



المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان

المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في البحرين أمام لجنة التنسيق الدولية للمؤسسات
الوطنية لحقوق الإنسان

مؤسسة الكرامة - 15 كانون الأول/يناير 2016

الفهرس

3	1. مقدمة
3	2. الخلفية السياسية والمؤسسية
4	3. متطلبات المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان الأساسية
4	3.1 النص التأسيسي للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان
5	3.2 إجراءات التعيين والتشكيل
5	3.3 الاستقلالية المالية
6	4. ولاية المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان وطرق عملها
6	4.1 التعليق على القوانين ومشاريع القوانين
7	4.2 رصد وضع حقوق الإنسان المحلية
7	4.3 الرصد وتقديم المشورة بشأن الامتثال للمعايير الدولية
8	4.4 تلقي الشكاوى الفردية
9	5. المساءلة العامة
9	5.1 تقارير سنوية حول نشاطاتها
9	6. الخاتمة و التوصيات
9	6.1 الخاتمة
10	6.2 التوصيات
10	6.2.1 إلى اللجنة الفرعية للاعتماد
10	6.2.2 إلى المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان

1. مقدمة

تقدّمت المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في البحرين (المسماة فيما بعد المؤسسة)، والتي تأسست في عام 2009، بطلب إلى لجنة التنسيق الدولية للمؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان لتكون معتمدة لديها للمرة الأولى. وطالبت بتصنيفها بالفئة أ.

ترغب الكرامة من خلال هذا التقرير المساهمة في تقييم مدى امتثال المؤسسة الوطنية لمبادئ باريس من الناحيتين القانونية والعملية.

حاولنا إجراء عملية تقييم منهجية وأساسية للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في البحرين ودورها في تعزيز وحماية حقوق الإنسان وقمنا بالاتصال مع المؤسسة الوطنية (عبر الفاكس والهاتف) لكننا للأسف لم نتلق أي رد. وبالتالي فإنّ هذه المساهمة تعتمد بشكل رئيسي على المعلومات التي تمّ جمعها خلال توثيق الحالات، وكذلك على تحليل الأساس القانوني للمؤسسة الوطنية والسياق المؤسساتي الرحب الذي تعمل فيه.

رغم تزايد الدور النشط الذي تلعبه المؤسسة الوطنية وجهودها الرامية إلى تحسين حالة حقوق الإنسان في البحرين، سنعرض في هذا التقرير جوانب القصور في امتثالها لمبادئ باريس.

2. الخلفية السياسية والمؤسسية

تحكم عائلة آل خليفة البحرين منذ أكثر من 240 عاماً. كانت البحرين مستعمرة بريطانية لمدة 110 سنين قبل أن تنال استقلالها في العام 1971. ازدهرت اقتصادياً، ليس فقط بسبب النفط الذي تمّ اكتشافه سنة 1932 بل أيضاً بتطوير قطاعها المالي والمصرفي بشكل ملحوظ، مما ساهم في تعزيز اقتصاد البحرين للسنوات القادمة.

في عام 1999، خلف الشيخ حمد بن عيسى آل خليفة والده في الحكم وأصبح أميراً على البلاد. قرّر الأمير، مدعوماً باستفتاء شعبي أجري عام 2001، تحويل نظام الحكم في البلاد إلى نظام ملكي دستوري. تبع هذا التغيير إصلاحات واعدة؛ كوضع دستور جديد للبلاد وإنشاء مجلس وطني من غرفتين، وتمّ انتخاب مجلس النواب (وهو السلطة الأدنى) عن طريق الاقتراع العام، ومُنحت المرأة حقها في التصويت للمرة الأولى.

ومنذ ذلك الحين، تقدّم البحرين نفسها على أنها ملكية دستورية، لكنّ العديد من المراقبين الدوليين يطعنون في ذلك، بسبب عدم وجود سلطة تشريعية وسلطة قضائية مستقلة.

والواقع أن الملك هو رئيس الدولة، وهو الذي يعين رئيس الوزراء، الذي هو الآن عمّه خليفة بن سلمان آل خليفة، كما يعين مجلس الوزراء، وله الحق في حلّ الحكومة. كما يعين رئيس وأعضاء الغرفة العليا في المجلس الوطني، أي مجلس الشورى ويحق له أيضاً أن يصدر مراسيم ويحلّ مجلس النواب بحسب ما يراه مناسباً.

علاوة على ذلك، فإن الملك هو رئيس مجلس القضاء الأعلى وهو من يعين القضاة. وفي حين يصوغ المجلس الوطني مسودة التشريعات ويقترح التعديلات، إلا أنّ الملك له الحق في الاعتراض على القوانين التي يقرّها المجلس ولديه الحق في تعديل الدستور واقتراح القوانين والتصديق عليها. وبالتالي، فالسلطة التشريعية مناعة به بالكامل.

رغم أنّ إنشاء الأحزاب السياسية في البحرين ما يزال أمراً غير مشروع، إلا أنّ الجمعيات السياسية مشرّع لها منذ العام 2001. وقد أنشأت مجموعة كبيرة من الجمعيات السياسية من مختلف أطياف المجتمع. تعتبر هذه الجمعيات شبه-أحزاب ويسمح لها باختيار المرشحين للانتخابات، الذين يعملون بدورهم ككتل برلمانية.

