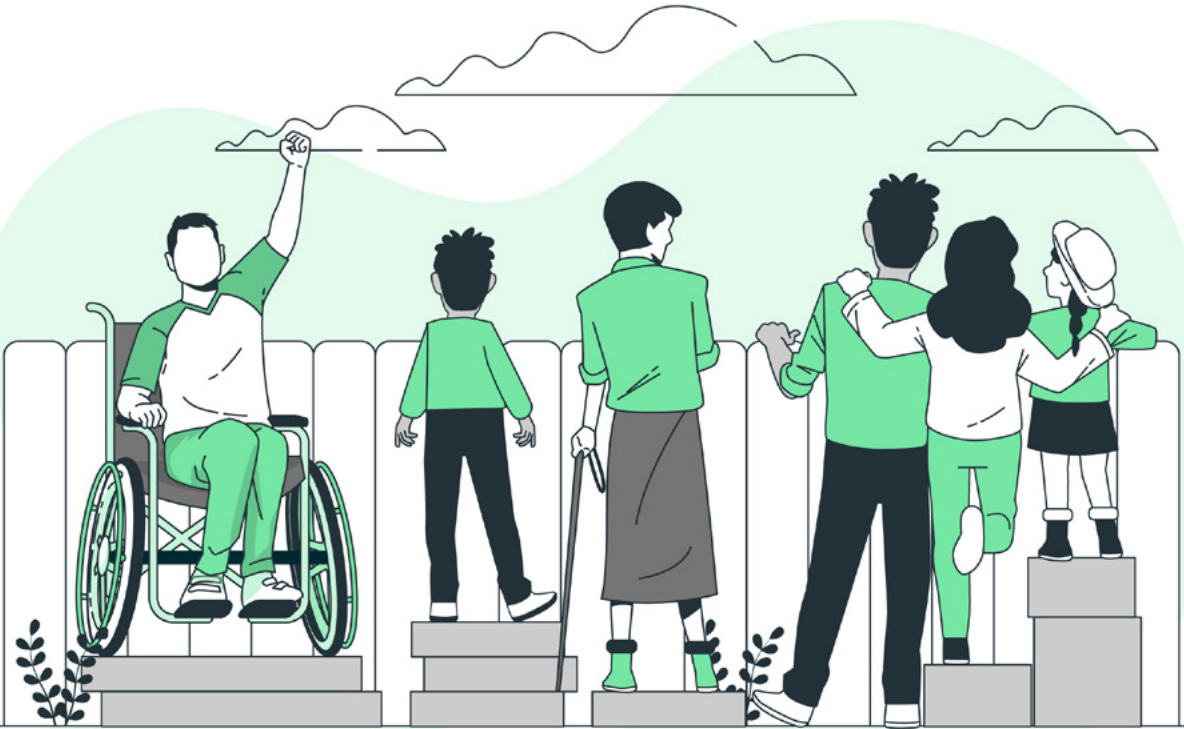


نحو قانون للمساواة ومنع التمييز في مصر

المعايير والمبادئ التوجيهية



نحو قانون للمساواة ومنع التمييز في مصر المعايير والمبادئ التوجيهية

ديسمبر 2024

جميع حقوق الطبع والنشر لهذه المطبوعة محفوظة

بموجب رخصة المشاع الإبداعي،

النسبة-بذات الرخصة، الإصدار 4.0

<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

نستخدم الخط الأميري الحر amirifont.org



أعد هذه الدراسة كل من نورهان فهمي، المحامية والباحثة في القانون الدولي لحقوق الإنسان، وعمرو عبدالرحمن، مدير وحدة الحريات المدنية بالمبادرة المصرية للحقوق الشخصية. وقام بالمراجعة والتحرير كل من إسحق إبراهيم، مدير برنامج المساواة ومنع التمييز، ولبنى درويش مديرة برنامج حقوق النساء والنوع الاجتماعي، وكريم عنارة نائب المدير التنفيذي للبحوث.

المبادرة المصرية للحقوق الشخصية منظمة حقوقية مستقلة تعمل في مصر منذ عام 2002 على تعزيز وحماية الحقوق والحريات الأساسية في مصر، وذلك من خلال أنشطة البحث والدعوة والتقاضي في مجالات الحريات المدنية، والعدالة الاقتصادية والاجتماعية، والديمقراطية والحقوق السياسية، والعدالة الجنائية. للاتصال بالمبادرة: eipr@eipr.org

المحتويات

5	المقدمة والنهج:
7	1. الإطار القانوني
7	أ. القانون الدولي لحقوق الإنسان
10	ب. الدستور
13	ج. القوانين
16	2. الحد الأدنى للمعايير في «قانون المساواة ومكافحة التمييز»
16	أ. معايير بشأن مضمون القانون بشكل عام
19	ب. معايير بشأن مفوضية منع التمييز
21	3. تعليقات على مسودات القوانين المقترحة
21	أ. مشروع مقترح قانون حظر التمييز المقدم من الاتحاد النوعي لنساء مصر
23	ب. مشروع قانون في شأن مفوضية المساواة ومنع التمييز المقدم من النائبة الراحلة أنيسة حسونة
24	ج. مشروع قانون «تكافؤ الفرص وحظر التمييز بين المواطنين» المقدم من مؤسسة مصريون في وطن واحد
25	د. توصيات مجلس أمناء الحوار الوطني
26	هـ. نقاط الاتفاق وأوجه القصور
29	4. التوصيات
30	ملحق 1: الإطار الدستوري والقانوني المصري والتزامات مصر الدولية في شأن المساواة
30	الإطار الدستوري
33	اتفاقيات دولية لحماية حقوق الإنسان
35	ملحق 2: التوصية الصادرة عن الحوار الوطني بشأن إصدار تشريع لإنشاء مفوضية مُناهضة التمييز

مقدمة: عن أهمية القانون وضرورة وجود جهة وطنية مسؤولة عن تنفيذه

يحظى هدف إصدار تشريع مستقل للمساواة بمنع التمييز في مصر بإجماع نادر داخل مؤسسات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية، وكذلك بين الأحزاب السياسية ومؤسسات المجتمع المدني المختلفة. يستند هذا الإجماع إلى نصوص الدستور المعمول به وتعديلاته، الصادر في 2014، الذي اشتمل للمرة الأولى على نص صريح في المادة 53 لا يقف عند منع التمييز بين المواطنين أمام القانون، بل يتخطاه إلى إلزام الدولة باتخاذ التدابير المختلفة لمنع، وينشئ مفوضية مستقلة لهذا الغرض. وبالرغم من ذلك، لم تتخذ سلطات الدولة أية خطوات على مدى الأعوام العشرة الفاتئة منذ اعتماد الدستور لإصدار هذا القانون، فقد أعادت مؤسسات الدولة المختلفة التأكيد على نيتها الالتزام بنصوص الدستور في أكثر من مناسبة، كما هو الحال في الإستراتيجية الوطنية لحقوق الإنسان الصادرة في سبتمبر 2021، وهو الأمر الذي انعكس في توصيات المرحلة الأولى من الحوار الوطني الصادرة في أغسطس 2023، والتي أعلن رئيس الجمهورية قبولها وأحالها للجهات التنفيذية والتشريعية لتطبيقها. وعلى وجه الخصوص، تضمنت التوصيات، وللمرة الأولى منذ إقرار الدستور، مقترحاً تفصيلياً بعض الشيء للمعايير الواجب اتباعها عند صياغة هذا التشريع.

في سياق هذا الإجماع والحوار الدائر حول إصدار هذا التشريع، نتقدم المبادرة المصرية للحقوق الشخصية بهذه الدراسة التي تتضمن مقترحات موجهة إلى المجتمع المدني، والمشرعين ومسؤولي الدولة، بمعايير تفصيلية يجب على التشريع المزمع إصداره الالتزام بها، كما تتضمن عدداً من المبادئ التوجيهية التي يجب أن تلهم مضمون مواده. وتركز الدراسة على وجه الخصوص على معايير تشكل المفوضية الوطنية لمنع التمييز، وصلاحياتها ومنهج عملها، باعتبارها الجهة المنوط بها الإشراف على تنفيذ وتفعيل نصوص هذا التشريع. وبالرغم من تركيزنا هذا، نذكر في البداية أن تشريعاً على هذه الدرجة من الأهمية لا يمكن أن يقتصر على معايير تشكل الهيئة دون التطرق إلى ضمانات المساواة بشكل عام، وتعريفات دقيقة للممارسات التمييزية، وأشكال الإنصاف وجبر الضرر المطلوبة لمواجهتها، حتى تتمكن الهيئة من العمل على بيئة من أمرها، ولا تترك نصوص القانون مفتوحة للتفسيرات المتضاربة.

المنهج:

تستند الدراسة إلى إطار قانوني يتكون من نصوص الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان التي التزمت بها مصر، ونصوص الدستور المصري، وأحكام المحاكم المصرية العليا ذات الصلة. كما تستلهم الممارسات الفضلى في هذا السياق التي توصي بها المؤسسات الأممية لحقوق الإنسان، أو المؤسسات الحقوقية العاملة في هذا الحقل.

في ضوء هذا الإطار، نبدأ في القسم الأول بتقديم تحليل قانوني يسلط الضوء على أوجه القصور في الإطار الدستوري والقانوني الحالي وكيفية معالجتها في القانون الجديد المزمع إصداره. ثم نقدم في القسم التالي قائمة بالحد الأدنى من المعايير التي يجب توافرها بهذا التشريع ترجمةً لهذا الإطار القانوني. أما القسم الثالث فيتضمن تحليلاً مقارناً لمشروعات القوانين التي تقدمت بها جهات مختلفة بهدف توضيح القواسم المشتركة الإيجابية التي تتوافق مع الإطار القانوني الذي نستند إليه. وأخيراً نختم بعدد من التوصيات للمشرعين والتنفيذيين بشأن مضمون مواد القانون، وتشكيل وصلاحيات المفوضية.

1. الإطار القانوني

أ. القانون الدولي لحقوق الإنسان:

وفقاً للمادة 93 من الدستور المصري الحالي، تلتزم الدولة بالاتفاقيات والعهود والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان التي صدقت عليها وتصبح لها قوة القانون الوطني بمجرد نشرها. وليس من قبيل المبالغة القول بأن «منع التمييز» بين الأفراد والجماعات الخاضعة لنطاق هذه الاتفاقيات يشكل العمود الفقري، أو الخيط الناظم، لهذه المنظومة القانونية الدولية المعقدة. فنص ميثاق الأمم المتحدة 1945 المنشئ للمنظومة الدولية لحقوق الإنسان، وكذلك نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948 واضحان في ضرورة عدم التمييز بين الأفراد والجماعات المستحقين لهذه الحقوق على أساس الدين، أو المكانة الاجتماعية، أو الجنس، أو العرق، أو القومية، أو أي وضع آخر. وزادت نصوص كل من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، اللذين يشكلان جسم هذا النظام الرئيسي، أو ما يُعرف بالشرعة الدولية لحقوق الإنسان، عدداً من الأسس المحظورة للتمييز عند التعرض لعدد من الحقوق التفصيلية. كما أن نفس المبدأ تنص عليه الاتفاقيات الأخرى كافة.

