

باسم صاحب الجلالة الملك حمد بن عيسى آل خليفة  
ملك مملكة البحرين  
المحكمة الدستورية

بالجلسة العلنية المنعقدة يوم الأربعاء 2 يوليو 2014م ، الموافق 4 رمضان 1435هـ ،  
برئاسة معالي الشيخ خليفة بن راشد بن عبدالله آل خليفة ، رئيس المحكمة .

وعضوية السادة القضاة : الدكتور محمد المشهداني ، نائب رئيس المحكمة ، وسلمان عيسى  
سيادي ، والدكتورة ضحى إبراهيم الزباني ، ونوفل بن عبدالسلام غريال ، وعلي عبدالله الدويشان ،  
وسعيد حسن الحايكي ، أعضاء المحكمة الدستورية .

وحضور السيد / عبدالحميد علي الشاعر أمين السر .

أصدرت القرار الآتي :

في الإحالة الملكية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية برقم ( إ.ح.م/1/2014 ) لسنة (12) قضائية .

## الإجراءات :

بتاريخ 2014/6/25م ، ورد إلى المحكمة الدستورية كتاب معالي وزير الديوان الملكي رقم (ز1/1/14) المؤرخ 25 يونيو 2014م ، تنفيذا لمقتضيات الأمر الملكي رقم (35) لسنة 2014 بإحالة مشروع قانون المرور إلى المحكمة الدستورية قبل إصداره ، لتقرير مدى مطابقة المادة (20) منه للدستور ، وأرفق به مشروع القانون .

ونظر الأمر الملكي بالإحالة على النحو المبين بمحضر الجلسة ، وقررت المحكمة إصدار القرار فيه بجلسة اليوم .

## المحكمة :

يعد الاطلاع على الدستور وبالأخص المادة (106) منه وعلى مشروع القانون المعروض ، والمداولة قانونا .

وحيث إن اختصاص المحكمة الدستورية بالرقابة الساقية على مشروع القانون المعروض يتحدد على النحو الوارد بنص المادة (106) من الدستور بتقرير مدى مطابقته لأحكام هذا الدستور .

وحيث إنه من المقرر في قضاء هذه المحكمة أنها لا تزن بنفسها ما إذا كان التنظيم التشريعي المعروض عليها لازما ، وما إذا كان إقراره في مناسبة يعينها ملائما ، إذ ليس لها إلا أن ترد النصوص التشريعية المعروضة عليها لأحكام الدستور- الشكلية منها والموضوعية - لا أن تخوض في بواعثها أو تناقض دوافعها . ويقتضي اتفاق النصوص القانونية مع الدستور - وفي نطاق الموضوع محل التنظيم التشريعي - ألا تنفصل هذه النصوص عن الأغراض التي توخاها المشرع منها ، بل يكون اتصال هذه الأغراض - ويفترض مشروعيتها - بالوسائل إليها منطقيا ، لا واهيا أو مفتعلا .

وهذه الرقابة التي تباشرها المحكمة يقتضيها ابتداء - وعلى ما جرى عليه قضاؤها - أن تحدد للنصوص القانونية المطعون فيها أو المطلوب تقرير مدى مطابقتها للدستور ، مضامينها ومراميها قبل أن تقابلها بأحكام الدستور تحرياً لتطابقها معها أو خروجها عليها ، فلا يكون تحديدها لنطاق النصوص القانونية المخالفة للدستور - سواء في معناها أو مغزاها - إلا عملاً مبدئياً سابقاً بالضرورة على خوضها في مناعيها .

ومن ثم فإنه ينحسر عن اختصاص المحكمة بالرقابة السابقة على النصّ المعروض ، ما يلي :

- 1- مراجعة الصياغة القانونية للنصّ المعروض .
- 2- النظر في أي تناقض في النصّ أو تعارضٍ بينه وبين أي نصوص قانونية أخرى .
- 3- تقرير مدى ملاءمة بعض الأحكام التي حوّاها النصّ المعروض ، باعتبار أن ذلك أمر يدخل في نطاق السلطة التقديرية للمشرع .

وحيث إنّ المادة (20) من مشروع القانون بشأن المرور قد نصّت على أنه : « مع عدم الإخلال بالشروط الواجب توافرها في المادة السابقة ، لا يجوز للأجانب المقيمين في مملكة البحرين ، من غير مواطني دول مجلس التعاون الخليجي ، الحصول على رخصة قيادة أو قيادة مرئية آلية إلا إذا كانت طبيعة عملهم تقتضي ذلك ، وتحدد اللائحة التنفيذية طبيعة الأعمال الأخرى التي تُمنح بموجبها رخص القيادة للأجانب أو يُسمح لهم بقيادة مرئية آلية في مملكة البحرين » .

