

الملاحق

ملحق رقم (١)

التقرير التكميلي للجنة الشؤون
التشريعية والقانونية بخصوص المرسوم
بقانون رقم (٢٩) لسنة ٢٠١٥م بتعديل
بعض أحكام قانون المرافعات المدنية
والتجارية الصادر بالمرسوم بقانون رقم
(١٢) لسنة ١٩٧١م.

التاريخ : ٢ فبراير ٢٠١٦ م

التقرير التكميلي الأول للجنة الشؤون التشريعية والقانونية

حول

المرسوم بقانون رقم (٢٩) لسنة ٢٠١٥ بتعديل بعض أحكام قانون المرافعات المدنية والتجارية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٧١ م

مقدمة:

بتاريخ ٢٤ يناير ٢٠١٦ م أرسل صاحب المعالي السيد علي بن صالح الصالح رئيس مجلس الشورى خطاباً برقم (٢٥٥ ص ل ت ق / ف ٤ د ٢) إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية، بناءً على قرار المجلس في جلسته الرابعة عشرة المنعقدة بتاريخ ٢٤ يناير ٢٠١٦ م، بخصوص الموافقة على طلب اللجنة باسترداد التقرير الخاص بالمرسوم بقانون رقم (٢٩) لسنة ٢٠١٥ بتعديل بعض أحكام قانون المرافعات المدنية والتجارية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٧١ م، على أن تتم دراسته وإبداء الملاحظات وإعداد تقرير تكميلي يتضمن رأي اللجنة بشأنه ليتم عرضه على المجلس.

أولاً: إجراءات اللجنة:

لتنفيذ التكليف المذكور أعلاه قامت اللجنة بالإجراءات التالية:

(١) تدارست اللجنة المرسوم بقانون المذكور - خلال دور الانعقاد العادي الثاني من الفصل التشريعي الرابع - في الاجتماع الحادي عشر المنعقد بتاريخ ٢ فبراير ٢٠١٦م.

(٢) اطلعت اللجنة أثناء دراستها على الوثائق المتعلقة بالمرسوم بقانون موضوع البحث والدراسة، والتي اشتملت على ما يلي:

- خطاب عرض المرسوم بقانون على مجلس الشورى. (مرفق)
- قرار مجلس النواب ومرفقاته بشأن المرسوم بقانون. (مرفق)
- رأي المجلس الأعلى للقضاء بشأن المرسوم بقانون. (مرفق)
- المادة (١٩٨) من قانون المرافعات المدنية والتجارية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٧١م. (مرفق)
- المرسوم بقانون المذكور. (مرفق)

● شارك في اجتماعي اللجنة من الأمانة العامة بالمجلس:

١. الدكتور عصام عبدالوهاب البرزنجي المستشار القانوني للمجلس.

● تولى أمانة سر اللجنة السيدة ميرفت علي حيدر.

ثانياً: رأي وزارة العدل والشؤون الإسلامية والأوقاف كما ورد في اجتماع اللجنة

العاشر المنعقد بتاريخ ٢٠ يناير ٢٠١٦م، من دور الانعقاد العادي الثاني من الفصل

التشريعي الرابع:

- صدر المرسوم بقانون وفق المادة (٣٨) من الدستور أثناء إجازة المجلس الوطني؛ بغية تكريس مزيد من الأحكام الضابطة لاستصدار أوامر المنع من السفر.
- تتوافر في المرسوم بقانون حالة الاستعجال التي نصت عليها المادة (٣٨) من الدستور، ذلك أن أي تنظيم قانوني للحقوق والحريات العامة يعتبر مستعجلاً انطلاقاً من طبيعة أهمية وخطورة الموضوعات محل التنظيم، هذا فضلاً عن أن إنفاذ هذا التعديل يقتضي التنسيق فيما بين أكثر من جهة معنية مباشرة بالتعامل مع قرارات وأوامر المنع من السفر سواء قضائية أو تنفيذية، إلى جانب أنه كان لا بد أن يصدر هذا التعديل على قانون المرافعات قبل بدء العام القضائي في الأول من شهر سبتمبر لطبيعته المتصلة بإجراءات التقاضي أمام المحاكم.

ثالثاً: رأي المجلس الأعلى للقضاء:

- أن المشرع بهذا التعديل قد عالج القصور التشريعي في مسألة إيقاع أمر المنع من السفر بأن اشترط - بالإضافة إلى تقدير محكمة الموضوع لجدية إصدار المنع من السفر - أن تكون المطالبة بدين محقق الوجود وحال الأداء وثابت بالكتابة أو أن يرجح وجود الحق من ظاهر الأوراق، كما أنه تناول مسألة المنع من السفر باعتبارها قيداً على الأصل وعالجها.
- أكد المجلس الأعلى للقضاء أن رأيه لا يمس ما للقضاء من حق التشريع القضائي المتصل بالتطبيق العملي للنصوص التشريعية التي تظهر بعد إقرار أي تشريع، ومن خلال

اكتشاف القاضي وجوهاً للنص لم تطرأ على ذهن المشرع عند التداول حوله، بل أبرزها التطبيق العملي للنص.

