



تعزير المساواة تجاه كبار السن

الملخص

HelpAge

International



EQUAL RIGHTS TRUST

شكر وتقدير

صدر هذا التقرير بتكليف من منظمة HelpAge International وتم إعداده من قبل منظمة المساواة في الحقوق Equal Rights Trust بقيادة سام بارنز - موظف الشؤون القانونية في المنظمة - الذي ساهم بدوره في توجيه عملية البحث وإعداد التقرير. تجدر الإشارة إلى أن التقرير تم تطويره بفضل المساهمات السخية لمجموعة واسعة من الجهات المختصة.

هذا ونتوجه بشكر خاص إلى اللجنة الاستشارية للتقرير لما قدمته من تعليقات وملاحظات مفيدة متعلقة بتحليل القانون الدولي، والحاجة إلى صك ملزم للأمم المتحدة في مجال حقوق الإنسان بشأن حقوق كبار السن:

أندرو بيرنز (أستاذ فخري في مجال حقوق الإنسان بجامعة نيو ساوث ويلز، سيدني)؛ بيل ميتشل (محام رئيسي في مؤسسة Townsville Community Law)؛ نينا جورجانتي (منسقة السياسات في AGE Platform Europe)؛ ويليام ألفارادو ريفيرا (نائب الرئيس الأول للتقاضي في الجمعية الأمريكية للمتقاعدين)؛ وبريدجيت سليب (باحثة أولى في مجال حقوق كبار السن، هيومن رايتس ووتش).

تم الانتهاء من التقييمات الأولية القطرية في ثمان ولايات قضائية وذلك بدعم كريم وسخي من مكاتب المحاماة التالية:

بروشو، فرنانديز ماديرو ولومباردي (الأرجنتين)؛ NRA Legal (الهند)؛ SyCip سالازار هيرانديز وجاتاميتان (الفلبين)؛ كينستيلار (صربيا)؛ ألين وأوفري (جمهورية كوريا)؛ بومانز (تنزانيا)؛ و سيمونز وسيمونز (المملكة المتحدة).

نتقدم بالشكر أيضا للأشخاص التاليين لمساهماتهم في توسيع نطاق التحليل الأولي للإطار القانوني وتقديم تعليقات وملاحظات حول ملخصات كل دولة:

نيكولاس فوريريو فياريال (الأرجنتين)؛ شارلوتا بلومكفيست (فنلندا)؛ جيسامين ماثيو (الهند)؛ ثريا بوينز (الأردن)؛ مارغريت موغا (كينيا وتنزانيا)؛ ناتاليا تشوديك (باراغواي)؛ وبنجامين فيلاسكو (الفلبين).

وأخيرًا، نتوجه بالشكر إلى خبراء القانون الوطنيين التاليين لمراجعتهم المفيدة لملخصات كل دولة وملاحظاتهم حول التطبيق العملي لإطار قانون مكافحة التمييز:

ايسولينا دافوف (الأرجنتين)؛ جينا كوئاري (الهند)؛ أروى النجاوي (الأردن)؛ سارة كينيايجوي (كينيا)؛ ساردوريك عبد الخليلوف (جمهورية قبرغيزستان)؛ ويلنور بابا (الفلبين)؛ تشو هيونسي (جمهورية كوريا)؛ ايفلين كولينز (إيرلندا الشمالية)؛ كوسانا بيكر (صربيا)؛ وليفينجستون بيكواسو (تنزانيا).

نحن نعرب عن خالص امتناننا لكل من ساهم في إعداد هذا التقرير، كما نعرب عن تضامننا المستمر مع أولئك المدافعين عن المساواة الذين يعملون في جميع أنحاء العالم لتعزيز حماية حقوق كبار السن.

التقرير تم تطويره بتمويل سخى من الجمعية الأمريكية للمتقاعدين.

AARP®



Benjamin Schilling/HelpAge International

قائمة المحتويات

	2	شكر وتقدير
	4	المقدمة
	5	النهج، والمنهجية وهيكل التقرير
	6	الفصل 1: حماية حقوق كبار السن
	6	التمييز القائم على أساس السن في سياقه
	7	نهج مزدوج
	8	الفصل 2: الحق في المساواة وعدم التمييز
	9	الفصل 3: النهج المتبعة في التشريعات الوطنية
	10	نهج شامل
	10	تشريعات وقوانين خاصة بالسن
	11	خليط من الحماية
	12	الفصل 4: حظر التمييز القائم على أساس السن
	12	النطاق الشخصي والمادي
	13	السلوك المحظور
	14	التبريرات والاستثناءات
	15	الاستنتاجات
	16	الفصل 5: تعزيز المساواة تجاه الأشخاص المسنين
	16	واجب التصدي للتمييز القائم على أساس السن
	17	الإجراءات الإيجابية
	17	تدابير لتعزيز المساواة
	18	الاستنتاجات
	19	الفصل 6: الإنفاذ والتطبيق
	19	إنفاذ التشريعات الخاصة بمكافحة التمييز
	20	الأدلة والبراهين
	21	الهيئات المعنية بالمساواة
	21	الاستنتاجات
	22	الفصل 7: ملخص البحث والتوصيات
	24	الحواشي



المقدمة

إن الانتشار والتقبل الواسع للتدابير التي تميز على أساس السن خلال الجائحة يعكس تضارب الضمانات القانونية التي تمنع التمييز القائم على أساس السن في التشريعات الوطنية. وبالرغم من التزاماتها بموجب القوانين الدولية وقوانين مكافحة التمييز، إلا أن الكثير من الدول لا تحظر التمييز القائم على أساس السن بصورة صريحة. في حين تحظر الدول الأخرى التمييز القائم على أساس السن في مجالات محددة فقط في الحياة أو تحظر التمييز القائم على هذا الأساس لوحده. وفي بعض الأحيان لا تعترف هذه القوانين بالتمييز متعدد الجوانب، مثل التمييز القائم على أساس السن والنوع الاجتماعي. وهذا الافتقار إلى الحماية القانونية له نتيجة ثلاثية الجوانب؛ تبني ومواصلة تطبيق قوانين وسياسات تميز على أساس السن؛ الفشل في حظر التمييز بشكل فعال من جانب الجهات الفاعلة في القطاع الخاص والعام؛ وإدامة التمييز القائم على أساس السن.

البحث في ممارسات الدول المتبعة لوضع التشريعات الهادفة إلى حظر التمييز القائم على أساس السن، وتعزيز المساواة في مشاركة كبار السن في كافة مجالات الحياة. وبهذا فإن التقرير يهدف إلى تحديد الفجوات الرئيسية، وأوجه عدم الاتساق، والعوائق التي تحول دون إعمال الحق في المساواة وعدم التمييز لكبار السن، ولتسليط الضوء على الممارسات الجيدة والتغيرات الواعدة.

منذ إعلان منظمة الصحة العالمية عن جائحة كورونا في شهر آذار 2020، سارعت الدول حول العالم إلى وضع قوانين وسياسات مصممة لمكافحة انتشار الفيروس وحماية مواردها الصحية الوطنية المحدودة. وقد كان لاستجابات الدول المختلفة مثل توفير الرعاية الصحية، وتنفيذ تدابير الإغلاق الشامل، ووضع سياسات مصممة لتخفيف الآثار الاقتصادية المترتبة على الجائحة آثار غير متناسبة وتمييزية (متوقعة وغير متوقعة) بحق فئات مختلفة في العالم. ومن ضمن الفئات الأشد تأثراً وتضرراً بهذه الاستجابات فئة كبار السن. إذ تم اللجوء لتدابير تمييزية تقيد حركة كبار السن في كل مرحلة من مراحل الاستجابة. هذا وقد تم منع كبار السن من الوصول إلى خدمات الرعاية الصحية اللازمة، كما وزاد خطر تعرضهم للعنف، ناهيك عن حالات عدم المساواة القائمة في مجالات مثل التوظيف والتي تفاقمت خلال تلك الفترة.

النهج، والمنهجية و هيكل التقرير

يقوم هذا التقرير بمقارنة الأطر القانونية الوطنية المتعلقة بالمساواة وعدم التمييز ويتفحصها بعناية في 12 ولاية قضائية من ضمن مجموعة من المناطق العالمية، ويقوم بتحليلها من أجل التحقق من مدى اتساقها مع المعايير القانونية الدولية، وإجراء مقارنات بين الممارسة المتبعة في هذه البلدان المختلفة.

تم اختيار الدول المشمولة في المشروع على أساس تنوعها الجغرافي، وتقاليدها القانونية المختلفة، ومراحل التطور المختلفة في سن وتنفيذ قانون المساواة. هذه الدول هي:

الأرجنتين	
جمهورية قبرغيزستان	
فنلندا	
باراغواي	
المملكة المتحدة	
الفلبين	
الهند	
جمهورية كوريا	
الأردن	
صربيا	
كينيا	
تنزانيا	

تم إجراء البحث الخاص بهذا التقرير في عدة مراحل، إذ تم في المرحلة الأولى إجراء تحليل شامل للإطار القانوني الدولي المتعلق بالمساواة وعدم التمييز القائم على أساس السن.

كما وتم في الوقت نفسه إجراء تحليل ومسح قانوني في الـ 12 دولة قيد الاستعراض، مع توجيه بحث موحد، بالإضافة إلى استخدام نموذج موحد لضمان اتساق البحث وقابليته للمقارنة. أما في المرحلة الثانية من العملية، فتم التحقق من عملية تحليل الإطار القانوني الدولي وعملية تقييم

الإطار القانوني الوطني الأولية والثابت من صحتها من قبل الخبراء المختصين. وفي المرحلة الأخيرة، تم تجميع وتحليل نتائج هاتين العمليتين البحثية وذلك من أجل إعداد تحليل مقارن للأطر القانونية في البلدان الاثني عشر قيد الاستعراض.

إلى جانب إعداد التقرير المقارن العالمي، تم أيضا إعداد تقييمات للأطر القانونية الوطنية لكل دولة. تقدم هذه التقييمات وصفاء وتحليلا وتقييما للقوانين في البلدان الاثني عشر المشمولة في هذا التقرير، حيث توفر معلومات مفصلة لا يمكن توفيرها في التقرير المقارن.

ملخصات الفصول

يتكون هذا التقرير من سبعة فصول.

الفصل 1: يبدأ باستطلاع التطورات في مجال حماية حقوق كبار السن على الصعيد الدولي

الفصل 2: يستعرض إطار القانون الدولي لحقوق الإنسان المتعلق بالمساواة وعدم التمييز كونه ينطبق على جميع الأسس المعترف بها ، بما في ذلك السن.

الفصل 3: يتحدث عن البلدان التي هي موضوع التقرير ويبحث في سجل مشاركتها في التصديق على الصكوك الدولية والإقليمية الخاصة بحقوق الإنسان. ثم ينتقل الفصل لتلخيص الوسائل الرئيسية التي سعت من خلالها كل دولة إلى تفعيل التزاماتها المتعلقة بالمساواة وعدم التمييز من خلال التشريعات الوطنية. هذا وتتناول الثلاثة فصول التالية الأطر القانونية الوطنية، وتقوم بتقييمها بدقة بالنظر إلى المعايير الدولية في ثلاثة أبعاد مختلفة.

الفصل 4: ويستعرض المعايير الدولية المتعلقة بالحقوق في عدم التمييز بقيم مدى استيفاء القوانين في كل دولة لهذه المعايير.

الفصل 5: فيقوم بتقييم النهج التي تتبعها الدول في الوفاء بالتزاماتها لتعزيز المساواة تجاه كبار السن ، وتحليل ما إذا كانت القوانين الوطنية تقتضي - ولأي مدى - اعتماد

مجموعة شاملة من تدابير المساواة الاستباقية والهادفة وتنص على اعتمادها وتنفيذها بفعالية، وهي تدابير تسعى إلى تحديد ومعالجة العوائق الهيكلية التي تحول دون المساواة في المشاركة.

الفصل 6: يبحث في تدابير الإنفاذ والتطبيق ، ويحقق في ما إذا كان لدى الدول الإجراءات والأطر والمؤسسات اللازمة لضحايا التمييز للمطالبة بحقوقهم.

الفصل 7: ويعرض الاستنتاجات والتوصيات الرئيسية التي خلص إليها التقرير، والموجهة إلى المجتمع الدولي والجهات الفاعلة الحكومية والمجتمع المدني.



الفصل 1: حماية حقوق كبار السن



Fabeha Monir/Age International

بالشيخوخة وكبار السن" وأن يتم "ضمان الكرامة والمساواة والاستقلالية والمشاركة طوال الحياة".⁸ وعلى غرار ذلك، ركز التقرير العالمي عن التمييز على أساس السن الصادر عن منظمة الصحة العالمية في عام 2021 على الدور المركزي للقانون باعتباره الأول من ثلاث استراتيجيات لمكافحة التمييز القائم على أساس السن، مشيراً إلى أن "سن السياسات والقوانين يشكل استراتيجية مهمة يمكن استخدامها للحد من التفرقة العمرية أو القضاء عليها، لا سيما التمييز على أساس السن".⁹

يتيح التعافي من الجائحة فرصة فريدة لإحراز تقدم نحو "مجتمع أكثر شمولاً وإنصافاً ومراعاةً لكبار السن" بحيث يكفل حماية حقوق الإنسان لكبار السن.¹⁰ هذا وقد دعا الأمين العام للأمم المتحدة الدول على "مراعاة كبار السن والتركيز عليهم بشكل كامل في الاستجابة الاجتماعية والاقتصادية والإنسانية لجائحة كوفيد-19". وهذا بدوره يتطلب "تعزيز الإطار القانوني الوطني والدولي لحماية حقوق الإنسان الخاصة بكبار السن"، وإدماج منظور حقوق الإنسان في عملية التخطيط للتعافي من الجائحة.¹¹ وقد وقعت 146 دولة - بما فيها كل من اثني عشر دولة الخاضعة للدراسة في هذا التقرير - اعتباراً من تاريخ 20 أيار 2020 بياناً يؤيد موجز سياسات الأمين العام حول تأثير جائحة كوفيد-19 على كبار السن.¹²

إن الحاجة للتغيير واضحة، لكن هذا التغيير لا يمكن تحقيقه إلا إذا التزمت كافة الجهات المعنية بنهج يدمج بالكامل منظور حقوق الإنسان لكبار السن ويضمن حقهم في عدم التمييز والمشاركة المتساوية. لكن وللأسف، فإن تنفيذ هذا الأمر على المستويات المحلية والإقليمية والدولية لم يكن كافي حتى الآن.

