مرئيات المؤسسة الوطنية بشأن وقف الحقوق والمزايا التقاعدية في حالة سحب الجنسية البحرينية أو فقدها أو إسقاطها أو التجنس بجنسية دولة أجنبية دون إذن على ضوء المرسوم بقانون رقم (36) لسنة 2015

النص القانوني محل الرأي:

نصت المادة الأولى من المرسوم بقانون على أنه:

"يترتب على سحب الجنسية البحرينية أو فقدها أو إسقاطها وقف كافة الحقوق والمزايا التقاعدية المستحقة أو التي تستحق للمواطنين البحرينيين بموجب القوانين التالية:

أ- القانون رقم (13) لسنة 1975 بشأن تنظيم معاشات ومكافآت التقاعد لموظفي الحكومة.

ب- قانون تنظيم معاشات ومكافآت التقاعد لضباط وأفراد قوة دفاع البحرين والأمن العام الصادر بالمرسوم بقانون رقم (11) لسنة 1976.

ج- قانون التأمين الاجتماعي الصادر بالمرسوم بقانون رقم (24) لسنة 1976.

د- القانون رقم (32) لسنة 2009 بإنشاء صندوق معاشات ومكافآت التقاعد لأعضاء مجلس الشورى والنواب والمجالس البلدية وتنظيم معاشاتهم ومكافآتهم.

كما توقف كافة الحقوق والمزايا التقاعدية المستحقة أو التي تستحق للمواطنين البحرينيين بموجب القوانين المشار إليها في الفقرة السابقة في حالة التجنس بجنسية دولة أجنبية دون إذن من وزير الداخلية أو من الجهات المختصة في قوة دفاع البحرين فيما يتعلق بالعسكريين والمدنيين المنتهية خدمتهم في قوة دفاع البحرين. ويعاد صرف كافة الحقوق والمزايا التقاعدية الموقوفة اعتباراً من تاريخ زوال سبب الوقف المشار إليه في الفقرتين السابقتين".

موضوع النص

تناول المرسوم سالف البيان الآثار المترتبة على سحب الجنسية البحرينية أو فقدها أو إسقاطها، أو التجنس بجنسية دولة أجنبية دون إذن من وزير الداخلية أو الجهات المختصة في قوة دفاع البحرين بالنسبة للمنتمين لها بعد انتهاء خدمتهم، المتمثلة في وقف الحقوق والمزايا التقاعدية المستحقة أو

التي تستحق للمواطنين بموجب القوانين المنظمة لمعاشات ومكافآت التقاعد لموظفي الحكومة من مدنيين وعسكريين على اختلافهم، وكذلك العاملين في القطاع الأهلي.

الرأي القانوني

تعد الحقوق والمزايا التقاعدية التي تقرّها الدولة من وسائل الحماية الاجتماعية وهي حق مكمّل للنظم والقوانين التي تكفل للموظف والعامل حقهم في العمل لمواجهة المخاطر الاجتماعية نتيجة العجز أو الشيخوخة أو الوفاة، وهي مبادرة تمثل الحد الأدنى للحماية الاجتماعية باعتبارها حقا من حقوق الإنسان.

وقد أشار المقرر الخاص المعني بالفقر المحدق وحقوق الإنسان إلى أن مبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية لا تتعلق بحقوق الإنسان فحسب، **"فجذورها تمتد إلى إطار الحقوق، وقد ذكر الفريق الاستشاري المعني بالحق الأدنى للحماية الاجتماعية في تقريره أن مفهومه الأساسي يستمد جذوره من المبادئ المشتركة للعدالة الاجتماعية وحقوق الإنسان في الضمان الاجتماعي وفي التمتع بمستوى معيشي لائق"**[1].

"والحماية الاجتماعية بوصفها حقا من حقوق الإنسان هي بالتالي جزء لا يتجزأ من حزمة من حقوق الإنسان في مجملها التي تشمل الحقوق المدنية والسياسية، ومن ثم تكون ممارستها على نحو فعّال تعتبر أيضا أمرا أساسيا لإعمال الحق في الحماية الاجتماعية"[2].

