



الجمهورية العربية السورية

جامعة دمشق

كلية الحقوق

قسم القانون الدولي

حق العمل للأشخاص ذوي الإعاقة في التنظيم الدولي المعاصر

أطروحة أعدت لنيل درجة الدكتوراه في القانون الدولي

إعداد الطالب:

محمد نور إبراهيم داود

إشراف الأستاذ الدكتور:

ماهر ملندي

2024م / 1446هـ

الإهداء

إلى والديَّ الكريمين، صاحبيَّ الفضل الأكبر بعد الله تعالى في بلوغ أيِّ هدفٍ أسعى إلى تحقيقه...

إلى جميع أفراد أسرتي الذين كانوا سنداً وعوناً دائماً لي في كل خطوةٍ أو استحقاقٍ...

إلى أصدقائي وزملائي في كليّة الحقوق بجامعة دمشق وغيرها من الكليّات والجامعات السورية...

وإلى كلّ المهتمّين بمجال القانون الدولي لحقوق الإنسان، وجميع المعنّيين بمسألة حماية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة وتعزيزها...

شكر وتقدير

أَتَقَدِّمُ بِجَزِيلِ الشُّكْرِ وَالْامْتِنَانِ لِأَسْتَاذِي الْفَاضِلِ، الْأَسْتَاذِ الدُّكْتُورِ مَاهِرِ مِلْنَدِي، لِقَبُولِهِ الْإِشْرَافَ عَلَى هَذَا الْبَحْثِ، وَلِتَوْجِيهَاتِهِ الْكَرِيمَةِ وَثِقَتِهِ الْغَالِيَةِ وَتَشْجِيعِهِ الدَّائِمِ لِي خِلَالِ مَرَحَلَةِ الْإِعْدَادِ لِلْأَطْرُوحَةِ وَمَا قَبْلَهَا.

كَمَا أَتَقَدِّمُ بِخَالِصِ الشُّكْرِ لِلْأَسَاتِذَةِ الْأَفْضَالِ أَعْضَاءِ لَجْنَةِ الْحُكْمِ، لِمَا بَذَلُوهُ مِنْ وَقْتٍ وَجُهْدٍ فِي تَحْكِيمِ هَذَا الْبَحْثِ، آمِلًا أَنْ يَكُونَ قَدْ ارْتَقَى إِلَى مَسْتَوَى تَطْلُعَاتِهِمْ.

وَأَشْكُرُ كَذَلِكَ السَّادَةَ أَعْضَاءَ الْهَيْئَةِ التَّدْرِيسِيَّةِ وَجَمِيعَ أَفْرَادِ الْكَادِرِ الْعَامِلِ فِي كَلِيَّةِ الْحُقُوقِ بِجَامِعَةِ دِمَشْقَ، لَجُهِودِهِمْ الْمَخْلِصَةَ فِي دَعْمِ وَتَطْوِيرِ عَمَلِيَّاتِي التَّعْلِيمِ وَالْبَحْثِ الْعِلْمِيِّ.

كَمَا أَوَدُّ أَنْ أَشْكُرَ كُلَّ مَنْ قَدَّمَ مَسَاهِمَةً أَوْ كَانَ لَهُ دَوْرٌ فِي مَسَاعِدَتِي عَلَى إِنْجَازِ هَذَا الْعَمَلِ الْمَتَوَاضِعِ.

فهرس المحتويات

1	المُقَدِّمة.....
5	أهمية الدراسة.....
6	هدف الدراسة.....
6	إشكالية الدراسة.....
7	الدراسات السابقة.....
11	منهجية الدراسة.....
12	مُخَطَّط الدراسة.....

الباب الأول:

13	القواعد الدولية النّاطمة لحقّ الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل.....
17	الفصل الأول: تكييف حقّ الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل.....
20	المبحث الأول: المفهوم العام للإعاقة وتصنيف أنواعها.....
22	المطلب الأول: التعريف بمفهوم الإعاقة.....
44	المطلب الثاني: أسباب الإعاقة وتصنيفاتها.....

المبحث الثاني: الطبيعة القانونية والتَّمويَّة لِحقِّ الأشخاص ذوي الإعاقة في

العمل.....54

المطلب الأول: تكريس الحقِّ في العمل كأحد الحقوق الأساسية للإنسان.....56

المطلب الثاني: حماية الحقِّ في العمل كجزءٍ من أهداف مبدأ التنمية المُستدامة.....70

الفصل الثاني: مساهمة الأمم المتحدة في إرساء حقِّ العمل للأشخاص ذوي

الإعاقة.....84

المبحث الأول: دور الجمعية العامة في تكريس حقِّ العمل للأشخاص ذوي

الإعاقة.....87

المطلب الأول: حقُّ العمل للأشخاص ذوي الإعاقة في مرحلة ما قبل اتِّفاقيَّة عام

2006.....89

المطلب الثاني: الحقُّ في العمل بموجب اتِّفاقيَّة الأمم المتحدة لحقوق الأشخاص ذوي

الإعاقة لعام 2006.....99

المبحث الثاني: جهود مُنظمة العمل الدولية في حماية حقِّ العمل للأشخاص

ذوي الإعاقة.....112

المطلب الأول: الإجراءات السابقة لمُنظمة العمل الدولية فيما يتعلق بعمل الأشخاص ذوي

الإعاقة.....114

المطلب الثاني: الجهود الحديثة لمُنظمة العمل الدولية بخصوص عمالة الأشخاص ذوي

الإعاقة.....123

الباب الثاني:

آليات حماية وتعزيز حقّ الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل..... 133

الفصل الأول: دور المبادرات الإقليمية والتشريعات الوطنية في حماية حق

الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل..... 138

المبحث الأول: النشاط الإقليمي فيما يتعلق بإرساء حقّ العمل للأشخاص ذوي

الإعاقة..... 141

المطلب الأول: الجهود الأوروبية الرامية لتكريس حقّ العمل للأشخاص ذوي الإعاقة..... 143

المطلب الثاني: الجهود المتعلقة بحماية حقّ العمل للأشخاص ذوي الإعاقة خارج نطاق القارة

الأوروبية..... 157

المبحث الثاني: مدى مساهمة التشريعات الوطنية في حماية حقّ العمل للأشخاص

ذوي الإعاقة..... 165

المطلب الأول: موقف التشريعات الأجنبية من مسألة عمل الأشخاص ذوي الإعاقة..... 167

المطلب الثاني: حقّ العمل للأشخاص ذوي الإعاقة في القانون السوري والتشريعات

العربية..... 177

الفصل الثاني: الأساليب والتدابير المتعلقة بتشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة..... 189

المبحث الأول: خيارات العمل والاستخدام للأشخاص ذوي الإعاقة..... 192

194	المطلب الأول: الاستخدام الحر (التنافسي).....
199	المطلب الثاني: العمالة المحمية.....
205	المطلب الثالث: العمالة المدعومة.....
211	المطلب الرابع: المؤسسات الاجتماعية.....
216	المبحث الثاني: التدابير التي تُسهّل استخدام الأشخاص ذوي الإعاقة.....
219	المطلب الأول: تقديم خدمات الاستخدام والتدريب المتعلق به.....
224	المطلب الثاني: تأمين الدعم وتطبيق أنظمة الحصص.....
235	المطلب الثالث: توفير المعلومات والإشراف والتقييم.....
244	المطلب الرابع: التدابير الخاصة بمكافحة التمييز.....
251	الخاتمة.....
256	المُقترحات.....
260	قائمة المصادر والمراجع.....
260	أولاً- باللغة العربية.....
265	ثانياً- باللغة الإنكليزية.....
270	ثالثاً- الوثائق الدولية.....
272	رابعاً- الاتفاقيات والموثائق والإعلانات الدولية.....
274	خامساً- التشريعات الوطنية.....
276	سادساً- المواقع الإلكترونية.....

المُلخَص

يُمثِّل حقُّ العمل للأشخاص ذوي الإعاقة أحد الجوانب الأساسية لتحقيق العدل والمساواة في المجتمعات الحديثة. فَمَعَ تزايد الاهتمام الدولي بحقوق الإنسان، ظهرت الحاجة الملحة لضمان تمتُّع الأشخاص ذوي الإعاقة بفرص متكافئة في سوق العمل، وهو ما يعكس التزام المجتمع الدولي بمبادئ العدالة وعدم التمييز.

هذا وتلعب قواعد وأحكام القانون الدولي، ومن ضمنها الأحكام الواردة في اتفاقية الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لعام 2006، دوراً محورياً في تعزيز وحماية حقوق هذه الفئة من الأشخاص، بما فيها حقهم في العمل، وذلك بهدف تكريس هذا الحق، وضمان ممارستهم له على قدم المساواة مع الأفراد الآخرين في المجتمع.

وعلى ذلك، فإننا نقوم في هذه الدراسة ببيان مدى فعالية الأنظمة الدولية المعاصرة فيما يتعلق بتعزيز حق الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل، وذلك من خلال تحليل الأطر القانونية التي وضعتها المنظمات الدولية والدول، واستعراض الآليات التنفيذية التي تعمل تلك الكيانات على تطبيقها بهذا الصدد. وتناقش الدراسة كذلك أهم التحديات والعوائق التي لا تزال تحدُّ من تمكين الأشخاص ذوي الإعاقة من الوصول إلى سوق العمل بشكل كاملٍ وفعالٍ. كما تسعى إلى تقديم رؤيةٍ شاملةٍ عن التقدم المُحرز في هذا المجال، وتسلط الضوء على المجالات التي تحتاج إلى تحسينٍ وتطويرٍ لضمان تحقيق مشاركةٍ فعليةٍ للأشخاص ذوي الإعاقة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية على مستوى العالم.

الكلمات المفتاحية: الأشخاص ذوو الإعاقة، حق العمل، الأمم المتحدة، منظمة العمل الدولية، المبادرات الإقليمية، التشريعات الوطنية، أساليب وتدابير الاستخدام.

المُقدِّمة

تُعَدُّ الإعاقة من الظواهر الشاملة التي تنتشر في جميع أنحاء العالم، فضلاً عن كونها تُمثِّل إحدى القضايا المهمة في المجتمع المعاصر عموماً.

وتؤثِّر الإعاقة على مختلف فئات المجتمع بمن فيهم الأطفال والنساء والبالغون وكبار السن، حيث تُشير مُنظَّمة الصحة العالمية إلى أنَّ حوالي 15% من سكَّان العالم إنّما يعيشون مع نوعٍ واحدٍ على الأقل من أنواع الإعاقة حسب تقديرات عام 2011.

والواقع أنَّ تزايد الوعي الدولي في الآونة الأخيرة لضرورة الاهتمام بشؤون الأشخاص ذوي الإعاقة وتكريس حقوقهم وحريَّاتهم وحماية مصالحهم المشروعة لم يأت من فراغ، بل جاء نتيجةً لفتراتٍ طويلةٍ من التمييز أو التهميش الذي تعرضت له تلك الفئة من الأشخاص في مناطق كثيرةٍ من العالم، والذي تجلَّى في صورٍ متعددةٍ انتشرت بشكلٍ خاصٍّ في الدول والمجتمعات الأقل تقدُّماً.

وعلى ذلك، فقد شهدت العهود القديمة تحديداً معاناة هؤلاء الأشخاص من النبذ والاضطهاد، أو حرمانهم من ممارسة معظم حقوقهم الطبيعية بوصفهم من البشر، كالحقِّ في التعليم والعمل والتنقل بحريَّة والمشاركة في الحياة السياسية والاجتماعية على قدم المساواة مع بقية أفراد المجتمع الذي ينتمون إليه.

وعلى الرِّغم من أنَّ واقع الأشخاص ذوي الإعاقة كان أفضل حالاً في بعض المجتمعات الأخرى، وأنَّ ذلك الواقع قد بدأ فيما بعد يتحسَّن تدريجياً بصورةٍ عامةٍ، فإنَّ معاناة هؤلاء الأشخاص قد استمرَّت في العصور الحديثة في معظم دول العالم، وذلك بسبب انتشار أساليب التعامل المبنية أساساً على بعض الأحكام المُسبَّقة والأفكار التقليدية السائدة بهذا الشأن. إذ كان يُنظر إليهم في كثيرٍ من الأحيان على أنَّهم مجرد فئةٍ ضعيفةٍ تُشكِّل عالةً على المجتمع والدولة، ولا تستحقُّ أكثر من تلقِّي المساعدات الضرورية بدافع الشفقة والتعاطف المرتبطين بوجود الإعاقة نفسها، دون أن يُتوقَّع من أفراد تلك الفئة تقديم أيَّة مساهمةٍ فعالةٍ في بناء المجتمع أو تطويره.

هذا وقد كان لانتساع دائرة الاهتمام الدولي بمسألة حقوق الإنسان بعد نهاية الحرب العالمية الثانية، والذي تجلّى بصورة خاصة من خلال صدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 ومن ثمّ العهدين الدوليين لعام 1966، كان له أكبر الأثر في توجيه الأنظار نحو التركيز على موضوع الإعاقة وحماية الأشخاص الذين يُعانون منها، بوصفهم من الفئات الجديرة بالرعاية والمساعدة، ولاسيما في ظل ما خلفته الحربان العالميتان من إصابات بالغة في صفوف القوى المتحاربة والمدنيين على حدّ سواء، ما تسبّب في حدوث كثير من حالات الإعاقة في جميع أنحاء العالم، لتُضاف لتلك الحالات الناجمة أساساً عن أسباب أخرى وراثية أو خارجية.

ولقد لعبت مُنظمة الأمم المتحدة الدور الأبرز في قيادة حركة الاهتمام الدولي بشؤون الأشخاص ذوي الإعاقة -كغيرها من مسائل حقوق الإنسان- إذ أدركت المُنظمة الدولية منذ بداياتها الأولى أهمية تلك الفئة من الأشخاص، وضرورة العمل على تكريس حقوقها وتعزيز مكانتها في المجتمع الدولي، وكذلك على المستوى الوطني لكلّ من الدول الأعضاء. وقد تبلّور ذلك الاهتمام من خلال جملة من الإجراءات التشريعية والمبادرات المُهمّة التي اتخذتها الأمم المتحدة من خلال أجهزتها ووكالاتها والمُنظمات التابعة لها، وذلك بهدف حماية الأشخاص ذوي الإعاقة، وتمكينهم من ممارسة حقوقهم الأساسية كسائر الأفراد في المجتمع الدولي.

ومع ذلك، فإنّ أبرز الخطوات المُتخذة بهذا الشأن على مستوى الأمم المتحدة كانت قد تأخّرت حتى عام 2006، وكان ذلك من خلال إبرام اتفاقية الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، إذ تُعدّ هذه الاتفاقية أول معاهدة دولية لحقوق الإنسان تتناول تلك الحقوق بتفصيلٍ شاملٍ فيما يتعلق بالأشخاص المُعوقين، وتُوضح التزامات الدول الأطراف المُتمثّلة باحترام هذه الحقوق وحمايتها وإعمالها.

فعلى الرّغم من كَوْن الأشخاص ذوي الإعاقة يتمنّعون بالحماية بموجب جميع معاهدات حقوق الإنسان من خلال المبدأ الشامل المُتمثّل في المساواة وعدم التمييز، وبالرّغم من الجهود الملموسة للأمم المتحدة بهذا الصدد، فقد ظل الأشخاص ذوو الإعاقة خلال مرحلة ما قبل اتفاقية عام 2006 بعيدين - إلى حدّ كبير - عن واجهة الاهتمام المباشر ضمن منظومة حقوق الإنسان، وغائبين عن أيّ خطابٍ يتناول تلك الحقوق، حيث لم يردّ ذكرهم الصريح

على سبيل المثال في الشريعة الدولية لحقوق الإنسان. ومن ثم، فإن دخول تلك الاتفاقية حيز النفاذ إنما جاء ليسد ثغرة مهمة في مجال الحماية لهؤلاء الأشخاص على صعيد القانون الدولي لحقوق الإنسان.

هذا ويُعدُّ الحقُّ في العمل من أبرز الحقوق التي حرصَ المجتمع الدولي على تكريسها للأشخاص ذوي الإعاقة منذ ظهور بَواكر الاهتمام الدولي بهذه الفئة من الأشخاص، وذلك نظراً لأهمية العمل في حياة الإنسان بوجه عام، ودوره في توفير سُبُل العيش الكريم للشخص وأفراد أسرته على حدٍّ سواء. بينما تزداد أهمية ضمان هذا الحق بالنسبة للأشخاص المعوقين، إذ إنّ من شأن توفير فرص العمل اللائق لهؤلاء الأشخاص أن يَصون لهم كرامتهم ويُمكّنهم من الاعتماد على أنفسهم وتحقيق استقلالهم المادي والاجتماعي، ومن ثمّ تعزيز مكانتهم ضمن المجتمعات التي ينتمون إليها.

وعلاوةً على ذلك، فإنَّ حقَّ العمل للأشخاص ذوي الإعاقة إنّما يتمتّع بأهمية كبرى فيما يتعلق بتعزيز مفهوم المساواة والعدالة الاجتماعية. فعندما نتّاح لهؤلاء الأشخاص فرص عملٍ على قدم المساواة مع الأفراد الآخرين، فإنَّ من شأن ذلك تدعيم مفهوم المساواة وتقدير الإمكانات والمواهب بغضِّ النظر عن الحالة الصحية أو الجسدية للأشخاص المعنّيين.

بناءً عليه، فإنَّ حقَّ العمل للأشخاص ذوي الإعاقة إنّما ينطوي على أبعادٍ اجتماعية واقتصادية ذات أهمية كبيرة. فمن الناحية الاجتماعية، يمكن للعمل أن يُسهم في تحسين صورتهم الذاتية وانتائهم الاجتماعي، كما أنّ بإمكان العمل أن يزيّد من فرصهم بالتفاعل والاندماج في المجتمع، ما يؤدي إلى تقليل العزلة وتعزيز الشعور بالانتماء.

أمّا من الناحية الاقتصادية، فإنَّ العمل يُمثّل فرصةً للأشخاص ذوي الإعاقة لتحقيق دخلٍ ماديٍّ، ومن ثمّ الوصول إلى الاستقلالية المالية، ما يُسهم بدوره في تحسين جودة حياتهم بشكلٍ ملحوظ. ويمكن للعمل أن يؤدي كذلك إلى التقليل من اعتماد هؤلاء الأشخاص على الدعم الحكومي، بل وحتى الإسهام في تحقيق النمو الاقتصادي العام.

لذا، فإنَّ جهود الأمم المتحدة فيما يتعلق بتحسين واقع الأشخاص ذوي الإعاقة لم تكن لتُغفل حقَّ هؤلاء الأشخاص في العمل، بل حاولت تكريس هذا الحق والعمل على حمايته وتعزيزه على المستوى الدولي، وذلك من خلال عددٍ من التوصيات والقرارات والإعلانات المُهمّة الصادرة عن الجمعية العامة ومُنظّمة العمل الدولية، والتي أكّدت -من جملة أمورٍ أخرى- على ضرورة تَمَتُّع الأشخاص ذوي الإعاقة بالحقِّ في العمل، مع توفير الآليات اللازمة لممارسة هذا الحق بشكلٍ فعليٍّ، ودون تعرُّضهم لأيِّ تمييزٍ بهذا الصدد نتيجةً لظروف إعاقاتهم.

وكما هو الحال بالنسبة لسائر حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، فإنَّ اتفاقية عام 2006 جاءت لتُتمثِّل الصَّكَّ الدولي الأكثر نُضجاً وشمولاً فيما يتعلق بتكريس حق هؤلاء الأشخاص في العمل، ومن ثمَّ تعزيزه وحمايته. حيث نصّت الاتفاقية المذكورة على أحكامٍ مُهمّةٍ بهذا الشأن، إذ دعت الدول الأطراف إلى الاعتراف بحق الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل على قدم المساواة مع الآخرين، مع إتاحة الفرصة لهم لكسب الرزق من خلال عملٍ يختارونه أو يقبلونه بحريّة.

وقد كان لهذا الحراك الدولي المتصاعد أثرٌ بارزٌ في توجيه النشاط الإقليمي نحو العناية بمسألة عمالة الأشخاص ذوي الإعاقة، وقد ظهر ذلك من خلال مجموعةٍ من الإجراءات والمبادرات التي شهدتها القارة الأوروبية وغيرها من مناطق العالم، وكانت تهدف بشكلٍ عامٍّ إلى ضمان تَمَتُّع هؤلاء الأشخاص بحقِّهم في العمل من جهةٍ، وحماية حقوقهم ومصالحهم العمالية المترتبة على ممارستهم لهذا الحق من جهةٍ أخرى.

ولقد انعكست تلك الجهود الدولية والإقليمية على السياسات الوطنية لكثيرٍ من دول العالم، حيث ازداد اهتمام التشريعات الوطنية بموضوع حق الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل، وصدرت قوانين خاصةً بهذه المسألة في بعض البلدان.

وقد ترافق ذلك مع اتِّخاذ إجراءاتٍ عمليّةٍ مُهمّةٍ لتسهيل تطبيق تلك التشريعات والقوانين على أرض الواقع، إضافةً إلى السَّعي لاختيار أفضل أساليب العمالة المُتاحة لاستخدام الأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل، وذلك بناءً على الظروف الاقتصادية والاجتماعية لكلِّ من الدول المَعنيّة.

أهمية الدراسة:

تستند أهمية هذه الدراسة إلى حقيقة أن الأشخاص ذوي الإعاقة باتوا يُمثّلون فئةً مُهمّةً في أيّ مجتمعٍ ينتمون إليه، ولاسيما مع ارتفاع نسبة الأشخاص المُصابين بإعاقاتٍ مختلفةٍ على المستوى العالمي في العقود القليلة الماضية. حيث إنّ كثيراً من هؤلاء الأشخاص يُعدّون قادرين بالفعل على أداء دورٍ فاعلٍ وتقديم إسهاماتٍ ملموسةٍ فيما يتعلق ببناء مجتمعاتهم، والارتقاء بها نحو الأفضل، وذلك بالتعاون مع الفئات الأخرى الموجودة في تلك المجتمعات.

إلا أنّ الوصول إلى تحقيق هذه الغاية وتجسيدها على أرض الواقع يفترض بدايةً ألا يكون التعامل الاجتماعي والقانوني مع تلك الفئة من الأشخاص -ولا سيما فيما يتعلق بإدارة شؤونها واحتياجاتها المختلفة- منطلقاً من اعتباراتٍ تحكّمها مشاعر الشفقة والتعاطف، بقدر ما ينبغي العمل على معالجة هذه المسألة انطلاقاً من الإيمان الكامل بقدرة الأشخاص ذوي الإعاقة على تحسين ظروف معيشتهم، بل والمشاركة بصورةٍ فعليّةٍ في عملية النهوض بالمجتمع، إذا ما توفّرت لهم الآليات التشريعية والتنفيذية اللازمة لتمكينهم من استغلال إمكانياتهم وتوظيفها بالشكل الأمثل لتحقيق المنفعة الفردية والاجتماعية على حدٍّ سواء، بحيث لا تُشكّل ظروف الإعاقة عبئاً حقيقيّاً تحوّل دون بلوغ تلك الأهداف.

بناءً عليه، فإنّ أهمية هذه الدراسة تتمثّل في أنّها تحاول تسليط الضوء على الواقع المتعلق بحقّ الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل من خلال التنظيم الدولي المعاصر، وذلك لكونه يُعدّ من الحقوق الأساسية التي لا بدّ من تكريسها وحمايتها من أجل ضمان تَمَنُّع هؤلاء الأشخاص بأقصى قدرٍ ممكنٍ من الاكتفاء الذاتي، وتمكينهم من حفظ كرامتهم وتعزيز دورهم كعنصرٍ مُنتِجٍ وفاعلٍ في المجتمع، بعيداً عن النظرة التقليدية والأحكام المُسبّقة تجاه هؤلاء الأشخاص في كثيرٍ من المجتمعات وعلى مرّ العصور، والتي لطالما شكّلت عائقاً فعليّاً كان قد تسبّب في حرمان الأشخاص ذوي الإعاقة من ترسيخ وجودهم في سوق العمل، أو تعزيز مكانتهم الوظيفية والحصول على حقوقهم العمالية أسوةً بالآخرين في حال بلوغهم ذلك الهدف؛ أكثر ممّا منعتهم من ذلك ظروف الإعاقة وصعوباتها.

هدف الدراسة:

نهف من خلال هذه الدراسة إلى التعريف بالكيفية التي يتم بموجبها تكريس وحماية حق العمل للأشخاص ذوي الإعاقة ضمن التنظيم الدولي المعاصر. ويشمل ذلك دراسة التكيف المتعلق بهذا الحق، وتحليل السياسات والتدابير القانونية والعملية، الدولية منها والإقليمية والوطنية، والتي تسعى إلى تحقيق المساواة وتعزيز تكافؤ الفرص فيما يتعلق بوصول أولئك الأشخاص إلى سوق العمل، فضلاً عن استعراض أبرز التحديات والعقبات التي يواجهها الأشخاص ذوو الإعاقة في ميدان العمل، وتقديم بعض المقترحات التي قد تساعد في التغلب على تلك التحديات والعقبات، ومن ثم تحسين الواقع المهني للأشخاص ذوي الإعاقة على مستوى العالم.

إشكالية الدراسة:

تدور الإشكالية الرئيسية لهذه الدراسة حول السؤالين التاليين:

- ما مدى مساهمة أحكام وقواعد القانون الدولي النافذة حالياً في تكريس حق الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل؟
 - وما هو دور الآليات التشريعية والعملية المعاصرة في حماية هذا الحق وتعزيز احترامه، سواء على المستوى الدولي، أو على الصعيد الوطني بالنسبة لكل دولة؟
- وتعترض هذه الإشكالية الرئيسية مجموعة من الإشكاليات الفرعية التي ستنم الإجابة عنها من خلال هذه الدراسة، وأهمها:

- ما هو المفهوم العام للإعاقة؟
- وما هي أبرز أسبابها وتصنيفاتها؟
- ما هي الطبيعة القانونية لحق الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل؟
- وكيف تم تكريس هذا الحق كجزء من أهداف مبدأ التنمية المستدامة؟
- كيف أسهمت الأمم المتحدة من خلال الجمعية العامة ومنظمة العمل الدولية في إرساء النظام القانوني الدولي لحماية حق الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل؟

- ما هو دور المنظّمات والهيئات الإقليمية في بلورة الجهود الدولية المتعلقة بضمان تمتّع الأشخاص ذوي الإعاقة بالحقّ في العمل؟

- ما مدى استجابة التشريعات الوطنية للاهتمام الدولي والإقليمي المتزايد بموضوع حقّ العمل للأشخاص ذوي الإعاقة؟

- ما هي أبرز الخيارات المتاحة للدول فيما يتعلق باستخدام الأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل؟ وما مدى فعالية كلّ منها لضمان تحقيق هذه الغاية؟

- ما هي أهم التدابير والإجراءات العملية التي يمكن أن تتّخذها الدول، والتي قد يكون من شأنها تسهيل استخدام الأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل؟

الدراسات السابقة:

1- "إعادة تقييم توظيف الأشخاص ذوي الإعاقة في أوروبا: من الحصص إلى قوانين مكافحة التمييز" للباحثة ليزا وادينغتون:

وهي دراسة تمّ نشرها عام 1996 في مجلة قانون العمل المُقارَن، وقد ناقشت الباحثة من خلالها التحوّل في السياسة الأوروبية من استخدام أنظمة الحصص في توظيف الأشخاص ذوي الإعاقة إلى اعتماد قوانين مكافحة التمييز كوسيلة لتحسين واقع التوظيف بالنسبة لأولئك الأشخاص. ومن ثم، فإنّ هذه الدراسة كانت تُقارن بين نموذجين رئيسيين هما نموذج الرعاية الاجتماعية الذي يعتمد على فصل الأشخاص ذوي الإعاقة وتزويدهم بخدماتٍ ومزايا مستقلة بما في ذلك منحهم حق التوظيف وفق حصصٍ معينة، ونموذج الحقوق المدنية الذي يسعى إلى دمج الأشخاص ذوي الإعاقة في المجتمع عن طريق معالجة وإزالة الحواجز التمييزية التي يُعانون منها. كما تستعرض الدراسة أوجه تطبيق هذين النموذجين في مختلف الدول الأوروبية، وتُبرز أهم التحديات والتعقيدات بشأن تحقيق سياسات توظيفٍ شاملةٍ للأشخاص ذوي الإعاقة، وتحاول الدراسة كذلك تقييم مدى فعالية تلك السياسات والنماذج وتأثيرها الحقيقي على تحسين فرص العمل للأشخاص ذوي الإعاقة.

وقد توصَّلت الدراسة إلى استنتاج مفاده أنَّه قد كان من المبكر جداً في ذلك الوقت تقرير ما إذا كانت أنظمة مكافحة التمييز في أوروبا ستكون أكثر فعالية من أنظمة الحصص طويلة الأمد فيما يتعلق بدعم توظيف الأشخاص ذوي الإعاقة، وأنَّ الأدلة على فعالية قوانين عدم التمييز في هذا المجال كانت تبدو قليلة جداً. ومن ثم، فإنَّ الدراسة المذكورة لم تتمكن من تحديد النظام الأكثر ملاءمةً لتنفيذ عملية استخدام الأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل، ولا سيما في ظلَّ حداثة التوجُّه آنذاك نحو الاعتماد على تشريعات مكافحة التمييز بهذا الخصوص في كثيرٍ من الدول الأوروبية، ما استدعى فيما بعد إجراء تحديثاتٍ مستمرةٍ فيما يتعلق بالأبحاث والدراسات ذات الصلة، بحيث يتمُّ قياس نتائج تطبيق هذين النموذجين على أرض الواقع لفترةٍ زمنيةٍ معينةٍ والمُقارنة بينهما بصورةٍ أكثر وضوحاً من حيث الكفاءة والفعالية.

2- "حقُّ الأشخاص المُعَوَّقين في العمل اللائق" للكاتب آرثر أوريلي:

صدر هذا الكتاب عن مكتب العمل الدولي التابع لمنظمة العمل الدولية عام 2007، وهو يُعدُّ من أبرز الدراسات المتعلقة بموضوع حقِّ العمل للأشخاص ذوي الإعاقة وأكثرها شمولاً وتأثيراً حول العالم. فقد تمَّت ترجمة هذه الدراسة من اللغة الإنكليزية إلى عدة لغاتٍ منها العربية، وهي تستعرض أوجه الاهتمام المتنامي بقضايا الإعاقة منذ أوائل القرن العشرين، وتحديدًا ما يتعلق منها بتكريس حقِّ الأشخاص المُعَوَّقين في العمل اللائق، وذلك من خلال تحديد المعايير الدولية والمحلية ذات الصلة، كما تتناول مختلف السياسات المُعتمدة حول العالم بخصوص تشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة وتُبيِّن مدى التقدم المُحرز بهذا الشأن. ومن ثم، فإنَّ الدراسة المذكورة تُسلِّط الضوء على الحاجة المُلحة لتسريع الجهود الدولية والمحلية الرامية للقضاء على ظاهرة الإقصاء الاجتماعي والاقتصادي التي يواجهها الأشخاص ذوو الإعاقة في مناطق كثيرةٍ من العالم.

وعليه، فقد تمَّ من خلال هذه الدراسة استعراض وتحليل أهم النصوص القانونية الدولية والإقليمية وجهود المنظمات الدولية التي تناولت موضوع حق العمل للأشخاص ذوي الإعاقة، كما تمَّ التطرُّق لأهم الأنشطة والمبادرات السياسية التي حاولت تكريس هذا الحق. وقد تناولت الدراسة كذلك أبرز الخيارات

المُتاحة أمام الدول أو المُطبَّقة من قِبَلها بشأن استخدام الأشخاص المُعَوَّقين في سوق العمل، كما قدَّم الكاتب من خلالها توصياتٍ حول أهم التدابير التي يبدو اتخاذها ضرورياً لتسهيل عملية تشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة وضمان توفير بيئة عملٍ عادلةٍ وشاملةٍ لجميع الأفراد على قدم المساواة. إلا أنَّ الدراسة المذكورة لم تتمكن من تحديد مدى فعالية الأحكام الواردة بهذا الخصوص في اتفاقية الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة أو بيان مدى التزام الدول الأطراف في الاتفاقية بتلك الأحكام؛ وذلك بالنظر لصدور هذا الكتاب بعد أقلَّ من عامٍ واحدٍ على اعتماد الاتفاقية المذكورة، الأمر الذي دفع لإعداد دراساتٍ جديدةٍ فيما بعد لتقييم دور اتفاقية عام 2006 في الارتقاء بالواقع المهني للأشخاص ذوي الإعاقة في مختلف دول العالم، وهو ما شكَّل بالفعل أحد محاور دراستنا الحالية أيضاً.

3- "الدراسة التي أعدتها مفوضيّة الأمم المتحدة السّامية لحقوق الإنسان بناءً على طلب مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة في قراره رقم 19/11 بشأن مسألة عمل وعماله الأشخاص ذوي الإعاقة:

حيث أعدت المفوضيّة عام 2012 دراسةً مواضيعيّةً بهذا الشأن، قامت من خلالها بتحليل الأحكام القانونية ذات الصلة، وتحديدًا تلك الواردة في اتفاقية الأمم المتحدة لعام 2006 بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، كما كانت تهدف إلى تسليط الضوء على بعض الممارسات الجيدة بخصوص تشجيع فرص العمل للأشخاص ذوي الإعاقة، واستعراض أبرز التحدّيات التي تواجهها الدول في ضمان تمتّع الأشخاص ذوي الإعاقة بإمكانية الحصول على عملٍ والاحتفاظ به والارتقاء فيه على قدم المساواة مع الآخرين. وقد أشارت الدراسة كذلك لمسألة التمييز ضد الأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل، وتطرّقت للتدابير الإيجابية الرامية لتعزيز عمالة الأشخاص ذوي الإعاقة، وكذلك العناصر المؤيِّدة لإعمال حق أولئك الأشخاص في العمل والعمالة.

هذا وقد توصلت الدراسة المذكورة إلى مجموعة من الاستنتاجات المهمة بخصوص موضوع حق العمل للأشخاص ذوي الإعاقة، مؤكدة أن أحد أبرز التحديات الأساسية إنما يكمن في المواقف السلبية والوصم والقوالب النمطية المتعلقة بالأشخاص ذوي الإعاقة بوصفهم "غير مناسبين" إلى حد ما للمشاركة في الحياة العملية على قدم المساواة مع الآخرين. ما يعني استمرار تهميشهم وممارسة التمييز ضدهم في مجال العمل والعمالة. ومن ثم، فقد قدمت الدراسة مجموعة من التوصيات بهذا الشأن إلى كل من الدول الأطراف في اتفاقية عام 2006، وإن كانت بعض الدول قد بدأت فعلياً باتخاذ خطوات ملموسة بخصوص موضوع عمل الأشخاص ذوي الإعاقة قبل صدور الاتفاقية المذكورة بفترة طويلة، كما تُبين من خلال دراستنا الحالية.

4- "حق الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل وفقاً للمواثيق الدولية والتشريعات المحلية" للباحثة رها رافع العدوان:

قامت الباحثة بتقديم هذه الدراسة عام 2017 إلى كلية الدراسات العليا في الجامعة الأردنية من أجل نيل درجة الماجستير في القانون. وكانت الدراسة تهدف إلى إلقاء الضوء على واقع الأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل، والسعي لإيجاد حلول عملية لمعاناتهم في هذا المجال. كما هدفت الدراسة إلى التعريف بأهم المواثيق الدولية والتشريعات الوطنية المتعلقة بتكريس حق الأشخاص المعوقين في العمل، وبيان مدى التزام المؤسسات الرسمية والخاصة في الأردن بهذه المواثيق والتشريعات، واستعراض أهم السياسات التشريعية المنبئة بشأن تشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة في بعض الدول العربية.

وقد خلصت الدراسة إلى عددٍ من النتائج والتوصيات الجديرة بالاهتمام، إذ أكدت أنه وبالرغم من تقدم المواثيق الدولية والتشريعات الوطنية المتعلقة برعاية الأشخاص ذوي الإعاقة والعناية بشؤونهم - فلا يزال التطبيق العملي لأحكام تلك المواثيق والتشريعات يُعدُّ بعيداً عن الواقع في عدة مجالات منها مسألة حماية حق العمل لأولئك الأشخاص، أو تحديد نسب معينة لاستخدامهم في سوق العمل، ما يستلزم -حسب رأي الباحثة- تطوير القواعد المتعلقة بحماية الفئات الخاصة بما يتوافق مع اتفاقيات

العمل الدولية، وكذلك إصدار التعليمات الملزمة حول تشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة وتفعيل دور الجهات الرقابية بهذا الشأن.

إلا أن ما يُلحَظ على هذه الدراسة هو محاولتها بيان مدى التزام التشريعات العربية بأحكام المواثيق الدولية المتعلقة بحماية حق الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل، وتركيزها الواضح على تحديد جوانب التطبيق العملي للأحكام ذات الصلة ضمن النطاق الوطني للمملكة الأردنية الهاشمية، دون أن تتطرق إلى أهم الأساليب والتدابير العملية التي يتم اتخاذها على المستوى العالمي، أو تلك التجارب التشريعية المهمة لبعض الدول الأجنبية فيما يتعلق بإرساء حق العمل للأشخاص ذوي الإعاقة وضمان تطبيقه بالشكل الأمثل؛ وهو ما حاولنا تداركه من خلال دراستنا الحالية.

منهجية الدراسة:

لقد تمّ الاعتماد في هذه الدراسة على مجموعة من مناهج البحث، ومنها:

– **المنهج الوصفي:** وذلك من خلال توضيح المفهوم العام للإعاقة، واستعراض أبرز التعاريف التي تناولت

الأشخاص ذوي الإعاقة لغةً وشرعاً واصطلاحاً، وعلى مستوى القانون الدولي والتشريعات الوطنية ذات الصلة.

– **المنهج التاريخي:** حيث سيتمّ التطرّق لمختلف المراحل التاريخية التي مرّت بها مسألة عمالة الأشخاص

ذوي الإعاقة، مع دراسة التطوّر التاريخي للتدابير التشريعية والتنفيذية، والآليات العملية المتّخذة للتعامل مع هذه

المسألة، سواء على المستويين الدولي والإقليمي، أو على صعيد التشريعات والمبادرات الوطنية لعددٍ من الدول.

– **المنهج التحليلي:** والذي يَظهر مثلاً من خلال تحليل نصوص الاتفاقيات والصّكوك الدولية والإقليمية

المعنيّة بتكريس حقّ الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل.

– **المنهج المقارن:** والذي يتجلّى بصورةٍ خاصّةٍ من خلال المُقارنة بين موقف التشريعات الوطنية لمجموعةٍ

من الدول، وما تتّخذ من إجراءاتٍ وتدابير فيما يخصّ موضوع حقّ العمل للأشخاص ذوي الإعاقة.

مُخَطَّطُ الدِّراسة:

للإجابة عن الإشكاليات المتعلقة بهذه الدراسة، فإننا سنقوم بتقسيمها إلى بابين رئيسيين.

حيث نحاول في **الباب الأول** تسليط الضوء على أبرز القواعد الدولية النّاطمة لحقّ الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل. وهو ما يتطلّب بدايةً دراسة التّكليف المتعلّق بحقّهم في العمل (**الفصل الأول**)، وذلك من خلال توضيح المفهوم العام للإعاقة وأهم أسبابها وتصنيفاتها (**المبحث الأول**)، ثمّ دراسة الطبيعة القانونية والتنموية لحقّ العمل، وأهميته بالنسبة لجميع فئات المجتمع، بمن فيهم الأشخاص ذوو الإعاقة (**المبحث الثاني**). بعد ذلك، يمكن التطرّق إلى مساهمة الأمم المتحدة في إرساء حقّ العمل للأشخاص ذوي الإعاقة (**الفصل الثاني**)، وذلك عبر بيان دور الجمعية العامة للأمم المتحدة في تكريس هذا الحق، سواء في مرحلة ما قبل عقد اتفاقية عام 2006 بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة أو بعد إبرام هذه الاتفاقية (**المبحث الأول**). كما أنّ من الضروري أيضاً التعرّف بجهود منظمّة العمل الدولية فيما يخصّ حماية حقّ الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل، والتي تمثّلت فيما قامت به المنظمّة الدولية من إجراءات سابقة أو أنشطة حديثة ومُعاصرة بهدف تمكين أولئك الأشخاص من ممارسة حقّهم في العمل (**المبحث الثاني**).

أمّا **الباب الثاني** من الأطروحة، فإنّه يتناول الآليات المتعلقة بحماية وتعزيز حقّ الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل، وهو يتضمّن توضيحاً للدور الذي قامت أو تقوم به مختلف المبادرات الإقليمية والتشريعات الوطنية من أجل كفالة هذا الحق (**الفصل الأول**). حيث نستعرض في البداية أبرز ملامح النشاط الإقليمي المتعلّق بإرساء حقّ العمل للأشخاص ذوي الإعاقة في مختلف قارات ومناطق العالم (**المبحث الأول**)، ثمّ نبيّن مدى مساهمة التشريعات الوطنية الأجنبية والعربية في حماية الحقّ المذكور (**المبحث الثاني**). كما أنّه لابدّ من دراسة أهم الأساليب والتدابير المتعلّقة بتشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة (**الفصل الثاني**)، حيث سيّتمّ ذلك من خلال البحث أولاً في الخيارات المتّاحة لاستخدام هؤلاء الأشخاص في سوق العمل (**المبحث الأول**)، ومن ثمّ ننقل إلى استعراض أبرز التدابير التي قد يكون من شأنها تسهيل هذا الاستخدام (**المبحث الثاني**).

