2019/27/5-1
12جمادى الآخر 1440 هـ
17 فبرايـــــر 2019 م

سعادة الأستاذة هالة محمد جابر الأنصاري الموقرة
الأمين العام - المجلس الأعلى للمرأة

تحيـــة طيبـــة وبعـــد،

الموضوع: قائمة القضايا والأسئلة المتعلقة بالتقرير الدوري الرابع لمملكة البحرين
بشأن اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة

يطيب لي أن أهدي سعادتكم صادق التحية وخالص الشكر والتقدير لتعاونكم مع المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان لكي تتمكن من النهوض بمسؤولياتها خدمةً لوطننا العزيز.

بالإشارة إلى خطاب سعادتكم رقم (2019/14/431/100) المؤرخ في 10 فبراير 2019 والمتضمن طلب تزويد مجلسكم الموقر بأية ملاحظات وإضافات تراها المؤسسة الوطنية مناسبة بشأن البند رقم (5) والمعنون بـ **"المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان"** من قائمة القضايا والأسئلة المتعلقة بالتقرير الدوري الرابع لمملكة البحرين بشأن اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، ومسودة الرد المقترحة من مجلسكم الموقر بشأنه.

وعليه، تجدون سعادتكم في طيه تقريرا موجزا بشأن **"التقدم الحاصل والجهود والأنشطة المبذولة من المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في مجال تعزيز وحماية حقوق المرأة في مملكة البحرين"**، متضمنا ردا على الأسئلة الواردة في قائمة القضايا والأسئلة المشار إليها أعلاه.

ويسرنا في هذا الصدد الإشارة إلى خطابنا رقم (2019/13/5-1) المؤرخ في 24 يناير 2019 والمتضمن عدد من الأسئلة والمعلومات التي تود المؤسسة الوطنية تزويدها من مجلسكم الموقر، آملين من سعادتكم التكرم بالإيعاز للمعنيين لديكم موافاتنا بالمعلومات المطلوبة لكي يتسنى تضمينها في التقرير الموازي المزمع تقديمه للجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة.

مكررةً شكري العميق وتقديري الصادق لجهود سعادتكم، ولتعاونكم الدائم مع المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، متمنيةً لكم دوام التوفيق والسداد.

وتفضلوا سعادتكم بقبول فائق التحيّة ومزيد الاحترام.

مع خالص تقديري

مـــاريـــا خـــوري
رئيس المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان

Tel +973 17 111 666
Fax +973 17 111 600
eMail info@nihr.org.bh
PO Box 10808, Manama
Kingdom of Bahrain
www.nihr.org.bh

man/hzd

ISO 9001
BUREAU VERITAS
Certification
UKAS MANAGEMENT SYSTEMS

تقرير موجز بشأن:

التقدم الحاصل والجهود والأنشطة المبذولة من المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في مجال تعزيز وحماية حقوق المرأة

مقدم من:

المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان
مملكة البحرين

فبراير 2019

ISO 9001 BUREAU VERITAS Certification
UKAS MANAGEMENT SYSTEMS

تقرير موجز بشأن:

التقدم الحاصل والجهود والأنشطة المبذولة من المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في مجال تعزيز وحماية حقوق المرأة في مملكة البحرين

المحاور الرئيسة

تمهيد: نشأة وتطور عمل المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان

أولًا: امتثال المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان لـ"**مبادئ باريس**"

ثانيا: الولاية الواسعة للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان

ثالثا: ولاية المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في مجال تعزيز حقوق المرأة

رابعا: ولاية المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في مجال حماية حقوق المرأة

خامسا: الموارد المالية الكافية للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان

تمهيد: نشأة وتطور عمل المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان

1. التزاما من مملكة البحرين بتعهداتها الطوعية أمام مجلس حقوق الإنسان خلال المراجعة الدورية الشاملة في أبريل 2008، التي كان من ضمنها أن المملكة "**ملتزمة بإنشاء هيئة وطنية لحقوق الإنسان في أسرع وقت ممكن، آخذةً في الاعتبار قرارات الأمم المتحدة ذات الصلة وخصوصاً مبادئ باريس، وقد صدر بالفعل، في تشرين الثاني/ نوفمبر 2007، قرار عن مجلس الوزراء بشأن إنشاء هيئة وطنية لحقوق الإنسان، ومن المتوقع أن تقوم الهيئة، بعد إنشائها بوضع خطة وطنيّة لتعزيز وحماية حقوق الإنسان في المملكة**"[1].

2. صدر الأمر الملكي رقم (46) لسنة 2009 بإنشاء المؤسسة الوطنيّة لحقوق الإنسان لتكون بذلك منارة من منارات الوعي الحقوقي وبيتًا للخبرة والمشورة، حيث تضمن الأمر الملكي بالإنشاء، فضلًا عن الديباجة (15) مادة، تناولت إنشاء مؤسسة مستقلة تسمّى "المؤسسة الوطنيّة لحقوق الإنسان" تمارس مهامها بحريّة وحياديّة واستقلاليّة تامّة.

[1] التقرير الوطني الأول لمملكة البحرين والمقدم إلى مجلس حقوق الإنسان خلال الدورة الأولى المنعقدة في الفترة من (7 - 18) أبريل 2008 - الوثيقة رقم (A/HRC/WG.6/1/BHR/1).

