

الإطار القانوني لولوج المرأة المناصب العليا

ذ. محمد أمين بنعبد الله
أستاذ القانون العام

لا أحد يجادل في أن المكانة المخصصة الآن للمرأة في دستور 2011؛ فبقدر ما كان هناك بعض الخجل تجاه وضعيتها في الدساتير السابقة، حيث لم تكن تحظى بفصول صريحة تذكر، صدر دستور 2011 متسما باتجاه مختلف تماما.

صحيح أن بعض فصول الدساتير السابقة كانت تشير بعض الشيء الى مكانتها، نذكر من ضمنها الفصل 5 الذي كان ينص على أن «جميع المغاربة متساوون أمام القانون»، أو الفصل 8 الذي كان يضيف أن «الرجال والنساء متساوون في الحقوق السياسية، جميع المواطنين البالغين من كلا الجنسين الذين يتمتعون بحقوقهم المدنية والسياسية هم ناخبون»، أو الفصل 12 الذي كان هو الآخر ينص على أنه «يمكن لجميع المواطنين الوصول، في ظل نفس الظروف، إلى الوظائف والوظائف العامة»، ولكن عند الفحص الدقيق لهذه الفصول، يمكن القول إن هذه المقتضيات كانت شيئا ما سطحية مقارنة بالإشارات المتعددة التي جاء بها دستور 2011، لا سيما إذا لاحظنا أن الأمر يهم فصولا تكررت منذ دستور عام 1962 إلى دستور عام 1996 وأنه في الممارسة العملية لم يمنحها أي قانون أو نظام أي واقع قانوني، كانت مجرد أمنيات لم يتم التفكير في تحقيقها بصورة واضحة.

من الملاحظ أن التوجه الذي تبناه مشروع دستور 2011 يركز على الحدأة والانفصال عن الماضي؛ وهكذا، يشير في الفصول المتعلقة بالحقوق والحريات الأساسية إلى المواطنين والمواطنات وليس إلى المواطنين فقط، وإلى المساواة بين الرجل والمرأة في التمتع بالحقوق والحريات، وإلى تحقيق المناصفة بين الرجل والمرأة، وخصوصا، إلى الالتزام بأن ينص القانون على مقتضيات من شأنها تشجيع تكافؤ الفرص بين النساء والرجال في لوج الوظائف الانتخابية، إذ هنا تتجلى الإشكالية.

- I -

الإشكالية

من المؤكد أن هدف هذا الالتزام الوارد في الفصل 30 من دستور 2011 يكمن في إضفاء الطابع الدستوري على ممارسة سياسية خلصت إلى إنشاء قائمة وطنية مخصصة ضمناً للنساء في كل من انتخابات 2002 و2007؛ والواقع أن القانون التنظيمي المتعلق بانتخابات مجلس النواب لم ينص عليه قط، ولكن جميع الفاعلين السياسيين كانوا قد اتفقوا على تخصيص قائمة للنساء فقط.

وعملاً بهذا الفصل الدستوري، نص القانون التنظيمي لعام 2011 على انتخاب 305 أعضاء على مستوى الدوائر الانتخابية المحلية و90 عضواً في إطار دائرة انتخابية وطنية، وضمن هؤلاء الأعضاء التسعين، وفقاً للمادة 23 من نفس القانون، إلزام وجود من بينهم 60 امرأة، وفي الوقت نفسه، بموجب تعديل تم إجراؤه في عام 2016، قائمة مختلطة مخصصة للمرشحين الذين تقل أعمارهم عن 40 عاماً. وعلى نفس المنوال، تنص المادة 24 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس المستشارين على أنه بالنسبة للانتخاب في إطار ممثلي مختلف المجالس والغرف المهنية والمنظمات المهنية، لا يجوز أن تتضمن أي قائمة اسمين متتاليين لمرشحين اثنين من نفس الجنس؛ وبهذا الإجراء لم نعد في صيغة الحصص، بل في صيغة المساواة بين الجنسين على مستوى الترشيح.