في عام 2002، قاطعت المعارضة التي ترأسها الأحزاب الإسلامية الانتخابات احتجاجاً على وجود غرفتين في البرلمان، حيث يسمح للمجلس الاستشاري وحده دون غيره، الحق في الاعتراض على التشريعات، ويحرم مجلس النواب من هذا الامتياز. يرفض حزب الوفاق، وهو أحد أبرز الأحزاب المعارضة، منذ بدء الثورة في عام 2011، المشاركة في الحوار الوطني، كما قاطع الانتخابات في العام 2014 بالإضافة إلى أحزاب معارضة أخرى، احتجاجاً على النظام الانتخابي الجائر والاضطهاد الممارس من قبل كبار المسؤولين عنه.

في فبراير 2011، وفي خضمّ موجة الثورات التي غزت العالم العربي، خرج آلاف البحرينيين إلى الشوارع للمطالبة بالإصلاح السياسي وزيادة المشاركة السياسية. كان من بين المتظاهرين عدد كبير من الطائفة الشيعية خرجوا يطالبون بالمزيد من المشاركة السياسية ويدينون التمييز الذي يتعرضون له.

بدأت الاحتجاجات في 14 شباط/فبراير 2011، عند دوار اللؤلؤة في مدينة المنامة، حيث سارعت السلطات البحرينية إلى قمعها متسببة بسقوط العديد من الضحايا من الطرفين؛ المتظاهرين والموظفين المكلفين بإنفاذ القانون. عقب تفاقم الوضع، استقدمت قوات من المملكة العربية السعودية ودولة الإمارات العربية المتحدة بتاريخ 14 آذار/مارس، ودخلت إلى البحرين لمساعدة القوات البحرينية، بطلب من السلطات وذلك في إطار التعاون العسكري في ما بينهم. وفي الوقت نفسه، أعلن الملك الأحكام العرفية وحالة الطوارئ في البلاد لمدة ثلاثة أشهر.

أسفرت حملة القمع العنيفة التي مورست لإخاد الثورة خلال شهري شباط/فبراير وآذار/مارس 2011 عن 20 حالة وفاة في صفوف المتظاهرين، بينهم خمسة قضاوا جزاء التعذيب أثناء فترة الاحتجاز. اعتقلت قوات الأمن أكثر من 1600 شخص من المشاركين في الثورة، أو الداعمين للمتظاهرين، واحتجز معظم المعتقلين بمعزل عن العالم الخارجي لمدة أسابيع أو شهور في بعض الحالات¹.

على إثر الضغوط المتزايدة من قبل المجتمع الدولي، عين الملك لجنة بحرينية مستقلة لتقصي الحقائق في تموز/يوليو 2011، برئاسة شريف بسبوني، للتحقيق في مزاعم انتهاكات حقوق الإنسان التي وقعت خلال الثورة. أكدت اللجنة في تقريرها الذي نشرته في تشرين الثاني/نوفمبر 2011، حدوث انتهاكات لحقوق الإنسان من قبل جهاز الأمن الوطني البحريني ووزارة الداخلية، ذاكراً أنّ حملة القمع رافقتها سوء معاملة ممنهجة بلغت في العديد من الحالات التعذيب². ومن الجدير ذكره أن القوى المعارضة والمنظمات غير الحكومية مثل مركز البحرين لحقوق الإنسان، أعربت عن تحفظها حيال شرعية نتائج لجنة تقصي الحقائق، زاعمة أنّ تحقيقات اللجنة منقوصة وتقلل من أهمية الأحداث حيث تعتبرها مجرد أعمال عنف معزولة في جو لم يكن من "المخطط فيه أبداً الاستخدام المفرط للقوة"³. في الوقت نفسه، تضمن التقرير مجموعة توصيات لمعالجة انتهاكات حقوق الإنسان وتجنب تكرارها.

بناءً على توصيات لجنة تقصي الحقائق، أنشأت الحكومة ثلاث هيئات منذ العام 2012: مكتب ديوان المظالم (الأومبودسمان) التابع لوزارة الداخلية والذي أنشئ بموجب مرسوم ملكي رقم 27 لسنة 2012، ووحدة التحقيقات الخاصة في مكتب المدعي العام، والتي أنشئت بقرار من النائب العام رقم 8 لسنة 2012 بالإضافة إلى لجنة حقوق الأسرى والمعتقلين، التي أنشئت بموجب مرسوم ملكي رقم 61 لعام 2013. تتقاسم هذه المؤسسات تفويضاً جماعياً، متداخلاً جزئياً، لوضع حد للتعذيب في مراكز التحقيق والاحتجاز.

تشيد الكرامة بإنشاء هذه المؤسسات في التصدي لظاهرة الإفلات من العقاب في البحرين، لكن بعد رصد دقيق لأنشطتها، تتحفظ بشأن مدى استقلاليتها وكفاءتها وشفافية عملها. وستشكل المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، التي استأنفت عملها بالشكل المناسب بعد ثورة العام 2014، الموضوع الأبرز في هذا التقرير، في ما يخص تعزيز وحماية حقوق الإنسان في البحرين.