الباب الأول

القواعد الدولية النّاطمة لحقّ الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل

تمهيد:

لقد تطوّرت النظرة المُجتمعيّة نحو الأشخاص ذوي الإعاقة عبر مراحل التاريخ، لتتدرّج من سوء الفهم المُقترن باستخدام العنف أو الازدراء والإبعاد، إلى العزل داخل ملاجئ ومؤسساتٍ إيوائيّةٍ بدافع الشفقة أو لمجرد إشباع احتياجاتهم الأوليّة، وصولاً إلى الاعتراف بحقّهم في الرعاية الصحيّة والاجتماعيّة والتعليميّة والتأهيليّة والمهنيّة، ومن ثمّ تبنّي فلسفةٍ جديدةٍ يقوم أساسها على التكامل والاندماج ضمن الحياة العاديّة، على أن يُتاح لهؤلاء الأفراد من فُرص الحياة اليوميّة الطبيعيّة ما يُتاح للأشخاص العاديين، وأن يشاركوا في الأنشطة الاجتماعيّة بالقدر الذي يَسمح لهم بتنمية واستثمار ما لديهم من إمكانيّات وقدراتٍ فعليّة، وذلك في ظلّ أوضاعٍ بيئيّةٍ تتسم بأقل قدرٍ ممكنٍ من القيود والمُحدّدات النفسيّة والاجتماعيّة¹.

ويبدو أنّ هذا التحوّل في موقف المجتمعات البشريّة من مسألة الإعاقة إنّما يعكس إدراكاً عميقاً لحقيقة أنّ المجتمع، عندما يهمل العناية بشؤون الأشخاص ذوي الإعاقة، فإنّ ذلك سيؤدي حتماً إلى تفاقُم مشكلاتهم ومُضاعفة الآثار الجانيبة الناجمة عن ظروف إعاقتهم، ليصبحوا عالّةً على أَسْرهم وعلى المجتمع ككلّ، ما يقود إلى خسارة ذلك المجتمع لجزءٍ مُهمٍّ من ثروته البشريّة كان بالإمكان استثماره وتحويله إلى طاقةٍ فاعلةٍ ومُنتجةٍ في إطار خطّته التنمويّة، فضلاً عن أنّ عدم الاهتمام بوضع الأشخاص

¹ وسيم طيار، حقوق ذوي الاحتياجات الخاصّة وفقاً للمواثيق الدوليّة والإقليمية، بحثٌ مُقدّمٌ لنيل درجة الماجستير في القانون الدولي، 2011، كليّة الحقوق، جامعة دمشق، ص5.

ذوي الإعاقة قد يحجب عنهم حقوقاً إنسانية واجتماعيةً لابدّ من كفالتها، انسجاماً مع مبادئ العدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص والمساواة بين البشر¹.

والواقع أنّ تحديد الحقوق الأساسية للأشخاص ذوي الإعاقة بوصفهم أفراداً متساوين مع سواهم، ومنحهم جميع الامتيازات الكفيلة بمساعدتهم على ممارسة حقوق الإنسان، إنّما يؤدي في نهاية المطاف إلى إنتاج مجتمعٍ متوازنٍ تسوده العدالة القانونية والاجتماعية على حدّ سواء، ودون أيّ تمييزٍ بين البشر على أساس الإعاقة، ما يُمكن الأشخاص المُعوقين من أداء دورهم المطلوب في المساهمة في تنمية مجتمعهم وتطويره من مختلف النواحي الفكرية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية، وذلك انطلاقاً من حقيقة أنّ المجتمع الذي يَعمد إلى تهميش فئةٍ من أفراده -كالأشخاص ذوي الإعاقة- إنّما يتحوّل بالضرورة إلى مجتمعٍ عاجزٍ عن تطوير نفسه، طالما أنّ شريحةً من ذلك المجتمع تقف خارج عملية التنمية وتضطرّ للبقاء في حاجةٍ دائمةٍ لمن يقوم بالإنفاق عليها، بدلاً من أن تكون مُعدّةً ومؤهّلةً للتحوّل إلى فئةٍ مُنتجةٍ قادرةٍ على تحقيق استقلالها الاقتصادي والاجتماعي، ومن ثمّ المشاركة في إغناء حياة المجتمع، لتتوقّف عن كونها عبئاً يُعرقّل مسيرة ذلك المجتمع نحو الرُّقي والتقدُّم².

من هنا، تأتي أهمية حقّ العمل كأحد أهم الحقوق التي ينبغي أن يحظى بها الأشخاص ذوو الإعاقة، فهو يُمثّل فرصةً لهؤلاء الأشخاص للمساهمة في بناء مجتمعاتهم وتحقيق الاستقلالية الاقتصادية والشخصية. كما يُعدّ الحصول على فرص عملٍ مناسبةٍ وداعمةٍ أمراً حيويّاً بالنسبة للأشخاص ذوي الإعاقة، لتمكينهم من بلوغ التكامل الاجتماعي والنمو الشخصي على حدّ سواء.

¹ فهد محمد، الإعاقة والمُعاقين، مكتبة الملك فهد الوطنية، الطبعة الأولى، الرياض، 2002، ص 17 و 18.

² وسيم طيار، مرجع سابق، ص 6.

ويُعدُّ الحقُّ في العمل من الحقوق المُعترف بها للأشخاص ذوي الإعاقة على مستوى القانون الدولي، ويظهر ذلك من خلال مجموعة من الصّكوك والمبادرات الدولية المُهمّة التي كانت تهدف لكفالة هذا الحق وتعزيزه وضمان التمتع بالامتيازات المُتفرّعة عنه.

ولقد قامت الأمم المتحدة من خلال جمعيتها العامة بدورٍ أساسيٍّ فيما يتعلق بإرساء حقِّ العمل للأشخاص ذوي الإعاقة على المستوى الدولي، إذ حاولت التركيز منذ فترةٍ طويلةٍ على مسألة تحقيق تكافؤ الفرص لهؤلاء الأشخاص، ولكنّ الجهود المُنظمة والصارمة في هذا الشأن بدأت تأخذ شكلاً ملموساً في وقتٍ لاحقٍ. فبعد المرور بعددٍ من المَحطات المهمة كإعلان السنة الدولية والعقد الدولي للأشخاص المُعوقين، صدرت عام 2006 اتفاقية الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، والتي شكّلت تحوُّلاً نموذجياً وتاريخياً في المواقف والنُهج إزاء الأشخاص المذكورين. فهي تُقرُّ بما يُسمّى بالنموذج الاجتماعي الذي يعترف بأنّ الإعاقة إنّما تحدّث بسبب "التفاعل بين المُصابين بعاهةٍ والحواجز في المواقف والبيئات المحيطة"، كما تتضمّن أحكاماً مُهمّةً تكفل حق الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل، وما يتفرّع عنه من امتيازاتٍ وحقوقٍ أخرى، أو ترتيباتٍ وتدابيرٍ ينبغي اتّخاذها لضمان ممارسة هذا الحق بأفضل صورةٍ ممكنة.

وفي سياقٍ مُوازٍ، فإنّ مُنظمة العمل الدولية التي تُعدُّ إحدى الوكالات المُتخصّصة التابعة للأمم المتحدة، والتي تعمل أساساً على تحقيق العدالة الاجتماعية وتحسين فرص العمل لجميع الأشخاص حول العالم، قد عيّنت منذ بداياتها الأولى بمسألة تعزيز حقوق العمل لجميع الأشخاص بمن فيهم الأشخاص ذوو الإعاقة. حيث يُعدُّ تكريس حقِّ العمل لهؤلاء الأشخاص من ضمن الأولويات الرئيسة للمُنظمة الدولية، وهذا ما يتّضح بجلاءٍ من خلال سلسلةٍ من الجهود والمحاولات التي بذلتها المُنظمة بهذا الخصوص.

ويتضمّن هذا الباب دراسةً للتكييف المتعلق بحقّ الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل، الأمر الذي يتطلب أولاً توضيح المفهوم العام للإعاقة وتحديد الطبيعة القانونية والتنمويّة المميّزة لحقّ العمل، والتي تتجلّى بصورة واضحة عند تمثّع الأشخاص ذوي الإعاقة بهذا الحق. وبعد ذلك، سيتمّ التركيز على تحديد الدور الذي لعبته الأمم المتحدة، من خلال جمعيتها العامة ومُنظّمة العمل الدولية التابعة لها، وذلك فيما يتعلق بتكريس حقّ العمل للأشخاص ذوي الإعاقة، ومن ثمّ حماية هذا الحق وتعزيزه.

وعليه كان لا بدّ من تقسيم هذا الباب إلى فصلين رئيسيين:

- الفصل الأول: تكييف حقّ الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل.

- الفصل الثاني: مساهمة الأمم المتحدة في إرساء حقّ العمل للأشخاص ذوي

الإعاقة.

الفصل الأول

تكيف حقّ الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل

إنّ الاطّلاع على أنماط المَعيشة في المجتمعات البشريّة المختلفة على مرّ العصور يُوضّح لنا مدى التّطوُّر الحضاري الذي وصل إليه الإنسان في مجتمعٍ مُعيّن، ومدى اقترابه أو ابتعاده عن المبادئ والأخلاق التي يجب أن يتّصف بها ليكون جديراً بإنسانيّته¹.

وعلى هذا الأساس فإنّه، وعند قيامنا بدراسة التّطوُّر التاريخي لمسألة التعامل مع الأشخاص ذوي الإعاقة في مختلف المجتمعات الإنسانية وعبر العصور المُتعاقبة، نلاحظ أنّ النّظرة إلى الشخص ذي الإعاقة بشكلٍ عامّ كانت متفاوتةً من مجتمعٍ إلى آخر ومن زمنٍ إلى زمن، وذلك على الرّغم من كون أيّ مجتمعٍ إنسانيٍّ على مرّ التاريخ لم يخلُ من وجود الإعاقة بأشكالها المتنوعة بين أفرادهِ².

وهكذا فإنّه، وبالرّغم من قيام كثيرٍ من المجتمعات تاريخياً بنَبذ هذه الفئة من الأشخاص أو محاولة التّخلّص منها بِشَتَّى الطّرق، مع عدم الإيمان بقدرتها على المساهمة في بناء المجتمع وتقدّمه، جنباً إلى جنبٍ مع فئاته كافة، فقد لُوحيظ وجود مجتمعاتٍ أخرى قدّمت يد المساعدة لهؤلاء الأشخاص، وعَمِلت على احتضانهم وحمايتهم، عن طريق صَوْن كرامتهم وحقوقهم الشخصية، وكذلك من خلال معاملتهم على قَدَم المساواة مع نظائِهم الأسوياء³، بما في ذلك منَحهم الثقة الضرورية للمشاركة في دورة الحياة العملية داخل المجتمع، والقيام بما يقتضيه ذلك

¹ حسني الخطيب، التّطوُّر التاريخي للتعامل مع ذوي الاحتياجات الخاصة، مقال منشور بتاريخ 11 أيلول 2016 على موقع الميادين: www.almayadeen.net.

² المرجع السابق.

³ المرجع السابق.

من تنظيم قانوني شامل لموضوع عمل الأشخاص ذوي الإعاقة، وكذلك توفير فرص عمل تراعي أوضاعهم وتُناسب إمكاناتهم، مع دعمهم بالأدوات والتقنيات اللازمة لضمان أداء عملهم بأفضل طريقة ممكنة.

ومن هنا، فقد بدأت تظهر الحاجة الملحة للقيام بعملية تكوين مهني شاملة للأشخاص ذوي الإعاقة، حيث تزداد أهمية هذه العملية بالنسبة لمختلف المؤسسات والمهن التي تُلائم هؤلاء الأشخاص على اختلاف قدراتهم، وقد تزامن ظهور هذا التوجّه مع اتّساع دائرة الاعتراف الدولي بحقوق هذه الفئة وأهمية دورها في سوق العمل من جهة، وزيادة أهمية الموارد البشرية التي أصبحت تحتلّ مركزاً مهماً في العالم المعاصر بوصفها تُمثّل عنصراً رئيساً من عناصر التنمية من جهة أخرى¹.

والواقع أنّ البحث في موضوع حقّ الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل من وجهة نظر التنظيم الدولي المعاصر إنّما يفرض علينا في بداية الأمر التّطرّق إلى مفهوم الإعاقة بِحدّ ذاته، وما يُثيره هذا المفهوم من جدلٍ واسعٍ في مختلف الأوساط العلميّة والفقهية والتشريعية على المستوى الدولي من ناحية، وعلى الصّعيد الوطني لكلّ دولةٍ من ناحيةٍ أخرى، ولا بدّ كذلك من تحديد أهم الأسباب التي تؤدي عادةً إلى حدوث الإعاقة، مع استعراض أبرز التصنيفات المُتفق عليها دولياً بالنسبة لحالات الإعاقة.

وفضلاً عن ذلك، فإنّ من المُهم أيضاً دراسة الطبيعة القانونية والتّنمويّة لِحقّ الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل، على أن ننطلق في هذه الدراسة من تحديد المركز القانوني لِحقّ العمل

¹ نجاة ساسي هادف، دور التكوين المهني في تأهيل ذوي الاحتياجات الخاصة من وجهة نظر الإداريين والأساتذة، أطروحة أعدت لنيل درجة دكتوراه العلوم في علم الاجتماع: تَخَصُّص تنمية الموارد البشرية، السنة الجامعية 2013/2014، جامعة محمد خيضر، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، بسكرة، الجزائر، مُقدّمة، الصفحتان ب-ج.

بشكلٍ عامٍّ، ومَكانة هذا الحقِّ بين حقوق الإنسان، وضمن خطط وأهداف التنمية المُستدامة للأمم المتحدة.

بناءً عليه، فإنَّه سيَتَمُّ تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، وذلك على النحو التالي:

- المبحث الأول: المفهوم العام للإعاقة وتصنيف أنواعها.

- المبحث الثاني: الطبيعة القانونية والتَّنامُويَّة لِحقِّ الأشخاص ذوي الإعاقة

في العمل.

المبحث الأول

المفهوم العام للإعاقة وتصنيف أنواعها

تُعدّ الإعاقة إحدى أهمّ القضايا الاجتماعية في المجتمعات المعاصرة، نظراً لما تنطوي عليه من أبعادٍ تربيويّةٍ واقتصاديّةٍ على كلّ من الشخص المُعَوَّق وأسرته وعلى المجتمع ككلّ من ناحيةٍ، ولكونها تتعلق بفئةٍ من أفرادهِ تَبْلُغُ حوالي 15% في ضوء تقديرات منظمة الصحة العالميّة من ناحيةٍ أخرى، فضلاً عن أنّ وجود شخصٍ من ذوي الإعاقة داخل أسرةٍ مُعيّنة إنّما يُؤثّر نفسياً واقتصادياً واجتماعياً على جميع أفرادها¹.

ومن جهةٍ أخرى، فإنّ مفهوم الإعاقة يُعدّ من المفاهيم التي تثير جدلاً كبيراً، وذلك بالنظر لكونه قد ينطوي على معانٍ مختلفةٍ باختلاف المجتمعات، إذ قد يتمّ استخدام مُصطلح "إعاقة" للإشارة إلى السمّات العقليّة أو البدنيّة التي تَعُدّها بعض المؤسسات -ولاسيما الطبيّة منها- احتياجاً ينبغي معالجته، أي ما يُعرّف بالنموذج الطيّ؛ أو قد يُشير هذا المُصطلح إلى القيود المفروضة على الأشخاص بسبب مُعوّقات المجتمع الذي يُمارَس فيه تمييزٌ ضدّ الأشخاص ذوي الإعاقة وهو ما يُسمّى بالنموذج الاجتماعي، أو قد يُستخدم المصطلح المذكور للإشارة إلى هويّة الأشخاص ذوي الإعاقة².

¹ حميدي بن عيسى، الحماية القانونية لذوي الاحتياجات الخاصة، مُذَكَّرَةٌ أُعِدَّتْ لِنَيْلِ شهادة ماجستير في الحقوق: تَخْصُصُ علم إجرام، السنة الجامعية 2015/2016، جامعة د.الطاهر مولاي، كليّة الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، سعيدة، الجزائر، ص5.

² Kanani (Mazyar) and Elliot (Martin), Applied Surgical Physiology, Cambridge University Press, pp152-154.

هذا وتُعدُّ القُدرة الوظيفيَّة النفسية مقياساً لمستوى أداء الفرد، يَتِمُّ من خلاله قياس قدرة الشخص على أداء المَهام البدنيَّة في الحياة اليوميَّة، ومدى سهولة أداء هذه المَهام. كما قد تتراجع القُدرة الوظيفية النفسية لدى بعض الأفراد مع التَّقدُّم في السَّن، لتتسبَّب في العجز والاضطرابات الإدراكيَّة والبدنيَّة، وقد يؤدي كلُّ ذلك إلى تسمية هؤلاء الأفراد بـ "الأشخاص ذوي الإعاقة"¹.

ويَتطرَّق هذا المبحث إلى أبرز التَّعاريف التي تناولت فكرة الإعاقة، وأهمَّ النظريَّات التي حاولت شرح تلك الفكرة والإحاطة بها بشكلٍ كافٍ من وجهة نظرٍ علميَّة أو فقهية أو قانونيَّة، كما أنَّا سنعمل فيما يلي على دراسة الأسباب الجوهرية لحدوث الإعاقة حسب معظم الأبحاث والدراسات ذات الصلة، ومن ثمَّ نبحث في أهمَّ التصنيفات لمختلف أنواع الإعاقة، علماً أنَّ أيَّ تصنيفٍ من هذا النوع إنَّما يُراد منه أساساً تسهيل آليَّة التعامل مع هذه الفئة من الأشخاص، ومن ثمَّ مساعدتها في القيام بدورها في بناء المجتمع وتقدُّمه بالشكل الأنسب والأكثر فعاليةً، حيث سيَتِمُّ تناول هذه المَحاور من خلال المطلبين التاليين:

- المطلب الأول: التَّعريف بمفهوم الإعاقة.

- المطلب الثاني: أسباب الإعاقة وتصنيفاتها.

¹ Mugueta-Aguinaga (Iranzu) and Garcia-Zapirain (Begonya). "Is Technology Present in Frailty? Technology is a Back-up Tool for Dealing with Frailty in the Elderly: A Systematic Review". Aging and Disease. 8 (2), 2005.

المطلب الأول

التعريف بمفهوم الإعاقة

على الرغم من أنّ حالات الإعاقة تُعدُّ قديمةً قِدَمِ الإنسانية، ومنتشرةً بشكلٍ متزايدٍ في جميع أنحاء العالم، فإنّ مفهوم الإعاقة بِحدِّ ذاته لا يزال يُعدُّ مفهوماً مُعقّداً إلى حدٍّ ما، وقابلاً للنقاش على نطاقٍ واسعٍ، سواء من حيث تحديد معنى فكرة الإعاقة وتوصيف وضع الأشخاص الذين يُعانون منها، وما يترتّب على ذلك من إمكانية تَمَتُّعهم بالتسهيلات الضرورية لممارسة حقوقهم على قَدَم المساواة مع الأشخاص الآخرين؛ أو من حيث تقرير ما إذا كان مُصطلح "ذوي الإعاقة" هو الأنسب لوصف حالة هؤلاء الأشخاص، والتعبير عنها بشكلٍ دقيق.

وسنقوم في هذا المطلب بالبحث في مفهوم الإعاقة وتحديد نطاق الأشخاص الذين يُعانون منها، حيث نتطرّق في البداية إلى الجدل المُستمر على الصعيدين الإقليمي والدولي فيما يتعلق باستخدام المُصطلحات المرتبطة بفكرة الإعاقة، والذي حاولت من خلاله بعض الأوساط الفقهية والإعلامية إيجاد مصطلحاتٍ بديلةٍ لتوصيف حالة الأشخاص ذوي الإعاقة؛ ومن ثمّ ننتقل إلى تحديد مفهوم الإعاقة ومحاولة ضبطه من النواحي اللغوية والشرعية والاصطلاحية والقانونية، وذلك من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول

مشكلة استخدام المُصطلحات المرتبطة بموضوع الإعاقة

إنّ اللغة التي نقوم باستخدامها في مختلف المجالات إنّما تعكس عادةً درجة احترامنا وتقبُّلنا للآخر ومدى قدرتنا على التواصل معه بشكلٍ فعال.

وعلى ذلك، فإن استعمال لغة مناسبة عند التّخاطب مع الأشخاص ذوي الإعاقة، أو عند التّحدث عنهم، إنّما يُمثّل خطوةً أساسيةً مهمّةً نحو بناء مجتمعٍ صحيٍّ يقوم على الدمج والتّنوُّع. ولقد تطوّرت المصطلحات المُستخدمة في السّياق العالمي فيما يتعلق بموضوع الإعاقة، ومرّت بمراحل وتغيّراتٍ عديدةٍ مع مرور الزمن. ولم يختلف الأمر كثيراً على الصعيد الوطني، حيث مرّت تلك المصطلحات كذلك بمراحل مختلفة، مُوازيةٍ للتغيّرات العالمية ومتأثّرةً بها، ولاسيما على صعيد الحراك العالمي بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة¹.

هذا وتُثير مسألة استخدام المصطلحات المتعلقة بموضوع الإعاقة كثيراً من الجدل، حيث تتباين الآراء على كلّ الأصعدة بشأن هذه المصطلحات، ولاسيما عند المقارنة بين مصطلحي "ذوي الإعاقة" و"ذوي الاحتياجات الخاصة"، وهما المصطلحان الأكثر تداولاً في هذا المجال. ونقوم فيما يلي بمناقشة أبرز المصطلحات التي تمّ استعمالها في فتراتٍ زمنيةٍ متعاقبةٍ لوصف حالة الأشخاص الذين يُعانون من الإعاقة، ثمّ نحاول تقييم مدى صحة استخدام هذه المصطلحات في السّياق المذكور.

أولاً- ذوو الإعاقة أم ذوو الاحتياجات الخاصة:

لطالما أثير جدلٌ واسعٌ لدى الأوساط الإعلامية والاجتماعية في معظم دول العالم حول أولويّة استخدام مُصطلح "ذوي الاحتياجات الخاصة" مقابل مُصطلح "ذوي الإعاقة"، إذ يندرج المُصطلح الأول ضمن إطار ما يُعرّف بـ "العبارات التّلطيفية"، أي تلك التي يَتَمُّ استخدامها بغرض إضفاء معانٍ إيجابيةٍ على حالةٍ قد تكون صعبةً أو مثيرةً للجدل².

¹ بو بكر خميس، الإعاقة والأشخاص ذوي الإعاقة (تعريف ومصطلحات)، بحثٌ منشورٌ على موقع: [m.facebook.com](https://www.facebook.com).

² معتصم الفلو، "إعاقة" أم "احتياجات خاصة"؟: كيفية التعامل وآليات الدمج، مجلة المجلة، الاثنان 3 كانون الأول 2018، متوفّر عبر: www.majalla.com.

هذا وقد انتشر استخدام مُصطلح "ذوي الاحتياجات الخاصة" منذ أواخر ثمانينيات القرن الماضي تقريباً، كمُصطلحٍ بديلٍ للدلالة على الأشخاص الذين يُعانون إعاقاتٍ سَمْعِيَّةً أو بَصَرِيَّةً أو حَرَكيَّةً أو عَقْلِيَّةً¹، حيث يرى بعض المُتخصِّصين أنَّ هذا الاصطلاح قد يبدو أكثر تَقَبُّلاً من قَبْل أصحاب الإعاقات، كما أنَّه قد لَقِيَ استحساناً كبيراً لدى معظم المؤسسات المُتخصِّصة بشؤون هذه الفئة من الأشخاص في جميع أرجاء العالم².

والواقع أنَّ مُصطلح "ذوي الاحتياجات الخاصة" قد انبثق عن فكرةٍ مَفَادُها أنَّ هذا الشخص، وأياً كان نوع إعاقته، يبقى قادراً على أداء جميع أعماله كأقرانه من الأصحاء، على أن تُوفَّر له كلُّ الوسائل والمُستلزمات والتقنيَّات الخاصة والملائمة لوضعه الصحي، كالبرامج الناطقة التي تُمكن الأشخاص المكفوفين من العمل على الحاسوب، وكذلك أجهزة السَّمع التي تساعد الأشخاص ذوي الإعاقات السَمْعِيَّة في التواصل مع الآخرين، فضلاً عن توفير الكراسي والمساند والأطراف الاصطناعية التي تُؤمِّن القدرة على التَّحرُّك بالنسبة للأشخاص ذوي الإعاقة الحَرَكيَّة³.

وبالرَّغم من كلِّ ما سبق ذكره، فإنَّ استخدام مُصطلح "ذوي الإعاقة" لوصف ذلك الجزء من المجتمع يبدو استخداماً صحيحاً لا يحمل أيَّ مَضامينٍ سَلْبِيَّةٍ تجاه هؤلاء الأشخاص، وإن كانت اعتبارات ضعف التربية المنزليَّة والمَدْرَسيَّة لدى فئةٍ لا يُستهان بها من أفراد المجتمع في دول العالم الثالث خصوصاً تجعل البعض منهم يستخدم لفظ "مُعاق" أو "مُعَوَّق" لوصف أشخاصٍ لا يُعانون أيَّ إعاقةٍ حَقِيقِيَّةٍ، ما يجعل النظرة إلى فئة الأشخاص من ذوي الإعاقة الحَقِيقِيَّين تتسم بشيءٍ من الدونيَّة أو الشفقة المؤذية، بل إنَّ هذا الشعور قد ينتقل في كثيرٍ من الأحيان إلى

¹ معتصم الفلو، مرجع سابق.

² نائل قاسم، ذوو الاحتياجات الخاصة أم ذوو الإعاقة؟، مقال منشور بتاريخ 2019/8/4 على موقع: www.disabilityhorizons.ae

³ المرجع السابق.

الأطفال في تلك المجتمعات، ما يجعلهم يسخرون من نظرائهم من ذوي الإعاقة، ومن ثمّ يجعل دمج الفئة الأخيرة في المجتمع أمراً مُعقّداً للغاية¹.

بمعنى آخر، فإنّ تعبير "ذوي الإعاقة" بحدّ ذاته لا يعني وجود نقصٍ في شخصية الإنسان أو قيمته، إنّما يدلُّ على وجود ما يُعيقه في تنفيذ مهامه وأعماله، والوصول إلى أهدافه². علاوةً على ذلك، فإنّ الاتجاهات الحديثة التي تتناول موضوع الإعاقة لا تؤمن بفكرة التّسّتر على الإعاقة أو العمل على إخفائها، بل ترى أنّ الاعتراف بوجود الإعاقة وتقبُّلها إنّما هو اعترافٌ بقدرتها على خلق التّحدّيات، ما يساعد الفرد والمجتمع على التعامل مع تلك التّحدّيات ومحاولة تخطّيها، ومن ثمّ البدء ببناء طرقٍ بديلةٍ تتلاءم مع الاحتياجات المختلفة لهذه الفئة من الأشخاص³.

وبناءً عليه، فإنّ مُصطلح "ذوي الإعاقة" بات المُصطلح المُعتَمَد عالمياً في هذا السّياق، حيث أصبح استخدامه مألوفاً في المحافل الإقليمية والدولية، كما أنّه بات مُستخدماً في الاتفاقيات الدولية ذات الصلة، بينما لا يوجد ذِكرٌ لمُصطلح "ذوي الاحتياجات الخاصة" نظراً لكونه لا يُعبّر تماماً عن المعنى المقصود في هذا المجال⁴.

¹ معتصم الفلو، مرجع سابق.

² المرجع السابق.

³ بو بكر خميس، مرجع سابق.

⁴ معتصم الفلو، مرجع سابق.

وفي الإطار نفسه، نجد أنّ الجمعية النفسية الأمريكية قد طلبت من الكتاب عام 2010 عدم استخدام مصطلح "احتياجات خاصة" أو "تحدّيات جسديّة" لوصف الإعاقة، وذلك بحسب ما أوردته ورقة بحثيّة أمريكيّة أصدرتها المكتبة الوطنية للصحة الأمريكية في كانون الأول 2016¹. والجدير بالذّكر أنّ عدداً من الدول مثل الإمارات العربية المتحدة قد بدأت مؤخّراً باستخدام مُصطلح "أصحاب الهمم" بشكلٍ رسميٍّ لوصف الأشخاص ذوي الإعاقة أو ذوي الاحتياجات الخاصة، وذلك تقديراً للإنجازات والمساهمات المهمّة التي يُقدّمها هؤلاء الأشخاص في مختلف مجالات الحياة.

على أيّ حالٍ، ومهما كانت المُصطلحات المُستخدمة في هذا المجال، فمن الواضح أنّ المسألة لا تتعلق بالتسمية بقدر ما هي ترتبط بالأفعال والإجراءات المُتخذة على أرض الواقع، وبالسّعي لتكريس الحقوق المشروعة لذلك الجزء من المجتمع والعمل على دمجّه بأفضل طريقةٍ ممكنة.

ثانياً - تقييم استخدام المُصطلحات التقليديّة بشأن الإعاقة:

إنّ مُصطلحات الإعاقة التقليديّة تُعنى عادةً بتفسير الإعاقة بأنّها مشكلةٌ يعاني منها شخصٌ مُعيّن، ومن ثمّ يتمّ اللجوء بهدف توصيف هذه المشكلة إلى استخلاص عددٍ قليلٍ من الصفات المُميّزة والعمل على جمّعها وتصنيفها، حيث يَنصَبُ التركيز بشكلٍ رئيسٍ على تلك الأسباب والصفات المُميّزة، أو ما يُعرَف بعلم المُسبّبات المَرَضِيّة وباثولوجيا الأعراض العقلية والجسدية التي قد تتراوح بين الخفيفة والحادة. إلا أنّ معرفتنا بإصابة أشخاصٍ مُعيّنين بمتلازمة داون مثلاً لا تُعطينا أدنى فكرةٍ عن أوضاع حياة هؤلاء الأشخاص، ولا تقودنا إلى معرفة ما إذا

¹ معتصم الفلو، المرجع السابق.

كانوا يُعانون من إعاقاتٍ فكريّةٍ، أو فهم خبراتهم المُحدّدة في الإعاقة. والأهمُّ من ذلك هي حقيقةُ أنّ معرفة الاضطراب الذي يعاني منه الشخص ونواحي الضعف المرتبطة به لا تُعطينا أدنى فكرةٍ عن قدراته ومواهبه¹.

هذا وتُعكّس مفاهيم الإعاقة الفئويّة النهج الطبي في الإعاقة، بينما تُعدُّ العوامل البيئيّة بمثابة عوامل مُحدّدة لتفسير نشوء مشكلةٍ ما، أو بمثابة عوامل خطرٍ قد تؤدي إلى تفاقم مشكلةٍ ما. كما يتمُّ اختزال العوامل الديناميّة الاجتماعية المُعقّدة في مُصطلحاتٍ مُعيّنة مثل "إدمان الكحول"، لثُمّثل بدورها مجرّد مُسبّباتٍ للضعف أو الاضطراب².

وعلى الرّغم من أنّ النهج الطبي قد فَقَدَ مصداقيّته مُؤخّراً بوصفه بات مُنحازاً وغير ذي قيمةٍ كبيرةٍ في سياق حقوق الإنسان، إلّا أنّ المُقاربات الفئويّة لوصف الإعاقة لا تزال سائدةً حتّى اليوم، إذ إنّ معظم البشر لا يُشكّكون عادةً في الفرضيّات التي ترتكز عليها هذه المُصطلحات، ولا في التبسيط المُفرط للقضايا المُعقّدة التي تُمثّلها³.

وتُخفي مُصطلحات الإعاقة التقليديّة العوامل الديناميّة والتّعقيدات التي يسعى النهج القائم على حقوق الإنسان لكشفها. إذ تشير "صعوبات التعلّم" على سبيل المثال إلى وجود مشكلةٍ مشاركةٍ يتمُّ تحديدها وفق توقّعات المُعلّمين والمدارس. ويُشير "التخلّف العقليّ" ضِمناً إلى التّطوّر المعرفي المتأخّر، في حين يتمُّ إغفال ذكر القُدّرات المعرفيّة للشخص. وبشكلٍ عام، فإنّه

¹ جوديث هولنويجر، تعريف الإعاقة وتصنيف أنواعها، الكُتَيْبُ الفنّي المرافق، دار منظمة الأمم المتحدة لرعاية الطفولة (اليونيسيف)، 2014، ص9.

² المرجع السابق، ص9.

³ المرجع السابق، ص9.

لا يَتَمُّ التفكير كثيراً في حقيقة أنَّ استخدام مثل هذه المُصطلحات إنّما ينسب المشكلة تلقائياً إلى الشخص نفسه¹.

وتتمثّل إحدى الحُجَج المُهمّة لعدم استخدام مُصطلحات الإعاقة الفِئويّة لوصف حالة الأشخاص في أنّ هذه التّسميات تَعَقَل عن ذكر الحواجز القائمة في البيئة، إذ إنّّه -وحتّى عند تشخيص حالة عدّة أشخاص بنفس الاضطراب (متلازمة داون مثلاً)- فمن المُرجّح أن يعيش هؤلاء الأشخاص في ظروفٍ مختلفةٍ جداً، وأن يواجهوا بالتالي تحدّياتٍ مختلفةٍ في حياتهم، علماً أنّ بعض هذه التحدّيات تكون بعيدةً كلّ البعد عن الاضطراب المُصابين به، لكنّها تُسهم في مُفاقمة الإعاقة التي يُعانون منها. كما يُؤخَذ على عملية استخدام صورٍ فِئويّةٍ للإعاقة حقيقة إبرازها للصفات المُميّزة على أنّها ثابتةٌ وغير قابلةٍ للتغيير².

هذا ولابدّ من الإشارة أخيراً إلى ضرورة استخدام كلمة "شخصٍ" عند التحدّث عن أفراد هذه الفئة، سواء تمّ استخدام مُصطلح "الإعاقة" أو مُصطلح "الاحتياجات الخاصة" في هذا السّياق، بحيث نقول "الأشخاص ذوي الإعاقة" أو "الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة"، وذلك على اعتبار أن هؤلاء الأفراد هم أشخاصٌ بالدرجة الأولى، ويجب التأكيد دائماً على تمثّلهم بالصفة الإنسانية على قَدَم المساواة مع الآخرين، ومن ثمّ يأتي التّطرُق للحاجة الإضافيّة التي ينبغي تلبيتها لهم، أو الإعاقة التي يُعانون منها.

¹ جوديث هولنويجر، مرجع سابق، ص 9.

² المرجع السابق، ص 9.

الفرع الثاني

تعريف الإعاقة لغةً وشرعاً واصطلاحاً وقانوناً

تُعدُّ الإعاقة ظاهرةً إنسانيةً تهْمُ كلَّ فردٍ أو هيئةٍ أيّاً كانت طبيعتها أو صفتها، ما يدفع الفقهاء وأهل الاختصاص إلى محاولة إيجاد حلولٍ لمشكلة الإعاقة، والعمل على وضع نظامٍ قانونيٍّ يَضمّن أقصى حمايةٍ ممكنةٍ لمن أُصيبَ بها.

إلا أنّ وضع مثل هذا النظام يتطلب بدايةً القيام بضبط مفهوم الإعاقة، سواء من الناحية اللغوية أو الشرعية أو الاصطلاحية أو القانونية، علماً أنّ التعاريف التي تناولت مفهوم الإعاقة في العصر الحديث قد تباينت فيما بينها، وكان ذلك سبباً في عدم إجماع الفقهاء والمُختصّين على تعريفٍ مُوحّدٍ لها، نظراً لاختلاف المرجعية بالنسبة لكلِّ فقيهٍ أو مدرسةٍ، واختلاف المنطلقات العلميّة التي يتبعها كلٌّ من المُختصّين بهذا الشأن، وقد انعكس ذلك -بطبيعة الحال- على ما يَرِدُ في الصّكوك الدولية، ومن ثم فإنّه انعكس على التّشريع الداخلي ذات الصلة في كثيرٍ من الدول. وسنتطرّق فيما يلي إلى أبرز التّعريفات التي حاولت ضبط مفهوم الإعاقة لغةً وشرعاً واصطلاحاً وقانوناً.

أولاً- تعريف الإعاقة لغةً:

لقد ورد في معاجم اللغة العربية (ومنها معجم لسان العرب) أنّ الإعاقة مُشتَقَّةٌ من المصدر (عَوَق)، وهي لا تخرج عن المَنع والحَبْس والصَّرْف والتثبيط. كما تتفق معظم معاجم اللغة العربية على أنّ الفعل (أعاق - يُعيق - إعاقة) هو فعلٌ ثلاثيٌّ مَزِيدٌ بحرفٍ واحدٍ، وجعل

أحداً يُعيقه: أي يمنعه أو يُؤخّره، و (أعاقه): أي جعله غير قادرٍ، و(مُعاق): أي غير قادرٍ على القيام بشيءٍ ما، بينما لفظة (مُعَوَّق) يُقصد بها: ذو إعاقةٍ جسديّةٍ أو عقليّةٍ.

فعلى سبيل المثال، وَرَدَ في مُعْجَم "لسان العرب" أن: ((عاقَهُ عن الشيء، وَيَعْوَقُه عَوْقاً: أي إذا أراد أمراً فَصَرَفَه عنه صارِف)). بينما التّعويق هو: ((تثبيط الناس عن الخير))¹.

وعلى ذلك، يمكن القول إنّ الإعاقة لغةً هي ما يَعْوِق الإنسان الذي يعاني من الأمر، ويحول بينه وبين مُجاراة الأشخاص العاديين، ويَحْرِمُه من الحياة العامة. وهي قد تكون نابعةً من ذاته أو قد تنشأ من محيطه الخارجي.

ثانياً- تعريف الإعاقة في الإسلام:

لم يَسْلِك الإسلام النهج الذي سَلَكَته معظم التّشريعات الوضعيّة فيما يتعلق بنظرتها إلى الشخص المُصاب بإعاقةٍ ما لكي يُعدَّ مُعَوَّقاً، بل أتى بمفهومٍ مُغايرٍ أكثرَ عُمقاً يرى من خلاله أنّ الأشخاص ذوي الإعاقة إنّما هم أشخاصٌ أسوياء، وإن كانوا يُعانون أكثر من إعاقةٍ حركيّةٍ أو حسيّةٍ أو عقليّةٍ، فهم في نظر الإسلام أناسٌ عاديّون، لهم ما لغيرهم من الحقوق، وعليهم من الواجبات ما تَقَدّر عليه طاقاتهم وإمكاناتهم المُتاحة².

¹ ابن منظور، لسان العرب، ج9، مادة ع و ق، طبعة جديدة مُصحّحة، دار إحياء التراث العربي، مؤسسة التاريخ الإسلامي، 1996، ص477.

² سعيد بن محمد دبوز، حماية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، بحثٌ مُقدّم لنيل درجة الماجستير في الحقوق: تخصّص حقوق الإنسان والحريّات العامة، السنة الجامعيّة 2014/2015، كلية الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، ص16.

وعلى ذلك، فإننا نجد للأشخاص ذوي الإعاقة في الإسلام تسميات أكثر تهادياً ومُراعاةً لمشاعرهم المُرهفة عند الحديث عما يَخَصُّهم من أحكام، كذوي الأعذار والزُّمنى والضُّمنى¹، فَهُم لم يُوصَفوا يوماً بالمُعاقين ولا حتَّى بذوي الإعاقة، وإنَّما تتمثل الإعاقة الحقيقية في الإسلام في عدم الإيمان لقوله تعالى: ((ولقد ذرأنا لجهنم كثيراً من الجن والإنس لهم قلوب لا يفقهون بها ولهم أعين لا يبصرون بها ولهم آذان لا يسمعون بها أولئك كالأنعام بل هم أضلُّ أولئك هم الغافلون))².

ويُعدُّ هذا الاحترام والتكريم تصحيحاً من قِبَل الإسلام لنظرة الناس السطحية للإعاقة، ورداً جميلاً للاعتبار بالنسبة للأشخاص الذين يُعانون منها، بعد أن كان معظم الناس يقومون بامتهان كرامتهم أو عزْلهم أو حرمانهم من حقوقهم الطبيعية.

ثالثاً - التعريف الاصطلاحي للإعاقة:

الواقع أنَّ ثمة اتجاهين رئيسيين فيما يتعلق بموقف الباحثين من تحديد المقصود بالشخص ذي الإعاقة:

أ- الاتجاه الأول: وهو الاتجاه الذي يعتمد النموذج الطبي في تعريف الإعاقة، إذ يَقصر تعبير "الشخص ذي الإعاقة" على الشخص الذي يُصاب بعجزٍ مُعَيَّن في أحد أعضاء جسمه، ما يجعله غير قادرٍ على التكيُّف مع المجتمع على نحوٍ طبيعيٍّ، أي أنَّ الإعاقة في هذه الحالة تعني عدم القدرة على تلبية الفرد لمُتطلَّبات أداء دوره الطبيعي في الحياة، والمُرتبط بعمره وجنسه وخصائصه الاجتماعية والثقافية، وذلك نتيجةً للإصابة أو العجز عن أداء الوظائف الفيزيولوجية أو السيكولوجية.

¹ أبو عبد الله محمد بن أحمد الأنصاري القرطبي، الجامع لأحكام القرآن: في تفسير سورة النور في الجزء 11، وفي تفسير سورتي الفتح ويس في الجزء 19، دار الكتاب العربي، بيروت، لبنان.

² القرآن الكريم، سورة الأعراف، الآية 179.

وتدخل في نطاق هذا المعنى أنواع الإعاقة المختلفة، كالإعاقة العقلية والإعاقة السمعية والإعاقة البصرية والإعاقة الجسمية وصعوبات التعلم¹.

