

التقرير التكميلي الأول للجنة المرافق
العامة والبيئة بخصوص مشروع قانون
بالموافقة على قانون (نظام) المستحضرات
البيطرية لدول مجلس التعاون لدول الخليج
العربية، المرافق للمرسوم الملكي رقم
(٤٥) لسنة ٢٠١٣ م.



التاريخ : ١٨ فبراير ٢٠١٤م

صاحب المعالي السيد / علي بن صالح الصالح الموقر
رئيس مجلس الشورى

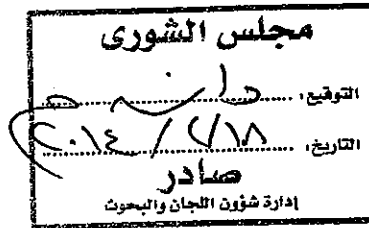
تحية طيبة وبعد ،

يسرني أن أرفع إلى معاليكم التقرير التكميلي الأول للجنة المرافق العامة والبيئة من دور الانعقاد العادي الرابع من الفصل التشريعي الثالث بشأن المادة (٥) من مشروع قانون بالموافقة على قانون (نظام) المستحضرات البيطرية لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، المرافق للمرسوم الملكي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣م.

برجاء التفضل بالنظر والتوجيه باتخاذ اللازم لعرضه على المجلس الموقر .

وتفضلوا معاليكم بقبول فائق التحية والتقدير،،،


جمعة محمد جمعة الكعبي
رئيس لجنة المرافق العامة والبيئة



المرفقات:

١. تقرير اللجنة المذكور أعلاه .
٢. جدول بالمادة (٥) من مشروع القانون.
٣. الرأي القانوني لهيئة المستشارين القانونيين بالمجلس بخصوص المادة (٥) من مشروع القانون.
٤. رأي هيئة التشريع والإفتاء القانوني.



مملكة البحرين
مجلس الشورى
إدارة شؤون اللجان والبحوث
لجنة المرافق العامة والبيئة

المرفق الأول

تقرير اللجنة

دور الانعقاد العادي الرابع
الفصل التشريعي الثالث



التاريخ : ١٨ فبراير ٢٠١٤ م

التقرير التكميلي الأول للجنة المرافق العامة والبيئة
بخصوص المادة (٥) من مشروع قانون بالموافقة على قانون (نظام)
المستحضرات البيطرية لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية،
المرافق للمرسوم الملكي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ م
دور الانعقاد العادي الرابع من الفصل التشريعي الثالث

مقدمة:

استلمت لجنة المرافق العامة والبيئة كتاب معالي رئيس مجلس الشورى
رقم (٨٥٢ ص ل م ب / ف ٣ د) المؤرخ في ٢٦ ديسمبر ٢٠١٣ م، من دور الانعقاد
العادي الرابع من الفصل التشريعي الثالث، والمتضمن إعادة المادة (٥) من مشروع قانون
بالموافقة على قانون (نظام) المستحضرات البيطرية لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية،
المرافق للمرسوم الملكي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ م، على أن تتم دراستها وإبداء الملاحظات،
وإعداد تقرير يتضمن رأي اللجنة بشأنها؛ ليتم عرضه على المجلس.

أولاً- إجراءات اللجنة :

- تدارست اللجنة المادة (٥) من مشروع القانون في اجتماعاتها التالية:

رقم الاجتماع	تاريخه
الاجتماع السادس	٢ يناير ٢٠١٤ م
الاجتماع السابع	٧ يناير ٢٠١٤ م
الاجتماع التاسع	٣٠ يناير ٢٠١٤ م
الاجتماع العاشر	١٢ فبراير ٢٠١٤ م

- دعت اللجنة إلى اجتماعها السادس هيئة التشريع والإفتاء القانوني ، إلا أن الهيئة اعتذرت عن عدم الحضور.

- كما دعت اللجنة إلى اجتماعها السادس وزارة شؤون البلديات والتخطيط العمراني، إلا أن الوزارة اعتذرت عن عدم الحضور.

- وقد اطلعت اللجنة على الرأي القانوني لهيئة المستشارين القانونيين بالمجلس بخصوص المادة (٥) من مشروع القانون. (مرفق)

- كما اطلعت اللجنة على رأي هيئة الإفتاء والتشريع القانوني بشأن المادة (٥) من مشروع القانون. (مرفق).

● شارك في اجتماعات اللجنة من الأمانة العامة :

- الأستاذ محسن حميد مرهون المستشار القانوني لشؤون اللجان.

● وتولى أمانة سر اللجنة السيدة خولة حسن هاشم والسيدة زينب يوسف أحمد.

ثانياً: رأي اللجنة:

تدارست اللجنة المادة (٥) من مشروع القانون حيث تم استعراض وجهات النظر التي دارت حولها من قبل أعضاء اللجنة والمستشار القانوني لشؤون اللجان، وقد اطلعت اللجنة على مذكرة هيئة المستشارين القانونيين بالمجلس والتي خالفهم فيها الرأي مستشار اللجنة القانوني، فتوجهت اللجنة بخطاب لهيئة التشريع والإفتاء القانوني للوقوف على رأيها بشأن المادة المذكورة ولتأكيد سلامة قرار اللجنة السابق دستورياً وقانونياً؛ وعليه اطلعت اللجنة على رأي هيئة التشريع والإفتاء القانوني الذي جاء متوافقاً مع رأي اللجنة والمستشار القانوني، حيث ورد في خطاب الهيئة ما يلي "أن المادة الخامسة من مشروع القانون بالموافقة على النظام المذكور لم تتضمن أية أحكام تخالف العقوبات المنصوص عليها في النظام المذكور، بل إنها وزانت بين التزام المملكة بوضع ذلك النظام موضع التنفيذ من ناحية والتزام سلطة التشريع في المملكة بأحكام دستور المملكة من ناحية أخرى". (مرفق)

