعيين كل سنتين، ويراعى واجب التحديث في جميع الأحوال في حال الشك في صحة المعلومات التي تم الحصول عليها.

مادة (6)

الاعتماد على طرف ثالث

على الجهة المالية لدى اعتمادها على طرف ثالث الالتزام بالآتي:

1. الحصول فوراً على المعلومات اللازمة في إجراءات العناية المنصوص عليها في المادة (5) من هذه التعليمات.
2. اتخاذ الخطوات المناسبة للتأكد بأن نسخ مستندات بيانات التعريف وغيرها من المستندات ذات العلاقة بمتطلبات العناية الواجبة تجاه العميل يمكن توفيرها من قبل الطرف الثالث حال طلبها ودون تأخير.
3. التأكد من أن الطرف الثالث يخضع للإشراف والرقابة، ولديه إجراءات الالتزام بمتطلبات العناية الواجبة تجاه العميل والاحتفاظ بالسجلات، وفقاً لأحكام القانون وهذه التعليمات.
4. الأخذ بعين الاعتبار درجة مخاطر الدول التي يتم الاعتماد على أطراف ثالثة فيها.
5. تكون مسؤولية التحقق من بيانات العميل وإثبات صحتها على عاتق الجهات المالية الخاضعة لهذه التعليمات.

مادة (7)

العناية الخاصة

تلتزم الجهة المالية ببذل اهتمام خاص في الحالات الآتية:

1. عندما يبدي العميل اهتماماً غير عادي فيما يتعلق بالالتزام الجهة المالية بمتطلبات الإبلاغ وسياساتها الخاصة في مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، ويرفض الكشف عن أي معلومات تتعلق بأنشطته ومصدر أمواله أو يقوم بتقديم وثائق إثبات شخصية بها شبهة التزوير.
2. العمليات الكبيرة والعمليات التي ليس لها أي هدف اقتصادي أو قانوني واضح.
3. العمليات التي تتم مع أشخاص يتواجدون في دول لا تتوافر لديها نظم مناسبة لمكافحة عمليات غسل الأموال وتمويل الإرهاب.
4. عند التعامل مع الأشخاص المعرضين سياسياً وذلك وفقاً لما يلي:
 - أ. وضع نظام لإدارة المخاطر يتيح الاستدلال فيما إذا كان العميل أو من ينوب عنه أو المستفيد الحقيقي من ضمن هذه الفئة، وعلى مجلس إدارة الجهة المالية وضع سياسة لقبول العميل من هذه الفئة، وأن تأخذ بعين الاعتبار تصنيف العملاء وآلية الموافقة حسب درجة مخاطرهم.
 - ب. التأكد من مصادر ثروة العميل والمستفيدين الحقيقيين من المعاملات.
 - ج. المتابعة بشكل دقيق ومستمر لمعاملات هؤلاء الأشخاص.
5. عدم إبداء العميل أي اهتمام تجاه المخاطر أو العمولات أو غيرها من تكاليف المعاملات الاستثمارية الأخرى.

6. عندما يواجه العميل صعوبة في وصف طبيعة نشاطهم أو يفتقرون إلى المعلومات العامة فيما يتعلق بذلك النشاط.
7. إذا كان العميل يبدو وكأنه وكيلاً لشخص أو كيان غير معلوم الهوية ويرفض أو لا يرغب في تقديم أي معلومات تتعلق بذلك الشخص أو الكيان.
8. تعامل العميل بمبالغ ضخمة دون توافر الحد الأدنى من المعرفة بطبيعة الاستثمار في الأوراق المالية ومخاطرها أو التعامل بأي نشاط تمارسه الجهة المالية.
9. احتفاظ العميل بحسابات متعددة باسمه أو احتفاظه بحسابات باسم أفراد العائلة أو بأسماء أشخاص اعتبارية وتكرار قيامه بالعمليات بين هذه الحسابات دون سبب واضح.
10. عدم إبداء العميل اهتماماً بالحصول على أفضل سعر للورقة المالية المتعامل عليها بيعاً وشراءً.
11. عدم اهتمام العميل دوماً بما تقدمه الجهة المالية من نصائح استثمارية.
12. القيام بسداد قيمة العمليات المنفذة عن طريق وسيط وليس من قبل العميل ذاته.
13. تفضيل العميل التعامل مع الجهة المالية عن طريق شبكات سياحية أو مصرفية لحامله.
14. تكرار قيام العميل بتغذية حسابه لدى الجهة المالية لتغطية عمليات شراء ثم القيام بالبيع غير المبرر أو بعد فترة قصيرة أو إعادة سحب أمواله.
15. تعتمد العميل القيام بعمليات متعددة تقل قيمتها عن مبلغ (5,000) دولاراً أمريكياً أو ما يعادله من العملات الأخرى، وذلك بقصد تجنبه التعامل من خلال المصارف، أو طلبه الإعفاء من التعامل من خلال المصارف للعمليات التي تتعدى قيمتها مبلغ (5,000) دولاراً أمريكياً أو ما يعادل هذه القيمة من العملات الأخرى.

مادة (8)

التعاملات غير المباشرة

على الجهات المالية تطبيق السياسات والإجراءات اللازمة لتجنب المخاطر المتعلقة بالاستغلال السيئ للتعامل غير المباشر مع العميل وخاصة تلك التي تتم باستخدام تقنيات الإنترنت وعليها أن تضمن مستوى إجراءات تحقق من هوية العميل ونشاطه مماثلة لإجراءات التحقق الخاصة بالتعامل المباشر مع العميل.

مادة (9)

حفظ السجلات

على الجهة المالية الاحتفاظ بجميع السجلات والمستندات لمدة لا تقل عن عشر سنوات من تاريخ انتهاء المعاملة المالية أو انتهاء علاقة العمل أو بعد تاريخ إغلاق الحساب، وفي حال إغلاق الحساب لوجود قضايا تحقيق تتعلق بجرائم غسل الأموال أو تمويل الإرهاب فإنه يتوجب الاحتفاظ بالمعلومات والمستندات لحين الانتهاء من القضية التحقيقية، على أن تكون آلية حفظ السجلات وفقاً لما هو مقبول لدى المحاكم الفلسطينية و/ أو القوانين المعمول بها في فلسطين، على أن تتضمن الوثائق المحفوظة:

1. البيانات المتعلقة بالعناية الواجبة المنصوص عليها في المادة (5) من هذه التعليمات.

2. البيانات المتعلقة بإيضاح العمليات المالية والصفقات التجارية والنقدية سواء كانت محلية أو خارجية.
3. ملفات الحسابات والمراسلات التجارية.
4. صور عن وثائق الهويات الشخصية أو شهادات التسجيل.

مادة (10) التدابير الداخلية

على الجهة المالية الالتزام بالآتي:

1. تعيين ضابطاً للاتصال على مستوى الإدارة العليا، ونائباً عنه يقوم مقامه في حال غيابه، على أن يتولى القيام بالآتي:
 - أ. إبلاغ الوحدة ورقياً وإلكترونياً وبشكل فوري عن العمليات التي يشتبه بأنها تتضمن جريمة غسل الأموال أو تمويل الإرهاب أو أي من الجرائم الأصلية سواء تمت هذه العمليات أم لم تتم، وذلك على النماذج المرفقة بهذه التعليمات، والمعد خصيصاً لذلك، وعدم إغلاق الحساب/ الحسابات للأشخاص المشتبه بهم.
 - ب. استلام الإبلاغات من أي من موظفي الجهة المالية إذا توافر لدى الموظف الشك في أن العملية المراد تنفيذها هي عملية يشتبه بارتباطها بغسل الأموال أو تمويل الإرهاب أو أي من الجرائم الأصلية.
 - ج. تزويد الوحدة بالبيانات المتعلقة بالعمليات التي يشتبه ارتباطها بغسل الأموال أو تمويل الإرهاب أو أي من الجرائم الأصلية، وبأي معلومات أخرى يتم طلبها منه، وتسهيل اطلاعها على السجلات والمعلومات ذات العلاقة لغايات القيام بمهامها.
 - د. التأكد من مدى التزام الجهة المالية بأحكام القانون والتعليمات الصادرة بموجبه.
 - هـ. تدريب الموظفين لتعزيز قدراتهم لكشف عمليات غسل الأموال وتمويل الإرهاب.
 - و. إعداد سياسات مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، ووضع دليل إجراءات داخلي للالتزام بأحكام القانون واللوائح والتعليمات الصادرة بموجبه.
 - ز. الاحتفاظ بكافة المستندات والتقارير الداخلية التي يتلقاها، والمحالة إلى الوحدة.
 - ح. إعداد تقارير دورية عن العمليات غير المعتادة أو التي يشتبه ارتباطها بغسل الأموال وتمويل الإرهاب.
 - ط. وضع النظم اللازمة لتصنيف العميل حسب درجة المخاطر في ضوء ما يتاح للجهة المالية من معلومات وبيانات، ومراجعتها بشكل دوري.
 - ي. وضع النظم والإجراءات التي تكفل قيام جهات التدقيق الداخلي بدورها، المتمثل بفحص أنظمة الضبط والرقابة الداخلية للتأكد من فعاليتها في مكافحة عمليات غسل الأموال وتمويل الإرهاب، مع ضرورة مراجعتها دورياً لاستكمال أي نقص بها أو تحديثها وتطويرها لزيادة كفاءتها وفعاليتها.
2. تمكين ضابط الاتصال من العمل باستقلالية، وبما يكفل سرية المعلومات التي ترد إليه أو المحالة منه وفقاً لأحكام هذه التعليمات، وتمكينه من الاطلاع على السجلات والبيانات التي تلزم لقيامه

بأعمال الفحص، ومراجعة النظم والإجراءات التي تضعها الجهة المالية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

3. تعيين الكادر الكافي والملائم والمؤهل في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، بما يتلاءم مع حجم الجهة المالية وعملياتها والمخاطر التي تواجهها.

