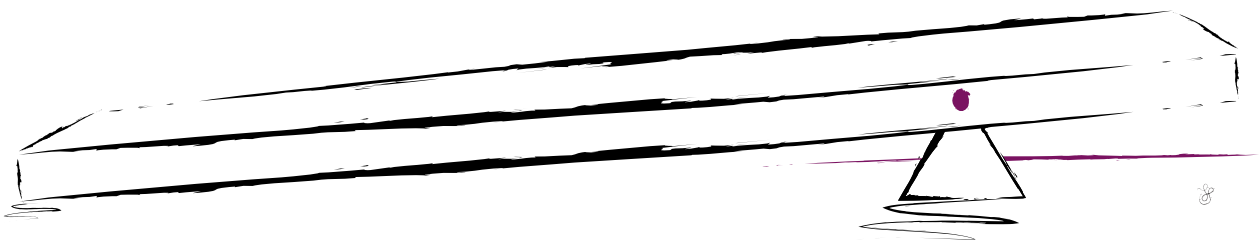
المملكة المغربية
ⵜⴰⴳⵍⴷⵉⵜ ⵏ ⵍⵎⵖⵔⵉⴱ
Royaume du Maroc

المجلس الوطني لحقوق الإنسان
ⴰⵎⴰⵡⴰⵙ ⴰⵏⴰⵎⵓⵔ ⵏ ⵜⵣⵔⴼⵉⵏ ⵏ ⵓⴳⴰⵔⵓ
Conseil national des droits de l'Homme

تأسيس هيئة المناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز

مذكرة تكميلية



تأسيس هيئة المناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز

مذكرة تكميلية

مـــــــذكـــــرة مـــــتـعـلـــقة
بتأسيس هيئة المناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز

1. بناء على المواد 13 و24 و25 من الظهير الشريف رقم 1.11.19 الصادر في 25 ربيع الأول 1423 (فاتح مارس 2011) بإحداث المجلس الوطني لحقوق الإنسان؛
وبناء على المذكرة التي أعدها المجلس بشأن هيئة المناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز، والتي تم اعتمادها في الدورة العادية الثالثة للمجلس المنعقدة بتاريخ 6 أكتوبر 2012؛
بأن المجلس وبعد دراسة مسودة مشروع القانون المحدد لتأليف هيئة المناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز وتنظيمها واختصاصاتها وقواعد سيرها في صيغته الصادرة في 7 أبريل 2014؛
وبعد التذكير بأنه لم يتوصل رسميا بهذه المسودة؛
يقدم المجلس الوطني لحقوق الإنسان هذه المذكرة الإضافية المتعلقة بمسودة مشروع القانون السالفة الذكر.

الوضع القانوني لهيئة المناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز (ديباجة مسودة مشروع القانون)

2. طبقا للفقرة الأخيرة من الديباجة، تعتبر هيئة المناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز "جهازا"، بينما لم يستعمل المشرع الدستوري هذه العبارة في تعريفه لهيئة في الفصل 164 من الدستور. وحيث إن المشرع الدستوري يستخدم فقط عبارات "المجلس" و"المؤسسة" و"الهيئة" عند وصف المؤسسات المنصوص عليها في الفصول من 161 إلى 170، ومن أجل تجنب أي خلط دلالي، يوصي المجلس الوطني لحقوق الإنسان بإعادة صياغة الفقرة الأخيرة من الديباجة لجعلها متسقة حرفيا مع مهمة هيئة المناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز كما هي محددة في الفصلين 19 و164 من الدستور.

إدراج التعاريف (على مستوى الباب الأول من مسودة مشروع القانون)

3. يسجل المجلس بارتياح عبر مسودة مشروع القانون لولاية الهيئة في مكافحة التمييز على أساس الجنس، إلا أن ترسيخ هذا الخيار، الذي سبق وأن أوصى به المجلس في مذكرته الرئيسية حول هذه الهيئة، يتطلب في رأي المجلس إدراج تعاريف للمساواة والمناصفة والتمييز ضد المرأة على مستوى الباب الأول من مسودة مشروع القانون.

4. في هذا الصدد، يوصي المجلس بأن تتبنى مسودة مشروع القانون تعريف التمييز (المباشر وغير المباشر) الممارس ضد النساء من طرف شخص مادي أو معنوي أو مجموعة معينة أو مؤسسة عمومية أو خاصة، على النحو المنصوص عليه في المادة الأولى من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.

