رأي المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بخصوص الاقتراح بقانون بإضافة مادة جديدة برقم (7) مكررًا إلى قانون الأجانب (الهجرة والإقامة) لسنة 1965

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 مادة جديدة برقم (7) مكررًا إلى قانون الأجانب (الهجرة والإقامة) لسنة 1965 ، وبناءً على طلب لجنة الشؤون الخارجية والدفاع والأمن الوطني 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 أنّ الاقتراح آنف البيان يتكون فضلا عن الديباجة من ثلاث مواد، تضمنت المادة الأولى إضافة مادة جديدة برقم (7) مكررًا إلى قانون الأجانب (الهجرة والإقامة)، وجاءت المادة الثانية بحكم مفاده إلغاء كل نص يتعارض مع أحكام هذا 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 الفقرة (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 حول أحكام الاقتراح محل البيان في المواضع التي ترى أن لها مساسًا أو تأثيرًا مباشرا على حقوق الإنسان وحرياته الأساسية.

وذلك على النحو الآتي:

NIHR_BH©2023

نص المادة الجديدة رقم (7) مكررًا المضافة كما ورد في الاقتراح بقانون:

لا يجوز تحويل تأشيرة الزيارة التي تمنح للأجنبي إلى إقامة عمل بأي حال من الأحوال.

رأي المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان:

1. تتفق المؤسسة من حيث المبدأ مع الأهداف والمبادئ التي يقوم عليها الاقتراح بقانون والتي ترمي حسبما وردت في مذكرته الإيضاحية إلى ضمان توفير فرص العمل للمواطنين، حيث إن الاستمرار في السماح للزائر الأجنبي بالتحويل من تأشيرة السياحة إلى إقامة عمل سيزيد من نسبة البطالة للمواطنين، ويقوض الخطة الوطنية للعمل القائمة على جعل العامل البحريني هو الخيار الأول في التوظيف.

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. وترى المؤسسة أن النص محل الاقتراح بقانون والمتضمن عدم جواز قيام الأجنبي ممن لديه تأشيرة زيارة إلى مملكة البحرين من تحويلها إلى إقامة عمل، هي مسائل تنظيمية تخضع للسلطة التقديرية للمشرع وفقًا لاعتبارات محددة ومشروعة، لا تمس بالحقوق الأساسية للأجانب المقررة في المواثيق الدولية، ولا يُعد هذا الأمر من قبيل التمييز [(2)]، ولا يمثل مساسًا أو انتهاكًا لحقوق الإنسان وفقاً لما أوردته المعايير الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان ذات الصلة.

---

(1) 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

(2) أقرت اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري، الموكل لها تفسير أحكام الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، التي انضمت لها مملكة البحرين بموجب المرسوم رقم (8) لسنة 1990 على: (**أن التفريق في المعاملة لا يشكل تمييزاً، إذا كانت شرعية معايير هذا التفريق مقيّمة على أساس مقارنتها بمقاصد الاتفاقية وأغراضها. ولا يعني مصطلح "عدم**

NIHR_BH©2023

وتأسيسًا على ما سبق:

ترى المؤسسة أن النص محل الاقتراح بقانون بإضافة مادة جديدة برقم (7) مكررًا إلى قانون الأجانب (الهجرة والإقامة) لسنة 1965، والمتضمن عدم جواز قيام الأجنبي ممن لديه تأشيرة زيارة إلى مملكة البحرين من تحويلها إلى إقامة عمل، هي مسائل تنظيمية تخضع للسلطة التقديرية للمشرع وفقًا لاعتبارات محددة ومشروعة، لا تمس بالحقوق الأساسية للأجانب المقررة في المواثيق الدولية، ولا يُعد هذا الأمر من قبيل التمييز، ولا يمثل مساسًا أو انتهاكًا لحقوق الإنسان وفقاً لما أوردته المعايير الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان ذات الصلة.

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 للمقترح الماثل.

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

* * *

التمييز" المساواة في المعاملة بالضرورة عندما تكون هناك اختلافات كبيرة في الحالات بين شخص وآخر أو مجموعة وأخرى، أو بعبارة أخرى، إذا كانت المعاملة التفضيلية مشفوعة بما يبررها موضوعيا ومنطقيا)، يراجع: التوصية العامة رقم (32) للجنة القضاء على التمييز العنصري (معنى ونطاق التدابير الخاصة الواردة في الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري)، الواردة في الوثيقة رقم (CERD/C/GC/32).

NIHR_BH©2023