أ. التمييز القائم على أساس السن في سياقه

تم النظر لكبار السن خلال الجائحة بنظرة سلبية على أنهم جميعهم "ضعفاء وعرضة للخطر".¹ وهذه ليست بظاهرة جديدة. وبالرغم من أن فيروس كورونا قد "أبرز التفرقة العمرية والتمييز القائم على أساس السن المتأصل في العديد من المجالات" و "سلط الضوء على الثغرات في حماية حقوق الإنسان"، إلا أن التفرقة العمرية والتمييز القائم على أساس السن هو مشكلة منتشرة وسائدة منذ زمن طويل في العديد من الثقافات حول العالم.²

إذ يُنظر إلى كبار السن في كثير من الأحيان على أنهم "عبء على المجتمعات"³ أو على أنهم "متلقي المزايا والخدمات الاجتماعية المكلفة".⁴ وتنعكس هذه الافتراضات في أطر السياسات والقوانين الوطنية والتي تتناول مسألة حقوق كبار السن من منظور خيري أو طبي باعتبارهم موضعاً للرعاية⁵ وهو منظور أبوي بشكل أساسي ويقال من شأن كبار السن كأفراد يتمتعون بحقوق.

ولإحراز تقدم نحو تحقيق المساواة لكبار السن، لا بد من إحداث تغيير جذري. ويتطلب ذلك اعتماد نهج قائم على حقوق الإنسان يعمل على مواجهة التمييز القائم على أساس السن، ويعترف بكبار السن بوصفهم بشراً ولدوا متساوين في الكرامة والحقوق.⁶ وهذا بدوره يلزم الدول باعتماد وإنفاذ وتطبيق قوانين تحظر التمييز القائم على أساس السن ووضع التزامات لتعزيز المساواة تجاه كبار السن. هذا وقد قال خبير الأمم المتحدة المستقل المعني بتمتع كبار السن بجميع حقوق الإنسان في تقريره السنوي لعام 2021 بأن "النهج القائم على حقوق الإنسان هو الإطار الأنسب والأكثر فعالية لمواجهة التمييز القائم على أساس السن".⁷ وأن على هذا النهج أن يتم "إدراجه في القوانين والسياسات والممارسات المؤسسية المتعلقة

بدلاً من الاعتراف بالحقوق. إن هذا الغياب يعني أيضاً بأن العناصر المحددة لضمان عدم التمييز والمشاركة المتساوية لكبار السن لا تزال غير مدوّنة حتى الآن، مما يترك ثغرة في تفسيرها وبالتالي خلق ثغرة في الحماية. هذا وبشكل خاص فإن عدم القدرة على تحديد الصور النمطية تجاه كبار السن أو التحاشي في مواجهتها يعني بأن أعمال التمييز ضد كبار السن قد تكون مبررة، وذلك في الوقت الذي يكون أي عمل مماثل يقوم على أي أساس آخر غير مقبول. وفي الوقت نفسه، هناك فشل في الاعتراف بأن التدابير التي تهدف ظاهرياً إلى إفادة كبار السن تعكس في الواقع النهج الأبوي والتحيّز اللاوعي إزاء قدرات كبار السن، وهي تدابير لها أثر تمييزي مباشر.

ولمعالجة هذه الثغرات هناك حاجة إلى إتباع نهج مزدوج.¹⁷

أولاً هناك حاجة لتحسين التفاعل مع موضوع حقوق كبار السن على المستوى الدولي. فالدول تمتلك التزامات واضحة في مجال المساواة وعدم التمييز من خلال التصديق على المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان، كما وهناك توافق في الآراء على المضمون المعياري الأساسي لهذه الحقوق، وهو ما ينطبق على التمييز على أساس السن كما ينطبق على أسس أخرى. لكن من الناحية العملية فإن الالتزام المحدود بالحق في عدم التمييز ضد كبار السن - والأمثلة البارزة على الممارسات السيئة أو غير المتسقة - يعني في الواقع أن هناك حاجة إلى تعزيز حقيقة أن المعايير الدولية تنطبق بالمثل على التمييز ضد كبار السن.

ثانياً هناك حاجة إلى اعتماد اتفاقية جديدة للأمم المتحدة بشأن حقوق كبار السن. فالتمييز القائم على أساس السن أصبح ظاهرة منتشرة في المجتمعات. والانتقال من نموذج قائم على النهج الخيري والرعاية الاجتماعية إلى نهج قائم على حقوق الإنسان يتطلب إحداث نقلة نوعية وجذرية في الفهم والاستيعاب. هذا وقد شهدنا نقلات جذرية مماثلة ذات صلة بفئات أخرى تعاني من التمييز، حيث تم إعداد صكوك دولية مكرسة لهذه الفئات، مثل اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.¹⁸ هذا ويساهم الصك الدولي لحقوق الإنسان بتوضيح التزامات الدول القانونية تجاه كبار السن في مختلف جوانب الحياة؛ يحسن من استيعاب مفاهيم المساواة مثل التفرقة العمرية، وإساءة معاملة المسنين والتمييز على أساس السن؛ يشكل حافزاً إضافياً نحو الإصلاح القانوني على المستوى الوطني؛ ويسهل النقلة نحو نهج قائم على حقوق الإنسان.

يقتضي القانون الدولي من الدول القضاء على جميع أشكال التمييز. وينشأ هذا الالتزام مباشرة بموجب المادة 2 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الذي يلزم الدول بضمان تمتع الأشخاص بالحقوق المحمية بموجب تلك الصكوك وذلك "دون أي نوع من أنواع التمييز". وهذا الالتزام مدعوم من خلال الحق القائم بذاته في عدم التمييز الذي نصت عليه المادة 26 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والذي ينص على أن "الناس جميعاً سواء أمام القانون ويتمتعون دون أي تمييز بحق متساو في التمتع بحمايته"، وهو يلزم قانون الدولة بأن "يكفل لجميع الأشخاص على السواء حماية فعالة من التمييز لأي سبب".

وقد دأبت لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة واللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية - وهي الهيئات المسؤولة عن تفسير العهدين - على التأكيد بأن السن محمي باعتباره سمة. وقد أقرت الهيئتان بأن السن شكل من أشكال "الأسباب الأخرى" - وهو أساس من أسس التمييز الذي تحميه هذه الصكوك - مما يجعل ما ورد في العهدين نصاً صريحاً.

ومع ذلك، فإن هذا الالتزام بالقضاء على التمييز على أساس السن غير معترف به أو مفهوم على نحو سليم أو مقبول عالمياً وذلك لعدد من الأسباب، لا سيما عدم إدراج السن على أنه أساس للتمييز بشكل صريح في صكوك الأمم المتحدة الأساسية المتعلقة بحقوق الإنسان. إن مسألة التمييز القائم على أساس السن لم يتم تناولها في عمل هيئات معاهدات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، إذ باتت فئة كبار السن فئة غائبة ضمن عمل الهيئات.¹³ هذا ولم يتم الاعتراف بمفاهيم محددة أو توضيحها، مثل مفهوم التمييز ضد كبار السن.¹⁴ وبالرغم من استكشاف بعض المسائل المهمة المتعلقة بالتمييز على أساس السن، إلا أن العملية قد كانت تدريجية، وفي بعض الأحيان قد ساهمت اللغة المستخدمة من قبل هيئات المعاهدات في تعزيز الصور النمطية المتعلقة بكبار السن، وذلك بشكل يتعارض مع النهج القائم على حقوق الإنسان المذكور أعلاه.¹⁵ يجدر بالذكر إلى أنه لحد يومنا هذا لم يتم تحقيق سوى تقدم قليل، علماً أنه هناك افتقار للتوجيهات الواضحة للدول حول كيفية الوفاء بالتزاماتها المتعلقة بالمساواة وعدم التمييز تجاه كبار السن.¹⁶

وهذا الغياب يعني - وفي أبسط مستوياته - أن الدول لم تنتقل بعد لمرحلة سن القوانين التي تحظر التمييز ضد كبار السن في نفس الطريقة التي سنت فيها قوانين لأسس أخرى للتمييز، مثل الجنس، أو العرق أو الإعاقة. وهذا يعني أيضاً أن الدول التي اعتمدت قوانين تركز على التمييز القائم على أساس السن أو حقوق كبار السن بشكل واضح وصريح - بدلاً من الاعتراف بالسن كواحد من الأسس التي تستحق الحماية المتساوية في قوانين شاملة لمكافحة التمييز - قد صاغت القوانين بشكل يعكس منظور أبوي أو خيري، وذلك بالتركيز على توفير الرعاية أو الخدمات،



الفصل 2: الحق في المساواة وعدم التمييز



Ben Small/HelpAge International

وإلى جانب هذه المعاهدات، تم اعتماد اتفاقيات خاصة بالأسس تحظر كافة أشكال التمييز العرقي، والتمييز على أساس الجنس والنوع الاجتماعي، والتمييز ضد الأشخاص ذوي الإعاقة. وقد اعترفت كل من اللجان المكلفة بتفسير هذه المعاهدات بأن حظر التمييز الذي تنص عليه تلك المعاهدات يشمل التمييز القائم على اثنين أو أكثر من الأسس (التمييز متعدد الجوانب أو التمييز المضاعف)،²⁴ وتعترف كل منها بالسن بوصفه أساساً للتمييز كجزء من هذا الحظر واسع النطاق.²⁵

لا يعترف القانون الدولي لحقوق الإنسان بالتمييز المعياري بين الأسس "المدرجة" أو "غير المدرجة"، أو أي تسلسل هرمي للأسس. وفي حين رأت بعض الهيئات الإقليمية المعنية بحقوق الإنسان، مثل المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، أن بعض أسس التمييز قد تخضع "لرقابة أو تدقيق أشد" من غيرها، لم يتم التوصل لمثل هذا الاستنتاج على الصعيد الدولي. ومن جهة أخرى، فإن عدم إدراج السن ضمن الأسس المذكورة في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان قد كان له آثار مهمة.

وأشارت مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان أن عدم إدراج السن بشكل صريح قد "يبعث رسالة مفادها أن الأسس غير المدرجة ذات أهمية أقل من الأسس المدرجة" وأنها قد تخضع لتدقيق أقل شدة من الأسس الأخرى المذكورة صراحة.²⁶ قد يكون مثل هذا التفسير غير متسق مع ما ورد في القانون الدولي لحقوق الإنسان، ولكن الحقيقة هي أن الدول والجهات الفاعلة الأخرى ستقوم بالتمييز.

إن المساواة وعدم التمييز هما من الحقوق الأساسية التي تقع في صميم إطار القانون الدولي لحقوق الإنسان. وبالرغم من حظر التمييز القائم على "أسس" معينة،¹⁹ إلا أنه يوجد بعض الاستثناءات،²⁰ إذ لا تدرج المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان "السن" على أنه أساس واضح للتمييز. إذ كما أشير أعلاه يعتبر السن سمة محمية بموجب القانون الدولي. والواقع أن السن هو واحد من عشرات السمات غير المدرجة بشكل صريح في صك دولي - الهوية الجنسانية، والحالة الصحية، والحالة الاجتماعية، والميول الجنسية باعتبارها أمثلة أخرى - ولكنه معترف به بوصفه شكلاً من أشكال "الأسباب الأخرى".²¹

وقد ذكرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، في تفسير المادتين 2 (1) و26 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، أن "التمييز المتصل بالسن الذي لا يستند إلى معايير معقولة وموضوعية قد يرقى إلى التمييز على أساس غير ذلك من الأسباب".²² وعلى نحو مماثل، تدرج اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم 20 بشأن عدم التمييز، السن كسمة مشمولة في الحماية تقع ضمن نطاق "غير ذلك من الأسباب" المنصوص عليها في المادة 2 (2) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.²³



الفصل 3: النهج المتبعة في التشريعات الوطنية



Ida Shiang/HelpAge USA

على الرغم من اختلاف نطاق ومضمون وقابلية تنفيذ تدابير الحماية التي توفرها بشكل كبير. وفي مجموعة أخرى من البلدان تكون الحماية ضد التمييز القائم على أساس السن منتشرة عبر خليط من القوانين والسياسات المختلفة، التي توفر درجات مختلفة من الحماية (وفي بعض الحالات، درجة قليلة جدا أو معدومة على الإطلاق). وبهذا يمكن تقسيم الدول قيد الاستعراض إلى ثلاث فئات عامة:

فيلندا، المملكة المتحدة، صربيا	نهج شاملة
الأرجنتين، جمهورية قبرغيزستان، باراغواي، الفلبين، جمهورية كوريا	قوانين مساواة خاصة بالسن
الهند، الأردن، كينيا، تنزانيا	خليط من الحماية

وافقت كل دولة مشمولة في هذه الدراسة على الالتزامات باحترام، وحماية، وتلبية الحق في المساواة وعدم التمييز، وذلك من خلال المصادقة على المعاهدات الخاصة بحقوق الإنسان. تجدر الإشارة إلى أن كل دولة مشمولة في الدراسة هي دولة طرف في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. هذا وقد صرحت الهيئات المسؤولة عن تفسير ورصد الامتثال لهذه العهود بشكل قاطع أن "غير ذلك من الأسباب" يشمل "السن". وكثير من الدول هي دول أطراف أيضا في الصكوك الإقليمية لحقوق الإنسان التي تكمل تدابير الحماية المقدمة على الصعيد الدولي. اعتمدت اثنا عشر دولة المشمولة في التقرير نهج مختلفة للقضاء على التمييز القائم على أساس السن. حيث تم في بعض البلدان اعتماد قوانين شاملة (أو شبه شاملة) لمكافحة التمييز، والتي تساهم في حظر التمييز القائم على مجموعة واسعة من الأسس أو الأسباب - بما في ذلك السن - في مجالات متعددة من الحياة. أما في بلدان أخرى، فتم سن تشريعات المساواة الخاصة بالسن، وذلك

قد اعتمدت ثلاث دول مشمولة في هذه الدراسة - وهي فنلندا، والمملكة المتحدة، وصربيا - قوانين شاملة (أو شبه شاملة) لمكافحة التمييز بحيث تحظر هذه القوانين كافة أشكال التمييز في جميع مجالات الحياة التي ينظمها القانون، وذلك بناء على قائمة شاملة من الأسس التي تتضمن السن. هذا وتنص هذه القوانين على إجراءات واضحة لإنفاذ وإعمال الحق في المساواة وعدم التمييز.

• في فنلندا، يسمى التشريع الرئيسي الخاص بمكافحة التمييز "قانون عدم التمييز"، وهو يوجد إلى جانب أحكام القوانين الأخرى، والضمانات الدستورية للمساواة.²⁷

• وفي المملكة المتحدة، يسمى القانون الأساسي لمكافحة التمييز "قانون المساواة لعام 2010" الذي يحظر التمييز على أساس السن إلى جانب ثمانية سمات أخرى مشمولة في الحماية.²⁸

• وفي صربيا، يسمى التشريع الرئيسي لمكافحة التمييز "قانون حظر التمييز"، الذي يوجد إلى جانب قوانين المساواة بين الجنسين وذوي الإعاقة، والضمانات الدستورية للمساواة، والأحكام المناهضة للتمييز في مجالات قانونية أخرى.²⁹

تشريعات وقوانين خاصة بالسن

قد اعتمدت الأرجنتين، وجمهورية قبرغيزستان، والباراغواي، والفلبين، وجمهورية كوريا قوانين مساواة خاصة بالسن بحيث توجد هذه القوانين إلى جانب الضمانات الدستورية للمساواة وأحكام عدم التمييز المنصوص عليها في مجالات أخرى في القوانين. وتختلف هذه القوانين اختلافا كبيرا من حيث نطاقها وأثرها والغرض منها.