ورداً على استفسار اللجنة أفادت هيئة التشريع والإفتاء القانوني أنه يمكن للنظام المذكور -بعد أن يصبح قانوناً من قوانين المملكة- أن ينيط بجهة الإدارة في المملكة سن التشريعات الفرعية التي تتخذ شكل التدابير الإدارية، كما أن النظام الدستوري والقانوني والقضائي في المملكة يسمح لأي وزارة بسن لائحة أو إصدار قرار يجرم أفعالاً بعينها وينشئ من المخالفات الإدارية

ما يراه ضرورياً، على أن يتم ردع تلك المخالفات بعقوبات وضعتها أداة قانونية أعلى من اللائحة أو القرار، وهي في حالتنا هذه النظام المذكور" . (مرفق)

وعلى ضوء ما سبق، رأت اللجنة التمسك بقرارها السابق بشأن المادة (٥) من مشروع قانون بالموافقة على قانون (نظام) المستحضرات البيطرية لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، المرافق للمرسوم رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ لتأكيدا من سلامته من الناحيتين الدستورية والقانونية، وذلك كما هو موضح في الجدول المرفق.

ثالثاً - اختيار مقرري الموضوع الأصلي والاحتياطي:

إعمالاً لنص المادة (٣٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، اتفقت اللجنة على اختيار كل من :


١. سعادة الأستاذة لولوة صالح العوضي مقرراً أصلياً
٢. سعادة المهندس عبدالرحمن عبدالحسين جواهري مقرراً احتياطياً

رابعاً - توصية اللجنة :

في ضوء ما دار من مناقشات وما أبدى من آراء أثناء دراسة المادة (٥) من مشروع القانون،
فإن اللجنة توصي بما يلي :

- الموافقة على المادة (٥) من مشروع قانون بالموافقة على قانون (نظام) المستحضرات
البيطرية لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، المرافق للمرسوم الملكي رقم (٤٥)
لسنة ٢٠١٣، وذلك بالتفصيل الوارد في الجدول المرفق.

والأمر معروض على المجلس الموقر لاتخاذ اللازم،،،


جمعة محمد جمعة الكعبي

رئيس لجنة المرافق العامة والبيئة



فؤاد أحمد الحاجي

نائب رئيس لجنة المرافق العامة والبيئة



مملكة البحرين
مجلس الشورى
إدارة شؤون اللجان والبحوث
لجنة المرافق العامة والبيئة

المرفق الثاني

جدول بالمادة (٥) من مشروع قانون بالموافقة
على قانون (نظام) المستحضرات البيطرية لدول
مجلس التعاون لدول الخليج العربية، المرافق
للمرسوم الملكي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ م

دور الانعقاد العادي الرابع
الفصل التشريعي الثالث

المادة (٥) من مشروع قانون بالموافقة على قانون (نظام)

المستحضرات البيطرية لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، المرافق للمرسوم رقم (٤٥) لسنة ١٣٠١٣م

نص المادة كما أقرته اللجنة	توصية اللجنة	نص المادة كما أقرها مجلس النواب	نص المادة كما وردت من الحكومة
مادة (٥)	مادة (٥) - الموافقة على قرار مجلس النواب بإعادة صياغة المادة، مع إجراء بعض التعديلات التالية: - حذف عبارة (ولا تزيد على ثلاث سنوات) الواردة في البند (أ). - إضافة عبارة (وفقاً للإجراءات التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون) في نهاية الفقرة الأولى من البند (ج).	مادة (٥) - إعادة صياغة المادة على النحو الوارد أدناه.	مادة (٥)

نص المادة كما أقرته اللجنة	توصية اللجنة	نص المادة كما أقرها مجلس النواب	نص المادة كما وردت من الحكومة
أ) مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد منصوص عليها في قانون العقوبات أو أي قانون آخر، يعاقب كل من ارتكب أيًا من الأفعال المنصوص عليها في المادة (٢٧) من القانون (النظام) المرافق بالحبس مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر وبغرامة لا تقل عن خمسة آلاف دينار ولا تجاوز خمسين ألف دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين.	أ) مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد منصوص عليها في قانون العقوبات أو أي قانون آخر، يعاقب كل من ارتكب أيًا من الأفعال المنصوص عليها في المادة (٢٧) من القانون (النظام) المرافق بالحبس مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر وبغرامة لا تقل عن خمسة آلاف دينار ولا تجاوز خمسين ألف دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين.	أ) مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد منصوص عليها في قانون العقوبات أو أي قانون آخر، يعاقب كل من ارتكب أيًا من الأفعال المنصوص عليها في المادة (٢٧) من القانون (النظام) المرافق بالحبس مدة لا تقل عن ثلاث أشهر وبغرامة لا تقل عن ستوات وبغرامة لا تقل عن خمسة آلاف دينار ولا تجاوز خمسين ألف دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين.	في تطبيق أحكام المادتين (٣٠)، (٣٢) من القانون (النظام) المرافق، يعاقب على ارتكاب أي من الأفعال المنصوص عليها في المادة (٢٧) من هذا القانون (النظام) بالحبس مدة لا تقل عن ثلاث أشهر ولا تزيد على ثلاث سنوات وبغرامة لا تقل عن خمسة آلاف دينار ولا تتجاوز خمسين ألف دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين.

