

الملاحق

ملحق رقم (١)

تقرير لجنة الشؤون التشريعية
والقانونية بخصوص المرسوم بقانون
رقم (٦٩) لسنة ٢٠١٤م بتعديل
بعض أحكام قانون الخدمة المدنية
الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٤٨)
لسنة ٢٠١٠م.

التاريخ : ١٦ مارس ٢٠١٥ م

التقرير السادس للجنة الشؤون التشريعية والقانونية

حول

المرسوم بقانون رقم (٦٩) لسنة ٢٠١٤ بتعديل بعض أحكام قانون الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠ م

مقدمة:

استلمت لجنة الشؤون التشريعية والقانونية كتاب معالي رئيس مجلس الشورى رقم (٧٧ ص ل ت ق / ف ٤ د ١) المؤرخ في ٢٤ فبراير ٢٠١٥ م، والذي تم بموجبه تكليف اللجنة بدراسة ومناقشة المرسوم بقانون رقم (٦٩) لسنة ٢٠١٤ بتعديل بعض أحكام قانون الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠ م، على أن تتم دراسته وإبداء الملاحظات وإعداد تقرير يتضمن رأي اللجنة بشأنه ليتم عرضه على المجلس.

أولاً: إجراءات اللجنة:

لتنفيذ التكليف المذكور أعلاه قامت اللجنة بالإجراءات التالية:

(١) تدارست اللجنة المرسوم بقانون المذكور - خلال دور الانعقاد العادي الأول من

الفصل التشريعي الرابع - في الاجتماعين التاليين:

١. التاسع المنعقد بتاريخ ١ مارس ٢٠١٥ م.

٢. الحادي عشر المنعقد بتاريخ ١٦ مارس ٢٠١٥ م.

(٢) اطلعت اللجنة أثناء دراستها على الوثائق المتعلقة بالمرسوم بقانون موضوع البحث

والدراسة، والتي اشتملت على ما يلي:

- خطاب عرض المرسوم بقانون على مجلس الشورى. (مرفق)

- قرار مجلس النواب ومرفقاته بشأن المرسوم بقانون. (مرفق)

- المرسوم بقانون المذكور، ومذكرة هيئة التشريع والإفتاء القانوني بشأنه. (مرفق)

(٣) دعت اللجنة إلى اجتماعها الحادي عشر المنعقد بتاريخ ١٦ مارس ٢٠١٥ م ديون

الخدمة المدنية، إلا أنه اعتذر عن عدم الحضور، وعليه فقد اكتفت اللجنة برأي الديوان

المدرج في تقرير لجنة الشؤون التشريعية والقانونية بمجلس النواب.

شارك في اجتماعي اللجنة من الأمانة العامة بالمجلس:

١. الدكتور عصام عبدالوهاب البرزنجي المستشار القانوني للمجلس.

- تولى أمانة سر اللجنة السيدة ميرفت علي حيدر.

ثانياً: رأي اللجنة:

ناقشت اللجنة المرسوم بقانون موضوع الدراسة والبحث، واطلعت على قرار مجلس النواب ومرفقاته بشأنه، وتبودلت وجهات النظر بين أعضاء اللجنة والمستشار القانوني بالمجلس، وانتهت إلى ما يلي:

- أن المرسوم بقانون صدر بموجب المادة (٣٨) من الدستور، وقد توافرت فيه الشروط الواردة في المادة المذكورة من حيث فترة إصداره وعرضه على المجلسين، حيث تم إصداره بتاريخ ٢٦ نوفمبر ٢٠١٤م، وعرض على السلطة التشريعية بتاريخ ٢١ ديسمبر ٢٠١٤م، إذ تنص المادة (٣٨) من الدستور على أنه " إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد كل من مجلس الشورى ومجلس النواب أو في فترة حل مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز للملك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون، على ألا تكون مخالفة للدستور".

- ليس في المرسوم بقانون أي شبهة في مخالفته لأحكام الدستور سواء من الناحية الشكلية أو الإجرائية أو الموضوعية.

- أن المبررات الداعية إلى صدور هذا المرسوم بقانون أثناء غياب البرلمان تتمثل في سد القصور التشريعي الذي تبين خلال التطبيق العملي لقانون الخدمة المدنية فيما يتعلق بحالات

توجيه تهمة جنائية للموظف دون حبسه احتياطياً، مما يؤثر سلباً على الوظيفة العامة نظراً لاستمرار الموظف في عمله رغم خضوعه للمساءلة الجنائية، وهذا لا يستقيم مع سمعة الوظيفة العامة واعتبارات الثقة والاستقامة الواجب توافرها فيمن يشغل تلك الوظائف. إضافة إلى حماية التحقيق الجنائي من خلال عدم إعطاء الموظف فرصة لإخفاء وثائق ومستندات الإدانة أو التأثير على زملائه الذين قد يستشهد بهم في إثبات التهمة.

- يهدف المرسوم بقانون إلى تعديل قانون الخدمة المدنية، باستبدال نص البند (٩) من المادة (٢٢) بحيث يجوز للسلطة المختصة في الجهة الحكومية التي ينتمي إليها الموظف مساءلة الموظف تأديبياً إذا وجهت إليه تهمة جنائية تمثل خروجاً على مقتضى الواجب لوظيفته أو الإخلال بكرامة الوظيفة أو الجهة التي ينتمي إليها.

كما يسعى المرسوم إلى إضافة بندٍ جديدٍ برقم (٧ مكرراً) إلى المادة ذاتها، والذي يجوز للسلطة المختصة - بعد موافقة الديوان أو رئيس مجلس الوزراء، بحسب الأحوال - وقف الموظف عن العمل إذا ما أُحيل إلى التحقيق الجنائي أو أثناء المحاكمة الجنائية، على أن يكون الوقف لمدة ستة أشهر مع صرف الراتب كاملاً، كما يجوز مد الوقف لمدة أو مدد مع صرف نصف الراتب، على أن يصرف للموظف ما سبق إيقافه من راتبه إذا حُفظ التحقيق أو حكم ببراءته أو تم مساءلته تأديبياً.

واستناداً إلى كل ما تقدم اتجهت اللجنة إلى التوصية بالموافقة على المرسوم بقانون رقم (٦٩) لسنة ٢٠١٤.

ثالثاً: اختيار مقرري الموضوع الأصلي والاحتياطي:

إعمالاً لنص المادة (٣٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، اتفقت اللجنة على اختيار كل من:

١ . الأستاذة سامية خليل المؤيد

مقرراً أصلياً.

٢ . الأستاذ أحمد مهدي الحداد

مقرراً احتياطياً.

رابعاً: توصية اللجنة:

في ضوء ما دار من مناقشات وما أبدى من آراء أثناء دراسة المرسوم بقانون، فإن اللجنة توصي بما يلي:

- الموافقة على المرسوم بقانون رقم (٦٩) لسنة ٢٠١٤ بتعديل بعض أحكام قانون

الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠م، لتوافر شروط

إصداره المنصوص عليها في المادة (٣٨) من الدستور.

والأمر معروض على المجلس الموقر لاتخاذ اللازم،،،

دلال جاسم الزايد

خميس حمد الرميحي

رئيس اللجنة

نائب رئيس اللجنة

ملحق رقم (٢)

تقرير لجنة الخدمات بخصوص

مشروع قانون بشأن الضمان

والتأمين الصحي للعاملين

الأجانب وأفراد أسرهم المقيمين

في المملكة (المعد في ضوء

الاقتراح بقانون المقدم من

مجلس الشورى).

التاريخ: ٠٤ فبراير ٢٠١٥

تقرير لجنة الخدمات (٤)

بشأن مشروع قانون بشأن الضمان والتأمين الصحي للعاملين الأجانب وأفراد أسرهم المقيمين في المملكة (المعد في ضوء الاقتراح بقانون المقدم من مجلس الشورى).

دور الانعقاد العادي الأول - الفصل التشريعي الرابع

مقدمة :

استلمت لجنة الخدمات كتاب صاحب المعالي السيد علي بن صالح الصالح رئيس مجلس الشورى رقم (٧/ص ل خ ت/ ف١٤٤) المؤرخ في ٢١ ديسمبر ٢٠١٤م، في دور الانعقاد العادي الأول من الفصل التشريعي الرابع، والذي تم بموجبه تكليف اللجنة بدراسة ومناقشة مشروع قانون بشأن الضمان والتأمين الصحي للعاملين الأجانب وأفراد أسرهم المقيمين في المملكة (المعد في ضوء الاقتراح بقانون المقدم من مجلس الشورى)، على أن تتم دراسته وإبداء الملاحظات وإعداد تقرير يتضمن رأي اللجنة بشأنه ليتم عرضه على المجلس في موعد أقصاه ثلاثة أسابيع.