3. متطلبات المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان الأساسية

3.1 النص التأسيسي للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان

أنشئت المؤسسة الوطنية بموجب مرسوم ملكي رقم 46 عام 2009. وبتاريخ 25 نيسان 2010، تم تعيين أعضائها الـ 17 بأمر ملكي أيضاً يحمل الرقم 16 من العام 2010. وبسبب فشل المؤسسة في انتقاد اعتقال المعارضين السياسيين في أيلول/سبتمبر 2010 وعدم قدرتها على التوصل إلى توافق جماعي في الآراء بشأن الثورة في العام 2011، استقال بعض أعضاء المؤسسة، من بينهم رئيسها سلمان علي كمال الدين. وبالتالي، أصبح النصاب القانوني للمؤسسة غير مكتمل⁴.

في 11 أيلول 2012، صدر مرسوم ملكي رقم 28 لسنة 2012 بتعديل بعض أحكام المرسوم رقم 46، وقد شمل بشكل أساسي تقليص عدد أعضاء المؤسسة من 17 إلى 15 كحد أقصى، بما في ذلك رئيس مجلس الإدارة ونائبه؛ كما حدّد ولايتها بشكل أدق وأدرج بنداً ينص على أن يتم تعيين الأمين العام بقرار من الرئيس بعد موافقة أغلبية أعضاء مجلس المفوضين بدلا من تعيينهم بموجب مرسوم ملكي⁵.

¹ هيومن رايتس ووتش، "هذه دماء من لم يتعاون" استمرار تعذيب وسوء معاملة الموقوفين في البحرين، <https://www.hrw.org/ar/report/2015/11/30/283951>

² اللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق، تقرير اللجنة البحرينية لتقصي الحقائق (ص 308)، <http://www.bici.org.bh/BIClreportAR.pdf>

³ مركز البحرين لحقوق الإنسان، BICHR Open Letter to Head of the Bahraini Independent Commission of Inquiry (BICI) re statement to Reuters, <http://www.bahrainrights.org/ar/node/4491>

⁴ فرونت لاين ديفنדרز، Bahrain: Award Winning Repression – EU gives human rights award to non-independent public institutions while the state jails and tortures human rights defenders <https://www.frontlinedefenders.org/ar/node/27853>

⁵ التقرير السنوي للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان-2013، [http://en.nihr.org.bh/Media/pdf/NIHR_ANNUAL_REPORT_2013_\(ENG\).pdf](http://en.nihr.org.bh/Media/pdf/NIHR_ANNUAL_REPORT_2013_(ENG).pdf)

وأخيراً، تم تعديل المرسوم مرة أخرى بموجب القانون رقم 26 لعام 2014، الذي تم التصديق عليه من قبل مجلس الشورى ومجلس النواب بهدف تحقيق امتثال أكبر لمبادئ باريس.

يعدّ الاستقلال عن السلطة التنفيذية من أساسيات نجاح عمل أي مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان؛ لذا ترحب الكرامة بالتعديل الأخير بخصوص إنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في البحرين، والذي استند إلى قانون أقره المجلس الوطني وليس إلى مرسوم ملكي. في هذه النقطة بالذات، باتت المؤسسة أكثر انسجاماً مع مبادئ باريس التي تنص على أن تُنشأ المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بموجب نص دستوري أو تشريعي.⁶

3.2 إجراءات التعيين والتشكيل

تحدّد المواد 3 و 4 و 5 من القانون رقم 26 لسنة 2014 معايير وإجراءات تعيين أعضاء مجلس المفوضين في المؤسسة. يعيّن أعضاء المجلس بموجب المرسوم الملكي رقم 20 لسنة 2014 والقانون رقم 26 لسنة 2014 الوارد في المادة 5، والتي تنص "على أن يكون ذلك بعد مشاورات مع مؤسسات المجتمع المدني ذات العلاقة والمجموعات المتنوعة الأخرى".⁷ فيما عدا حالات الوفاة أو الاستقالة أو فقدان الجنسية البحرينية أو ارتكاب جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، وحده المرسوم الملكي يحق له إنهاء عضوية أحد أعضاء المجلس مع توصية أغلبية ثلثي الأعضاء الآخرين على النحو المبين في المادة 10 (II) من القانون رقم 26 لسنة 2014.

يتكون مجلس المفوضين في المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في البحرين من 11 عضواً من بينهم مجموعة واسعة من المهنيين من مجالات مختلفة مثل المحامين والأطباء والصحفيين والنساء والأقليات. في هذا الخصوص، تشيد الكرامة بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في البحرين بما يتماشى مع مبدأ "التمثيل التعددي للقوى الاجتماعية" كما هو منصوص عليه في مبادئ باريس.⁸

عضوان من مجلس المفوضين في المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في البحرين هما أيضاً في البرلمان، وهو ما تشجعه مبادئ باريس، كما أنّ أحدهما عضو في مجلس الشورى الذي يُعين مباشرة من قبل الملك.

ينص النظام التأسيسي على وجوب اختيار أعضاء مجلس المفوضين في المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان على أساس الكفاءة لضمان فعالية عمل المؤسسة.⁹ وحسب المادة 4 (ب) من القانون رقم 26 لعام 2014، يجب أن يكون لدى أعضاء المجلس "المعرفة والاهتمام بحقوق الإنسان"، من دون تحديد تفاصيل المؤهلات المطلوبة لشغل هذا المنصب.

لذا تقترح الكرامة تحديد المؤهلات لهذا المنصب بشكل أكثر دقة، إما عن طريق القانون أو عبر التشريعات الداخلية، لكي يتم الاختيار على أساس الجدارة وبالتالي تحسين فعالية المؤسسة.