وتُجمع هذه الاتفاقيات على تعريف التمييز بوصفه أي تفرقة، أو استبعاد، أو تقييد، يكون من أثره الحيلولة بين الأفراد والجماعات وبين التمتع بحقوقهم المنصوص عليها، وذلك على أي أساس، حقيقي أو متخيل، من لون، أو جنس، أو نوع اجتماعي، أو انتماء ديني، أو قومي، أو أصل اجتماعي، أو إعاقة جسدية أو نفسية، أو أي أساس آخر.

يُلاحظ في صياغة تعريف التمييز في الاتفاقيات الدولية المختلفة عدة أمور:

- الأول، أنه لم يقتصر على «الغرض» ولكنه امتد ليشمل «الأثر»، أي الأفعال التي تؤدي إلى التمييز حتى ولو لم يكن في غرض الفاعل التمييز بين البشر، وهو ما يُعرف في مواضع أخرى بالتمييز غير المباشر، بينما الأفعال التي يقصد فاعلها التمييز تعرف بأنها تمييز مباشر.
- الثاني، أن أسس التمييز وإن كانت محددة بدقة، فإنها ليست حصرية، ووردت باعتبارها أمثلة دالة على التمييز بينما تترك الباب مفتوحاً لاستكشاف أي أسس أخرى قد تكشف عنها الممارسة العملية.

• الثالث، وهو أن أساس التمييز قد يكون حقيقياً، أو متخيلاً، بمعنى أن فرداً أو جماعة قد يخضع/ون للتمييز بحكم التنميط المصاحب لمظهره/هم الجسدي أو لون البشرة وغير ذلك. وضرورة التفرقة هنا مردّها ترك الحرية للأفراد في تعريف ذواتهم وانتماءاتهم المختلفة من دون فرضها عليهم، حتى ولو تضمن هذا الفرض تدخلات أو ميزات إيجابية.

كذلك اعتبرت هذه الاتفاقيات المختلفة أن ضمان المساواة ومنع التمييز هو «التزام» يقع بشكل أساسي على عاتق مؤسسات الدول الموقعة، سواء التشريعية أو التنفيذية أو القضائية.

وقد استقر الفقه القانوني الدولي، ومنهج عمل المؤسسات الأممية المنوط بها متابعة تنفيذ هذه الاتفاقيات، على أن يشمل معنى «الالتزام» الوارد في هذه الاتفاقيات عدداً من الواجبات المتكاملة وهي «احترام Respect وحماية Protect وإنفاذ Fulfil» الحقوق المنصوص عليها.

يتطلب واجب الاحترام من الدول «الامتناع عن ارتكاب أعمال تمييزية، أو اعتماد، أو تنفيذ، أو متابعة، سياسات تمييزية الغرض أو التأثير، وتعديل أو إلغاء أو بطلان أي قوانين وتشريعات تؤدي إلى إحداث أو استمرار التمييز»¹. يلاحظ أن هذا الواجب ذو أثر فوري، يسري بمجرد دخول أي من المواثيق الحقوقية حيز التنفيذ، ولا يجوز تعليقه على شرط توافر الموارد، أو التدرج بالتدرج. واجب «الاحترام» هنا ذو طابع سلبي، بمعنى أنه يشمل «امتناع السلطات» عن إعاقة أي فرد أو جماعة تسعى إلى ممارسة أي حق من الحقوق، ولا يتضمن أي التزام ذاتي طابع «إيجابي» يتضمن إتاحة إمكانيات بعينها لهؤلاء الأفراد والجماعات. فبينما مثلاً يمكن التدرج بعدم توافر الموارد اللازمة لتوفير عمل «لائق»، أو ذي عائد مادي مجزٍ، لجميع المواطنين والمقيمين على أراضي الدول الطرف في العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، فلا يمكن الاستناد إلى مسألة الموارد لوضع شروط تمييزية تُحوّل بين الأفراد الراغبين في العمل وممارسة هذا الحق.

ويشمل واجب الحماية ضرورة التدخل الإيجابي من قبل مؤسسات الدولة المعنية لمنع التمييز سواء وقع من قبل مؤسسات الدولة أو أي طرف ثالث، عام أو خاص، وهو ما يتطلب اتخاذ التدابير

1 لمزيد من التفاصيل والإيضاحات يمكن الرجوع إلى كل من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري المادة (2)، وكذلك الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة المادة (2)، واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة المادة (4)، وإعلان القضاء على جميع أشكال التعصب والتمييز على أساس الدين أو المعتقد المادة (4).

القانونية والسياسية، بما في ذلك الإجراءات العقابية وإجراءات التعويض وجبر الضرر المختلفة.² بالنسبة إلى واجب الوفاء فيشمل جميع الممارسات الموجهة من الدولة لضمان التمتع الفعلي بالحقوق في المساواة وعدم التمييز، مثل تطوير وتنفيذ السياسات والخطط والإستراتيجيات، تجميع البيانات وتحليلها، إصدار التقارير العامة، التثقيف العام والتدريب والتوعية، وإنشاء المؤسسات المنوط بها الإشراف على كل تلك الإجراءات. وتعتبر التدخلات الإيجابية جزءاً من هذا الالتزام، وتتضمن اتخاذ تدابير خاصة مؤقتة لمعالجة أوجه التمييز التاريخية والهيكليّة ضد أفراد أو جماعات بعينها، مثل نظام الحصص (الكوتا) البرلمانية مثلاً.

بهذا المعنى، فإن حظر التمييز، بمعنييه المباشر وغير المباشر، في الدستور والقانون، وتوفير سبل الرقابة والشكوى والتحقيق والإنصاف والتعويض وجبر الضرر، والتدخلات الإيجابية الساعية إلى رفع التمييز الواقع تاريخياً ضد فئات بعينها؛ كلها تعتبر من ضمن التزامات الدولة الأساسية المنصوص عليها في المواد التي تحظر التمييز في القانون الدولي لحقوق الإنسان.

على المستوى الإقليمي، أولى الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب الذي صدقت عليه مصر، ويعد جزءاً من بنيتها التشريعية، أهمية خاصة للمساواة ومنع التمييز، سواء على مستوى الأفراد أو الشعوب نظراً لطبيعة القارة ومعاناتها من الاستعمار وكافة أشكال التمييز. وأفرد الميثاق ثلاث مواد تتضمن أن يتمتع كل شخص بالحقوق والحريات المعترف بها دون تمييز، خاصة إذا كان قائماً على

2 تنص المادة 26 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أن: «الناس جميعاً سواء أمام القانون ويتمتعون دون أي تمييز بحق متساو في التمتع بحمايته. وفي هذا الصدد يجب أن يحظر القانون أي تمييز وأن يكفل لجميع الأشخاص على السواء حماية فعالة من التمييز لأي سبب، كالعرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي سياسياً أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب.» وتنص المادة 2 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أن: تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد، إذا كانت تدابيرها التشريعية أو غير التشريعية القائمة لا تكفل فعلاً إعمال الحقوق المعترف بها في هذا العهد، بأن تتخذ، طبقاً لإجراءاتها الدستورية ولأحكام هذا العهد، ما يكون ضرورياً لهذا الإعمال من تدابير تشريعية أو غير تشريعية.

...تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد:

(أ) بأن تكفل توفير سبل فعال للتظلم لأي شخص انتهكت حقوقه أو حرياته المعترف بها في هذا العهد، حتى لو صدر الانتهاك عن أشخاص يتصرفون بصفتهم الرسمية،

(ب) بأن تكفل لكل متظلم على هذا النحو أن تبت في الحقوق التي يدعى انتهاكها سلطة قضائية أو إدارية أو تشريعية مختصة، أو أية سلطة مختصة أخرى ينص عليها نظام الدولة القانوني، وبأن تنى إمكانات التظلم القضائي،

(ج) بأن تكفل قيام السلطات المختصة بإفناذ الأحكام الصادرة لمصالح المتظلمين.

العنصر أو العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو أي رأي آخر، أو المنشأ الوطني أو الاجتماعي أو الثروة أو المولد أو أي وضع آخر (المادة الثانية). كما أكد الميثاق المساواة أمام القانون، وضمن لكل فرد الحق في حماية متساوية أمام القانون (المادة الثالثة)، ونص على أن الشعوب سواسية وتمتع بنفس الكرامة ولها نفس الحقوق (المادة التاسعة عشر).

وجدير بالذكر أن الميثاق الأفريقي أتاح آلية تقديم الشكاوى أمام اللجنة الأفريقية ضد الدول الأعضاء المسؤولة عن الانتهاكات لكل فرد، فلا يشترط أن يكون الضحايا أو عائلاتهم هم مقدمو الشكاوى أو أن تكون الانتهاكات قد وقعت على نطاق واسع.

واستخدمت المبادرة المصرية للحقوق الشخصية في عام 2007 هذه الآلية في رفع دعوى بخصوص حرمان المواطنين البهايين من تسجيل معتقدتهم الديني في الأوراق الثبوتية التي تشترط إدراج الديانة، وإجبارهم على الاختيار من بين «الديانات السماوية»: الإسلام أو المسيحية أو اليهودية. وأدان قرار اللجنة الأفريقية الصادر عام 2018 الحكومة المصرية لانتهاكها المادتين الثانية والثالثة من الميثاق السابق الإشارة إليهما، وكذلك المادة الثامنة فيما يتعلق بحرية الدين أو المعتقد. ونص القرار على مطالبة مصر باعتماد التدابير اللازمة للاعتراف بزواج البهايين، وتقديم مبلغ للضحايا يبلغ عشرة آلاف دولار كتعويض عن الضرر. ولم تنفذ الحكومة قرار اللجنة حتى الآن رغم اعتماده من المجلس التنفيذي للاتحاد الأفريقي بحضور مصر.³

ب. الدستور المصري:

المادة 53 من الدستور المصري تنص على أن «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

3 للاطلاع على نص قرار اللجنة الأفريقية: Hossam Ezzat & Rania Enayet (represented by Egyptian Initiative: [https://achpr.au.int/07/for Personal Rights & INTERIGHTS](https://achpr.au.int/07/for%20Personal%20Rights%20%26%20INTERIGHTS)) v The Arab Republic of Egypt - 355 en/decisions-communications/35507-hossam-ezzat-rania-enayet-egypt-interights

باتخاذ التدابير اللازمة للقضاء علي كافة أشكال التمييز، وينظم القانون إنشاء مفوضية مستقلة لهذا الغرض».

