

ورقة تقدير موقف

بمناسبة اليوم العالمي للأشخاص ذوي الإعاقة

تشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة في الأردن

"منظور حقوقي بديلاً عن المنظور الاحساني"

المركز العمالي الأردني / مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية

عمان، 2 كانون الأول 2017

تقديم:

يحتفل العالم في الثالث من ديسمبر من كل عام، باليوم العالمي للأشخاص ذوي الاعاقة، وذلك بهدف التأكيد على حقوقهم كاملة. ولأهمية تمكين الأشخاص ذوي الاعاقة في العملية التنموية، تم شمول حقوقهم في الأهداف الانمائية المستدامة 2030 ضمن ستة أهداف تنموية تمثلت في (الأول والرابع والثامن والعاشر والحادي عشر والسادس عشر).

وحسب منظمة الصحة العالمية، فإن الأشخاص ذوي الإعاقة يشكلون 10 بالمائة من عدد سكان العالم، الأمر الذي يؤكد أهمية إدماج ذوي الاعاقة في سوق العمل، باعتبار تشغيلهم يعد أحد التحديات الرئيسية التي تواجههم. ومن الجدير بالذكر أن المؤشرات الاحصائية التي اصدرتها دائرة الإحصاءات العامة في بداية 2016 واستنادا الى التعداد السكاني الذي جرى تنفيذه في نهاية عام 2015، تشير الى أن 10.6 بالمائة من سكان الأردن يعانون من شكل من أشكال اعاقة (صعوبة وظيفية).

وبهذه المناسبة يعد المرصد العمالي الأردني التابع لمركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية، ورقة تقدير موقف حول واقع تشغيل الاشخاص من ذوي الاعاقة في الأردن، تتضمن قراءة في التشريعات والسياسات المتعلقة بتشغيل الاشخاص ذوي الاعاقة في الأردن، وتستعرض التحديات التي تواجههم للدخول في سوق العمل، والظروف التي يعملون فيها.

الاطار التشريعي الدولي

دخلت الاتفاقية الدولية لحقوق الأشخاص ذوي الاعاقة حيز التنفيذ في الأردن عام 2008، بد المصادقة عليها في عام 2007. وتعتبر هذه الاتفاقية القاعدة الأساسية لحماية حقوق ذوي الاعاقة في إطار القانون الانساني الدولي، ويشكل الحق في العمل أحد أبرز هذه الحقوق. حيث أكدت المادة (27) من الاتفاقية على حق ذوي الاعاقة في العمل دون تمييز، وضمان ظروف عمل عادلة وملائمة لهم بما في ذلك تكافؤ الفرص، وتقاضي أجر متساو لقاء القيام بعمل متساوي القيمة، وظروف العمل المأمونة والصحية. كما تضمنت الاتفاقية حقهم في ممارسة انشطتهم النقابية على قدم المساواة مع الآخرين، وتؤكد كذلك على تمكين الأشخاص ذوي الإعاقة من الحصول بصورة فعالة على البرامج العامة للتوجيه التقني والمهني، وخدمات التوظيف، والتدريب المهني والمستمر؛ الى جانب تعزيز فرص العمل والتقدم الوظيفي لهم في سوق العمل، فضلاً عن تقديم المساعدة على توفير فرص العمل والحصول عليه¹.

كما أكدت اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (159) لعام 1983 بشأن التأهيل المهني والتشغيل والمعوقين، والتي صادق الأردن عليها، أن للأشخاص ذوي الاعاقة الحق في التأهيل والتدريب المهني حسب قدراتهم الجسمانية.

فيما أوصت الاتفاقية الدولية للقضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو) التي صادق عليها الأردن (مع تحفظه على بعض المواد)، بضرورة تضمين تقارير الدول التي صادقت عليها إشارة صريحة وواضحة الى وضع النساء ذوات الإعاقة خاصة فيما يتعلق بالتشغيل والتعليم وتوفير التأمينات الاجتماعية، كما تشترط أن توفر الدول في تقاريرها السنوية معلومات عن النساء من ذوات الاعاقة، وعن التدابير المتخذة لمعالجة أوضاعهن، بما في ذلك الاجراءات المتخذة لضمان تمتعهن بفرص متساوية في الحصول على التعليم والتشغيل والخدمات الصحية والتأمينات الاجتماعية وكذلك قدرتهن على المشاركة في كافة جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

الاطار التشريعي الأردني

انعكست مضامين هذه الاتفاقيات الدولية على التشريعات الأردنية الأساسية، إذ تمت مواءمة التشريعات الوطنية بهذه الفئة الاجتماعية نسبيا مع المعايير والاتفاقيات الدولية ذات العلاقة. وفي هذا الإطار كفل الدستور الأردني حماية حقوق الاشخاص ذوي الاعاقة حيث نص على " يحمي القانون الأمومة والطفولة والشيخوخة ويرعى النشأ وذوي الاعاقات ويحميهم من الإساءة والاستغلال"².

