رأي المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بخصوص
الاقتراح بقانون بتعديل بعض أحكام قانون التنفيذ في المواد المدنية والتجارية
الصادر بالمرسوم بقانون رقم (22) لسنة 2021

المقدمة:

تثمينا للجهود التي يوليها مجلس النواب الموقر في كل ما يتعلق بالمسائل ذات الصلة بحقوق الإنسان باعتباره أحد المؤسسات الدستورية الضامنة لحماية الحقوق والحريات العامة، ومع كامل التقدير للاعتبارات التي يرمي إليها **الاقتراح بقانون بتعديل بعض أحكام قانون التنفيذ في المواد المدنية والتجارية، الصادر بالمرسوم بقانون رقم (22) لسنة 2021**، وبناءً على طلب لجنة الشؤون التشريعية والقانونية بالمجلس، فإن المؤسسة تحيل رأيها حول الاقتراح بقانون أعلاه للجنة الموقرة، واضعة في الاعتبار أحكام الصكوك والاتفاقيات والمقررات الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان ذات الصلة.

وحيث أن الاقتراح بقانون آنف البيان يتكون فضلا عن الديباجة من عدد ثلاث مواد، تضمنت المادة الأولى استبدال نص المادة (1) من قانون التنفيذ في المواد المدنية والتجارية محل الدراسة، أما المادة الثانية فقد أضافت مادتين جديدتين برقمي (39 مكررًا)، و(39 مكررًا 1) إلى القانون، في حين أن المادة الثالثة تنفيذية.

ولما كانت الولاية المقررة للمؤسسة من خلال ما تضمنته أحكام قانون إنشائها رقم (26) لسنة 2014، المعدل بالمرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2016 وبالتحديد البند (ب) من المادة (12) والتي تنص على أن لها:

> **"دراسة التشريعات والنظم المعمول بها في المملكة المتعلقة بحقوق الإنسان والتوصية بالتعديلات التي تراها مناسبة، خاصة فيما يتعلق باتساق هذه التشريعات مع التزامات المملكة الدولية بحقوق الإنسان، كما يكون لها التوصية بإصدار تشريعات جديدة ذات صلة بحقوق الإنسان".**

وعليه، فإن المؤسسة ستقصر رأيها بخصوص الاقتراح بقانون محل البيان **في المواضع التي ترى أن لها مساسًا أو تأثيرًا مباشرًا على حقوق الإنسان وحرياته الأساسية**.

وذلك على النحو الآتي:

أولًا: النصوص القانونية ذات الصلة

نص المادة (1) كما ورد في أصل القانون

تختص محاكم التنفيذ بتنفيذ السندات التنفيذية، ويجري التنفيذ تحت إشراف قاض التنفيذ ويعاونه في إجراءات التنفيذ عدد كاف من المنفذين الخاصين. ويختص قاضي التنفيذ بإصدار القرارات والأوامر المتعلقة بالتنفيذ ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

ولقاضي التنفيذ التفويض باستعمال القوة الجبرية عند الاقتضاء والاستعانة برجال الشرطة والأمر بكسر الأبواب وفض الأقفال بالقوة.

نص المادة (1) كما ورد في الاقتراح بقانون

تختص محاكم التنفيذ بتنفيذ السندات التنفيذية، ويجري التنفيذ تحت إشراف قاض التنفيذ ويعاونه في إجراءات التنفيذ عدد كاف من المنفذين الخاصين. ويختص قاضي التنفيذ بإصدار القرارات والأوامر المتعلقة بالتنفيذ ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

ولقاضي التنفيذ **حبس المنفذ ضده و**التفويض باستعمال القوة الجبرية عند الاقتضاء والاستعانة برجال الشرطة والأمر بكسر الأبواب وفض الأقفال بالقوة.

نص المادة (39 مكررًا) كما ورد في الاقتراح بقانون

يجوز لقاضي محكمة التنفيذ، إذا ثبت لديه أن المحكوم عليه قادر على القيام بما حكم به بموجب السند المودع للتنفيذ وأمره بالوفاء فلم يمتثل، أن يأمر بحبسه.

نص المادة (39 مكررًا 1) كما ورد في الاقتراح بقانون

لا يجوز أن تزيد مدة الحبس المشار إليها في المادة (39 مكررًا) من هذا القانون على ثلاثة أشهر، فإذا أدى المحكوم عليه بالحبس ما حكم به أو أحضر كفيلًا مقبولًا، أخلى سبيله.

وحبس المدين لا يسقط الدين عنه ولا يمنع من حجز أمواله وتنفيذ الحكم بالطرق العادية.