هذا ولا تنص تشريعات المساواة الخاصة بالسن على حق مستقل ونافذ في عدم التمييز في دولتي الباراغواي وجمهورية قبرغيزستان:

• اعتمدت الباراغواي في عام 2002 قانون رقم 1885 بشأن كبار السن. ووفقا لهذا القانون، يتم منح الأولوية لكبار السن في المجالات مثل الرعاية الصحية، والإسكان، والغذاء، والنقل، والتعليم، والتوظيف. وتنص المادة 3 من القانون على الحق في عدم التمييز ضد كبار السن في ممارسة الوظائف العامة أو الخاصة. ومع ذلك، فلا يوجد آليات محددة لإنفاذ هذه الضمانات. وبالرغم من حظر التمييز في دستور الدولة، إلا أنه لا يتم إدراج السن كسمة مشمولة في الحماية.

• هذا واعتمدت جمهورية قبرغيزستان في عام 2011 قانون خاص بالمواطنين المسنين. ويعمل القانون في المقام الأول كأطار لوضع قواعد لتطوير السياسات والاستراتيجيات المتعلقة بكبار السن. غير أنه لا ينص على حق نافذ في عدم التمييز. وتتبع الضمانة الرئيسية لمكافحة التمييز على أساس السن في الدولة من المادة 24 من الدستور والتي تحظر التمييز القائم على أساس السن وغيره من الأسس الأخرى.

أما في دولتي الفلبين وجمهورية كوريا فتم اعتماد تشريعات تحظر التمييز على أساس السن في مجال واحد محدد وهو مجال التوظيف:

• يسمى القانون الرئيسي لعدم التمييز ضد كبار السن في الفلبين "قانون مكافحة التمييز ضد كبار السن في مجال التوظيف". ويوجد هذا القانون إلى جانب التشريعات المتعلقة بالمساواة بين الجنسين وذوي الإعاقة،³⁰ وأحكام عدم التمييز الفردية التي تحظر التمييز القائم على أسس مختلفة في ميادين قانونية مختلفة،³¹ وغيره من القوانين التي توفر ضمانات لحقوق محددة لكبار السن.³² يجدر بالذكر أن دستور دولة الفلبين لا ينص بشكل صريح على حظر التمييز، على الرغم من أن القسم 1 من شرعة الحقوق تنص على أنه "لا يجوز حرمان أي شخص من حماية القانون المتساوية".

• قد اعتمدت جمهورية كوريا قانون لحظر التمييز على أساس السن في العمل وتعزيز فرص العمل لكبار السن³³ وذلك من ضمن عدد من قوانين المساواة الخاصة بفئات أخرى. وتوجد هذه القوانين إلى جانب أحكام دستورية تحظر "التمييز في الحياة السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية، أو التمييز على أساس الجنس، أو الدين أو الحالة الاجتماعية".³⁴ هذا ولا يتم إدراج السن بشكل صريح في تلك القوانين، إذ يتم تفسير المصطلح "الحالة الاجتماعية" على أنه يشمل هذا الأساس من ناحية الحماية. هذا ويتم إدراج السن باعتباره واحد من أسس التمييز في قانون اللجنة الوطنية الكورية لحقوق الإنسان.³⁵

وقد اعتمدت إحدى الدول قيد الاستعراض - الأرجنتين - تشريعات خاصة بالسن تنص على حق نافذ في عدم التمييز ينطبق في مجالات متعددة في الحياة.

• إذ صادقت الأرجنتين في عام 2017 على اتفاقية البلدان الأمريكية لحماية حقوق الإنسان لكبار السن. ونظرا للصفة الفريدة التي تتمتع بها المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان بموجب الدستور الوطني، فإن هذا القانون يعمل بحكم الواقع كتشريع للمساواة بين الفئات العمرية ويكون قابل للتنفيذ في المحاكم الوطنية.³⁶ هذا وينص القانون الاتحادي للدولة رقم 23.592 على حظراً واسع النطاق للتمييز، رغم أن السن غير مدرج بشكل صريح على أنه ضمن الأسس المشمولة في الحماية. ويعتبر هذا القانون مكمل للضمانات الدستورية للمساواة؛³⁷ وتشريعات مكافحة التمييز على المستوى الإقليمي؛³⁸ والأحكام المنفصلة المتعلقة بعدم التمييز في ميادين قانونية معينة، مثل التوظيف.³⁹

خليط من الحماية

لم تعتمد أربع دول وهي الهند، والأردن، وكينيا، وتنزانيا أي تشريعات شاملة أو قوانين خاصة بالمساواة من ناحية السن. وتكون الحماية ضد التمييز على أساس السن في تلك الدول ضعيفة بالعادة ومجزأة في مختلف القوانين والسياسات، الأمر الذي يؤدي إلى عدم اتساق وكفاية الحماية المقدمة.

• تبغ الحماية الأساسية من التمييز القائم على أساس السن في **الهند** من البند الدستوري المتعلق بالمساواة في الحماية، والذي يضمن الحق في المساواة أمام القانون لجميع المواطنين.⁴⁰ هذا وقد عملت المحاكم على تطبيق وتفسير هذا البند، لكن غير ذلك لا يوجد سوى درجة محدودة من الحماية الموضوعية ضد التمييز على أساس السن.

• أما في **الأردن**، فتتص المادة 6 من الدستور الأردني بأن جميع الأردنيين "أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين". لا تذكر هذه المادة السن باعتباره سمة مشمولة في الحماية بشكل صريح، لكن قد أشارت الدولة في حوارها مع هيئات معاهدات الأمم المتحدة إلى أن كلمة "أردنيون" يمكن تفسيرها على نطاق واسع لتشمل فئات أخرى.⁴¹ هذا ولا يوجد أي أحكام قانونية أخرى تحظر التمييز في الأردن غير هذه الضمانات الدستورية.

• تنص المادة 27 من دستور **كينيا** على المساواة أمام القانون، وتحظر التمييز بشكل صريح سواء الممارس من جانب الدولة أو أي شخص آخر على أساس السن من بين قائمة شاملة من الأسس. هذا وقد كان هناك تقدم في تطبيق هذا الحكم من قبل الجهات القضائية. يوجد أيضا ضمانات ضد التمييز القائم على أساس السن في قوانين أخرى، بالرغم من أن السن غير مدرج ضمن قائمة الأسس في قانون التوظيف لعام 2007.

• هذا وتحظر المادة 13 من دستور **تنزانيا** التمييز وتنص على أن جميع المواطنين سواء أمام القانون. علما أن السن غير مدرج بشكل صريح في المادة كسمة مشمولة في الحماية. وإلى جانب هذه الحماية الدستورية، ينص القانون التنزاني على أحكام فردية مناهضة للتمييز تنطبق في مختلف مجالات الحياة. ومن التشريعات الرئيسية في تنزانيا قانون العمالة وعلاقات العمل الذي يحظر التمييز على أساس السن ويفرض الالتزامات المتعلقة بالمساواة على أصحاب العمل.

وقد اعتمدت بعض هذه الدول عقوبات جنائية على التمييز، لكن استخدام القانون الجنائي لمكافحة التمييز يثير مسائل فريدة من نوعها، بما في ذلك ما يتعلق بالشرط الوارد في قانون مكافحة التمييز بالنص على نقل عبء الإثبات وتعارض هذا النهج مع مبدأ افتراض البراءة.⁴² ولكن لن يتم مناقشة هذه العقوبات في هذا التقرير كونها تقع خارج نطاقه.

تعتمد فعالية هذا الخليط من الحماية على عدد من العوامل التي يتم مناقشتها في الفصول التالية. ومن الناحية العملية، تقدم الأطر القانونية والسياساتية القائمة في بعض هذه الدول - الأحكام الدستورية في كينيا على سبيل المثال - درجة أكبر بكثير من الحماية ضد التمييز القائم على أساس السن وذلك مقارنة بغيرها.





الفصل 4: حظر التمييز القائم على أساس السن



Juan Pablo Zorro/HelpAge International

النطاق الشخصي والمادي

ينطبق الحق في عدم التمييز على كافة مجالات الحياة التي ينظمها القانون. تنص المادة 26 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أن "القانون يحظر أي تمييز ويكفل لجميع الأشخاص على السواء حماية فعالة من التمييز"، وقد أفادت لجنة حقوق الإنسان أن هذا يتطلب حظر التمييز في جميع المجالات "التي تنظمها وتحميها السلطات العامة"⁴³ هذا يعني أن على الدول حظر التمييز على أساس السن في كافة مجالات الحياة التي ينظمها القانون.

تحظر الدول الثلاث قيد الاستعراض التي تعتمد أطر قانونية شاملة لمكافحة التمييز - فنلندا والمملكة المتحدة و صربيا - التمييز على أساس السن بشكل صريح في جميع مجالات الحياة التي ينظمها القانون.

إن نطاق قانون مكافحة التمييز في الدول الأخرى قيد الاستعراض يختلف اختلافا كبيرا. وقد اعتمدت أغلب هذه الدول ضمانات دستورية للمساواة. علما أن هذه الأحكام الدستورية لها نطاقا واسعا من حيث المبدأ. لكن هناك العديد من العوامل التي قد تحد من مستوى الحماية التي يتم توفيرها - وليس أقلها التحديات في تطبيق إجراءات الإنفاذ بموجب العديد من الدساتير. يقدم دستور دولة الأرجنتين بحكم الواقع أعلى درجة من الحماية ضد التمييز وذلك من خلال اشماله على أحكام المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان،⁴⁴ ونصه على مواجهة الأفراد للتمييز من خلال إجراء دستوري خاص. أما كينيا والهند فتتمتعان بمستوى واسع من المساواة وال ضمانات الدستورية بعدم التمييز والتي يمكن للأفراد الاعتماد عليها للمطالبة بحقوقهم في المحاكم الوطنية.⁴⁵

بالرغم من وجود تفاعل موضوعي محدود مع مسألة التمييز القائم على أساس السن على الصعيد الدولي، إلا أنه هناك إجماع دولي واضح على مضمون الحق في عدم التمييز، وهو حق ينطبق بالمثل على كافة أسس التمييز، بما فيها السن. ويمكن النظر للحق في عدم التمييز على أنه يتكون من أربع مكونات رئيسية. وهي:

• النطاق الشخصي للحق: من الذي يتم حمايته من التمييز؟

• النطاق المادي للحق: ما هي المجالات التي يُطبق فيها الحظر؟

• أشكال السلوك المحظور: ما السلوكيات التي تشكل "تمييزا"؟

• التبرير: متى يجوز السماح بالتمييز القائم على السن؟

ولكي تفي الدول التزاماتها الخاصة بالمساواة وعدم التمييز، يقر القانون الدولي بأن على قوانين مكافحة التمييز أن تكون ذات نطاق شخصي ومادي واسع النطاق، وأن تعترف وتحدد الأشكال المختلفة من السلوك المحظور، وأن تضع قواعد واضحة متعلقة بالتبرير والاستثناء، وذلك بناء على تقييم فردي ومعايير معقولة وموضوعية.



ومع ذلك، فإن دستور كينيا وحده هو الذي يدرج السن صراحة باعتباره سمة مشمولة في الحماية؛ وتنشأ الحماية الدستورية في الهند بموجب حكم خاص بالمساواة لا يتضمن قائمة بالأسس المحددة. وفي جمهورية قبرغيزستان، تحظر المادة 24 من الدستور التمييز على أساس السن، إلا أن نطاق الحماية وقابلية إنفاذها محدودان. هذا ولا تنص أي من دساتير الباراغواي، والفلبين، وجمهورية كوريا، وتنزانيا، والأردن على الحماية من التمييز على أساس السن بشكل صريح وواضح، بالرغم من أن بعضها ينص على أسس واسعة بما فيه الكفاية لتشمل السن كسمة مشمولة في الحماية.

وفي تلك الدول التي تعتمد قوانين خاصة بالمساواة من ناحية السن، فإن النطاق المادي للحماية يكون يختلف. وكما لوحظ في جمهورية قبرغيزستان وباراغواي، ففي حين أن القوانين لها نطاق مادي واسع، فإنها تفتقر إلى آليات الإنفاذ، مما يجعلها مجرد كلاماً نظرياً. ومن جهة أخرى، تنص قوانين المساواة الخاصة بالسن في جمهورية كوريا والفلبين على حقوق قابلة للإنفاذ، لكن في مجال التوظيف فقط. وكما ذكر سابقاً، توفر الأرجنتين أعلى مستوى من الحماية، باعتبار أن الدستور يعطي أحكام اتفاقية البلدان الأمريكية لحماية حقوق الإنسان لكبار السن أثراً مباشراً.

وخارج إطار هذه القوانين - وفي الدول التي تفتقر إلى التشريعات الشاملة أو قوانين المساواة الخاصة - لا يمكن إعمال الحق في عدم التمييز على أساس السن إلا في مجالات محددة في الحياة. ففي تنزانيا على سبيل المثال، يُحظر التمييز على أساس السن في مجال العمالة وعلاقات العمل،⁴⁶ ولكن ليس في مجالات الحياة الأخرى.

بالإضافة إلى حظر التمييز على أساس السن في جميع مجالات الحياة التي ينظمها القانون، على الدول ضمان حظر التمييز الناشئ على أساس الانتساب أو الانتساب المتصور. وتوفر جميع الدول الثلاث التي تعتمد قوانين شاملة هذه الضمانات، إلى جانب الأرجنتين، في حين لا تعترف أي من الأنظمة القانونية في الهند أو جمهورية قبرغيزستان أو باراغواي أو تنزانيا أو الأردن بهذه المفاهيم. وتقتصر الحماية من التمييز القائم على أساس الانتساب أو الانتساب المتصور في الدول الثلاث المتبقية على أسس غير السن. هذا ويقضي القانون الدولي من الدول توفير الحماية من التمييز المضاعف، ولكن صربيا وحدها من بين الدول التي توفر الحماية الصريحة من هذا الشكل من أشكال التمييز.

السلوك المحظور

يتعين على الدول أن تضمن الاعتراف بكافة أشكال التمييز وحظرها بموجب قوانينها المحلية. ولتلبية هذا المطلب، على الدول الاعتراف بما لا يقل عن أربعة "أشكال رئيسية" من التمييز وتحديدتها وحظرها:

1. التمييز المباشر؛

2. التمييز غير المباشر؛

3. الحرمان من وسائل الراحة المعقولة؛

4. التحرش.⁴⁷

بالإضافة لذلك، على الدول حظر كل من التفرقة والإيذاء.