وحيث إنه من المقرر في قضاء هذه المحكمة أن المادة (31) من الدستور ، إذ اقتضت أن : « لا يكون تنظيم الحقوق والحريات العامة المنصوص عليها في هذا الدستور أو تحديدها إلا بقانون ، أو بناء عليه . ولا يجوز أن ينال التنظيم أو التحديد من جوهر الحقّ أو الحرية » ، فقد دلّ ذلك على أن جوهر سلطة المشرّع في تنظيم الحقوق يتمثّل في المفاضلة التي يجربها المشرّع بين البدائل

المختلفة التي تتصل بالموضوع محل التنظيم موازنا بينها ومرجحا ما يراه أنسبها لمضمونها وأجدرها بتحقيق مصالح الجماعة واختيار أصلحها ملاءمة للوفاء بمتطلباتها في خصوص الموضوع الذي يتناوله التنظيم . إلا أن ممارسة هذه السلطة مقيّدة بضوابط الدستور وحدوده والتي تعدّ ساجا لا يجوز اقتحامه أو تخطيه ، فإذا ما عهد الدستور إلى أي من السلطتين التشريعية أو التنفيذية بتنظيم موضوع معين ، كان لزاما على القواعد القانونية التي تصدر عن أي منهما في هذا النطاق ألا تتال من جوهر الحقوق أو الحريات التي كفلها الدستور ، سواء بنقضها من أساسها ، أو بانتقاصها من أطرافها . وإلا كان ذلك بمثابة عدوان على مجالاتها الحيويّة .

وحيث نصّت المادة (19) من دستور مملكة البحرين لسنة 2002 ، في البند (أ) منها على أن : « الحرية الشخصية مكفولة وفقا للقانون » . كما ورد في المذكرة التفسيرية للدستور ما يلي : « وفي إطار ما اتجهت إليه الإرادة الشعبية من مبادئ ضمنّتها الميثاق ، جاءت التعديلات الدستورية ، وكان رائدها في ذلك : 1-... 2- تعميق الاتجاه الديمقراطي ، حيث تضمّنت التعديلات مزيدا من الحقوق والحريات العامّة والواجبات ، بما يؤدي إلى تفعيل أكبر للنظام الديمقراطي وبتفق مع حقوق الإنسان التي يحرص المجتمع الدولي على تأكيدها دائما » .

وحيث إنه من المقرّر في القضاء الدستوري المقارن وفي قضاء المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ، أن الدولة القانونية هي التي تُقرّر لمن يُقيمون على إقليمها تلك الحقوق والحريات الأساسية التي يتوافق مضمونها مع الضوابط التي التزمها الدول الديمقراطية بإطراد في مجتمعاتها ، واستقر نهجها على التقيد بها في مظاهر سلوكها على اختلافها ، فلا تنزل بالحماية التي توفرها لمن يمارسونها عمّا يكون لازماً لضمان فعاليتها .

وحيث إن للدول - على صعيد علاقاتها الدولية - حقوقاً أساسية تتمثل في ضمان استقلالها؛ ومباشرتها لولايتها فوق إقليمها . إلا أن مؤدّى مناط التكافؤ في السيادة بين الدول أنه لئن خول كلاً منها ، أن تنظم شروط دخول غير مواطنيها إليها ، وأن تقرر كذلك قواعد ممارستهم لنشاطهم فيها

على ضوء مصالحها القومية التي تمليها توجهاتها الداخلية وسياستها الخارجية ، إلا أن سلطتها هذه لا يجوز القول بإطلاقها ؛ وإنما تقيدها تلك القواعد الآمرة التي ارتضتها أسرة الدول سلوكاً لأعضائها بيلور أعرافها التي استقر العمل عليها فيما بينها . بما حاصله أن القواعد التي تنظم بها الدول شئون غير مواطنيها الذين يستقرون فيها بصفة قانونية ، وإن لم تكن هي ذاتها التي تشبههم بمواطنيها ، إلا أنها تمثل مستوياتها تلك الحدود الدنيا التي لا يجوز النزول بمعاملتهم عنها ، والتي لا تستقيم حياتهم من دونها ، فلا تقاس تصرفاتها قبلهم إلا على ضوءها . ولا يعدو الإخلال بها أن يكون نكولاً من الدولة التي نقضتها عن واجباتها الدولية .