ثانيًا: رأي المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان

(1) تتفق المؤسسة من حيث المبدأ مع الأهداف والمبادئ العامة التي يتضمنها الاقتراح بقانون، كما وردت في المذكرة الإيضاحية المرفقة، والتي تهدف إلى تحقيق التوازن والتكافؤ في العلاقة بين الدائن والمدين، من خلال وضع آلية فعّالة تكفل إلزام المدين بالوفاء بالتزاماته تجاه الدائن.

(2) وتؤكد المؤسسة على أن للمشرع سلطة تقديرية يمارسها في المفاضلة بين البدائل المختلفة لاختيار الأنسب لمصلحة الجماعة وأكثرها ملائمة في خصوص الموضوع الذي يتناوله بالتنظيم، طالما لم يقيدها الدستور بضوابط وقيود محددة، ويتمثل جوهر هذه السلطة في المفاضلة التي يجريها المُشرّع بين البدائل المختلفة التي تتزاحم فيما بينها على تنظيم موضوع محدد، فلا يختار من بينها غير الحلول التي يقدر مناسبتها أكثر من غيرها لتحقيق الأغراض التي يتوخاها [1].

(3) وفيها يتصل بالشأن الحقوقي؛ ولما كان الحبس هو أحد أشد الإجراءات التي تنال من حق الفرد في الحرية، ويشكل عائقًا أمام ممارسة الحقوق والحريّات الأخرى التي كفلتها الصكوك الدولية والإقليمية، وعليه، لا تجيز أحكام القانون الدولي حرمان الفرد من حريته إلا في أضيق الحدود، وبشروط تستلزمها الضرورة والتناسب والمصلحة المشروعة.

(4) وبالرجوع إلى أحكام الصكوك الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان، فقد حظرت تقييد الحرية إذا ما تعلق الأمر بالعجز عن استيفاء دين نتيجة التزام تعاقدي، حيث نصت المادة (11) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أنه: "**لا يجوز سجن أي إنسان لمجرد عجزه عن الوفاء بالتزام تعاقدي**"[2]، في حين نصت المادة (18) من الميثاق العربي لحقوق الإنسان على أن "**لا يجوز حبس شخص ثبت إعساره عن الوفاء بدين ناتج عن التزام تعاقدي**"[3].

---

(1) يُراجع في ذلك: حكم المحكمة الدستورية في القضية رقم (ط. ح / 1 / 2020)، منشور على الموقع الرسمي لهيئة التشريع والرأي القانوني على الرابط الآتي: https://www.legalaffairs.gov.bh

(2) انضمت مملكة البحرين إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بموجب القانون رقم (56) لسنة 2006، منشور على الموقع الرسمي لهيئة التشريع والرأي القانوني على الرابط الآتي: https://www.legalaffairs.gov.bh

(3) صدقت مملكة البحرين على الميثاق العربي لحقوق الإنسان بموجب القانون رقم (7) لسنة 2006، منشور على الموقع الرسمي لهيئة التشريع والرأي القانوني على الرابط الآتي: https://www.legalaffairs.gov.bh

(5) ومن هذا المنطق فإن المقررات الدولية والإقليمية ذات الصلة لا تجيز بأي حال من الأحوال وفي أي الظروف (العادية أو الاستثنائية) [4] تقييد حرية المدين (المنفذ ضده) بالسجن أو الحبس لمواطنٍ أم أجنبي لمجرد وصفه عاجز عن الوفاء بالتزامٍ مصدره العقد، ولعل الغاية من هذا الحظر المطلق هو أن العلاقة التعاقدية بين الدائن والمدين ليس علاقة بين شخصيهما، وإنما هي علاقة بين ذمتين ماليتين، ذلك أن محل التنفيذ هو ليس شخص المدين وإنما أمواله التي هي جزء من ذمته المالية [5].

(6) ولا يمكن بأي حال من الأحوال تفسير ما أقرته المعايير الدولية والإقليمية بمفهوم **المخالفة** - قياسًا على القوانين الوطنية – من أن تلك المعايير قد حظرت السجن أو الحبس متى ما كان المدين عاجزًا عن الوفاء (أي بوصفه معسرًا)، وبمفهوم **المخالفة** فإنه يجوز حبس المدين متى ما كان مقتدرًا لكونه أخفى أو هربّ أو امتنع أو قدم معلومات خاطئة تحيل دون وفاءه بالدين، إذ أن مع فرض صحة هذا التفسير فإنه يجعل من قاضي التنفيذ في المواد المدنية والتجارية قاضيًا موضوعيًا له سلطة تحريك الدعوى الجنائية في مواجهة المدين وتطبيق عقوبة الحبس ضده، وهو أمرٌ إن تقرر عُدّ هدرًا لضمانات المحاكمة العادلة.