3. ولضمان اتساق عمل المؤسسة الوطنيّة مع "مبادئ باريس" المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنيّة في تعزيز وحماية حقوق الإنسان، فقد صدر الأمر الملكي رقم (28) لسنة 2012 بتعديل بعض أحكام الأمر الملكي رقم (46) لسنة 2009 بإنشاء المؤسسة الوطنيّة لحقوق الإنسان، حيث شمل ذلك التعديل تقليل عدد أعضاء المؤسسة الوطنيّة، بحيث أصبح لا يزيد عددهم على خمسة عشر عضوًا بمن فيهم رئيس المؤسسة ونائبه، كما ألغى التعديل اختصاص المؤسسة الوطنيّة في وضع استراتيجية وطنية متكاملة لتعزيز وحماية حقوق الإنسان في المملكة، واقتراح الآليات والوسائل الخاصة لتحقيقها، واختصاصها الآخر بالإسهام في دعم القدرات ذات الصلة بمجال حقوق الإنسان بما في ذلك الإعداد الفني والتدريب للعاملين في مؤسسات المملكة ذات العلاقة بالحريات العامة وبالحقوق السياسية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية وبتطبيق القانون وذلك لرفع كفاءاتهم، كما منح التعديل اختصاص تعيين الأمين العام فيها بموجب قرار من رئيس المؤسسة بناءً على موافقة أغلبيّة أعضائها.

4. إلا أنه وتأكيدا على التزام الحكومة الموقرة بالدعم الكامل لعمل المؤسسة الوطنية باعتبارها الجهة المستقلة والرئيسة في مملكة البحرين فيما يتعلق بتعزيز وحماية حقوق الإنسان، تم التوافق بين الحكومة الموقرة والمؤسسة الوطنية على ضرورة إصدار قانون جديد يُوجد ضمانة حقيقية واستقلالية تامة للمؤسسة، مع منحها المزيد من الاختصاصات والصلاحيات على نحو يتوافق مع "**مبادئ باريس**" المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية في تعزيز وحماية حقوق الإنسان.

5. وعملا بالإجراءات الدستورية المتبعة في هذا الشأن، فقد أصدر صاحب الجلالة الملك المفدى - حفظه الله ورعاه - في 24 يوليو 2014 القانون رقم (26) لسنة 2014 بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، ودخل حيّز النفاذ بعد نشره في الجريدة الرسمية في ملحق العدد رقم (3168) الصادر في 7 أغسطس 2014 [2].

[2] للاطلاع على نص القانون رقم (26) لسنة 2014 بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان والمنشور في الجريدة الرسمية، راجع الموقع الإلكتروني لهيئة التشريع والرأي القانوني: www.legalaffairs.gov.bh

أولًا: امتثال المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان لـ"مبادئ باريس"

1. استكمالا لجهود حضرة صاحب الجلالة الملك المفدى - حفظه الله ورعاه - التي انطلقت بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في من خلال الأمر الملكي رقم (46) لسنة 2009، الذي عدل بموجب الأمر الملكي رقم (28) لسنة 2012، وصدور القانون رقم (26) لسنة 2014 المعني بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، لغرض إيجاد ضمانة قانونية حقيقية وتوفير استقلالية تامة للمؤسسة الوطنية، مع منحها مزيدًا من الاختصاصات والصلاحيات على نحو يتوافق ومبادئ باريس المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان.

2. وانطلاقًا من ذلك، قامت المؤسسة الوطنية ولهدف حصولها على عضوية دائمة وفاعلة في التحالف العالمي للمؤسسات الوطنية لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها (GANHRI) - الذي يمكن المؤسسة الوطنية من خلاله المشاركة بفعالية في دورات مجلس حقوق الإنسان، واجتماعات هيئات المعاهدات، والإجراءات الخاصة، واللجان الفرعية ومجموعات وفرق العمل، والتحدث كمؤسسة رسمية من مؤسسات المملكة الهادفة إلى تعزيز وحماية حقوق الإنسان - بتقديم طلب رسمي في 16 يوليو 2015 للحصول على الاعتمادية إلى اللجنة الفرعية المعنية بالاعتماد (SCA) التي تتبع التحالف العالمي.

3. وهي اللجنة التي تعنى بتلقي طلبات حصول المؤسسات الوطنية على الصفة الاعتمادية، حيث تم قبول طلب المؤسسة رسميا في 25 نوفمبر 2015، وتم تحديد يوم 9 مايو 2016 موعدا للنظر في طلب المؤسسة الوطنية خلال الاجتماع الرسمي للجنة الفرعية، التي طلبت من المؤسسة الوطنية تقديم تقرير يسمى "بيان الامتثال لمبادئ باريس المعنية بالمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان"، يتضمن عددا من النقاط تتمحور حول التأسيس والاستقلالية والتكوين، والبنية التحتية التنظيمية، وأساليب العمل، والاختصاصات والمسئوليات العامة والعلاقة مع الهيئات والجهات المعنية بحقوق الإنسان.

4. وأرسلت المؤسسة الوطنية بيان الامتثال لمبادئ باريس إلى اللجنة قبل موعد النظر في طلبها بأربعة أشهر بناء على متطلبات تقديم طلب الاعتماد، حيث قامت اللجنة بدورها بإصدار تقرير مختصر لبيان الامتثال حددت فيه عددًا من المسائل التي رأت أهمية التركيز فيها وتضمينها في القانون النافذ ليتماشى مع متطلبات الاعتمادية، وتواصلت اللجنة الفرعية هاتفيا مع مجلس المفوضين بالمؤسسة الوطنية في اليوم المحدد للنظر في طلب الاعتماد في شهر مايو 2016 للاستيضاح حول عدد من النقاط.

5. في ضوء المعلومات التي وفرتها المؤسسة الوطنية، والنقاشات التي دارت بين مجلس المفوضين واللجنة الفرعية، أصدرت اللجنة الفرعية تقريرها النهائي المتضمن توصياتها الذي صدر رسميا في 2 أغسطس 2016، والذي حصلت بموجبه المؤسسة الوطنية على الصفة الاعتمادية (ب).

6. و انطلاقا من قناعة المؤسسة الوطنية بأن قانونها الحالي، مقارنة بغيره من قوانين إنشاء المؤسسات الأخرى، يتقدم بدرجة كبيرة، فإن الحرص على تقديم قانون نموذجي يكون إضافة بارزة تؤكد مكانة حقوق الإنسان في مملكة البحرين وريادتها المشهودة، تم رفع مقترح التعديلات إلى الجهات المختصة، لتتوافق مع جوهر الإصلاح الذي يقوده حضرة صاحب الجلالة الملك حمد بن عيسى آل خليفة ملك البلاد المفدى حفظه الله ورعاه، الذي يؤكد أن مملكة البحرين ماضية قدما في تقديم كل ما من شأنه حماية وتعزيز مكانة حقوق الإنسان من خلال دعم المؤسسة الوطنية لتتبوأ مكانتها الطبيعية بين نظيراتها في المجتمع الدولي.

