مرئيات المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بخصوص
الاقتراح بقانون بإضافة فقرة جديدة إلى المادة (12) من القانون رقم (11) لسنة 1975 بشأن جـــوازات السفر وتعديلاته

مقدمة:

تثمينا للجهود التي يوليها مجلس الشورى الموقر في كل ما يتعلق بالمسائل ذات الصلة بحقوق الإنسان باعتباره المؤسسة الدستورية الضامنة لحماية الحقوق والحريات العامة، ومع كامل التقدير للاعتبارات التي يرمي إليها الاقتراح بقانون بإضافة فقرة جديدة إلى المادة (12) من القانون رقم (11) لسنة 1975 بشأن جوازات السفر وتعديلاته، وبناء على طلب لجنة الشؤون الخارجية والدفاع والأمن الوطني بالمجلس، فإن المؤسسة الوطنية تحيل مرئياتها حول الاقتراح بقانون للجنة الموقرة وذلك في المواضيع التي ترى أن لها مساسًا أو تأثيرًا مباشرا على حقوق الإنسان وحرياته الأساسية.

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

> **"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 الوطنية ستقصر مرئياتها حول الاقتراح بقانون في الجوانب التي ترى أن لها مساسًا أو تأثيرًا على حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، في ضوء أحكام الدستور والصكوك الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان ذات الصلة، وحسب الولاية المقررة لها في قانون إنشائها.

وذلك على التفصيل التالي:

الاقتراح بقانون بإضافة فقرة جديدة إلى المادة (12) من القانون رقم (11) لسنة 1975 بشأن جـــوازات السفر وتعديلاته

نص المادة (12) كما وردت في أصل القانون:

1. يجوز إن يشتمل جواز السفر عند إصداره على أسماء زوجة حامل الجواز وأولاده دون الثامنة عشرة، إذا كانوا مرافقين له في سفره على أن تثبت أسماؤهم وتواريخ ميلادهم وجنسهم في المكان المخصص لذلك وأن تلصق صورهم وتختم بختم الجهة التي أصدرت الجواز، وكذلك تجوز إضافة اسم الزوجة والأولاد دون الثامنة عشرة على الجواز بعد إصداره بناء على طلب حامله.
2. وتوضع الصورة على جواز السفر طبقا للأوضاع والشروط التي يصدر بها قرار من وزير الداخلية.

نص إضافة فقرة جديدة إلى المادة (12) كما ورد في الاقتراح بقانون:

يحق للحاضنة بموجب حكم نهائي بات أن تطلب إصدار جواز سفر للمحضون البحريني أو تجديده بحسب الأحوال.

مرئيات المؤسسة الوطنية:

1. تثمن المؤسسة الوطنية من حيث المبدأ الأهداف والغايات التي يرمي إلى تحقيقها الاقتراح بقانون والمتمثلة -حسبما جاءت في المذكرة الإيضاحية المرفقة- في منح الحاضنة بموجب حكم نهائي بات حق طلب إصدار أو تجديد جواز سفر المحضون البحريني، تقريرا للمصلحة الفضلى للطفل، لا سيما في أحوال امتناع أو تعسف صاحب الحق الأصيل من مباشرة إجراءات إصدار أو تجديد جواز سفر المحضون.

2. ولما كانت الفقرة رقم (1) من المادة رقم (3) في اتفاقية حقوق الطفل، التي انضمت لها مملكة البحرين بموجب المرسوم بقانون رقم (16) لسنة 1991، قد نصت على أن:

"في جميع الإجراءات التي تتعلق بالأطفال، سواء قامت بها مؤسسات الرعاية الاجتماعية العامة أو الخاصة، أو المحاكم أو السلطات الإدارية أو الهيئات التشريعية، يولي الاعتبار الأول لمصالح الطفل الفضلى".

وقررت المادة رقم (7) من ذات الاتفاقية على وجوب أن:

"1- يسجل الطفل بعد ولادته فورا ويكون له الحق منذ ولادته في اسم والحق في اكتساب جنسية، ويكون له قدر الإمكان، الحق في معرفة والديه وتلقى رعايتهما.