مادة (11)

أحكام خاصة بشركات التأمين

يتوجب على شركات التأمين الالتزام بالإجراءات التالية، إضافة إلى إجراءات العناية الواجبة المنصوص عليها بالمادة (5) من هذه التعليمات:

1. مراعاة التعرف على المستفيدين من وثائق التأمين على الحياة وغيرها من المنتجات التأمينية الاستثمارية بمجرد تحديد أو تسمية هؤلاء المستفيدين، وذلك وفق الآتي:

أ. الحصول على اسم الشخص بالنسبة للمستفيدين من الأشخاص الطبيعيين أو الأشخاص الاعتباريين المذكورين تحديداً بالاسم.

ب. الحصول على معلومات كافية عن المستفيد بالنسبة للمستفيدين الذين تم تسميتهم من خلال صفات أو فئة (مثل الزوج أو الأطفال لحظة حدوث الحدث المؤمن منه) أو عبر وسائل أخرى كالوصية، بحيث تقتنع الشركة بأنها ستكون قادرة على تحديد هوية المستفيد لحظة صرف التعويض.

ج. التحقق من هوية المستفيدين عند صرف التعويض في الحالات المنصوص عليها في هذه الفقرة.

2. على شركة التأمين اعتبار المستفيد من وثيقة التأمين على الحياة ذات مخاطر عالية عند تحديد قابلية تطبيق إجراءات العناية الواجبة المشددة، وفي حال توصلت شركة التأمين إلى اعتبار المستفيد من التأمين من الأشخاص الاعتبارية ممثلاً لمخاطر عالية، فعليها تطبيق تدابير مشددة في تحديد هوية المستفيد الحقيقي من وثيقة التأمين، والتحقق منها لحظة صرف التعويض.

3. اتخاذ إجراءات العناية الواجبة المشددة للتعرف على هوية العميل ونشاطه، وخاصة العمليات المتعلقة بالآتي:

أ. العمليات التأمينية الكبيرة والعمليات التأمينية التي ليس لها هدف اقتصادي أو قانوني واضح، والعمليات التأمينية المعقدة وغير العادية، ووضع الإجراءات اللازمة للوقوف على خلفية الظروف المحيطة بهذه العمليات وأغراضها، وأن تدون نتائج ذلك في سجلاتها.

ب. العمليات التأمينية التي تتم مع أشخاص طبيعيين أو أشخاص اعتباريين يتواجدون أو ينتمون إلى دول لا تتوافر لديها نظم مناسبة لمكافحة عمليات غسل الأموال وتمويل الإرهاب أو إذا كانت هذه الدول لا تطبق المعايير الدولية الخاصة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب أو لا تطبقها بصورة كافية.

ج. أي عملية ترى إدارة التأمين وفقاً لتقديرها بأنها تشكل نسبة مخاطر عالية لعمليات غسل الأموال وتمويل الإرهاب.

د. العمليات التي تتم من خلال العملاء غير المقيمين.

4. على الشركة اتخاذ الإجراءات اللازمة فيما يتعلق بوثائق التأمين على الحياة، لتحديد ما إذا كان المستفيدون و/أو المستفيد الحقيقي، هم أشخاص معرضون سياسياً للمخاطر، على أن:
- أ. يتم ذلك عند دفع التعويضات وتحديد مخاطر أكثر ارتفاعاً.
 - ب. يتم إعلام الإدارة العليا قبل دفع متحصلات وثيقة التأمين.
 - ج. إجراء فحص دقيق لمجمل العلاقة التجارية لحاملي وثيقة التأمين.
 - د. إخطار الوحدة.

مادة (12)

إجراءات شركات التأمين في العناية الخاصة

تلتزم شركات التأمين بإيلاء عناية خاصة للعمليات التأمينية الآتية:

1. وثائق تأمينات الأشخاص:
 - أ. دفعات المعاش.
 - ب. الوثائق ذات القسط الوحيد، خاصة إذا كان القسط كبيراً.
 - ج. وثائق التأمين المختلط.
 - د. الحالات المشتبه فيها، خاصة في حالة التصفية المبكرة.
2. تأمينات الممتلكات والتأمينات الهندسية.

مادة (13)

تنفيذ قرارات مجلس الأمن الدولي

على الجهة المالية التنفيذ الفوري للالتزامات الواردة في القرارات الصادرة عن لجنة تنفيذ قرارات مجلس الأمن الدولي، والتي تعمم من قبل الهيئة، وتهيئة الأنظمة الإلكترونية اللازمة لضمان تنفيذ القرارات بفاعلية.

مادة (14)

التزام المدقق الخارجي

على المدقق الخارجي للجهة المالية التأكد من قيام الجهة المالية بتطبيق هذه التعليمات، ومدى كفاية سياسات وإجراءات الجهة المالية المتعلقة بذلك، ورفع تقرير بذلك إلى الهيئة فور اكتشافه لأي مخالفة لأحكام هذه التعليمات.

مادة (15)

الإلغاء

1. تلغى تعليمات مكافحة غسل الأموال الخاصة بالجهات الخاضعة لرقابة وإشراف هيئة سوق رأس المال رقم (2009/3) الصادرة عن اللجنة.
2. يلغى كل ما يتعارض مع أحكام هذه التعليمات.

مادة (16)

السريان والنفاذ

على الجهات المختصة كافة، كل فيما يخصه، تنفيذ أحكام هذه التعليمات، ويعمل بها من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية.

صدرت في مدينة رام الله بتاريخ: 2016/09/26 ميلادية
الموافق: 25/ذو الحجة/1437 هجرية

اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب

نموذج رقم: ()

التاريخ: / /

لاستخدام وحدة المتابعة المالية	
رقم الاستلام:	
تاريخ الاستلام:	
ساعة الاستلام:	

نموذج إبلاغ عن عملية يشتبه في أنها تتضمن جريمة
غسل أموال أو تمويل إرهاب
(خاص بشركات التأمين)

أولاً: بيانات عن شركة التأمين

1. اسم الشركة:		
2. السلطة الرقابية الخاضعة لها:		
3. اسم الفرع الذي توجد به العملية:		
4. عنوان الفرع:		
5. أرقام تلفونات وفاكس الفرع:	ت:	/ فاكس:
6. اسم المدير:	ت:	فاكس:

ثانياً: وكلاء ووسطاء التأمين

7. الاسم:		
8. طبيعة العمل:	☐ وكيل تأمين	☐ وسيط تأمين
9. العنوان:		

10. العنوان:	الحي:	المدينة:	المحافظة:	
11. رقم الهاتف والبريد الإلكتروني:	منزل:	عمل:	محمول:	البريد الإلكتروني:

ثالثاً: بيانات عن المؤمن له

(أ) في حالة إذا كان المؤمن له شخصاً طبيعياً

12. الاسم:		
13. الجنس:	☐ ذكر	☐ أنثى
14. الجنسية:		
15. المهنة:		
16. مكان العمل:	12. العنوان:	

17. تاريخ الميلاد:	يوم	شهر	سنة	14. مكان الميلاد:	

.....			18. العنوان وفقاً لمستند إثبات الشخصية:
المحافظة:	المدينة:	الحي:	
.....			

19. مكان الإقامة الدائم:	
--------------------------	--

				20. مكان الإقامة الدائم في الخارج (إن وجد):
البريد الإلكتروني	محمول	عمل	منزل	21. أرقام التلغونات والبريد الإلكتروني:

22. نوع إثبات الشخصية:					
23. بيانات إثبات الشخصية:					
الرقم:		مكان الإصدار:			
تاريخ الإصدار:		يوم:		شهر: سنة:	
تاريخ الانتهاء:		يوم:		شهر: سنة:	

(ب) في حالة إذا كان المؤمن له شخصاً اعتبارياً

(ب-1) بيانات عن الشخص الاعتباري:

24. الاسم:	
25. الشكل القانوني:	

26. عنوان المركز الرئيسي:						
الحي:		المدينة:		المحافظة:		

27. تاريخ التأسيس:		يوم	شهر	سنة	رأس المال المدفوع:

28. وصف النشاط وفقاً للسجل التجاري:				
29. رقم القيد في السجل التجاري:				
30. تاريخ وجهة القيد:				
31. رقم مشغل مرخص:		32. نوعه:	☐ معفي	☐ صغير ☐ عادي

(ب - 2) بيانات عن الشخص الطبيعي المفوض بالتوقيع عن الشخص الاعتباري:

33. الاسم الرباعي:	اسم الشخص	اسم الأب	اسم الجد	اسم العائلة
34. الجنس:	☐ ذكر	☐ أنثى		
35. الجنسية:				

36. المهنة:	
37. مكان العمل:	38. العنوان:
39. طبيعة العلاقة مع الشخص الاعتباري:	

40. تاريخ الميلاد:	يوم	شهر	سنة	41. مكان الميلاد:

42. العنوان وفقاً لمستند إثبات الشخصية:	
	الحي:
	المدينة:
	المحافظة:

43. مكان الإقامة الدائم:	
--------------------------	--

				44. مكان الإقامة الدائم في الخارج (إن وجد):
البريد الإلكتروني	محمول	عمل	منزل	45. أرقام التلغونات والبريد الإلكتروني:

46. نوع إثبات الشخصية:	
------------------------	--

47. بيانات إثبات الشخصية:			
الرقم:	مكان الإصدار:	شهر:	سنة:
تاريخ الإصدار:	يوم:	شهر:	سنة:
تاريخ الانتهاء:	يوم:	شهر:	سنة:

رابعاً: بيانات عن المستفيد (إن وجد)

48. اسم المستفيد:	
49. العنوان:	
50. الجنسية:	
51. اسم بنك المستفيد:	
52. رقم حساب المستفيد:	

خامساً: بيانات عن العملية المشتبه فيها

53. تاريخ العملية:	يوم:	شهر:	سنة:
54. تاريخ الاشتباه في العملية:	يوم:	شهر:	سنة:

55. قيمة وثيقة التأمين:	
56. نوع العملة:	
57. نوع التأمين:	
58. رقم الوثيقة:	
59. المستفيد من الوثيقة:	
60. طريقة الدفع:	☐ تحويل من مصرف خارجي ☐ شيكات ☐ غير ذلك (اذكرها)
61. تاريخ إصدارها:	يوم: شهر: سنة:
في حال التحويل من مصرف خارجي	
62. اسم المصرف:	
63. البلد التي يتواجد فيها:	
64. اسم وسيط التأمين:	
65. اسم وكيل التأمين:	

66. وصف العملية:
.....
.....
.....