7. إن جوهر التوصيات التي وضعتها اللجنة الفرعية المعنية بالاعتماد، التي اعتمدها التحالف العالمي للمؤسسات الوطنية لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، والتي على أساسها منحت المؤسسة الوطنية درجة الاعتمادية من الفئة (ب)، ارتكزت على أهمية تضمين قانون الإنشاء نصًا مفاده أن يهيأ المبنى لاستخدام الأشخاص ذوي الإعاقة، بالإضافة إلى وجوب ألا يكون أعضاء السلطة التشريعية يشكلون الأغلبية أو أن توثر عضويتهم في استقلالية المؤسسة الوطنية تفاديًا لتضارب المصالح بين مناصبهم السياسية وعملهم في المؤسسة.
8. كما أشارت توصيات اللجنة الفرعية المعنية بالاعتماد إلى أهمية أن تكون عملية المشاورات والتعيين في المؤسسة الوطنية واسعة وشفافة، وأن تتضمن معايير واضحة وموحدة لتقييم جدارة جميع المرشحين المؤهلين، حيث ترى اللجنة الفرعية أهمية إضفاء الطابع الرسمي على عملية اختيار وتعيين هيئة صنع القرار بالمؤسسة الوطنية.

9. وأكدت اللجنة الفرعية المعنية بالاعتماد في توصياتها أهمية أن ينص قانون إنشاء المؤسسة الوطنية على أن يكون من بين أعضاء هيئة صنع القرار فيها، أعضاء يعملون بدوام كامل، إذ إن هذا يساعد على استقلالية المؤسسات الوطنية من دون تضارب فعلي أو متصور للمصالح، وتحقيق استقرار في فترة ولاية الأعضاء، والتوجيه المنتظم والمناسب للعاملين فيها، بالإضافة إلى التنفيذ المستمر والفعال لمهام المؤسسة الوطنية.

10. فيما يتعلق باختصاص المؤسسة الوطنية في مجال تعزيز وحماية حقوق الإنسان، فقد أوصت اللجنة الفرعية المعنية بالاعتماد بضرورة أن يتضمن قانون إنشاء المؤسسة قيامها بالزيارات غير المعلنة لأماكن الاحتجاز أو أي مكان آخر مشابه من أجل رصد أوضاع حقوق الإنسان والتحقيق فيها وتقديم تقارير عنها على نحو فعال وفي الوقت المناسب، والقيام بأنشطة منتظمة للمتابعة.

11. كما أوصت اللجنة بأهمية أن تقوم المؤسسة الوطنية بإضفاء الطابع الرسمي على العلاقة مع منظمات المجتمع المدني، وذلك من خلال التفاعل المنتظم والبناء مع جميع أصحاب المصلحة المعنيين، مقدرة في هذا الصدد الجهود والتفاعل الذي قامت المؤسسة الوطنية في هذا الشأن.

12. من جانب آخر، أشارت تلك التوصيات إلى خلو قانون إنشاء المؤسسة من نص التعامل الفعال من قبل الوزارات المعنية واللجان البرلمانية المختصة، بالإضافة إلى أن القانون لم يوضح كيفية تقديم ميزانية المؤسسة الوطنية والموافقة عليها، مع أهمية تحديد الرقابة المالية عليها كي لا يضر باستقلاليتها، وفيما يتعلق بالتقارير السنوية للمؤسسة الوطنية فإن توصيات اللجنة دعت إلى أن تشتمل تلك التقارير على بيان أوضاع حقوق الإنسان في المملكة لما لذلك من تأثير مباشر في تعزيز وحماية حقوق الإنسان في منظومة الدولة.

13. وإيمانا من حضرة صاحب الجلالة الملك المفدى بأهمية تعزيز وحماية حقوق الإنسان، فقد أصدر جلالته في 9 أكتوبر 2016، المرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2016 بتعديل بعض أحكام قانون إنشاء المؤسسة الوطنية وفقا للتوصيات الواردة من اللجنة المعنية بالاعتماد (SCA) والمعتمدة من قبل التحالف العالمي للمؤسسات الوطنية لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها (GANHRI)، بهدف تقوية هذه المؤسسة ومنحها مزيدًا من الصلاحيات لتحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها ورفع تصنيفها دوليًا بما يجسد التزام المملكة بصون حقوق الإنسان.

14. وقد تضمنت التعديلات التي وردت في المرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2016 بتعديل بعض أحكام القانون رقم (26) لسنة 2014 بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، ما جاء في المادة رقم (4) بشأن بيان أحكام العضوية من جواز اختيار أعضاء مجلس المفوضين من بين أعضاء السلطة التشريعية، على ألا تكون لهم الأكثرية في مجلس المفوضين، ومشاركتهم في النقاش من دون أن يكون لهم صوت معدود، كما قضت ذات المادة بأن آلية وإجراءات وضوابط اختيار أعضاء مجلس المفوضين تصدر بأمر ملكي تعزيزا لشفافية المشاورات والتعيين.

15. فيما يتعلق بتفرغ أعضاء مجلس المفوضين لأداء واجبات العضوية، فقد قضت المادة رقم (5) من القانون بأن الأمر الملكي بتعيين أعضاء مجلس المفوضين يلزم أن يحدد العضو المتفرغ، وهو العضو الذي يكون متفرغا لإنجاز مهام ولايته في المؤسسة ولا يكون ملتزما بأداء عمل أو مهنة أخرى أثناء قيامه بمهام العضوية، والعضو غير المتفرغ، وهو العضو الذي يقوم بإنجاز مهام ولايته في المؤسسة بجانب التزامه بأداء عمل أو مهنة أخرى، شريطة أن يكون كلٌ من الرئيس ونائب الرئيس من بين الأعضاء المتفرغين.