ب- الاتجاه الثاني: وهو الاتجاه الذي يتبنّى النموذج الاجتماعي في تعريف الإعاقة، ويرى أنّ تعبير "المُعَوَّق" أو "الشخص ذي الإعاقة" لا يقتصر على مجرد إصابة الفرد بعجزٍ مُعَيَّن في أحد أعضاء جسمه، بل يمتدّ ليشمل -فضلاً عن ذلك- أيّة حالة تعوق الفرد عن أداء دوره الطبيعي في المجتمع، وإن لم يكن ذلك نتيجةً لإصابته بعجزٍ جسديٍّ في أحد أعضاء جسمه.

وعليه، فإنّ الشخص ذي الإعاقة -وفقاً لهذا الاتجاه- هو ذلك الشخص الذي انخفضت بدرجةٍ كبيرةٍ احتمالات ضمان عملٍ مناسبٍ له، والاحتفاظ بهذا العمل والتّرقّي فيه في حال الحصول عليه، وذلك لقصورٍ بدنيٍّ أو عقليٍّ معترفٍ به قانوناً².

ويبدو أنّ الاتجاه الثاني في تحديد مفهوم الإعاقة والأشخاص الذين يُعانون منها هو الأكثر دقّةً وانسجاماً مع الواقع، إذ قد يُصاب الشخص بحالة انطواءٍ وعزلةٍ اجتماعيةٍ تجعله غير قادرٍ على التكيّف مع أفراد المجتمع المحيط به، وذلك على الرّغم من سلامة أعضاء جسمه. ويدخل في هذا المفهوم للإعاقة ما يُعرّف باضطرابات السلوك لدى الشخص، فالإعاقة لا تحدث نتيجةً لسببٍ واحدٍ، بل هي حصيلة مجموعةٍ من الأسباب والعوامل الصحيّة والوراثية والاجتماعية، وهي بذلك تختلف من مجتمعٍ إلى آخر، وبين وقتٍ وآخر³.

¹ حسني الخطيب، مفهوم الإعاقة والمُعَوَّق (المُعَوَّق)، مقال منشور بتاريخ 16 تموز 2016 على موقع الميادين: www.almayadeen.net

² المرجع السابق.

³ المرجع السابق.

وانطلاقاً ممّا سبق، فإنّ للإعاقة -بشكلٍ عامّ- تعريفٌ وصفيّ، فهي عبارةٌ عن: ((فقدانٍ أو تقصيرٍ وظيفيّ، بدنيّ أو حسيّ أو ذهنيّ، كُلّيّ أو جزئيّ، دائمٍ أو مؤقتٍ، وهو قد يكون ناتجاً عن اعتلالٍ بالولادة أو حادثٍ ما، أو قد يكون مكتسباً عن حالةٍ مرضيّةٍ دامت أكثر ممّا ينبغي، ما يؤدي إلى تَدَنّي أو انعدام قدرة الشخص على ممارسة نشاطٍ حياتيّ مُهمٍّ أو أكثر، أو قدرته على تأمين مستلزمات حياته الشخصية بمفرده، أو المشاركة في النشاطات الاجتماعية على قَدَم المساواة مع الآخرين، أو ضمان حياةٍ شخصيّةٍ أو اجتماعيّةٍ طبيعيّةٍ بحسب معايير مجتمعه السائدة))¹.

رابعاً- تعريف الإعاقة قانوناً:

من المُلَاحَظ أنّ تعريف الإعاقة يختلف من هيئةٍ إلى أخرى كما يختلف بين دولةٍ وثانيةٍ. وربما يعود سبب هذا الاختلاف إلى مرونة اللفظ نفسه من جهةٍ، وحدثة الاهتمام بهذا الموضوع واختلاف وجهات نظر المُختَصِّين بشأنه من جهةٍ أخرى.

وسنحاول فيما يلي تسليط الضوء على أهمّ التعاريف التي أوردها القانون الدولي بمختلف مصادره لمفهوم الإعاقة والأشخاص المُعَوِّقين، ومن ثمّ نتطرّق إلى تعريف الإعاقة كما ورد في عددٍ من التّشريعات الوطنية المُقارَنة.

أ- مفهوم الإعاقة في القانون الدولي:

لقد خضعت الطريقة التي ينبغي تعريف الإعاقة على أساسها لجدلٍ طويلٍ في أوساط الباحثين القانونيّين المُهتَمِّين بنظرية الإعاقة على الصعيد الدولي. وتترسّخ الجذور النظرية لهذه النقاشات في النماذج التي تعكس المُعتقَدات الاجتماعية والثقافية لأيّ من المجتمعات البشرية.

¹ يدير أكيندي، الإعاقة تعاريفٌ ومُصطلحات، مقالٌ منشورٌ بتاريخ 29 شباط 2016 على موقع هسبريس: www.m.hespress.com

فعلى سبيل المثال، نجد أنّ النقاشات بين حركات حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة والعلماء والناشطين في بريطانيا تدور حول نموذجين مختلفين لفهم ما تعنيه الإعاقة وهما "النموذج الاجتماعي" و"النموذج الطبّي الفردي" للإعاقة، والمُشار إليهما آنفاً.

بناءً على ما سبق، فإنّنا نخلُص إلى أنّ الإعاقة -وكما هو الحال على صعيد الاصطلاح العلمي- لم تَلَقَ لها تعريفاً قانونياً جامعاً مانعاً ومُجمَعاً عليه دولياً وإقليمياً. ومع ذلك، فإنّنا سنتناول فيما يلي أهمّ التعاريف القانونية للإعاقة والأشخاص المُعَوَّقين سواء كانت واردة في الصّكوك الدوليّة والإقليميّة، أو صادرةً عن الهيئات والمنظّمات الدوليّة.

1- تعريف الإعاقة في الصّكوك الدوليّة والإقليميّة:

لقد تمّ التّطرق إلى تعريف الإعاقة في مجموعةٍ من الصّكوك والمواثيق الدوليّة والإقليميّة ذات الصلة، وذلك على النحو التالي:

- تعريف الإعاقة في وثيقة القواعد الموحّدة:

إنّ البحث في التّعريف التي أطلقته بعض الصّكوك الدوليّة لفكرة الإعاقة يقودنا بدايةً إلى وثيقة القواعد الموحّدة بشأن تحقيق تكافؤ الفرص للأشخاص المُعَوَّقين، والتي تُعرّف "العوق" بأنّه: ((فقدان القدرة -كلّها أو بعضها- على اغتنام فُرص المشاركة في حياة المجتمع على قَدَم المساواة مع الآخرين. إذ إنّ كلمة "العوق" تصف تلاقي المُعَوَّق مع بيئته))¹.

والواقع أنّ تعريف القواعد الموحّدة لفكرة الإعاقة قد شكّل منعطفاً مهمّاً بالنسبة للدراسات المتعلقة بهذا الموضوع، إذ نستخلص من هذا التعريف أنّه يَعدُّ الإعاقة تُمثّل عدم القدرة على استغلال الفرص المُتاحة لجميع أفراد المجتمع على قَدَم المساواة مع الغير. بينما لم يرد في

¹ وثيقة القواعد الموحّدة بشأن تحقيق تكافؤ الفرص للأشخاص المُعَوَّقين لعام 1993، المُقدّمة، الفقرة 18.

تعريف القواعد الموحدة أي ذكر صريح لأي من أشكال الإعاقة الجسدية أو النفسية التي قد يعاني منها الشخص. ومن ثم، فإن هذا التعريف يؤكد أن الإعاقة الحقيقية هي ما يكون ناتجاً عن المحيط الخارجي للإنسان¹.

إذ تُضيف الوثيقة أن الغرض من هذا المصطلح هو تأكيد تركيز الاهتمام على ما في البيئة، وما في كثير من الأنشطة الاجتماعية المنظمة - كالإعلام والاتصال والتعليم - من عيوب تمنع المعوقين من مشاركة الآخرين على قدم المساواة²، وفي ذلك تبين واضح وجلي للنموذج الاجتماعي في تعريف الإعاقة.

- تعريف الإعاقة في اتفاقية الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لعام 2006:

لقد تضمنت الاتفاقية الدولية بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لعام 2006 تعريفاً مباشراً للشخص ذي الإعاقة، وذلك على النحو التالي:

((يشمل مصطلح "ذوي الإعاقة" كل من يعانون من عاهات طويلة الأجل بدنية أو عقلية أو ذهنية أو حسية، قد تمنعهم لدى التعامل مع مختلف الحواجز من المشاركة بصورة كاملة وفعالة في المجتمع على قدم المساواة مع الآخرين))³.

وبناءً عليه، فإن اتفاقية عام 2006 لم تتضمن تعريفاً محدداً للإعاقة بحد ذاتها، وهو ما أكدت عليه المفوضية السامية لحقوق الإنسان، إذ إن الاتفاقية المذكورة قد تجاوزت بذلك الجدل الفقهي حول مسألة وضع تعريف دقيق للإعاقة، وجاءت بتعريف مباشر للشخص ذي الإعاقة،

¹ سعيد بن محمد دبوز، مرجع سابق، ص 11.

² وثيقة القواعد الموحدة بشأن تحقيق تكافؤ الفرص للأشخاص المعوقين لعام 1993، المقدمة، الفقرة 18.

³ اتفاقية الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لعام 2006، المادة الأولى، الفقرة الثانية.

ومن ثم فإنّها قد جَمَعَت بين مُصطلحيّ "العجز" و"الإعاقة" الواردين في القواعد المُوحَّدة بشأن تكافؤ الفرص. حيث يتجلّى مُصطلح "العجز" في تعريف الاتفاقية من خلال النص على ((العاهات طويلة الأجل بمختلف أشكالها)). بينما يظهر مُصطلح "الإعاقة" من خلال النص على ((عدم قدرة الأشخاص ذوي الإعاقة على التعامل مع مختلف الحواجز للمشاركة بصورة كاملة وفعّالة في المجتمع على قَدَم المساواة مع الآخرين)).

- تعريف الإعاقة في اتفاقية الدول الأمريكيّة لعام 1999:

بموجب اتفاقية الدول الأمريكيّة لعام 1999 بشأن إزالة كافّة أشكال التمييز ضدّ الأشخاص ذوي الإعاقة، فإنّ مُصطلح "الإعاقة" يعني: ((الضعف البدنيّ أو العقليّ أو العصبيّ -سواء كان دائماً أو مؤقتاً- والذي يحدّ من القدرة على أداء واحدٍ أو أكثر من الأنشطة الأساسية للحياة اليوميّة، والذي يمكن أن تُسبّبه أو تزيد من خطورته البيئة الاقتصادية والاجتماعية))¹.

- تعريف الإعاقة في الاتفاقية العربيّة لعام 1993:

صدرت الاتفاقية العربيّة السابعة عشرة الخاصة بتأهيل وتشغيل المُعَوَّقين عن مؤتمر العمل العربيّ العشرين لعام 1993 في عمّان.

وقد تضمّنت هذه الاتفاقية تعريفاً مُحدّداً للشخص ذي الإعاقة، حيث جاء فيها أنّ المُعَوَّق: ((هو ذلك الشخص الذي يعاني من نقصٍ أو اختلالٍ في بعض قدراته الجسميّة أو الحسيّة أو الذهنيّة نتيجة مَرَضٍ أو حادثٍ أو سببٍ خَلَقِيٍّ أو عاملٍ وراثيّ أدّى لعجزه كلياً أو جزئياً عن العمل، أو الاستمرار أو الترقّي فيه، كما أضعف قدرته على القيام بإحدى الوظائف

¹ اتفاقية الدول الأمريكيّة لعام 1999 بشأن إزالة كافّة أشكال التمييز ضدّ الأشخاص ذوي الإعاقة، المادة الأولى.

الأساسية الأخرى في الحياة، بما يجعله يحتاج إلى الرعاية والتأهيل بهدف دمج أو إعادة إدماجه في المجتمع¹)).

ويَتَّضح لنا من خلال هذا التَّعريف أنَّ المُشرَّع العربي قد أخذ بالنموذج الطَّبِّي الضَّيق الذي يَميل إلى تحميل الشخص مسؤولية إعاقته، وحَصَرها في عجزه كلياً أو جزئياً عن العمل، أو عن القيام بإحدى الوظائف الأساسية في الحياة، ما يجعله مرتبطاً على الدوام بإعانة الآخرين ومساعدتهم له.

2- تعريف الإعاقة في المُنظَّمات الدوليَّة:

لقد حَظِيَ موضوع الإعاقة باهتمامٍ واسعٍ من قَبْل عددٍ من المُنظَّمات الدوليَّة، إذ أثمرت جهود تلك المُنظَّمات عن وضع تعاريف مُهمَّةٍ لمفهوم الإعاقة، وذلك على النحو التالي:

- تعريف مُنظَّمة الصِّحة العالميَّة:

لقد قامت مُنظَّمة الصحة العالميَّة عام 2001 بتعريف الإعاقة على أنَّها: ((مُصطلحٌ جامعٌ يَضمُّ تحت مظلَّته الأشكال المختلفة للاعتلال أو الخلل العضوي، ومحدوديَّة النشاط، والقيود التي تَحُدُّ من المشاركة)².

كما قامت مُنظَّمة الصِّحة العالميَّة بتوضيح مُصطلحات "العجز" و "الحَدُّ من النشاط" و"تقييد المشاركة"، فأكدت أنَّ العجز هو مشكلةٌ في وظيفة الجسم أو هيكله، وأنَّ الحَدُّ من النشاط هو الصعوبة التي يواجهها الفرد في تنفيذ مَهَمَّةٍ أو عملٍ، في حين أنَّ تقييد المشاركة هي المشكلة التي يعاني منها الفرد لدى المشاركة في مواقف الحياة³.

¹ الاتفاقية العربيَّة السابعة عشرة لعام 1993 الخاصة بتأهيل وتشغيل المُعَوَّقين، المادة الأولى.

² نقلاً عن موقع منظمة الصحة العالميَّة: www.who.int.

³ المرجع السابق.

وعلى ذلك، فإنَّ الإعاقة -حسب مُنظَّمة الصِّحة العالمية- هي ظاهرةٌ مُعقَّدةٌ، تَعكس التفاعل بين ملامح جسم الشخص، وبين ملامح المجتمع الذي يعيش فيه، وهو ما أَقرَّت به مُنظَّمة الصِّحة العالمية بالفعل، فقامت بتعريف الإعاقة استناداً إلى مُصطلحاتٍ فضفاضةٍ هي العجز والقيود على النشاط والمشاركة الميدانيَّة، وذلك على الرَّغم من سَعِيها للتعريف بهذه المُصطلحات. كما أنَّ المُنظَّمة قد اعتمدت على النموذج الطَّبِّي الذي يُلقى بمسؤولية الإعاقة وآثارها على عاتق الشخص المُصاب بها فقط، رغم أنَّ معظم العقبات التي يواجهها ذلك الشخص في حياته إنّما هي من صُنْع محيطه ومجتمعه¹.

وعلى الرَّغم ممَّا قدَّمه تعريف مُنظَّمة الصِّحة العالمية من إضافةٍ مُهمَّةٍ في هذا المجال، يُؤخِّد عليه أنّه قد جاء فضفاضاً لا يتضمن تحديد حقوقٍ مُتَّفَقٍ عليها دولياً أو داخلياً لمن يعاني من الإعاقة.

- تعريف مُنظَّمة العمل الدوليَّة:

لقد عرَّفت مُنظَّمة العمل الدولية الشخص ذا الإعاقة بأنَّه: ((كلُّ شخصٍ تقلُّ فرصته بشكلٍ ملحوظٍ في تأمين المحافظة على التَّقدُّم لعملٍ مناسبٍ نتيجة قُصورٍ جسديٍّ أو عقليٍّ دائمٍ ومُعترفٍ به))².

ويُلاحظ على هذا التعريف أنّه كان مقتصرّاً على مفهوم الإعاقة لدى الفرد العامل، فإذا لم يتقدَّم الفرد لطلب عملٍ مثلاً، فإنَّ هذا التعريف لا يشملُه، وبالتالي فإنَّ تعريف مُنظَّمة العمل الدولية لفكرة الإعاقة يبدو تعريفاً جزئياً قاصراً على حالةٍ مُعيَّنة.

¹ سعيد بن محمد دبوز، مرجع سابق، ص14.

² نقلاً عن موقع مُنظَّمة العمل الدولية: www.ilo.org.

ب- مفهوم الإعاقة في التشريعات الوطنية:

لقد حظيت مسألة تحديد مفهوم الإعاقة باهتمام النظم القانونية في العديد من دول العالم، إذ غالباً ما يتم التطرق إلى تعريف الأشخاص ذوي الإعاقة من خلال القوانين والتشريعات الوطنية المتعلقة بحماية حقوق هذه الفئة من الأشخاص، أو المتعلقة بحماية حقوق الإنسان بوجه عام، أو حماية أحد هذه الحقوق كحق العمل أو حق التعليم، وذلك لغرض تحديد النطاق الذي تنطبق من خلاله تلك القوانين والتشريعات.

فعلى سبيل المثال، نجد أن القانون الأرجنتيني المتعلق بنظام الحماية الشاملة للمُعوقين، والصادر عام 1981، قد أكد أن الشخص يُعد من ذوي الإعاقة -لأغراض هذا القانون- إذا كان لديه ضعف وظيفي، بدني أو عقلي، دائم أو طويل الأمد، ما ينطوي بالنسبة لسنه وسياقه الاجتماعي على سلبات كثيرة تتعلق بتكامله الأسري والاجتماعي والتعليمي والوظيفي¹.

في حين كان المشرع الأسترالي أكثر دقة وتفصيلاً في تحديده لمفهوم الإعاقة، حيث جاء في القانون الأسترالي المتعلق بالتمييز ضد الإعاقة لعام 1992 أن الإعاقة، فيما يتعلق بالأشخاص، هي:

(أ) فقدان تام أو جزئي لأحد وظائف الشخص الجسدية أو العقلية، أو

(ب) فقدان تام أو جزئي لأحد أعضاء الجسم، أو

(ج) وجود كائنات حية في الجسم تُسبب داءً أو مرضاً، أو

(د) وجود كائنات حية في الجسم، قادرة على التسبب بداءٍ أو مرضٍ، أو

(هـ) وجود عطل أو تشوه في أحد أجزاء جسم الإنسان، أو

¹ القانون الأرجنتيني رقم 431.22 لعام 1981، والمتعلق بنظام الحماية الشاملة للمُعوقين، المادة الثانية.

و) وجود اضطرابٍ أو عُطلٍ يَنْجُم عنه أن يَتَّجِه الشخص إلى التَّعلُّم بشكلٍ مختلفٍ عن شخصٍ آخر لا يوجد لديه هذا الاضطراب أو العُطل، أو

ز) وجود اضطرابٍ أو مَرَضٍ أو داءٍ من شأنه أن يُؤثِّر على عمليات التفكير الخاصة بالشخص أو إدراكه للواقع أو عواطفه أو محاكمته، أو يؤدي إلى سلوكٍ مُضطربٍ، ويشمل ذلك الإعاقة:

- الموجودة حالياً، أو

- التي كانت موجودةً سابقاً، لكنها لم تُعد موجودةً، أو

- التي قد تُوجَد مستقبلاً، أو

- التي تُنسَب إلى شخصٍ ما¹.

كما تَطَرَّق المُشرِّع الكَنَدِي إلى تعريف الإعاقة والأشخاص الذين يُعانون منها في عددٍ من التَّشريعات ذات الصلة، كقانون المساواة في العمل لعام 1995، والذي يَنْصُ على أنَّ مُصطلح "الأشخاص ذوي الإعاقة" يُقصد به الأشخاص الذين يُعانون من ضعفٍ بَدَنِيٍّ أو عَقْلِيٍّ أو حِسِّيٍّ أو نفسيٍّ أو تعليميٍّ دائمٍ أو طويل الأمد، والذين:

أ) يَعدُّون أنفسهم محرومين من العمل بسبب ذلك الضعف، أو

ب) يعتقدون أنَّه من المُرجَّح أن يَعدَّهم صاحب العمل أو صاحب العمل المُحتَمَل غير مُؤَهَّلين للعمل بسبب هذا الضعف.

ويشمل ذلك الأشخاص الذين يَتِمُّ استيعاب القيود الوظيفية الناجمة عن ضعفهم في عملهم الحالي أو في مكان العمل¹.

¹ القانون الأسترالي المتعلق بالتمييز ضد الإعاقة لعام 1992 (بصيغته المُعدَّلة)، الجزء الأول، القسم الرابع: التفسير.

أما المُشرّع البريطاني، فقد عرّف الإعاقة من خلال القانون المتعلق بالمساواة، والصادر عام 2010. حيث أكد أنّ الشخص يكون من ذوي الإعاقة:

(أ) إذا كان لديه ضعف بدنيّ أو عقلي.

(ب) وإذا كان لهذا الضعف تأثير سلبيّ حقيقيّ وطويل الأمد على قدرة الشخص على القيام بالأنشطة اليومية الاعتيادية².

ويُقصد بالتأثير الحقيقي، المُشار إليه في هذا التعريف، ذلك التأثير الذي يتعدّى كونه تأثيراً طفيفاً أو متواضعاً، كأن يستغرق الشخص وقتاً أطول من المعتاد لإنجاز المهام اليومية كاللباس مثلاً. في حين يُقصد بالتأثير طويل الأمد ذلك التأثير الذي يدوم اثنا عشر شهراً فما فوق، كحالة التنفّس التي تزداد سوءاً نتيجةً لعدوى رئويّة³.

وعلى صعيد التشريعات العربيّة، نجد أنّ المُشرّع الجزائري قد حاول أن يدعم تعريف الشخص ذي الإعاقة، والذي كان قد أورده في القانون الخاص بحماية الأشخاص المُعوّقين وترقيّتهم، والصادر في 8 أيار 2002⁴، وكان ذلك من خلال إصدار المرسوم التنفيذي رقم 14/204 لعام 2014، الخاص بتحديد الإعاقات حسب طبيعتها ودرجتها. حيث ينصّ هذا المرسوم على ما يلي:

¹ القانون الكندي للمساواة في العمل لعام 1995، القسم الثالث: التفسير.

² قانون المساواة البريطاني لعام 2010، الجزء الثاني، الفصل الأول: الخصائص المحميّة.

³ نقلاً عن موقع الحكومة البريطانية: www.gov.uk.

⁴ حيث تنصّ المادة الثانية من هذا القانون على ما يلي:

((تشمل حماية الأشخاص المُعوّقين وترقيّتهم في مفهوم هذا القانون كلّ شخصٍ مهما كان سنّه أو جنسه يعاني من إعاقةٍ أو أكثر، وراثيّةٍ أو خلقيّةٍ أو مُكتسبةٍ، تحدّد من قدرته على ممارسة نشاطٍ أو عدّة نشاطاتٍ أوليّةٍ في حياته اليومية الشخصية والاجتماعية، نتيجةً لإصابةٍ وظائفه الذهنيّة و/أو الحركيّة و/أو العضويّة - الحسيّة)).

((تُعَدُّ إعاقةً طبقاً للتَّشريع المعمول به كلٌّ محدوديةٍ في ممارسة نشاطٍ أو عدَّة أنشطةٍ أوليةٍ في الحياة اليومية الشخصية والاجتماعية، نتيجة إصابةٍ في الوظائف الذهنية و/أو الحركية و/أو العضوية الجسدية، تعرَّضَ لها كلُّ شخصٍ في محيطه مهما كان سنُّه وجنسه، وتَنجُمُ الإعاقة عن إصابةٍ ذات أصلٍ وراثيٍّ أو خَلقيٍّ أو مكتسبٍ))¹.

ويُلاحظ على هذا التعريف أنَّه لم يَخْرُج في أغلبه عن تعريف مُنظَّمة الصحة العالمية للإعاقة، والذي ركَّز فيه على النموذج الطبي الضيق، ومن ثمَّ فإنَّ هذا التعريف لم يواكب توجُّه الاتفاقية الدولية لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، والتي ترى أنَّ الإعاقة الحقيقية هي تلك التي تكون من وضع المجتمع والمحيط في حياة الشخص ذي الإعاقة.

بينما كان المُشرِّع الفلسطيني قد عرَّف الشخص المُعَوَّق في قانون حقوق المُعَوَّقين لعام 1999 بأنَّه: ((الشخص المُصاب بعجزٍ كُلِّيٍّ أو جُزئيٍّ، خَلقيٍّ أو غير خَلقيٍّ، وبشكلٍ مُستقرٍّ في أيٍّ من حواسه أو قدراته الجسدية أو النفسية أو العقلية إلى المدى الذي يحدُّ من إمكانية تلبية متطلبات حياته المادية في ظروف أمثاله من غير المُعَوَّقين))².

وبالمقابل، نجد أنَّ المُشرِّع الإماراتي قد استخدم في القانون رقم 29 لعام 2006 مُصطلح "ذوي الاحتياجات الخاصة" لوصف هذه الفئة من الأشخاص، والذي استعاض عنه فيما بعد بمُصطلح "أصحاب الهمم"، حيث يُعرَّف هذا القانون صاحب الاحتياجات الخاصة بأنَّه: ((كلُّ شخصٍ مُصابٍ بقصورٍ أو اختلالٍ كُلِّيٍّ أو جُزئيٍّ بشكلٍ مُستقرٍّ أو مُوقَّتٍ في قدراته الجسمية أو

¹ الجمهورية الجزائرية، المرسوم التنفيذي رقم 14/204 لعام 2014، المادة الثانية.

² قانون حقوق المُعَوَّقين الفلسطيني رقم 4 لعام 1999، المادة الأولى.

الجسدية أو العقلية أو التواصلية أو التعليمية أو النفسية، إلى المدى الذي يُقلّل من إمكانية تلبية متطلباته العادية في ظروف أمثاله من غير ذوي الاحتياجات الخاصة¹.

أمّا المُشرّع السوري، فقد قام بتعريف الشخص المُعَوّق في قانون المُعَوّقين الصادر عام 2004، وذلك بأنه: ((الشخص غير القادر على أن يؤمّن ضرورات الحياة الفردية الاجتماعية العادية لنفسه بنفسه، سواء كان ذلك بصورة كلية أم جزئية بسبب قصور خلقي أو مكتسب في قدراته الجسمية أو العقلية))².

والواقع أنّ هذا الاختلاف الدولي في تعريف الإعاقة من جهة إلى أخرى وبين دولة وأخرى إنّما يؤدي إلى عدم دقة الإحصاءات الساعية إلى تعداد الأشخاص ذوي الإعاقة على الصعيد الدولي عامّة، وعلى المستوى الوطني لكل دولة بشكل خاص.

ومن ناحية أخرى، فإنّ الاختلاف الفقهي والقانوني في تعريف الإعاقة قد أثر بشكل واضح على تعريف الشخص الذي يُعاني منها، إذ نجد له عدّة تعاريف وتسميات في الصّكوك الدولية والتشريعات الوطنية ذات الصلة. كما أنّ من شأن الاختلاف المذكور أن يؤثر على سقف الحقوق التي يتمتع بها أفراد هذه الفئة، فإن كان هناك اتّفاق دولي على الحد الأدنى لهذه الحقوق -وهو ما ظهر في اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لعام 2006- فإنّ النّبأين قد ظهر في الحد الأقصى، وذلك نتيجةً للجدل الواسع حول تعريف الإعاقة وطبيعتها، ودرجتها ومُدتها، وما إذا كانت دائمة أو مؤقتة.

¹ القانون الاتّحادي الإماراتي رقم 29 لعام 2006 بشأن حقوق ذوي الاحتياجات الخاصة، المادة الأولى.

² قانون المُعَوّقين السوري رقم 34 لعام 2004، المادة الأولى.

المطلب الثاني

أسباب الإعاقة وتصنيفاتها

إنَّ البحث في موضوع الإعاقة والمعايير السائدة لتحديد الأشخاص الذين يُعانون منها إنما يرتبط ارتباطاً وثيقاً بدراسة الأسباب المؤدّية لوجود الإعاقة والتصنيفات المُستخدمة بشأنها، إذ إنّ دراسة سبب أيّة حالة أو ظاهرة على نحوٍ دقيقٍ قد تُشكّل خطوةً مهمّةً في سبيل معالجتها والتعامل معها بالشكل الأمثل.

ومن ناحيةٍ أخرى، فإنّ تقسيم الإعاقات إلى أصنافٍ مُتنوّعةٍ إنّما يُتيح إمكانية التصرّف تجاه الأشخاص المُصابين بها بطريقةٍ تُلبّي احتياجاتهم المختلفة وتُمكنهم من ممارسة دورهم الاجتماعي بشكلٍ طبيعيٍّ، دون أن يَنقص مثل هذا التصنيف من الصفة الإنسانية لهؤلاء الأشخاص أو ينطوي على أيّ شكلٍ من أشكال التمييز في مواجهتهم.

ويؤكّد الواقع العملي أنّ أسباب الإعاقة تُعدّ مُتنوّعةً إلى حدٍّ كبيرٍ، نظراً لكون الإعاقة تُمثّل ظاهرةً إنسانيّةً قديمةً قَدَم الوجود البشري، وبالتالي فمن الطبيعي أن تكون أسبابها متعدّدةً ومختلفةً عن بعضها من حيث الزمان والمكان.

ومن جهةٍ أخرى، فإنّ تصنيفات الإعاقة قد ارتبطت بحدّاث الدراسات المتعلقة بتلك الظاهرة، ما يجعل هذه المسألة محلّ جدلٍ مُستمرٍّ وخلافٍ كبيرٍ بين العُلّماء والفقهاء القانونيين، سواء على المستوى الدولي أو على الصعيد الوطني لكلّ دولة.

وسنحاول فيما يلي الإحاطة بأهمّ الأسباب التي تُؤدّي إلى حدوث الإعاقة، ثمّ ننقل إلى استعراض أبرز التصنيفات المتعلقة بها، وذلك من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول

أسباب الإعاقة

تتعدّد أسباب الإعاقة وتختلف من شخصٍ لآخر، فقد تولد الإعاقة مع الإنسان نتيجة خللٍ عضويٍّ أو عاملٍ وراثيٍّ، فتكون أسبابها وراثيّةً خُلقيّةً؛ أو قد تطرأ الإعاقة على الإنسان نتيجة حادثٍ ما، فتكون أسبابها بيئيّةً خارجيّةً. وسنقوم فيما يلي بالتعريف بهذين النوعين من الأسباب.

أولاً- الأسباب الوراثيّة أو الخُلقيّة:

وهي تلك الحالات التي تنتقل بالوراثة من جيلٍ إلى آخر عن طريق الجينات الموجودة على الكروموسومات (الصبغيّات) في الخلايا، كقابليّة النّزيف والضعف العقلي والاستعداد للإصابة بمرض السكري عند بعض الأسر¹.

وليس من الضروري ظهور هذه الحالات بصفةٍ مباشرةٍ، كما أنّها قد تنتقل إلى عدّة أجيالٍ لاحقة².

والواقع أنّ كلّ خَلِيّةٍ في جسم الإنسان هي عبارةٌ عن (أرشفٍ) يحفظ جميع صفاته، بينما تُمثّل الكروموسومات وحدة البناء الأساسيّة لهذه الخلايا. وهي تتكون في معظمها من المادّة الوراثيّة (الـ DNA)، والتي تُعدُّ بدورها مسؤولّةً عن نقل الصفات الوراثيّة عبر الأجيال، ومن ضمنها الأمراض أو حالات الإعاقة إن وُجِدَت³.

أمّا عن الكيفيّة التي يَرِثُ الطفل المولود من خلالها الإعاقة عن والديه أو أجداده، فإنّ ذلك يَنُمُّ عن طريق المورّثات أو الجينات التي تحملها كروموسومات الخَلِيّة التناسليّة، وذلك وفقاً لقوانين الوراثة، حيث قد يؤدّي اختلال الجينات إلى قُصورٍ في التمثيل الغذائي للفرد، فيؤثّر ذلك

¹ سعيد بن محمد دبوز، مرجع سابق، ص19.

² "أسباب الإعاقة وطرق الوقاية منها"، مقال منشور بتاريخ 13 تشرين الأول 2017 على موقع الميادين: www.almayadeen.net

³ المرجع السابق.

في النمو الطبيعي لدماغ الجنين. كما وقد تحدث تغيّرات مَرَضِيَّةٌ تلقائيَّةٌ تطرأ على المورثات أو الجينات التي تحملها الكروموسومات، وذلك أثناء انقسام الخلية¹.

ثانياً - الأسباب البيئية الخارجية:

إذا كانت الوراثة هي نتاج المؤثرات الموجودة لدى الجنين، والتي تتصل بأصول الفرد والتكوين الجيني لديه، فإن البيئة تُعدُّ حصيلة للمؤثرات الخارجية المحيطة بالإنسان، وهي تُخلّف آثارها لدى الشخص منذ خلقه جنيناً في بطن أمّه حتّى وفاته، كما أنّها تسير مع العوامل الوراثية منذ نشأتها من خلال علاقة تفاعلية. وتشمل البيئة جميع المؤثرات التي تحيط بالإنسان قبل أو أثناء الولادة أو بعد حدوثها²، بحيث تؤدي إلى حدوث الإعاقة، وذلك على النحو التالي:

أ- مؤثرات ما قبل الولادة: ومثالها إصابة الأم ببعض الأمراض والفيروسات أثناء الحمل، أو تعرّضها لأشعّة أو ذبذبات مُضِرّة، ما يؤدي إلى حدوث تشوّهات خلقية لجنينها (العيوب الخلقية)³.

ب- المؤثرات المُزمنة لفترة الولادة: ومثالها قيام الأم الحامل بالتدخين أو تعاطي الكحول أو المُخدّرات، أو مُمارَسة عنفٍ ما حين خروج المولود⁴.

ج- مؤثرات ما بعد الولادة: وهي متعدّدة ومتنوّعة بشكلٍ كبيرٍ، ومنها حوادث السيارات وإصابات العمل وإصابات الحروب، وكذلك الإصابة بالأمراض الخطيرة كشلل الأطفال، فضلاً عن

¹ "أسباب الإعاقة وطرق الوقاية منها"، مرجع سابق.

² سعيد بن محمد دبوز، مرجع سابق، ص 19.

³ وسيم حسام الدين الأحمد، الحماية القانونية لحقوق الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، منشورات دار الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان، 2011، ص 16.

⁴ المرجع السابق.

الإهمال والأخطاء الطبية¹، والتجارب العلمية المخبرية أو النووية، كالتجارب النووية التي قام بها الاستعمار الفرنسي في الصحراء الجزائرية في بداية ستينيات القرن الماضي².

هذا ولابدّ من الإشارة إلى أنّ حالات الإعاقة لأسبابٍ وراثيةٍ قد باتت أقلّ عدداً بشكلٍ واضحٍ من تلك الحالات الناجمة عن أسبابٍ وعوامل بيئية. ويرجع السبب في ذلك إلى تطوّر الطب الحديث والزامية التلقيح للأطفال، فضلاً عن انتشار الوعي والثقافة الصحية مؤخراً لدى الأشخاص المُقبلين على الزواج.

الفرع الثاني

تصنيفات الإعاقة

إنّ تصنيف الإعاقة هو تقسيم الأشخاص من ذوي الإعاقة إلى مجموعاتٍ تتشابه أو تختلف بناءً على خاصيةٍ معينة، مما يساعد على تحديد الطبيعة والمقدار ونوع الخدمة التي تحتاجها كل فئة³.

هذا وتتعدّد التصنيفات المرتبطة بالإعاقة وفقاً لمعاييرٍ ذاتيةٍ وطبيةٍ وتربويةٍ واجتماعيةٍ، وتبعاً لأسباب ظهور الإعاقة في المراحل العمرية المتعاقبة والمظهر الخارجي للحواس المختلفة⁴، ومن الملاحظ أيضاً أنّ تصنيفات الإعاقة تختلف باختلاف طبيعتها، كما أنّ هذه التصنيفات قد اختلفت باختلاف موقف العلماء والهيئات التي تصدّت لهذه القضية من جهةٍ، وباختلاف التربية

¹ "من هو المُعاق؟ من هم المُعَوّقون؟"، مقالٌ عن حقوق ذوي الاحتياجات الخاصة تمّ نشره بتاريخ 28 آذار 2013 على موقع السكينة: www.assakina.com.

² سعيد بن محمد دبوز، مرجع سابق، ص 19.

³ "تصنيفات الإعاقة وأنواعها"، مقالٌ منشورٌ بتاريخ 13 تشرين الأول 2017 على موقع الميادين: www.almayadeen.net.

⁴ المرجع السابق.

الخاصة من جهةٍ أخرى، إذ إنّ كلّ صنفٍ من أصناف الإعاقة يختلف عن الآخر من حيث الخدّات والاحتياجات والرعاية المطلوبة¹.

ولقد اتّفق أغلب العلّماء على تصنيف الإعاقات على النحو التالي:

أولاً- الإعاقة العقلية (الذهنية):

وهي الإعاقة الناتجة عن خللٍ في الوظائف العليا للدماغ، كالتركيز والعدّ والذاكرة والاتصال مع الآخرين، والتي تنتج عنها إعاقاتٌ تعليميةٌ أو صعوبات تعلّم أو خللٌ في التصرفات والسلوك العام للفرد²، كما ويمكن تصنيف الإعاقات العقلية إلى الفئات الآتية³:

أ- التخلّف العقلي:

يظهر التخلّف العقلي قبل سنّ الثامنة عشرة، وهو حالةٌ تُشير إلى جوانبٍ فُصورٍ ملموسةٍ في الأداء الوظيفي الحالي للفرد. ويكون ذلك بانخفاضٍ ملحوظٍ في مستوى القدرات العامة (درجة الذكاء تقلُّ عن 70 درجةً باستخدام أحد مقاييس الذكاء)⁴، وعجزٍ في السلوك التّكفيفي، وعدم القدرة على الأداء المُستقل، أو تحمُّل المسؤولية المُتوقّعة ممّن هم في نفس العمر (الأقران).

كما وتتّصف هذه الحالة بأداءٍ عقليٍّ أقلّ من المتوسط بشكلٍ واضحٍ، ويكون ذلك مُتلازماً مع جوانبٍ فُصورٍ في مجالين أو أكثر من مجالات المهارات التّكفيفية التالية: (التواصل- العناية الذاتية- الحياة المنزلية- المهارات الاجتماعية- استخدام المصادر المُجتمعية- التوجيه الذاتي- الصحة والسلامة- المهارات الأكاديمية الوظيفية- وقت الفراغ ومهارات العمل).

هذا وتصنّف حالات التخلّف العقلي تربيّياً إلى:

¹ وسيم حسام الدين الأحمد، مرجع سابق، ص14.

² "تصنيفات الإعاقة وأنواعها"، مرجع سابق.

³ المرجع السابق.

⁴ إنّ درجة الذكاء تُقاس عادةً على مقياسٍ متوسطه 100، حيث يتراوح المعدّل الطبيعي عموماً بين 85 و115. لذا، عندما نقول إنّ التخلّف العقلي يُعرّف بأنه حاصل ذكاءٍ أقل من 70، فإنّ هذا يُشير إلى أقل من متوسط الذكاء في هذا المقياس.

1- **الأشخاص القابلون للتعلّم:** وتتراوح درجة ذكائهم ما بين 55 و 75 درجة تقريباً بناءً على اختبار "وكسلر"، أو ما بين 52 و 73 درجة تقريباً بناءً على اختبار "ستانفورد بينيه"، أو ما يعادل أيّاً منهما في اختبارات ذكاءٍ مُقنّنةٍ أخرى.

2- **الأشخاص القابلون للتدريب:** وتتراوح درجة ذكائهم ما بين 40 و 54 درجة تقريباً بناءً على اختبار "وكسلر"، أو ما بين 36 و 51 درجة تقريباً بناءً على اختبار "ستانفورد بينيه"، أو ما يعادل أيّاً منهما في اختبارات ذكاءٍ مُقنّنةٍ أخرى.

3- **الفئة الاعتماديّة:** وتكون درجة ذكائها أقلّ من 40 درجةً بناءً على اختبار "وكسلر"، أو أقلّ من 36 درجةً تقريباً بناءً على اختبار "ستانفورد بينيه"، أو ما يعادل أيّاً منهما في اختبارات ذكاءٍ مُقنّنةٍ أخرى.

ب- صعوبات التعلّم:

وهي اضطراباتٌ في العمليّات النفسية الأساسيّة (الانتباه- التذكّر- التفكير- الإدراك) اللازمة لاستخدام اللغة أو فهمها، وتعلّم القراءة والكتابة والحساب وغيرها، من خلال الأساليب التربويّة العادية. أي هي اضطراباتٌ في واحدةٍ أو أكثر من العمليّات الأساسيّة التي تتضمّن فهم واستخدام اللغة المكتوبة أو المنطوقة، والتي تظهر في اضطرابات الاستماع والتفكير والرياضيات والكلام، والقراءة والكتابة (الإملاء والتعبير والخط). إلا أنّها لا تعود إلى أسبابٍ تتعلّق بالقصور العقلي أو السّمعي أو البصري، أو غيرها من أنواع القصور أو ظروف التعلّم أو الرعاية الأسريّة.

ج- اضطراب التّوحّد:

وهو اضطرابٌ يحدث لدى الطفل قبل بلوغه 36 شهراً، ومن مظاهره الأساسيّة الإخفاق في تنمية القدرة على الكلام والتحدّث، وعدم القدرة على استخدام ما تعلّمه وما هو موجودٌ لديه

أصلاً للتواصل الطبيعي مع الآخرين، مع وجود سلوكيات نَمَطِيَّةٍ غير هادفةٍ ومتكررةٍ بشكلٍ واضحٍ، إضافةً إلى الانطواء والانعزال وعدم القدرة على تكوين علاقاتٍ عاديَّةٍ مع الآخرين.