وحيث إن مملكة البحرين قد انضمت إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية للأمم المتحدة ، وتم التصديق على انضمامها بتاريخ 12 أغسطس 2006م ، وصدر بشأن ذلك القانون رقم (56) لسنة 2006 ، ونُشر في الجريدة الرسمية في العدد (2752) بتاريخ 16 أغسطس 2006م ، وقد نصّت المادة (1/12) من هذا العهد على أن : « لكل فرد يوجد على نحو قانوني داخل إقليم دولة ما حقّ حرّية التنقل فيه ... » . كما نصّت المادة (26) منه على أن : « الناس جميعاً سواء أمام القانون ويتمتعون دون أي تمييز بحقّ متساوٍ في التمتع بحمايته . وفي هذا الصدد يجب أن يحظر القانون أي تمييز وأن يكفل لجميع الأشخاص على السواء حماية فعالة من التمييز لأي سبب كالعرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي سياسياً أو غير سياسي ، أو الأصل القومي أو الاجتماعي ، أو الثروة أو النسب ، أو غير ذلك من الأسباب » . وإنه لمن نافل القول الإلماع إلى أن عبارتي " فرد " و " الناس " الواردتين تياًعاً في كل من المادتين (12) و(26) أنفتي البيان ، إنما تستغرقان الناس كافة ولا تنصرفان فقط إلى من انعقدت له صفة المواطن .

وحيث إنه استصحياً لهذه المعايير ، وتوكيداً لضرورة العمل بمقتضاها ، صدر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في دورتها الأربعين قرارها رقم 40 / 144 المؤرخ 13/12/1985م ، متضمناً إعلانها في شأن « حقوق الإنسان للأفراد الذين ليسوا من مواطني البلد الذي يعيشون فيه » ، مقرراً سريان أحكامه في شأن كل فرد يوجد في إحدى الدول ولا يكون من رعاياها ؛ ومنوها بضرورة أن

تتقيد الدول في كل تشريعاتها التي تنظم بها دخول غير مواطنيها إليها ، وشروط إقامتهم فيها ، وما يمكن أن يقوم بينهم وبين رعاياها من الفروق ؛ بالحدود التي رسمتها التزاماتها الدولية ، بما في ذلك ما يتعلق منها بحقوق الإنسان . ومبيناً في المادة (3) منه حقهم في حرية التنقل صوناً لحرية الشخصية التي لا يجوز الإخلال بها إلا وفقاً للقانون ، مما ينبغي أن يكون مكفولاً بقوانينها المحلية ، ومن دون إخلال بالتزاماتها الدولية المتصلة بها . وذلك كله - لا مشاحة - وفق القيود التي يجوز أن تفرضها الدول الديمقراطية في مجتمعاتها لأغراض محددة ، يندرج تحتها حماية أمنها القومي ، ودعم نظامها العام ، وصون أخلاقها ، مع ضمان حقوق الآخرين ، وما لا يخل بغيرها من الحقوق المنصوص عليها في هذا الإعلان ، وكذلك تلك التي قررتها المواثيق الدولية التي تنظمها .

وحيث إنه من المقرر أن المعايير الدولية المتقدمة بينها ، لا يجوز إهدارها من خلال أعمال تتأهضها تأتيتها الدول التي يقيم غير المواطنين بها ، إلا في أضيق الحدود التي تملئها المصالح الوطنية العليا في مجتمع ديمقراطي ، فقد أضحي مقضياً أنه كلما كان العمل الصادر عنها متضمناً مساساً بالحقوق التي كفلتها هذه المعايير ، أو تحديداً لآثارها ، أو كان منبئاً عن إخلالها ولو عن غير قصد ، بواجباتها ، أو منحدرًا - بوجه عام - بمعاملتهم إلى ما دون مستوياتها الدولية التي لا يجوز التخلي عنها ، كان إبطال هذا العمل - من خلال الرقابة التي تفرضها هذه المحكمة في شأن الشرعية الدستورية - لازماً . أساس ذلك كله ومناط القول فيه ما اقتضاه صدر المادة (18) من الدستور من أن : « الناس سواسية في الكرامة الإنسانية » .

وحيث جعل الله حرية التنقل حقا وواجبا بأن مهد الأرض لعباده يمشون في مناكبها أعزاء غير مقهورين أحرارا غير مقمحين ، مصداقا لقوله تعالى : « هو الذي جعل لكم الأرض ذلولا فامشوا في مناكبها وكلوا من رزقه وإليه النشور » . وحيث إنه لما كانت حرية التنقل - وما يقارنها من اختيار الفرد لوسيلة تنقله - وهي المعتبرة بمقتضى الدستور وعلى ما جرى به البند (ب) من المادة (19) من الدستور ، من عناصر الحرية الشخصية فلا تتكامل بعيدا عنها ، ومؤدى ذلك أن حرية التنقل

حق عام وأن تقيده دون مقتضى مشروع إنما يجرد الحرية الشخصية من خصائصها ويقوض صحيح بنيانها فتستحيل سديماً لا قوام له ، وترتد جُفاءً أحوماً .