تعد الأطر التشريعية للدول التي اعتمدت قانوناً شاملاً لمكافحة التمييز أقرب إلى الامتثال للمعايير القانونية الدولية فيما يتعلق بتعريف مختلف أشكال السلوك المحظور وحظرها وذلك بفاوق واضح. إذ تنص القوانين في فنلندا والمملكة المتحدة على حظر التمييز المباشر وغير المباشر، والتحرش، والفشل في توفير وسائل الراحة المعقولة، بالرغم من أن النقطة الأخيرة تنطبق فقط على أساس الإعاقة. هذا ويعد القانون المعتمد في صربيا الأكثر شمولاً، وذلك بتعريفه وحظره لكافة أشكال التمييز المعترف بها بموجب القانون الدولي.

وكما هو الحال في مجالات أخرى، فإن الاعتراف بأشكال السلوك المحظور في تلك البلدان التي اعتمدت تشريعات خاصة بالمساواة من ناحية السن، وفي تلك التي تقدم خليطاً من الحماية، يختلف اختلافاً كبيراً. وفي أغلب الحالات، فإن القوانين الوطنية لا تحدد أيًا من أشكال السلوك المحظور بشكل واضح وصريح، وذلك بالرغم من أن الأحكام التي تضمن الحق في عدم التمييز في عدد من الولايات القضائية يمكن أن يتم تفسيرها في المحاكم الوطنية على أنها تغطي أشكالاً معينة من السلوك المحظور، إلى جانب التمييز المباشر. يجدر بالذكر أنه يتم في عدد من البلدان حظر أشكال مختلفة من التمييز، ولكن في القوانين التي تنطبق على أسس أخرى غير السن.

أما بالنسبة للدول التي تعتمد قوانين مساواة خاصة بالسن فموقفها مختلط. ففي الأرجنتين، يُحظر التمييز المباشر، وغير المباشر، والتحرش، والحرمان من وسائل الراحة المعقولة في الدولة من حيث المبدأ، وذلك بفضل إدراج الصكوك الدولية لحقوق الإنسان في النظام القانوني للدولة. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن عدم تحديد تعريف واضح لهذه الأشكال من السلوك بموجب القانون الوطني قد يجعل أصحاب الحقوق والجهات المسؤولة على السواء غير مدركين لحقوقهم والتزاماتهم القانونية. هذا ولا يحدد قانون مكافحة التمييز على أساس السن في مجال العمل في الفلبين أشكال السلوك المحظور في الفلبين، ومن غير الواضح ما إذا كانت أشكال التمييز الأخرى غير التمييز المباشر محظورة. ومن جهة أخرى، ينص القانون الخاص بحظر التمييز على أساس السن في العمل وتعزيز العمل لكبار السن في جمهورية كوريا على حظر كل من التمييز المباشر وغير المباشر، إلى جانب الإيذاء.

أما في أغلب الدول التي تقدم خليطاً من الحماية، فإن الأشكال المختلفة من السلوك المحظور غير محددة أو محظورة بشكل صريح. ففي كينيا، يحدد ويحظر الدستور التمييز المباشر وغير المباشر الممارس من جانب الجهات الحكومية وغير الحكومية،⁴⁸ إلا أنه لا يدرج الأشكال الأخرى من التمييز. أما الدستور الهندي فلا يحدد أشكال السلوك المحظور، بالرغم من قيام المحكمة العليا بتفسيره على أنه يحظر التمييز غير المباشر،⁴⁹ والتمييز المباشر. وفي تنزانيا، لا يحدد الدستور أشكال السلوك المحظور، في حين يحظر قانون العمالة وعلاقات العمل التمييز المباشر وغير المباشر والتحرش القائم على أساس السن.⁵⁰ أما في جمهورية قبرغيزستان، لا تحدد تدابير الحماية الوحيدة المطبقة على التمييز على أساس السن أشكال السلوك المحظور، كما وأن مدى شمول الضمانات الدستورية للمساواة أو الحماية التي يوفرها قانون العمل لهذه المفاهيم غير واضح.

هذا ولا تميز القوانين التي تنظم الحق في عدم التمييز في كل من باراغواي والأردن الأشكال المختلفة من السلوك المحظور أو تحدها.

التبريرات والاستثناءات

لا تدل كل معاملة تفاضلية على وجود تمييز. ففي الحالات المتعلقة بالتمييز المباشر وغير المباشر، رأت اللجنة المعنية بالحقوقي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية واللجنة المعنية بحقوق الإنسان أن المعاملة التفاضلية لا يمكن تبريرها إلا عندما تستند إلى معايير "معقولة وموضوعية"⁵¹. وقامت اللجنتين خلال عملهما على تقسيم هذا الاختبار إلى ثلاثة عناصر محورية: لتجنب التوصل إلى استنتاج بوجود تمييز على التدابير المتخذة أن

1. تسعى إلى تحقيق هدف مشروع؛

2. أن تكون لازمة

3. أن تكون متناسبة مع ذلك الهدف.

وللوفاء بالتزامات المساواة وعدم التمييز، على الدول أن تطبق هذه المبادئ في جميع حالات التمييز، بما فيها تلك القائمة على أساس السن.

ينطبق هذا الاختبار المكون من ثلاثة عناصر على التمييز القائم على أي أساس. إلا أن تطبيق الاختبار قد ينتج عنه نتائج مختلفة - بما في ذلك النتائج التي لا تتوافق مع نهج حقوق الإنسان المتبع. فعلى سبيل المثال، في قضية سوليس ضد البيرو،⁵² اعتبرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان "السن" بأنه "معياري موضوعي للتفرقة" دون أن تقيم ما إذا كان هناك أسس معقولة وموضوعية لتبرير المعاملة التفاضلية القائمة على أساس السن.⁵²



Paul Grogan/Centre for Ageing Better

وتؤكد مثل هذه القضايا على الحاجة إلى اعتماد صك دولي خاص بحقوق كبار السن من أجل التوعية بمفهوم التمييز القائم على أساس السن وضمان ألا تؤدي الصور النمطية القائمة على السن إلى استنتاجات خاطئة مفادها بأن السلوك التمييزي سلوك له ما يبرره.

وقد اعتمدت كل دولة من الدول التي تبنت تشريعات شاملة لمكافحة التمييز قواعد محددة واضحة تتعلق بالتبرير في قضايا التمييز. لكن وفي بعض الدول يتم التعامل مع السن على أنه سمة مختلفة عن السمات الأخرى. وهذا بحد ذاته يشكل تحد كبير، كونه يساهم في الحد من نطاق الحماية المقدمة لكبار السن المعرضين للتمييز، ويعمل على تشكيل تسلسل هرمي بحكم الواقع للأسس بحيث يكون للسن - أو يُنظر إلى أنه له - مكانة أدنى من غيره من الأسس.

وفي المملكة المتحدة على سبيل المثال يمكن تبرير التمييز المباشر فقط في حال كان قائم على أساس السن.⁵³ هذا ولا يمكن تبرير التمييز المباشر القائم على أي أسس أخرى، ولكنه قد يكون موضوع استثناء محدد منصوص عليه في القانون. يجدر بالذكر أن شروط الاختبار المطبق للتأكد من وجود تبرير للتمييز المباشر القائم على أساس السن هي نفس شروط الاختبار المطبق في حالة التمييز غير المباشر. هذا ويقر الفقه القانوني بأن الأهداف المشروعة التي يمكن الاعتماد عليها لتبرير التمييز المباشر على أساس السن تقتصر فقط على أهداف سوق العمل والسياسات الاجتماعية. وقد أشارت المحكمة العليا في المملكة المتحدة بأن التمييز المباشر القائم على السن - مثل التقاعد الإلزامي - لا يمكن تبريره إلا من خلال أهداف مشروعة تتعلق بسياسة العمالة وسوق العمل والتدريب المهني. تجدر الإشارة إلى أنه يجب التمييز بين أهداف السياسات الاجتماعية والأسباب الفردية البحتة المتعلقة بحالة صاحب عمل معين مثل خفض التكاليف أو تحسين القدرة التنافسية، وهو ما لا يمكن استخدامه لتبرير المعاملة التفاضلية.⁵⁴ وقد قبلت المحاكم والهيئات القضائية الوطنية أهداف مختلفة باعتبارها أهدافاً مشروعة، بما في ذلك الحاجة إلى ضمان "كرامة" كبار السن وضمان "الإنصاف بين الأجيال".

وكثيراً ما تستند هذه الأهداف إلى افتراضات وتعميمات متحيزة ضد المسنين تتعلق بالقدرة على العمل،⁵⁵ مما يتعارض مع المعايير الدولية التي تقتضي ألا تكون الصور النمطية والتحيزات جزءاً من تقييم التبرير.

هذا وتطبق استثناءات مماثلة في فنلندا، حيث تنص المادة 13 من قانون عدم التمييز على أن "المعاملة المختلفة القائمة على السن (...) لها ما يبررها أيضاً إذا كان للمعاملة هدف موضوعي ومبرر بشكل مناسب خاص بسياسة العمل أو هدفاً يتعلق بسوق العمل". ولكن هذا النهج أيضاً لا يتفق مع المعايير الدولية.

وتختلف القواعد المتعلقة بالتبرير في كل بلد من البلدان التي اعتمدت تشريعات خاصة بالمساواة من ناحية السن وتلك التي توفر خليط من الحماية ضد التمييز. فمن جهة، لا يوجد في الأردن اختبار محدد للتبرير منصوص عليه في التشريعات، وذلك نظراً لعدم وجود قوانين خاصة بالتمييز. أما في الأرجنتين، يقتضي القانون تطبيق القواعد العامة للقانون الدولي.

وفي دول مثل تنزانيا وجمهورية قيرغيزستان حيث ينص قانون العمل على التمييز على أساس السن (من بين أسس أخرى)، تنص التشريعات على استثناء لحالات وجود "شروط مهنية حقيقي" - أي إذا كان التمتع بسمعة معينة مشمولة في الحماية أساسية لأداء عمل محدد، مثل اشتراط أن يكون للوزراء في هيئة دينية معينة أتباع لذلك الدين.

ومع ذلك، وكما هو الحال في الدول التي تعتمد النظم الشاملة، هناك أدلة على التعامل مع السن بشكل مختلف عن التعامل مع أسس التمييز الأخرى: ففي جمهورية قيرغيزستان، على سبيل المثال، ينص القسم 9 من قانون العمل على أنه يجوز أيضا السماح بالمعاملة التفاضلية عندما "تكون مشروطة بالرعاية الخاصة التي تقدمها الدولة للأشخاص الذين هم في حاجة إلى مزيد من الحماية الاجتماعية والقانونية".

وهذا الاستثناء يثير إشكالا شديدا: فقد أيدت المحكمة العليا الفروق القائمة على السن، مثل تلك التي تتطلب التقاعد الإلزامي لفئات معينة من العمال، باعتبارها شرعية على أساس هذا الحكم.

هذا وتوجد استثناءات من حظر التمييز على أساس السن في مجال العمل حتى في الدول التي اعتمدت قوانين خاصة بالمساواة من ناحية السن، مثل الفلبين وجمهورية كوريا. وفي جمهورية كوريا، تنص المادة 4-5 من قانون التمييز على أساس السن في العمل وتعزيز فرص العمل لكبار السن على مجموعة من الاستثناءات من حظر التمييز على أساس السن. حيث يمكن لصاحب العمل إثبات أن "هذا معينا للسن (...)" مطلوب نظرا لطبيعة الواجبات ذات الصلة"، أو حيث يتم اتخاذ "تدابير داعمة للحفاظ على توظيف فئة عمرية معينة وتعزيزها"، وهذا لن يعتبر أنه تمييز. هذا ويحدد القانون أيضا سن التقاعد الإلزامي وهو 60 عاما أو أكثر،⁵⁶ وذلك على الرغم من ما دعا إليه الخبير المستقل للأمم المتحدة المعني بتمتع كبار السن بجميع حقوق الإنسان - من بين آخرين - وهو إلغاء التقاعد الإلزامي، والذي يستند إلى الافتراضات المتحيزة المتعلقة بالمسنين.⁵⁷

الاستنتاجات

هناك اختلاف واضح بين الدول الثلاث التي اعتمدت قوانين شاملة لمكافحة التمييز والدول التسعة المتبقية وذلك من ناحية نطاق الحق في عدم التمييز وأشكال التمييز المحظورة. وباستثناء نقاط الضعف المرتبطة بنص القوانين على التمييز المضاعف في المملكة المتحدة وفنلندا، توفر القوانين في هذه الدول الثلاث مستويات من الحماية ضد التمييز على أساس السن والتي تتوافق بشكل عام مع المعايير الدولية.

هذا وتميز الأرجنتين من بين الدول كلها من ناحية توفيرها لمستوى عالي من الحماية، وذلك بحكم الأثر القانوني المباشر الذي يمنحه الدستور لاتفاقية البلدان الأمريكية لحماية حقوق الإنسان لكبار السن. هذا يعني أن النظام القانوني يوفر الحماية - من حيث المبدأ - من التمييز المباشر، والتمييز غير المباشر، والتحرش، والحرمان من وسائل الراحة المعقولة على أساس السن وفي جميع مجالات الحياة التي ينظمها القانون. ومع ذلك، وبما أن العديد من هذه المفاهيم يتم أخذها من النظام الدولي وإدراجها في القانون الوطني، فإن هناك افتقارا إلى الوضوح بشأن تفسيرها وتطبيقها على الصعيد الوطني.

أما في الدول الثمانية المتبقية - بما فيها الدول الخمسة التي سنت تشريعات خاصة بالمساواة لكبار السن - فإن نطاق الحماية وأشكال السلوك المحظورة محدودة وغير منتظمة وغير متسقة مع المعايير الدولية. وبغياب التشريعات الشاملة لمكافحة التمييز، فإن عدد قليل جدا من هذه الدول يوفر الحماية الفعالة من التمييز على أساس السن في جميع مجالات الحياة التي ينظمها القانون. وتتمتع كينيا والهند فقط بمستوى واسع من المساواة والضمانات الدستورية بعدم التمييز والتي يمكن للأفراد الاعتماد عليها للمطالبة بحقوقهم في المحاكم الوطنية، وذلك على الرغم من أن الدستور الهندي لا يدرج السن باعتباره أساسا من أسس التمييز بشكل صريح وواضح. هذا وينطبق دستور جمهورية قيرغيزستان على نطاق واسع، ولكنه لا ينطبق إلا على التشريعات، وليس على أفعال الجهات الفاعلة العامة أو الخاصة. ولا ينص أي من دساتير باراغواي وجمهورية كوريا وتنزانيا والأردن على هذه الحماية صراحة، مما يجعل الأفراد يعتمدون على التشريعات التي لا تنطبق إلا في مجالات معينة من الحياة.