رابعاً: رأي اللجنة:

بناءً على قرار المجلس في جلسته الرابعة عشرة المنعقدة بتاريخ ٢٤ يناير ٢٠١٦م، والملاحظات التي أبدتها أصحاب السعادة أعضاء المجلس، فقد ناقشت اللجنة المرسوم بقانون موضوع الدراسة والبحث، واطلعت على قرار مجلس النواب ومرفقاته بشأنه، كما اطلعت على رأي المجلس الأعلى للقضاء حول المرسوم بقانون، وتبودلت وجهات النظر بين أعضاء اللجنة، والمستشار القانوني بالمجلس، وانتهت إلى ما يلي:

- ليس في المرسوم بقانون أي شبهة في مخالفته لأحكام الدستور سواء من الناحية الشكلية أو الإجرائية أو الموضوعية. فالمرسوم بقانون صدر بموجب المادة (٣٨) من الدستور، وقد توافرت فيه الشروط الواردة في المادة المذكورة من حيث فترة إصداره وعرضه على المجلسين، إذ تنص المادة (٣٨) على أنه " إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد كل من مجلس الشورى ومجلس النواب أو في فترة حل مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز للملك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون، على ألا تكون مخالفة للدستور".

حيث تم إصداره بتاريخ ٧ أكتوبر ٢٠١٥م، وعليه فإن المرسوم بقانون صدر أثناء غياب البرلمان بين دوري الانعقاد الأول والثاني من الفصل التشريعي الرابع، فالمرسوم بقانون يتناول تعديل قانون المرافعات المدنية والتجارية فيما يتعلق بالحقوق والحريات العامة والتي تصطبغ بصيغة الاستعجال، مما استوجب معه صدور المرسوم بقانون موضع الدراسة.

وقد تم اطلاع مجلس الشورى على المرسوم بقانون في الجلسة الثانية من دور الانعقاد العادي الثاني من الفصل التشريعي الرابع المنعقدة بتاريخ ١٨ أكتوبر ٢٠١٥م، وهذا

يتناسب مع ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة ذاتها "ويجب عرض هذه المراسيم على كل من مجلس الشورى ومجلس النواب خلال شهر من تاريخ صدورهما إذا كان المجلسان قائمين أو خلال شهر من أول اجتماع لكل من المجلسين الجديدين في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي".

- يتكون المرسوم بقانون فضلا عن الديباجة من ثلاث مواد، تتناول المادة الأولى استبدال نصي المادتين رقمي (١٧٨) و(١٧٩) من قانون المرافعات المدنية والتجارية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٧١م. في حين أضافت المادة الثانية فقرتين ثانية وثالثة إلى المادة (٢٦٨)، وجاءت الماد الثالثة تنفيذية.

- يهدف تعديل المادة (١٧٨) إلى إضافة شرطٍ ثانٍ لإمكانية استصدار أمرٍ من المحكمة بمنع الخصم من السفر، بحيث لا يُكفى - كما كان معمولاً به سابقاً - بمجرد قيام أسباب جدية تدعو إلى الظن بأن فرار المدعى عليه من الخصومة أمر قريب الوقوع، وإنما يجب بالإضافة إلى ذلك أن تستند المطالبة إلى دين محقق الوجود وحال الأداء وثابت كتابةً، أو أن يرجح وجود الحق من ظاهر الأوراق، وعليه فإن هذه الإضافة ستزيد من الضمانات المطلوبة لصالح حرية الأشخاص في التنقل، وحمايتهم من صدور قرارات بمنعهم من السفر إلا في الحالات التي يتحقق فيها من الأسباب التي تستدعي المنع من السفر والتي يكون فيها انشغال ذمتهم بحقوق للغير.

إضافة إلى ما تقدم فإن التعديل أوجب على المدعي أن يعلن خصمه بالحكم الصادر في غيبته وذلك خلال ثمانية أيام من تاريخ صدوره بخطاب مسجل بعلم الوصول، وهذا من شأنه ألا يتفاجأ الأشخاص بصدور قرار بالمنع من السفر، كما تتاح لهم الفرصة للتظلم من القرار الصادر بالمنع.

- أن تعديل المادة (١٧٩) أجاز للمدعي إذا رفض طلبه وللمدعى عليه التظلم من أمر المحكمة المشار إليه في المادتين (١٧٦، ١٧٨) بتوقيع الحجز الاحتياطي على أمواله ومنعه من السفر، وللمحكمة أن تؤيد الأمر أو تعدله أو تلغيه مع عدم الإخلال بأحكام المادة (١٩٨) من القانون. كما أن صدور أمر المنع من السفر لا يخل بتنفيذ حكم الإبعاد البات الصادر بحق المدعى عليه، أو بسلطة الإدارة في إنهاء إقامة الأجنبي أو أمره بمغادرة البلاد طبقاً لأحكام القانون. وقد حدد البند (ب) المضاف حالات انقضاء أمر المنع من السفر، وهو ما ينسجم مع وضع ضمانات بحيث يكون الأمر الصادر وقتياً، ولا يخل بحق الأشخاص في التنقل إلا في أضيق الحدود وذلك وفقاً للقانون ورقابة القضاء.

