

## المرأة البحرينية وحق المشاركة في الشؤون العامة

المستشارة / جواهر عادل العبدالرحمن

مستشارة بهيئة التشريع والإفتاء القانوني - مملكة البحرين

### المقدمة

يمكن القول أن حق المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية يعد من أهم أنواع حقوق الإنسان أو الحريات والحقوق العامة، وهذا الحق تتفرع منه عدة حقوق ومنها حق الانتخاب، حق الترشح، دون تفرقة بين الرجل والمرأة، وأيضاً حق إبداء الرأي في الاستفتاءات العامة، كما تشمل هذه الحقوق حق المواطنين في تولي الوظائف العامة، ويبقى أخيراً احتمال حق المشاركة في الشؤون العامة أيضاً مشاركتها في تكوين الجمعيات والنقابات.

ونظراً لأهمية الحق في المشاركة في الشؤون العامة وتطور النظرة إلى المرأة وما يجب أن تتمتع به من حقوق شأنها شأن الرجل، فقد أقرت الدساتير الوطنية والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان هذه الحقوق للرجل والمرأة على حد سواء، ومنها دستور مملكة البحرين المعدل ٢٠٠٢- في عهد المشروع الإصلاحي لصاحب الجلالة ملك مملكة البحرين المفدى- ليؤكد ما تضمنه ميثاق العمل الوطني وحق المرأة في المشاركة في الشؤون العامة مثلها مثل الرجل مما يدل على تكريس وضمأن الدستور البحريني لحقوق المرأة مثل الرجل في المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية، وممارسة مظاهر السيادة الوطنية في الانتخاب والترشح للمجالس النيابية وعضوية مجلس الشورى وفي تولي الوظائف العامة إدارية أم سياسية، كل ذلك اقتداء بالنظم الدستورية المعاصرة، وما أقرته المواثيق والمعاهدات الدولية التي انضمت إليها مملكة البحرين.

وهذا الإقرار وتلك الحماية لحقوق المرأة السياسية لدينا ليس فقط اقتداءً واستلهاماً من تلك النظم المعاصرة المشار إليها، بل وأيضاً لأن مبادئ الشريعة الإسلامية التي تستلهمها وتستوحىها النظم البحرينية كانت سبباً ورائدة في تكريس حقوق الإنسان عموماً ومنها الحقوق السياسية للمرأة، ونعلم أن دستور مملكة البحرين على سبيل المثال ينص في المادة (٢) منه على أن: ”دين الدولة الإسلام، والشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع، ولغتها الرسمية هي اللغة العربية“.

كما أكدت العديد من الاتفاقيات والمواثيق الدولية والإقليمية الأخرى التي صدقت عليها مملكة البحرين أو انضمت إليها على حق المرأة ومساواتها بالرجل في المشاركة في الشؤون العامة، وأهمها اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو) التي انضمت إليها مملكة البحرين عام ٢٠٠٢ بموجب المرسوم بقانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٢ حيث نصت المادة (٧) من الاتفاقية على أن:

”تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة في الحياة السياسية والعامة للبلد، وبوجه خاص تكفل للمرأة، على قدم المساواة مع الرجل، الحق في:

( أ ) التصويت في جميع الانتخابات والاستفتاءات العامة، وأهلية الانتخاب لجميع الهيئات التي ينتخب

أعضاؤها بالاقتراع العام ؛

(ب) المشاركة في صياغة سياسة الحكومة وتنفيذ هذه السياسة وفي شغل الوظائف العامة وتأدية جميع

المهام العامة على جميع المستويات الحكومية ؛

(ج) المشاركة في جميع المنظمات والجمعيات غير الحكومية التي تعنى بالحياة العامة والسياسية للبلد .

كما نصت في المادة (٨) منها على أن: ”تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة لتكفل للمرأة، على قدم المساواة مع الرجل ودون أي تمييز، فرصة تمثيل حكومتها على المستوى الدولي والاشتراك في أعمال المنظمات الدولية“<sup>١</sup>.

وقد كفلت هذه الاتفاقية حقوقاً للمرأة اعتبرت المساواة مع الرجل أهم الخلفيات التي تنطلق من خلالها ومن ثم كان لها حق المشاركة في صياغة السياسات وتنفيذها وأهلية الترشح وحق التصويت في الانتخابات والمشاركة في المنظمات والجمعيات غير الحكومية وكذلك المنظمات الدولية وحق ممارسة العمل العام<sup>٢</sup>.

ومن الموثيق الدولية فقد تناول العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي وافقت مملكة البحرين على الانضمام إليه بموجب القانون رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٦ النص في المادة (٣) منه على أن: ”تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد بكفالة تساوي الرجال والنساء في حق التمتع بجميع الحقوق المدنية والسياسية المنصوص عليها في هذا العهد“ ولكن أعلنت المملكة في قانون الانضمام أنها وافقت على الانضمام إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ولكن التزامها بالمادة (٣) سائلة الذكر يكون في حدود أحكام الشريعة الإسلامية، وما يعنيها في مجال دراستنا هو حكم المادة (٢٥) منه التي تنص حق الفرد في أن يشارك في إدارة الشؤون العامة بما فيها حق الانتخاب والترشح وتقلد الوظائف العامة<sup>٣</sup>.

وعلى مستوى الموثيق الإقليمية نجد أن الميثاق العربي لحقوق الإنسان الذي صدقت عليه مملكة البحرين بموجب القانون رقم (٧) لسنة ٢٠٠٦، قد أكد في المادة الثالثة على مساواة الرجل والمرأة في الحقوق والواجبات حيث نصت على أن: ”١- تتعهد كل دولة طرف في هذا الميثاق بأن تكفل لكل شخص خاضع لولايتها حق التمتع بالحقوق والحريات المنصوص عليها في هذا الميثاق، دون تمييز بسبب العرق أو اللون أو الجنس، أو اللغة أو المعتقد الديني، أو الرأي، أو الفكر، أو الأصل الوطني، أو الاجتماعي، أو الثروة، أو الميلاد، أو الإعاقة البدنية أو العقلية. ٢- تتخذ الدول الأطراف في هذا الميثاق التدابير اللازمة لتأمين المساواة الفعلية في التمتع بكافة الحقوق والحريات المنصوص عليها في هذا الميثاق، بما يكفل الحماية من جميع أشكال التمييز بأي سبب من الأسباب المبينة في الفقرة السابقة. ٣- الرجل والمرأة متساويان في الكرامة الإنسانية، والحقوق والواجبات، في ظل التمييز الإيجابي الذي أقرته الشريعة الإسلامية والشرائع السماوية الأخرى والتشريعات والمواثيق النافذة لصالح المرأة. وتتعهد تبعاً لذلك كل دولة طرف باتخاذ

١ المرسوم بقانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٢ بالموافقة على الانضمام إلى اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة وتعديلاته.

٢ د. مدحت أحمد يوسف غنایم - تفعيل دور المرأة في المشاركة السياسية - دراسة تأصيلية - الطبعة الأولى - المركز القومي للإصدارات القانونية - ٢٠١٤ - ص٧٦.

٣ القانون رقم (٥٦) لسنة ٢٠٠٦ بالموافقة على انضمام مملكة البحرين إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

كافة التدابير اللازمة لتأمين تكافؤ الفرص والمساواة الفعلية بين النساء والرجال في التمتع بجميع الحقوق الواردة في هذا الميثاق» كما أكدت المادة الرابعة والعشرون منه على حق كل مواطن في حرية الممارسة السياسية والمشاركة في إدارة الشؤون العامة ١ .

ويتضح من عرض النصوص السابقة أن هناك مساواة بين المرأة والرجل في المشاركة في الشؤون العامة ومباشرة الحقوق السياسية سواء في الدساتير أو في المواثيق الدولية والإقليمية، ونظراً لأهمية الحق في المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية من خلال الانتخاب والترشح وتولي الوظائف العامة، وتطور النظرة إلى المرأة وما يجب أن تتمتع به من حقوق شأنها شأن الرجل، يتضح وجه اختيارنا لموضوع حق المرأة البحرينية في المشاركة في الشؤون العامة.

ولتسليط الضوء على نصوص الدستور والتشريعات البحرينية التي أقرت هذه الحقوق للرجل والمرأة على حدٍ سواء مع التركيز على حق الانتخاب والترشح وحق تولى الوظائف العامة، تم تقسيم دراستنا إلى مبحثين، وذلك على النحو الآتي :

المبحث الأول: حق المرأة في الانتخاب والاستفتاء والترشح.

المبحث الثاني: حق المرأة في تولى الوظائف العامة.

ويلي ذلك خاتمة تتضمن أهم النتائج التي تم التوصل إليها من خلال هذه الدراسة.