وفي نفس السياق أيضاً، وعملاً بالفصل 146 من الدستور المؤكد على أن يتضمن القانون، «أحكام تحسين تمثيلية النساء داخل المجالس المذكورة» تنص المادة 76 من القانون التنظيمي المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية على إنشاء دائرتين انتخابيتين على مستوى كل عمالة وإقليم وعمالة مقاطعات، تخصص إحداها للنساء على أن يكون عدد المقاعد المخصصة لهن في كل جماعة ترابية، إعمالاً للمادة 77 من نفس القانون، يمثل على الأقل ثلث المقاعد المخصصة لكل جماعة في إطار المجلس الإقليمي.

ومع ذلك، فإن المجلس الدستوري، في الوقت الذي وافق فيه على دستورية هذه التدابير، لم يغفل الإشارة إلى طبيعتها الاستثنائية من خلال تحديد أنها ينبغي أن تكون محدودة زمنياً وأن يتوقف تطبيقها بمجرد تحقيق الأهداف التي تبرر استخدامها.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الدستوري، باستثناء المناصب الانتخابية، لم يتخذ أي ترتيبات لمناصب المسؤولية المهنية والاجتماعية، كما هو الأمر مثلاً في فرنسا منذ المراجعة الدستورية في 23 يوليو 2008.

واستناداً إلى هذا الفصل من الدستور الفرنسي، صدرت قوانين، ولا سيما قانون 27 يناير 2011 المتعلق بالتمثيل المتوازن للمرأة والرجل في مجالس الإدارة ومجالس الإشراف والمساواة المهنية، وكذا القانون بتاريخ 4 أغسطس 2014 المتعلق بالمساواة الحقيقية بين المرأة والرجل.

وما كانت هذه القوانين لترى النور لو لم يضيف المشرع الدستوري الفرنسي خلال مراجعة 23 يوليو 2008 أن القانون يجب أن يعزز المساواة بين المرأة والرجل في الحصول على المسؤوليات المهنية والاجتماعية.

وعلى سبيل المقارنة فقط، ومن أجل فهم أفضل لأهمية هذه الإشارة، ينبغي التذكير بأنه قبل اعتماد الالتزام الوارد في الدستور الفرنسي، بموجب مراجعة 8 يوليو 1999، بأن القانون ينبغي أن يعزز المساواة بين المرأة والرجل في الوصول إلى المناصب الانتخابية، أعلن المجلس الدستوري، في قراره بتاريخ 18 نوفمبر 1982، عدم دستورية مادة تنص على أنه لا يجوز أن تتضمن قوائم المرشحين أكثر من 75% من فئة من نفس الجنس.

والسؤال الذي يطرح نفسه في القانون المغربي هو كيف يمكن اتخاذ تدابير تشريعية أو تنظيمية أو غيرها من التدابير لتعزيز وصول المرأة إلى مناصب المسؤولية في حين أن الدستور لم ينص على أي شيء في هذا الصدد لكونه اكتفى بالتنصيص على المناصب الانتخابية؟
ويجب ألا تستند الإجابة على هذا السؤال فقط إلى ما أعلنه المشرع الدستوري صراحة لاستنتاج أنه لكونه لم يقلل أي شيء عن المناصب غير الانتخابية، فإنه لم يكن ينوي القيام بذلك؛ فنقترح أن يكون التفكير في اتجاه ما يمكن القيام به دون تعرض مع محتوى الدستور، ماذا جاء في الدستور؟

- II -

الدستور

قد يُلاحظ في أول وهلة أن الفصل 19 من الدستور بليغ بما فيه الكفاية في موضوع المساواة والمناصفة؛ إلا أن، عند التفكير، يتضح أنه لا يتميز بوضوح كامل.