2- تكفل الدول الأطراف إعمال هذه الحقوق وفقا لقانونها الوطني والتزاماتها بموجب الصكوك الدولية المتصلة بهذا الميدان، ولاسيما حيثما يعتبر الطفل عديم الجنسية في حال عدم القيام بذلك".

3. وأعقبتها المادة رقم (8) من ذات الاتفاقية الأممية، لتنص على أن:

"1- تتعهد الدول الأطراف باحترام حق الطفل في الحفاظ على هويته بما في ذلك جنسيته، واسمه، وصلاته العائلية، على النحو الذي يقره القانون، وذلك دون تدخل غير شرعي.

2- إذا حرم أي طفل بطريقة غير شرعية من بعض أو كل عناصر هويته، تقدم الدول الأطراف المساعدة والحماية المناسبتين من أجل الإسراع بإعادة إثبات هويته".

4. وأردفت المادة رقم (14) من الصك الدولي سالف الإشارة لتقرر وجوب أن:

"تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير التشريعية والإدارية والاجتماعية والتعليمية الملائمة لحماية الطفل من كافة أشكال العنف أو الضرر أو الإساءة البدنية أو العقلية والإهمال أو المعاملة المنطوية على إهمال، وإساءة المعاملة أو الاستغلال، بما في ذلك الإساءة الجنسية، وهو في رعاية الوالد (الوالدين) أو الوصي القانوني (الأوصياء القانونيين) عليه، أو أي شخص آخر يتعهد الطفل برعايته".

5. وفي ذات السياق، جاء التعليق العام رقم (2013/14) المتعلق بحق الطفل في إيلاء الاعتبار الأول لمصالحة الفضلى والصادر عن لجنة حقوق الطفل الموكل لها تفسير أحكام اتفاقية حقوق الطفل، على وجوب قيام الدول الأطراف في الاتفاقية بضمان تطبيق مبدأ مصالح الطفل الفضلى واحترامه، لا سيما في القرارات القضائية والإدارية، وفي جميع مراحل القوانين والسياسات والاستراتيجيات والبرامج والخطط والميزانيات والمبادرات التشريعية[1].

6. إلى جانب ذلك، قرر ذات التعليق العام أنه: **"على كل دولة طرف أن تحترم حق الطفل في تقييم مصالحه الفضلى وفي إيلاء الاعتبار الأول لها وتعمل على إنفاذ هذا الحق، وهي ملزمة باتخاذ جميع التدابير الضرورية والمتعمدة والملموسة لإعمال هذا الحق إعمالاً كاملاً**[2] (من

(1) الفقرة رقم (10) من التعليق العام رقم (2013/14) المتعلق بحق الطفل في إيلاء الاعتبار الأول لمصالحة الفضلى، الصادر عن لحقوق حقوق الطفل (CRC)، وثيقة رقم: (CRC/C/GC/14).

(2) الفقرة رقم (13) من التعليق العام رقم (2013/14) المتعلق بحق الطفل في إيلاء الاعتبار الأول لمصالحة الفضلى، الصادر عن لحقوق حقوق الطفل (CRC)، وثيقة رقم: (CRC/C/GC/14).

خلال) **الالتزام بضمان أن تظهر جميع القرارات القضائية والإدارية إضافة إلى السياسات والتشريعات المتعلقة بالأطفال مبدأ إيلاء الاعتبار الأول لمصالح الطفل الفضلى"**[3]، كما أوجب ذات التعليق العام، على الدول الأطراف في اتفاقية حقوق الطفل أن تتخذ مجموعة من التدابير التي تضمن إيلاء الاعتبار الأول لمصالح الطفل في جميع الإجراءات بما فيها استعراض التشريعات المحلية وتعديلها عند الاقتضاء لكي تتضمن مراعاة مصالح الطفل الفضلى في جميع القوانين الوطنية والقواعد التنظيمية[4].

