PPI GCC

مؤشـر المشاركـة السياسيـة
في دول مجلس التعاون الخليجي 2021

Political Participation Index
in the GCC States 2021

Gulf House
Studies & Publishing

البيت الخليجي
للدراسات والنشر

www.gulfhouse.org

@gulfhsp

مؤشـر المشاركـة السياسيـة
في دول مجلس التعاون الخليجي 2021

Political Participation Index in the GCC States 2021

الفهـرس

02 المقدمة

03 ملخص النتائج

11 عرض النتائج

36 المنهجـية واعتماد المقاييـس

البيت الخليجي للدراسات والنشر هو بيت خبرة مقره العاصمة البريطانية لندن، يعمل كمؤسسة بحثية ودار نشر – غير ربحية – تعنى بإنتاج ونشر دراسات الرصد والتحليل والدراسات الاستراتيجية والمعمقة حول السياسات والقضايا المتعلقة بدول الخليج وجوارها الإقليمي.

جميع الحقوق محفوظة

info@gulfhouse.org

www.gulfhouse.org

المدير العام للمشروع

عـادل مـــرزوق

المستشار البحثي للمشروع

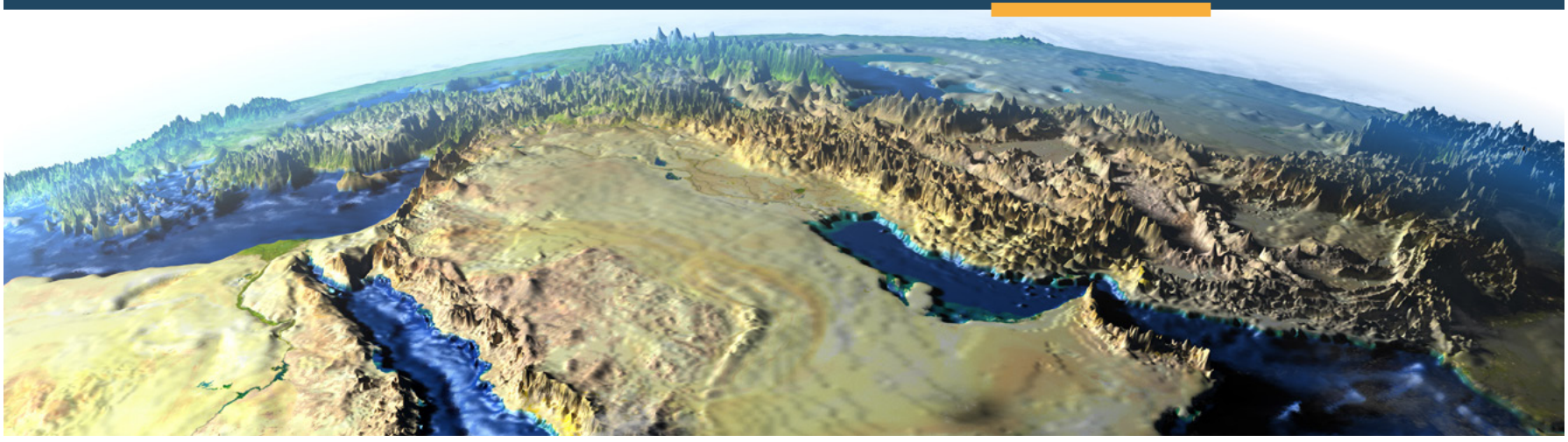
محـمـد مـطـــر

تم إصدار هذا المؤشر بدعم مشكور من

الصندوق الوطني للديمقراطية

الولايات المتحدة الأمريكية

الباب الأول: المقدمة



يـأتي الإصـدار الثـاني (2021) مـن «مؤشـر المشـاركة السياسـية في دول مجلـس التعـاون الخليجـي» تطويـراً للإصـدار الأول (2020) ورصـداً وتحليـلاً لأهـم المتغيـرات والمسـتجدات (تقدمـاً أو تراجعـاً) في دول البحـث.

يقـدم المؤشـر إطلالـة سـنوية ورصـداً علميـاً عـن درجـة المشـاركة السياسـية والاجتماعيـة والثقافيـة داخـل دول مجلـس التعـاون الخليجـي الستـ: مملكـة البحريـن، دولـة الكويـت، سـلطنة عمـان، دولـة قطـر، المملكـة العربيـة السـعودية ودولـة الإمـارات العربيـة المتحـدة، وهـو إصـدار بحـثي خـاص بــ «البيـت الخليجـي للدراسـات والنشـر».

جديـر بالذكـر أن «البيـت الخليجـي للدراسـات والنشـر»، وهـو الجهـة التي أشـرفت عـلى تصميـم وإنجـاز هـذا المؤشـر، هـو بيت خبـرة مقـره العاصمـة البريطانيـة لنـدن، يعمـل كمؤسسـة بحثيـة ودار نشـر – غيـر ربحيـة – تعـنى بإنتـاج ونشـر دراسـات الرصـد والتحليـل والدراسـات الاسـتراتيجية والمعمقـة حـول السياسـات والقضايـا المتعلقـة بـدول الخليـج وجوارهـا الإقليمـي.

يعتبـر هـذ المؤشـر أول إصـدار بحـثي متخصـص يُعـنى بقيـاس درجـة المشـاركة السياسـية في دول مجلـس التعـاون الخليجـي. ويتميـز بأنـه يمـزج بيـن مجمـوع السـياقات المفاهيميـة (الأكاديميـة، الاتفاقيـات والعهـود الدوليـة، المعـارف والخبـرات الممارسـاتية)، وبيـن الخصوصيـات وظـروف النشـأة وهيكليـة أنظمـة الحكـم في دول مجلـس التعـاون الخليجـي.

وباعتبـار موضوعـة «المشـاركة السياسـية» إحـدى أهـم مقومـات إنجـاز الدولـة الديمقراطيـة، يمثـل وجـود هـذا المؤشـر ضـرورة مُلحـة للحكومـات ومؤسسـات المجتمـع المـدني في دول الخليـج. وكذلـك هـو الأمـر بالنسـبة إلى الهيئـات الدوليـة المعنيـة والمؤسسـات البحثيـة.

يحـاول المؤشـر الإجابـة عـلى سـؤال رئيـس يتعلـق بمـدى ونسـبة إشـراك دول مجلـس التعـاون الخليجـي لمواطنيهـا سياسـياً، ومـا يترتـب عـلى ذلـك مـن رغبـة وقـدرة المواطنيـن أنفسـهم، أفـراداً وجماعـات، عـلى المشـاركة في صنـع القـرار والتأثيـر في سياسـات الدولـة، وفي تشـريعاتها، ومجمـل مظاهـر ونواحـي الحياتيـن السياسـية والاجتماعيـة.

يسـعى المؤشـر إلى أن يقـدم جهـداً وافيـاً لتسـليط الضـوء عـلى أبـرز المنجـزات والاخفاقـات والتوصيـات فيمـا يتعلـق وقـدرة المواطنيـن الخليجييـن عـلى المشـاركة السياسـية والمسـاهمة بفاعليـة في صناعـة القـرار.

يسـتفيد هـذا المؤشـر مـن مؤشـرات إقليميـة ودوليـة، وخاصـة فيمـا يتعلـق ببعـض المقاييـس المعتمـدة. لكنـه يتمايـز عنهـا في نـواحٍ عـدة: تخصصـه «الدقيـق» عبـر التركيـز عـلى موضوعـة أكثـر تحديـداً وهي «المشـاركة السياسـية»، ومراعاتـه لطبيعـة وخصوصيـة منطقـة البحـث (دول مجلـس التعـاون الخليجـي) وهـو مـا يوفـر للباحثيـن القـدرة عـلى صياغـة مقاييـس المؤشـر بالمسـتوى المأمـول مـن الدقـة والملاءمـة.

يأتي اختيـار الـدول في هـذا المؤشـر بنـاءً عـلى أنهـا في الأسـاس ضمـن مجـال اهتمـام وعمـل «البيـت الخليجـي للدراسـات والنشـر». يضـاف إلى ذلـك أن المشـتركات التاريخيـة والثقافيـة والاجتماعيـة وتشـابه أنظمـة الحكـم (ملكيـات وراثيـة) بيـن هـذه الـدول، كل ذلـك يُسـاهم في أن تكـون المقاييـس المعتمـدة في المؤشـر متسـقة ومتجانسـة.

ولئـن كان ثمـة توافـق مفاهيمـي مسـتقر عـلى أن المشـاركة السياسـية هي مقـوم أصيـل مـن مقومـات إنجـاز الدولـة الديمقراطيـة، إلا أنهـا، إجرائيـاً، تمثـل «الآليـة» الـتي تضمـن للأفـراد تحقيـق «طموحاتهـم» والقـدرة عـلى التأثيـر في اتخـاذ القـرار سياسـياً واقتصاديـاً واجتماعيـاً وثقافيـاً وصـولاً لتحقيـق «التنميـة» و«الصالـح العـام».

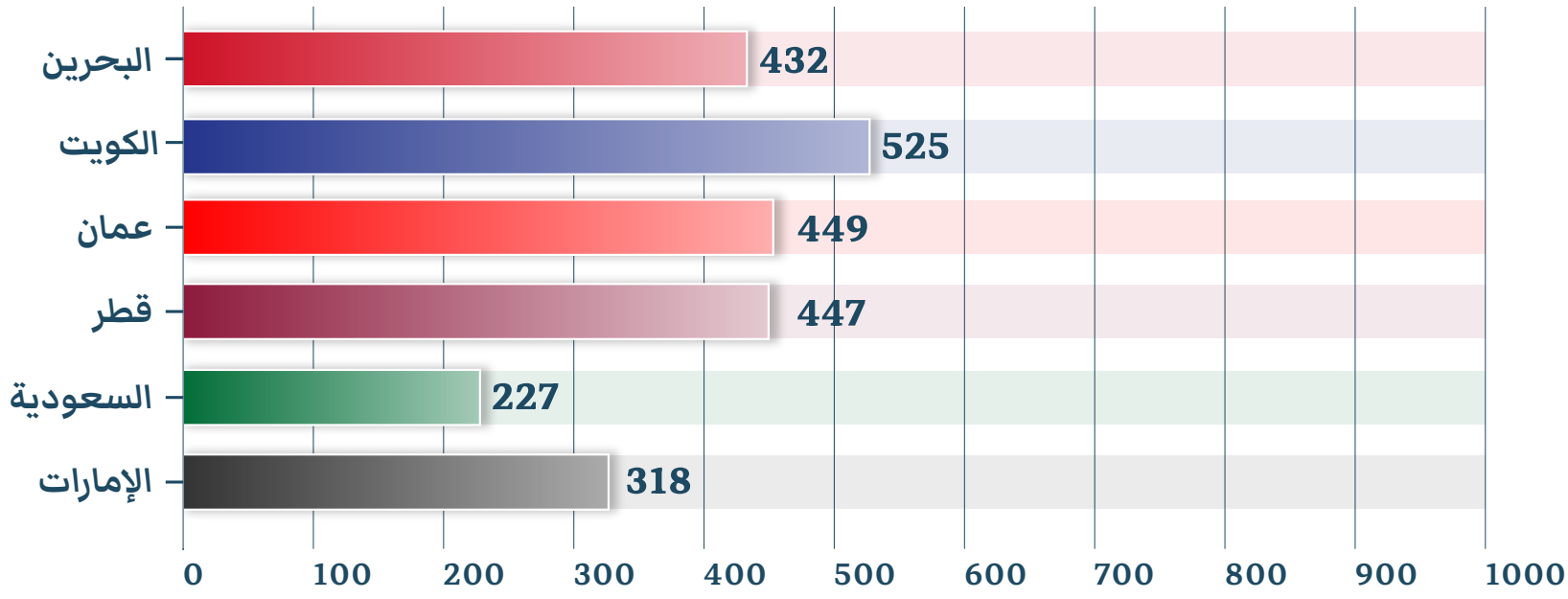
هـذا المؤشـر يعتمـد في تعريفـه لـ «المشـاركة السياسـية» عـلى أن للأفـراد الحـق في المشـاركة الفاعلـة والعادلـة في الحيـاة السياسـية والمؤسسـات التشـريعية والرقابـة عـلى السـلطات الثـلاث وفي انتقادهـا، مـع ضـرورة مراعـاة التمثيـل العـادل والمتناسـب لمختلـف الجماعـات والأقليـات دون تمييـز، وبمـا يشـمل تمكيـن المـرأة وفئـة الشـباب.

ورغـم عديـد التعريفـات، وتوافـق واختـلاف نصوصهـا، يعتمـد هـذا المؤشـر عـلى تعريـف المشـاركة السياسـية باعتبارهـا: «الممارسـة الفعليـة والفاعلـة للأفـراد والجماعـات في المسـاهمة والتأثيـر (بطريقـة مباشـرة وغيـر مباشـرة) في عمليـات اتخـاذ القـرار وفي إدارة الدولـة وفي تمثيلهـا وفي صناعـة سياسـات التنميـة وأوجـه إنفـاق الثـروات».

الباب الثانـي: ملخــص النتـــائــج

حافظت دولة الكويت على المرتبة الأولى بتسجيلها 525 درجة من مجموع 1,000 درجة على «مؤشر المشاركة السياسية في دول مجلس التعاون الخليجي»، تلتها سلطنة عُمان التي تقدمت إلى المرتبة الثانية مسجلة 449 درجة.

وبفارق طفيف أتت دولة قطر في المرتبة الثالثة بحصولها على 447 درجة فيما تراجعت مملكة البحرين إلى المرتبة الرابعة بتسجيلها 432 درجة، ثم دولة الإمارات العربية المتحدة في المرتبة الخامسة برصيد 318 درجة، تلتها المملكة العربية السعودية في المرتبة الأخيرة بتسجيلها 227 درجة.

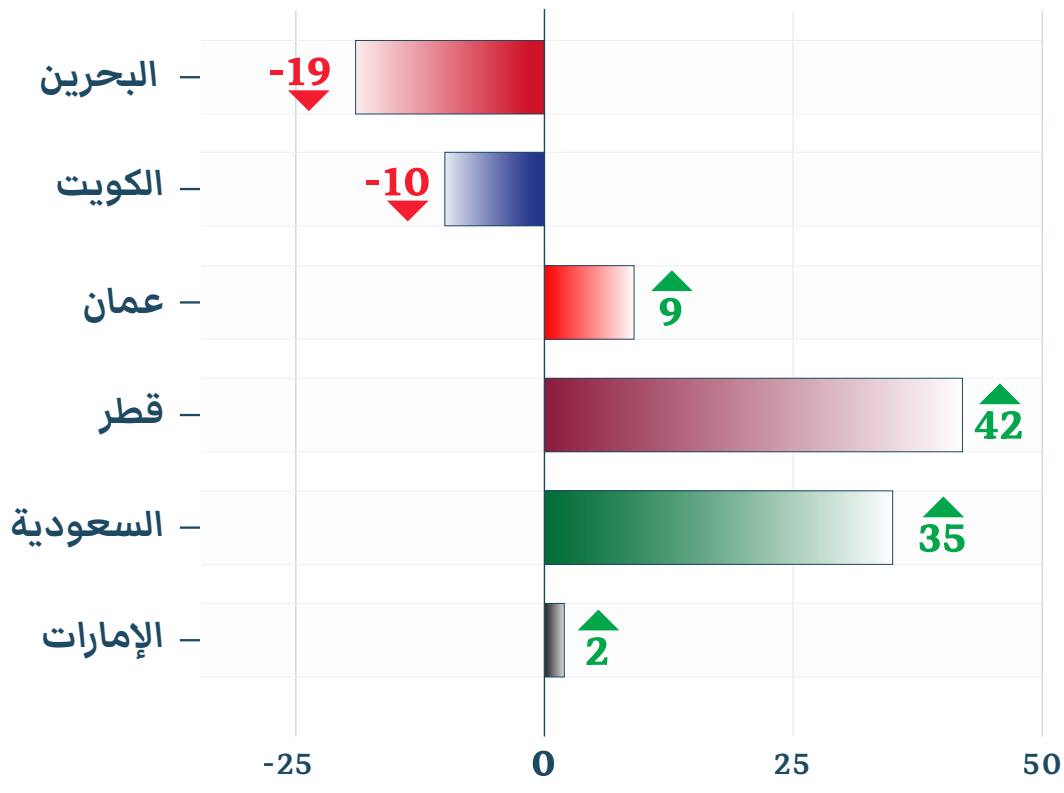


رسم توضيحي 1: النتائج العامة للمؤشر 2021

وفيما تقدمت كل من قطر (42 درجة) والسعودية (35 درجة) وعمان (9 درجات) والإمارات (درجتان)، تراجعت البحرين (19 درجة) والكويت (10 درجات). وفيما تجاوزت الكويت – منفردة – حاجز الـ 500 درجة ما تزال باقي الدول دون ذلك.

وهو ما يشير إلى حاجة ماسة في جميع دول المجلس لتوسيع أطر المشاركة السياسية وصنع القرار، خصوصًا تعزيز وتوسيع صلاحيات المجالس المنتخبة وتحسين قوانين الانتخابات وتعزيز المواطنة المتساوية وضمان حرية الرأي والتعبير وسلامة الأفراد الممارسين للعمل السياسي.

وفيما تؤمن الإصلاحات الحكومية المتدرجة في دول مجلس التعاون الخليجي الإقامة المستقرة والفاعلة للجاليات والعمالة الأجنبية، لا تزال هذه الفئات تتعرض لإقصاء فيما يتعلق بالتمثيل النقابي ورعاية مصالحهم وممارسة أنشطتهم المجتمعية.



رسم توضيحي 2: مدى التغير على المؤشر بين عامي 2020 و2021

الممارسة السياسية

سجلت جميع دول مجلس التعاون الخليجي نتائج مخيبة في السماح بتشكيل التنظيمات السياسية وضمان الحق في العمل السياسي وسلامة الممارسين. وباستثناء الكويت، يلاحظ أن باقي دول المجلس تشهد انخفاضاً ملحوظاً في قوانين الانتخابات العامة وحاكمية وفاعلية المجالس المنتخبة وصلاحياتها.

جدير بالالتفات تراجعُ البحرين بشكل مضطرد في تجربتها النيابية وحرية العمل السياسي، كما وينتظر ما ستؤول له التجربة النيابية الجديدة في قطر. وفيما تنعدم المشاركة السياسية في انتخاب حكومات دول مجلس التعاون الخليجي المُعينة، فإن صلاحيات الرقابة والمساءلة والاستجوابات وطرح الثقة هي في الغالب ممنوعة أو مقيدة.

هذا وبقت نتائج جميع الدول متواضعة في مجالات حرية الرأي والتعبير مع أفضلية نسبية في كل من الكويت وقطر وعمان إذ تشهد غالبية دول مجلس التعاون محاكمات قضائية واعتقالات تعسفية لعشرات المواطنين في تهم تتعلق بحرية الرأي والتعبير فيما يتعلق بسياسات هذه الدول والقوانين المعمول بها. تجدر الإشارة إلى أن سياسات الرقابة على الإنترنت والتجسس على المواطنين في الداخل والخارج باتت شائعة.

المواطنة المتساوية

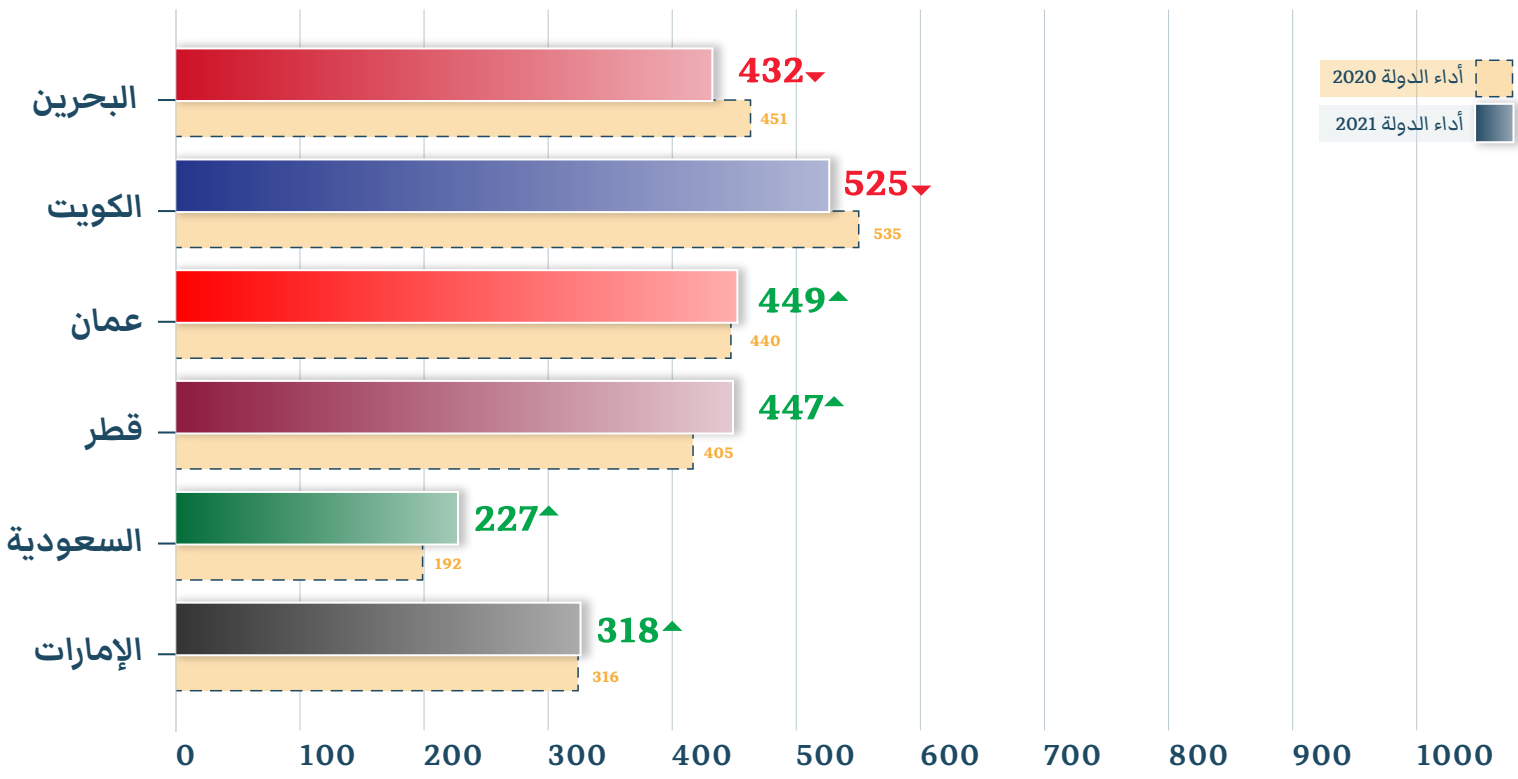
لوحظ اعتماد دول خليجية (الإمارات، الكويت، قطر، البحرين) لسياسات تمييزية وتمثيل غير عادل فيما يتعلق وضمان حق المشاركة السياسية في انتخابات المجالس التشريعية ومجالس الشورى والمجالس البلدية لمواطنيها.

ترتكز هذه السياسات على موانع وضوابط تحددها قوانين الجنسية ومباشرة الحقوق السياسية وتنظيم الانتخابات في هذه البلدان. وهو ما يجعل من موضوع المواطنة المتساوية ملفًا بالغ الأهمية فيها.

وفيما يبدو الوصول إلى المناصب العليا والوظائف القيادية والحساسة في كل البحرين والإمارات والسعودية والكويت محتكرًا – أو شبه ذلك- لأفراد الأسر الحاكمة، تتميز كل من قطر وعمان بنفاذية عالية لمواطنيهما في الوصول إلى هذه المناصب (الوزارات السيادية في مجالس الوزراء والمؤسسات العسكرية والقضائية). يلاحظ في هذا السياق هيمنة الأسر الحاكمة وعائلات أو جماعات محددة على المناصب العليا في الدولة ما يترتب عليه وجود أقليات مهمشة أو جماعات غير ممثلة بما يتوازى مع تعدادها في المجتمع.

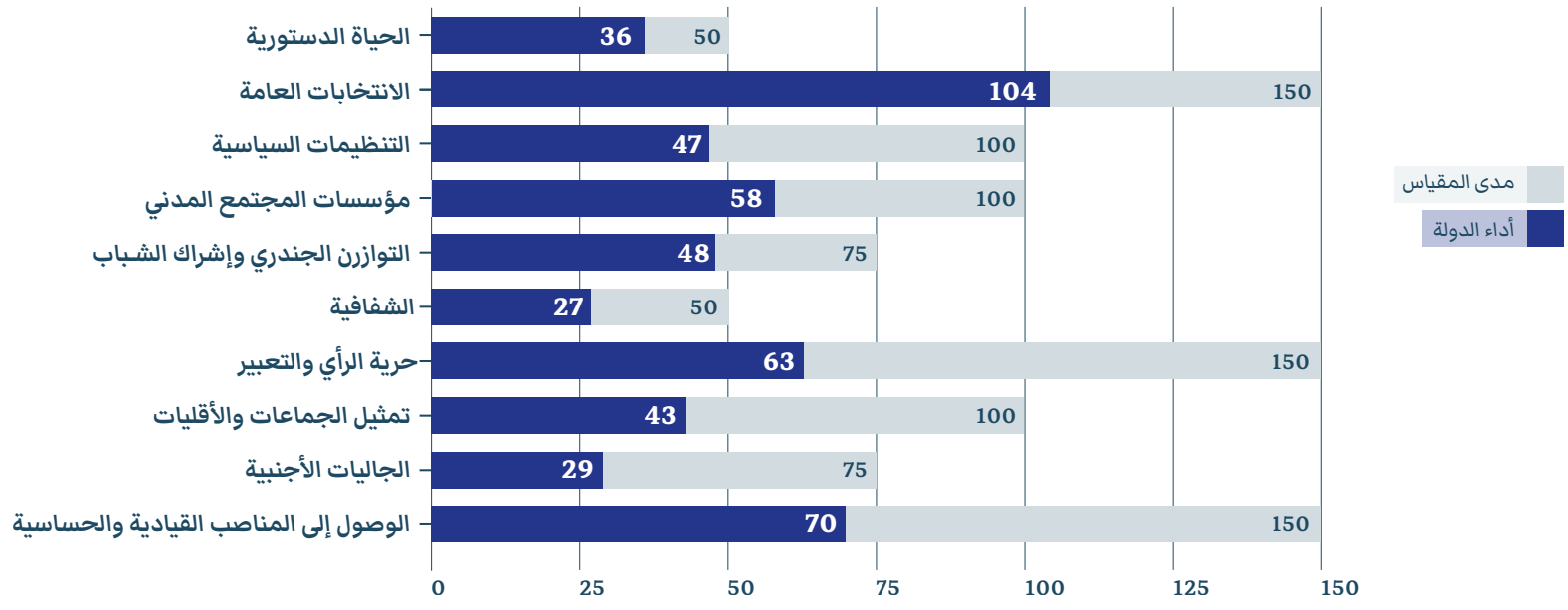
وباستثناء سلطنة عمان، ونسبياً قطر والإمارات، فإن باقي الدول تفتقر لقوانين تجريم التمييز وسياسات مواجهة خطابات الكراهية والعنصرية لبعض المكونات المجتمعية والأجانب المقيمين فيها.

فيما يتعلق بالمساواة الجندرية وتمكين فئة الشباب، تتجه سياسات جميع دول مجلس التعاون الخليجي – باستثناء السعودية والكويت - نحو تحقيق نتائج أفضل.



رسم توضيحي 3: النتائج العامة للمؤشر عامي 2020 و2021

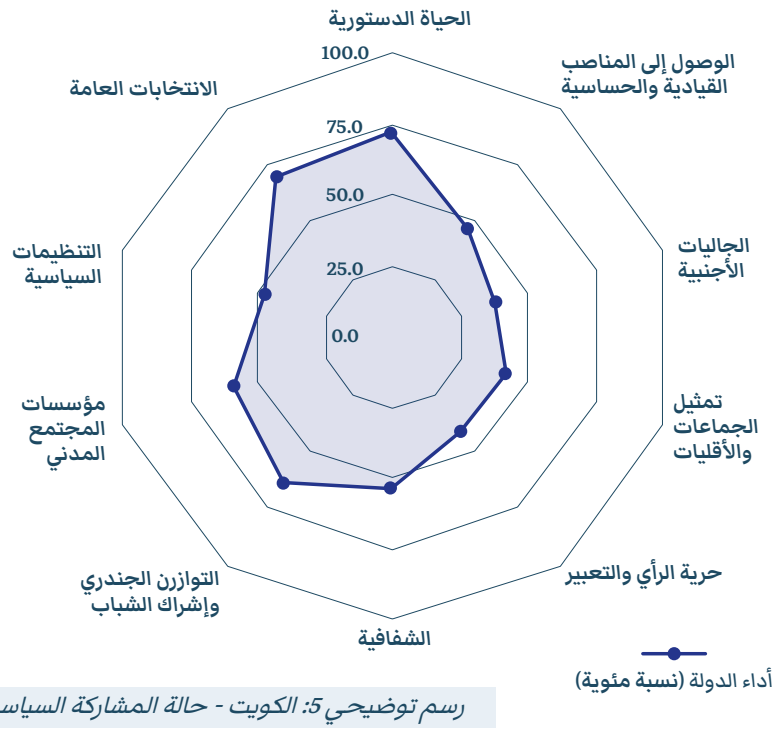
2.1 دولة الكويت



رسم توضيحي 4: الكويت - نتائج المقاييس 2021

رغـم تراجـع نتائـج الكويـت 10 درجـات، حافظـت عـلى المرتبـة الأولى بتسـجيلها 525 درجـة متخطيـة حاجـز الـ 500 درجـة مـن مجمـوع درجـات المؤشـر (1,000 درجـة). وجـاء التراجـع عـلى مقيـاس (حريـة الـرأي والتعبيـر) بخسـارة 7 درجـات ومقيـاس (تمثيـل الجماعـات والأقليـات) بخسـارة 3 درجـات.