وبشكل مماثل، لم تقوم أي من الدول التي لم تسن قوانين شاملة لمكافحة التمييز بتعريف وحظر جميع أشكال التمييز المعترف بها في القانون الدولي. هذا ويحظر الدستور في كينيا كل من التمييز المباشر وغير المباشر، في حين يحظر التشريع الخاص بالسن في جمهورية كوريا كلا شكلي التمييز والإيذاء. أما في الدول الأخرى - حتى في تلك الدول التي سنت قوانين خاصة بالسن - لا يتم تعريف الأشكال المختلفة للتمييز بشكل واضح، وهو ما يخلق حالة من عدم اليقين بشأن مدى الحماية المقدمة.

وبالرغم من أنه هناك اختلاف واضح بين الدول التي تعتمد أنظمة شاملة وجميع الدول الأخرى من ناحية النطاق الشخصي والمادي للحق في عدم التمييز وأشكال السلوك المحظور، في مجال التبرير والاستثناء، إلا أنه هناك قدر أكبر من القواسم المشتركة بين الأنظمة المختلفة. ومن الجدير بالملاحظة أنه في جميع الدول الثلاث التي تعتمد قوانين شاملة لمكافحة التمييز، يتم تمييز السن عن جميع أسس التمييز الأخرى - وهذا أمر مثير للقلق - حيث يكون السن موضع استثناء في حالات محددة تسمح بالمفاضلة التمييزية على هذا الأساس والتي تكون غير قانونية على أي أساس آخر. هذا وتوجد أحكام مماثلة - تسمح بالتمييز المباشر ضد كبار السن في مجال العمل على سبيل المثال - في كل من الدول التي تعتمد قوانين خاصة بالمساواة من ناحية السن وتلك التي تحظر التمييز على أساس السن في قوانين العمل الخاصة بها. إن التفريق بين السن وغيره من السمات يعكس الأثر الواسع للتحيز القائم على السن، وذلك حتى في المجتمعات التي تعتمد أنظمة قانونية متطورة خاصة بالمساواة. هذا وسيستمر التمييز المنهجي على أساس السن ما لم وحتى يتم تحديد التحيزات والصور النمطية القائمة على السن والتصدي لها.



الفصل 5: تعزيز المساواة تجاه الأشخاص المسنين



Fedaa Qatatsah/HelpAge International

بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فإن المعايير المنصوص عليها في صكوك حقوق الانسان القائمة على الأسس وعملية تفسير هذه المعايير من جانب الهيئات المعنية المنشأة بموجب المعاهدات تكون ذات صلة وأهمية من ناحيتين. أولاً، يمكن استخدام المعايير المنصوص عليها في الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لتوضيح وتفصيل كيفية وفاء كل دولة بالتزاماتها بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ثانياً، ترتبط هذه المعايير ارتباطاً مباشراً بعملية التصدي للتمييز القائم على أساس السن، وذلك بقدر ما يُنظر إليها من منظور متعدد الجوانب. وقد حددت هذه الهيئات ثلاثة تدابير عملية رئيسية على الدول تبنيها للتصدي للصور النمطية والتحيزات التمييزية. يجدر بالذكر أن هذه القائمة توضيحية وليست شاملة:

1. تدابير رفع الوعي؛
2. تدابير تنقيحية؛
3. تدابير تدريبية.

وفي الكثير من الحالات، يتم تحديد التدابير التدريبية والتنقيحية والتوعوية في السياسات والبرامج الحكومية، وليس في القانون. ولهذا، فإن دراسة ممارسات الدول في هذا المجال خارج نطاق البحث لهذا التقرير، إلا أنه من المهم بالرغم من ذلك التأكيد على التزامات الدول الأوسع نطاقاً بموجب القانون الدولي للتصدي للصور النمطية التمييزية، بما فيها تلك القائمة على السن.

إلى جانب القضاء على التمييز، على الدول أيضاً 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.

واجب التصدي للتمييز القائم على أساس السن

لا يوجد تعريف لمصطلح "التمييز القائم على أساس السن" في أي من اتفاقيات الأمم المتحدة الأساسية لحقوق الانسان، ولم تدخل العبارة إلا مؤخراً في قاموس المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة. ودعت كل من اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية واللجنة المعنية بحقوق الانسان الدول لمواجهة الصور النمطية المرتبطة بالسن في ملاحظاتها الختامية، وإن كان ذلك في حالات نادرة فقط.⁵⁸ وتعكس هذه المناقشات المحدودة بشأن التزامات الدول بمعالجة مسألة التمييز القائم على أساس السن نمطاً أوسع - لا العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ولا العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يفرضان التزامات صريحة على الدول للتصدي للوصم أو التحيز أو الصور النمطية التي تنشأ على أي أساس والتصدي لها. بل وينبع الالتزام باتخاذ مثل هذه التدابير من التزامات الدول بإعمال الحق في عدم التمييز - والقضاء على التمييز وضمن التمتع بالحقوق المنصوص عليها في العهد دون تمييز.⁵⁹ يمتد هذا الالتزام ليشمل السن بقدر شموله لأي أسس أخرى.

وفي غياب النصوص المفصلة التي تلزم الدول بمكافحة الصور النمطية والتحيزات في إطار العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص

الإجراءات الإيجابية

من المسلم به بموجب القانون الدولي أنه على الدول أن تتخذ تدابير هادفة وتفضيلية - يشار إليها أحيانا باسم "تدابير خاصة" أو "إجراءات تصحيحية" - بهدف التصدي لعواقب أوجه الحرمان التاريخية أو القضاء على أوجه عدم المساواة الموضوعية التي تؤثر على فئات معينة.⁶⁰ وبما أن الإجراءات الإيجابية تنطوي على درجة معينة من المعاملة التفضيلية على أساس أسباب أو أسس معينة (وهو ما قد يرقى لولا ذلك إلى السلوك المحظور)، فقد وضعت هيئات حقوق الإنسان شروط يجب استيفاؤها لكي يتم اعتبار تدابير الإجراءات الإيجابية بأنها تدابير مشروعة. وباختصار على مثل تلك التدابير أن:

1. تخدم الهدف المشروع المتعلق بتعزيز المساواة؛
2. تكون محدودة زمنيا وخاضعة للمراجعة؛
3. تكون متناسبة.

تختلف الممارسة القانونية الوطنية بشأن الإجراءات الإيجابية باختلاف الولايات القضائية. وفي الكثير من الدول، صممت التدابير الخاصة المنصوص عليها في عدد من القوانين والسياسات المختلفة بهدف خدمة كبار السن. يجدر بالذكر أن المعلومات المتعلقة بالمجموعة الكاملة لهذه التدابير - والتي كثير منها لا ينبثق عن إطار مكافحة التمييز ولا يتم دمجها فيه - تقع خارج نطاق هذا التقرير، حيث نركز بدلاً من ذلك في هذا التقرير على الإطار التشريعي الذي يحدد القواعد الخاصة بتنفيذ هذه التدابير.

تسمح القوانين الشاملة لمكافحة التمييز في كل من المملكة المتحدة وفنلندا باتخاذ تدابير الإجراءات الإيجابية، ولكنها لا تقتضي ذلك. كما وتضم قوانين المساواة في صربيا عدد من الأحكام التي تسمح بتبني تدابير الإجراءات الإيجابية. وفي حين أن صياغة بعض هذه الأحكام تثير إشكاليات، ولا تتفق تماما مع المعايير الدولية،⁶¹ فإنها توفر مع ذلك وسيلة للتصدي لأشكال التمييز الهيكلي وإحراز تقدم فعال نحو المساواة.

تختلف الأحكام المتعلقة بتبني إجراءات إيجابية في تلك البلدان التي لديها تشريعات خاصة بالسن وخليط من تدابير الحماية الخاصة بالتمييز على أساس السن من حيث جودتها. وفي العديد من الدول، تكون القواعد المتعلقة باعتماد إجراءات إيجابية عديمة الأهلية ومصاغة بعبارات عامة، وهو ما يؤدي إلى خطر عكس البرامج للصور النمطية المتحيزة والافتراضات القائمة على النظام الأبوي.

هذا وتقتضي القوانين في كل من كينيا والأرجنتين اعتماد تدابير الإجراءات الإيجابية. إذ ينص دستور كينيا على اتخاذ إجراءات إيجابية بشكل صريح وواضح. وتنص المادة 27 (6) على أن "تتخذ الدولة تدابير تشريعية وتدابير أخرى، بما في ذلك برامج وسياسات الإجراءات التصحيحية الرامية إلى الحد من الآثار التي يعاني منها الأفراد أو الفئات التي عانت من التمييز في الماضي". إن صياغة هذه الأحكام - كالتزام إلزامي - أمر إيجابي، على الرغم من أن واجب تطبيقها ينطبق فقط على الدولة. في حين تحوّل المادة 75 (23) من دستور الأرجنتين الكونغرس "تعزيز التدابير الإيجابية التي تضمن تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة"، بينما بموجب المادة 4 (ب) من اتفاقية البلدان الأمريكية بشأن حماية حقوق الإنسان لكبار السن، فإن الأرجنتين ملزمة صراحة باعتماد تدابير إجراءات إيجابية خاصة بكبار السن.

ومع ذلك ليس من الواضح ما إذا كانت أي من هذه الأحكام قابلة للإنفاذ أمام المحاكم الأرجنتينية.

وفي عدد من الدول، فإنه يسمح باتخاذ تدابير الإجراءات الإيجابية، إلا أنها غير ملزمة باتخاذها. ففي جمهورية كوريا، يوضح قانون اللجنة الوطنية الكورية لحقوق الإنسان أن التدابير الهادفة المصممة لمعالجة مسألة عدم المساواة لن تشكل تمييزا.⁶² وتنص المادة 4-5 (4) من قانون حظر التمييز على أساس السن في العمل وتعزيز فرص العمل لكبار السن على أن "التدابير الداعمة (...) المتخذة للحفاظ على عمل فئة عمرية معينة وتعزيزها" لا تعتبر تمييزا.⁶³ أما المادة 24 (1) من دستور جمهورية فيرغيزستان فتسمح باتخاذ إجراءات إيجابية، بينما تنص المادة 9 من قانون العمل على استثناء محدد من حظر التمييز المرتبط بـ "الرعاية الخاصة" للأشخاص المحتاجين إلى المزيد من الحماية الاجتماعية والقانونية". وبالرغم من إمكانية تفسير هذه المادة على أنها تسمح باتخاذ الإجراءات الإيجابية، إلا أنه هناك خطر من إمكانية تطبيقها لتبرير اعتماد تدابير تستند إلى افتراضات متحيزة ضد كبار السن. وبشكل مماثل في تنزانيا - حيث يسمح باتخاذ تدابير الإجراءات الإيجابية ولكنها ليست إلزامية⁶⁴ لا يحدد الدستور أي شروط لتطبيق هذا الحكم، وهو ما يشكل خطر من ناحية إمكانية تطبيقه لتبرير اعتماد تدابير تمييزية تستند إلى افتراضات أبوية تتعلق بالشيخوخة.

هذا ولا ينص القانون في عدد من الدول قيد الاستعراض على اتخاذ إجراءات إيجابية على أساس السن. ففي الهند، في حين أن عدة مواد من الدستور تسمح للدولة بتقديم "حكم خاص" لفئات معينة، فإن كبار السن لا ترد أسماؤهم في هذه الأحكام بشكل صريح وواضح.⁶⁵ وفي الفلبين، في حين ينص التشريع على اتخاذ إجراءات إيجابية تحظر التمييز على أساس الإعاقة ونوع الجنس، فإن قانون مكافحة التمييز القائم على السن في مجال العمل لا يشترط اعتماد تدابير إجراءات إيجابية، أو يسمح بذلك صراحة. هذا ولا يوجد في الأردن قانون ينص أو يسمح بشكل واضح وصريح باعتماد تدابير الإجراءات الإيجابية.

تدابير تعزيز المساواة

قامت العديد من الدول بسن واجبات المساواة بهدف الوفاء بالالتزامات الخاصة بعدم التمييز والمساواة بموجب القانون الدولي - إما كجزء من قانون شامل لمكافحة التمييز، أو في مجالات منفصلة في الحياة - التي تتطلب قيام السلطات العامة، وغيرها من الجهات المسؤولة، مثل أصحاب العمل، ومقدمي الخدمات، بتقييم أثر سياساتهم، وتعميم مراعاة حقوق الفئات التي يمارس عليها التمييز في عملهم.

ونصت القوانين الشاملة لمكافحة التمييز في كل من فنلندا والمملكة المتحدة وصربيا على واجبات المساواة. وفي حين أن هذه الواجبات تختلف من نواح كبيرة، إلا أنها توفر وسيلة واضحة لتعزيز المساواة لكبار السن. هذا ويضع الإطار القانوني لمكافحة التمييز في فنلندا واجبات مساواة وقائية ومؤسسية ومطبقة في جميع المجالات.⁶⁶

أما في المملكة المتحدة، ينص القسم 149 من قانون المساواة أن على كافة الجهات العامة (وأولئك الذين يمارسون وظائف عامة) - أثناء ممارسة وظائفها - أن تولي الاهتمام الواجب للحاجة إلى القضاء على التمييز، وتعزيز تكافؤ الفرص، وخلق العلاقات الجيدة بين الأشخاص الذين يتمتعون بسمّة ذات صلة مشمولة في الحماية

والأشخاص الذين لا يتمتعون بها. وينطبق هذا الالتزام على جميع الأسس المشمولة في الحماية بموجب القانون، بما فيها السن. وفي صربيا، تم النص على واجب جديد في مجال المساواة في عام 2021 والذي يقتضي من السلطات العامة إجراء تقييم للأثر على المساواة "عند إعداد لائحة أو سياسة عامة جديدة متعلقة بممارسة الأشخاص أو مجموعات الأشخاص المحرومين اجتماعيًا واقتصاديًا لحقوقهم".⁶⁷

أما في تلك الدول التي لا تعتمد تشريعات شاملة لمكافحة التمييز، فإن الآليات المصممة لتعزيز المساواة تكون ملموسة بشكل أقل، كما وأن هناك اختلافات كبيرة بين الولايات القضائية. هذا ولا تفرض أي من هذه البلدان واجبات المساواة القابلة للتنفيذ ولا تتطلب أي تقييم لتأثير المساواة - وهذا قصور كبير. إذ تقوم الكثير من الدول بدلا من ذلك باعتماد استراتيجيات أو سياسات ترحب في تحديد أولويات وأهداف ولكن هذه الاستراتيجيات أو السياسات تطلعية إلى حد كبير، وليست ملموسة أو فعالة. يجدر بالذكر أن جمهورية كوريا توفر أقوى إطار على الأرجح، وإن كان ذلك يفتقر إلى آليات الإنفاذ: حيث تقتضي المادة 3 من قانون حظر التمييز على أساس السن في العمل وتعزيز فرص العمل لكبار السن بأن تعتمد الحكومة مجموعة من التدابير للقضاء على التمييز وتعزيز المساواة تجاه كبار السن في مجال العمل. ويتضمن ذلك واجبا منفصلا بوضع السياسات ذات الصلة المتعلقة بتوظيف كبار السن. ويتضمن ذلك واجبا منفصلا بوضع السياسات ذات الصلة المتعلقة بتوظيف كبار السن. ويرد هذا الواجب بمزيد من التفصيل بموجب المادة 3-4 من القانون التي تقتضي قيام وزير العمل بصياغة "خطة أساسية (...)" كل خمس سنوات وذلك بالتشاور مع رئيس وكالة مركزية مختصة". أما جمهورية قبرغيزستان فقد اعتمدت في عام 2011 "قانون خاص بالمواطنين المسنين في جمهورية قبرغيزستان". ويوفر هذا القانون الإطار اللازم لوضع السياسات العامة المتعلقة بـ "المواطنين المسنين" الذين يتمثلون بالرجال البالغين 63 عاما فأكثر، والنساء البالغات 58 عاما فأكثر، والذين بلغوا سن التقاعد.⁶⁸ هذا ولا ينص هذا القانون على حقوق قابلة للتنفيذ، لكنه يضع بدلاً من ذلك مبادئ موجهة لسياسات الدولة. وتحدد المادتان 4 و5 من القانون المبادئ الرئيسية لسياسة الدولة في هذا المجال، بينما تنص المادة 8 على إشراك كبار السن وإخراطهم في عملية وضع السياسات، على الرغم من أنه كما ذكر أعلاه، لا يمكن لكبار السن إنفاذ هذه الأحكام.