هكذا تحدد المادة بشكل جيد مبدأ المساواة وعدم التمييز وتقدم قائمة - غير حصرية- لأسس التمييز المحظورة، إلا أنها بالرغم من ذلك تتضمن أوجه قصور متعددة، منها:

- لا تقدم المادة تعريفًا شاملاً للمساواة وعدم التمييز بما في ذلك التفرقة بين التمييز المباشر وغير المباشر، وهو ما يفتح الباب واسعاً أمام التكيف مع عدد من أشكال التمييز الهيكلي، خصوصاً في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، مثل الحرمان من فرص العمل أو السكن اللائق، بدعوى غياب النية أو القصد التمييزي لدى صانع السياسات.
- يرتبط بهذا القصور، قصور آخر وهو الميل إلى تجريم التمييز والتعامل معه كإحدى الممارسات الخاضعة لنطاق القانون الجنائي. تقوم المادة بتصنيف التمييز كـ «جريمة يعاقب عليها القانون»، أي يترتب عليها عقوبة جنائية، وهي صياغة وإن كانت تبدو ظاهرياً جيدة، إلا أنها تتضمن منزلقاً حرجاً لأن التجريم يقتضي إثبات الدافع أو القصد الجنائي من وراء الممارسة، بينما أغلبية الممارسات التمييزية، كما أسلفنا، لا تنشأ بالضرورة عن نية أو دافع عمدي من جانب من يمارس فعل التمييز. وبالتالي، فشرط توفر النية بموجب القانون الجنائي يشكل عبئاً ثقيلًا على ضحايا التمييز، ويقيد بلا داع القدرة على المطالبة بحماية القانون. إذ إن الدعاوى والإجراءات الجنائية تضع بشكل عام عبء الإثبات على المدعي، وهو المتعرض للتمييز في غالبية الحالات، ومن ثم فالإلزامه بتقديم الإثبات على صحة ادعائه يفاقم من احتمالات تعرضه لتمييز مضاعف، أو قد ينتهي بالمدعي ضحية لاتهامات بالسب والقذف، أو تشويه السمعة عموماً وتحوله لمدعى عليه. ولذلك فقد أفردت عدة هيئات أممية حيزاً مستقلاً لمعالجة قضية الميل إلى التعامل مع وقائع التمييز من خلال مواد القوانين الجنائية، أو العقابية، وكيفية مواجهة سلبيات هذا الميل. على سبيل المثال، ناقشت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ضرورة المرونة في التعامل مع عبء الإثبات في الاتهامات بالتمييز، وذلك في تعليقها العام رقم 20 المخصص لتفسير الفقرة الثانية من المادة (2) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الخاصة بمنع التمييز. توضح اللجنة في الفقرة 40 من تعليقها

«وفي الحالة التي يقتصر فيها عرض الوقائع والأحداث موضوع النزاع، كلياً أو جزئياً، على السلطات أو غيرها من الأطراف المدعى عليها، ينبغي اعتبار أن عبء الإثبات يقع على عاتق السلطات أو المدعى عليه الآخر، على التوالي. وينبغي أن تُحوَّل لهذه المؤسسات كذلك سلطة توفير وسائل إنصاف فعالة، كالتعويض، وجبر الضرر، ورد الحق، ورد الاعتبار، وتقديم ضمانات بعدم التكرار والاعتذار العلني، وينبغي للدول الأطراف أن تكفل تنفيذ هذه التدابير تنفيذاً فعالاً»⁴.

وبالتالي، كان من الواجب النص على أن التزام الدولة بمواجهة الأفعال التمييزية بشكل عام سواء كانت مباشرة أو غير مباشرة، والتعهد بإنصاف الضحايا بالسبل المدنية أو الجنائية كافة في حالات محددة، مع التشديد على ضرورة تحميل عبء الإثبات على المشكوك في حقه سواء كان فرداً أو جهة.

• لا تحدد المادة بوضوح الإجراءات الإيجابية كجزء أساسي من تفعيل حق المساواة، إلا في حالات معينة تحددها مواد أخرى من الدستور مثل حقوق المرأة (المادة 11) وحقوق ذوي الإعاقة والشباب والمسنين (المواد 81 و82 و83).

• إنها تحمي المواطنين فقط، مما يستثني الأجانب، والمقيمين من غير المواطنين، من الحماية ضد التمييز. ويترتب على غياب هذه الحماية الدستورية إتاحة انتهاك حقوق المقيمين واللاجئين في مصر وأو حرامهم منها، والذين تقدر أعدادهم بعدة ملايين وفقاً لتصريحات المسؤولين المصريين المتواترة في هذا الشأن، وهو ما ظهر بوضوح في تصاعد خطاب التحريض ضدهم، وتحميلهم عبء التسبب في الأزمات الاقتصادية والاجتماعية التي تشهدها مصر والإخفاق في معالجتها، ما أدى إلى تزايد الدعوات المطالبة بالترحيل الجماعي لهم، وبدون مراعاة ظروف البلدان التي جاءوا منها، سواء حالات الحرب أو الاقتتال الداخلي. هذا إلى جانب قيام الحكومة المصرية بفرض رسوم للإقامة تفوق القدرات المالية لقطاع واسع من المقيمين في مصر. تخلق هذه البيئة حالة من الاستغلال في العمل والسكن بالإضافة إلى صعوبة الحصول على الحقوق الأساسية في التعليم والرعاية الصحية، وفي ظل غياب آليات الشكوى والإنصاف نتفقم أوضاعهم المعيشية سوءاً.

4 لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 20 المخصص لتفسير الفقرة الثانية من المادة (2) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والخاصة بمنع التمييز. الفقرة 40 https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2FGC%2F20&Lang=en

ج. التشريعات والقوانين:

تتضمن التشريعات الوطنية المصرية عددًا من المبادئ التي تتقاطع مع مبادئ القانون الدولي لحقوق الإنسان التي سبقت الإشارة إليها، والتي يمكن البناء عليها في تشريع مكافحة التمييز الموحد. على سبيل المثال، هناك قانون يتناول حقوق وحماية الأشخاص ذوي الإعاقة، وآخر لحقوق الطفل، وقانونًا حديثًا لضمان حقوق كبار السن صدر خلال 2024؛ بالإضافة إلى المواد المتنوعة المشمولة في قوانين مثل القانون المدني، والقانون الجنائي، وقانون الجنسية، والتعليم، والعمل، والضمان الاجتماعي.

غير أنه بالرغم من ذلك، فإن هذه القوانين - كالمادة الدستورية المحرمة للتمييز السابق التعرض لها - تضيّق التعريفات في كثير من الأحيان حيث ينبغي لها التوسع (كما في حالة عدم الانتباه للتمييز غير المباشر أو التقاطعي)، أو تتوسع وتُغالي حيث ينبغي لها التحديد، كما في حالة الإفراط في تجريم ممارسات ناتجة عن قناعات أو انحيازات تمييزية، وينعكس ذلك تفصيليًا في استمرار عدد من الثغرات في التشريعات كما يلي:

- لا تزال هذه التشريعات تتضمن بعض المواد التمييزية المباشرة ضد مجموعات كاملة، كالنساء، مما يستوجب المراجعة والتعديل. يتضح ذلك في حزمة القوانين المنظمة للأحوال الشخصية سواء للمسلمين أو المسيحيين حيث تحفل بعدد من المواد التمييزية، والتي تخالف حتى الآراء السائدة داخل المؤسسات الدينية الرسمية. قوانين العمل والخدمة المدنية كذلك، تتضمن بعض المواد التمييزية المباشرة ضد فئات مثل النساء الحوامل، أو الحاضنات، أو حتى من يعانون ظروفًا صحية بعينها. كما تعد المواد (273، 274، و277) الخاصة بالزنا في قانون العقوبات أحد النماذج الفجة لهذا التمييز من حيث العقوبة (سنة أشهر للزوج، وستان للزوجة) ومكان وقوع الجريمة (لا يعتبر جريمة للزوج إلا في حالة وقوع الزنا في منزل الزوجية) وحق العفو (أعطى للرجل في مرحلة ما ولم يُعطَ للمرأة).

- هناك ثغرات لا تزال قائمة في التشريعات فيما يتعلق بالتمييز التقاطعي، أو متعدد الأسس، والذي يقصد به تعرض الأفراد أو مجموعات من الأفراد للتمييز لأكثر من سبب محظور مثل النساء المنتميات إلى أقليات عرقية أو دينية، ما تنتج منه آثار فريدة ومحددة يجب التعاطي معها

بطرق مختلفة⁵. مرة أخرى يتضح ذلك بشكل جلي في حالة الأطر المنظّمة للأحوال الشخصية للنساء المسيحيات⁶.

• أما في حالة التوسع في التجريم في غير موضعه، أو بدون توفير الضمانات اللازمة للتحقيق والإثبات، فيتضح في المواد المجرّمة للتمييز في قانون العقوبات. يتطلب القانون الدولي وجوب التعامل مع بعض مظاهر التمييز الحادة بموجب القانون الجنائي من أجل توفير الحماية الشاملة، وهو ما يستجيب له التشريع الوطني في عدد من المواد منها على سبيل المثال المادة 161 مكرراً من قانون العقوبات والتي تنص على:

«يعاقب بالحبس وبغرامة لا تقل عن ثلاثين ألف جنيه ولا تجاوز خمسين ألف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من قام بعمل أو بالامتناع عن عمل يكون من شأنه إحداث التمييز بين الأفراد أو ضد طائفة من طوائف الناس بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة وترتب على هذا التمييز إهدار لمبدأ تكافؤ الفرص أو العدالة الاجتماعية أو تكدير للسلم العام.

وتكون العقوبة الحبس مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر والغرامة التي لا تقل عن خمسين ألف جنيه ولا تجاوز مائة ألف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين إذا ارتكبت الجريمة المشار إليها في الفقرة الأولى من هذه المادة من موظف عام أو مستخدم عمومي أو أي إنسان مكلف بخدمة عمومية».

كما هو الحال في النص الدستوري، تتوسع المادة في التجريم بشكل مقلق ومن دون توفير السبل الضرورية للتحقيق أو توضيح عبء الإثبات. إذ تفتقر المادة إلى تعريف واضح للتمييز يتضمن التفرقة بين التمييز المباشر وغير المباشر، كما أن عبارة «إهدار مبدأ تكافؤ الفرص أو العدالة أو تكدير

5 مرجع سابق.

6 الاتحاد البرلماني الدولي ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة والبروتوكول الاختياري الملحق بها - دليل البرلمانين رقم 36، 2023.

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/OHCHR-IPU-CEDAW-Handbook-revised-edition.pdf>

السلم العام» غير محددة بدقة ويترك ذلك لتقدير القضاء، في إهدار واضح لمبدأ المشروعية الجنائية الراسخ «لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص». في المقابل، فنفس المادة لا تنطرق إلى معضلة عبء الإثبات الضروري لتوضيح القصد الجنائي والحصلية هي إما عقوبات مشددة بدون أدلة كافية، أو إسقاط الاتهام بحكم تعذر الإثبات، وعدم وضوح المسؤول عن تأسيسه، وفي الحالتين لا يؤدي التجريم المجرد إلى مكافئة فعالة للتمييز وآثاره؛ بل على العكس، قد يتسبب التوسع في التجريم مع عدم تحديد الجريمة بشكل دقيق في عزوف القضاة عن استخدام هذه النصوص القانونية.