وفي نفس الإطار، يقترح المجلس بناء تعاريف المناصفة والمساواة بين الجنسين، لأغراض مسودة مشروع القانون موضوع هذه المذكرة، على أساس الفصلين 19 و30 من الدستور والمادتين 3 و4 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، وكذلك على أساس التوصية رقم CM/Rec.(2007)17 الصادرة عن لجنة الوزراء إلى الدول الأعضاء في مجلس أوروبا بشأن معايير وآليات تحقيق المساواة بين النساء والرجال[1].

5. يوصي المجلس كذلك بتكريس مسودة مشروع القانون للاختصاص الاستشاري لهيئة المناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز في ما يخص دراسة التدابير الإيجابية، المنصوص عليها في الفصول 6 و19 و30 من الدستور وكذا في الاتفاقيات الدولية، لاسيما المادة 4 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.

مقترحات تتعلق بمهمة واختصاصات الهيئة (المادتان 2 و3 من مسودة مشروع القانون)

6. يلاحظ المجلس الوطني لحقوق الإنسان أن مسودة مشروع القانون لا تُعرف بوضوح مهمة هيئة المناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز. ولهذه الغاية، يوصي المجلس بإدراج تعريف لهذه المهمة على النحو المنصوص عليه في الفصل 19 من الدستور، أي مكافحة جميع أشكال التمييز المباشر وغير المباشر وتعزيز المساواة والمناصفة بين الرجل والمرأة في جميع المجالات.

7. وانسجاما مع مهمة الهيئة، يقترح المجلس أن تحدد مسودة مشروع القانون اختصاصات الهيئة كما يلي: اختصاصات استشارية واختصاصات تتعلق بحماية وتعزيز المساواة والمناصفة بين الرجال والنساء.

مقترحات تتعلق بتدعيم الاختصاصات الاستشارية للهيئة (المادة 4 من مسودة مشروع القانون)

8. من أجل تعزيز الاختصاصات الاستشارية للهيئة، يقترح المجلس إدراج مقتضى صريح في المادة 4 من مسودة مشروع القانون يمكن الهيئة من ممارسة اختصاصات استشارية لدى الملك والحكومة ومجلس النواب ومجلس المستشارين.

9. وفي نفس السياق، يوصي المجلس بإعادة صياغة الفقرتين 2 و3 والفقرة الأخير من المادة 4 لإدراج مقتضى يدعو الحكومة ومجلس النواب ومجلس المستشارين، كل في ما يخصه، إلى أن يحيلوا على الهيئة، قصد إبداء الرأي، مشاريع ومقترحات القوانين ذات الصلة بالمناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز ضد

1 – اعتمدتها لجنة الوزراء في 21 نونبر 2007 خلال الاجتماع 1011 لمندوبي الوزراء.

المرأة وكذا الإستراتيجيات المتعلقة بسياسة الدولة في المجالات السالفة الذكر، لاسيما تلك المتعلقة بتحقيق الأهداف المحددة في الفصلين 19 و30 من الدستور. وبغية ترشيد ممارسة هذه الوظيفة الاستشارية، يقترح المجلس إضافة مقتضى يلزم الهيئة بإبداء رأيها بشأن المشاريع والمقترحات والقضايا المحالة عليها من قبل الحكومة والبرلمان في أجل أقصاه شهران ابتداء من تاريخ الإحالة. وإذا لم تصدر الهيئة رأيها خلال هذا الأجل، يتم اعتبار أن المشاريع والمقترحات والقضايا المعروضة عليها لا تثير أية ملاحظة من قبلها.

تحديد نطاق الاختصاصات الاستشارية للهيئة في مجال الملتمسات والعرائض (المادة 4 من مسودة مشروع القانون)

10. تخول المادة 4 من مسودة مشروع القانون اختصاصات استشارية للهيئة في ما يخص الملتمسات والعرائض. وإذ ينوه المجلس بمقاربة الحكومة الهادفة إلى توسيع مجال الاختصاصات الاستشارية للهيئة، فإنه يوصي بإضافة صيغة إلى الفقرة الرابعة من المادة 4 توضح أن ممارسة الهيئة لاختصاصاتها الاستشارية في ما يتعلق بالملتمسات والعرائض يجب أن تراعي مقتضيات القوانين التنظيمية المنصوص عليها في الفصلين 14 و15 من الدستور. ويذكر المجلس في هذا الصدد بمقترحاته المتعلقة بالوظائف الاستشارية للهيئة والتي قدمها في الفقرة 2.13 من مذكرته الرئيسية.