ففي مرحلة أولى، يحدد المشرع الدستوري ما هو بديهي من خلال تناول المساواة بين الرجل والمرأة، مع تحديد أنها تتعلق بالحقوق والحريات المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، المنصوص عليها في العنوان المتعلق بالحقوق والحريات الأساسية وغيرها من أحكام الدستور؛ إلا أنه، لم يتم تحديد ما إذا كان القانون سيتدخل، والسبب هو أنه، في الحقيقة، لا توجد حاجة إلى مثل هذا الإعلان على الإطلاق، لأنه منذ دستور عام 1962 إلى دستور عام 1996، كانت دائما توجد مقتضيات تنص على أن المرأة تتمتع بالحقوق والحريات التي يكفلها الدستور على قدم المساواة مع الرجل.

ثم، في مرحلة ثانية، لم يعد الأمر يتعلق بالمساواة بل بالمناصفة كهدف دستوري؛ وهذا يختلف من حيث أنهما مفهومان متكاملان بشكل طبيعي حيث يشكل الأول وسيلة والثاني غاية؛ ومن خلال المساواة في تمتع بالحقوق، يمكننا تحقيق هدف المناصفة أو على الأقل تقليص الفجوة بينهما؛ وهذا، في نظرنا، هو السبب في أن المشرع الدستوري قد التقى الأمر على الدولة وليس فقط على المشرع؛ أي

الدولة بكافة مكوناتها بما في ذلك المشرع؛ وهذا يعني أنه لا يمكن تحقيق المناصفة بموجب القانون فقط، بل بمجموعة كاملة من الإجراءات في جميع الاتجاهات ومن جميع الأنواع، بما في ذلك زيادة الوعي والتعليم والتوجيه وحتى التنظيم.

وأخيراً، أنشأ المشرع الدستوري في مرحلة ثالثة هيئة دستورية، هي هيئة المساواة ومكافحة جميع أشكال التمييز؛ وفي هذا الصدد، لا يمكن تجاهل ملاحظة تثيرنا، أليس هناك نوع من التناقض بين إنشاء سلطة للمساواة وفي الوقت نفسه مكافحة جميع أشكال التمييز، في حين أنه في ديباجة الدستور أعلن بصوت عالٍ وواضح أن المملكة المغربية تتعهد «بحظر ومكافحة كل تمييز ضد أي شخص، على أساس الجنس ... ؟» أليس العمل في نفس الآن من أجل المساواة بين الرجل والمرأة ومكافحة جميع أشكال التمييز، بما في ذلك التمييز على أساس الجنس، مهمة مثقلة بالصعوبات أكثر من التسهيلات في تحقيقها؟

- III -

القضاء

في الواقع، نعتقد أن هذه الازدواجية في اللغة هي التي دفعت المجلس الدستوري في قراره المؤرخ في 25 يوليو 2014 بشأن القانون الأساسي للمحكمة الدستورية إلى اعتبار أنه «لئن كان المشرع مدعوا إلى سن القواعد وتحديد السبل التي من شأنها تعزيز ولوج النساء إلى المهام العمومية، انتخابية كانت أو غير انتخابية، بما في ذلك العضوية بالمحكمة الدستورية، وذلك إعمالاً، بصفة خاصة، لأحكام الفقرة الثانية من الفصل 19 من الدستور التي تدعو الدولة إلى السعي إلى تحقيق مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء، فإن ما ينص عليه الدستور في تصديره من حظر ومكافحة كل أشكال التمييز بسبب الجنس، وفي الفقرة الأولى من فصله 19 من كون الرجل والمرأة يتمتعان، على قدم المساواة، بالحقوق والحريات المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، لا يسمح للمشرع بتخصيص نسبة مضمونة مسبقاً لأحد الجنسين في الوظائف العمومية».

ومن الواضح أنه لا يجوز تفضيل أي من الجنسين على الآخر، بل يجب أن يتمتع كلا الجنسين بنفس الحقوق، على قدم المساواة منذ البداية، لا سيما وأن الدستور ينص في الفقرة الثالثة من الفصل 131 على معايير اختيار أعضاء المحكمة الدستورية.