وأخيراً، من الجيد بمكان أن نذكر أن بعض المشاورات بشأن اختيار أعضاء المجلس تتم مع المجتمع المدني، لكن ثمة مخاطر جدية تقوّض استقلالية هذا الاختيار؛ حيث أنّ الكلمة الفصل تكون للملك في نهاية المطاف، فله وحده إتمام إجراءات التعيين أو حتى إنهاء عضوية أحدهم من خلال سلطة المرسوم الملكي الذي قد يصدره. ناهيك عن أنّ العضو الوحيد في المؤسسة، والعضو أيضاً في مجلس الشورى، تمّ تعيينها من قبل الملك شخصياً. وبالتالي، فإن إجراءات التعيين لا تضمن استقلالية كاملة إزاء التنفيذ كما هو منصوص عليه في مبادئ باريس.

3.3 الاستقلالية المالية

تنص مبادئ باريس على أنّ المؤسسات الوطنية المستقلة لحقوق الإنسان يجب أن يوقر لها بـ "الهياكل الأساسية المناسبة لسلسلة سير أنشطتها، وبصفة خاصة الأموال الكافية لذلك"،¹⁰ حيث تمكّنها هذه الأموال من تدير موظفيها وأماكن عملها لتكون مستقلة عن الحكومة وغير خاضعة لمراقبة مالية قد تمس استقلالها.

⁶ مبادئ باريس، "الاختصاصات والمسؤوليات"، الفقرة 2

⁷ القانون رقم (26) لسنة 2014 بإنشاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، نشر في الجريدة الرسمية، الملحق رقم 3168، 17 أغسطس 2014، http://www.nihr.org.bh/media/pdf/RO_26_2014.pdf

⁸ مبادئ باريس، "التشكيل وضمانات الاستقلال والتعددية"

⁹ المجلس الدولي لسياسة حقوق الإنسان، تقييم فعالية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، 2005، ص. 15

¹⁰ مبادئ باريس، "التشكيل وضمانات الاستقلال"، الفقرة 5

ينص القانون رقم 26 لعام 2014 في المادة 2 منه، على أن تكون المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان "مستقلة مالياً وإدارياً". وتفصل المادة 20 منه على أن يكون رأس مالها من "الاعتمادات المالية التي تخصص للمؤسسة في بند مستقل من الميزانية العامة للدولة" ومن "الهبات". إلا أن الموقع الإلكتروني للمؤسسة يفترق إلى أية معلومة في هذا الخصوص، كما لا تكشف المؤسسة معلومات عن إنفاقاتها. إذ أننا نلاحظ أن المبادئ التوجيهية لمفوضية حقوق الإنسان تنص على "ينبغي التحقق من النزاهة المالية من خلال إصدار تقارير مالية عامة بشكل منتظم (يفضل سنوياً) والتدقيق المحاسبي المستقل"¹¹.

تكشف معلومات وصلتنا من مصادر محلية أن المؤسسة الوطنية تؤمل فقط من قبل الملك. ونظراً لشح المعلومات، لا يمكننا التعليق على مدى استقلالها فيما يخص تمويلها، ولكن علينا أن نتذكر أن "على المؤسسات الوطنية تقديم تقارير تكشف عن مصادر مواردها المالية وكذلك نفقاتها"¹². وفي أية حال، نحن نؤكد على أهمية الشفافية في موضوع تمويل وإفناق المؤسسة لتعزيز الثقة داخل المجتمع المدني وضمان المساءلة.

4. ولاية المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان وطرق عملها

4.1 التعليق على القوانين ومشاريع القوانين

يحق للمؤسسة الوطنية في البحرين أن توصي بتعديلات على التشريعات الحالية أو التي قد تسن لاحقاً على النحو المحدد في المادة 12 (ب) من القانون رقم 26 لعام 2014.

قدمت المؤسسة، كما هو مبين في التقرير السنوي للعام 2013، توصيات للحكومة بشأن قانون حرية النقابات العمالية وقانون الجنسية بشأن حق المرأة في منح جنسيتها لأطفالها.¹³ وفي حين يظهر جلياً أن المؤسسة سبق واستخدمت حقها في التعليق على مشاريع القوانين القائمة والمستجدة، إلا أنه لا بد من الإشارة إلى صحتها إزاء العديد من القوانين التي تنتهك حقوق الإنسان الأساسية.

وفي تموز/يوليو 2013 صاغ المجلس الوطني 22 توصية، تعطي للحكومة الحق المشروع بالاحتجاز التعسفي والاعتقال ومحاكمة المشاركين في أعمال تعترف بأنها "إرهابية"، كما تعطي تعريفاً فضفاضاً لهذه الأعمال. يحدد القانون 58/2006، الأعمال الإرهابية بأنها ليست بالضرورة، الأعمال التي يُتعمد من خلالها فعل القتل أو إلحاق الأذى الجسيم حتى يتم وصفها بالإرهابية، بل يكفي على سبيل المثال، استخدام القوة أو التهديد باستخدامها بهدف "الإخلال بالنظام العام" أو "الإضرار بالوحدة الوطنية".¹⁴ أعربت بعض المنظمات غير الحكومية عن قلقها إزاء هذه التوصيات التي قد تفسح المجال أمام ملاحقة النشطاء والمعارضين السياسيين، بسبب القيام بأعمال تندرج في إطار الحقوق والحريات الأساسية،¹⁵ غير أن المؤسسة الوطنية التزمت الصمت حيالها ولم تقترح أية تعديلات عليها.