الاستنتاجات

يتطلب وضع إطار شامل وفعال لقانون المساواة التزامات إيجابية ترمي إلى تعزيز المساواة، ومن بينها على وجه الخصوص: تدابير لمكافحة التحيز والصور النمطية من خلال التثقيف والتوعية؛ تدابير الإجراءات الإيجابية لتصحيح أوجه عدم المساواة الموضوعية؛ ومتطلبات تقييم أثر المساواة واجبات المساواة. والواقع أن عددا قليلا من الدول اعتمد كامل مجموعة التدابير الاستباقية للنهوض بالمساواة. فمثل هذه الممارسات الجيدة تكون متفرقة ومجزأة - فقد تكون إحدى الدول قد اعتمدت النهج القائم على أفضل الممارسات عند اتخاذ الإجراءات الإيجابية، في حين أن دولة أخرى قد يكون لديها آليات متطورة لتقييم أثر المساواة. وإن هذا النقص في الممارسات الجيدة يؤثر على كافة أسس التمييز، بما فيها السن من ضمن أمور أخرى.

وعلى الصعيد العالمي، فإن فهم طبيعة ونطاق ومدى التزامات الدول بمواجهة التحيز والوصم والصور النمطية محدود للغاية ولا يزال تطبيق تلك الالتزامات جاري. وفي حين أن هذا الواجب يستمد مباشرة من التزام الدول بالقضاء على جميع أشكال التمييز، فإن قلة فقط من الدول قد اتخذت تدابير فعالة في هذا المجال، علما أن الخطوات التي يتم اتخاذها تكون بوجه عام مقصورة على فئة أو أساس معين. وعلى الرغم من أن مشكلة التحيز والصور النمطية تواجهها كافة الأسس، إلا أنها تكون حادة بشكل خاص فيما يتعلق بالسن. وذلك لأن التمييز القائم على أساس السن متأصل في المؤسسات والسياسات والقوانين في جميع المجتمعات تقريبا، ولأنه ليس معترفا به على نطاق واسع أو بشكل فعال. وبالتالي، في حين أنه من المهم جدا أن تتخذ الدول خطوات استباقية لمواجهة التمييز القائم على أساس السن في الخطاب العام، إلا أنه من غير المرجح أن تفعل ذلك. وهذه مشكلة على الدول العمل على حلها.

إن التزامات الإجراءات الإيجابية مفهومة بشكل أفضل من تلك الالتزامات المرتبطة بمكافحة التحيز والوصمة، ومن المرجح أكثر للدول أن تكون قد سنت سياسات وبرامج الإجراءات الإيجابية. لكن كما يشير استعراض ال 12 دولة قيد الدراسة، ففي كثير من البلدان يتم السماح باتخاذ تدابير الإجراءات الإيجابية غير أنها ليست مطلوبة بموجب القانون الوطني، مما يعني أن البرامج لا توضع أو تنفذ على نحو متسق أو شامل. ونتيجة لذلك، وحتى في دول مثل الهند - التي تتمتع بنظام متطور نسبيا من الإجراءات الإيجابية، ليس لديها أي التزام قانوني باتخاذ تدابير الإجراءات الإيجابية للنهوض بالمساواة تجاه كبار السن. ونظرا لتركيز البحث في هذا التقرير على الأطر القانونية للدول، فإن تقييم مجموعة السياسات التي اعتمدها الدول والتي توفر معاملة تفضيلية أو استحقاقات لكبار السن - والتي ومعظمها غير منصوص عليه في قانون مكافحة التمييز - يتجاوز نطاق هذا التقرير. ومع ذلك، هناك مخاوف من أنه نظرا لعدم وجود أساس قانوني لهذه السياسات في قانون مكافحة التمييز، فإنها قد تعكس الصور النمطية والتحيز القائم على السن وفي المجال الثالث للالتزامات الإيجابية التي تم تناولها في الدراسة - ذلك المتعلق بمتطلبات تقييم أثر المساواة واجبات المساواة - هناك اختلاف واضح بين تلك الدول التي لديها قوانين مساواة شاملة وتلك التي لا تمتلكها. وفي حين أن لدى كل من فنلندا والمملكة المتحدة وصربيا متطلبات قانونية يفرضها واضعي القرارات العامة لمنع التمييز وتعميم المساواة على أساس السن - من بين سمات أخرى - لا يوجد لدى أي من الدول التسع الأخرى مثل هذه الواجبات. وبالنظر إلى تعريف الحق في عدم التمييز، فإن فوائد اتباع النهج الشامل بدلا من وضع القوانين الخاصة بالسن والأنظمة القانونية التي تقدم خليط من الحماية - في هذا المجال الرئيسي من الإطار القانوني - ملموسة وواضحة بشكل أكبر.



الفصل 6: الإنفاذ والتطبيق



Ben Small/HelpAge International

وكما هو متوقع، فإن الدول الثلاث التي لديها قوانين شاملة لمكافحة التمييز لديها أطر إجرائية قوية لإنفاذ الحقوق. وفي حالتين - فنلندا و صربيا - تعطي هذه الأطر دوراً مركزياً للهيئة الوطنية المعنية بالمساواة - وهي مؤسسة مستقلة مكرسة لدعم أعمال الحق في المساواة وعدم التمييز. ففي صربيا، على سبيل المثال، يتمتع المفوض المعني بحماية المساواة بسلطة تلقي الشكاوى واستعراضها ومباشرة الإجراءات القانونية. وفي المملكة المتحدة، يمكن للهيئة الوطنية المعنية بالمساواة أن تدعم إجراءات الإنفاذ، ولكنها لا تتلقى الشكاوى في حد ذاتها، حيث يتم رفع الشكاوى أمام المحاكم.

وفي عدد من الدول التي لا توجد لديها قوانين شاملة لمكافحة التمييز، فإن السبيل الرئيسي المتاح لضحايا التمييز هو اللجوء إلى الدستور، وإن كانت فعالية هذه الإجراءات تختلف اختلافاً كبيراً. وفي الهند، لا يوجد سوى عدد قليل من سبل الانتصاف المباشرة للأفراد الذين عانوا من التمييز على أساس السن: يجوز رفع الدعاوى المتعلقة بانتهاك أحكام المساواة الدستورية أمام المحكمة العليا، ولكن من الناحية العملية، فإن الدعاوى المتعلقة بالتمييز القائم على السن نادرة للغاية،⁷⁴ كما أن آليات الإنفاذ تعاني من عيوب إجرائية.

ويقتضي القانون الدولي من الدول ألا تمتنع عن التمييز في قوانينها وسياساتها وممارساتها فحسب، وأن التمييز ذلك من خلال اعتماد قوانين لمكافحة التمييز، بل أيضاً أن تضمن القضاء على التمييز من الناحية العملية.⁶⁹ ويقتضي ذلك بدوره أن تضمن الدول إنفاذ وتطبيق الحظر القانوني على التمييز على النحو الواجب.

إنفاذ التشريعات الخاصة بمكافحة التمييز

يتطلب الإنفاذ الفعال للحق في عدم التمييز من الدول أن تضمن أنه حيثما يتم انتهاك أحكام قوانين مكافحة التمييز هناك عواقب حقيقية، سواء بالنسبة للضحية أو المنتهك. ويقتضي ذلك أساساً من الدولة إنشاء مؤسسات ووضع إجراءات وقواعد تمكن الأفراد من الحصول على وسائل انتصاف فعالة.⁷⁰ هذا ويترتب على الدول التزامات بموجب القانون الدولي لضمان وصول ضحايا التمييز إلى العدالة.⁷¹ ومن أجل تحقيق ذلك، ينبغي لها أن تعمل على إنشاء مؤسسات إنفاذ القانون ووضع القوانين والإجراءات التي تكون مجدية وفعالة ويسهل الوصول إليها من الناحية العملية.⁷²

وبالإضافة إلى ضمان إنشاء هيئات إنفاذ القانون وضمان تمويلها وتزويدها بالموارد على النحو المناسب، وضمان جودتها واستقلاليتها ونزاهتها وخضوعها للمساءلة، يجب على الدول أن تضمن إمكانية الوصول إلى هذه الهيئات.⁷³

وفي جمهورية قبرغيزستان، تتمتع الدائرة الدستورية التابعة للمحكمة العليا بصلاحيات مراجعة القوانين الوطنية وإلغاء التشريعات التي تتعارض مع الدستور. كما يجوز للأفراد الذين تعرضوا للتمييز نتيجة لتطبيق القانون الوطني أن يقدموا شكوى مباشرة إلى المحكمة، طالبين إلغاء هذا التشريع. ومع ذلك، لا تتمتع المحكمة بصلاحيات الاستماع إلى شكاوى التمييز الفردية.⁷⁵ أما في كينيا، فينص الدستور على إجراء واضح يسمح للأفراد بالتصدي لأي عمل من أعمال التمييز والحصول على وسائل الانتصاف. وتنص المادة 22 على أن "لكل شخص الحق في رفع دعاوى قضائية يدعي فيها أن الحق أو الحرية الأساسية في شرعة الحقوق قد حُرم أو انتهك أو يتعرض للتهديد"، بينما تنص المادة 23 على سلطات إنصاف واضحة للمحكمة. وفي الأرجنتين، حين يتعرض الفرد للتمييز في انتهاك حقوقه الدستورية، أو المعاهدات التي صادقت عليها الدولة، فإنه يجوز له رفع دعوى "الحماية المؤقتة"، والتي من خلالها يكون للقاضي في القضية سلطة إعلان "القاعدة التي يستند إليها الفعل الضار أو الإغفال مخالف للدستور".⁷⁶

وفي كل من الفلبين وجمهورية كوريا، تنص قوانين المساواة الخاصة بالسن في مجال العمل على إجراءات إنفاذ محددة. إذ لا يعاقب في الفلبين على انتهاكات قانون مكافحة التمييز القائم على أساس السن في مجال العمل إلا بفرض عقوبات جنائية، وليس من خلال العقوبات المدنية. وهذا النهج يتعارض مع أفضل الممارسات الدولية.⁷⁷ وفي المقابل يتضمن القانون في جمهورية كوريا أحكاماً محددة تتعلق بالإنفاذ المدني موجهة للجنة الوطنية لحقوق الإنسان، والتي هي الجهة المخولة بتلقي الشكاوى. وفي حالة عدم الامثال لتوصية اللجنة، يجوز لوزارة العمل - في غضون ثلاثة أشهر من قبول الطلب - إصدار أمر تصحيحي يقتضي من صاحب العمل وقف التمييز، ومنع حدوثه مجدداً، وتوفير التعويض وغيره من التدابير المماثلة اللازمة لتصحيح التمييز.⁷⁸

الأدلة والبراهين

يقتضي القانون الدولي تكييف قواعد الإثبات في قضايا التمييز وذلك لضمان الإنفاذ الفعال للحق في عدم التمييز. ويتطلب القانون الدولي على وجه الخصوص أن تنص الأطر القانونية للدول على "تحويل" أو "نقل" عبء الإثبات في قضايا التمييز من المدعي إلى المدعى عليه. وكما أشارت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية: "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".⁷⁹ إن نقل عبء الإثبات أمر ضروري لضمان الإنفاذ الفعال لقانون مكافحة التمييز - وبدون مثل هذه الأحكام، لن يكون الأفراد قادرين بالغالب على إثبات أنهم قد تعرضوا للتمييز.



Fernand Mugisha/HelpAge International

وتنص جميع الدول قيد الاستعراض التي لديها أطر قانونية شاملة بشأن المساواة وعدم التمييز على نقل عبء الإثبات. أما في الدول التي تعتمد قوانين خاصة بالمساواة من ناحية السن أو تقدم خليط من تدابير الحماية، فإن الأحكام في هذا المجال غير متسقة. هذا ولا يوجد أي أحكام محددة تنص على نقل عبء الإثبات في قضايا التمييز المدنية في كل من الهند والأردن والفلبين. وينطبق الأمر ذاته على المستوى الفيدرالي في الأرجنتين وبموجب قوانين مكافحة التمييز ذات الصلة في جمهورية كوريا. وفي كينيا، فلا يتطرق الدستور لمسألة نقل عبء الإثبات. يُلقى القسم (7)5 من قانون العمل عبء الإثبات بأن التمييز لم يقع على عاتق صاحب العمل، ولكن هذا يمثل إشكالية كبيرة، كون القانون ينص على عقوبة جنائية في قضايا التمييز. أما في تنزانيا، فلا يوجد قواعد محددة خاصة بعبء الإثبات بموجب الدستور، ولكن بموجب قانون العمل، ينص القانون على نقل عبء الإثبات في قضايا التمييز.