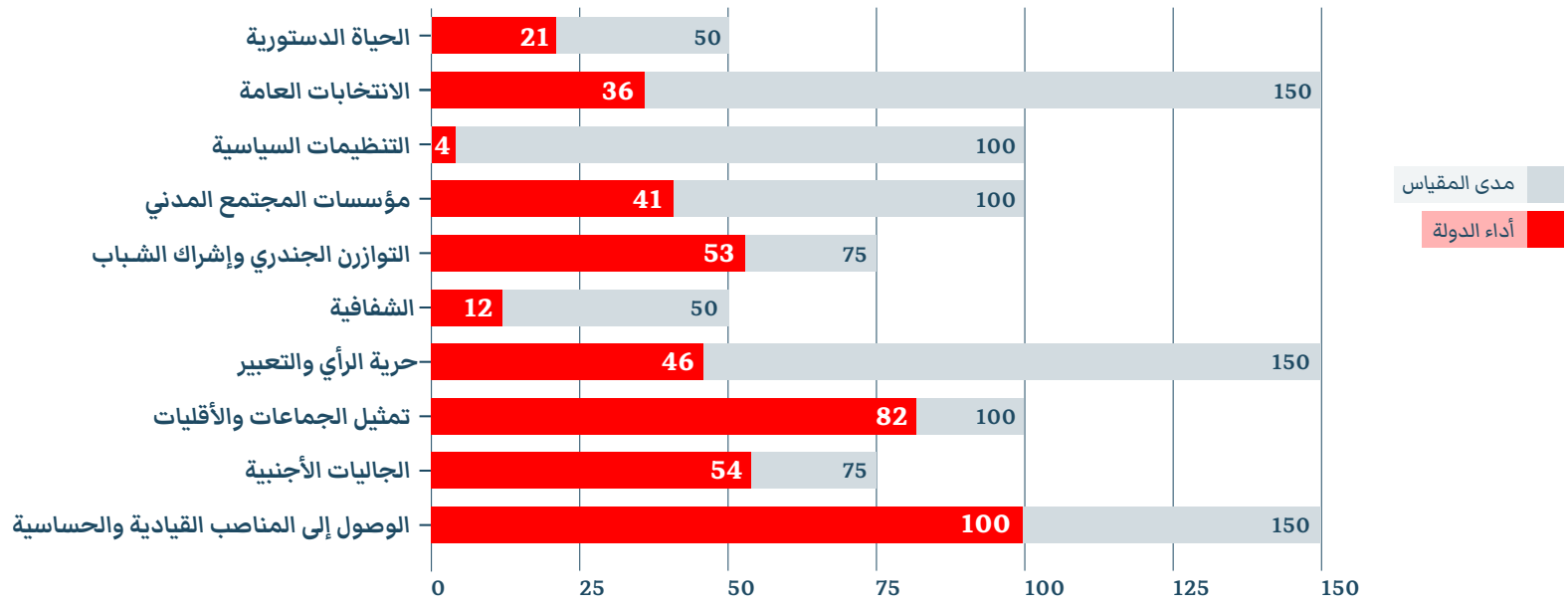
وتصـدرت الكويـت 4 مقاييـس (الحيـاة الدسـتورية / الانتخابـات العامـة / الشـفافية / حريـة الـرأي والتعبيـر) مـن المقاييـس العشـرة. رغـم ذلـك، سـجلت درجـات متدنيـة في مقاييـس (التنظيمـات السياسـية / الجاليـات الأجنبيـة) مـع بـروز تحديـات وازنـة فيمـا يتعلـق بالتشـريع لعمـل الأحـزاب السياسـية وحـل ملـف «البـدون» والتمييـز بيـن مواطنيهـا فيمـا يتعلـق والمشـاركة السياسـية في الانتخابـات، وكذلـك فيمـا يتعلـق بالجاليـات الأجنبيـة المقيمـة في البـلاد.



رسم توضيحي 5: الكويت - حالة المشاركة السياسية 2021

رسم توضيحي 6: مدى تغير نتائج الكويت بين عامي 2020 و2021

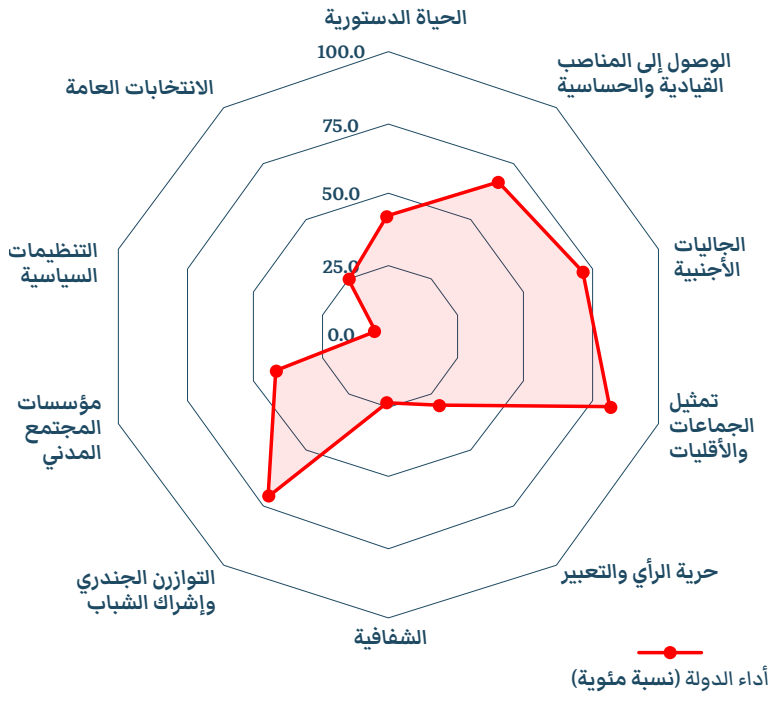
2.2 سلطنة عمان



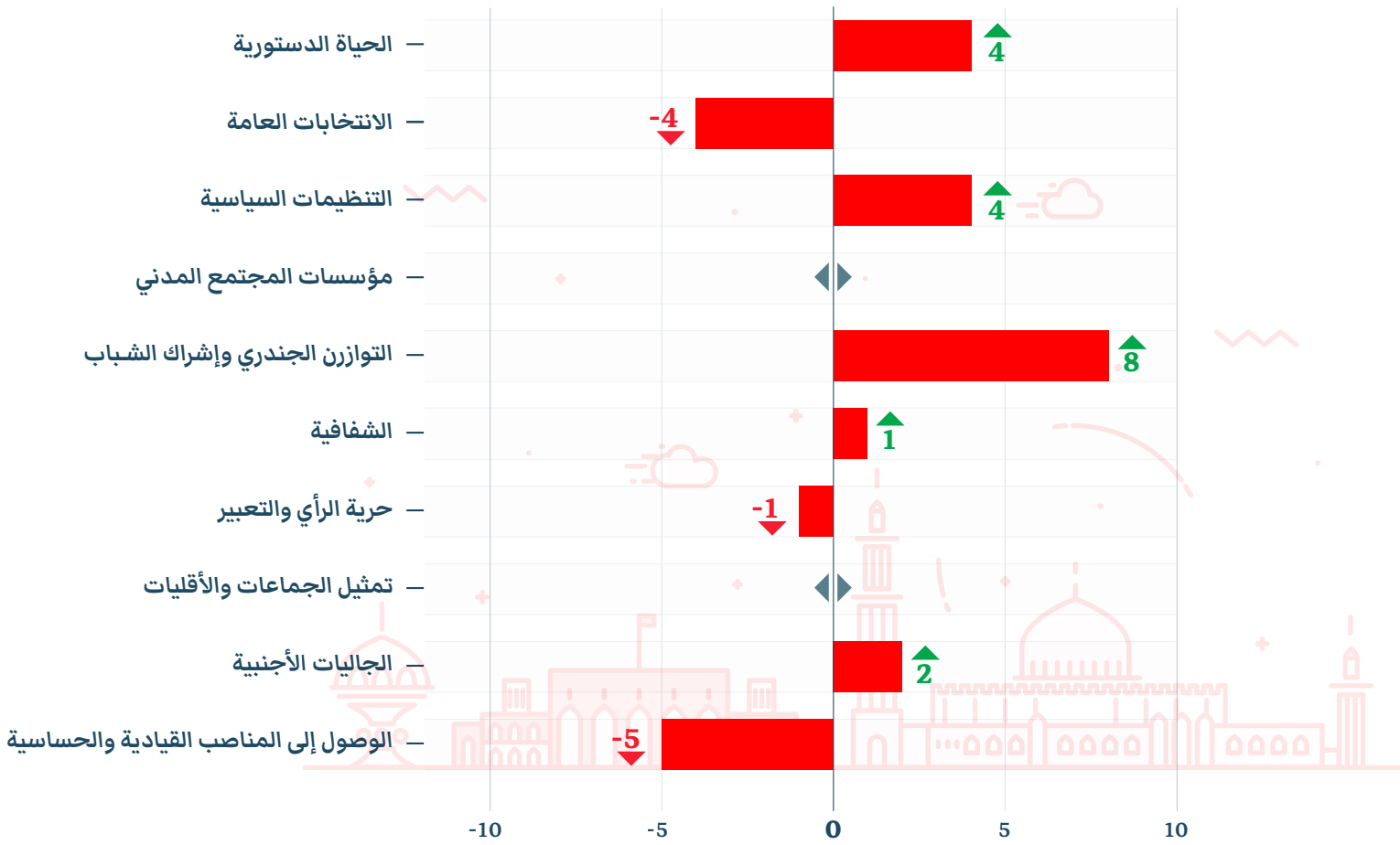
رسم توضيحي 7: عمان - نتائج المقاييس 2021

بتسـجيلها 449 درجـة تقدمـت عمـان مـن المرتبـة الثالثـة إلى المرتبـة الثانيـة. وتصـدرت السـلطنة مقيـاس (تمثيـل الجماعـات والأقليـات) معتمـدة عـلى سياسـات حكوميـة تضمـن المسـاواة بيـن مواطنيهـا والتمثيـل المتناسـب لمختلـف مكونـات المجتمـع. كمـا حافظـت السـلطنة عـلى تميـز ملحـوظ (المرتبـة الثانيـة) في مقيـاس «الوصـول إلى المناصـب القياديـة والحساسـة» إذ تضمـن الدولـة نفاذيـة عاليـة للعمانييـن مـن خـارج الأسـرة الحاكمـة للمناصـب العليـا، وكذلـك في مقيـاس (الجاليـات الأجنبيـة). وحسـنت السـلطنة درجتهـا «الصفريـة» السـابقة في مقيـاس (التنظيمـات السياسـية) بـ 4 درجـات (مـن مجمـوع 100 درجـة) بنـاءً عـلى تحسـن البيئـة القانونيـة لسـلامة الممارسـين للعمـل السـياسي مـع بقـاء حظـر تشـكيل الأحـزاب السياسـية أو الانضمـام إليهـا.

سـجلت السـلطنة تراجعـاً في مقاييـس (الانتخابـات العامـة / حريـة الـرأي والتعبيـر).

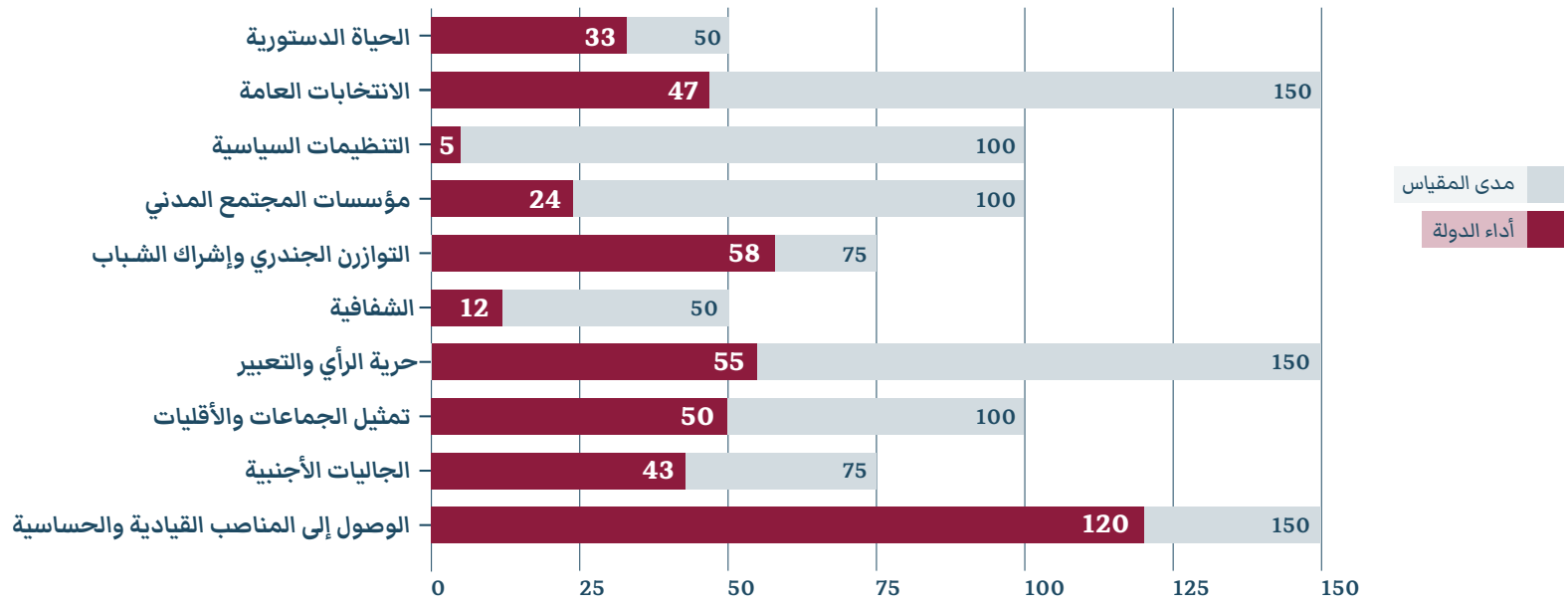


رسم توضيحي 8: عمان - حالة المشاركة السياسية 2021



رسم توضيحي 9: مدى تغير نتائج عمان بين عامي 2020 و2021

2.3 دولة قطر

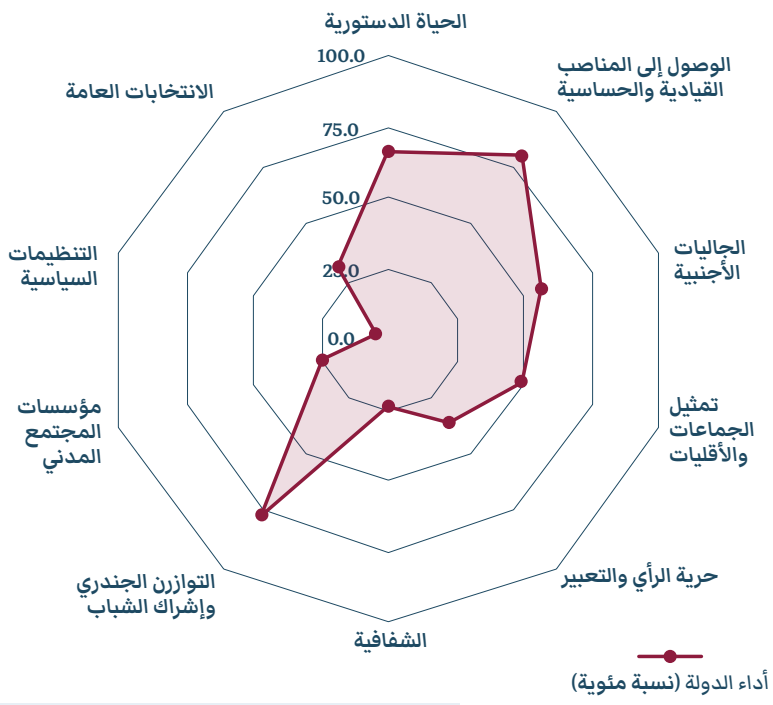


رسم توضيحي 10: قطر - نتائج المقاييس 2021

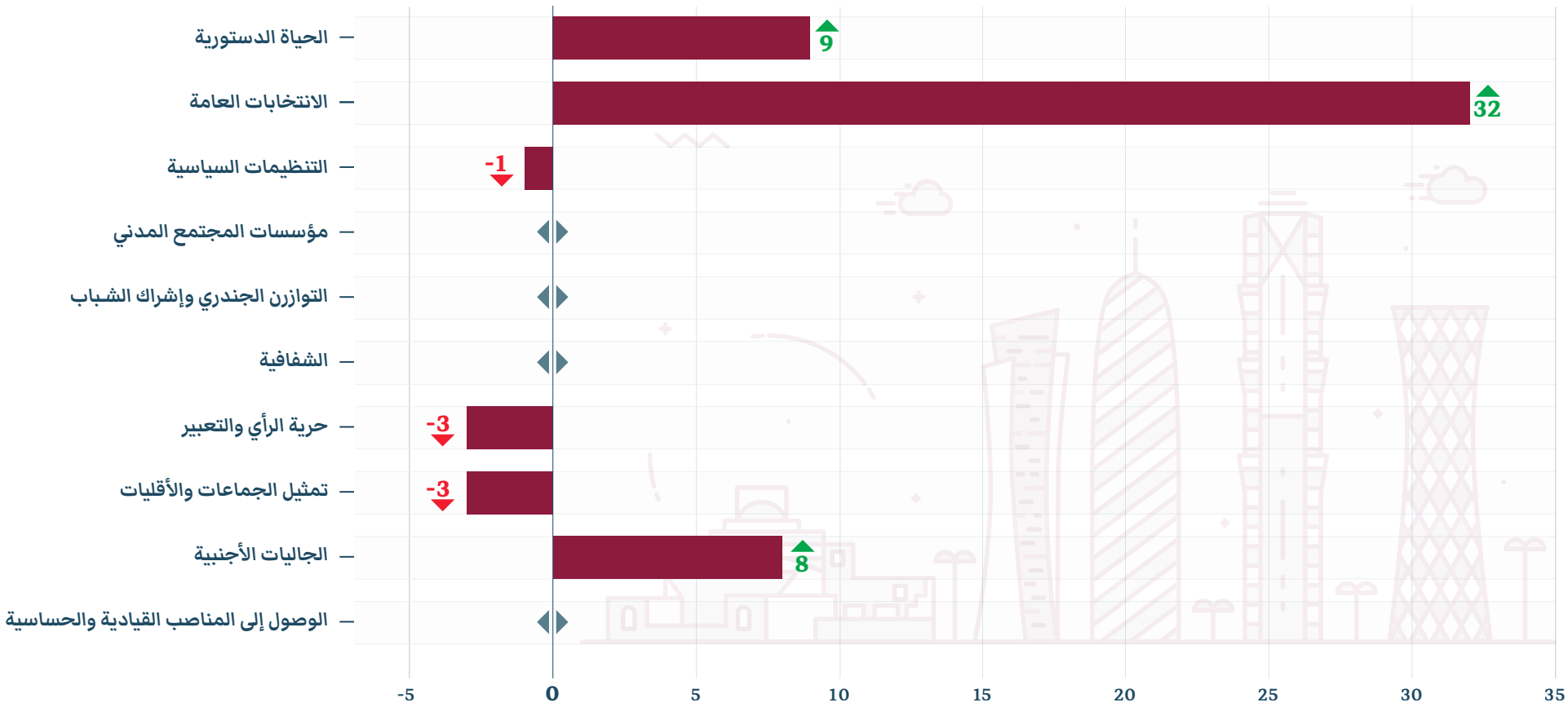
حققت قطر تقدماً هو الأكبر بين دول المؤشر بزيادة 42 درجة لترتفع من المرتبة الرابعة إلى الثالثة مسجلة 447 درجة بفارق درجتين عن سلطنة عمان. ويأتي هذا التحسن مع إعلان إجراء انتخابات مجلس الشورى بعد 17 عامًا من تعطيلها وإقرار إصلاحات في سوق العمل تتضمن إلغاء نظام الكفيل ووضع حد أدنى للأجور.

وحافظت قطر على تصدرها مقياس (الوصول إلى المناصب القيادية والحساسة) بحضور شخصيتين فقط من العائلة الحاكمة في مجلس الوزراء (رئيس الوزراء الذي يشغر أيضاً منصب وزير الداخلية، ووزير الخارجية) كما حققت تقدمًا في مقاييس (الحياة الدستورية) و(الانتخابات العامة) و(الجاليات الأجنبية).

وتراجعت الدولة في مقياسي (التنظيمات السياسية) و(حرية الرأي والتعبير) بسبب ما أقره قانون انتخابات مجلس الشورى وقانون الجنسية من منع للقطريين الذين لا تعود أصولهم في البلاد إلى ما قبل 1930 من حق الترشح في انتخابات مجلس الشورى. رافق ذلك توثيق إيقافات بحق عدد من المشاركين في التجمعات الاحتجاجية.

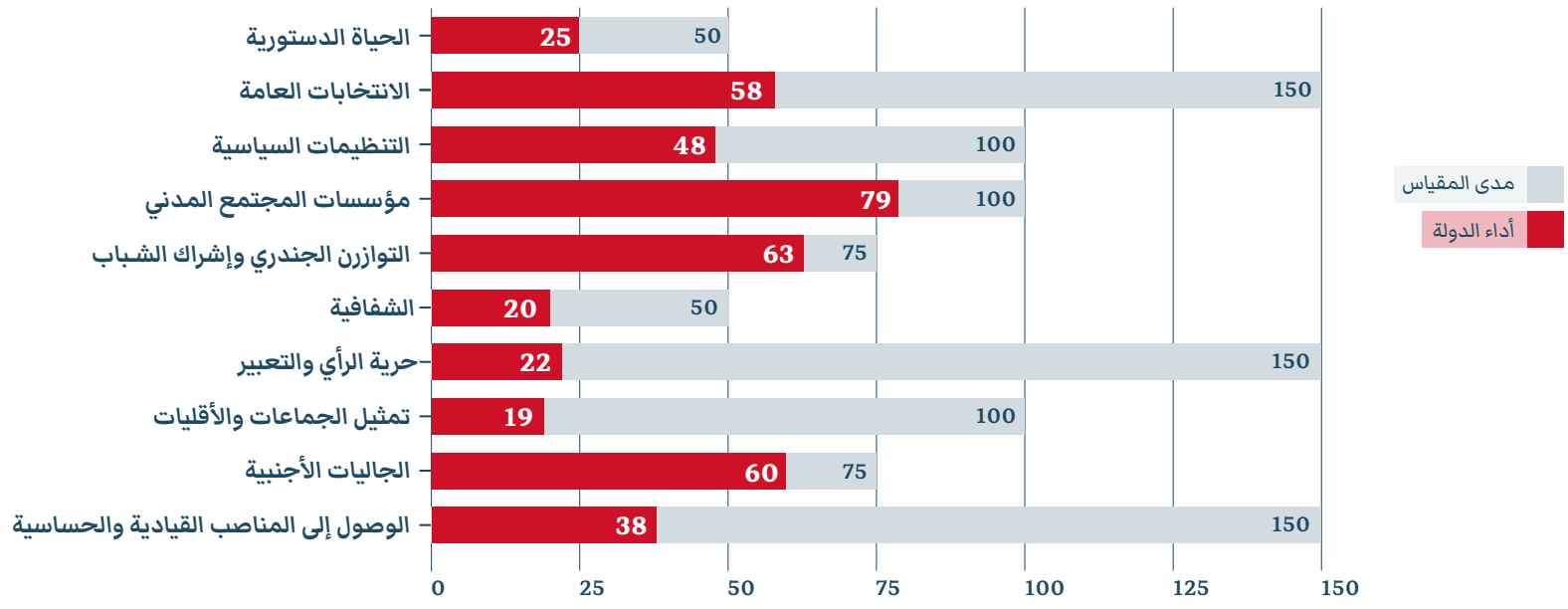


رسم توضيحي 11: قطر - حالة المشاركة السياسية 2021



رسم توضيحي 12: مدى تغير نتائج قطر بين عامي 2020 و2021

2.4 مملكة البحرين

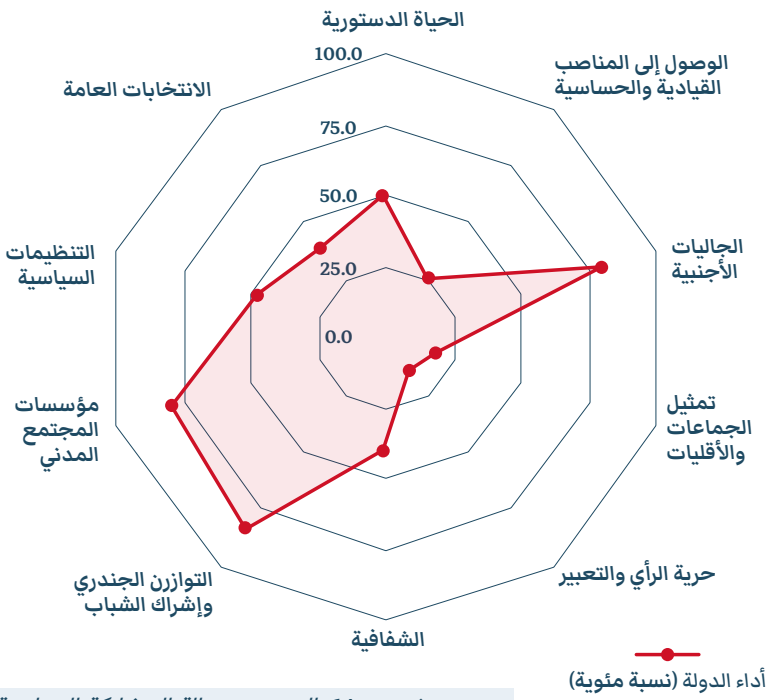


رسم توضيحي 13: البحرين - نتائج المقاييس 2021

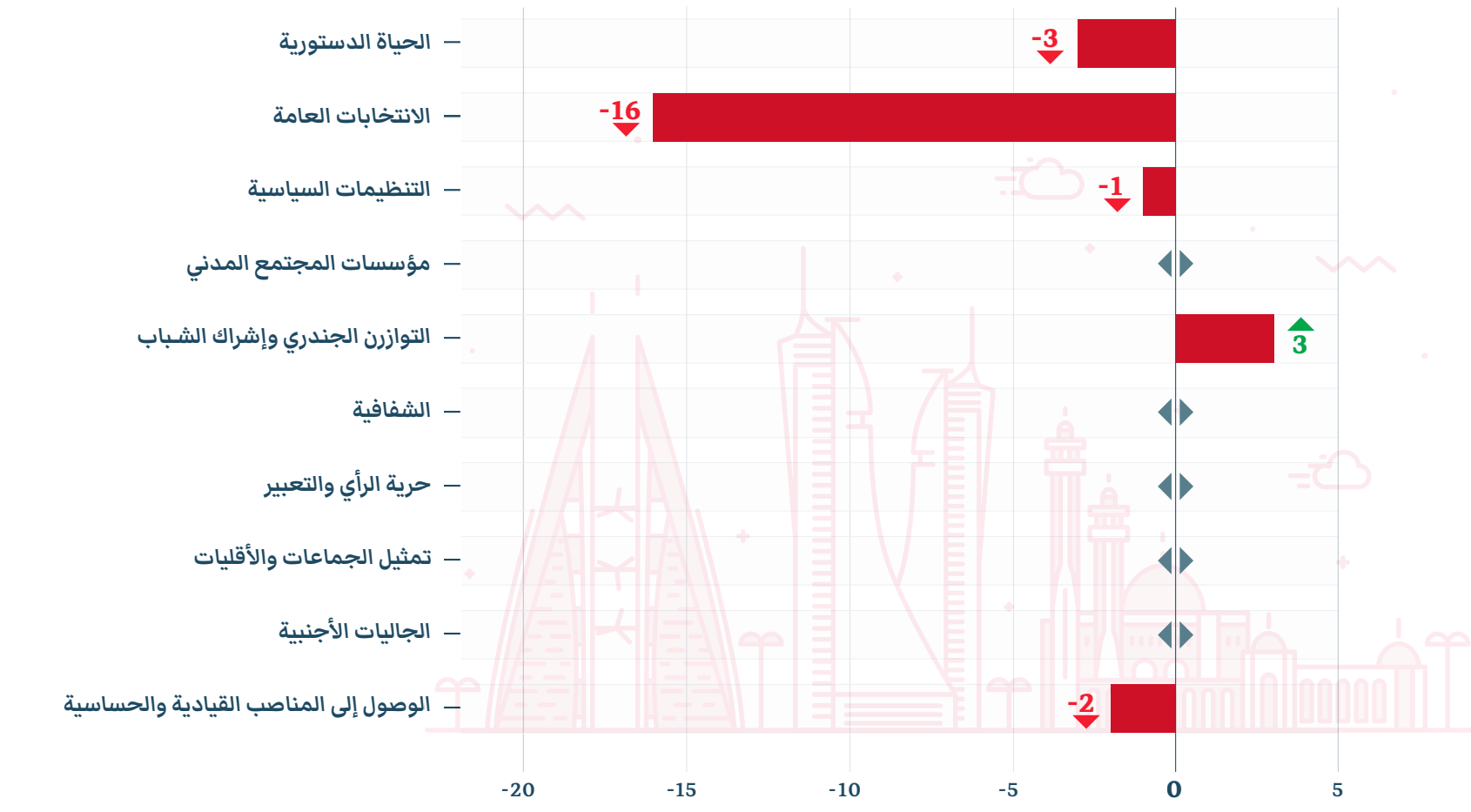
تراجعت البحرين 19 درجة لتهبط من المرتبة الثانية إلى الرابعة بحصولها على 432 درجة، مسجلة أكبر تراجع بين دول المؤشر لهذا العام.

