مرئيات المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بخصوص الاقتراح بقانون بإضافة فقرة جديدة إلى المادة (3) من القانون رقم (46) لسنة 2006 بشأن بطاقة الهوية

المقدمة:

تثمينا للجهود التي يوليها مجلس النواب 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 (3) من القانون رقم (46) لسنة 2006 بشأن بطاقة الهوية، وبناءً على طلب لجنة الشؤون الخارجية والدفاع الوطني بالمجلس، فإن المؤسسة تحيل مرئياتها حول الاقتراح بقانون للجنة الموقرة، واضعة في الاعتبار أحكام الدستور والصكوك والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان ذات الصلة.

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 مرئياتها بخصوص الاقتراح بقانون محل البيان **في المواضع التي ترى أن لها مساسًا أو تأثيرًا مباشرًا على حقوق الإنسان وحرياته الأساسية**.

وذلك على النحو الآتي:

NIHR_BH©2023

نص المادة (3) كما ورد في أصل القانون:

مادة (3)
يتولى الجهاز المركزي للمعلومات إصدار وتجديد بطاقة الهوية وتغيير البيانات المدرجة بها، وإصدار بدل فاقد أو تالف لها. **وتحدد اللائحة التنفيذية نماذج طلبات الحصول على بطاقة الهوية وتجديدها واستخراج بدل الفاقد أو التالف لها، وطريقة تقديم هذه الطلبات، والجهة التي تقدم إليها، والشهادات والمستندات الواجب إرفاقها بها، والرسوم المقررة عن هذه الطلبات، وحالات الاعفاء من هذه الرسوم.**

نص الفقرة المضافة للمادة (3) كما ورد في الاقتراح بقانون:

وفي جميع الأحوال تسري بطاقة الهوية لغير البحريني لمدة لا تجاوز مدة إقامته في مملكة البحرين.

مرئيات المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان:

(1) تثمن المؤسسة الأسس والمبادئ التي يقوم عليها الاقتراح بقانون محل البيان، والمتمثلة - حسبما وردت في المذكرة الإيضاحية المرفقة به – في بسط الرقابة على العمالة الغير نظامية في مملكة البحرين، والحد من استخدامهم للخدمات الحكومية ومعاملات تحويل الأموال للخارج وغيرها من المعاملات التي تحتاج لبطاقة الهوية.

(2) ولما كان نص المادة رقم (1) من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، والتي انضمت لها مملكة البحرين بموجب المرسوم رقم (8) لسنة 1990، على أن:

> "**2. لا تسري هذه الاتفاقية على أي تمييز أو استثناء أو تقييد أو تفضيل بين المواطنين وغير المواطنين من جانب أية دولة طرف فيها**".

(3) وفي تفسير هذا النص أوضحت لجنة القضاء على التمييز العنصري في التوصية العامة رقم (30) بشأن التمييز ضد غير المواطنين أنه يجب عدم تفسير النص أعلاه

> "... **على نحو ينتقص بأي شكل من الأشكال من الحقوق والحريات المعترف بها والمنصوص عليها على وجه التحديد في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية**"[1].

(1) التوصية العامة رقم (30) بشأن التمييز ضد الأجانب، الصادرة عن لجنة القضاء على التمييز العنصري، الدورة (65)، (2005).

NIHR_BH©2023

(4) ولما كان 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 [(2)].

(5) وعليه، جاء الاقتراح بقانون ليقرن مدة صلاحية سريان بطاقة الهوية لغير البحريني بمدة الإقامة القانونية الممنوحة له، وبمفهوم المخالفة؛ فإنه لن يتمكن أي أجنبي في مملكة البحرين من استخدام بطاقة الهوية لانتهاء مدة سريانها بالتوازي، الأمر الذي ترى فيه المؤسسة (**كأصل عام**) أنه لا يشكل إخلالًا بالحق في المساواة ولا يمس أو يؤثر على نحو مباشر بحقوق الأجانب وحرياتهم المقررة، بل هي مسألة تنظيمية لا تتعارض والمقررات الدولية ذات الصلة.

(6) إلا أن ما يستدعي قلق المؤسسة من جهة الأخرى، هو أن إبراز بطاقة الهوية لدى الجهات الحكومية أو الخاصة، **ومنها المؤسسات الصحية على سبيل المثال**، هو شرط أساسي لتمتع حاملها بالخدمات المقدمة، ولعل الفقرة المضافة حسبما هي واردة في الاقتراح بقانون الماثل في حينها سوف تحرم الأجانب ممن انتهت إقامتهم ولم يتمكنوا من تجديدها -لأي سبب كان- من حقهم في التمتع بتلك الخدمات الصحية، وهو الأمر سوف يشكل حينها مخالفة صريحة لتفسير لجنة القضاء على التمييز العنصري بشأن التمييز ضد غير المواطنين المشار إليه أعلاه.

(7) وعليه تستحسن المؤسسة –على سبيل المثال- تضمين النص المقترح ما مفاده أن تتولى اللائحة التنفيذية للقانون تحديد الأحوال الاستثنائية -على سبيل الحصر- التي يجوز فيها استخدام بطاقة الهوية رغم انتهاء مدة سريانها لانتهاء مدة إقامة الأجنبي في مملكة البحرين، الأمر الذي يجعل من تلك الأحوال مراعية للبعد الإنساني والحقوقي لغير البحريني في الظروف الاستثنائية، دون الإخلال بالأهداف والغايات التي يرمي إليها الاقتراح بقانون الماثل.

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

NIHR_BH©2023

وتأسيسًا على ما سبق:

ترى المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان أن الاقتراح بقانون بإضافة فقرة جديدة إلى المادة (3) من القانون رقم (46) لسنة 2006 بشأن بطاقة الهوية، والمتضمن حصر مدة سريان بطاقة الهوية لغير البحريني لمدة لا تجاوز مدة إقامته في مملكة البحرين، **لا يشكل (كأصل عام) إخلالًا بالحق في المساواة ولا يمس أو يؤثر على نحو مباشر بحقوق الأجانب وحرياتهم المقررة، بل هي مسألة تنظيمية لا تتعارض والمقررات الدولية ذات الصلة**.

إلا أنه وفي مقابل ذلك، **تدعو المؤسسة اللجنة الموقرة إلى أهمية تضمين النص المقترح آلية قانونية تراعي الحالات الإنسانية والحقوقية لغير البحريني في حال انتهاء مدة سريان بطاقة الهوية الخاصة به لانتهاء مدة إقامته المشروعة في مملكة البحرين، لاسيما في التمتع ببعض الخدمات الضرورية والأساسية والتي يقترن الاستفادة منها بوجود بطاقة هوية سارية المفعول**.

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 الاقتراح بقانون مع المعايير الحقوقية لربما يتغير مع أي تغيير قد يطرأ على الصيغة النهائية للاقتراح الماثل.

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

* * *

NIHR_BH©2023