16. كما جاءت التعديلات في المادة رقم (12) من القانون بمنح المؤسسة الوطنية ولاية القيام بالزيارات المعلنة وغير المعلنة لرصد أوضاع حقوق الإنسان في المؤسسات الإصلاحية وأماكن الاحتجاز والتجمعات العمالية والدور الصحية والتعليمية، أو أي مكان عام آخر مشابه، كما أقرت ذات المادة للمؤسسة الوطنية أهمية عقد اللقاءات والفعاليات المشتركة، والتعاون والتنسيق والتشاور مع مؤسسات المجتمع المدني ذات العلاقة والمنظمات غير الحكومية والمجموعات المتنوعة الأخرى والمدافعين عن حقوق الإنسان، والتواصل مباشرةً مع من يدعي التعرض لأي شكل من أشكال الانتهاك، وتقديم تقارير بذلك إلى مجلس المفوضين.

17. ومنحت المادة رقم (14) من القانون المؤسسة الوطنية صلاحية طلب أي معلومات أو بيانات أو وثائق تراها لازمة لتحقيق أهدافها أو ممارستها لاختصاصاتها من الوزارات والأجهزة المعنية بالمملكة، وأوجبت على تلك الوزارات والأجهزة معاونة المؤسسة في أداء مهامها وتيسير مباشرة اختصاصاتها، وتزويدها بما تطلبه في هذا الشأن، وإعداد الردود والملاحظات على التوصيات الواردة في تقارير المؤسسة، وفقا للقوانين والأنظمة المعمول بها في تلك الجهات.

18. فيما يتعلق بتضارب المصالح، قضت المادة (5 مكررًا) من القانون بأنه ماعدا الحقوق والمزايا المقررة لعضو مجلس المفوضين المنصوص عليها في القانون، يحظر على العضو تلقي أي مبلغ مالي نظير أداء أية خدمة أو عمل ـ بصفته ـ من المؤسسة الوطنية، وأعقبتها المادة رقم (10) لتورد حكمًا يقضي باعتبار أعضاء مجلس المفوضين غير قابلين للعزل، ولا تنتهي عضويتهم إلا في الحالات ووفقا للإجراءات المنصوص عليها في القانون.

19. أما بشأن الموارد المالية للمؤسسة الوطنية فقد قضت المادة رقم (20) من القانون بأنه للمؤسسة وفي سبيل النهوض بأعبائها والمهام المسندة إليها على أفضل وجه أن تكون لها الاعتمادات المالية التي تحتاج إليها ويتم تخصيصها في بند مستقل من الميزانية العامة للدولة التي تصدر بقانون، كما يلزم أن تتولى المؤسسة الوطنية إدارة مواردها المالية والتحكم فيها باستقلالية تامة، وتخضع حساباتها المالية لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية.

20. كما جاء التعديل على أحكام المادة رقم (21) من القانون ليقضي حكمًا بأن يضع مجلس المفوضين تقريرا سنويا عن جهود المؤسسة وأنشطتها وسائر أعمالها، يتضمن قسما يوضح مستوى التقدم الحاصل في وضع حقوق الإنسان في المملكة، وما يراه من اقتراحات وتوصيات في نطاق اختصاصاتها، ويُحدد معوقات الأداء وما تم اعتماده من حلول لتفاديها، ويرفع مجلس المفوضين تقريره إلى الملك ومجلس الوزراء ومجلس النواب ومجلس الشورى، كما يعرض تقريره أمام الرأي العام بالتوازي.

ثانيًا: الولاية الواسعة للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان

1. أكدت "مبادئ باريس" وجوب أن "**تختص المؤسسة الوطنية بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها**"، و"**تكون للمؤسسة الوطنية ولاية واسعة قدر الإمكان ومنصوص عليها صراحة في أحد النصوص الدستورية والتشريعية ...**"[3]، وهو ذات المعنى الذي أشارت إليه الملاحظات العامة للجنة الفرعية المعنية بالاعتماد (SCA) من خلال تأكيدها على ضرورة أن يعهد قانون الإنشاء إلى المؤسسات الوطنية على وظائف محددة من أجل "**تعزيز**" و"**حماية**" حقوق الإنسان.

2. وحيث إن اللجنة الفرعية المعنية بالاعتماد[4] تقر بأن مفهوم "التعزيز" يشمل الوظائف التي تسعى المؤسسات الوطنية إلى القيام بها في مجال نشر المعلومات والمعرفة والتدريب والتثقيف وتقديم المشورة حول حقوق الإنسان إلى عامة الجمهور، أو إلى فئات مستهدفة بعينها، وذلك لغرض غرس ثقافة مجتمعيّة قائمة على تحويل المعرفة بحقوق الإنسان إلى مهارات عمليّة تمارس على أرض الواقع، وأن مفهوم "الحماية" ينصرف إلى سلطتها شبه القضائية في تلقي الشكاوى المتعلقة بحقوق الإنسان، ورصد كل ما من شأنه المساس بحق الأفراد في التمتع بالحقوق والحريات العامة المقررة لهم، إلى جانب قيامها بالزيارات الميدانية للأماكن التي يُحتمل أن تقع فيها انتهاكات لحقوق الإنسان، وينبغي أن تفسر ولاية المؤسسة الوطنية تفسيرًا واسعًا حرًا ومحدد المقاصد لتعزيز تعريف تدريجي لحقوق الإنسان يضمن جميع الحقوق المنصوص عليها في الصكوك الدولية والإقليمية والوطنية لحقوق الإنسان.

