## رأي المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بخصوص
## الاقتراح بقانون بشأن سجل المواطنين المقيمين في الخارج

### 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 سجل المواطنين المقيمين في الخارج**، 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 والإقليمية لحقوق الإنسان ذات الصلة.

وحيث إن الاقتراح بقانون آنف البيان يتكوّن، فضلًا عن ديباجته، من خمس مواد؛ تضمنت المادة الأولى إنشاء منصة إلكترونية تتيح للمواطنين المقيمين في الخارج تسجيل بياناتهم، في حين أوضحت المادة الثانية والمادة الثالثة التزامات الفئة المخاطبة بأحكامه فيما يتعلق بمواعيد تسجيل البيانات وطريقة إيداع المعلومات، بينما أناطت المادة الرابعة لوزير الخارجية مهمة إصدار القرارات التنفيذية ذات الصلة، في حين جاءت المادة الخامسة 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 حماية حقوق المواطن البحريني والحفاظ على أمنه داخل أو خارج مملكة البحرين، من خلال إلزام تسجيل بيانات المواطنين ومعلوماتهم بالكامل لدى وزارة الخارجية الموقرة أو بعثاتها الدبلوماسية في الخارج، بغرض تسهيل عملية التواصل مع المواطنين في الحالات الطارئة، مثل الطوارئ الأمنية في الخارج أو الكوارث أو النزاعات وغيرها.

**(2)** 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].

**(3)** وترى المؤسسة أنه لا ضير من إنشاء نظام لتسجيل بيانات المواطنين المقيمين في الخارج، سواء عند مغادرتهم البلاد أو خلال فترة إقامتهم أو عند عودتهم، شريطة ألا تتعارض هذه القوانين والأنظمة مع التزامات مملكة البحرين الناشئة بموجب انضمامها أو تصديقها على الاتفاقية الدولية والإقليمية ذات الصلة، والتي تقضي بأن يكون لكل فرد حق التنقل واختيار مكان إقامته، وحرية مغادرة أي بلد بما في ذلك بلده، والمقررة بموجب المادة (12) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية [2]، والذي انضمت له مملكة البحرين بموجب القانون رقم (56) لسنة 2006، والمادتان (26) و(27) من الميثاق العربي لحقوق الإنسان [3]، والذي صدقت عليه مملكة البحرين بموجب القانون رقم (7) لسنة 2006؛ مع ضرورة مراعاة ألا يكون هذا النظام مدعاة إلى فرض قيود غير ضرورية أو غير متناسبة تجعل من الحق والحرية محلًا للمساس أو الانتهاك [4].

---

(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) نصت المادة (12) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أن **"1. لكل فرد يوجد على نحو قانوني داخل إقليم دولة ما حق حرية التنقل فيه وحرية اختيار مكان إقامته. 2 .لكل فرد حرية مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده. 3 .لا يجوز تقييد الحقوق المذكورة أعلاه بأية قيود غير تلك التي ينص عليها القانون، وتكون ضرورية لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو حقوق الآخرين وحرياتهم، وتكون متمشية مع الحقوق الأخرى المعترف بها في هذا العهد. 4. لا يجوز حرمان أحد، تعسفا، من حق الدخول إلى بلده".**

(3) نصت المادة (26) من العهد الميثاق العربي لحقوق الإنسان على أن: **"1- لكل شخص يوجد بشكل قانوني على إقليم دولة طرف حرية التنقل واختيار مكان الإقامة في أية جهة من هذا الإقليم في حدود التشريعات النافذة. 2- لا يجوز لأية دولة طرف إبعاد أي شخص لا يحمل جنسيتها ومتواجد بصورة شرعية على أراضيها إلا بموجب قرار صادر وفقا للقانون وبعد تمكينه من عرض تظلمه على الجهة المختصة ما لم تحتم دواعي الأمن الوطني خلاف ذلك وفي كل الأحوال يمنع الإبعاد الجماعي"**؛ بينما نصت المادة (27) من ذات الميثاق على أن: **" 1- لا يجوز بشكل تعسفي أو غير قانوني منع أي شخص من مغادرة أي بلد بما في ذلك بلده أو فرض حظر على إقامته في أية جهة أو إلزامه بالإقامة في هذا البلد. 2- لا يجوز نفي أي شخص من بلده أو منعه من العودة إليه".**

(4) التعليق العام رقم (27): (حرية التنقل) الصادر عن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان (CCPR) الموكل إليها تفسير المادة (12) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المؤرخ في 2 نوفمبر 1999، والوارد في الوثيقة رقم (CCPR/C/21/Rev.1/Add.9)؛ الفقرتان (13) و(14).

