الأردن

الدراسة القانونية الوطنية حول التمييز القائم على أساس السن

تم إعداد هذه الدراسة بالاقتران مع التقرير العالمي لمنظمة HelpAge International، *تعزيز المساواة تجاه كبار السن* ←

وافقت الدول بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان على مكافحة التمييز والعمل على تحقيق المساواة. ويتطلب هذا اعتماد تشريع شامل لمكافحة التمييز يحظر جميع أنواع التمييز القائم على قائمة مفتوحة وواسعة من الأسس بما فيها السن، وذلك في كافة مجالات الحياة.[1] على هذا القانون أن يضع الإطار اللازم لتعزيز المساواة تجاه كبار السن، وتطوير آليات الإنفاذ والتطبيق اللازمة لضمان وصول الضحايا للعدالة ووسائل الانتصاف.

يجدر بالذكر أن الإطار التشريعي الأردني لا يستوفي هذه المعايير.

الالتزامات بالمساواة وعدم التمييز

التصديق على المعاهدة	تم التصديق عليها	الشكاوى الفردية
العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية	✓	✗
العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية	✓	✗
الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري	✓	✗
اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة	✓	✗
اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة	✓	✗
اتفاقية حقوق الطفل	✓	✗
اتفاقية مناهضة التعذيب	✓	✗
الاتفاقية الدولية للعمال المهجرين	✗	✗
الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري	✗	✗

قد قبل الأردن بالالتزامات بعدم التمييز من خلال التصديق على المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان، وهو من ضمن الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الذي يتضمن حقاً قائماً بذاته في عدم التمييز، ويحظر التمييز فيما يتعلق بجميع الحقوق المنصوص عليها في العهد.[2]

الأردن هو أيضا من ضمن الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بالإضافة إلى كل من المعاهدات القائمة على الأسس: الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة. يجدر بالإشارة إلى أنه لا يُسمح في الأردن بتقديم الشكاوى مباشرة لأي من هيئات الأمم المتحدة المُنشأة بموجب معاهدات وذلك بعد استنفاد سبل الانتصاف المحلية.

حظر التمييز القائم على أساس السن

النطاق الشخصي	
هل اعتمدت الدولة تشريع شامل؟	✗
هل اعتمدت الدولة تشريع خاص للمساواة من ناحية السن؟	✗
هل يحظر القانون التمييز القائم على أساس السن بشكل واضح وصريح	؟

لم يعتمد الأردن تشريع شامل لمكافحة التمييز أو تشريع خاص بالمساواة بين الفئات العمرية، وذلك بالرغم من سن عدة قوانين لها علاقة بحقوق كبار السن.[3] وعلى الرغم من اعتماد الدولة قانون لحماية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة والذي يحظر التمييز على أساس الإعاقة في مختلف مجالات الحياة، مثل التوظيف والتعليم والرعاية الصحية والسكن، إلا أن القانون لا يتعلق بشكل خاص بكبار السن، ولا يوفر حماية ضد التمييز متعدد الجوانب.[4] وفي غياب مثل هذا التشريع، فإن الحماية ضد التمييز تكون بمثابة عملية مكونة من عدة جوانب. وتنبع الحماية الرئيسية من التمييز من المادة 6 من الدستور الأردني، التي عُدلت بموجب مرسوم ملكي في عام 2011.[5] وبموجب المادة 6 فإن جميع الأردنيون "أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين".[6]

HelpAge International

EQUAL RIGHTS TRUST

وبموجب المادة ذاتها فإنه ينبغي على الدولة "حماية كبار السن" وحمايتهم "من الإساءة والاستغلال". تجدر الإشارة إلى أن مسألة السن لم يُشار إليه صراحةً بوصفها سمة محمية في البند الأول من المادة 6. وفي حوار مع لجنة اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، أفاد ممثلي الأردن بأن مسمى "الأردنيون" يضمن الحماية لكل من الرجال والنساء.[7] هذا المنطق يمكن تطبيقه على كبار السن من الناحية النظرية. ومع ذلك لم يتم توضيح ذلك بشكل صريح وواضح، ولا يزال نطاق الحكم غير واضح. إلى جانب ذلك، فإن المادة تنطبق فقط على الأردنيين، وهذا قد يستثني بعض الفئات الأخرى من كبار السن القاطنين بشكل قانوني في المملكة من الحماية، كالأشخاص غير المواطنين وعديمي الجنسية.