وفي وقت لاحق، ووفقاً للمنطق نفسه، أعلن المجلس الدستوري في قراره المؤرخ في 2 مارس 2015 بشأن النظام الداخلي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، عدم دستورية المادتين 29 و46 اللتين تنصان على تخصيص مقعدين للنساء لمكتب المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، ومقعد لرئاسة لجنة ومقعد آخر لمقررها؛ وأضاف المجلس أنه إذا كان هدف المناصفة بين الرجل والمرأة، الذي تعمل الدولة على تحقيقه، يتطلب اتخاذ الحوافز الكفيلة بتعزيز وصول المرأة الفعلي إلى مناصب المسؤولية،

فيجب اتخاذ هذه التدابير دون الإخلال بمبدأ المساواة بين الرجل والمرأة والمبدأ الذي أكده تصدير الدستور بحظر ومكافحة جميع أشكال التمييز على أساس الجنس.

ومن جهة أخرى، تجدر الإشارة إلى أن المجلس الدستوري، بالتوازي مع إعلانات عدم الدستورية هاته، كان قد قبل بالفعل، في قراره المؤرخ في 13 أكتوبر 2011، حصة مجلس النواب، ثم، في قراره بتاريخ 18 نوفمبر 2011، المساواة بين الجنسين على مستوى الترشيح للانتخاب في إطار هيئات ممثلي مختلف المجالس والغرف المهنية والمنظمات المهنية، وينص قراره المؤرخ في 19 نوفمبر 2011 على إنشاء دائرتين انتخابيتين على مستوى كل عمالة أو إقليم أو عمالة مقاطعات، تخصص إحدهما للنساء لانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية.

وفي نفس التوجه، أعلن في قرارها بتاريخ 20 أكتوبر 2011 أن المادة 26 من القانون الأساسي للأحزاب السياسية مطابقة للدستور، والتي تنص على وجوب العمل على تحقيق نسبة ثلث مشاركة المرأة في مجالس إدارتها على الصعيد الوطني والجهوي، بهدف تحقيق، على المدى الطويل وبطريقة تدريجية، مبدأ المناصفة بين الرجل والمرأة.

والأفضل من ذلك، أن المجلس الدستوري اعتبر، في قرار مؤرخ في 12 يناير 2016 بشأن استقالة عضوة في مجلس المستشارين منتخبة في 2 أكتوبر 2015، أنه بالنظر إلى أن الفصل 24 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس المستشارين قد نص على أنه بالنسبة للانتخاب في إطار هيئات ممثلي مختلف المجالس والغرف المهنية والمنظمات المهنية، وعلى ألا تتضمن أي قائمة اسمين متتاليين لمرشحين اثنين من نفس الجنس، فلا يمكن استبدال النائبة المنتخبة إلا وفقا لروح المادتين 19 و30 من الدستور، ونتيجة لذلك، خلص إلى أن المقعد الشاغر يجب أن يذهب إلى امرأة وليس إلى رجل.

ولذلك فإن هناك اختلافا في السوابق القضائية يكمن في أن التوضيح الوحيد في الدستور هو أن القانون يجب أن يتضمن أحكاما من شأنها تعزيز المساواة بين المرأة والرجل في الوصول إلى المناصب الانتخابية، ولم يتم ذكر المناصب غير الانتخابية، وما لم يتم تحريف مواد الدستور بجعلها تقر ما لم يحدده المشرع الدستوري، يجب الاتفاق على أن وظائف عضو المحكمة الدستورية أو عضو مكتب المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي ليست مناصب انتخابية.

وهكذا، فإن القاعدة القانونية التي تنبثق عن القضاء الدستوري هي أنه لا يمكن حجز المرأة مسبقا لشغل مقاعد أو مناصب في أي مؤسسة غير انتخابية، ولكن يمكن فقط تقديم حوافر لتعزيز وصولها، وهذا التوجه يبدو أكثر إقناعا لأن المرة الوحيدة التي حسم فيها المشرع الدستوري مسبقا مسألة تمثيل المرأة في المناصب غير الانتخابية، كانت بالنسبة لتشكيل المجلس الأعلى للسلطة القضائية، حيث في الفصل 115 من الدستور، ذكر أنه من بين الأعضاء العشرة الذين ينتخبهم زملاؤهم لتشكيل المجلس، يجب أن تمثل المرأة بما يتناسب مع وجودها في القضاء، فلو أنه لم يكن قد قرر القيام بذلك، لما كان بإمكان المشرع أن يفعل ذلك عوضه!