3. وعودا على أحكام القانون رقم (26) لسنة 2014، المعدل بالمرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2016، يُلاحظ أنها منحت المؤسسة ولاية واسعة في مجال حقوق الإنسان من خلال ما تضمنته المادة رقم (2) التي نصت على أن "**تنشأ مؤسسة مستقلة تسمى (المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان) تتولى تعزيز وتنمية وحماية حقوق الإنسان، وترسيخ قيمها، ونشر الوعي**

[3] مبادئ باريس المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان- الاختصاصات والمسؤوليات- الفقرتان (1) و(2)- ص 4.

[4] الملاحظة العامة الصادرة عن اللجنة الفرعية المعنية بالاعتماد التابعة للتحالف العالمي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان: (1-2) ولاية حقوق الإنسان - ص 9، المعتمدة بتاريخ 6 مارس 2017.

بها، والإسهام في ضمان ممارستها، ويكون مقرها مدينة المنامة، ويهيأ المبنى للأشخاص ذوي الإعاقة. وتتمتع المؤسسة بالشخصية القانونية الاعتبارية المستقلة، استقلالًا ماليًا وإداريًا، وتمارس مهامها بحرية وحيادية واستقلالية تامة".

4. فضلا عما تضمنته المادة رقم (12) من ذات القانون التي منحت المؤسسة الوطنية في سبيل تحقيق أهدافها حرية التعليق على أي مسألة متعلقة بحقوق الإنسان، وتناول أي حالة من حالات حقوق الإنسان بما تراه مناسبا، حيث تتمتع المؤسسة الوطنية بجملة الاختصاصات التالية:

- المشاركة في وضع وتنفيذ خطة وطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان على مستوى المملكة.
- 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.
- بحث ملاءمة النصوص التشريعية والتنظيمية بالمعاهدات الإقليمية والدولية المعنية بمسائل حقوق الإنسان، وتقديم المقترحات والتوصيات إلى السلطات المختصة في كل ما من شأنه تعزيز وحماية حقوق الإنسان، بما في ذلك التوصية بالانضمام إلى الاتفاقيات الإقليمية والدولية المعنية بحقوق الإنسان.
- تقديم التقارير الموازية، والإسهام في صياغة ومناقشة التقارير التي تتعهد المملكة بتقديمها دورياً وإبداء الملاحظات عليها، تطبيقاً لاتفاقيات إقليمية ودولية خاصة بحقوق الإنسان، ونشر هذه التقارير في وسائل الإعلام.
- رصد حالات انتهاكات حقوق الإنسان، وإجراء التقصي اللازم، وتوجيه انتباه الجهات المختصة إليها مع تقديم المقترحات التي تتعلق بالمبادرات الرامية إلى وضع حد لهذه الحالات، وعند الاقتضاء إبداء الرأي بشأن موقف تلك الجهات وردود فعلها.
- تلقي الشكاوى المتعلقة بحقوق الإنسان ودراستها والبحث فيها وإحالة ما ترى المؤسسة إحالته منها إلى جهات الاختصاص مع متابعتها بشكل فعال، أو تبصير ذوي الشأن بالإجراءات الواجبة الاتباع ومساعدتهم على اتخاذها، أو المعاونة في تسويتها مع الجهات المعنية.
- القيام بالزيارات الميدانية المعلنة وغير المعلنة، لرصد أوضاع حقوق الإنسان في المؤسسات الإصلاحية وأماكن الاحتجاز والتجمعات العمالية والدور الصحية والتعليمية، أو أي مكان عام آخر يشتبه في أن يكون موقعاً لانتهاك حقوق الإنسان.

- المبادرة بالتعاون مع الأجهزة المختصة بشئون الثقافة والإعلام والتعليم، وتقديم الاقتراحات والتوصيات في كل ما من شأنه نشر وتعزيز ثقافة الوعي باحترام حقوق الإنسان.
- التعاون مع الهيئات الوطنية والمنظمات الإقليمية والدولية، والمؤسسات ذات الصلة في البلدان الأخرى المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان.
- عقد اللقاءات والفعاليات المشتركة ، والتعاون والتنسيق والتشاور مع مؤسسات المجتمع المدني ذات العلاقة والمنظمات غير الحكومية والمجموعات المتنوعة الأخرى والمدافعين عن حقوق الإنسان ، والتواصل مباشرةً مع من يدعي التعرض لأي شكل من أشكال الانتهاك، وتقديم تقارير بذلك إلى مجلس المفوضين.
- عقد المؤتمرات وتنظيم الندوات والدورات التثقيفية والتدريبة في مجال حقوق الإنسان، وإجراء البحوث والدراسات في هذا الشأن.
- المشاركة في المحافل المحلية والدولية، وفي اجتماعات المنظمات الإقليمية والدولية المعنية بمسائل حقوق الإنسان.
- إصدار النشرات والمطبوعات والبيانات والتقارير الخاصة، وعرضها على الموقع الإلكتروني الخاص بها، ولها مخاطبة الرأي العام مباشرة أو من خلال أي من وسائل الإعلام.

5. وعليه، فإن المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان وبموجب قانون إنشائها رقم (26) لسنة 2014 المعدل بالمرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2016 قد ضمن لها ولاية واسعة في مجال حقوق الإنسان، والتي تشمل الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهي اختصاصات تصب في مجملها في مجال تعزيز وحماية حقوق الإنسان، سواء كانوا مواطنين أو مقيمين على إقليم المملكة، وعلى اختلاف مراكزهم القانونية داخل منظومة الدولة. وهو أمر يتماشى مع المقررات الوطنية والإقليمية والدولية ذات الصلة.

ثالثا: ولاية المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في مجال تعزيز حقوق المرأة [5]

1. لعبت المؤسسة منذ إنشائها وحتى حينه، دورًا مميزا في مجال تعزيز حقوق الإنسان بشكل عام وحقوق المرأة بشكل خاص وذلك بفضل قانون إنشائها الذي منحها اختصاصات عدة كان من أبرزها نشر ثقافة حقوق الإنسان والتعريف بها من خلال جملة من الوسائل المتاحة، والتي منها إصدار النشرات والمطبوعات التثقيفية، و إقامة عدد من الندوات والمحاضرات، وإبرام عدد من مذكرات التفاهم مع مؤسسات المجتمع المدني، في مجال الحقوق المدنية والسياسية على وجه التحديد.