ثانياً - الإعاقة الحَرَكيَّة (الجسديَّة - البدنيَّة):

وهي الإعاقة الناتجة عن خللٍ وظيفيٍّ في الأعصاب أو العضلات أو العظام أو المَفَاصِل، والتي تؤدي إلى فقدان القدرة الحَرَكيَّة بشكلٍ عاديٍّ للجسم نتيجة إصابات العمود الفقري أو ضمور العضلات أو ارتخائها وموتها، أو بسبب الروماتيزم أو بفعل البتر، ما يستدعي توفير خَدَمَاتٍ متخصصةٍ للفرد المُصاب¹، إذ قد يُضطرُّ الشخص الذي يعاني من إعاقةٍ حَرَكيَّةٍ إلى استخدام مُعيناتٍ طبيَّةٍ كالكرسي المُتحرِّك أو العكَّاز أو طرفٍ اصطناعيٍّ، أو استخدام وسائل مُساعدةٍ كالأدوات التي تساعد في الكتابة أو الطباعة².

ثالثاً - الإعاقة الحِسيَّة:

وهي الإعاقة الناتجة عن إصابة الأعصاب الرأسيَّة للأعضاء الحِسيَّة (العين - الأذن - اللسان)، والتي تنجم عنها الإعاقات الحِسيَّة التالية³:

أ - الإعاقة البَصريَّة:

وهي ضعفٌ بَصريٌّ شديدٌ يستمرُّ حتَّى بعد تصحيح الوضع جراحياً أو بالعدسات، ما يحدُّ من قدرة الفرد على التعلُّم عبر حاسَّة البَصَر بالأساليب التعليميَّة العاديَّة.

ومن مظاهر الإعاقة البَصريَّة حالات قِصرِ النظر ومَدِّ النظر وصعوبة تركيز النظر. كما وتندرج ضمن مفهوم الإعاقة البَصريَّة من الناحية الإجرائيَّة جميع الفئات التي تحتاج إلى برامج

¹ "تصنيفات الإعاقة وأنواعها"، مرجع سابق.

² بو بكر خميس، مرجع سابق.

³ "تصنيفات الإعاقة وأنواعها"، مرجع سابق.

وخدمات التربية الخاصة بسبب وجود نقصٍ في القدرات البصريّة، وتتمثل التصنيفات الرئيسة لهذه الفئات بما يلي:

1- الكفيف:

وهو الشخص الذي تقلّ حدّة إبصاره بأقوى العينين بعد التصحيح عن 6/60 متراً (أقلّ من درجة واحدة)، أو يقلّ مجاله البصري عن زاوية مقدارها عشرون درجة.

2- ضعيف البصر:

وهو الشخص الذي تتراوح حدّة إبصاره بأقوى العينين بين 6/24 و 6/60 متراً (من درجة واحدة إلى أربع درجات)، بعد إجراء التصحيحات الممكنة.

ب - الإعاقة السّميّة:

وهي فقدان سَمْعِيٌّ يُؤثّر بشكلٍ ملحوظٍ على قدرة الفرد لاستخدام حاسة السمع لديه للتّواصل مع الآخرين والتّعلّم من خلال الأساليب التّربويّة العاديّة. كما وتندرج ضمن مفهوم الإعاقة السّميّة من الناحية الإجرائيّة جميع الفئات التي تحتاج إلى برامج وخدمات التربية الخاصة بسبب وجود نقصٍ في القدرات السّميّة، ومنها الإعاقة السّميّة البسيطة والمتوسطة والشديدة والشديدة جداً.

هذا ويمكن تقسيم الإعاقة السّميّة كما يلي:

1- الأصم:

وهو الفرد الذي يُعاني من فقدانٍ سَمْعِيٍّ يبدأ بـ 70 ديسيبل فأكثر بعد استخدام المُعينات السّميّة، ما يحول دون اعتماده على حاسة السمع في فهم الكلام.

2- ضعيف السمع:

وهو الشخص الذي يُعاني من فقدانٍ سَمْعِيٍّ يتراوح بين 30 و69 ديسيبل بعد استخدام المُعِينات السَّمْعِيَّة، ما يجعله يواجه صعوبةً في فَهْم الكلام بالاعتماد على حاسة السمع فقط.

ج- اضطرابات الكلام واللغة (التواصل):

وهي اضطراباتٌ مَلْحُوظَةٌ في النطق والصوت أو الطلاقة الكلامية أو عدم تَطَوُّر اللغة التعبيرية أو اللغة الاستقبالية، الأمر الذي يجعل الفرد (الطفل) بحاجةٍ إلى برامجٍ علاجيةٍ وتربويةٍ خاصة.

وتنقسم الاضطرابات المذكورة إلى نوعين هما:

1- اضطرابات الكلام:

وهي خللٌ في الصوت أو لفظ الأصوات الكلامية أو في الطلاقة النطقية، وإنَّ هذا الخلل يُلاحَظ في إرسال واستخدام الرموز اللفظية. وتُصَدَّف اضطرابات الكلام إلى اضطرابات صوتٍ واضطرابات نطقٍ واضطرابات طلاقة.

2- اضطرابات اللغة:

وهي خللٌ أو اضطرابٌ في نُموٍّ أو تَطَوُّر استخدام الرموز المنطوقة والمكتوبة للغة. ويمكن لهذا الاضطراب أن يشمل واحداً أو أكثر من جوانب اللغة التالية:

- شكل اللغة: (الأصوات، التراكيب، القواعد).

- محتوى اللغة: (المعنى).

- الاستخدام الوظيفي للغة: (الاستخدام العملي للغة في المواقف المختلفة لتخدم أغراضاً مختلفة).

رابعاً - الإعاقة النفسية:

وهي الإعاقة الناجمة عن أمراض نفسية أو وراثية أو شلل دماغي، وذلك بسبب نقص الأوكسجين أو نتيجة لأمراض جينية، أو كل ما يعيق العقل عن القيام بوظائفه العادية المعروفة، ما يخلق آثاراً ظاهرة واضطرابات سلوكية تؤدي بدورها إلى انحراف السلوك من حيث تكراره أو مدته أو شدته أو شكله عما يُعد سلوكاً عادياً. ومن صور ذلك الانحراف حالات كالانطواء والانفصام والقلق، ما يجعل الفرد بحاجة إلى أساليب تربية خاصة¹.

خامساً - الإعاقة المزدوجة:

وهي تعني وجود إعاقتين مختلفتين للشخص الواحد².

سادساً - الإعاقة المركبة:

وهي عبارة عن مجموعة من الإعاقات المختلفة لدى الشخص الواحد، وإن بعض الإعاقات قد تُصاحبها أوجه قصور أخرى. فقد يعاني الشخص المتخلف عقلياً -على سبيل المثال- من نوع أو أكثر من القصور في السمع أو الحركة أو التخاطب... إلخ، بحيث لا يمكن التعامل مع تلك الأنواع من خلال البرامج التربوية المعدة خصيصاً لنوع واحد من أنواع الإعاقة³.

¹ "تصنيفات الإعاقة وأنواعها"، مرجع سابق.

² المرجع السابق.

³ المرجع السابق.

المبحث الثاني

الطبيعة القانونية والتّموية لحقّ الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل

يؤكد الواقع الحالي وجود أكثر من 500 مليون شخصٍ ممّن يُعانون من الإعاقة في سِنّ العمل. وعلى الرغم من وجود نقصٍ في المعلومات حول الأشخاص ذوي الإعاقة من جهةٍ، وصعوبة المُقارنة بين بيانات مختلف البلدان بهذا الشأن من جهةٍ أخرى، يتّضح أنّ أكثر من يُعاني قلةً فُرص العمل اللائق هم الأشخاص ذوو الإعاقة. فالرجال والنساء من ذوي الإعاقة غالباً ما يكونون غير قادرين على إيجاد وظائفٍ لائقةٍ حتّى بعد إتمامهم التدريب، ما قد يتسبّب لهم بالإحباط وتراجع الطموح، إذ إنّ من شأن الحواجز النفسية والافتراضات الخاطئة حول مدى قدرة هؤلاء الأشخاص على العمل أن تُقلّل من عزيمتهم وتؤدي إلى قيام كثيرٍ منهم بإيقاف البحث الفعلي عن عملٍ، فيعتمدون على معاشات الإعاقة إن وُجدت، أو يستجدون العيش من خلال عملٍ ذي قيمةٍ مُضافةٍ ومُتدنيةٍ في الاقتصاد غير النظامي، مُتّكلين على مساعدة العائلة والمجتمع¹.

وفي ضوء هذه الظروف، كان من غير المُفاجئ وجود ارتباطٍ وثيقٍ بين الإعاقة والفقر، إذ إنّّه -بحسب الإحصاءات الصادرة عن الأمم المتحدة- يعيش حوالي 82% من الأشخاص ذوي الإعاقة في البلدان النامية دون عتبة الفقر، ويُعدّون من بين الفئات الأكثر استضعافاً وتهميشاً، وهم يُشكّلون ما بين 15% و 20% ممّن يواجهون الفقر في تلك البلدان².

بناءً على ذلك، كان لا بدّ من الاعتراف بحقّ الأشخاص ذوي الإعاقة في الحصول على العمل اللائق، حيث يُعدّ هذا الحقّ مظهراً من مظاهر حقّ الإنسان في العمل، والذي تمّ تكريسه كأحد الحقوق الأساسية للإنسان، ولاسيما من خلال الإعلان العالمي الصادر عام 1948. في

¹ آرثر أوريلي، حقّ الأشخاص المُعوقين في العمل اللائق، مُنظمة العمل الدولية، مكتب العمل الدولي، جنيف، 2007، الصفحة 7 من التمهيد.

² المرجع السابق، ص 7 من التمهيد.

حين أن الإقرار الصريح بحق العمل للأشخاص ذوي الإعاقة قد ظهر فيما بعد من خلال عدد من الصكوك الإقليمية والدولية وصولاً إلى اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لعام 2006.

ومما لا شك فيه أن السنوات القادمة ستكشف عن الحاجة إلى تحريك فاعلٍ ومُستدامٍ لدعم إدماج الأشخاص ذوي الإعاقة في برامج العمالة والتنمية الريفية ومكافحة الفقر وغيرها من المجالات، وذلك من أجل ضمان حصول هؤلاء الأشخاص على حصّتهم من العمل المُجزي واللائق، ومن ثمّ النّقدّم نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، وخاصةً فيما يتعلق بمكافحة الفقر وتمكين الدول من الاستفادة من مساهمة الأشخاص ذوي الإعاقة في الاقتصاد والمجتمع¹.

وعليه، فإننا سنتطرّق في هذا المبحث إلى دراسة الطبيعة القانونية لحقّ الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل، وذلك من خلال البحث في دور الصكوك الدولية والإقليمية في تكريس حقّ العمل للإنسان بوجه عامّ، والذي أسهم بطبيعة الحال في اتّساع دائرة الاعتراف بحقّ الأشخاص ذوي الإعاقة على وجه الخصوص في ممارسة العمل اللائق والمناسب لإمكاناتهم وقدراتهم الخاصة. كما نتناول مسألة حماية الحقّ في العمل -ولاسيما بالنسبة للأشخاص ذوي الإعاقة- في ظل أهداف مبدأ التنمية المُستدامة الصادرة عن الأمم المتحدة. حيث سيتمّ تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين:

- المطلب الأول: تكريس الحقّ في العمل كأحد الحقوق الأساسية للإنسان.

- المطلب الثاني: حماية الحقّ في العمل كجزءٍ من أهداف مبدأ التنمية المُستدامة.

¹ آرثر أوريلي، مرجع سابق، ص7 من التمهيد.

المطلب الأول

تكريس الحق في العمل كأحد الحقوق الأساسية للإنسان

من الواضح أنّ الحق في العمل إنّما يُمثّل ركيزةً أساسيةً لإعمال حقوقٍ أخرى للإنسان، فالعمل جزء لا يتجزأ من كرامة الإنسان ومتأصلٌ فيها، وعادةً ما يُوفّر العمل سُبل عيش الشخص وأسرته، كما يسهم العمل -في حال اختياره وقبوله بحريّة- في نموّ الشخص، والاعتراف بقيمته في المجتمع¹.

ويُقصد بالحق في العمل إتاحة الفرصة أمام كلّ فردٍ لكسب رزقه عن طريق أداء عملٍ مُعيّن يختاره أو يرتضيه بحريّة، على أن تلتزم الدولة المَعنّية -لدى إعمالها التدريجي لهذا الحق- بضمان تقديم الإرشاد والتوجيه في مجال التعليم المهني والفني، فضلاً عن التزامها باتخاذ التدابير الضرورية لتوفير بيئة ملائمة تُعزّز فرص العمالة المُنتجة².

ومن ناحيةٍ أخرى، فإنّه يتعيّن على الدول أن تكفل عدم ممارسة أيّ شكلٍ من أشكال التمييز فيما يتعلق بجوانب العمل كافة، وأن تكفل كذلك منع فرض العمل القسري الذي يعدّ محظوراً في القانون الدولي³.

هذا وقد تمّ الاعتراف بحقّ كلّ فردٍ في العمل من خلال عددٍ من المواثيق الدولية والإقليمية المتعلقة بحقوق الإنسان، منذ إقرار هذا الحق في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام 1948، وسنتطرق فيما يلي إلى أهمّ النصوص القانونية التي تضمّنتها تلك المواثيق، والتي تُكرّس حقّ الإنسان في العمل كجزء لا يتجزأ من حقوق الإنسان، حيث نبحت أولاً في أبرز ما جاءت به الصكوك الدولية بخصوص إقرار هذا الحق، ثمّ نقوم بتسليط الضوء على دور الاتفاقيات والمواثيق الإقليمية في تكريس حقّ العمل وحمايته على المستوى الإقليمي، وذلك من خلال الفرعين التاليين.

¹ "الحق في العمل"، مقال منشور في الشبكة العالمية لحقوق الإنسان: www.escr-net.org.

² المرجع السابق.

³ المرجع السابق.

الفرع الأول

حقُّ العمل في الاتفاقيات والمواثيق الدوليّة

نظراً لأهمية العمل بالنسبة لجميع بني البشر، وارتباطه الوثيق بقيمة الإنسان وكرامته، فقد حظي الحق في العمل باهتمام ملحوظ لدى معظم الاتفاقيات والمواثيق الدوليّة المَعْنِيّة بحقوق الإنسان.

والواقع أنّ معظم هذه الاتفاقيات والمواثيق لم تكتفِ بإقرار حق الإنسان في العمل فحسب، بل تضمّنت كثيراً من النصوص القانونية التي تهدف إلى تنظيم ممارسة هذا الحق بشكلٍ دقيقٍ، فضلاً عن إقرارها لعددٍ من الحقوق الأخرى التي تنبثق عن الاعتراف بحقّ العمل، والتي تُعدُّ ضروريةً لضمان ممارسة هذا الحق بأفضل طريقةٍ ممكنةٍ. وسنقوم فيما يلي باستعراض أبرز ما تضمّنته تلك المواثيق والاتفاقيات بهذا الخصوص.

أولاً- حقُّ العمل من خلال الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948:

يُمثّل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وثيقة حقوقٍ دوليّةٍ تمّ تبنيها من قبل الأمم المتحدة بتاريخ 10 كانون الأول 1948، وهو يُعبّر عن موقف الأمم المتحدة فيما يتعلق بحقوق الإنسان المَحْمِيّة لدى كل البشر.

وقد أقرّ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان حقَّ الفرد في العمل، بوصفه أساساً لإعمال حقوق الإنسان الأخرى والتمتّع بحياةٍ حرّةٍ كريمة. حيث إنّهُ قد نصَّ على ما يلي:

(1) لكلِّ شخصٍ الحقُّ في العمل، وفي حرّيّة اختيار عمله، وفي شروط عملٍ عادلةٍ ومُرضيّةٍ، وفي الحماية من البطالة.

(2) لجميع الأفراد، دون أيّ تمييزٍ، الحقُّ في أجرٍ مُتساوٍ على العمل المتساوي.

(3) لكلِّ فردٍ يعمل حقُّ في مكافأةٍ عادلةٍ ومُرضيّةٍ تكفل له ولأسرته عيشةً لائقةً بالكرامة البشرية، وتُستكمل، عند الاقتضاء، بوسائل أخرى للحماية الاجتماعية.

4) لكل شخص حق إنشاء النقابات مع آخرين والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه¹.

ثانياً - حق العمل من خلال العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966:

لقد اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية من خلال القرار رقم 2200/أ المؤرخ في 16 كانون الأول 1966، ليدخل حيز النفاذ بتاريخ 23 آذار 1976.

وعلى الرغم من تركيز هذا العهد بشكل رئيس على الحقوق المدنية والسياسية للإنسان، فإنه يُقدّم ضماناً مهماً فيما يتعلق بحق العمل، حيث ينص على أنه: ((لا يجوز إكراه أحد على السخرة أو العمل الإلزامي))².

ثالثاً - حق العمل من خلال العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966:

اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة هذا العهد بتاريخ 16 كانون الأول 1966، بينما دخل حيز النفاذ اعتباراً من 3 كانون الثاني 1976، وهو عبارة عن معاهدة دولية متعددة الأطراف، تُلزم أطرافها بالعمل من أجل منح الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للأفراد والأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي أو الثقة، بما في ذلك حقوق العمال والحق في الصحة وحق التعلم والحق في مستوى معيشي لائق... إلخ.

وعلى ذلك، نجد أن العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية قد تضمن أحكاماً مهمة فيما يتعلق بإقرار حق العمل وتنظيم ممارسته، حيث جاء فيه ما يلي:

¹ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948، المادة 23.

² العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966، المادة الثامنة، الفقرة الثالثة، البند أ.

((1- تعترف الدول الأطراف في هذا العهد بالحق في العمل، الذي يشمل ما لكل شخص من حق في أن تُتاح له إمكانية كسب رزقه بعمل يختاره أو يقبله بحرية، وتقوم باتخاذ تدابير مناسبة لصون هذا الحق.

2- يجب أن تشمل التدابير التي تتخذها كل من الدول الأطراف في هذا العهد، لتأمين الممارسة الكاملة لهذا الحق، توفير برامج التوجيه والتدريب التقنيين والمهنيين، والأخذ في هذا المجال بسياسات وتقنيات من شأنها تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية مُطردة وعمالة كاملة ومنتجة في ظل شروط تضمن للفرد الحريات السياسية والاقتصادية الأساسية¹.

كما يُؤكد هذا العهد على ارتباط حق الفرد في العمل بشكل وثيق بحقه في الحصول على شروط عمل مناسبة تتسم بالعدالة وتحظى بالقبول من طرفه، حيث إنه يُضيف ما يلي:

((تعترف الدول الأطراف في هذا العهد بما لكل شخص من حق في التمتع بشروط عمل عادلة ومُرضية تكفل على الخصوص:

أ) مكافأة تُوفّر لجميع العمال، كحد أدنى:

1- أجراً مُنصفاً، ومكافأة متساوية لدى تساوي قيمة العمل دون أي تمييز، على أن يضمن للمرأة خصوصاً تمتعها بشروط عمل لا تكون أدنى من تلك التي يتمتع بها الرجل، وتقاضيها أجراً يساوي أجر الرجل لدى تساوي العمل،

2- عيشاً كريماً لهم ولأسرهم طبقاً لأحكام هذا العهد،

ب) ظروف عمل تكفل السلامة والصحة،

ج) تساوي الجميع في فرص الترقية داخل عملهم، إلى مرتبة أعلى مُلائمة، دون إخضاع ذلك إلا لاعتباري الأقدمية والكفاءة،

¹ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966، المادة السادسة.

د) الاستراحة وأوقات الفراغ، والتحديد المعقول لساعات العمل، والإجازات الدورية المدفوعة الأجر، وكذلك المكافأة عن أيام العطل الرسمية¹.

وعلاوة على ذلك، فقد تناول العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية البُعد الجماعي لحق العمل. حيث إنّ هذا العهد قد أكّد على حقيقة أنّ إقرار حق الفرد في العمل إنّما يُرتّب على الدول الأطراف فيه مجموعة من الالتزامات المتعلقة بضمان ممارسة أفرادها لبعض الحقوق المُتقرّعة عن حق العمل، إذ جاء في العهد المذكور:

((1- تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد بكفالة ما يلي:

أ) حقّ كلّ شخصٍ في تكوين النقابات بالاشتراك مع آخرين، وفي الانضمام إلى النقابة التي يختارها، دونما قيدٍ سوى قواعد المنظّمة المعنوية، على قصد تعزيز مصالحه الاقتصادية والاجتماعية وحمايتها. ولا يجوز إخضاع ممارسة هذا الحقّ لأية قيودٍ غير تلك التي ينصّ عليها القانون وتُشكّل تدابير ضرورية، في مجتمعٍ ديمقراطيٍّ، لصيانة الأمن القومي أو النظام العام أو لحماية حقوق الآخرين وحرّياتهم،

ب) حقّ النقابات في إنشاء اتّحاداتٍ أو اتّحاداتٍ حلفيّةٍ قوميّةٍ، وحقّ هذه الاتّحادات في تكوين منظمّاتٍ نقابيةٍ دوليةٍ أو الانضمام إليها،

ج) حقّ النقابات في ممارسة نشاطها بحريّة، دونما قيودٍ غير تلك التي ينصّ عليها القانون وتُشكّل تدابير ضرورية، في مجتمعٍ ديمقراطيٍّ، لصيانة الأمن القومي أو النظام العام أو لحماية حقوق الآخرين وحرّياتهم،

د) حقّ الإضراب، شريطة ممارسته وفقاً لقوانين البلد المعني.

¹ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966، المادة السابعة.

2- لا تحول هذه المادة دون إخضاع أفراد القوات المسلحة أو رجال الشرطة أو موظفي الإدارات

الحكومية لقيود قانونية على ممارستهم لهذه الحقوق.

3- ليس في هذه المادة أي حكم يجيز للدول الأطراف في اتفاقية منظمة العمل الدولية، المعقودة

عام 1948 بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي، اتخاذ تدابير تشريعية من شأنها، أو تطبيق القانون بطريقة من شأنها، أن تخل بالضمانات المنصوص عليها في تلك الاتفاقية¹.

رابعاً- حق العمل من خلال الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري لعام 1965:

لقد تم عقد هذه الاتفاقية تحت رعاية الأمم المتحدة، حيث أتاحَت الجمعية العامة التوقيع

عليها عام 1965، لتدخل الاتفاقية حيز النفاذ في الرابع من كانون الثاني عام 1969.

هذا وقد ألزمت هذه الاتفاقية الدول الأطراف فيها بأن تتعهد بحظر التمييز العنصري

والقضاء عليه بكل أشكاله، وبضمان حق كل إنسان، دون تمييز بسبب العرق أو اللون أو الأصل القومي أو الاثني، في المساواة أمام القانون، ولا سيما بصدد التمتع بحقوق معينة كالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والتي يأتي في مقدمتها الحق في العمل، وفي حرية اختيار نوع العمل، وفي شروط عمل عادلة ومُرضية، وفي الحماية من البطالة، وفي تقاضي أجر مُتساوٍ عن العمل المُتساوي، وفي نيل مكافأة عادلة مُرضية².

¹ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966، المادة الثامنة.

² الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري لعام 1965، المادة الخامسة، الفقرة هـ، البند 1.

خامساً- حقّ العمل من خلال الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة لعام 1979:

تمّ اعتماد هذه الاتفاقية من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة، والتي قامت بعرض الاتفاقية للتوقيع والتصديق والانضمام بتاريخ 18 كانون الأول 1979، بينما دخلت الاتفاقية حيز النفاذ بتاريخ 3 أيلول 1981.

هذا وقد أقرّت اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة حقّ العمل بالنسبة للمرأة على قَدَم المساواة مع الرّجل، كما أكّدت الاتفاقية المذكورة على ضرورة تمتّع المرأة بعددٍ من الحقوق الأخرى التي تضمن ممارستها لحقّ العمل بشكلٍ كاملٍ وفعال. حيث تنصّ هذه الاتفاقية على ما يلي:

((تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة في ميدان العمل، لكي تكفل لها، على أساس المساواة بين الرّجل والمرأة، نفس الحقوق ولاسيما:

(أ) الحقّ في العمل بوصفه حقّاً ثابتاً لجميع البشر.

(ب) الحقّ في التمتع بنفس فرص العمالة، بما في ذلك تطبيق معايير اختيارٍ واحدةٍ في شؤون الاستخدام.

(ج) الحقّ في حرية اختيار المهنة ونوع العمل، والحقّ في الترقية والأمن على العمل، وفي جميع مزايا وشروط الخدمة، والحقّ في تلقّي التدريب وإعادة التدريب المهني بما في ذلك التلمذة الحرفيّة والتدريب المهني المتقدّم والتدريب المتكرّر.

(د) الحقّ في المساواة في الأجر، بما في ذلك الاستحقاقات، والحقّ في المساواة في المعاملة فيما يتعلق بالعمل ذي القيمة المُساوية، وكذلك المساواة في المعاملة في تقييم نوعيّة العمل.

(هـ) الحقّ في الضمان الاجتماعي، ولاسيما في حالات التقاعد والبطالة والمَرَض والعجز والشيخوخة وغير ذلك من حالات عدم الأهليّة للعمل، وكذلك الحقّ في إجازة مدفوعة الأجر.

و) الحقّ في الوقاية الصحيّة وسلامة ظروف العمل، بما في ذلك حماية وظيفة الإنجاب¹.

سادساً- حقّ العمل من خلال الاتفاقية الدولية لحقوق الطفل لعام 1989:

تُعَدُّ هذه الاتفاقية ميثاقاً دولياً يُحدّد حقوق الأطفال المدنية والسياسية والاقتصادية والثقافية، وقد اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة هذه الاتفاقية بتاريخ 20 تشرين الثاني 1989، لتدخل حيّز النفاذ بتاريخ 2 أيلول 1990.

وقد تضمّنت الاتفاقية الدولية لحقوق الطفل عدداً من الأحكام والضوابط التي تُلزم الدول الأطراف بمُراعاتها بصدد ممارسة حق العمل من قبل الأطفال، حيث تنصّ هذه الاتفاقية على ما يلي:

((1- تعترف الدول الأطراف بحقّ الطفل في حمايته من الاستغلال الاقتصادي ومن أداء أيّ عملٍ يُرجّح أن يكون خطيراً أو أن يُمثّل إعاقةً لتعليم الطفل، أو أن يكون ضاراً بصحة الطفل أو بنموّه البدني، أو العقلي، أو الروحي، أو المعنوي، أو الاجتماعي.

2- تتخذ الدول الأطراف التدابير التشريعيّة والإدارية والاجتماعية والتربويّة التي تكفل تنفيذ هذه المادة. ولهذا الغرض، ومع مُراعاة أحكام الصّكوك الدولية الأخرى ذات الصلة، تقوم الدول الأطراف بوجهٍ خاصٍّ بما يلي:

أ) تحديد عُمرٍ أدنى أو أعمارٍ دنيا للالتحاق بعملٍ،

ب) وضع نظامٍ مناسبٍ لساعات العمل وظروفه،

ج) فرض عقوباتٍ أو جزاءاتٍ أخرى مناسبةٍ لضمان بغية إنفاذ هذه المادة بفعاليّة².

¹ الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة لعام 1979، المادة 11، الفقرة الأولى.

² الاتفاقية الدولية لحقوق الطفل لعام 1989، المادة 32.

سابعاً- حقّ العمل من خلال الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمّال المهاجرين وأفراد أسرهم لعام 1990:

تمّ اعتماد هذه الاتفاقية من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة في 18 كانون الأول 1990، لكنّها لم تدخل حيّز النفاذ حتى الأول من تموز لعام 2003. وقد تضمّنت هذه الاتفاقية أحكاماً مهمّةً فيما يتعلق بتكريس وحماية حقّ العمل بالنسبة للعمّال المهاجرين وأفراد أسرهم، فقد نصّت هذه الاتفاقية على أنه:

((1- لا يُعرّض العامل المهاجر أو أيّ فردٍ من أسرته للاسترقاق أو الاستعباد.

2- لا يُلزم العامل المهاجر أو أيّ فردٍ من أسرته بالعمل سخرةً أو قسراً))¹.

كما أكّدت هذه الاتفاقية على وجوب تمتّع العمّال المهاجرين وأفراد أسرهم بحقوقٍ لا تقلّ عن الحقوق التي يتمتّع بها رعايا دولة العمل، وذلك بصدد ممارستهم للحقّ في العمل، حيث نصّت هذه الاتفاقية على ما يلي:

((1- يتمتّع العمّال المهاجرون بمعاملةٍ لا تقلّ مُراعاةً عن المعاملة التي تنطبق على رعايا دولة العمل من حيث الأجر ومن حيث ما يلي:

أ- شروط العمل الأخرى، أي أجر العمل الإضافي، وساعات العمل، والراحة الأسبوعية، وأيام العطلة المدفوعة الأجر، والسلامة، والصحة، وإنهاء علاقة الاستخدام، وغير ذلك من شروط العمل التي يغطّيها هذا المصطلح بموجب القانون الوطني والممارسة الوطنية.

ب- شروط الاستخدام الأخرى، أي السنّ الدنيا للاستخدام، والتقييدات المفروضة على العمل في المنزل، وأيّة مسألةٍ أخرى، يعتبرها القانون الوطني والممارسة الوطنية شرطاً من شروط الاستخدام.

2- ليس من المشروع الانتقاص في عقود العمل الخاصة من مبدأ المساواة في المعاملة المشار إليه في الفقرة (1) من هذه المادة.

¹ الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمّال المهاجرين وأفراد أسرهم لعام 1990، المادة 11.

3- تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة لضمان ألا يُحرَم العمال المهاجرون من أية حقوق تنشأ عن هذا المبدأ بسبب أية مخالفة في إقامتهم أو استخدامهم. وعلى وجه الخصوص، لا يُعفى أرباب العمل من أية التزامات قانونية أو تعاقدية ولا تُقيد التزاماتهم بأي شكل بسبب أي مخالفة من هذا القبيل¹.

وفضلاً عن ذلك، فقد أقرت الاتفاقية الدولية لحماية حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم حق هاتين الفئتين في:

أ- المشاركة في اجتماعات وأنشطة نقابات العمال وأي جمعيات أخرى منشأة وفقاً للقانون، بقصد حماية مصالحهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ومصالحهم الأخرى، مع الخضوع فقط للوائح المنظمة المعنية.

ب- الانضمام بحرية إلى أية نقابة عمال وإلى أية جمعية من قبيل الجمعيات سابقة الذكر، مع الخضوع فقط للوائح المنظمة المعنية.

ج- التماس العون والمساعدة من أية نقابة عمال ومن أية جمعية من قبيل الجمعيات سابقة الذكر².

وبموجب هذه الاتفاقية، يكون للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم الحق في تكوين الجمعيات ونقابات العمال في دولة العمل لتعزيز وحماية حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها من المصالح. ولا

¹ الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم لعام 1990، المادة 25.

² المرجع السابق، المادة 26، الفقرة الأولى.

يجوز وضع أيّ قيودٍ على ممارسة هذا الحق عدا القيود التي يَنصُّ عليها القانون والتي تكون ضروريةً في مجتمعاتٍ ديمقراطيةٍ لصالح الأمن الوطني والنظام العام، أو لحماية حقوق الغير وحيّاتهم¹.

والجدير بالذكر أنّ العمّال المهاجرين يتمتّعون بموجب هذه الاتفاقية، ودون المسّاس بأحكام أذون إقامتهم أو تصاريح عملهم، بالمساواة في المعاملة مع رعايا دولة العمل من حيث:

أ- الحماية من الفصل،

ب- استحقاقات البطالة،

ج- الاستفادة من مشاريع العمل العاملة التي يُقصد منها مكافحة البطالة،

د- إمكانية الحصول على عملٍ بديلٍ في حالة فقدان العمل أو إنهاء النشاط الآخر الذي يزاولونه مقابل آخر، رهناً بالمادة 53 من هذه الاتفاقية².

الفرع الثاني

حقُّ العمل في المَوَاقِيق والصَّكَّوك الإقليمية

لم يقتصر الاعتراف بحقِّ العمل وبالحقوق المترتبة عليه على الاتفاقيات والصَّكَّوك الدوليّة وحدها، حيث إنّ هذه المسألة قد وجدت اهتماماً كبيراً على الصعيد الإقليمي. وعلى ذلك، فإنّنا نجد أنّ واضعي الاتفاقيات والمَوَاقِيق الإقليمية قد حرصوا في كثيرٍ من الأحيان على تكريس حق العمل كأحد الحقوق الأساسية للإنسان من جهةٍ، وإقرار قواعد قانونية مُلزمة تهدف إلى تنظيم ممارسة هذا الحق على مستوى الأقاليم والدول المعنية من جهةٍ أخرى، وسنتطرق فيما يلي إلى أهم الصَّكَّوك الإقليمية التي عُنيَت بموضوع حق الإنسان في العمل.

¹ الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمّال المهاجرين وأفراد أسرهم لعام 1990، المادة 40.

² المرجع السابق، المادة 54، الفقرة الأولى.

أولاً- حق العمل من خلال الميثاق الاجتماعي الأوروبي المعدل لعام 1996:

إنّ الميثاق الاجتماعي الأوروبي هو عبارة عن معاهدةٍ لمجلس أوروبا تمّ فتحها للتوقيع في 18 تشرين الأول 1961، وأصبحت سارية المفعول في 26 شباط 1965 بعد توقيع ألمانيا الغربية عليها، ليتمّ التصديق على المعاهدة من قبل عشرين دولة بحلول عام 1991. أمّا الصيغة المعدلة من الميثاق الاجتماعي الأوروبي، فقد تمّ اعتمادها عام 1996 وبدأ العمل بها في 7 كانون الثاني 1999.

هذا وقد أقرّ الميثاق الاجتماعي الأوروبي المعدل عدداً من الحقوق الأساسية للإنسان، وكان في مقدّمتها حقّ الإنسان في العمل، ومن ثمّ فإنّ هذا الميثاق قد ألزم الدول الأطراف فيه، بهدف ضمان الممارسة الفعّالة للحق في العمل، بأن تقبل -كأحد أهدافها ومسؤولياتها الرئيسة- تحقيق والحفاظ على التوظيف الكامل، وبمستوى توظيف عالٍ ومستقرّ قدر الإمكان.

كما تتعهد الدول الأطراف في هذا الميثاق بأن تحمي بشكلٍ فعالٍ حقّ العامل في كسب عيشه من مهنةٍ يعمل بها بحريّة.

وعلاوةً على ذلك، فإنّ الدول الأطراف في الميثاق تُلزم بإنشاء خدمات توظيفٍ مجانيّةٍ لجميع العمّال، ومن ثمّ المحافظة على تلك الخدمات، كما يتوجّب عليها أيضاً أن تعمل على توفير وتشجيع التوجيه والتدريب المهني وإعادة التأهيل المناسب¹.

ثانياً- حق العمل من خلال الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لعام 1981:

إنّ الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب هو معاهدةٌ تمّت صياغتها من قبل الدول الإفريقية تحت غطاء منظمّة الوحدة الإفريقية (الاتحاد الإفريقي حالياً)، وذلك في 27 حزيران 1981، بينما دخلت حيّز النفاذ في 21 حزيران 1986.

¹ الميثاق الاجتماعي الأوروبي المعدل لعام 1996، الجزء الثاني، المادة الأولى.

وبموجب هذا الميثاق، فإن حق العمل مكفول في ظل ظروف متكافئة ومُرضية مقابل أجر متكافئ مع عمل متكافئ¹.

ثالثاً- حق العمل من خلال البروتوكول الإضافي للاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام 1988:

يُعرف هذا البروتوكول أيضاً باسم "بروتوكول سان سلفادور"، وهو يتناول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وقد تم اعتماد البروتوكول عام 1988 من قبل منظمة الدول الأمريكية، لكنه لم يدخل حيز النفاذ حتى تاريخ 16 تشرين الثاني 1999.

ويُقر هذا البروتوكول صراحةً حق الإنسان في العمل، حيث أنه ينص على ما يلي:

1- لكل شخص الحق في العمل، ويشمل الفرصة في ضمان وسائل معيشية تُوفّر له وجوداً كريماً ولاتقاً عن طريق أداء نشاط يتم اختياره بحرية ويكون مشروعاً ومقبولاً.

2- تتعهد الدول الأطراف باتخاذ الإجراءات التي تجعل الحق في العمل نافذ المفعول بشكل كامل -خاصةً فيما يتعلق بتحقيق التوظيف الكامل والتوجيه المهني وتطوير مشروعات التدريب الفني والمهني، وخاصةً تلك الموجهة للأشخاص ذوي الإعاقة، وتتعهد الدول الأطراف كذلك بتنفيذ وتقوية البرامج التي تساعد على ضمان الاهتمام المناسب بالأسرة حتى تتمتع النساء بفرصة حقيقية في ممارسة الحق في العمل².

والجدير بالذكر أنه، وبالإضافة إلى المواثيق الدولية والإقليمية التي سبقت الإشارة إليها، فقد اعتمدت منظمة العمل الدولية التابعة للأمم المتحدة مجموعة واسعة من الصكوك ذات الصلة بالحق في العمل، بما في ذلك إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل والذي

¹ الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لعام 1981، المادة 15.

² البروتوكول الإضافي للاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام 1988، المادة السادسة.

صدر عام 1998، وكذلك إعلان مُنظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة مُنصِفةٍ والصادر عام 2008¹.

وعلى ذلك، فقد بلّورت مُنظمة العمل الدولية من خلال تلك الصّكوك مفهوم "العمل اللائق"، استناداً إلى أنّ العمل مصدرٌ للكرامة الشخصية والاستقرار الأسري والسّلم في المجتمع، والنمو الاقتصادي الذي يُعزّز الفرص للأعمال المُنتجة وتنمية المشاريع².

هذا وقد توسّعت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التابعة للأمم المتحدة في إيضاح هذا المفهوم، وذلك في تعليقها العام رقم 18 لعام 2005 بشأن الحقّ في العمل، إذ ذكرت في الفقرة السابعة منه أنّ العمل اللائق هو عملٌ يُراعي حقوق الإنسان الأساسية للأفراد، ويوفّر دخلاً يسمح للعمّال بإعالة أنفسهم وأسرهم، كما يشمل احترام سلامة العمّال البدنيّة والعقليّة أثناء ممارستهم لعملهم³.

¹ A/HRC/22/25.

² A/HRC/22/25.

³ Ibid.

المطلب الثاني

حماية الحق في العمل كجزء من أهداف مبدأ التنمية المُستدامة

إنَّ أهداف مبدأ التنمية المُستدامة هي عبارة عن مجموعة من سبعة عشر هدفاً تُعرَف رسمياً باسم "تحويل عالمنا". وقد تمَّ وضع هذه الأهداف من قِبَل مُنظمة الأمم المتحدة، حيث إنَّ المُنظمة كانت قد ذكرتها في قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة الصادر في 25 أيلول 2015. بينما جرى في الأول من كانون الثاني 2016، إدراج أهداف التنمية المُستدامة السبعة عشر في خطة التنمية المُستدامة لعام 2030¹.

هذا وقد تمَّ اعتماد أهداف مبدأ التنمية المُستدامة من قِبَل جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، وهي تُعرَف أيضاً باسم "الأهداف العالمية"، وذلك بوصفها دعوةً عالميةً للعمل على إنهاء الفقر وحماية الكوكب وضمان تمتع جميع الناس بالسلام والازدهار بحلول عام 2030².

وتُعَدُّ أهداف مبدأ التنمية المُستدامة السبعة عشر أهدافاً متكاملةً، إذ إنَّها تدرك أن العمل في مجالٍ ما سيؤثِّر دون شكٍّ على النتائج المُحقَّقة في مجالاتٍ أخرى، وأنَّ التنمية يجب أن تعمل على تحقيق التوازن بين أشكال الاستدامة كافةً، الاجتماعية منها والاقتصادية والبيئية³.

هذا وقد كانت مسألة حماية حق الإنسان في العمل حاضرةً بقوةٍ من خلال أهداف مبدأ التنمية المُستدامة لعام 2030، وذلك من حيث النص على ضرورة توفير العمل اللائق لجميع أفراد الجنس البشري على قَدَم المساواة، بشكلٍ يساعد على تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في جميع أنحاء العالم.

¹ نقلاً عن موقع ويكيبيديا: ar.m.wikipedia.org.

² نقلاً عن موقع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الدول العربية: www.arabstates.undp.org.

³ المرجع السابق.

وعلى ذلك، فإننا سنقوم فيما يلي بالبحث في الهدف الإنمائي المتعلق بموضوع الحق في العمل اللائق، كما نتناول الأهداف الفرعية أو الغايات المرتبطة بهذا الهدف، ثم نُبيِّن دور مُنظمة العمل الدولية في تكريس مفهوم العمل اللائق في مجال التنمية الاقتصادية.

الفرع الأول

الهدف الإنمائي المتعلق بمسألة الحق في العمل

يَنصُّ الهدف الثامن من أهداف مبدأ التنمية المُستدامة على ضرورة "تعزيز النمو الاقتصادي المُطرد والشامل للجميع والمُستدام، والعمالة الكاملة والمُنْتَجة، وتوفير العمل اللائق للجميع"¹.

ومن الواضح أنَّ هذا الهدف إنَّما يَحثُّ على زيادة النمو الاقتصادي بشكلٍ مُطردٍ، وعلى رفع مستويات الإنتاجية والابتكار التكنولوجي. وفي هذا الصدد، يُشكِّل تشجيع ريادة الأعمال وخلق فرص العمل واتخاذ التدابير الفعالة للقضاء على العمل القسري والرق والاتجار بالبشر عوامل حاسمة في سبيل تحقيق الهدف العام الساعي إلى تحقيق العمالة الكاملة والمُنْتَجة والعمل اللائق لجميع النساء والرجال بحلول عام 2030².

ومن جهةٍ ثانيةٍ، فإنَّ الهدف الثامن يَعمَلُ على عكس مخاوف الحكومات والشعوب في جميع أنحاء العالم، ولاسيما في ظل التوقعات المُستمرة بارتفاع مُعدلات البطالة عالمياً أو وقوع مزيدٍ من الأشخاص في شرك الوظائف الهشة وغير المُستقرة³.