## المبحث الأول حق المرأة في الانتخاب والاستفتاء والترشح

شاركت المرأة البحرينية في اختيار أعضاء المجلس البلدي قبل دستور ١٩٧٣، والذي يعتبر إنجازاً كبيراً للمشاركة الشعبية البحرينية عموماً وللمشاركة المرأة البحرينية خصوصاً إذا ما عرفنا أن عدداً كبيراً من دول أوروبا والعالم في تلك الفترة لم تمنح المرأة فيها حق الانتخاب<sup>١</sup>.

وبالرغم من ذلك فإن الدستور البحريني لعام ١٩٧٣ لم ينص صراحة على حق المرأة في المشاركة السياسية إذ تم تفسير النص الدستوري الخاص بالحقوق السياسية بالانتخاب والترشح باعتبارها قاصرة على الرجال فقط رغم إقراره لمبدأ المساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات إذ نصت المادة (١/هـ) منه على أن: "للمواطنين حق المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية، بدءاً بحق الانتخاب، وذلك وفقاً لهذا الدستور وللشروط والأوضاع التي يبينها القانون"، وقد صدر بناء على ذلك المرسوم بقانون رقم (١٠) لسنة ١٩٧٣ بشأن أحكام الانتخاب للمجلس الوطني الذي قصر حق ممارسته على الذكور دون الإناث.

فلم تتمكن المرأة من مباشرة حقوقها السياسية انتخاباً وترشحاً، إلى أن جاء ميثاق العمل الوطني والدستور المعدل لعام ٢٠٠٢ الذي اعترف للمرأة بحق المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية بما فيها حق الترشيح والانتخاب، حيث نصت المادة (١/هـ) من الدستور على أن: "للمواطنين، رجالاً ونساءً، حق المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية، بما فيها حق الانتخاب والترشيح، وذلك وفقاً لهذا الدستور وللشروط والأوضاع التي يبينها القانون. ولا يجوز أن يحرم أحد المواطنين من حق الانتخاب أو الترشيح إلا وفقاً للقانون".

وقد أوضحت المذكرة التفسيرية للدستور عزم المشرع الدستوري على منح المرأة جميع الحقوق دون تمييز بينها وبين الرجل وأكدت على ذلك بشأن مشاركتها في الشؤون العامة وتمتعها بالحقوق السياسية، وذلك وفقاً لما ورد بها "المادة ١: حرص البند (هـ) من هذه المادة على تحقيق المساواة بين الرجال والنساء في المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية، بما فيها حق الانتخاب والترشيح. وحتى لا يحرم أحد من المواطنين من مباشرة حق الانتخاب أو الترشيح بدون وجه حق، نص هذا البند على أنه: "لا يجوز أن يُحرم أحد المواطنين من حق الانتخاب أو الترشيح إلا وفقاً للقانون". ومقتضى هذا النص أن من حق المشرع أن يصدر قانوناً يحرم فيه البعض من مباشرة حق الانتخاب أو الترشيح لأسباب تتعلق بطبيعة عملهم، متى كان هذا العمل يتعارض مع مزاولته هذين الحقلين أو أحدهما، وهو أمر تقديري للمشرع وفقاً لما تقتضيه المصلحة العامة.

وبذلك يكون الدستور قد تضمن نصاً صريحاً ومباشراً يقر حق المرأة في المشاركة في الفعاليات العامة ومنها الفعاليات السياسية ويمكن الكشف عن أهمية ذلك النص بالنظر إلى أن الدستور لم يقصر حق المشاركة الانتخابية للمرأة على الحق في التصويت وإنما منحها الحق في الترشح سواء لعضوية المجلس النيابي

١ د. محمد فوزي نويجي - الكونا النسائية في المجالس البرلمانية - مجلة الحقوق للبحوث القانونية والإقتصادية التي

أو المجالس البلدية بما يحمله ذلك من تبعات من حيث قدرتها على طرح ومناقشة مشروعات القوانين وممارسة الأدوار الرقابية على السلطة التنفيذية. وتماشياً مع المبادئ المقررة بموجب الدستور، فقد تضمنت جميع التشريعات التي تناولت تنظيم الحقوق السياسية النص صراحة على حق المرأة بالتساوي مع الرجل في جميع هذه الحقوق دون تمييز وذلك باستخدام عبارة (رجالاً ونساءً) أو عبارة (ذكراً أو أنثى). لذلك كان من المفيد تقسيم هذا المبحث إلى المطلبين الآتيين: المطلب الأول: تقرير مبدأ المساواة للمواطنين رجالاً ونساءً. المطلب الثاني: حق المرأة في الانتخاب والاستفتاء والترشح.

## المطلب الأول تقرير مبدأ المساواة للمواطنين رجالاً ونساءً

إن الحق في المساواة وهو أصل الحريات وأساس الحقوق وهو الذي يتصدر جميع إعلانات الحقوق العالمية والمواثيق الدولية ١.

ولذلك تحرص الدساتير على التأكيد بأن الأفراد متساوون في الحقوق والحريات العامة لا تمييز بينهم بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة. ولاشك أن الإسلام قد أقر مبدأ المساواة وأكد في أكثر من موضع في الكتاب والسنة وما جرى عليه العمل في صدر الإسلام ٢.

والمساواة المقصودة هي المساواة أمام القانون والتي تعني خضوع كافة المراكز القانونية المتماثلة لمعاملة قانونية واحدة على نحو يتناسب بطريقة منطقية وفقاً للهدف الذي توخاه القانون، ويتحقق المبدأ بتقرير معاملة قانونية مختلفة للمراكز القانونية المختلفة أو بسبب المصلحة العامة، إذا كان ذلك كله متفقاً مع الهدف الذي توخاه القانون، ويلاحظ أن المساواة في المعاملة القانونية التي تستند إلى الأسباب الموضوعية المنطقية التي تقوم عليها المراكز القانونية تعني أنها لا تتفق مع التحكم بالتمييز المنهي عنه هو المعاملة التحكيمية، وقد ذهبت المحكمة الدستورية البحرينية إلى أن التمييز التحكيمي بين المراكز القانونية المتماثلة يكون مناقضاً لمبدأ المساواة المنصوص عليه في الدستور ٣.

ونستخلص من ذلك، أن مبدأ المساواة أمام القانون في حقوق وحريات الأفراد لا يعني أن تعامل فئاتهم على ما بينها من تباين في المراكز القانونية معاملة قانونية متكافئة، كما أن التمييز بينهم القائم على أسس موضوعية لا ينطوي على مخالفة للدستور، ذلك أن التمييز التحكيمي المنهي عنه هو الذي يسعى لتحقيق

١ د. عبدالعزيز محمد سلمان - الحق في المساواة - مجلة «الدستورية» التي تصدرها المحكمة الدستورية العليا

المصرية - العدد (١٤) - الموقع الرسمي للمحكمة الدستورية العليا.

٢ د. يحيى الجمل - النظام الدستوري في الكويت مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة - مطبوعات جامعة الكويت - ١٩٧٠/١٩٧١ - ص ١٦٢.

٣ حكم المحكمة الدستورية في القضية رقم (ح/٢٠١٣) لسنة (١١) قضائية جلسة ٢٧ نوفمبر ٢٠١٢ منشور في الجريدة الرسمية العدد (٢١٢٢) الخميس ٢٠١٣/١٢/٥.

أغراض بخلاف تلك التي يسعى المشرع إلى تحقيقها في إطار المصلحة العامة. والمساواة وعدم التمييز هما وجهان لعملة واحدة، ويمكن أن ينظر إليها كعبارتين إثبات ونفي للمبدأ نفسه، فحيثما يكون هناك تمييز يكون هناك خرق لمبدأ المساواة والعكس صحيح، ويقصد بحظر التمييز تحقيق المساواة في المعاملة. ومن الواضح أنه رغم أهمية مبدأ عدم التمييز، إلا أنه ليس حقاً متميزاً من حقوق الإنسان الأخرى، وإنما متفرع عن الحق في المساواة، وكل من اصطلاحاً «التمييز» و«المساواة» يقومان على افتراض النسبية أي أن المساواة أو المعاملة التمييزية يجب أن تقاس بالمقارنة بين معاملة شخص لآخر. وحرص دستور مملكة البحرين المعدل ٢٠٠٢ على أن يؤكد مبدأ المساواة، فنص في المادة (٤) منه على أن: «العدل أساس الحكم، والتعاون والتراحم صلة وثقى بين المواطنين، والحرية والمساواة والأمن والطمأنينة والعلم والتضامن الاجتماعي وتكافؤ الفرص بين المواطنين دعائم للمجتمع تكفلها الدولة»، ونص في المادة (١٨) منه 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». وفي معنى المبدأ فهو يمتد إلى المرأة مثل الرجل تحت عموم عبارة المواطنين، فكل الحقوق المكفولة لهم تشمل المرأة مثل الرجل سواء كانت حقوق دستورية أو مصدرها القوانين، بما في ذلك الحقوق السياسية.