67. أسباب ودواعي الاشتباه:
.....
.....
.....
* هل تم سابقاً الإبلاغ عن قيام الشخص نفسه بعملية مشتبه فيها؟
☐ لا
☐ نعم، تاريخ الإبلاغ:

نموذج رقم: ()

التاريخ: / /

لاستخدام وحدة المتابعة المالية	
رقم الاستلام:	
تاريخ الاستلام:	
ساعة الاستلام:	

نموذج إبلاغ عن عملية يشتبه في أنها تتضمن جريمة
غسل أموال او تمويل ارهاب
(خاص بالجهات المالية الأخرى)

أولاً: بيانات عن الجهة:

1. اسم الشركة:	
2. السلطة الرقابية الخاضع لها:	
3. اسم الفرع الذي توجد به العملية:	
4. عنوان الفرع:	
5. أرقام تلفونات وفاكس الفرع:	ت: / فاكس:
6. اسم المدير:	ت: فاكس:

ثانياً: بيانات عن العميل

(أ) في حالة إذا كان العميل شخصاً طبيعياً

7. الاسم:	
8. الجنس:	☐ ذكر ☐ أنثى
9. الجنسية:	

10. المهنة:	
11. مكان العمل:	12. العنوان:

13. تاريخ الميلاد:	يوم	شهر	سنة	14. مكان الميلاد:

15. العنوان وفقاً لمستند إثبات الشخصية:	الحي:	المدينة:	المحافظة:

16. مكان الإقامة الدائم:	
--------------------------	--

				17. مكان الإقامة الدائم في الخارج (إن وجد):
البريد الإلكتروني	محمول	عمل	منزل	18. أرقام الهواتف والبريد الإلكتروني:

19. نوع إثبات الشخصية:	
20. بيانات إثبات الشخصية:	
الرقم:	مكان الإصدار:
تاريخ الإصدار:	يوم: شهر: سنة:
تاريخ الانتهاء:	يوم: شهر: سنة:

(ب) في حالة إذا كان العميل شخصاً طبيعياً

(ب - 1) بيانات عن الشخص الاعتباري:

21. الاسم:	
22. الشكل القانوني:	

23. عنوان المركز الرئيسي:	
الحي: المدينة: المحافظة:	

24. تاريخ التأسيس:	يوم	شهر	سنة	25. رأس المال المدفوع:

26. وصف النشاط وفقاً للسجل التجاري:	
27. رقم القيد في السجل التجاري:	
28. تاريخ وجهة القيد:	
29. رقم مشغل مرخص:	30. نوعه: ☐ معفي ☐ صغير ☐ عادي

(ب - 2) بيانات عن الشخص الطبيعي المفوض بالتوقيع عن الشخص الاعتباري:

31. الاسم الرباعي:	اسم الشخص	اسم الأب	اسم الجد	اسم العائلة	
32. الجنس:	☐ ذكر	☐ أنثى			
33. الجنسية:					
34. المهنة:					
35. مكان العمل:	36. العنوان:				

37. طبيعة العلاقة مع الشخص الاعتباري:	
---------------------------------------	--

38. تاريخ الميلاد:	يوم	شهر	سنة	39. مكان الميلاد:

40. العنوان وفقاً لمستند إثبات الشخصية:			
	الحي:	المدينة:	المحافظة:
			

41. مكان الإقامة الدائم:	
--------------------------	--

42. مكان الإقامة الدائم في الخارج (إن وجد):				
43. أرقام التلغرافات والبريد الإلكتروني:	منزل	عمل	محمول	البريد الإلكتروني

44. نوع إثبات الشخصية:				
45. بيانات إثبات الشخصية:				
الرقم:	مكان الإصدار:	يوم:	شهر:	سنة:
تاريخ الإصدار:	يوم:	شهر:	سنة:	
تاريخ الانتهاء:	يوم:	شهر:	سنة:	

ثالثاً: بيانات عن المستفيد (إن وجد)

46. اسم المستفيد:	
47. العنوان:	
48. الجنسية:	
49. اسم بنك المستفيد:	
50. رقم حساب المستفيد:	

رابعاً: بيانات عن العملية المشتبه فيها

51. تاريخ العملية:	يوم:	شهر:	سنة:
52. تاريخ الاشتباه في العملية:	يوم:	شهر:	سنة:
53. نوع العملية:			
54. قيمة العملية:			
55. نوع العملة:			
56. نوع الورقة:			
57. المبلغ المدفوع:			
58. وصف العملية:			
.....			
.....			
.....			
.....			
.....			
.....			
.....			

59. أسباب ودواعي الاشتباه: 	
☐ لا	* هل تم سابقاً الإبلاغ عن قيام الشخص نفسه بعملية مشتبه فيها؟ ☐ نعم، تاريخ الإبلاغ: ☐ لا

نموذج رقم: ()

التاريخ: / /

لاستخدام وحدة المتابعة المالية	
رقم الاستلام:	
تاريخ الاستلام:	
ساعة الاستلام:	

نموذج ابلاغ عن عملية يشتبه في أنها تتضمن جريمة
غسل أموال او تمويل ارهاب
(خاص بالجهات المالية العاملة في مجال الأوراق المالية)

أولاً: بيانات عن الجهة:

1. اسم الشركة:	
2. السلطة الرقابية الخاضع لها:	
3. اسم الفرع الذي توجد به العملية:	
4. عنوان الفرع:	
5. أرقام تلفونات وفاكس الفرع:	ت: / فاكس:
6. اسم المدير:	ت: فاكس:

ثانياً: بيانات عن العميل

(أ) في حالة إذا كان العميل شخصاً طبيعياً

7. الاسم:	
8. الجنس:	☐ ذكر ☐ أنثى
9. الجنسية:	

10. المهنة:	
11. مكان العمل:	12. العنوان:

13. تاريخ الميلاد:	يوم	شهر	سنة	14. مكان الميلاد:

15. العنوان وفقاً لمستند إثبات الشخصية:	الحي:	المدينة:	المحافظة:

16. مكان الإقامة الدائم:	
--------------------------	--

				17. مكان الإقامة الدائم في الخارج (إن وجد):
البريد الإلكتروني	محمول	عمل	منزل	18. أرقام التلغونات والبريد الإلكتروني:

19. نوع إثبات الشخصية:	
20. بيانات إثبات الشخصية:	
الرقم:	مكان الإصدار:
تاريخ الإصدار:	يوم: شهر: سنة:
تاريخ الانتهاء:	يوم: شهر: سنة:

(ب) في حالة إذا كان العميل شخصاً اعتبارياً

(ب - 1) بيانات عن الشخص الاعتباري:

21. الاسم:	
22. الشكل القانوني:	

23. عنوان المركز الرئيسي:	
الحي: المدينة: المحافظة:	

24. تاريخ التأسيس:	يوم	شهر	سنة	25. رأس المال المدفوع:

26. وصف النشاط وفقاً للسجل التجاري:				
27. رقم القيد في السجل التجاري:				
28. تاريخ وجهة القيد:				
29. رقم مشغل مرخص:	30. نوعه:	☐ معفي	☐ صغير	☐ عادي

(ب - 2) بيانات عن الشخص الطبيعي المفوض بالتوقيع عن الشخص الاعتباري:

31. الاسم الرباعي:	اسم الشخص	اسم الأب	اسم الجد	اسم العائلة	
32. الجنس:	☐ ذكر	☐ أنثى			
33. الجنسية:					
34. المهنة:					
35. مكان العمل:	36. العنوان:				

37. طبيعة العلاقة مع الشخص الاعتباري:	
---------------------------------------	--

38. تاريخ الميلاد:	يوم	شهر	سنة	39. مكان الميلاد:

40. العنوان وفقاً لمستند إثبات الشخصية:			
الحي:	المدينة:	المحافظة:	

41. مكان الإقامة الدائم:	
--------------------------	--

42. مكان الإقامة الدائم في الخارج (إن وجد):				
43. أرقام التلغرافات والبريد الإلكتروني:	منزل	عمل	محمول	البريد الإلكتروني

44. نوع إثبات الشخصية:				
45. بيانات إثبات الشخصية:				
الرقم:	مكان الإصدار:	يوم:	شهر:	سنة:
تاريخ الإصدار:	يوم:	شهر:	سنة:	تاريخ الانتهاء:

ثالثاً: بيانات عن المستفيد (إن وجد)

46. اسم المستفيد:	
47. العنوان:	
48. الجنسية:	
49. اسم بنك المستفيد:	
50. رقم حساب المستفيد:	

رابعاً: بيانات عن العملية المشتبه فيها

[illegible]

59. أسباب ودواعي الاشتباه: 	
☐ لا	* هل تم سابقاً الإبلاغ عن قيام الشخص نفسه بعملية مشتبه فيها؟ ☐ نعم، تاريخ الإبلاغ: ☐ لا

تفسير دستوري

رقم: 2016/02

المحكمة الدستورية العليا المنعقدة في مدينة رام الله
طلب رقم 02 لسنة 2016، المحكمة الدستورية العليا "تفسير"

قرار تفسير

صادر عن المحكمة الدستورية العليا باسم الشعب العربي الفلسطيني

بالجلسة المنعقدة اليوم الأربعاء الموافق 2016/11/2م.
الهيئة الحاكمة: برئاسة السيد المستشار أسعد بطرس مبارك/ نائب رئيس المحكمة الدستورية العليا.
وعضوية السادة المستشارين: د. عبد الرحمن أبو النصر، د. فتحي الوحيد، فتحي أبو سرور،
حاتم عباس، د. رفيق أبو عياش، عدنان أبو ليلي، فواز صايمه.