¹ نقلاً عن موقع برنامج الأمم المتحدة للتنمية: www.undp.org.

² نقلاً عن موقع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الدول العربية، مرجع سابق.

³ أوريليو باريستو، تحليل الهدف (8) بشأن توفير العمل اللائق للجميع، مقال منشور على موقع الأمم المتحدة: www.un.org.

هذا وترتبط بالهدف الثامن لمبدأ التنمية المُستدامة مجموعة من المقاصد أو الغايات التي يسعى

المجتمع الدولي للوصول إليها بحلول عام 2030، وتتمثل بما يلي¹:

أولاً- الحفاظ على النمو الاقتصادي الفردي وفقاً للظروف الوطنية، وخاصةً على نمو الناتج

المَحَلّي الإجمالي بنسبة 7% على الأقل سنوياً في أقل البلدان نمواً.

ثانياً- تحقيق مستويات أعلى من الإنتاجية الاقتصادية من خلال التنويع، والارتقاء بمستوى

التكنولوجيا، والابتكار، بما في ذلك من خلال التركيز على القطاعات المُتَّسمة بالقيمة المُضافة العالية والقطاعات الكثيفة العمالة.

ثالثاً- تعزيز السياسات المُوجَّهة نحو التنمية والتي تدعم الأنشطة الإنتاجية، وفُرص العمل

اللائق، ومباشرة الأعمال الحرة، والقدرة على الإبداع والابتكار، والتشجيع على إضفاء الطابع الرسمي على المشاريع مُتناهية الصَّغر والصغيرة والمتوسطة الحجم، ونُموها، بما في ذلك من خلال الحصول على الخَدَمات المالية.

رابعاً- تحسين الكفاءة في استخدام الموارد العالمية في مجال الاستهلاك والإنتاج تدريجياً حتى

عام 2030، والسَّعي إلى فصل النمو الاقتصادي عن التَّدهُّور البيئي، وفقاً للإطار العشري للبرامج بشأن الاستهلاك والإنتاج المُستدامين، مع اضطلاع البلدان المُتقدِّمة النمو بدور الرِّيادة.

خامساً- تحقيق العمالة الكاملة والمنتجة وتوفير العمل اللائق لجميع النساء والرجال، بما في ذلك

الشباب والأشخاص ذوو الإعاقة، وتكافؤ الأجر لقاء العمل المتكافئ القيمة، بحلول عام 2030.

سادساً- الحدُّ بدرجةٍ كبيرةٍ من نسبة الشباب غير المُلتَحِقين بالعمالة أو التعليم أو التدريب بحلول

عام 2020.

¹ نقلاً عن موقع برنامج الأمم المتحدة للتنمية، مرجع سابق.

سابعاً- اتّخاذ تدابير فوريّة وفعالة للقضاء على السّخرة وإنهاء الرّق المُعاصر والإتجار بالبشر لضمان حَظر واستئصال أسوأ أشكال عمل الأطفال، بما في ذلك تجنيدهم واستخدامهم كجنودٍ، وإنهاء عمل الأطفال بجميع أشكاله بحلول عام 2025.

ثامناً- حماية حقوق العمل وتعزيز بيئة عملٍ سالمةٍ وآمنةٍ لجميع العمّال، بمن فيهم العمّال المهاجرون، وخاصةً المهاجرات، والعاملون في الوظائف غير المُستقرّة.

تاسعاً- وضع وتنفيذ سياساتٍ تهدف إلى تعزيز السياحة المُستدامة التي تُوفّر فرص العمل وتُعزّز الثقافة والمنتجات المحليّة بحلول عام 2030.

عاشراً- تعزيز قدرة المؤسسات الماليّة المحليّة على تشجيع إمكانيّة الحصول على الخدّات المصرفيّة والتأمين والخدّات الماليّة للجميع، وتوسيع نطاقها.

حادي عشر- زيادة دعم المَعونة من أجل التّجارة للبلدان النامية، وخاصةً بالنسبة للبلدان الأقل نموّاً، بما في ذلك من خلال الإطار المتكامل المُعزّز للمساعدة التقنيّة المُتّصلة بالتّجارة للبلدان الأقل نموّاً.

ثاني عشر- وضع وتفعيل إستراتيجيّة عالميّةٍ لتشغيل الشباب وتنفيذ الميثاق العالمي لتوفير فرص العمل الصادر عن مُنظمة العمل الدوليّة بحلول عام 2020.

الفرع الثاني

تكريس مُنظمة العمل الدوليّة لمفهوم العمل اللائق في مجال التنمية الاقتصاديّة

ذكرنا فيما سبق أنّ أحد مقاصد الهدف الثامن للتنمية المُستدامة يتمثّل في: "تحقيق العمالة الكاملة والمنتجة وتوفير العمل اللائق لجميع النساء والرجال، بما في ذلك الشباب والأشخاص ذوو الإعاقة، وتكافؤ الأجر لقاء العمل المتكافئ القيمة، بحلول عام 2030".

والواقع أنّ مُنظمة العمل الدولية تعمل على إرساء دور العمل اللائق في تحقيق النمو الاقتصادي العالمي في ضوء الهدف الثامن من أهداف مبدأ التنمية المُستدامة، وذلك من خلال اتباع خطة عملٍ تتضمن التركيز على مجموعةٍ من الأولويات التي تكفل تحقيق هذه الغاية بحلول الوقت المُحدّد لها. وسنقوم فيما يلي باستعراض أبرز هذه الأولويات، ثمّ نحاول تحديد المجالات التي تعمل المنظمة الدولية على الالتزام بها بشكلٍ عامٍّ من خلال خطة عملها ذات الصلة.

أولاً- أولويات مُنظمة العمل الدولية في ضوء الهدف الثامن لمبدأ التنمية المُستدامة:

إنّ قيام مُنظمة العمل الدولية بدورٍ فعالٍ في تحقيق التنمية المُستدامة إنّما يتوقف بشكلٍ كبيرٍ على مجموعةٍ من الاعتبارات أو الأولويات التي لا بدّ من أخذها بالحسبان فيما يتعلق بمسألة ضمان حقّ العمل، ومن هذه الأولويات:

أ- استحداث فرص عملٍ لائقةٍ في الأعمال الصغيرة:

إذ تحرص مُنظمة العمل الدولية على تشجيع السياسات المُوجّهة نحو التنمية الداعمة للأنشطة الإنتاجية، واستحداث فرص العمل اللائق، ودعم ريادة الأعمال والإبداع والابتكار، وتشجيع إضفاء الطابع النظامي على العمل، والحثّ على تنمية المشاريع مُتناهية الصّغر والصغيرة والمتوسطة الحجم، بما في ذلك من خلال الوصول إلى الخدّات المالية.

هذا وتُعَدّ المشاريع مُتناهية الصّغر والصغيرة والمتوسطة الحجم مُحركَ الوظائف عالمياً، فهي تُمثّل ما لا يقلّ عن ثلثي مجموع الوظائف في العالم، كما أنّها قد كانت المشاريع الأكثر تأثراً بالأزمة المالية في ظل القيود المفروضة على الوصول إلى القروض، علماً بأنّ المشاريع الصغيرة تتواجد غالباً في القطاع غير المُنظّم، بحيث تكون شروط وظروف العمل غير مُنظمةٍ من الناحية العملية¹.

¹ "العمل اللائق وأجندة العام 2030 من أجل التنمية المُستدامة"، منشورات مُنظمة العمل الدولية، 13 كانون الثاني 2017، ص11.

بناءً على ما سبق، يمكن تلخيص دور مُنظمة العمل الدولية بهذا الصدد في ضرورة القيام

بما يلي:

1- دعم المشاريع الصغيرة خلال السنوات المُقبلية في ظل تحوُّل أسواق العمل، وتمتين النشاط الريادي، كما ينبغي على المنظمة الدولية أن تستجيب من خلال سياساتها لتتنوع الشركات الجديدة من حيث الحجم والهيكلية والقطاع.

2- تسهيل الوصول إلى التمويل، واستحداث الظروف الصحيحة للسماح للمشاريع بالازدهار، كما يجب تحسين شروط وظروف العمل. بينما تساعد المشاريع مُتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة الحجم في الانتقال إلى الاقتصاد المنظم¹.

ب- توفير العمل اللائق للجميع:

وتتجسّد هذه الأولوية في ضرورة تحقيق الاستخدام الكامل والمُنتج بحلول عام 2030، وكذلك تقديم العمل اللائق لجميع النساء والرجال، بمن فيهم الشباب والأشخاص ذوو الإعاقة، وضمان الأجر المتساوي عن عمل ذي قيمة متساوية.

وتأتي هذه الأولوية في ظل وجود نحو 200 مليون شخص خارج سوق العمل في العالم، ما يُبقي الاستخدام الكامل واقعاً بعيد المنال حالياً بالنسبة لكثير من الدول، علماً بأنّ تخفيض مُعدّلات البطالة يتطلّب إدراج الاستخدام الكامل كغاية في السياسات الاقتصادية الكلية على المستويين الوطني والدولي².

هذا وتُحتّم الأولوية المذكورة على منظمة العمل الدولية اتّباع مجموعة من الإجراءات ذات

الصلة، ومنها:

¹ "العمل اللائق وأجندة العام 2030 من أجل التنمية المُستدامة"، مرجع سابق، ص11.

² المرجع السابق، ص13.

- 1- إعطاء الأفضلية للسياسات الاقتصادية الكلية التي تُشجّع استحداث الوظائف وتدعم الطلب والاستثمار، إلى جانب الضرائب والبنية التحتية والسياسات القطاعية التي تُعزز الإنتاجية.
- 2- اعتماد سياساتٍ لدعم المشاريع من أجل زيادة التدفّقات الائتمانية، وتشجيع الريادة والمشاريع الصغيرة، فضلاً عن تشجيع الانتقال من القطاع غير المنظم إلى القطاع المنظم.
- 3- تنفيذ السياسات التي تتمحور حول الأشخاص، والتي تُخفّف من الفروقات. وتشمل هذه السياسات إجراءات الحماية الاجتماعية، وسياسات الأجور، وزيادة مشاركة العاملات وتعزيز دور الأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل.
- 4- اعتماد السياسات الرامية إلى مساعدة المرأة على دخول سوق العمل، وتمكينها من الاستفادة من الحماية العادلة للأموعة، وكذلك اتباع السياسات التي تُحقّق التوازن بين العمل والأسرة¹.

ج- استخدام الشباب:

ويتحقّق ذلك من خلال التخفيف إلى حدٍّ كبيرٍ من نسبة الشباب الموجودين خارج سوق الاستخدام والتعليم والتدريب، حيث تُؤكّد الإحصاءات أنّه، وفي العام 2014، كان يسعى أكثر من 73 مليون شابّ حول العالم إلى الحصول على وظائف، في حين بلغت نسبة الشباب الموجودين عالمياً خارج سوق الاستخدام والتعليم والتدريب أكثر من 20%.

والواقع أنّ تجربة البطالة أو البطالة الجزئية في مرحلةٍ مبكرةٍ من الحياة قد تُخلّف آثاراً سلبيةً يمكن أن تُلقِي بظلالها على المدى الطويل، وذلك فيما يتعلق بمستقبل الحياة الاجتماعية والعملية بالنسبة للأشخاص الذين يُعانون منها.

¹ "العمل اللائق وأجندة العام 2030 من أجل التنمية المُستدامة"، مرجع سابق، ص13.

وعلى ذلك، فإنّ من شأن ضمان مستوى جيّد من التعليم والتدريب المستمر وزيادة الإنتاجية وتحسين الوظائف كمّاً ونوعاً وزيادة النمو الاقتصادي، من شأن ذلك كلّه أن يعود بفوائد اقتصادية واجتماعية جمّة على الفرد والمجتمع¹.

ولتحقيق الغاية السابقة، لابدّ من اتّخاذ سلسلة من الخطوات أهمّها:

(1) تطوير بعض الإستراتيجيات الرامية إلى تشجيع استخدام الشباب بما يُحقّق التوازن بين الإستراتيجيات المتكاملة للنمو، وكذلك استحداث الوظائف والتدخّلات الهادفة، بما في ذلك المساعدة في البحث عن عملٍ، والإجراءات الرامية إلى دعم الريّاديين.

(2) معالجة مشكلة عدم التّطابق بين المهارات وحاجات سوق العمل، وذلك من خلال ضمان استجابة برامج التدريب للحاجات التي يتطلّبها سوق العمل، وكذلك من خلال إدماج مُكوّنات الخبرة العملية في التدريب والتعليم المهني والتّقني.

(3) الاستثمار في الأشكال المُبتكرة للحماية الاجتماعية من أجل تحسين أمن الدّخل بالنسبة للعمّال².

د - مكافحة العمل القسري وعمالة الأطفال:

إذ لابدّ من اعتماد الإجراءات الفوريّة والفعالة لاجتثاث العمل القسري والقضاء على ظاهرة الاتجار بالبشر، وضمان منع حدوث أسوأ أشكال عمالة الأطفال، بما في ذلك عمليّات التجنيد، ووضع حدّ لكل أشكالها بحلول عام 2025.

¹ "العمل اللائق وأجندة العام 2030 من أجل التنمية المُستدامة"، مرجع سابق، ص15.

² المرجع السابق، ص15.

وتُشير الإحصاءات الحديثة إلى وجود حوالي 168 مليون طفلٍ (أكثر من 10% من أطفال العالم) ضمن عمالة الأطفال. فعلى الرغم من تراجع عدد هؤلاء الأطفال العاملين بحلول عام 2000، فإن نسبتهم الحالية تُعد غير مقبولة على الإطلاق¹.

ومن جهةٍ أخرى، فإن 21 مليون شخصٍ يُرغمون على العمل في مختلف أنحاء العالم، وإن أكثر من 11 مليوناً منهم هم من النساء والفتيات، حيث يتم استغلال الأكرتية الساحقة لضحايا العمل القسري من قبل أفراد أو منشآت معينة².

ويتطلب التغلب على هذين التحديين اتباع عددٍ من الخطوات أبرزها:

1) تطبيق معايير العمل الدولية التي تُوفر إطاراً قوياً لمعالجة عمالة الأطفال والعمل القسري على المستوى الوطني.

2) كما تدعو الحاجة إلى إجراء مقارنة متعددة الأوجه لإنهاء عمالة الأطفال بما في ذلك مقارنة التشريعات ذات الصلة، وكذلك ضمان حصول جميع الأطفال على التعليم، والحماية الاجتماعية للأسر.

3) كذلك لابد من المصادقة الوطنية على بروتوكول منظمة العمل الدولية لعام 2014 حول العمل القسري، والذي يتضمن بُنوداً مهمة لمعالجة هذه الظاهرة³.

هـ- ضمان السلامة والصحة في العمل:

إن حماية الحق في العمل إنما ترتبط بتعزيز بيئة العمل الآمنة والسليمة لجميع العمال، بمن فيهم العمال المهاجرون، ولاسيما النساء المهاجرات وأصحاب الوظائف الهشة⁴.

¹ "العمل اللائق وأجندة العام 2030 من أجل التنمية المستدامة"، مرجع سابق، ص 17.

² المرجع السابق، ص 17.

³ المرجع السابق، ص 17.

⁴ المرجع السابق، ص 19.

وتُشير الدراسات إلى وفاة حوالي 6400 شخصٍ يومياً نتيجة حوادث أو أمراضٍ مرتبطةٍ بالعمل، أي إنّه يتمّ تسجيل حوالي 2.3 مليون حالة وفاة سنوياً نتيجةً للأسباب المذكورة. كما يتعرّض حوالي 860 ألف شخصٍ لإصابات العمل يومياً، ويستتبع ذلك حدوث خسائر ماديّة فادحةٍ نتيجة خسارة كثيرٍ من ساعات العمل وانقطاع الإنتاج، وإنفاق الأموال على معالجة الإصابات والأمراض المهنيّة، وإعادة التأهيل ودفع التعويضات المُستحقّة¹.

بناءً عليه، ينبغي اتّخاذ بعض الإجراءات الضرورية لضمان سلامة العمّال والحفاظ على صحتهم بما في ذلك:

(1) اتّخاذ خطواتٍ عاجلةٍ لبناء ثقافةٍ عالميّةٍ للوقاية، تحترم الحقّ في الحصول على بيئة عملٍ سليمةٍ وآمنةٍ، وتضمّن دراية أصحاب العمل والعمّال أنفسهم بحقوق العامل وواجباته.

(2) تطبيق المعايير والحقوق الأساسية لمنظمة العمل الدولية على المستوى الوطني، حيث تحتاج المجموعات الهشة من العمّال يَمَن فيهم العمّال المُهاجرون اهتماماً خاصّاً لضمان حماية حقوقهم وتحسين شروط وظروف عملهم².

ثانياً- مجالات خطة منظمة العمل الدولية المرتبطة بالهدف الثامن لمبدأ التنمية المُستدامة:

بناءً على الأولويّات المذكورة أعلاه، يعتقد الباحثون أنّ خطة توفير العمل اللائق المرتبطة بالهدف رقم (8) ينبغي أن تُركّز على ثلاثة مجالاتٍ رئيسيّةٍ، وذلك على النحو التالي:

¹ "العمل اللائق وأجندة العام 2030 من أجل التنمية المُستدامة"، مرجع سابق، ص 19.

² المرجع السابق، ص 19.

أ- إحداء تغففراف فف السفساف العامة على الصعفد الوطنف:

فعلى الرّعم من الطابع العالمف الذف ففمّفع به أهداف الففمفة المسفدافة، فإنّ على كلّ دولة ففدفد غافافها الوطنفة الخاصة ففما ففعلق بمسألة فوففر العمل اللائف. وففقف الفجاح فف هفا الأمر إلى حدّ كبفر على مسفوى العمل الذف سففمّ الففام به على الصعفد الوطنف، ففف فدففعه فف المقام الأول رغبة الففوفماف فف ففدفد أولوفافها من الأهداف والغافاف المرففبة بالهدف رقم (8)، ففعدفل سفاسافها على هفا الأساس، على أن ففكون مشورة منّظمة العمل الدولية مفافحة كمصدر إلهام لوضع سفاساف أفضل¹.

هفا ومن المفوفّع أن ففكون الطلف قوفاً ففما ففخصّ المجالات الفف فمّ ذكرها فف إطار غافاف الهدف الإنمافف الفامن، وهف: الففمافة الاجفماعفة، والمهاراف، والأعمال الففارففة الصغفرة والمفوسطة الففم، وففشففل الشفاف، وعمالة الأطفال، وفقوق العمال، وظروف العمل الآمنة، والهجرة. وفففلفب الإسفرافففاف الوطنفة الشاملة والففعالة للهدف الفامن، بما فف ذلك العمالة والعمل اللائف، وففود أدوات ففشفصف ومؤشراف فففنف، وأفكار ففدفة بشأن عملفاف المفافضلة والفعاون بفن مففلفف مجالات السفاسة العامة².

كما ففعدّ فففرفز القدرات ودفعم المؤسساء الوطنفة أمراً مفهماً فف هفا السفاف، بدءاً بفففسفن عملفة ففم وفففلل إحصاءاف سوق العمل. إلا أن إحداف "ثورة بفاناف" هو أمر فففاج إلى مفبادراف عامّة وخاصّة ففكارفة فرمف إلى ففطوير آلفة ففم وففشر إحصاءاف الففمفة على نطاق ففاسع. وففنفظر أن ففلفب منّظمة العمل الدولية دوراً فاعلاً فف هفا المجال³.

¹ أورفلفو بارفسوفو، مرجع سابق.

² المرجع السابق.

³ المرجع السابق.

ويتوجّب كذلك أن يتمّ بناء بيروقراطيّاتٍ وطنيّة ذات كفاءةٍ وخاضعةٍ للمساءلة، فضلاً عن ضرورة وجود مؤسساتٍ ومنظّماتٍ فعالةٍ بالنسبة لسوق العمل، وإنّ مثل هذه الإجراءات تُعدّ أولويّةً لدى منظمّة العمل وفي خطة ما بعد عام 2015.

وقد بات من الواضح أنّ التعاون مُتعدّد الأطراف إنّما ينجح على نحوٍ أفضل عندما تعمل الحكومات والوكالات الدوليّة جنباً إلى جنبٍ مع هيئاتٍ أخرى، مثل منظمّات المجتمع المدني، والقطاع الخاص، والسلطات المحليّة وأصحاب المصلحة الآخرين.

وينبغي أيضاً إشراك المنظمّات المُمثّلة لأصحاب العمل والنقابات العماليّة في تنفيذ الخطة الجديدة من أجل كفالة وضع تصميمٍ سليمٍ للسياسات وإعمالٍ حقيقيٍّ للرّصد والتقييم والمساءلة¹.

ب- بناء شراكاتٍ عالميّة:

إنّ وجود بيئةٍ دوليّةٍ داعمةٍ من شأنه أن يُشكّل عاملاً أساسياً في النهوض بخطة ما بعد عام 2015، ولاسيما في البلدان الأكثر فقراً. غير أنّ الشراكات العالميّة تبقى مسألةً حسّاسةً، فهي تُعدّ من المجالات التي لم تُحقّق الأهداف الإنمائيّة للألفية أيّ نجاحٍ بشأنها، بل أخفقت بشكلٍ واضحٍ كما يبدو.

إلا أنّ السّياق الدولي قد عرفَ تغيّراً كبيراً، إذ إنّ هناك علاماتٍ تدلّ على حدوث تحوّلٍ نحو تجمّعاتٍ قويّةٍ متعددة الأقطاب وتجديداتٍ في مؤسسات الحوكمة العالميّة، مثل الدّور الجديد لمجموعة العشرين وبنك التنمية الجديد المقترح (الذي كان يُعرّف سابقاً باسم مصرف التنمية لدول مجموعة بلدان البرازيل وروسيا والهند والصين وجنوب أفريقيا "مجموعة البريكس").

وستظلّ المساعدة الإنمائيّة الرسميّة ضروريّةً لبعض البلدان النامية وبعض القطاعات، ولكن ما سيوازي ذلك أهميّةً هو تحسين التّوجّه الإنمائي للأطُر الدوليّة للتجارة والماليّة والاستثمار والتكنولوجيا والضرائب والهجرة والبيئة².

¹ أوريليو باريسوتو، مرجع سابق.

² المرجع السابق.

هذا وتتخرط مُنظَّمة العمل الدولية في مناقشة السياسة العامة داخل مجموعة العشرين. وينبغي أن يُنظر إلى خطة التنمية لما بعد عام 2015 بوصفها ساحةً إضافيةً، أي قناةً تكميليةً للوصول إلى التكنوقراطيين، والسياسيين وعامة الجمهور. وستكون الاستعراضات المواضيعية المنتظمة للتقدم المُحرز على الصعيد العالمي في المجالات الرئيسية أحد عناصر الإطار المُستقبلي لتنفيذ الخطة. وينبغي أن يفتح ذلك الباب أمام العمل مع الوكالات المتعاطفة من أجل بلورة توافق آراءٍ أكثر قوّةً لتحقيق نموٍّ اقتصاديٍّ شاملٍ للجميع ومُستدامٍ وغنيٍّ بفرص العمل¹.

ج- توحيد الأداء:

إنّ بناء تعاونٍ وثيقٍ مع الوكالات، وربما مع المؤسسات المالية الدولية، بشأن أهداف التنمية المُستدامة سيكون شغلاً شاعلاً، وسيُجدّد الجهود الرامية إلى توحيد أداء منظومة الأمم المتحدة. كما أنّ الطبيعة الثلاثية لمُنظَّمة العمل الدولية إنّما تُميّزها عن بقية المؤسسات. وسيتعين عليها هنا أن تُكيّف الطريقة التي تعمل من خلالها، وأن تعمل في نفس الوقت على مساعدة منظومة الأمم المتحدة على تقدير قيمة نهجها المُتميّز².

وتُبيّن الخبرة المُكتسبة حتى الآن في مجال تعميم العمل اللائق أنّ هناك كثيراً من الفوائد التي يمكن تحصيلها والاستفادة منها، وذلك بالنسبة لجهود الدعوة على الصعيد العالمي، كما في عمليات المُنظَّمة التي يتمُّ تنفيذها على الصعيد الوطني³.

¹ أوريليو باريسوتو، مرجع سابق.

² المرجع السابق.

³ المرجع السابق.

والجدير بالذكر أنّ إمكانيات العمل اللائق بوصفه مُحركاً للتنمية المُستدامة والشاملة للجميع إنّما تُحظى بالاعتراف على نطاقٍ واسعٍ في خطة التنمية لما بعد عام 2015 حتى الآن. على أن تلعب مُنظّمة العمل الدولية دوراً فاعلاً في كفالة أن يؤدي توفير تلك الإمكانيّة إلى إحداث تغييراتٍ ملموسة¹.

هذا وقد تبيّن لنا من خلال هذا الفصل وجود مجموعةٍ من المُصطلحات المترادفة التي حاولت التعبير عن حالة الأشخاص الذين يُعانون من الإعاقة، وإن كانت الأمم المتحدة قد قامت فعلياً بتكريس مصطلح "الأشخاص ذوي الإعاقة" على الصعيد العالمي من خلال اتفاقية عام 2006 المتعلقة بحقوق الأشخاص المُصابين بالإعاقة. بينما ازداد اهتمام القانون الدولي والتشريعات الوطنية في العقود القليلة الماضية بتوضيح مفهوم الإعاقة والتعريف بالأشخاص الذين يُعانون منها، وذلك بالتزامن مع ارتفاع مستوى الوعي الدولي بأهمية تلك الفئة من المجتمع، وضرورة العمل على تكريس وحماية حقوقها المشروعة وفي مقدمتها الحق في العمل، حيث يتمتع الحق المذكور بأهميةٍ قصوى في حياة البشر بوجهٍ عامٍّ، وهو ما يتجلى بوضوحٍ من خلال اهتمام الميثاق الدولية والإقليمية بتكريس هذا الحق وإقراره لجميع فئات المجتمع دون تمييزٍ، ومن ثمّ الاعتراف به كجزءٍ من أهداف مبدأ التنمية المُستدامة للأمم المتحدة، مع التأكيد على ضرورة ضمان الحق في العمل اللائق للأشخاص ذوي الإعاقة كإحدى الفئات التي يجب أن تتمتع بكلّ ما يتصل بهذا الحق بحلول عام 2030، ما يعكس إدراكاً تاماً من المجتمع الدولي لأهمية العمل في حفظ كرامة أولئك الأشخاص وتمكينهم من ممارسة دورهم كعنصرٍ فاعلٍ ضمن مجتمعاتهم.

¹ أوريليو باريستو، مرجع سابق.

الفصل الثاني

مساهمة الأمم المتحدة في إرساء حقّ العمل للأشخاص ذوي الإعاقة

من المعلوم أنّ حقوق الإنسان إنّما تتقرّر له بشكل تلقائيّ لمجرّد كونه من البشر، دون أيّة تفرقةٍ أو تمييزٍ على أساس العرق أو اللون أو الحالة الصحيّة أو الفيزيولوجيّة. بينما يُمثّل الأشخاص ذوو الإعاقة فئةً اجتماعيّةً مهمّةً لا يمكن إنكار وجودها أو الانتقاص من دورها في بناء أي مجتمع.

وتُعَدُّ قضية الإعاقة من القضايا الاجتماعية ذات الأهمية الكبرى، لما لها من أبعادٍ مختلفةٍ قد تُؤثّر على المجتمع عموماً، ما يُبرّر زيادة اهتمام المجتمع الدولي بهذه الفئة من الأشخاص، والعمل على حماية حقوقها وتحسين ظروفها المعيشيّة، انطلاقاً من اعتباراتٍ إنسانيّة وواقعيّة¹.

إذن، فقد أبدى المجتمع الدولي عنايةً خاصّةً بمسألة الإعاقة، وذلك من خلال الإعلانات والمواثيق والقرارات الصادرة عن مختلف المنظّمات الدولية، والتي منحت موضوع الحماية أبعاداً عالميّة²، ولاسيما مع تزايد أعداد الأشخاص ذوي الإعاقة في العقود القليلة الماضية، واتّساع نطاق حاجاتهم ومُتطلّباتهم.

وتأتي الأمم المتحدة في قِمّة المنظّمات الدولية التي اهتمّت بمسألة إرساء حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة وضمان حمايتها وتعزيزها على جميع الأصعدة، بما في ذلك تكريس حقّ هؤلاء الأشخاص في العمل اللائق، وكان ذلك عن طريق الجهود المبذولة بهذا الصدد على مستوى أجهزة المنظّمة الدولية

¹ نواف كنعان، حقوق العمل في الإسلام والمواثيق الدولية والدساتير العربية، دار إثراء للنشر والتوزيع، الأردن، 2010، ص224.

² د. فخري دويكات/ د. عبد الرحمن مغربي، مدى تضمين حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في منهاج التربية المدنية الفلسطيني في المرحلة الأساسية الدنيا، مجلة جامعة القدس المفتوحة للأبحاث والدراسات التربوية والنفسية، المجلد الثاني، العدد السادس، نيسان 2014، ص176.

ووكالاتها. وكان من أبرز تلك الجهود قيام الجمعية العامة للأمم المتحدة بجعل عام 1981 عاماً دولياً للأشخاص ذوي الإعاقة، وتسميتها العقد الممتد بين عامي 1983 و1992 عقداً دولياً خاصاً بتلك الفئة من الأشخاص، وكذلك إعلانها يوم الثالث من كانون الأول من كل عام كيومٍ دوليٍّ للأشخاص ذوي الإعاقة بدءاً من عام 2003، فضلاً عن إصدار عددٍ من الاتفاقيات والبرامج والإعلانات الدولية التي كانت قد تطرقت لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة وسعت إلى تكريسها وحمايتها في جميع دول العالم، وصولاً إلى عقد اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لعام 2006، والتي كانت تمثل رداً من المجتمع الدولي على تاريخٍ طويلٍ من التمييز ضد هؤلاء الأشخاص، وما رافق ذلك من تعرضهم للاستبعاد وتجريدهم من إنسانيتهم في بعض الأوقات¹، أو خضوعهم للأحكام المُسبقة في كثيرٍ من المجتمعات، والنشكيز بإمكاناتهم وقدراتهم، وخاصةً لدى تقدّمهم للحصول على فرصٍ عملٍ تُحقّق لهم الاكتفاء الذاتي، وتُمكنهم من أداء دورهم في بناء المجتمع وتنميته؛ وكذلك عند مطالبتهم بحقوقهم العمالية المشروعة في حال حصولهم على مثل هذه الفرص. فكان الغرض الأساسي من هذه الاتفاقية تعزيز وحماية تمتّع هؤلاء الأشخاص بشكلٍ كاملٍ وعلى قَدَم المساواة مع الآخرين بجميع حقوق وحرّيات الإنسان الأساسية، ومنها حقّ العمل الذي أفردت له الاتفاقية أحكاماً مُهمّة ذات طابعٍ إلزامي.

أمّا مُنظّمة العمل الدولية التابعة للأمم المتحدة، فقد بذلت منذ نشأتها جهوداً ملموسةً في مجال تكريس حقّ العمل للأشخاص ذوي الإعاقة، وذلك من خلال مجموعةٍ من التدابير التي اتّخذتها، والتوصيات والقرارات التي أصدرتها بهذا الشأن، وكذلك من خلال عملها على دراسة وتحليل البيانات الواردة بشأن عمالة الأشخاص ذوي الإعاقة، للوقوف بدقّةٍ على مدى تحسُّن واقع مشاركتهم في سوق العمل.

¹ Byrnes (Andrew) and Edwards (Graham), **Disabilities from Exclusion to Equality, Realizing the Rights of Persons with Disabilities, Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol**, printing: SRO-Kundig, Geneva, Switzerland, 2007, p3.

والجدير بالذكر أنّ مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة كان قد طلب إلى مُفَوَّضِيَّة الأمم المتحدة السّامية لحقوق الإنسان في قراره رقم 19/11 بتاريخ 22 آذار 2012 إعداد دراسةٍ بشأن عمل وعَمالة الأشخاص ذوي الإعاقة، وذلك بالتشاور مع أصحاب المصلحة المعنيين، بما في ذلك الدول ومُنظمة العمل الدولية والمُنظمات الإقليمية والمُقرّر الخاص المعني بمسألة الإعاقة التابع للجنة التنمية الاجتماعية ومُنظمات المجتمع المدني، ومنها مُنظمات الأشخاص ذوي الإعاقة والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. وبالفعل، فقد أعدت المُفَوَّضِيَّة في 17 كانون الأول 2012 دراسةً مواضيعيّةً بهذا الشأن، قامت من خلالها بتحليل الأحكام القانونية ذات الصلة، وتسليط الضوء على بعض الممارسات الجيدة بخصوص تشجيع فُرص العمل للأشخاص ذوي الإعاقة. كما ذكّرت التحدّيات الرئيسة التي تواجهها الدول في ضمان تمتّع الأشخاص ذوي الإعاقة بإمكانية الحصول على عملٍ والاحتفاظ به والارتقاء فيه على قدم المساواة مع الآخرين¹.

وسنقوم في هذا الفصل بالبحث في مساهمة الأمم المتحدة عن طريق الجمعية العامة ومُنظمة العمل الدولية في إرساء وحماية حقّ الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل، بما أصدرته من اتفاقيّاتٍ وتوصياتٍ وإعلاناتٍ، وغير ذلك من الجهود الأخرى المبذولة بهذا الشأن على مستوى الجهتين المذكورتين، وسيتمّ ذلك من خلال تقسيم الفصل إلى المبحثين التاليين:

- المبحث الأول: دور الجمعية العامة في تكريس حقّ العمل للأشخاص ذوي الإعاقة.

- المبحث الثاني: جهود مُنظمة العمل الدولية في حماية حقّ العمل للأشخاص ذوي الإعاقة.

¹ انظر: A/HRC/22/25.

المبحث الأول

دور الجمعية العامة في تكريس حقّ العمل للأشخاص ذوي الإعاقة

منذ منتصف القرن العشرين، أصبحت مسألة حقوق الإنسان ذات طبيعة عالمية وغير قابلةٍ للتجزئة، وهو ما أكّده بالفعل الشرعة الدولية لحقوق الإنسان، والتي كانت تهدف أساساً إلى تعزيز وحماية حقوق جميع الناس، بمن فيهم الأشخاص من ذوي الإعاقة، وإن كانوا غير مذكورين صراحةً ضمن أحكامها. بينما كانت اتفاقية حقوق الطفل لعام 1989 أول اتفاقية دولية تحظر صراحةً التمييز ضدّ الأطفال على أساس الإعاقة، كما أنّها قد اعترفت بحقهم في التمتع بحياة تامة، والحصول على عناية خاصة من أجل تحقيق هذا الهدف¹.

ولا شكّ في أنّ احترام الوثائق والصكوك الدولية وتطبيقها تطبيقاً سليماً إنّما يؤدي إلى تعزيز عوامل السّلم والأمن والتنمية الشاملة للمجتمعات كافة، الأمر الذي يصبّ -بطبيعة الحال- في مصلحة الأشخاص ذوي الإعاقة، ويسهم في خدمة قضيتهم وحماية حقوقهم، سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية. كما أنّ من شأن تطبيق الصكوك الدولية ذات الصلة أن يُعزّز من دور الأشخاص ذوي الإعاقة في الحياة العملية، وأن يُتيح لهم فرص المشاركة الفاعلة في مختلف مجالات الحياة المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، على أساس تكافؤ الفرص في المجتمع².

وفيما يتعلق بحقّ العمل كأحد الحقوق الأساسية للأشخاص ذوي الإعاقة، نجد أنّ مساهمة الأمم المتحدة من خلال الجمعية العامة قد مرّت بعدة مراحل، بدءاً بالاعتراف الضمني بهذا الحق،

¹ علي الشقراوي، الأساس القانوني الدولي لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، مجلة المحقّق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، السنة الثامنة، العدد الأول، العراق، 2016، ص10.

² المرجع السابق، ص10.

ومن ثمّ وضع أحكامٍ صريحةٍ بشأنه، وصولاً إلى اعتماد اتفاقيةٍ دوليةٍ مُلزمةٍ نصّت على أحكامٍ مهمّةٍ بخصوص حقّ العمل والحقوق الأخرى للأشخاص ذوي الإعاقة، وشكّلت نقلةً نوعيّةً في هذا المجال، والمقصود هنا اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لعام 2006.

وستتمّ فيما يلي دراسة هذه المراحل على التوالي، حيث نتناول بدايةً أهمّ المُبادرات الدولية الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة، والتي كانت تهدف إلى إرساء حق الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل، وتعزيزه، وتكريس الحقوق المرتبطة به؛ ثمّ نتطرّق إلى التعريف بالاتفاقية الدولية لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لعام 2006، واستعراض أبرز أحكامها، مع التركيز على تلك الأحكام المتعلقة بكفالة حق العمل لتلك الفئة من الأشخاص، وتحليل تلك الأحكام، ثمّ محاولة تقييم دورها في تحقيق هذا الغرض. وعليه، فإنّنا سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى المطلبين التاليين:

- المطلب الأول: حقّ العمل للأشخاص ذوي الإعاقة في مرحلة ما قبل اتّفاقية عام 2006.

- المطلب الثاني: الحقّ في العمل بموجب اتّفاقية الأمم المتحدة لحقوق الأشخاص ذوي

الإعاقة لعام 2006.

المطلب الأول

حقُّ العمل للأشخاص ذوي الإعاقة في مرحلة ما قبل اتّفاقيّة عام 2006

لقد تضمّن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 إشارةً ضمنيّةً إلى حقِّ الأشخاص ذوي الإعاقة -شأنهم شأن الأشخاص الآخرين- في العمل بشروطٍ عادلةٍ ومُرضيّةٍ، وفي اختيار عملهم وقبوله بحريّةٍ، وفي الحماية من البطالة والحصول على أجرٍ متساوٍ على العمل المتساوي دون أيّ تمييزٍ، وهو ما ورد بالفعل في المادة 23 من الإعلان، والتي سبقت الإشارة إليها.

وبعد ذلك، جاء العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966 ليُعِيد التأكيد على هذه الحقوق بالنسبة لجميع فئات البشر، دون أن يذكّر الأشخاص ذوي الإعاقة صراحةً.

إلا أنّ اهتمام الجمعية العامة للأمم المتحدة قد بدأ يتّجه بوضوحٍ -فيما بعد- نحو هذه الفئة من الأشخاص، وذلك من خلال عدة قراراتٍ وإعلاناتٍ خاصةٍ بالأشخاص المُعَوّقين، ولاسيما مع تزايد أعداد هؤلاء الأشخاص، وحاجتهم المُستمرة لممارسة حقّهم الطبيعي في العمل. وعليه، فإنّنا نستعرض فيما يلي أبرز الجهود المبذولة بهذا الشأن على مستوى الجمعية العامة في تلك المرحلة.

الفرع الأول

المبادرات الأمميّة الخاصة بحماية حق العمل للأشخاص ذوي الإعاقة

لقد صدرت عن الجمعية العامة للأمم المتحدة مجموعةٌ من الإعلانات المهمة التي أشارت إلى حقِّ الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل، كما تمّ اعتماد برامجٍ مهمّةٍ بهذا الخصوص، وذلك قبل صدور اتّفاقيّة عام 2006 بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، ومن هذه الإعلانات والبرامج:

أولاً- إعلان الأمم المتحدة الخاص بحقوق المُتخَلِّفين عقلياً لعام 1971:

أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة في دورتها السادسة والعشرين الإعلان الخاص بحقوق المُتخَلِّفين عقلياً، وذلك بموجب القرار رقم 2856 المؤرخ في 20 كانون الأول 1971.

وقد أكد الإعلان على أنَّ للشخص المُتخَلِّف عقلياً ما لسائر البشر من حقوقٍ، وأنَّ له الحقُّ في الحصول على قدرٍ من التعليم والتدريب والتأهيل والتوجيه، بما يُمكنه من إتمام قدراته وطاقاته إلى أقصى حدٍّ ممكن. كما أنَّ للشخص الذي يُعاني من تخَلُّفٍ عقليٍّ حقَّ التمتع بالأمن الاقتصادي وبمستوى معيشيٍّ لائقٍ، وله -إلى أقصى حدٍّ تسمح به قدراته- حقُّ في العمل المنتج ومزاولة أيِّ مهنةٍ أخرى مُفيدة¹.

ومن الواضح أنَّ هذا الإعلان إنَّما يُؤكِّد على ضرورة تمتُّع الشخص الذي يُعاني من إعاقةٍ عقليةٍ -قدر الإمكان- بنفس حقوق الكائنات البشرية الأخرى. ومن ثمَّ، فإنَّ عجز الشخص المُعَوَّق عن الممارسة الفعلية لحقوقه لا يُعدُّ سبباً لحرمانه من تلك الحقوق، بل يجب حمايته من الاستغلال أو من أيِّ شكلٍ آخر من أشكال التَّجاوز احتراماً لإنسانيَّته وكرامته البشرية، وهذا هو الأساس الذي اعتمدت عليه أغلب تشريعات دول العالم لدى تكريسها لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة².

ثانياً- إعلان الأمم المتحدة الخاص بحقوق الأشخاص المُعَوَّقين لعام 1975:

لقد كان الإعلان الخاص بحقوق الأشخاص المُتخَلِّفين عقلياً نواةً لصدور إعلانٍ جديدٍ يتناول حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة بغضِّ النظر عن نوع إعاقاتهم، حيث أصدرت الجمعية العامة للأمم

¹ A/RES/26/2856.

² رها رافع العدوان، حقُّ الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل وفقاً للمواثيق الدولية والتشريعات المحلية، رسالةٌ أُعِدَّت لنيل درجة الماجستير في القانون، تشرين الثاني 2017، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، الأردن، ص 21 و 22.