ولكن في دستور ١٩٧٣ لم يكن لمبدأ المساواة هذا المدلول بدليل - كما أشرنا سابقاً - لم يعترف قانون انتخاب المجلس الوطني للمرأة بحق ممارسة الانتخاب لاختيار أعضاء المجلس الوطني، بالرغم من أن المادة (٤) من دستور ١٩٧٣ أقرت مبدأ المساواة بقولها: «العدل أساس الحكم، والتعاون والتراحم صلة وثقى بين المواطنين، والحرية والمساواة والأمن والطمأنينة والعلم والتضامن الاجتماعي وتكافؤ الفرص بين المواطنين دعائم للمجتمع تكفلها الدولة»، وفي المادة (١٨) 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».

وفي الدستور المعدل لعام ٢٠٠٢، حرص المشرع على النص على مبدأ المساواة بنصوص عامة وعدم جواز التمييز بسبب الجنس أو النوع في التمتع بالحقوق بين الرجل والمرأة، وهي نصوص تطابق في عمومها الواقع لتشمل الرجل والمرأة سواء بسواء.

كذلك هناك نصوص دستورية أخرى في الدستور المعدل ٢٠٠٢ تدعم أكثر حق المرأة البحرينية في ممارستها لحقوقها العامة والسياسية، ومن ذلك نص المادة (٥/أ) التي تنص على أن: «أ- الأسرة أساس المجتمع، قوامها الدين والأخلاق وحب الوطن، يحفظ القانون كيانها الشرعي، ويقوي أواصرها وقيمها، ويحمي في ظلها الأمومة والطفولة، ويرعى النشء، ويحميه من الاستغلال، ويقيه الإهمال الأدبي والجسماني والروحي. كما تُعنى الدولة خاصة بنمو الشباب البدني والخلقي والعقلي»، فتلك الحماية تساهم في دعم وحماية دور المرأة كأم في ممارستها لحقوقها ومنها السياسية، وكذلك المادة (٥/ب) منه التي تنص على أن: «تُكفل الدولة التوفيق بين واجبات المرأة نحو الأسرة وعملها في المجتمع، ومساواتها بالرجال في ميادين الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية دون إخلال بأحكام الشريعة الإسلامية» فتلك الرعاية

١ د. محمد يوسف علوان - حقوق الإنسان في ضوء القوانين الوطنية والمواثيق الدولية - الطبعة الأولى - كلية الحقوق -

تساهم في دعم وحماية دور المرأة في ممارستها لحقوقها ومنها السياسية.

## المطلب الثاني حق المرأة في الانتخاب والاستفتاء والترشح

أن مشاركة المرأة في الشؤون العامة وتمتعها بالحقوق السياسية ترتبط بالدرجة الأولى بالمكانة التي تشغلها في الحياة العامة، كما ترتبط بوعي المرأة بحقوقها، وترتبط أخيراً بوجود آليات للوصول إلى هذه الحقوق في الواقع ١.

ويعد حق المرأة في الانتخاب المظهر الأول لمشاركتها في الشؤون العامة وتمتعها بالحقوق السياسية، ويُعرف الانتخاب في الاصطلاح الدستوري بأنه إجراء يعبر به المواطن عن إرادته في اختيار الحكام والنواب من بين عدة مرشحين ٢.

وكذلك يمكن تعريفه بأنه هو الإجراء الذي بمقتضاه يقوم أفراد الشعب بالمعنى السياسي باختيار ممثلين عنهم ممن تكون أعمالهم وتصرفاتهم وأهدافهم متوافقة مع رغبات الشعب ٣. وثاني مظهر هو حق المرأة في الاستفتاء ويقصد بالاستفتاء عرض موضوع معين على هيئة الناخبين لإبداء رأيهم فيه، سواء أكان ذلك بالموافقة أو الرفض من خلال إلقاء الناخبين برأيهم بكلمة «نعم» أو «لا»، «موافق» أو «غير موافق» ٤، وذلك مثل إقرار الشعب لنصوص الدستور أو لتعديله وهو ما حدث في مملكة البحرين في مطلع القرن الحالي في عام ٢٠٠١، حيث أثبتت الإحصائية مشاركة المرأة البحرينية في الاستفتاء من خلال التصويت على ميثاق العمل الوطني، وبلغت نسبة مشاركة النساء فيه ٤٩٪ في فبراير ٢٠٠١، وقد وافق الشعب على الميثاق بنسبة بلغت ٩٨,٤٪ مما مهد إلى إجراء تعديلات دستورية وإصلاحات سياسية وتشريعية منحت المرأة حقوقها السياسية كاملة وحققت لها مكاسب عديدة ٥.

وبذلك يتبين لنا أن كل من الانتخاب والاستفتاء يعدا من وسائل المشاركة السياسية، حيث يتم فيهما معاً دعوة الناخبين لإبداء آرائهم والمساهمة في توجيه دفة الحكم في البلاد.

وقد ذهب جانب من الفقه إلى إعتبارهما وسيلتين متكاملتين بينهما صلة قوية باعتبار أن كلا النظامين ينشق عن سلطة التصويت التي يتمتع بها الشعب بمفهومه السياسي والتي تمثل وسيلة التعبير عن السيادة

١ . أحمد أحمد المواي - الانتخابات النيابية في ضوء التعديلات الدستورية - دار النهضة العربية - ٨٠٠٢ - ص ٦٤.

٢ . د. دويب حسين صابر - التطور الدستوري لحقوق المرأة السياسية في مصر - دراسة مقارنة - دار النهضة العربية - ٤١٠٢/٥١٠٢ - ص ٩١.

٣ . د. عفيفي كامل عفيفي - الانتخابات النيابية وضماناتها الدستورية والقانونية في القانون المصري والمقارن - رسالة دكتوراه - جامعة أسيوط - ٢٠٠٢ - ص ٥٢.

٤ . د. دويب حسين صابر - المرجع السابق - ص ٢٤.

٥ . التقرير الجامع للتقريين الأول والثاني لمملكة البحرين بشأن تنفيذ اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.

في الدولة ١ .

وبينما خلا قانون انتخاب المجلس الوطني في دستور ١٩٧٣ من كفالة حق الانتخاب للمرأة البحرينية إذ لم يمنحها حق انتخاب أعضاء المجلس الوطني، ولكن عندما صدر دستور ٢٠٠٢ وفي ظل عهد المشروع الاصلاحى لجلالة الملك المفدى - حفظه الله ورعاه- أقر المرسوم بقانون رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٢ بشأن مباشرة الحقوق السياسية وتعديلاته لينص في المادة الأولى منه الخاصة بحقي الانتخاب والاستفتاء على أن: «يتمتع المواطنون - رجالاً ونساءً - بمباشرة الحقوق السياسية الآتية:

١- إبداء الرأي في كل استفتاء يجرى طبقاً لأحكام الدستور.

٢- انتخاب أعضاء مجلس النواب.

ويباشر المواطنون الحقوق سالفة الذكر بأنفسهم وذلك على النحو والشروط المبينة في هذا القانون.“ وينص في المادة الثانية منه على أن: ”يشترط في كل مواطن لمباشرة الحقوق السياسية المنصوص عليها في هذا القانون ما يلي:

١- أن يكون قد بلغ من العمر عشرين سنة كاملة يوم الاستفتاء أو الانتخاب ٢.

٢- أن يكون كامل الأهلية.

٣- أن يكون مقيماً إقامة عادية في الدائرة الانتخابية طبقاً لما هو ثابت في بطاقته السكانية، وفي حالة إقامته في الخارج يكون آخر محل إقامة له في مملكة البحرين هو دائرته الانتخابية، فإن لم يكن له محل إقامة في المملكة فيعتد في هذه الحالة بمحل إقامة عائلته.“

وهي نفس الشروط اللازمة لانتخاب أعضاء المجالس البلدية التي تضمنها المرسوم بقانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٢ بشأن نظام انتخاب أعضاء المجالس البلدية وتعديلاته في المادة الثانية منه التي تنص على أن: «يتمتع بحق انتخاب أعضاء المجالس البلدية المواطنون البحرينيون - رجالاً ونساءً - إذا توافرت في كل منهم الشروط التالية:

١- أن يكون قد بلغ من العمر عشرين سنة ميلادية كاملة يوم الانتخاب ٣.

٢- أن يكون كامل الأهلية.

٣- أن يكون مقيماً إقامة عادية في الدائرة الانتخابية طبقاً لما هو ثابت في بطاقته السكانية، وفي حالة إقامته في الخارج يكون آخر محل إقامة له أو لإقامة عائلته في دولة البحرين هو دائرته الانتخابية.

ويجوز لمن تتوافر فيه الشروط السابقة من مواطني دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية أن يشترك في انتخاب أعضاء المجالس البلدية إذا كان له محل إقامة دائم في دولة البحرين، ويجوز ذلك لغيرهم ممن يملكون عقارات مبنية أو أراضي في الدولة“.