2. قامت المؤسسة في سبيل تعزيز حقوق المرأة بعدد من الفعاليات والأنشطة خلال الأعوام (2016-2018)، حيث استهدفت فيها بشكل مباشر أو غير مباشر فئة المرأة، سواء كان ذلك من خلال موضوع الفعالية أو المشاركين فيها أو المتحدثين خلالها، حيث نظمت بالشراكة مع مدرسة الشيخة حصة للبنات محاضرة توعوية بعنوان "حقوق الطفلة" لطالبات المرحلة الابتدائية، وذلك بغرض تعزيز ثقافتهم حول حقوق الطفلة وأهم الحقوق التي تتمتع بها الفتيات بشكل عام والأطفال بشكل خاص.

3. إلى جانب ذلك فقد قامت المؤسسة بالشراكة مع المجلس الأعلى للمرأة، ومعهد البحرين للتنمية السياسية، ومعهد الدراسات القضائية والقانونية ببرنامج توعوي في المجال الدستوري وحقوق الإنسان للمؤسسات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني "حقوقي 2"، هو برنامج متكامل يتضمن مجموعة من ورش العمل والمحاضرات ذات الصلة بالمجالات الدستورية والقانونية والحقوقية، يشارك في تنفيذها نخبة من الخبراء الوطنيين والمتخصصين في هذه المجالات، ويهدف إلى تنمية ثقافة العاملين في القطاع العام ومنظمات المجتمع المدني بالحقوق والواجبات الدستورية والقانونية والاجتماعية، وبالتشريعات المتعلقة بالمركز القانوني للمرأة في مختلف المجالات، وجعلها ثقافة ونمط حياة وسلوكا يوميًا من خلال عملهم في تلك المؤسسات والمنظمات.

4. وقد تضمن ذلك البرنامج التوعوي عدد (5) فعاليات خصصت موضوعاتها شؤون المرأة، حيث جاءت الفعالية الأولى بعنوان "دور المجلس الأعلى للمرأة في تعزيز وحماية حقوق المرأة"، وتلتها الفعالية الثانية بعنوان "آليات تحقيق تكافؤ الفرص والتوازن بين الجنسين على المستوى الوطني"، في حين جاءت الفعالية الثالثة بعنوان "الإطار العام لحقوق المرأة واهم القوانين والقرارات الداعمة لإدماج احتياجات المرأة"، وحملت الفعالية الرابعة عنوان

[5] للمزيد: حول الجهود والأنشطة المبذولة من قبل المؤسسة في مجال تعزيز حقوق الإنسان، وحقوق المرأة على وجه خاص، يمكن مراجعة التقارير السنوية للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان ، المنشورة في الموقع الإلكتروني للمؤسسة الوطنية: www.nihr.org.bh

"المشاركة السياسية للمرأة في الدستور والتشريعات البحرينية"، في حين جاءت الفعالية الأخيرة بعنوان "منهجية كتابة التقارير الدولية ذات العلاقة بحقوق المرأة".

5. جدول يبين إجمالي عدد الفعاليات التي قامت بها المؤسسة خلال العامين (2017-2018)، وعدد المشاركين فيها ونسبة النساء المشاركات على وجه الخصوص ونسبة المتحدثين من النساء خلالها:

الموضوع	عام 2017	المجموع	عام 2018	المجموع
إجمالي عدد الفعاليات		56 فعالية		49 فعالية
عدد المشاركين في الفعاليات		1218 مشارك		2773 مشارك
نسبة النساء المشاركات في الفعاليات		٪48		٪54
نسبة المتحدثين من النساء		٪33		٪42

رابعا: ولاية المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في مجال حماية حقوق المرأة [6]

1. منحت "مبادئ باريس" والملاحظات العامة للجنة الفرعية المعنية بالاعتماد (SCA) للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان "... **سلطة تلقي وبحث الشكاوى والالتماسات المتعلقة بحالات فردية، ويمكن عرض القضايا عليها بواسطة الأفراد أو ممثليهم أو أطراف ثالثة أو منظمات غير حكومية أو نقابات أو غيرها من الهيئات التمثيلية**"[7]، مشيرة إلى أنه ولغرض تمكين المؤسسات الوطنية من النهوض بتلك الاختصاصات شبه القضائية أن تكون لها ولاية لتلقي أو بحث أو حل شكاوى يُزعم فيها وقوع انتهاكات لحقوق الإنسان، وينبغي أن تكون لها المهام والصلاحيات اللازمة للاضطلاع بهذه الولاية وبشكل مناسب، كما وينبغي للمؤسسة الوطنية أن تحرص على معالجة الشكاوى بعدل وشفافية وكفاءة وسرعة واتساق.

2. وقد تناولت أحكام القانون رقم (26) لسنة 2014 المعدل بالمرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2016 تلك السلطات شبه القضائية في المادة رقم (12) في فقراتها (هـ، و، ز) أن للمؤسسة في سبيل تحقيق أهدافها اختصاصا في "**رصد حالات انتهاكات حقوق الإنسان، وإجراء التقصي اللازم، مع توجيه انتباه الجهات المختصة إليها وتقديم المقترحات التي تتعلق بالمبادرات الرامية إلى وضع حد لهذه الحالات، وعند الاقتضاء إبداء الرأي بشأن موقف تلك الجهات وردود فعلها**"، و"**تلقي الشكاوى المتعلقة بحقوق الإنسان ودراستها والبحث فيها وإحالة ما ترى إحالته منها إلى جهات الاختصاص مع متابعتها بشكل فعال، أو تبصير ذوي الشأن بالإجراءات الواجبة الاتباع ومساعدتهم على اتخاذها، أو المعاونة في تسويتها مع الجهات المعنية**"، إلى جانب "**القيام بالزيارات الميدانية المعلنة وغير المعلنة لرصد أوضاع حقوق الإنسان في المؤسسات الإصلاحية وأماكن الاحتجاز والتجمعات العمالية والدور الصحية والتعليمية، أو أي مكان عام آخر يشتبه في أن يكون موقعا لانتهاك حقوق الإنسان**"، وهو الأمر الذي ينسجم تماما ومبادئ باريس، والملاحظات العامة للجنة الفرعية المعنية بالاعتماد (SCA) في هذا الشأن إعمالا لدورها في مجال حماية حقوق الإنسان.