مقترحات بشأن اختصاصات الهيئة في مجال الحماية (المادة 5 من مسودة مشروع القانون)

11. يلاحظ المجلس أن صياغة المادة 5 من مسودة مشروع القانون لا تتضمن مقتضيات واضحة في ما يتعلق باختصاصات الهيئة في مجال الحماية. ويبدو أن صياغة هذه المادة قد تتضمن مخاطر اختزال صلاحيات الهيئة في مجال الحماية إلى مجرد الرصد والتتبع، وإن كانت المادة 5 تكرس اختصاص الهيئة في مجال تلقي الشكايات ودراستها. وبالفعل، فإن مصطلح "الهيئة" يشير إلى مؤسسة ذات اختصاصات شبه قضائية تتجاوز مجرد معالجة الشكايات وإحالتها. وعلى هذا الأساس، يوصي المجلس بإعادة صياغة المادة 5 من مسودة مشروع القانون على ضوء المقترحات الواردة في مذكرته الرئيسية بشأن هيئة المناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز، خصوصا تلك المتعلقة بمكون "الحماية" (انظر الملحق رقم 1).

12. ويشير المجلس أيضا إلى أن الرأي الصادر عن مفوض حقوق الإنسان في مجلس أوروبا بشأن الهياكل الوطنية لتعزيز المساواة في 21 مارس 2011 يوصي على الخصوص بتخويل المؤسسات الوطنية المكلفة بمكافحة التمييز اختصاصات تشمل "تقديم المساعدة المستقلة لضحايا التمييز الذين يرغبون في اللجوء إلى العدالة" وإجراء "تحقيقات مستقلة بشأن أعمال التمييز"[2].

2 – الرأي الصادر عن مفوض حقوق الإنسان في مجلس أوروبا بشأن الهياكل الوطنية لتعزيز المساواة، ستراسبورغ، 21 مارس 2011، مفوض حقوق الإنسان (2011) 2 (ص. 7).

13. وأخيرا، يقترح المجلس التنصيص في مسودة مشروع القانون على تمكين أعوان محلفين تابعين للهيئة من إجراء اختبارات للتمييز من أجل رصد سلوك أو وضع يحتمل أن يكون تمييزيا. ويتمثل أحد التدابير المواكبة لهذا المقترح في تعديل قانون المسطرة الجنائية بغية الاعتراف بنتائج اختبارات التمييز في إطار قضايا التمييز المعروضة على القضاء. وينسجم هذا المقترح مع توصيات الشبكة الأوروبية لهيئات تعزيز المساواة (EQUINET) الصادرة في رأيها حول "هيئات مكافحة التمييز: الصعوبات والفرص الحالية"، (أكتوبر 2012). وأكدت الشبكة على "ضرورة تعزيز حماية ضحايا التمييز" من خلال "إدراج مقتضيات قانونية تسمح بمكافحة التمييز بشكل وقائي"[3].

تحديد نطاق بعض اختصاصات الهيئة في مجال الرصد والتتبع (المادة 5 من مسودة مشروع القانون)

14. يقترح المجلس تحديد نطاق بعض اختصاصات الهيئة في مجال الرصد والتتبع، نظرا لوجود الحاجة، من جهة، إلى تكريس مبدأ التكامل بين مجالات تدخل المؤسسات المنصوص عليها في الفصول من 161 إلى 170 من الدستور، ومن جهة أخرى ضرورة تعزيز اختصاصات الهيئة في مجال تتبع الشكايات. وتحقيقا لهذه الغاية، يقترح المجلس إضافة مقتضى إلى الفقرة 2 من المادة 5 يسمح للهيئة بتقديم تقارير إلى السلطات المختصة تتضمن النتائج المتوصل إليها بعد دراسة الشكايات، مرفقة بتوصيات الهيئة.

15. وفي نفس السياق، يوصي المجلس بإضافة صيغة إلى الفقرة 7 من المادة 5 توضح أن اختصاصات الهيئة في مجال رصد البرامج المقدمة في وسائل الإعلام يجب أن تمارس دون الإخلال بالصلاحيات المخولة للهيئة العليا للاتصال السمعي البصري.

16. وفي الأخير، يقترح المجلس تحديد نطاق اختصاصات الهيئة في مجال الوساطة، الواردة في الفقرة 10 من المادة 5، من أجل استبعاد أي إمكانية للوساطة في حالات العنف ضد النساء والفتيات. ويذكر المجلس في هذا الصدد بالنقطة (أ) من الفقرة 20 من رأيه بشأن مشروع القانون المتعلق بمحاربة العنف ضد النساء[4].