١ د. محمد أحمد عبدالنعيم - مدى دور المشرع في دعم التمثيل النيابي للمرأة - دراسة تحليلية مقارنة - دار النهضة العربية - ٢٠٠٦ - ص ٥٣.

٢ تم استبداله بموجب القانون رقم (٣٦) لسنة ٢٠٠٦ بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٢ بشأن مباشرة الحقوق السياسية.

٣ تم استبداله بموجب القانون رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٦ بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (٢) لسنة ٢٠٠٢ بشأن نظام انتخاب أعضاء المجالس البلدية.



يتضح لنا من خلال إستعراض النصوص القانونية الواردة بكل من قانون مباشرة الحقوق السياسية وقانون انتخاب أعضاء المجالس البلدية خلوها من أية إشارة تقصر الانتخاب أو التصويت على شرط يتعلق بالجنس (رجل أو امرأة)، مما يؤكد حرص المشرع على إقرار قاعدة المساواة بين المرأة والرجل فيما يتعلق بشروط الانتخاب أو التصويت.

والمظهر الثالث من مظاهر الحقوق السياسية هو « حق الترشيح » والذي يعد أحد أهم الحقوق السياسية للمواطنين، بل اعتبره البعض أكثر أهمية وخطورة من حق الانتخاب أو الاستفتاء، حيث لا يقتصر الأمر على مجرد الإختيار المحكومين للحكام كما هو الشأن في الانتخاب أو الاستفتاء، وإنما يتعداه إلى قيام كل مواطن تتوافر فيه شروط الترشيح ويكون لديه الرغبة في تمثيل المواطنين بالقيام بترشيح نفسه ١.

هذا وقد سبق وأن أشرنا إلى أن في ظل دستور ١٩٧٣ لم تظفر المرأة البحرينية بحقوقها السياسية، ومنها حق الترشح، فجاء قانون انتخاب المجلس الوطني لينص على قصر ممارسته على الذكور دون الإناث، ومن باب أولى لم يكن حق الترشيح للمجلس الوطني مسموحاً به للمرأة، ولم تتضح معالم حق الترشح للمرأة لعضوية مجلس النواب إلا بعد صدور الدستور المعدل ٢٠٠٢.

فقد نص المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٢ بشأن مجلسي الشورى والنواب وتعديلاته فيما يخص الترشيح لعضوية مجلس النواب، في المادة (١١) منه على أن: مع عدم الإخلال بالأحكام المقررة في قانون مباشرة الحقوق السياسية، يشترط فيمن يرشح نفسه لعضوية مجلس النواب:

أ - أن يكون بحرينياً، وأن يمضى على من اكتسب الجنسية البحرينية عشر سنوات على الأقل، وغير حامل لجنسية أخرى، باستثناء من يحمل جنسية إحدى الدول الأعضاء بمجلس التعاون لدول الخليج العربية بشرط أن تكون جنسيته البحرينية بصفة أصلية، وتمتعاً بكافة حقوقه المدنية والسياسية ٢.

ب - أن يكون اسمه مدرجاً في جدول انتخاب الدائرة التي يرشح نفسه فيها.

ج - ألا تقل سنه يوم الانتخاب عن ثلاثين سنة كاملة.

د - أن يجيد قراءة اللغة العربية وكتابتها.

هـ - ألا تكون عضويته بمجلس الشورى أو مجلس النواب قد أسقطت بقرار من المجلس الذي ينتمي إليه بسبب فقد الثقة أو الاعتبار أو بسبب الإخلال بواجبات العضوية. ومع ذلك يجوز لمن أسقطت عضويته الترشيح إذا انتضى الفصل التشريعي الذي صدر خلاله قرار إسقاط العضوية، أو صدر قرار من المجلس الذي كان عضواً فيه بإلغاء الأثر المانع من الترشيح المترتب على إسقاط العضوية بعد انقضاء دور الانعقاد الذي صدر خلاله قرار إسقاط العضوية.

و- ألا تكون عضويته بمجلس النواب قد زالت بسبب الاستقالة وذلك خلال الفصل التشريعي الذي قدم

١ د. دويب حسين صابر - المرجع السابق - ص ٢٠.

٢ تم استبداله بموجب المرسوم بقانون رقم (٣٩) لسنة ٢٠١٢ بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٢ بشأن مجلسي الشورى والنواب.

فيه استقالته ١».

- ومن ناحيته جاء قانون البلديات الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠١ وتعديلاته ليسمح من باب أولى للمرأة مثل الرجل الترشيح لعضوية المجالس البلدية لينص في المادة (٧) منه على أن: ” يشترط فيمن يرشح نفسه عضواً بالمجلس البلدي ذكراً كان أو أنثى ما يلي:
- (أ) أن يكون بحريني الجنسية.
  - (ب) أن يكون بالغاً من العمر ثلاثين سنة ميلادية كاملة.
  - (ج) أن يجيد اللغة العربية قراءة وكتابة.
  - (د) أن يكون متمتعاً بكافة حقوقه المدنية والسياسية.
  - (هـ) أن يكون مقيداً في جداول الناخبين في الدائرة الانتخابية التي يرشح نفسه فيها، وأن يقيم في نطاق البلدية طوال مدة عضويته.
  - (و) أن يكون قد سدد الرسوم البلدية إذا كان مكلفاً بها قانوناً.

وبهذا النص أكد المشرع حرصه على إقرار قاعدة المساواة بين المرأة والرجل فيما يتعلق بشروط الترشيح لعضوية المجالس البلدية في قانون البلديات.

أما فيما يخص تعيين أعضاء مجلس الشورى، تنص المادة (٣) منه على أن: «مع عدم الإخلال بالأحكام المقررة في قانون مباشرة الحقوق السياسية، يشترط فيمن يعين عضواً في مجلس الشورى:

- أ - أن يكون بحرينياً، وأن يمضى على من اكتسب الجنسية البحرينية عشر سنوات على الأقل، وغير حامل لجنسية أخرى، باستثناء من يحمل جنسية إحدى الدول الأعضاء بمجلس التعاون لدول الخليج العربية بشرط أن تكون جنسيته البحرينية بصفة أصلية، وتمتعاً بكافة حقوقه المدنية والسياسية ٢.
- ب - أن يكون اسمه مدرجاً في أحد جداول الانتخاب.

ج - ألا تقل سنه يوم التعيين عن خمس وثلاثين سنة كاملة.

د - أن يكون ممن تتوافر فيهم الخبرة أو الذين أدوا خدمات جليلة للوطن من بين الفئات التالية:

١- أفراد العائلة المالكة.

٢- الوزراء السابقين.

٣- من شغل مناصب السفراء والوزراء المفوضين.

٤- أعضاء الهيئات القضائية السابقين.

٥- كبار الضباط المتقاعدين.

٦- كبار موظفي الدولة السابقين.

١ تم إضافته بموجب المرسوم بقانون رقم (٣٩) لسنة ٢٠١٢ بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٢ بشأن مجلسي الشورى والنواب.

٢ تم استبداله بموجب المرسوم بقانون رقم (٣٩) لسنة ٢٠١٢ بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٢ بشأن مجلسي الشورى والنواب.

٧- كبار العلماء ورجال الأعمال والمهن المختلفة.

٨- أعضاء مجلس النواب السابقين.

٩- الحائزين ثقة الشعب“.

والجدير بالذكر، صدور الأمر الملكي رقم (٥٩) لسنة ٢٠١٤ بتحديد ضوابط تعيين أعضاء مجلس الشورى، استناداً للتعديلات الدستورية في عام ٢٠١٢، حيث ينص في المادة الثانية منه على أن: ”يراعى في اختيار أعضاء مجلس الشورى ما يلي:

١- تمثيل أطراف المجتمع دون تمييز بسبب الجنس أو الأصل أو الدين أو العقيدة.

٢- تمثيل المرأة تمثيلاً مناسباً.

٣- تمثيل الأقليات.

٤- أن يكون من بين الفئات السابقة عدد مناسب من المتخصصين في المجالات المختلفة التي تحقق التكامل بين غرفتي السلطة التشريعية“.

