ورقة سياسات

مفوضية منع ومحاربة التمييز في مصر
نحو مأسسة المساواة وإنفاذ الدستور

اعداد

أ.أحمد راغب

محامٍ بالنقض

منذ أن نصَّ الدستور المصري الحالي على التزام الدولة بإنشاء مفوضية مستقلة للقضاء على كافة أشكال التمييز، ارتفعت الآمال بتوافر إرادة سياسية للقضاء على التمييز بكافة صوره في المجتمع المصري، سيما وأن النص الدستوري لم يكتفِ بالنص على مبادئ عدم التمييز، وإنما انحاز إلى ضرورة وجود هيئة مستقلة (مفوضية) لتتولى تفعيل هذه المبادئ من خلال إجراءات وتدابير للقضاء على كافة أشكال التمييز

تضمنت الفترة الماضية عديدًا من الإشارات الإيجابية المتعددة من جانب الدولة للانحياز إلى منع التمييز، نذكر منها صدور الاستراتيجية الوطنية لحقوق الإنسان، وكذلك القرارات الإدارية في ملف تولي المرأة منصب القضاء أو ملف بناء أماكن العبادة. وبصرف النظر عن الملاحظات على هذه القرارات، فإنها لا يمكن تجاهلها كإشارات إيجابية تزيد من الأمل في توافر إرادة سياسية للتعامل مع هذا الملف

وقد تواكب مع هذه الإشارات الإيجابية عمل مضنٍ من عديد من الأطراف المختلفة لوضع تصوُّر لتنفيذ الاستحقاق الدستوري بإنشاء مفوضية مستقلة للقضاء على كافة أشكال التمييز، إلا أن البرلمان السابق -الجهة المختصة بإصدار القانون- تجاهل هذا الالتزام الدستوري وكل المحاولات لتنفيذه،

وكانت آخرها التوصيات الصادرة عن الحوار الوطني المشكَّل بمبادرة من السيد رئيس الجمهورية

هذا التجاهل أدى إلى انخفاض منسوب الأمل وإعادة طرح التساؤلات حول عدم توافر الإرادة السياسية من عدمه لإنجاز هذا الاستحقاق الدستوري، وقد يكون انتخاب برلمان جديد بداية لإعادة النقاش حول هذا الموضوع المهم. وتستهدف هذه الورقة إعادة طرح ضرورة إنشاء مفوضية لمنع التمييز باعتباره التزامًا دستوريًّا ضروريًّا وممكنًا، وذلك من خلال تناول مفهوم التمييز في البند أولًا وتناول العناصر والمبادئ الحاكمة لهذه المفوضية في البند ثانيًا، وذلك على النحو التالي:

أولًا: مفهوم منع التمييز

يُقصَد بمناهضة التمييز مكافحة ومجابهة أي استثناء أو تقييد أو تفضيل في التمتع بالحقوق والحريات أو الواجبات العامة، يقوم على أساس الدين أو العقيدة أو الجنس أو العرق أو اللون أو الأصل أو اللغة أو المستوى الاجتماعي أو الانتماء السياسي أو الجغرافي أو الإعاقة، أو لأي سبب آخر، وتعتبر مناهضة التمييز انعكاسًا للحق في المساواة وممارسة واقعية لمفهوم المواطنة

ويشمل مفهوم مناهضة التمييز كافة صور وأشكال التمييز في كافة المجالات على نحو ما سبق، وقد اهتمت المواثيق الدولية –التي وقَّعت عليها مصر وأصبحت جزءًا لا يتجزأ من التشريع الداخلي بموجب الدستور– بهذا الموضوع وأسبغت عليه الحماية اللازمة، ومن ذلك ما جاء في الإعلان

العالمي لحقوق الإنسان [1] في المواد 1 و2 و7 منه، وما جاء بالعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية[2] في نص المواد 2 البند الأول و3 و26 منه، وهو الاهتمام الذي انعكس على

١- **ينص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي اعتمد ونشر على الملأ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 217 ألف (د-3) المؤرخ في 10 كانون الأول/ ديسمبر 1948 على:**

المادة 1

يولد جميع الناس أحرارًا ومتساوين في الكرامة والحقوق. وهم قد وهبوا العقل والوجدان وعليهم أن يعاملوا بعضهم بعضا بروح الإخاء.