- الإجراءات الإيجابية الساعية إلى إنصاف ضحايا التمييز التاريخي والبنوي لا يحكمها منطق ناظم أو معيار موحد. فبينما نرى بعض هذه الإجراءات في قوانين مباشرة الحقوق السياسية والانتخاب، أو قوانين العمل والخدمة المدنية، تغيب مثلاً هذه الإجراءات تماماً عند التعامل مع القطاع الخاص، ناهيك عن القطاع غير الرسمي، وتفتقر التشريعات القائمة إلى آلية إلزام بهذه الإجراءات لمؤسسات القطاع الخاص.
- وحتى القوانين التي صدرت لسد فجوة تشريعية ناتجة عن غياب تشريع ينظم حقوق المقيمين واللاجئين في مصر جاءت لتثير المزيد من المخاوف بشأن مواد تنتهك حقوق الإنسان بدلاً من حمايتها. فقد خالف قانون لجوء الأجانب الذي وافق عليه مجلس النواب ونشر في الجريدة الرسمية في ديسمبر 2024 في كثير من مواده نصوص الدستور، وأتى قاصراً عن الالتزامات القانونية كما يعرفها القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي للجوء، مثل الحرمان من اللجوء لأسباب فضفاضة، والحرمان من العمل وعضوية النقابات، والتعسف في منح اللجوء حرية التنقل واختيار محل الإقامة، إضافة إلى اعتماد منظور أمني يوسع صلاحيات اللجنة الحكومية المزمع انشاؤها بموجب القانون وتجرى مساعدة طالب اللجوء غير المسجل.⁷

وبينما تتطلب عملية مراجعة هذا الكم الكبير من التشريعات، وتوحيد تعريفاتها - في ضوء رؤية موحدة لطبيعة التمييز وكيفية مواجهته- وقتاً وجهداً وموارد كبيرة، فإن إصدار تشريع شامل يتيح فرصة نادرة لتقديم رؤية متكاملة وفلسفة قانونية مغايرة ومعاصرة وذات تأثير واسع، بدون استبعاد المراجعة التشريعية الشاملة لمجمل البناء التشريعي المصري.

7 للاطلاع على ملخص السياسات المشترك حول مشروع قانون لجوء الأجانب والصادر عن المبادرة المصرية للحقوق الشخصية <https://shorturl.at/v8rSt> ومصلحة اللاجئين في مصر

2. الحد الأدنى للمعايير في قانون المساواة ومكافحة التمييز

في ضوء المبادئ القانونية السابق توضيحها، وسعيًا إلى سد الفجوات التشريعية السابق بيانها والقضاء على ما يكتنف التشريع المحلي من غموض وتناقض، نشدد هنا على ضرورة أن يستند مشروع القانون إلى مجموعة من القواعد التي تغطي خمسة جوانب أساسية: التعريفات، بما في ذلك الأفعال المجرمة والاستثناءات، نطاق تطبيق القانون، ومسؤوليات الدولة، والمؤسسات المنوط بها التنفيذ، وسبل التحقيق في الشكاوى، وآليات الإنصاف والتعويض وجبر الضرر.

أ. معايير مقترحة لمضمون التشريع بشكل عام

التعريفات:

1. يجب أن يتضمن تعريفًا واضحًا وشاملاً للتمييز يبني على ما ورد في المادة 53 من دستور 2014 ويتسق مع التعريفات الواردة في المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان. يجب أن تتضمن قائمة أسس التمييز المتعارف عليها والمذكورة في العهد الدولي لحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتي تشمل «العرق، أو اللون أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي السياسي أو غير السياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب». كذلك يجب أن يتضمن التعريف أساسًا إضافيًا وهو «أن يُعتقد في الشخص، عن غير صحة، أنه يقع ضمن أي من تلك المجموعات، بالإضافة إلى التمييز على أساس صلة أو اتصال شخص بالمجموعات المذكورة أو أفراد منها ضمن أسباب التمييز المحمية بالقانون».

2. يجب أن يتضمن تعريفًا واضحًا وشاملاً لكل الأفعال المحظورة طبقًا للتشريع، على أن تتضمن تلك الأفعال المحظورة كلاً من: التمييز المباشر، والتمييز غير المباشر، والمضايقة، والحرمان من التسهيلات المنطقية، ومنع أو إعاقة الوصول إلى الخدمات والفرص، وعزل الفرد بشكل منفصل على أساس أي من الأسباب الموضحة كسبب للتمييز، أو عزل مجموعة بناء على أي من الأسباب المذكورة في تعريف أسباب التمييز، والانتقام في حالة تقدم الشخص بشكاوى، والتحرش الجنسي.

نطاق التطبيق:

3. يجب أن يغطي تشريع المساواة كل أوجه الحياة الخاضعة لتنظيم القانون بشكل عام في مصر، وأن تغطي الأفعال الممنوعة ممارسات الأفراد والمؤسسات والهيئات ومن في حكمها، سواء كانت عامة أو خاصة أو أهلية وتعاونية.
4. يجب أن تكون أي استثناءات لتطبيق القانون شديدة الوضوح والمحدودية، ومحددة بشكل واضح في نص التشريع نفسه وليس في لوائح.

مسؤولية الدولة:

5. يجب أن يقر التشريع مسؤولية الدولة وغيرها من الفاعلين عن تحديد وإزالة العراقيل أمام الوصول إلى كل أشكال الخدمات والفرص والأماكن والمعلومات لكل الأفراد بدون تمييز؛ وأن يحظر القانون ويحدد العواقب الناتجة عن امتناع الأطراف المسؤولة المحددة عن إزالة تلك العراقيل لضمان المساواة. كذلك يجب أن يحدد التشريع المسؤوليات القانونية الواقعة على تلك الأطراف المسؤولة عن الوقاية من التمييز، والتشجيع على تطوير اللوائح والسياسات التي تعزز من المساواة.

المؤسسات:

6. يجب أن يتضمن التشريع مواد مفصلة لإنشاء مفوضية مستقلة للمساواة ومنع التمييز، ويضمن استقلاليتها عن السلطات التنفيذية والتشريعية، ويوفر لها السلطات والموارد التي تتيح لها القيام بدورها بشكل فعال. وسيتم تفصيل قواعد إنشاء المفوضية في القسم الثاني من المعايير.

سبل التحقيق وآليات الإنصاف:

7. يجب أن يُنصَّ على آليات إنفاذ فعالة، وتُحدَّد سبل إنصاف ضحايا التمييز، في باب خاص يتضمن أشكال الإنصاف المختلفة التي لا تقتصر على العقوبات الجنائية بل تشمل قواعد التعويض، وجبر الضرر، ورد الاعتبار، والاعتراف بما يقع على الضحايا من تمييز.

8. يجب أن يحدد التشريع المحاكم والجهات القضائية وغير القضائية المنوط بها الفصل في المنازعات مثل مفوضية المساواة ومنع التمييز. وأن يضمن التشريع استقلالية وكفاءة تلك الجهات كضامن للإنصاف. وضمان أن يحصل ضحايا التمييز على الدعم والنصيحة القانونية في تلك المنازعات، كمثل، عبر مفوضية المساواة، وضمان أن تكون تلك المحاكم والهيئات القضائية وغيرها مهيئة لضمان وصول ضحايا التمييز إلى العدالة بشكل مساو لغيرهم.
9. ويتصل بالنقطة السابقة ضرورة أن يضمن التشريع أن يكون عبء الإثبات في قضايا التمييز واقعاً على الطرف المتهم، أو المشكوك في حقه، لإثبات عدم وقوع التمييز.
10. يجب أن يحرص التشريع على المحافظة على التوازن اللازم بين الحماية من التمييز من ناحية، وبين ضمان حرية الرأي والتعبير عنه من الناحية الأخرى. فلا يجب أن يؤدي حظر الخطابات المحرّضة على التمييز أو الكراهية، على سبيل المثال، إلى فرض قيود إضافية على حرية التعبير المحمية دستورياً، أو إلى عقوبات غير متناسبة أو محددة بدقة. ونوصي في موضوع ضمان التوازن بين الحماية من التمييز وضمان حرية الرأي والتعبير بالرجوع إلى مبادئ كامدن بشأن العلاقة بين حرية التعبير والمساواة⁸.
11. يجب أن يسمح القانون بالتدخلات الإيجابية لتصحيح أشكال التمييز وانعدام العدالة الهيكلية ضد بعض المجموعات وينظمها، وذلك باستخدام القوانين أو اللوائح أو السياسات العامة، وأن يفتح القانون الباب لعمل المفوضية وغيرها من الجهات لتطوير تلك التدخلات واقتراحها ومراجعتها حين تحقق أهدافها، واقتراح غيرها. ونقترح تعريف التدخلات الإيجابية على أنها تدابير خاصة مؤقتة من حيث نطاقها الزمني والمادي ويجب أن تضع هدفاً واضحاً وملموساً لتحقيق المساواة لمجموعة محددة من الأفراد. يمكن أن تشمل هذه التدابير مجموعة واسعة من الأدوات التشريعية والتنفيذية والإدارية، وغيرها من الأدوات والسياسات والممارسات التنظيمية (مثل برامج التوعية أو الدعم)، وتخصيص أو إعادة تخصيص الموارد، والمعاملة التفضيلية، والتوظيف المستهدف، والتوظيف والترقية للأهداف المرتبطة بالأطر الزمنية وأنظمة الحصص. وهي تهدف إلى التغلب على نقص تمثيل الفئات المهمشة وإعادة توزيع الموارد والسلطة بين المجموعات المختلفة⁹.

8 منظمة المادة 19، مبادئ كامدن حول حرية التعبير والمساواة، إبريل 2009.
<https://www.article19.org/wp-content/uploads/200904/Camden-Principles-ARABIC-web.pdf>

9 مرجع سابق.

ب. الحد الأدنى للمعايير بخصوص إنشاء مفوضية المساواة وعدم التمييز

لا يوجد شكل مؤسسي واحد يجب أن تتخذه الهيئات الوطنية المعنية بالمساواة وعدم التمييز في الدول المختلفة، إلا أن هذه الأشكال المختلفة يجب أن تلتزم بأداء ثلاث وظائف رئيسية هي: (أ) وظيفة التعزيز والوقاية (ب) وظيفة الدعم والتقاضي (ج) وظيفة اتخاذ القرار. وحتى تتمكن المفوضية المقترحة إنشاؤها من القيام بوظائفها الثلاث، نقتراح أن تستند في تشكيلها واختصاصاتها إلى المعايير التالية

1. يجب أن يتم اختيار وتعيين أعضائها عبر مسار قانوني محدد بدقة يتضمن آلية إعفائهم أو عزلهم من العضوية. وأن تتخذ تلك القرارات في ظرف من العلانية والشفافية وإتاحة المعلومات، بما يسمح بمشاركة أصحاب المصلحة من المشرعين ومؤسسات المجتمع المدني والجمهور العام، سواء عبر وسائل الإعلام ووسائل التواصل الاجتماعي المختلفة. ويجب أن يجري ذلك كله في مدى زمني كافٍ يسمح لجميع الأطراف المعنية بالمشاركة المستنيرة.

2. يجب أن يفوض قانون المساواة ومنع التمييز المفوضية للقيام بالأدوار التالية: متابعة تطبيق تشريع المساواة ومنع التمييز سواء من حيث التزام مؤسسات الدولة أو المؤسسات الخاصة بنصوصه، وإعلان خلاصاتها للرأي العام بأشكال العلانية المختلفة، وكذلك رصد وتوثيق أي تطورات أخرى متعلقة بمجال عملها، وتقديم الرأي الاستشاري بشأن إدماج مبادئ المساواة ومنع التمييز في جميع السياسات والقوانين واللوائح الإدارية الوطنية والمحلية في جميع المؤسسات العامة والخاصة¹⁰، ومتابعة احترام التشريعات الجديدة لمعايير المساواة الواردة في نصوص الدستور أو المواثيق الدولية لحقوق الإنسان، ونشر ثقافة المساواة للجمهور والتزامات الدولة تجاه المساواة، وضمان الامتثال لجميع المعاهدات والاتفاقيات التي صدقت عليها مصر فيما يتعلق بقضايا المساواة والتحرر من التمييز، مع اقتراح التصديق على المعاهدات والبروتوكولات ورفع التحفظات المتعلقة بالفئات الخاصة، بما في ذلك الأقليات والمهمشون والنساء والأشخاص ذوو الإعاقة والأطفال¹¹.

