

اتفاقية التجارة الحرة بين الولايات المتحدة والبحرين

تقرير عام حول مراجعة وثيقة الولايات المتحدة
رقم 2011-01 (البحرين)



مكتب التجارة والشؤون العمالية
مكتب الشؤون العمالية الدولية
وزارة العمل الأمريكية

20 ديسمبر/كانون الأول 2012

تقرير عام حول مراجعة وثيقة الولايات المتحدة رقم 01-2011 (البحرين)

الملخص التنفيذي

قبل عام 2011، كانت البحرين تُعتبر على نطاق واسع رائدة ضمن دول مجلس التعاون الخليجي فيما يتعلق بالمسائل العمالية. لقد ساهمت قدرة العاملين على إنشاء التنظيمات والقيام بالمفاوضات الجماعية في استقرار العلاقات الصناعية إلى حد كبير، كما ساهمت في تحقيق قوى عاملة تتمتع بدخل مجز نسبيا وظروف عمل لائقة على نحو مقارن. لقد كان التمييز في أماكن العمل وفي التوظيف، الذي يستهدف معارضي الحكومة الملكية السنوية و/أو يستهدف الأغلبية الشيعية، لا وجود له بشكل عام. كانت البحرين تتمتع باستقرار اجتماعي وسياسي نسبي، وقد تغير هذا عند أحداث عام 2011 التي يصفها هذا التقرير ويحللها. وتعتقد الولايات المتحدة أن قيام حكومة البحرين بتطبيق التوصيات الواردة في هذا التقرير سوف يؤدي إلى استعادة البحرين لسجلها الأكثر إيجابية ومكانتها على صعيد العلاقات العمالية التي كانت تتمتع بهما قبل عام 2011.

يستجيب هذا التقرير لوثيقة الولايات المتحدة رقم 01-2011 (البحرين) التي قدمها الاتحاد الأمريكي للعمل ومؤتمر المنظمات الصناعية بتاريخ 21 أبريل/نيسان عام 2011 إلى مكتب التجارة والشؤون العمالية التابع لمكتب الشؤون العمالية الدولية بوزارة العمل الأمريكية. تزعم الوثيقة حدوث خرق لبنود الفصل الخاص بالعمل الوارد في اتفاقية التجارة الحرة بين الولايات المتحدة والبحرين، والتي دخلت حيز التنفيذ منذ شهر يناير/كانون الثاني عام 2006.

يخلص التقرير إلى أن حكومة البحرين، لا سيما وزير العمل، قد قامت بجهود كبيرة للتأكد من إعادة العاملين المفصولين إلى العمل. وفي هذا السياق عمل وزير العمل مع منظمة العمل الدولية لتشكيل لجنة ثلاثية الأطراف تتألف منه ومن غرفة التجارة والاتحاد العام لنقابات البحرين. وجميع العاملين الذين تم فصلهم عن العمل في أعقاب الإضراب العام في شباط/فبراير 2011 قد أعيدوا الآن إلى أعمالهم باستثناء بضع مئات منهم. ومع ذلك، يخلص التقرير أيضا إلى أن مكونات هامة من استجابة الحكومة للحراك الذي بدأ في فبراير/شباط عام 2011 تبدو غير متسقة مع التزامات البحرين بمقتضى اتفاقية التجارة الحرة، فيما يتعلق بحرية تكوين الجمعيات وعدم التمييز. ويشير التقرير أيضا إلى التدهور المستمر في بيئة حقوق العمال في البحرين، التي تتضح من خلال القيود المفروضة على حريات النقابات والتمييز السياسي والطائفي ضد العاملين من الشيعة. يوصي التقرير بإجراء مشاورات بموجب الفصل الخاص بالعمل الوارد في اتفاقية التجارة الحرة باعتبارها خطوة ملائمة ورسمية لكي يتسنى لحكومة الولايات المتحدة المشاركة على نحو بناء مع حكومة البحرين حول هذه المسائل الحرجة المتعلقة بحقوق العمال.