أولاً- إجراءات اللجنة :

لتنفيذ التكليف المذكور أعلاه قامت اللجنة بالإجراءات التالية:

(١) تدارست اللجنة مشروع القانون في اجتماعاتها التالية:

الفصل الثالث - الدور الرابع		
الرقم	رقم الاجتماع	التاريخ
١	٢٦	٠١ يونيو ٢٠١٤ م
٢	٢٧	٠٨ يونيو ٢٠١٤ م
٣	٢٨	١٥ يونيو ٢٠١٤ م
الفصل الرابع - الدور الأول		
الرقم	رقم الاجتماع	التاريخ
١	٣	٣٠ ديسمبر ٢٠١٤ م
٢	٤	٠٦ يناير ٢٠١٥ م
٣	٥	١٣ يناير ٢٠١٥ م
٤	٧	٢٧ يناير ٢٠١٥ م

(٢) اطلعت اللجنة أثناء دراستها على الوثائق المتعلقة بمشروع القانون موضوع

النظر والتي اشتملت على:

– الرأي الدستوري والقانوني للجنة الشؤون التشريعية والقانونية بمجلس الشورى. (مرفق)

– رأي وزارة الصحة. (مرفق)

– رأي غرفة تجارة وصناعة البحرين. (مرفق)

– رأي المجلس الأعلى للصحة. (مرفق)

– رأي جمعية التأمين البحرينية. (مرفق)

– قرار سعادة وزير الصحة رقم ٢٩ لسنة ٢٠١٤ بشأن تحديد وتنظيم الرعاية الصحية الأساسية لعمال المنشآت. (مرفق)

– قرار مجلس النواب ومرفقاته. (مرفق)

(٣) وبدعوة من اللجنة حضر اجتماع اللجنة الثالث المنعقد بتاريخ ٣٠ ديسمبر ٢٠١٤م كل من:

أ- وزارة الصحة حيث حضر الاجتماع كل من:

- | | |
|------------------------------|--------------------------------------|
| ١. الدكتور عادل سلمان الصياد | رئيس قسم مكافحة الأمراض. |
| ٢. السيد محمد سلمان الحداد | قائم بأعمال رئيس قسم مراقبة الأغذية. |
| ٣. السيد محمود رشيد شريف | مستشار شؤون المجالس. |
| ٤. السيد أسامة أحمد الأمير | المستشار القانوني. |

ب- غرفة تجارة وصناعة البحرين حيث حضر الاجتماع:

١. السيد سعد الدوسري عضو لجنة القوانين.

ج- جمعية التأمين البحرينية حيث حضر الاجتماع كل من:

١. السيد يونس جمال السيد رئيس الجمعية.
٢. السيدة ليلى عبدالرضا عضو الجمعية.
٣. السيدة إيناس أسيري عضو الجمعية.

د- المجلس الأعلى للصحة حيث حضر الاجتماع كل من:

١. معالي الدكتور الشيخ محمد بن عبدالله آل خليفة رئيس المجلس الأعلى للصحة.
٢. السيد إبراهيم النواخذة الأمين العام للمجلس الأعلى للصحة.
٣. السيد أسامة أحمد الأمير المستشار القانوني.

(٤) شارك في الاجتماع من الأمانة العامة بالمجلس:

- ١- الدكتور محمد عبدالله الدليمي المستشار القانوني لشؤون اللجان.
- ٢- السيد علي عبدالله العرادي المستشار القانوني المساعد.

• تولى أمانة سر اللجنة السيد أيوب علي طريف أمين سر اللجنة.

ثانياً- رأي لجنة الشؤون التشريعية والقانونية:

رأت لجنة الشؤون التشريعية والقانونية بمجلس الشورى في توصيتها سلامة مشروع القانون من الناحية الدستورية، كما رأت بشأن المشروع بقانون من الناحية القانونية أن المادة (١٥) من مشروع القانون نصت على أن تبيّن اللائحة التنفيذية الغرامات والجزاءات الإدارية التي تطبق عند مخالفة أحكام القانون، في حين أن تلك الجزاءات والغرامات ينبغي أن تُدرج في القانون وليس في اللائحة التنفيذية.

ثالثاً - مرنيات (وزارة الصحة):

أكد ممثلو وزارة الصحة توافقهم مع رأي مجلس النواب الداعي لرفض مشروع القانون، حيث إن المادة (١٧٢) من قانون العمل في القطاع الأهلي تلزم المؤسسات توفير الرعاية الصحية للعاملين، وأن مشروع القانون لم يضيف جديدًا سوى أنه ألزم أصحاب العمل بتوفير الرعاية الصحية للعاملين.

وأشار ممثلو وزارة الصحة أيضًا إلى أن المجلس الأعلى للصحة يدرس موضوع التأمين الصحي الشامل في المملكة، وسيشتمل على ثلاث مراحل أساسية، حيث سيتم في المرحلة الأولى وضع التصور النهائي لنظام التأمين الصحي، وفي المرحلة الثانية سيتم تشريع القوانين والمعايير والأنظمة، بينما سيتم في المرحلة الثالثة تطبيق المشروع، وأن القرار الوزاري رقم ٢٩ لسنة ٢٠١٤ بشأن تحديد وتنظيم الرعاية الصحية الأساسية لعمال المنشآت الذي أصدرته الوزارة، يشمل تنظيم وتوفير الرعاية الصحية لعمال المنشآت ذات العامل الواحد فأكثر، ويبين أيضًا أنظمة الرعاية وشروطها، وشروط عقد التأمين، والرسوم المستحقة عليها بالنسبة للبحرانيين والأجانب وطرق سدادها، إلا إنه يشمل أسر العاملين وخدم المنازل والعاملين في القطاع الحكومي.

رابعاً - مرنيات (غرفة تجارة وصناعة البحرين) :

بين ممثلو غرفة تجارة وصناعة البحرين بأن الغرفة تتفق مع رأي الحكومة وهيئة التشريع والإفتاء القانوني، وأن تطبيق هذا المشروع سوف يمنح العمال الأجانب رعاية أفضل بكثير من الرعاية التي يحصل عليها العمال البحرينيون.

خامساً - مرنيات (جمعية التأمين البحرينية) :

بيّن ممثلو جمعية التأمين البحرينية عدم ممانعتهم لما يتطلبه مشروع القانون، مشيرين إلى أن البنك الدولي طرح للحكومة سبع تصورات عن مشروع القانون، ولم تأخذ بها الحكومة بل وضعتها محل دراسة حتى شهر مايو المقبل.

وأشار ممثلو الجمعية إلى تضمّن المادة الثانية من مشروع القانون ثلاثة أنظمة للضمان الصحي: (الضمان الصحي الحكومي، والضمان الصحي الأهلي، ونظام التأمين الصحي الذي تقدمه شركات التأمين)، وإن وثيقة التأمين الصحي التي تسوقها شركات التأمين تغطي مصاريف العلاج الطبي في العيادات أو المستشفيات الحكومية والأهلية التي يتحملها المؤمن عليه نتيجة لحوادث طارئة تنجم عنها إصابات بدنية أو تعرضه لحالة مرضية مهما كان نوعها بحدود المسؤولية المثبتة في وثيقة التأمين.

كما أشاروا إلى أن تعدد الأنظمة وما تتضمنها من حجم حماية وكلفتها يتطلب تحديد نوعية الغطاء لكل نظام بإيضاح تفاصيل مسؤولياته وكلفته ليكون أصحاب العمل الذين سيتحملونها على بينة من النظام المناسب لهم لاختياره، أو أن تتكفل وثيقة التأمين الصحي بتوفير مثل هذه الحماية الشاملة للخدمات الصحية التي يهدف إليها مشروع القانون.

سادساً- مرنّيات (المجلس الأعلى للصحة) (مرفق)

بيّن المجلس الأعلى للصحة، أن مشروع القانون يعالج ما تعالجه المادة (١٧٢) من القانون رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٢ بإصدار قانون العمل في القطاع الأهلي، ولم يضيف جديدًا سوى أنه شمل أسر العاملين المقيمين بلزوم توفير الرعاية الصحية، كما أن القرار الوزاري رقم (١) لسنة ١٩٧٧م كان ينظم هذا الموضوع طبقًا لنص المادة (٩٥) من قانون العمل القديم (الملغي)، وبعد صدور قانون العمل الجديد وطبقًا للمادة (١٧٢) منه فإن الوزارة بصدد إصدار قرار تنظيمي لتوفير الرعاية الصحية لعمال المنشآت وذلك بعد التنسيق مع الجهات المعنية وتوفير الآليات اللازمة لتنفيذه.