قد يقول البعض إنه كان بإمكان المجلس الدستوري اعتماد منطوق يؤيد تفسيراً واسعاً للمناصفة والمساواة بين الرجل والمرأة، لكن، هل كان سيفعل ذلك عن حق رغم أن المشرع الدستوري لم يتحدث عن قانون يحيد وصولهم على قدم المساواة إلى فيما يتعلق بالمناصب الانتخابية وفي غير ذلك لم يتحدث إلا عن التكافؤ كهدف يتعين تحقيقه؟ ألم يكن بفعله هذا قد نصب نفسه مشرعاً أو بالأحرى مشرعاً دستورياً؟

وما لم يكن الأمر يتعلق بمبادئ عامة للقانون، لا يمكن للقاضي أن يحتج بشكل سليم بالمبادئ والقواعد غير المأخوذة من النصوص عندما تكون واضحة، أي عندما يكون المشرع الدستوري قد استخدم لغة مبهمّة، إذ أن إسناد نفس المعنى إلى مصطلحات مختلفة سيكون ببساطة من باب التعسف القانوني.

وفي مجال مختلف تماماً، وللمقارنة فقط، لو لم يضمن الدستور، في فصله العاشر، للمعارضة رئاسة اللجنة المكلفة بالتشريع في مجلس النواب، هل كان بوسع القانون أن يفعل ذلك؟ فإذا أصبح القاضي يصادق على ذلك غير مكتفياً بتطبيق النصوص أو تفسيرها، بل يفرض معايير من تلقاء نفسه ومن نتاج خياله، سوف نصبح تحت رحمة حكومة القضاة؟

- IV -

التعاليم

وبالنظر إلى الدستور وتفسير المجلس الدستوري لأحكامه الذي لا تخضع قراراته لأي طعن وتكون ملزمة للسلطات العامة وجميع السلطات الإدارية والقضائية، فإن التفكير في كيفية تحقيق المساواة بين الرجل والمرأة لا يمكن أن يتم إلا بشكل صحيح وفقاً لهذه المعطيات التي لا يجوز لأي قانون أن يتجاهلها.

هل يمكننا سن قانون يفرض المناصفة في كل المجالات بينما الدستور لم يتحدث إلا عن الأحكام التي من شأنها تعزيز المساواة في وصول النساء والرجال إلى المناصب الانتخابية؟

ما هو إذن المسار الذي يمكن اقتراحه في نطاق احترام الدستور؟

تجدر الإشارة إلى أن المشرع لم يلتزم الصمت التام في هذا الصدد، لأن في القانون التنظيمي المتعلق بالتعيين في المناصب العليا وفقاً لأحكام المادتين 49 و92 من الدستور هناك إشارة لا ينبغي تجاهلها.

تنص المادة 4 من القانون التنظيمي الذي يحدد مبادئ ومعايير التعيين على سبيل التذكير بأنه في مقترحات التعيين يجب أن تطبق المساواة بين الرجل والمرأة كمبدأ تعمل الدولة على تحقيقه وفقاً لأحكام الفقرة الثانية من الفصل 19 من الدستور.

ولذلك لا يمكن القول إن المشرع لم يعر أهمية للمناصفة بصفة عامة؛ والواقع أنه ما دام لم تحدد مقدما حصة لمنح المناصب للنساء، فإنه تصرف وفقا للقضاء الدستوري؛ ولكن يمكنه تشجيع سلطات التعيين على العمل من أجل تحقيق المناصفة بين الجنسين؛ وهذا يعني أن الأمر يرجع لإرادة السلطة الحكومية التي تقترح على رئيس الحكومة، المرشحات والمرشحين للمناصب العليا، ومع ذلك، لا يزال من الضروري أن تقدم النساء ترشيحاتهن لهذه الوظائف! لذلك هناك دور يجب القيام به في تشجيعهن أو حتى استدراجهن وليس هناك ما يمنع رئيس الحكومة من إعطاء تعليمات في هذا الاتجاه، فالمرسوم بتاريخ 11 أكتوبر 2012 الذي اعتمد لتطبيق القانون الأساسي يمنحه حق القيام بذلك.