تراجعت البحرين 3 درجات في مقياس (الحياة الدستورية) و16 درجة في مقياس (الانتخابات العامة) على خلفية صدور مرسوم بقانون يختص بتعديل اللائحة الداخلية لمجلس النواب بما يقلص من صلاحيات النواب ويمنعهم من توجيه النقد أو اللوم أو الاتهام للحكومة.

وتقدمت البحرين 3 درجات في مقياس (التوزان الجندري وإشراك الشباب) لما لوحظ من تركيز في التعيينات الحكومية الجديدة على فئة الشباب في المناصب العليا، بما يشمل الهيئات والأقسام الإدارية داخل مجلس الوزراء. وتصدرت البحرين 3 مقاييس (التنظيمات السياسية/ مؤسسات المجتمع المدني/ الجاليات الأجنبية). وحققت أداءً مميزاً فيما يتعلق بالأنظمة والقوانين المحلية لتنظيم عمل مؤسسات المجتمع المدني والنقابات العمالية، كذلك هو الحال في ضمان الإقامة المستقرة والفاعلة للجاليات الأجنبية المقيمة فيها وضمان تمثيلها نقابياً. وسجلت البحرين درجات متدنية في مقاييس (حرية الرأي والتعبير). واستمرت البلاد في تذيل مقياسي (تمثيل الجماعات والأقليات) و(الوصول إلى المناصب القيادية والحساسة) مع تسجيلها أعلى نسبة حضور لأفراد العائلة الحاكمة في مختلف مناصب الدولة العليا.

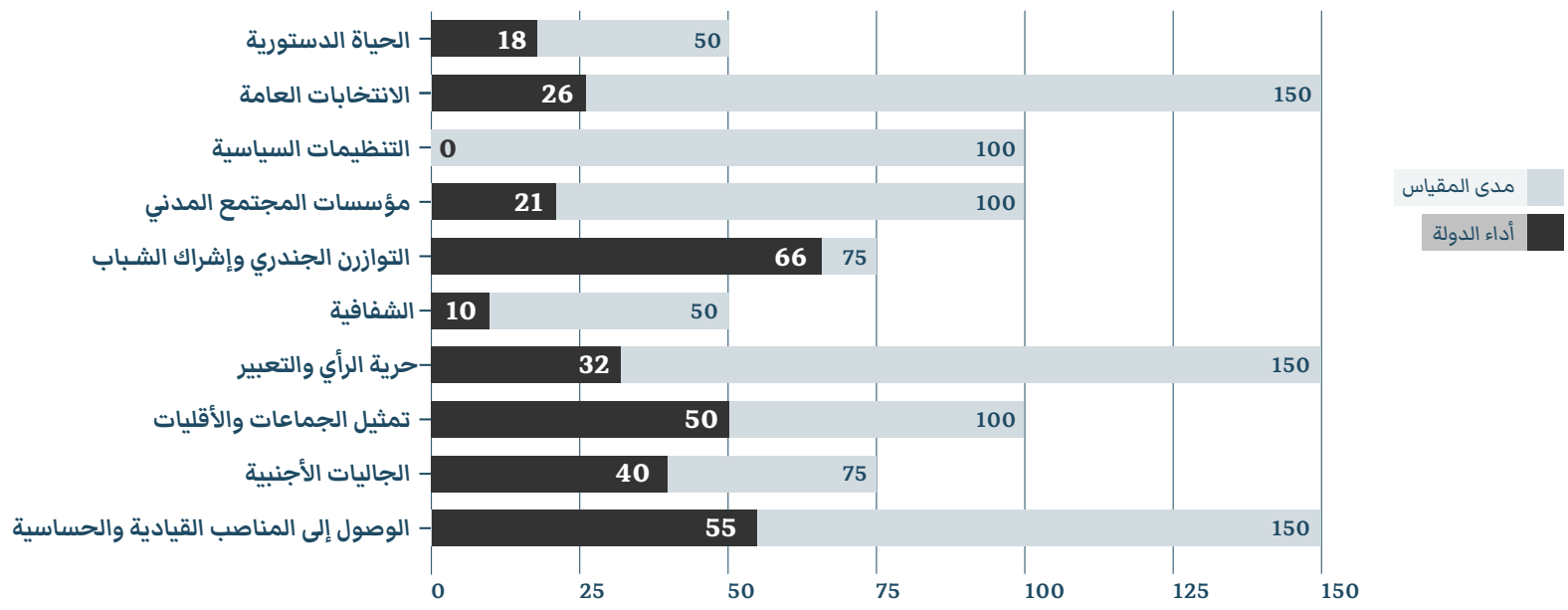


رسم توضيحي 14: البحرين - حالة المشاركة السياسية 2021



رسم توضيحي 15: مدى تغير نتائج البحرين بين عامي 2020 و2021

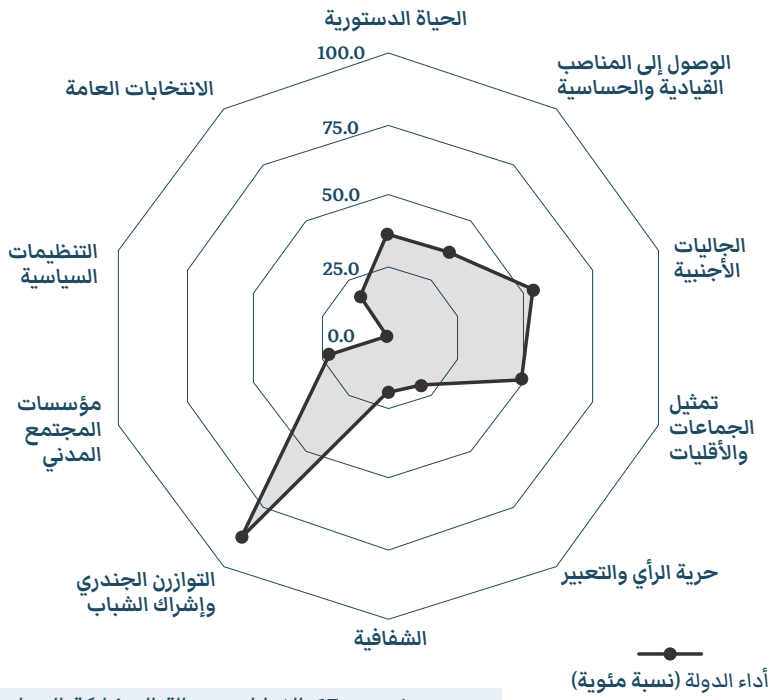
2.5 دولة الإمارات العربية المتحدة



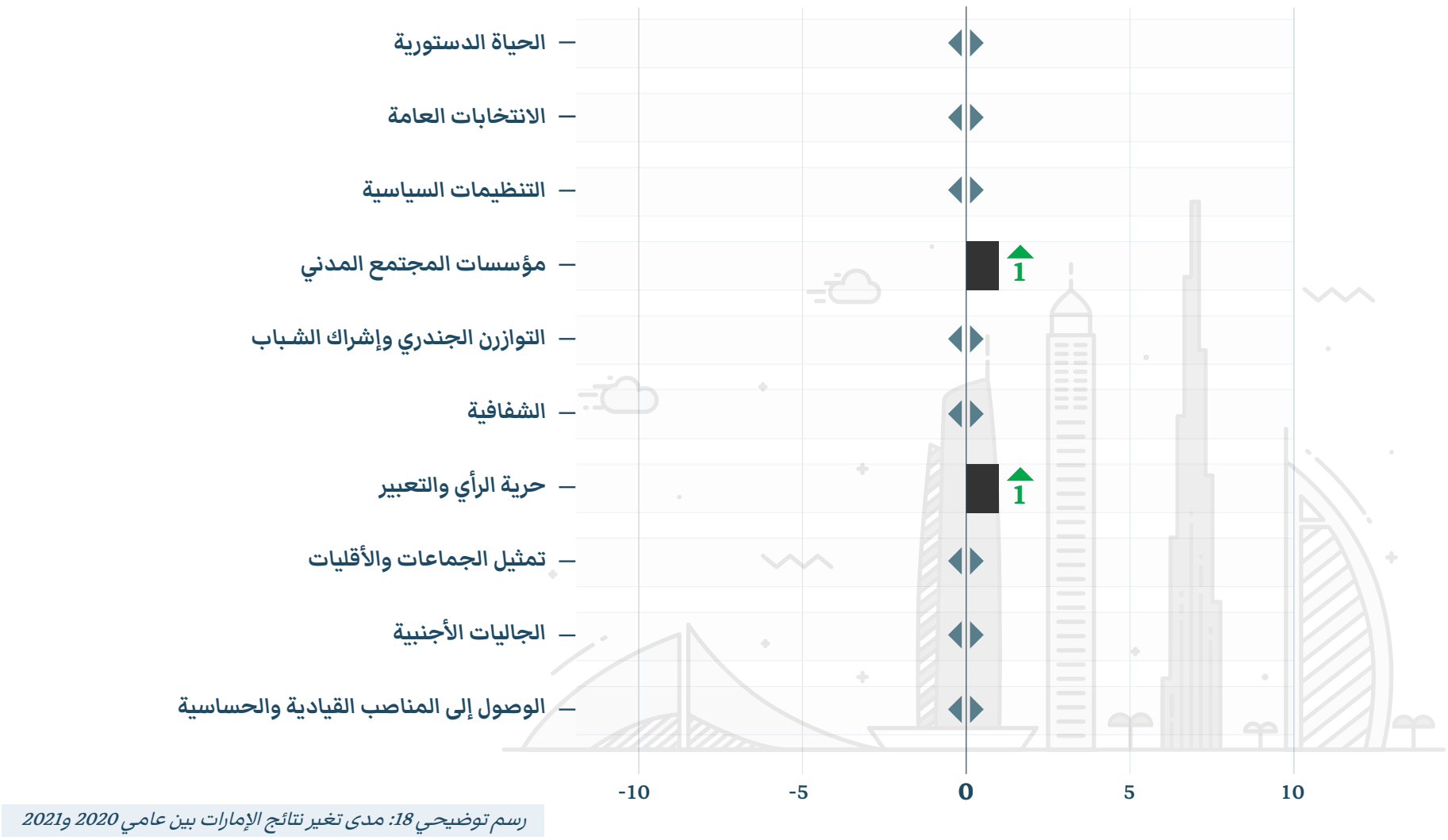
رسم توضيحي 16: الإمارات - نتائج المقاييس 2021

بزيادة درجتين مقارنة بنتائج العام الماضي، حافظت الإمارات على المرتبة الخامسة بواقع 318 درجة. وحافظت الدولة على صدارة مقياس (التوزان الجندري وإشراك الشباب) نسبة للسياسات والإجراءات الخاصة المتبعة لضمان تمثيل وازن للمرأة الإماراتية وفئة الشباب في مختلف مؤسسات الدولة، وكذلك في مقياس (الجاليات الأجنبية) حيث حلت ثانية بالتساوي مع قطر.

كما سجلت الإمارات تقدمًا طفيفاً في مقياس (مؤسسات المجتمع المدني) و(حرية الرأي والتعبير) ومرتبة متوازنة في مقياس (تمثيل الجماعات والأقليات) متفردة على جميع دول مجلس التعاون الخليجي بسن قانون «تجريم التمييز والكراهية». من جهة أخرى، بقت البلاد بعلامة «صفرية» في مقياس (التنظيمات السياسية) ونتائج متأخرة في مقياس (الانتخابات العامة) وتذيلت ترتيب مقياس (الشفافية).

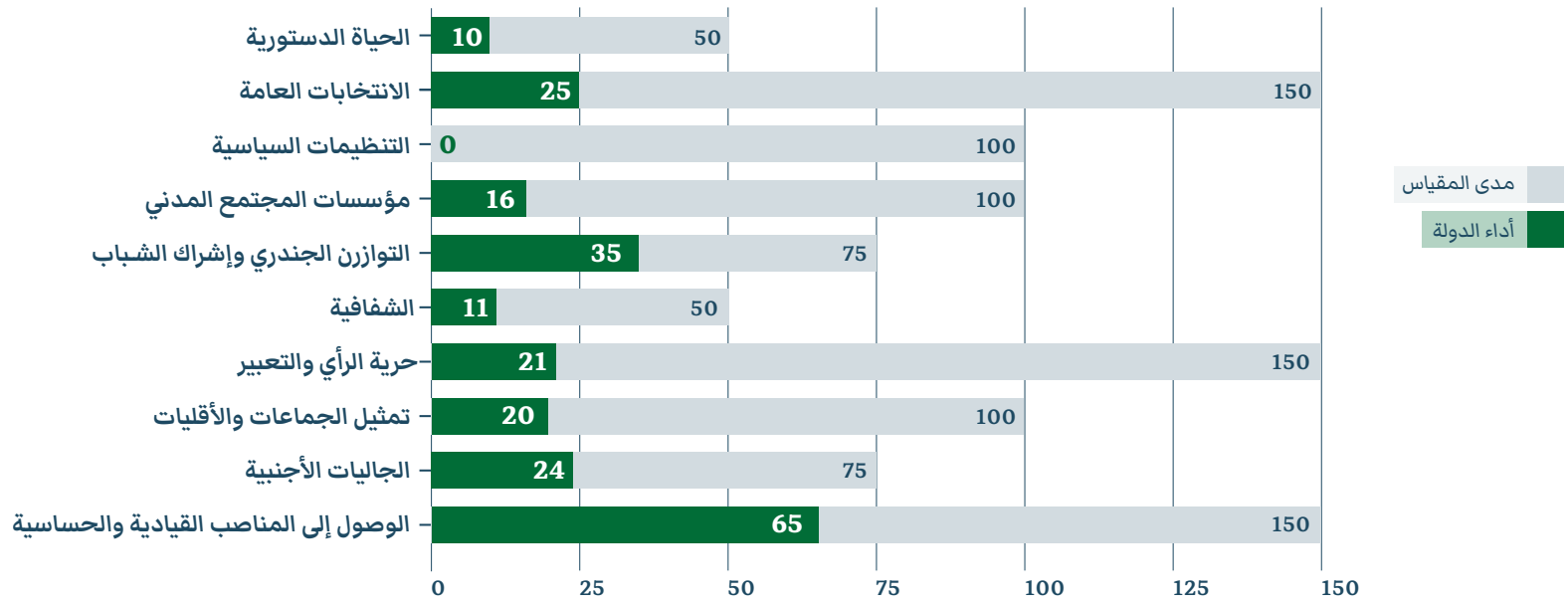


رسم توضيحي 17: الإمارات - حالة المشاركة السياسية 2021



رسم توضيحي 18: مدى تغير نتائج الإمارات بين عامي 2020 و2021

2.6 المملكة العربية السعودية

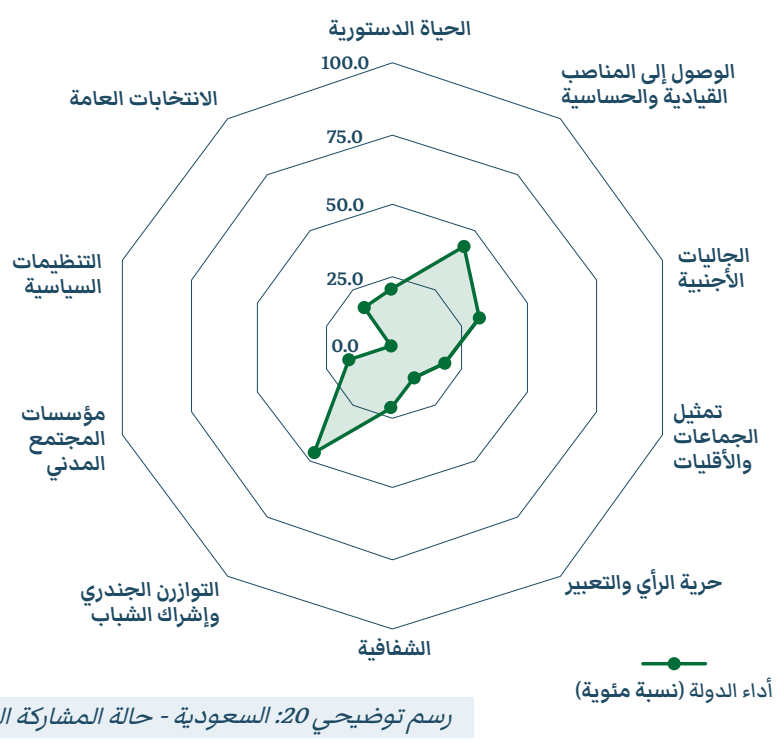


رسم توضيحي 19: السعودية - نتائج المقاييس 2021

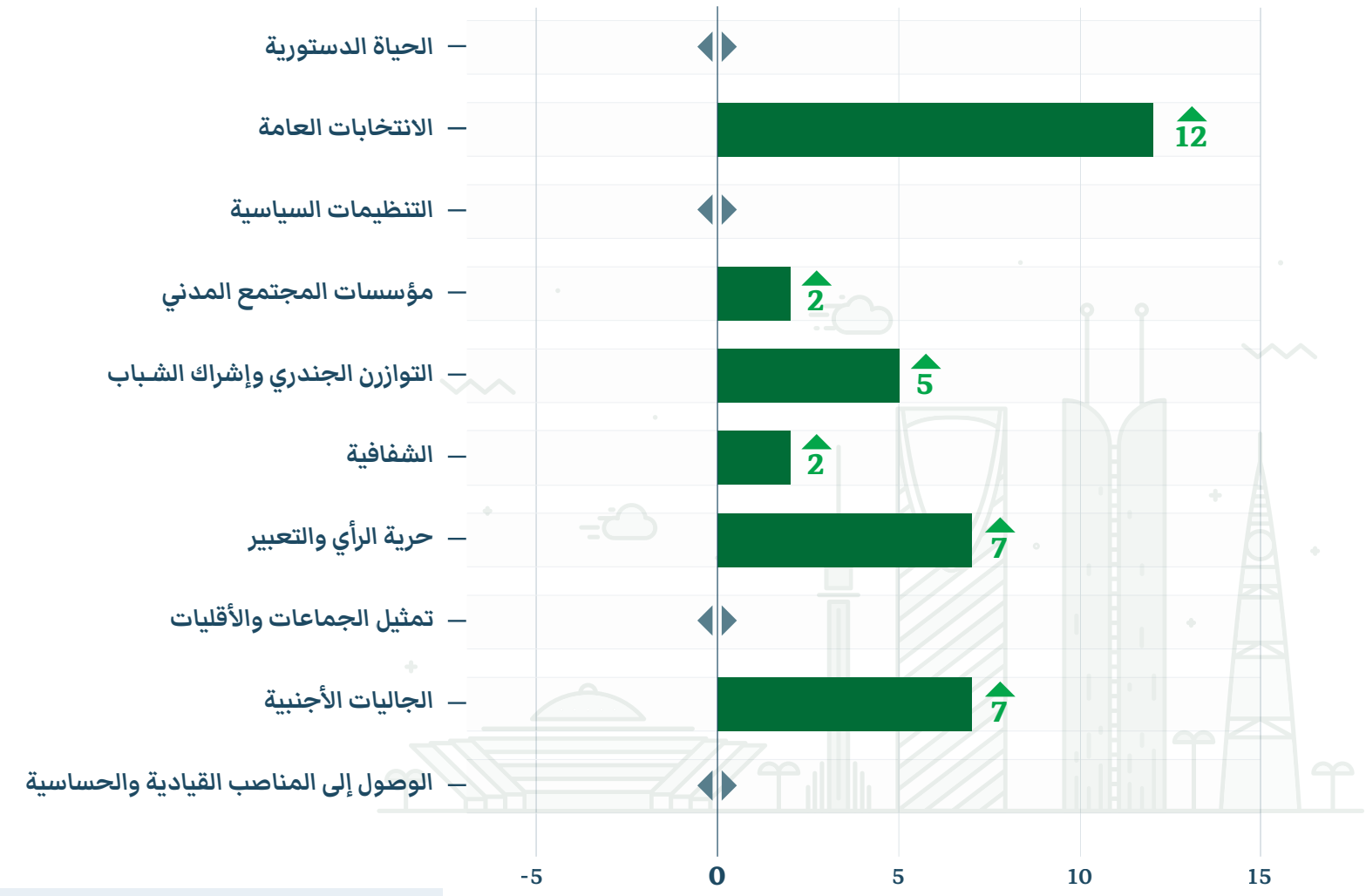
ورغـم تحقيقهـا تقدمًـا ملحوظًـا في نيـل الدرجـات بـ 35 درجـة مقارنـة بنتائـج العـام السـابق، بقـت السـعودية في ذيـل الترتيـب مسـجلة 227 درجـة. سـاهمت في ذلـك سياسـات جديـدة متعلقـة بأنظمـة الإقامـة وتمكيـن المرأة وإقـرار نظـام حريـة المعلومـات بالإضافـة إلى الإفـراج عـن بعـض الصحافييـن والنشـطاء خـلال هـذا العـام والتوسـع في تعميـم وتنظيـم المجالـس البلديـة ومؤسسـات المجتمـع المـدني.

وتقدمـت السـعودية في 6 مقاييـس وهي: (الانتخابـات العامـة) و(مؤسسـات المجتمـع المـدني) و(التـوزان الجنـدري وإشـراك الشـباب) و(الشـفافية) و(حريـة الـرأي والتعبيـر) و(الجاليـات الأجنبيـة)، رغـم ذلـك، اسـتمرت في تذيـل معظمهـا.

وبقـت البـلاد بعلامـة «صفريـة» في مقيـاس (التنظيمـات السياسـية) ودرجـات منخفضـة في مقيـاسي (الحيـاة الدسـتورية) و(الشـفافية)، واسـتمرت عـلى مرتبـة متوسـطة في مقيـاس (الوصـول إلى المناصـب القياديـة والحساسـة) حيـث حلـت في المرتبـة الرابعـة.



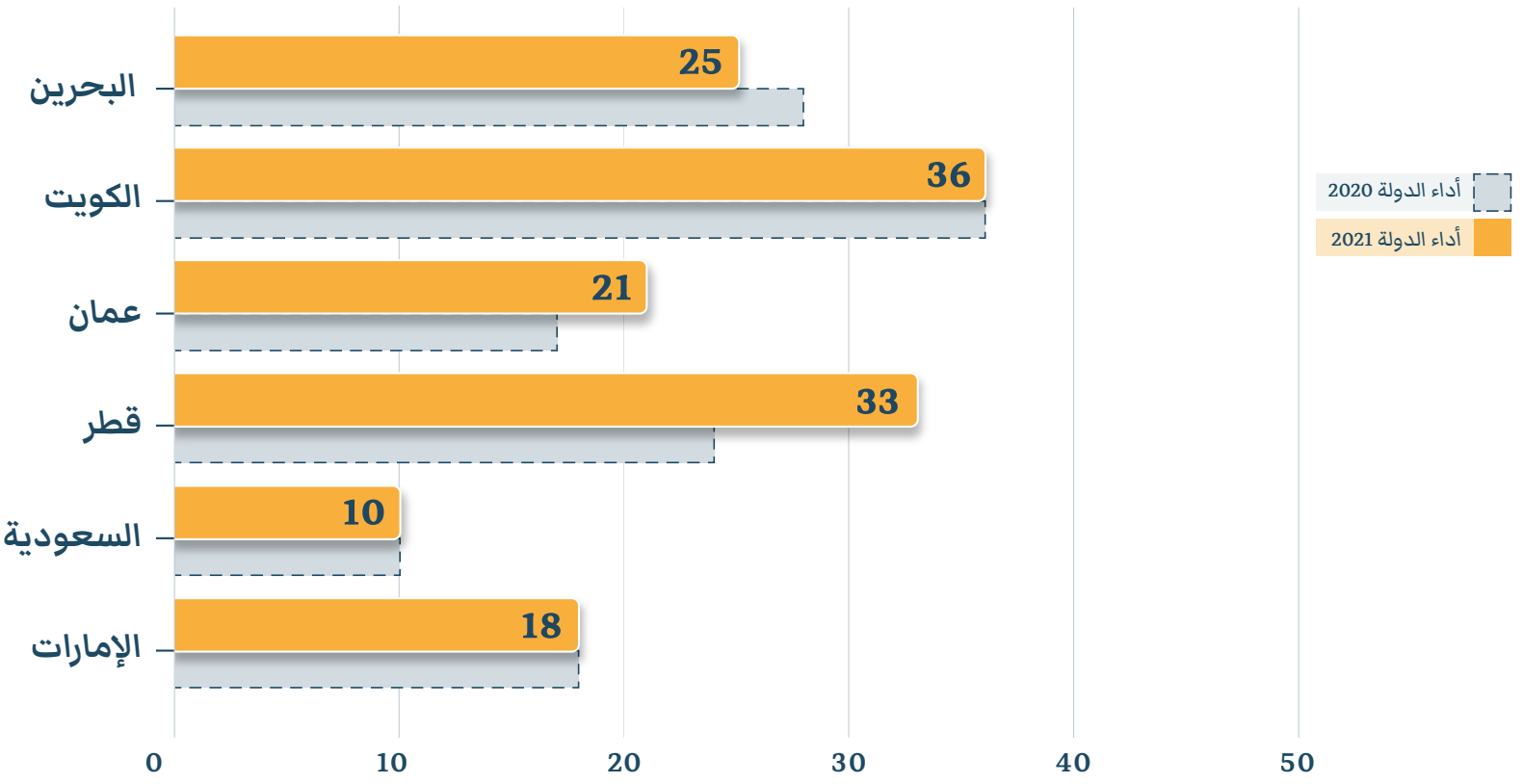
رسم توضيحي 20: السعودية - حالة المشاركة السياسية



رسم توضيحي 21: مدى تغير نتائج السعودية بين عامي 2020 و2021

الباب الثالث: عـــرض النتـــائج

3.1 المقياس الأول: الحياة الدستورية



رسم توضيحي 22: نتائج مقياس الحياة الدستورية

العناصر	البحرين	الكويت	عمان	قطر	السعودية	الإمارات
المرجعية الدستورية: آليات الإصدار والتعديل **10 درجات**	6	8	3	7	2	5
ضمان حق المشاركة السياسية **15 درجة**	8	9	5	9	1	3
القوانين المنظمة/ المقيدة **15 درجة**	4	10	5	9	3	5
الالتزام بأحكام الدستور **10 درجات**	7	9	8	8	4	5
المجموع 50 درجة	25	36	21	33	10	18

جدول 1: نتائج المقياس الأول - الحياة الدستورية

مملكة البحرين

تراجعت البحرين 3 درجات في عنصر (القوانين المنظمة/ المقيدة) على خلفية صدور مرسوم بقانون رقم (26) لسنة 2020 المختص بتعديل اللائحة الداخلية لمجلس النواب، وهو ما أقره مجلس النواب لاحقًا. يقلص المرسوم من صلاحيات النواب ويعد تضييقاً واضحاً لصلاحيات السلطة التشريعية.

إذ «لا يجوز أن يشترك في المناقشة العامة أكثر من عشرة أعضاء. وتكون أولوية المشاركة في المناقشة لمن يرغب في ذلك من مقدمي الطلب». ويضيف المرسوم «في جميع الأحوال يجب ألا تزيد مدة المناقشة لأي عضو على خمس دقائق. كما لا يجوز أن تتضمن المناقشة توجيه النقد أو اللوم أو الاتهام، أو أن تتضمن أقوالاً تخالف الدستور أو القانون أو تشكل مساسا بكرامة الأشخاص أو الهيئات أو إضراراً بالمصلحة العليا للبلاد».

صدر دستور مملكة البحرين في 14 فبراير/ شباط 2002م بأمر ملكي، وفيما تصفه بعض أطراف المعارضة بأنه دستور «غير تعاقدي» تعتبره مؤسسة الحكم نتيجة تفويض وترجمة لاستفتاء ميثاق العمل الوطني الذي نال موافقة شعبية بنسبة 98,4% عام 2001م.

يحتاج إجراء أي تعديل دستوري لموافقة وتصديق ملك البلاد على التعديلات التي يوافق عليها ثلثا أعضاء المجلس الوطني الذي يشمل غرفة النواب (المنتخبة) وغرفة الشورى (المعينة من قبل الملك).

يتضمن الدستور نصاً واضحاً وصريحاً على ضمان حق المشاركة السياسية دون تمييز بين المواطنين، ولدى مملكة البحرين رزمة جيدة من القوانين التي تنظم شؤون الترشح والانتخاب، إلا أن بعضها يتضمن عراقيل أو استثناءات لبعض الفئات.

دولة الكويت

صدر دستور دولة الكويت في 11 نوفمبر/تشرين الثاني 1962م عبر مجلس تأسيسي منتخب يتكون من عشرين عضواً لكنه لم يخضع للاستفتاء الشعبي بشكل مباشر.

للأمير ولثلث أعضاء مجلس الأمة حق اقتراح تنقيح الدستور ويشترط لإقرار أي تعديل موافقة ثلثي الأعضاء وتصديق الأمير.

أعطى الدستور الكويتي للمواطنين الكويتيين حق المشاركة السياسية وهو ما يتجلى في انتخابات مجلس الأمة. بعض قوانين الدولة تقيد الحقوق والحريات التي نصت عليها أحكام الدستور.