كما تم وضع استراتيجية وطنية للأشخاص ذوي الاعاقة (2007-2015)، وصدر قانون حقوق الأشخاص المعوقين رقم (31) لسنة 2007، حيث ألزم مؤسسات القطاع العام والخاص والشركات، التي لا يقل عدد العاملين فيها عن 50 عاملا، بتشغيل عامل واحد من الاشخاص ذوي الاعاقة، وإذا زاد عدد العاملين في أي منها عن 50 عاملا لا تقل نسبة تشغيلهم عن 4% من عدد العاملين فيها شريطة أن تسمح طبيعة العمل في تلك المؤسسة بذلك³.

وعدلت المادة (13) من قانون العمل الأردني المؤقت في عام 2010، المتعلقة بتشغيل الأشخاص ذوي الاعاقة في المؤسسات التي تشغل 50 عاملاً فأكثر لتتوافق مع المادة 4 فقرة (ج) من قانون حقوق الاشخاص المعوقين رقم (31) لعام 2007، وبموجب التعديل تلزم المادة (13) من قانون العمل كل صاحب عمل بتشغيل الأشخاص ذوي الاعاقة وفق النسبة المحددة في قانون حقوق الاشخاص المعوقين، وان يرسل الى وزارة العمل تقريراً يحدد فيه الاعمال التي يشغلها ذوي الاعاقة وأجر كل منهم⁴.

قصور في بعض التشريعات والسياسات

بالرغم مما تم الاشارة اليه أعلاه، هناك فجوات في بعض النصوص القانونية والأنظمة والتعليمات التي تسمح لكل من أصحاب القرار في القطاعين العام والخاص بعدم الالتزام ببعض النصوص الايجابية التي توفر حماية لحق العمل للأشخاص من ذوي الاعاقة. حيث تشترط

هذه التشريعات أن "تسمح طبيعة العمل" لتطبيقها، في ظل غياب جهة وضوابط تحدد هذا القيد الخاص في قانوني العمل وحقوق الاشخاص ذوي الإعاقة، والمرجع في ذلك سوف يكون الطبيب وما يترتب عليه من خلال الفحص والتشخيص الطبي.

ولم يخرج نظام الخدمة المدنية رقم 82 لسنة 2013 وتعديلاته، الذي ينظم العمل في وظائف القطاع العام، عن هذا التوجه، إذ نص في المادة (43) منه التي تبين شروط شغل الوظائف العامة، على أنه "يشترط فيمن يعين بأي وظيفة أن يكون سالماً من الأمراض والإعاقات البدنية، والعقلية، التي تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيُعين فيها بموجب قرار من المرجع الطبي المختص، على أنه يجوز تعيين ذوي الإعاقة ما لم تكن إعاقته تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيُعين فيها بشهادة من المرجع الطبي المختص"⁵، وفي هذا الجانب يتناقض نظام الخدمة المدنية مع المادة الرابعة منه التي بينت أن تكافؤ الفرص، وعدم التمييز والكفاءة هي من أهم الأسس والمركزات التي يتم التعيين على أساسها ولا يجوز مخالفتها.

وتحرم الشروط التي يتضمنها نظام اللجان الطبية رقم (58) لسنة 1977، عدد كبير من الأشخاص من ذوي الإعاقة من شغل الوظيفة التي تلائم احتياجاتهم حيث نصت المادة (13) فقرة (أ) من النظام على أنه "يجب أن يتوفر في طالب التوظيف الشروط المبينة في الملحق رقم (1) للنظام، وأن تتوفر درجة قوة البصر كما جاء في الملحق رقم (2) للنظام"⁶، كما نصت الفقرة (ج) من المادة نفسها على "أن الإصابة بأحد الأمراض الوارد ذكرها في الملحق رقم (3) من النظام، تحول دون قبول طالب الاستخدام في الوظيفة"⁷. وبالعودة الى الملحقات الواردة في نظام اللجان الطبية؛ نجد انها استثنت الأشخاص ذوي الاعاقة من شغل الوظائف، حيث تنص الشروط الواجب توفرها لدى طالب الاستخدام تتمتع بدرجة كافية من الذكاء، والسمع طبيعي، وسلامة النظر وسلامة القلب والرئتين والقفص الصدري وخلوه من التشوهات المعيبة، وسلامة الأطراف والمفاصل والعمود الفقري، وسلامة الاسنان سواء طبيعية او صناعية، ومن هذه الشروط يمكن تحديد المعوقات والتحديات التي تحول دون تمتع الأشخاص ذوي الاعاقة بحقوقهم، وخاصة حقهم بممارسة العمل، على أساس من المساواة مع الآخرين.