**(4)** وعلى الرغم من أن المؤسسة ليست الجهة التنفيذية المخاطبة بأحكام الاقتراح بقانون الماثل؛ إلا أنه تودّ إفادة اللجنة والمجلس الموقرين من أن خدمة التسجيل المقترحة وآلية عملها هي مشابهة إلى خدمة "**وجهتي**" المقدمة من وزارة الخارجية الموقرة [5]، وهي خدمة مجانية مقدمة لمواطني مملكة البحرين أثناء تواجدهم في الخارج، والتي تسهل عملية التواصل بين البعثات الدبلوماسية لمملكة البحرين والمواطنين المسجلين في الخدمة والمتواجدين في الخارج في حالات الأزمات، الطوارئ، والكوارث الطبيعية بهدف إجلائهم وتنسيق عودتهم للدولة سالمين، وتزويدهم بما يستجد من الأنظمة والقوانين ذات الصلة، وتلقي التحديثات أو ردود الفعل حول أية قضايا ذات الصلة، كما تتيح إمكانية تواصل وزارة الخارجية والسفارات في دول العالم مع المواطنين البحرينيين في الخارج.

**وتأسيسًا على ما سبق:**

ترى المؤسسة أن الأهداف والمقاصد التي يرمي إليها الاقتراح بقانون بشأن سجل المواطنين المقيمين في الخارج؛ بغية تسجيل بيانات المواطنين ومعلوماتهم بالكامل لدى وزارة الخارجية الموقرة أو بعثاتها الدبلوماسية، بغرض تسهيل عملية التواصل مع المواطنين في الحالات الطارئة، وعلى الرغم من تحققها على أرض الواقع من خلال خدمة (**وجهتي**)، إلا أن تنظيمها في صيغة (قانون) تُعد من المسائل الخاضعة للسلطة التقديرية للمشرع وفقًا لاعتبارات محددة ومشروعة، مع وجوب مراعاة أن يكون هذا التنظيم كافلًا لحق الفرد التنقل واختيار مكان إقامته، وحرية مغادرة أي بلد بما في ذلك بلده، وألا تكون مدعاة إلى فرض قيود غير ضرورية أو غير متناسبة تجعل من الحق والحرية محلًا للمساس أو الانتهاك.

وتود المؤسسة إفادة اللجنة الموقرة 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.

* * *

**"13-وينبغي للدول، لدى اعتمادها القوانين التي تنص على القيود المسموح بها في الفقرة 3 من المادة 12، أن تسترشد دائماً بالمبدأ القائل بعدم إعاقة جوهر الحق من جراء القيود (انظر الفقرة 1 من المادة 5)؛ ويجب أن تُقْلَب العلاقة بين الحق والقيد، بين القاعدة والاستثناء. وينبغي للقوانين التي تجيز تطبيق القيود أن تستخدم معايير دقيقة، ولا يجوز لها أن تمنح المسؤولين عن تنفيذها حرية غير مقيدة للتصرف حسب تقديراتهم.**

**14-والفقرة 3 من المادة 12 تشير بوضوح إلى أنه لا يكفي أن تخدم القيود الأغراض المسموح بها؛ فيجب أيضاً أن تكون ضرورية لحمايتها. ويجب أن تتمشى التدابير التقييدية مع مبدأ التناسب؛ ويجب أن تكون مناسبة لتحقيق وظيفتها الحمائية؛ ويجب أن تكون أقل الوسائل تدخلاً مقارنة بغيرها من الوسائل التي يمكن أن تحقق النتيجة المنشودة؛ ويجب أن تكون متناسبة مع المصلحة التي ستحميها."**

(5)للمزيد: خدمة "**وجهتي**" المقدمة من وزارة الخارجية؛ على الرابط الآتي: https://www.mofa.gov.bh/abudhabi/ar/travel-safe-wejhaty