الإجراءات

بناءً على الطلب المقدم إلى السيد وزير العدل من المستدعي (شادي يوسف محمد حمزة) الموقوف في مركز إصلاح وتأهيل بيتونيا بواسطة وكيله المحامي داود درعاوي، الذي يدعي فيه المستدعي بانتهاك حقوقه الدستورية بسبب عدم وضوح نص المادة (136) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001م، المطلوب تفسيره للخلاف الذي يثيره وأهميته التي تستدعي وحدة تطبيقه. فقد تقدم السيد وزير العدل إلى المحكمة الدستورية العليا بكتابه رقم (35-17636) بتاريخ 2016/6/16م، بالطلب المائل لتفسير النص التشريعي للمادة (136) جزائية.

نائب رئيس المحكمة الدستورية

الكاتب/ة

تفسير دستوري

رقم 2016/02

المحكمة

بالتدقيق والمداولة، ولما كانت المحكمة الدستورية العليا لا تتعد إلا باتباع الإجراءات المنصوص عليها في قانونها، وحيث أن المادة (31) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م، تنص على أنه: "لا يجوز مباشرة الإجراءات أمام المحكمة إلا بواسطة ممثل عن هيئة قضايا الدولة، أو بواسطة محام لا تقل مدة خبرته بالمحاماة عن عشر سنوات متصلة، ويعين رئيس المحكمة محامياً للمدعي الذي يثبت إعساره".

إذ يتضح من هذا النص دون اجتهاد في مورده أن اللزوم المنطقي والفعلي لمدة الخبرة المتصلة المنصوص عليها في صدر هذه المادة، ذلك أن المحامي (الوكيل) كي يتمكن من مباشرة الإجراءات أمام المحكمة الدستورية العليا عليه الاستمرار المتواصل بأعمال المحاماة البحتة دون انقطاع زمني فعلي للرابطة التي تربط المحامي بعمله لكسب الخبرة خلال المدة الزمنية المحددة بالمادة (31) دستورية، ولا يسعف المحامي (الوكيل) جمع المدة السابقة للانقطاع عن أعمال المحاماة التي ينظمها قانون تنظيم مهنة المحاماة النافذ والمدة اللاحقة لها بعد الانقطاع في عمل آخر مغاير إلا إذا كان ذلك في نفس مجال العمل دون أن يطرأ على صفته أو مسماه أو طبيعة عمله أو القانون الذي يخضع له أي تغيير، لأن ذلك من الأشكال الجوهرية اللازمة لانتظام التداعي في المسائل الدستورية التي تستلزم تفردا بإجراءات معينة تتفق وطبيعتها مما يقتضي الأمر عدم جواز مباشرتها إلا ممن تنطبق عليه أحكام قانون المحكمة الدستورية العليا النافذ.

لما كان ذلك، وتبين من الكتاب رقم (2016/10/1094) بتاريخ 2016/10/4م، الصادر عن أمين سر نقابة المحامين الفلسطينيين، أن المحامي داود درعاوي مسجل في سجل المحامين المزاولين منذ تاريخ 2000/5/14م، حتى تعيينه قاضياً عام 2008م، حيث نقل اسمه إلى سجل المحامين غير المزاولين ثم أعيد تسجيله في سجل المحامين المزاولين اعتباراً من 2011/1/13م، وما زال كذلك حتى تاريخه. من ذلك يتضح جلياً أن المحامي (الوكيل) داود درعاوي لا تنطبق عليه أحكام المادة (31) دستورية، سابقة الإشارة إليها، لما تم بيانه آنفاً من حيث الاختلاف في طبيعة العمل والصفة والقانون الذي يخضع له، وعدم إكمال مدة عشر سنوات متصلة في أعمال المحاماة.

وبإزالة حكم القانون، فإن حكم المادة (31) دستورية، يقع بقوة القانون حال مخالفته، إذ لا يسوغ إغفال القواعد التي اشتملت عليها تلك المادة باعتبارها قواعد أمرة وليست تنظيمية أو توجيهية يستباح بشأنها الخيار بالجمع بين سنوات الخبرة في أعمال المحاماة السابقة واللاحقة لحالة الانقطاع عن العمل في المحاماة، وعدم انطباق المادة (31) دستورية على مقدم الطلب تتضح في التفرقة بين مهنة القضاء ومهنة المحاماة، وبالرجوع إلى المادة الأولى من قانون نقابة المحامين النظاميين الفلسطينيين رقم (3) لسنة 1999م، نجد في تفسير الاصطلاحات أن المحامي هو كل شخص طبيعي اتخذ من المحاماة مهنة له سواء زاول هذه المهنة أو لم يزاولها، كذلك بالرجوع إلى نص المادة (6) من ذات القانون، والتي تتعلق بشروط مزاوله مهنة المحاماة، فإنه قد ورد بها ما نصه يشترط فيمن يزاول مهنة المحاماة أن

يكون مسجلاً في سجل المحامين الأساتذة المزاويلين، وألا يمارس أية وظيفة أو عملاً مما نص عليه في المادة (7) من هذا القانون، ويتضح أن المادة السابعة المشار إليها سابقاً تتعلق بالوظائف والأعمال التي يجوز الجمع بينها وبين مزاولة مهنة المحاماة، وقد ورد في الفقرة الثالثة من تلك المادة بأنه: "لا يجوز الجمع بين مزاولة مهنة المحاماة وبين الوظائف العامة أو الخاصة الدائمة أو المؤقتة براتب أو مكافئة فيما عدا أساتذة الجامعات المسجلين في سجل المحامين المزاويلين"، وحيث أن مدة العمل القضائي لا تحتسب كمدة لمزاولة مهنة المحاماة إلا في الحالة المنصوص عليها في المادة (40/2/ج) من قانون نقابة المحامين المتعلقة بشروط الترشيح لعضوية مجلس نقابة المحامين، وقد وردت على سبيل الاستثناء ولا يقاس عليها.

ولما تم بيانه، وحيث أن طلب التفسير المائل مقدم وموقع من المحامي (الوكيل) داود درعاوي خلافاً لأحكام المادة (31) من قانون المحكمة الدستورية السابق الإشارة إليها.

لذلك

تقرر المحكمة عدم قبول الطلب.

قراراً صدر تدقيقاً بالأغلبية باسم الشعب العربي الفلسطيني بتاريخ: 2016/11/2م.

نائب رئيس المحكمة الدستورية العليا

قرار المخالفة
الصادر عن المستشار حاتم عباس
في طلب التفسير رقم 2016/2

أخالف الأكثرية المحترمة فيما توصلت إليه بعدم قبول طلب التفسير رقم (2016/2)، والذي استند أن المحامي الوكيل مقدم طلب التفسير لا تنطبق عليه أحكام المادة (31) من قانون المحكمة الدستورية رقم (3) لسنة 2006م، والتي نصت على أنه: "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 عسره".

وفي هذا الخصوص، من الثابت أن المحامي الوكيل قد سجل واعتمد في سجلات المحامين المزاولين لدى نقابة المحامين بتاريخ 2000/5/14م، (وفق ما ورد إلى محكمتنا بموجب كتاب نقابة المحامين)، وممارس مهنة المحاماة حتى تاريخ تعيينه في منصب قضائي بدرجة قاضي محكمة بداية بموجب مرسوم رئاسي صادر بتاريخ 2008/6/26م، والمنشور في الوقائع الفلسطينية عدد سبعة وتسعون بتاريخ 2008/10/9م، ومن الثابت أيضاً أنه قد تقدم باستقالته من القضاء عام 2011م، وأعاد قيوده لدى سجل المحامين المزاولين في نقابة المحامين مزاولاً لمهنة المحاماة منذ تاريخ 2011/1/13م، وحتى هذا التاريخ.

وتأسيساً على ما تقدم، فإن غاية المشرع من نص المادة (31) آنفة الذكر، من حيث تقييد مباشرة الإجراءات أمام المحكمة الدستورية بمحام لا تقل خبرته عن عشر سنوات متصلة، هو أن يكون المحامي مباشر الإجراءات أمام المحكمة الدستورية العليا على قدر من الخبرة اكتسبها عبر سنوات العمل تمكنه من مباشرة الإجراءات وتقديم الطعون أمام المحكمة الدستورية، وذلك لأهمية المسائل التي تثار أمام المحكمة الدستورية.

وحيث أنه قد ثبت أن المحامي الوكيل قد زاول مهنة المحاماة منذ سنة 2000م، أي منذ ستة عشر سنة تقريباً وإن انقطاعه عن مهنة المحاماة هو انتقاله للعمل في منصب قضائي قاضياً لدى محكمة البداية، وبحكم هذا المنصب يكون قد نظر وحكم في العديد من الدعاوى المدنية والجزائية، وترافع أمامه المحامون (أعوان القضاة) وممثلو النيابة العامة، ولم ينقطع من الناحية الفعلية والعملية عن العمل القانوني، بل انتقل من مزاولة أعمال المحاماة إلى القضاء، ومن ثم عاد مباشرة إلى مزاولة أعمال المحاماة.