الهيئات المعنية بالمساواة هي سلطات عامة تم تأسيسها لدعم إنفاذ وتطبيق قوانين مكافحة المساواة. وتضطلع هذه الهيئات بمهمة أساسية وهي تعزيز الحق في عدم التمييز وحماية الأفراد من الأذى. تلعب الهيئات المعنية بالمساواة دوراً مهماً في مواجهة أوجه عدم المساواة الهيكلية: دعم اعتماد تدابير الإجراءات الإيجابية وتنفيذ واجبات المساواة القانونية. كما وتؤدي هذه الهيئات وظيفة مهمة في تنفيذ قوانين مكافحة التمييز. وبهذا فإن الحاجة إلى إنشاء الهيئات المعنية بالمساواة ينبع مباشرة من التزامات الدول باحترام، وحماية، وتلبية الحق في المساواة وعدم التمييز.⁸⁰ يوجد في كل من الثلاث دول التي لديها أطر قانونية شاملة لمكافحة التمييز هيئة متخصصة ومستقلة معنية بالمساواة، ولكل من هذه الهيئات مجموعة واسعة من المهام والصلاحيات. فعلى سبيل المثال، تضطلع اللجنة المعنية بالمساواة وحقوق الإنسان في المملكة المتحدة بواجبات رئيسية متعلقة بتعزيز المساواة ومنع التمييز، وتتراوح هذه الواجبات بين تقديم المشورة والدعم للعامة ووضع توجيهات لأصحاب العمل والمربين بشأن التزاماتهم. كما وهي مخولة أيضاً للتحقيق في الانتهاكات المشتبه فيها لقانون المساواة واتخاذ مجموعة متنوعة من الإجراءات بشأن ما تتوصل إليه من استنتاجات، بما في ذلك إصدار إخطارات بالأفعال غير المشروعة، والمطالبة باعتماد خطط عمل للتصدي للانتهاك. وفي حين أن اللجنة المعنية بالمساواة وحقوق الإنسان ليست لها مهام شبه قضائية - وليس لها صلاحيات لدعم التقاضي - إلا أن الهيئات المعنية بالمساواة في كل من فنلندا⁸¹ وصربيا⁸² تمتلك صلاحيات إنفاذ، إلى جانب صلاحيات تعزيز المساواة ومنع التمييز.

أما في الدول التي ليس لديها قوانين شاملة لمكافحة التمييز، فهناك ثلاثة نهج عامة متبعة لإنشاء الهيئات المعنية بالمساواة: أنشئت دولتي كينيا والأرجنتين هيئات متخصصة معنية بالمساواة وذلك بما يتماشى مع أفضل الممارسات الدولية.⁸³ وأنشئت دولة الفلبين هيئة خاصة تعنى بحقوق كبار السن وهي اللجنة الوطنية لكبار السن، وهي مسؤولة عن "التنفيذ الكامل للقوانين والسياسات والبرامج الحكومية المتعلقة بكبار السن".⁸⁴

وفي الدول الستة الأخرى، لم يتم إنشاء أي هيئة معنية بالمساواة، ولكن توجد مؤسسات وطنية لحقوق الإنسان يمكنها الاضطلاع ببعض المهام ذات الصلة.

لكي يكون أي قانون خاص بمكافحة التمييز فعالاً، يجب أن يكون ضحايا التمييز قادرين على إنفاذ حقوقهم وتأمين سبل الانتصاف الآمنة - لا في شكل تعويض فردي أو رد الحق الفردي فحسب، بل أيضاً معاقبة المسؤولين وتأمين سبل الانتصاف المؤسسية والمجتمعية اللازمة لمنع التكرار. ويقتضي وجود نظام فعال للإنفاذ أن توفر الدولة إجراء يمكن من خلاله التعامل مع الشكاوى، وأن يكون هذا الإجراء مستقل وذو نوعية جيدة ويمكن الوصول إليه. وفي حالة الدعاوى المتعلقة بالتمييز، فإن طبيعة الأفعال تتطلب أيضاً تكييفاً مع قواعد الإثبات النموذجية، ولا سيما نقل عبء الإثبات. وبدون هذا الحكم، فإن إثبات وجود التمييز لن يتم التوصل إليه سوا في نسبة صغيرة فقط من قضايا التمييز.

وكما هو الحال في المجالات الكثيرة الأخرى التي تم استعراضها خلال البحث، فإن أحكام الإنفاذ أفضل بكثير في الدول الثلاث التي لديها قوانين شاملة لمكافحة التمييز. وبالرغم من أوجه القصور التي تعاني منها كل منها في الناحية العملية، إلا أن قوانين تلك الدول توفر إجراءات واضحة وممتاحة للضحايا لرفع الدعاوى، بالإضافة إلى أن جميعها تتيح بنقل عبء الإثبات في دعاوى التمييز. وفي المقابل، لا تنص أي من الدول الأخرى قيد الاستعراض على نقل عبء الإثبات في جميع دعاوى التمييز، وهو ما يشكل عائقاً كبيراً أمام الضحايا الذين يسعون للحصول على العدالة. وتختلف الإجراءات المعمول بها لتقديم دعاوى التمييز اختلافًا كبيراً بين هذه البلدان التسعة. بيد أنه في غياب القوانين الشاملة لمكافحة التمييز، هناك العديد من الإجراءات المعمول بها في كل بلد، وفي عدد من القضايا لا تتوفر إمكانية إنفاذ الحقوق - ولا سيما الحقوق المضمنة في الأحكام الدستورية. وأخيراً، استعرض البحث عمل الدول في إنشاء الهيئات المعنية بالمساواة والحفاظ عليها - الهيئات المتخصصة والمستقلة التي تم تأسيسها لدعم إنفاذ وتطبيق قوانين مكافحة المساواة. وكالعادة عكست كل من فنلندا والمملكة المتحدة وصربيا أفضل الممارسات، حيث أنشأت هيئات وطنية معنية بالمساواة. كما أنشأت كل من كينيا والأرجنتين هذه الهيئات، في حين أنشأت الفلبين هيئة خاصة بالسن.



الفصل 7: ملخص البحث والتوصيات



Mailik Aymkurov/HelpAge International

تعد مشكلة التمييز القائم على أساس السن السائدة - لا سيما التحيز اللاواعي والمنهجي - عاملاً رئيسياً يحد من فعالية قوانين المساواة الخاصة بالسن في البلدان قيد الاستعراض. إذ تضيي القوانين في كل من الفلبين وجمهورية كوريا الشرعية على سن التقاعد الإلزامي وتسمح بالمعاملة التفاضلية على أساس السن لأسباب تتعلق ظاهرياً بالقدرة التنافسية الاقتصادية و "العدالة بين الأجيال".
وأما في باراغواي وجمهورية قبرغيزستان، فلا تنص القوانين الخاصة بالسن على حقوق قابلة للإنفاذ، بل تحدد إطاراً لاعتماد سياسات تخدم مصالح كبار السن - مما يفتح المجال أمام التفسيرات القائمة على النظام الأبوي. هذا وتعد هذه القوانين أيضاً محدودة من ناحية نطاق ومضمون الحماية التي توفرها، كما وأنها لا توفر الضمانات الاجرائية الفعالة لتمكين ضحايا التمييز من الدفاع عن حقوقهم والحصول على سبل الانتصاف.

وفي الدول التي تقدم **خليط من تدابير الحماية**، فإن المشاكل التي تعاني منها الدول التي تعتمد أنظمة شاملة لمكافحة التمييز وقوانين خاصة بالسن موجودة جميعها، إلا أنها تكون متفاقمة نتيجة لأوجه قصور أخرى. وفي أغلب هذه الدول، يتم توفير الحماية الأساسية من خلال الأحكام الدستورية المتعلقة بعدم التمييز. وكنتيجة لذلك، تفشل هذه الأنظمة بشكل كبير في تحديد وحظر الأشكال المختلفة من التمييز وتكون إمكانية رفع الدعاوى المتعلقة بالتمييز من جانب الأفراد محدودة.

يبين هذا التحليل المقارن للقوانين التي تحكم التمييز القائم على أساس السن في 12 دولة - بدءاً من الأرجنتين إلى جمهورية كوريا ومن فنلندا إلى تنزانيا - أننا ما زلنا بعيدين جداً عن عالم يتمتع فيه كبار السن بحقوقهم دون تمييز. وفي حين أن وجود مجموعة متنوعة من البلدان قيد الاستعراض - ولا سيما الاختلافات الكبيرة في مستويات وضع الأطر القانونية المتعلقة بمكافحة التمييز - تعني وجود اختلافات كبيرة في ممارسات الدول، إلا أنه حتى في البلدان التي لديها نظم متطورة جداً لقوانين مكافحة التمييز، لا يتمتع كبار السن بحماية شاملة وفعالة من التمييز.

ومع ذلك، تحدد الفصول السابقة بوضوح أفضل النهج وأكثرها فعالية للتصدي للتمييز ضد كبار السن وتعزيز المساواة في المشاركة. وفي جميع المجالات التي تم استعراضها بالتفصيل - حظر التمييز، وتعزيز المساواة، وإنفاذ وتطبيق إطار الحقوق - توفر القوانين الشاملة لمكافحة التمييز الحماية الأكثر شمولاً وفعالية.



GRAVIS

وعلى الرغم من أوجه القصور الموجودة فيها، إلا أن النهج الشاملة توفر الإطار الأكثر اكتمالا وفعالية لمكافحة التمييز وتعزيز المساواة لكبار السن. ومع ذلك، فإن حقيقة أن حتى هذه القوانين تعكس وتعزز الصور النمطية المتعلقة بالسن - لا سيما في مجالات الاستثناء والتبرير وفيما يتعلق بالتدابير الإيجابية والاستباقية - تشير بوضوح إلى الحاجة إلى إحداث نقلة جذرية على المستوى الدولي.

وأفضت هذه الاستنتاجات إلى ثلاث توصيات واضحة:

1.

يتعين على الدول التعاون على الصعيد الدولي لوضع واعتماد صك ملزم ومحدد بشأن حقوق كبار السن. وينبغي أن يكون الحق في المساواة وعدم التمييز على أساس السن في صلب هذا الصك. ويجب على الصك أن يحدد أيضا التزامات استباقية للدول لمعالجة مسألة التمييز القائم على أساس السن بجميع أشكاله، وتحديد وإزالة العوائق التي تحول دون المساواة في مشاركة كبار السن في جميع مجالات الحياة.

2.

وفي إطار منظومة الأمم المتحدة، ينبغي اتخاذ خطوات فورية لإصدار توجيهات واضحة وشاملة ورسمية بشأن التفسير الصحيح للحق في عدم التمييز على أساس السن وضمن الحماية الفعالة له، على النحو المشمول بالحماية بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

3.

أما على الصعيد الوطني، فيتعين على الدول وضع وسن قوانين شاملة لمكافحة التمييز بحيث تعمل على حظر كافة أشكال التمييز على أساس السن وكافة الأسس الأخرى المعترف بها بموجب القانون الدولي وذلك في كافة مجالات الحياة التي ينظمها القانون. وعلى مثل تلك القوانين أن تحدد إجراءات واضحة وأن تجري التعديلات اللازمة على قواعد الإثبات لتمكين ضحايا التمييز من الوصول إلى العدالة وتأمين سبل انتصاف فعالة. كما وعليها أيضا أن تقتضي وتنص على مجموعة كاملة من الإجراءات الإيجابية وغيرها من التدابير الاستباقية اللازمة لإعمال الحق في المساواة وعدم التمييز لكبار السن وغيرهم من الفئات المعرضة للتمييز.

الفصل 1

1. منظمة الصحة العالمية، التقرير العالمي عن التمييز على أساس السن، 2021، الصفحة 9.

2. تقرير الخبير المستقل المعني بتمتع كبار السن بجميع حقوق الإنسان، وثيقة الأمم المتحدة. A/HRC/48/53، 2021، الفقرة 17.

3. تقرير الخبير المستقل المعني بتمتع كبار السن بجميع حقوق الإنسان، وثيقة الأمم المتحدة. A/75/205، 2020، الفقرة 32.

4. حقوق الإنسان الخاصة بكبار السن، الاجتماع غير الرسمي العشرين لحلقة تدارس آسيا/أوروبا حول حقوق الإنسان، 2021، الصفحة 48.

5. المرجع السابق، الصفحة 50-51. انظر أيضا تقرير الخبير المستقل المعني بتمتع كبار السن بجميع حقوق الإنسان، وثيقة الأمم المتحدة. A/HRC/48/53، 2021، الفقرة 33.

6. المرجع السابق

7. تقرير الخبير المستقل المعني بتمتع كبار السن بجميع حقوق الإنسان، وثيقة الأمم المتحدة. A/HRC/48/53، 2021، الفقرة 76.

8. المرجع السابق

9. منظمة الصحة العالمية، التقرير العالمي عن التمييز على أساس السن، 2021، الفصل 6، الصفحة 94، متوفر في: <https://www.who.int/publications/item/9789240016866>

10. الأمين العام للأمم المتحدة، موجز سياساتي: تأثير كوفيد-19 على كبار السن، 2020، الصفحة 16، متوفر في: <https://www.un.org/development/desa/ageing/wp-content/uploads/sites/24/2020/05/COVID-Older-persons.pdf>

انظر أيضا، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة، اجتماع فريق الخبراء الافتراضي حول 'بناء مستقبل أفضل لكبار السن بعد كوفيد-19'، 2-5 آذار 2021، متوفر في: <https://www.un.org/development/desa/ageing/meetings-and-workshops-2/expert-group-meeting-on-building-forward-better-for-older-persons-post-covid-19-2-5-march-2021.html?preview=true>

11. الأمين العام للأمم المتحدة، موجز سياساتي: تأثير كوفيد-19 على كبار السن، 2020، الصفحة 13، 13، 16، متوفر في: <https://www.un.org/development/desa/ageing/wp-content/uploads/sites/24/2020/05/COVID-Older-persons.pdf>

12. تشمل هذه القائمة الأرجنتين؛ فنلندا؛ الهند؛ الأردن؛ كينيا؛ قبر غيزستان؛ باراغواي؛ الفلبين؛ صربيا؛ جمهورية تنزانيا المتحدة؛ جمهورية كوريا؛ والمملكة المتحدة. انظر إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة، '146 دولة عضو تدعم موجز الأمين العام السياسي حول تأثير كوفيد-19 - على كبار السن'، 20 أيار 2020، متوفر في: <https://www.un.org/development/desa/ageing/uncategorized/2020/05/140-member-states-support-the-sg-policy-brief-on-covid19-and-older-persons/>

13. انظر أيضا مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان، Update to the 2012 Analytical Outcome Study on the Normative Standards in International Human Rights Law in Relation to Older Persons: to Older Persons، 2021، الفقرات 66 - 99.

14. على الرغم من أن خبير الأمم المتحدة المستقل المعني بتمتع كبار السن بجميع حقوق الإنسان قد قدم توجيهات. انظر وثيقة الأمم المتحدة A/HRC/48/53، 2021، الفقرات 17-34.

15. تقرير الخبير المستقل المعني بتمتع كبار السن بجميع حقوق الإنسان، وثيقة الأمم المتحدة. A/HRC/48/53، 2021، الفقرة 43.