نص المادة كما أقرته اللجنة	توصية اللجنة	نص المادة كما أقرها مجلس النواب هاتين العقوبتين.	نص المادة كما وردت من الحكومة
ب) وللمحكمة في حالة الحكم بالإدانة أن تقضي باتلاف المواد ومصادرة الآلات المستخدمة في ارتكاب المخالفة لصالح الإدارة المعنية بالثروة الحيوانية والمستحضرات البيطرية. (ج) كما لها أن تقضي بإلغاء ترخيص المصنع أو المستودع الذي ارتكبت فيه المخالفة أو إغلاقه حين تصحيح المخالفة، وفقاً للإجراءات التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون.	ب) وللمحكمة في حالة الحكم بالإدانة أن تقضي باتلاف المواد ومصادرة الآلات المستخدمة في ارتكاب المخالفة لصالح الإدارة المعنية بالثروة الحيوانية والمستحضرات البيطرية. (ج) كما لها أن تقضي بإلغاء ترخيص المصنع أو المستودع الذي ارتكبت فيه المخالفة أو إغلاقه حين تصحيح المخالفة، وفقاً للإجراءات التي تحددها اللائحة التنفيذية لهذا القانون.	ب) وللمحكمة في حالة الحكم بالإدانة أن تقضي باتلاف المواد ومصادرة الآلات المستخدمة في ارتكاب المخالفة لصالح الإدارة المعنية بالثروة الحيوانية والمستحضرات البيطرية. (ج) كما لها أن تقضي بإلغاء ترخيص المصنع أو المستودع الذي ارتكبت فيه المخالفة أو إغلاقه حين تصحيح المخالفة.	وللمحكمة في حالة الحكم بالإدانة أن تقضي باتلاف المواد أو الآلات المستخدمة في ارتكاب المخالفة أو مصادرها لصالح الإدارة المعنية بالثروة الحيوانية والمستحضرات البيطرية، كما أن لها أن تقضي بإلغاء ترخيص المصنع أو المستودع الذي ارتكبت فيه المخالفة أو إغلاقه حين تصحيح المخالفة.

نص المادة كما أقرته اللجنة	توصية اللجنة	نص المادة كما أقرها مجلس النواب	نص المادة كما وردت من الحكومة
وتُضاعف العقوبة بمديها الأدنى والأعلى في حالة تكرار ارتكاب المخالفة خلال سنة من تاريخ انقضاء العقوبة أو سقوطها بالتقادم.	وتُضاعف العقوبة بمديها الأدنى والأعلى في حالة تكرار ارتكاب المخالفة خلال سنة من تاريخ انقضاء العقوبة أو سقوطها بالتقادم.	وتُضاعف العقوبة بمديها الأدنى والأعلى في حالة تكرار ارتكاب المخالفة خلال سنة من تاريخ انقضاء العقوبة أو سقوطها بالتقادم.	ولإدارة المشار إليها الحق في وقف ترخيص المصنع أو المستودع أو غلقه والتحفيز على المواد والألات المستخدمة حتى يتم الفصل في المخالفة.
وتُضاعف العقوبة بمديها الأدنى والأعلى في حالة تكرار ارتكاب المخالفة خلال سنة من تاريخ انقضاء العقوبة أو سقوطها بالتقادم.	وتُضاعف العقوبة بمديها الأدنى والأعلى في حالة تكرار ارتكاب المخالفة خلال سنة من تاريخ انقضاء العقوبة أو سقوطها بالتقادم.	وتُضاعف العقوبة بمديها الأدنى والأعلى في حالة تكرار ارتكاب المخالفة خلال سنة من تاريخ انقضاء العقوبة أو سقوطها بالتقادم.	ولإدارة المشار إليها الحق في وقف ترخيص المصنع أو المستودع أو غلقه والتحفيز على المواد والألات المستخدمة حتى يتم الفصل في المخالفة.
وتُضاعف العقوبة بمديها الأدنى والأعلى في حالة تكرار ارتكاب المخالفة خلال سنة من تاريخ انقضاء العقوبة أو سقوطها بالتقادم.	وتُضاعف العقوبة بمديها الأدنى والأعلى في حالة تكرار ارتكاب المخالفة خلال سنة من تاريخ انقضاء العقوبة أو سقوطها بالتقادم.	وتُضاعف العقوبة بمديها الأدنى والأعلى في حالة تكرار ارتكاب المخالفة خلال سنة من تاريخ انقضاء العقوبة أو سقوطها بالتقادم.	ولإدارة المشار إليها الحق في وقف ترخيص المصنع أو المستودع أو غلقه والتحفيز على المواد والألات المستخدمة حتى يتم الفصل في المخالفة.



مملكة البحرين
مجلس الشورى
إدارة شؤون اللجان والبحوث
لجنة المرافق العامة والبيئة

المرفق الثالث

الرأي القانوني لهيئة المستشارين القانونيين بالمجلس
بخصوص المادة (٥) من مشروع القانون

دور الانعقاد العادي الرابع

الفصل التشريعي الثالث



العدد:

التاريخ: ٧ / ١ / ٢٠١٤ ع

صاحب المعالي السيد علي بن صالح الصالح الموقر

رئيس مجلس الشورى

السلام عليكم ورحمة الله وبركاته،،،

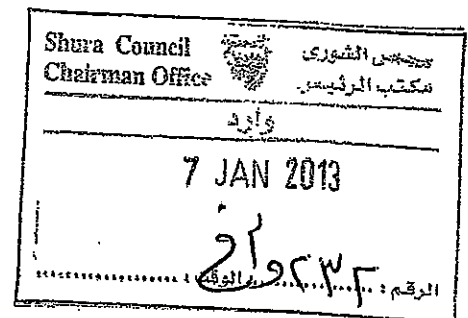
بالإشارة إلى خطابكم المرقم ٢٤٤ ص أ خ / ف ٤٥٣ المؤرخ ٢٦ ديسمبر ٢٠١٣ أرفع إلى معاليكم الرأي القانوني لهيئة المستشارين القانونيين بالمجلس بخصوص المادة (٥) من مشروع قانون بالموافقة على قانون (نظام) المستحضرات البيطرية لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية والمادة (٤) و (٥) من مشروع قانون بالموافقة على قانون (نظام) مزاولة المهن الطبية البيطرية لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، للتفضل بالاطلاع والأمر بما يلزم.

وتفضلوا بقبول فائق الاحترام

د. عصام عبدالوهاب البرزنجي

رئيس هيئة المستشارين

القانونيين بالمجلس





مذكرة

بالرأي القانوني

بخصوص المادة (٥) من مشروع قانون بالموافقة على قانون (نظام) المستحضرات البيطرية لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية والمادة (٤) و (٥) من مشروع قانون بالموافقة على قانون (نظام) مزاولة المهن الطبية البيطرية لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية

استناداً إلى كتاب صاحب المعالي رئيس مجلس الشورى المرقم ٢٤٤ ص أ خ/ف ٣ د ٤ والمؤرخ ٢٦ ديسمبر ٢٠١٣م بتكليف هيئة المستشارين القانونيين بالمجلس إبداء الرأي القانوني في الموضوع المشار إليه أعلاه بناء على طلب لجنة المرافق العامة والبيئة....