كما بيّن المجلس أن القرار الوزاري رقم (٢٩) لسنة ٢٠١٤م يشتمل على تنظيم وتوفير الرعاية الصحية لعمال المنشآت ذات العامل الواحد فأكثر وينظم أيضا أنظمة توفير الرعاية وشروطها، وكذلك شروط عقد التأمين، والرسوم المستحقة عليها بالنسبة للأجنبي وبالنسبة للبحريني وطرق سدادها.

وأشار المجلس الأعلى للصحة إلى أن موضوع الضمان الصحي الشامل في المملكة يدرس في المجلس الأعلى للصحة وتم الاتفاق مع البنك الدولي لدراسة خطوات التنفيذ ومراحله، وأنه يتم متابعة الموضوع من قبل اللجنة الوزارية للشؤون المالية ومجلس الوزراء.

وبيّن المجلس الأعلى للصحة، حسب المرفق الوارد منه، تأييده إلى ما انتهى إليه مجلس النواب الموقر في رفض مشروع القانون حسب الأسباب المذكورة أعلاه، وللأسباب التي أبداها المجلس عند حضوره اجتماع لجنة الخدمات.

وبيّن المجلس الأعلى للصحة، عند حضوره اجتماع اللجنة، ممثلاً في معالي الفريق طبيب الشيخ محمد بن عبدالله آل خليفة رئيس المجلس الأعلى للصحة أن المجلس سيقوم بالبدء في العمل على مشروع نظام تأمين صحي متكامل حسب موافقة مجلس الوزراء الموقر وبالتنسيق مع جميع المؤسسات الصحية في جميع القطاعات. وأن بهذا المشروع سنخلق روح التنافس بين المستشفيات والأطباء، ليقدموا خدمات عالية الجودة، وسنسعى لتطبيق مميزات كثيرة في هذا المشروع لتشمل حجم العمل، والمنافسة، والجودة، وستكون المتابعة للخدمات الصحية شغلنا الشاغل وذلك بتشكيل مجلس أمناء وإدارة لكل مستشفى، وربط الإنتاجية بالتكلفة الاكتوارية، وأن ما يقدم للمواطن من علاج مجاني حالياً فلن يمسه التغيير بل سيكون التغيير في جودة العمل نحو الأفضل.

وقال معاليه إن المجلس سيقوم بوضع اللمسات الأخيرة على مناقصة المشروع وذلك لطرحها على شركات استشارية متخصصة في هذا المجال.

وتأتي أهمية هذا المشروع لما تواجهه الخدمات الصحية في العالم من تحديات كبيرة لتوفير مستوى جيد من الخدمات بتكاليف يتحملها الفرد والمجتمع بالمشاركة لتجنيب الحاجة للإنفاق المباشر من قبل الأفراد لمبالغ كبيرة لا يتحملونها خصوصاً أن تكلفة الخدمات الطبية كبيرة وتزداد التكلفة بسبب التطور السريع للتقنية الطبية المكلفة والزيادة التضخمية في أسعار الأدوية والمواد الطبية ولذلك سيتطلب على الحكومة العمل على وضع الحلول لتطوير وتمويل النظام الصحي بشكل عام.

ومما لا شك فيه أن الخدمات الصحية في البحرين تشمل المواطنين والمقيمين من خلال المستشفيات العامة والمراكز الصحية التابعة لوزارة الصحة والوزارات والمؤسسات الحكومية الأخرى، كما أن المستشفيات والعيادات الخاصة تغطي نسبة محدودة من الخدمات للمواطنين. ومن الواضح أن البحرين تحتاج لتطوير خدماتها الصحية إلى خدمات مستدامة عالية الكفاءة والفعالية قادرة على تقديم خدمة جيدة للمواطنين والمقيمين وعلى المنافسة لترويج السياحة العلاجية في البحرين ضمن شراكة فعالة بين القطاع العام والخاص والتحول إلى نظام صحي تكافلي شامل، وتمثل التحديات في:

- ١) توفير موارد التمويل لنظام الضمان (التأمين الصحي) وتقسيم التكلفة على الدولة والمؤسسات والأفراد.
- ٢) تحديد المنظومة الصحية التي يشملها الضمان أو التأمين.
- ٣) الحرية لمتلقي الخدمات في اختيار المؤسسة التي تقدم العلاج.
- ٤) إدارة المستشفيات العامة والمراكز الصحية كمؤسسات خدمية لا تهدف للربح وتعتمد في إيراداتها على مدخولها.

وتجدر الإشارة إلى أن العناصر الأساسية للتحضير لمشروع الضمان الصحي الشامل كالتالي:

١. دراسة شاملة لوضع نظام للحساب الصحي للبحرين وإدامته لتحديد مصادر تمويل الصحة وأوجه إنفاقها وذلك للتمكن من تقدير المبالغ المطلوبة للضمان الصحي.

٢. تطوير نظام محاسبة التكلفة في المؤسسات الصحية (المراكز الصحية والمستشفيات) الحكومية للسيطرة على المصاريف وللوصول لتكلفة للخدمات على مستوى الفرد في الخدمات الصحية الأولية وعلى مستوى أساس نظام بيع الخدمات الصحية لصندوق وشركات التأمين.

٣. تطوير نظام المعلومات الصحية وهو الكفة الأخرى لتحسين الخدمات الصحية والسيطرة على المصاريف والتمكن من تصنيف المرضى والإجراءات العلاجية للوصول لتطبيق نظام بيع الخدمات الصحية.

٤. وضع الهيكل التنظيمي والإداري لإدارة صندوق الضمان الصحي.

٥. وضع مسودة لقانون التأمين الصحي لعرضه على الحكومة ومجلسي النواب والشورى.

كما أكد معالي رئيس المجلس الأعلى للصحة على أن النظام المقترح للتأمين الصحي سيتم على مراحل وذلك حسب عرض الشركات الاستشارية والتي سيستعين بها المجلس للعمل على المشروع بكل مراحله ويستعين المجلس بجهات استشارية دولية كمنظمة الصحة العالمية والبنك الدولي والعمل على الاستفادة من تجارب الدول الخليجية وباقي الدول في تطبيق مشاريع مماثلة تعنى بطرق تطوير وتمويل النظام الصحي من خلال نظام تأمين صحي متكامل وذلك للارتقاء بالخدمات الصحية وتطوير جودتها وخياراتها للمواطنين والمقيمين.

سابعاً- رأي اللجنة :

تدارست اللجنة مشروع القانون مادةً مادةً، وتبودلت بشأنه وجهات النظر من قبل أعضاء اللجنة، والمستشار القانوني المساعد للجنة.

اطلعت اللجنة على رأي لجنة الشؤون التشريعية والقانونية بمجلس الشورى والذي جاء مؤكداً لسلامة مشروع القانون من الناحية الدستورية، وأما من الناحية القانونية فإن المادة (١٥) من مشروع القانون نصت على أن تبين اللائحة التنفيذية الغرامات والجزاءات الإدارية التي تطبق عند مخالفة أحكام القانون، في حين أن تلك الجزاءات والغرامات ينبغي أن تُدرج في القانون وليس في اللائحة التنفيذية.

كما اطلعت اللجنة على ملاحظات الحكومة، وملاحظات هيئة التشريع والإفتاء القانوني الواردة بالمشروع بقانون، كما اطلعت على قرار مجلس النواب ومرفقاته، وعلى مرئيات الجهات التي دعته لاجتماعات اللجنة.

يتألف المشروع بقانون، فضلاً عن الديباجة، من (١٨) مادة، ويهدف إلى توفير الخدمات الصحية وتنظيمها للعاملين الأجانب وأفراد أسرهم المقيمين في المملكة عبر أنظمة التأمين والضمان الصحي.