سلطنة عمان

أصدر سلطان عمان، هيثم بن طارق آل سعيد، نسخة محدثة من النظام الأساسي للدولة في 12 يناير/كانون الثاني 2021 وفق نظام الهبة دون آلية ديمقراطية لصياغته أو استفتاء لإقراره، وهو ما ألغى النظام الأساسي الصادر عن السلطان السابق عام 1996م.

نص النظام الأساسي على آلية واضحة للتعاقب على الحكم وألغى المواد التفصيلية المتعلقة بمجلس عمان (ذي الغرفتين).

النظام الجديد حذف جميع الإشارات المتعلقة باشراف الجيش على انتقال الحكم في السلطنة كما تضمن تكريسًا للبعد المدني في الدولة بما في ذلك تحصين مركز الوقف في السلطنة وتعزيز الحقوق والمساواة بين المرأة والرجل.

من العناصر المؤثرة، ولو بشكل غير مباشر، تفكيك مركزية السلطة من يد السلطان إلى مؤسسات الدولة؛ فلم يعد السلطان وزيراً للخارجية والمالية، ولم يعد رئيساً لمجلس محافظي البنك المركزي، وهو ما يتسق مع الوضع القانوني والدستوري لهذه المؤسسات.

رغم الالتزام ببنود النظام الأساسي إلا أنه لم يجر تشكيل «الجهة القضائية التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بمدى تطابق القوانين واللوائح مع النظام الأساسي للدولة وعدم مخالفتها لأحكامه».

دولة قطر

تقدمت قطر 9 درجات على هذا المقياس بعد إعلان الأمير اجراء الانتخابات البرلمانية في أكتوبر/تشرين الأول 2021 التي كانت معطلة لـ 17 عاماً منذ صدور دستور البلاد. وفي مايو 2021 أقرت الحكومة قانون الانتخاب، واعتمد من مجلس الشورى المعين.

صدر دستور دولة قطر في عام 2004م بعد استفتاء شعبي جرى عام 2003م على المسودة التي وضعت من قبل لجنة إعداد تشكلت من 32 عضوا معيناً.

كانت نتيجة الاستفتاء 96.6% بالموافقة، لتلغي النظام الأساسي المؤقت للحكم الصادر في بداية سبعينات القرن الماضي.

ينص الدستور على عدد من مبادئ المشاركة السياسية مثل حرية التجمع وإنشاء الجمعيات ومخاطبة السلطة، إلا أنه في الوقت نفسه يترك تنظيم هذه المبادئ إلى القوانين التي تم إصدارها بشكل لوحظ أنها تعيق أحياناً ممارسة الأفراد لبعض هذه الحقوق كما أنها تعطي للسلطة التنفيذية في بعض المواضع صلاحيات الموافقة والسماح لممارستها.

المملكة العربية السعودية

لا تزال المملكة العربية السعودية تعتمد على النظام الأساسي للحكم الصادر عام 1992م، والذي يجتمع مع نظام مجلس الشورى ونظام مجلس المناطق في التعريف بنظام الحكم في المملكة.

لا تتوافر في أي من هذه الأنظمة الثلاثة أي مواد تحدد مفهوم أو طبيعة المشاركة السياسية. بحسب النظام الأساسي للحكم ينفرد الملك بسلطة سن وتعديل القوانين ويحدده كمرجع السلطات كلها.

لا تبدو اختصاصات هيئة البيعة (غير منتخبة وتختص بأبناء الملك المؤسس عبد العزيز آل سعود) واضحة في تنظيم انتقال السلطة ولا تبدو قراراتها ضرورية في هذا الشأن أو ملزمة حيث تم عزل وتعيين أولياء للعهد دون العودة لهيئة البيعة.

وعليه، لا يبدو أن هناك نص ثابت يمكن الركون إليه كمرجعية قانونية.

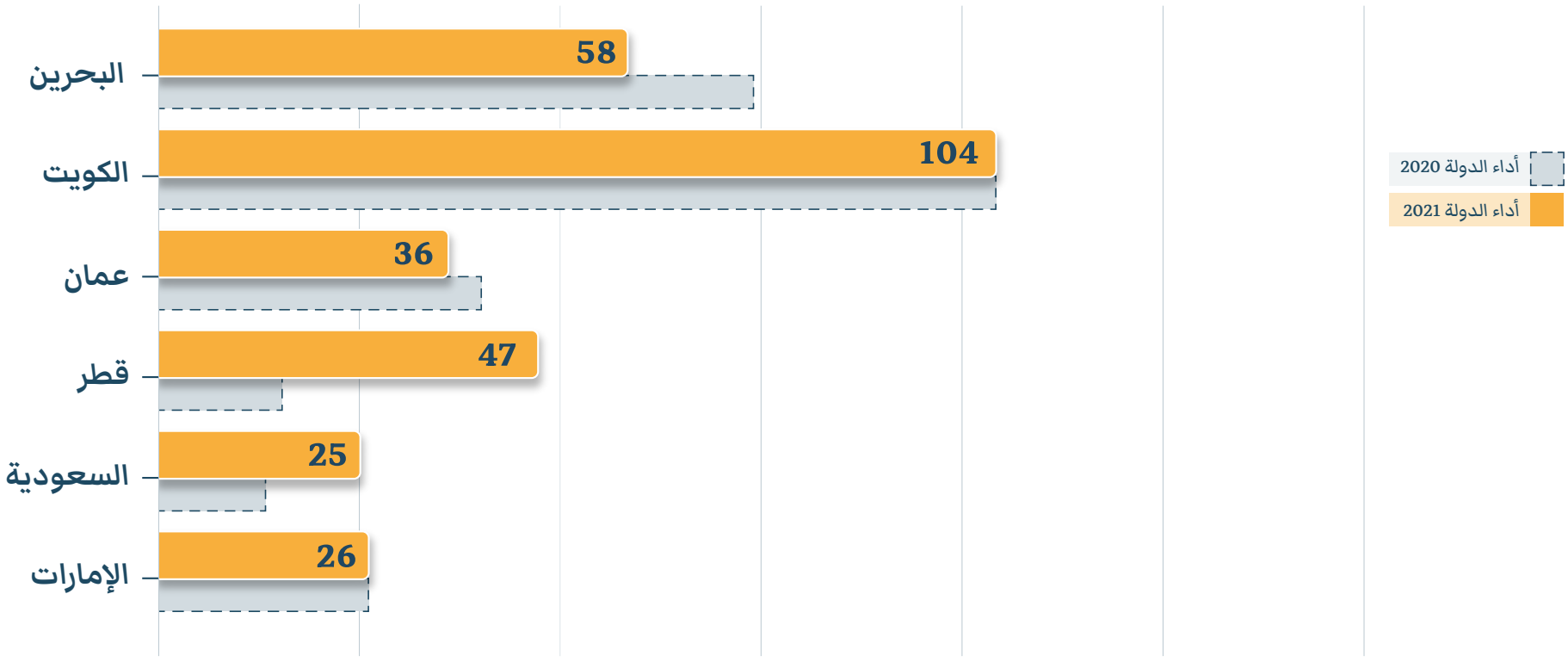
دولة الإمارات العربية المتحدة

صدر دستور دولة الإمارات العربية المتحدة كدستور مؤقت عام 1971م وأُعلن دستوراً دائماً للبلاد عام 1996م من قبل المجلس الاتحادي الأعلى، وهو أرفع سلطة دستورية في البلاد وأعلى هيئة تشريعية وتنفيذية الذي يرسم السياسات العامة ويقرّ التشريعات الاتحادية.

لا يتم انتخاب أي من أعضاء المجلس الاتحادي الأعلى كما أن الدستور لم يعرض للاستفتاء الشعبي. ورغم أن الدستور لا يشير صراحة إلى حق المشاركة السياسية إلا أن ديباجته أشارت إلى أن الوجهة النهائية هي الوصول إلى «حكم ديمقراطي نيابي متكامل الأركان»، وهو ما لم ينعكس حتى الآن على مؤسسات الدولة.

بعض قوانين الدولة تقيد الحقوق والحريات التي نصت عليها أحكام الدستور.

3.2 المقياس الثاني: الانتخابات العامة



رسم توضيحي 23: نتائج مقياس الانتخابات العامة

العناصر	البحرين	الكويت	عمان	قطر	السعودية	الإمارات
مجالات الانتخاب (الحكومة، المجالس النيابية، المجالس البلدية) **20 درجة**	8	9	4	7	2	3
حاكمية المؤسسات المنتخبة (الصلاحيات/ الفصل بين السلطات/ الرقابة/ التشريع/ المساءلة/ الشراكة في صنع القرار/ صلاحيات حل المؤسسات المنتخبة) **50 درجة**	15	37	10	26	9	9
فاعلية ونجاعة المؤسسات المنتخبة **40 درجة**	15	28	10	4	6	11
آلية صياغة النظام الانتخابي وترسيم الدوائر **40 درجة**	20	30	12	10	8	3
المجموع 150 درجة	**58**	**104**	**36**	**47**	**25**	**26**

جدول 2: نتائج المقياس الثاني - الانتخابات العامة

مملكة البحرين

تراجعت البحرين 16 درجة في عنصري (حاكمية المؤسسات المنتخبة) و(فاعلية ونجاعة المؤسسات المنتخبة) على خلفية صدور مرسوم بقانون رقم (26) لسنة 2020 المختص بتعديل اللائحة الداخلية لمجلس النواب الذي يقلص من صلاحيات النواب ويعد تضييقاً واضحاً لصلاحيات السلطة التشريعية.

رغم وجود انتخابات دورية نيابية وبلدية تتم عبر الانتخاب المباشر إلا أنه منذ عام 2018م تسري عدة قوانين تمنع كل من كان مسجلاً في جمعية سياسية تم حلها قضائياً من الترشح للانتخابات، كما تمنع من هذا الحق جميع المحكوم عليهم بعقوبات جنائية حتى وإن صدرت بشأنهم أوامر بالعفو الخاص عن العقوبة أو رد إليهم اعتبارهم. تعتبر هذه القوانين موانع مؤبدة تحرم المشمولين بها من حق الترشح مدى الحياة. كما تشمل هذه الأحكام الأعضاء المنتخبين الذين قرروا إنهاء أو ترك العمل النيابي بشكل يعد من قبيل «تعمد الإضرار أو تعطيل سير الحياة الدستورية أو النيابية»، بحسب القانون.

ورغم استمرار العملية الانتخابية النيابية والبلدية منذ 2002م، لا تزال هيئة تنظيم الانتخابات تابعة للحكومة وغير مستقلة. لم يتم تسجيل تجاوزات واضحة لبنود الدستور لكن بالإمكان ملاحظة عدد من القوانين الصادرة التي قد تتناقض بعض موادها مع المبادئ والحقوق المنصوصة دستورياً.

يعد المجلس البلدي لمحافظة العاصمة الوحيد (من بين محافظات البلاد الأربع) الذي يُشكل بمرسوم ملكي منذ عام 2014م. وتتيح القوانين للأجانب المقيمين حق التصويت -دون الترشح- في الانتخابات البلدية شريطة امتلاك عقار في البلاد، وهو ما يتيح لهذه الفئة مشاركة نسبية جيدة.

وتُرسم الدوائر الانتخابية (40 دائرة) في البحرين عبر مرسوم ملكي

خاص، وقد اعتبرت بعض جماعات المعارضة بأن التوزيع القائم «غير عادل» ويمنح أفضلية عددية لمناطق دون أخرى.

قيد الدستور والقوانين المعنية من صلاحيات أعضاء السلطة التشريعية (مجلس النواب)، ففي حين أتيح حق مساءلة الوزراء إلا أن رئيس الوزراء قد استثني من ذلك، كما أن المجلس لا يمتلك الصلاحية لمنح الثقة للحكومة أو سحبها منها لكن له صلاحية منح الثقة لبرنامج الحكومة.

ويتضمن الدستور نصوصاً صريحة حول آلية سحب الثقة من أحد وزراء الحكومة (الذين يعينون بمرسوم ملكي) أو إقرار عدم إمكان التعاون مع رئيس الوزراء (المعين بأمر ملكي) ليرفع الأمر للملك، إلا أنه لم تسجل حتى الآن أية حالة عزل فيها وزير منصبه عبر هذه الآلية التي تشترط حصول القرار على أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب.

وبالنسبة للرقابة المالية والإدارية التفصيلية السنوية فهي بموجب الدستور تقع ضمن اختصاصات ديوان الرقابة المالية والإدارية التابع للملك. وتأتي اللائحة الداخلية لمجلس النواب مقيدة لأدوارهم داخل المجلس حيث حددت للنائب ما لا يتجاوز بأكثر من سؤال في الشهر وأوكلت للجنة برلمانية مهمة فحص «جدية» طلبات الاستجواب المقدمة من النواب والبت في صلاحيتها.

يحق للملك حل السلطة التشريعية بعد التشاور مع رئيسي مجلس النواب والشورى أو بناء على رأي رئيس مجلس الوزراء.

وبحسب الدستور فإن للملك دور في العملية التشريعية بشكل مباشر من خلال إصدار مراسيم تكون لها قوة القانون (ما لم يرفضها لاحقاً أحد المجلسين التشريعيين)، ويلاحظ كثرة استخدام الملك لهذا الحق. كما يمارس الملك دوراً بشكل غير مباشر من خلال تعيينه لكامل أعضاء مجلس الشورى.

دولة الكويت

رغم جائحة كورونا، شهدت الكويت في ديسمبر/كانون الأول 2020 انتخابات لمجلس الأمة هي الأولى بعد انتقال الحكم إلى الأمير الجديد الشيخ نواف الأحمد الجابر الصباح. وأثار طعن الحكومة في عضوية أحد أعضاء المعارضة في مجلس الأمة أمام القضاء وصولاً إلى المحكمة الدستورية الجدل حول مدى اختصاص المحكمة الدستورية في تداول هذه القضية.

هذا وتحصر المادة (82) من الدستور حق الترشح لمجلس الأمة في الكويتي لمن يحمل الجنسية «بصفة أصلية»، وقد جاء قانون الجنسية ليحدد الكويتيين الأصليين بأنهم «المتوطنون في الكويت قبل سنة 1920م»، كما يمنع القانون أصحاب الجنسية المكتسبة من التصويت كذلك إلا بعد انقضاء فترات مطولة. وبحسب قانون الانتخاب يُحرم رجال القوات المسلحة والشرطة من حق الانتخاب.

لمجلس الأمة صلاحيات مؤثرة نسبياً وله سلطة واسعة في التشريع ومراقبة أداء الحكومة. ويلاحظ أنه رغم الحق الدستوري الممنوح للأمير في حل مجلس الأمة، إلا أن الكويت من الدول التي تفرط في استخدام هذا الحق.

مجلس الأمة له الحق دستورياً في مناقشة القرارات التي تتخذها الحكومة، وتوجيه الأسئلة والاستجوابات للوزراء ورئيس الوزراء، وتقديم طلبات للمناقشة أو تشكيل لجان التحقيق، وتلقي ومعالجة العرائض والشكاوى من المواطنين، كما يحق له -بعد عملية الاستجواب- طرح الثقة في الوزير المعني أو رفع كتاب إلى الأمير بعدم إمكانية التعاون مع رئيس الحكومة، ويفترض بالأمير أن يستبدل رئيس الوزراء في هذه الحالة، لكن حتى الآن لم يصل المجلس لمرحلة طرح الثقة برئيس الوزراء وعادة ما يتم حل المجلس قبل هذه الخطوة.

أما بالنسبة للمجلس البلدي فقد قلل القانون رقم 5 الصادر عام 2005م، من صلاحيات المجلس ورئيسه، فعادت قراراته أشبه بقرارات مجلس استشاري لا تلزم الجهاز التنفيذي للبلدية التابع للحكومة. وتحدد المادة 12 من القانون صلاحيات عديدة للمجلس البلدي (الذي يعين أكثر من ثلث عدد أعضائه) أهمها صلاحية تحرير الاراضي، إذ لا تستطيع الحكومة القيام بأي مشروع على أية أراض ملك للدولة من دون تحرير الأرض من المجلس البلدي تحديداً، وتكاد تكون هذه الصلاحية الأهم للمجلس على الإطلاق.

سلطنة عمان

دشن النظام الأساسي الجديد تعديلات شملت تحويل صلاحيات مجلس الشورى الرقابية من حقوق نص عليها النظام الأساسي السابق، إلى صلاحيات ينظمها القانون. كما تم تقليص هذه الصلاحيات أو دلالتها ومنها ما يتعلق بالاستجواب وحجب الثقة وقياس الأداء. آثار هذه التعديلات لم تتضح على أرض الواقع حتى الآن.

ينص النظام الأساسي الجديد والتنظيم الإداري على تشكيل لجنة تابعة للسلطان تقوم بالإشراف ومراقبة أداء مجلس الوزراء (السلطة التنفيذية). كما وجهت الحكومة مجلس الشورى بحذف كلمة «برلمان» من مسميات الوحدات الإدارية واللوائح التنظيمية للمجلس.

نص النظام الأساسي على تحديد جهة قضائية (لم يتم تشكيلها حتى الآن) تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بمدى تطابق القوانين واللوائح مع النظام الأساسي للدولة وعدم مخالفتها لأحكامه. كما وأدخل النظام الأساسي للدولة تعديلا في علاقة المركز بالأطراف من خلال نظام الإدارة المحلية.

هذا وتجري في سلطنة عمان انتخابات لاختيار أعضاء مجلس الشورى (نصف أعضاء مجلس عمان) وثلثي أعضاء المجالس البلدية فيما يعين الأعضاء الباقون من قبل السلطان. وتجري الانتخابات ضمن جميع الولايات وفقاً للتقسيم الإداري الذي تحدده الحكومة بحيث يكون لكل ولاية يفوق عدد مواطنيها 30 ألفاً نائبين ممثلين عنها في مجلس الشورى فيما يمثل الولايات التي يقل عدد مواطنيها عن 30 ألفاً نائب واحد وأنتج هذا التوزيع تبايناً في أعداد المصوتين في الدوائر.

هناك جدل في المجتمع بشأن عدالة نظام الانتخاب وتوزيع الدوائر ورصدت حالات لأشخاص تم استبعادهم من قائمة الترشح بعضهم كانت له آراء معارضة. كما يمنع القانون العماني بشكل صريح جميع منتسبي الأجهزة الأمنية والعسكرية من الترشح أو التصويت إلا بعد مرور سنتين من خروجهم من الخدمة.

لا ينظم القانون مسألة تمويل الحملات الانتخابية، ولكنه يغلظ عقوبات بيع وشراء الأصوات.

دولة قطر

تقدمت قطر 32 درجة بعد الإعلان عن إجراء انتخابات مجلس الشورى في أكتوبر/ تشرين الأول 2021، وتشكيل لجنة عليا للانتخابات وصدور قانون الانتخاب وقرار وزارة الداخلية بتقسيم البلاد إلى 30 دائرة انتخابية. رغم ذلك، شهد ترسيم الدوائر وتسجيل الناخبين جدلًا داخليًا لاعتمادهما تصنيفات قبلية.

ينص الدستور على حق المشاركة السياسية من خلال مجلس الشورى الذي ينص الدستور على انتخاب 30 عضواً من أصل 45 (15 عضواً يعينهم الأمير). وينص الدستور صراحة على تولي مجلس الشورى سلطة التشريع وإقرار الموازنة العامة للدولة والرقابة على أداء السلطة التنفيذية.

تجري في قطر انتخابات للمجلس البلدي منذ العام 1999 وهي مستمرة بشكل دوري، أما أعضاء الحكومة فهم معينون بالكامل من قبل الأمير. المؤسسة الوحيدة التي يتم انتخاب أعضائها هي المجلس البلدي المركزي، وهو مجلس لا يمتلك فعليا إلا مراقبة تنفيذ القوانين والقرارات المتعلقة بالشأن البلدي وليس الرقابة على أداء أجهزة السلطة التنفيذية ذات الصلة.

كما للمجلس حق تقديم مقترحات ورغبات للسلطة التنفيذية التي تقرر الأخذ بها أو إهمالها. وتظل العملية الانتخابية البلدية ممتثلة للنظام الانتخابي الذي صاغته الحكومة (ممثلة في وزارة الداخلية) وقامت بترسيم دوائره.

المملكة العربية السعودية

يتكون مجلس الشورى من رئيس و150 عضواً يختارهم الملك. وتحدد حقوق الأعضاء وواجباتهم وجميع شؤونهم بأمر ملكي. ينحصر دور المجلس في تقديم المشورة غير الملزمة للسلطة التنفيذية. العلاقة غير متكافئة بين مجلس الشورى والحكومة، بما يجعل المجلس مجرداً من أية صلاحيات تشريعية أو رقابية ويترك الحكومة مرجعية نهائية وعليا في الشؤون العامة.

وفي أحدث إحصاء للمجالس البلدية بلغ عددها 284 مجلسًا بلديًا في مختلف مناطق ومحافظات السعودية، فيما بلغ عدد الأعضاء 3159 عضواً منهم 2106 أعضاء منتخبين. ويلاحظ ديناميكية في تطور تجربة المجالس البلدية والاستقرار في دورية الانتخابات مقارنة ببداية عمل المجالس.

وتعد تجربة المجالس البلدية الوحيدة –في العهد القريب– التي تجري فيها عملية الانتخاب لاختيار ثلثي المقاعد في كل مجلس فيما يعين وزير الشؤون البلدية والقروية الثلث الباقي. وجرت العملية الانتخابية الأولى عام 2005م، ثم تبعتها في 2011 و2015.

الجهة المخولة بوضع آلية الانتخاب نظاماً ودوائر هي وزارة الشؤون البلدية والقروية، وهي من يحق لها تعديل نظام الانتخاب وتعديل الدوائر.

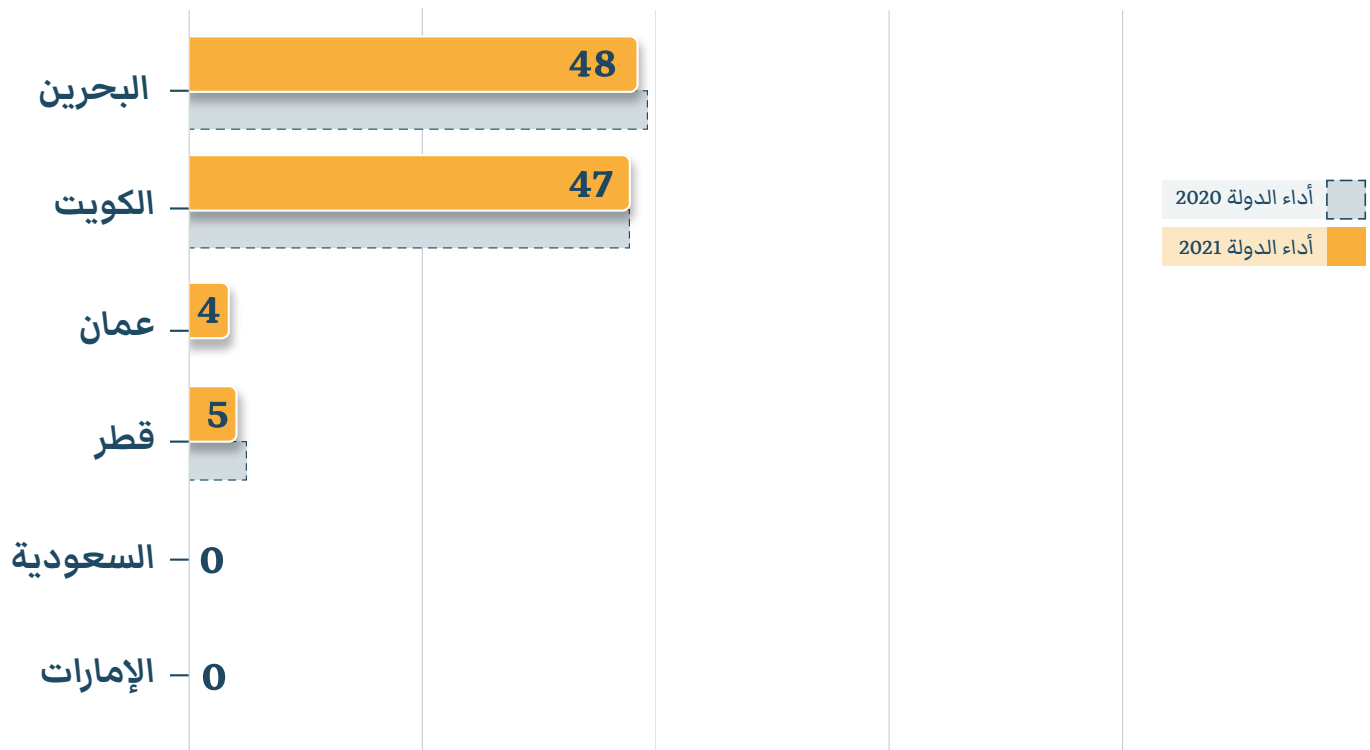
دولة الإمارات العربية المتحدة

يُعرَّف المجلس الوطني الاتحادي باعتباره السلطة التشريعية للدولة، إلا أن صلاحياته ما زالت استشارية، ويعتبر السلطة الاتحادية الرابعة من حيث الترتيب في سلم السلطات الاتحادية الخمس المنصوص عليها في الدستور وهي: (المجلس الأعلى للاتحاد، رئاسة الاتحاد، مجلس وزراء الاتحاد، المجلس الوطني الاتحادي، والقضاء الاتحادي).

لا ينص الدستور على حق الانتخاب ولا يتطرق إليه لأن الأصل في تشكيل المجلس الوطني الاتحادي كان بالتعيين من قبل حكام الإمارات، ألا أنه منذ نهاية العام 2006م تم السماح بإجراء انتخابات لاختيار نصف الأعضاء يصوت فيها عدد محدود من مواطني كل إمارة يختارهم حاكم الإمارة ويقيد أسماءهم ضمن «الهيئة الانتخابية». ويلاحظ غياب قانون ينظم العملية الانتخابية والاكتفاء بدليل أصدرته اللجنة الوطنية للانتخابات عام 2019م.

وبحسب الدستور فإن صلاحيات المجلس الوطني الاتحادي محددة في مناقشة أو إقرار أو رفض ما يعرض عليه من التعديلات الدستورية ومشروعات القوانين والميزانية العامة السنوية للاتحاد وحساباته الختامية والمعاهدات والاتفاقيات الدولية. وفي حين يمتلك جميع أعضاء المجلس (المنتخبين والمعينين) الحق في توجيه الأسئلة والاستفسارات إلى أعضاء الحكومة، إلا أنهم يفتقدون حق الاستجواب وتشكيل لجان التحقيق أو طرح الثقة.

3.3 المقياس الثالث: التنظيمات السياسية



رسم توضيحي 24: نتائج مقياس التنظيمات السياسية

العناصر	البحرين	الكويت	عمان	قطر	السعودية	الإمارات
مشروعية التنظيمات السياسية **30 درجة**	**22**	**8**	**0**	**0**	**0**	**0**
توافر أدوات المعارضة **25 درجة**	**5**	**10**	**0**	**0**	**0**	**0**
سلامة الممارسين **25 درجة**	**6**	**20**	**4**	**5**	**0**	**0**
الاستقلالية الإدارية والمالية **10 درجات**	**6**	**3**	**0**	**0**	**0**	**0**
المشاركة في الانتخابات كقوائم **10 درجات**	**9**	**6**	**0**	**0**	**0**	**0**
المجموع 100 درجة	**48**	**47**	**4**	**5**	**0**	**0**

جدول 3: نتائج المقياس الثالث - التنظيمات السياسية

مملكة البحرين

لـدى مملكـة البحريـن قانـون ينظـم عمـل التنظيمـات السياسـية عـلى أنهـا «جمعيـات سياسـية»، وتمـارس هـذه الجمعيـات عملهـا السـياسي المماثـل لعمـل الأحـزاب السياسـية باسـتثناء المشـاركة في الحكومـة. ولا يعـارض النظـام الانتخـابي مشـاركة الجمعيـات السياسـية في الانتخابـات النيابيـة والبلديـة وفـق قوائـم انتخابيـة خاصـة بهـا.

بعـض الجمعيـات السياسـية –تحديـداً المعارضـة– تـم حلهـا بقـرارات قضائيـة، فيمـا تعمـل بعـض الجماعـات المعارضـة بشـكل سـري أو مـن خـارج البـلاد. ويلاحـظ تعـرض العديـد مـن قيـادات الجماعـات السياسـية المعارضـة للاعتقـال فيمـا يعيـش بعضهـم في المنـفى.

وفـق قانـون الجمعيـات السياسـية فـإن الجمعيـات السياسـية محظـورة مـن تلـقي التبرعـات أو المسـاعدات مـن خـارج إطـار التنظيـم وتقتصـر مواردهـا الماليـة عـلى تبرعـات الأعضـاء والاشـتراكات الخاصـة بالعضويـة إضافـة إلى المعونـة الـتي تقدمهـا وزارة العـدل. كمـا تخضـع هـذه الجمعيـات لمراقبـة وزارة العـدل ولتدقيـق ديـوان الرقابـة الماليـة والإداريـة التابـع للملـك.

دولة الكويت

لا يوجـد في الكويـت قانـون يشـرع عمـل الأحـزاب السياسـية، إلا أنـه توجـد تكتـلات سياسـية رئيسـية لمختلـف التيـارات تعمـل بشـكل علـني. هـذه التكتـلات السياسـية تعمـل عـلى أرض الواقـع ولهـا مراكزهـا وتجمعاتهـا كقـوى سياسـية تصـدر مواقفهـا مـن الأحـداث وتشـارك في الانتخابـات بمرشـحين يتـم الإعـلان عـن هويتهـم بوضـوح للـرأي العـام الكويـتي. وقـد اشـتكى بعـض هـذه الجماعـات مـن نظـام الصـوت الواحـد الانتخـابي الـذي يصعـب عليهـا الفـوز كقائمـة. ويلاحـظ غيـاب الشـفافية في عمـل هـذه التكتـلات والإفصـاح عـن مصـادر تمويلهـا.