اجتمعت هيئة المستشارين القانونيين يوم الأحد المصادف ٥ يناير ٢٠١٤م لدراسة الموضوع المشار إليه أعلاه، وبعد الاطلاع على الدستور وعلى المرسوم بقانون رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢ بشأن اللائحة الداخلية لمجلس الشورى المعدل، وعلى مشروع القانونين بالموافقة على القانونين (النظامين) والمواد المشار إليها، وبعد التداول انتهت الهيئة إلى ما يأتي:

أولاً/ بالنسبة للمادة (٥) من مشروع قانون بالموافقة على قانون (نظام) المستحضرات البيطرية لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية:

القانون (النظام) المشار إليه الصادر باعتماده بشكل إلزامي قرار من المجلس الأعلى لمجلس التعاون لدول الخليج العربية، يعتبر من المعاهدات الدولية التي اتفق ممثلو دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية على إبرامها بينها، والتي يلزم لنفاذها في هذه الدول أن تجري الموافقة عليها وفق



العدد:
التاريخ:

الإجراءات الدستورية المقررة في كل دولة من هذه الدول. والإجراءات الدستورية المقررة في مملكة البحرين لنفاذ أحكام المعاهدة المشار إليها بعد اعتمادها من المجلس الأعلى أن تصدر بقانون، وذلك تطبيقاً للفقرة الثانية من المادة (٣٧) من الدستور والتي تنص على ما يأتي: (على أن معاهدات الصلح والتحالف، والمعاهدات المتعلقة بأراضي الدولة أو ثرواتها الطبيعية أو بحقوق السيادة أو حقوق المواطنين العامة أو الخاصة، ومعاهدات التجارة والملاحة والإقامة، والمعاهدات التي تُحمّل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الميزانية أو تتضمن تعديلاً لقوانين البحرين، يجب لنفاذها أن تصدر بقانون).

وعلى ذلك أحالت الحكومة مشروع قانون بالموافقة على القانون (النظام) المشار إليه إلى السلطة التشريعية للموافقة عليه ليكون القانون (النظام) نافذاً في مملكة البحرين بعد صدور قانون الموافقة عليه. والمفروض قانوناً أن مجلس الشورى وهو ينظر في أية معاهدة أو اتفاقية دولية ومشروع القانون بالموافقة عليها أو الانضمام إليها، أن يوافق عليها أو يرفضها أو يؤجل نظرها، وليس له أن يعدل نصوصها، وفي حالة الرفض أو التأجيل يُنظر رئيس المجلس رئيس مجلس الوزراء ببيان يشمل النصوص أو الأحكام التي تضمنتها المعاهدة أو الاتفاقية والتي أدت إلى الرفض أو التأجيل، كما نصت على ذلك المادة (١٢٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى.

وعلى ذلك ترى الهيئة أن هناك تعارضاً بين نص المادة (٥) من مشروع القانون في بعض فقراتها والنصوص ذات العلاقة في قانون (نظام) المستحضرات البيطرية لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، كما أن قرار مجلس النواب بإعادة صياغة المادة لم يؤد إلى إزالة هذا التعارض. وبالتالي فإن توصية اللجنة بالموافقة على نص المادة (٥) كما ورد في مشروع القانون، أو كما ورد في قرار مجلس النواب يتضمن تعديلاً للنصوص ذات العلاقة في القانون (النظام) المشار إليه، والصادر باعتماده بشكل إلزامي قرار المجلس الأعلى لمجلس التعاون، وهذا لا يجوز كما نصت على ذلك المادة (١٢٥) من اللائحة الداخلية للمجلس.



فقد جاء نص المادة (٥) من مشروع القانون بالموافقة على القانون (النظام) على النحو الآتي (في تطبيق أحكام المادتين (٣٠)، (٣٢) من القانون (النظام) المرافق، يعاقب على ارتكاب أي من الأفعال المنصوص عليها في المادة (٢٧) من هذا القانون (النظام) بالحبس مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تزيد على ثلاث سنوات وبغرامة لا تقل عن خمسة آلاف دينار ولا تتجاوز خمسين ألف دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين... وتضاعف العقوبة بمجديها الأدنى والأعلى في حالة تكرار ارتكاب المخالفة خلال سنة من تاريخ النطق بالحكم).

أما المادة (٣٠) من القانون (النظام) فتتص على ما يأتي:

(يعاقب كل من يخالف أي من أحكام هذا القانون (النظام) أو لائحته بوحدة أو أكثر من العقوبات التالية:

١) الغرامة المالية بقيمة لا تزيد على خمسة ملايين ريال سعودي أو ما يعادلها من العملة الوطنية في الدولة.

٢) إغلاق المصنع أو المستودع لحين تصحيح المخالفة.

٣) إلغاء ترخيص المصنع أو المستودع.

٤) السجن لمدة لا تزيد على خمس سنوات.

ويجوز مضاعفة العقوبة في حالة تكرار المخالفة.

وتنص المادة (٣٢) من القانون (النظام) على ما يأتي:

(أولاً - تتولى الجهة المختصة توقيع العقوبات المنصوص عليها في المادة (٣٠) من هذا

القانون (النظام)، عدا عقوبة السجن وفقاً للضوابط والإجراءات الواردة في القانون (النظام) ولائحته التنفيذية.

ثانياً - إذا رأت الجهة المختصة أن المخالفة تستوجب عقوبة السجن أو اقترنت بفعل

جناحي، يجب إحالة الموضوع إلى الجهة المعنية بالدولة للتحقيق فيها واتخاذ الإجراءات القانونية



(النظامية) لإحالتها للمحكمة المختصة مع بقاء الحق للجهة المختصة في أن تغلق المصنع أو المستودع حتى يتم البت في المخالفة.
ثالثاً- تصدر الجهة المختصة جدولاً يتضمن تصنيفاً للمخالفات والعقوبات المقررة لها عدا عقوبة السجن).