المتحدة في دورتها الثلاثين الإعلان الخاص بحقوق الأشخاص المُعَوَّقِينَ، وذلك بموجب القرار رقم 3447 المؤرَّخ في 9 كانون الأول 1975.

وقد دعت الجمعية العامة من خلال هذا الإعلان إلى العمل على الصعيدين المَحَلِّي والدولي لكي يصبح الإعلان المذكور أساساً مُشْتَرَكاً لحماية هذه الحقوق، ومَرَجِعاً مُوَحِّداً لذلك. إذ أكَّد الإعلان على أنَّ الشخص المُعَوَّق إنّما يتمتع بنفس الحقوق المدنية والسياسية التي يتمتع بها سواه من البشر، بما في ذلك الحقّ في التدريب والتأهيل المهني وفي المشورة وخدمات التوظيف، وله كذلك الحقّ في الحصول على عملٍ والاحتفاظ به أو مزاولة مهنة مُفيدة ومُربحة ومُجزية.

كما أكَّد الإعلان على أنَّ هذه الحقوق إنّما تتسحب على جميع الأشخاص ذوي الإعاقة دون أي استثناء، وبلا تفرقة أو تمييزٍ على أساس الجنس، أو أيّ وضعٍ آخر¹.

ثالثاً- السنة الدولية للمُعَوَّقِينَ:

انطلاقاً من تزايد الاهتمام الدولي بوضع الأشخاص ذوي الإعاقة منذ سبعينيات القرن العشرين، وتعمُّق النظرة الدولية نحو مسألة حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة وأهمية رعايتهم، فقد أعلنت الجمعية العامة للأمم المتحدة في 16 كانون الأول 1976 أنَّ العام 1981 سيكون سَنَةً دوليةً للمُعَوَّقِينَ، وذلك تحت شعار "المُشاركة الكاملة والمساواة"².

هذا وقد قررت الجمعية العامة للأمم المتحدة تكريس هذه السنة لتحقيق خمسة أهدافٍ رئيسيةٍ هي:

أ- مساعدة الأشخاص ذوي الإعاقة على التكيف الجِسْماني والنفسي مع المجتمع.

¹ A/RES/30/3447.

² A/RES/31/123.

ب- تشجيع كلّ الجهود المبذولة على الصعيدين الوطني والدولي لتقديم ما يلزم من المساعدة والرعاية والتدريب والإرشاد للأشخاص ذوي الإعاقة، وإتاحة فرص العمل المناسبة لهم، وتأمين إدماجهم الكامل في المجتمع.

ج- تشجيع مشاريع الدراسة والبحث الرامية إلى تيسير مشاركة الأشخاص ذوي الإعاقة في الحياة اليومية بشكلٍ عمليٍّ، وذلك بالقيام مثلاً بتحسين إمكانية ارتيادهم المباني العامة واستخدامهم لوسائل المواصلات.

د- تثقيف الجمهور وتوعيته بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في المشاركة في مختلف نواحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والإسهام فيها.

هـ- تشجيع اتخاذ تدابير فعّالةٍ للوقاية من العجز، ولإعادة تأهيل الأشخاص ذوي الإعاقة¹.

وبحلول أواخر العام 1981، حثّت الجمعية العامة الدول الأعضاء على التعاون فيما بينها والبناء على نتائج السنة الدولية حرصاً على الوقاية من الإعاقة، وتعزيز تأهيل الأشخاص المعوّقين ودمجهم بشكلٍ كاملٍ في المجتمع. كما حثّت الجمعية العامة الأمين العام للأمم المتحدة ووكالات المنظمة المتخصصة وسائر هيئاتها على اتخاذ التدابير المناسبة أو التعجيل بالتدابير الجارية لتحسين فرص عمل الأشخاص ذوي الإعاقة داخل هذه الهيئات على مختلف الأصعدة².

ويبدو أنّ إعلان الأمم المتحدة لعام 1981 عاماً دولياً للأشخاص ذوي الإعاقة كان نقطة تحوّلٍ مهمّةً في تاريخ النّعاطي مع مسألة الإعاقة على الصعيد الدولي، ما أسهم في التوصل إلى وضع برنامج

¹ A/RES/31/123.

² A/RES/36/77.

عملٍ عالميٍّ خاصٍّ بالأشخاص المُعَوِّقين ومن ثمّ ظهور قواعد عُرفيّةٍ مُوحَّدةٍ لإرشاد السياسات الدولية نحو تحقيق تكافؤ الفرص، كما سنرى لاحقاً.

وقد شهدت تلك السنة عدداً من النشاطات الدولية والإقليمية والوطنية بهذا الصدد، فقد تمّ في كثيرٍ من الدول إنشاء مؤسساتٍ وطنيةٍ ومجالسٍ مُختصّةٍ بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، لتعمل على متابعة تنفيذ التشريعات والبرامج الداعمة لهم في جميع المجالات، بما فيها العمل والعمالة. ومن أمثلة تلك المؤسسات والمجالس، المجلس الوطني لشؤون الإعاقة في الولايات المتحدة، والهيئة الوطنية لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في الهند.

كما أفرزت السنة الدوليّة للمُعَوِّقين مجموعةً من التوصيات والمُقترحات لتحسين الخدّات وتنظيمها، وتطوير الإستراتيجيات والإجراءات في مواجهة واقع الإعاقة¹.

رابعاً - برنامج الأمم المتحدة للعمل العالمي وعقد الأمم المتحدة للمُعَوِّقين:

لقد أكّدت الجمعية العامة للأمم المتحدة على أنّ مسؤولية الترويج لتدابير فعّالةٍ للوقاية والتأهيل وبلوغ أهداف المشاركة الكاملة والمساواة إنّما تقع على عاتق كامل الدول، كما شدّدت الجمعية العامة على أنّ التدابير الدولية يجب أن تهدف إلى مساعدة الجهود الوطنية في هذا المجال. وبناءً عليه، فقد اعتمدت الجمعية العامة برنامج العمل العالمي المتعلق بالأشخاص المُعَوِّقين بتاريخ 3 كانون الأول 1982².

¹ رها رافع العدوان، مرجع سابق، ص 15.

² A/RES/37/52.

وفي اليوم نفسه، أعلنت الجمعية العامة للأمم المتحدة الفترة الممتدة ما بين عامي 1983 و1992 على أنها "عقد الأمم المتحدة للأشخاص المعوقين"، وشجعت الدول الأعضاء على استغلال هذه الفترة لتطبيق برنامج العمل العالمي¹.

هذا ويضم برنامج العمل العالمي أهدافاً أساسية ثلاثة هي الوقاية والتأهيل وتساوي الفرص، وهو يُحدد تساوي الفرص على أنه: ((طريقة وضع النظام العالمي للمجتمع في متناول الجميع، ويشمل هذا النظام: البيئة الطبيعية والثقافية، والإسكان والنقل، والخدمات الاجتماعية والصحية وفرص التعليم والعمل، والحياة الثقافية والاجتماعية، بما فيها المرافق الطبيعية والترفيهية))².

ويؤكد البرنامج كذلك أن الخبرة تدل على أن البيئة هي التي تُحدد - إلى حد كبير - مفعول الاعتلال أو العجز على الحياة اليومية للشخص³، وهو اعتراف يُلخص الانتقال من مقارنة الرعاية أو الرفاه إلى مقارنة المجتمع أو الحقوق⁴.

هذا وقد تم عقد اجتماع الخبراء العالمي لمراجعة تطبيق برنامج العمل العالمي المتعلق بالأشخاص المعوقين في منتصف عقد الأمم المتحدة للمعوقين، وذلك في مدينة ستوكهولم السويدية عام 1987. وقد اقترح الاجتماع بلورة فلسفة توجيهية لتحديد أولويات العمل في السنوات المقبلة، على أن تركز هذه الفلسفة على الاعتراف بحقوق الأشخاص المعوقين، كما أوصى الاجتماع الجمعية العامة بالدعوة إلى انعقاد مؤتمر خاص لصياغة اتفاقية دولية حول إزالة مختلف أشكال التمييز ضد الأشخاص

¹ A/RES/37/53.

² برنامج العمل العالمي المتعلق بالأشخاص المعوقين لعام 1982، الفقرة 12.

³ المرجع السابق، الفقرة 21.

⁴ حيث تقضي المقاربة التقليدية للإعاقة بأنها تُعد مشكلة تخص الفرد، وتميل السياسات إلى الحد من حجم الإعاقة أو إزالتها من خلال التأهيل الطبي و/أو خدمات الرعاية أو العناية. ويؤكد تساوي الفرص من جهة أخرى على أن المجتمع يصبح معوقاً عندما لا يؤمن فرص مشاركة متساوية لمختلف أعضائه، وفرصاً لممارسة الحقوق المتساوية التي لهم الحق فيها. انظر: آرثر أوريلي، مرجع سابق، ص 23.

المُعَوَّقِينَ، على أن تُصادق عليها الدول الأعضاء مع انتهاء العقد. وقد أعدت الحكومة الإيطالية مشروع اتفاقية ورفعته إلى الجمعية العامة في دورتها الثانية والأربعين، كما رفعت الحكومة السويدية مقترحات إضافية عند انعقاد الدورة الرابعة والأربعين. إلا أنه قد تَعَذَّر في كلتا الحالتين التوصل إلى توافقٍ حول مواءمة الاتفاقية، إذ أكَّد عددٌ من المُمثِّلِينَ أنَّ وثائق حقوق الإنسان المُتَوَفَّرة إنَّما تكفل للأشخاص المُعَوَّقِينَ نفس الحقوق التي تضمُّها لغيرهم من البشر¹.

والواقع أنَّ برنامج العمل العالمي للمُعَوَّقِينَ قد أشار بصورة واضحة إلى حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة وضرورة العمل على تحقيق مطالبهم المُتمثِّلة أساساً في تحسين واقع الخَدَمات المُقدَّمة لهم، فضلاً عن تعريف الدول بأهمية الشخص المُعَوَّق كعنصرٍ بشريٍّ قادرٍ على الإنتاج، وتعزيز شعوره بالترابط الوثيق مع مجتمعه، ما ينعكس إيجاباً على حياته ومستقبله. حيث يلعب المجتمع الدولي -مُمَثِّلاً بالمنظَّمات العالمية والحكومات والمؤسسات الأهلية- دوراً بارزاً في العمل على تنشيط حياته الاجتماعية، ومساعدته على اكتساب أنماطٍ سلوكيَّةٍ متعدِّدةٍ ومعارفٍ متنوِّعةٍ، من شأنها زيادة شعوره بالانتماء إلى المجتمع الذي يعيش فيه، بما له فيه من حقوقٍ، وما عليه من التزامات².

الفرع الثاني

قواعد الأمم المتحدة المُوَحَّدة بشأن تحقيق تكافؤ الفرص للأشخاص المُعَوَّقِينَ

استناداً إلى التجارب المُكَنَسَبة أثناء عقد الأمم المتحدة للأشخاص المُعَوَّقِينَ (1983-1992)، فقد اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1993 وثيقة القواعد الموضوعية بشأن تحقيق تكافؤ الفرص

¹ UN Docs, 1994.

² علي الشقراوي، مرجع سابق، ص 15 و 16.

للأشخاص ذوي الإعاقة¹، وتُشكّل كلٌّ من الشّريعة الدولية لحقوق الإنسان وبرنامج العمل العالمي المتعلق بالأشخاص المُعَوّقين الأساسَ السياسي والأخلاقي لهذه القواعد².

وعلى الرّغم من أنّ هذه القواعد لا تُعدُّ إلزاميّةً، فإنّه قد يتمُّ تطبيقها بدافع احترام قاعدةٍ من قواعد القانون الدولي. وهي تنطوي على التزامٍ معنويٍّ وسياسيٍّ قويٍّ من جانب الدول باتّخاذ إجراءاتٍ لتحقيق التكافؤ في الفرص للأشخاص المُعَوّقين، كما أنّها تتضمن مبادئٍ مهمّةً تتعلق بالمسؤولية والعمل والتعاون، وتُشير إلى مجالات ذات أهميّة حاسمة بالنسبة لنوعية الحياة وتحقيق المشاركة والمساواة الكاملتين، ثم إنّها تُقدّم للأشخاص المُعَوّقين ولمُنظّماتهم أداةً لرسم السياسات واتّخاذ الإجراءات، وتُشكّل سياسةً للتعاون التقني والاقتصادي بين الأمم، ومن خلال الأمم المتحدة وغيرها من المنظّمات³.

هذا ويبلّغ عدد القواعد المتعلقة بتحقيق تكافؤ الفرص للأشخاص ذوي الإعاقة اثنتين وعشرين قاعدةً، وهي تتراوح بين التّوعية والتعاون الدولي والتطّرق إلى شؤون التوظيف وغيرها من الشؤون الخاصة بهذه الفئة من الأشخاص.

فقد أوجبت هذه القواعد على الدول الاعتراف بالمبدأ الذي يُوجب منح الأشخاص المُعَوّقين صلاحية ممارسة ما لهم من حقوق الإنسان، وخصوصاً في ميدان التوظيف، على أن تكون لهم في المناطق الرّيفية والمناطق الحضرية على السّواء فرصٌ متكافئة للحصول على عملٍ مُنتجٍ ومُربحٍ في سوق العمل⁴.

¹ A/RES/48/96.

² وثيقة القواعد المُوحّدة بشأن تحقيق تكافؤ الفرص للأشخاص المُعَوّقين لعام 1993، المُقدّمة، الفقرة 13.

³ قرار اللجنة الاقتصادية والاجتماعية الموجه إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة:

A/C 3/48/C.3, 1 October 1993

⁴ وثيقة القواعد المُوحّدة بشأن تحقيق تكافؤ الفرص للأشخاص المُعَوّقين لعام 1993، القاعدة السابعة، المُقدّمة.

كما تُؤكِّد القواعد المُوحَّدة وجوب عدم قيام القوانين والأنظمة السَّارية في ميدان التوظيف بالتمييز ضدَّ الأشخاص المُعَوَّقين، وعدم وضع العراقيل في سبيل تشغيلهم¹، بل إنَّ على الدول أن تدعم بقوةٍ إشراك الأشخاص المُعَوَّقين في السوق المفتوحة للتوظيف، حيث يمكن تحقيق هذا الدعم من خلال اتِّخاذ مجموعةٍ من التدابير كالتدريب المهني، أو مُخطَّطات الحِصص التي تستهدف توفير الحوافز، أو الوظائف المحجوزة أو المُخصَّصة، أو الفُرُوض أو المِنَح التي يَتِمُّ تقديمها للأعمال الرَّبحية الصغيرة، أو مَنح عقودٍ حصريَّةٍ أو أولويَّةٍ في حقوق الإنتاج، أو الامتيازات الضريبيَّة، أو مراعاة أحكام العقود، أو غير ذلك من ضُروب المساعدة التَّقنيَّة أو المالية المُقدَّمة للمؤسسات التي تستخدم عاملين من ذوي الإعاقة².

هذا ويتوجَّب على جميع الدول وفقاً لهذه القواعد أن تُبأشِر وتدعم حملات توعية الجمهور الرامية إلى التغلُّب على الاتِّجاهات السلبية، وأن تعمل على تأمين التجهيزات المتعلقة بالعاملين من ذوي الإعاقة³، كما يتعيَّن على الدول -بوصفها صاحب عملٍ- أن تهيئ الظروف المُواتية لتوظيف الأشخاص المُعَوَّقين في القطاع العام⁴، وأن تتعاون مع مُنظَّمات العمَّال ومُنظَّمات أصحاب العمل من أجل ضمان اتِّباع سياساتٍ مُنصِّفةٍ في مجال التَّعيين والترقيَّة وشروط الخدمة ومُعدَّلات الأجور، واتِّخاذ تدابير لتحسين بيئة العمل⁵.

¹ وثيقة القواعد المُوحَّدة بشأن تحقيق تكافؤ الفرص للأشخاص المُعَوَّقين لعام 1993، القاعدة السابعة، الفقرة الأولى.

² المرجع السابق، القاعدة السابعة، الفقرة الثانية.

³ المرجع السابق، القاعدة السابعة، الفقرة الرابعة.

⁴ المرجع السابق، القاعدة السابعة، الفقرة الخامسة.

⁵ المرجع السابق، القاعدة السابعة، الفقرة السادسة.

وينبغي للجهات المذكورة أن تتعاون كذلك مع منظمات الأشخاص المعوقين بشأن جميع التدابير الرامية إلى إيجاد فرص التدريب والتوظيف لهذه الفئة من الأشخاص، بما في ذلك نظام ساعات العمل المرنة والعمل الجزئي والعمل المستقل واقتسام الوظائف وخدمات الرعاية المنزلية¹.

وفي جميع الأحوال، فإنّ القواعد الموحدة تُؤكد على أنّ الهدف يجب أن يتمثل دائماً في حصول الأشخاص المعوقين على عملٍ في سوق العمل المفتوحة. أمّا فيما يتعلق بحالة الأشخاص المعوقين الذين لا يمكن تلبية احتياجاتهم من خلال سوق العمل المفتوحة، فإنّ البديل يمكن أن يتمثل في توفير وحداتٍ صغيرةٍ من العمالة المحمية أو المدعومة. وإنّ من المهمّ تقييم نوعيّة هذه البرامج من حيث جدواها وكفاءتها في إتاحة الفرص للأشخاص المعوقين لكي يحصلوا على عملٍ في سوق العمل².

وعلى الرغم من أهميّة هذه القواعد في تكريس حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، إلا أنّها تبقى غير كافيةٍ بحدّ ذاتها في هذا المجال، إذ يُشير الواقع العملي إلى استمرار معاناة الأشخاص ذوي الإعاقة من تحدياتٍ كثيرةٍ تُعيق ممارستهم لحقوقهم وأداءهم لواجباتهم بشكلٍ طبيعيٍّ، حتّى بعد اعتماد هذه القواعد. كما أنّ القواعد الموحدة قد افتقرت إلى الطابع الإلزامي الذي تتمتع به الصكوك الدولية، فهي تكتفي بتقديم التوجيهات للدول الأعضاء، دون أن تكون تلك الدول مُلزَمة بتطبيقها على أرض الواقع. بينما تُفرض الصكوك الدولية عادةً التزاماتٍ مُحددة على الدول المُصادقة عليها، كما تتولى هيئة رصدٍ مُتخصصةٍ مراقبة مسار التقدّم الذي تُحقّقه الدول بصدد تنفيذ أحكام الصك أو الاتفاقية ذات الصلة³.

¹ وثيقة القواعد الموحدة بشأن تحقيق تكافؤ الفرص للأشخاص المعوقين لعام 1993، القاعدة السابعة، الفقرة التاسعة.

² المرجع السابق، القاعدة السابعة، الفقرة السابعة.

³ منى عبد الجواد، أسئلة متكررة حول اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، بحوث ودراسات منظمة التأهيل الدولي، الدوحة، 2013، ص33.

المطلب الثاني

الحق في العمل بموجب اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة

لعام 2006

رأينا فيما سبق أنّ حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة كانت متناثرة في مجموعة من الوثائق الدولية غير الملزمة، حيث إنّ النهج الفلسفي المنبثق في عددٍ من هذه الوثائق (ولاسيما في الإعلانات القديمة منها) لم يكن متفقاً مع مبدأ المساواة والإدماج المجتمعي الكامل للأشخاص ذوي الإعاقة، كما أنّ الطابع غير الملزم لتلك الوثائق قد جعل من تنفيذ الحكومات لها أمراً نادراً¹، فضلاً عن ندرة وجود آليات الرصد المُخصّصة لقياس مدى الالتزام بتنفيذ هذه الوثائق.

بناءً عليه، ومن أجل تسليط الضوء على تلك الفئة من المجتمع -والتي لا تقل أهمية عن غيرها بطبيعة الحال- ولتكريس حقوقها بشكل فعلي (بما في ذلك حق الأشخاص المعوقين في الحصول على عملٍ يتناسب مع قدراتهم، ويُراعي مختلف أوضاعهم)؛ فقد استمر بذل الجهود بهذا الصدد من قبل الأمم المتحدة، إلى أن أسفر ذلك عن وضع مسودة لاتفاقية الخاصة بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة عام 2004²، ومن ثمّ اعتماد اتفاقية دولية رسمية بهذا الخصوص عام 2006.

¹ Quinn (Gerard) and Degener (Theresia), "Human Rights Are for All: A Study on the Current Use and Future Potential of the UN Human Rights Instruments in the Context of Disability", et al (study commissioned by the OHCHR), 2002, p9.

² ليا ليفين، حقوق الإنسان: أسئلة وأجوبة، إصدارات اليونسكو، ترجمة: علاء شبلي، مطبعة لون للتوزيع والنشر، المغرب، 2009، ص68.

لذا فإننا سنتطرق فيما يلي لدراسة الظروف التي تمّ خلالها الإعداد لاتفاقية عام 2006، والتعريف بأهم المبادئ والالتزامات المترتبة بموجبها، ثم نقوم بالتركيز على الأحكام المتعلقة بحقّ الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل، وتحليل تلك الأحكام ومحاولة تقييمها. وسيكون ذلك من خلال الفرعين التاليين.

الفرع الأول

الإعداد للاتفاقية وأحكامها العامة

لقد اعتمدت الجمعية العامة لمنظمة التأهيل الدولية عام 1999 ميثاقاً جديداً دعت فيه إلى وضع اتفاقية دولية حول حقوق الأشخاص المعوّقين. وقد أعرب ممثلون عن كلّ من منظمة التأهيل الدولية والمنظمة الدولية للمعوّقين ومنظمة الدمج الدولية والاتحاد العالمي للمكفوفين والاتحاد العالمي للصم خلال اجتماعهم في بكين في شهر آذار من العام 2000 عن قلقهم الشديد حيال هذا الموضوع، وحرصهم على ضرورة أن تُؤلّد نصوص منظمة الأمم المتحدة أثراً إيجابياً على حياة الأشخاص المعوّقين، كما دعوا إلى التعاون الدولي من أجل بلورة واعتماد اتفاقية دولية جديدة بهذا الشأن¹.

كذلك، فقد أعلنت لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان عن قلقها حيال مواءمة التدابير المتوقّرة، وقد اعتمدت اللجنة في اجتماعها المنعقد في نيسان 2000 قراراً تدعو فيه المفوض الأعلى لحقوق الإنسان إلى دراسة تدابير تهدف إلى تعزيز حماية حقوق الإنسان بالنسبة للأشخاص المعوّقين والإشراف عليها².

¹ آرثر أوريلي، مرجع سابق، ص44.

² UNGA, 2000/51.

وبالفعل، فقد أطلق مكتب المفوض الأعلى دراسة لتقييم المعايير والآليات المتوفرة في مجالي حقوق الإنسان والإعاقة، وقد تم رفع النتائج الأولية أمام اجتماع انعقد في مكتب المفوض الأعلى في جنيف في كانون الثاني 2002¹.

هذا وقد اتفق المشاركون في اجتماع جنيف على ضرورة اعتماد مقاربة متعددة الجوانب خاصة بالإعاقة، وجرى الاتفاق على ضرورة التركيز على البعد الإنساني للشؤون قيد الدراسة. وحُصت الدراسة إلى أنه لا يجب النظر إلى أي اتفاقية جديدة كبديل عن زيادة الاهتمام بشؤون الإعاقة داخل منظومة حقوق الإنسان الدولية القائمة. بل إن النقاش قد وسّع من آفاق المقاربة، حيث سلط الضوء على ضرورة تعزيز جهود التنمية الاجتماعية في مجال الإعاقة، ودمج عمل منظمة الأمم المتحدة في هذا الميدان مع معالجة المسألة من زاوية حقوق الإنسان².

وفي غضون ذلك، اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة في كانون الأول 2001 قراراً برعاية الحكومة المكسيكية يقضي بإنشاء لجنة خاصة مفتوحة لمشاركة جميع الدول الأعضاء والمراقبين في الأمم المتحدة، بغية النظر في مقترحات اتفاقية دولية شاملة ومتكاملة لحماية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة وصون كرامتهم، وذلك استناداً إلى المقاربة الشمولية التي تم اعتمادها في مجال التنمية الاجتماعية³.

وعلى إثر إجراءاتٍ منفتحةٍ وشفافةٍ تكفل مشاركة الأطراف المهتمة كافة، ولاسيما الأشخاص ذوي الإعاقة ومنظماتهم، اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة في 13 كانون الأول 2006 اتفاقية بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة⁴، حيث تُعد الاتفاقية المذكورة اتفاقية شاملة ومتكاملة لحماية

¹ آرثر أوريلي، مرجع سابق، ص 44 و 45.

² المفوض السامي لحقوق الإنسان، الدراسة المتعلقة بحقوق الإنسان والإعاقة، 2002.

³ A/RES/56/168.

⁴ A/RES/61/106.

وتعزيز حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة والحفاظ على كرامتهم، إذ من شأنها أن تُقدّم مساهمةً جوهريّةً فيما يتعلق بتدّارك الحرمان الاجتماعي البالغ الذي تتعرض له تلك الفئة من الأشخاص، وأن تُشجّع مشاركتهم في المجالات المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية على أساس تكافؤ الفرص، سواء في البلدان النامية أو المتقدّمة¹.

والجدير بالذكر أنّ اتفاقية الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة قد دخلت حيّز النّفاذ في 3 أيار 2008، وذلك بعد أن تمّت المصادقة عليها من قبل 20 دولةً على النحو المنصوص عليه في هذه الاتفاقية كشرطٍ لنفاذ أحكامها، بينما يبلغ عدد الدول التي قامت بالتوقيع والمصادقة على الاتفاقية المذكورة حتى الآن 185 دولةً، ما يجعلها واحدةً من أكثر المعاهدات الدولية قبولاً في مجال حقوق الإنسان.

هذا ولا تسعى الاتفاقية إلى إرساء حقوقٍ جديدةٍ، بل تُكرّر وتؤكد وتُحدّث الحقوق المنصوص عليها في المواثيق الدولية الأخرى، وتشدّد على أنّ هذه الحقوق إنّما تنطبق بمجملها على الأشخاص ذوي الإعاقة، كما تنصّ الاتفاقية على تشكيل لجنةٍ لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة تتولى رصد الاتفاقية².

وتُلزم الاتفاقية الدول الأطراف بالتشاور مع الأشخاص ذوي الإعاقة عن قُربٍ، وإشراكهم من خلال المنظّمات التي تُمثّلهم في تطوير وتنفيذ التّشريعات والسياسات الرّامية إلى تطبيق الاتفاقية، وفي أيّ قراراتٍ أخرى تتعلق بقضايا الأشخاص المُعوّقين³.

والحقيقة أنّ اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة تُعدّ أهمّ صكٍّ قانونيٍّ تناول هذا الموضوع، كما أنّها تُعدّ أول اتفاقيةٍ شاملةٍ لحقوق الإنسان في القرن الحادي والعشرين يتمّ فتح باب التوقيع عليها أمام منظمّات التكامل الإقليمي، فضلاً عن أنّها تُشكّل تحوّلاً في الموقف والنهج المتبعين

¹ اتفاقية الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لعام 2006، الديباجة، الفقرة (د).

² المرجع السابق، المادة 34.

³ المرجع السابق، المادة الرابعة، الفقرة الثالثة.

تجاه الأشخاص ذوي الإعاقة، حيث عكست هذه الاتفاقية التحول من نموذج التعامل الطبي مع هؤلاء الأشخاص إلى نموذج التعامل الاجتماعي، والانتقال من مقاربة الشفقة إلى مقاربة حقوقية قانونية واضحة¹.

وقد أقرت هذه الاتفاقية عدداً من المبادئ الأساسية ذات الصلة بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، والتي تتمثل بما يلي:

أ- احترام الكرامة المتأصلة لدى الأشخاص ذوي الإعاقة واحترام استقلالهم الذاتي، بما في ذلك حرية تقرير خياراتهم بأنفسهم واستقلاليتهم.

ب- عدم التمييز.

ج- مشاركة وإشراك الأشخاص ذوي الإعاقة بصورة كاملة وفعالة في المجتمع.

د- احترام الفوارق وقبول الأشخاص ذوي الإعاقة كجزء من التنوع البشري والطبيعة البشرية.

هـ- تكافؤ الفرص.

و- إمكانية الوصول.

ز- المساواة بين الرجل والمرأة.

ح- احترام القدرات المتطورة للأطفال ذوي الإعاقة، واحترام حقهم في الحفاظ على هويتهم².

كما رُتبت الاتفاقية على الدول الأطراف مجموعة من الالتزامات العامة والخاصة، حيث تتضمن

الالتزامات العامة -على سبيل المثال- ما يلي:

¹ Guernsey (Katherine), Nicoli (Marco) and Ninio (Alberto), Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Its Implementation and Relevance for the World Bank, 2007, p8.

² اتفاقية الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لعام 2006، المادة الثالثة.

- اتّخاذ جميع التدابير الملائمة، التشريعية منها والإدارية وغيرها من التدابير، لإنفاذ الحقوق المُعترف بها في هذه الاتفاقية.
- مُراعاة حماية وتعزيز حقوق الإنسان للأشخاص ذوي الإعاقة في جميع السياسات والبرامج.
- كفالة تصوّف السلطات والمؤسسات العامة بما يتفق مع هذه الاتفاقية.
- اتّخاذ جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز على أساس الإعاقة من جانب أيّ شخصٍ أو مُنظمةٍ أو مؤسسةٍ خاصة.
- تشجيع تدريب الاختصاصيين والموظّفين العاملين مع الأشخاص ذوي الإعاقة في مجال الحقوق المُعترف بها في هذه الاتفاقية¹.
- بينما تتضمّن الالتزامات المتعلقة بإعادة التأهيل اتّخاذ تدابير فعّالة ومناسبة لتمكين الأشخاص ذوي الإعاقة من بلوغ أقصى قدرٍ من الاستقلالية والمحافظة عليها، وتحقيق إمكاناتهم البدنية والاجتماعية والمهنية على الوجه الأكمل، وتوفير خدماتٍ وبرامجٍ شاملةٍ للتأهيل وإعادة التأهيل، وخاصةً في مجالات الصحة والعمل والتعليم والخدمات الاجتماعية².

¹ اتفاقية الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لعام 2006، المادة الرابعة.

² المرجع السابق، المادة 26، الفقرة الأولى.

الفرع الثاني

حماية حقّ الأشخاص المُعَوِّقين في العمل من خلال اتفاقية عام 2006

لقد تضمّنت اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة أحكاماً مُهمّةً فيما يتعلق بحقّ العمل لتلك الفئة من الأشخاص. وسنقوم فيما يلي بدراسة تلك الأحكام وتحليلها وتحديد علاقتها بالأحكام الأخرى للاتفاقية، ثم نحاول تقييم دورها في تكريس ذلك الحق وحمايته.

أولاً- الأحكام المتعلقة بحقّ العمل في الاتفاقية:

لقد وَرَدَت هذه الأحكام في المادة 27 من اتفاقية عام 2006، والتي تنصّ على ما يلي:

((1- تعترف الدول الأطراف بحقّ الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل، على قدم المساواة مع الآخرين، ويشمل هذا الحقّ إتاحة الفرصة لهم لكسب الرزق في عملٍ يختارونه أو يقبلونه بحريّة في سوق عملٍ وبيئة عملٍ مفتحتين أمام الأشخاص ذوي الإعاقة وشاملتين لهم ويسهل انخراطهم فيهما، وتحمي الدول الأطراف إعمال الحقّ في العمل وتُعزّزه، بما في ذلك حقّ أولئك الذين تُصيبهم الإعاقة خلال عملهم، وذلك عن طريق اتّخاذ الخطوات المناسبة، بما في ذلك سنّ التشريعات، لتحقيق عدّة أهدافٍ منها:

أ- حظر التمييز على أساس الإعاقة فيما يختصّ بجميع المسائل المتعلقة بكافة أشكال العمالة. ومنها شروط التوظيف والتعيين والعمل، واستمرار العمل، والتقدّم الوظيفي، وظروف العمل الآمنة والصحيّة.

ب- حماية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في ظروف عملٍ عادلةٍ وملائمةٍ، على قدم المساواة مع الآخرين، بما في ذلك تكافؤ الفرص وتفاضلي أجرٍ مُتساوٍ لقاء القيام بعملٍ مُتساوي

القيمة، وظروف العمل المأمونة والصحية، بما في ذلك الحماية من التحرش، والانتصاف من المظالم.

ج- كفالة تمكين الأشخاص ذوي الإعاقة من ممارسة حقوقهم العمالية والنقابية على قدم المساواة مع الآخرين.

د- تمكين الأشخاص ذوي الإعاقة من الحصول بصورة فعّالة على البرامج العامة للتوجيه التقني والمهني، وخدمات التوظيف، والتدريب المهني والمستمر.

هـ- تعزيز فرص العمل والتقدم الوظيفي للأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل، فضلاً عن تقديم المساعدة على إيجاد العمل والحصول عليه والمداومة عليه والعودة إليه.

و- تعزيز فرص العمل الحرّ، ومباشرة الأعمال الحرّة، وتكوين التعاونيات، والشروع في الأعمال التجارية الخاصة.

ز- تشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة في القطاع العام.

ح- تشجيع عمالة الأشخاص ذوي الإعاقة في القطاع الخاص من خلال انتهاج سياسات واتخاذ تدابير مناسبة، قد تشمل البرامج التصحيحية، والحوافز، وغير ذلك من التدابير.

ط- كفالة توفير ترتيبات تيسيرية معقولة للأشخاص ذوي الإعاقة في أماكن العمل.

ي- تشجيع اكتساب الأشخاص ذوي الإعاقة للخبرات المهنية في سوق العمل المفتوحة.

ك- تعزيز برامج إعادة التأهيل المهني والوظيفي، والاحتفاظ بالوظائف، والعودة إلى العمل لصالح الأشخاص ذوي الإعاقة.

2- تكفل الدول الأطراف عدم إخضاع الأشخاص ذوي الإعاقة للرقّ أو العبودية، وحمايتهم

على قدم المساواة مع الآخرين، من العمل الجبري أو القسري.))

ومن خلال ما سبق، نستخلص أنَّ المادة 27 قد سَعَت من خلال بنودها المختلفة لتمكين الأشخاص ذوي الإعاقة من ممارسة حقهم في العمل اللائق، ما يُؤكِّد أهمية مشاركة تلك الفئة في صياغة بنود الاتفاقية، بشكلٍ يسمح للأشخاص ذوي الإعاقة بالتمتع بجميع حقوقهم، ومن ضمنها الحق في العمل، والحقوق للصيقة به كالحق في الحماية أثناء تأدية العمل، والحق في الأجر المتساوي والعادل، والحق في الضمان والتأمين الاجتماعي، والحق في الراحة، وفي ممارسة العمل النقابي، وفي الترقية والتطوير والتكوين المتواصل، وفي الحماية من جميع أشكال الرُّق والاستعباد التي قد يخضع لها قسراً الأشخاص ذوو الإعاقة.

وبخصوص هذا الحق الأخير، نلاحظ أنَّ اتفاقية عام 2006 تُلزم الدول الأطراف بعدم إخضاع الأشخاص ذوي الإعاقة للرُّق أو العبودية، وبأن تقوم بحمايتهم، على قدم المساواة مع الأشخاص الآخرين، من العمل الجبري أو القسري (الفقرة الثانية من المادة 27).

وبالفعل، فإن الواقع يُؤكِّد أنَّ الأشخاص ذوي الإعاقة، وبخاصة ذوي الإعاقة الذهنية أو النفسية، مُعرَّضون على نحوٍ خاصٍّ لحالات العمل القسري، والاستغلال بسبب الأفكار المُسبقة المتعلقة بقدراتهم الجسدية والعقلية¹.

كما يُلاحظ أنَّ هذه الاتفاقية تكاد تُحيط بالحق في العمل إحاطةً تامةً، وذلك من خلال إلزامها جميع الدول بتوفير فرص عملٍ حقيقية تتفق مع ظروف هؤلاء الأشخاص، على أن يكون الخيار لهم، سواء كانت الإعاقة موجودةً قبل الالتحاق بالعمل المختار أو كانت نتيجة حادثة عملٍ، مع إزالة جميع أشكال التمييز بينهم وبين الأشخاص الآخرين، بدءاً من شروط التوظيف والعمل، وانتهاءً ببيئة العمل،

¹ لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم (5) لعام 1994 بشأن الأشخاص المُعوقين، الفقرة

مع الحفاظ على تكافؤ الفرص، ولاسيما من حيث الأجر الذي يجب أن يتساوى في القيمة مع العمل الذي يقوم به الشخص كغيره من الأسوياء¹.

ثانياً - الترابط بين المادة 27 وغيرها من أحكام الاتفاقية:

يتوقّف الأعمال الكامل لأحكام المادة 27 من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، والتي تتعلق بشؤون العمل والعمالة، على تنفيذ موادٍ أخرى من الاتفاقية، ويرتبط بهذا التنفيذ ارتباطاً وثيقاً، وذلك على النحو التالي²:

أ- إنّ المادة الثامنة من الاتفاقية تُلزم الدول الأطراف باتّخاذ تدابير لإذكاء الوعي في المجتمع بأسره بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، ومكافحة القوالب النمطية والأفكار المُسبقة والممارسات المُضيرة المتعلقة بالأشخاص ذوي الإعاقة في جميع مجالات الحياة.

ب- تُلزم المادة التاسعة الدول الأطراف في الاتفاقية باتّخاذ التدابير المناسبة التي تكفل إمكانية وصول الأشخاص ذوي الإعاقة، على قدم المساواة، إلى البيئة الماديّة المحيطة ووسائل النقل والمعلومات والاتصالات، بما في ذلك تكنولوجيات ونُظُم المعلومات والاتصال، والمرافق والخدمات الأخرى المُتاحة لعامة الجمهور أو المقدّمة إليه، وتحديد العقبات والمُعوقات أمام إمكانية الوصول من أجل إزالتها.

ج- تنصّ المادة 12 من الاتفاقية على ضرورة أن تؤكّد الدول الأطراف من جديدٍ على حقّ الأشخاص ذوي الإعاقة في الاعتراف بهم في كل مكانٍ كأشخاصٍ أمام القانون، والإقرار بتمتّع الأشخاص ذوي الإعاقة بأهلية قانونية على قدم المساواة مع الآخرين في جميع مناحي الحياة.

¹ رضا عبد الحليم عبد المجيد عبد الباري، حقوق ذوي الاحتياجات الخاصة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، القاهرة، 2012، ص38.

² A/HRC/22/25.

د- بينما تنص المادة 17 على أن لكل شخص ذي إعاقة الحق في احترام سلامته البدنية والعقلية على قدم المساواة مع الآخرين.

ه- وتُلزم المادة 20 من اتفاقية عام 2006 الدول الأطراف باتخاذ تدابير تكفل للأشخاص ذوي الإعاقة حرية التنقل بأكبر قدر ممكن من الاستقلالية.

و- أما المادة 24 من الاتفاقية، فإنها تُلزم الدول الأطراف بالتسليم بحق الأشخاص ذوي الإعاقة في التعليم، دون تمييز وعلى أساس تكافؤ الفرص في نظام تعليمي جامع على جميع المستويات.

ز- بينما تُلزم المادة 26 الدول الأطراف بتوفير خدمات وبرامج شاملة للتأهيل وإعادة التأهيل وتعزيزها وتوسيع نطاقها، وخاصة في مجال العمل.

والجدير بالذكر أن مشاركة الأشخاص ذوي الإعاقة واندماجهم في المجتمع هي أمور تشكّل مبدأً عاماً من مبادئ اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، والتزاماً أساسياً من التزامات الدول الأطراف. وتدعو الاتفاقية إلى المشاركة الكاملة والفعّالة بهذا الصدد، وتُلزم الدول الأطراف بالتشاور الوثيق مع الأشخاص ذوي الإعاقة والمنظمات التي تُمثّلهم، وذلك بشأن وضع وتنفيذ التشريعات والسياسات الرامية إلى تنفيذ هذه الاتفاقية، وفي عمليات صنع القرار الأخرى بشأن المسائل التي تتعلق بهم، وإشراكهم فعلياً في ذلك. ويسري هذا الأمر كذلك فيما يخصّ مسألتَي العمل والعمالة على حدّ سواء¹.

¹ اتفاقية الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لعام 2006، المادة الرابعة، الفقرة الثالثة.

ثالثاً - تقييم دور الاتفاقية فيما يتعلق بحق العمل:

على الرغم من الدور الكبير الذي لعبته اتفاقية عام 2006 في تكريس حق العمل للأشخاص ذوي الإعاقة، وتعزيز الاعتراف بدورهم كعنصرٍ فعّالٍ في المجتمعات التي ينتمون إليها، فقد تخلّلتها بعض الثغرات وواجهت عدداً من الصعوبات.

ففيما يتعلق مثلاً بفكرة التمييز على أساس الإعاقة، نجد أنّ المادة 27 قد ذكرت كلمة "حَظَرٍ" بالنسبة لجميع الانتهاكات المتعلقة بأشكال العمالة كافة، ومنها شروط التوظيف والتعيين والعمل، واستمرار العمل، والتقدّم الوظيفي، وظروف العمل الآمنة والصحيّة. أمّا في سياق الحديث عن موضوع استبعاد الأشخاص ذوي الإعاقة واستغلالهم أو استغلال حاجتهم الماسّة والفعلية للعمل، وهي أمورٌ تُشكّل خطراً مباشراً على عمل هؤلاء الأشخاص؛ فقد ذكرت الاتفاقية -كما رأينا- أنّ الدول الأطراف إنّما تكفل عدم إخضاع الأشخاص ذوي الإعاقة للرقّ أو العبودية، وحمايتهم على قدم المساواة مع الأشخاص الآخرين من العمل الجبري أو القسري. فعبارة "تكفل عدم إخضاع" تبدو أقلّ وزناً من الناحية القانونية من لفظة "حَظَرٍ" التي تحمل قدراً كبيراً من الحماية لعمل الأشخاص ذوي الإعاقة، ما يثير بعض التساؤلات حول سبب هذا التباين الواضح في مدى شدة الأحكام المتعلقة بالحالتين السابقتين، إذ كان من المفترض أن يُعدّ العمل مكفولاً لجميع الأشخاص دون استثناء، وذلك من خلال حَظَر جميع الانتهاكات المرتكبة ضدّ حقّ الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل، ومن ضمنها التمييز، والاستبعاد، واستغلال الحاجة على حدّ سواء.