خارج هذه الضمانة الدستورية، يتضمن القانون الأردني أحكاما فردية لمكافحة التمييز والتي تنطبق على مجالات قانونية محددة. أهم التشريعات هي قانون العمل والذي يتضمن، في *جملة أمور* ، أحكاما حول المساواة في الأجور لصالح المرأة، وحماية فئات معينة من الفصل التعسفي (بما فيها نقابات العمال، النساء الحوامل، والأشخاص الذين يقضون إجازة مرضية). ولكن لا تنص أي من هذه الأحكام على توفير الحماية لكبار السن بشكل صريح. وفي عام 2019 تمت مراجعة قانون العمل لإضافة بند ينص على حظر الإنهاء التلقائي للعقود عند بلوغ سن التقاعد.[8] والرغم من كون هذا الإجراء تغيير مرحب به، إلا أن القانون بشكل عام لا يوفر مستوى كافي من الحماية القانونية ضد التمييز القائم على أساس السن. هذا وتُستثنى بعض الفئات المعينة من الموظفين من **النطاق المادي** للحماية بموجب المادة 3، بمن فيهم موظفي القطاع العام، وأفراد أسرة الموظف، وعمال المنازل، وبعض العاملين الزراعيين. يجدر بالذكر بأنه قد تم اعتماد أنظمة داخلية خاصة بالعاملين في الخدمة المدنية. وبموجب المادة 4 من الأنظمة الداخلية، يتم إدراج عدم التمييز على أساس الجنس، أو العرق أو الدين أو الوضع الاجتماعي كمبدأ عام للخدمة المدنية. وهذا أيضا لا يشير بشكل واضح إلى كبار السن، بالرغم من أن السن يمكن اعتباره شكل من أشكال الوضع الاجتماعي من حيث المبدأ. وتلزم المادة 67 من النظام الداخلي موظفي الخدمة المدنية بمراعاة مبدأ عدم التمييز في عملهم وفي تفاعلهم مع العامة. هذا ولا يوجد قواعد خاصة تُنظم **التبريرات أو الاستثناءات** بموجب القانون.

النطاق الشخصي	
هل التمييز المضاعف محظور	؟
هل التمييز القائم على أساس الانتساب محظور	؟
هل التمييز القائم على أساس الانتساب المتصور محظور	؟

كما ذكر سابقا فإن التشريعات الأردنية لا تنص بشكل واضح على حماية كبار السن من التمييز ضدهم. تناقش المادة 27 من قانون حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لسنة 2017 الحاجة إلى ضمان تسهيل وصول الأشخاص ذوي الإعاقة إلى المؤسسات المخصصة "لكبار السن"، بما في ذلك تبني تدابير لتهيئة وتيسير الوصول وتوفير وسائل الراحة المعقولة. كما وتدعو المادة 29 من المادة إلى تعميم مراعاة حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في عملية وضع استراتيجيات وسياسات التخفيف من حدة الفقر، والتي يتم تطويرها لرعاية كبار السن، وتعميم مراعاة تلك الحقوق أيضا في البرامج الخاصة بالكشف عن العنف والوقاية منه. وبالرغم من ذلك إلا أنه لا يوجد اعتراف عام بحظر **التمييز المضاعف أو التمييز متعدد الجوانب** بموجب القانون. كما أن التشريعات الأردنية لا تحظر بشكل صريح التمييز القائم على أساس **الانتساب** أو **الانتساب المتصور**.

السلوك المحظور	
التمييز المباشر	؟
التمييز غير المباشر	؟
التحرش	؟
الحرمان من وسائل الراحة المعقولة	؟

لا تحدد الضمانة الدستورية للمساواة **أشكال السلوك المحظور**. كما أن مفهوم التمييز غير مُعرف أو مُحدد بموجب قانون العمل أو الأنظمة الداخلية للخدمة المدنية. هذا ويشير قانون حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة إلى القيود أو الحدود **"المباشرة" أو"غير المباشرة"** المفروضة على الحقوق في تعريفه للتمييز القائم على أساس الإعاقة، والذي يتضمن أيضا **الحرمان من وسائل الراحة المعقولة**. ومع ذلك، فإن هذه الأحكام لا تنص على التمييز على أساس السن بشكل واضح وصريح، كما أن نطاق الضمانة الدستورية للمساواة من ناحية شموله لهذه الأشكال من التمييز غير واضح. هذا ولا يوجد حظر عام على **التحرش** القائم على أسس معينة بموجب القانون الأردني.[9]