واقع تشغيل ذوي الإعاقة في الأردن

بالرغم من ما نص عليه قانون العمل وقانون حقوق الأشخاص المعوقين، والذي ألزم مؤسسات القطاع العام والخاص والشركات، التي لا يقل عدد العاملين فيها عن 50 عاملاً، بتشغيل عامل واحد من الأشخاص ذوي الاعاقة، وإذا زاد عدد العاملين في أي منها عن 50 عاملاً لا تقل نسبة تشغيلهم عن 4 بالمائة من عدد العاملين فيها شريطة أن تسمح طبيعة العمل في تلك المؤسسة بذلك، إلا أن الواقع يؤكد تدني نسبة تشغيل ذوي الاعاقة سواء في القطاع العام أو الخاص، وتشير التقديرات، أن نسبة تشغيل الأشخاص من ذوي الإعاقة في القطاع العام لا تزيد عن 1.0%، فيما تقارب 0.5% في القطاع الخاص. الأمر الذي يحرم القادرين على العمل منهم، من حقهم في العمل بشكل لائق.

وحسب البيانات الإحصائية للمجلس الأعلى لشؤون الأشخاص المعوقين لعام 2015، فإن 24 بالمئة من الأشخاص ذوي الإعاقة ممن أعمارهم 15 سنة فأكثر، نشيطون اقتصادياً، وبلغت نسبة الذكور غير النشيطين اقتصادياً منهم 20 بالمئة، في حين بلغت نسبة الإناث 80 بالمئة، كذلك اشارت البيانات أن نسبة الذكور المشتغلين من ذوي الإعاقة بلغت 79 بالمئة، مقابل 21 بالمئة من الاناث.

وإضافة لضعف تشغيلهم فإن عدداً كبيراً من الأشخاص ذوي الإعاقة خاصة الذين يعملون في القطاع الخاص، ما زالوا يعانون من ظروف عمل صعبة، تتمثل في انخفاض جودة الوظائف التي يعملون فيها، وانخفاض معدلات الأجور عن المعدلات العامة لها، إضافة إلى عمل العديد منهم لساعات عمل طويلة أكثر من ثماني ساعات، دون حصولهم على بدل إضافي، ليعد ذلك مخالفة صريحة لنص المادة (57) من قانون العمل، التي تنص على عدم جواز تشغيل العاملين/ات أكثر من ساعات العمل الرسمية البالغة 8 ساعات يومياً. إلى جانب غياب الشعور بالأمان والاستقرار الوظيفي، وعدم ثقة أصحاب العمل بهم، رغم أن إنتاجية غالبيتهم لا تختلف عن إنتاجية زملائهم من غير ذوي الإعاقة. كما يتعرض هؤلاء للضغوط النفسية الناجمة عن نظرة غالبية أصحاب العمل وغالبية زملائهم نظرة شفقة واحسان، وليس نظرة حقوقية تقوم على المساواة.

كذلك ساهم ضعف البنية التحتية المناسبة لعمل الأشخاص ذوي الاعاقة من حيث عدم توفر المصاعد وعدم توفر وسائل نقل عام مناسبة، في اضعاف فرص تشغيلهم. كما يعاني الكثير منهم من عدم شمولهم بأنظمة الحماية الاجتماعية وخاصة الضمان الاجتماعي والتأمين الصحي، لأن غالبيتهم يعملون في القطاعات الاقتصادية غير المنظمة، إضافة الى عدم تشغيلهم وفق المؤهلات العلمية التي يحملونها.

وتقل الصعوبات التي تواجه الأشخاص ذوي الاعاقة في القطاع العام، حيث تطبق عليهم الأنظمة والتعليمات التي تطبق على زملائهم الآخرين. وتتمحور شكاوى الأشخاص ذوي الاعاقة في القطاع العام من الاتجاهات السلبية للعديد من المدراء تجاه قدراتهم ومهاراتهم. كما أن النساء من ذوات الإعاقة يواجهن تحديات مضاعفة في مجال التشغيل، مقارنة مع الرجال، تتمثل بوجود صعوبات كبيرة لا تمكنهن من الحصول على فرص عمل ملائمة، وتضييق عليهن إمكانية الحصول على فرص عمل بشكل عام، وإحساسهن أن التعامل معهن ينطلق من منظور "إحساني"، وليس احتراماً لإنسانيتهن وقدراتهن، إضافة إلى تعرض بعضهن الى أنواع مختلفة من "التحرش" يدفعهن ويدفع زميلاتهن لعدم المغامرة بالانخراط في سوق العمل، إلى جانب عدم رغبة العديد من أسرهن للخروج من المنزل لغايات العمل.