ويتبين من المرسوم بقانون رقم (١٥) لسنة ٢٠٠٢ بشأن مجلسي الشورى والنواب وتعديلاته أنه جاء ليسمح بحق الترشح لعضوية مجلس النواب وكذلك التعيين في مجلس الشورى، للمرأة مثل الرجل إذا توافرت الشروط التي حددها القانون وأولها أن يكون المرشح لمجلس النواب أو العضو بمجلس الشورى بحرينياً وهو ما ينطبق على الرجل مثل المرأة وأن يكون اسمه مدرجاً في أحد جداول الانتخاب، وبشرط بلوغهما العمر المطلوب للترشيح أو التعيين، ويتلاحظ أن المشرع لم يستخدم عبارة (نساء ورجالاً) التي استخدمها في الدستور المعدل ٢٠٠٢ أو في قانون مباشرة الحقوق السياسية أو قانون انتخاب أعضاء المجالس البلدية فيما يخص من الانتخابات أو عبارة (ذكراً أو أنثى) المنصوص عليها في قانون البلديات فيما يتعلق بالترشح لعضوية المجالس البلدية، إنما استخدم عبارة (مع عدم الإخلال بالأحكام المقررة في قانون مباشرة الحقوق السياسية، وتستخدم عبارة (مع عدم الإخلال....) في مجال صياغة التشريعات حينما يكون هناك حكم قانوني معين، ويراد سن حكم تشريعي آخر، فستخدم هذه العبارة حتى يظل لكل من الحكمين مجاله في التطبيق، ولا يظن أن أحدها ألغى الآخر أو تعارض معه، ولهذا العبارة دوراً مهماً في الصياغة التشريعية ويتمثل هذا الدور في التأكيد على أن الحكم محل النص الذي يتضمن هذه العبارة لا يمس - سواء بالإلغاء أو التعديل- الحكم الآخر المشار إليه بالنص الذي يتضمن هذه العبارة، بمعنى أن يستمر العمل بالحكم الآخر في ظل العمل بالحكم الذي انطوى عليه النص الذي تضمن في صدر هذه العبارة ١، وفي قانون مجلسي الشورى والنواب وجود هذه العبارة يعني أن تسري أحكام قانون مباشرة الحقوق السياسية وما يعيننا منها هنا هو المساواة بين الرجل والمرأة وحققهما في الانتخاب والإستفتاء وتطبيق هذا المبدأ كذلك على حق الترشح لمجلس النواب والمجالس البلدية والتعيين بمجلس الشورى وذلك كله تقييداً لأحكام الدستور.

كما يتضح لنا من خلال نصوص وأحكام القوانين المنظمة للحقوق السياسية تمثلت في عدم تمييزها بين

١ د. عليوة مصطفى فتح الباب - الوسيط، في سن وصياغة وتفسير التشريعات - الكتاب الثاني - صياغة وتفسير

التشريعات - دار الكتب القانونية- دار شتات للنشر والبرمجيات - ٢٠١٢ - ص ٢٠٦.

الرجل والمرأة في انتخاب أعضاء مجلس النواب والمجالس البلدية، وقرارها للمساواة بين الرجل والمرأة في الترشيح لعضوية مجلس النواب أو المجالس البلدية، و كفاءة التمثيل المناسب للمرأة في عضوية مجلس الشورى، فضلاً عن النص صراحة على حق المرأة بالتساوي مع الرجل في جميع الحقوق السياسية دون تمييز وذلك باستخدام عبارة (رجالاً ونساءً) أو (ذكراً أو أنثى).

وبالنظر إلى الواقع العملي لمشاركة المرأة بالانتخاب والترشح، فقد أثبتت الإحصائيات أنه بلغت نسبة مشاركة المرأة في التصويت للانتخابات في العام ٢٠١٤ نسبة (٤١,٤٦٪) من إجمالي الكتلة الانتخابية ١. ويتعين الإشارة بالقول إلى أن دور المرأة السياسي وتحديداً تمثيلها في مجلس النواب شهد تزايداً منذ عام ٢٠٠٦ حتى عام ٢٠١٤ سواء بالنسبة للمعينات في مجلس الشورى أو المنتخبات لعضوية مجلس النواب والمجالس البلدية، حيث أن عدد عضوات مجلس النواب ارتفع خلال الفترة الزمنية (٢٠٠٦-٢٠١٤) من عضوة واحدة إلى (٣) عضوات وبنسبة تمثيل بلغت (٨٪) من إجمالي الأعضاء، وبلغ عدد عضوات مجلس الشورى في العام ٢٠١٤ (٩) عضوات بنسبة تمثيل بلغت (٥,٢٢٪) من إجمالي الأعضاء ٢.

وحرى بالإشارة أن نسبة المرأة عالية كذلك فيما يتعلق بمشاركتها في التحضير والتنفيذ والإشراف للانتخابات النيابية والبلدية في مملكة البحرين، ذلك أن نسبة المرأة في انتخابات عام ٢٠١٤ وصلت إلى ٤٢٪ مقابل ٥٧٪ للرجل، وذلك بالنسبة لكافة اللجان العاملة في الانتخابات (سواء العليا أو الإشرافية أو التحضيرية وغيرها) ٣.

يتضح مما سبق جلياً أن نسبة مشاركة المرأة في الشؤون العامة جاءت انعكاساً عملياً لممارسة المرأة البحرينية لحقوقها التي منحها لها الدستور وأبرزها المساواة مع الرجل في الحقوق السياسية. ومن جانب آخر أن وصول المرأة البحرينية للمجالس المنتخبة (النيابية والبلدية) من خلال الانتخاب يعد مكسباً هاماً، ذلك أن العديد من الدول لم تستطع فيها المرأة أن تصل إلى عضوية البرلمانات إلا من خلال التعيين فقط أو من خلال نظام الكوتا.

وأخيراً يمكن القول بأن المشاركة السياسية للمرأة البحرينية تتجلى من خلال مجلسي الشورى والنواب ليس فقط في كونها مرشحة أو نائبة وإنما أيضاً في مدى فاعليتها وكفاءتها حينما تصبح عضواً بالمجلس سواء بالتعيين في مجلس الشورى أو الانتخاب في مجلس النواب.

## المبحث الثاني

### حق المرأة في تولي الوظائف العامة

ينصب هذا المبحث على مجموعة من النصوص القانونية المعمول بها في مملكة البحرين والتي تحدد مركز المرأة فيما يتعلق بالوظيفة العامة، هذا وبموجب الدستور فإن الوظيفة العامة هي خدمة وطنية تناط

١ كتاب المرأة البحرينية في أرقام للمنشور بالموقع الإلكتروني للمجلس الأعلى للمرأة [www.scw.bh](http://www.scw.bh)

٢ إحصائية منشورة بالموقع الرسمي الإلكتروني للمجلس الأعلى للمرأة

<http://www.scw.bh/ar/InformationCenter/Databases/Statistics/Pages/default.aspx>

٣ إحصائية من إدارة الانتخابات والاستفتاء بهيئة التشريع والإفتاء القانوني ٢٠١٤.

بالتائمين بها، ويستهدف موظفو الدولة في أداء وظائفهم المصلحة العامة، وأن المواطنين سواء في تولي الوظائف العامة، فقد نصت المادة (١٦/ب) على أن: "المواطنون سواء في تولي الوظائف العامة وفقاً للشروط التي يقرها القانون"، ونصت المادة (٥/ب) على أن: "تكفل الدولة التوفيق بين واجبات المرأة نحو الأسرة وعملها في المجتمع، ومساواتها بالرجال في ميادين الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية دون إخلال بأحكام الشريعة الإسلامية".

وعليه يخرج من بحثنا قوانين العمل في القطاع الأهلي، غير أنه ما سيذكر بشأن المركز القانوني للمرأة في قوانين الوظيفة العامة ينطبق كذلك على مركزها في قوانين المؤسسات والهيئات العامة، وفي قوانين بعض الوظائف الخاصة التي ينطبق عليها القانون العام للوظيفة ما لم يرد بشأنه نص خاص في القوانين الخاصة بها كوظائف السلكين الدبلوماسي والقنصلي والوظائف القضائية ... الخ.

وعليه لزاماً أن نستعرض التشريعات البحرينية المعمول بها حالياً في مجال الوظيفة العامة والتي ستكون محور بحثنا وهي قانون الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠ المعدل بالمرسوم بقانون رقم (٦٩) لسنة ٢٠١٤، واللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادر بالقرار رقم (٥١) لسنة ٢٠١٢ و المعدلة بالقرار رقم (٦١) لسنة ٢٠١٥.

هذا ويمكن إدراج المسائل التي سنتطرق لها بالبحث في هذا المبحث في أمرين هما على التوالي مدى مساواة المرأة بالرجل في قوانين الوظيفة العامة في مملكة البحرين، و الامتيازات المقررة للمرأة الموظفة دون الرجل الموظف.

وعليه تم تقسيم هذا المبحث إلى المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: المساواة بين الموظف والموظفة في تولي الوظائف العامة.

المطلب الثاني: الامتيازات التي تتمتع بها الموظفة في تشريعات الوظيفة العامة.

## المطلب الأول

### المساواة بين الموظف والموظفة في تولي الوظائف العامة

أن المساواة بين الرجل والمرأة في تولي الوظائف العامة من المبادئ الأساسية التي حرص الدستور على تأكيدها، وذلك بالنص على أن المواطنين سواء في تولي الوظائف العامة، وبموجب هذا النص فإنه يحظر التمييز بين الرجل والمرأة في تولي الوظائف العامة، لأي سبب من الأسباب. فلا يجوز للمشرع أو للإدارة قصر بعض الوظائف العامة على الرجل وحرمان المرأة منها، وذلك في حالة استيفائها لشروط التعيين، وطالما أن هذه الوظائف لا تتنافى مع طبيعتها واستعدادها الفطري، وإلا اعتبر مسلكه هذا خروجاً عن القاعدة الدستورية المبينة أعلاه ١.