سلطنة عمان

تقدمت سلطنة عمان 4 درجات بناءً على مؤشرات على تقدم البيئة القانونية لسلامة الممارسين تتمثل في صدور مرسوم سلطاني رقم 46 لعام 2020 بالموافقة على انضمام سلطنة عمان إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. كما صدر مرسوم سلطاني رقم 44 لعام 2020 بالموافقة على انضمام سلطنة عمان إلى الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري ومرسوم سلطاني رقم 45 لعام 2020 بالموافقة على انضمام السلطنة إلى اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة

كما وأعلن السلطان عن عفو عن بعض النشطاء في مجال حقوق الإنسان الموجودين خارج السلطنة. كما أعاد الجنسية لاثنين من أحفاد الإمام الأخير. وأخيرًا، سمح بعودة السلطان الأخير لزنجبار (جمشيد بن عبدالله آل سعيد البوسعيدي) إلى السلطنة.

يعتبر تشكيل التنظيمات السياسية أو الانضمام إليها مجرماً في القانون العماني. ومع أن النظام الأساسي للدولة يمنح المواطنين حقوقاً مدنية كالتجمع السلمي ومخاطبة السلطات العامة والتعبير عن الرأي، إلا أنه لم تصدر بعد القوانين التي تنظم ممارسة هذه الحقوق.

دولة قطر

تراجعت قطر درجة واحدة، بسبب توقيف عدد من المواطنين بعد تجمعات احتجاجية على قانون الجنسية وحق الترشح في انتخابات مجلس الشورى.

لا توجد في قطر قوانين تنظم أو تسمح بتشكيل تنظيمات سياسية بأي شكل من الأشكال، كما يغيب أي عمل منظم يمارسه المواطنون لتناول مواضيع السياسة والشأن العام.

المملكة العربية السعودية

التنظيمات السياسية بكل أنواعها محظورة في السعودية ويعد الانتماء لأي منها جريمة بحسب القانون.

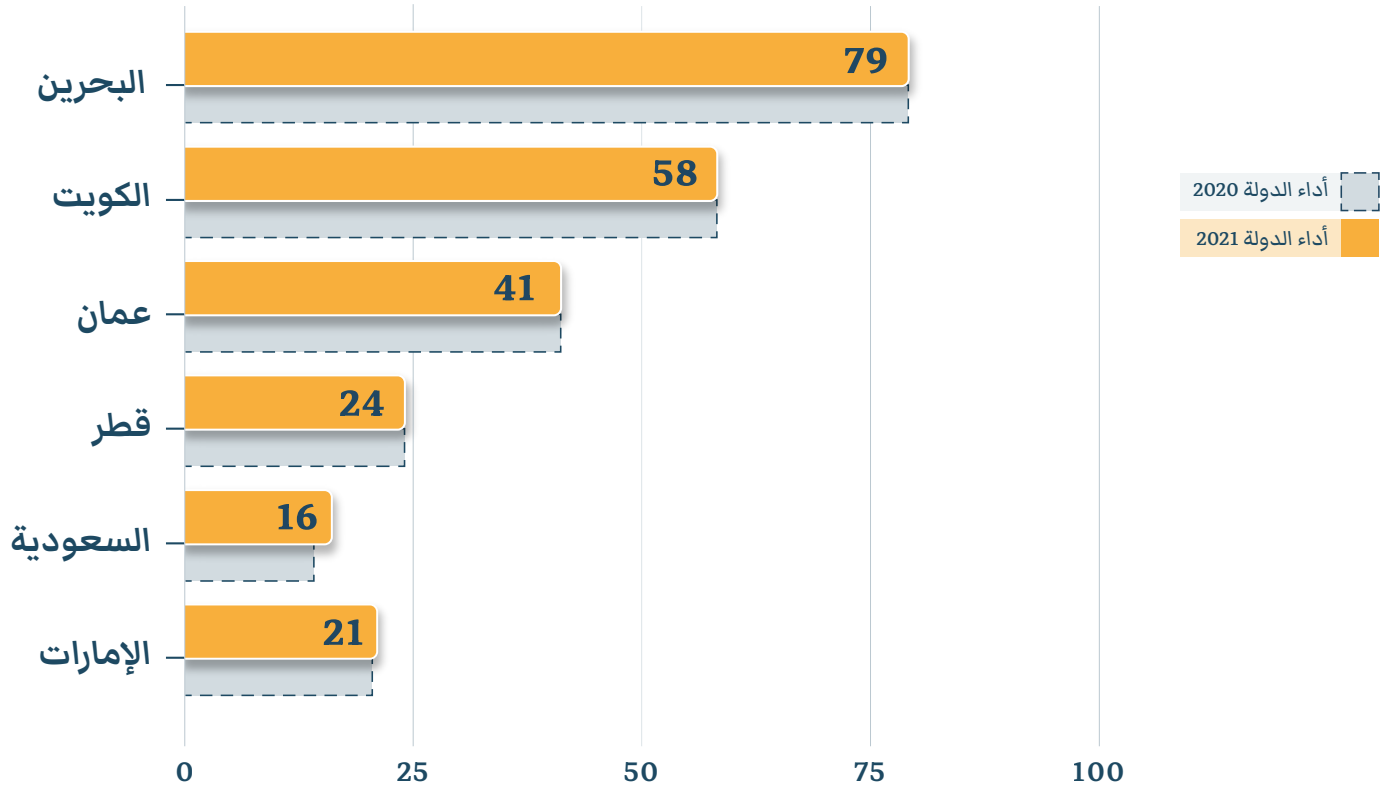
وبحسب النظام الأساسي للحكم يجري التعامل مع مطالب الشأن العام على أنها فردية من خلال نصه على أن «مجلس الملك ومجلس ولي العهد مفتوحان لكل مواطن ولكل من له شكوى أو مظلمة، و[أن] من حق كل فرد مخاطبة السلطات العامة فيما يعرض له من الشؤون.» التيارات السياسية الناشطة (في الداخل أو الخارج) ليس معترف بها رسمياً، بعضها تأطر في تنظيمات علنية أو سرية أو شبه سرية، ودائماً ما يكون مصير قياداتها الاعتقال أو العمل من المنفى.

ويلاحظ في السنوات الأخيرة تزايد الاستهداف للنشطاء السياسيين.

دولة الإمارات العربية المتحدة

لا تسمح القوانين في الإمارات بوجود أي نوع من العمل السياسي، ويلاحظ أن عدداً من المحاولات السابقة لتأطير أنشطة سياسية أو ناقدة لأداء السلطات تعرض أصحابها للمضايقة أو السجن أو سحب الجنسية أو الإبعاد.

3.4 المقياس الرابع: مؤسسات المجتمع المدني



رسم توضيحي 25: نتائج مقياس مؤسسات المجتمع المدني

العناصر	البحرين	الكويت	عمان	قطر	السعودية	الإمارات
البيئة القانونية: ضمان حق الأفراد والجماعات في تأسيس المنظمات الأهلية وجمعيات النفع العام وجماعات الضغط **40 درجة**	35	30	15	10	8	13
النقابات والجمعيات المهنية: التشريع/ التعدد النقابي والاتحادات/ توافر أدوات العمل النقابي بما يشكل حق الإضراب **40 درجة**	30	18	20	10	4	2
استقلالية المؤسسات **10 درجات**	8	5	3	2	2	3
القيود والعراقيل **10 درجات**	6	5	3	2	2	3
المجموع 100 درجة	79	58	41	24	16	21

جدول 4: نتائج المقياس الرابع – مؤسسات المجتمع المدني

مملكة البحرين

لـدى البحريـن أكثـر مـن 700 منظمـة أهليـة مرخصـة قانونـاً في مختلـف القطاعـات. يفـرض القانـون تقديـم طلبـات التأسـيس إلى وزارة التنميـة الاجتماعيـة، وهنـاك عـدد محـدود مـن الجمعيـات التـي علقـت طلباتهـا دون تسـليم مؤسسـيها قـراراً بالرفـض. يلـزم القانـون القائميـن عـلى الجمعيـات بإجـراء انتخابـات دوريـة وتقديـم تقاريـر سـنوية، وقـد تـم حـل عـدد مـن الجمعيـات لاعتبارهـا «غيـر فاعلـة أو لعـدم قدرتهـا عـلى تقديـم مـا ينفـع المجتمـع».

يلاحـظ في السـنوات الأخيـرة أن القوانيـن المحليـة قيـدت مصـادر تمويـل الجمعيـات الأهليـة ومنعـت أن يكـون أي مـن أعضائهـا الإداريين منتميـاً لأي مـن الجمعيـات السياسـية الـتي تـم حلهـا.

وتخضـع أسـماء المرشـحين لعضويـات مجالـس إدارة الجمعيـات الأهليـة للتدقيـق الأمـني مـن قبـل وزارة الداخليـة. كمـا تقيـد الحكومـة جميـع علاقـات الجمعيـات الأهليـة بـأي جهـة خـارج البـلاد سـواء مـن حيـث الحصـول عـلى التمويـل أو المنـح الدراسـية أو التدريبيـة أو الزيـارات الميدانيـة، وتشـترط الحكومـة الحصـول عـلى موافقـات رسـمية مسـبقة بهـذا الخصـوص. مـع وجـود بعـض الاسـتثناءات، بشـكل عـام لا تتدخـل الحكومـة في توجيـه الأنشـطة الداخليـة للجمعيـات.

تتمتـع البحريـن بحريـة معقولـة مـن العمـل النقـابي، إذ يتيـح القانـون حـق تشـكيل وعمـل النقابـات وتكويـن الاتحـادات الـتي تضمهـا. لا تتدخـل الحكومـة في تشـكيل وإدارة هـذه النقابـات الـتي ينتخـب فيهـا الأعضـاء قياداتهـم بحريـة.

كمـا يكفـل القانـون حـق العمـل في الاحتجـاج بمـا يشـمل الإضـراب، إلا أنـه في السـنوات الأخيـرة جـرى وضـع قيـود واسـعة أمـام تنظيـم الاحتجاجـات.

لا يسـمح للموظفيـن العامليـن في المؤسسـات الحكوميـة بتشـكيل نقابـات تمثلهـم لكـن بإمكانهـم الانضمـام إلى جمعيـات مهنيـة تحـت قانـون الجمعيـات الأهليـة، كمـا هـو الحـال مـع الأطبـاء والمهندسـين والصحفييـن، وهـي كيانـات تفقـد كثيـراً مـن الامتيـازات والصفـة الاعتباريـة الـتي تتمتـع بهـا النقابـات.

دولة الكويت

ينظم القانون الكويتي حق تكوين الجمعيات الأهلية، ورغم لجوء الحكومة إلى ذات القانون لحل عدد من الجمعيات بسبب ارتكابها «مخالفات» أو قيامها بأنشطة خارجية «دون إذن» إلا أن هامش عمل الجمعيات لا زال ملحوظاً.

يتيح القانون تشكيل النقابات العمالية في جميع القطاعات (الخاصة والحكومية) مع اشتراط موافقة وزير الشؤون الاجتماعية لاكتساب النقابة الصفة القانونية. ويستمر الاتحاد العام لعمال الكويت في نشاطه منذ تأسيسه عام 1961م.

لا يوجد تنظيم قانوني للنقابات المهنية، حيث ينظم المهنيون في الكويت أنفسهم تحت أطر قانون الأندية وجمعيات النفع العام. ورغم غياب المواد القانونية التي تنظم حق الإضراب إلا أنه جرى تنظيم عدد من الإضرابات. يلاحظ تدخل الحكومة في تمويل التنظيمات النقابية، ويحصل جميعها على معونات مادية متفاوتة بعضها مستمر بشكل سنوي.

سلطنة عمان

ينظم القانون في سلطنة عمان تشكيل وعمل الجمعيات الأهلية إلا أنه يمنح وزير التنمية الاجتماعية سلطات إشرافية واسعة، وقد سجلت حالات لعدد من الجمعيات التي رفض طلب تأسيسها دون توضيح الأسباب. وتتدخل الحكومة في طبيعة تمويل الجمعيات الأهلية، ويتلقى بعضها دعماً مادياً منها.

ينظم العمل النقابي في عمان من خلال مواد ضمن قانون العمل وبعض اللوائح الإدارية التي توضح الجوانب الإجرائية ومتطلبات الترخيص للنقابات والاتحادات العمالية، والتي تمنع كذلك تأسيس النقابات في القطاع العام والقطاعات الحيوية. يلاحظ أن لدى النقابات العمانية –رغم محدودية صلاحياتها– استقلالية مالية عن الحكومة ومساحة من العمل الحر وغير الموجه إلى حد ما.

دولة قطر

يمنح القانون القطري وزير الداخلية حق الموافقة والرفض على تشكيل المنظمات الأهلية، وهناك عدد من الطلبات التي تم رفضها من دون تقديم أسباب.

أما بالنسبة للعمل النقابي، يتاح للعمال الذين يعملون في منشأة لا يقل عدد العمال القطريين فيها عن 100 عامل الحق في تكوين لجنة عمالية من بين القطريين فقط.

ورغم تقييد القانون لصلاحيات اللجنة العمالية فهو يسمح لها بحق الإضراب تحت اشتراطات كبيرة منها الموافقة الحكومية. أما بالنسبة للجمعيات المهنية فلا يكون ترخيصها إلا لثلاث سنوات تجدد بقرار حكومي.

المملكة العربية السعودية

طرأت زيادة في عدد الجمعيات الأهلية حيث بلغت 2158 جمعية وفقًا لبيانات وزارة الموارد البشرية والتنمية الاجتماعية.

يعد تنظيم الجمعيات والمؤسسات الأهلية متأخراً في السعودية وقد بدأ عبر صدور مرسوم ملكي خاص في أواخر عام 2015م نص على اختصاص وزارة الداخلية في الترخيص والرفض إلى جانب وزارة الموارد البشرية والتنمية الاجتماعية وأي جهة أخرى مشرفة على القطاع الذي ستشتغل فيه المنظمة.

وثقت جماعات حقوقية أن عدداً من الطلبات لم يحصل أصحابها على الموافقة من السلطات المختصة، فيما جرى اعتقال بعض النشطاء لنشاطهم في منظمات اعتبرتها الدولة «غير مرخصة».

تفتقد التشريعات السعودية لقانون خاص بالنقابات العمالية ولا توجد في البلاد أية تنظيمات عمالية باستثناء بعض الجمعيات والهيئات التي تضم مزاولي بعض المهن.

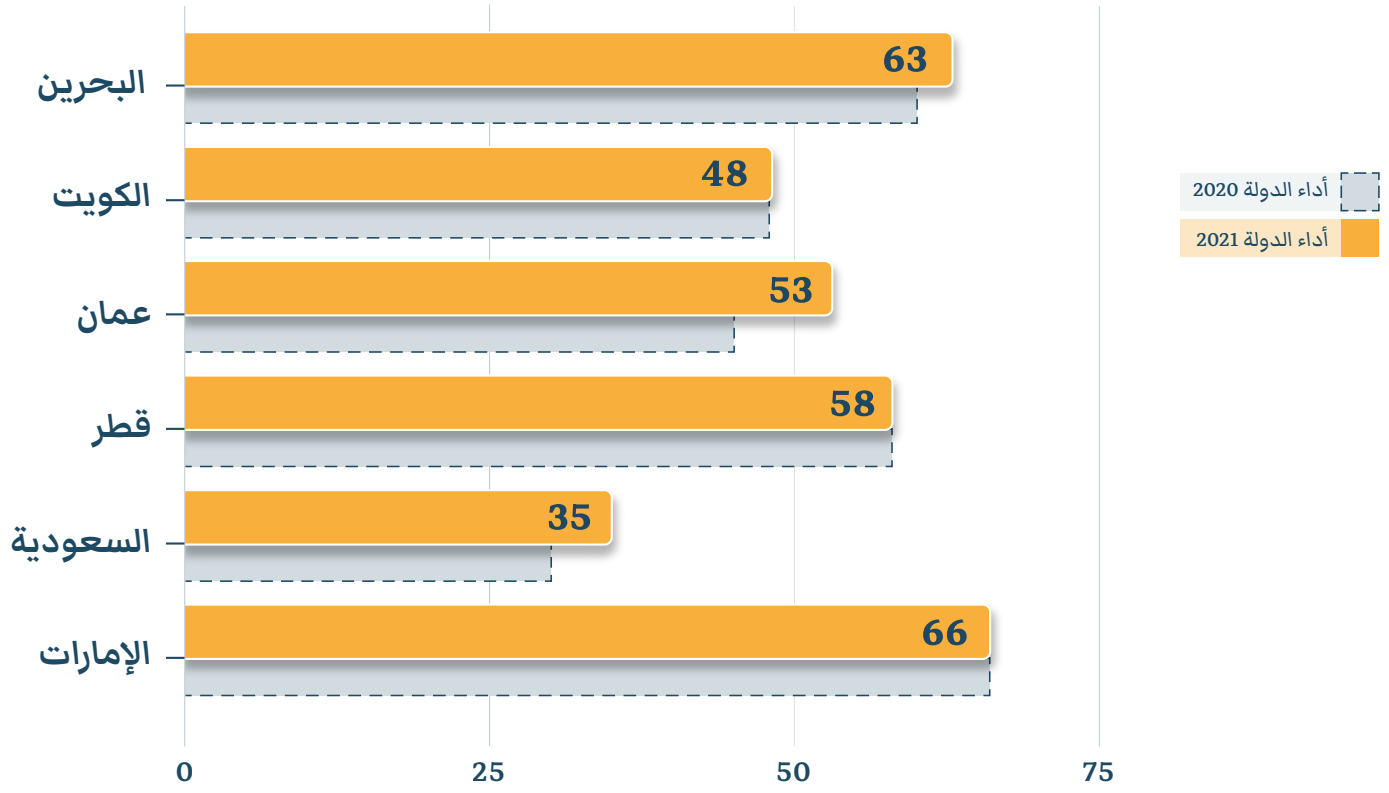
دولة الإمارات العربية المتحدة

أقر المجلس الوطني الاتحادي في أبريل 2021 قانوناً بإنشاء هيئة وطنية لحقوق الإنسان التي من اختصاصاتها متابعة «مدى ملاءمة التشريعات والقوانين للمواثيق والعهود والاتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان» ويؤمل من إصدار هذا القانون أن يسهم في وضع بنية تحتية مناسبة لتعزيز دور وفاعلية مؤسسات المجتمع المدني.

يوجد في الإمارات ما يفوق 200 جمعية أهلية مرخصة تنشط في مختلف القطاعات وينظمها قانون يمنح لوزارة تنمية المجتمع سلطة الترخيص وصلاحيات إشرافية واسعة. وسجلت في السابق حالات لجمعيات تم حلها لأسباب ربطت بالتمويل أو العمل في السياسة.

وفيما يغيب عن الدولة قانون بشأن تشكيل النقابات العمالية يجيز قانون العمل لصاحب العمل حرمان العامل من أجره إذا ما شارك في إضرابات. ورغم وجود بعض الجمعيات المهنية إلا أنها أقرب إلى العمل الأهلي منه إلى النقابي.

3.5 المقياس الخامس: التوازن الجندري وإشراك الشباب



رسم توضيحي 26: نتائج مقياس التوازن الجندري وإشراك الشباب

العناصر	البحرين	الكويت	عمان	قطر	السعودية	الإمارات
تمكين المرأة: **50 درجة**	**45**	**38**	**40**	**40**	**20**	**46**
إشراك الشباب: سن الاقتراع/ تولي المناصب العليا **25 درجة**	**18**	**10**	**13**	**18**	**15**	**20**
المجموع **75 درجة**	**63**	**48**	**53**	**58**	**35**	**66**

جدول 5: نتائج المقياس الخامس - التوازن الجندري واشراك الشباب

مملكة البحرين

تقدمت البحرين 3 درجات لما يلاحظ من تركيز في التعيينات الحكومية الجديدة على فئة الشباب في المناصب العليا، بما يشمل الهيئات والأقسام الإدارية داخل مجلس الوزراء.

وتنص شروط الترشح لمجلس النواب على ألا يقل سن المترشح يوم الانتخاب عن 30 سنة، ومن بين شروط المشاركة في التصويت أن يكون المواطن قد بلغ من العمر 21 سنة، وهو ما يجعل شريحة من الشباب خارج العملية الانتخابية. ورغم التحسن إلا أنه لا توجد سياسة واضحة في إشراك الشباب في صنع القرار.

تتمتع المرأة البحرينية وفق الدستور البحريني بحق الترشح والانتخاب. لا وجود لقوانين أو إجراءات خاصة ملزمة تضمن التوازن الجندري في الحكومة أو مجلس الشورى أو المجلس النيابي المنتخب. رغم ذلك، يقود المجلس الأعلى للمرأة (جهة رسمية تتبع الملك) مشروعات ومبادرات لتمكين المرأة.

ليست هناك سياسة واضحة في تمكين المرأة لتولي المناصب القيادية والعليا في الدولة، وكذلك لا توجد مجالات أو مناصب في الدولة تستثنى المرأة من الوصول إليها بشكل رسمي. وبصورة عامة، خطت البحرين خطوات إيجابية في تمكين المرأة وإيصالها لمناصب عليا ومن بينها رئاسة المجلس النيابي.

دولة الكويت

للمرأة الكويتية حق الانتخاب والترشح في انتخابات مجلس الأمة والمجلس البلدي. لا توجد قوانين أو إجراءات تضمن التوازن الجندري في الحكومة أو في المؤسسات المنتخبة، كما تفتقر الدولة لوجود برنامج سياسي واضح لتمكين المرأة سياسياً.

فيما يتعلق وإشراك الشباب، يبلغ سن الاقتراع للمؤسسات المنتخبة 21 عاماً، وسن الترشح 30 عاماً، وهو ما يجعل شريحة من الشباب خارج العملية الانتخابية. يضاف لذلك أنه لا توجد سياسة واضحة لدى سلطات الكويت تجاه إشراك الشباب في صنع القرار ولا تظهر فئة الشباب في التشكيلة الحكومية بشكل واضح.

سلطنة عمان

تقدمت عمان 8 درجات تبعًا لما نص عليه النظام الأساسي للدولة الجديد من المساواة بين الجنسين وجعلها واجباً على الدولة. كما لوحظ تعزيز التمثيل النسائي على مستوى تعيينات الوزراء والوكلاء. كذلك تعزيز مشاركة الشباب في التشكيل الوزاري وعلى مستوى الوكلاء، رغم ذلك لا يتضح أن هذه الاجراءات تتم تحت سياسة واضحة أو رسمية.

يحق للعمانيات التصويت ويتمتعن بتكافؤ الفرص في الترشح لانتخابات مجلس الشورى والمجالس البلدية. لا توجد قوانين تضمن التوازن الجندري في الحكومة أو المؤسسات المنتخبة، كما لا توجد سياسة وطنية مكتوبة ولا استراتيجية وطنية تستهدف تمكين المرأة في المناصب القيادية أو العليا في الدولة، تعتمد السلطة في هذا السياق على توجيهات وقرارات سلطانية بالإضافة إلى الإشارات في الخطب الوطنية.

فيما عدا منصب السلطان، فلا توجد مجالات أو مناصب في الدولة تستثنى المرأة من الوصول إليها قانوناً.

سن الاقتراع في سلطنة عمان هو 21 عاماً وسن الترشح هو 30 عاماً، وهو ما يجعل شريحة من الشباب خارج العملية الانتخابية. فيما عدا النظام الأساسي للجنة الوطنية للشباب التي شكلتها الحكومة عقب أحداث الربيع العماني في 2011م، لا توجد قوانين تضمن إشراك الشباب في الحكومة أو المؤسسات المنتخبة، كما لا توجد سياسة وطنية مكتوبة ولا استراتيجية وطنية تستهدف إشراك الشباب.

دولة قطر

للمرأة القطرية الحق في الترشح والانتخاب لكن ليس هناك قوانين أو أعراف تضمن التوازن الجندري سواء في التشكيلة الحكومية أو مجلس الشورى أو المجلس البلدي، بالانتخاب أو التعيين.

هناك توجه واضح لتمكين المرأة القطرية، وتشغل المرأة القطرية العديد من المناصب في القطاعين العام والخاص (الشركات والمؤسسات الكبيرة الممولة أو التي تساهم فيها الحكومة) لكن المرأة مستثناة من المناصب في الجهازين العسكري والقضائي.

فيما يتعلق وإشراك الشباب، تحدد قطر سن الانتخاب في المجالس البلدية 18 عاماً والترشح 30 عاماً. لا توجد سياسية واضحة فيما يتعلق بتمكين الشباب واشراكهم سياسياً لكن من الملاحظ تولي العديد منهم مناصب وازنة في الدولة.

المملكة العربية السعودية

تقدمت السعودية 5 درجات جراء إذ أنه وبالإضافة إلى ثبات نسبة تمثيل المرأة في مجلس الشورى بـ 20% تم تعيين إحداهن مساعداً لرئيس المجلس. كما تم تعيين سفيرة في السويد وآيسلاندا في أبريل/ نيسان 2021 ليصبح عدد السفراء من النساء 3 سفيرات. وبحسب أرقام الهيئة العامة للإحصاء فإن مشاركة المرأة في سوق العمل زادت من 19.3% في 2016 إلى 33.2% في 2020.

في ديسمبر/ كانون الأول 2015م شاركت المرأة السعودية لأول مرة كناخبة ومرشحة في انتخابات المجالس البلدية وحصلت على 20 مقعداً. لا توجد في السعودية قوانين تضمن التوازن الجندري في الحكومة أو مؤسسات الدولة وبما يشمل المجالس البلدية.

بالرغم من الإعلان عن تأسيس لجنة لتمكين المرأة إلا أنه حتى الآن لم تتول أي منهن منصباً وزارياً. رغم ذلك تبدي السياسات الحكومية مرونة واضحة مؤخراً في فسح المجال أمام المرأة للانخراط في الشأن العام مقارنة بالسنوات الماضية.

فيما يتعلق وإشراك الشباب، وبحسب نظام انتخابات المجالس البلدية، تم تحديد سن الاقتراع عند 18 عاماً والترشح عند 25 عاماً. منذ تولي الأمير محمد بن سلمان آل سعود ولاية العهد جرى تركيز الحديث على دور الشباب وتولى عدد منهم مهمات استشارية وتنفيذية حساسة منهم أمراء شباب تولوا مناصب أمراء مناطق ووكلاء وسفراء. تواجه سياسات تمكين الشباب الذين جرى تصعيدهم إلى مناصب عليا وفي دائرة صناعة القرار انتقادات تتعلق بأنهم لا يمثلون مختلف تلاوين المجتمع السعودي.

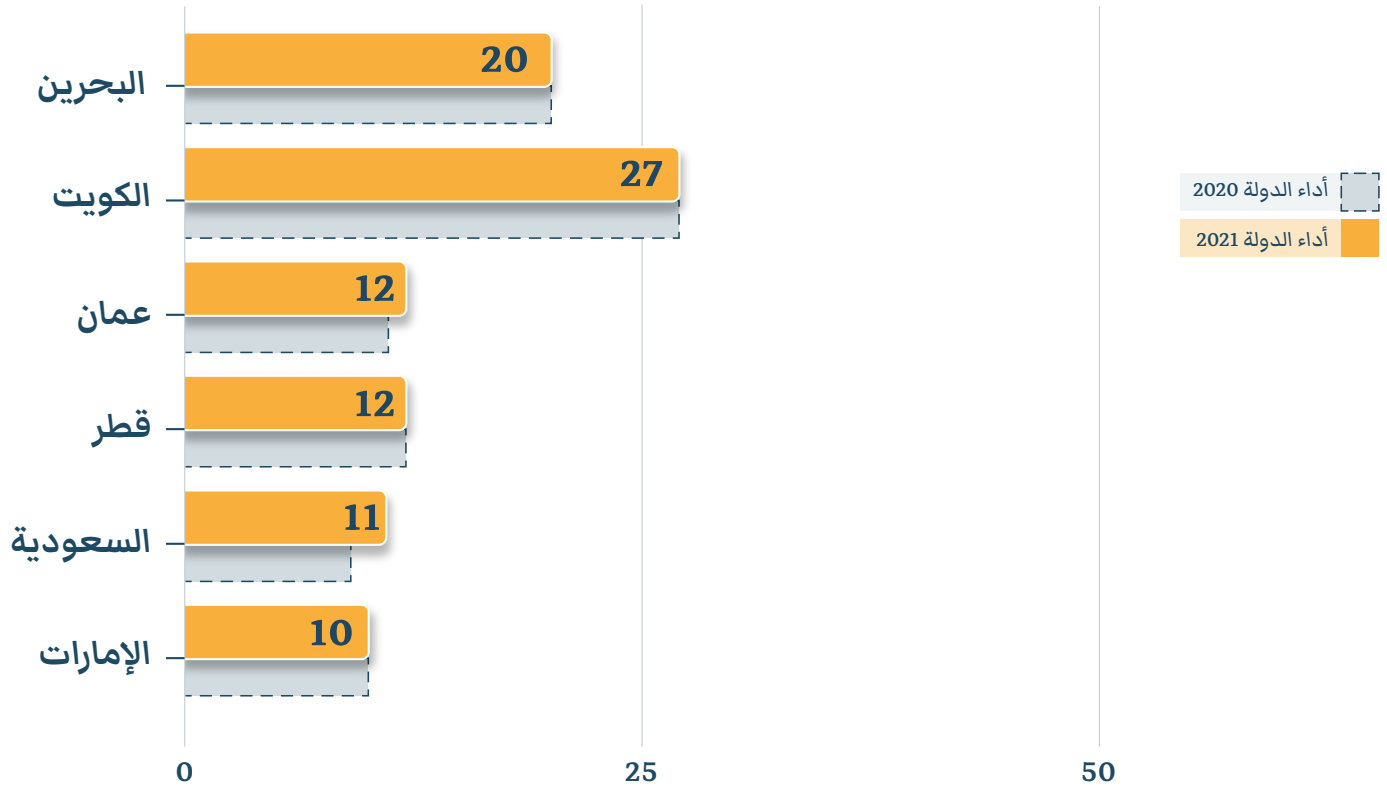
دولة الإمارات العربية المتحدة

للمرأة الإماراتية الحق في الترشح والانتخاب في المجلس الوطني الاتحادي. ولتعزيز حضور المرأة في مؤسسات الدولة والتوازن بين الجنسين في العمل أنشأت الحكومة مجلس التوازن بين الجنسين في 2015م الذي يسعى إلى وضع تدابير تمييزية إيجابية ضماناً لانخراط النساء في مجالات العمل الملائمة وعضوية المجالس التمثيلية ومجالس إدارة الشركات لا سيما العامة والمدرجة للتداول.