تنص المادة 9 من هذا المرسوم على أن رئيس الحكومة هو الذي يقدم إلى مداولات الحكومة مقترحات التعيين التي يتلقاها في حدود مرشح واحد لكل منصب، ويضيف إلى ذلك أنه عندما يتبين أن السلطة الحكومية المعنية لم تمثل للمبادئ والمعايير المنصوص عليها في القانون التنظيمي، فإن يطلب منها إعادة النظر في اقتراحها، وبطبيعة الحال، إذا أراد أن يجعل المناصفة هدفا يتعين تحقيقه، فبإمكانه أن يطالب بصفته رئيسا للحكومة بأن يتحقق ذلك حقا، لأنه يجب أن نكون مقتنعين بأن النصوص وحدها لا تكفي؛ بل يجب أن تكون كافية لأن فعاليتها مرتبطة بإرادة من سيطبقها؛ فإذا كانت بعض الحكومات الأجنبية تتكون من رجال ونساء متساويين أو حتى أغلبية من النساء، كما هو الحال في إسبانيا، حيث كانت الحكومة تتكون من إحدى عشرة امرأة وسبعة رجال، فهذه ليست مجرد صدفة، بل نتيجة لإرادة تم التعبير عنها عند تشكيل الحكومة إذ لا يوجد قانون يلزم بذلك، وكما هو الحال في فرنسا، حيث لا يوجد قانون يشترط تعيين نساء أعضاء في المجلس الدستوري، يوجد حاليا أربعة أعضاء في مجلس مؤلف من تسعة أعضاء، بينما لم يكن هناك أي عضو امرأة قبل عام 1992.

- V -

الاستنتاج

من منظور القانون، تجدر الإشارة إلى أنه لو أن المشرع الدستوري قد تحدث عن قانون يعزز المساواة بين الرجل والمرأة في الوصول إلى المناصب الانتخابية وكذا مناصب المسؤولية، لكان بالإمكان سن قانون يذهب إلى حد فرض عدد معين من المقاعد للمرأة مطمئنين أن ذلك لن يتعارض مع الدستور؛ لكن الحقيقة هي أنه اكتفى بالتحدث فقط عن المناصب الانتخابية؛ ومن ناحية أخرى، فإن عبارة «الدولة تعمل على تحقيق المساواة بين الرجل والمرأة»، وهو تعبير لا ينبغي اعتباره مجرد عبارة بدون معنى معين، بل على العكس من ذلك، مصطلحا ذا معنى قانوني، يمكن السلطات العمومية من اتخاذ جميع التدابير اللازمة لتحقيق المساواة، ليس فقط على المستوى التشريعي أو التنظيمي، بل حتى على المستوى العام، من خلال استخدام السلطة التقديرية للتعين في مختلف مناصب المسؤولية.

كما رأينا أعلاه، فإن المرسوم الصادر في 11 أكتوبر 2012 المعتمد لتطبيق القانون التنظيمي بشأن التعيين في الوظائف العليا يسمح بذلك، فالأمر مسألة إرادة أكثر من كونها تشريعا؛ في أي مجال، وخاصة المجال الذي يعيننا، يمكننا إغراق البلاد بالقوانين والمراسيم، ولكن إذا كانت الإرادة للتطبيق مفقودة، فستبقى مجرد خيال ليتم دراستها ووصفها بأنها عديمة الفائدة تماما، ومع ذلك، ولكي نختم بنبرة متفائلة، فإن الطريق، قد لا يكون قصيرا، لكن ليس طويلا كما قد نخشى، الإمكانية، في نظرنا، موجودة، يكفي اللجوء إليها عملا بكلمة فيكتور هوغو: «طالما لم يتم القيام بالممكن، فلم يتم الوفاء بالواجب!».