المادة 2

لكل إنسان حق التمتع بجميع الحقوق والحريات المذكورة في هذا الإعلان، دونما تمييز من أي نوع، ولا سيما التمييز بسبب العنصر، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسي وغير سياسي، أو الأصل الوطني أو الاجتماعي، أو الثروة، أو المولد، أو أي وضع آخر.

وفضلًا عن ذلك لا يجوز التمييز على أساس الوضع السياسي أو القانوني أو الدولي للبلد أو الإقليم الذي ينتمي إليه الشخص، سواء أكان مستقلًا أو موضوعًا تحت الوصاية أو غير متمتع بالحكم الذاتي أو خاضعًا لأي قيد آخر على سيادته.

المادة 7

الناس جميعًا سواء أمام القانون، وهم يتساوون في حق التمتع بحماية القانون دونما تمييز. كما يتساوون في حق التمتع بالحماية من أي تمييز ينتهك هذا الإعلان ومن أي تحريض على مثل هذا التمييز.

2- **ينص العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية الذي صدر قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالموافقة عليه بموجب القرار رقم 635 لسنة 1891 الجريدة الرسمية - العدد 51 - في 51 أبريل سنة 2891**

(مادة 2)

1 - تتعهد كل دولة طرف في الاتفاقية الحالية باحترام وتأمين الحقوق المقررة في الاتفاقية الحالية لكافة الأفراد ضمن إقليمها والخاضعين لولايتها دون تمييز من أي نوع، سواء كان ذلك بسبب العنصر أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الديانة أو الرأي السياسي أو غيره أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الملكية أو صفة الولادة أو غيرها.

(مادة 3)

تتعهد الدول الأطراف في الاتفاقية الحالية بضمان مساواة الرجال والنساء في حق الاستمتاع بجميع الحقوق المدنية والسياسية المدونة في الاتفاقية الحالية.

(مادة 26)

جميع الأشخاص متساوون أمام القانون ومن حقهم التمتع دون أي تمييز وبالتساوي بحماية في هذا المجال دون أي تمييز ويكفل لجميع الأشخاص حماية متساوية وفعالة ضد أي تمييز سواء كان على أساس العنصر أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غيره أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الملكية أو صفة الولادة أو غيرها.

الاستراتيجية الوطنية لحقوق الإنسان التي أفردت لبعض صور مناهضة التمييز البند (ثامنًا) من المحور الأول منها المسمى الحقوق المدنية والسياسية، والبنود (أولًا) و(ثالثًا) من المحور الثالث المسمى حقوق الإنسان للمرأة والطفل والأشخاص ذوي الإعاقة والشباب وكبار السن

كما أن الدستور المصري[3] قد كفل وضمن هذه الحقوق، ومنها جاء بالمواد 9 و11 و53 و81 منه

3- **نص الدستور المصري بالمواد:**

9: تلتزم الدولة بتحقيق تكافؤ الفرص بين جميع المواطنين، دون تمييز.

11: تكفل الدولة تحقيق المساواة بين المرأة والرجل في جميع الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفقًا لأحكام الدستور.

وتعمل الدولة على اتخاذ التدابير الكفيلة بضمان تمثيل المرأة تمثيلًا مناسبًا في المجالس النيابية، على النحو الذي يحدده القانون، كما تكفل للمرأة حقها في تولي الوظائف العامة ووظائف الإدارة العليا في الدولة والتعيين في الجهات والهيئات القضائية، دون تمييز ضدها.

وتلتزم الدولة بحماية المرأة ضد كل أشكال العنف، وتكفل تمكين المرأة من التوفيق بين واجبات الأسرة ومتطلبات العمل.

كما تلتزم بتوفير الرعاية والحماية للأمومة والطفولة والمرأة المعيلة والمسنة والنساء الأشد احتياجًا.

53: المواطنون لدى القانون سواء، وهم متساوون في الحقوق والحريات والواجبات العامة، لا تمييز بينهم بسبب الدين، أو العقيدة، أو الجنس، أو الأصل، أو العرق، أو اللون، أو اللغة، أو الإعاقة، أو المستوى الاجتماعي، أو الانتماء السياسي أو الجغرافي، أو لأي سبب آخر.

التمييز والحض على الكراهية جريمة، يعاقب عليها القانون.

تلتزم الدولة باتخاذ التدابير اللازمة للقضاء على كافة أشكال التمييز، وينظم القانون إنشاء مفوضية مستقلة لهذا الغرض.