في عام 2019م أصدر المجلس الأعلى للاتحاد قرارا بإلزامية أن تمثل المرأة نصف المقاعد المنتخبة في المجلس الوطني الاتحادي.

فيما يتعلق بإشراك الشباب، تنص القوانين على أن سن الترشح للانتخابات هو 25 عاماً، ولا تحدد القوانين سن الاقتراع وهناك تركيز في التغطيات الإعلامية على مشاركة كبار السن نظراً لحداثة الفكرة. لم يتمكن الباحثون من الاطلاع على سياسة أو استراتيجية مكتوبة أو معتمدة بشأن إشراك الشباب في صنع القرار لكن الحكومة أنشأت في 2016 مجلساً للشباب دوره استشاري في المواضيع والمجالات التي تخص الشباب. يُلاحظ وجود عدة وزراء في الحكومة الاتحادية من الشباب ووجود العديد من المشاريع والدعم المالي والسياسي لفئة الشباب من الجنسين.

3.6 المقياس السادس: الشفافية



رسم توضيحي 27: نتائج مقياس الشفافية

العناصر	البحرين	الكويت	عمان	قطر	السعودية	الإمارات
مشاركة المعلومات: حق الوصول إلى المعلومة وتداولها ونشرها **25 درجة**	10	12	7	7	6	5
الرقابة المستقلة: الرقابة على أعمال وأداء السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، وعلى مصادر الثروات وإنفاق المال العام **25 درجة**	10	15	5	5	5	5
المجموع 50 درجة	**20**	**27**	**12**	**12**	**11**	**10**

جدول 6: نتائج المقياس السادس - الشفافية

مملكة البحرين

ينص قانون تنظيم الصحافة والطباعة والنشر على حق الحصول على المعلومة ونشرها. هناك توثيق لحالات تعرض فيها صحافيون ومصورون ونشطاء ومواطنون للضغط والتهديد والاعتقال بسبب نشر أو تداول معلومات، أو عبر المشاركة في وسائل الإعلام، وذلك من خلال توظيف قانون العقوبات الذي ينص وفق المادة 168 والمادة 169 على عقوبات بالحبس والغرامات المالية.

فيما يتعلق والرقابة المجتمعية، تم الترخيص للجمعية البحرينية للشفافية في عام 2001م لكنها لا تختص بالتدقيق في أوجه صرف المال العام ويقتصر نشاطها على إصدار البيانات والمشاركة في فعاليات لنشر القيم والمبادئ الداعمة للشفافية ومناهضة الفساد وتأكيد حرمة المال العام وحمايته.

دولة الكويت

لا وجود لقانون يضمن الحق في الحصول على المعلومة. تسُجل حالات استدعاء متكررة لصحافيين واعلاميين يتم استدعاؤهم وفق ما تتيحه نصوص قانون أحكام الإعلام المرئي والمسموع. في بعض الأحيان يتم استدعاء المذيعين بسبب آراء أدلى بها ضيوفهم، فوفق هذا القانون يحق للنيابة العامة استدعاء الضيف والمذيع ومعد البرنامج ومدير القناة. رغم ذلك، يمكن القول إن هامش الحريات الإعلامية في الكويت يتيح للرأي العام على أرض الواقع الحصول على قدر (ما) من المعلومات.

فيما يتعلق والمشاركة المجتمعية في الرقابة، تم إنشاء جمعية الشفافية الكويتية عام 2006م لكنها تعرضت للحل من قبل السلطات، وفي مارس 2018 انتخبت الجمعية العمومية لجمعية الشفافية مجلس إدارة جديد. كما تأسست جمعية الدفاع عن المال العام الكويتية في عام 2005م، وهي جمعية نفع عام وهدفها توعية المواطنين بأهمية الحرص على المال العام والدفاع عنه وصيانته.

يتبع ديوان المحاسبة مجلس الأمة ويعاون الحكومة والمجلس في الرقابة على تحصيل إيرادات الدولة وإنفاق مصروفاتها في حدود الميزانية، ويقدم الديوان لكل من الحكومة ومجلس الأمة تقريراً سنوياً عن أعماله وملاحظاته. رغم ذلك، تتصاعد في الكويت انتقادات حادة على خلفية انتشار مظاهر الفساد في مؤسسات الدولة.

سلطنة عمان

تم تسجيل زيادة ملحوظة في البيانات والتوضيحات التي تتاح للعامة حول بعض القرارات الحكومية ومحاولة لإشراك الجمهور، ولو أن هذا الأمر لا يزال في اتجاه واحد، بمعنى أنه يأتي من طرف الحكومة منفردة.

لا يوجد قانون ينظم أو يضمن حق الحصول على المعلومة. البيانات الرسمية للدولة متاحة بشكل عام، لكنها وبحسب مراقبين ومعارضين بيانات غير دقيقة وتخضع للتلاعب لأسباب سياسية أو غيرها. يفرض قانون تجنب تضارب المصالح وحماية المال العام على المسؤولين الإفصاح عن أملاكهم وأصولهم وثرواتهم، لكنها تظل سرية ولا تنشر للعلن. تم توثيق حالات لصحافيين أو ناشطين تعرضوا للأذى أو التهديد أو الاعتقال أو الحبس بسبب نشر معلومات أو تداولها، كما تم إغلاق صحف ومؤسسات إعلامية وصحافية لذات الأسباب.

فيما يتعلق والمشاركة المجتمعية في الرقابة، لا توجد مؤسسات مجتمع مدني مستقلة مختصة بالشفافية والتدقيق على صرف المال العام. وتقوم الجمعية الاقتصادية أحياناً بالتعاون مع منظمة الشفافية العالمية بهذا الدور في إطار محدود نظراً للقوانين الصارمة والسلطة التقديرية الواسعة للمسؤولين عن إنفاذ القوانين.

دولة قطر

لا يوجد قانون ينظم أو يضمن حق الحصول على المعلومة في قطر. يعمل قانون المطبوعات والنشر وقانون مكافحة الجرائم الإلكترونية (وهما القانونان اللذان تنتقدهما منظمة العفو الدولية) كسلطة ضبط.

مجلس الوزراء القطري ومجلس الشورى أقرا قانوناً جديداً ينظم ويضمن تدفق المعلومات لكنه لم ينشر حتى الآن ولا تعرف تفاصيله.

توجد حالات تمت إثارتها إعلامياً حول تعرض مغردين أو صحفيين لمضايقات وضغوط في قطر بسبب تداول معلومات.

فيما يتعلق والرقابة المجتمعية، لا توجد في قطر مؤسسات مدنية مستقلة مختصة بالشفافية والتدقيق على صرف المال العام. توجد هيئة حكومية هي «هيئة الرقابة الإدارية والشفافية» وكذلك «اللجنة الوطنية للنزاهة والشفافية»، وهي لجنة حكومية.

المملكة العربية السعودية

في فبراير 2021 وافق مجلس الشورى على نظام حماية البيانات الشخصية، وأقر نظام حرية المعلومات. ورغم اعتماد مبدأ الشفافية والإفصاح عن المعلومات، فإن حق الحصول عليها لا يزال مقيداً بضوابط ومحددات سياسية وأمنية فضفاضة.

وبحسب منظمات حقوقية تعنى بحرية الرأي والتعبير، منها مراسلون بلاد حدود ولجنة حماية الصحفيين – الولايات المتحدة-، تشهد السعودية تراجعاً في حرية الصحافة وتعطي قوانين مناهضة الإرهاب والجرائم الإلكترونية المحاكم يداً مطلقة في سجن الصحفيين والمدونين.

تحتجز السعودية عشرات الصحفيين والنشطاء الإلكترونيين. وتؤكد تقارير حقوقية لمنظمة العفو الدولية ومنظمة هيومن رايتس ووتش تعرض صحفيين ونشطاء إلى التعذيب.

فيما يتعلق والمشاركة المجتمعية، لا وجود لأي مؤسسة أهلية معنية بالشفافية والتدقيق في مجالات صرف المال العام، يأتي ذلك بالرغم من وجود مطالبات شعبية في عرائض ومقالات تشدد على ضرورة محاربة الفساد. يمكن للمواطنين مخاطبة الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد» التي تأسست في 2011م.

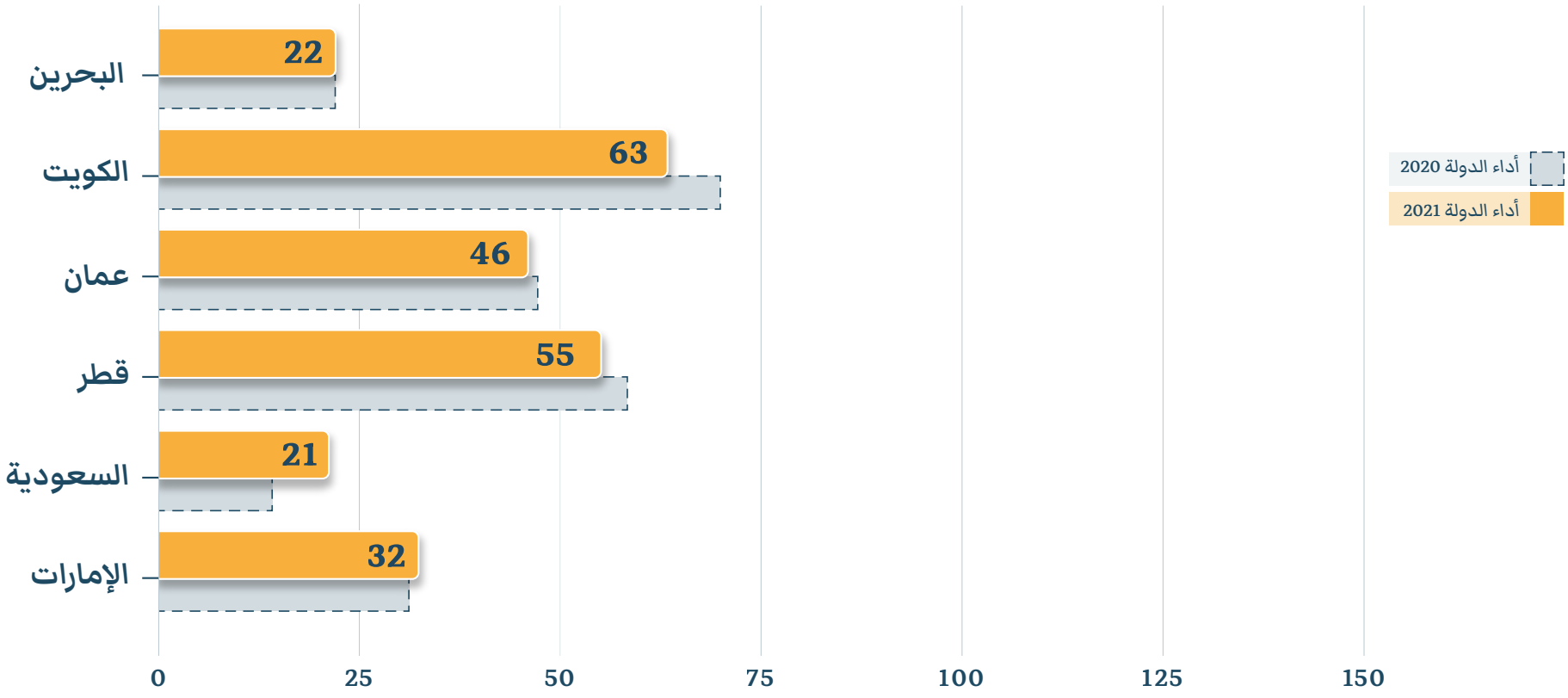
دولة الإمارات العربية المتحدة

لا يوجد قانون ينظم أو يضمن حق الحصول على المعلومة. ثمة ما يعرف بالدليل الإرشادي للوصول إلى المعلومات الحكومية من الجهات الاتحادية، وكذلك القانون بشأن تنظيم ونشر تبادل البيانات في دبي، المعني أساساً بإنشاء هيئة بيانات دبي. يلاحظ أن نصوص مواد قانون العقوبات والقانون بشأن مكافحة جرائم تقنية المعلومات ذات سلطة تقديرية واسعة وعقوبات غليظة خاصة فيما يتعلق بالوصول إلى المعلومات أو نشرها.

لوحق أو حُبس ما يربو على 110 من الناشطين ومنتقدي الحكومة بتهم فضفاضة واسعة النطاق ترتبط بالأمن القومي أو جرائم تقنية المعلومات منذ عام 2011م، منهم من سحبت جنسياتهم ونفوا خارج البلاد، ومنهم من تم استيعابهم وتحجيمهم، ومنهم ما يزال حبيسا (حوالي 75 شخصاً).

فيما يتعلق والمشاركة الشعبية، لا توجد مؤسسات مجتمع مدني مختصة بالشفافية والتدقيق على صرف المال العام.

3.7 المقياس السابع: حرية الرأي والتعبير



رسم توضيحي 28: نتائج مقياس حرية الرأي والتعبير

العناصر	البحرين	الكويت	عمان	قطر	السعودية	الإمارات
الحريات الصحافية **30 درجة**	5	15	5	10	2	4
استقلالية المؤسسات الإعلامية **30 درجة**	5	15	5	7	5	5
الرقابة على الإنترنت **30 درجة**	5	14	5	7	4	4
حرية وسلامة الأفراد في ممارسة النقد **30 درجة**	2	7	6	12	4	4
مواجهة خطابات الكراهية والتحريض على العنف **30 درجة**	5	12	25	19	6	15
المجموع 150 درجة	**22**	**63**	**46**	**55**	**21**	**32**

جدول 7: نتائج المقياس السابع - حرية الرأي والتعبير

مملكة البحرين

تمارس البحرين تضييقاً مستمراً على حرية الرأي والتعبير وعلى أصحاب الآراء الذين لا يعبرون عن المواقف الرسمية بالملاحقة القانونية والتشهير وغيرها من الإجراءات، تارة بغطاء قانوني كاستخدام قانون حماية المجتمع من الإرهاب أو قانون تنظيم الطباعة والنشر، وخارج غطاء القانون تارة أخرى (رابطة الصحافة البحرينية، مركز البحرين لحقوق الإنسان).

تراجعت البحرين مركزاً واحداً عن تصنيف 2020 على مؤشر حرية الصحافة الصادر عن منظمة «مراسلون بلا حدود» لعام 2021. ومن أصل 180 دولة قيّمها التقرير حلت البحرين في المرتبة 168. وتصنف لجنةُ حماية الصحافيين – الولايات المتحدة- البحرين ضمن أسوأ الدول. كما وتُتهم البحرين بأنها تجسست على عدد من مواطنيها داخل البلاد وخارجها عبر برنامج بيغاسوس الإسرائيلي.

لا تمتلك المؤسسات الإعلامية استقلالاً حقيقياً عن سياسات الدولة، كما لا يمكن لأي فرد إنشاء مؤسسات إعلامية بحرية بسبب القيود السياسية والقانونية والمالية التي تضعها الدولة.

يضمن دستور البحرين حرية الرأي والتعبير والصحافة والاتصالات في المواد 23-26 إلى جانب قانون تنظيم الصحافة والطباعة والنشر. وبالرغم من وضوح هذه المواد، إلا أنه وبسبب تفسيرها غير المتكافئ يتم استغلالها لتقييد حرية الصحافة. هناك العديد من الاعتقالات والمحاكمات القضائية تجاه مواطنين ومقيمين بسبب تعبيرهم عن آرائهم، وطالت هذه الاعتقالات العديد من الصحفيين ونشطاء المعارضة والحقوقيين.

تلاحق إدارة مكافحة الجرائم الإلكترونية الفاعلين في مواقع التواصل الاجتماعي وتعرضهم للمساءلة القانونية والترهيب وتقوم بحظر وتعطيل المواقع أو استهداف أصحاب الحسابات المؤثرة.

يتناول قانون العقوبات في البحرين مسألة التحريض على الكراهية في المادة 172 التي نصت على عقوبات بالحبس والغرامة لمن «حرض بطريق من طرق العلانية على بغض طائفة من الناس أو على الازدراء بها، إذا كان من شأن هذا التحريض اضطراب السلم العام». رغم ذلك، تنتشر دعوات الكراهية والاستهداف لأسباب سياسية ومذهبية في البلاد، كما يلاحظ أن الدولة تطبق هذه المادة بانتقائية.

دولة الكويت

تراجعت الكويت 7 درجات حيث استمرت السلطات في استخدام قانون الجرائم الإلكترونية لتقييد حرية الرأي والتعبير، مع التركيز على استهداف النشطاء على منصات التواصل الاجتماعي. في 2020، بحسب ما أوردته منظمة هيومن رايتس ووتش استجوبت إدارة مكافحة الجرائم الإلكترونية التابعة لوزارة الداخلية أو اعتقلت خمسة نشطاء وحقوقيين على الأقل بسبب تعليقاتهم على حساباتهم في تويتر.

وبحسب منظمة العفو الدولية فقد أصدرت إحدى المحاكم الجنائية الكويتية في يناير 2020 أحكاماً بالسجن تتراوح ما بين المؤبد وعشر سنوات بحق ثلاثة رجال من «البدون» (عديمي الجنسية)، ومن بينهم شخص حكم عليه غيابياً، بسبب نشاطهم. وأفرجت المحكمة عن الـ 12 المتبقين بناءً على تعهد بحسن السلوك لمدة عامين ودفع كفالة.

وفي أغسطس تم اعتقال ناشط كويتي ملقب باسم «بو عسم» بعد اتهامه «بازدراء الدين» في إحدى تغريداته. وتم إطلاق سراحه لاحقًا.

تراقب الكويت ما ينشر على الإنترنت عبر قانون جرائم التقنية المعلوماتية الصادر عام 2015م، والذي ينص على عقوبات تصل إلى الحبس والغرامات المالية، ويتراكم عدد من القضايا أمام المحاكم الكويتية بسبب هذا القانون، إذ تلاحق إدارة مكافحة الجرائم الإلكترونية (تابعة لوزارة الداخلية) كل ما تراه مخالفاً للقانون. وبسبب قانون الجرائم الإلكترونية (الذي تعرض لانتقادات من منظمات حقوقية دولية) تم سجن عدد من المدونين وأصحاب الرأي الآخر.

ووفق تصنيف منظمة مراسلون بلا حدود، تتموضع الكويت في المركز الـ 105 ضمن التصنيف العالمي لحرية الصحافة (الأولى خليجياً). يلاحظ أن الكويت، ورغم سجلها الذي لا يخلو من استهداف حرية الرأي والتعبير، تتمتع بفضاء أرحب للتعبير عن الرأي وانتقاد المسؤولين الحكوميين. لا تتعامل الدولة بشكل حدي وقمعي مع كل انتقاد يخص الحكومة وأدائها لكنها تتشدد في معاقبة أي رأي ينتقد أموراً تخص الأمير أو إثارة انتقادات ضد أي دولة خليجية.

تمتلك غالبية الصحف المحلية والقنوات التلفزيونية الخاصة عائلات نافذة، وعليه، يبدو من الصعب اعتبارها مستقلة بشكل كامل عن السلطة التنفيذية في البلاد خصوصاً أن إجراءات الترخيص تحتاج موافقات حكومية. وبحسب دراسة أجرتها جمعية الصحفيين الكويتية عام 2005م، فإن الواقع العملي لحرية الصحافة في الكويت يستند في الأساس إلى التسامح من قبل السلطة ولا يستند إلى تنظيم قانوني محكم، وإن الحكومة تستطيع في أي وقت أن تنتقض من هذه الحرية أو أن تلغيها.

تحجب الكويت في أوقات متفاوتة بعض المواقع ذات المضمون السياسي.

شرعت الكويت قانون حماية الوحدة الوطنية ونبذ الكراهية الصدار عام 2012م، والذي تحظر مادته الأولى القيام أو الدعوة أو الحض بأي وسيلة من وسائل التعبير على الكراهية أو ازدراء أي فئة من فئات المجتمع أو إثارة الفتن الطائفية أو القبلية أو نشر الأفكار الداعية إلى تفوق أي عرق أو جماعة أو لون أو أصل أو مذهب ديني أو جنس أو نسب أو التحريض على العنف. رغم ذلك، هناك توثيق لخطابات كراهية لأسباب طائفية وتجاه العمال الوافدين.

هذا وتعرض العمّال الأجانب في الكويت لموجة من الكراهية اللفظية والاتهامات التي تساق لهم عبر وسائل التواصل الاجتماعي، ولوحظ أن العمالة المصرية خصوصا عانت من هذه الموجة حيث تعرض المصريون لمهاجمة علنية عبر تصريحات عدد من الشخصيات، وتسريبات إعلامية أن الحكومة سوف تقلل أعداد المصريين في البلاد. وأصدرت 25 منظمة كويتية «إعلان المجتمع المدني» لمجابهة خطاب التحريض والكراهية خلال جائحة كورونا في الكويت.

سلطنة عمان

بسبب التعديلات التي طرأت على قانون المطبوعات والنشر والتي شملت المواقع الإلكترونية. تم توثيق ضغوط على المؤسسات الصحفية الإلكترونية بحجة عدم قانونيتها عند محاولتها تجاوز السياسات الحكومية. كما تم توثيق حجب تطبيق كلوب هاوس وموقع شبكة مواطن الإعلامية (الإخبارية).

تعرض مواطنون عمانيون للتوقيف والاستجواب وممارسة ضغوط عليهم وفق ما وثقته منظمات حقوقية محلية ودولية. ووفق تصنيف منظمة مراسلون بلا حدود، تتموضع عمان في المركز الـ 133 ضمن التصنيف العالمي لحرية الصحافة.

في العموم، تبدو حرية الرأي والتعبير والصحافة في سلطنة عمان مكبلة ويلاحظ وجود مستويات عالية من الرقابة الذاتية. ثمة تخوف من كثيرين من طرح العديد من القضايا أو طرحها بشكل مختلف نظراً لوجود ضبابية في القوانين وسلطة تقديرية واسعة لتفسير ما ينشر وإسقاطه على المواد ذات الصلة.

لا تمتلك المؤسسات الإعلامية استقلالاً حقيقياً عن سياسات الدولة أو الخطاب العام في المجتمع، وأية مؤسسة تقوم بذلك قد تعاني من الرفض أو الملاحقة أو إيقاف النشاط.

يمكن لأي فرد إنشاء مؤسسة إعلامية لكن ضمن قيود وشروط يصفها البعض بالتعجيزية من الناحية المالية، ومرتبطة أيضا بموافقات أمنية. أما محطات الإذاعة وخدمات البث المباشر فهي ممنوعة إلا ضمن قيود أو في مواضيع لا تعدها الحكومة سياسية أو نقدية.

هناك مجموعة من القوانين ذات العلاقة بالرقابة، منها ما هو عام كقانون الرقابة على المصنفات الفنية وقانون المطبوعات والنشر، ومنها ما هو خاص مثل قانون الجزاء العماني وقانون جرائم تقنية المعلومات. توضح هذه القوانين بشكل عام الممارسات التي تُوجب الاعتقال أو التوقيف أو إلغاء النشاط. هناك رقابة ومتابعة لصيقة على المحتوى المنشور في الإنترنت تشمل حجب المواقع التي تنشر تحليلات أو دراسات سياسية تصنف من قبل الحكومة على أنها معارضة أو مثيرة للشغب.

بحسب المؤسسات الدولية المعنية بحرية الرأي والتعبير فإن كثيرين (مواطنين ومقيمين) تعرضوا للاعتقال أو المضايقات بسبب تعبيرهم عن آرائهم أو دعمهم لآراء معبر عنها من قبل آخرين. بالنسبة للمقيمين يتم نفيهم من البلاد. وتتفاوت الاتهامات الموجهة من قذف أو سب أو شتم علني إلى خدش الحياء العام أو ما يتنافى مع تقاليد وأعراف المجتمع إلى إثارة الرأي العام أو الإخلال بالنظام العام أو مخالفة الآداب العامة.

يتعامل قانون الجزاء العماني بشكل جيد وواضح وصارم فيما يتعلق بمواجهة خطابات الكراهية والتحريض على العنف، وتطبيق القانون في هذا الجانب صارم وعلى الجميع، مما أعطى قدرا عالياً من الإحساس بالتعايش والحماية.

دولة قطر

تراجعت قطر 3 درجات بسبب توقيف السلطات لـ 7 مواطنين جراء احتجاجهم على قانون انتخابات مجلس الشورى. كما أوقفت السلطات الناشط الكيني مالكولم بيدالي الذي كان ينشر حول ملف العمالة المهاجرة بعد اتهامه بتلقي أموال بغرض نشر معلومات مضللة في مايو/ أيار 2021.

تحتل قطر مركزاً متأخراً في مؤشر منظمة مراسلون بلاد حدود (128 من 180 دولة). تتيح الدولة للمؤسسات الإعلامية داخلها تناول الوضعيين العربي والعالمي بسقف حريات مرتفع وهو ما لا يلاحظ في القضايا المحلية.

لا تبدو وسائل الإعلام المحلية مستقلة وبموجب القانون فإن تأسيس صحيفة يستلزم موافقة من وزير الإعلام. تم توثيق مضايقات واستهداف لعدد من المواطنين والمقيمين بسبب تعبيرهم عن آرائهم.

تراقب السلطات الإنترنت بحزمة من القوانين، ومنها قانون مكافحة الجرائم الإلكترونية الصادر عام 2014م الذي حاز انتقادات واسعة من منظمات حقوقية دولية. كما تخضع حرية الرأي والتعبير للمراقبة، إذ تنص المادة 19 من قانون مكافحة الإرهاب على منح السلطات صلاحيات واسعة لإجراء المراقبة بأية وسيلة لمدة 90 يوماً قبل أية مراجعة قضائية، ويتضمن قانون مكافحة الجرائم الإلكترونية بنوداً مماثلة تتسم بأنها فضفاضة ومبهمة، حيث تجيز مثلاً سجن أي شخص أسس أو أدار موقعاً على الإنترنت يقوم بنشر «أخبار غير صحيحة، بقصد تعريض سلامة الدولة أو نظامها العام أو أمنها الداخلي أو الخارجي للخطر».

تتكرر المضايقات لقطريين ناشطين على منصات التواصل الاجتماعي بسبب آرائهم الناقدة للحكومة، كما تعرض صحافيون غربيون لمضايقات أثناء قيامهم بعملهم.

هناك قوانين تجرم التحريض على الكراهية والعنف. وانضمت قطر إلى جملة من الاتفاقيات الدولية المتعلقة بمواجهة التمييز العنصري مثل اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري لعام 1965م، والاتفاقية الدولية لقمع ومعاقبة جريمة الفصل العنصري لعام 1973م والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو)، لكن الدولة لم تشرع حتى الآن قوانين واضحة في هذا السياق. بالإمكان رصد خطابات تحريضية وعنصرية تجاه العمال الأجانب.

المملكة العربية السعودية

جاء تصنيف السعودية لحرية الصحافة للعام 2021 في مرتبة 170 من أصل 180 دولة وفق منظمة مراسلون بلا حدود.

ورغم الإفراج عن بعض الصحافيين والنشطاء خلال هذا العام إلا أن عشرات المواطنين يخضعون لمحاكمات غير علنية تتعلق بممارسة حرية الرأي والتعبير وانتقاد السلطات، ويقضي كثير منهم عقوبات بالسجن. كما ويتعرض بعض السجناء (بحسب منظمة العفو الدولية ومنظمة هيومن رايتس ووتش) إلى التعذيب بشكل منهجي. وكانت لجنة مناهضة التعذيب قد أكدت في تقرير لها أن السعودية بلد يمارس التعذيب.

تنعدم وسائل الإعلام الحرة في السعودية ويخضع الصحفيون والنشطاء إلى مراقبة مشددة.

تقضي قوانين العقوبات ومناهضة الإرهاب والجرائم الإلكترونية بسجن الصحفيين أو إيقافهم عن العمل على خلفية أي انتقادات في أي شأن من شؤون الدولة وبما يشمل الأمور الدينية. تتنوع الاتهامات بين التجديف أو المس بالدين أو تهديد الوحدة الوطنية أو المس بصورة الملك والدولة.

لا تسمح السعودية بأي انتقاد لسياساتها الداخلية والخارجية.

وتُتهم المملكة بالتجسس على مواطنيها داخل البلاد وخارجها.