أمّا على الصعيد العملي، فعلى الرغم من اعتماد الاتفاقية منذ أكثر من عقدٍ من الزمن، فكثيراً ما يُحرّم الأشخاص ذوو الإعاقة حتى اليوم من حقّهم في العمل على قدم المساواة مع الآخرين، حيث يواجه هؤلاء الأشخاص -ولاسيما النساء منهم- حواجز جسديّة ونفسيّة ومعلوماتيّة

هائلةً تمنعهم من المشاركة في سوق العمل، ولا يتمتعون بنفس مستوى الوصول إلى فرص العمل مثل الأشخاص غير المُعَوَّقين¹.

ومن جهةٍ أخرى، فلا يزال الحقّ في تقاضي أجرٍ مُتساوٍ لقاء القيام بعمل مُتساوي القيمة يُعدُّ من حقوق الإنسان التي لم تتحقّق بعد للعديد من الأشخاص ذوي الإعاقة. فحتى في حال تعيين أشخاصٍ من ذوي الإعاقة، فإنَّهم يَحصلون عادةً على أجورٍ أقلّ من تلك الأجر التي يحصل عليها نظراؤهم السالمون من الإعاقة. وعلاوةً على ذلك، فكثيراً ما تحصل النساء ذوات الإعاقة على أجورٍ أقلّ من الأجر التي يحصل عليها الرجال ذوو الإعاقة².

هذا وتُظهر البيانات الجديدة أنّ التقدّم الكبير الذي تمّ إحرازه بعد اعتماد اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في عام 2006 قد توقّف أو ربّما انعكس تراجعاً خلال جائحة (كوفيد 19). فقد انخفضت نسبة وجود الأشخاص ذوي الإعاقة في ميدان التوظيف منذ عام 2019 وحتى عام 2020 في 11 دولةً من أصل 12 من الدول التي تتوفّر عنها بياناتٌ بهذا الخصوص³.

¹ "قاعدة بياناتٍ جديدةٍ لمنظمة العمل الدولية تُسلّط الضوء على تحدّيات سوق العمل التي يواجهها الأشخاص ذوو الإعاقة"، مقالٌ منشورٌ بتاريخ 13 حزيران 2022 على موقع أخبار الأمم المتحدة: <https://news.un.org>.

² A/HRC/22/25.

³ "قاعدة بياناتٍ جديدةٍ لمنظمة العمل الدولية تُسلّط الضوء على تحدّيات سوق العمل التي يواجهها الأشخاص ذوو الإعاقة، مرجع سابق.

المبحث الثاني

جهود منظمة العمل الدولية في حماية حقّ العمل للأشخاص ذوي الإعاقة

لقد تأسست منظمة العمل الدولية عام 1919، وهي تُعدُّ أقدم وكالات منظومة الأمم المتحدة المتخصصة. كما تتمتع هذه المنظمة ببنية ثلاثية، إذ تضمُّ ممثلين عن منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمّال، فهُم يُضاهون من حيث أصواتهم ما تمتلكه حكومات الدول الأعضاء من أصوات. ومن ثمّ، فإنّهم يُسهمون في صياغة سياسات المنظمة وبرامجها، وذلك من خلال المشاركة في مؤتمرات العمل الدولي، وفي عضوية مجلس الإدارة.

ولعلّ أول أهداف منظمة العمل الدولية إنّما يتمثّل في تعزيز فرص النساء والرجال في الحصول على العمل اللائق والمنتج في ظل الحرية والمساواة والأمن وكرامة الإنسان¹.

أمّا فيما يتعلق بحقّ العمل للأشخاص ذوي الإعاقة، فإنّ منظمة العمل الدولية قد اتخذت عبر تاريخها مجموعة من الإجراءات والتدابير القانونية والعملية لتوفير فرص العمل لتلك الفئة من الأشخاص، ومن ثمّ تحسين واقعها في سوق العمل، وحماية حقوق العمّال المعوّقين وتدريبهم وتأهيلهم مهنيّاً وفنياً، ومنع استغلالهم أو ممارسة التمييز ضدهم.

ولا تزال منظمة العمل الدولية تبذل جهداً كبيراً لتكريس حماية حقّ العمل للأشخاص ذوي الإعاقة، وضمان تمتّعهم بسائر الحقوق المتفرّعة عنه، حيث تعمل المنظمة الدولية على تحقيق تلك الأهداف من خلال تعزيز التعاون بهذا الشأن مع أجهزة الأمم المتحدة وبقية وكالاتها المتخصصة، وكذلك مع منظمات أصحاب العمل والمنظمات المُمثّلة للأشخاص ذوي الإعاقة.

إلا أنّ تنسيق جهود المنظمة الدولية مع الحكومات والجهات المعنية في الدول الأعضاء قد يلعب الدور الأبرز في ضمان حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة فيما يتعلق بمسألة العمالة، وذلك على الرّغم من

¹ آرثر أوريلي، مرجع سابق، ص 13.

وجود كثيرٍ من الصعوبات والعقبات التي قد يعود معظمها لتدهور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في عددٍ كبيرٍ من البلدان، فضلاً عن انتشار الحروب والنزاعات السياسية في مناطق واسعةٍ من العالم، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى تزايدٍ مستمرٍّ وملحوظٍ في نسبة الأشخاص المُصابين بإعاقاتٍ مختلفةٍ من جهةٍ، وتقليل نطاق الاهتمام بهذه الفئة من الأشخاص في معظم البلدان المتأثرة بظروفٍ من هذا النوع من جهةٍ أخرى.

على كلِّ حالٍ، فإنَّ اهتمام مُنظمة العمل الدولية بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة ضمن مجال اختصاصها قد مرَّ بمراحل متعددةٍ حاولت المُنظمة خلالها الاستجابة للتحديات المُستجدة في هذا السياق عن طريق اعتماد مجموعةٍ من الصّوك أو المُبادرات ذات الصلة. وقد تميّزت كلُّ مرحلةٍ من المراحل المذكورة بملامح مُعيّنة نحاول توضيحها من خلال المطلبين التاليين:

- المطلب الأول: الإجراءات السابقة لمُنظمة العمل الدولية فيما يتعلق بعمل الأشخاص ذوي الإعاقة.

- المطلب الثاني: الجهود الحديثة لمُنظمة العمل الدولية بخصوص عمالة الأشخاص ذوي الإعاقة.

المطلب الأول

الإجراءات السابقة لمنظمة العمل الدولية فيما يتعلق بعمل الأشخاص ذوي الإعاقة

يُقصد بالإجراءات السابقة في سياق البحث تلك الإجراءات التي تمَّ اتّخاذها على مستوى منظمة العمل الدولية حتى ثمانينيات القرن الماضي، حيثُ يعودُ تاريخ اهتمام مُنظمة العمل الدولية بمسألة حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة إلى بدايات تأسيسها، فقد أدركت المُنظمة الدولية منذ ذلك الوقت أهميّة تلك الفئة من الأشخاص بالنسبة لأيّ مجتمعٍ، وضرورة العمل على دعمها وحماية حقوقها المتعلقة بموضوع التوظيف والاستخدام في سوق العمل.

وعلى ذلك فقد اعتمد مؤتمر العمل الدولي لعام 1925 أول صكّ دوليٍّ يَضُمُّ أحكاماً خاصةً بالتأهيل المهني للأشخاص المُعوقين، حيث جاء ذلك بعد ستّ سنواتٍ فقط من انطلاق مُنظمة العمل الدولية.

وقد نصّت التوصية رقم 22 المتعلقة بالحدّ الأدنى لتعويض العمّال عن حوادث العمل على المبادئ التي لا بدّ من مراعاتها عند تحديد مبلغ التعويض عن الحوادث الصناعية، كما أوصت بتأمين التأهيل المهني للعمّال المُصابين، وبالوسائل التي ترى القوانين واللوائح الوطنية أنّها الأنسب بهذا الصدد. ومن ثمّ، فإنّ التوصية المذكورة قد حثّت الحكومات على تشجيع المؤسسات التي تضطلع بمثل هذا التأهيل المهني¹.

وعلاوةً على ذلك، فقد اتّخذت مُنظمة العمل الدولية عبر تاريخها عدداً من التدابير الضرورية، وأصدرت بعض الصّكوك المُهمّة فيما يتعلق بتكريس حقّ العمل للأشخاص ذوي الإعاقة، والتي نستعرض أبرزها في هذين الفرعين:

¹ آرثر أوريلي، مرجع سابق، ص14.

الفرع الأول

الاتفاقيات والتوصيات الصادرة بشأن حماية حقّ العمل للأشخاص ذوي الإعاقة

لقد اعتمدت مُنظمة العمل الدولية منذ نشأتها عدداً من الاتفاقيات والتوصيات التي حاولت من خلالها إرساء وتعزيز حقّ الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل، ونذكر منها ما يلي:

أولاً- التوصية رقم 71 لعام 1944:

فقد عاد الاهتمام بالتأهيل المهني وإتاحة فرص الاستخدام للأشخاص ذوي الإعاقة إلى الواجهة خلال الحرب العالمية الثانية، وذلك بسبب تعرّض كثيرٍ من الأشخاص للإصابة بالإعاقة خلال تلك الحرب، وضرورة إيجاد عمّالٍ مُتدربين لملء الوظائف التي شغرت إبان تعبئة العمّال، فكان أن اعتمد مؤتمر العمل الدولي في أيار 1944 التوصية رقم 71، وهي توصيةٌ شاملةٌ حول خدمات الاستخدام، بما فيها المعلومات حول سوق العمل والتوجيه والتدريب المهني، وقد كان العمّال ذوو الإعاقة من ضمن المجموعات التي غطتها تلك التوصية، إذ كان ينبغي توفير الفرص الكاملة لهؤلاء العمّال من أجل إعادة التأهيل، والتوجيه المهني المتخصّص، والتدريب وإعادة التدريب، والاستخدام في عملٍ مفيدٍ، وذلك بغضّ النظر عن سبب إعاقتهم¹.

هذا وتعرّض التوصية رقم 71 أمثلةً عن جملة مواضيعٍ مهمّةٍ بهذا الصدد كالدمج وتكافؤ الفرص والتدابير الإيجابية. فقد جاء في التوصية المذكورة أنّ معيار تدريب العمّال المُعوقين واستخدامهم هو صلاحية العامل للعمل أيّاً كان سبب إعاقته²، كما نصّت التوصية على ضرورة توثيق أوصل التعاون

¹ آرثر أوريلي، مرجع سابق، ص14.

² توصية مُنظمة العمل الدولية رقم 71 لعام 1944 حول تنظيم العمالة (الانتقال من الحرب إلى السّلم)، الفقرة 39.

بين الإدارات الطبيّة للأشخاص المُعَوِّقِينَ وإدارات إعادة التأهيل المهنيّ والتوظيف¹، ونصّت كذلك على ضرورة توفير توجيه مهنيّ مُتخصّصٍ للأشخاص المُعَوِّقِينَ بحيث يمكن تقييم قدرة كلّ عاملٍ من ذوي الإعاقة، واختيار شكل العمل الأكثر ملاءمةً له².

كما جاء في التوصية رقم 71 لعام 1944 ما يلي:

1- يتلقّى العمّال المُعَوِّقُونَ حيثما أمكن تدريباً في الشركة مع العمّال القادرين، بنفس الشروط ونفس الأجر.

2- يستمر التدريب إلى أن يصبح الشخص المُعَوِّق قادراً على الالتحاق بالعمل كعاملٍ كفءٍ في المهنة التي تدرب عليها.

3- تُبذل الجهود بقدر الإمكان لإعادة تدريب العمّال المُعَوِّقِينَ على مهنتهم السابقة أو مهنة مرتبطة بها تكون مؤهلاتهم السابقة مفيدة فيها.

4- يُشجّع أصحاب العمل الذين تتوفّر لديهم تسهيلات تدريب مناسبة على تدريب نسبة معقولة من العمّال المُعَوِّقِينَ.

5- تُوفّر مراكز تدريبٍ متخصّصةٍ تخضع لإشرافٍ طبيّ مناسبٍ للأشخاص المُعَوِّقِينَ الذين يحتاجون مثل هذا التدريب³.

أمّا فيما يتعلق بموضوع تكافؤ الفرص، فإنّنا نجد أنّ التوصية رقم 71 تنصّ على ما يلي:

¹ توصية منظمّة العمل الدوليّة رقم 71 لعام 1944 حول تنظيم العمالة (الانتقال من الحرب إلى السّلم)، الفقرة 40.

² المرجع السابق، الفقرة 41.

³ المرجع السابق، الفقرة 42.

1- تُتَّخَذُ تدابير خاصة لضمان تكافؤ الفرص للعمال المعوقين على أساس قدرتهم على العمل، ويُشجَّع أصحاب العمل -عن طريق وسائل الإعلام واسعة الانتشار وغيرها من الوسائل- ويلزمون عند الضرورة باستخدام حصّة معقولة من العمال المعوقين.

2- تُعطى الأولوية في بعض المهن التي تناسب بوجه خاص استخدام العمال المعوقين إعاقةً شديدةً لهؤلاء العمال على كل العمال الآخرين.

3- تُبذَل الجهود، بالتعاون الوثيق مع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، للتغلب على أشكال التمييز في العمالة ضد العمال المعوقين، والتي لا ترتبط بقدرتهم على أداء الوظيفة، وللتغلب على العقبات أمام استخدامهم، بما في ذلك إمكانية زيادة الأعباء المتعلقة بتعويض العاملين.

4- تُوفَّر العمالة في عمل مفيد في مراكز خاصة في ظروف غير تنافسية لكل العمال المعوقين الذين لا يمكن تأهيلهم للاستخدام العادي، وتُجمَع إدارات الاستخدام المعلومات عن المهن الملائمة بوجه خاص لمختلف الإعاقات، وحجم مواقع إمكانات استخدام المعوقين¹.

وعلى الرغم من أن التوصية رقم 71 لم تُشر بوضوح إلى الاختلافات من حيث النوع الاجتماعي في الأحكام المتعلقة بالعمال ذوي الإعاقة، إلا أنها قد شددت مراراً على "تكافؤ الفرص الكامل" بين النساء والرجال فيما يتعلق بالتوظيف على أساس الجدارة والمهارة والخبرة الفردية، والأجر المتساوي للعمل المتساوي، والوصول إلى مزيد من التعليم والتدريب².

¹ توصية منظمة العمل الدولية رقم 71 لعام 1944 حول تنظيم العمالة (الانتقال من الحرب إلى السلم)، الفقرة 43.

² آرثر أوريلي، مرجع سابق، ص 16.

ثانياً - اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 102 لعام 1952 بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي:

دعت هذه الاتفاقية المؤسسات المختلفة، أو الإدارات الحكومية التي تُقدّم الرعاية الطبية، إلى التعاون عند الاقتضاء مع الأقسام العامة للتأهيل المهني، بغرض إعداد الأشخاص ذوي الإعاقة للحصول على عملٍ مناسبٍ¹.

كما نصّت الاتفاقية المذكورة على أنّه يجوز للقوانين أو اللوائح الوطنية أن تسمح لهذه المؤسسات أو الإدارات بضمان تأمين التأهيل المهني للأشخاص ذوي الإعاقة².

ثالثاً - توصية منظمة العمل الدولية رقم 99 لعام 1955 بشأن التأهيل المهني:

لقد تمّ اعتماد توصية منظمة العمل الدولية رقم 99 لعام 1955 حول التأهيل المهني للأشخاص المعوّقين لتكون آنذاك واحدةً من أبرز الصّكوك القانونية المتعلقة بهذه الفئة من الأشخاص، كما شكّلت التوصية المذكورة قاعدةً لجميع التشريعات الوطنية المتعلقة بالتوجيه والتدريب المهني وتوظيف الأشخاص ذوي الإعاقة³.

هذا وقد أوردت التوصية رقم 99 تعريفاً للأشخاص ذوي الإعاقة يُساوي حالياً من حيث الجوهر التعريف الذي تعتمد عليه منظمة العمل الدولية⁴. وقد استندت التوصية إلى أحكامٍ أساسيةٍ وردت في نصوصٍ سابقةٍ تُعنى على سبيل المثال بدمج التدريب المهني وتكافؤ الفرص والأجر المتساوي للعمل المتساوي وتعزيز الأبحاث. كما تضمّ التوصية المذكورة وسائل لتعزيز فرص الاستخدام بالنسبة للعمّال المعوّقين، وذلك بالتعاون الوثيق مع منظمات أصحاب العمل والعمّال، وتُبيّن كذلك الحصص والوظائف المحجوزة،

¹ اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 102 لعام 1952 بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي، المادة 35، الفقرة الأولى.

² المرجع السابق، المادة 35، الفقرة الثانية.

³ ILO, Vocational Rehabilitation and Employment of Disabled Persons, Geneva, 1998.

⁴ توصية منظمة العمل الدولية رقم 99 لعام 1955 بشأن التأهيل المهني، الفقرة 1/11/3.

وتعمل على إيجاد التعاونيات والمشغل المَحْمِيَّة، وعليه، فقد تمَّ تحديد دور مُنظَّمة العمل الدولية في تأمين المساعدة الاستشارية والتَّقْنِيَّة وتنظيم حلقاتٍ دوليَّةٍ لتبادل الخبرات ومختلف أشكال التعاون الدولي، بما في ذلك تدريب طاقم إعادة التأهيل. كما أوردت التوصية رقم 99 أحكاماً خاصةً بالأطفال والأحداث من ذوي الإعاقة¹.

ويمكن القول -بشكلٍ عامٍّ- إنَّ مُنظَّمة العمل الدولية قد اهتمَّت عبر تاريخها بشؤون العمَّال ذوي الإعاقة، وذلك من خلال مختلف الاتفاقيات والتوصيات الصادرة عن المنظمة الدولية. ففي عام 1946، دعت كلُّ من اتفاقية الفحص الطَّبِّي للأحداث رقم 77 حول الصناعة، واتفاقية الفحص الطَّبِّي للأحداث رقم 78 حول المهَن غير الصناعية، وتوصية الفحص الطَّبِّي للأحداث رقم 79 بشأن مواعمة الاستخدام، دعت جميعها إلى اتِّخاذ التدابير اللازمة من قِبَل الهيئات المختصة لتدريب الأحداث المُعَوِّقِينَ وتأهيلهم مِهْنِيًّا. بينما دعت اتفاقية إدارات التوظيف رقم 88 والتوصية رقم 83 المعتمدَتان عام 1948 والمتعلقَتان بتنظيم خدمات الاستخدام، إلى اتِّخاذ التدابير المناسبة لتلبية حاجات العمَّال المُعَوِّقِينَ، وأوصتا بالعمل على "الشروط أو الدِّراسات الخاصة" حول شؤونٍ متعدِّدةٍ، كتوظيف العمَّال المُعَوِّقِينَ. كما أوصتا خدمات الاستخدام بعدم التمييز بين طالبي العمل على أساس العِرْق أو اللون أو الجنس أو المعتقد عند إحالة العمَّال إلى الاستخدام².

¹ آرثر أوريلي، مرجع سابق، ص 18.

² المرجع السابق، ص 16.

الفرع الثاني

تدابير منظمة العمل الدولية بشأن الأشخاص ذوي الإعاقة

إضافةً إلى ما سبق ذكره من اتفاقياتٍ وتوصياتٍ مُهمّةٍ، فقد نصّت مُنظمةُ العمل الدولية على بعض السياسات والتدابير الإضافيّة التي ترى تطبيقها بشأن استخدام الأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل، حيث وردت هذه التدابير والسياسات في مجموعةٍ أخرى من الصّكوك الصادرة عن المنظمة الدولية فيما بعد.

إذ تُحدّد كلّ من اتفاقيةُ منظمة العمل الدولية رقم 111 لعام 1958 حول التمييز في الاستخدام والمهنة والتوصية المتعلّقة بها سياساتٍ لمكافحة التمييز من خلال تعزيز المساواة في الفرص والمعاملة. ونظراً لما أولته المنظمة سابقاً من أهميّة لمسألة الإعاقة، فقد كان من المفاجئ ألا تُردّ الإعاقة صراحةً في هذه الصّكوك بالذات، وذلك بوصفها ركناً يُحظر التمييز على أساسه. إلا أنّ الاتفاقية رقم 111 قد جاءت بـ"تدابير خاصّة" في حالة الأشخاص ذوي الإعاقة، فهي تنصّ على أنّه يجوز لأيّ دولةٍ عضوٍ، بعد التشاور مع ممثلي منظمات أصحاب العمل والعمّال إن وُجِدَت، ألا تُعدّ من قبيل التمييز أيّ تدابير خاصّةٍ أخرى يكون القصد منها مراعاة احتياجاتٍ خاصّةٍ لأشخاصٍ يُعرّف عموماً بحاجتهم إلى حمايةٍ أو مساعدةٍ خاصّةٍ، لأسبابٍ مثل الجنس أو السنّ أو العجز، أو المسؤوليات العائلية أو المستوى الاجتماعي أو الثقافي¹.

ولقد أدركت المنظمة الدولية أثر التغيير التكنولوجي على الوظائف، فأصدرت عام 1965 قراراً بشأن التأهيل المهني للأشخاص ذوي الإعاقة، وكذلك بشأن التّقنيات التي تستخدمها الدول الأعضاء من أجل تأهيل الأشخاص المُعوّقين وتدريبهم لأداء أشكالٍ جديدةٍ من العمالة².

¹ اتفاقية وتوصية منظمة العمل الدولية رقم 111 لعام 1958 حول التمييز في الاستخدام والمهنة، المادة الثانية، الفقرة الخامسة.

² آرثر أوريلي، مرجع سابق، ص 19.

هذا وقد تجلّى الاهتمام المتواصل لمنظمة العمل الدولية بشؤون العمّال المُعَوّقين من خلال اتفاقية إعانات العجز والشيخوخة والورثة رقم 128 لعام 1967، والتي تشترط على كل دولة الالتزام -في ظل ظروفٍ محدّدة- بما يلي:

أ- توفير خدمات التأهيل المصمّمة لإعداد الشخص المُعَوّق حيثما أمكن لاستعادة نشاطه السابق أو إعداده حيثما لم يكن ذلك ممكناً لأنسب نشاطٍ بديلٍ مُدرّ للدخل مع مراعاة استعداداته وقدراته.

ب- اتّخاذ تدابير لدعم توظيف الأشخاص المُعَوّقين في الأعمال المناسبة¹.

وقد غدا من الواضح تصميم منظمة العمل الدولية على بلورة سياسةٍ مُعيّنة بشأن التأهيل المهني وإزالة مختلف أشكال التمييز المتعلقة بعمل الأشخاص ذوي الإعاقة، وتجلّى ذلك باعتماد مؤتمر العمل الدولي لعام 1968 قراراً بشأن العمّال المُعَوّقين. وبموجب هذا القرار، يُسأل المدير العام عن إجراء الدّراسات الضرورية لتمكين المؤتمر من النظر في إمكانية مراجعة توصية التأهيل المهني والعمالة للأشخاص ذوي الإعاقة (التوصية رقم 99 لعام 1955)، أو اعتماد صكّ دوليٍّ جديدٍ بهذا الخصوص².

كما ظهر اهتمام منظمّة العمل الدولية بمسألة استخدام الأشخاص ذوي الإعاقة من خلال التدابير التي اتّخذتها حول تنمية الموارد البشرية، إذ دعت اتفاقية تنمية الموارد البشرية رقم 142 لعام 1975 الدول الأعضاء إلى تطوير سياساتٍ وبرامجٍ شاملةٍ ومُنسّقةٍ للتوجيه والتدريب المهنيين، بحيث ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالعمالة، وخاصةً عن طريق مكاتب التشغيل العامة، وتوسيع نُظُم التوجيه المهني بما في ذلك مواصلة تقديم المعلومات بشأن العمالة، بهدف ضمان تقديم المعلومات الشاملة والقيام بأوسع توجيهٍ ممكنٍ للجميع بمن فيهم الأشخاص من ذوي الإعاقة. وقد أوضحت التوصية المرفقة رقم 150 طريقة تطبيق أحكام الاتفاقية رقم 142، حيث يجب أن ينفذ الأشخاص ذوو الإعاقة إلى برامج التوجيه

¹ اتفاقية منظمّة العمل الدولية رقم 128 لعام 1967، بشأن إعانات العجز والشيخوخة والورثة، المادة 13.

² ILO, Resolution concerning Disabled Workers, adopted in 24 Jun 1968.

والتدريب المهني المعممة على الجميع، أو يتمكنوا من الحصول على برامج خاصة ومُكيّفة. كما دعت التوصية إلى بذل الجهود لتتقيد الرأي العام وأصحاب العمل والعمال حول ضرورة إمداد ذوي الإعاقة بالتوجيه والتدريب، لتمكينهم من إيجاد فرص عمل مناسبة، وذلك فيما يتعلق بطرق تكييف مقر العمل وضرورة تزويد العمال بدعم خاص في عملهم. كما لابد من دمج العمال المعوقين قدر الإمكان في الحياة المنتجة ضمن بيئة عمل طبيعية¹.

¹ آرثر أوريلي، مرجع سابق، ص21.

المطلب الثاني

الجهود الحديثة لمنظمة العمل الدولية بخصوص عمالة الأشخاص ذوي الإعاقة

لم تتوقف جهود منظمة العمل الدولية بشأن تكريس حقّ العمل للأشخاص ذوي الإعاقة، وضمان تمتّعهم بهذا الحقّ على قدم المساواة مع الأشخاص الآخرين، بل قامت المنظمة الدولية بتعزيز جهودها بهذا الصدد منذ بداية ثمانينيات القرن العشرين، وتَجَسَّد ذلك من خلال اعتماد اتفاقية عام 1983 بشأن التأهيل المهني والعمالة للأشخاص ذوي الإعاقة، فضلاً عن اعتماد توصية بهذا الخصوص في العام نفسه.

كما ازداد اهتمام المنظمة الدولية مؤخراً بالحصول على البيانات والإحصاءات المتعلقة بالوضع الحالي للأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل، من أجل نشرها وتحليلها بشكلٍ دقيقٍ، ومن ثمّ التوصل إلى نتائج ملموسة يمكن الانطلاق منها لتحسين هذا الوضع. وسنقوم من خلال هذا المطلب بتوضيح تلك النقاط تباعاً.

الفرع الأول

حقّ العمل وفقاً لاتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 159 لعام 1983

لقد اقترحت منظمة العمل الدولية منذ سنواتٍ مراجعة توصية التأهيل المهني والعمالة بالنسبة للأشخاص ذوي الإعاقة (التوصية رقم 99 لعام 1955)، أو اعتماد صكّ دولي جديد بهذا الشأن. والواقع أنّ التوصية رقم 99 -والتي تُعدّ غير مرتبطة بأيّ اتفاقية- كانت قد أدّت دوراً أساسياً في التأثير على التشريعات والممارسة الوطنية، وهو ما أكّده المنظمة بالفعل عندما ذكرت أنّه، وبينما تقوم الاتفاقيات بتحديد الواجبات، فإنّه يمكن في بعض المجالات أن يُفرض معيار مقبول بشكلٍ عامّ إلى نتائج تفوق من حيث الفعالية نتائج الواجبات التي يُستبعد احترامها بهذا القدر على نطاقٍ عامّ. إلا أنّه، وبناءً على مبدأ

المشاركة الكاملة والمساواة - وهو شعار السنة الدولية وهدف برنامج العمل العالمي - فقد اعتمدت منظمة العمل الدولية عام 1983 اتفاقية التأهيل المهني والعمالة للأشخاص ذوي الإعاقة (الاتفاقية رقم 159). كما اعتمدت التوصية رقم 168 بهذا الصدد¹.

هذا وتطلب الاتفاقية رقم 159 من الدول الأعضاء أن تضع - بما يتفق مع الظروف والممارسات والإمكانات الوطنية - سياسةً للتأهيل المهني واستخدام الأشخاص المعوقين، وأن تُنفذ هذه السياسة وتستعرضها بصورة دورية².

كما تُؤكد الاتفاقية على مبدأ المشاركة الكاملة، فتصيف القصد من التأهيل المهني بأنه يتمثل في تمكين الشخص المعوق من ضمان عملٍ مناسبٍ والاحتفاظ به والتّرقّي فيه، ومن ثمّ تعزيز إدماجه أو إعادة إدماجه في المجتمع³، وإنّ هذه العبارة قد أُضيفت إلى التوصية رقم 99. كما ورد هدف "المساواة" في المادة الرابعة من الاتفاقية رقم 159⁴.

ويُلاحظ اعتراف الاتفاقية رقم 159 صراحةً بالشخص ذي الإعاقة وبالنساء ذوات الإعاقة، كما تصيف الاتفاقية المذكورة التدابير الواجب اتّخاذها على المستوى الوطني لتطبيق أحكامها⁵، بينما تُذكر

¹ آرثر أوريلي، مرجع سابق، ص 23 و 24.

² اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 159 لعام 1983 بشأن التأهيل المهني والعمالة للأشخاص ذوي الإعاقة، المادة الثانية.

³ المرجع السابق، المادة الأولى، الفقرة الثانية.

⁴ حيث تنص المادة الرابعة من الاتفاقية رقم 159 لعام 1983 على ما يلي: ((توضع السياسة المذكورة على أساس مبدأ تساوي الفرص بين العمال المعوقين والعمال عموماً، وتحتّم المساواة في الفرص والمعاملة بين العمال المعوقين من الجنسين، ولا تُعتبر التدابير الإيجابية الخاصة التي تستهدف تحقيق المساواة الفعلية في الفرص والمعاملة بين العمال المعوقين وغيرهم من العمال بمثابة تدابير تمييزية ضد غيرهم من العمال)).

⁵ اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 159 لعام 1983 بشأن التأهيل المهني والعمالة للأشخاص ذوي الإعاقة، المواد 9-6.

الأعضاء -كما في التوصية رقم 99- بعدم الاكتفاء بتقديم الخدمات الضرورية فحسب، بل إنَّ عليهم تقييم هذه الخدمات بهدف تحسينها¹.

هذا وترد المساواة كذلك في التوصية رقم 168 المرتبطة بالاتفاقية رقم 159 لعام 1983، وذلك على النحو التالي:

أ- ينبغي أن يتمتع العمّال المُعَوَّقون بالمساواة في الفرص والمعاملة من حيث إمكانية الوصول إلى عملٍ والاحتفاظ به والتَّرقّي فيه، وأن يتَّفَق العمل -ما أمكن- مع اختيارهم الشخصي، وأن تُراعى فيه لياقتهم الفردية لمثل هذا العمل².

ب- ينبغي أن يُراعى في تقديم التأهيل المهني والمساعدة في الحصول على عملٍ للأشخاص ذوي الإعاقة مبدأ تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة بين العمّال من الجنسين³.

ج- ينبغي أن تُتخذ تدابير لتعزيز فرص العمل للأشخاص المُعَوَّقين، بما يتَّفَق مع معايير العمل والرواتب المطبَّقة على العمّال عموماً⁴.

كما تضمّنت التوصية رقم 168 تذكيراً للدول الأعضاء بأنَّ هذه التدابير إنَّما تشمل ((إجراء تكييفاتٍ معقولةٍ لأماكن العمل وتصميمه، وأدواته وأجهزته وتنظيمه))، بغرض تسهيل هذا التدريب وهذا

¹ اتفاقية منظمّة العمل الدولية رقم 159 لعام 1983 بشأن التأهيل المهني والعمالة للأشخاص ذوي الإعاقة، المادة الثامنة.

² توصية منظمّة العمل الدولية رقم 168 لعام 1983 بشأن التأهيل المهني والعمالة للأشخاص ذوي الإعاقة، المادة السابعة.

³ المرجع السابق، المادة الثامنة.

⁴ المرجع السابق، المادة العاشرة.

العمل. ونظراً للانحراف المتزايد عن نموذج الرعاية لصالح نموذج الحقوق على الصعيدين المحلي والدولي، تُنبّه التوصية إلى ضرورة ((تعريف الأشخاص المُعَوَّقين بحقوقهم وفُرصهم في مجال العمل))¹.

أمّا فيما يتعلق بالإشراف على تطبيق الاتفاقية رقم 159، فإنّ لجنة الخبراء التابعة لمنظمة العمل الدولية، والمعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، تُعدّ إحدى الهيئتين المعيّنتين بالإشراف على تطبيق الدول الأعضاء لواجباتها المتصلة بالمعايير، علماً بأنّ الهيئة الثانية هي لجنة تطبيق المعايير في مؤتمر العمل الدولي.

ويقوم مجلس إدارة المنظمة بتعيين أعضاء لجنة الخبراء استناداً إلى صفاتهم الشخصية لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد، حيث يتم اختيارهم من مختلف أنحاء العالم من بين أفراد حياديين يتمتعون بكفاءة تقنية ومكانة مستقلة، وتُراجع اللجنة التقارير الدورية للدول الأعضاء حول التدابير التي اتخذتها لتطبيق أحكام الاتفاقيات التي كانت قد صادقت عليها².

هذا وقد أكدت اللجنة على ضرورة إيلاء مبدأ المساواة في الفرص والمعاملة لدى استخدام الأشخاص ذوي الإعاقة أهمية خاصة في بيئة تتميز بالمنافسة العالمية، وإزالة الأنظمة عن أسواق العمل، كما شددت على ضرورة قيام كل الدول الأعضاء بتطبيق الاتفاقية رقم 159 آنفة الذكر³.

وإذ ذكرت اللجنة بأهمية التشاور بين الحكومات والشركاء الاجتماعيين، فإنّها قد شددت على أهمية استشارة المنظمات الممثلة للأشخاص ذوي الإعاقة فيما يتعلق بشؤون التأهيل المهني والاستخدام،

¹ توصية منظمة العمل الدولية رقم 168 لعام 1983 بشأن التأهيل المهني والعمالة للأشخاص ذوي الإعاقة، المادة 16.

² آرثر أوريلي، مرجع سابق، ص 25.

³ منظمة العمل الدولية، تقرير لجنة الخبراء حول استطلاع عام بشأن تطبيق أحكام الاتفاقية رقم 159 والتوصية رقم 168، 1998.

كما اتّجهت نحو تشجيع الدول الأعضاء على تشكيل مُنظّماتٍ تنطوي على تمثيلٍ حقيقيٍّ للأشخاص المُعَوّقين، وتسهيل التواصل فيما بين هذه المُنظّمات والهيئات الإدارية والتّقنيّة المَعنِيّة بالتأهيل المهني. والواقع أنّ لجنة الخُبراء قد أشارت إلى أنّ الحكومات لم تزوّدَها بمعلوماتٍ مُفصّلةٍ عن وضع الأشخاص ذوي الإعاقة المُقيمين في المناطق الريفية والناحية، إلا أنّها قد لاحظت أنّ هؤلاء الأفراد إنّما يتعرّضون لتأثيرٍ مُضاعفٍ نتيجة إعاقتهم وبعدهم عن الخدّات المُتوفّرة لمعظم السكّان، وكذلك للأشخاص المُعَوّقين المُقيمين في الأحياء الحضرية، كما سلّطت اللجنة الضوء على أهمية برامج التأهيل على مستوى المجتمع المحلي، وأكّدت على دور تلك البرامج في تسهيل اندماج بعض الأشخاص المُعَوّقين في حياة مجتمعاتهم اقتصاديًّا واجتماعيًّا. ولقد تنبّهت اللجنة إلى التوجّه العام في الممارسة الوطنية المتعلقة بالأشخاص ذوي الإعاقة، وذلك من حيث استعمال الخدّات العامة في مجال التوجيه المهني والتدريب والتوظيف والاستخدام، وكذلك سائر الخدّات المُتوفّرة للسكّان عموماً، وقد وجدت اللجنة أنّ عملية الدّمج هذه قد أسهمت إلى حدٍّ كبيرٍ في تغيير الأفكار والمواقف السلبية المتعلقة بمكانة الأشخاص ذوي الإعاقة ودورهم في الحياة العملية ضمن المجتمعات التي ينتمون إليها. وأخيراً، فقد شدّدت اللجنة على أنّ تطبيق أحكام الاتفاقية والتدابير المُشار إليها في التوصية رقم 168 لا يحتاج إلى توفّر موارد ضخمة، بل يعتمد على التزام الأطراف المَعنِيّة. وبناءً عليه، وحيث إنّ الصّكّين المذكورين يُراعيان تشعّب الظروف والشروط الوطنية، فقد دعت اللجنة الدول الأعضاء التي لم تُصادق بعد على الاتفاقية إلى الإسراع بذلك. والجدير بالذكر أنّ الاتفاقية رقم 159 لعام 1983 إنّما تُعدّ اتفاقيةً ترويجيّةً، فهي تُحدّد الأهداف المنشودة من جهة، كما تقوم بإعداد المبادئ الأساسية الواجب احترامها لبلوغ تلك الأهداف من جهةٍ أخرى. ونظراً لمرونة أحكام الاتفاقية فيما يخصّ بلوغ الأهداف المُحدّدة، فإنّه يجوز أن تتمّ مُراعاة الظروف السائدة في

كلّ بلدٍ، حيث يمكن تطبيق الأحكام على مختلف الدول الأعضاء بغضّ النظر عن المرحلة التي كانت قد بلغت تلك الدول في مجال تطبيق نشاطات التأهيل المهني واستخدام الأشخاص المعوّقين¹.

الفرع الثاني

جهود المنظمة في تحليل الواقع المعاصر لعمالة الأشخاص ذوي الإعاقة

يؤكد الواقع العملي وجود تحديات كثيرة يواجهها الأشخاص ذوو الإعاقة فيما يتعلق باستخدامهم في سوق العمل، وذلك بالمقارنة مع وضع الأشخاص الأصحاء في الميدان نفسه، ما استدعى وجود قاعدة بيانات جديدة لمنظمة العمل الدولية، تهدف من خلالها لتسليط الضوء على أبرز التحديات والعقبات التي يتعرّض لها الأشخاص ذوو الإعاقة في هذا المجال².

والحقيقة أنّ هناك ما يُقدّر بحوالي مليار شخص من ذوي الإعاقة في جميع أنحاء العالم، أي إنهم يمثلون حوالي 15% من سكان الأرض، كما أن معظم هؤلاء الأشخاص هم في سنّ العمل³.

هذا وتبيّن منظمة العمل الدولية أنّ مؤشرات سوق العمل الجديدة إنّما تكشف عن التحديات والصعوبات الكثيرة التي يواجهها الأشخاص ذوو الإعاقة عندما يتعلق الأمر بمسائل العمل⁴.

ومن أجل الحصول على صورة أكثر شمولاً عن حالة الأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل، تقوم منظمة العمل الدولية حالياً بإنتاج ونشر البيانات بشكلٍ مُمنهجٍ لعددٍ من مؤشرات سوق العمل التي تساعد على تحديد الفوارق في نتائج تلك السوق بالنسبة للأشخاص ذوي الإعاقة والأشخاص الآخرين.

¹ آرثر أوريلي، مرجع سابق، ص 25-26.

² "قاعدة بيانات جديدة لمنظمة العمل الدولية تُسلط الضوء على تحديات سوق العمل التي يواجهها الأشخاص ذوو الإعاقة"، مرجع سابق.

³ المرجع السابق.

⁴ المرجع السابق.

ويتم ذلك من خلال منصة ILOSTAT، حيث تُعد تلك المنصة بمثابة المصدر الرئيس للإحصاءات حول العمل. وتشمل تلك العملية جميع المؤشرات المتعلقة بالقوى العاملة والتوظيف والبطالة ووقت العمل والمداخيل¹.

ولقد أكدت منظمة العمل الدولية أن مثل هذه الإحصاءات تُعد ضرورية من أجل تطوير ورصد وتقييم السياسات والبرامج التي تهدف إلى تعزيز فرص العمل اللائق للأشخاص ذوي الإعاقة، وحماية حقوقهم في العمل. ومن ثم، فقد توصلت المنظمة من خلال تلك الإحصاءات إلى مجموعة من النتائج المهمة، ومنها:

أولاً- ضرورة حصول الأشخاص ذوي الإعاقة على التعليم وفرص العمل:

إذ تُظهر البيانات أن معدل مشاركة الأشخاص ذوي الإعاقة في القوى العاملة منخفض للغاية. فعلى الصعيد العالمي، نجد أن سبعة من كل عشرة أشخاص من ذوي الإعاقة غير نشطين اقتصادياً، أي أن هؤلاء الأشخاص ليست لديهم وظائف يشغلونها؛ مقارنةً بأربعة من كل عشرة أشخاص من غير ذوي الإعاقة يُعانون الوضع نفسه، علماً بأن النساء من ذوات الإعاقة يواجهن حرماناً مزدوجاً في هذا المجال².

كما أن الأشخاص ذوي الإعاقة يُعدون كذلك أكثر عرضةً بمرتين ليكون تحصيلهم التعليمي أقل من مستوى التعليم الأساسي، ولعدم الحصول على تعليم متقدم.

¹ "قاعدة بيانات جديدة لمنظمة العمل الدولية تسلط الضوء على تحديات سوق العمل التي يواجهها الأشخاص ذوو الإعاقة"، مرجع سابق.

² المرجع السابق.

وعلى ذلك، فقد أكّدت مُنظمة العمل الدولية أنَّ من الضروري ضمان تمتُّع الأشخاص ذوي الإعاقة بالمساواة في الوصول إلى التعليم، وأن تكون لديهم برامج مُخصَّصة لمعالجة الثَّغرات التي تُضعِف من قيمة مؤهَّلاتهم أو تحدُّ من مهاراتهم¹.

