

المراجعة الدورية الشاملة

الدورة 27

البحرين

تقرير التمييز في التعيينات والوظائف العليا

إعداد التقرير : دائرة الحريات وحقوق الإنسان في جمعية الوفاق

تقديم التقرير : فبراير 2016

المقدمة

1.1. لم يصدر مجلس حقوق الإنسان في جلسته بـمايو 2012 والمتعلقة بشأن مراجعة البحرين أي توصية تتعلق بالتمييز في شأن الوظائف العليا والتعيينات، في حين أنه نرى أن لا يمكن إغفال هذا النوع من الانتهاك بعد مرور 4 سنوات على صدور توصيات جنيف السابقة.

1.2. في حين إذ أنه وبحسب المتابعات قامت السلطات بانتهاك حق العديد من المواطنين وحرمانهم من فرص عمل وتعيينات تتناسب وكفائتهم في أداء هذه المهام، ونعزي ذلك بسبب اعتقادهم المذهبي أو موقفهم السياسي.

1.3. ويعود هذا النوع من الانتهاك لعدم وجود قانون يجرّم التمييز، وكذلك عدم وجود ضمانات كفيلة بتطبيق القانون، وعدم وجود آليات واضحة للنظر بالنظر بجديّة في التظلمات والشكاوى جرّاء التمييز.

1.4. هذا التقرير يستعرض بشكل مختصر التمييز في الوظائف العليا في مملكة البحرين، والتي تتمّ عبر مراسيم أو أوامر ملكيّة، أو قرارات مجلس الوزراء، أو قرارات وزارية أو إدارية وذلك حتى 2015. وسيكون هذا الاستعراض في 4 عناوين:

- السلطة التنفيذية،

- نفوذ الأسرة الحاكمة في مفاصل الدولة،

- الوزارات السياديّة، والسلطة القضائيّة،

- تواجد المرأة في هذه التعيينات.

1.5. ويتناول التقرير التعيينات بغضّ النظر عن تكرار التعيين، أو النقل الوظيفي، واختلاف المنصب، أو الجمع بين أكثر من منصب، مراعيًا أن يكون المعيار هو التعيين، فينكرّر احتسابه مع تكرار التعيين أو النقل أو تغيير مسمى الوظيفة. ويستثني التقرير التعيينات بحسب المنصب، كاللجان التي تضمّ في عضويتها وزراء أو رؤساء أو أعضاء هيئات، وكذلك ما يكون فيه المذهب الديني شرطًا للتعين، كالتعيين في الأوقاف أو القضاء الشرعيّ، أو ما تملّيه الخصوصية كما في التعيينات في مجلس العائلة الحاكمة، أو الوزارات السيادية.

1.6. واعتمد التقرير في إحصاءاته على المراسيم والأوامر الملكيّة والقرارات الوزارية الصادرة في 2015، والمنشورة في الجريدة الرسميّة، كما يقارن التقرير الأرقام المحصّلة بأرقام التعيينات الصادرة في الأعوام السابقة. ويغطّي التقرير التعيينات في المناصب العليا بين تاريخي 1 يناير 2015 حتى 30 ديسمبر 2015، التي تمّ نشرها في الجريدة الرسميّة في الأعداد (3192 – 3242)، وهي مرفقة بهذا التقرير. هنا بحاجة الى الإشارة الى المرفقات بالترقيم