3. لذا، فإن المؤسسة الوطنية لها الولاية الواسعة في تلقي الشكاوى الفردية لمختلف حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما فيها الشكاوى المتعلقة

---

[6] للمزيد: حول الجهود والأنشطة المبذولة من قبل المؤسسة في مجال حماية حقوق الإنسان، وحقوق المرأة على وجه خاص، يمكن مراجعة التقارير السنوية للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان ، المنشورة في الموقع الإلكتروني للمؤسسة الوطنية: www.nihr.org.bh

[7] الملاحظة العامة الصادرة عن اللجنة الفرعية المعنية بالاعتماد التابعة للتحالف العالمي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان: (2-10) الاختصاصات شبه القضائية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان (معالجة الشكاوى) - ص 57، المعتمدة بتاريخ 6 مارس 2017.

[8] مبادئ باريس المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان- مبادئ إضافية بشأن مركز اللجان ذات الاختصاصات شبه القضائية - ص 7.

بحقوق المرأة.

4. وفي نطاق ولاية المؤسسة الوطنية بشأن تلقي الشكاوى وتقديم المساعدة القانونية ذات الصلة بحقوق المرأة، فقد ورد إليها في الأعوام (2016-2018) عدد (34) شكوى تنوعت مضامينها في مختلف الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في حين قدمت خلال تلك الأعوام عدد (168) مساعدة قانونية.

5. حيث ورد للمؤسسة الوطنية في عام 2016 عدد (13) شكوى من مواطنات ومقيمات، تنوعت موضوعاتها بين عدد ثلاث شكاوى ذات علاقة بالحق في العمل، وعدد شكويين ذا علاقة بالحق في مستوى معيشي لائق، إلى جانب عدد ست شكاوى ذات علاقة بالحق في التنقل، فضلا عن شكوى تتعلق بالحق في التمتع بضمانات المحاكمة العادلة ، وأخرى تتعلق بالحق في السلامة الجسدية والمعنوية.

6. وفي عام 2017 بلغ عدد الشكاوى التي تلقتها المؤسسة الوطنية عدد (14) شكوى من مواطنات ومقيمات، تنوعت موضوعاتها بين عدد أربع شكاوى ذات علاقة بالحق في مستوى معيشي لائق، وأربع شكاوى متعلقة بالحق في التنقل، وشكويين بشأن الحق في العمل، وأخرى تتعلق بالحق في التمتع بضمانات المحاكمة العادلة، فضلا عن شكوى واحدة حول ادعاء مواطنة تعرضها للتمييز أمام القانون، إلى جانب شكوى حول صدور تقرير مغاير للواقع عن إحدى الجهات الحكومية ترتب عليه بعض الأضرار المادية والنفسية، وشكوى واحدة كانت تثير شبهة الإتجار في الأشخاص، حيث تم التعامل معها وإيجاد الحلول المناسبة لها مع الجهات المختصة.

7. في حين بلغ مجموع ما تلقته المؤسسة الوطنية من شكاوى خلال العام 2018 عدد (7) شكاوى من مواطنات ومقيمات، تنوعت موضوعاتها بين عدد شكويين ذا علاقة بالحق في العمل، وشكويين حول الحق في الصحة، إلى جانب شكوى متعلقة بالحق في التنقل، وشكوى ذات علاقة بالحق في التعليم، فضلا عن أخرى حول ادعاء مواطنة تعرضها للتمييز أمام القانون.

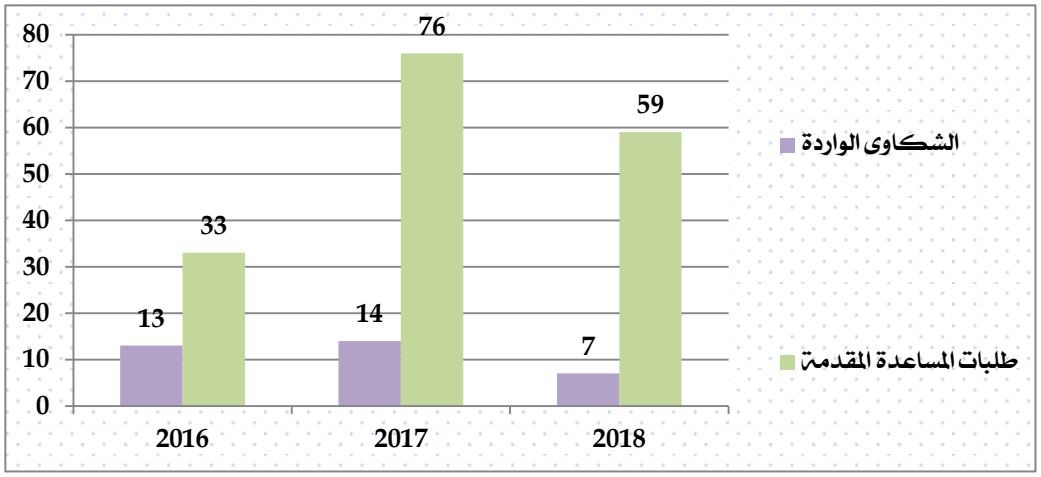
8. هذا وقد تعاملت المؤسسة الوطنية مع جميع الشكاوى الواردة بما يتناسب مع طبيعة كل ادعاء فيها، وذلك من خلال التواصل مع الجهات المعنية بشأنها للوقوف على حقيقة ما ورد فيها من ادعاء، كما تم التنسيق لعقد لقاءات ثنائية بين المؤسسة الوطنية والجهات ذات العلاقة في بعض الشكاوى التي استدعت طبيعتها ذلك، في خطوة للتوصل إلى تسويتها، وتأتي تلك المبادرات أخذا بأفضل الممارسات المتبعة في هذا الشأن.