وعليه، ظهر نظام التقاعد والتأمينات الاجتماعية كنظام قانوني يوفر حماية اجتماعية ويعمل على تحقيق الأمن الاقتصادي للأفراد حال تعرضهم للأخطار المهنية أو الاجتماعية تتولاه هيئات حكومية لا تستهدف الربح، ويكون عبر مشاركة الدولة وأصحاب الأعمال في سداد الاشتراكات لصالح الموظف والعامل، ويكون خضوعهم لهذا النظام إجبارا من دون توقف على إرادتهم.

ويغطي هذا النظام عدة مخاطر على رأسها خطر الشيخوخة والعجز والوفاة وخطر إصابات العمل وأمراض المهنة يتعرض لها الموظفين والعمال من المواطنين من خلال منحهم معاشا ومزايا تقاعدية

---

[1] للقرر الخاص المعني بالفقر المدقع وحقوق الإنسان، وثيقة رقم: A/69/297.
[2] المرجع السابق.

تمتد لذويهم، حيث يساهم الموظف أو العامل وصاحب العمل في تحمل جزء من المستحقات لصالحهم.

وتأتي تلك الحماية الاجتماعية من خلال نظام تقاعدي تأميني اجتماعي يعمل على حماية القوانين المعنية بالوظيفة العامة أو العمل في القطاع الأهلي، وهي حماية تنسجم مع التزامات مملكة البحرين المنبثقة عن التزاماتها الدولية سواء المنبثقة من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الذي انضمت له بموجب القانون رقم (10) لسنة 2007، حيث نصت المادة (9) من العهد المذكور على أن **"تقر الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل شخص في الضمان الاجتماعي، بما في ذلك التأمينات الاجتماعية"**.

وتعليقا على المادة سالفة البيان، فقد بيّنت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في دورتها التاسعة والثلاثون أن:

"1- ... الحق في الضمان الاجتماعي يحظى باهمية مركزية في ضمان الكرامة الإنسانية لجميع الأشخاص، عندما يتعرضون لظروف تحرمهم من قدرتهم على إعمال الحقوق المنصوص عليها في العهد إعمالا تاما.

2- ويشمل الحق في الضمان الاجتماعي الحق في الحصول على الاستحقاقات، نقدا أو عينا، والحفاظ عليها دون تمييز، لضمان الحماية من أمور تشمل (أ) غياب الدخل المرتبط بالعمل بسبب المرض، أو العجز، أو الأمومة، أو إصابة تحدث في إطار العمل، أو البطالة، أو الشيخوخة، أو وفاة احد أفراد الأسرة؛ (ب) ارتفاع تكلفة الوصول إلى الرعاية الصحية؛ (ج) عدم كفاية الدعم الأسري، خاصة للأطفال والبالغين المعالين" [3].

ومن جانب آخر أقرّت اللجنة بأن إعمال الحق في الضمان الاجتماعي ينطوي على انعكاسات مالية مهمة للدول الأطراف، ولكنها تلاحظ أن أهمية الضمان الاجتماعي الجوهرية للكرامة الإنسانية واعتراف الدول الأطراف القانوني بهذا الحق يعنيان أنه يجب إيلاء هذا الحق ما يستحق من أولوية في القانون والسياسة العامة.

[3] التعليق العام رقم (19) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة (39)، وثيقة رقم: E/C.12/GC/19 - 4 February 2008.

وقد افترضت اللجنة أن اتخاذ تدابير تراجعية فيما يتعلق بإعمال الحق في الضمان الاجتماعي هو أمر محظور بموجب العهد. وإذا اتخذت أي تدابير تراجعية عمداً، يقع على كاهل الدولة الطرف عبء إثبات أن هذه التدابير استحدثت بعد النظر بعناية قصوى في جميع البدائل. [4]