وحيث إن حرية التنقل قاعدة أساسية يقتضيها الدستور صَوناً للحرية الشخصية التي لا يقتصر ضمانها على تأمينها ضد صور العدوان على البدن ، بل تمتد حمايتها إلى أشكال متعددة من إرادة الاختيار وسلطة التقرير التي يملكها كل شخص ، فلا يكون بها كائناً يُحمل على ما لا يرضاه ، بل بشراً سويّاً . بيد أن حرية الانتقال هذه - التي تعتبر في القضاء المقارن حقاً طبيعياً لازماً لكل إنسان ، وانحيازاً لطرائق في الحياة يختارها ، ويكون بها أكثر اطمئناناً لغده - يستحيل وصفها بالإطلاق ، بل يجوز فرض قيود عليها وفق أسس موضوعية تكفل متطلباتها دون زيادة أو نقصان . فلا تكون بذلك حرية التنقل - استقلالاً عن الآخرين - إلا حقاً موصوفاً . ذلك أن الحرية الشخصية لا يكفلها انسيابها دون عائق ولا جرفها لكل قيد عليها ، ولا علوها على مصالح ترجحها ، وإنما يدينها من أهدافها قدر من التوازن بين جموحها وتنظيمها ، بردها إلى ضوابط لا يملها التحكم . وفي إطار هذا التوازن ، تتحدد دستورية القيود التي يفرضها المشرع عليها ، تقديراً بأن الحرية الشخصية ليس لها من نفسها ما يعصمها مما يكون ضرورياً لتنظيمها ، وأن تعثرها لا يكون إلا من خلال قيود ترهقها دون مقتضى . فلئن ساع للسلطة التشريعية أن تتناول منح رخص القيادة بتنظيم أمر يكون مستنداً إلى مصلحة مشروعة ، إلا أن هذه السلطة ذاتها لا يسعها أن تدهم الدائرة التي تباشر فيها حرية التنقل حرمتها ، فلا يكون لوجودها بعد هدمها من أثر .

وحيث إن نص المادة (20) من مشروع قانون المرور ، وإن لم يجرد الأجنبي من الحق في التنقل ، إلا أنه إذ حرّمه من الحصول على رخصة قيادة أو قيادة مرئية آلية ، فإنه يكون قد نظم هذا الحق على نحو يؤدي إلى انتقاصه من أطرافه اعتسافاً ، وإلى التضيق منه تحكماً . مقيماً بذلك مرئز الأجنبي في البحرين - في حدود الحق في الحصول على رخصة قيادة ، أو قيادة مرئية آلية - على قاعدة " الحرمان الأصلي " من الحقوق ، جاعلاً المنع هو الأصل والإياحة هي الاستثناء .

حال أنه من المقرّر أن الأصل في الأشياء الإيحاء استصحاباً لأصل الحرية في حدود ضوابط الدستور. فمن ثمّ فإن المادة (20) المعروضة تكون قد تجاوزت الحدود المنطقية التي يعمل فيها حتى الأجانب في حرية التنقل ، وهي فرعٌ من الحرية الشخصية - على ما سلف بيانه - تُقيمها على سوائها ، فلا تنفصلُ عنها . واكتنفها بالتالي عوارٌ عدم مطابقتها للمادة (19) فقرة " أ " من الدستور . ووَصَمَتها مخالفةً للمادتين (18) و(31) منه . وهو ما يتعين التقرير به .

وحيث إنه لئن نصّت المذكرة التفسيرية للدستور - بشأن حجية وآثار قرارات المحكمة الدستورية الصادرة في إطار مباشرتها لاختصاصها بالرقابة السابقة - على الآتي : " وقد حرص النصّ على أن يوضّح أن التقرير الصادر من المحكمة في هذه الحالة ملزم لجميع سلطات الدولة وللکافة ، ليمنع بذلك إعادة الطعن على القانون بعد صدوره لسابقة الفصل فيه " . فإن الإحالة الملكية الماثلة إذ اقتصرّت على المادة (20) من مشروع قانون المرور دون غيرها من مواد المشروع ذاته ، فمن ثمّ فإن الحجية المطلقة لقرار المحكمة الدستورية الصادر بشأنها وما يستتبعها من آثار ، تقتصر عليها ولا تتعدّها إلى غيرها من مواد مشروع القانون .

### فلهذه الأسباب :

قرّرت المحكمة أن المادة (20) من مشروع قانون المرور غير مطابقة للدستور ، على النحو المبين بالأسباب .