رأي المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بخصوص
الاقتراح بقانون بشأن المحافظة على الذوق العام

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 بشأن المحافظة على الذوق العام، وبناءً على طلب لجنة الشؤون الخارجية والدفاع والأمن الوطني بالمجلس، فإن المؤسسة تحيل رأيها بخصوص الاقتراح بقانون للجنة الموقرة، واضعة في الاعتبار أحكام الدستور والصكوك والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان ذات الصلة.

وحيث إن الاقتراح بقانون آنف البيان يتكون فضلا عن الديباجة من تسع مواد، تضمنت في مجموعها وضع أحكام قانونية تنظيمية وعقابية في شأن الذوق العام، في حين جاءت المادة العاشرة منه مادة 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 الفقرة (ب) من المادة (12) والتي 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 ستقصر رأيها بخصوص الاقتراح بقانون محل البيان في المواضع التي ترى أن لها مساسًا أو تأثيرًا على حقوق الإنسان وحرياته الأساسية.

وذلك على النحو الآتي:

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 الحفاظ على الهوية الثقافية والقيم المجتمعية، وتعزيز النظام العام والسكنية، وحماية الممتلكات العامة والخاصة، مع توفير بيئة جاذبة للسياحة والاستثمار، كما تضمنت المذكرة أن المقترح قد تضمن آليات لضمان العدالة والانتصاف في تطبيقه.

(2) وترى المؤسسة أن من الأهمية وجود تشريعات تعالج أو تجرم أيّ أفعال أو سلوكيات مخلة بالنظام العام والآداب العامة، متى ما كانت تلك الأفعال أو السلوكيات ظاهرة مجتمعية بارزة تستلزم التدخل التشريعي، ليكون التشريع ليس على نحو العقاب لغرض الردع فحسب، بل وحتى لمعالجة تلك الظاهرة بنواحيها المختلفة.

(3) وتؤكد المؤسسة -كأصل عام- 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].

(4) واستقراءً مما تضمنه الاقتراح بقانون يلاحظ أنه قد جاء بأفعال مجرمة غير محددة الدلالة وفضفاضة، ولم يورد لها تعريفًا، وتحمل في مضمونها دلالات متعددة وغير منضبطة، مما سوف يترتب عليه إشكالية فهم وتفسير الجهة المخولة بتطبيق أحكام الاقتراح بقانون حال صدوره لتلك الأفعال، بالإضافة إلى أن هذه العمومية في الصياغة سوف تعيق من تمتع الأفراد بحرياتهم المكفولة لهم وفقًا للصكوك الدولية المعنية بحقوق الإنسان.

(5) ومن هذا المنطلق؛ فإن "**... القوانين العقابية تفرض على الحرية الشخصية أخطر القيود وأبلغها أثراً، فإن الدستور قد وضع على تلك القوانين قيوده الصارمة وضوابطه الواضحة، حتى لا يتخذها المشرع وسيلة للذهاب بجوهر الحرية .ومن أهم هذه الضوابط ضرورة أن تكون درجة اليقين التي تنظم أحكام القوانين العقابية في أعلى مستوياتها ... ويتعين بالتالي -ضمانًا لهذه الحرية- أن تكون الأفعال التي تؤثمها محددة بصورة قاطعة بما يحول دون التباسها بغيرها، وأن تكون جلية واضحة في بيان الحدود**

(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

الضيقة لنواهيها، ذلك أن التجهيل بها أو انبهامها في بعض جوانبها لا يجعل المخاطبين بها على بينة من حقيقة الأفعال التي يتعين عليهم تجنبها"[2]