وحيث إنه قد دأبت مملكة البحرين على تقديم الرعاية الصحية للمواطنين دون مقابل مادي وللمقيمين برسوم رمزية، إيماناً منها بضرورة توفير هذه الرعاية للمحافظة على حياة وصحة الفرد والمجتمع، إلا أن تطورات ومستجدات عالم الطب أدت إلى تعدد وسائل الوقاية والعلاج بالطرق الحديثة وخاصة بعد تقدم تكنولوجيا الطب في العالم، واستتبع ذلك زيادة كبيرة في النفقات الصحية من حيث سعر الأدوية والمعدات والأجهزة الحديثة وأجور القوى العاملة وخاصة الأطباء الاستشاريين في فروع الطب المختلفة، فضلاً عن ظهور وانتشار أمراض عديدة تتطلب علاجاً مستمراً يحتاج إلى تمويل دائم، بالإضافة إلى تطلعات المواطن نحو خدمات صحية أفضل بما يتناسب ومستوى المعيشة في البلاد، علاوة على الزيادة المطردة في عدد المقيمين.

وقد توصلت الدولة إلى نظام التأمين الصحي الشامل والذي يقوم حالياً المجلس الأعلى للصحة بتدارسه، والذي سيحقق مبدأ التكافل الاجتماعي للجميع بهدف تقديم مستوى أفضل من الخدمات الصحية من خلال المشاركة في النفقات

الصحية وتشجيع القطاع الأهلي على الاستثمار في قطاع الخدمات الصحية وأن هذا المشروع (نظام التأمين الصحي) سيغني عن المشروع المائل أمام اللجنة وقد لاحظت اللجنة التالي:

١. صدور القانون رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٢ بإصدار قانون العمل في القطاع الأهلي، وينص في المادة (١٧٢) منه "يلتزم صاحب العمل بتوفير الرعاية الصحية الأساسية لعماله، أيّاً كان عددهم، طبقاً للنظام الصادر بتحديدده قرار من وزير الصحة بالاتفاق مع الوزير" إن صدور هذا القانون قد عالج موضوع توفير الخدمة لجميع العاملين في المنشآت ذات العامل الواحد فأكثر، وهو على خلاف القانون الملغى الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٢٣) لسنة ١٩٧٦، والذي كان يلزم المنشأة بتوفير الرعاية الصحية لعمالها إذا تجاوز عددهم ٥٠ عاملاً.

٢. أصدرت وزارة الصحة قرار رقم (٢٩) لسنة ٢٠١٤م بشأن تحديد وتنظيم الرعاية الصحية الأساسية لعمال المنشآت طبقاً للمادة (١٧٢) من القانون رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٢م بشأن قانون العمل في القطاع الأهلي، نظمت من خلاله الأحكام الخاصة بتوفير الرعاية الصحية الأساسية من قبل صاحب العمل لعماله، وأنظمة توفير الرعاية وشروطها، وكذلك شروط عقد التأمين، والرسوم المستحقة عليها بالنسبة للأجنبي وبالنسبة للبحريني وطرق سدادها.

٣. إن المجلس الأعلى للصحة وهو الجهة المختصة بوضع سياسة تمويل الخدمات الصحية يدرس نظام تأمين صحي شامل في المملكة للبحرينيين والأجانب والذي سيتم على ثلاث مراحل، وأن المرحلة الأولى من المشروع بدأت بإبرام اتفاق مع البنك الدولي، وتستغرق المرحلة سنة واحدة، بعدها يقدم المشروع وفقاً لرؤية شاملة تخص الخدمات الصحية التي يغطيها التأمين في ضوء الكلفة المالية لتقديم كل خدمة، وتحديد سعر بيعها. وأن هذا المشروع (التأمين الصحي الشامل)

سيغنى عن إقرار المشروع بقانون المائل، لقيامه على دراسات ومراحل تنفيذ
معدة من قبل جهات متخصصة واستشارية.
٤. يثير المشروع بقانون مجموعة من الإشكاليات التي تواجهه عند التطبيق، على
سبيل المثال:

- أ- مدى امتداد سريانه على العاملين في الحكومة وخدم المنازل.
 - ب- وهل سيشمل العاملين الخاضعين لقانون العمل في القطاع الأهلي؟
 - ج- إن المشروع بقانون لم يبين مدى رجوع أصحاب العمل على العاملين لديهم
بالمبالغ التي يتحملونها لصالح نظام الضمان الصحي.
 - د- إن النص على إلزام شركات التأمين العاملة في البحرين بتأمين جميع العمال
وأفراد أسرهم، والذين يتقدمون بطلب التأمين لديها، يخلق نوعاً من التضارب
لمبدأ العقد شريعة المتعاقدين.
 - هـ- إن المشروع بقانون يُميز بين الأجنبي والمواطن، من خلال وضعه لنظام
التأمين الصحي، الذي يستفيد منه الأجانب وأفراد أسرهم، دون المواطنين،
الأمر الذي يسمح لهم بتلقي العناية الطبية التي تقدمها العيادات والمستشفيات
الخاصة، دون إتاحة هذه الفرصة للمواطنين البحرينيين العاملين وأفراد
أسرهم.
- وفي ضوء ذلك، ترى اللجنة التوصية بعدم الموافقة، من حيث المبدأ، على
مشروع قانون بشأن الضمان والتأمين الصحي للعاملين الأجانب وأفراد
أسرهم المقيمين في المملكة (المعد في ضوء الاقتراح بقانون المقدم من
مجلس الشورى).

ثامناً - اختيار مقرري الموضوع الأصلي والاحتياطي :

إعمالاً لنص المادة (٣٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، اتفقت اللجنة
على اختيار كل من :

١. الأستاذ نوار علي المحمود
مقررًا أصليًا
٢. الدكتور سعيد أحمد عبدالله
مقررًا احتياطيًا.

تاسمًا: توصية اللجنة:

في ضوء ما دار من مناقشات وما أبدى من آراء أثناء دراسة مشروع القانون، فإن اللجنة توصي بما يلي:

- عدم الموافقة، من حيث المبدأ، على مشروع قانون بشأن الضمان والتأمين الصحي للعاملين الأجانب وأفراد أسرهم المقيمين في المملكة (المعد في ضوء الاقتراح بقانون المقدم من مجلس الشورى).

والأمر معروض على المجلس الموقر لاتخاذ اللازم،،،

الدكتورة جهاد عبدالله الفاضل

نوار علي المحمود

رئيس لجنة الخدمات

نائب رئيس لجنة الخدمات

التاريخ: ٨ يونيو ٢٠١٤م

سعادة الشيخ / عبدالرحمن إبراهيم عبدالسلام المحترم

رئيس لجنة الخدمات

الموضوع: مشروع قانون رقم () لسنة () بشأن الضمان والتأمين الصحي
للعاملين الأجانب وأفراد أسرهم المقيمين في المملكة (المعد في
ضوء الاقتراح بقانون المقدم من مجلس الشورى).

تحية طيبة وبعد،

بتاريخ ٢٧ مايو ٢٠١٤م، أرفق معالي السيد علي بن صالح الصالح
رئيس المجلس، ضمن كتابه رقم (١٠٠٥ ص ل ت ق / ف ٣ د ٤)، نسخة
مشروع قانون رقم () لسنة () بشأن الضمان والتأمين الصحي للعاملين
الأجانب وأفراد أسرهم المقيمين في المملكة (المعد في ضوء الاقتراح بقانون
المقدم من مجلس الشورى)؛ إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية، وذلك
لمناقشته وإبداء الملاحظات عليه للجنة الخدمات.

وبتاريخ ٨ يونيو ٢٠١٤م، عقدت لجنة الشؤون التشريعية والقانونية اجتماعها الخامس والعشرين، حيث اطلعت على مشروع القانون المذكور، وقرار مجلس النواب بشأنه، وذلك بحضور المستشار القانوني بالمجلس.

وانتهت اللجنة – بعد المداولة والنقاش – إلى عدم مخالفة مشروع القانون لمبادئ وأحكام الدستور، وترى أن المادة (١٥) من مشروع القانون نصت على أن تبين اللائحة التنفيذية الغرامات والجزاءات الإدارية التي تطبق عند مخالفة أحكام القانون، في حين أن تلك الجزاءات والغرامات ينبغي أن تُدرج في القانون وليس في اللائحة التنفيذية.

رأي اللجنة:

ترى اللجنة سلامة مشروع قانون رقم () لسنة () بشأن الضمان والتأمين الصحي للعاملين الأجانب وأفراد أسرهم المقيمين في المملكة (المعد في ضوء الاقتراح بقانون المقدم من مجلس الشورى)؛ من الناحية الدستورية.