16. إن عدم وجود توجيهات واضحة في هذا المجال يعد عبة أمام تمتع كبار السن بحقوق الإنسان كما أفاد خبراء القانون في الأردن وجمهورية كوريا في إطار هذا التقرير.

17. انظر أيضا مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان، Update to the 2012 Analytical Outcome Study on the Normative Standards in International Human Rights Law in Relation to Older Persons: to Older Persons، 2021، الفقرة 207.

18. حقوق الإنسان الخاصة بكبار السن، الاجتماع غير الرسمي العشرين لحلقة تدارس آسيا/أوروبا حول حقوق الإنسان، 2021، الصفحة 50.

الفصل 2

19. يحظر كل من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التمييز القائم على أساس "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". العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادتين 26 و 2 (1)؛ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة (2)(2).

20. المادتان 1 و 7 من الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم تنص صراحة على حظر التمييز على أساس السن. بالإضافة إلى ذلك، تفرض المادة 8 (ب) من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة التزاما محددا على الدول ل "مكافحة التوالب النمطية وأشكال التحيز والممارسات الضارة المتعلقة بالأشخاص ذوي الإعاقة، بما فيها تلك القائمة على الجنس والسن، في جميع مجالات الحياة". وتدرج بعض الصكوك الإقليمية "السن" على أنه سمة مشمولة بالحماية. يتم مناقشة هذه الصكوك في الفصل 1 من هذا التقرير.

21. يتم مناقشة مسألة الاعتراف بالسن بوصفه سمة مشمولة بالحماية بتفصيل أكثر أدناه.

22. لجنة حقوق الإنسان، لوف وأخرون ضد أستاليا، البلاغ رقم 983/2001، 2003، الفقرة 8.2.

23. اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 20، وثيقة الأمم المتحدة. E/C.12/GC/20، الفقرة 29.

24. يتم مناقشة هذه المفاهيم في الفصل 4 من هذا التقرير.

25. انظر، على التوالي: لجنة حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، التعليق العام رقم 6، وثيقة الأمم المتحدة. CRPD/C/GC/6، 2018، الفقرة 21؛ اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، التعليق العام رقم 27، وثيقة الأمم المتحدة. CEDAW/C/GC/27، 2010، الفقرة 13؛ ولجنة القضاء على التمييز العنصري، التعليق العام رقم 36، وثيقة الأمم المتحدة. CERD/C/GC/36، 2020، الفقرات 13، 18 و 60.

26. انظر أيضا مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان، Update to the 2012 Analytical Outcome Study on the Normative Standards in International Human Rights Law in Relation to Older Persons: to Older Persons، 2021، الفقرة 106.

الفصل 3

27. انظر على التوالي، فنلندا، قانون عدم التمييز (1325/2014)؛ قانون المساواة بين المرأة والرجل (609/1986)؛ القانون الجنائي (39/1889)؛ قانون عقود العمل (55/2001)، القسم 2. دستور فنلندا (731/1999)، القسم 6. تركز هذه الدراسة على قانون عدم التمييز باعتباره التشريع الأساسي الخاصة بالمساواة. يجدر بالذكر أن العقوبات الجنائية تقع خارج نطاق هذه الدراسة.

28. قانون المساواة لعام 2010.

29. قانون حظر التمييز، 'الجريدة الرسمية لجمهورية صربيا'، رقم 22/2009؛ قانون منع التمييز ضد الأشخاص ذوي الإعاقة، 'الجريدة الرسمية لجمهورية صربيا'، رقم 33/2006 ورقم 13/2016؛ قانون المساواة بين الجنسين، 'الجريدة الرسمية لجمهورية صربيا'، رقم 52/2021؛ دستور جمهورية صربيا، 2006، المادة 21. ولمزيد من المعلومات حول أحكام عدم التمييز أو الأحكام التي تضمن 'المساواة في الحقوق' في المجالات القانونية الأخرى، بالإضافة إلى أحكام القانون الجنائي، انظر منظمة المساواة في الحقوق: Implementing Serbia's Equality Laws: 2019، الصفحة 71-78 والملحق 3.

30. انظر على وجه الخصوص، ميثاق المرأة، وميثاق الأشخاص ذوي الإعاقة.

31. على سبيل المثال، ينص قانون الصحة العقلية على أن الأفراد الذين لديهم "أي تجربة حياة لأي حالة صحية عقلية" يجب أن يتمكنوا من ممارسة حقوقهم دون تمييز على أي أساس، ومن بينها السن. يحتوي قانون العمل في الفلبين على أحكام محددة تحظر التمييز على أساس الجنس والسن ضد الأطفال. انظر قانون الصحة العقلية؛ قانون العمل، المادتان 133 و 138.

32. راجع قانون كبار السن Senior Citizens Center Act؛ قانون كبار السن الموسع لعام 2010؛ قانون ينص على التغطية الصحية الإلزامية لجميع كبار السن؛ وقانون يصرح للجنة الانتخابات بإنشاء دوائر مخصصة لأماكن الاقتراع التي يمكن للأشخاص ذوي الإعاقة وكبار السن الوصول إليها بسهولة.

33. قانون لحظر التمييز على أساس السن في العمل وتعزيز فرص العمل لكبار السن، المادة 4.4.

34. دستور جمهورية كوريا، المادة 11.

35. قانون اللجنة الوطنية الكورية لحقوق الإنسان، المادة (4)(2).

36. ومع ذلك، هناك محاذير لهذه القاعدة العامة، وسيتم مناقشتها في وقت لاحق من هذا المنشور.

37. المادة 16 من الدستور تنص على المساواة أمام القانون.

38. انظر بشكل خاص القانون رقم 5.261 لعام 2015 (قانون مكافحة التمييز في بويونس آيرس).

39. تحظر المادة 17 من القانون رقم 20.744 بشأن عقد العمل التمييز ضد العمال على أساس السن، من بين أمور أخرى. ويمكن أيضا بموجب القانون الوطني المعاقبة على التمييز على أساس السن بعقوبات جنائية. لكن كما هو مذكور أدناه، فإن مناقشة العقوبات الجنائية المفروضة على التمييز تقع خارج نطاق هذا التقرير.

40. دستور الهند، المادة 14.

41. انظر وثيقة خاصة بالمرأة، اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، تقرير الدولة الطرف: الأردن، وثيقة الأمم المتحدة CEDAW/C/JOR/6، 2015، الصفحة 11. الجدير بالذكر أن المادة 6 لا تنطبق على غير المواطنين

42. لمعلومات مفصلة حول التحديات التي يشكلها فرض العقوبات الجنائية في قضايا التمييز التي لا تنطوي على عنف أو أعمال إجرامية أخرى، انظر: المفوضية السامية لحقوق الإنسان ومنظمة المساواة في الحقوق، Protecting Minority Rights: A Practical Guide on the Development of Comprehensive Anti-Discrimination Legislation، سيصدر قريبا في 2022، المصدر محفوظ لدى المؤلفين، الجزء (2) (1).

43. انظر لجنة حقوق الإنسان، التعليق العام رقم 18، 1989، الفقرة 12. المعاهدات الخاصة بالأشخاص لها نطاق مادي واسع مماثل للتطبيق. انظر كذلك، المناقشة في الفصل 2 أ.
44. انظر المناقشة في الفصل 3.
45. دستور الهند، المواد 14-16؛ دستور كينيا، المادة 27.
46. انظر قانون العمالة وعلاقات العمل، القسم 7.
47. لجنة حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، التعليق العام رقم 6، وثيقة الأمم المتحدة. CRPD/C/GC/6، الفقرة 18.
48. دستور كينيا، المادتان 27 (4) و (5).
49. المحكمة العليا في الهند، نيتشا ضد يونيون أوف إنديا، 25 آذار 2021.
50. تقدم مدونة قواعد الممارسة السليمة الخاصة بالعمالة وعلاقات العمل تعريف لمصطلحي 'التمييز المباشر' و 'التمييز غير المباشر' في القسم 31.
51. اللجنة المعنية بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 20، وثيقة الأمم المتحدة. E/C.12/GC/20، الفقرة 13؛ لجنة حقوق الإنسان، التعليق العام رقم 18، 1989، الفقرة 13.
52. لجنة حقوق الإنسان، سوليس ضد البيرو، بلاغ 1016/2001، وثيقة الأمم المتحدة. A/61/40، 2006.
53. قانون المساواة لعام 2010، القسم 197.
54. انظر سيلدون ضد كلاركسون رايت وجايكس Seldon v Clarkson Wright and Jakes (وزير النولة للأعمال التجارية وتنمية الابتكار والمهارات، ومنظمة Age - الأطراف المتدخلية) UKSC 16 2012.
55. تم الاعتراف بهذا من قبل المحاكم فيما يتعلق بالفئة السابقة. انظر المرجع السابق، الفقرة 57. لمزيد من المعلومات انظر أندرو بيرنز وآخرون The Right of Older Persons to Work and to Access the Labour Market، 2020، ص 18-22.
56. AEPA، المادة 19 (1).
57. تقرير الخبير المستقل المعني بتمتع كبار السن بجميع حقوق الإنسان، وثيقة الأمم المتحدة. A/HRC/48/53، الفقرة 65 و 81.

58. انظر على سبيل المثال، اللجنة المعنية بحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الملاحظات الختامية بشأن موريشيوس، وثيقة الأمم المتحدة. E/C.12/MUS/CO/5، الفقرة 40(ج)
59. اللجنة المعنية بحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 20، وثيقة الأمم المتحدة. E/C.12/GC/20، 2009، الفقرة 8(ب).
60. انظر على سبيل المثال: اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، المادة 4؛ الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، المادة 1(4)؛ واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، المادة 5(4). انظر أيضا، اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 18، 1989، الفقرة 10؛ اللجنة المعنية بحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 20، وثيقة الأمم المتحدة. E/C.12/GC/20، 2009، الفقرة 9.
61. انظر على سبيل المثال مناقشة أحكام 'الحماية الخاصة' في الدستور الصربي في منظمة المساواة في الحقوق، Equality in Practice: Implementing Serbia's Equality Laws، 2019، الصفحة 37-38.
62. قانون اللجنة الوطنية الكورية لحقوق الإنسان، المادة 2.
63. AEPA، المادة 4-5 (4).
64. تنص المادة 13 (5) من الدستور على أن "كلمة تمييز لا يجوز تفسيرها بطريقة تمنع الحكومة من اتخاذ خطوات هادفة لتصحيح العوائق في المجتمع".
65. انظر بشكل خاص دستور الهند، المادة 15 و 16.
66. انظر أيضا، الشبكة الأوروبية للهيئات المعنية بالمساواة (Equinet) Making Europe More Equal: A Legal Duty، 2016، متوفر في: https://www.archive.equineteurope.org/IMG/pdf/positiveequality_duties-finalweb.pdf
67. قانون حظر التمييز، المادة 14.
68. 'قانون خاص بالمواطنين المسنين في جمهورية قبرغيزستان'، المادة 2.

69. انظر على سبيل المثال: العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة 2؛ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة 2؛ الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، المادة 2؛ اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، المادة 2؛ واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، المادة 4.
70. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة 2(3)؛ لجنة حقوق الإنسان، التعليق العام رقم 31، 13 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13)، 2004، الفقرة 15.
71. انظر، على سبيل المثال، لجنة حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، التعليق العام رقم 6 (2018)، CRPD/C/GC/6، الفقرة 31 (ب) و 73 (ح)؛ لجنة القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، التوصية العامة رقم 33 (CEDAW/C/2015/GC/33)، الفقرة 1؛ لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الملاحظات الختامية بشأن نيبال (2014)، E/C.12/NPL/CO/3، الفقرة 11 (و)؛ لجنة حقوق الإنسان، الملاحظات الختامية بشأن سلوفاكيا (CCPR/C/SVK/CO/4)، 2016، الفقرة 11؛ ولجنة القضاء على التمييز العنصري، الملاحظات الختامية بشأن بولندا (CERD/C/POL/CO/22-24)، 2019، الفقرة 8 (ب).
72. المرجع السابق، الفقرة 14 (أ). انظر أيضا: العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة 2 (3) (ب)؛ الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، المادة 6؛ اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، المادة 2(ج)؛ للجنة المعنية بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، التعليق العام رقم 6 (2018)، CRPD/C/GC/6، الفقرة 73 (ح)؛ لجنة حقوق الإنسان، التعليق العام رقم 31 (2004)، CCPR/C/21/Rev.1/Add.13، فقرة 15؛ لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 20 (2009)، E/C.12/GC/20، الفقرة 40.
73. اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، التوصية العامة رقم 33 (CEDAW/C/GC/33)، 2015، الفقرة 17.
74. انظر أيضا، Age Discrimination Info، الهند، 2018، متوفر في: <http://www.agediscrimination.info/international-age-discrimination/india>
75. على سبيل المثال، تلك التي تنطوي على نزاع بين صاحب العمل والموظف.
76. دستور الأرجنتين، المادة 43.
77. قد تشمل هذه الغرامة ما بين 50,000 و 500,000 يورو والسجن لمدة تتراوح بين ثلاثة أشهر وستين. انظر قانون مكافحة التمييز على أساس السن في العمل، القسم 7.
78. AEPA، المادة 3(4) - 5(1)، والمادة 4(2-7).
79. اللجنة المعنية بحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 20 (2009)، E/C.12/GC/20، الفقرة 40.
80. لمزيد من المعلومات بشأن هذه الالتزامات، انظر الفصل 2.
81. أمين المظالم المعني بمسائل عدم التمييز.
82. المفوض المعني بحماية المساواة.
83. اللجنة الوطنية للشؤون الجنسانية والمساواة والمعهد الوطني لمكافحة التمييز وكراه الأجانب والعنصرية، على التوالي.
84. قانون اللجنة الوطنية لكبار السن، القسم 7(ج).



Peter Kindersley/Centre for Ageing Better

لمعرفة المزيد زوروا:

www.helpage.org/AgeEquality

منظمة **HelpAge International** هي شبكة عالمية من المنظمات التي تعمل على تعزيز حق جميع كبار السن في عيش حياة كريمة وصحية وأمنة.

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

تصميم بواسطة www.truedesign.co.uk TRUE
صورة الغلاف الأمامي: بيتر كيندرسلي / مركز Centre for Ageing Better

HelpAge International  @HelpAge 

حقوق النشر © 2022 HelpAge International

هذا العمل مُرخص بموجب نَسْبُ المُصنَّف، غير تجاري، منع الاستئاق 4.0 التابع لمؤسسة المشاع الإبداعي ("Creative Commons") الترخيص الدولي، <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

يجوز إعادة إنتاج أي أجزاء من هذا المنشور دون إذن لأي أغراض تعليمية وغير هادفة للربح. يرجى ذكر اسم منظمة HelpAge International بوضوح وإرسال نسخة أو رابط إليها.

ISBN 978-1-910743-83-6