الغرض من التقرير

بتاريخ 10 يونيو/حزيران 2011، قِيلَ مكتب التجارة والشؤون العمالية ووثيقة الولايات المتحدة رقم 01-2011 (البحرين)، وقام بنشر قراره في إشعار بالسجل الفدرالي بتاريخ 16 يونيو/حزيران عام 2011¹. أثناء قيام مكتب التجارة والشؤون العمالية بمراجعة الوثيقة، قام بفحص مستندات شاملة قدمتها حكومة البحرين، ومقدمو الوثيقة، وغيرهم ممن هم على دراية مباشرة بالأحداث ذات الصلة. علاوة على ذلك، قام مكتب التجارة والشؤون العمالية بزيارتين للبحرين لجمع معلومات إضافية بخصوص القضايا التي أثارها الوثيقة إضافة إلى ادعاءات لاحقة نشأت أثناء قيام المكتب بمراجعة الوثيقة. لقد تشاور المكتب مع وزارة الخارجية الأمريكية ومكتب الممثل التجاري الأمريكي طيلة عملية مراجعة الوثيقة. يمثل هذا التقرير الاستنتاجات التي توصل إليها مكتب التجارة والشؤون العمالية والتوصيات التي تقدم بها بناءً على المعلومات التي تم الحصول عليها بموجب القواعد التوجيهية الإجرائية الخاصة بالمكتب.

ملخص لوثيقة الولايات المتحدة رقم 01-2011 (البحرين)

تزعم وثيقة الولايات المتحدة رقم 01-2011 (البحرين) بأن حكومة البحرين قد فشلت في الإلتزام بتعهداتها بمقتضى الفقرة رقم 15.1 من اتفاقية التجارة الحرة. تشمل المزاعم الرئيسية ما يلي:

¹ السجل الفدرالي رقم 76 Fed. Reg. 35244 (16 يونيو/حزيران، 2011)

- لقد تم استهداف النقابيين، وخاصة قادة النقابات، بالفصل من الخدمة والمقاضاة في بعض الحالات، ويرجع ذلك جزئياً لدورهم في تنظيم الإضراب العام في شهر مارس/آذار 2011 والمشاركة فيه، و
- لقد عكست عمليات الفصل من الخدمة على نطاق واسع، بعد إضراب مارس/آذار 2011، تمييزاً يستند إلى حد ما إلى الآراء والأنشطة السياسية.

لقد تلقى مكتب التجارة والشؤون العمالية مزاعم إضافية أثناء قيامه بمراجعة الوثيقة، وقد شمل ذلك مزاعم بأن الكثير من حالات الفصل من الخدمة التي تلت الإضراب العام في مارس/آذار 2011 كانت تمييزية تستند جزئياً إلى الهوية الدينية (الطائفية) للعمال. وقد أخذ المكتب هذه المزاعم بالاعتبار عند قيامه بمراجعة الوثيقة.

الاستنتاجات

بمقتضى الفقرة 15.1.1 من اتفاقية التجارة الحرة بين الولايات المتحدة والبحرين، "يؤكد الطرفان على التزاماتهما باعتبارهما عضوين في منظمة العمل الدولية، وعلى تعهداتهما بمقتضى الإعلان بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومتابعته - الخاص بمنظمة العمل الدولية (1998)". علاوة على ذلك، يجب على كل طرف "أن يسعى لضمان الاعتراف الفعلي بمبادئ العمل هذه وحمايتها بموجب قوانينه،² ويشمل ذلك حرية تكوين الجمعيات، والاعتراف الفعلي بالحقوق في التفاوض الجماعي، والقضاء على التمييز في العمل والوظائف، و"الحقوق المعترف بها عالمياً والمنصوص عليها بالفقرة 15.1.2. وعلى نحو مماثل، وبمقتضى الفقرة 15.1.2، يجب على كل طرف "أن يسعى للتأكد من أن قوانينه تكفل معايير عمل تتسق مع حقوق العاملين المعترف بها عالمياً والمنصوص عليها بالفقرة 15.7 وأن يسعى لتحسين هذه المعايير على ضوء ذلك."³