وفي هذا المفهوم، وتأكيداً على هذا الترابط والتلاصق بين طبيعة العمل القضائي والمحاماة، فقد أجاز قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م النافذ، للمحامي التعيين في سلك القضاء النظامي والنيابة العامة وفق أحكام المادة (19/ب)، وكذلك أحكام المادة (20/2) من ذات القانون، أجازت لمن عمل خمسة عشر سنة أن يعين في منصب رئيس المحكمة العليا أو نائبه، وكذلك الأمر في شروط تعيين قضاة المحكمة الدستورية العليا فقد أجاز قانون المحكمة الدستورية العليا النافذ تعيين المحامين الذي مارسوا مهنة المحاماة لمدة خمسة عشر سنة متصلة على الأقل، على ألا يقل عمره عن أربعين عاماً، وفق أحكام المادة (4)، كذلك ما ورد في أحكام المادة (40/2/ج) من قانون نقابة المحامين النظاميين

النافذ، والتي اعتبرت أنه يحتسب لغايات الترشح لعضوية مجلس نقابة المحامين مدة العمل القضائي كما لو كانت مدة مزاوله مهنة المحاماة وعليه، فإنني أجد أن ما توصلت إليه الأكثرية المحترمة غير وارد في محله طالما أن غاية المشرع الواردة في نص المادة (31) آفة الذكر، هو تمتع المحامي بخبرة كافية للتمكن من مباشرة الإجراءات أمام المحكمة الدستورية، وأن العبرة دوماً لروح القانون وللمقاصد والمعاني وليس للألفاظ والمباني، وبالتالي لا مجال أن ينكر على المحامي الوكيل استمراره بالعمل القانوني والقضائي.

وتأسيساً على ما تقدم، فإنني أذهب إلى خلاف ما ذهب إليه الزملاء المحترمون، أي أن طلب التفسير مقدم من محام يملك حق تقديمه، وبالتالي لا يوجد ما يمنع محكمتنا من بسط يدها على طلب التفسير رقم (2/2016)، وتفسير أحكام المادة (136) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (2) لسنة 2001م، خاصة وأن المادة المطلوب تفسيرها على قدر من الأهمية، وخلفت حالة جدلية داخل أروقة القضاء النظامي، ويكون والحالة هذه تدخل المحكمة الدستورية لازماً لرفع التناقض والتضارب في فهم النص وفقاً لما استقر عليه الفقه والقضاء الدستوريان.

وعلى هذا الأساس، ومن حيث الموضوع، فإن المادة (136) من قانون الإجراءات الجزائية رقم (2) لسنة 2001م، المطلوب تفسيرها قد نصت على: "يجوز تقديم طلب إلى رئيس المحكمة العليا لإعادة النظر في أي أمر صدر بناءً على طلب قدم بمقتضى المواد السابقة".

وبقراءة هذا النص، فإنه ليس بوسعي تفسير ما ورد فيه دون ربطه مع نصوص أخرى، وتحديدًا مع ما ورد في أحكام المواد السابقة من (130 - 135)، ونصوص أخرى من ذات القانون، وقانون تشكيل المحاكم النظامية الساري وتعديلاته، ومن باب الأهمية القانون الأساسي الفلسطيني والاتفاقيات والمعاهدات الدولية المنضمة إليها دولة فلسطين، أينما اقتضت الحاجة إلى ذلك.

وبناءً على ذلك، وبالرجوع إلى أحكام قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001م، وتعديلاته الصادرة بموجب القرار بقانون رقم (15) لسنة 2014م، فقد نصت المادة (7) منه: "تتكون المحاكم النظامية في فلسطين على النحو الآتي: 1- محاكم الصلح 2- محاكم البداية 3- محاكم الاستئناف 4- المحكمة العليا".

وقد حددت المواد اللاحقة كيفية تشكيل كل من هذه المحاكم وشكل وآلية انعقادها، وقد ورد في نص المادة (9) أن تشكل محكمة الصلح من قاض منفرد، والمادة (13) أن تشكل محكمة البداية من رئيس وعدد كاف من القضاة، وأن تشكل محكمة الاستئناف من رئيس وعدد كاف من القضاة سناً لأحكام المادة (19)، والمادة (24) تشكل محكمة العليا من رئيس ونائب أو أكثر وعدد كاف من القضاة، والمادة (29) أن تتعقد محكمة النقض برئاسة رئيس المحكمة العليا وأربعة قضاة....، وتشكل محكمة العدل العليا من رئيس المحكمة العليا وقاضيين على الأقل، وعند غياب الرئيس يرأس المحكمة أقدم نوابه، فالقاضي الأقدم في هيئة المحكمة وفق أحكام المادة (32) واستكمالاً لما تقدم أعلاه، فمن المفهوم حكماً أن نظام التقاضي في فلسطين يقع على درجتين، محاكم الدرجة الأولى، والتي تتمثل في محاكم الصلح والبداية، ومحاكم الدرجة الثانية، المتمثلة في محاكم الاستئناف، إذ تستأنف الأحكام الصادرة عن محكمة الصلح لدى محكمة البداية بصفتها الاستئنافية وتستأنف أحكام محكمة البداية أمام محكمة الاستئناف، أما محكمة النقض التي يرأسها رئيس المحكمة العليا فتعتبر محكمة قانون وليست بمحكمة

موضوع، ودورها منوط بمراقبة حسن وسير تطبيق القانون أمام محاكم الدرجة الأولى والثانية، وتتنظر في الطعون المقدمة على الأحكام الصادرة عن محكمة الاستئناف ومحكمة البداية بصفتها الاستئنافية، ومن هذا المنطلق، فإن الصياغة والفلسفة التشريعية ذات العلاقة في الشأن القضائي ومسار التقاضي في فلسطين قائمة على أساس هذا الواقع وهذا التدرج.

وفيما يخص أمر التوقيف والحبس الاحتياطي الذي يعتبر استثناءً على الأصل كقاعدة دستورية وفقاً لأحكام القانون الأساسي الفلسطيني التي أكدت المادة (2/11) منه على: "لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته بأي قيد أو منعه من التنقل إلا بأمر قضائي وفقاً لأحكام القانون، ويحدد القانون مدة الحبس الاحتياطي،...."، أجد أن إجراءاته قد نص عليها قانون الإجراءات الجزائية النافذ في أحكام المواد (115 – 119)، وما نحتاجه في هذا المقام ولغايات هذا الطلب هو النظر إلى أحكام المادتين (119 و 120) من هذا القانون، والتي أوكلت لقاضي الصلح صلاحية تمديد توقيف المتهم بناءً على طلب من وكيل النيابة العامة لمدة لا تتعدى خمسة وأربعين يوماً بعد مرور أربعة وعشرين ساعة من توقيف المتهم لدى النيابة العامة، والتي من الممكن تمديدتها بناءً على طلب من النائب العام أو أحد مساعديه إلى محكمة البداية، على ألا تتجاوز مدة التوقيف ستة أشهر من تاريخ أول توقيف له، ما لم يتم إحالته إلى المحكمة المختصة.

ومما ورد في هاتين المادتين، يتضح أنه قد تمت مراعاة مسألة تدرج المحاكم صلحاً وبدايةً في صلاحية التوقيف، وبما ينسجم أيضاً مع أسس التقاضي المتبعة، إذ أنه وفي الحالتين وفق نص قانون الإجراءات الجزائية النافذ، يجوز استئناف القرارات الصادرة بمقتضى المادتين (119 و 120) إلى محكمة الاستئناف (أي محكمة الدرجة الثانية).

وحيث أن التوقيف كما أشرنا هو استثناء على الأصل المتمثل ببقاء الإنسان حر طليق كقاعدة دستورية، وبالتالي وجب ضبط هذا الأمر بما يضمن عدم الخروج عن الأصل إلا في أضيق الأحوال وأينما وجدت ضرورة ملحة لهذه الغاية. وفي معالجة ومراعاة إجراءات العودة إلى الأصل من خلال ضبط مسألة التوقيف والحبس الاحتياطي والإفراج بالكفالة في هذه الحالات، فقد وردت النصوص من (130 – 135) التالية التي تسبق المادة (136) من قانون الإجراءات الجزائية النافذ المطلوب تفسيرها، والتي توضح مسار وإجراءات طلب الإفراج بالكفالة:

المادة (130): "لا يجوز الإفراج عن المتهم بكفالة، إلا بعد أن يعين محلاً له في الجهة التي يشملها اختصاص المحكمة، ما لم يكن مقيماً فيه".

المادة (131): "إذا لم يكن المتهم قد أُحيل إلى المحاكمة، يقدم طلب الإفراج عنه بالكفالة إلى القاضي الذي يحق له أن يصدر أمراً بتوقيفه".

المادة (132): "إذا كان المتهم قد أُحيل إلى المحاكمة، يقدم طلب الإفراج بالكفالة إلى المحكمة المختصة بمحاكمته".

المادة (133): "يقدم طلب الإفراج عن المتهم بعد إدانته والحكم عليه إلى المحكمة التي أصدرت الحكم، شريطة أن يكون قد طعن في الحكم بالاستئناف".

المادة (134): "يجوز تقديم طلب إعادة النظر في الأمر الصادر في طلب الإفراج بالكفالة إلى المحكمة التي أصدرت الأمر في حالة اكتشاف وقائع جديدة أو حدوث تغيير في الظروف التي أحاطت بإصدار الأمر".

المادة (135): "يجوز استئناف الأمر الصادر في طلب الإفراج بالكفالة من النيابة العامة أو الموقوف أو المدان، بطلب يقدم إلى المحكمة المختصة بنظر الاستئناف".

ويتضح من نص المادة (131) المشار إليها أعلاه، أن المشرع قد منح القاضي الذي أصدر قراراً بتوقيف و/أو تمديد توقيف المتهم سلطة النظر في طلب الكفالة للإفراج عنه، وهي ذات السلطة والصلاحيات في نظر طلب الإفراج بالكفالة وفق أحكام المادة (132)، والتي منحها المشرع على سبيل التحديد للقاضي أو الهيئة الحاكمة المحال إليها ملف الدعوى الجزائية بعد تقديم لائحة الاتهام من قبل النيابة العامة ضد المتهم.