10 مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان واتحاد المساواة في الحقوق، حماية حقوق الأقليات - دليل عملي لسن تشريعات شاملة لمكافحة التمييز، 2023.

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/2209927-a-hr-pub-226-.pdf>

3. يجب توفير الموارد المالية والبشرية اللازمة لعمل المفوضية بشكل فعال، وضمان استقلالية ميزانيتها.
4. يجب أن تعبر المفوضية في تشكيلها عن واقع التعددية في مصر، وأن تضمن مشاركة المجموعات والأفراد المتعرضين للتمييز، ومن يعبرون عنهم ويدافعون عن حقوقهم، وأن تحقق التوازن المبني على النوع الاجتماعي وغيره من الاعتبارات.
5. يجب أن يضمن القانون سهولة الوصول إلى المفوضية، والتواصل معها، بكل الأشكال لكل الأفراد والمجموعات، بما يتضمن التواصل الشخصي أو أي وسيلة اتصال أخرى مثل الإنترنت والتليفون، وفي أنحاء مصر المختلفة وخاصة الأماكن الأقل حظوة بالموارد والتمثيل، والتي من دور المفوضية الدفاع عن حقوق سكانها. وكذلك يجب الحرص على أن يعكس تصميم مقراتها حساسية لاحتياجات روادها كذوي الإعاقة، والأمهات، والأطفال، وأتباع المجموعات الدينية المختلفة، وغير ذلك.
6. أن يخول لها التشريع الحق والالتزام بتقديم النصيحة والدعم القانوني إلى ضحايا التمييز، كما يعطي لها الحق في التدخل القانوني كطرف مدعٍ في القضايا في حال الحاجة، وسلطة إحالة القضايا بنفسها للقضاء إن رأت وجوب المساءلة القانونية.
7. يجب أن يخول لها التشريع الحق في الفصل في النزاعات المتعلقة بمواد القانون، وإصدار القرارات فيها لتصبح واجبة التنفيذ بما لا يخل بحق ضحايا التمييز في الاستئناف القضائي، أو أن يعطي لها التشريع الحق في الفصل في النزاعات وإصدار قرارات غير ملزمة مع الحفاظ على الحقوق القانونية كافة لضحايا التمييز في اللجوء إلى القضاء.
8. يجب أن ينص القانون بشكل واضح على التدابير اللازمة لحماية الأفراد المبلغين والشهود من الإيذاء أو الانتقام، ومن أية معاملة تمييزية أو حرمان من حقوقهم كرد فعل على تقديم شكوى أو شهادة أو إتخاذ إجراءات تهدف إلى وضع حد للتمييز وتحقيق المساواة.

3. تعليقات على مسودات القوانين المقترحة*

بالرغم من التباطؤ البالغ في طرح مشروع قانون مناهضة التمييز، إلا أن عدداً من منظمات المجتمع المدني، والبرلمانيين، والجماعات السياسية، قد بادروا إلى طرح أفكارهم بشأن هذا المشروع سواء داخل البرلمان أو للرأي العام، عبر وسائل مختلفة آخرها المشاركة في جلسات الحوار الوطني في مايو 2023. وبالتفاعل مع هذا الميل الإيجابي، صدرت أخيراً توصية عن مجلس أمناء الحوار الوطني بشأن معايير هذا المشروع، وأعلنت تخلصاً لمناقشات الجلسة التي عُقدت في مايو 2023، وشارك فيها ممثلان عن المبادرة المصرية للحقوق الشخصية. تمثل هذه التوصية أول طرح «رسمي»، ولو بطريق غير مباشر، إذ أن الحوار الوطني نفسه يجري تحت الرعاية المباشرة لرئيس الجمهورية، الذي أعلن قبول التوصية وتعهد بالاستجابة الفورية لها دون أن نتلو ذلك أية خطوات معلنة تجاه التطبيق. تشكل هذه المسودات والأطروحات أساساً قوياً للشرع يمكن البناء عليه بحيث لا تبدأ المناقشات التشريعية من نقطة الصفر. في هذا الجزء، نقدم قراءة لعدد من مسودات المشروعات المختلفة في ضوء المعايير التي اقترحناها، بهدف تحديد نقاط الإجماع و القواسم المشتركة، وبلورتها أمام المشرع، وكذلك تحديد بعض الفجوات التي غابت عن هذه المشروعات بهدف سدّها في التشريع المقترح. وتجدر الإشارة إلى وجود مشروعات قوانين لم ندرجها في المقارنة والتحليل مثل المشروعين المقدمين من مركز قضايا المرأة المصرية ومؤسسة نظرة للدراسات النسوية، حيث يتناولان إنشاء المفوضية فقط مع توضيح اختصاصاتها وتشكيلها وعلاقتها بمؤسسات الدولة، وهما يتشابهان إلى حد كبير مع مضمون المشروعات التي سيتم عرض قراءتها، بالإضافة إلى رؤيتنا التي فصلنا بشأنها، والتي تعتبر إنشاء المفوضية واختصاصاتها مجرد جانب واحد من جوانب التشريع الشامل.

أ. مشروع قانون حظر التمييز مقدم من الاتحاد النوعي لنساء مصر

يتضمن هذا المشروع تعريفاً للتمييز يشمل التفرقة الضرورية بين التمييز المباشر وغير المباشر، ويغطي كل أوجه الحياة الخاضعة لتنظيم القانون بشكل عام في مصر، حيث تسري أحكامه على جميع أجهزة ومؤسسات الدولة، وجهات ومؤسسات العمل الخيري والأهلي والتعاوني، والقطاع الخاص

والقطاع العام. وتقر المسودة في المادة 16 مبدأ الحماية من الإيذاء للأشخاص الذين قاموا بالإبلاغ عن وقائع التمييز، وحق ضحية التمييز في التعويض (مادة 24).

في المقابل، ينطلق مشروع القانون من أرضية مواجهة التمييز عن طريق إنشاء آلية لتلقي الشكاوى والتحقيق فيها فقط، وهو ما يجعل نطاق تطبيق القانون محدوداً بالتعامل مع أشكال التمييز القائمة سواء كانت مباشرة أو غير مباشرة، وليس وضع المساواة كبدأ حاكم في كل التشريعات والسياسات الحاكمة لتنظيم علاقات الأفراد.

ثانية الملاحظات تتعلق بتعريف التمييز الذي جاء قاصراً متجاهلاً بشكل كلي التمييز ضد الأفراد، بالإضافة إلى أنه يوفر غطاءً لانتهاك حرية الرأي والتعبير المكفولة دستورياً، حيث تضمن مشروع القانون تعريفاً للتمييز بأنه «المعاملة المتحيزة أو التفضيلية لشخص بسبب...»، مما يؤدي إلى الحرمان الكلي أو الجزئي لفئة أو أكثر من المواطنين من بعض الحقوق المنصوص عليها في الدستور المصري والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان. كما يسري مفهوم التمييز على الدعوة أو التحريض على ذلك وإشاعة خطاب كراهية بين المواطنين يحض على التمييز ومنع حق من الحقوق التي كفلها الدستور.»

كما لا يتضمن المشروع تعريفاً واضحاً وشاملاً لكل الأفعال الممنوعة طبقاً للتشريع بخلاف التمييز المباشر وغير المباشر (مثل المضايقة، والحرمان من التسهيلات المنطقية، ومنع أو إعاقة الوصول إلى الخدمات والفرص، وعزل الفرد بشكل منفصل على أساس أي من الأسباب الموضحة كسبب للتمييز أو عزل مجموعة بناءً على أي من الأسباب المذكورة في تعريف أسباب التمييز، والانتقام في حالة تقدم الشخص بشكوى، والتحرش الجنسي). كذلك لا يحدد القانون استثناءات واضحة للتطبيق بشكل حصري، خصوصاً فيما يتعلق بتنظيم التدخلات الإيجابية لتصحيح أشكال التمييز وانعدام العدالة الهيكلية ضد المجموعات المتعددة الواردة في تعريف التمييز.

ومن حيث معايير تشكيل وعمل مفوضية التمييز، فالجانب الإشكالي الأهم هو النص على نشر ملخص أنشطة المفوضية ونتائج عملها سنوياً للجمهور «مع مراعاة سرية القضايا التي تنظرها»، وهو ما يعتبر أدنى من معايير الشفافية المطلوبة من مفوضية تعني في المقام الأول بمكافحة التمييز في المجتمع ورفع الوعي بالمساواة. ويمكن بل ويجب بالطبع حجب التفاصيل والبيانات الشخصية للأفراد حين الضرورة أو الحصول على موافقتهم المستنيرة للنشر دون الإخلال بالحق في الشفافية والعلانية.

كذلك من أهم إشكاليات هذا القانون أنه بالرغم من ميله إلى تجريم التمييز في حالات معينة، وإخضاعها لأحكام المادة 161 مكرر من قانون العقوبات (المادة 25 في مشروع القانون)، فهو لا يضع عبء الإثبات على الطرف المتهم، أو المشكو في حقه، حيث يقر المشروع ما هو قائم، وهو أن يقع عبء الإثبات على الشاكي مع جواز الاكتفاء ببيان الشاكي للظروف والقرائن التي تؤيد ادعائه، وإلزام المشكو في حقه بإثبات أن تمييزاً لم يقع على الشاكي. كما تضمن أسباباً فضفاضة لرفض الشكاوى، مثل أن الشكاوى ليست حسنة النية أو أن الشاكي ليست لديه مصلحة شخصية كافية.

ب. مشروع قانون في شأن مفوضية المساواة ومنع التمييز مقدّم من النائبة الراحلة أنيسة حسونة

أثناء عضويتها في مجلس النواب (2015-2020)، سعت النائبة الراحلة أنيسة حسونة إلى تنفيذ الاستحقاق الدستوري بإنشاء مفوضية المساواة ومنع التمييز. وتقدمت في 4 يونيو 2016 بمشروع قانون موقع عليه من 215 نائباً، وتمت إحالته إلى لجنة مشتركة من لجنتي الشؤون الدستورية والتشريعية وحقوق الإنسان، وتم إرجاء مناقشته بحجة انتظار مشروع القانون الذي ستقدمه الحكومة. وخاطبت النائبة أنيسة حسونة رئيسي اللجنتين عدة مرات لتسريع مناقشة مشروع القانون، وهو ما لم يحدث خلال الدورة البرلمانية السابقة أو حتى الدورة الحالية.