التأهيل والتدريب

رغم أن قانون مؤسسة التدريب المهني يتضمن نصوصاً تضمن حق الأشخاص ذوي الإعاقة من الجنسين في تأهيلهم للانخراط في سوق العمل⁸، وقيامها بمحاولات لتعزيز وصولهم إلى برامجها وخدماتها، عبر تدريب مجموعة منهم من الذكور والإناث في العديد من المهن، مثل: صيانة الأجهزة الإلكترونية والأثاث المنزلي والصناعات الحرفية والغذائية، إلا أن قدرات هذه المؤسسة ضعيفة بشكل عام في العديد من البرامج التدريبية، ليس فقط تجاه هذه الفئة، وإنما للفئات الأخرى، بسبب ضعف موازنتها السنوية، وضعف محتويات برامجها التدريبية، وضعف الكوادر المتخصصة بالتدريب، وعدم أخذها بعين الاعتبار الحاجات الملحة لسوق العمل، ما يجعلها تشكل بيئة غير صديقة للعديد من الاعاقات، الأمر الذي ينعكس سلباً على مستويات الالتحاق بها. كما ما يحول دون توفير التسهيلات اللازمة لتأهيل الأشخاص ذوي الإعاقة بشكل منافس للانخراط في سوق العمل، أن العديد من مراكز التدريب التابعة لمؤسسة التدريب المهني ووزارة التنمية الاجتماعية المخصصة لذوي الإعاقة بعيدة عن التجمعات السكانية في القرى والأرياف، مما يزيد من أعبائهم المالية، ويحد من فرص التحاقهم بهذه المراكز.

التوصيات:

من أجل ادماج الأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل الأردني، تقدم الورقة مجموعة من التوصيات على الشكل التالي:

- 1- إعادة صياغة نص المادة 4 من قانون حقوق الأشخاص المعوقين رقم 31 لسنة 2007 والمتعلقة بتشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة، بما يضمن تطبيقه بشكل فعلي على أرض الواقع، وإلزام المؤسسات بتوفير بيئة تيسيرية لعمل وحياة الأشخاص من ذوي الإعاقة.
- 2- إعادة النظر بنصوص نظام اللجان الطبية رقم (58) لسنة 1977 وخاصة الشروط الواجب توافرها في طالب التوظيف بالقطاع العام، بحيث تأخذ بعين الاعتبار تسهيل عملية تشغيل الأشخاص من ذوي الإعاقة بالقطاع العام.
- 3- تفعيل أدوار المؤسسات الرقابية فيما يتعلق تطبيق المادة 13 من قانون العمل والمادة 4 من قانون الأشخاص المعوقين لضمان تعزيز التزام القطاعين العام والخاص بهما فيما يتعلق بتشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة.
- 4- تحفيز مؤسسات القطاع الخاص على تشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة من خلال منحهم حوافز مثل إعفائهم من بعض الرسوم الضريبية، وزيادة وعي الأشخاص ذوي الإعاقة بأهمية التدريب المهني للانخراط في سوق العمل.
- 5- تصميم برامج تدريبية مهنية خاصة بالأشخاص ذوي الإعاقة تتلاءم وطبيعة الاعاقات التي يعانون منها، في إطار عمل مؤسسة التدريب المهني ووزارة التنمية الاجتماعية ومؤسسات المجتمع المدني ذات العلاقة.

6- تنفيذ برامج ارشادية وتوعوية لكافة فئات المجتمع وعلى وجهه الخصوص القطاع الخاص حول أهمية ادماج الأشخاص من ذوي
في سوق العمل، والتعامل معه باعتباره حقاً لهم.

¹ الاتفاقية الدولية لحقوق الأشخاص ذوي الاعاقة لعام 2007

² الدستور الاردني، 2011، المادة 7 فقرة 5

³ قانون الاشخاص المعوقين رقم 31 لعام 2007، المادة 4

⁴ قانون العمل، 2010، المادة 13.

⁵ نظام الخدمة المدنية لسنة 2013 وتعديلاته، المادة 43

⁶ وزارة الصحة ، نظام اللجان الطبية رقم 58 لعام 1977، المادة 13

⁷ المصدر السابق

⁸ قانون مؤسسة التدريب المهني رقم 11 لسنة 1985، المادة 4