وأرى أنه يتبين جلياً من هذه النصوص أن الغاية من منح سلطة الإفراج بالكفالة في كلتا الحالتين للقاضي الذي يأمر بالتوقيف أو الهيئة التي ينظر أمامها/ المحال إليها ملف الدعوى يأتي من باب اعتبارين، أولاً أن القاضي أو الهيئة الحاكمة (المشكلة تشكيلاً صحيحاً) بحكم صلاحياتها في الاطلاع والرقابة على مجريات ملف التحقيق قبل الإحالة أو بحكم وجود ملف الدعوى تحت يدها بعد الإحالة هي المحكمة المختصة في نظر ملف الدعوى، وثانياً كونها محكمة مختصة، فهي على اطلاع كاف على المجريات والإجراءات المتخذة في ملف الدعوى، وتعمل سلطتها التقديرية في الموافقة على طلب الإفراج بالكفالة من عدمه بناءً على ذلك.

وفي سياق متصل، فقد نصت المادة (134) من ذات القانون، على أنه من الجائز تقديم طلب إعادة النظر في الأمر الصادر عن المحكمة بخصوص طلب الإفراج بالكفالة، وقيد هذا الجواز بوجود وقائع جديدة أو حدوث تغيير في الظروف التي أحاطت بإصدار الأمر.

والصلاحيات وفق أحكام هذه المادة وكونها قيدت سلفاً وعلى وجه التحديد (بوجود وقائع جديدة أو حدوث تغيير في الظروف ...) فإنه يستفاد حكماً أنه قد تمت مراعاة الإجراءات والحقوق الدستورية واجبة التطبيق بصورة سليمة، وبالتالي فإنها تندرج ضمن الولاية الممنوحة لهذه المحكمة أساساً من حيث صلاحية الأمر بتمديد التوقيف أو رفض تمديد التوقيف، أو رفض الإفراج بالكفالة أو قبوله.

أما المادة (135) والتي أجازت استئناف الأمر (القرار الصادر في طلب الإفراج بالكفالة من أي من الأطراف سواء من النيابة العامة أو الموقوف/ المتهم أو المدان إلى محكمة الاستئناف المختصة)، فنجد أيضاً أنها وجدت في سياق المسار الطبيعي والصحيح للطعن واستئناف الأحكام القضائية، وتراعي التدرج السليم المتبع في النظام القضائي الفلسطيني.

وبالرجوع إلى المادة (136) من قانون الإجراءات الجزائية النافذ المطلوب تفسيرها، والتي نصت: "يجوز تقديم طلب إلى رئيس المحكمة العليا لإعادة النظر في أي أمر صدر بناءً على طلب قدم بمقتضى المواد السابقة".

أجد أنه ووفق نص هذه المادة، فإن رئيس المحكمة العليا يملك صلاحية النظر في طلب إعادة النظر المقدم إليه في الأوامر و/أو القرارات الصادرة في باب الإفراج بالكفالة (المواد 130 - 135 إجراءات جزائية)، ويملك بمقتضى أحكام هذه المادة إصدار قرار بالإفراج بالكفالة، وأيضاً يملك صلاحية إصدار قرار بالإعادة إلى التوقيف والحجز.

وفي هذا الصدد، فإن ما يصدر عن رئيس المحكمة العليا وفق مقتضيات المادة المذكورة هو أمر ذات طبيعة قضائية ولا يدخل ضمن مفهوم الأوامر و/أو القرارات الإدارية لاعتبارات قانونية معينة،

ويمكننا الاستدلال على ذلك ما أورده المشرع الدستوري صراحةً وفق أحكام المادة (2/11) من القانون الأساسي الفلسطيني أنه: "لا يجوز القبض على أحد ... أو تقييد حريته بأي قيد أو إلا بأمر قضائي وفق أحكام القانون". ومن الملاحظ أنه ووفق أحكام قانون الإجراءات الجزائية أو قانون تشكيل المحاكم أو قانون السلطة القضائية أينما ورد مصطلح (رئيس المحكمة العليا) يرتبط الأمر في عمل أو أمر قضائي معين، أما المسائل والأوامر الإدارية التنظيمية المرتبطة في عمل السلطة القضائية فقد ارتبطت بمصطلح (مجلس القضاء الأعلى، أو رئيس مجلس القضاء الأعلى).

وانطلاقاً من طبيعة الأمر الذي يصدر عن رئيس المحكمة العليا بمقتضى المادة المطلوب تفسيرها كأمر ذات طبيعة قضائية، إلا أنني أرى أن هذه المادة تنطلي على قدر من الغموض وخلقت حالة من الجدل الواسع داخل أروقة المحاكم النظامية، وقد تم إلغاؤها بموجب قرار بقانون رقم (8) لسنة 2006م، بشأن تعديل قانون الإجراءات الجزائية، والذي ألغى لاحقاً بموجب المرسوم الرئاسي رقم (20) لسنة 2007م، بشأن إلغاء قرارات بقانون، مما يستوجب تفسيرها من حيث انسجامها والنظام القضائي الفلسطيني والقواعد الدستورية، أينما توافرت. وفي هذا الصدد، ووفقاً لما أشرت إليه أعلاه، إن الإجراءات والأصول المرعية لنظام التقاضي في فلسطين مبني على تدرج قضائي محدد وتشكيل قضائي لا يجوز تجاوزه و/أو مخالفته، وبالنظر إلى هذه المادة أجد أنها قد منحت صلاحيات لرئيس المحكمة العليا قد غفل القانون عن معالجة آثارها أو الرقابة عليها، وهنا يرد تساؤل على سبيل المثال (هل يملك من صدر بحقه أمراً من رئيس المحكمة العليا بإعادته إلى التوقيف بمقتضى هذه المادة أن يتقدم بطلب كفالة جديدة للمحكمة المختصة المنظور أمامها ملف الدعوى، أم غلت يدها عن مثل هذه الطلبات، أم أنه يبقى قيد التوقيف إلى أن يصدر قرار جديد من رئيس المحكمة العليا بمقتضى طلب إعادة نظر جديد يقدم إليه؟؟).

وبالتالي، لما كان الأصل وجوب مراعاة أصول التقاضي وتدرجه والتشكيل الصحيح للهيئات الحاكمة وفق القانون، فإنه لا يمكن بأي حال من الأحوال اعتبار رئيس المحكمة العليا منفرداً هيئة محكمة مشكلة تشكيلاً صحيحاً أو درجة من درجات المحاكمة وفق النظام القضائي الفلسطيني، وبالتالي في صورة عمله وصلاحياته واختصاصه القضائي ليس لرئيس المحكمة العليا دوراً قضائياً منفرداً وإنما بصفته القضائية يرأس هيئات محكمتي النقض والعدل العليا.

وتأسيساً على ما تقدم، فإن القاعدة الدستورية وفق أحكام المادة (1/30) من القانون الأساسي الفلسطيني تمنح المواطن الحق في اللجوء إلى قاضيه الطبيعي، ومفاد مصطلح (القاضي الطبيعي) هو القاضي أو الهيئة الحاكمة المشكلة تشكيلاً صحيحاً ووفق الأصول القانونية. كما أنه وفي هذا المقام لا يمكن إغفال ما ورد في المادة (9) فقرة (4) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (وهي المعاهدة الدولية التي انضمت إليها دولة فلسطين في وقت سابق) والتي نصت على: "لكل شخص حرم من حريته بالتوقيف أو الاعتقال حق الرجوع إلى محكمة لكي تفصل هذه المحكمة دون إبطاء في قانونية اعتقاله، وتأمراً بالإفراج عنه إذا كان الاعتقال غير قانوني". وبالتالي بالضرورة يستفاد من لفظ ومصطلح (محكمة) الوارد أي الجهة القضائية أو الهيئة الحاكمة المختصة والمشكلة وفق صحيح القانون، والتي من حق الموقوف أو المتهم اللجوء إليها.

وبناءً على ذلك، أرى أن هذه الصلاحية الممنوحة وفق أحكام المادة (136) المطلوب تفسيرها تتعارض

مع هذا الحق لمخالفاتها أصول التشكيل الصحيح للهيئة الحاكمة، مما قد يؤثر على حقوق دستورية مكفولة للمتهم الموقوف. وأشار في هذا الصدد إلى أن ما صدر من أوامر سابقة بمقتضى أحكام المادة (136) المطلوب تفسيرها من تاريخ سريان قانون الإجراءات الجزائية النافذ وحتى هذا التاريخ كانت تقضي بإعادة المتهم إلى التوقيف، لا بل تم تجاوز هذه الصلاحية في بعض الأحيان وصدرت أوامر وقرارات بمقتضى هذه المادة من رئيس المحكمة العليا بحق متهمين تقضي بإعادتهم إلى التوقيف رغم وجود قرارات لمصلحتهم بالإفراج (وليس الإفراج بالكفالة) صادرة عن المحكمة المختصة ومؤيدة من قبل محكمة الاستئناف، وهذا الأمر يخلق في حالات معينة حالة من عدم التوازن المفترض بين جهة الاتهام من جهة، والمتهم من جهة أخرى لصالح الجهة الأولى. وأرى في ذلك مساساً بمبدأ الحق في المحاكمة العادلة، ويثير ريبة من نفوذ جهة الاتهام على حساب المتهم أمام القضاء مما قد يعصف بصورة القضاء واستقلاله وحياديته المفترضة، إذ أن السلطة القضائية سلطة أصيلة ومستقلة تهدف إلى الحكم بالعدل وإقامته.