9. وفي سياق متصل، واتساقًا مع الولاية الواسعة المقررة للمؤسسة الوطنية في قانون إنشائها،

فهي إلى جانب ولايتها في تلقي الشكاوى، تلعب دورًا بالغ الأهمية في تقديم المساعدة القانونية للأفراد أو أي جهة، سواء كان ذلك بمناسبة تقديم شكوى تبين عدم اختصاص المؤسسة الوطنية في نظرها، أو عند طلب تلك المساعدة القانونية ابتداءً، وذلك من خلال التبصير بالإجراءات الواجبة الاتباع والمساعدة على اتخاذها قبل اللجوء إلى المؤسسة الوطنية، مع بيان ضرورة استنفاد جميع سبل الانتصاف والتظلم الإداري أو القانوني حسب الأحوال، أو القيام بتقديم بلاغ لدى الجهات المختصة، أو التوجه إلى جهة أخرى ذات اختصاص أصيل في نظر الطلب.

10. حيث قدمت المؤسسة الوطنية خلال الأعوام (2016)، (2017)، (2018) عدد (33)، (59)، (76) مساعدة قانونية - على التوالي - تتعلق بالمرأة، حيث كان بعضها متعلقا بمسائل أو نزاعات شخصية بين الأفراد، أو موضوعات منظورة أمام جهة تحقيق قضائية أو إدارية، أو تتعلق بطلب الإفراج عنهن، أو مواضيع لا ينعقد للمؤسسة الوطنية اختصاص في نظرها كونها وقعت خارج الحدود الإقليمية للمملكة، وقد جرى في بعض منها تقديم المساعدة القانونية اللازمة لهن، والتواصل مع الجهات المعنية في بعضها الآخر لدواعٍ إنسانية رغم عدم اختصاص المؤسسة الوطنية فيها.

11. رسم بياني يوضح عدد الشكاوى التي تلقتها المؤسسة الوطنية، وعدد طلبات المساعدة القانونية المقدمة منها خلال الأعوام (2016-2018):



خامسا: الموارد المالية الكافية للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان

1. إن من الركائز الأساسية لنهوض المؤسسات الوطنية بالاختصاصات المنوطة بها على نحو يعزز من استقلاليتها التامة، هو وجود القدر اللازم والكافي من الموارد المالية، إذ إن من شأن ذلك تمكينها من تحقيق أهدافها في مجال تعزيز وحماية حقوق الإنسان في الدولة، وهو ما أكدته "مبادئ باريس" حيث نصت على أنه **"ينبغي أن تتوفر لدى المؤسسة الوطنية الهياكل الأساسية المناسبة لسلاسة سير أنشطتها، وبصفة خاصة الأموال الكافية لذلك، وينبغي أن يكون الغرض من هذه الأموال هو تمكينها من تدبير موظفيها وأماكن عملها لتكون مستقلة عن الحكومة وغير خاضعة لرقابة مالية قد تمس استقلالها"**[9].

2. وفي معرض تفسير اللجنة الفرعية المعنية بالاعتماد (SCA) هذا المبدأ، أشارت في ملاحظاتها العامة[10] إلى أنه لكي تؤدي المؤسسة الوطنية مهامها بفاعلية، يجب أن يُوفر لها مستوى ملائم من التمويل لضمان استقلاليتها وقدرتها على تحديد أولوياتها، وعلى وجه الخصوص ينبغي أن يضمن التمويل الكافي إلى درجة معقولة، تحقيق التحسن التدريجي والمطرد في عمليات المؤسسات الوطنية وفي الاضطلاع بولايتها.

3. كما ترى اللجنة أنه لا ينبغي أن يكون التمويل من مصادر خارجية هو التمويل الأساس للمؤسسة الوطنية، لأن ذلك مسؤولية تقع على عاتق الدولة، ويتعين أن يخصص التمويل في شكل بند منفصل في الميزانية الخاصة بالمؤسسة الوطنية فقط، ويجب إطلاق هذا التمويل بانتظام وبطريقة لا تؤثر سلبًا على وظائفها وعملياتها الإدارية اليومية واستبقاء موظفيها، وينبغي أن تتمتع المؤسسة الوطنية باستقلالية تامة في تخصيص ميزانيتها، غير أنها ملزمة بالامتثال لمتطلبات المساءلة المالية التي تنطبق على المؤسسات المستقلة الأخرى.

4. وبالرجوع إلى ما تضمنته أحكام القانون رقم (26) لسنة 2014 والمعدل بالمرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2016، وتحديدا في المادة رقم (20) منه، إذ أقرت صراحة بوجوب أن يكون للمؤسسات الموارد الكافية التي تمكنها من النهوض بأعبائها والمهام المسندة إليها على أفضل وجه، وتتكون هذه الموارد من **"الاعتمادات المالية التي يخصص لها بند مستقل من الميزانية العامة للدولة التي تصدر بقانون"**، و**"التبرعات والمعونات غير المشروطة والمنسجمة وأهداف المؤسسة الوطنية التي يقر مجلس المفوضين قبولها وفقا للقوانين والأنظمة المعمول بها في**

---

[9] مبادئ باريس المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان- التكوين وضمان الاستقلالية والتعددية - البند رقم (2)- ص 6.

[10] الملاحظة العامة الصادرة عن اللجنة الفرعية المعنية بالاعتماد التابعة للتحالف العالمي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان: (1-10) التمويل الكافي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان - ص 32، المعتمدة بتاريخ 6 مارس 2017.

المملكة"، ولم يغفل ذات القانون عن النص صراحة على وجوب أن **"تتولى المؤسسة الوطنية إدارة مواردها المالية والتحكم فيها باستقلالية تامة، وتخضع حساباتها المالية لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية"**.

* * *