7. كما أوضح التعليق العام رقم (2013/14) المتعلق بحق الطفل في إيلاء الاعتبار الأول لمصالحة الفضلى، في أن عبارة (**إيلاء الاعتبار الأول لمصالح الطفل الفضلى**) تضع "**على عاتق الدول التزاما قانونيا قويا، ويعني أنه لا يجوز للدول أن تمارس سلطة تقديرية فيما إذا كان يتعين تقييم مصالح الطفل الفضلى أو إعطاء الأهمية المناسبة لهذا المبدأ بإيلاء الاعتبار الأول له لدى اتخاذ أي إجراء**"[5].

8. وعليه، يتضح جليا أن المقررات الدولية ذات الصلة بحقوق الإنسان قد أوجبت لزاما على الدول الأطراف في اتفاقية حقوق الطفل، إيلاء الاعتبار الأول لمصالح الطفل الفضلى، وتضمين جوهر هذا الاعتبار في التشريعات القانونية والنظم الإدارية والأحكام القضائية كافة.

9. وترجمة لهذا الالتزام الدولي، فقد قررت المادة رقم (3) من القانون رقم (37) لسنة 2012 بإصدار قانون الطفل، حكما مفاده أن تكون لحماية الطفل ومصالحه الفضلى الأولوية في جميع القرارات أو الإجراءات المتعلقة بالطفولة أياً كانت الجهة التي تصدرها أو تباشرها.

10. ولما كان الالتزام الناشئ بموجب اتفاقية حقوق الطفل في إيلاء الاعتبار الأول لمصالح الطفل الفضلى، يسري نفاده على مختلف حقوق الطفل المقررة في الاتفاقية الأممية، سواء المدنية أو السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية، فبالتالي لا يجوز لأي طرف من الأطراف بما فيهم (الوالدين) أو (الأوصياء القانونيين) القيام بأي سلوك إيجابي أو سلبي - وبأية صورة كانت - يؤثر على تمتع الطفل بحقوقه، بما في ذلك إهماله أو القيام بأي سلوك ينطوي على إهمال.

11. وعليه، فإن من أبرز المشكلات العملية في هذا الشأن هو قيام صاحب الحق الأصيل في إصدار جواز سفر الطفل (الأب البحريني) بالامتناع أو التعسف أو الإهمال في إصدار أو تجديد جواز السفر إلى (أبنائه) في حال انتهاء الرابطة الزوجية، لا سيما عندما يُقضى لغيره بالحضانة بموجب حكم قضائي نهائي.

---

(3) الفقرة رقم (14) البند (ب) من التعليق العام رقم (2013/14) المتعلق بحق الطفل في إيلاء الاعتبار الأول لمصالحة الفضلى، الصادر عن لحقوق حقوق الطفل (CRC)، وثيقة رقم: (CRC/C/GC/14).

(4) الفقرة رقم (15) البند (أ) من التعليق العام رقم (2013/14) المتعلق بحق الطفل في إيلاء الاعتبار الأول لمصالحة الفضلى، الصادر عن لحقوق حقوق الطفل (CRC)، وثيقة رقم: (CRC/C/GC/14).

(5) الفقرة رقم (36) من التعليق العام رقم (2013/14) المتعلق بحق الطفل في إيلاء الاعتبار الأول لمصالحة الفضلى، الصادر عن لحقوق حقوق الطفل (CRC)، وثيقة رقم: (CRC/C/GC/14).