وتأسيساً على ما تقدم، فإنني أجد أن هذه المادة على قدر من التناقض الجسيم مع البنيان السليم لأصول التقاضي المتبعة في نظامنا القضائي وتدرجه، ومفادها يحصن ما يصدر عن رئيس المحكمة العليا بهذا الخصوص من أية رقابة دون مراعاة أصول التقاضي، ويخالف مبادئ دستورية راسخة تضمن الحق في الحرية الشخصية أساساً واستثناءً حجز هذه الحرية بأمر قضائي يراعي الإجراءات الأصولية، الحق في المحاكمة العادلة، والحق في اللجوء إلى القاضي الطبيعي.

لهذه الأسباب، ولما كان إعمال النص أولى من إهماله، فإنني أرى وعملاً بأحكام المادتين (25) و(41) من قانون المحكمة الدستورية رقم (3) لسنة 2006م، أن نص المادة (136) المطلوب تفسيرها مشوب بعيب عدم الدستورية وواجب وقف العمل بمقتضاها.

العضو المخالف

المستشار حاتم عباس

تفسير دستوري

رقم 2016/03

المحكمة الدستورية العليا المنعقدة في مدينة رام الله
طلب رقم 03 لسنة قضائية 2016، المحكمة الدستورية العليا "تفسير"

قرار تفسير

صادر عن المحكمة الدستورية العليا باسم الشعب العربي الفلسطيني

بالجلسة المنعقدة اليوم الخميس الموافق 2016/11/3م.

الهيئة الحاكمة: برئاسة السيد المستشار أسعد مبارك / نائب رئيس المحكمة الدستورية العليا.
وعضوية السادة المستشارين: د. عبد الرحمن أبو النصر، د. فتحي الوحيددي، فتحي أبو سرور، حاتم عباس، د. رفيق أبو عياش، عدنان أبو ليلي، فواز صايمة.

الإجراءات

بناءً على الطلب المقدم إلى السيد وزير العدل من المستشار سامي صرصور رئيس المحكمة العليا/ رئيس مجلس القضاء الأعلى بتاريخ 2016/9/26م، رقم صادر (805/8) لغاية تقديم طلب تفسير إلى المحكمة الدستورية العليا بشأن تفسير ولاية المجلس التشريعي في حدود نص المادتين (47) و(47) مكرر) من القانون الأساسي المعدل، والأهلية الوظيفية للمجلس التشريعي في حدود نص المادة (51) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، والمادة (96) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي القائم عليها الحصانة التشريعية بحدود نص المادة (1/53) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، وتعديلاته لسنة 2005م.

فقد تقدم السيد وزير العدل إلى المحكمة الدستورية العليا بالطلب المائل رقم (359) بتاريخ 2016/10/9م، وفقاً لأحكام المادتين (24، 30) من قانون المحكمة الدستورية العليا لتفسير النصوص القانونية الوارد ببيانها آنفاً.

نائب رئيس المحكمة الدستورية العليا

الكاتب/ة

تفسير دستوري

رقم 2016/03

المحكمة

بالتدقيق والمداولة، وحيث أن سن القوانين عمل تشريعي تختص به السلطة التشريعية المنتخبة وفقاً لأحكام المادة (47) من القانون الأساسي على الوجه المبين في النظام الداخلي للمجلس التشريعي، فالأصل أن تتولى السلطة التشريعية مباشرة هذه الوظيفة التي أسندها القانون الأساسي لها، إلا أن القانون الأساسي قد بين ضرورة المحافظة على كيان الدولة وإقرار النظام في ربوعها إزاء ما قد تواجهه في ظل عدم انعقاد المجلس التشريعي من مخاطر ذي طبيعة مادية أو غير ذلك، مما يعكر صفو الشعب أو أن يكون قيامها مستنداً إلى ضرورة تدخل الدولة بتنظيم تشريعي يكون لازماً بصورة عاجلة لا تحتمل التأخير لحين انعقاد المجلس التشريعي. وتلك هي حالة الضرورة التي اعتبر القانون الأساسي قيامها من الشرائط التي تطلبها لمزاولة السلطة التنفيذية هذا الاختصاص استثناء من أصل قيام السلطة التشريعية على مهمتها الأصلية في المجال التشريعي، وحيث أن التدابير العاجلة التي تتخذها السلطة التنفيذية لمواجهة حالة الضرورة نابعة من متطلباتها، ذلك أن توفر حالة الضرورة بضوابطها الموضوعية هي علة اختصاص السلطة التنفيذية لمواجهة الأوضاع الطارئة والضاغطة، ومناطق مباشرتها لهذا الاختصاص، وإليها تمتد الرقابة الدستورية التي تباشرها المحكمة الدستورية العليا للتحقق من قيامها في الحدود التي رسمها القانون الأساسي، وضمان ألا تتحول هذه الرخصة التشريعية إلى سلطة تشريعية كاملة ومطلقة دون أية قيود.

وحيث أن القانون الأساسي قد بين ضوابط ممارسة السلطة التنفيذية – ممثلة في رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية – لجانب من الوظيفة التشريعية في أحوال الضرورة وفقاً لأحكام المادة (43) من القانون الأساسي المعدل التي تنص على: "لرئيس السلطة الوطنية في حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير في غير أحوال انعقاد المجلس التشريعي، إصدار قرارات لها قوة القانون، ويجب عرضها على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات وإلا زال ما كان لها من قوة القانون، أما إذا عرضت على المجلس التشريعي على النحو السابق ولم يقرها زال ما يكون لها من قوة القانون". ويستفاد من هذا النص أن القانون الأساسي وإن جعل لرئيس السلطة الوطنية اختصاصاً في إصدار قرارات تكون لها قوة القانون في غير أحوال انعقاد المجلس التشريعي، إلا أنه رسم لهذا الاختصاص حدوداً ضيقة فرضتها طبيعته الاستثنائية فأوجب لأعمال سلطة التشريع الاستثنائية أن يكون المجلس التشريعي متعزراً انعقاده وفقاً للأصول، وأن تطرأ خلال ذلك ظروف تتوافر بها حالة الضرورة التي تبيح لرئيس السلطة الوطنية سرعة مواجهتها بإصدار قرارات لها قوة القانون إلى حين انعقاد المجلس التشريعي.

إذ البين من نصوص المادة (43) أساسي أن مواعيد عرض القرارات بقانون على المجلس التشريعي يجب أن يكون في أول جلسة يعقدها بعد صدور هذه القرارات حتى تكتسب قوتها القانونية بعد إقرارها، أما إذا لم يقرها المجلس زال ما يكون لها من قوة القانون. ولكن السؤال الذي يطرح نفسه ما هو مصير

هذه القرارات بقانون في حال كان المجلس التشريعي لا يتمكن من الانعقاد لأسباب استثنائية طال أمدها، مما عطل المجلس التشريعي عن القيام بمهامه التشريعية والرقابية المنصوص عليها في القانون الأساسي على الوجه المبين في نظام المجلس الداخلي، إذ الثابت أن الدورة العادية الأولى للمجلس التشريعي الثاني قد بدأت بموجب المرسوم الرئاسي رقم (5) لسنة 2006م، بتاريخ 2006/2/18م، وانتهت بتاريخ 2006/3/5م، وجرى تمديدها بموجب المرسوم الرئاسي رقم (2) لسنة 2007م، وذلك لمدة أقصاها أربعة أشهر، وما تبع ذلك من إصدار المرسوم الرئاسي رقم (27) لسنة 2007م، بشأن دعوة المجلس التشريعي للانعقاد في دورته العادية الثانية بتاريخ 2007/7/11م، والتي لم تعقد فعلياً على أرض الواقع بالتاريخ المذكور، لذا فإن المجلس التشريعي ومنذ انتهاء الدورة الأولى له وحتى الآن لم يتسنى له الانعقاد.

وأما بخصوص حصانة أعضاء المجلس التشريعي المنصوص عليها في المادة (1/53) من القانون الأساسي المعدل، والتي تنص على أنه: "لا تجوز مساءلة أعضاء المجلس التشريعي جزائياً أو مدنياً بسبب الآراء التي يبدونها، أو الوقائع التي يوردونها، أو لتصويتهم على نحو معين في جلسات المجلس التشريعي أو في أعمال اللجان أو لأي عمل يقومون به خارج المجلس التشريعي من أجل تمكينهم من أداء مهامهم النيابية"، فإن هذه الحصانة لا تعتبر امتيازاً شخصياً لعضو المجلس، وإنما مقررّة لصالح المجلس التشريعي الممثل الحقيقي للشعب ضمناً لاستقلاله في عمله وحماية لأعضائه، أي بمعنى أن هذه الحصانة لم تقرر لمصلحة العضو الشخصية وإنما لصفته الوظيفية باعتبارها امتيازاً دستوري يمنح لعضو المجلس التشريعي كي يباشر وظيفته على أكمل وجه، والتفسير الضيق لهذه الحصانة يتجلى بكونها سبب قانوني خاص قرره المشرع لمنع عقاب هذا العضو عما يبيده من قول أو رأي في جلسات المجلس التشريعي أو عمل يقوم به خارج المجلس، طالما أن ذلك يتم في إطار وحدود وظيفته البرلمانية.

وما أفصحت عنه المواد المتعلقة بالحصانة لعضو المجلس التشريعي في القانون الأساسي المعدل والنظام الداخلي للمجلس التشريعي، سواء كانت حصانة ضد المسؤولية البرلمانية أو حصانة ضد الإجراءات الجزائية هي من النظام العام، وتعتبر إجراء استثنائي اقتضته ضرورة جعل السلطة التشريعية بمنأى عن اعتداءات السلطات الأخرى، وقد بينت المادة (96) من النظام الداخلي للمجلس الإجراءات واجبة الاتباع لرفع الحصانة عن أي من أعضاء المجلس التشريعي، وذلك في الظروف العادية والطبيعية في أدوار انعقاد المجلس التشريعي من حيث تقديم طلب رفع الحصانة خطياً من النائب العام إلى رئيس المجلس الذي بدوره يحيله إلى اللجنة القانونية لبحثه، وتقديم تقريرها إلى المجلس، شريطة أن يأخذ المجلس قراره برفع الحصانة بأغلبية الثلثين، أي بأكثرية ثلثي كل عدد أعضاء المجلس.