وواضح من المقارنة بين نص المادة (٥) من مشروع القانون والمادتين (٣٠) و(٣٢) من القانون (النظام) أن هناك اختلافاً بينا يتناول بعض العقوبات. فالمادة (٥) وزعت توقيع العقوبات بين القضاء والإدارة (الجهة المختصة)، بحسب كون العقوبة جنائية أو إدارية. بما ينسجم مع الأنظمة المعمول بها في مملكة البحرين، وهذا بحد ذاته لا يعتبر اختلافاً يتضمن تعديلاً لأحكام القانون أو (النظام) ما دامت جميع العقوبات المنصوص عليها في القانون (النظام) سيتم فرضها من القضاء أو الجهة الإدارية، إلا أن الاختلاف الجوهرى وقع في نوع العقوبة وشدتها فيما يتعلق بالعقوبة السالبة للحرية وعقوبة الغرامة وهو ما يعتبر تعديلاً لأحكام القانون (النظام) وهو ما لا يجوز.

ولغرض إعادة الانسجام بين نص المادة (٥) من مشروع القانون بالموافقة على القانون (النظام) وأحكام القانون (النظام) نقترح على اللجنة التوصية بإعادة صياغة المادة (٥) على النحو الآتي:

(في تطبيق أحكام المادتين (٣٠)، (٣٢) من القانون (النظام) المرافق، يعاقب على ارتكاب أي من الأفعال المنصوص عليها في المادة (٢٧) من هذا القانون (النظام) بالسجن مدة لا تزيد على خمس سنوات أو بغرامة لا تزيد عن خمسمائة ألف دينار.
وللمحكمة في حالة الحكم بالإدانة أن تقضي بإتلاف المواد أو الآلات المستخدمة في ارتكاب المخالفة وإتلاف المستحضرات المغشوشة أو الفاسدة أو المتتهية الصلاحية أو غير المسجلة أو مصادرتها لصالح الإدارة المعنية بالثروة الحيوانية والمستحضرات البيطرية، كما أن



لها أن تقضي بإلغاء ترخيص المصنع أو المستودع الذي ارتكبت فيه المخالفة أو إغلاقه لحين تصحيح المخالفة.
وللإدارة المشار إليها الحق في وقف ترخيص المصنع أو المستودع أو غلقه والتحفظ على المواد والآلات المستخدمة حتى يتم البت في المخالفة.
ويجوز مضاعفة العقوبة في حالة تكرار ارتكاب المخالفة).

ثانياً بالنسبة للمادة (٤) و(٥) من مشروع قانون بالموافقة على قانون (نظام) مزاوله المهن الطبية البيطرية لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية.
تناولت المادة (٤) من مشروع القانون بالموافقة على قانون (نظام) المشار إليه موضوع حق صاحب الشأن التظلم من القرارات الصادرة تنفيذاً لأحكام القانون (النظام) المرافق إلى الوزير المختص بالثروة الحيوانية. وللجنة المرافق العامة والبيئة التوصية بالموافقة على المادة بحسب ما ورد في مشروع القانون، أو بحسب الصياغة التي أقرها مجلس النواب، أو أن توصي بإعادة صياغتها بشكل آخر بحسب ما تراه مناسباً. وذلك لأن القانون (النظام) بعد أن أجاز للمتضرر من القرارات الصادرة تطبيقاً لأحكام القانون (النظام) لم يضع تنظيمياً معيناً ملزماً لهذا التظلم وإنما ترك ذلك لأنظمة التظلم المعمول بها في كل دولة من دول مجلس التعاون. وذلك وفقاً لنص المادة (٣٧) من القانون (النظام).

أما المادة (٥) من مشروع قانون بالموافقة على قانون (نظام) المشار إليه فقد تناولت تحديد العقوبات التي يمكن فرضها على كل من يرتكب أياً من المخالفات التي حددها المادة لأحكام القانون (النظام) المرافق. وللجنة المرافق العامة والبيئة التوصية بالموافقة على المادة كما وردت في مشروع القانون أو كما وردت في قرار مجلس النواب بعد إعادة صياغتها ما لم يكن



العدد:
التاريخ:

لها فيها رأي آخر. وذلك لأن القانون (النظام) المرافق نص في المادة (٢٥) منه على (يترك لكل دولة تحديد العقوبات والغرامة اللازمة لمن يخالف أحكام هذا القانون (النظام) أو لائحته التنفيذية).

د. عصام عبدالوهاب البرزنجي	د. محمد عبدالله الدليمي	د. علي حسن الطوالة
المستشار القانوني	المستشار القانوني	المستشار القانوني
للمجلس	لشؤون اللجان	لشؤون اللجان
رئيس الهيئة	عضو	عضو



مملكة البحرين
مجلس الشورى
إدارة شؤون اللجان والبحوث
لجنة المرافق العامة والبيئة

المرفق الرابع

رأي هيئة التشريع والإفتاء القانوني

دور الانعقاد العادي الرابع

الفصل التشريعي الثالث



الرقم: ١١٥/ت ٢٠١٤/٢٣٧

التاريخ: ٢٠١٤/١/٣٠

معالي السيد علي بن صالح الصالح
رئيس مجلس الشورى
المحترم

السلام عليكم ورحمة الله وبركاته،

بالإشارة إلى كتاب معاليكم رقم (٢٥٧ ص أ خ / ف٤٣د) المؤرخ ١٩ يناير ٢٠١٤ بطلب رأي هيئة التشريع والإفتاء القانوني من الناحية الدستورية والقانونية بشأن عدد من نصوص " مشروع قانون رقم () لسنة بالموافقة على قانون (نظام) المستحضرات البيطرية لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية"، حسب طلب لجنة المرافق العامة والبيئة بمجلسكم الموقر في تقريرها المرفق بكتاب معاليكم المشار إليه.