2. الخلفية والإطار القانوني

- 2.1. ورد في دستور مملكة البحرين المادة 16- ج (ب- المواطنون سواء في تولي الوظائف العامة وفقا للشروط التي يقرها القانون)، كما صادقت مملكة البحرين على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التي نصت في المادة 25/ ج ، التي تضمن المساواة، والتنافسية، والشفافية في الحصول على الوظائف العامة.
- 2.2. بعد الاحتجاجات الشعبية في العام 2011، أوصت اللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق (بسيوني)، في الفقرة 1725/ ر، بضرورة إعداد برنامج مصالحة وطنية يتناول مظالم المجموعات التي تعاني من الحرمان من المساواة في الحقوق السياسية، والاجتماعية، والاقتصادية، باعتبارها أبرز الأسباب التي أفرزت المشكل السياسي. وقد صادق الملك على تقرير هذه اللجنة، في يوم اصداره بتاريخ 23 نوفمبر 2011.
- 2.3. كما أكدت توصيات مجلس حقوق الإنسان ، للمراجعة الدورية الشاملة في مايو 2012 التابع للأمم المتحدة ضرورة تنفيذ توصيات لجنة (بسيوني)، كما اعتبرت وضع إطار زمنيّ أمرا مهماً لدعم الروح الوطنية والتوافق للمضيّ قدما بما يتماشى وتطلّعات الشعب المشروعة. كما أكدت التوصيات ضرورة الاستجابة لتطلّعات الفئات من ضحايا التمييز.
- 2.4. وبالرغم من نفي السلطات وجود تمييز طائفيّ، تكشف الأرقام المتتالية، في الوظائف العليا فقط، بدرجة يقينية استنثار السلطة الحاكمة بالسلطة والمناصب العليا، والتعيين على أساس طائفيّ، ويراعي التوازنات القبليّة. وعلى النقيض يبدو بروز الطائفة الشيعية في مشهد التعيينات هامشيا، يراوح عند نسبة 15% وأدنى منها، بحيث بلغ 13.5 في العام 2014.
- 2.5. يعدّ تصريح وزير الداخلية في 21 فبراير 2016 أحد أبرز التصريحات العلنية التي تتحدّث صراحة عن عقيدة غير مكتوبة بالتمييز ضدّ المواطنين الشيعة عن طريق استبعادهم عن الشراكة السياسية، أو تولّي مناصب مفصليّة في الدولة، خصوصا في سلك الأمن والشرطة، وتصريح وزير الداخلية يفصح عن المضمّر في سياسة التوظيف في المؤسسات الأمنية.

3. السلطة التنفيذية

- 3.1. التعديل الوزاريّ 2015/65، جاء لمواءمة الحكومة وسياسة التقشّف التي سببها ارتفاع الأسعار. وفي الوقت الذي لم يغيّر التشكيل الجديد في حجم الحكومة كثيرا؛ إذ تشكّلت من 22 وزيرا، فقد حافظ التعديل على وجوه الحكومة القديمة، والأهمّ هو محافظته على التوازن السابق القائم على تركّز السلطة في يد الأسرة الحاكمة، من رئاسة الوزراء (الشيخ خليفة بن سلمان آل خليفة) الذي أمضى 47 عاما في منصبه، ونواب رئيس الوزراء، من نائبه الأول (وليّ العهد)، وثلاثة نواب آخرين، من الأسرة الحاكمة أيضا، عدا نائب واحد من الطائفة الشيعية.

3.2. أما فيما يخصّ الحقائق الوزارية، حافظت الأسرة الحاكمة على حقائق الوزارات السيادية (الخارجية، الداخلية، الدفاع، المالية، العدل)، فيما كانت الوزارات الخدمية من نصيب الطائفة الشيعية.

4. نفوذ الأسرة الحاكمة

4.1. تبين التشكيلة الوزارية الأخيرة مساحة تواجد الأسرة الحاكمة في الحكومة، وذلك بحيازتها 9 مناصب من بين 22 منصبا، بما نسبته 41%. أما المناصب الحكومية التي تشغلها الأسرة الحاكمة فهي: (رئيس الوزراء، النائب الأول لرئيس الوزراء، ثلاثة نواب لرئيس الوزراء، إضافة إلى 4 هي: الخارجية، والداخلية، والمالية، والعدل، يضاف إليها وزارة الدفاع التي لا تمثل في التشكيل الوزارية لاعتبارات تقاسم النفوذ في الدولة من قبل الأسرة الحاكمة).

4.2. أما عن توزيع المناصب الوزارية، فقد ذهبت 8 مناصب للطائفة السنية، بنسبة 36%، فيما كان نصيب الشيعة 5 مناصب وزارية، بما نسبته 23% تقريبا. والمناصب هي (أحد نواب رئيس مجلس الوزراء – وزير شؤون مجلس الوزراء – وزير الطاقة – وزير الأشغال وشؤون البلديات والتخطيط العمراني – وزير العمل والتنمية الاجتماعية).