(6) إذ يقع وجوبًا "**... أن تصاغ النصوص العقابية في حدود ضيقة تعريفا بالأفعال التي جرمها المشرع، وتحديدا لماهيتها، لضمان ألا يكون التجهيل بها موطئا للإخلال بالحرية الشخصية التي كفلها الدستور ...**"، إذ "**لا يكفي لتوافر التجريم أن ينصب على فعل أو امتناع معين، ما لم يكن هذا الفعل وليد إرادة حرة تبعث هذا الفعل إلى الوجود ... فإذا اقتصر القانون على اشتراط الركن المادي دون الركن المعنوي، اعتبر القانون مخالفا للدستور لقيام التجريم على غير ضرورة وتناسب**" [3]

(7) وبناء مما تقدم؛ تؤكد المؤسسة على وجوب أن يراعي واضع القانون الأخذ بمبدأ الشرعية الجنائية (**لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص القانون**)، باعتباره أحد المبادئ التي أقرتها الفقرة (أ) من المادة (20) في الدستور، كما أنه من المسلمات التي أقرتها الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، وبالأخص فيما يتعلق بالحق في التمتع بضمانات المحاكمة العادلة، من خلال بيان السلوك الإجرامي محل الجريمة على نحو صريح، واقتران ذلك السلوك بقصد جنائي محدد قانونًا، وعليه؛ فإنه على فرض التسليم بما ورد في المقترح من أحكام فإنها تعد مقيدة للحرية الشخصية بغير مبرر أو سند، مجاوزة نطاق السلطة التقديرية التي يمتلكها واضع القانون، منافية لمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات.

(8) ومن جانب آخر؛ توكد المؤسسة على أن التفويض الممنوح للوزارة المعنية حسبما أوردته المادتين (السابعة) و(التاسعة) من الاقتراح الماثل والذي يقضي بمنح الوزارة تحديد جهات الضبط الإداري المعنية بتطبيق أحكام القانون حال صدوره، وبيان الآليات المناسبة لإيقاع العقوبات، وتخويل صلاحيات مباشرة أعمال الضبط أو بعض منها إلى شركات الحراسات الأمنية الخاصة، مع منح الوزارة مهمة تصنيف المخالفات الموجبة لعقوبة الغرامة وتحديد الغرامات المالية المقابلة لكل منها وفق جدول تعده الوزارة لهذا الغرض، هو في حقيقته يحمل شبهة مخالفة أحكام الدستور، بالإضافة إلى أنه إهدار للأسس العامة التي تقوم عليها ضمانات المحاكمة العادلة المقررة في المعايير الأممية، فضلا عن أن هاتان المادتان المقترحتان لا تستقيمان والأهداف والمبادئ العامة التي يرمي إلى تحقيقها المقترح والمتمثلة في إيجاد آليات لضمان العدالة والانتصاف.

---

(2) حكم المحكمة الدستورية في الدعوى المقيدة برقم (د / 03 / 04) و(د / 04/ 04) لسنة (2) قضائية، الصادر في 26 يونيو 2006، والمنشور في الجريدة الرسمية رقم (2746) الصادرة في 5 يوليو 2006، والمنشور على الموقع الإلكتروني لهيئة الهيئة التشريع والرأي القانوني على الرابط الآتي: https://legalaffairs.gov.bh/PDF/CC0206.pdf

(3) حكم المحكمة الدستورية في الدعوى المقيدة برقم د 07/1 /لسنة (4) قضائية، الصادر في 30 مارس2009، والمنشور في الجريدة الرسمية رقم (2889) الصادرة في 2 أبريل 2009، والمنشور على الموقع الإلكتروني لهيئة الهيئة التشريع والرأي القانوني على الرابط الآتي: CC0209.pdf

(9) ولعل تأكيد المؤسسة السابق يتفق مع النهج الذي سلكته المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان الوارد في دليلها الاسترشادي[4] بشأن المادة (7) [5] من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (لا عقوبة بدون نص القانون)، والذي جاء شارحًا لها على نحو تفصيلي؛ حيث قضى الدليل على أنه كقاعدة عامة يجوز في حدود معينة ووفق ضوابط خاصة منح التفويض (التشريع بالإحالة) للجهة التنفيذية في المسائل الجنائية، إلا أن القانون يجب أن يحدد وبشكل واضح وقاطع أركان الجريمة وعناصرها والعقوبات الواجبة التطبيق، مع عدم جواز التوسع في نطاق التجريم في (اللائحة أو القرار) خلافًا لما قضى به القانون، وألا يكون التفويض شاملًا.