دلال جاسم الزايد

رئيس لجنة الشؤون التشريعية والقانونية

ملحق رقم (٣)

تقرير لجنة الخدمات بخصوص
مشروع قانون بتعديل المادة الأولى من
القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧٥م بشأن
تنظيم معاشات ومكافآت التقاعد
لموظفي الحكومة (المعد في ضوء
الاقتراح بقانون المقدم من مجلس
الشورى).

التاريخ : ١٧ فبراير ٢٠١٥ م

تقرير لجنة الخدمات (٦)

**بخصوص مشروع قانون رقم () لسنة () بتعديل المادة الأولى من
القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧٥م بشأن تنظيم معاشات ومكافآت
التقاعد لموظفي الحكومة**

دور الانعقاد العادي الأول من الفصل التشريعي الرابع

مقدمة:

استلمت لجنة الخدمات كتاب معالي رئيس مجلس الشورى رقم (٧/ ص
ل خ ت/ف٤ د١) المؤرخ في ٢١ ديسمبر ٢٠١٤م، والذي تم بموجبه تكليف
اللجنة بمواصلة دراسة ومناقشة مشروع قانون رقم () لسنة () بتعديل
المادة الأولى من القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧٥م بشأن تنظيم معاشات
ومكافآت التقاعد لموظفي الحكومة، على أن تتم دراسته وإبداء الملاحظات
وإعداد تقرير يتضمن رأي اللجنة بشأن المشروع بقانون ليتم عرضه على
المجلس في موعد أقصاه ثلاثة أسابيع من تاريخه.

أولاً- إجراءات اللجنة:

لتنفيذ التكليف المذكور أعلاه قامت اللجنة بالإجراءات التالية:

(٢) تدارست اللجنة المشروع بقانون المذكور في دور الانعقاد الأول من

الفصل التشريعي الرابع في الاجتماعات:

الرقم	رقم الاجتماع	تاريخ الاجتماع
١	٥	٢٠١٥/٠١/١٣ م
٢	٦	٢٠١٥/٠١/٢٠ م
٣	٩	٢٠١٥/٠٢/١٠ م
٤	١٠	٢٠١٥/٠٢/١٧ م

(٣) اطلعت اللجنة، أثناء دراستها للمشروع بقانون المذكور على:

- أ- رأي لجنة الشؤون التشريعية والقانونية بمجلس الشورى. (مرفق)
- ب- قرار مجلس النواب ومرفقاته. (مرفق)
- ج- ملاحظات ديوان الخدمة المدنية. (مرفق)
- د- ملاحظات الهيئة العامة للتأمين الاجتماعي. (مرفق)
- هـ- ملاحظات جامعة البحرين. (مرفق)

(٤) وبدعوة من اللجنة حضر اجتماعها كل من :

هـ- وزارة المالية: (الهيئة العامة للتأمين الاجتماعي) حيث حضر الاجتماع كل من:

٤. الدكتور زكريا سلطان العباسي الرئيس التنفيذي.
٥. السيدة إيمان مصطفى المرباطي نائب رئيس المدير التنفيذي للشؤون التأمينية.
٦. السيد أنور علي الأنصاري مدير إدارة الرقابة والمتابعة.
٧. السيد عبدالكريم محمد بوعلاي رئيس الإعلام الاقتصادي والمالي.

و- ديوان الخدمة المدنية: حيث حضر الاجتماع كل من:

١. السيد عادل حجي إبراهيم مدير عام السياسات والأجور.
٢. السيد صلاح الدين عبدالرحمن عجلان مدير إدارة السياسات وشؤون اللوائح.
٣. السيد ياسر رمضان المستشار القانوني.

ز- جامعة البحرين: حيث حضر الاجتماع كل من:

- ١- الدكتور إبراهيم محمد جناحي رئيس الجامعة.
- ٢- الأستاذ الدكتور وهيب عيسى الناصر نائب الرئيس للبرامج الأكاديمية والدراسات العليا.
- ٣- الدكتور محمد صالح الأنصاري نائب الرئيس لخدمات تقنية المعلومات والشؤون الإدارية والمالية.

٤- الأستاذ الدكتور سالم عبدالرحمن غميض مستشار الرئيس للشؤون القانونية.

٥- السيد شاكر حسين الدوسري مدير شؤون الموظفين.
و- شارك في الاجتماع من الأمانة العامة بالمجلس:
١- السيد علي عبدالله العرايي المستشار القانوني المساعد.

ز- وتولى أمانة سر اللجنة السيد أيوب علي طريف أمين سر اللجنة.

ثانياً- رأي لجنة الشؤون التشريعية والقانونية بمجلس الشورى:

ذهبت لجنة الشؤون التشريعية والقانونية بمجلس الشورى في توصيتها بشأن المشروع بقانون إلى عدم سلامته من الناحية الدستورية، وذلك بمخالفته للمادة (١٨) من الدستور، وبينت اللجنة أنها تتفق مع النص المقترح من سعادة المستشار الدكتور علي عبدالفتاح، المستشار القانوني لشؤون اللجان بمجلس النواب، إذ أن الأخذ بالنص المقترح سيزيل شبهة عدم الدستورية.

النص المقترح من المستشار القانوني لشؤون اللجان بمجلس النواب	النص الوارد من الحكومة
"ويكون تاريخ التقاعد بالنسبة لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات والكليات الحكومية هو بلوغهم سن الخامسة والستين، ومع ذلك يجوز في حالات خاصة مد هذه الخدمة إلى ما بعد سن	"ويكون تاريخ التقاعد بالنسبة لأعضاء هيئة التدريس بجامعة البحرين والمستشارين والموظفين من حملة الشهادات العليا (الدكتوراة والماجستير) هو بلوغهم سن الخامسة

والستين، ومع ذلك يجوز في حالات خاصة مد هذه الخدمة إلى ما بعد سن الخامسة والستين ولمدة لا تجاوز خمس سنوات بناءً على قرار السلطة المختصة وفي كل حالة على حدة".	والستين، ومع ذلك يجوز في حالات خاصة مد هذه الخدمة إلى ما بعد سن الخامسة والستين ولمدة لا تجاوز خمس سنوات بناءً على قرار السلطة المختصة وفي كل حالة على حدة".
--	--

ثالثاً- ملاحظات الهيئة العامة للتأمين الاجتماعي:

بيّن ممثلو الهيئة العامة للتأمين الاجتماعي أن التقاعد المبكر له أثر سلبي على الأسر البحرينية، ذلك أن الراتب التقاعدي لن يكون بمستواه الأصلي، وأن رب الأسرة قد حرم نفسه من فرص الترقّي والتي ستزيد من راتبه بما يعود بالنفع على أسرته، وأن رفع سن التقاعد هو عامل إيجابي لاستمرار عمل صندوق التقاعد، ولكن تخصيص فئة معينة في المجتمع لرفع سن تقاعدها كحملة الشهادات العليا الذين يشغلون الوظائف الاستشارية أو الذين يعملون في سلك التدريس الجامعي وكذلك الخبراء والمستشارين في وزارات الدولة ومؤسساتها به شبهة عدم الدستورية والتي اتفقت عليها جميع الأطراف ذات العلاقة بمشروع القانون، وأن مشروع القانون كما ورد قد يسهم في مطالبة باقي شاغلي الوظائف برفع سن التقاعد من باب المساواة والعدالة، وأن هذا الأمر سيسهم في تأخر توفير فرص العمل لفئات العاطلين والباحثين عن العمل وخصوصاً الخريجين الجدد، ويؤدي هذا الأمر أيضاً إلى تأخير ترقّي الموظفين، وكما أن بقاءهم في وظائفهم مع تقدمهم في السن سيؤدي إلى انخفاض إنتاجيتهم؛ وعليه فإنه من الأفضل إعادة النظر في السن القانوني للتقاعد، وذلك بوضع حد أدنى لسن التقاعد أو عدد سنوات العمل، بحيث

يشترط على الموظف ألا يحال على التقاعد في حال عدم تحقق إحدى شروط الإحالة على التقاعد.

كما أكدت الهيئة الموقرة، عبر مرئياتها المكتوبة التي أرسلتها للجنة، على عدّة ملاحظات وهي:

١. إن مشروع القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧٥ لم يتضمن في محتواه تعريفاً لمصطلح "المستشارين"، وترى الهيئة وجوب حذف المصطلح لشمولهم بتعريف الموظف، وذلك متى توافرت بشأنهم أحكام المادة الثانية من القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧٥.