- عاجلت الفقرتان المضافتان إلى المادة (٢٦٨) الأحوال التي يستخدم فيها القاضي أمر المنع من السفر كإجراء تحفظي ضماناً للتنفيذ على المحكوم عليه الممتنع على السداد، بحيث ينقضي بمضي سنة من تاريخ صدوره إلا إذا ثبت أن المحكوم عليه قد أخفى أمواله أو هربها للخارج، أو لم يعرض تسوية مقبولة.

- لا تتوافق اللجنة مع ما ورد في المرسوم بقانون من الناحية القانونية وذلك في الفقرة الأخيرة من البند (أ) من المادة (١٧٩): " ولا يخل صدور أمر المنع من السفر من تنفيذ حكم الإبعاد البات الصادر بحق المدعى عليه، أو بسلطة الإدارة في إنهاء إقامة الأجنبي أو أمره بمغادرة البلاد طبقاً لأحكام القانون"، فقد يكون للأشخاص حقوق مالية صدرت بموجب حكم قضائي ومحكوم بها لصالح المدعي، ويترتب عليها إصدار قرار بالمنع من السفر ضد المدعى عليه، في حين أن النص المشار إليه يعطي الصلاحية سواء بموجب حكم جنائي بات أو بقرار من جهة الإدارة بالإبعاد التام للمدعى عليه رغم انشغال ذمته المالية بحقوق مالية للغير، ودون أن ينص على ضرورة توفير ضمانات تلزم المدعى عليه بسداد مبلغ الدين، مما يعني ضياع حقوق الغير، والذي قد يُستغل من قبل البعض للتنصل من سداد

الدين، كأن يرتكب متعمداً فعلاً جنائياً يستوجب إبعاده من البلد نهائياً، وبذلك ينتفي معه الحكم بمنعه من السفر ومطالبته بسداد الدين للمدعى عليه.

- كما رأَت اللجنة عدم التوافق مع المرسوم من الناحية القانونية في المادة (٢٦٨) من المرسوم بقانون وذلك في موضعين، هما:

١. العبارة الواردة في الفقرة الأولى من المادة والتي نصت على: "وينقضي المنع من السفر في هذه الحالة بانقضاء سنة واحدة من تاريخ إصداره"؛ حيث لا يوجد مبرر لانقضاء المنع من السفر طالما أن المحكوم عليه لم يسدد المبلغ المحكوم به.

٢. العبارة الوارد في نهاية المادة: "ولا يحل صدور أمر المنع من السفر من تنفيذ حكم الإبعاد البات الصادر بحق المدعى عليه، أو بسلطة الإدارة في إنهاء إقامة الأجنبي أو أمره بمغادرة البلاد طبقاً لأحكام القانون"؛ وذلك وفق التبرير السابق الذي أورده اللجنة بشأن المادة (١٧٩).

- بناءً على التحفظات القانونية للجنة بشأن المادتين (١٧٩، ٢٦٨)، فإنها ستسعى إلى معالجة هذا القصور القانوني عبر التقدم باقتراح بقانون يهدف إلى تعديل تلك النصوص بما يضمن حقوق الأطراف كافة وفق القانون، ومنها عدم إعطاء الإدارة الحق في إلغاء أمر المنع من السفر الصادر بحق المدعى عليه متى ما كان ذلك يتعارض مع أمر أو حكم قضائي، مع الاسترشاد برأي المجلس الأعلى للقضاء فيما يتعلق بأهم المبادئ القانونية ذات الصلة، والتي صدرت عن محكمة التمييز بهذا الشأن.

واستناداً إلى كل ما تقدم اتجهت اللجنة إلى التوصية بالموافقة على المرسوم بقانون رقم (٢٩) لسنة ٢٠١٥ بتعديل بعض أحكام قانون المرافعات المدنية والتجارية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٧١م.

خامساً: اختيار مقرري الموضوع الأصلي والاحتياطي:

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

١. الأستاذ خميس حمد الرميحي

مقرراً أصلياً.

٢. الأستاذة سامية خليل المؤيد

مقرراً احتياطياً.

سادساً: توصية اللجنة:

في ضوء ما دار من مناقشات وما أبدى من آراء أثناء دراسة المرسوم بقانون، فإن اللجنة توصي بما يلي:

- الموافقة على المرسوم بقانون رقم (٢٩) لسنة ٢٠١٥ بتعديل بعض أحكام قانون المرافعات المدنية والتجارية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (١٢) لسنة ١٩٧١م، لتوافر شروط إصداره المنصوص عليها في المادة (٣٨) من الدستور.

والأمر معروض على المجلس الموقر لاتخاذ اللازم،،،

دلال جاسم الزايد

خميس حمد الرميحي

رئيس اللجنة

نائب رئيس اللجنة