يعطي المشروع الأولوية لإنشاء مفوضية ذات اختصاصات موسعة من أهمها تنقية التشريعات المصرية بما يطابق المادة 53 من الدستور، ومتابعة تطبيق الاتفاقيات والمعاهدات الدولية المتعلقة بالتمييز، والتنسيق مع مؤسسات الدولة المعنية بالقضايا التمييزية، ورفع التقارير إلى جميع جهات الدولة «السيادية» ونشرها للرأي العام (الفصل الثاني من المسودة). وفي الإجراءات الخاصة بالتحقيق في شكاوى التمييز (الفصل الثالث)، تنص المادة 21 على أن يقع عبء الإثبات على عاتق الجهة المشكو في حقها، وإنشاء مكتب مختص في كل نيابة كلية للنظر في القضايا المحالة إليه من المفوضية (مادة 23).

في المقابل، يفتقر هذا المشروع إلى تعريف واضح وشامل للتمييز وأشكاله. ويحدد المشروع النساء وذوي الإعاقة والأطفال فقط فيما يخص العمل الإيجابي أو التدابير الخاصة المؤقتة مع تجاهل

باقي الفئات. كذلك لا يتضمن المشروع الضمانات الكافية لاستقلالية المفوضية، خاصة في تعيين الأعضاء، والذين سيتم اختيارهم جغرافياً ومما قد يخلو من التنوع المجتمعي. ولا يغطي المشروع كل أوجه الحياة الخاضعة لتنظيم القانون بشكل عام في مصر، حيث أن نص المادة 28 يشمل جميع أجهزة الدولة الإدارية، والأشخاص والجهات القائمة على إدارة المرافق، أو تقدم خدمات عامة أو جزءاً منها، سواء كان ذلك بمقابل أو بدون مقابل، والجهات والأجهزة ذات النفع العام وجهات ومؤسسات العمل الخيري والأهلي مما يعني استثناء القطاع الخاص. وأخيراً، لا يتضمن المشروع مادة للحماية من الإيذاء بعد الإبلاغ عن التمييز كما جاء في المشروع السابق.

ج. مشروع قانون تكافؤ الفرص وحظر التمييز بين المواطنين مقدم من مؤسسة مصريون في وطن واحد

يعد المشروع المقدم من مؤسسة «مصريون في وطن واحد» الأفضل من ضمن المشروعات المطروحة، حيث أطلقت نسخة أولية منه خلال عام 2016، ثم أجرت المؤسسة عليه تعديلات بالتعاون مع بعض مؤسسات المجتمع المدني، ليصدر في شكله النهائي عام 2021. ويتوافق المشروع مع العديد من أفضل الممارسات الدولية، حيث ينص على وقوع عبء الإثبات على عاتق الجهة المشكو في حقها (مادة 23) ويخصص مادة للحماية من الإيذاء (مادة 6)، وحق ضحية التمييز في تعويض (مادة 7)، وينص على سرية المداولات بين الشخص قيد الاحتجاز والمفوض العام، وتسري أحكامه على جميع المؤسسات العامة والخاصة والقطاع التعاوني والجمعيات الأهلية.

غير أن المشروع لا يقدم شرحاً تفصيلياً لاختصاصات المفوضية ويكتفي بنص المادة 9 (هدف المفوضية) التي تنص على الأهداف العامة للمفوضية وهي القضاء على أشكال التمييز كافة على المستوى الاقتصادي والسياسي والثقافي. كما لم يضع معايير اختيار أعضاء المفوضية ولا النص على ضمانات التنوع والتوازن في تشكيلها.

د. توصية الحوار الوطني:

لم يقدم مجلس أمناء الحوار الوطني في توصيته الصادرة عن المرحلة الأولى من الحوار مشروعاً متكاملًا للقانون، ولم يكن هذا من المخرجات المتوقعة على أية حال. وإنما قدم المجلس توصية تحت عنوان «قضية القضاء على التمييز» بشأن مضمون مواد التشريع ومعايير تشكيل وآليات عمل المفوضية، والتي رُفعت إلى رئيس الجمهورية في 16 أغسطس 2023، ومن ثم أُحيلت إلى الجهات المعنية لدراستها.

تضمنت هذه التوصيات بعض الجوانب الإيجابية مثل تقديم تعريف للتمييز يتضمن التفرقة بين أشكاله المختلفة، ومد نطاق التشريع إلى مختلف جوانب الحياة المنظمة بالقانون، والتوصية بسريانه على «أشخاص القانون العام والخاص بما يشمل الحكومة والهيئات العامة والمؤسسات والشركات الخاصة والمؤسسات الأهلية والتعاونية». كما اشتملت التوصيات على إجراءات محددة بشأن تلقي الشكاوى، وخطوات واضحة بشأن إحالتها إلى قاضي الأمور الوقتية لبت فيها بما لا يخل بالحق في التقاضي.

غير أنه برغم هذه النقاط الإيجابية، إلا أن التوصيات تتضمن صياغات معيبة تجعلها تقصر عن المعايير المتضمنة في باقي التشريعات المقدمة من مؤسسات المجتمع المدني وبعض النواب. فيما يخص التعريفات، لم تقدم التوصيات حصراً واضحاً بكافة الممارسات المحظورة في القانون. ومن حيث نطاق سريان القانون، فقد أدخلت التوصيات استثناءً خطيراً وغير مبرر، وهو النص على مد نطاق القانون «على مراحل». وتتناقض هذه التوصية بشكل صريح مع التزامات مصر الدستورية والدولية، التي تضع منع التمييز كالتزام «حال» بالمنع والحظر لا يتطلب تمهيداً أو وقتاً لإنفاذه، على العكس من التزامات أخرى كالحماية أو الإنفاذ. كذلك فيما يتعلق بما أسمته التوصيات «الغرض من إنشاء المفوضية» ونطاق سريان التشريع، ورد أن المفوضية تختص باتخاذ التدابير اللازمة للقضاء على جميع أشكال التمييز، في تجاهل للوجه الآخر لهذا الحق وهو المساواة، مما يحد من قدرات الآلية المزمع إنشاؤها والصلاحيات التي ستعطى لها، وهو ما يؤثر بالتبعية على قدرة المفوضية على مراجعة التشريعات القائمة وتعديلها، وكذلك دورها في تعزيز ثقافة المساواة عن طريق رفع الوعي بأهمية هذا الحق وتنظيم التدريبات للمؤسسات والأشخاص في هذا الصدد.

كما وضعت التوصيات قيماً خطيراً وتعسفياً على نطاق عمل المفوضية، وهو ضرورة أن تلتزم في عملها بمقتضيات «الأمن القومي، والنظام العام، والآداب العامة». من المقبول في القانون الدولي لحقوق الإنسان، أو وفقاً للالتزامات الدستورية، في بعض الحالات الاستثنائية تقييد ممارسة عدد محدد من الحقوق بهذه المقتضيات، ولكن هذا القيد لا يسري على الحق في المساواة وعدم التمييز، ومن غير المتصور أصلاً أن يتناقض الحق في المساواة وعدم الخضوع لممارسات تمييزية مع هذه المقتضيات. وكذلك فيما يتعلق بصلاحيات المفوضية، فقد أتت التوصيات خلواً من أي دور للمفوضية في مراجعة التشريعات القائمة، أو المستقبلية، لضمان توافقتها مع الدستور والتزامات مصر الدولية. وأخيراً، تنص التوصيات على اقتصار تلقي الشكاوى والبلاغات من ذوي الصفة والمصلحة، وهو قيد على المفوضية التي يجب عليها التعامل مع كل الشكاوى التي تصل إليها خصوصاً أن أصحاب المصلحة هم الطرف الأضعف الذي قد يتعرض لضغوط لعدم الشكوى. كما لم تتضمن التوصيات إشارة إلى تحميل عبء الإثبات في شكاوى التمييز على الطرف المتهم أو المشكوك في حقه، ولم تتضمن أي إشارة للإجراءات الإيجابية الهادفة لمنع التمييز. يجدر الذكر هنا أيضاً أنه، وبالرغم من مشاركة باحثين عن المبادرة المصرية للحقوق الشخصية في جلستي الحوار الوطني المخصمتين لمناقشة قانون منع التمييز في مايو 2023، إلا أن الحوار اقتصر على تقديم المداخلات، ولم يشارك المتحاورون في مرحلة صياغة أو مناقشة التوصية الصادرة عن مقرري أو أعضاء مجلس أمناء الحوار، بل ولم تنشر التوصية للعلن ليطلع عليها المشاركون في الحوار سوى بعد تقديمها لرئيس الجمهورية وإعلانه عن قبولها. وكان من شأن إتاحة مسودة التوصية للمناقشة العلنية وتلقي الاقتراحات بشأنها أن تفيد القائمين على تنظيم وإدارة الحوار في تنقيح وتحسين المحتوى والصياغة قبل إنهاء العملية بالكامل دون علم أو مشاركة المدعوين للحوار من أصحاب المصلحة والخبرة.

ه. نقاط الاتفاق وأوجه القصور:

يتضح من العرض السابق أن غالبية المشروعات تلتزم بعدد من المعايير التي طرحناها. على وجه الخصوص، تعكس المشروعات وعياً بضرورة شمول تعريفات التمييز ووضوحها في توضيح أسسه وأتماطه المباشرة وغير المباشرة. ولكنها تقصر في الكثير من الأحيان عن تحديد الأفعال المحظورة بدقة

والكثير منها يدخل تحت باب التمييز غير المباشر. كذلك، تعكس المشروعات المختلفة وعياً بضرورة شمول نطاق التشريع كافة جوانب الحياة المنظمة قانوناً سواء في المؤسسات الحكومية أو الخاصة أو الأهلية والقطاعات غير الرسمية. وبالطبع، تعكس المشروعات المختلفة إجماعاً على ضرورة إنشاء مفوضية المساواة ومنع التمييز كمؤسسة وطنية مسؤولة عن التخطيط والمتابعة والرقابة وتلقي الشكاوى والتحقيق فيها، وكذلك على ضرورة ضمان الاستقلال السياسي والإداري والمالي لهذه المؤسسة الحيوية. وتختلف هذه المشروعات في آليات تحقيق هذا الاستقلال من حيث التبعية وطريقة التشكيل. كما أن هذه المشروعات تقترح مسارات مختلفة لتلقي الشكاوى وكيفية التحقيق وسبل الإنصاف والتعويض وجبر الضرر. نقاط الاتفاق تلك تشكل أساساً قوياً يمكن البناء عليه في التشريع المرتقب.

في المقابل يشوب هذه المشروعات عدد من الفجوات التي يجب الانتباه لها وسدّها لضمان تحقيق التشريع النهائي لأغراضه

- من حيث التعريفات: بالرغم من الانتباه لضرورة شمول تعريف التمييز وتحديد أسسه وأشكاله بدقة، إلا أن غالبية هذه المقترحات، باستثناء المقترح المقدم من مؤسسة مصريون في وطن واحد، لم تحدد بدقة قائمة بالأفعال المحظورة وتركت تطبيق التعريف الشامل للتمييز لجهات التنفيذ والتقاضي، وهذا خلل خطير بالطبع.
- من حيث تحديد مسؤولية الدولة: من الغريب أن المشروعات المختلفة جاءت خلواً من أي مادة تحدد بدقة أن منع التمييز هو مسؤولية السلطة العامة. ومن شأن هذا الصمت أن يفتح الباب واسعاً للجدل والتأويل عند تحديد سبل الإنصاف، أو آليات التعويض في الشكاوى التي تتلقاها المفوضية. كما أنه يفتح باباً للتهرب من مسؤوليات التخطيط أو التدخلات الإيجابية.
- من حيث آليات التحقيق: تنقسم المشروعات بين مشروعين يقرّان بضرورة الانتباه لتحديد عبء الإثبات على الجهة المشكو في حقها (الاتحاد النوعي لنساء مصر ومؤسسة مصريون في وطن واحد)، وأخرى لا تحدد بدقة كيفية تحديد عبء الإثبات (مشروع النائبة أنيسة حسونة وتوصيات الحوار الوطني). يجب توضيح آلية التحقيق والإثبات المتبعة في التحقيق في شكاوى التمييز مبكراً، وبشكل مسبق، حتى لا يترك المجال للتهرب من المسؤوليات التي يجب أن يحددها المشروع بدقة.