(7) وبالعود إلى القانون النافذ فإنه لم يجزّ حبس المدين (المُعسر) متماشيًا في ذلك مع النهج المحمود الذي سلكته المعايير الدولية والإقليمية ذات الصلة؛ إلا أنه في المقابل لم يغفل عن المدين (المقتدر)، ففي الأحوال التي يخفي أو يتهرب أو يمتنع أو يقدم فيها الأخير معلومات خاطئة تحول دون وفائه؛ فإن المادة (58) من قانون التنفيذ في المواد المدنية والتجارية قد أوجبت قيام المسؤولية القانونية في مواجهته من خلال تحريك الدعوى الجنائية التي هي كأصل عام تقع تحت ولاية النيابة العامة بوصفها سلطة اتهام وإحالة؛ وللمحكمة المختصة أن توقع في شأنه جزاء الحبس مدة لا تزيد على سنتين وبالغرامة التي لا تقل عن خمسمائة دينار ولا تجاوِز مائة ألف دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين [6].

---

(4) نصت المادة (4) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أن: "**(1) في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تتهدد حياة الأمة، والمعلن قيامها رسميا، يجوز للدول الأطراف في هذا العهد أن تتخذ، في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع، تدابير لا تتقيد بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا العهد، شريطة عدم منافاة هذه التدابير للالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي وعدم انطوائها على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي. (2) لا يجيز هذا النص أي مخالفة لأحكام المواد 6 و 7 و 8 (الفقرتين 1 و 2) و 11 و 15 و 16 و 18**".

(5) يُراجع في ذلك: مضبطة مجلس النواب الجلسة العادية (20) من دور الانعقاد العادي الرابع في الفصل التشريعي الخامس بتاريخ 15 فبراير 2022، صفحة (40) منشورة على الموقع الرسمي لمجلس النواب على الرابط الآتي: https://www.nuwab.bh

(6) نصت المادة (58) من قانون التنفيذ في المواد المدنية والتجارية، الصادر بالمرسوم بقانون رقم (22) لسنة 2021 على أنه: "**يعاقَب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين وبالغرامة التي لا تقل عن خمسمائة دينار ولا تجاوِز مائة ألف دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين، كلُّ مَن:**

1- **أخفى أو هرب عمْداً كل أمواله أو بعضها أو أنقص في تقدير قيمتها عمداً، وذلك بقصد الامتناع عن التنفيذ.**
2- **أفصح عمْداً عن وجود دائن وهمي أو تعَمَّد المغالاة في تقدير ديونه، وذلك بقصد الامتناع عن التنفيذ.**
3- **عقَد مع أحد دائنيه اتفاقاً يُكسِبه مزايا خاصة إضراراً بالمنفذ له مع علم المنفذ ضده بذلك.**
4- **تعمد عرقلة إجراءات التنفيذ.**

(8) وعليه؛ فقد ضمن القانون النافذ ألا تفسّر نصوصه على نحو يهدر حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، متماشيًا مع ما أقرته الصكوك الدولية والإقليمية ذات الصلة، محققًا للموازنة بين مصلحة المدين (المنفذ ضده) والدائن (المنفذ)، الأمر الذي يجعل الأسس والمبادئ التي يقوم عليها الاقتراح بقانون متحققة على أرض الواقع، **وبالتالي ترى المؤسسة الإبقاء على النصوص كما وردت في القانون النافذ دون تعديل.**

(9) ولعل ما تتخوف منه المؤسسة من إجراء أي تعديل على نصوص القانون النافذ يجيز حبس المدين (المنفذ ضده) سوف يُعد خطوة تراجعية في التزامات مملكة البحرين بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ، وهو ما قد يُحسب مخالفة لأحكام المادة (5) البند (2) [7]، والمادة (11) منه، والمادة (18) من الميثاق العربي لحقوق الإنسان [8].

(10) وبطبيعة الحال فإن ما سبق - إن تحقق- سوف يجعل اللجان التعاقدية - الدولية والإقليمية – من خلال اللجنة المعنية بحقوق الإنسان (CCPR)، ولجنة الميثاق العربي لحقوق الإنسان تقدم توصياتها تدعو فيها الدولة الطرف إلى الالتزام بتعهداتها ذات الصلة وعدم اتخاذ أي خطوات تراجعية في شأن تطبيق أحكام الصكوك الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان؛ مع الإحاطة علمًا أن الموعد القادم لتقديم التقرير الدوري لمملكة البحرين أمام اللجنتين الدولية [9] والإقليمية [10] سيكون في العام 2027.