٢. شملت الفقرة الجديدة الواردة في مشروع القانون المستشارين والموظفين من حملة الشهادات العليا (الدكتوراة والماجستير) بجامعة البحرين، وحيث إن مصطلح الموظفين يشمل الإداريين الذين لا ترتبط أعمالهم بسلك التدريس أو ممن تكون تخصصاتهم الدراسية لا ترتبط بطبيعة أعمالهم، لذا سيطبق بشأنهم ما سوف يطبق على أعضاء هيئة التدريس مما سينتج عنه التمييز بين موظفي جامعة البحرين وباقي الموظفين في الوزارات والهيئات الأخرى الخاضعين لأحكام القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧٥ م.

٣. ومن حيث أن هناك أكثر من جهة تعليمية حالياً خاضعة لأحكام القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧٥ م ومنها كلية البحرين التقنية (بوليتكنك البحرين) وجامعة الخليج العربي، فإن حصر التعديل على منتسبي جامعة البحرين دون الجامعات والكليات والمعاهد الأخرى، يؤدي إلى التمييز بين تلك الفئة من الأكاديميين.

٤. إن التعديل المقترح (تمديد سن التقاعد إلى ٦٥ سنة) سوف يؤدي إلى إضافة مدة ١٠ سنوات بدلاً من ٥ سنوات عند الإحالة المبكرة وفقاً

لأحكام القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٨٧ والذي أعطى الحق للموظف الذي يطلب الإحالة المبكرة للتقاعد بإضافة المدة المتبقية لبلوغ سن التقاعد بشرط بلوغه سن ٥٥ سنة، مما يحمل الهيئة تكاليف إضافية عن مدة ١٠ سنوات بدلاً من ٥ سنوات (شاملة الرواتب الوظيفية) وهو الأمر الذي سينتج عنه أيضاً عدم المساواة بين الموظفين.

رابعاً- ملاحظات ديوان الخدمة المدنية: (مرفق)

أشار الديوان إلى أن إقرار سن التقاعد وتنظيم معاشات ومكافآت التقاعد لموظفي الحكومة لا يقع ضمن اختصاصات ديوان الخدمة المدنية، وإنما يقع من ضمن اختصاصات الهيئة العامة للتأمين الاجتماعي.

كما أن الديوان، ومن جهة فنية، بيّن أن رفع سن التقاعد للمستشارين والموظفين من حملة الشهادات العليا أو الذين يعملون في سلك التدريس الجامعي قد يسهم في مطالبة باقي شاغلي الوظائف برفع سن التقاعد من باب المساواة والعدالة؛ وهذا قد يسهم في تأخر توفير فرص العمل لفئات العاطلين والباحثين عن العمل وخصوصاً الخريجين الجدد إذ أنه ستقل فرص العمل بشكل كبير لعدم وجود الشواغر الوظيفية لتسكينهم عليها، كما قد يؤدي ذلك لتأخير ترقي الموظفين الأحدث من الفئات المطلوب مد سن الخدمة لها حيث إن بقاءهم في الخدمة سيؤخر حصولهم على الترقيات للوظائف التي يشغلها من سيتم بقاؤه في الخدمة.

كما يرى الديوان بأن المشروع قد يكون فيه إخلال بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين المواطنين، وذلك بالنسبة للموظفين الحاصلين على الشهادات العليا (الدكتوراة والماجستير) ممن لم تسنح لهم الفرصة بالتعيين في

وظيفة مستشار أو أعضاء هيئة التدريس في الجامعات الأخرى غير جامعة البحرين كبوليتكنك البحرين.

خامساً- ملاحظات جامعة البحرين: (مرفق)

بين ممثلو جامعة البحرين الذين حضروا اجتماع اللجنة أن سن الـ ٦٠ سنة هي سن التقاعد لموظفي الحكومة بما فيهم أعضاء هيئة التدريس، وهي السن الأنسب للجامعة، وللعمل الأكاديمي عموماً في جميع مؤسسات التعليم العالي الحكومية للأسباب التالية:

أ. يتيح القانون الحالي إمكانية الاستفادة ممن بلغ سن التقاعد، ولا يزال قادراً على العطاء، عن طريق مد سن العمل إلى غاية سن الـ ٦٥ سنة، وتحتسب هذه المدة في أغراض التقاعد.

ب. يتيح القانون الحالي إمكانية الاستفادة ممن تجاوز سن الـ ٦٥ سنة ولا يزال قادراً على العطاء عن طريق نظام العمل الشامل ونظام العمل الجزئي، دون الحاجة إلى تعديل النص.

ت. لا يترتب على تحديد سن التقاعد وفقاً للنص المعمول به أي ضرر على العاملين في الجامعة؛ لأن سنوات العمل تحتسب لأغراض التقاعد اعتباراً من تاريخ التعيين، بما في ذلك فترة الابتعاث للحصول على الشهادات العليا، ولذلك لا مجال للحديث عن إتاحة فرصة إكمال سنوات الخدمة المطلوبة للحصول على المعاش التقاعدي الكامل.

ث. إحلال حملة الشهادات العليا من الأجيال الناشئة بدلاً ممن بلغ سن التقاعد يخفف العبء على ميزانية الجامعة، ذلك لأن تعديل سن التقاعد سيترتب عليه أعباء مالية إضافية على ميزانية الجامعة، على خلاف ما

يجري عليه العمل حالياً، حيث يتم الاستفادة من نظام العمل الشامل ونظام العمل الجزئي حسب الحالة لتفادي نظام المرتبات المتضخم نتيجة تزايد سنوات الخدمة.

ج. تحديد سن التقاعد بسن الستين، وربط مدة الخدمة بعد سن التقاعد بحاجة العمل وموافقة المؤسسة، يحفز الموظفين على جودة العطاء والتفاني في العمل لضمان استمرارهم لغاية سن الـ ٦٥، أما تعديل سن التقاعد إلى الـ ٦٥ بحكم القانون فتعد ضماناً قد تدفعه إلى التقاعد.

ح. يتيح سن التقاعد وفقاً للنص الحالي في سن الـ ٦٠ الاستفادة من القدرات الشبابية الواعدة، وإحلالها محل من بلغ سن التقاعد ممن لا يمكن الاستفادة منهم في مجال الوظيفة أو التدريس، فبدل من أن يكون وجودهم عبئاً على الجامعة، يتم إحالتهم على التقاعد واستبدالهم بذوي الشهادات العليا من الأجيال الجديدة.

خ. يتعين أن يكون القانون عاماً يسري على كافة المخاطبين بأحكامه ما لم يكن هناك مسوغاً للاستثناء، وليس هناك من الناحية الوظيفية أي مسوغ تمييز موظفي الجامعة عن غيرهم، ولذلك فإن شبهة التمييز ستكون واضحة إذا تم تخصيصهم بحكم خاص دون مسوغ، ولذلك نرى عدم تعديل النص لما يقره من مزايا لصالح الجامعة.

سادساً - رأي اللجنة:

تدارست اللجنة المشروع بقانون وتم استعراض وجهات النظر التي دارت حوله من قبل أعضاء اللجنة والمستشار القانوني المساعد بالمجلس،

كما استأنست اللجنة برأي ديوان الخدمة المدنية، والهيئة العامة للتأمين الاجتماعي، وجامعة البحرين.

كما اطلعت اللجنة على رأي لجنة الشؤون التشريعية والقانونية بالمجلس، والتي أوصت بعدم سلامة مشروع القانون من الناحية الدستورية، وذلك بمخالفته لنص المادة (١٨) من الدستور، والتي تنص على أن "الناس سواسية في الكرامة الإنسانية، ويتساوى المواطنون لدى القانون في الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة".

وبينت لجنة الشؤون التشريعية والقانونية أنها تتفق مع النص المقترح من سعادة المستشار القانوني لشؤون اللجان بمجلس النواب، إذ أن الأخذ بالنص المقترح سيزيل شبهة عدم الدستورية، وذلك بحصر رفع سن التقاعد لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات والكليات الحكومية.

وحيث إن اللجنة اطلعت على آراء الجهات التي دعته لاجتماعاتها عند تدارس ومناقشة مشروع القانون للاستئناس بملاحظاتها، وبالإضافة إلى ما ذهبت إليه لجنة الشؤون التشريعية والقانونية من رأي بوجود شبهة عدم الدستورية في المشروع بقانون، فإن اللجنة ترى الملاحظات الآتية على المشروع بقانون:

١. إن إقرار مشروع القانون وتطبيقه، سيؤدي إلى تقليل فرص العمل لفئات العاطلين والباحثين عن العمل لا سيما بالنسبة لحملة الشهادات العليا، وذلك بسبب عدم وجود الشواغر الوظيفية.