وبناءً على المراجعة التي قام بها، فقد توصل مكتب التجارة والشؤون العمالية إلى أنه يبدو أن حكومة البحرين قد تصرفت بشكل غير متسق مع التزاماتها بمقتضى الفقرة 15.1 من اتفاقية التجارة الحرة. وعلى وجه الخصوص، توصل المكتب إلى الآتي:

- يبدو أن البحرين قد تصرفت بشكل غير متسق مع التزاماتها، وذلك لفشلها في: (1) السعي لأن تكون حرية تكوين الجمعيات والتنظيمات والتفاوض الجماعي ممارسات معترف بها ويحميها قانونها، (2) السعي لأن تكفل قوانين العمل الخاصة بها معايير تتسق مع حريات تكوين الجمعيات والتنظيمات والتفاوض الجماعي، و (3) السعي لتحسين هذه المعايير. وعلى وجه التحديد، لم تقم حكومة البحرين بمعالجة الإخفاقات في إطارها القانوني الذي يحكم حرية تكوين الجمعيات، سواء كان ذلك بتفعيل التحسينات التي أوصت بها لجنة حرية تكوين الجمعيات التابعة لمنظمة العمل الدولية أو بشكل آخر، أو قامت بشكل فعلي بالتطبيق - أو لم تمنع أرباب العمل أو تثنيهم عن استحضار هذه الشروط للانتقام من منظمي الإضراب العام بشهر مارس/آذار 2011 أو من شاركوا به؛ كما قامت بسن تعديلات على قانون العمل أضعفت من الحماية المتاحة لحرية تكوين الجمعيات. وعلى وجه الخصوص فإن حكومة البحرين:

- لم تقم بتصحيح الحظر الذي فرضته على النقابات التي تشارك في الأنشطة السياسية والحظر على تشكيل النقابات في القطاع العام وحظر الإضرابات في "المؤسسات الاستراتيجية" والتي عرفتها بشكل فضفاض، أو طبقت ذلك الحظر أو دعمت عملية تطبيقه،
- لم تقم بتصحيح عقوباتها الجنائية الخاصة بالمشاركة أو التشجيع على الإضراب في القطاع العام أو في المؤسسات المتعلقة بالخدمات العامة أو متطلبات الخدمة العامة، أو قامت بتطبيق هذه العقوبات،
- قامت بتعديل قانون النقابات لتحظر اتحادات العمال متعددة القطاعات، ومنعت الأفراد الذين تمت إدانتهم في مخالفات جنائية تؤدي إلى حل النقابة أو المجلس التنفيذي، من تولي مناصب قيادية بالنقابات، كما اشترطت

² اتفاقية التجارة الحرة بين الولايات المتحدة والبحرين، الفقرة 15.1.1 (يُشار إليها فيما بعد بـ "اتفاقية التجارة الحرة")

³ اتفاقية التجارة الحرة بين الولايات المتحدة والبحرين، الفقرة 15.1.2

على وزير العمل اختيار المنظمة العمالية التي تمثل البحرينيين في المحافل الدولية وفي التفاوض على المستوى الوطني.

- يبدو أن البحرين لم تف بالتزاماتها، وذلك من خلال فشلها في السعي لضمان الاعتراف بالمبدأ المتعلق بالحقوق الأساسية في القضاء على التمييز في العمل والوظائف وتوفير الحماية القانونية لهذا المبدأ. على وجه التحديد، لم تتخذ حكومة البحرين أية خطوات لإصلاح قانون العمل الخاص بها ليمنع بشكل مباشر التمييز في العمل والوظائف: وانخرطت بعد الإضراب العام في مارس/أذار 2011 بشكل مباشر في عملية تمييز في القطاع العام على أساس الآراء السياسية و/أو الدين، وفشلت في معاقبة مثل هذه الممارسات التمييزية من جانب أرباب العمل بالقطاع الخاص.