١ . د. بدرية جاسر الصالح - أوضاع المرأة في تشريعات الوظيفة العامة في الكويت - بحث منشور في "مجلة العربية

للفقه والقضاء» التي يصدرها قطاع الشؤون القانونية - جامعة الدول العربية - العدد ٢٧ - الموقع الرسمي لجامعة الدول العربية

www.lasportal.org

وقد جاءت جميع تشريعات الوظيفة العامة المتمثلة في قوانين ولوائح وتعليمات الخدمة المدنية متوافقة مع الدستور الذي يدعم المساواة بين الرجل والمرأة، حيث اتفقت تشريعات الوظيفة العامة في المملكة وهي قانون الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠ سالف الذكر وقبلة قانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٦ وتعديلاته على عدم التمييز بين الرجل والمرأة والموظف والموظفة بدءاً من تعريف (الوظيفة)، حيث عرّف القانون في المادة (٢) منه الخاصة بالتعريف (الوظيفة) بأنها: «مجموعة الواجبات والمسؤوليات والصلاحيات التي تسند أو تفوض من السلطة المختصة، والتي يلزم للقيام بها اشتراطات ومعايير يجب توافرها فيمن يشغلها لتأدية هذه الواجبات والمسؤوليات والصلاحيات بصفة دائمة أو مؤقتة»، كما عرّف الوظائف العليا بأنها: «الوظائف التي يعين شاغلوها بموجب مرسوم أو قرار من رئيس مجلس الوزراء، وتحدد اشتراطات شغل الوظيفة أداة التعيين فيها».

كما اتفقت تشريعات الوظيفة العامة في المملكة من قانون ولوائح وتعليمات على عدم التفرقة بين الموظف والموظفة من ناحية قواعد وشروط التعيين في الوظائف العامة أياً كان نوعها أو درجتها، وكذلك الأمر من حيث الترقية والراتب والمزايا الوظيفية حيث أخضعت فرص الترقية لمعيار موضوعي وهو الجدارة وكذلك الحال بالنسبة للراتب والمزايا المالية لمعايير موضوعية يتساوى أمامها كل من الرجل والمرأة<sup>١</sup>. بالنسبة لشروط التعيين في الوظيفة العامة فقد نص قانون الخدمة المدنية المشار إليه سلفاً في المادة (١١) منه على أن: «يشترط فيمن يعين في إحدى الوظائف التي تسري عليها أحكام هذا القانون الشروط الآتية:

- ١- أن يكون متمتعاً بالجنسية البحرينية.
  - ٢- أن يكون محمود السيرة حسن السمعة.
  - ٣- ألا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن قد رُد إليه اعتباره، ومع ذلك إذا كان الحكم مشمولاً بوقف تنفيذ العقوبة جاز تعيين الشخص بعد موافقة الديوان.
  - ٤- ألا يكون قد سبق فصله من الخدمة بحكم قضائي نهائي أو بقرار تأديبي نهائي ما لم تمض على صدور أي منهما ثلاث سنوات على الأقل.
  - ٥- ألا يقل سنه عن سبع عشرة سنة.
  - ٦- أن تثبت لياقته الصحية للوظيفة بمعرفة الجهة الطبية المختصة.
  - ٧- أن يكون مستوفياً لشروط الوظيفة المطلوب شغلها والتي يحددها الديوان.
- واستثناء من حكم البند (١) من هذه المادة يجوز شغل الوظيفة بغير البحرنيين بطريق التعاقد في حالة تعذر الحصول على المرشحين البحرنيين الذين يستوفون شروط شغل الوظيفة المطلوبة، وتسري على المعينين بطريق التعاقد أحكام هذا القانون ولائحته التنفيذية فيما لم يرد بشأنه نص خاص في العقود المبرمة معهم، ويصدر الديوان تعليمات يحدد فيها قواعد وأحكام وصيغ عقود توظيف غير البحرنيين».
- ونصت الفقرة الثانية من المادة (١٥) من ذات القانون المتعلقة بالرواتب والمزايا الوظيفية على أن: «ويستحق الموظف راتبه والمزايا الوظيفية المقررة اعتباراً من تاريخ مباشرته العمل».

١ بذات المعنى انظر: د. إبراهيم عبدالعزيز شبحا - الحقوق السياسية للمرأة في مملكة البحرين بين النصوص والتطبيق ومشكلة عدم منح الجنسية لآبناء البحرينية المتزوجة من أجنبي - مجلة الحقوق للبحوث القانونية والإقتصادية التي تصدرها جامعة الإسكندرية - عدد خاص - ديسمبر ٢٠١٠ - ص ٢٧٢.

كما نصت المادة (١٤) منه الخاصة بالترقية على أن: «تكون ترقية الموظف على أساس الجدارة بقرار من السلطة المختصة بعد موافقة الديوان...».

يتبين من استقراء مجمل نصوص قانون الخدمة المدنية أنه حدد نطاق سريانه على جميع الموظفين المدنيين في الجهات الحكومية ممن يتقاضون رواتبهم أو جزءاً منها من الميزانية العامة للدولة، وعرف الموظف بأنه الموظف كل من يشغل وظيفة مدنية من وظائف الجهات الحكومية، أيا كانت طبيعة عمله أو مسمى وظيفته، أي أنه اطلق لفظ (الموظف) على الرجل والمرأة سواء بسواء، وعلى الأخص الشروط اللازم توافرها في من يتولى وظيفة عامة فإن القانون قد ساوى فيها بين الجنسين من الرجل والمرأة، وجعل معيار الترقية هو الجدارة، كذلك الأمر بالنسبة للرواتب فلا يوجد أي تفاوت في الرواتب بين الجنسين عند أداءهما وظيفة مماثلة، إذ تتقاضى المرأة نفس الراتب الذي يتقاضاه الرجل الذي يشغل وظيفة مماثلة لوظيفتها، كما تتساوى معه في معظم الحقوق الوظيفية.

وتفصيلاً للدستور وتوصيات اللجنة الوطنية لمتابعة تنفيذ النموذج الوطني لإدماج احتياجات المرأة في برنامج عمل الحكومة فقد صدر عن مجلس الخدمة المدنية قرار بإنشاء لجنة تكافؤ دائمة في الجهات الحكومية وبناءً عليه صدرت تعليمات الخدمة المدنية رقم (٤) لعام ٢٠١٤ بشأن ذلك، كما صدر تعميم عن وزارة المالية بشأن الاعتمادات واللوائح والتعليمات الخاصة بتنفيذ الميزانية العامة للدولة، وتضمن بنداً خاصاً حول تطبيق مبدأ تكافؤ الفرص والميزانية المستجيبة لاحتياجات المرأة.

لذلك نجد أن المرأة البحرينية تقلدت في العهد الزاهر لجلالة الملك "حفظه الله ورعاه" أرفع المناصب العامة، إذ زاد عدد النساء في المناصب القيادية والتنفيذية، وشملت الوزارات ووكلاء الوزارات، والمساعدين، وأعضاء السلك القضائي، وأصبح المرأة رئيسة لمجلس أمناء غرفة البحرين لتسوية المنازعات، فضلاً عن العديد من السفيرات، وأصبحت كذلك مستشارة للأمين العام لجامعة الدول العربية، وغيرها من المناصب في مختلف الجهات الحكومية، بل والإقليمية والدولية.

ووفقاً لإحصائيات حديثة من ديوان الخدمة المدنية فقد بلغت نسبة المرأة في الوظائف العليا نسبة (٢٦٪) فيما بلغت نسبة وجودها في الوظائف العامة الأخرى ما نسبته (٥٢٪) متفوقة لأول مرة على نسبة وجود الرجل بالقطاع العام في تاريخ مملكة البحرين في الوظائف العامة ١.

كما جاءت مملكة البحرين كثنائي أعلى دولة في نسبة الوزارات بنسبة ١٨٪ من خلال دراسة أعدتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) ٢.

وتعكس أرقام وجود المرأة في القطاع الحكومي تطور التشريعات الوطنية الداعمة للمرأة البحرينية وفي مقدمتها دستور مملكة البحرين وميثاق العمل الوطني وإنشاء المجلس الأعلى للمرأة ومبادراته وخطته الواسعة ومن ذلك تكافؤ الفرص وتطور قانون الخدمة المدنية ولوائحه الصادرة تنفيذاً له.

وأخيراً، نستطيع القول بأن المشرع العادي ترجم ما قرره الدستور، حيث أوجب على قانون الخدمة المدنية المساواة ما بين الجنسين في شغل الوظائف العامة سواء تعلق هذا الأمر بالوظائف العليا أو بالوظائف العامة،

١ إحصائية حديثة من ديوان الخدمة المدنية لعام ٢٠١٦.