(10) وتنوه المؤسسة إلى أن مملكة البحرين هي دولة قائمة على سيادة القانون من واقع احترام الدستور والقانون، وتعزيز وحماية حقوق الإنسان هو أحد عناصر الدولة المدنية القانونية، وترى المؤسسة أنه في حال تطبيق أحكام الاقتراح بقانون بصيغته الحالية سيؤدي لعدد من الإشكالات العملية.

(11) ويُضاف إلى ما سبق، أن الأفعال الإجرامية الواردة في الاقتراح بقانون هي محل نطاق التجريم والعقاب في مواضع متفرقة من قانون العقوبات الصادر بالمرسوم بقانون رقم (15) لسنة 1976 [6]، الأمر الذي تدعو فيه المؤسسة اللجنة والمجلس الموقرين إلى حاجة المقترح لصياغة قانونية محكمة والتريث في دراسته على نحو يوازن بين تحقق الأهداف والمبادئ العامة التي يقوم عليها، وبين القواعد الدستورية والمعايير الدولية.

---

(4) دليل بشأن المادة (4) "لا عقوبة بدون نص القانون" من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، صادر عن المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان (محدث في: 28 فبراير 2025) والمنشور على الرابط الآتي: https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_7_eng

(5) نصت المادة (7) من الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان على أنه:

"1- لا يجوز إدانة أي شخص بسبب ارتكابه فعلا أو الامتناع عن فعل لم يكن يعتبر وقت وقوع الفعل أو الامتناع جريمة في القانون الوطني أو القانون الدولي. ولا يجوز توقيع عقوبات أشد من تلك المقررة وقت ارتكاب الجريمة.

2- لا تخل هذه المادة بمحاكمة أو عقوبة أي شخص بسبب ارتكابه فعلاً أو امتناعه عن فعل يعتبر وقت فعله أو الامتناع عن فعله جريمة وفقا للمبادئ العامة للقانون في الأمم المتحضرة."

(6) المواد (306)، (350)، (351)، (354)، (355) من قانون العقوبات الصادر بالمرسوم بقانون رقم (15) لسنة 1976 وتعديلاته.

وتأسيسًا على ما سبق:

ترى المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان أن الأهداف والمبادئ العامة التي يرمي إلى تحقيقها الاقتراح بقانون بشأن المحافظة على الذوق العام متحققة على أرض الواقع في مواضع متفرقة من قانون العقوبات الصادر بالمرسوم بقانون رقم (15) لسنة 1976 وتعديلاته على ما سبق بيانه، وفي حال توجه مجلس النواب الموقر المضي قدمًا في شأن الموافقة عليه فإنه من اللازم أن يراعى في صياغة أحكام المقترح، بيان السلوك الإجرامي محل الجريمة على نحو صريح محدد المعالم تحديدا واضحاً ، واقتران ذلك السلوك بقصد جنائي محدد قانونًا، إذ إن الاقتراح بقانون في صيغته الحالية سيثير إشكالات عملية، ويعد مقيدًا للحرية الشخصية بغير مبرر أو سند واضح، مجاوزًا نطاق السلطة التقديرية التي يمتلكها واضع القانون، منافياً لمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات.

وعليه؛ تدعو المؤسسة إلى أهمية إخضاع الاقتراح بقانون إلى مزيد من الصياغة المحكمة والتريث في دراسته على نحو يوازن بين تحقق الأهداف والمبادئ العامة التي يقوم عليها، وبين القواعد الدستورية والمعايير الدولية، وعلى نحو يتفق وأسلوب الصياغة القانونية السليمة المتبعة في هذا الشأن.

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.

* * *