يسرني أن أفيد معاليكم بأن لجنة المرافق العامة والبيئة بمجلسكم الموقر قد أبدت في مذكرتها المشار إليها استفسارين رئيسيين حول المادة الخامسة من "مشروع قانون رقم () لسنة بالموافقة على قانون (نظام) المستحضرات البيطرية لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية"، وحول المواد (١) و(٣٠) و(٣٢) من النظام المذكور.

ولما كانت اللجنة قد ألمحت في مذكرتها المشار إليها إلى أن مشروع النظام المذكور لم يفرغ في شكل اتفاقية، فيسرني - في بداية الأمر - أن أفيد معاليكم بأن قانون (نظام) المستحضرات البيطرية لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية قد تم اعتماده بشكل إلزامي بقرار المجلس الأعلى لمجلس التعاون لدول الخليج العربية في دورته الثانية والثلاثين المنعقدة في الرياض بالمملكة العربية السعودية يومي الاثنين والثلاثاء ٢٤ - ٢٥ محرم ١٤٣٣هـ الموافق ١٩ - ٢٠ ديسمبر ٢٠١١م.



وبهذه المثابة ، فإن النظام المذكور يعتبر في حكم الاتفاقية، وذلك للأسباب الآتية:
أ- من المعلوم أن النظام الأساسي لمجلس التعاون لدول الخليج العربية قد تم التوقيع عليه في مدينة أبو ظبي (الإمارات العربية المتحدة) بتاريخ ٢١ رجب ١٤٠١ هـ الموافق ٢٥ مايو (أيار) ١٩٨١ م ، وأن مملكة البحرين قد وافقت عليه بالمرسوم بقانون رقم (٢٤) لسنة ١٩٨١ .

والمقتضى المادة الثانية والعشرين من النظام الأساسي المذكور، فقد تم تسجيل هذا النظام في منظمة الأمم المتحدة وفي جامعة الدول العربية باعتباره اتفاقية دولية، نشأت بمقتضاها منظمة دولية إقليمية هي "مجلس التعاون لدول الخليج العربية".
والمعروف أن القانون الدولي يتكون من شقين: الشق العرفي والشق الاتفاقي، وأن الشق الاتفاقي - المسمى بالقانون الدولي الاتفاقي - يجد مصدره في الاتفاقيات الدولية (العالمية أو الإقليمية) الموقعة بين أعضائها وكذلك في قرارات المنظمات الدولية التي سبق إنشائها باتفاقيات دولية؛ فمن المعلوم حتماً وبالضرورة أن قرارات تلك المنظمات تعد قرارات ذات طابع اتفاقي ولها ذات طبيعة وقيمة الاتفاقية التي اتخذت على أساسها، ما لم تكن هذه القرارات في شكل توصيات غير ملزمة.

ولما كان "المجلس الأعلى" لدول مجلس التعاون، الذي يتكون من قادة الدول الأعضاء في المجلس، هو السلطة العليا وهو سلطة القرار في المجلس، فإن أي قانون (نظام) خليجي يتضمن قواعد عامة ومجردة تنظم المراكز القانونية للمخاطبين بأحكامها في الدول الأعضاء، ويعتمده المجلس الأعلى بقرار منه، يعد بمثابة نظام ذو أصل اتفاقي، وهو بهذه المثابة في حكم الاتفاقية.



ب- من المعلوم - استناداً إلى التأصيل النظري السابق، وإلى الممارسة الدستورية والتشريعية في مملكة البحرين - أن القوانين (النظم) الخليجية من نوع "قانون (نظام) المستحضرات البيطرية لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية" لا تنفذ في النظام القانوني للمملكة إلا بعد الموافقة على تطبيقها بقوانين تسنها السلطة التشريعية، عملاً بالفقرة الثانية من المادة (٣٧) من الدستور، متى كان لتلك النظم الخليجية في النظام القانوني للمملكة ذات التأثير الذي تحدثه فيه المعاهدات المنصوص عليها الفقرة الثانية من المادة (٣٧) من الدستور.

كما يسرني أن أورد لمعاليتكم استفساري اللجنة وتوضيحات الهيئة بشأنهما - بدءاً بالاستفسار الثاني - ، وذلك على النحو التالي:
أولاً: بالنسبة للاستفسار الثاني.

تنص المادة (٣٠) من النظام المذكور على أن " يعاقب كل من يرتكب أيّاً من المخالفات المنصوص عليها في هذا النظام (القانون بوحدة أو أكثر من العقوبات التالية:
١- الغرامة المالية بقيمة ما لا يزيد على خمسة ملايين ريال سعودي أو ما يعادلها من العملة الوطنية في الدولة.

٢- إغلاق المصنع أو المستودع لحين تصحيح المخالفة.

٣- إلغاء ترخيص المصنع أو المستودع.

٤- السجن لمدة لا تزيد على خمس سنوات.

ويجوز مضاعفة العقوبة في حالة تكرار ارتكاب المخالفة".

وكما هو واضح، فإن بعض هذه العقوبات جنائية تطبقها المحاكم وبعضها الآخر عقوبات إدارية تطبقها الجهة المختصة، وفقاً لأحكام أخرى في النظام وكما سيتضح فيما يلي من هذه المذكرة.



ثم إن الفقرة "ثالثاً" من المادة (٣٢) من ذات النظام تنص على أن "تصدر الجهة المختصة جدولاً يتضمن تصنيفاً للمخالفات والعقوبات المقررة لها ، عدا عقوبة السجن".

ومن خلال قراءتها للنصين السابقين، تستفسر اللجنة عما إذا كان من شأن النظام المذكور أن ينيط بجهة الإدارة سن التشريعات، وما إذا كان النظام الدستوري والقانوني والقضائي في المملكة يتسع لأن يسمح لأي وزارة بسن لائحة أو إصدار قرار بتصنيف المخالفات والعقوبات، فضلاً عن تطبيق تلك العقوبات. ورداً على ذلك الاستفسار، تورد الهيئة ما يلي:

يمكن للنظام المذكور - بعد أن يصبح قانوناً من قوانين المملكة - أن ينيط بجهة الإدارة في المملكة سن التشريعات الفرعية التي تتخذ شكل التدابير الإدارية، كما أن النظام الدستوري والقانوني والقضائي في المملكة يسمح لأي وزارة بسن لائحة أو إصدار قرار يجرم أفعالاً بعينها وينشئ من المخالفات الإدارية ما يراه ضرورياً ، على أن يتم ردع تلك المخالفات بعقوبات وضعتها أداه قانونية أعلى من اللائحة أو القرار، وهي في حالتنا هذه النظام المذكور.