مقترحات بشأن نظام التنافي (المادتان 8 و19 من مسودة مشروع القانون)

17. يذكر المجلس، من وجهة نظر تشريعية، أن اختيار تعيين أعضاء الهيئة من قبل الملك يعني منطقيا عدم جدوى التنصيص في مسودة مشروع القانون على ضرورة تمتع الأعضاء بالحقوق المدنية والسياسية. غير

3 – الشبكة الأوروبية لهيئات تعزيز المساواة، "هيئات مكافحة التمييز: الصعوبات والفرص الحالية"، أكتوبر 2012، ص. 24.
4 – اقترح المجلس "في ما يتعلق بجميع أشكال العنف التي تدخل في نطاق تطبيق هذا القانون، حظر الطرق البديلة لتسوية النزاعات، بما في ذلك الوساطة والصلح".

أنه يجب التنصيص على أن فقدان الحقوق المدنية والسياسية يؤدي إلى فقدان العضوية في الهيئة. ويوصي المجلس أيضا بتوسيع نظام التنافي الخاص بأعضاء الهيئة، ذلك أن المادة 19 من مسودة مشروع القانون تنص على أن العضوية في الهيئة تقتضي التفرغ التام لمهامها.

18. وفي هذا الصدد، يقترح المجلس ألا يجوز الجمع بين صفة العضوية في الهيئة والمهام التالية:
• العضوية في الحكومة أو مجلس النواب أو مجلس المستشارين أو المجلس الأعلى للسلطة القضائية أو المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي أو مؤسسات و هيئات حماية الحقوق والحريات والحكامة الجيدة والتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية أو المجالس المنصوص عليها في الفصول 5 و41 و54 من الدستور؛
• ممارسة أية وظيفة عمومية أخرى أو مهمة عامة انتخابية أو شغل منصب مهما كان مقابل أجر في شركة يكون أكثر من نصف رأسمالها مملوكا لشخص معنوي أو أكثر من أشخاص القانون العام أو في شركة للمساهمة يكون أكثر من 30% من رأسمالها مملوكا بشكل مباشر أو غير مباشر لشخص معنوي أو أكثر من أشخاص القانون العام، أو في الشركات والمقاولات التي تملك فيها الدولة أو المؤسسات العمومية أو الجماعات الترابية على انفراد أو بصفة مشتركة، بشكل مباشر أو غير مباشر، سلطة مرجحة في اتخاذ القرار؛
• مزاولة مهام غير تمثيلية تؤدي الأجرة عنها دولة أجنبية أو منظمة دولية أو منظمة دولية غير حكومية.

19. يقترح المجلس تخويل أعضاء الهيئة إمكانية ممارسة وظائف التدريس والبحث على أساس تطوعي، بشكل لا ينبغي أن يتعارض مع واجب التحفظ. ويهدف هذا الاقتراح إلى تمكين أعضاء الهيئة من المساهمة في تطوير التعليم والبحث حول القضايا المتعلقة بالمناصفة ومكافحة التمييز.

مقترحات بشأن تأليف الهيئة وهيكلتها (المادة 11 من مسودة مشروع القانون)

20. وفقا لمسودة مشروع القانون، تتألف الهيئة من جهازين: المجلس الأعلى الذي يتوفر على سلطة تقريرية والمجلس الاستشاري الذي يتولى وظائف استشارية. وفي هذا الإطار، يقترح المجلس التنصيص في مسودة مشروع القانون على إحداث جهاز للقيادة التقنية. فبالنظر لطبيعة الهيئة واختصاصاتها، يكتسي دور هذا الجهاز ومساهمته أهمية بالغة في تمكين الهيئة من القيام بجميع المهام الموكلة إليها.

المجلس الأعلى للهيئة (المادتان 11 و13 من مسودة مشروع القانون)

21. يلاحظ المجلس أن المادة 11 من مسودة مشروع القانون تنزع إلى الحد من سلطة الملك في اختيار الأعضاء الذين يعينهم داخل المجلس الأعلى للهيئة، مع إدراج ممثل عن المجلس العلمي الأعلى في تأليف هذا المجلس. وفي ما يتعلق بهذه النقطة بالذات، يذكر المجلس بالفقرة 17 من مذكرته الرئيسية التي يدعو فيها إلى "الحرص على تفادي عوامل شلل سير عمل الهيئة التي يحتمل أن تترتب عن تداخل محددات سياسية وإيديولوجية. وبالنظر إلى خصوصية ولاية الهيئة، فإن الشرعيات الناجمة عن أنماط تعيين الأعضاء على أساس التمثيلية السياسية أو احترام تعدد التيارات الإيديولوجية، من شأنها أن ترهن بشكل جدي نجاعة مؤسسة من هذا النوع".