ناهيك عن أن المؤسسة لم تعترض على أي من التعديلات الخاصة بالقوانين الحالية، والتي تم شجبها من قبل العديد من المنظمات غير الحكومية، بهدف قمع المعارضة السياسية. كما أنها لم تعترض على تعديل قانون العقوبات الذي أقره القانون رقم 1/2014، والذي يحكم بالسجن 7 سنوات بتهمة "إهانة الملك"؛ ولا على التعديل الذي أجري في كانون الأول/ديسمبر 2014 على قانون مكافحة الإرهاب رقم 58/2006، والقاضي بتحديد فترة الاعتقال السابق لمحاكمة المتهمين بالإرهاب، أو حتى تعديل قانون المواطنة (1963) الذي أقر في تموز/يوليو 2015، وشرع رسمياً فعل التجريد من الجنسية.

علاوة على ذلك، فإن المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان لم تنتقد هذه القوانين في تقريرها السنويين للعامين 2013 و2014 رغم انتهاكها الواضح للمعايير المحلية والدولية لحقوق الإنسان، وهو ما يمكن اعتباره نتيجة طبيعية لعدم استقلالها عن السلطة التنفيذية، وخاصة في ما يتعلق بالقضايا السياسية الحساسة.

¹¹ المجلس الدولي لسياسة حقوق الإنسان، تقييم فعالية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، 2005، ص. 13

¹² المجلس الدولي لسياسة حقوق الإنسان، تقييم فعالية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، 2005، ص. 23

¹³ التقرير السنوي للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان-2013، [http://en.nihr.org.bh/Media/pdf/NIHR_ANNUAL_REPORT_2013_\(ENG\).pdf](http://en.nihr.org.bh/Media/pdf/NIHR_ANNUAL_REPORT_2013_(ENG).pdf)، ص. 19

¹⁴ القانون رقم 58 لسنة 2006، <https://www.unodc.org/tldb/showDocument.do?documentUid=8520>

¹⁵ بعثة الولايات المتحدة الأميركية إلى الأمم المتحدة في جنيف (9 سبتمبر 2013)، *Joint Statement Expresses Concern about Human Rights Situation in Bahrain*, <https://geneva.usmission.gov/2013/09/09/joint-statement-expresses-concern-about-human-rights-situation-in-bahrain/>

4.2 رصد وضع حقوق الإنسان المحلية

ترحب الكرامة بإدراج المادة 12 (ز) من القانون رقم 26 لسنة 2014 التي تكلف المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بالقيام بزيارات ميدانية إلى "المؤسسات الإصلاحية ومراكز الاحتجاز، والتجمعات العمالية والمراكز الصحية والتعليمية، أو أي مكان عام آخر يشتبه في حصول انتهاكات لحقوق الإنسان في داخله".

وقد أجرت المؤسسة، بحسب ما جاء في تقريرها السنوي، سلسلة زيارات إلى مراكز احتجاز، بما في ذلك مبنى شرطة الحورة ومركز الإصلاح والتأهيل الخاص بالرجال "جو" وآخر خاص بالنساء ومركز الحبس الاحتياطي بالحوض الجاف.¹⁶

أدت أعمال الشغب في مركز الحبس الاحتياطي بالحوض الجاف في أغسطس 2013، التي تعترض المعتقلون خلالها إلى الاعتداء والضرب وسوء المعاملة، بالمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان إلى القيام بزيارة إلى المركز بالتنسيق مع وزارة الداخلية، من أجل التحقيق في الأمر، أجرت على إثرها اجتماعات مع عدد من المسؤولين والمعتقلين. ثم أعدت تقريراً تفصيلياً قدمته إلى وزارة الداخلية، أدرجت فيه مجموعة توصيات مثل "التحقيق في مزاعم التعرض لسوء المعاملة من قبل ضباط الشرطة" و"ترسيخ ثقافة حقوق الإنسان لدى المعتقلين".

تثني الكرامة على جهود المؤسسة في التصدي لانتهاكات حقوق الإنسان بالتعاون مع وزارة الداخلية؛ لكنها لاحظت أن المؤسسة لم تنشر هذا التقرير. ومن المؤسف ألا تقوم المؤسسة بالنشر أو التبريد علناً بظروف الاحتجاز في المراكز المذكورة أعلاه حيث التعذيب فيها وسيلة لانتزاع اعترافات من المعتقلين، الذين غالباً ما يحتجزون بمعزل عن العالم الخارجي لفترات طويلة.

بالإضافة إلى ذلك، لم تكلف المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في التصدي للاضطهاد المنهج الممارس في السنوات الأخيرة ضد المعارضين السياسيين والمدافعين عن حقوق الإنسان والصحفيين/المدونين ووسائل الإعلام وغيرهم¹⁷. وتأسف الكرامة لعدم تطرق المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان لهذا الموضوع في أي من تقريرها السنويين 2013 أو 2014، سواء من خلال التوصيات أو عبر نشر تقرير بهذا الشأن.

وحتى يكون عمل المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان فعالاً ولكي يثق البحرينيون في عملها، فإن ذلك يتطلب معالجة علنية لكامل انتهاكات حقوق الإنسان التي ترتكب في البلاد، وشفافية أكبر في العمل لإظهار حس المسؤولية والاستقلالية.