٢. سيؤدي إقرار مشروع القانون وتطبيقه، إلى تقليل فرص الترقى المتاحة للموظفين وحملة الشهادات العليا، نظراً لامتداد سنوات خدمة الفئات المشمولة بتطبيق المشروع بقانون.

٣. إن القوانين البحرينية لا تمنع على راغبي إكمال الدراسات العليا، الالتحاق بالوظائف العامة، بل إن الكثير من حالات نيل الدرجات الأكاديمية العليا تكون أثناء وجود الموظفين على رأس العمل، الأمر الذي تحتسب معه سنوات خدمة الموظف وفقاً لقوانين الهيئة العامة للتأمين الاجتماعي.

٤. تتيح الأنظمة الحالية إمكانية الاستفادة ممن بلغ سن التقاعد الاعتيادي، ولا يزال قادراً على العطاء، عن طريق مد سنوات خدمته بقرار من السلطة المختصة حتى ٦٥ سنة، مما تحتسب معه هذه المدة لأغراض التقاعد. وفضلاً عن ذلك فإن إمكانية الاستفادة من خبرات الموظف تكون مستمرة عن طريق عقد العمل، الأمر الذي تكون معه الغاية من المشروع بقانون متحققة بقدر يكفل المرونة لجهة العمل والموظف، بحسب الحاجة الفعلية للوظيفة، وهو ما تؤيده مرئيات الجهات المختصة، باعتباره الخيار الأفضل من رفع سن التقاعد الوارد في المشروع بقانون.

في ضوء كل ذلك ترى اللجنة التوصية بعدم الموافقة، من حيث المبدأ، على مشروع قانون رقم () لسنة () بتعديل المادة الأولى من القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧٥م بشأن تنظيم معاشات ومكافآت التقاعد لموظفي الحكومة.

سابعاً - اختيار مقرري الموضوع الأصلي والاحتياطي:

إعمالاً لنص المادة (٣٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، اتفقت اللجنة على اختيار كل من :

٣. الدكتور سعيد أحمد عبدالله مقررًا أصليًا.

٤. الأستاذة هالة رمزي فايز مقررًا احتياطيًا.

ثامناً - توصية اللجنة:

في ضوء ما دار من مناقشات وما أبدى من آراء أثناء دراسة الاقتراح بقانون، فإن اللجنة توصي بما يلي:

– عدم الموافقة، من حيث المبدأ، على مشروع قانون رقم () لسنة () بتعديل المادة الأولى من القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧٥م بشأن تنظيم معاشات ومكافآت التقاعد لموظفي الحكومة.

والأمر معروض على المجلس الموقر لاتخاذ اللازم،،،

الدكتورة جهاد عبدالله الفاضل

نوار علي الحمود

رئيس لجنة الخدمات

نائب رئيس لجنة الخدمات

التاريخ: ٢٥ ديسمبر ٢٠١٤م

سعادة الدكتورة / جهاد عبدالله الفاضل المحترمة

رئيس لجنة الخدمات

الموضوع: مشروع قانون رقم () لسنة () بتعديل المادة الأولى من القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧٥ بشأن تنظيم معاشات ومكافآت التقاعد لموظفي الحكومة (المعد في ضوء الاقتراح بقانون المقدم من مجلس الشورى).

تحية طيبة وبعد،

بتاريخ ١٦ يونيو ٢٠١٤م، أرفق معالي السيد علي بن صالح الصالح رئيس المجلس، ضمن كتابه رقم (١٠٣٣ ص ل ت ق / ف ٣ د ٤)، نسخة من مشروع قانون رقم () لسنة () بتعديل المادة الأولى من القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧٥ بشأن تنظيم معاشات ومكافآت التقاعد لموظفي الحكومة (المعد في ضوء الاقتراح بقانون المقدم من مجلس الشورى)، إلى لجنة الشؤون التشريعية والقانونية، وذلك لمناقشته وإبداء الملاحظات عليه للجنة الخدمات.

وبتاريخ ٢٤ ديسمبر ٢٠١٤م، عقدت لجنة الشؤون التشريعية والقانونية اجتماعها الثاني، حيث اطلعت على المشروع بقانون المذكور، وقرار مجلس النواب بشأنه، وذلك بحضور المستشار القانوني بالمجلس.

وانتهت اللجنة - بعد المداولة والنقاش - إلى أن مشروع القانون تشوبه شبهة عدم الدستورية بمخالفته للمادة (١٨) من الدستور، كما تتفق اللجنة مع النص المقترح من سعادة المستشار الدكتور علي عبدالفتاح، المستشار القانوني لشؤون اللجان بمجلس النواب، إذ أن الأخذ بالنص المقترح سيزيل شبهة عدم الدستورية.

رأي اللجنة:

ترى اللجنة عدم سلامة مشروع قانون رقم () لسنة () بتعديل المادة الأولى من القانون رقم (١٣) لسنة ١٩٧٥ بشأن تنظيم معاشات ومكافآت التقاعد لموظفي الحكومة (المعد في ضوء الاقتراح بقانون المقدم من مجلس الشورى)، من الناحية الدستورية.

دلال جاسم الزايد

رئيس لجنة الشؤون التشريعية والقانونية

ملحق رقم (٤)

تقرير لجنة الشؤون التشريعية والقانونية
بخصوص الاقتراح بقانون بتعديل بعض
أحكام قانون الجمعيات والأندية
الاجتماعية والثقافية والهيئات الخاصة
العاملة في ميدان الشباب والرياضة
والمؤسسات الخاصة الصادر بالمرسوم
بقانون رقم (٢١) لسنة ١٩٨٩م، والمقدم من
أصحاب السعادة الأعضاء: الدكتور جهاد
عبدالله الفاضل، ونوار علي المحمود،
والدكتور سعيد أحمد عبدالله، وهالة
رمزي فايز، وفاطمة عبدالجبار
الكوهجي.

التاريخ : ٢٢ فبراير ٢٠١٥ م

التقرير الخامس للجنة الشؤون التشريعية والقانونية

حول

الاقتراح بقانون بتعديل بعض أحكام قانون الجمعيات والأندية الاجتماعية والثقافية والهيئات الخاصة العاملة في ميدان الشباب والرياضة والمؤسسات الخاصة الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ١٩٨٩م، والمقدم من السادة الأعضاء: الدكتور جهاد عبدالله الفاضل، نوار علي الحمود، الدكتور سعيد أحمد عبدالله، هالة رمزي فايز، فاطمة عبد الجبار الكوهجي

مقدمة:

استلمت لجنة الشؤون التشريعية والقانونية كتاب معالي رئيس مجلس الشورى رقم (٦٠ ص ل ت ق / ف ٤ د ١) المؤرخ في ٨ فبراير ٢٠١٥م، والذي تم بموجبه تكليف اللجنة بدراسة ومناقشة الاقتراح بقانون بتعديل بعض أحكام قانون الجمعيات والأندية الاجتماعية والثقافية والهيئات الخاصة العاملة في ميدان الشباب والرياضة والمؤسسات الخاصة الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ١٩٨٩م، والمقدم من

السادة الأعضاء: الدكتورة جهاد عبدالله الفاضل، نوار علي المحمود، الدكتور سعيد أحمد عبدالله، هالة رمزي فايز، فاطمة عبدالجبار الكوهجي، على أن تتم دراسته وإبداء الملاحظات وإعداد تقرير يتضمن رأي اللجنة بشأنه ليتم عرضه على المجلس.

أولاً: إجراءات اللجنة:

لتنفيذ التكليف المذكور أعلاه قامت اللجنة بالإجراءات التالية:

(٥) تدارست اللجنة الاقتراح بقانون المذكور - خلال دور الانعقاد العادي الأول من الفصل التشريعي الرابع - في الاجتماعين التاليين:

١. الاجتماع السادس المنعقد بتاريخ ٨ فبراير ٢٠١٥ م.

٢. الاجتماع السابع المنعقد بتاريخ ١٦ فبراير ٢٠١٥ م.

(٦) اطلعت اللجنة أثناء دراستها على الوثائق المتعلقة بالاقتراح بقانون موضوع البحث والدراسة، والتي اشتملت على ما يلي:

- الاقتراح بقانون المذكور، ومذكرته الإيضاحية. (مرفق)

- المرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ١٩٨٩ م بإصدار قانون الجمعيات والأندية الاجتماعية والثقافية والهيئات الخاصة العاملة في ميدان الشباب والرياضة والمؤسسات الخاصة، والمعدل بالمرسوم بقانون رقم (٥٠) لسنة ٢٠١٠ م.