وفي ذات السياق، فقد أوضحت **مبادئ ماستريخت التوجيهية المتعلقة بانتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية** [5] أن الانتهاكات تقع من خلال الفعل المباشر للدول أو غيرها من الكيانات التي لا تنظمها الدول بدرجة كافية. وتشمل الأمثلة على هذه الانتهاكات إلغاء أو وقف العمل رسميا بقانون يعد هاما لاستمرار التمتع بأي من الحقوق الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية المكفولة حاليا، حرمان أفراد معينين أو جماعات معينة عمدا من حق ذا صلة، من خلال تمييز منصوص عليه في القانون أو مفروض في إطاره، اعتماد تشريعات أو سياسات تتعارض بوضوح مع الالتزامات القانونية القائمة سابقا والمتصلة بتلك الحقوق؛ إلا إذا كان غرضها وأثرها تعزيز المساواة وتحسين إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لأشد الفئات ضعفا، واعتماد أية تدابير تراجعية متعمدة تقلص من نطاق ضمان حق ذا صلة.

وتأكيداً على ذلك، فقد أوضحت أيضاً **مبادئ ليمبورغ بشأن تنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية** [6] في المبدأ رقم (48) من أنه **"لا يجوز فرض أي قيد على ممارسة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ما لم ينص عليه في القانون الوطني المنطبق عموما الذي يتماشى مع العهد والنافذ وقت تطبيق القيد"**، والمبدأ (49) من أنه **"يجب ألا تكون القوانين التي تفرض قيودا على ممارسة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تعسفية أو غير معقولة أو تمييزية"**، وفي بيان ضرورة أن يكون تنظيم الحقوق متوافقاً مع طبيعتها، فقد أكد المبدأ (56) على أنه **"يتطلب التقييد "توافق ذلك مع طبيعة هذه الحقوق" ألا يفسر أي قيد من القيود أو يطبق بحيث يعرض جوهر الحق المعني للخطر"**، وكذلك المبدأ (57) الذي نص على **"تؤكد الفقرة 1 من المادة 5 من العهد** (إي العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية) **على أنه ليس للدولة الحق بشكل عام أو ضمني أو ثانوي بأن تفرض قيود غير تلك المنصوص عليها تحديدا في القانون".**

---

[4] التعليق العام رقم (19) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مرجع سابق.

[5] اعتمدت من قبل مجموعة خبراء في القانون الدولي في ورشة عمل حول مضمون الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وللقصود بانتهاكها والمسؤولية عن ذلك وسبل الانتصاف، عقدت في (ماستريخت، هولندا) خلال الفترة من 22 إلى 26 كانون الثاني/يناير 1997.

[6] اعتمدت من قبل مجموعة خبراء في القانون الدولي في ورشة عمل حول طبيعة ونطاق التزامات الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، عقدت في (ماستريخت، هولندا) خلال الفترة من 2 إلى 6 حزيران/يونيه 1986.

وتناغما مع ما تمت الإشارة إليه، جاءت المادة (31) من الدستور لتؤكد على أن:

"[ا]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 الحق أو الحرية".

كما تنسجم تلك الحماية أيضا مع الالتزامات المنبثقة من الاتفاقيات الدولية التي اعتمدتها منظمة العمل الدولية ذات الصلة بالضمان الاجتماعي، كما تنسجم هذه الحماية أيضا مع ما ورد من التزامات أقرتها منظمة العمل العربية بشأن المستوى الأدنى للتأمينات الاجتماعية التي انضمت لها مملكة البحرين بموجب المرسوم رقم (7) لسنة 1977.

وبالرجوع إلى المرسوم بقانون محل الرأي سالف البيان، نرى أنه وإن جاء ليعيد تنظيم بعض الحقوق ذات العلاقة بالضمان الاجتماعي في المنظومة القانونية المعنية بالحقوق والمزايا التقاعدية المستحقة للمواطن المتقاعد، **إلا أنه انطوى في مجمله على تدابير تراجعية تتعلق بوقف مزايا الحق في الضمان الاجتماعي هو أمر محظور أشارت له اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والثقافية على نحو ما سبق بيانه**، كما لم يعالج مسائل مهمّة تمس حقوقا للمتقاعد نفسه موظفا كان أو عاملا وأخرى للغير، فضلا عما يمكن أن يترتب عليه من تبعات تهدد لاستقرار المعيشي والاجتماعي، وهي أمور في مجموعها لها من التأثير البالغ على تمتع الأفراد بالحقوق على اختلافها، نوردها على النحو الآتي:

الإخلال بالحقوق والمزايا التقاعدية المستحقة للغير

أشارت القوانين المنظمة للحقوق والمزايا التقاعدية -الواردة في المادة الأولى من المرسوم بقانون محل الرأي-، إلى استحقاق الغير من ذوي المتقاعد للمعاش التقاعدي في حال وفاته كالأرملة والأبناء والبنات والأب والأم والأخوة والأخوات متى ما ثبت أنهم يعتمدون في معيشتهم على المعاش التقاعدي للموظف أو العامل، وهو أمر لم يُشر له المرسوم بقانون، ذلك أن الإجراء المتخذ في مواجهة المتقاعد والمتمثل في سحب الجنسية أو فقدها أو إسقاطها هو من قبيل الجزاء أو العقوبة ويخضع لمبدأ شخصية العقوبة وهو ما نصت عليه (20) من الدستور في الفقرة (ب) بأن **"العقوبة شخصية"**، مؤداه أن لا يضار الغير من ذلك الجزاء.

كما أن المفوضية السامية لحقوق الإنسان ذكرت في تعريف الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية هي **"تلك الطائفة من حقوق الإنسان المتعلقة بمكان العمل والضمان الاجتماعي والحياة الأسرية ..... وبالحصول على السكن والغذاء والمياه والرعاية الصحية والتعليم."** [7] وانه في حال إخفاق الدولة في توفير الحماية لتلك الحقوق فانه قد يسفر **"عن آثار خطيرة جدا. من ذلك على سبيل المثال: ... الإخلاء من السكن يمكن أن يسفر عن التشرد وفقدان أسباب العيش وتدمير الشبكات الاجتماعية"** [8]

الحقوق المالية للموظف أو العامل نفسه

إن الحقوق والمزايا التقاعدية وحسب القوانين المنظمة لها، هي محصلة اشتراكات شهرية مستقطعة بنسب معينة من أجر الموظف أو العامل طوال فترة عمله والتي قد تصل لسنوات عديدة من الخدمة، وهي حقوق مالية ثابتة له يلزم عدم المساس بها أو وضعها في موضع قد يوصمها بالمصادرة.

ومن الثابت أن أموال التقاعد المتراكمة للمتقاعد في حكم الملكية الخاصة له التي ينظمها البند (ج) من المادة (9) من الدستور، وعليه يقع التزاما على الدولة بموجب القانون المنظم لآلية استحقاقه عدم المساس به، وتأكيداً على ذلك فقد أوضحت المحكمة الدستورية العليا المصرية في أحد أحكامها أن **"الحق في المعاش -إذا توافر أصل استحقاقه- ينهض التزاما على الجهة التي تقرر عليها... أن المعاش الذي تتوافر شروط اقتضائه عند انتهاء خدمة المؤمن عليه ببلوغه سن التقاعد المنصوص عليه بنظام التوظيف المعامل به إنما يعتبر التزاما مترتبا بنص القانون في ذمة الجهة المدينة ... والعدوان التشريعي على هذين الحقين (الحق في المرتب والحق في المعاش التقاعدي) لا يعدو أن يكون إنكارا لوجوده وحرمانا لهم من الحق في اقتضائه جبرا عند المنازعة فيه بعد أن أصبح دينا في ذمة الجهة الملتزمة بأدائه. وليس ذلك إلا إهدار للحق في الملكية الخاصة الذي كفل الدستور أصله"** [9].

وعودا على المرسوم بقانون محل الرأي، فقد نص في مادته الأولى على "... **وقف كافة الحقوق والمزايا التقاعدية المستحقة** ..."، ومن ضمن تلك الحقوق المستحقة هو ما ساهم به المتقاعد من اشتراكات شهرية كانت تستقطع من الأجر الذي تقاضاه، ذلك أن النظام المعمول به في هذا الشأن

---

[7] أسئلة يتكرر طرحها بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية - صحيفة الوقائع رقم 33 - مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان - ص 2.