- اتصالاً بالنقطة السابقة، لا يولي أي من المشروعات انتباهاً لأهمية المحافظة على التوازن اللازم بين الحماية من التمييز من ناحية، وبين ضمان حرية الرأي والتعبير عنه من الناحية الأخرى. يجب الانتباه لهذا التوازن الدقيق كما أسلفنا حتى لا يتحول هدف مكافحة التمييز إلى قيد إضافي غير دستوري على حرية الرأي والتعبير، خصوصاً في ظل الميل العام إلى تجريم أشكال مختلفة من التعبير بدعوى حماية حقوق الآخرين.
- لا يتضمن أي من المشروعات نصاً واضحاً لضمان أن يعبر تشكيل المفوضية عن التعددية الحقيقية في مصر ويضمن مشاركة المجموعات والأفراد المتعرضين تاريخياً للتمييز، ومن يعبرون عنهم ويدافعون عن حقوقهم. من شأن التعددية والتنوع في تشكيل المفوضية أن يدعم من شرعية المؤسسة الجديدة ويشجع المواطنين على التواصل معها.

الخلاصة:

يعد عدم وجود تشريع شامل للمساواة وعدم التمييز من أكثر نقاط العوار في النظام القانوني المصري جذباً للانتباه، ويعتبر باباً للتهرب من الالتزامات الأساسية للحكومة المصرية بتوفير الحماية من التمييز الممارس، سواء وقع ذلك التمييز من قِبَل الأفراد أو المؤسسات والجهات الحكومية أو منظمات الأعمال والمجتمع المدني بمفهومه الواسع. فالخطوة الأولى للتعامل الجدي مع واجبات تحقيق المساواة ومنع التمييز هو إقرار تشريع عام واضح وشامل يغطي كل أوجه الحياة الخاضعة لتنظيم القانون بشكل عام في مصر، ويتضمن تعريفات محددة للتمييز بنوعيه المباشر وغير المباشر والممارسات التمييزية الممنوعة، وفقاً لما ورد بالمعايير التوجيهية التي استفاضت هذه الدراسة في شرحها.

كما يجب أن يضمن هذا التشريع بنصوص لا لبس فيها الاستقلالية التنظيمية والإدارية والمالية لمفوضية المساواة ومنع التمييز المزمع إنشاؤها، كآلية تحقيق أهداف وأغراض هذا التشريع، بحيث تمتد أدوارها من تلقي الشكاوى والتحقيق فيها وجبر الضرر لضحايا التمييز، إلى مراجعة شاملة للتشريعات الحالية كافة، لتقييمها وطرح مقترحات تعديلها، كذلك الأخذ برأيها في التشريعات المزمع صدورها.

وتعد صناعة تشريع يمثل هذا التأثير مسؤولية مختلف فئات المجتمع، ولا يجب أن تترك للبرلمان أو الحكومة وحدهما أو الادعاء بتحقيق المشاركة المجتمعية في صناعة هذا التشريع من خلال جلسة واحدة بالحوار الوطني فقط، خصوصاً في ظل طرح عديد من الجهات مشروعات قوانين تتضمن نقاطاً إيجابية متفق عليها يمكن الاستفادة منها، والبناء عليها للوصول إلى تشريع شامل للمساواة ومنع التمييز.

وإذا كانت هذه الدراسة تركز على أهمية هذا التشريع، فإنها في الوقت نفسه تدرك أن تحقيق المساواة يحتاج أيضاً إلى سياسات وبرامج ثقافية وتدريبية لرفع الوعي لدى المؤسسات والهيئات والأفراد بهذا الحق، وبالالتزامات الدولة بحمايته وضمان تمتع الأفراد به. كما تشدد الورقة على ضرورة مصادقة مصر على صكوك الأمم المتحدة، مثل البروتوكولات الاختيارية الملحقه بالعهد الدولي لحقوق المدينة والسياسية والعهد الدولي لحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بالإضافة إلى سحب مصر تحفظاتها على المعاهدات والمواثيق الدولية التي تدعم المساواة وعدم التمييز.

ملحق 1:

الإطار الدستوري والقانوني المصري والتزامات مصر الدولية في شأن المساواة ومنع التمييز

الإطار الدستوري

ينص الدستور المصري لسنة 2014 المعدل سنة 2019 على مبدأ المساواة وعدم التمييز في المادة 53 كما أسلفنا، ولكنها ليست المادة الوحيدة بالطبع، بل إن الالتزام بمنع التمييز يتخلل عدداً كبيراً من مواد الدستور التي تكفل الحريات والحقوق الأساسية للمواطنين.

جدول المواد الدستورية ذات الصلة

رقم المادة	نص المادة
المادة 9	تلتزم الدولة بتحقيق تكافؤ الفرص بين جميع المواطنين دون تمييز.
المادة 11	تكفل الدولة تحقيق المساواة بين المرأة والرجل في جميع الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفقاً لأحكام الدستور. وتعمل الدولة على اتخاذ التدابير الكفيلة بضمان تمثيل المرأة تمثيلاً مناسباً في المجالس النيابية، على النحو الذي يحدده القانون، كما تكفل للمرأة حقها في تولى 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 احتياجاً.

<p>التعليم حق لكل مواطن، هدفه بناء الشخصية المصرية، والحفاظ على الهوية الوطنية، وتأسيس المنهج العلمي في التفكير، وتنمية المواهب وتشجيع الابتكار، وترسيخ القيم الحضارية والروحية، وإرساء مفاهيم المواطنة والتسامح وعدم التمييز، وتلتزم الدولة بمراعاة أهدافه في مناهج التعليم ووسائله، وتوفيره وفقاً لمعايير الجودة العالمية.</p> <p>والتعليم إلزامي حتى نهاية المرحلة الثانوية أو ما يعادلها، وتكفل الدولة مجانيته بمراحله المختلفة في مؤسسات الدولة التعليمية، وفقاً للقانون.</p> <p>وتلتزم الدولة بتخصيص نسبة من الإنفاق الحكومي للتعليم لا تقل عن 4% من الناتج القومي الإجمالي، تتصاعد تدريجياً حتى تتفق مع المعدلات العالمية.</p> <p>وتشرف الدولة عليه لضمان التزام جميع المدارس والمعاهد العامة والخاصة بالسياسات التعليمية لها.</p>	<p>المادة 19</p>
<p>الثقافة حق لكل مواطن، تكفله الدولة وتلتزم بدعمه وبياتاحة المواد الثقافية بجميع أنواعها لمختلف فئات الشعب، دون تمييز بسبب القدرة المالية أو الموقع الجغرافي أو غير ذلك. وتولي اهتماماً خاصاً بالمناطق النائية والفئات الأكثر احتياجاً.</p> <p>وتشجع الدولة حركة الترجمة من العربية وإليها.</p>	<p>المادة 48</p>
<p>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.</p> <p>التمييز والحض على الكراهية جريمة، يعاقب عليها القانون</p> <p>تلتزم الدولة باتخاذ التدابير اللازمة للقضاء على كافة أشكال التمييز، وينظم القانون إنشاء مفوضية مستقلة لهذا الغرض.</p>	<p>المادة 53</p>

<p>المادة 67</p> <p>حرية الإبداع الفني والأدبي مكفولتان، وتلتزم الدولة بالنهوض بالفنون والآداب، ورعاية المبدعين وحماية إبداعاتهم، وتوفير وسائل التشجيع اللازمة لذلك.</p> <p>ولا يجوز رفع أو تحريك الدعاوى لوقف أو مصادرة الأعمال الفنية والأدبية والفكرية أو ضد مبدعيها إلا عن طريق النيابة العامة، ولا توقع عقوبة سالبة للحرية في الجرائم التي ترتكب بسبب علانية المنتج الفني أو الأدبي أو الفكري، أما الجرائم المتعلقة بالتحريض على العنف أو التمييز بين المواطنين أو الطعن في أعراض الأفراد، فيحدد القانون عقوباتها.</p> <p>وللمحكمة في هذه الأحوال إلزام المحكوم عليه بتعويض جزائي للمضرور من الجريمة، إضافة إلى التعويضات الأصلية المستحقة له عمّا لحقه من أضرار منها، وذلك كله وفقاً للقانون.</p>	<p>المادة 67</p>
<p>المادة 71</p> <p>يحظر بأى وجه فرض رقابة على الصحف ووسائل الإعلام المصرية أو مصادرتها أو وقفها أو إغلاقها. ويجوز استثناءً فرض رقابة محددة عليها في زمن الحرب أو التعبئة العامة.</p> <p>ولا توقع عقوبة سالبة للحرية في الجرائم التي ترتكب بطريق النشر أو العلانية، أما الجرائم المتعلقة بالتحريض على العنف أو بالتمييز بين المواطنين أو بالطعن في أعراض الأفراد، فيحدد عقوباتها القانون.</p>	<p>المادة 71</p>
<p>المادة 92</p> <p>الحقوق والحريات الصيقة بشخص المواطن لا تقبل تعطيلاً ولا انتقاصاً. ولا يجوز لأي قانون ينظم ممارسة الحقوق والحريات أن يقيد بها بما يمس أصلها وجوهرها.</p>	<p>المادة 92</p>
<p>المادة 93</p> <p>تلتزم الدولة بالاتفاقيات والعهود والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان التي تصدق عليها مصر، وتصبح لها قوة القانون بعد نشرها وفقاً للأوضاع المقررة</p>	<p>المادة 93</p>

اتفاقيات دولية لحماية حقوق الإنسان

- وَقَّعت مصر على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية الأساسية لحقوق الإنسان كلها فيما عدا الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري (2006):
1. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (1976)
 2. العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (1976)
 3. الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (1965)
 4. اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (1979)
 5. اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (1984)
 6. اتفاقية حقوق الطفل (1989) والبروتوكول الاختياري الملحق باتفاقية حقوق الطفل بشأن اشتراك الأطفال في النزاعات المسلحة (2000)
 7. اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة (2006)

اتفاقيات إقليمية

8. الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (1981)، ولم تصدق مصر على الانضمام للمحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب
9. البروتوكول المرفق بالميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب المتعلق بحقوق المسنين في أفريقيا، بينما تعد مصر واحدة من ثلاث دول فقط في القارة الأفريقية ترفض حتى الآن الانضمام للبروتوكول المرفق بالميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب بشأن حقوق المرأة في أفريقيا والمعروف باسم بروتوكول مابوتو.
10. الميثاق الأفريقي لحقوق ورفاهية الطفل (1990)

معاهدات أخرى:

11. الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين (1951)