وذلك استناداً إلى أن التجريم الإداري لا ينطبق عليه مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات بشكل مطلق؛ ففي التجريم الجنائي (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني) ، أما في التجريم الإداري فلا عقوبة إلا بنص قانوني، في حين يمكن التجريم بلائحة أو بقرار. وبالنظر في النظام المذكور، نجده قد التزم بمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات بشكل مطلق حتى في حالات التجريم والعقاب الإداري التي ذكرها، ولم يترك للجهة المختصة سلطة إنشاء مخالفات إدارية، رغم أن ذلك من حقها.



وذلك على التفصيل التالي:

أ- نص النظام المذكور في المواد: (٢)، (٤)، (٥)، (٦)، (٧)، (٨)، (٩)، (١١)، (١٢)، (١٧)، (١٩)، (٢٠)، (٢١)، (٢٢) منه على ضوابط ومحاذير معينة يجب على مصانع الأدوية البيطرية وشركات ومستودعات المستحضرات البيطرية الالتزام بها، معتبراً - بشكل ضمني- أن عدم الالتزام بأي من تلك الضوابط والمحاذير يعد بمثابة مخالفة، وإن كان لم يحدد طبيعتها وما إذا كانت إدارية أم جنائية، ولم يفرد لها عقوبات بعينها أولاً بأول في المواد المذكورة فيها، رغم أنه لم يهمل معاقبة عدم الالتزام بها في مواضع أخرى منه كما سنرى فيما يلي من هذه المذكرة.

ب- أوردت المادة (٢٧) من النظام مجموعة من الأفعال واعتبرت من يرتكبها مخالفاً لأحكام النظام المذكور، وإن كانت لم تحدد طبيعتها ولم تفرد لها عقوبات بعينها. علماً بأن هذه الأفعال تُضاف إلى الأفعال المعتبرة مخالفات في حكم المواد: (٢)، (٤)، (٥)، (٦)، (٧)، (٨)، (٩)، (١١)، (١٢)، (١٧)، (١٩)، (٢٠)، (٢١)، (٢٢).

وبالنظر في المخالفات المنصوص عليها في المواد المذكورة، نجدتها تنقسم إلى نوعين من المخالفات: مخالفات ذات طبيعة جنائية، ومخالفات ذات طبيعة إدارية.

غير أن التقسيم المذكور لم يرد بشكل حاسم في مواد النظام، ولذلك فإن الأمر سيحتاج إلى عملية تكيف للمخالفة من جانب الجهة المختصة القائمة على تطبيق النظام في المملكة، مستندة في ذلك إلى أحكام المادة (٣٢) من النظام، لمعرفة ما يمكن اعتباره مخالفة جنائية تقوم بإحالتها إلى الجهة القضائية المختصة، وما يمكن اعتباره مخالفة إدارية تردعها بنفسها بعقوبة إدارية من العقوبات التي حددها النظام ذاته في المادة (٣٠) منه والتي سيشملها جدول المخالفات والعقوبات (الإدارية) الذي ستتولى الجهة المختصة إعداده عملاً بالفقرة "ثالثاً" من المادة (٣٢) المذكورة.



علماً بأن إصدار الجهة المختصة لذلك الجدول لا يعتبر تدخلاً منها في عمل سلطة التشريع في المملكة، كما سبق وأشرنا، وأن ذلك الجدول لا يمكنه أن يزيد في العقوبات الإدارية المنصوص عليها في النظام، في حين يمكنه - إن شاء - أن يضيف إلى المخالفات الإدارية المنصوص عليها فيه، رغم أن النظام لم يسمح له بذلك. وبشكل عام، سيتم ردع تلك المخالفات بالعقوبات المنصوص عليها في المادة (٣٠) من النظام، سواء بعقوبة جنائية أو بعقوبة إدارية (عملاً بأحكام الفقرتين "أولاً" و "ثالثاً" من المادة ٣٢ من النظام)، كما سيرد البيان فيما يلي.

ثانياً: بالنسبة للاستفسار الأول.

انتهت اللجنة إلى أن هناك اختلافاً بين العقوبات التي تضمنتها المادة الخامسة من مشروع القانون بالموافقة على النظام والعقوبات التي تضمنها النظام ذاته. وتستفسر اللجنة عما إذا كانت الدولة (ممثلة في السلطة التشريعية بالاشتراك مع السلطة التنفيذية) تملك إصدار تشريع (المقصود هنا هو قانون الموافقة على النظام المذكور) تخالف به العقوبات المنصوص عليها في النظام المذكور.

ورداً على هذا الاستفسار، يسرني أن أفيد معاليكم بأن المادة الخامسة من مشروع القانون بالموافقة على النظام المذكور لم تتضمن أية أحكام تخالف العقوبات المنصوص عليها في النظام المذكور، بل إنها قد وازنت بين التزام المملكة بوضع ذلك النظام موضع التنفيذ من ناحية والتزام سلطة التشريع في المملكة بأحكام دستور المملكة من ناحية أخرى.

فالمادة (٣٠) سالفة الذكر من النظام تنص على أن " يعاقب كل من يرتكب أيّاً من المخالفات المنصوص عليها في هذا (القانون) النظام أو لائحته التنفيذية بوحدة أو أكثر من العقوبات التالية:



١- الغرامة المالية بقيمة ما لا يزيد على خمسة ملايين ريال سعودي أو ما يعادلها من العملة الوطنية في الدولة.

٢- إغلاق المصنع أو المستودع لحين تصحيح المخالفة.

٣- إلغاء ترخيص المصنع أو المستودع.

٤- السجن لمدة لا تزيد على خمس سنوات.