81: تلتزم الدولة بضمان حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة والأقزام، صحيًّا واقتصاديًّا واجتماعيًّا وثقافيًّا وترفيهيًّا ورياضيًّا وتعليميًّا، وتوفير فرص العمل لهم، مع تخصيص نسبة منها لهم، وتهيئة المرافق العامة والبيئة المحيطة بهم، وممارستهم لجميع الحقوق السياسية، ودمجهم مع غيرهم من المواطنين، إعمالًا لمبادئ المساواة والعدالة وتكافؤ الفرص.

ثانيًا: العناصر والمبادئ الحاكمة لقانون مفوضية مناهضة التمييز

- **الأساس الدستوري للتشريع**

يجب أن يستند أي تشريع لإنشاء مفوضية مناهضة التمييز إلى المادة 53 من الدستور المصري وما ورد بها من مبادئ، وهي:

1. الربط بين مبدأ المساواة وعدم التمييز.
2. شمولية النص على كافة أشكال التمييز، وأن ما ورد من أشكال للتمييز سواء على أساس الدين أو العقيدة أو الأصل أو العرق أو اللون أو الإعاقة أو المستوى الاجتماعي أو الانتماء السياسي والجغرافي إنما وردت على سبيل المثال لا الحصر.
3. التزام الدولة باتخاذ التدابير اللازمة للقضاء على جميع أشكال التمييز.
4. استقلالية مفوضية مناهضة التمييز.

كما يجب أن يستند أي تشريع لإنشاء المفوضية إلى الاتفاقيات الدولية التى انضمت إليها جمهورية مصر العربية، بحسبان أن تلك الاتفاقيات بموجب نص الدستور هي جزء من التشريع الداخلي ولها مرتبة القوانين، ومن تلك الاتفاقيات التي تناهض التمييز ووقَّعت عليها مصر الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري سنة 1966، التي انضمت مصر إليها بالقرار الجمهوري رقم (62) لسنة 1977 الصادر في 3/ 2/ 1977 والمنشور بالجريدة الرسمية العدد 32 في 11/ 8/ 1977، والاتفاقية الدولية الخاصة بوضع اللاجئين والبروتوكول الملحق بها لعام 1967، التي انضمت إليها مصر بالقرار الجمهوري رقم 331 لسنة 1980 الصادر في 1980/6/28 والمنشور بالجريدة الرسمية العدد 48 بتاريخ 1981/11/26، واتفاقية الحقوق السياسية للمرأة لعام 1952 التي انضمت مصر إليها بموجب القرار الجمهوري رقم 345 لسنة 1981 الصادر في 1981/6/17 والمنشور بالجريدة الرسمية العدد 49 بتاريخ 1981/12/3.

وكذلك اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة لعام 1979، واتفاقية حقوق الطفل لعام 1989، والاتفاقية الدولية لمناهضة الفصل العنصري في الألعاب الرياضية لعام 1985، والاتفاقية الدولية لحماية الأشخاص ذوي الإعاقة نيويورك 2006.

التفرقة بين التمييز المباشر وغير المباشر

يجب أن يُدخِل التشريع في حُسبانه التفرقة بين التمييز المُباشر والتمييز غير المُباشر، وذلك على النحو التالي:

1 - التمييز هو المعاملة المتحيزة أو التفضيلية لشخص بسبب الجنس، أو اللغة، أو الأصل، أو السن، أو المعتقد الديني والممارسة الدينية، أو المعتقد السياسي، أو المكانة الاجتماعية، أو الاقتصادية أو الانتماء المهني، أو الموقع الجغرافي، أو الظروف الصحية أو لأي سبب آخر، ما يؤدي إلى الحرمان الكلي أو الجزئي لفئة أو لشخص طبيعي أو اعتباري من بعض الحقوق المنصوص عليها في الدستور المصري والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان. والتمييز قد يكون مباشرًا أو غير مباشر.

2 - التمييز المباشر: هو المعاملة المتحيزة أو التفضيلية لشخص على أساس عضويته الحقيقية أو المتخيَّلَة في مجموعة أو فئة بشرية، وهو أي استثناء أو تقييد أو تفضيل يقوم على أي معايير تحكمية مثل الجنس، أو اللغة، أو الأصل، أو السن، أو المعتقد الديني والممارسة الدينية، أو المعتقد والنشاط السياسي، أو المكانة الاجتماعية، أو الظروف الصحية

خصوصًا الإعاقة، أو المسؤولية العائلية، أو المطالبة بحقوق العمال، أو لأي سبب آخر، ويؤدي إلى الحرمان الكلي أو الجزئي لفئة أو أكثر من المواطنين من بعض الحقوق المنصوص عليها في الدستور والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان

3 - التمييز غير المباشر: هو التأثير غير العادل لتطبيق قاعدة أو سياسة عامة على بعض الفئات الذين يشتركون في سمة معينة، كالنساء والمعاقين، لا تمكِّنها من التمتُّع بنفس الفرصة المتاحة للآخرين

- **نطاق سريان التشريع وغرض المفوضية**

يجب أن يتضمن التشريع أن يكون غرض المفوضية هو اتخاذ التدابير اللازمة للقضاء على جميع أشكال التمييز، وذلك وفقًا لنص المادة 53 من الدستور

على أن يكون **نطاق سريان التشريع وعمل المفوضية** على أشخاص القانون العام والخاص، ويشمل ذلك الحكومة والهيئات العامة والمؤسسات والشركات الخاصة والمؤسسات الأهلية والتعاونية، وسواء كان المتضرر من الممارسات التمييزية من المتمتعين بالجنسية المصرية أو غيرهم، كما يتضمن عمل المفوضية أي شكل من أشكال التمييز في التمتع بالحقوق والحريات في كافة المجالات، ومنها على وجه الخصوص:

1. التمييز في علاقات العمل والحق في تولي الوظائف العامة.
2. التمييز في التعليم والثقافة.
3. التمييز في الرياضة.
4. التمييز في الضمان الاجتماعي والحصول على السلع والخدمات.
5. التمييز في الرعاية الصحية والإسكان.
6. التمييز في الإعلام وحرية التعبير.
7. التمييز في حرية العقيدة وممارسة الشعائر الدينية والحق في الاعتراف بالشخصية القانونية.
8. التمييز بسبب الانتماء السياسي أو النقابي أو الأهلي.

- **استقلالية المفوضية**

1. تتبع المفوضية مجلس النواب ولا يجوز عزل رئيس المفوضية أو نوابه.
2. يُشترَط في جميع أعضاء المفوضية ورئيسها ألا يكونوا أعضاء أو لهم مناصب في السلطة التنفيذية أو التشريعية أو القضائية.

3. تنشئ المفوضية جهازها الإداري الخاضع لسلطتها المباشرة.

4. تكون للمفوضية موازنة مالية مستقلة تخضع لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات.

- **صلاحيات المفوضية**

1. مراجعة القوانين والقرارات التمييزية في مجالات عمل المفوضية وإعداد خطة لطرح مقترحات بسياسات تشريعية وتنفيذية بديلة، وتُعِد المفوضية خلال أول سنتين من عملها خطة لتنقية التشريعات والسياسات التنفيذية بما يتوافق مع المادة 53 من الدستور، خصوصًا فيما يتعلق بقوانين الجنسية والعمل والأحوال الشخصية والقوانين الجنائية وقانون الأحوال المدنية وقانون ذوي الإعاقة وما يرتبط به من قرارات، وقانون بناء الكنائس، وكذلك القوانين الخاصة بالخدمات المقدَّمة للمواطن بمراعاة التوزيع الجغرافي والتنوُّع الاجتماعي والحاجة إلى الخدمات.

2. تلقي الشكاوى والبلاغات المتعلقة بالتمييز والتحقيق فيها وتسويتها أو اتخاذ الإجراءات الوقتية أو إحالتها لجهات الاختصاص أو جهات التحقيق المختصة بحسب الأحوال، ولها في سبيل ذلك:

أ. طلب المستندات الرسمية من الجهات المعنية وأي إثباتات ذات صلة بالموضوع.

ب. استدعاء الشهود والخبراء للشهادة، وسؤال أي شخص تعتقد أن لديه معلومات تتعلق بمجال عملها، وفقًا لأحكام القانون.

ج. مخاطبة سلطة التحقيق مباشرةً، فيما يخص موضوع عمل المفوضية، وإبلاغها بأي قرائن على مخالفات تستدعي التحقيق.

3. إنشاء مرصد لإتاحة المعلومات والبيانات الخاصة بالتمييز يتبع المفوضية.

4. وضع الخطط اللازمة لبناء قدرات المؤسسات والأفراد القائمين على المؤسسات العامة ومؤسسات إنفاذ القانون لزيادة قدرتهم على مواجهة التمييز.

5. وضع الخطط اللازمة لتدريب وتأهيل الإعلاميين لتعزيز قيم المواطنة وعدم التمييز ونشر ثقافة المساواة.