(مرفق)

(٧) دعت اللجنة إلى اجتماعها السابع كلا من:

- وزارة التنمية الاجتماعية، وحضر عنها:

١. الأستاذ خالد عبدالرحمن إسحاق الوكيل المساعد لتنمية المجتمع.
٢. الدكتور أسامة كامل محمود متولي المستشار القانوني.

- المؤسسة العامة للشباب والرياضة، وحضر عنها:

١. الأستاذ هشام محمد الجودر رئيس المؤسسة العامة للشباب والرياضة.
٢. الأستاذ علي سماعة المستشار القانوني.

- وزارة التربية والتعليم، وحضر عنها:

١. الأستاذ هاني رزق العشري المستشار القانوني.

(٨) حضر اجتماع اللجنة السابع مقدمو الاقتراح وهم:

١. سعادة الدكتورة جهاد عبدالله الفاضل عضو المجلس.
٢. سعادة الأستاذة فاطمة عبدالجبار الكوهجي عضو المجلس.
٣. سعادة الأستاذ نوار علي محمود عضو المجلس.
٤. سعادة الأستاذة هالة رمزي فايز عضو المجلس.

● شارك في اجتماعي اللجنة من الأمانة العامة بالمجلس:

٢. الدكتور عصام عبدالوهاب البرزنجي المستشار القانوني للمجلس.
- تولى أمانة سر اللجنة السيدة ميرفت علي حيدر.

ثانياً: رأي وزارة التسمية الاجتماعية:

- اقترحت الوزارة عدم حذف الفقرة الثانية من المادة (٤)، وإنما تعديلها ليكون الحظر على الانتماء لعضوية أكثر من جمعية تعمل في أنشطة متشابهة.

ثالثاً: رأي المؤسسة العامة للشباب والرياضة:

أفاد الأستاذ هشام محمد الجودر، رئيس المؤسسة العامة للشباب والرياضة، أن المؤسسة بصدد رفع اقتراح قانون إلى هيئة التشريع والإفتاء القانوني؛ لتتولى صياغته كمشروع قانون ومن ثم إحالته إلى السلطة التشريعية، ويتعلق القانون الجديد بالأندية والمراكز الشبابية، حيث بُني حسب المعايير والأنظمة العالمية، كما إنه يسعى إلى تكافؤ الفرص والتنوع. متمنياً إرجاء النظر في الاقتراح بقانون موضع الدراسة لحين إحالة المشروع بقانون الجديد.

رابعاً: رأي مقدمي الاقتراح:

إن قانون الجمعيات والأندية الاجتماعية والثقافية والهيئات الخاصة العاملة في ميدان الشباب والرياضة والمؤسسات الخاصة الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ١٩٨٩، والمعدل بالمرسوم بقانون رقم (٥٠) لسنة ٢٠١٠، قد حظر في الفقرة الثانية من المادة (٦٠) منه أن يكون المرشح لعضوية مجلس إدارة النادي أو الاتحاد الرياضي متمياً لأي جمعية سياسية أو أهلية، كما حظرت الجمع بين عضوية أكثر من نادٍ أو اتحاد رياضي

واحد، وعليه فإن هذا الحظر يعتبر مقبولاً بالنسبة للانتماء لأي جمعية سياسية، وذلك بما يتفق مع المحافظة على الاستقلال والحيادية ورفض أي شكل من أشكال الضغط السياسي.

إلا أن حظر أن يكون المرشح لعضوية مجلس إدارة النادي أو الاتحاد الرياضي منتمياً لأي جمعية أهلية، وحظر الجمع بين عضوية أكثر من نادٍ أو اتحاد رياضي واحد، وما جاءت به الفقرة الأخيرة من المادة (٤) من القانون المذكور، من حظر الجمع بين عضوية أكثر من جمعية تعمل في أنشطة نوعية مختلفة إلا بموافقة الوزير المختص، يُشكل قيلاً لا مبرر وجيه لقبوله، حيث يساهم في تعطيل الكوادر المؤهلة عن ممارسة أنشطتها المتنوعة، بعضويتها في أكثر من جمعية أو نادٍ رياضي، الأمر الذي لا يحقق معه الغايات المتوخاة من تشريع العمل الاجتماعي، وبالتالي الإحجام عن المشاركة لفاعلة في تنمية المجتمع والنهوض به في مجالات العطاء المختلفة.

لذلك فإن الاقتراح بقانون يهدف إلى تعديل الفقرة الثانية من مادة (٦٠) من القانون المذكور، وحذف الفقرة الأخيرة من مادة (٤) منه، برفع قيد حظر الجمع في العضوية، بما يحقق مزيداً من التشجيع على الانضمام إلى الجمعيات والأندية، ويدعم فاعلية مؤسسات المجتمع المدني المتنوعة في تخصصاتها وأهدافها.

خامساً: رأي اللجنة:

تدارست اللجنة الاقتراح بقانون بتعديل بعض أحكام قانون الجمعيات والأندية الاجتماعية والثقافية والهيئات الخاصة العاملة في ميدان الشباب والرياضة والمؤسسات الخاصة الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ١٩٨٩، وتم استعراض وجهات النظر التي دارت حوله من قبل أعضاء اللجنة والمستشار القانوني للمجلس، والآراء التي قدمها ممثلو الجهات المعنية، وقد انتهت اللجنة إلى الآتي:

١. إن الفقرة الأخيرة من المادة (٤) من القانون والتي تنص على: "ويحظر الجمع بين عضوية أكثر من جمعية تعمل في أنشطة نوعية مختلفة إلا بموافقة الوزير المختص"، وضعت قيدها لا مبرر له، حيث اشترطت موافقة الوزير على الجمع بين عضوية أكثر من جمعية تعمل في أنشطة نوعية مختلفة، فهذا القيد قد يفوت على المواطن فرصة العطاء وخدمة مجتمعه ومزاولة علاقاته الاجتماعية من خلال انضمامه إلى أكثر من جمعية، كما إنها تقيده في الانضمام لعضوية جمعية واحدة ومجال واحد لا غير.

٢. تنص الفقرة الثانية من المادة (٦٠) على "ولا يجوز أن يكون المرشح لعضوية مجلس إدارة النادي أو الاتحاد الرياضي منتسباً لأي جمعية سياسية أو أهلية، كما لا يجوز الجمع بين عضوية أكثر من نادي أو اتحاد رياضي واحد". وعليه فإن

اللجنة ترى أن هذا الحظر يُعد مقبولاً بالنسبة للانتماء لأي جمعية سياسية؛
بغية المحافظة على الاستقلال والحيادية ورفض أي شكل من أشكال الضغط
السياسي، في حين أن حظر انتماء المرشح لعضوية مجلس إدارة النادي أو الاتحاد
الرياضي لأي جمعية أهلية، وحظر الجمع بين عضوية أكثر من نادٍ أو اتحاد
رياضي واحد، لا مبرر لهما ويجدان من الحرية.

وعليه رأت اللجنة وجاهة هذا الاقتراح بقانون ومبرراته والأسباب التي بُنيَ عليها؛
لذا انتهت اللجنة بعد المناقشة إلى جواز نظر الاقتراح بقانون.

سادساً: اختيار مقرري الموضوع الأصلي والاحتياطي:

إعمالاً لنص المادة (٣٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشورى، اتفقت اللجنة على
اختيار كل من :

٥ . الأستاذة سامية خليل المؤيد

مقرراً أصلياً.

٦ . الشيخ جواد عبدالله عباس

مقرراً احتياطياً.

سابعاً: توصية اللجنة:

في ضوء ما دار من مناقشات وما أبدي من آراء، فإن اللجنة توصي بما يلي:

- جواز نظر الاقتراح بقانون بتعديل بعض أحكام قانون الجمعيات والأندية الاجتماعية والثقافية والهيئات الخاصة العاملة في ميدان الشباب والرياضة والمؤسسات الخاصة الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٢١) لسنة ١٩٨٩، والمقدم من السادة الأعضاء: الدكتورة جهاد عبدالله الفاضل، نوار علي المحمود، الدكتور سعيد أحمد عبدالله، هالة رمزي فايز، فاطمة عبدالجبار الكوهجي.

والأمر معروض على المجلس الموقر لاتخاذ اللازم،،،

دلال جاسم الزايد

رئيس اللجنة

خميس حمد الرميحي

نائب رئيس اللجنة