٢ إحصائية منشورة بالموقع الرسمي الإلكتروني للمجلس الأعلى للمرأة

<http://www.scw.bh/ar/InformationCenter/Databases/Statistics/Pages/default.aspx>

كما أن عدم النص صراحة على مبدأ المساواة في التشريعات الوظيفية، لا يعني عدم اعتراف المشرع بهذه المساواة في شغل الوظائف العامة، فهي أولاً وأخيراً مقرر في صلب الدستور، وإذا جاءت تلك التشريعات خلواً من النص على تحريم التفرقة ما بين الرجال والنساء في تولي الوظائف العامة، فإن نصوص تلك التشريعات يجب أن تفسر في ضوء المادة (١٦) من الدستور، إضافة إلى ذلك ان المساواة من المبادئ العامة المستقرة في الضمير الإنساني والتي تملئها العدالة المثلى، والتي لا تحتاج إلى نص يقرها فالمساواة بين الرجل والمرأة، وبهذه المثابة، أضحى مبدأ مسلماً في النسيج التشريعي لمملكة البحرين لا يحتاج إلى إيضاح أو تأكيد بصدد كل تشريع على حدة.

## المطلب الثاني

### الامتيازات التي تتمتع بها الموظفة في تشريعات الوظيفة العامة

اتفقت تشريعات الوظيفة العامة في المملكة على منح المرأة الموظفة امتيازات تنفرد بها وحدها، وقد منحت نظراً لطبيعتها كأنتى ولكونها زوجة وأم، ومن أهم هذه المزايا الإجازات ومواعيد العمل. بالنسبة للإجازات، إلى جانب الإجازات العامة التي تمنح للرجل والمرأة فقد خصت المادة (٢٠) من قانون الخدمة المدنية المشار إليه سلفاً المرأة ببعض الإجازات وهي إجازة الوضع وإجازة عدة الوفاة، وإجازة الرضاعة بالإضافة إلى الإجازات الأخرى التي يقرها ديوان الخدمة المدنية. وقد فصلت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠ الصادرة بالقرار رقم (٥١) لسنة ٢٠١٢ و المعدلة بالقرار رقم (٦١) لسنة ٢٠١٥ أحكام الاجازات المشار إليها والتي تستحق براتب.

من ناحية إجازة الوضع فقد جعلت اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المشار إليها مدتها ستين يوماً بنصها في المادة (٢١) البند (٢) على أنه: ”إجازة الوضع لمدة ستين يوماً للموظفة التي تضع مولوداً ويبدأ سريانها من اليوم الأول للوضع المدون في الشهادة الطبية المعتمدة، على أن تقوم الموظفة بإبلاغ جهة عملها، ويجوز بناءً على طلب من الموظفة أن تحصل عليها قبل التاريخ المقدر للوضع بمدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً“.

وقد أعطت اللائحة التنفيذية المذكورة إجازة عدة الوفاة للموظفة المسلمة التي يتوفى عنها زوجها لمدة أربعة أشهر وعشرة أيام من تاريخ وفاة الزوج بنصها في المادة (٢١) البند (٥) على أنه: «إجازة عدة الوفاة للموظفة المسلمة التي يتوفى عنها زوجها وذلك لمدة أربعة أشهر وعشرة أيام من تاريخ وفاة الزوج، وعلى الموظفة إبلاغ جهة عملها بواقعة وفاة زوجها، وإذا كانت الموظفة المعتدة لمدة الوفاة حُبلَى ووضعت خلال عدتها فلا تموض عن إجازة الوضع، وتمنح الأيام المتبقية من إجازة الوضع إذا تجاوزت هذه الإجازة مدة العدة المقررة قانوناً، وفي جميع الأحوال يشترط تقديم الشهادات المؤيدة لذلك“.

كما أعطت اللائحة التنفيذية الموظفة إجازة رضاعة وهي عبارة عن ساعتين رعاية يومياً في المادة (٢١) البند (١٢) التي نصت على أن: «إجازة الرضاعة تستحق الموظفة عند عودتها للعمل بعد إجازة الوضع ساعتين رعاية يومياً براتب لإرضاع مولودها حتى يبلغ من العمر عامين تحدد مواعيقتها بما تقتضيه مصلحة



العمل، على أن تقدم الموظفة لجهة العمل الشهادات الطبية المؤيدة لذلك»  
ويلاحظ أن النصوص الخاصة بإجازة الوضع وإجازة عدة الوفاة وإجازة الرضاعة قد جاءت بصيغة  
الوجوب، فلا يجوز لجهة الإدارة أن ترفض طلب الموظفة بالحصول على هذه الإجازات، كما أن المشرع  
استخدم عدة ألفاظ تدل على أن هذه الإجازات الخاصة تعنى بها المرأة الموظفة وهي (موظفة، مسلمة،  
حُبلى).

كما يلاحظ أن المشرع في الإجازات الخاصة للمرأة المذكورة حرص أن تكون براتب وربما كانت الحكمة من  
فرض الراتب الكامل للمرأة الموظفة خلال تلك الإجازات خاصة المتعلقة بالأمومة حتى لا يكون حرمانها من  
الراتب دافعاً للرجوع إلى العمل قبل إنقضاء مدة الإجازة.<sup>١</sup>

وقد استخدم المشرع لفظ (زوجة) في إجازة مرافقة الزوج، فقد تناولت المادة (٣٢) الفقرة (أ) من  
اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الإجازات الخاصة بدون راتب، ومنها إجازة مرافقة الزوج ونصت  
على أن: "أ- تمنح للزوج أو للزوجة إذا رخص لأحدهما بالسفر إلى الخارج لمدة ستة أشهر على الأقل، ولا  
يجوز أن تتجاوز هذه الإجازة مدة بقاء الزوج أو الزوجة في الخارج، ويتعين على الجهة الإدارية أن تستجيب  
لطلب الزوج أو الزوجة في هذه الحالة".

وحسناً فعل المشرع البحريني في اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية على خلاف بعض المشرعين في  
باقي الدول الأخرى وذلك حينما لم يقصر إجازة مرافقة الزوج على الموظفة زوجة الموظف فقط، بل يجعله  
يمتد إلى كل موظفة دفعته الظروف إلى السفر لمرافقة زوجها سواء أكان موظفاً أو غير موظف، ذلك  
أنه يجب أن يؤخذ بالاعتبار وضع الموظفة عند طلبها للحصول على هذه الإجازة كزوجة ملزمة بالالتحاق  
بزوجها حماية للأسرة، لا أن ينظر إلى الزوج ومدى علاقته بالموظفة العامة.

وأخيراً، فقد تضمنت اللائحة التنفيذية إجازة الأمومة ورعاية الأطفال وجعلت مدتها بحد أقصى عامين  
في المرة الواحدة وثلث مرات طوال مدة خدمتها حيث نصت في المادة (٣٢) الفقرة (ب) على أن:  
«ب- تستحق الموظفة إجازة خاصة بدون راتب لرعاية طفلها الذي لم يتجاوز عمره ست سنوات بحد أقصى  
عامين في المرة الواحدة وثلث مرات طوال مدة خدمتها».

ولعل فكرة إعطاء الموظفة فرصة التفرغ لأداء واجبها الأمومي ناحية أطفالها، تعتبر خطوة موفقة من  
المشرع البحريني، وتطبيقاً للنص الدستوري (١/٥) المتعلق بواجب الدولة في حماية الأمومة والطفولة.  
أما بالنسبة لمواعيد عمل النساء فقد نصت المادة (٢٦) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المشار  
إليها على أن: "تخضع مواعيد العمل في الجهات الحكومية للقواعد التالية: ... ٢- لا يجوز تشغيل الإناث في  
أي مشروع صناعي حكومي أو أي فرع منه ما بين الساعة الثامنة مساءً وحتى الساعة صباحاً إلا في الظروف  
الاستثنائية التي يحددها الديوان بخصوص عمل النساء ليلاً".

بهذا النص الخاص بمواعيد عمل النساء في القطاع العام تتساوى المرأة مع الرجل في العمل ليلاً ونهاراً،  
لكن مراعاة لظروف المرأة، يقرر القانون عدم جواز تشغيل النساء ليلاً إلا على سبيل الاستثناء، واستخدم  
المشرع في هذا النص لفظي (الإناث) و(النساء) للدلالة على أن المرأة الموظفة هي المخاطبة بهذا الحكم.