4.3 الرصد وتقديم المشورة بشأن الامتثال للمعايير الدولية

تشجع الكرامة على الشفافية التي أظهرتها المؤسسة في الانتقاد الذي وجهته إلى الحكومة، في تقريرها السنوي للعام 2013، بسبب خرق التزاماتها بموجب اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، والتي صادقت عليها في 6 آذار/مارس 1998، عبر تأخير إرسال تقاريرها إلى الأمم المتحدة لعدة سنوات دون مبرر.¹⁸ كما تهتمها على دعوتها عبر مختلف الوسائل الإعلامية، كالبليان الذي نشرته بمناسبة اليوم العالمي لمساندة ضحايا التعذيب للعام 2013 للتصديق على البروتوكول الاختياري للاتفاقية.¹⁹

تنص مبادئ باريس، كجزء من مسؤوليات المؤسسات الوطنية، على "المساهمة في إعداد التقارير التي ينبغي على الدول الأعضاء تقديمها إلى هيئات ولجان الأمم المتحدة"²⁰ ويفضل أن تكون من خلال تقارير موازية على النحو الذي اقترحه المفوضية السامية لحقوق الإنسان²¹ كما أدرجت المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان هذا الموجب كجزء من التزاماتها في المادة 12 (ب) من القانون 26 للعام 2014.

يبد أن المؤسسة لم تسهم حتى الآن، في متابعة قضايا حقوق الإنسان عبر آليات الأمم المتحدة، إن من خلال المشاركة في الاستعراض الدوري الشامل للبحرين، في الجلسة 13 للعام 2012 أو من خلال المراجعة الأخيرة للجنة القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة في دورتها الـ 57 من العام 2014 أو حتى في دورة لجنة مناهضة التعذيب الـ 54 للعام 2015.

¹⁶ التقرير السنوي للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان-2013، [http://en.nihr.org.bh/Media/pdf/NIHR_ANNUAL_REPORT_2013_\(ENG\).pdf](http://en.nihr.org.bh/Media/pdf/NIHR_ANNUAL_REPORT_2013_(ENG).pdf)

¹⁷ مركز البحرين لحقوق الإنسان، *Violence Against Journalists in Bahrain*، <http://bahrainrights.org/ar/node/7645>

¹⁸ التقرير السنوي للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان-2013، [http://en.nihr.org.bh/Media/pdf/NIHR_ANNUAL_REPORT_2013_\(ENG\).pdf](http://en.nihr.org.bh/Media/pdf/NIHR_ANNUAL_REPORT_2013_(ENG).pdf)، ص. 14

¹⁹ المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، بيان المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بمناسبة اليوم العالمي للتضامن مع ضحايا التعذيب، http://en.nihr.org.bh/Media/pdf/press/26_jun_2013.pdf

²⁰ مبادئ باريس، "الاختصاصات والمسؤوليات"، الفقرة 3

²¹ المجلس الدولي لسياسة حقوق الإنسان، تقييم فعالية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، 2005، ص. 19

ونودّ أن نلفت الانتباه إلى أن المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان أدرجت، في إطار استراتيجية وخطة عملها (2015-2018)²²، بدأً بنصّ على إعداد تقارير موازية تختصّ بالاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري، رغم أنّ المملكة ليست طرفاً في الاتفاقية. وتشكّك الكرامة في جدوى المساهمة في آلية ليست المملكة طرفاً فيها، وتقدّم على المؤسسة تقديم المعلومات المتوفرة لديها حول الاختفاء القسري إلى آليات مثل الفريق العامل المعني بمجالات الاختفاء القسري أو غير الطوعي.

تحثّ الكرامة المؤسسة الوطنية على الاضطلاع بواجبها من خلال إعداد التقارير الموازية للتقارير الدورية التي تقدّمها البحرين بموجب الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها والخاصة بحقوق الإنسان.

4.4 تلقي الشكاوى الفردية

تتمتع المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، بموجب القانون رقم 26 للعام 2014 في المادة 12 (و)، بسلطة شبه قضائية تحولها "تلقي الشكاوى المتعلقة بحقوق الإنسان ودراستها والبحث فيها وإحالة ما ترى المؤسسة إحالته منها إلى جهات الاختصاص مع متابعتها بشكل فعال، أو تبصير ذوي الإجراءات الواجبة الاتباع ومساعدتهم على اتخاذها، أو المعاونة في تسويتها مع الجهات المعنية."

تنظر الكرامة بإيجابية إلى ما ورد في التقرير السنوي للعام 2013 الذي أصدرته المؤسسة والذي ذكرت فيه أنها تابعت 118 شكوى في عام 2013، كما قدّمت مساعدات قانونية وبعثت بـ 94 رسالة إلى عدد من الوزارات والجهات المختصة بقضايا انتهاكات حقوق الإنسان.²³ وتفيد المعلومات المتوفرة لدينا، أنّها بعثت برسائل تذكيرية خاصة بمعظم الحالات التي لم تتلق رداً بشأنها من المرة الأولى. غير أنّ أية معلومات إضافية لم ترد حول المتابعات أو النتائج النهائية لهذه الشكاوى. بهدف تحقيق أكبر قدر من الشفافية، نعتقد أنّ على المؤسسة تحديد مجموع عدد الشكاوى التي تلقتها خلال تلك السنة، بدل استخدام تعبير الشكاوى "التي تابعتها"، فضلاً عن تقديم معلومات إضافية حول متابعة ونتائج هذه الشكاوى.