التوصيات

المشاركة في مشاورات عمالية تعاونية

بموجب القواعد التوجيهية الإجرائية الخاصة بمكتب التجارة والشؤون العمالية، يجب أن يشمل التقرير العام للمكتب أية توصيات مقدمة إلى وزير العمل حول ما إذا كان يتوجب على الولايات المتحدة أن تطلب إجراء مشاورات ذات صلة ومناسبة مع طرف آخر بموجب الفقرة 15.6.1 من اتفاقية التجارة الحرة بين الولايات المتحدة والبحرين. بموجب الفقرة 15.6.1، يجوز طلب مثل هذه المشاورات "فيما يتعلق بأية مسألة تنشأ بمقتضى هذا الفصل [الخاص بالعمل]". وكما نوقش في هذا التقرير، فإن المزاعم التي أُثرت في وثيقة الولايات المتحدة رقم 01-2011 (البحرين) ضد حكومة البحرين، علاوة على الأحداث اللاحقة، تتعلق بشكل مباشر بمسائل تقع تحت الفصل الخاص بالعمل وما إذا كانت حكومة البحرين قد تمسكت بالتزاماتها بمقتضى اتفاقية التجارة الحرة - وخاصة فيما يتعلق بحرية تشكيل الجمعيات والقضاء على التمييز في العمل والوظائف بمقتضى الفقرة 15.1.

لقد وضعت حكومة البحرين آليات للتعامل مع العديد من الشواغل الواردة في الوثيقة، وتشمل هذه الآليات عمليات إعادة تعيين العاملين التي أدت إلى إعادة تشغيل جميع الذين صُرفوا من الخدمة باستثناء بضع مئات منهم، في سياق الإضراب العام في شهر مارس/أذار 2011، وقد جمعت لجنة ثلاثية الأطراف بين وزير العمل، وقادة عمالين، وأرباب عمل، وذلك لمعالجة شواغل العمل العالقة من خلال المشاركة البناءة والحوار. وفي حين كانت هذه الجهود خطوة أولى إيجابية وهامة، إلا أن الشواغل الهامة لا زالت قائمة. وعليه، فإن مكتب التجارة والشؤون العمالية يوصي وزير العمل بأن تقوم حكومة الولايات المتحدة بطلب إجراء مشاورات عمالية بمقتضى الفقرة 15.6.1 من اتفاقية التجارة الحرة، وذلك للتشاور مع حكومة البحرين حول المسائل التي أُثرت في هذا التقرير. كما يوصي المكتب الوزير بأنه يتعين على الطرفين، لكي يستوفيا التزاماتهما نحو "القيام بكل المحاولات للتوصل إلى حل للمسألة مقبول للطرفين"، وأن يسعيا أثناء المشاورات لوضع خطة عمل لحل المسائل موضوع النقاش، على أن يأخذوا في الاعتبار التوصيات المنصوص عليها أدناه.

ونتيجة للاستنتاجات المذكورة أعلاه، فإن مكتب التجارة والشؤون العمالية يتقدم بالتوصيات التالية لتوجيه المشاورات وتسهيل امتثال حكومة البحرين لالتزاماتها بمقتضى الفقرة 15.1 من اتفاقية التجارة الحرة بين الولايات المتحدة والبحرين:

- حظر التمييز في العمل والمهن بشكل صريح في قانون العمل، ويشمل ذلك التمييز على أساس الرأي السياسي والدين،
- إلغاء الحظر على الاتحادات متعددة القطاعات،
- تعديل أنواع الحظر المفروضة على تشكيل النقابات في القطاع العام، وعلى مشاركة النقابات في الأنشطة السياسية، وعلى الإضرابات في "المؤسسات الإستراتيجية"، وعلى الأفراد - الذين تمت إدانتهم بأية مخالفات تؤدي إلى حل النقابة أو المجلس التنفيذي - من تولي مناصب قيادية نقابية، وذلك لضمان الاتساق مع المعايير الدولية،
- تعديل العقوبات الجنائية على الإضراب أو تشجيع الآخرين على الإضراب في القطاع العام أو مقاولات ذات صلة بالخدمات العامة أو متطلبات الخدمة العامة، وذلك بشكل يتسق مع المعايير الدولية،

- السماح للمنظمات العمالية باختيار المنظمة الأكثر تمثيلاً لتمثيلهم في المحافل الدولية والتفاوض الجماعي على المستوى الوطني،
- تطبيق الالتزامات الواردة في خطة وزير العمل التي طرحها في شهر فبراير/شباط 2012 وفي اتفاقية اللجنة الثلاثية التي شكلتها حكومة البحرين، وذلك لأقصى حد ممكن، لضمان إعادة العمال المفصولين رداً على إضراب مارس/أذار إلى نفس وظائفهم أو ما يعادلها، وذلك بدون شروط مسبقة أو تمييز وأن تدفع لهم مرتباتهم السابقة المستحقة وأية تعويضات مستحقة أو غيرها من جزم تعويضات ملائمة⁴،
- مراجعة كل القضايا الجنائية ضد النقابيين وقادة النقابات وإسقاط التهم العالقة بالنسبة للذين لا تشكل تهمهم تشجيعاً على العنف بل تنطلق من تنظيم الإضراب العام في مارس/أذار 2011 أو المشاركة به أو التشجيع عليه، وذلك بما يتفق مع توصية لجنة التحقيق المستقلة بشأن البحرين بخصوص مثل هذه القضايا⁵،
- الامتناع عن الانخراط في أية أنشطة تقوض حرية تكوين الجمعيات، أو دعم هذه الأنشطة، وخاصة تلك التي تستهدف الاتحاد العام لنقابات البحرين وقادته،
- التحقيق في المزاعم المتعلقة بقيام أرباب العمل بالترهيب والمضايقة لأعضاء وقادة النقابات وغيرها من تصرفات أرباب العمل التي تهدف لإضعاف المنظمات العمالية، وتطبيق عقوبات على هذه التصرفات بالشكل الملائم.

⁴ راجعوا : "حكومة البحرين تعلن إعادة العمال المفصولين إلى العمل"، وكالة أنباء البحرين، 4 مارس/أذار 2012 <http://bna.bh/portal/en/news/497115>; "اتفاقية ثلاثية الأطراف تتعلق بالمسائل التي أثرت في إطار الشكوى المتعلقة بعدم قيام البحرين بالوفاء بميثاق عدم التمييز (العمل والمهنة)، 1958 (رقم 111) التي أبرمها المنتدبون إلى الجلسة رقم 100 (2011) للمؤتمر الدولي للعمال بمقتضى الفقرة 26 من دستور منظمة العمل الدولية" [يشار إليها فيما بعد بـ "الاتفاقية ثلاثية الأطراف"]، 11 مارس/أذار 2012، متوفرة كملحق للقضية رقم 2882 (البحرين) للجنة حرية تكوين الجمعيات التابعة لمنظمة العمل الدولية، التقرير المبني رقم 364، يونيو/حزيران 2012 على الموقع: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:3063453 وتقرير لجنة التحقيق المستقلة بشأن البحرين، الصفحة 408، الفقرة 1667 والصفحة 425، الفقرة 1723. المعلومات المتعلقة بلجنة التحقيق المستقلة بشأن البحرين، ويشمل التقرير الكامل، متوفرة على الموقع <http://www.bici.org/bh>. (يُشار إليه فيما بعد بـ تقرير اللجنة المستقلة)

⁵ تقرير لجنة التحقيق المستقلة، صفحة رقم 424، الفقرة 1722 (h)