١ د. زيد محمود العقابلية - ضمانات حقوق المرأة العاملة في قانوني العمل الأردني والإماراتي - مجلة الحقوق للبحوث

القانونية والإقتصادية التي تصدرها جامعة الإسكندرية - عدد خاص - ديسمبر ٢٠١٠ ص ٢٠٢٩

وبعد كل هذه الامتيازات والإجازات الممنوحة للمرأة البحرينية الموظفة نود أن نقول لا يجوز الادعاء بأن حرص المرأة على حقوقها في كافة الإجازات، هو نوع من مظاهر الانتاجية المنخفضة لها، بل على العكس من ذلك فإنه عامل رئيسي لدفع الموظفة إلى زيادة انتاجيتها. ومن المناسب للجهات الحكومية بالمملكة أن توفر للمرأة الموظفة المزيد من الظروف المواتية لزيادة الإنتاج، مثل إنشاء دور حضانة لرعاية الأبناء.

وفي مقابل ذلك نطالب المرأة الموظفة العناية أكثر بعملها والاتجاه إلى الجدية في ممارسة وظيفتها، حتى يقال أنها جديرة بكافة الحقوق الممنوحة لها، ويجب أن تعطى الوظيفة العامة حقها من الجهد والوقت والعمل، وأن تراعى المساواة بين حقوقها من ناحية وواجباتها كموظفة.

وينتقد البعض الاتجاه الذي ينادي بالتوسعة من حقوق المرأة الموظفة وإعطائها المزيد من الامتيازات والضمانات، ويرى أن هذا الاتجاه يتعارض مع فكرة المساواة بين الرجل والمرأة، غير أننا نرى أن التحيز للمرأة الموظفة في هذا المجال هو تخصيصاً لمبدأ المساواة، نظراً لاختلاف طبيعة المرأة عن الرجل وحاجتها أكثر إلى الرعاية والضمان، تقديراً لظروفها الاجتماعية.

ونلخص من ذلك أن المشرع البحريني في قانون الخدمة المدنية سلك منهجاً محموداً ومتطوراً مقارنة بالتشريعات في الدول الأخرى الأوروبية والعربية، فقد اتخذ المشرع مسلكين عند وضعه للنصوص المنظمة لحقوق المرأة الوظيفية، الأول مسلك عام ساوى فيه المرأة الموظفة بالرجل وأعطاهم حقوقها جنباً إلى جنب مع الرجل حيث جاءت نصوصه عامة بذكر لفظ (الموظف) ليشمل الرجل والمرأة على حد سواء إعمالاً لنص الدستور (١٦/ب) الذي قرر أن المواطنين سواء في تولي الوظائف العامة، والثاني مسلك خاص منحها امتيازات وحقوق خاصة التزاماً بالمبدأ الدستوري الذي يقضي بأن تكفل الدولة التوفيق بين واجبات المرأة نحو الأسرة وعملها في المجتمع المقرر بالمادة (٥/ب) من الدستور، حيث جاءت نصوصه الخاصة بالمرأة بذكرها بألفاظ متنوعة وهي (موظفة، زوجة، مسلمة، حُبلى، إناث، نساء).

## الختام

تناولنا في هذا البحث حق المرأة البحرينية في المشاركة في الشؤون العامة، وقد توصلنا من خلاله إلى عدد من النتائج التي يمكن إجمالها بما يلي:

1. أقر المشرع الدستوري للمرأة البحرينية بنصوص واضحة وصريحة حق المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية بما فيها حق الترشح والانتخاب، وتولي الوظائف العامة، ومساواتها بالرجل في جميع ميادين الحياة دون إخلال بأحكام الشريعة الإسلامية، وهي نصوص تطابق في عمومها الواقع لتشمل الرجل والمرأة سواء بسواء.
2. أكد المشرع في القوانين المنظمة للحقوق السياسية على عدم التمييز بين الرجل والمرأة في انتخاب أعضاء مجلس النواب والمجالس البلدية، وأقر المساواة بين الرجل والمرأة في الترشح لعضوية مجلس النواب أو المجالس البلدية، وكفل التمثيل المناسب للمرأة في عضوية مجلس الشورى، فضلاً عن النص صراحة على حق المرأة بالتساوي مع الرجل في جميع الحقوق السياسية دون تمييز وذلك باستخدام عبارة (رجالاً ونساءً) أو (ذكراً أو أنثى).
3. أن المشاركة السياسية للمرأة البحرينية تتجلى من خلال مجلسي الشورى والنواب ليس فقط في كونها مرشحة أو ناخبة وإنما أيضاً في مدى فاعليتها وكفاءتها حينما تمارس دورها كعضو بالمجلس سواء بالتعيين في مجلس الشورى أو الانتخاب لمجلس النواب.
4. أن المشرع في تشريعات الوظيفة العامة ساوى بين الرجل والمرأة في شروط التعيين للوظائف العامة والترقية و الرواتب والمزايا الوظيفية والتي تخضع لمعايير موضوعية.
5. أعطى المشرع المرأة الموظفة امتيازات وحقوق خاصة التزاماً بالمبدأ الدستوري الذي يقضي بأن تكفل الدولة التوفيق بين واجبات المرأة نحو الأسرة وعملها في المجتمع المقرر بالمادة (5/ب) من الدستور، حيث جاءت نصوصه الخاصة بالمرأة بذكرها بألفاظ متنوعة وهي (موظفة، زوجة، مسلمة، حُبلى، إناث، نساء).
6. أن نسبة مشاركة المرأة في الشؤون العامة جاءت انعكاساً عملياً لممارسة المرأة البحرينية لحقوقها التي منحها لها الدستور وأبرزها المساواة مع الرجل في حق الانتخاب والترشح وتولي الوظائف العامة.

## قائمة المراجع

١. د. إبراهيم عبدالعزيز شبحا - الحقوق السياسية للمرأة في مملكة البحرين بين النصوص والتطبيق ومشكلة عدم منح الجنسية لابناء البحرينية المتزوجة من أجنبي - مجلة الحقوق للبحوث القانونية والإقتصادية التي تصدرها جامعة الإسكندرية - عدد خاص - ديسمبر ٢٠١٠
  ٢. د. أحمد أحمد الموالي - الانتخابات النيابية في ضوء التعديلات الدستورية - دار النهضة العربية - ٢٠٠٨.
  ٣. د. بدرية جاسر الصالح - أوضاع المرأة في تشريعات الوظيفة العامة في الكويت - بحث منشور في «مجلة العربية للفقه والقضاء» التي يصدرها قطاع الشؤون القانونية - جامعة الدول العربية - العدد ٢٧ - الموقع الرسمي لجامعة الدول العربية [www.lasportal.org](http://www.lasportal.org).
  ٤. د. دويب حسين صابر - التطور الدستوري لحقوق المرأة السياسية في مصر - دراسة مقارنة - دار النهضة العربية - ٢٠١٥/٢٠١٤.
  ٥. د. زيد محمود العقائلي - ضمانات حقوق المرأة العاملة في قانوني العمل الأردني والإماراتي - مجلة الحقوق للبحوث القانونية والإقتصادية التي تصدرها جامعة الإسكندرية - عدد خاص - ديسمبر ٢٠١٠
  ٦. د. عبدالعزيز محمد سلمان - الحق في المساواة - مجلة "الدستورية" التي تصدرها المحكمة الدستورية العليا المصرية - العدد (١٤) - الموقع الرسمي للمحكمة الدستورية العليا.
  ٧. د. عفيفي كامل عفيفي - الانتخابات النيابية وضمانياتها الدستورية والقانونية في القانون المصري والمقارن - رسالة دكتوراه - جامعة أسيوط - ٢٠٠٢.
  ٨. د. عليوة مصطفى فتح الباب - الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات - الكتاب الثاني - صياغة وتفسير التشريعات - دار الكتب القانونية - دار شتات للنشر والبرمجيات - ٢٠١٢.
  ٩. د. محمد أحمد عبدالنعيم - مدى دور المشرع في دعم التمثيل النيابي للمرأة - دراسة تحليلية مقارنة - دار النهضة العربية - ٢٠٠٦.
  ١٠. د. محمد فوزي نويجي - الكونا النسائية في المجالس البرلمانية - مجلة الحقوق للبحوث القانونية والإقتصادية التي تصدرها جامعة الإسكندرية - عدد خاص - ديسمبر ٢٠١٠
  ١١. د. محمد يوسف علوان - حقوق الإنسان في ضوء القوانين الوطنية والمواثيق الدولية - الطبعة الأولى - كلية الحقوق - جامعة الكويت - ١٩٨٩.
  ١٢. د. مدحت أحمد يوسف غنايم - تفعيل دور المرأة في المشاركة السياسية - دراسة تأصيلية - الطبعة الأولى - المركز القومي للإصدارات القانونية - ٢٠١٤.
  ١٣. د. يحيى الجمل - النظام الدستوري في الكويت مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة - مطبوعات جامعة الكويت - ١٩٧٠/١٩٧١.
- المواقع الالكترونية الرسمية:
١٤. الموقع الرسمي لهيئة التشريع والإفتاء القانوني <http://www.legalaffairs.gov.bh>
  ١٥. الموقع الرسمي للمجلس الأعلى للمرأة <http://www.scw.bh>