ويجوز مضاعفة العقوبة في حالة تكرار ارتكاب المخالفة".

ويلاحظ على هذه المادة أنها قد فرضت على المخالف لأحكام النظام مجموعة من العقوبات عددها على سبيل الحصر، يستوي في ذلك من ارتكب فعلاً من الأفعال التي حظرتها المادة (٢٧) من النظام أو أية مادة أخرى من مواد النظام أو من لائحته التنفيذية.

أما بالنسبة للعقوبات التي تضمنتها المادة المذكورة فهي أربع:

- عقوبة السجن، هي عقوبة جنائية ظاهرة، ومنصوص عليها في البند (٤) من الفقرة الأولى.

- عقوبتان إداريتان ظاهرتان، وهما: الإغلاق لحين تصحيح المخالفة، وإلغاء الترخيص نهائياً، ومنصوص عليهما في البندين (٢) ، (٣) من الفقرة الأولى.

- الغرامة المالية الواردة في البند (١) من الفقرة الأولى.

وباستقراء نص الفقرة الأولى من المادة (٣٢) من النظام، نجدها تعتبر أن كل العقوبات السابقة عقوبات إدارية، باستثناء عقوبة السجن، بمعنى أن عقوبة الغرامة المنصوص عليها في البند (١) من الفقرة الأولى من المادة (٣٠) هي عقوبة إدارية من وجهة نظر النظام، رغم قيمتها المرتفعة جداً، ورغم أن الغرامة هي عقوبة جنائية



بطبيعتها، لأنها تتطوي على مساس بحق الملكية الذي يحميه الدستور، ومن الواجب أن ينفرد القانون بتنظيمها وأن ينفرد القاضي بتطبيقها.

وانطلاقاً من ذلك، فقد قامت الهيئة بصياغة المادة الخامسة من مشروع القانون بالموافقة على النظام المذكور بالشكل الذي يجعل من الغرامة عقوبة جنائية - إلى جانب عقوبة السجن - المنصوص عليها في المادة (٢٧) من النظام.

وهكذا، يتبقى من العقوبات الواردة في النظام عقوبتا: "إغلاق المصنع أو المستودع لحين تصحيح المخالفة"، وعقوبة "إلغاء ترخيص المصنع أو المستودع"، والمنصوص عليهما في البنود (٢) ، (٣) من الفقرة الأولى من المادة (٢٧).

وبالنظر في المادة الخامسة من قانون الموافقة على النظام، نجد أنها قد نصت - حرفياً - على عقوبة "إغلاق المصنع أو المستودع لحين تصحيح المخالفة"، باعتبارها عقوبة تكميلية بالنسبة للقاضي ، ولكنها لم تصدر حق الجهة الإدارية المختصة في توقيع تلك العقوبة، باعتبارها عقوبة إدارية تملك توقيعها بمقتضى البند (٢) من المادة (٣٠) من النظام، ويمكن للجهة الإدارية المختصة أن تطبق تلك العقوبة في حالتين: حالة إذا لم ينطق بها القاضي كعقوبة تكميلية إذا كانت الجهة الإدارية قد قامت بإحالة المخالفة إلى القضاء، وحالة إذا ما اكتفت الجهة الإدارية بردع المخالفة عن طريق توقيع تلك العقوبة لانتفاء الشبهة الجنائية.

ثم أن المادة الخامسة المذكورة قد نصت كذلك على عقوبة "إلغاء ترخيص المصنع أو المستودع"، باعتبارها أيضاً عقوبة تكميلية بالنسبة للقاضي، غير أنها قد اختلفت عن النظام في أنها قد أقتت إلغاء الترخيص إلى حين تصحيح المخالفة، في حين أن النظام أكد سلطة الجهة الإدارية المختصة في إلغاء الترخيص بشكل نهائي ابتداءً.



وتلك المغايرة لها ما يبررها: فالقاضي لا يمنح الترخيص ابتداءً حتى يمكنه إلغاءه بشكل نهائي، بل إنه يملك إلغاءه مؤقتاً إلى حين تصحيح المخالفة، والجهة التي تملك التأكد من تصحيح المخالفة هي الجهة الإدارية المختصة، فإذا وجدت أن المخالفة لم يتم تصحيحها وفق حكم القاضي، فلها إلغاء الترخيص نهائياً، وما على صاحب الترخيص سوى الطعن في قرارها بالطرق التي سوف تنظمها اللائحة الداخلية للنظام.

ويعني ذلك أن عقوبتي الإغلاق وإلغاء الترخيص هما عقوبتان إداريتان أصليتان بالنسبة للجهة الإدارية المختصة، وتكميليتان بالنسبة للقاضي لا يقضي بهما إلا في حالة الإدانة الجنائية، سواء بالسجن أو بالغرامة.

يتبقى أن المادة الخامسة من قانون الموافقة على النظام قد نصت على عقوبتين تكميليتين غير منصوص عليهما في النظام، وهما عقوبتا: إتلاف المواد المستخدمة في المخالفة ومصادرة تلك المواد.

ومن المعلوم أن مصادرة المواد والأدوات المستخدمة في ارتكاب الجريمة أو المتحصلة منها هي عقوبات تكميلية لا يجوز الحكم بها استقلالاً، بل يتعين الحكم بها إلى جانب عقوبة أصلية، كما أنها عقوبات جوازية متروكة للسلطة التقديرية للقاضي. ولذلك ليس معنى النص على العقوبات التكميلية المذكورة في المادة الخامسة من قانون الموافقة على النظام أن القاضي سيحكم بها حتماً.



هيئة التشريع والإفتاء القانوني
Legislation & Legal Opinion Commission



مملكة البحرين
Kingdom of Bahrain

وبناءً على ذلك فإن المادة الخامسة المذكورة لم تخالف أحكام النظام في هذا الخصوص، ولم تضاف إلى العقوبات المنصوص عليها فيه عقوبات جديدة.

وتفضلوا سعادتكم بقبول فائق التحية والاحترام ،

المستشارة معصومة عبدالرسول عيسى
نائب رئيس هيئة التشريع والإفتاء القانوني