4.3. يضاف إلى الوظائف العليا السابقة التي عيّن فيها أفراد من الأسرة الحاكمة عدد من المناصب، تنوعت بين وكيل وزارة (الدفاع – الخارجية)، محافظ (المحرق)، سفير فوق العادة مفوض، سفير، ورؤساء هيئات ومجالس، ومدراء في عدد من أجهزة الدولة، بما فيها الأوقاف السنية، بلغ عددها 28 منصبا.

4.4. أمر ملفت، وهو أنّ عددا كبيرا من التعيينات لأفراد من الأسرة الحاكمة كان في الهيئات أو مجالس الإدارات، وتراوح وجودهم فيها بين رئيس (رئيس هيئة البحرين للأثار والثقافة - رئيس مجلس إدارة صندوق العمل – رئيس المجلس الأعلى للصحة)، أو أعضاء مجلس إدارة (مصرف البحرين المركزي (1) – هيئة تنظيم المهن والخدمات الصحية (2) – مجلس الأوقاف السنية (2) – المجلس الأعلى للشباب والرياضة (4) - اللجنة العليا لشؤون المعاقين (2)).

4.5. بناء على ذلك، فإنّ نظرة على التعيينات في الوظائف العليا خلال العام 2015، إضافة إلى طبيعة هذه التعيينات المشار إليها أعلاه، ومواقعها، تؤكد أثر استخدام الأسرة الحاكمة سلطتها في توظيف أبناء الأسرة في وظائف عليا، بحيث جعل مجموع التعيينات في هذه الوظائف (38 وظيفة) للعام 2015 فقط، بما يشكّل 15% من بين الوظائف العليا.

4.6. من حيث النسب الكلية لتوزيع المناصب العليا من خلال التعيينات في العام 2015، فقد بينت الأرقام نموّا طفيفا لنسبة التعيينات لصالح الطائفة الشيعية، بخلاف السنوات السابقة، وإن لم تبارح إطار التمييز. فقد كشفت الأرقام تعيين 54 شيعيا ضمن 256، بما يساوي 21.1%، في مقابل 78.9% لصالح الأسرة الحاكمة والطائفة السنية. أما الأسرة الحاكمة فقد حازت 14.5%، وهي تعدّ نسبة قريبة إلى حدّ ما، بلحاظ الاختلاف في حجم التعداد السكاني ضمن البلاد.

4.7. وخلال السنوات الماضية، كانت نسبة الطائفة الشيعية من حجم التعيينات في الوظائف العليا لا تزيد عن 15%. ففي العام 2014 كانت نسبة الشيعة من الوظائف العامة 13.5%، وقد كانت في العام 2013 عند نسبة 16%.

5. الوزارات السيادية

5.1. يشكّل التوظيف في الوظائف العليا في الوزارات السيادية مؤشرا بارزا للتمييز في مؤسسات الدولة؛ ففي حين أنّه حسمت حقائب الوزارات للأسرة الحاكمة، فإنّ الأرقام التي تظهرها التعيينات كلّ عام تكشف غيابا أو شبه غياب للطائفة الشيعية من المناصب في الشواغر في هذه الوزارات.

5.2. ويمكن أن نضع غياب المعايير في سدّ الشواغر الوظيفية، ووجود تنافسية، من أهمّ المؤخذات في التعيينات في الوزارات السيادية وغيرها، كما تتدخّل في تطبيع مثل هذا الاستبعاد من التوظيف في الوظائف المتعلقة بالأمن خصوصا العقيدة غير المكتوبة بعدم أهلية الطائفة الشيعية للمشاركة عموما، واستبعادهم من الوظائف في هذه المؤسسات خصوصا.

5.3. بناء على ذلك، يمكن قراءة أرقام التعيينات؛ فمن بين 22 وظيفة (20 مديرا، ومنسّق ونائب منسّق)، شغلها كلّها ضباط سنة، برتب مختلفة، بنسبة 100%، وهو ما يعني استبعادا تاما للشيعة من الوظائف العليا في الأمن، ويؤكد عقيدة التشكيك في الولاء. ولم تكن التعيينات في الوزارات الأخرى أفضل حالا؛ إذ كانت نسبة التوظيف في الدفاع والمالية 0% للشيعة، بينما لم تتجاوز النسبة في الخارجية 8% بواقع تعيين واحد لأمرأة كسفيرة فقط من بين مجمل التعيينات، وإن ظلّت التعيينات داخل جسم وزارة الخارجية بعيدة عن الشيعة.