تمارس الدولة رقابة صارمة على الصحافة وتعود ملكية غالبية المؤسسات الإعلامية إلى مقربين من مؤسسة الحكم، كما تم توثيق منع إصدار تراخيص لمؤسسات صحيفة.

في عام 2011م جرى تعديل على نظام المطبوعات والنشر يسمح بممارسة «النقد الموضوعي والبناء الهادف إلى المصلحة العامة»، رغم ذلك، يعطي القانون حصانة لمؤسسة الحكم ورجال الدين المسؤولين من أي انتقاد.

تستخدم السلطات السعودية قانون الجريمة الإلكترونية لإسكات المعارضين والصحفيين والحقوقيين بشكل واسع وحجب مواقعهم. وتبرر الدولة أسباب حجب المواقع الإلكترونية بأسباب منها مخالفة عقيدة الدولة السعودية وانتقاد سياسات الدولة الخارجية أو الداخلية.

يتم توثيق حالات عديدة من خطابات الكراهية والتحريض على خلفية مذهبية غالباً ضد الشيعة والإسماعيلية والصوفية. ولا تزال فتاوى التكفير متاحة على الموقع الإلكتروني للجنة الدائمة للبحوث العلمية والإفتاء وهي جهة حكومية رسمية.

دولة الإمارات العربية المتحدة

تشهد الإمارات واقعاً مكبلاً فيما يتعلق بحرية الصحافة والنشر، وتعتمد الدولة على مستويات عالية من الرقابة الذاتية. يُجرم قانون العقوبات المساس بحكام الإمارات أو انتقاد الأسر الحاكمة في الإمارات السبع وحكومات الدول الصديقة. وتُتهم الإمارات بالتجسس على الأفراد والنشطاء والسياسيين داخل البلاد وخارجها من خلال برنامج بيغاسوس الإسرائيلي.

بحسب منظمة مراسلون بلاد حدود (2021) فإن الإمارات التي تقبع في المرتبة 131 خبيرة في المراقبة الإلكترونية للصحفيين الذين تستهدفهم الدولة بشكل منتظم عبر قانون الجرائم الإلكترونية. يتعرض هؤلاء إلى التشهير وتهم قضائية تشمل إهانة الدولة أو نشر معلومات كاذبة.

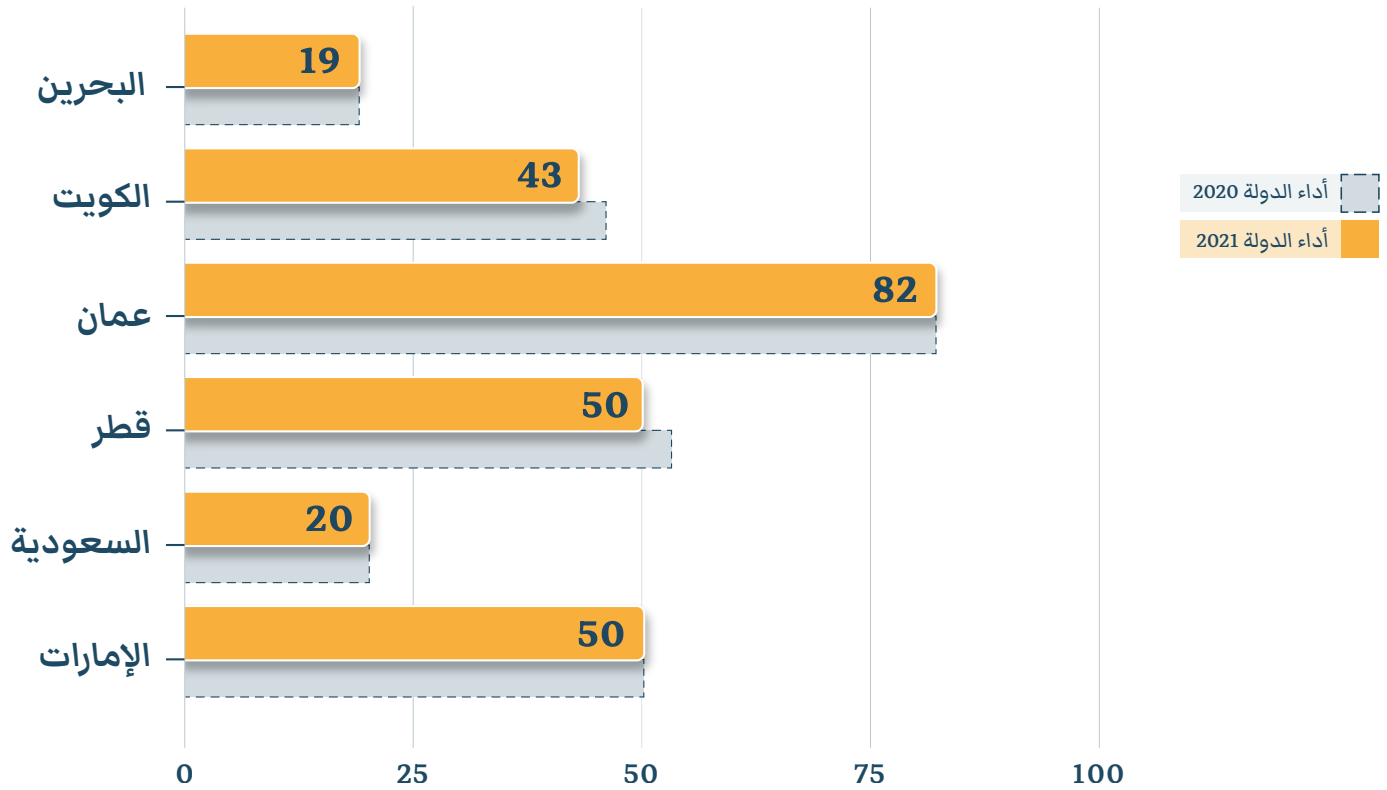
لا توجد استقلالية للمؤسسات الإعلامية عن سياسات الدولة، وأي مخالفة تكون تحت طائلة الملاحقة أو إيقاف النشاط بحسب القانون. وإذ يتيح القانون لأي فرد إنشاء مؤسسات إعلامية، يضع القانون قيوداً وشروطاً مبالغاً فيها وترتبط بموافقات أمنية. هناك عدد هائل من المؤسسات الإعلامية الخاصة التي تشتغل في المجالات الترفيهية والتجارية فقط.

هناك منظومة قانونية محكمة لملاحقة أي انتقاد للدولة، يشمل ذلك ما هو عام كقانون المطبوعات والنشر وقانون العقوبات الإماراتي، ومنها ما هو خاص كقانون مكافحة جرائم تقنية المعلومات وتوضح هذه القوانين بشكل عام الممارسات التي توجب الاعتقال أو التوقيف أو إلغاء النشاط.

تحجب الدولة المواقع التي تنشر تحليلات أو دراسات سياسية قد تصنف على أنها مخالفة لسياسات الدولة. هناك قيود مجتمعية وقانونية وسلطة تقديرية واسعة لسلطات إنفاذ القوانين من الادعاء العام والشرطة والأجهزة الأمنية في تفسير ما يقال أو يكتب أو ينشر، وهو ما يجعل من حرية الرأي مقيدة.

تنص القوانين الإماراتية في عدد من موادها على تجريم التحريض على الكراهية أو الفرقة أو ما من شأنه الإضرار بالوحدة الوطنية أو السلم الاجتماعي، وإذا ما استخدم الدين أو المؤسسات الدينية أو أي من المؤسسات العامة أو المنظمات الأهلية لهذه الأغراض اعتبر ذلك ظرفا مغلظا في مضاعفة العقوبة. رغم ذلك، يشهد الفضاء الإلكتروني منشورات طائفية من بعض المغردين الذين لا يتعرضون لأية ملاحقة قانونية.

3.8 المقياس الثامن: تمثيل الجماعات والأقليات



رسم توضيحي 29: نتائج مقياس تمثيل الجماعات والأقليات

العناصر	البحرين	الكويت	عمان	قطر	السعودية	الإمارات
المساواة: ضمان حق كافة المواطنين على حد سواء من كامل حقوق المواطنة **40 درجة**	12	15	35	21	7	20
التمييز: ضمان عدم التمييز لأسباب سياسية أو دينية أو ثقافية أو مناطقية أو عرقية أو طبقية **40 درجة**	5	20	30	19	6	20
التمثيل المتناسب: ضمان تمثيل متناسب وعادل للجماعات والأقليات في مؤسسات الدولة **20 درجة**	2	8	17	10	7	10
المجموع **100** درجة	19	43	82	50	20	50

جدول 8: نتائج المقياس الثامن - تمثيل الجماعات والأقليات

مملكة البحرين

هناك نصوص دستورية وافية تنص على حق المساواة بين المواطنين، منها المادة 4 والمادة 18 كما صادقت البحرين على الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، كما انظمت البحرين إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق السياسية والمدنية الذي ينص على حق المساواة بين المواطنين. رغم ذلك، هناك انتقادات واسعة تتعلق بالتزام الحكومة البحرينية في تنفيذ هذه التشريعات والقوانين والالتزام بها.

تؤكد تقارير محلية ودولية وجود سياسات للتمييز الطائفي والعرقي والمذهبي (المراجعة الدورية لحقوق الإنسان، تقارير وزارتي الخارجية الأمريكية والبريطانية)، كما وتتهم المعارضة الشيعية الحكومة باتباع سياسات تمييزية على أكثر من صعيد: التمييز الطائفي في التعيينات في مختلف مفاصل الدولة ومؤسساتها، في تعيينات الوظائف العليا والوزارات السيادية، في توزيع الدوائر الانتخابية، في التعيينات القضائية، في توزيع الثروة والخدمات الإسكانية، وفي توزيع البعثات الدراسية (رسائل المقرر الخاص في مجال الحقوق الثقافية، والمقرر الخاص المعني بالفقر المدقع وحقوق الإنسان، والمقرر الخاص المعني بحرية الدين أو المعتقد، والمقرر الخاص بالمدافعين عن حقوق الإنسان).

لا يوجد قانون يجرم التمييز في البحرين، ورفضت الحكومة سابقاً مقترحاً لتمريره من المجلس النيابي.

لا تعكس تشكيلات مؤسسات الدولة تمثيلاً يتناسب مع حجم الجماعات والأقليات في البلد، كما توجد جماعات بعينها مهيمنة على بعض أو كل مؤسسات الدولة بما يفوق حجمها العددي في المجتمع. وتوجد أغلبية من البحرينيين غير ممثلة بما يتوازى مع حجمها في المجتمع.

دولة الكويت

تراجعت الكويت على هذا المقياس بواقع ثلاث درجات، نظرًا لتفاقم ولاستمرار الواقع السيء الذي تعيشه فئة البدون، وثقت جماعات حقوقية ازديادًا في حالات الانتحار – بينهم طفل - التي أقدم عليها عدد من البدون نظراً لسوء أوضاعهم الإنسانية. وتمثل قضية البدون أقسى مظاهر التمييز في الدولة وتعتبر هذه الفئة الأقلية المهمشة الأهم في الكويت، فهي محرومة من حقوق المواطنة، فضلاً عن أن يكون لها مناصب وتمثيل في الدولة.

يشير دستور دولة الكويت إلى مبدأ المساواة، إذ نصت المادة 7 على أن «العدل والحرية والمساواة دعامات المجتمع، والتعاون والتراحم صلة وثقى بين المواطنين». فيما يتعلق وحق الانتخاب لا يحق الترشح إلا للمواطن الكويتي بصفة أصلية، أي أن يكون منتمياً للعوائل التي كانت متواجدة في الكويت منذ ما قبل العام 1920م. أما الكويتيون الحاصلون على الجنسية بالمواد الأخرى (كالنساء المتزوجات من كويتيين أو الحاصلين على الجنسية بسبب تقديمهم خدمات جليلة للكويت) فلا يستطيعون التصويت في الانتخابات إلا بعد مضي سنوات طويلة من اكتسابهم الجنسية.

لا يوجد في الكويت قانون واضح يجرم التمييز، لكن جرى عام 2012م تشريع قانون حماية الوحدة الوطنية ونبذ الكراهية، وهو لا يبدو كافياً لسد الثغرات ومظاهر التمييز في الدولة.

سلطنة عمان

ينص النظام الأساسي للسلطنة على أن العدل والمساواة والشورى أساس للحكم ويحرِّم التمييز بين المواطنين بسبب الجنس أو الأصل أو اللون أو اللغة أو الدين أو المذهب أو الموطن أو المركز الاجتماعي، لكن لا يوجد قانون وطني يجرم التمييز.

صادقت السلطنة على الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، إلا أن هذه الاتفاقيات لم تترجم إلى قوانين أو لوائح أو ممارسات تجرم بعقوبة الممارسات التمييزية.

هناك قوانين خاصة مثل قانون الخدمة المدنية وقانون العمل اللذان يحرمان التمييز بين المواطنين المتكافئين في الحصول على الوظيفة المتقدم لشغلها أو معاملتهم على حد سواء، ولا يجرمانه.

رفعت قضايا ضد بعض الأجهزة الحكومية بناء على قانون الخدمة المدنية لإبطال قرارات تعيين، كما رفعت قضايا ضد بعض الأجهزة الحكومية على أساس التمييز ما بين الذكور والإناث.

المواطنون يتم التعامل معهم بشكل متساوٍ، لكن هناك حالات قد تعود إلى ممارسات فردية - قبلية أو تقليدية - ولا تبدو ممنهجة.

مظاهر التمييز تبدو محدودة لأن قانون الجزاء العماني يجرم الإساءة إلى الأديان (المادتان 269 و273)، كما أن التمييز يُفسر على أنه إثارة النعرات الدينية أو المذهبية أو القبلية وهي مجرمة أيضاً في قانون الجزاء العماني.

تعلق أبرز تمثلات التمييز في عمان في التأهل للوظائف المعلن عنها في الجهات غير الخاضعة للتشغيل المركزي أو الموحد، مثل الشركات المملوكة للدولة والهيئات الرقابية، والهيئات العامة المنشأة لأغراض خاصة. كما أن هناك مظاهر تمييز ممارس وضغط اجتماعي ضد العمانيات المتزوجات من غير عمانيين. يضاف لذلك وجود تمييز في تفسير شرط الكفاءة الوارد في قانون الأحوال الشخصية، وهناك حالات أقرت المحكمة العليا تفسير المحكمة الابتدائية أو الاستئناف في اعتبار البعد العرقي أو الطبقي (المكانة الاجتماعية) كأحد تفسيرات شرط الكفاءة واستندت عليه في إبطال عقود زواج.

دولة قطر

تراجعت قطر 3 درجات في عنصري (المساواة) و (التمثيل المتناسب) تبعًا لقانون انتخابات مجلس الشورى الذي يمنع القطريين (غير الأصليين) من حق الترشح.

ينص الدستور القطري على أن المواطنين متساوون في الحقوق والواجبات العامة وأن لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين. رغم ذلك، يمنع قانون الجنسية القطريين بالتجنس بعد عام 1930، من حق الترشح أو الانتخاب. بشكل عام، تنقسم المواطنة القطرية إلى مواطنين «أصليين» وآخرين خلاف ذلك، وهو ما يشي بوجود طبقية اجتماعية، وتتقدم المشاركة في الانتخابات والخدمات الإسكانية المواضيع التي يتم التمييز فيها.

ورغم انضمام قطر لاتفاقية القضاء على التمييز العنصري منذ العام 1976 إلا أنها تفتقد لأي تشريعات خاصة في الدولة تجرِّم أعمال التمييز العنصري والفصل العنصري التي تصدر عن فرد أو جماعة أو منظمة أو تعاقب عليها.

لا يبدو من السهل فهم توزيع التشكيلات في مؤسسات الدولة والتأكد من عدالتها خصوصاً مع عدم وجود إحصاءات دقيقة. هناك مزاعم بأن القبائل الأكثر قرباً والتصاقاً مع العائلة الحاكمة لها نصيب أكبر في مؤسسات الدولة بدءاً من المناصب الحكومية العليا وصولاً لبقية المؤسسات المدنية والأمنية والعسكرية، وهناك أقليات مهمشة مقارنة مع بعض فئات المجتمع الأخرى كالشيعة والمواطنين من أصول فارسية أو من أصحاب البشرة السمراء.

المملكة العربية السعودية

استنادًا لتقرير الحريات الدينية الصادر عن وزارة الخارجية الاميركية في مارس/آذار 2021 تُصنف السعودية على أنها «دولة ذات قلق خاص» لمشاركتها في انتهاكات منهجية ومستمرة وفظيعة للحرية الدينية. أما تقرير الحرية الدينية الصادر عن وزارة الخارجية البريطانية للعام 2021 فيؤكد أن السعودية من دول أخرى قليلة تقوم باضطهاد منهجي للأقليات الدينية.

ليست هناك نصوص دستورية أو قانونية تضمن التمثيل المتكافئ بين المكونات المجتمعية. تناول مفاهيم المواطنة والوحدة الوطنية لا تنتج من أي خلفية قانونية. قبالة ذلك، هناك مواقف وخطابات حكومية ترتكز على الشريعة الإسلامية وعلى مبدأ أن التمييز محرم في الإسلام.

تنص المادة 12 من النظام الأساسي للحكم على أن «تعزيز الوحدة الوطنية واجب، وتمنع الدولة كل ما يؤدي للفرقة والفتنة والانقسام»، لكن نادراً ما يجري تطبيق هذه المادة في حالات التمييز الموثقة في البلاد على أساس طائفي أو قبلي أو مناطقي.

هناك مزاعم جادة ومتكررة تؤكد اختلال التمثيل ووجود سياسات تمييزية على مستوى أجهزة الدولة وعلى مستوى الفرص الاقتصادية وتوزيع الثروة وعلى المناصب العمومية وفي المؤسسات التعليمية والإعلام. (تقارير وزارة الخارجية الأمريكية والبريطانية وملف المراجعة الدورية الشاملة للسعودية في مجلس حقوق الإنسان).

لا يوجد قانون يجرم التمييز وللسعودية العديد من التحفظات على المواثيق والمعاهدات الدولية التي وقعت عليها، بعضها يتعلق بحقوق المواطنة للمرأة (منها اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة) والبعض الآخر حول حقوق أخرى تعتبرها الدولة مخالفة لأحكام الشريعة (منها اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري).

دولة الإمارات العربية المتحدة

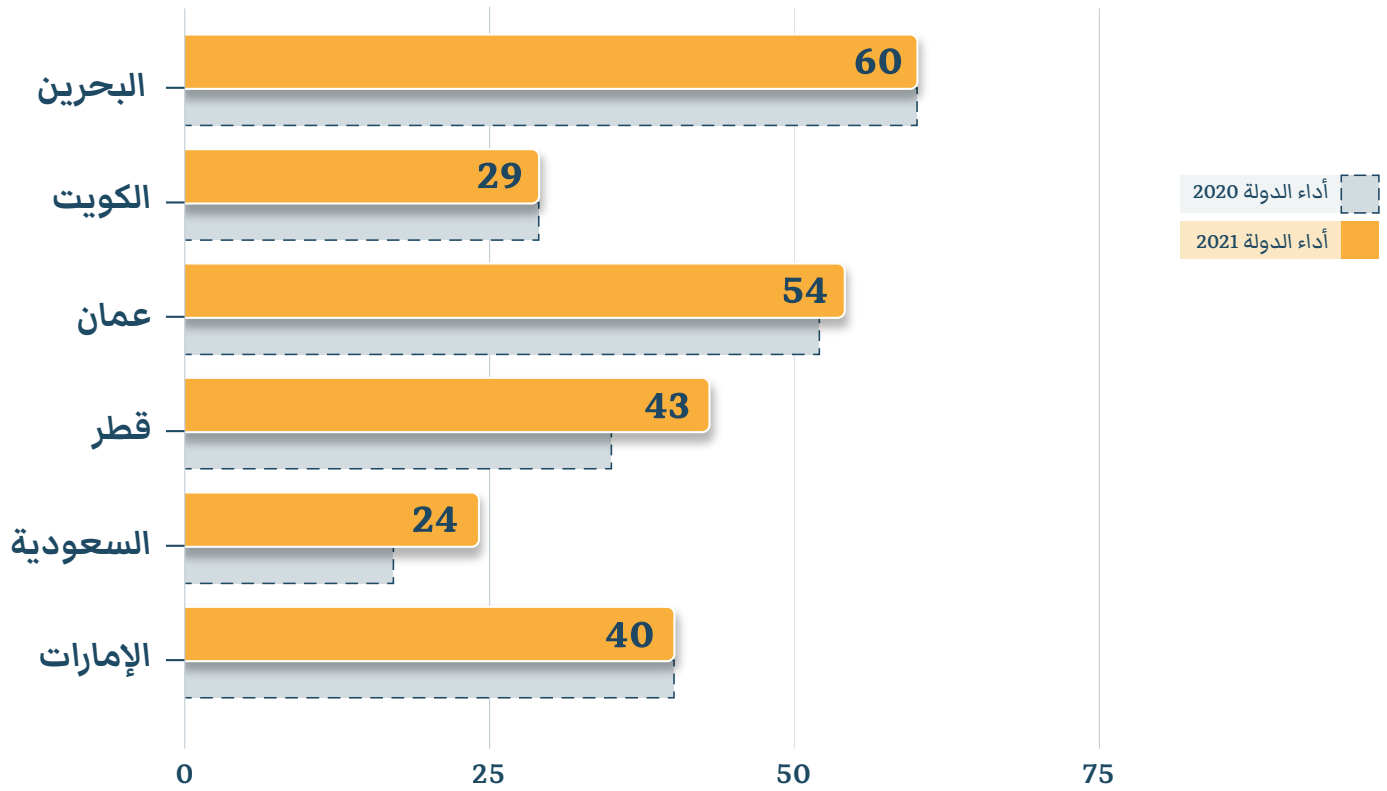
ينص الدستور في المواد (14 و25) على حق المساواة بين المواطنين والعدالة الاجتماعية وأن لا تمييز بين مواطني الاتحاد بسبب الأصل أو الموطن أو العقيدة الدينية أو المركز الاجتماعي. رغم ذلك، هناك تمييز ضمني في الانتفاع ببعض الحقوق أو الحصول على معاملة تفضيلية مرتبطة بما إذا كان المواطن إماراتياً بالقانون أو بالتجنس أو بالتبعية (قانون الجنسية الإماراتي)، ويشمل ذلك منع الإماراتيين بالتجنس أو التبعية من الترشح والانتخاب وإسقاط الجنسية في حال التغيب عن البلاد لسنتين.

في عام 2015م صدر مرسوم بقانون بشأن مكافحة التمييز والكراهية، لكنه لا يضع بشكل وافٍ تعريفاً للتمييز ومجالاته. هناك أيضاً قوانين خاصة مثل قوانين العمل تحرم التمييز بين المواطنين المتكافئين في الحصول على الوظيفة المتقدم لشغلها أو الإخفاق في معاملتهم على حد سواء، لكنها قوانين لا تجرم التمييز، وفي حال وقعت مخالفة لهذا التحريم فلا عقوبة جنائية أو مانعة للحرية، وإنما يكتفى بإبطال القرارات ورد الحقوق والتعويض عن الضرر المادي والنفسي.

يتطلب إنفاذ الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها الإمارات، ومنها اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (1974م) واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (2004م)، أن تقوم الدولة بتعديل القوانين الوطنية أو إصدار أدوات قانونية أو اتخاذ تدابير إدارية مناسبة.

رسمياً، لا توجد نسب محددة أو معايير تفضيلية تعطي فئة أو جماعة من الشعب دون أخرى أولوية أو نفاذية في الوظائف القيادية والحساسة في مؤسسات الدولة. رغم ذلك، تؤكد منظمات حقوقية دولية (منظمة العفو الدولية ومنظمة هيومن رايتس ووتش) أن مواطنين تعرضوا للتمييز في الحقوق جراء مواقفهم السياسية، يضاف لذلك وجود بعض الاعتبارات القبلية، إذ أن أغلب الأماكن الحساسة في الدولة يتقلد مناصبها أبناء قبائل محددة منطوية تحت تحالفات قبلية رافقت تأسيس الإمارات.

3.9 المقياس التاسع: الجاليات الأجنبية



رسم توضيحي 30: نتائج مقياس الجاليات الأجنبية

العناصر	البحرين	الكويت	عمان	قطر	السعودية	الإمارات
الإقامة المستقرة والفاعلة: وجود أنظمة تتيح للوافد الأجنبي إقامة عادلة وواضحة **35 درجة**	30	10	22	23	17	18
التمثيل النقابي/المهني: حق العضوية والانتخاب والترشح ورعاية المصالح **20 درجة**	10	11	12	2	2	2
النشاط المجتمعي: حق الجاليات في تنظيم الأنشطة وإنشاء الجمعيات والأندية **20 درجة**	20	8	20	18	5	20
المجموع 75 درجة	**60**	**29**	**54**	**43**	**24**	**40**

جدول 9: نتائج المقياس التاسع - الجاليات الأجنبية

مملكة البحرين

وفرت البحرين خدمات لحماية العمالة الوافدة من وباء كورونا وسمحت لهم بتجديد تصاريح الإقامة وإعفاء المخالفين من الملاحقة القانونية وتوفير الرعاية الطبية واللقاحات.

صادقت البحرين على 10 اتفاقيات من اتفاقيات منظمة العمل الدولية، منها خمس أساسية. وللبلاد سجل مميز ورائد في ما يتمتع به العمال المهاجرون والأجانب وعائلاتهم من إقامة عادلة وقلما تواجه انتقادات حقوقية بهذا الخصوص.

فيما يخص المشاركة في الانتخابات البلدية، يحق للأجانب المقيمين والذين يمتلكون عقاراً التصويت في الانتخابات دون الترشح.

تتيح قوانين الدولة للعمال الأجانب حق العضوية والتصويت في انتخابات النقابات والجمعيات المهنية لكنها لا تتيح لهم الحق في الترشح، ووفق دليل وزارة العمل والتنمية الاجتماعية هناك 37 منظمة وجمعية خاصة بالجاليات، إلى جانب 19 تنظيماً للجاليات أيضاً، تختلف ما بين أندية ثقافية ورياضية وتجمعات خاصة بهم.

دولة الكويت

انضمت دولة الكويت إلى منظمة العمل الدولية منذ عام 1961م وصادقت على 19 اتفاقية من اتفاقياتها ومنها سبع من الاتفاقيات الأساسية الثمانية.

تتعرض الكويت لانتقادات واسعة فيما يتعلق وحقوق العمال الوافدين (منظمة هيومن رايتس ووتش). في العام 2015م أصدرت الكويت عقداً موحداً للعمال الوافدين وفي 2016م سمحت لبعض العمال بنقل كفالتهم إلى رب عمل جديد بعد 3 سنوات من العمل دون أي اشتراطات. لكن هذه الإصلاحات لا تشمل عاملات وعمال المنازل الوافدين. عدد كبير من العمالة الوافدة يقعون ضحايا لتجار الإقامات. لا يحق للأجانب التصويت في الانتخابات البلدية.

تتيح قوانين الدولة حق الانضمام للنقابات دون حق الترشح الذي هو محصور للمواطنين الكويتيين فقط. كما ويتيح قانون العمل للعمال الأجانب حق اختيار ممثل لهم للإعراب عن رأيهم لدى مجلس ادارة النقابة.

لا توجد نوادي للجاليات الأجنبية في الكويت لكن يتاح لهم تنظيم فعالياتهم والوطنية والاجتماعية والرياضية والدينية على نطاق ضيق.

سلطنة عمان

تقدمت عمان درجتين تبعًا لإلغاء الحكومة العمانية العمل بنظام شهادة عدم الممانعة الذي كان يفرض على العاملين الأجانب الحصول على شهادة عدم ممانعة من الكفيل قبل الانتقال إلى كفيل أخر، واكتفى النظام الجديد باعتبار مدة العقد (سنتين) كافية للوفاء بحق الكفيل الأول ويستطيع العامل بعدها نقل كفالته بحرية. هذا ولا تزال هناك تحديات عملية من حيث الممارسة والتطبيق.

صادقت عمان على أربع من الاتفاقيات الثماني الأساسية لمنظمة العمل الدولية منذ انضمامها إليها عام 1994م.

يحرم الأجانب المقيمون في سلطنة عمان من المشاركة في الانتخابات البلدية التي تقتصر على العمانيين.

قانون إقامة الأجانب ولائحته التنفيذية تسمح للعاملين غير العمانيين باستقدام أسرهم أو من يعولونهم ضمن قواعد وشروط محددة، من بينها الحد الأدنى لراتب العامل الذي يمكنه استقدام عائلته، ومن الحقوق توضيح مسؤولية الكفيل في ضمان وصول العامل وأسرته إلى تغطية صحية مناسبة، وهناك استثناءات بحسب الأحوال لمراعاة الظروف الأسرية والثقافية.

يمكن للعمال الأجانب المشاركة في العملية النقابية من خلال الانضمام للجمعية العمومية للنقابات والمشاركة في كل الجوانب التي ترتبط بمهام الجمعية العمومية، ولكن لا يمكنهم تأسيس هذه النقابات أو الترشح لهيئتها الإدارية المحصورة على العمانيين.

بالتنسيق مع وزارة التنمية الاجتماعية، يستطيع أفراد الجاليات الأجنبية تنظيم الأنشطة الاجتماعية والثقافية والرياضية التي تخصهم وكذلك إنشاء وإدارة جمعيات أو أندية خاصة.

دولة قطر

تقدمت قطر 8 درجات على هذا المقياس بعد اعتماد القانون رقم (18) لسنة 2020 الذي ألغى الشرط المفروض على العمّال الوافدين بالاستحصال على إذن من صاحب العمل في حال أرادوا تغيير جهة عملهم.