6. إصدار تقرير سنوي عن نتائج أعمالها في مكافحة التمييز وتقديمه للبرلمان، متضمنًا أي مقترحات تشريعية أو ملاحظات تتعلق بمدى تعاون السلطة التنفيذية معها في تحقيق أهدافها.

7. وضع الخطط اللازمة لنشر ثقافة التسامح والمساواة وقبول الآخر بالاستعانة بالجهات الرسمية ومؤسسات المجتمع المدني المختصة بشؤون التعليم والإعلام والثقافة والفنون.

8. متابعة تطبيق الاتفاقيات والمعاهدات الدولية المتعلقة بالتمييز، والتقدم إلى الجهات المعنية بالمقترحات والملاحظات والتوصيات اللازمة لسلامة التطبيق، والتعاون مع المنظمات والجهات الدولية المعنية بالقضاء على التمييز.

9. إعداد النشرات والمطبوعات وعقد الندوات والمؤتمرات المتصلة بموضوع عمل المفوضية، ونشر تقرير سنوي عن عمل المفوضية بعد إرساله إلى رئيس الجمهورية ومجلسَي النواب والشيوخ.

تشكيل وهيكل المفوضية

مجلس المفوضية: يشمل جميع أعضاء المفوضية وتكون له السلطة العليا في شؤون المفوضية، وله على وجه الخصوص وضع اللائحة التنفيذية واتخاذ القرارات التنظيمية وتشكيل اللجان، وغير ذلك، وينعقد دوريًّا مرة على الأقل كل شهر، وتكون قراراته بالأغلبية وتُنشَر في الجريدة الرسمية

يراعَى في تشكيل مجلس المفوضية التوازن والتنوع والتعددية بالمجتمع المصري، فيراعَى التمثيل الجغرافي والديني والعرقي والاجتماعي، كما يراعَى أن يضم المجلس خبرات متنوعة قانونية واجتماعية مشهودًا لها بالخبرة في مجال مناهضة التمييز

الجهـاز الإداري للمفوضيـة: يرأسه أمين عام متفرغ من غير أعضاء مجلس المفوضية، ويتولى القيام بالعمل الإداري للمفوضية تحت إدارة وإشراف رئيس المفوضية

ويصدر مجلس المفوضية قرارًا بتحديد هيكل الجهاز الإداري للمفوضية وما يضمه من لجان عامة ونوعية وصلاحيات الأمين العام وطريقة تعيينه وعزله

رئيـس المفوضيـة: يرأس المفوضية رئيس يكون له تمثيل المفوضية أمام الغير ويتولى الإشراف على عمل المفوضية

إجراءات الشكوى والتحقيق والتدابير الوقتية والتعويض

الإجراءات الوقتية

يجوز للمفوضية بعد تلقي جميع المستندات والأوراق والبيانات الخاصة بشكوى تمييزية، وبعد سماع من ترى لزوم سماعه وتحقيق دفاع المشكو في حقه، أن تعرض ما انتهت إليه على قاضي الأمور الوقتية لإصدار أمر مسبب بإزالة التمييز، ويكون الأمر الصادر نافذًا فور صدوره،

وعلى المفوضية إعلان الأمر لذوي الشأن خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره بالطرق المقررة في قانون المرافعات المدنية والتجارية، ولها في سبيل ذلك الاستعانة برجال السلطة العامة.

ويحق للصادر ضده الأمر الوقتي التظلم منه، مع عدم الإخلال بالحق في التقاضي.

ضمانات وضوابط التحقيق

تلتزم المفوضية في تحقيقاتها بضمانات وضوابط المحاكمة العادلة والمنصفة، خصوصًا سرية البيانات والمعلومات، وتمكين أطراف الشكوى من تقديم دفاعهم ومستنداتهم. وعمومًا

تكون قرارات المفوضية قابلة للطعن

إتاحة المعلومات والتدريب والتأهيل ونشر الوعي وثقافة المساواة

أ. إنشاء مرصد قومي لإتاحة المعلومات والبيانات الخاصة بالتمييز يتبع المفوضية.

ب. بناء قدرات المؤسسات والأفراد القائمين على المؤسسات العامة ومؤسسات إنفاذ القانون لزيادة قدرتهم على مواجهة التمييز.

ج. تدريب وتأهيل الإعلاميين لتعزيز قيم المواطنة وعدم التمييز ونشر ثقافة المساواة.