واجبات المساواة والتدابير الأخرى المتعلقة بالمساواة

إلى جانب القضاء على التمييز، على الدول أيضا تعزيز المساواة بين أفراد الفئات التي تتعرض للتمييز، بما في ذلك كبار السن. وهذا بدوره يتطلب اعتماد مجموعة شاملة من تدابير المساواة الاستباقية والهادفة وتنفيذها بفعالية، حيث تسعى هذه التدابير إلى تحديد ومعالجة العوائق الهيكلية التي تحول دون المساواة في المشاركة. وبهدف الوفاء بالالتزامات الخاصة بعدم التمييز والمساواة بموجب القانون الدولي، قامت العديد من الدول بسن واجبات المساواة التي تتطلب قيام السلطات العامة، وغيرها من الجهات المسؤولة، مثل أصحاب العمل، والمربين، بتقييم أثر سياساتهم، وتعميم مراعاة حقوق الفئات التي يمارس عليها التمييز في عملهم.

لا يوجد في الأردن قانون ينص أو يسمح بشكل واضح وصريح باعتماد تدابير **العمل الإيجابي**. تنص المادة 6(5) من الدستور بأن "القانون يحمي (...) الشيخوخة"، ويمكن تفسير ذلك على أنه ضمان للعمل الإيجابي. ومع ذلك، لا توجد قواعد لتنفيذ هذا الحكم، وهناك خطر من الناحية العملية من إمكانية تطبيقه لتبرير اعتماد تدابير تمييزية تستند إلى افتراضات أبوية ومتعلقة بالسن فيما يتعلق بالشيخوخة. وتقع التدابير المحددة التي تعتمدها الدولة لكبار السن خارج نطاق هذه الدراسة.

يوفر قانون حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة إطارا لاعتماد السياسات الخاصة بالأشخاص ذوي الإعاقة ويشير إلى ضرورة إدراج الأشخاص ذوي الإعاقة في **السياسات والاستراتيجيات** الرامية إلى رعاية كبار السن. وبالرغم من ذلك لا يقع على عاتق السلطات العامة أو الهيئات الخاصة واجب عام لوضع خطط خاصة بالسن. ومع ذلك، اعتمد الأردن استراتيجية وطنية لكبار السن (2018-2022) يشرف عليها المجلس الوطني لشؤون الأسرة.[10] وتسلط الاستراتيجية الضوء على مسألة معالجة التمييز القائم على أساس السن وذلك من ضمن أهداف سياساتها.[11]

كما وتعمل الاستراتيجية على تحديد الثغرات في التشريعات والأطر القانونية التي تحول دون تمتع كبار السن بحقوقهم، كالافتقار إلى التشريعات الشاملة الخاصة بكبار السن وعدم سن تشريعات بشأن الجرائم المرتكبة ضد كبار السن أو إدراج الجرائم المرتكبة ضد كبار السن في إطار السياسات المتعلقة بالعنف المنزلي.[12] وتوصي الاستراتيجية بإدخال تعديلات على قانون العمل وقانون الضمان الاجتماعي وقانون حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة وذلك لكي تعكس الثغرات الموجودة في حماية حقوق كبار السن.[13]

ورغم أن الاستراتيجية واسعة وشاملة لعدة قطاعات، إلا أنها لا تحدد حالات التمييز القائم على أساس السن، أو عدد الشكاوى في أي قطاع يدعي التمييز على أساس السن. هذا ولا يتم التطرق إلى كيفية الوصول إلى سبل الانتصاف والإشراف العام وتنفيذ السياسة. كما وأنه لا يوجد التزام قانوني عام لإجراء **تقييم لأثر المساواة** بموجب التشريعات الوطنية.

الإنفاذ والتطبيق

هناك حاجة لمجموعة متنوعة من التدابير من أجل ضمان وصول ضحايا التمييز إلى العدالة. ويشمل ذلك إنشاء المؤسسات المخولة لإنفاذ الإطار القانوني وتوفير الموارد الكافية لها ؛ وتحسين القواعد الوطنية التي تحكم الأدلة والبراهين في قضايا التمييز؛ وتوفير المساعدة القانونية، إلى جانب الترتيبات الإجرائية وتدابير تيسير الوصول، من أجل إزالة العوائق المالية والمادية. وفي حين أن الدول قد تعتمد نهوجا مختلفة قليلا في إنفاذ قانون المساواة وتطبيقه، فإنه يجب في جميع الحالات ضمان حق الأشخاص الذين تعرضوا للتمييز في التماس الإنصاف القانوني وتوفير وسائل انتصاف فعالة.