5.4. في العام 2014، كان نسبة التعيين في الوزارات الثلاث الخارجية والداخلية والمالية عند مستوى الصفر، لكلّ الوزارات السابقة. فمن عدد 8 وظائف عليا للوزارات ذهبت وظيفتان للأسرة الحاكمة، بينما عيّن في الوظائف الخمس الأخرى أفراد من الطائفة السنية بواقع 4 مدراء ووكيل سفارة.

5.5. الملفت للمتابع، أنّ أرقام التعيينات تشير إلى أنّ الاستبعاد على أساس الانتماء للمذهب يطال الشيعة في أجهزة، يبدو أنّها ينبغي أن تحاط بالسريّة، مثل الجهاز المركزي للإحصاء، وهو ما يرسّخ المخاوف من عملية التغيير الديمغرافي عن طريق التجنيس غير القانوني، والمقصود منها تحويل الأكثرية في البلاد إلى أقلية. وقد كانت نسبة التعيينات للشيعة في الجهاز المركزي للإحصاء 0% أيضا، من مجموع 10 تعيينات في الوظائف العليا.

6. السلطة القضائية

6.1. لم تكن التعيينات في السلطة القضائية أحسن حالا من بقية التعيينات في السلطة التنفيذية؛ فقد بلغت التعيينات 22 تعيينا في مختلف الأجهزة القضائية، منها منصب واحد فقط كان من نصيب الطائفة الشيعية، وكان في لجنة تسوية مشاريع التطوير العقارية المتعثرة.

6.2. وتشير خريطة التعيينات في مختلف المناصب إلى نسبة الصفر المئوية للطائفة الشيعية : (مستشار المجلس الأعلى للقضاء، تعيينات قضائية، عضو بالمحكمة

الدستورية، قضاة في محكمة الاستئناف العليا المدنية، مدير في النيابة العامة)، وبلغت التعيينات فيها 18 منصبا. وإجمالاً فإنّ النسبة لا تختلف عن تعيينات العام 2014 التي بلغت 10% من 154 تعييناً قضائياً.

6.3. أما ما يتعلّق بوكلاء النائب العامّ فكان التعيين فيها 0%، للعام الثاني على التوالي، إذ كانت بهذه النسبة في العام 2014، بواقع 12 وكيلاً عامّاً، بما مجموعه 15 وكيلاً للعامين الميلاديين.

7. المرأة

7.1. برغم تمكين المرأة من حقوقها المدنية، وخصوصاً ما يتعلّق بحقّها في الترشّح والتصويت، يبدو جلياً أنّ المساحة التي تشغلها في الوظائف العامة العليا ما يزال دون المستوى المنشود، وهو ما استدعى توصية من مجلس حقوق الإنسان في مراجعته الدورية في مايو 2012 فيما يتعلّق بتعزيز مشاركة المرأة في مؤسّسات الدولة.

7.2. الأرقام التي تشير إلى تعيينات المرأة ليست أحسن حالاً من نظيراتها؛ بل تكشف تمييزاً آخر، يضاف إلى التمييز الطائفيّ، فهي تشير إلى المساحة الضيقة المتاحة أمام المرأة للترقيّ والحصول على المناصب المتقدّمة، أو كونها الخيار الأفضل لعضوية اللجان أو المجالس غير النسوية.

7.3. تشكّل تعيينات المرأة ما نسبته 18.75%، بواقع 48 وظيفة من 256 وظيفة، تتركّز في التعيينات بقرار وزاريّ بما نسبته 60% من مجموع تعيينات المرأة، أي أنّ ثقلها يتركّز في أدنى السلم من المناصب العليا.

7.4. أما ما يتعلّق بحصّة المرأة الشيعية في التعيينات، فقد كان أشارت الأرقام إلى 14 تعييناً مجموع 48 وظيفة، أي بنسبة 29% من الوظائف التي نالتها المرأة، و5% من إجماليّ الوظائف العليا.