في 3 كانون الأول/ ديسمبر عام 2015، أرسلت الكرامة قضية أحمد سيد حسين شرف علي محمد، نيابة عن عائلته، إلى المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، عبر الفاكس. وكان محمد قد أُلقي عليه القبض في 28 تشرين الأول/أكتوبر 2014 على أيدي أفراد من شرطة مكافحة الشغب واقتيد إلى مركز التحقيقات الجنائية، حيث تعرض للتعذيب لمدة 9 أيام. وفي سبتمبر 2015، حُكم عليه بالسجن مدة 25 سنة وتم تجريده من جنسيته عقب محاكمة غير عادلة أدلى خلالها باعترافات تحت وطأة التعذيب.²⁴

بدايةً يجب الإشارة إلى أنّ رقم الفاكس المذكور على الموقع الإلكتروني للمؤسسة باللغتين الإنكليزية والعربية ينقصه رقمين اثنين (+973111600) وبالتالي فهو غير صحيح.²⁵ لكننا استفسرنا عن الرقم الصحيح ثمّ أرسلنا الشكاوى عبر الفاكس. العقبة الثانية التي واجهناها كانت طبيعة الاستمارة التي تضعها المؤسسة بين أيدي المستفيدين للملأها والتي يستحيل ملؤها دون امتلاك مهارة عالية في استخدام الحاسوب.²⁶ ناهيك عن أنّ إرشادات تقديم الشكاوى توجب طباعة الاستمارة، ثمّ توقيعها وتصويرها ثمّ إرسالها، وهو ما يمكن تجنبه بتسهيل عملية ملئ الطلب من قبل أسر الضحايا، الذين قد يصعب عليهم استخدام الطباعة أو حتى الماسح الضوئي. وأخيراً، يذكر الموقع أنّه "عند تقديم الشكاوى، سيتم منح رقمًا للمراجعة، مما يسمح لك بمتابعة الشكاوى."²⁷ لكنّ الكرامة لم تتلق أي رقم مرجعي كما هو مبيّن في موقع المؤسسة، أو أي ردّ بأية طريقة أو شكل كان، من المؤسسة بخصوص الشكاوى التي أرسلتها في 3 أيلول/ديسمبر 2015.

نظراً إلى الصعوبات في تقديم الشكاوى وعدم التجاوب إزاء الشكاوى التي قدّمتها الكرامة، فإننا نرى أنّ المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان لا تفي بالتزاماتها في التعامل مع القضايا انطلاقاً من كونها سلطة شبه قضائية. لا بل أنّها لا تتجاوب مع الشكاوى التي ترسل إليها، وهو ما تكرر حصوله أيضاً مع بعض جهات المجتمع المدني المحلي، بحسب ما أفادتنا به هذه الجهات، ممّا يؤكّد أنّ الصعوبات التي واجهناها لم تكن حادثة عرضية.

²² المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، لحقوق الإنسان، لخطة الاستراتيجية العمل (2015-2018)، http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=BHR&Lang=AR

²³ التقرير السنوي للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان-2013، [http://en.nihr.org.bh/Media/pdf/NIHR_ANNUAL_REPORT_2013_\(ENG\).pdf](http://en.nihr.org.bh/Media/pdf/NIHR_ANNUAL_REPORT_2013_(ENG).pdf)، ص. 25-37

²⁴ الكرامة، البحرين: الحكم على أحمد سيد حسين شرف بالسجن 25 سنة استناداً على اعترافاته المنزعة تحت التعذيب، <http://ar.alkarama.org/bahrain/item/5382-25>

²⁵ المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، <http://www.nihr.org.bh/LeftMenu/ComplaintForm/ComplainsForm.aspx>

²⁶ المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، http://www.nihr.org.bh/Media/pdf/ComplaintForm_Ar_v2.pdf

²⁷ المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، <http://www.nihr.org.bh/LeftMenu/ComplaintForm/ComplainsForm.aspx>

5. المساءلة العامة

5.1 تقارير سنوية حول نشاطاتها

ترى اللجنة الفرعية المعنية بالاعتماد التابعة للجنة التنسيق الدولية، في ملاحظاتها العامة ما يلي " تهدف التقارير السنوية والتقارير الخاصة المواضيعية إلى إبراز التطورات الرئيسية التي طرأت على حالة حقوق الإنسان في البلد وتقديم كشف عام، ومن ثم تدقيق عام، لفعالية المؤسسة الوطنية. وتتيح التقارير أيضاً وسيلة يمكن للمؤسسة الوطنية من خلالها أن تقدم توصيات إلى الحكومة بشأن حقوق الإنسان وترصد احترامها لهذه الحقوق"²⁸. وتنص مبادئ باريس على أن هذه المؤسسات يجب أن "تقدم إلى الحكومة والبرلمان وأي جهاز آخر مختص، (..) تقارير بشأن جميع المسائل المتعلقة بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها"، ويجوز لها أن "تقرر نشرها."²⁹

تثني الكرامة على خطوة المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بنشر النسخة العربية من تقريرها السنويين للعام 2013 و 2014 على موقعها الإلكتروني. لكنها تأسف أن ينشر التقرير السنوي للعام 2013 باللغة الإنجليزية فقط. لذا تشجع الكرامة المؤسسة على ترجمة تقاريرها دون تأخير غير مبرر، حتى يتسنى لشرحية واسعة من المجتمع مطالعته.