وخلاصة القول، أن الحصانة تشمل كل قول أو فعل يصدر عن عضو المجلس أثناء أداء وظيفته النيابية، سواء كان في قاعة المجلس أو في اللجان التابعة له وسواء كان داخل مقر المجلس أو خارجه، ولكن الحصانة لا تشمل ما يصدر عن العضو دون أن يكون لازماً حتماً لأداء وظيفته. فعوضو المجلس له صفتان، صفته كممثل للشعب، وبهذه الصفة يحصنه القانون الأساسي ضد المسؤولية عما يصدر من قول أو فعل، فله أن يتهم في إحدى الجلسات فلاناً بالتزوير أو الرشوة أو الخيانة، وله أن يدعي أن

موظفاً قد ارتكب جريمة معينة أثناء أداء وظيفته، أما في الفترات التي لا يؤدي العضو فيها وظيفته النيابية أو فترات حل المجلس التشريعي أو عندما ينفذ دور الانعقاد أو بعد انتهاء دورته العادية السنوية، فإنه يتصرف كأى فرد عادي، وتطبق عليه كافة القواعد القانونية التي تحكم سلوك الأفراد. أما بخصوص الولاية والصلاحيات لأعضاء المجلس التشريعي المنتخب بتاريخ 2006/1/26م، ووفقاً للمنظومة التشريعية الفلسطينية، فإن الإطار المحدد للولاية الزمنية للمجلس التشريعي يتمثل في القانون الأساسي لسنة 2003م، وتعديلاته لسنة 2005م، وقانون الانتخابات رقم (13) لسنة 1995م، والقوانين المعدلة له رقم (16) سنة 1995م، وقانون رقم (4) لسنة 2004م، والقرار بقانون رقم (1) لسنة 2007م، بشأن الانتخابات العامة. وجاءت المواد القانونية على النحو التالي:

(1) القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته:
نصت المادة (3/47) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005م، على أن: "مدة المجلس التشريعي أربع سنوات من تاريخ انتخابه، وتجري الانتخابات حرة كل أربع سنوات بصورة دورية".
ونصت المادة (47 مكرر) من ذات القانون: "تنتهي مدة ولاية المجلس التشريعي القائم عند أداء أعضاء المجلس الجديد المنتخب اليمين الدستوري".

(2) القرار بقانون رقم (1) لسنة 2007م، بشأن الانتخابات العامة:
نصت المادة (2/4) منه على أن: "تكون مدة ولاية المجلس أربع سنوات من تاريخ انتخابه، وتجري الانتخابات مرة كل أربع سنوات بصورة دورية".

باستقراء النصوص القانونية الوارد ببيانها آنفاً يستنتج ما يلي:
أولاً: التأكيد على أن مدة ولاية المجلس التشريعي الفلسطيني هي أربع سنوات تبدأ من تاريخ انتخابه. ثانياً: حرصاً من المشرع للحيلولة دون الوقوع في فراغ تشريعي، أورد نص المادة (47 مكرر) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005م، على مد ولاية أعضاء المجلس التشريعي مؤقتاً إلى ما بعد انقضاء الأربع سنوات، وذلك إلى حين أداء أعضاء المجلس التشريعي الجديد اليمين الدستوري. ومفاد ذلك أن أعضاء المجلس التشريعي الجدد قد لا يتمكنون من أداء اليمين الدستوري في وقتها لظروف قاهرة إلا بعد مدة من الزمن، وأمام هذه الحالة لا يجوز لهم مباشرة مهامهم التشريعية المنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس التشريعي إلا بعد أداء اليمين وفقاً لأحكام المادة (49) من القانون الأساسي المعدل، والتي لا تجيز الشروع بأية أعمال قبل قسم اليمين أمام المجلس وفقاً للمادة (3) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي.

وبنظرة شاملة على التشريعات الدستورية المقارنة في الدول العربية بخصوص معالجتها لمسألة ولاية المجلس التشريعي، نستخلص أن الولاية الزمنية للمجلس التشريعي محددة قانونياً قطعاً بسنوات محددة، وهذا النهج الذي اعتمدته المشرع الفلسطيني في القانون الأساسي المعدل. ولمعالجة حالة الفراغ التشريعي الذي ينشأ عند تعذر إجراء الانتخابات التشريعية أثر انقضاء ولاية السلطة التشريعية، فقد حرصت الدساتير العربية على إحدى أمرين، إما السماح للمجلس القائم بالبقاء حتى يتم انتخاب المجلس الجديد، كالدستور الجزائري (م102) والدستور اليمني (م64) والدستور الأردني (م2/68)، وإما مد ولاية المجلس القائم بشكل مؤقت بموجب قانون، كالدستور السوري (م56) والدستور القطري (م81) والدستور التونسي (م23) والدستور الكويتي

(م83). وبخصوص تحديد ولاية المجلس التشريعي في ظل الأعراف البرلمانية، وحيث أن العرف الدستوري هو تواتر سلوك برلماني معين ولمدة طويلة حتى اكتسب الصفة الملزمة، ويندرج ضمن مفهوم العرف البرلماني (السوابق البرلمانية) التي شهدتها العديد من السلطات التشريعية في أحوال وظروف مشابهة يمكن القياس عليها، ولا بد من الإشارة كعرف برلماني إلى سابقة تمديد ولاية المجلس التشريعي الأول، حيث أصدر الرئيس الراحل المرحوم (ياسر عرفات) مرسوماً رئاسياً في شهر آذار عام 2002م، يقضي بمد ولاية المجلس التشريعي الذي كان من المفترض أن تنتهي ولايته في شهر أيار لعام 1999م، ويعود ذلك إلى الظروف التي كانت قائمة آنذاك والتي حالت دون إجراء انتخابات تشريعية بسبب مضايقات الاحتلال وظروف قاهرة أخرى، مما يعد سبباً مقبولاً يدعو إلى استمرارية ولاية المجلس التشريعي بشكل مؤقت لحين زوال تلك العوارض، وهذا ما أكدته المادة (47 مكرر) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005م، في إشارة إلى مد الولاية للمجلس القديم إذا تعذر على النواب الجدد أداء اليمين الدستوري بسبب ظروف استثنائية. ذلك أن الظروف التي ساهمت في التمديد للمجلس التشريعي الأول في سابقة هي الأولى التي تشهدها الحياة البرلمانية الفلسطينية، وهي نفسها تتكرر في ظل الوضع الراهن للمجلس التشريعي القائم، حيث أضيف للعقبات السابقة والإجراءات التعسفية للاحتلال حالة الانقسام الداخلي والجمود في رأب الصدع كأحد الموانع التي تحول دون إجراء الانتخابات، ويتعذر ممارسة المجلس التشريعي من القيام بواجباته التشريعية والرقابية.

وحيث أن مسألة الولاية الدستورية للمجلس التشريعي ترتبط بمبدأ فقهي شهير هو (المشروعية الديمقراطية) وهي أن ولاية السلطة التشريعية محددة بفترة زمنية تمثيلاً مع المبدأ الديمقراطي الذي يقتضي التجديد بصفة دورية عن طريق الانتخابات، وبالتالي يكون التعديل الوارد في القانون الأساسي بشأن إضافة المادة (47 مكرر) جاء لسد الثغرات التي اعترت القانون الأساسي لسنة 2003م، بما يتعلق بمدى ولاية المجلس التشريعي الزمنية.

وحيث أن سلطة المحكمة الدستورية العليا في مجال تفسير النصوص القانونية إنما تتحدد في توضيح ما أبهم من عبارات النص محل التفسير واستخلاص دلالاته وفقاً لمناهج التفسير وصولاً للغرض المقصود منه، والذي يفترض أن يكون النص محل التفسير معبراً عنه ومحمولاً عليه، وحيث أن المواد القانونية المطلوب تفسيرها في الطلب المائل لا يفهم بعضها بمعزل عن البعض الآخر وفقاً لما تم بيانه.

لهذه الأسباب

قررت المحكمة بشأن تفسيرها لنصوص المواد (47 و47 مكرر و51 و1/53) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م، وتعديلاته لسنة 2005م، والمادة (96) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي ما يلي:

- (1) الإطار المحدد للولاية الزمنية للمجلس التشريعي أربع سنوات من تاريخ انتخابه.
- (2) مد ولاية أعضاء المجلس التشريعي المنتهية ولايته الزمنية مؤقتاً إلى حين أداء أعضاء المجلس التشريعي الجدد اليمين الدستوري.
- (3) لم يجاوز رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية سلطته في إصدار القرار بقانون لرفع الحصانة عن

أي عضو من أعضاء المجلس التشريعي في غير أدوار انعقاد جلسات المجلس التشريعي، والتي لا يخضع تقديرها لمعيار ثابت، وإنما تتغير بتغير الظروف وفقاً لمواجهة أية آثار مادية أو غيرها قد تمس الأوضاع الاقتصادية أو الاجتماعية في البلاد لمواجهة حالات الضرورة للمحافظة على كيان الدولة وإقرار النظام فيها كرخصة تشريع استثنائية لعدم انعقاد المجلس التشريعي وعدم قدرته على الانعقاد، وبالتالي فإن المحكمة الدستورية العليا ترى أن القرار بقانون رقم (2012/4) الصادر بتاريخ 2012/1/3م، المتضمن رفع الحصانة عن عضو المجلس التشريعي السيد محمد يوسف شاكر دحلان (المطعون ضده) بالقضية الجزائية نقض رقم (2015/326) قد صدر وفقاً للأصول والصلاحيات المخولة للسيد الرئيس بموجب القانون.

نائب رئيس المحكمة الدستورية العليا