[8] المرجع السابق - ص 5.

[9] المحكمة الدستورية العليا المصرية، قضية رقم 27 لسنة 8 قضائية المحكمة الدستورية العليا "دستورية"، الجلسة العلنية المنعقدة في 4 يناير سنة 1992 م.

يقتضي دفع اشتراكات منتظمة وبنسب معينة يتحمل المتقاعد دفع جزء منها، وأن وقفها يشكل تعديا على حق ثابت للمتقاعد تتمثل فيما ادخره طوال مدة الخدمة ليتم صرفها له مستقبلا في صورة معاش (هو ما يعيش به) حال تقاعده أو عجزه.

تهديد الاستقرار المعيشي والاجتماعي

إن وقف الحقوق والمزايا التقاعدية من شأنها إحداث خلل في الالتزامات المالية بين الموظف أو العامل المتقاعد وبين الغير، سواء كان الغير أشخاصا طبيعيين أو اعتباريين أو الدولة ذاتها، وهو ما سينتج عنه نزاعات مدنية تهدد الاستقرار الاجتماعي والمعيشي للأفراد.

وقد أوضحت مبادئ ماستريخت المتعلقة بالتزامات الدول في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بأنه على الدول التزام بتجنب إلحاق الأذى، حيث يجب عليها : أن **"تتخلى عن القيام بأفعال أو الامتناع عن أفعال يمكن أن تخلق خطرا حقيقيا من شأنه تعطيل أو إضعاف التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ... ويجب على جميع الدول اتخاذ الإجراءات اللازمة، على حدة أو بشكل مشترك من خلال التعاون الدولي من أجل احترام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للأشخاص المتواجدين داخل أراضيها أو خارجها."** [10]

كما أنه **" ينبغي للدول ألا تسمح بتدهور الحماية القائمة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ما لم توجد مبررات قوية لاتخاذ تدابير تراجعية، ... ويكون على الدولة أن تبرهن على أنها لم تعتمد هذا التدبير ألا بعد التفكير مليا في جميع الخيارات وتقييم تأثيره وانها تستخدم مواردها القصوى المتاحة استخداما كاملا."** [11]

---

10 مبادئ ماستريخت المتعلقة بالالتزامات الخارجية للدول في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المقر في اجتماع عقدته جامعة ماستريخت واللجنة الدولية للحقوقيين- 28 سبتمبر 2011

11 أسئلة يتكرر طرحها بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية - صحيفة الوقائع رقم 33 - مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان - ص 20.

وبناء على ما سبق:

ترى المؤسسة الوطنية -ونظرا لعدم جواز التعديل على المرسوم- تضارب المرسوم بقانون محل الرأي مع التزامات المملكة التي يمليها عليها تصديقها على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وبالأخص عدم مخالفة الحدود الدنيا للالتزامات الواجبة على الأطراف والذين منهم مملكة البحرين حاليا، والعمل على عدم المساس بحقوق المتقاعد والغير اللذين أشارت لهم القوانين المنظمة للحقوق والمزايا التقاعدية، وما يمكن أن تحدثه تلك الآثار من اختلال في الالتزامات نحو الغير .

كما تبدي المؤسسة الوطنية قلقها الشديد من أن نفاذ هذا المرسوم بقانون قد يكون مدعاة لإصدار تشريعات أخرى تمس أو تنتهك الحقوق والحريات الأساسية للأفراد، إذ أن صدور مثل هذه التشريعات ستعد سابقة لا تقف على حق محدد وإنما تستتبع المساس أو الانتهاك لحقوق أخرى متصلة، ذلك أن حقوق الإنسان تعتبر كتلة واحدة لا تتجزأ وهو أمر يعدّ من المسلمات البديهية في القانون الدولي لحقوق الإنسان، مما قد يضع المملكة موضع الحرج والضغوط في مجلس حقوق الإنسان.

* * *