وتنص المادة 137 من قانون العمل على أنه يتم النظر في منازعات العمل أمام محكمة الصلح. ويجوز توفير سبل الانتصاف المدني - الذي يمكن أن يشمل التعويض - وأمر الإعادة إلى العمل، في الحالات المتعلقة بالفصل غير المشروع. وبالنظر إلى التعديلات المشار إليها أعلاه التي تحمي من الإنهاء التلقائي للعقد عند بلوغ سن التقاعد، فإن هذا الإنهاء قد يشكل سبباً لرفع دعوى مدنية ضد صاحب عمل. هذا ويجوز أيضا فرض غرامة على أصحاب العمل الذين ينتهكون أحكام القانون. ويجوز للموظفين تقديم شكوى إلى وزارة العمل، التي يحق لها التحقيق وفرض الغرامات.

وفي غياب الحق في عدم التمييز على أساس السن في قانون العمل، فإن آلية الشكاوى هذه محدودة النطاق. هذا ولا يوجد أي إجراء محدد لنقل **عبء الإثبات** في قضايا التمييز.

لا يوجد في الأردن هيئة مكرسة للمساواة، رغم أنه تم إنشاء المجلس الأعلى لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة بموجب قانون حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة. كما وتم تكليف المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان التابعة للدولة - وهي المركز الوطني لحقوق الإنسان - بتلقي الشكاوى المتعلقة بانتهاكات الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ورداً على طلب من خبير الأمم المتحدة المستقل المعني بحقوق كبار السن للحصول على معلومات عن أفضل الممارسات في عام 2015، ذكر المركز الوطني لحقوق الإنسان أنه أنشأ وحدة فرعية متخصصة في عام 2007 لإعمال حقوق الإنسان للفئات الضعيفة التي تشمل كبار السن.[14] وحدد المركز الوطني لحقوق الإنسان على وجه الخصوص أفضل الممارسات التالية ذات الصلة بكبار السن:

- تلقي الشكاوى وحلها إما مباشرة من خلال المركز أو من خلال إحالتها إلى الأطراف المعنية.
- رصد حالة حقوق الإنسان لكبار السن والتحقق من امتثالها للمعايير الدولية، التي تشمل تنفيذ زيارات معلنة إلى دور رعاية المسنين.
- المشاركة النشطة في صياغة الاستراتيجية الوطنية الأردنية لكبار السن.
- إصدار تقارير منتظمة ودورية عن حالة المسنين في المملكة.[15]

وتجدر الإشارة إلى أن رد المركز الوطني لحقوق الإنسان على الخبير المستقل أوضح أن تعزيز وحماية حقوق كبار السن يتطلب تشريعات محددة، إلى جانب اعتماد صك متخصص للأمم المتحدة بشأن حقوق كبار السن لتقديم التوجيه إلى الدول في هذا المجال.[16]

الثغرات والفرص

يوفر الإطار القانوني الأردني حماية محدودة للغاية من التمييز. وفي إطار الدستور، وعلى نطاق التشريعات الوطنية ككل، فإن الحماية المقدمة تكون ضعيفة جدا: فالتمييز نادراً ما يتم تعريفه، وهناك اعتراف ضئيل بمفاهيم التمييز الرئيسية. إن عدم وجود حظر صريح للتمييز على أساس السن هو ثغرة كبيرة في مجال الحماية، علما أنه لا يوجد سوى عدد محدود من سبل الانتصاف القانونية المتاحة للأفراد الذين انتهكت حقوقهم. وفي حين أن اعتماد الاستراتيجية الوطنية الخاصة بكبار السن - التي ترى بأن معالجة مسألة التمييز القائم على أساس السن هي هدفا رئيسيا من أهداف السياسة العام - هو تطور جدير بالترحيب، فإنه لا يستند إلى تشريعات تقتضي اعتماد واجبات أو استراتيجيات أو تعميم مراعاة حقوق كبار السن بشكل صريح وواضح. ولضمان الحماية الكاملة والفعالة من التمييز ضد كبار السن ولجميع أصحاب الحقوق داخل الدولة، يجب على الأردن اعتماد تشريعات شاملة لمكافحة التمييز.