يؤسس القانون بالإضافة إلى قرار إلغاء العمل بتصريح الخروج، لإلغاء نظام الكفالة.

كما اعتُمد القانون رقم (17) لسنة 2020 الذي يقضي بتحديد حدّ أدنى للأجور قيمته 1,000 ريال قطري (275 دولار)، وبالإضافة إلى الحدّ الأدنى للأجر الأساسيّ، يتحتّم على أصحاب العمل أيضًا الحرص على توفير ظروف سكنية وغذائية لائقة للعمّال. (منظمة العمل الدولية).

سمحت قطر بوجود مكتب لمنظمة العمل الدولية على أراضيها وبدأت تنفيذ برنامج للتعاون التقني مع منظمة العمل الدولية بهدف إجراء اصلاحات.

لا يشارك الأجانب في انتخاب المجلس البلدي كون حق الانتخاب متاح للقطريين فقط.

لا يتيح قانون الجمعيات والمؤسسات الخاصة لعام 2004م الذي تعمل تحت مظلته الجمعيات المهنية حق الانضمام أو الترشح للعمال الأجانب إلا استثناءً.

يوجد نادٍ للجالية المصرية في قطر تأسس في العام 2011م، كما يوجد منتدى خيري للجالية الهندية وآخر للجالية الباكستانية. وتعمد الجاليات الأجنبية في قطر إلى افتتاح مدارس خاصة لها وهناك أكثر من 70 مدرسة جاليات في قطر.

المملكة العربية السعودية

تقدمت السعودية 7 درجات مع تحسن ملحوظ في أنظمة الإقامة. ففي مارس/ آذار 2021، أصدرت وزارة الموارد البشرية والتنمية الاجتماعية «مبادرة تحسين العلاقة التعاقدية» التي تضمنت عدداً من السياسات والضوابط من بينها إقرار نظام عقد العمل بين صاحب العمل والوافد والذي حل محل نظام الكفالة. وذكر تقرير حول حقوق العمال المهاجرين في الشرق الأوسط في 14 مارس 2021 فإن «مبادرة تحسين العلاقة التعاقدية» تنطبق على العمال الوافدين ممن يقعون تحت مظلة قانون العمل، فيما يُستثنى منها عمال المنازل والمشتغلون في الرعي والحراسة والنقل الخاص الذين يُعتبرون أكثر الفئات عرضة للضرر وأضعفها.

أودعت السعودية في 7 ديسمبر/ كانون الأول 2020 وثائق التصديق على الاتفاقية رقم 95 لعام 1949 بشأن حماية الأجور والاتفاقية رقم 120 لعام 1964 بشأن القواعد الصحية في التجارة والمكاتب، والذي وضع في خانة الضمانات لحماية حقوق العمال ورفاههم، ولا سيما في ظل جائحة كورونا.

صادقت السعودية في أبريل/نيسان 2021 على بروتوكول عام 2014 المكمّل لاتفاقية رقم 29 لعام 1930 المتعلقة بالعمل الجبري والذي يحمي العاملين من ممارسات الاستخدام الاحتيالية والتعسفية.

انضمت السعودية إلى منظمة العمل الدولية عام 1976م وصادقت على 16 اتفاقية منها 6 اتفاقيات أساسية.

ويواجه الأجانب ملاحقات ومداهمات لأماكن سكنهم وعمليات ترحيل قسري جماعية دون محاكمات عادلة أو ضمان لحقوقهم المادية.

يواجه العمال الأجانب ضريبة على المرافقين بواقع 100 ريال شهرياً (حوالي 27 دولاراً) لكل مرافق في العام الأول وهو ما زاد من الأعباء المالية.

ليس هناك نص في نظام العمل السعودي يتعلق بحقوق العمال الأجانب في الترشح والانتخاب في الجمعيات المهنية، ولا يحق لهم المشاركة في الانتخابات البلدية.

القوانين السعودية لا تتضمن أية إشارة إلى حق العمال الأجانب في تأسيس نوادٍ اجتماعية أو رياضية أو حتى تنظيمها، وتبقى مثل هذه الأنشطة محدودة وتقتصر على داخل المجمعات العمالية المغلقة وبحسب الاتفاق بين العمال وأرباب العمل ولا تستند على مدونة قانونية واضحة ومنشورة.

يمكن الإشارة إلى أن الأجانب من غير المسلمين لا يمتلكون الحق في ممارسة طقوسهم الدينية بحرية إلا في نطاق ضيق، وفي حال أقدم الأجانب على التعبد في أماكنهم الخاصة فإنهم قد يتعرّضون لخطر الاعتقال والسجن.

دولة الإمارات العربية المتحدة

من أبرز الانتقادات الموجهة لنظام العمل في دولة الإمارات هو نظام الكفالة وما يتبعه من تقييد لحرية الحركة والسفر للجاليات الأجنبية في البلاد. كما وثقت المنظمات الحقوقية حالات طرد عمال أجانب خلاف القانون وترحيلهم من البلاد لأسباب سياسية.

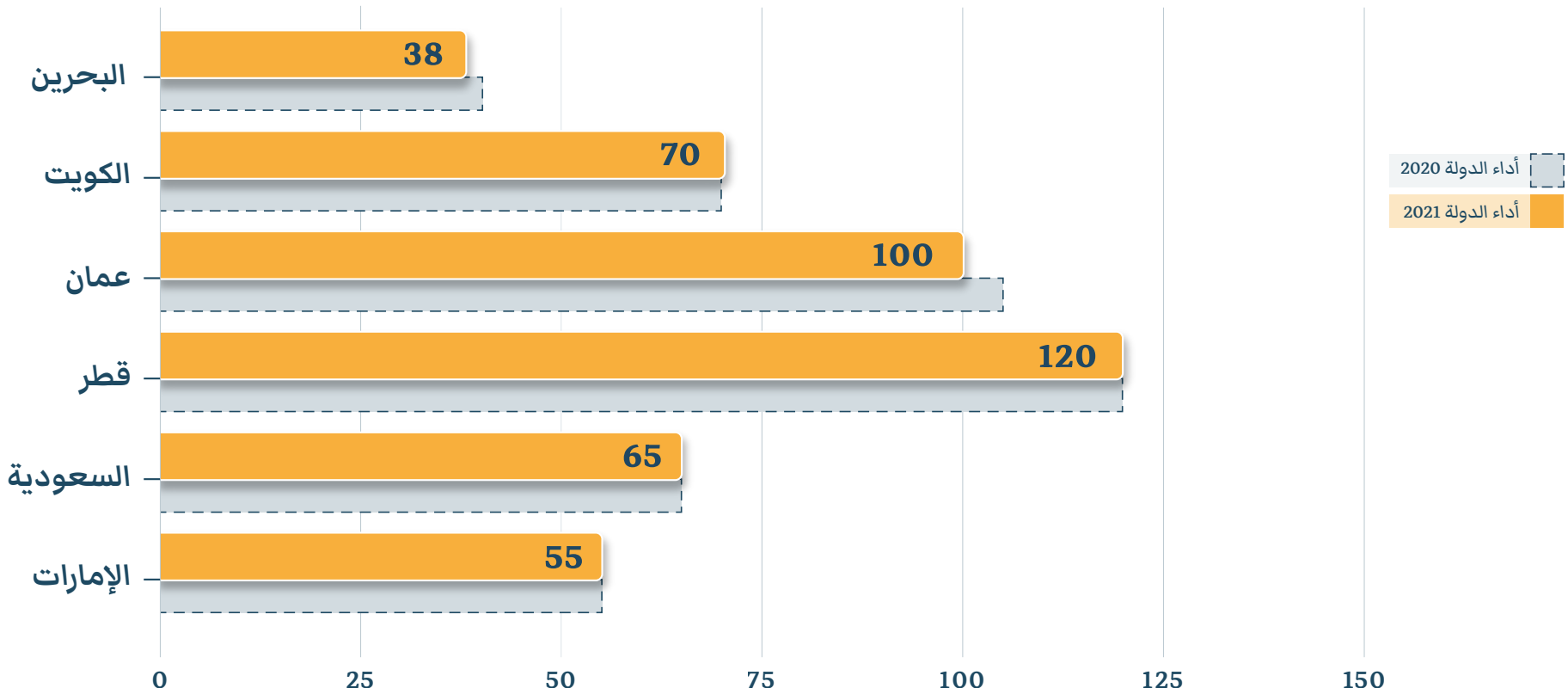
يجوز للمقيم سواء كان موظفاً أو مستثمراً أو صاحب عمل استقدام أفراد أسرته المباشرة وطلب تأشيرة إقامة لهم في دولة الإمارات. حالياً، لم تعد مهنة الموظف أو العامل شرطاً لاستقدام أفراد الأسرة حيث تم استبدال شرط المهنة بالدخل وهو ما يتطلب فقط راتب بحد أدنى 4,000 درهم شهرياً (حوالي ألف دولار) أو راتب قدره 3,000 درهم إماراتي وسكن.

لا توجد نقابات عمالية في الإمارات وهو ما لا يتيح للعمال المواطنين والأجانب الدفاع عن حقوقهم وتمثيل مصالحهم.

يمكن للتجار الأجانب الترشح في انتخابات غرفة التجارة والصناعة بدبي. أما بالنسبة للجمعيات المهنية، فيقتصر حق تشكيلها على المواطنين فقط وللأجانب الحق في العضوية والمشاركة في الترشح والانتخاب لمجالس إدارة بعض من هذه الجمعيات.

يستطيع أفراد الجاليات الأجنبية تنظيم الأنشطة الاجتماعية والثقافية والرياضية التي تخصهم أو إنشاء وإدارة جمعيات أو أندية خاصة بهم وذلك تبعاً لموافقة وإشراف وزارة تنمية المجتمع.

3.10 المقياس العاشر: الوصول إلى المناصب القيادية والحساسة



رسم توضيحي 31: نتائج مقياس الوصول إلى المناصب القيادية والحساسة

العناصر	البحرين	الكويت	عمان	قطر	السعودية	الإمارات
نفوذ الأسر الملكية: تمثيل أعضاء الأسر في المناصب العليا **100 درجة**	23	50	60	80	35	35
توطين المناصب: نفاذية وأولوية المواطنين في الوصول إلى الوظائف القيادية والحساسة في الأجهزة القضائية والأمنية والعسكرية **50 درجة**	15	20	40	40	30	20
المجموع 150 درجة	**38**	**70**	**100**	**120**	**65**	**55**

جدول 10: نتائج المقياس العاشر - الوصول إلى المناصب القيادية والحساسة

مملكة البحرين

تراجعت البحرين درجتين مع توثيق المزيد من مراسيم التعيينات الخاصة بالأسرة الحاكمة في المناصب القيادية خلال العام الماضي خصوصًا في قطاع النفط والغاز. هذا ويشكل أعضاء الأسرة الحاكمة البحرينية نحو 10 أعضاء من أصل 25 عضواً في مجلس الوزراء، كما ويشغل العديد منهم مناصب قيادية أخرى بدرجة «وزير» دون أن يكونوا أعضاءً في مجلس الوزراء.

جميع التعيينات في الوظائف العليا في الوزارات والهيئات السيادية، كوزارة الداخلية وقوة دفاع البحرين والحرس الوطني والحرس الملكي ووزارة المالية ومجلس الدفاع الأعلى تذهب لأعضاء من الأسرة الحاكمة، وتم تسجيل استثناء واحد في وزارة الخارجية.

بالنسبة للتعيينات في المناصب الحكومية العليا (وكلاء وزارات/ مدراء عامين) يذهب نصيب كبير من هذه المناصب لأعضاء من الأسرة الحاكمة. وكذلك قطاع القضاء الذي يشكل أعضاء الأسرة نسبة وازنة فيه مع وجود بقية المكونات المجتمعية بنسب غير متكافئة.

يمكن القول إن ثلث المناصب القيادية والعليا في الدولة هي لأفراد من الأسرة الحاكمة كما لوحظ وجود سياسات تعيين تميل إلى الاعتماد على عامل القرب منها وينسحب ذلك على قبائل وعائلات محددة تتمتع بميزات تفضيلية على بقية المواطنين في المملكة.

هناك سياسات قائمة في الاعتماد على الأجانب في الأجهزة العسكرية والأمنية جراء سياسات تمييزية ضد المواطنين من الشيعة (تقارير مركز البحرين لحقوق الإنسان وتقارير وزارة الخارجية الأمريكية والمراجعة الدورية في مجلس حقوق الإنسان).

دولة الكويت

يغلب حضور أعضاء الأسرة الحاكمة في الكويت في المناصب السيادية وفي باقي المناصب القيادية في الدولة.

لا تحتكر الأسرة جميع المناصب الوازنة في الحكومة، ومنها وزارتا المالية والعدل، إذ جرى تم تعيين وزراء من خارج الأسرة في هذه المناصب.

لا يُلحظ أي وجود لأفراد العائلة المالكة في السلطة القضائية مقارنة بتواجد ملحوظ في المؤسسات الأمنية والعسكرية. قيادة الأجهزة الأمنية والعسكرية تبدو محتكرة لآل الصباح عدا وزارة الداخلية. تجدر ملاحظة أن أبناء العوائل الكويتية (بصفة أصلية) فقط هم من يحق لهم التواجد وتبوء مناصب عالية أيضاً في هذه الأجهزة.

تتيح للكويت بشكل عام للمواطنين تولي الوظائف في المؤسسات القضائية والأمنية والعسكرية. وليس مؤكداً حتى الآن وجود «أجانب» بشكل ملحوظ في القوات الأمنية والعسكرية الكويتية، ووفقاً لورقة أعدها مركز كارنيغي للسلام في 2020 عن الجنود المتعاقدين في الخليج، فإن الكويت لم تجدد للجنود الأجانب المتعاقدين بسبب الضغوط الديموغرافية والاقتصادية، وبسبب فرضها الخدمة العسكرية الإلزامية على المواطنين.

سلطنة عمان

تراجعت عمان 5 درجات في هذا المؤشر حيث تزايدت التعيينات من داخل أسرة السلطان، منها وزير الخارجية ورئيس جامعة السلطان قابوس ورئيس المحكمة العليا كما تم استرجاع منصب نائب رئيس الوزراء لشؤون الدفاع لأحد أفراد الأسرة السلطانية.

يلاحظ تواجد لأفراد الأسرة في مناصب قيادية وأكاديمية، أما المناصب العسكرية العليا - خلاف منصب نائب رئيس الوزراء لشؤون الدفاع وهو منصب سياسي - فجميعها مشغولة من مواطنين لا ينتمون للأسرة الحاكمة.

بشكل عام، تميل سياسات التعيين إلى الاعتماد على عامل الولاء للدولة أكثر مما ترتكز على العضوية في الأسرة الحاكمة، ولو أن هذه العضوية مسوغ جيد في كثير من الأحيان لاستحقاقات كبرى، وينسحب ذلك على القبائل الموالية للأسرة والقبائل ذات التاريخ السياسي المناهض.

لا توجد نسب محددة أو معايير تفضيلية تعطي فئة من الشعب دون أخرى أولوية أو نفاذية في الوظائف القيادية والحساسة في الأجهزة القضائية والأمنية والعسكرية. يمكن ملاحظة أن هناك تدويراً بين مختلف القبائل أو ممثلي المصالح في الوظائف القيادية والحساسة.

لا وجود يذكر لأفراد الأسرة الحاكمة في المؤسسات القضائية (المحاكم والمجلس الأعلى للقضاء). وبالنسبة إلى قيادة الأجهزة الأمنية والعسكرية (مؤسسات الأمن الوطني والاستخبارات) فهناك بعض أفراد الأسرة الحاكمة بحكم تدرجهم العسكري أو الإداري، لكن ليس ثمة ما يدل على وجود معاملة تفضيلية.

يمكن الاطمئنان إلى أن تولي الوظائف في المؤسسات القضائية والأمنية والعسكرية في الأصل والممارسة متاح للجميع بلا تمييز.

دولة قطر

يقتصر حضور أعضاء الأسرة الحاكمة القطرية في مجلس الوزراء على رئاسة الوزراء ووزير الداخلية ووزير الخارجية. للقطريين من أبناء العائلات الأخرى تبوؤ مناصب عليا وقيادية، وإن كان من الملاحظ تكرار أسماء عائلات محددة في هذه المناصب.

لا تحتكر الأسرة الحاكمة المناصب القضائية كما أن الدستور لم ينص على ترؤس الأمير للسلطة القضائية، وهو أمر تتفرد فيه قطر مقارنة ببقية دول الخليج.

القائد الأعلى للجيش هو أمير البلاد لكن أغلب المناصب العسكرية في الجيش هي لمواطنين، إذ يتاح للمواطنين تولي الوظائف القضائية والعسكرية، لكن الأولوية هي للقبائل والعوائل التي كانت متواجدة في قطر منذ ما قبل العام 1930م وللقبائل والعائلات المقربة من الأسرة الحاكمة.

لوحظ أن قطر تتيح للأجانب العمل في مؤسساتها العسكرية والأمنية.

المملكة العربية السعودية

تحتكر الأسرة الحاكمة غالبية المناصب الوزارية السيادية: وزارة الداخلية، الخارجية، الدفاع، الحرس الوطني، وزارة البترول والثروة المعدنية (الطاقة)، وتستثنى من ذلك وزارة المالية.

ويشرف ولي العهد على عدد من الهيئات: مجلس الشؤون الاقتصادية والتنمية ومجلس الشؤون السياسية والأمنية، والمجلس الاعلى لشركة أرامكو، الهيئة العامة للاستثمار، والهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، ومجلس المخاطر الوطنية.

يشغل الأمراء من الأسرة الحاكمة بشكل كامل مناصب أمراء المناطق في المملكة كما أن غالبية المؤسسات العسكرية يديرها أمراء.

لا يوجد ما يشير إلى أي تواجد لأفراد الأسرة الحاكمة في المؤسسة القضائية ولا تتم الاستعانة بأجانب في تولي أية وظائف داخل المؤسسات القضائية. يستطيع المواطنون تولي وظائف قضائية وأمنية وعسكرية لكن التوظيف يخضع لمعايير صارمة يحددها القرب من الأسرة الحاكمة، كما يبدو أن هناك أعرافاً وتأثيرات مناطقية وطائفية في تولي المناصب العامة في الدولة.

دولة الإمارات العربية المتحدة

يحتكر أفراد الأسر الحاكمة في كل إمارة العديد من المناصب الوزارية السيادية والمناصب التنفيذية العليا، أما على مستوى الاتحاد فيبدو ممكناً وصول المواطنين إلى بعض الوزارات المهمة كالاقتصاد والتعليم والصحة فيما يحتفظ أفراد الأسر الحاكمة بالوزارات السيادية مثل الخارجية والأمن والدفاع والداخلية.

يغلب وجود أعضاء الأسر الحاكمة في المناصب العليا للدولة، لكن بالإمكان الذهاب إلى بروز توازنات سياسية وقبلية في الحقائب السيادية والعسكرية. أما الحقائب المختصة فمعظم شاغليها من المواطنين. هناك محورية لقبائل وعائلات ترتبط بالأسر الحاكمة يبدو من الواضح أنها تحتكر جزءاً أو حصة في هياكل ومناصب الدولة.

غالباً ما يكون القضاة من خارج الأسر الحاكمة. رغم ذلك، تلعب الارتباطات القبلية والعائلية دوراً في هذه التعيينات.

لأعضاء الأسر الحاكمة وممثلي القبائل حظ وافر في قيادة الأجهزة الأمنية والعسكرية.

الباب الرابع: المنهجية واعتماد المقاييس

عمل على إعداد هذه الدراسة فريق من الباحثين من داخل دول مجلس التعاون الخليجي ومن المتخصصين في دراسة منطقة الخليج وتحديداً ما يرتبط بالعلوم السياسية والإنسانية. ويعتمد المؤشر على 10 مقاييس رئيسية لقياس نسب «المشاركة السياسية» في دول مجلس التعاون الخليجي، ويتضمن كل «مقياس» مجموعة من «العناصر» ومن ثم «التفصيلات» التي يتم تقييمها والبحث فيها.

بناءً على نتائج الإصدار الأول (2020) باشر الباحثون تقييم وشرح وتسبيب وتفسير ظروف كل دولة محل الدراسة في كل من المقاييس والعناصر والتفصيلات، وذلك من خلال استمارات رصد اعتُمد عليها كدليل موحد لتتبع حالات وجود المشاركة أو تعطلها أو عرقلتها أو غيابها، بالإضافة إلى رصد المتغيرات التي حدثت حتى منتصف عام 2021.

على غرار الإصدار التأسيسي الأول يعتمد هذا الإصدار على المقاييس العشرة التي تتكون من عناصر فرعية تم اعتمادها مقومات أساسية لوزن كل مقياس وتحديد ملازمته للاستدلال على حالة المشاركة. يتجزأ كل عنصر إلى تفصيلات لكل منها أوزان تم تحديد درجاتها النهائية بناءً على قراءة البيانات ورصد الظواهر والأحداث.

وكانت مجالات المقاييس وعناوينها وتوزيع الدرجات عليها قد أقرت في الإصدار التأسيسي الأول تبعاً لمدى أهمية كل مقياس ومدى اشتباكه وتأثيره على طبيعة الأنظمة السياسية القائمة في الدول الست والظروف الاجتماعية فيها. كما جرى توزيع الأوزان على المقاييس على أساس اعتماد (1,000) درجة كمحصلة نهائية افتراضية لحالة الدولة المثالية التي تكون فيها المشاركة السياسية فاعلة في أقصى درجاتها ومشمولة في كافة المجالات والقطاعات، وبالمثل جرى توزيع الدرجات الداخلية بين العناصر في كل مقياس.

وروعي ألا يكون التفاوت في أوزان ودرجات الفحص كبيراً بين مختلف المقاييس والعناصر تجنباً لربط النتائج النهائية بعلامات وعوامل تطغى على ما سواها، دون أن يكون لها واقعاً وفعلاً الثقل والتأثير في حالات الدول محل الدراسة، ما قد يضفي للمؤشر قراءات منحرفة مبنية على تشخيص نظري صرف بعيد عن التركيبة السياسية والاجتماعية والثقافية المعقدة لهذه الدول.

يعتمد الباحثون في معلوماتهم على عدة مصادر هي البيانات الحكومية الرسمية وتصريحات المسؤولين والتشريعات والقوانين النافذة وتقارير المؤسسات الرسمية والأهلية وبيانات المنظمات والهيئات الدولية مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي وتقارير المنظمات واللجان التابعة للأمم المتحدة. ويحرص الباحثون على التدقيق في صحة البيانات وواقعيتها حتى لا تكون النتائج منحازة لما قد تروج له الروايات الرسمية في وصف حالة صورية من الانفتاح والمشاركة الداخلية أو ما قد تثيره آراء سياسية غير موضوعية وغير علمية لأفراد أو جهات معارضة لسلطات الحكم.

كما اهتم الباحثون بملاحظة رغبة وإمكانات المجتمعات المحلية في التفاعل السياسي في المساحات الموجودة في الدولة وفي السعي لتوسيع هذه المساحات أو تطوير آليات الوصول إليها أو الاشتغال فيها، دون الاكتفاء بتقييم أداء السلطات وحده في تشريع أو تقييد أو إتاحة أو احتكار فضاءات المشاركة السياسية وأدواتها.

تقدم نتائج الإصدار الثاني (2021) قراءة في مدى تقدم أو تراجع الدول الست في حالات المشاركة السياسية لديها وفي طبيعة المجالات التي حدث فيها التغيير إيجاباً أو سلباً.

يعتمد المؤشر على ترتيب الدول في عرض النتائج على الترتيب الأبجدي لأسمائها باللغة الإنجليزية.

لا يعكس تقدم أو تراجع أية دولة في النتائج النهائية للمؤشر نتائجها التفصيلية في جميع المقاييس المعتمدة.

المقاييس المعتمدة

المقياس الأول: الحياة الدستورية 50 درجة ويشمل العناصر:	
المرجعية الدستورية: آليات الإصدار والتعديل.	10 درجات
ضمان حق المشاركة السياسية.	15 درجة
القوانين المنظمة/ المُقيدة.	15 درجة
الالتزام بأحكام الدستور.	10 درجات

المقياس الثاني: الانتخابات العامة 150 درجة ويشمل العناصر:	
مجالات الانتخاب (حكومية، مجالس نيابية، مجالس بلدية).	20 درجة
حاكمية المؤسسات المنتخبة (الصلاحيات/ الفصل بين السلطات/ الرقابة/ التشريع/ المساءلة/ الشراكة في صنع القرار/ صلاحيات حل المؤسسات).	50 درجة
فاعلية ونجاعة المؤسسات المنتخبة.	40 درجة
آلية صياغة النظام الانتخابي وترسيم الدوائر.	40 درجة

المقياس الثالث: التنظيمات السياسية 100 درجة ويشمل العناصر:	
مشروعية التنظيمات السياسية.	30 درجة
توافر أدوات المعارضة.	25 درجة
سلامة الممارسين.	25 درجة
الاستقلالية الإدارية والمالية.	10 درجات
المشاركة في الانتخابات كقوائم.	10 درجات

المقياس الرابع: مؤسسات المجتمع المدني 100 درجة ويشمل العناصر:	
البيئة القانونية: ضمان حق الأفراد والجماعات في تأسيس المنظمات الأهلية وجمعيات النفع العام وجماعات الضغط.	40 درجة
النقابات والجمعيات المهنية: التشريع/ التعدد النقابي والاتحادات/ توافر أدوات العمل النقابي بما يشمل حق الإضراب.	40 درجة
استقلالية المؤسسات.	10 درجات
القيود والعراقيل.	10 درجات

المقياس الخامس: التوازن الجندري وإشراك الشباب 75 درجة ويشمل العناصر:	
تمكين المرأة: حق الانتخاب/ الكوتا في المجالس المنتخبة/ تولي المناصب القيادية والعليا .	50 درجة
إشراك الشباب: سن الاقتراع/ تولي المناصب العليا.	25 درجة

المقياس السادس: الشفافية 50 درجة ويشمل العناصر:	
مشاركة المعلومات: حق الوصول إلى المعلومة وتداولها ونشرها.	25 درجة
الرقابة المستقلة: أعمال وأداء السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية مصادر الثروات وإنفاق المال العام.	25 درجة

المقياس السابع: حرية الرأي والتعبير 150 درجة ويشمل العناصر:	
الحريات الصحافية.	30 درجة
استقلالية المؤسسات الإعلامية.	30 درجة
الرقابة على الإنترنت.	30 درجة
حرية وسلامة الأفراد في ممارسة النقد.	30 درجة
مواجهة خطابات الكراهية والتحريض على العنف.	30 درجة

المقياس الثامن: تمثيل الجماعات والأقليات 100 درجة ويشمل العناصر:	
المساواة: ضمان حق كافة المواطنين على حد سواء من كامل حقوق المواطنة.	40 درجة
التمييز: ضمان عدم التميز لأسباب سياسية أو دينية أو ثقافية أو مناطقية أو عرقية أو طبقية.	40 درجة
التمثيل المتناسب: ضمان تمثيل متناسب وعادل للجماعات والأقليات في مؤسسات الدولة.	20 درجة

المقياس التاسع: الجاليات الأجنبية 75 درجة ويشمل العناصر:	
الإقامة المستقرة والفاعلة: وجود أنظمة تتيح للوافد الأجنبي إقامة عادلة وواضحة تضمن الحقوق ومنها انتخاب المؤسسات البلدية.	35 درجة
التمثيل النقابي/ المهني: حق العضوية والانتخاب والترشح ورعاية المصالح.	20 درجة
النشاط المجتمعي: حق الجاليات في تنظيم الأنشطة وإنشاء الجمعيات والأندية.	20 درجة

المقياس العاشر: الوصول إلى المناصب القيادية والحساسة 150 درجة ويشمل العناصر:	
نفوذ الأسر الملكية: تمثيل أعضاء الأسر في المناصب العليا: الحكومة: وزارات وهيئات/ القضاء/ المؤسسات الأمنية والعسكرية.	100 درجة
توطين المناصب: نفاذية وأولوية المواطنين في الوصول إلى الوظائف القيادية والحساسة في الأجهزة القضائية والأمنية والعسكرية.	50 درجة

عوامل اعتماد المقاييس

تم اعتماد المقاييس في هذا المؤشر بناء على عدة عوامل، وهي:

- قراءات معمقة في كل من: "الإعلان العالمي لحقوق الإنسان" – الجمعية العامة للأمم المتحدة - 10 كانون الأول/ديسمبر 1948، و"العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية" قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة - 16 كانون/ديسمبر 1966، و"العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية" قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 16 كانون الثاني/ديسمبر 1966".
- دراسة مقارنة مع مؤشرات أخرى، منها: مؤشر الحرية - فريدوم هاوس (Freedom House)، ومقياس الديمقراطية العربي – (ARAB REFORM INITIATIVE)، والتصنيف العالمي لحرية الصحافة – مراسلون بلا حدود، ومقاييس دولية وإقليمية أخرى.
- مدى القدرة على الولوج إلى المعلومات، تحليلها والتثبت من مصادرها.
- القدرة على تطبيق وقياس هذه المقاييس -قدر الإمكان- على جميع الدول وفقاً لطبيعة أنظمة الحكم وهيكلة النظام السياسي.
- نتائج الورش التي شارك بها مجموعة من الخبراء والأكاديميين والمهتمين، وكذلك الملاحظات الفنية التي تلقاها فريق العمل من الاستشاريين.

PPI GCC

مؤشر المشاركة السياسية
في دول مجلس التعاون الخليجي 2021

Political Participation Index in the GCC States 2021

Gulf House Studies & Publishing
البيت الخليجي للدراسات والنشر

www.gulfhouse.org

@gulfhsp