8. التوصيات

- تنفيذ توصيات اللجنة المستقلة لتقصّي الحقائق (بسيوني)، وتنفيذ توصيات مجلس حقوق الإنسان.
- اعتماد مبدأ الشفافية، والتنافسية من أجل الوصول إلى المناصب العليا في الدولة.
- اتّخاذ التدابير اللازمة للقضاء على جميع أشكال التمييز.
- مواءمة القانون المحليّ بناء على الالتزامات التي قبلتها البحرين بالتوقيع على المعاهدات الدولية.
- تصحيح بنية السلطة التشريعية لكي يكون لها الدور الجوهريّ في مراقبة ومحاسبة السلطة التنفيذية.
- ضرورة إيجاد إصلاح سياسيّ، يضمن فيه المواطنون العدالة والمساواة في الحقوق السياسية والمدنية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية.
- عدم تمييز أفراد الأسرة الحاكمة عن بقية أفراد الشعب في الحصول على الوظائف والامتيازات، إلا بناء على الفرص المتكافئة.
- دمج المواطنين من جميع الطوائف في الوظائف الأمتية والوزارات السيادية.

- إصدار قانون يجرّم التمييز بجميع أشكاله، استناداً إلى التعريف الدوليّ للتمييز العنصريّ.
- مراجعة القوانين النافذة أو سنّ تشريعات جديدة لتوائم القوانين الدوليّة التي تعتبر البحرين طرفاً فيها، بما فيها التعهدات الطوعيّة، من أجل تحسين أوضاع حقوق الإنسان.
- إتاحة المعلومات، وتسهيل الوصول إليها، فيما يتعلّق بالتعيينات وشاغليها، وعدم تجريم مسهّلي الحصول عليها.
- استقلال السلطة القضائية استقلالاً تامّاً، وإبعادها عن أي تأثير من السلطة التنفيذية، بما يضمن أداءها دورها المنوط بها.
- الإعلان عن الشواغر في الوظائف القضائيّة، وإخضاع المترشّحين لشغل هذه الوظائف إلى برنامج مسابقات مهنيّ.
- تعزيز دور المرأة، وإتاحة الفرصة لها للتنافس على المناصب العليا.

المصادر :

1. العليوات علي. وزير الداخلية: ضبط الشعائر.. ولجنة لمراقبة التبرّعات. جريدة الوسط. العدد 4916 - الإثنين 22 فبراير 2016م الموافق 14 جمادى الأولى 1437هـ
<http://www.alwasatnews.com/news/1082237.html>

2. بسيوني، محمد شريف وآخرون (2011)، مملكة البحرين. تقرير اللجنة المستقلة لتقصي الحقائق. جريدة الأيام، البحرين.

3. الأمم المتحدة، الفوضية السامية لحقوق الإنسان. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية 1966. المادة 25.

<http://www.ohchr.org/AR/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

4. مملكة البحرين (2002). دستور مملكة البحرين. المادة 88.

5. مملكة البحرين (2015)، الجريدة الرسمية الأعداد (3192 – 3242). 2015.

6. مملكة البحرين، هيئة التشريع والإفتاء القانوني، التشريعات 2015. المراسيم الملكيّة، والأوامر الملكيّة، والقرارات الصادرة عن مجلس الوزراء.

<http://www.legalaffairs.gov.bh/71368.aspx?cms=q8FmFJgiscJUAh5wTFxPQnjc67hw%2Bcd53dCDU8XkwhvDqZn9xoYKj3TEKRIclh3bDC49MUT5hf%2BGbPyUkvxaJA%3D%3D#.VUEIYCCgqko>

7. مملكة البحرين (2012). الجمعيات السياسيّة المعارضة (الوفاق، وعد، الإخاء ، الوحدوي، القومي). وثيقة المنامة (2012).

8. مملكة البحرين، جمعيّة الشفافية البحرينيّة. توصيات مجلس حقوق الإنسان التي وافقت عليها البحرين في 19 سبتمبر 2012. <http://goo.gl/Bzy8SQ>

9. الأمم المتّحدة (1998). التقرير السنوي الصادر عن مكتب المقرر الخاص لحرية الرأي والتعبير "الأمم المتحد".