12. اتفاقية اليونسكو بشأن مكافحة التمييز في مجال التعليم (1960)
13. البروتوكول الخاص بوضع اللاجئيين (1967)
14. اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 111 الخاصة بمنع التمييز والتي صدقت عليها مصر بتاريخ 1960.
- تنص جميع هذه الاتفاقيات على الحق الأصيل في المساواة وعدم التمييز بين الأفراد، وهو حق يتقاطع مع حقوق الإنسان الأخرى كافة، وتلتزم مصر بالوفاء بالتزاماتها الدولية كما نص الدستور في المادة 93. ولكن مصر أصدرت عديداً من التحفظات والإعلانات التفسيرية التي تُحد من الوفاء بالتزاماتها بموجب المعاهدات الدولية الخاصة التي هي طرف فيها، ومن ضمن التحفظات التي جاءت لتقييد الحق في المساواة إدخال التحفظ على المادة رقم 16 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (اتفاقية سيداو) والتي تلزم الدول بالقضاء على التمييز ضد المرأة في كافة الأمور المتعلقة بالزواج والعلاقات الأسرية، بما في ذلك ضمان المساواة في الحقوق والمسؤوليات بين الرجل والمرأة، مع الوضع في الاعتبار ما يخص الأطفال وما يتعلق بدخول الزواج أو حله، وجاء التحفظ الثاني ليخص المادة رقم 2 من ذات الاتفاقية والتي تلزم الدول بإدانة التمييز ضد المرأة والقضاء عليه بكافة أشكاله وكان الاشتراط في الحالتين الأتبعارض والشريعة الإسلامية. في عام 2010 أعلنت اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة اعتبار تحفظات مصر على المادتين رقم 2 و16 متعارضة مع هدف وغرض اتفاقية سيداو، ومن ثم حثتها على سحب تلك التحفظات.
- كما أصدرت مصر إعلاناً تفسيرياً أو توضيحياً بشأن المادة رقم 12 (2) من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، والتي تنص على «يتمتع الأشخاص ذوي الإعاقة بالأهلية القانونية، على قدم المساواة، مع الآخرين في جميع مناحي الحياة». يفيد التفسير بأن ذوي الإعاقة بموجب القانون المصري يتمتعون بالقدرة على اكتساب الحقوق وتحمل المسؤولية القانونية فيما يعرف بـ «أهلية الوجوب» وليس أهلية الأداء، وذلك استناداً إلى الشريعة الإسلامية بحسب الإعلان. في حين أوضحت اللجنة المعنية بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في تعليقها العام الأول أن الأهلية القانونية تمنح القدرة على الاحتفاظ بالحقوق والواجبات أي (الوضع القانوني) وممارسة تلك الحقوق والواجبات أي (الوكالة القانونية). ومن ثم يأتي إعلان مصر، الذي يهدف إلى استبعاد ذوي الاحتياجات الخاصة وذوي الإعاقة من التمتع بالوكالة القانونية متعارضاً مع أهداف وأغراض المادة 12 من الاتفاقية.

ملحق 2:

التوصية الصادرة عن الحوار الوطني بشأن إصدار تشريع لإنشاء مفوضية مُناهضة التمييز

- الأساس الدستوري للتشريع: يجب أن يستند أي تشريع لإنشاء المفوضية على الدستور والاتفاقيات الدولية والمصدق عليها والنافذة التي انضمت إليها جمهورية مصر العربية بحسبان أن تلك الاتفاقيات بموجب نص الدستور هي جزء من التشريع الداخلي ولها مرتبة القوانين.
- ضرورة التفرقة بين التمييز المباشر وغير المباشر ووضع تعريف لكل منها: توافق الحاضرون على أن يميز التشريع بين التمييز والتمييز المباشر والتمييز غير المباشر، وذلك على النحو التالي:

1. التمييز هو كل تفرقة بين الأشخاص؛ بسبب المعاملة المتحيزة أو التفضيلية لشخص بسبب الجنس، أو اللغة، أو الأصل، أو السن، أو المعتقد الديني والممارسة الدينية، أو الانتماء السياسي، أو المكانة الاجتماعية، أو الاقتصادية، أو الانتماء المهني، أو الموقع الجغرافي، أو الظروف الصحية، أو لأي سبب آخر، مما يؤدي إلى الحرمان الكلي، أو الجزئي لفئة، أو لشخص طبيعي، أو اعتباري من بعض الحقوق المنصوص عليها في الدستور المصري والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان.

2. التمييز المباشر: هو التفرقة بين الأشخاص بالمعاملة المتحيزة أو التفضيلية لشخص على أساس عضويته الحقيقية أو المتخيلة في مجموعة أو فئة بشرية، وهو أي استثناء أو تقييد أو تفضيل يقوم على أي معايير تحكيمية مثل الجنس، أو اللغة، أو الأصل، أو السن، أو المعتقد الديني والممارسة الدينية، أو الانتماء والنشاط السياسي، أو المكانة الاجتماعية، أو الظروف الصحية وخاصة 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: التفرقة بين الأشخاص هو التأثير غير العادل لتطبيق قاعدة أو سياسة عامة على بعض الفئات الذين يشتركون في سمة معينة كالنساء أو ذوي الإعاقة بما لا يُمكنهم من التمتع بنفس الفرصة المتاحة للآخرين.

غرض المُفوضية ونطاق سريان التشريع:

- يجب أن يتضمن التشريع غرض المفوضية باتخاذ التدابير اللازمة للقضاء على جميع أشكال التمييز، وذلك وفقاً لنص المادة 53 من الدستور.
- يجب أن تمارس مفوضية التمييز جميع أعمالها دون الإخلال باعتبارات حماية الأمن القومي والنظام العام والآداب العامة
- على أن يكون نطاق سريان التشريع وعمل المفوضية على أشخاص القانون العام والخاص على مراحل، ويشمل ذلك الحكومة والهيئات العامة والمؤسسات والشركات الخاصة والمؤسسات الأهلية والتعاونية وفق المراحل التي سيحددها القانون، كما يتضمن عمل المفوضية مكافحة أي شكل من أشكال التمييز في التمتع بالحقوق والحريات في كافة المجالات، ومنها على وجه الخصوص:

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

استقلالية المفوضية:

- اتفق المشاركون على أن تتوفر للمفوضية مقومات الاستقلال اللازمة لأداء عملها، وفي هذا السياق توصي اللجنة بما يلي:

1. يجب أن تتمتع المفوضية بالاستقلال الفني والمالي والإداري.
2. يجب تحديد العلاقة بين المفوضية ومجلس النواب، ويقترح أن يكون شأنها شأن علاقة مجلس النواب مع كل الهيئات المستقلة. (لا سيما الجهاز المركزي للمحاسبات) مع عدم قابلية رئيس المفوضية للعزل إلا في الحالات التي يحددها القانون.
3. ترفع المفوضية تقاريرها لكل من: السيد رئيس الجمهورية - رئيس مجلس النواب - رئيس مجلس الوزراء.
4. يشترط في جميع أعضاء المفوضية ورئيسها ألا يكونوا أعضاء أو لهم مناصب في السلطة التنفيذية أو التشريعية أو القضائية. (مع التأكيد على صعوبة تحقيق ذلك من الناحية العملية)
5. تنشئ المفوضية جهازها الإداري الخاضع لسلطتها المباشرة.
6. يكون للمفوضية موازنة مالية مستقلة تخضع لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات.
7. يؤخذ رأيها في مشروعات القوانين، واللوائح المتعلقة بمجال عملها.
8. القانون يجب أن ينص على أن تكون ممارسة المفوضية لنشاطها؛ على مراحل؛ من الناحية النوعية أو الجغرافية، على أن يكون لكل مرحلة مدة زمنية محددة.

تشكيل وهيكل المفوضية:

- توصي اللجنة بتشكيل كفاء للمفوضية يتناسب مع أداء عملها واستقلاليتها. وتتشكل من الهيئات التالية:

1. رئيس المفوضية.
2. مجلس المفوضية.
3. الجهاز الإداري للمفوضية.

صلاحيات المفوضية:

تم التوافق على أن تكون صلاحيات المفوضية متناسبة مع دورها في اتخاذ التدابير اللازمة للقضاء على أشكال التمييز كافة، بما لا يخل أو يتداخل مع صلاحيات السلطين التشريعية والقضائية، مع مراعاة الاشتراطات المقررة في القوانين الخاصة بعد مراجعتها حسبما هو وارد في البند الأول من هذه المادة، وذلك على النحو التالي

1. إعداد خطة ل طرح مقترحات بسياسات بديلة وسبل مواجهة وتجرير خطاب الكراهية مع الحفاظ على حرية التعبير.
2. تلقي الشكاوى والبلاغات المتعلقة بالتمييز المقدمة من ذوي الصفة والمصلحة، والتحقيق فيها وتسويتها، أو اتخاذ الإجراءات الوقتية، أو إحالتها لجهات الاختصاص، أو جهات التحقيق المختصة بحسب الأحوال.
3. إنشاء منصة 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 بالتعاون مع الجهات المختصة لتعزيز قيم المواطنة وعدم التمييز ونشر ثقافة المساواة.
6. إصدار تقرير سنوي عن نتائج أعمالها في مكافحة التمييز وتقديمه لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء، متضمنا أية مقترحات تشريعية أو ملاحظات تتعلق بمدى تعاون السلطة التنفيذية معها في تحقيق أهدافها.
7. إعداد النشرات والمطبوعات وعقد الندوات والمؤتمرات المتصلة بموضوع عمل المفوضية، ونشر تقرير سنوي عن عمل المفوضية بعد إرساله لرئيس الجمهورية ومجلس النواب ومجلس الوزراء.

إجراءات الشكوى والتحقيق والتدابير الوقتية والتعويض:

• أولاً: الشكوى

تم التوافق على أن يتضمن التشريع بإنشاء مفوضية المناهضة للتمييز إجراءات واضحة لتلقي البلاغات والشكاوى من الأفراد أو الأشخاص الاعتبارية ورقبياً وإلكترونياً، كما توصي بمنح المفوضية، صلاحيات لمواجهة الحالات العاجلة التي تحتاج إلى إجراء وقي يصدر من قاضي الأمور الوقتية بناء على طلب المفوضية وذلك مع توفير ضمانات التحقيق العادلة والمنصفة.

• ثانياً: الإجراءات الوقتية

يجوز للمفوضية بعد تلقي جميع المستندات والأوراق والبيانات الخاصة بشكوى تمييزية، وبعد سماع من ترى لزوم سماعه وتحقيق دفاع المشكوي في حقه وتعرض ما انتهى إليه على قاضي الأمور الوقتية المختص لإصدار أمر مسبب بإزالة التمييز، ويكون الأمر الصادر نافذا 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 الوقي التظلم منه، ومع عدم الإخلال بالحق في التقاضي.

• ثالثاً: ضمانات وضوابط التحقيق

تلتزم المفوضية في تحقيقاتها بضمانات العدالة ومبدأ المواجهة، وخصوصاً سرية البيانات والمعلومات وتمكين أطراف الشكوى من تقديم وجهات نظرهم ومستنداتهم. وبشكل عام، فإن قرارات المفوضية هي قرارات إدارية قابلة للطعن أمام المحكمة المختصة.