الحواشي

1. للاطلاع على مناقشة حول إطار حقوق الإنسان بشأن التمييز على أساس السن، انظر منظمة HelpAge International، *تعزيز المساواة تجاه كبار السن*، 2022.

2. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادتين 26 و 2 (1).

3. انظر (القوانين غير الحصرية) قانون الضمان الاجتماعي رقم (1) لسنة 2014، قانون التقاعد المدني وتعديلاته رقم (34) لسنة 1959، وقانون التقاعد العسكري رقم (33) لسنة 1959، والذي يقدم قواعد محددة بشأن استحقاقات التقاعد؛ تعليمات المعونات المالية لرعاية وحماية الأسر المحتاجة رقم (2) لسنة 2012 وقانون صندوق الزكاة رقم (8) لسنة 1988، والذي ينص على توفير المساعدة المالية المباشرة لكبار السن الذي يعانون من الفقر، إلى جانب تشريعات محددة معتمدة في مجالات الرعاية الصحية والضمان الاجتماعي، والتي تضع ضمانات محددة لحماية حقوق كبار السن. وبما أن هذه القوانين لا تنص بشكل واضح وصريح على حظر التمييز، لن يتم مناقشتها بالتفصيل في هذه الوثيقة.

4. قانون رقم (20) لسنة 2017 بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

5. دستور المملكة الأردنية الهاشمية، المادة 6.

6. *المرجع نفسه*، المادة (6)

7. اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، *تقرير الدولة الطرف: الأردن*، وثيقة الأمم المتحدة CEDAW/C/JOR/6، 2015، الصفحة 11

8. قانون العمل رقم 8 لسنة 1996، بصيغته المعدلة.

9. لمناقشة حول العنف والتحرش في مكان العمل، انظر منظمة العمل الدولية، منظمة العمل الدولية في *الأردن تطلق حملة للتأكيد على الحق في بيئة خالية من العنف والتحرش*، 2020 ، متاحة في: https://www.ilo.org/beirut/media-centre/news/WCMS_748671/lang--en/index.htm

10. هناك عدة سياسات أخرى اعتمدتها الدولة تتعلق بشكل مباشر أو غير مباشر بحقوق كبار السن. وتشمل هذه رؤية الأردن (2025) ؛ الخطة الوطنية الشاملة لحقوق الإنسان (2016-2025) ؛ الخطة الاستراتيجية لوزارة التنمية الاجتماعية (2017-2021) ؛ الخطة الاستراتيجية لوزارة الصحة (2018-2022) ؛ خطة عمل وطنية لفرصة الهبة الديموغرافية (2011) ؛ والاستراتيجية الوطنية الجديدة للسكان (2021-2030).

11. المجلس الوطني لشؤون الاسرة يحدث الاستراتيجية الوطنية لكبار السن | جوردان تايمز' <http://www.jordantimes.com/news/local/ncfa-modernising-national-strategy-elderly> accessed 4 September 2021.

12. 'المجلس الوطني لشؤون الأسرة - استراتيجية وطنية لكبار السن (2018-2020)' <https://ncfa.org.jo/uploads/2020/08/83e585ba-830a-5f31197f0177.pdf>.

13. *المرجع السابق*

14. 'استبيان الخبير المستقل المعني بتمتع كبار السن بجميع حقوق الإنسان بشأن أفضل الممارسات في تنفيذ القانون الحالي المتعلق بتعزيز وحماية حقوق كبار السن، رد المركز الوطني لحقوق الإنسان ، 2015' <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/OlderPersons/Practices/NHRIs/Jordan%20NHRI.docx>.

15. *المرجع السابق*

16. *المرجع السابق*

تم إعداد هذا التقرير بتمويل سخي من الجمعية الأمريكية للمتقاعدين.

AARP®

منظمة HelpAge International
صندوق بريد 70156، لندن
WC1A 9GB، المملكة المتحدة
هاتف: +44 (0)20 7278 7778
info@helpage.org
www.helpage.org
جمعية خيرية مسجلة تحت رقم 288180

@HelpAge

HelpAge International

التصميم بواسطة www.truedesign.co.uk TRUE

حقوق النشر © HelpAge International 2022

هذا العمل مُرخص بموجب نسب المصنف – غير تجاري – منع الاشتقاق 4.0 دولي التابع لمؤسسة المشاع الإبداعي ("Creative Commons") الترخيص الدولي، https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0