22. انطلاقا من العناصر المشار إليها، يقترح المجلس الوطني لحقوق الإنسان إعادة صياغة الفقرة الثانية من المادة 11 من مسودة مشروع القانون للتنصيص على أن الأعضاء الثلاثة للمجلس الأعلى للهيئة (بمن فيهم الرئيسة أو الرئيس) الذين يختارهم الملك يختارون من بين الشخصيات المشهودة لها بخبرتها الكبيرة ومساهمتها القيمة في مجال مكافحة التمييز ضد المرأة وتعزيز المساواة.
بالإضافة إلى ذلك، يقترح المجلس رفع عدد اجتماعات المجلس الأعلى للهيئة إلى مرتين في الشهر بدلا من مرة واحدة (المادة 13 من مسودة مشروع القانون)

وضعية الأمين العام للهيئة (المادة 34 من مسودة مشروع القانون)

23. تنص المادة 34 من مسودة مشروع القانون على أن التعيين في منصب الأمين العام للهيئة يتم التداول بشأنه في مجلس الحكومة طبقا للقانون التنظيمي رقم 02.12 المتعلق بمسطرة التعيين في المناصب العليا. ويذكر المجلس في هذا الصدد بقرار المجلس الدستوري رقم 932 (30 يناير 2014) بشأن القانون التنظيمي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي الذي أوجب تعيين الكاتب العام لهذا المجلس من قبل الملك.

الملحق رقم 1 :

مقتطفات من مذكرة المجلس الوطني لحقوق الإنسان
بشأن هيئة المناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز: توصيات تتعلق باختصاصات الهيئة في مجال الحماية

1.13 فيما يخص المكون المتعلق ب"الحماية"، يوصي المجلس الوطني لحقوق الإنسان باعتماد انتداب ذو طبيعة شبه قضائية وذلك ليتم عكس روح ونص مقتضيات الدستور. ذلك أن مصطلح "هيئة" يحيل على مؤسسة باختصاصات شبه–قضائية تتجاوز مجرد دراسة الشكايات وإحالتها. كما أن إنشاء جهاز شبه قضائي يستقي وجاهته وتبريره من الصعوبات التي يواجهها المتقاضون –خاصة النساء والفتيات الأكثر قابلية للتعرض للتمييز/ العنف– للولوج إلى القضاء وامتلاك حقوقهن. وفي هذا الصدد، يجدر تمكين الهيئة من الوظائف التالية:

- تلقي شكايات الخواص، وممثليهم والمنظمات غير الحكومية، والمنظمات السوسيو مهنية وغيرها من المنظمات التمثيلية ؛
- إخبار المشتكين بحقوقهم وبطرق الطعن المتاحة ؛
- دراسة الشكايات وفق المعايير والمساطر المعتمدة وتوجيهها نحو السلطات المختصة والفاعلين الآخرين المعنيين ؛
- التدخل لدى السلطات وغيرها من الهيآت المعنية بالشكايات من أجل إيجاد حل لها، عن طريق الصلح/ الوساطة، وذلك من خلال قرار ملزم (يحدده القانون) ؛
- تمتيع الهيئة باختصاص التحقيق لدى المؤسسات العمومية، الخاصة والهيآت الأخرى المنشأة، من خلال تضمين أطرها وكلاء مختصين ومعتمدين لهذه المهمة ؛
- تمتيع الهيئة بصلاحية التصدي التلقائي لحالات التمييز وعرض القضايا أمام المحاكم ؛
- إعداد توصيات للسلطات العمومية وغيرها من الفاعلين المعنيين من خلال اقتراح إصلاح القوانين والممارسات الإدارية وغيرها على أساس تحليل الشكايات وتقييم مسلسل التسويات ؛
- ضمان السهر على تتبع حالات التمييز/ العنف وما تم اتخاذه من قرارات بشأن التوصيات.

المجلس الوطني لحقوق الإنسان

ⵓⵔⴰⵎ ⵏ ⵜⵣⵔⴼⵜ ⵏ ⵜⵣⵔⴼⵜ ⵏ ⵜⵣⵔⴼⵜ

Conseil national des droits de l'Homme

تأسيس هيئة المناصفة

ومكافحة كل أشكال التمييز

مذكرة تكميلية – مارس 2014

Place Ach-Chouhada,
B.P. 1341, 10 001, Rabat - Maroc
Tél : +212(0) 5 37 72 22 18/07
Fax : +212(0) 5 37 72 68 56
cndh@cndh.org.ma

ساحة الشهداء، ص ب 1341،
10 001، الرباط - المغرب
الهاتف : 18/07 22 72 37 5 (0) 212+
الفاكس : 56 68 72 37 5 (0) 212+
cndh@cndh.org.ma