5- قدّم إلى المحكمة أو أثناء الإجراءات بيانات أو سجلات أو مستندات كاذبة أو مضلِّلة مع علمه بذلك.

6- امتنع عن الإفصاح عما لديه من أموال، أو حجَب عمْداً عن المحكمة أو المنفذ الخاص أية بيانات أو سجلات أو مستندات كان يتعيَّن عليه تزويد المحكمة بها، أو حال عمْداً من الاطلاع عليها".

(7) نصت المادة (5) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أن: "**(1) ليس في هذا العهد أي حكم يجوز تأويله على نحو يفيد انطواءه على حق لأي دولة أو جماعة أو شخص بمباشرة أي نشاط أو القيام بأي عمل يهدف إلى إهدار أي من الحقوق أو الحريات المعترف بها في هذا العهد أو إلى فرض قيود عليها أوسع من تلك المنصوص عليها فيه. (2) لا يقبل فرض أي قيد أو أي تضييق على أي من حقوق الإنسان الأساسية المعترف أو النافذة في أي بلد تطبيقا لقوانين أو اتفاقيات أو أنظمة أو أعراف، بذريعة كون هذا العهد لا يعترف بها أو كون اعترفه بها في أضيق مدى. "**

(8) يراجع في ذلك: إجابة مملكة البحرين على قائمة المسائل المسبقة حول التقرير الدوري الثاني المقدمة للجنة الميثاق العربي لحقوق الإنسان، البند (18): "**تستفسر اللجنة عن تطبيق المادة 18 من الميثاق والمتعلقة بعدم جواز حبس شخص ثبت إعساره عن الوفاء بدين ناتج عن التزام تعاقدي.**

الجواب/ نفذت المملكة ما جاء في المادة (18) من الميثاق عبر الغاء إجراء حبس المدين المنصوص عليه بموجب المواد من (269) الى (272) في قانون المرافعات في المواد المدنية والتجارية السابق وذلك بموجب قانون التنفيذ الجديد في المواد المدنية والتجارية رقم (22) لسنة 2021، واستعيض عن إجراء الحبس بعدة إجراءات تنفيذية تهدف إلى تنفيذ محل السند التنفيذي تنفيذًا كاملًا في حال لم يبادر المنفذ ضده (المدين) طواعية لتنفيذ السند التنفيذي بعد مضي مدة الإخطار القانوني"، منشورة على الموقع الرسمي لجامعة الدول العربية على الرابط الآتي: http://www.lasportal.org

(9) يُراجع في ذلك: تقرير متابعة الملاحظات الختامية الصادرة عن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان (CCPR)، وثيقة رقم (CCPR/C/135/2/Add.1)، منشورة على الموقع الرسمي للمفوضية السامية لحقوق الإنسان على الرابط الآتي: https://www.ohchr.org

(10) يُراجع في ذلك: الملاحظات الختامية بشأن التقرير الدوري الثاني لمملكة البحرين، الصادرة عن لجنة الميثاق العربي لحقوق الإنسان، والمعتمدة في 27 يونيو 2024، البند (86)، منشورة على الموقع الرسمي لجامعة الدول العربية على الرابط الآتي: http://www.lasportal.org

وتأسيسًا على ما سبق:

ترى المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان أن الأسس والغايات التي يرمي إلى تحقيقها الاقتراح بقانون بتعديل بعض أحكام قانون التنفيذ في المواد المدنية والتجارية، الصادر بالمرسوم بقانون رقم (22) لسنة 2021 متحققة على أرض الواقع، والإبقاء على النصوص كما وردت في القانون النافذ دون تعديل؛ ذلك أن التعديل المقترح بصيغته الحالية يخالف أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الذي انضمت له مملكة البحرين بموجب القانون رقم (56) لسنة 2009 في المادتين (5) البند (2)، والمادة (11) منه، وإلى أحكام الميثاق العربي لحقوق الإنسان، الذي صدقت عليه مملكة البحرين بموجب القانون رقم (7) لسنة 2006 في المادة (18) منه.

وتود المؤسسة إفادة اللجنة والمجلس الموقرين بأنّ في حال القيام بإجراء أي تعديل بالحذف أو الإضافة على صياغة نص الاقتراح بقانون محل الدراسة، فإنه قد يكون للمؤسسة رأي مختلف عن الذي خلصت إليه، حيث إنّ موائمة الاقتراحات بقوانين مع المعايير الحقوقية لربما يتغير مع أي تغيير قد يطرأ على الصيغة النهائية للمقترح الماثل.

مع ترحيب المؤسسة واستعدادها التام للتعاون المثمر في كل ما من شأنه تعزيز وحماية حقوق الإنسان في مملكة البحرين.

***