12. ونظرا لكون حق الطفل في الاعتراف بشخصيته القانونية وحصوله على الجنسية هو حق أساسي، يترتب على المساس به أو انتهاكه تأثير مباشر على تمتعه بباقي حقوقه، كالحق في التمتع بأعلى مستوى من الصحة، وحق التعليم، وحق التنقل والسفر، الأمر الذي يستوجب - ومراعاة لإيلاء الاعتبار الأول لمصالح الطفل الفضلى في التمتع بتلك الحقوق- منح الحاضن بموجب حكم قضائي حق استصدار أو تجديد جواز سفر الطفل المحضون، لاسيما وأن المادة رقم (131) من القانون رقم (19) لسنة 2017 بإصدار قانون الأسرة تنص على أن:

"الحكم بالحضانة يستتبع الحكم للحاضن بكافة أوراق المحضون الثبوتية ويكون هذا الحكم مشمولاً بالنفاذ المعجل"

13. ومما سبق، ترى المؤسسة الوطنية وجود حاجة ضرورية وملحة في إعمال الاقتراح بقانون محل الدراسة موضع التنفيذ، والذي بموجبه سوف يُمنح الحاضن بموجب حكم قضائي نهائي بات حق استصدار أو تجديد جواز سفر للطفل المحضون، لا سيما أن هذا المقترح سوف يشكل غطاء قانونيا احتياطيا في الأحوال التي يمتنع أو يتعسف أو يهمل صاحب الحق الأصيل (الأب البحريني) في إصدار هذه الوثيقة بالغة الأهمية ودون المساس أو انتهاك حقوق الطفل الأخرى، فضلا عن أنه مقترح يجسد التنفيذ الأمثل لأحكام اتفاقية حقوق الطفل فيما يتعلق بإيلاء الاعتبار الأول لمصالح الطفل الفضلى.

14. وتستحسن المؤسسة الوطنية في هذا الصدد استبدال مصطلح (**الحاضن**) محل مصطلح (**الحاضنة**) كما هو وارد في الاقتراح بقانون، ذلك أنه يستوي أن يكون الحاضن رجلا أو امرأة، ولعل ما يدلل على ذلك هو استخدام مصطلح (**الحاضن**) للدلالة على الجنسين في مختلف ثنايا أحكام القانون رقم (19) لسنة 2017 بإصدار قانون الأسرة[6]، الأمر الذي ينتج عنه توحيد المسميات والمصطلحات القانونية في مختلف القوانين النافذة ذات العلاقة.

15. كما وتأمل المؤسسة الوطنية على اللجنة الموقرة إعادة النظر في الحكم الذي قرره الاقتراح بقانون لاستصدار أو تجديد جواز سفر الطفل المحضون، من وجوب أن تكون الحضانة قد ثبتت للحاضن بموجب **حكم قضائي نهائي وبات**، ذلك أنه وحسب القواعد العامة في قانون الإجراءات الجنائية فإن هناك فارقا بين الأحكام القضائية النهائية والأحكام القضائية الباتة، الأمر الذي يستلزم إيلاء مزيد من البحث بشأنه، لا سيما وأن أحكام القانون رقم (11) لسنة 1975 بشأن جوازات السفر وتعديلاته قد اعتدت في مواضع منه بمصطلح (**الحكم النهائي**)[7] دون سواه.

(6) المواد أرقام (126)، (127)، (128)، (129)، (136) من القانون رقم (19) لسنة 2017 بإصدار قانون الأسرة.

(7) البند (ل) من المادة رقم (9) في القانون رقم (11) لسنة 1975 بشأن جوازات السفر.

وتأسيسًا على ما سبق:

تتفق المؤسسة الوطنية مع الأهداف والغايات التي يرمي إلى تحقيقها الاقتراح بقانون بإضافة فقرة جديدة إلى المادة (12) من القانون رقم (11) لسنة 1975 بشأن جوازات السفر وتعديلاته، والذي بموجبه سوف يمنح الحاضن بموجب حكم قضائي نهائي حق استصدار أو تجديد جواز سفر للطفل المحضون، كونه يشكل غطاء قانونيا احتياطيا في الأحوال التي يمتنع أو يتعسف أو يهمل صاحب الحق الأصيل (الأب البحريني) في إصدار هذه الوثيقة بالغة الأهمية، ودون المساس أو انتهاك حقوق الطفل الأخرى، فضلا عن أنه مقترح يجسد التنفيذ الأمثل لأحكام اتفاقية حقوق الطفل فيما يتعلق بإيلاء الاعتبار الأول لمصالح الطفل الفضلى.

* * *