لاحظت الكرامة أن المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان تقوم بإعلام جمهورها حول أنشطتها في نشرة دورية منتظمة، وأصدرت بيانات بشأن تعزيز وحماية حقوق الإنسان، بما في ذلك تصريحات بشأن حماية الأطفال؛ وذوي الاحتياجات الخاصة؛ والنساء والمعتقلين.³⁰ ومع ذلك، فإنه لم تنشر أية تقارير موضوعية عن انتهاكات حقوق الإنسان المتكررة التي ترتكبها الحكومة البحرينية مثل الاستخدام المفرط للقوة لقمع الاحتجاجات، ولجم حرية التعبير وممارسة التعذيب.

من أجل كسب ثقة المجتمع البحريني وإثبات أنه يمكن الاعتماد على المؤسسة والثقة بأعمالها، من الضرورة بمكان، أن تتمتع المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بالشفافية وتقف ضد جميع انتهاكات حقوق الإنسان دون استثناء. وأن يرافق ذلك بانتظام نشر تقارير عامة تبيّن أن نشاطاتها وسير نشاطاتها هي في انسجام تام مع مبادئ باريس، وكذلك ولايتها والأهداف الخاصة بها.

6. الخاتمة و التوصيات

6.1 الخاتمة

بدلت الحكومة البحرينية جهوداً ملحوظة في سبيل تنفيذ توصيات لجنة تقصي الحقائق البحرينية من خلال إنشاء مكتب أمين المظالم "الأمبودسمان" ولجنة حقوق الأسرى والمعتقلين، ووحدة التحقيق الخاصة وإصلاح الأساس القانوني للمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان. لكن تبقى قضايا انعدام الحريات المدنية والسياسية، فضلاً عن استقلال السلطة القضائية وممارسة التعذيب، مدعاة للقلق. بالإضافة إلى أهمية وجود المؤسسات الوطنية المستقلة والفعالة في مجال تعزيز وحماية حقوق الإنسان.

ونرى بأن المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في البحرين قد بدأت تلعب دوراً أكثر نشاطاً في تعزيز ثقافة حقوق الإنسان، وتبذل جهوداً من أجل تحقيق مهمتها وأهدافها تماشياً مع مبادئ باريس بشكل أوسع. ونلاحظ للأسف أنها لا تزال تفتقر إلى الاستقلالية عن السلطة التنفيذية، على سبيل المثال؛ في إجراء تعيين أعضائها، كما أنها تفتقر إلى الشفافية والرغبة في اتخاذ موقف ضد السياسات والإجراءات الحكومية الأكثر إشكالية.

²⁸ لجنة التنسيق الدولية للمؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، ملاحظات عامة من اللجنة الفرعية المعنية بالاعتماد (تحديث مايو 2013)، <http://nhri.ohchr.org/AR/AboutUs/Governance/Documents/ICC%20SCA%20General%20Observations.pdf>

²⁹ مبادئ باريس، "الاختصاصات والمسؤوليات"، الفقرة 3 (أ)

³⁰ المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، <http://en.nihr.org.bh/LeftMenu/StatisticsReports/StatisticsReports1/>

6.2 التوصيات

6.2.1 إلى اللجنة الفرعية للاعتماد

بناءً عليه، نقتراح على اللجنة الفرعية للاعتماد بإصدار توصيات إلى لجنة التنسيق الدولية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان لتصنيف المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في البحرين في الفئة "ب"، بسبب عدم امتثالها لمبادئ باريس كما هو مبين أعلاه، وبخاصة افتقارها إلى الاستقلالية التامة عن السلطة التنفيذية.

6.2.2 إلى المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان

بغية الامتثال لمبادئ باريس، ينبغي على المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان ضمان الاستقلالية الفعلية عن السلطة التنفيذية، واتخاذ إجراءات ملموسة تؤكد قدرتها على اتخاذ مواقف علنية ضد الانتهاكات من أجل المساهمة الفعالة في تحسين أوضاع حقوق الإنسان في البحرين.

بناءً عليه، نوصي المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بما يلي:

- 1- المطالبة بتعديل التشريعات الحالية المتعلقة بتعيين أعضاء المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان لتصبح عبر انتخابات، واضحة وشفافة، على أساس الجدارة والمشاركة في الاختيار وعملية التعيين وضمان كون أعضائها النشطين لا تربطهم علاقة مباشرة أو بأي شكل بالسلطة التنفيذية؛
- 2- إصدار تقرير علني حول تمويلها وميزانيتها ومصاريفها بطريقة شفافة؛
- 3- اتخاذ موقف علني ضد انتهاكات حقوق الإنسان، وتعديل التشريعات الحالية ومشاريع القوانين التي تسهل ارتكابها، ونشر تقارير موضوعية عنها؛
- 4- التعاون النشط مع الآليات الدولية لحقوق الإنسان، ولا سيما آليات الأمم المتحدة، والمساهمة في إصدار التقارير الموازية لتقديمها لدى الاستعراض؛
- 5- تسهيل آلية تقديم الشكاوى لجعلها متاحة أمام الجميع.