ثانياً- إنَّ الأشخاص ذوي الإعاقة هم أكثر عُرضَةً للبطالة:

فقد لوحِظَ من خلال البيانات المُتوقَّرة أنَّ مُعدَّل البطالة لدى الأشخاص ذوي الإعاقة يُعدُّ أكثر ارتفاعاً في حوالي نصف البلدان التي تمتلك معلوماتٍ مُتاحة بهذا الخصوص. ويبلغ مُتوسَّط مُعدَّل البطالة لهؤلاء الأشخاص في البلدان المَعنِيَّة نحو 7.6%، مُقارَنَةً بـ6% للأشخاص غير المُعَوَّقين.

كما يَرجُحُ توظيف الأشخاص ذوي الإعاقة بِمُعدَّل النصف مُقارَنَةً بسواهم، مع انخراط حوالي ثلث الأشخاص من ذوي الإعاقة البالغين سنَّ العمل في سوق العمل².

وبالإضافة إلى ذلك، فإنَّ نسبةً كبيرةً جداً من الأشخاص ذوي الإعاقة في البلدان النامية يَشغَلون وظائف غير رسميَّة يَندُم فيها الأمن الوظيفي والمزايا بشكلٍ عامٍّ، ما يعني أنَّ هؤلاء الأشخاص يواجهون صعوباتٍ أكبر في الوصول إلى الوظائف في الاقتصاد الرسمي، والتي تُوفِّر عموماً مَداخل أكثر أماناً واستقراراً من سواها³.

والواقع أنَّه، وفي جميع البلدان التي تتوفَّر فيها البيانات تقريباً، يُعدُّ الأشخاص ذوو الإعاقة هم الأكثر عُرضَةً للعمل لحسابهم الخاص أو لحساب أُسرهم. ويعكس هذا الأمر في كثيرٍ من البلدان ضآلة الفرص المُتاحة لهؤلاء الأشخاص للعثور على وظائف مدفوعة الأجر.

¹ "قاعدة بياناتٍ جديدةٍ لمنظمة العمل الدولية تُسلِّط الضوء على تحديات سوق العمل التي يواجهها الأشخاص ذوو الإعاقة"، مرجع سابق.

² المرجع السابق.

³ المرجع السابق.

كما يحصل الأشخاص ذوو الإعاقة على دخلٍ شهريٍّ أقل من الأشخاص غير المُصابين بإعاقة، ما يُؤثّر مباشرةً على قوّتهم الشرائية ومستويات معيشتهم¹.

ثالثاً- ضرورة تأمين التوظيف والتعليم والتدريب للأشخاص ذوي الإعاقة:

إذ إنّ الشباب الذين تتراوح أعمارهم ما بين 15 و 29 عاماً من ذوي الإعاقة هم أكثر عُرضَةً بنسبةٍ تصل إلى خمس مراتٍ للبقاء خارج النظام التعليمي وبعيداً عن سوق العمل أو التدريب، مُقارَنةً بنظرائهم من غير المُعَوّقين.

ويُلاحظ أنّ عدداً كبيراً من الشباب ذوي الإعاقة الذين لا يعملون على تطوير قابليّتهم للتوظيف في المستقبل من خلال الاستثمار في مهاراتهم، ولا يكتسبون الخبرة من خلال التوظيف؛ إنّما هم مُعرّضون بشكلٍ خاصٍّ لخطر الاستبعاد الاجتماعي من جهةٍ، والاستبعاد عن سوق العمل من جهةٍ أخرى².

تلك كانت أبرز الجهود والمساهمات التي قدّمتها الأمم المتحدة من خلال جمعيتها العامة ومنظمة العمل الدولية التابعة لها، وذلك فيما يتعلق بتكريس وحماية حق الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل، والتي جاءت لتُعبر عن تزايد الاهتمام الدولي بموضوع عمل وعمالّة الأشخاص ذوي الإعاقة، ولاسيما مع ارتفاع نسبة هؤلاء الأشخاص عالمياً، وإدراك المجتمع الدولي لضرورة تمكينهم من ممارسة دورهم في النهوض بالمجتمع كسائر فئاته الأخرى. وتبقى اتفاقية الأمم المتحدة لعام 2006 بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة أهم الصكوك الدولية التي عنيّت بحماية وتعزيز تلك الحقوق ومن ضمنها الحق في العمل. فقد لاحظنا أنّ الاتفاقية المذكورة - والتي تمّ اعتمادها بعد جهودٍ ومفاوضاتٍ طويلةٍ- قد

¹ "قاعدة بياناتٍ جديدةٍ لمنظمة العمل الدولية تُسلط الضوء على تحديات سوق العمل التي يواجهها الأشخاص ذوو الإعاقة"، مرجع سابق.

² المرجع السابق.

تضمنت أحكاماً مهمّةً بخصوص حق العمل للأشخاص ذوي الإعاقة وما يتفرع عنه من حقوقٍ، وما يترتب عليه من التزاماتٍ على عاتق الدول الأطراف، وذلك على الرغم من وجود بعض الأهداف التي لم تتمكن الاتفاقية حتى الآن من تحقيقها بهذا الخصوص.

الباب الثاني

آليات حماية وتعزيز حقّ الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل

تمهيد:

تُعدُّ مسألة تقديم الحماية والدعم لحقّ الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل من المسائل الأساسية التي يُثيرها موضوع الإعاقة، وهي تتطلّب -إضافةً لوجود قواعد ومبادراتٍ دوليةٍ فاعلةٍ- أن يتمّ بذل جهودٍ متعددة الأطراف على الصعيدين الإقليمي والوطني لتحقيق هذه الغاية، وذلك من خلال تنمية الوعي وتطبيق السياسات الملائمة بهذا الصدد. كما يمكن للدول والمنظمات الإقليمية العمل على تعزيز التضامن والفرص المتساوية لهؤلاء الأفراد ضمن المجتمعات التي ينتمون إليها.

لذا، تعمل العديد من المنظمات والهيئات الإقليمية على تطوير إستراتيجياتٍ مُخصّصةٍ لدعم حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة المتعلقة بموضوع العمل. فعلى سبيل المثال، نجد أنّ الاتحاد الأوروبي يعمل على تعزيز إدماج الأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل من خلال إعداد برامج دعم وتمويلٍ للمبادرات المحليّة المتّخذة بهذا الشأن من قِبل الدول الأعضاء في الاتحاد.

أمّا على صعيد التشريعات الوطنية، فإنّ هناك طرقاً عديدةً لضمان حق الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل ضمن الإطار القانوني. ويمكن أن تشمل هذه الطرق مثلاً الحماية الدستورية وإصدار تشريعاتٍ بشأن العجز الكامل، فضلاً عن تشريعات حقوق الإنسان وقوانين العمل. كما يتمّ الاعتماد في كثيرٍ من الأحيان على قوانين الامتثال للعقود، والتي تُلزم بدورها الشركات بإثبات أنّها تمتثل لأحكام القانون وتؤدي دوراً في تشجيع أرباب العمل على تنفيذ المقتضيات القانونية¹.

¹ A/HRC/22/25.

وعليه، فقد أسهمت التشريعات والسياسات الوطنية المُعتمدة في عددٍ كبيرٍ من دول العالم في تدعيم حقّ الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل، حيث صدرت في معظم دول العالم قوانين وقراراتٌ مهمّةٌ تضمّنت أحكاماً تستهدف توفير فرص عملٍ ملائمةٍ للأشخاص ذوي الإعاقة، وضمان الحقوق العمالية للموظفين من ذوي الإعاقة، ولاسيما فيما يخصّ شؤون التوظيف والترقيات وظروف العمل. فضلاً عن الدور الأساسي الذي لعبته التشريعات الوطنية الصادرة بشأن عدم التمييز، والتي كان معظمها يعدّ الأشخاص ذوي الإعاقة من ضمن الفئات المحميّة فيما يتعلق بممارسة حقوقهم كافة، وفي مقدّمتها الحقّ في العمل.

ومع أنّ التركيز الأساسي لإستراتيجيّات وخيارات توظيف الأشخاص ذوي الإعاقة يجب أن يَنصبَّ على توفير تكافؤ الفرص في العمل المُنتج والمُريح في سوق العمل المفتوح، فقد ظلّ ما يُسمّى بـ"التوظيف البديل" يُمثّل بالنسبة لكثيرٍ من الأشخاص ذوي الإعاقة الخيارَ الحقيقي الوحيد المُتاح. إذ كثيراً ما تتخذ المبادرات شكل عملٍ مدعومٍ أو عملٍ في ورشةٍ محميّة¹.

هذا وقد شكّلت الاتفاقية الدولية لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، والتي اعتمدها الأمم المتحدة عام 2006، إطاراً قانونياً مهماً لحماية حقّ هؤلاء الأشخاص في العمل. إذ تلتزم الدول الأعضاء في الاتفاقية باتّخاذ التدابير الضرورية لضمان مشاركة الأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل على قدم المساواة مع الآخرين.

وترتبط مسألة تكريس حقّ الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل بمبدأ إمكانية الوصول، والذي يُعدّ مبدأً عاماً تمّ النصّ عليه في اتفاقية عام 2006²، حيث ينطبق هذا المبدأ -من ضمن مجالاتٍ أخرى- على أماكن العمل. وبموجب المبدأ المذكور، فإنّ الدول مُلزَمةٌ باتّخاذ تدابير تضمّن إمكانيةً تامّةً لوصول

¹ A/HRC/22/25.

² اتفاقية الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لعام 2006، المادة التاسعة.

الأشخاص ذوي الإعاقة إلى أماكن العمل في القطاع العام، كما أنها مُطالبَةٌ كذلك بفرض شروطٍ مُعيّنة على أرباب العمل بهدف تيسير الوصول إلى أماكن العمل ضمن القطاع الخاص¹.

ويُعدُّ اتّخاذ تدابير لضمان إمكانية الوصول إلى مكان العمل شرطاً أساسياً لإزالة شتّى الحواجز، سواء المادية منها أو تلك التي لها صلةٌ بالمواقف أو المعلومات أو الاتصالات أو النقل، والتي تحوّل دون تمكين الأشخاص ذوي الإعاقة من البحث عن عملٍ والحصول عليه والاحتفاظ به. إذ كثيراً ما تكون الحواجز المادية -ومنها تَعُدُّر الوصول إلى النقل العام أو إلى السّكن أو أماكن العمل- من بين الأسباب الرئيسة لعدم توظيف الأشخاص ذوي الإعاقة، وإن كان عدم تيسّر الوصول إلى مكان عملٍ ما لا يُعدُّ مُبرراً لعدم توظيف هؤلاء الأشخاص².

ويُؤكّد الواقع العملي قيام العديد من الدول باتّخاذ خطواتٍ لتيسير وصول الأشخاص ذوي الإعاقة إلى أماكن العمل، سواء عن طريق تدابير تشريعيةٍ أو من خلال تدابير السياسة العامة. فقد اتّخذت معظم الدول إجراءاتٍ لتشجيع التيسير المادي للوصول، مثل بناء الممرّات، ودورات المياه والمصاعد المُيسّرة وما إلى ذلك³.

كما أنّ الدول الأطراف في اتفاقية عام 2006 ملزمةٌ بموجب المادة 27 من الاتفاقية باتّخاذ الخطوات المناسبة، بما في ذلك سنّ التشريعات، لكفالة توفير ترتيباتٍ تيسيريةٍ معقولةٍ للأشخاص ذوي الإعاقة في أماكن العمل. حيث تُعرّف الاتفاقية الترتيبات التيسيرية المعقولة بأنها ((التعديلات والترتيبات اللازمة والمناسبة التي لا تُفرض عبئاً غير متناسبٍ أو غير ضروريٍّ، والتي تكون هناك حاجةٌ إليها في

¹ A/HRC/22/25.

² Ibid.

³ حيث أشارت مساهمات دولٍ مثل أندورا ومصر وغيرهما إلى الخطوات المُتخذة فيما يتعلق بتيسير الوصول إلى النقل لتسهيل الوصول إلى مكان العمل، بينما ذكرت باراغواي أنها تقوم بتوفير الترجمة الفورية إلى لغة الإشارة لطالبي العمل من الصّم أثناء المقابلات. كما شرّعت كلّ من ألمانيا والمكسيك وغيرهما وجوب ضمان تيسير الوصول ضمن أماكن العمل في القطاعين العام والخاص، والتي يتجاوز عدد العمال فيها رقماً مُعيّناً، انظر: A/HRC/22/25.

حالة مُحدّدة، لكفالة تمتّع الأشخاص ذوي الإعاقة على أساس المساواة مع الآخرين بجميع حقوق الإنسان والحريّات الأساسيّة وممارستها¹.

وينطبق هذا التعريف -بطبيعة الحال- على موضوع العمل والعمالة. ومن ثمّ، فإنّ الهدف من اتّخاذ أيّ ترتيبٍ تيسيريّ في مكان العمل هو تمكين الشخص الذي يُتخذ من أجله من المشاركة في الحياة العمليّة مشاركةً كاملةً ومتساوية².

هذا وتعدّ اتفاقية عام 2006 عدم اتّخاذ ترتيباتٍ تيسيريّةٍ معقولةٍ ممّا يُشكّل تمييزاً على أساس الإعاقة، مُلزمةً الدول الأطراف باتّباع النهج نفسه من خلال تشريعاتها الوطنيّة. كما تُرتّب الاتفاقية المذكورة على عاتق أرباب العمل ومُقدّمي الخدمات وغيرهم التزاماً قانونياً يقضي بتوفير ترتيباتٍ تيسيريّةٍ معقولةٍ للأشخاص ذوي الإعاقة، مُطالبّةً الدول الأطراف بالنّص في قوانينها على مسؤوليّة أرباب العمل في القطاعين العام والخاص عن توفير ترتيباتٍ تيسيريّةٍ معقولةٍ لفردى العاملين ذوي الإعاقة. بينما يتوجّب على الحكومات وضع سياساتٍ تُشجّع وتُنظّم ترتيباتٍ عملٍ مرنةٍ وبدليّةٍ تتّسع بشكلٍ معقولٍ للاحتياجات الفردية للعاملين ذوي الإعاقة، على أن يشمل ذلك مثلاً تسوية أو تعديل الآليّات والمعدّات، وتغيير محتويات العمل ووقته وتنظيمه، وتكييف بيئة العمل لتوفير إمكانيّة الوصول إلى مكان العمل، وذلك من أجل تيسير توظيف الأشخاص ذوي الإعاقة. وإن كان الواقع يُؤكّد أنّ الأخذ بترتيباتٍ تيسيريّةٍ معقولةٍ في القوانين المتعلقة بالإعاقة لا يزال دون المستوى المطلوب في كثيرٍ من البلدان³.

إلا أنّه، وفضلاً عن الترتيبات التيسيرية والتدابير المتعلقة بتسهيل إمكانيّة الوصول، تبقى الدول مُلزمةً باتّخاذ تدابير إيجابيّةٍ لتعزيز وضع عمالة الأشخاص ذوي الإعاقة في مختلف القطاعات. وتشمل

¹ اتفاقية الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لعام 2006، المادة الثّانية.

² A/HRC/22/25.

³ Ibid.

هذه التدابير على سبيل المثال التدريب من أجل الاستخدام والدعم بمختلف أشكاله وأنظمة الحصص وغيرها من التدابير المهمة بهذا الخصوص.

بناءً على ما سبق، فإننا سنتناول في هذا الباب مساهمة النشاطات الإقليمية والتشريعات الوطنية لعددٍ من الدول فيما يتعلق بمسألة استخدام الأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل، ثمّ نستعرض أهم السياسات التي يمكن للدول اختيارها بصدد هذا الاستخدام، كما نتناول بعض التدابير التي يمكن لها تسهيل عملية تشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة. حيث سيتمّ تقسيم هذا الباب إلى فصلين رئيسيين، وذلك على النحو التالي:

- الفصل الأول: دور المبادرات الإقليمية والتشريعات الوطنية في حماية حق الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل.

- الفصل الثاني: الأساليب والتدابير المتعلقة بتشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة.

الفصل الأول

دور المبادرات الإقليمية والتشريعات الوطنية في حماية حق الأشخاص

ذوي الإعاقة في العمل

لم تكن الإعاقة في يومٍ من الأيام حائلاً دون مشاركة الإنسان في الحياة الاجتماعية والاقتصادية على قدم المساواة مع أقرانه، وهذا ما أكدته الدراسات والتجارب الإنسانية عبر التاريخ.

إلا أن القوانين القديمة، التي كانت تعكس -إلى حدٍّ ما- قلة الوعي الاجتماعي وطريقة التعامل البدائية مع هذه المسألة، قد شكّلت فيما مضى سبباً رئيساً لحرمان الأشخاص ذوي الإعاقة من ممارسة حقّهم في الاندماج والمساهمة بصورةٍ فعالةٍ في بناء وتطوير المجتمعات التي يعيشون فيها ضمن حدود قدراتهم وإمكاناتهم¹، ولكنّ هذا الواقع قد بدأ يتغيّر تدريجياً مع تزايد اهتمام الأمم المتحدة بتكريس حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة منذ منتصف القرن العشرين، والذي تجلّى فيما بعد من خلال إبرام اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لعام 2006، حيث ترافق ذلك مع صدور عددٍ من الإعلانات العالمية المهمة بهذا الخصوص.

وعلى ذلك، فقد صدر عن المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان لعام 1993 إعلان وبرنامج عمل فيينا، حيث أكد الإعلان على ضرورة توجيه اهتمامٍ خاصٍّ نحو ضمان عدم التمييز ضد الأشخاص المُعَوِّقين، وكفالة تمتّعهم -على قدم المساواة- بجميع حقوق الإنسان والحريّات الأساسية، بما في ذلك مشاركتهم النشطة في جميع جوانب حياة المجتمع².

كما اعتمدت القمة العالمية للتنمية الاجتماعية المنعقدة عام 1995 إعلان وبرنامج عمل كوبنهاغن اللذين أشارا إلى أنّ الأشخاص المُعَوِّقين الذين يُشكّلون أكبر أقليّات العالم مُعرّضون للفقر

¹ د. سلامة أبو زعيتر، ذوي الإعاقة وحقّهم في العمل اللائق، مقال منشور بتاريخ 4 تشرين الثاني 2022 على موقع لينكدإن: www.linkedin.com.

² إعلان وبرنامج عمل فيينا لعام 1993، المادة 22.

والبطالة والتهميش الاجتماعي. أمّا فيما يتعلق بموضوع الاستخدام، فقد تعهّدت الوفود المشاركة في القمة بوضع مسائل خلق فرص العمل وخفض مُعدّلات البطالة وتعزيز الاستخدام المُجزي من حيث الأجر في صلب استراتيجيّاتها وسياساتها الحكومية، مع احترام حقوق العمّال كاملةً، ومع إيلاء المجموعات والأفراد المُستضعفين، بِمن فيهم الأشخاص ذوو الإعاقة، اهتماماً خاصاً¹.

ويُشدّد كلّ من الإعلان وبرنامج العمل على ضرورة وضع تدابير فعالةٍ لإزالة كلّ أشكال التمييز ضد الأشخاص ذوي الإعاقة، سواء كان ذلك بِحكم القانون أو بِحكم الواقع².

ومن جهةٍ ثانيةٍ، فإنّ اهتمام الأمم المتحدة والمجتمع الدولي عموماً بمسألة تكريس حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة قد انعكس بشكلٍ واضحٍ على موقف المنظّمات والكيانات الإقليمية بهذا الصدد، حيث ظهرت مجموعةٌ كبيرةٌ من المبادرات والنشاطات ذات الصلة في مناطقٍ جغرافيّةٍ مختلفةٍ حول العالم، كما تمّ اعتماد عددٍ من الاتفاقيات والقرارات ذات الطابع الإقليمي، والتي أكّدت على ضرورة تمتّع الأشخاص ذوي الإعاقة بكامل حقوقهم على قدم المساواة مع الأشخاص الآخرين، على أن يتمّ تنظيم ممارسة هذه الحقوق -بما فيها الحقّ في العمل اللائق- بالشكل الأمثل والأكثر ملاءمةً لأوضاع هؤلاء الأشخاص.

والحقيقة أنّ هذا النشاط الإقليمي المتّصّاد فيما يتعلق بمسألة الإعاقة قد انعكس بدوره على موقف التشريعات والسياسات الوطنية في معظم الدول الأعضاء في الكيانات الإقليمية المُهتمة بهذه المسألة، حيث كان بعض تلك التشريعات والسياسات مُخصّصاً لحماية حق العمل للأشخاص ذوي الإعاقة وتعزيز واقعهم المهني في الدول المَعنّية، بينما قامت دولٌ أخرى بمعالجة هذه القضية من خلال التشريعات العمّالية العامة، أو عن طريق تشريعاتٍ وبرامجٍ كانت تستهدف تكريس وضمان حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة بصورةٍ عامّة.

¹ آرثر أوريلي، مرجع سابق، ص32.

² إعلان وبرنامج عمل كوبنهاغن لعام 1995، الفقرة 15/أ.

هذا وسوف نَنطَرِّقُ في هذا الفصل إلى أهم الجهود المبذولة على مستوى المُنظَّمات والكيانات الإقليمية لإرساء حق الأشخاص المُعَوَّقين في العمل، كما نبحث في مدى استجابة القوانين والتشريعات الوطنية للتَّوجُّهات الدولية والإقليمية المتعلقة بتكريس هذا الحق كأحد أهم الحقوق الجديرة بالحماية والاحترام. وسيتمُّ ذلك من خلال تقسيم الفصل إلى المبحثين التاليين:

- المبحث الأول: النشاط الإقليمي فيما يتعلق بإرساء حقّ العمل للأشخاص ذوي

الإعاقة.

- المبحث الثاني: مدى مساهمة التشريعات الوطنية في حماية حقّ العمل

للأشخاص ذوي الإعاقة.

المبحث الأول

النشاط الإقليمي فيما يتعلق بإرساء حقّ العمل للأشخاص ذوي الإعاقة

لقد كان من الواضح أنّ حقّ العمل للأشخاص ذوي الإعاقة قد أخذ مع مرور الوقت حيزاً اتفاقياً مُهماً في القانون الدولي، كما استدعى بذل جهودٍ مُشتركةٍ من قِبَل جميع الأطراف المَعْنِيّة بهدف تحسين فُرص الأشخاص المُعَوّقين في العيش الكريم، الأمن والمُنتج، والذي يتحقّق من خلال الحصول على عملٍ لائقٍ والاستقرار والارتقاء فيه؛ ولاسيما بعد أن بدأت الأمم المتحدة تُعدّ الأشخاص ذوي الإعاقة من بين الفئات الأقل حظاً في المجتمع من حيث الحصول على فُرص عملٍ مُناسبة. وقد برزت تلك الحقائق بشكلٍ واضحٍ من خلال التقارير الأُمميّة التي يعدّها الأمين العام في مختلف الهيئات المنبثقة عن الأمم المتحدة، فضلاً عن التقارير الدولية التي كانت تُقدّمها الدول الأطراف في المعاهدات الدولية، والتي تتعلق بمدى سير التقدم والإنجاز في تطبيق تلك المعاهدات¹.

واستجابةً لتلك الجهود الدولية، فقد بدأت المنظّمات والهيئات الإقليمية تُوجّه اهتماماً مُتزايداً نحو تكريس حق العمل للأشخاص ذوي الإعاقة، وذلك بالنظر لأهمية تلك الفئة من الأشخاص في أيّ مجتمعٍ، وحاجتها الدائمة للرعاية والدعم بصدد ممارستها لهذا الحق، ولكون حق العمل من الحقوق الأساسية التي يجب حمايتها بشكلٍ يُمكن الأشخاص ذوي الإعاقة من دخول سوق العمل والمساهمة فيه بصورةٍ فعالةٍ، ما ينعكس إيجاباً على الاقتصاد الوطني لأيّ بلد.

هذا وقد حظي موضوع حقّ الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل بعناية معظم المؤسسات والهيئات على مستوى القارة الأوروبية، والتي عُنيّت بالأصل بتكريس حقوق الإنسان عموماً بما فيها حقّ العمل، ليمتدّ هذا الاهتمام فيما بعد إلى مناطق جغرافيّة أخرى حول العالم، بما في ذلك منطقتنا العربية التي

¹ د. سهام رجال، حقّ الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل من منظور القانون الدولي لحقوق الإنسان، مجلة جيل حقوق الإنسان، العدد 42، ص 61 و 62.

شَهِدَتْ بعض التَّحَرُّكات المُهمَّة بهذا الخصوص، ما انعكس على موقف معظم الدول العربية ودفعها إلى إصدار تشريعاتٍ واتَّخاذ قراراتٍ وخطواتٍ حاسمةٍ لتعزيز حق العمل للأشخاص ذوي الإعاقة.

وسوف نُبيِّن فيما يلي دور مختلف المنظَّمات والهيئات الإقليمية المَعْنِيَّة في إرساء حقِّ الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل، وأهم المُبادَرات والخطوات التَّشريعية التي اتَّخذتها تلك الجهات فيما يتعلق بمسألة استخدام هؤلاء الأشخاص في سوق العمل، حيث نتطرَّق بدايةً للجهود المبذولة على المستوى الأوروبي، والتي كانت -إلى حدٍّ ما- مُتقدِّمةً على سواها زمنياً ونوعياً، ثمَّ ننتقل للحديث عمَّا تمَّ اعتماده من صكوكٍ وإجراءاتٍ بهذا الخصوص خارج نطاق القارة الأوروبية. وسيتمُّ ذلك من خلال تقسيم هذا المبحث إلى المطلبين التاليين:

- المطلب الأول: الجهود الأوروبية الرامية لتكريس حقِّ العمل للأشخاص ذوي الإعاقة.

- المطلب الثاني: المُبادرات المتعلقة بحماية حقِّ العمل للأشخاص ذوي الإعاقة خارج نطاق

القارة الأوروبية.

المطلب الأول

الجهود الأوروبية الرامية لتكريس حقّ العمل للأشخاص ذوي الإعاقة

لقد شهدت القارة الأوروبية ابتداءً من النصف الثاني من القرن العشرين حركة ملحوظة فيما يتعلق بحقوق الإنسان، وذلك من خلال اعتماد مجموعة كبيرة من المَوَاقِف والصَّكوك والمُبادَرات التي جاءت استجابةً للتَّوجُّه الدولي نحو الاهتمام بالإنسان وصَوْن حقوقه، ولاسيما بعد صدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948.

هذا وقد كان الأشخاص ذوو الإعاقة من ضمن الفئات التي حَظِيَتْ باهتمامٍ رسميٍّ واسعٍ على المستوى الأوروبي، وكان ذلك من خلال سلسلةٍ من الإجراءات والقرارات الصادرة عن مجلس أوروبا والاتحاد الأوروبي بشأن تكريس حقوق هؤلاء الأشخاص وإلزام الدول الأوروبية بحماية تلك الحقوق واحترامها، ومن ثَمَّ العمل على تعزيزها في المجتمع الأوروبي.

ويُعدُّ الحقّ في العمل من أبرز الحقوق التي تمتَّعت بالحماية في هذا السياق، ويمكننا ملاحظة ذلك من خلال استعراض عمل مختلف المؤسسات الأوروبية بهذا الشأن، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

حماية حقّ العمل للأشخاص ذوي الإعاقة على مستوى مجلس أوروبا

لقد تأسَّس مجلس أوروبا عام 1949، ويبلغ عدد أعضائه حالياً 47 عضواً. ويُعدُّ المجلس مُنظَّمة تعاونٍ حكوميّةٍ دوليّةٍ تعمل من أجل نشر الديمقراطية البرلمانية، وتكريس حُكم القانون وحماية حقوق الإنسان، وقد تَجَلَّت مساهمة مجلس أوروبا في تعزيز حماية حق الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل من خلال ما يلي:

أولاً- الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لعام 1950:

قد يُنظر إلى هذه الاتفاقية على أنها المقابل الأوروبي للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، إلا أنه يؤخذ عليها عدم إيرادها الإعاقة بشكلٍ صريحٍ، وتحديدًا في المادة 14 منها، والمتعلقة بأحكام مكافحة التمييز، وذلك بوصفها أساساً يُحظر بموجبه هذا الفعل، وإن كان يمكن عدّها قد شملت الإعاقة ضمناً من خلال عبارة "أيّ وضعٍ آخر" الواردة في المادة المذكورة¹.

وفيما بعد، جاء البروتوكول رقم 12 لعام 2000 الملحق بالاتفاقية بنصٍّ مشابهٍ لنصّ المادة 14، حيث تمّ من جديدٍ إغفال ذكر الأشخاص ذوي الإعاقة صراحةً، والاكتفاء بتكرار عبارة "أيّ وضعٍ آخر" الواردة في اتفاقية عام 1950².

ثانياً- التوصية التي اعتمدها لجنة الوزراء عام 1992:

وهي تُعدُّ أكثر توصيات مجلس أوروبا رواجاً فيما يتعلق بالأشخاص ذوي الإعاقة، ولعلّ فحوى عبارة "سياسةٍ متماسكةٍ لإعادة تأهيل المعوّقين" الواردة في التوصية تُعدُّ أكثر شمولاً ممّا قد يُوحى به هذا العنوان. فالعنوان الفرعي "برنامجٌ نموذجيٌّ للسلطات الوطنية حول إعادة التأهيل والاندماج" إنّما هو يَصِفُ بِدَقَّةٍ أكبر فحوى الوثيقة التي تضمُّ فقراتٍ مفصّلةً حول الوقاية والتربية الصحية والتعليم والتوجيه المهني والتدريب المهني، والاستخدام والاندماج الاجتماعي والبيئة، والحماية الاجتماعية والاقتصادية والقانونية وتدريب الموظفين، والمعلومات والإحصاءات والبحوث³.

¹ حيث تنصُّ المادة 14 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لعام 1950 على أنه: ((يجب تأمين التمتع بالحقوق والحريات المُعترف بها في هذه الاتفاقية دون أيّ تمييزٍ، وتحديدًا ذاك القائم على الجنس أو العنصر أو اللون أو اللغة أو الدين أو الآراء السياسية أو الأصل الوطني أو الاجتماعي أو الانتماء إلى أقليةٍ وطنيةٍ، أو الثروة أو الولادة أو أيّ وضعٍ آخر)).

² البروتوكول رقم 12 لعام 2000 الملحق بالاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، المادة الأولى.

³ آرثر أوريلي، مرجع سابق، ص27.

ثالثاً- الميثاق الاجتماعي الأوروبي المُعدّل لعام 1996:

لقد أولى مجلس أوروبا اهتماماً خاصاً بنشاط مُنظمة العمل الدولية والتدابير التي اتخذتها بخصوص عمل الأشخاص ذوي الإعاقة، حيث تجسّد ذلك من خلال اعتماد الميثاق الاجتماعي الأوروبي الذي كان يُعالج الحقوق الاقتصادية والاجتماعية عموماً. إذ تمّ طرح الميثاق الأساسي للتوقيع عليه عام 1961، بينما دخل حيّز النفاذ عام 1965، ثمّ أُضيف إليه بروتوكول عام 1988، كما خضع لمُراجعةٍ وافيةٍ فيما بعد، ليتمّ تعديله عام 1996¹.

ويُحدّد الجزء الأول من الميثاق المُعدّل المبادئ الأساسية التي تتعهدّ الدول الأعضاء بقبولها، وهي تشمل -من جملة حقوقٍ أخرى- حقّ الجميع في النفاذ إلى مُنشآتٍ مُناسبةٍ للتوجيه المهني²، والتدريب المهني³، وحقّ الأشخاص ذوي الإعاقة في الاستقلالية والاندماج الاجتماعي والمشاركة في حياة المجتمع⁴، وحقّ الجميع في الاحتماء من الفقر والإقصاء الاجتماعي⁵.

بينما يسرد الجزء الثاني من الميثاق المُعدّل واجبات الأطراف المعنية كما تمّ النصّ عليها في الجزء الأول، والتي تنطوي على حماية الحقوق فيما يزيد على مئة مجالٍ.

وعلى ذلك، نجد مثلاً أنّ الميثاق الاجتماعي الأوروبي المُعدّل لعام 1996 ينصّ في المادة 15 منه على ما يلي:

((بهدف ضمان ممارسة المُعَوّقين الفعلية لحقّهم في الاستقلالية والاندماج الاجتماعي والمشاركة في حياة المجتمع، بغضّ النظر عن سنّهم وطبيعة إعاقاتهم أو مصدرها، تتعهد الأطراف بما يلي:

¹ آرثر أوريلي، مرجع سابق، ص 35.

² الميثاق الاجتماعي الأوروبي المُعدّل لعام 1996، المادة التاسعة.

³ المرجع السابق، المادة العاشرة.

⁴ المرجع السابق، المادة 15.

⁵ المرجع السابق، المادة 30.

1- اتّخاذ التدابير اللازمة لتزويد الأفراد بالتوجيه والتعليم والتدريب المهني ضمن إطار الخطط العامة كلّما كان ذلك ممكناً، وإلا من خلال الهيئات المُختَصّة العامة والخاصة.

2- تعزيز النّفاذ إلى فُرص العمل من خلال التدابير الآيلة إلى تشجيع أصحاب العمل على توظيف المُعَوّقين والإبقاء عليهم في بيئة عملٍ عاديةٍ وتكييف ظروف العمل مع حاجات المُعَوّقين، أو عندما يتعدّر ذلك بسبب الإعاقة، العمل على تدبير العمالة المَحميّة بما يتناسب ومستوى الإعاقة. وفي بعض الأحيان، قد تقتض هذه التدابير اللجوء إلى خدمات التوظيف أو الدعم الخاصة.

3- تعزيز اندماجهم ومشاركتهم الكاملة في حياة المجتمع وبخاصة من خلال التدابير التي تشمل المساعدات التّقنية وتسعى لتخطّي عقبات التواصل والحركة وتضمن النّفاذ إلى وسائل النقل والسكن والنشاطات الثقافية والترفيهية)).

ويُعدّ الميثاق الاجتماعي الأوروبي معاهدةً مُلزِمةً قانوناً، وإن كان عدد الحقوق المَحميّة يبقى رهناً بمُصادقة الأطراف المَعنيّة على الميثاق الأساسي أو البروتوكول الإضافي لعام 1988، أو الميثاق المُعدّل لعام 1996¹.

ومع أنّ الميثاق الاجتماعي الأوروبي إنّما يسمح للدول عملياً باختيار الواجبات المُلقاة على عاتقها، فإنّه يُعدّ ميثاقاً قيماً لا بدّ من تشجيع مزيدٍ من الدول على المُصادقة عليه، على أن تتنبّه المُنظّمات غير الحكومية بشكلٍ خاصٍّ إلى أهميّته من ناحية تعزيز حقوق الأشخاص المُعَوّقين².

¹ فعلى سبيل المثال، وبموجب الجزء الثالث من ميثاق عام 1996، يتوجّب على الطرف المُوقّع على المعاهدة الالتزام بستّ موادٍ على الأقلّ من أصل تسع موادٍ واردة في الجزء الثاني، دون أن يتمّ إدراج المادة 15 في هذه اللائحة الأساسية، كما يتوجّب على الطرف المتعاقد أن يوافق على الالتزام بموادٍ إضافيةٍ أو فقراتٍ مُرقّمةٍ يختارها من الجزء الثاني، شريطة أن يفوق عدد المواد المُلتزم بها 16 مادةً، وعدد الفقرات المُرقّمة 63 فقرةً. وتلتزم الدول الأعضاء التي لم تُصادق إلا على الميثاق الأساسي بخمس موادٍ أساسيّةٍ على الأقلّ من أصل سبعةٍ، إضافةً إلى خمس موادٍ أخرى أو 45 فقرةً.

² آرثر أوريلي، مرجع سابق، ص 36.

رابعاً - إعلان مالاغا لعام 2003:

لقد اعتمد وزراء مجلس أوروبا المسؤولون عن سياسات إدماج الأشخاص ذوي الإعاقة إعلاناً وزارياً بشأن هؤلاء الأشخاص تحت عنوان "التقدم نحو المشاركة الكاملة كمواطنين"، وقد كان ذلك في شهر أيار من عام 2003، خلال اجتماع تمّ عقده في مدينة مالاغا الإسبانية. وقد رسّخ هذا الإعلان التزام الدول الأعضاء بحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية لكلّ من يعيش على أراضيها، وذلك على النحو المنصوص عليه في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لعام 1950. وبمقتضى الاتفاقية المذكورة، فقد كان الهدف الأول للعقد التالي يتمثّل في تحسين نوعية حياة الأشخاص ذوي الإعاقة وعائلاتهم، مع التركيز على دمجهم ومشاركتهم الكاملة في المجتمع. ولتحقيق الهدف المنشود، فقد دعا الإعلان إلى اعتماد خطة عملٍ للقضاء على كلّ أشكال التمييز ضد الأشخاص ذوي الإعاقة من جميع الأعمار، مع وضع تركيزٍ خاصٍّ على حالة النساء ذوات الإعاقة وحالة الأشخاص المُعَوّقين الذين يحتاجون كثيراً من الدعم¹.

كما دعا الإعلان إلى اعتماد مُقارَبةٍ متكاملةٍ لوضع التشريعات والسياسات الوطنية والدولية بشأن الإعاقة، بحيث تعكس بصورةٍ فعليةٍ حاجات الأشخاص المُعَوّقين في جميع المجالات، بما فيها التعليم والتوجيه والتدريب المهني والاستخدام.. إلخ، مع ضرورة تحقيق تقدّمٍ في مجال إشراك الأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل².

¹ نقلاً عن موقع مجلس أوروبا: www.coe.int.

² المرجع السابق.

خامساً - خطة عمل مجلس أوروبا (2006-2015):

بناءً على إعلان مالاغا لعام 2003، فقد اعتمدت لجنة وزراء الدول الأعضاء في مجلس أوروبا في نيسان 2006 "خطة عمل مجلس أوروبا لتعزيز حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة ومشاركتهم الكاملة في المجتمع: تحسين نوعية حياة الأشخاص ذوي الإعاقة في أوروبا 2006-2015". وتهدف خطة العمل هذه إلى تأمين إطار شامل يكون مرنًا وقابلًا للتكيف مع الظروف الخاصة في مختلف البلدان. وتكمن الغاية من هذا الإطار في وضع خارطة طريق لصانعي السياسات، لتمكينهم من إعداد وتنفيذ الخطط والبرامج الملائمة لدمج الإعاقة في السياسات كافة. كما يمكن استخدام خطة العمل المذكورة كأداة لتطبيق اتفاقية الأمم المتحدة في المنطقة الأوروبية بدعم من منتدى التنسيق الأوروبي لخطة عمل مجلس أوروبا¹.

والواقع أن خطة عمل مجلس أوروبا تتمتع بنطاق واسع يشمل خمسة عشر جانباً حياتياً أساسياً، كما يطرح خمسة عشر خط عمل هي عبارة عن أهداف وتدابير محدّدة يتعيّن على الدول الأعضاء العمل بها. وتشمل خطوط العمل هذه المعلومات والاتصالات والتعليم والبيئة المادية، والنقل وإعادة التأهيل والتوعية².

هذا ويُشير خط العمل رقم (5) بعنوان: "الاستخدام والتوجيه المهني والتدريب" إلى أن مُعدّلات الاستخدام والعمل لدى الأشخاص ذوي الإعاقة تُعدُّ مُتدنيّة جداً مُقارنةً بالمُعدّلات نفسها المُسجّلة لدى الأشخاص غير المُعوّقين. لذا، فمن الواجب أن تكون السياسات الرامية إلى زيادة مُعدّل العمل شاملةً ومتنوعةً، بما يتفق وقدرات الأشخاص المُعوّقين على العمل،

¹ نقلاً عن موقع مجلس أوروبا، مرجع سابق.

² المرجع السابق.

بهدف تذليل جميع الحواجز التي تعوق مشاركة هؤلاء الأشخاص ضمن القوى العاملة. وتستهدف خطة العمل تحقيق هدفين هما:

أ- الترويج لاستخدام الأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل المفتوحة من خلال الجمع بين التدابير المناهضة للتمييز والتدابير الإيجابية.

ب- مكافحة التمييز وتعزيز مشاركة الأشخاص ذوي الإعاقة في التقييم والتوجيه والتدريب المهني والخدمات المُتَّصلة بالاستخدام¹.

كما ويمكن للمؤسسات الاجتماعية التي هي جزء من العمالة المفتوحة أو المشاغل المحمية أن تُسهم في استخدام الأشخاص ذوي الإعاقة. وتشمل التدابير المُحددة التي ينبغي على الدول الأعضاء اعتمادها:

- 1- دمج القضايا المتعلقة باستخدام الأشخاص ذوي الإعاقة في سياسات الاستخدام العامة.
- 2- إزالة كل ما لا يُشجّع الأشخاص المُعَوَّقين على العمل في أنظمة معاشات الإعاقة، وتشجيع المستفيدين على العمل عندما يستطيعون القيام بذلك.
- 3- مُراعاة حاجات النساء ذوات الإعاقة عند إعداد البرامج والسياسات المتعلقة بتكافؤ الفرص للنساء في العمل، بما في ذلك خدمات العناية بالأطفال.
- 4- الحرص على توفير تدابير الدعم كالعَمالة المحمية أو المدعومة للأشخاص ذوي الحاجات التي لا تُلبى من خلال الدعم الشخصي في سوق العمل المفتوحة².

¹ نقلاً عن موقع مجلس أوروبا، مرجع سابق.

² المرجع السابق.

الفرع الثاني

مساهمة الاتحاد الأوروبي في حماية حق الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل

تتمتع الدول الأعضاء الست الأولى في المجموعة الأوروبية (الاتحاد الأوروبي اليوم)، وهي إيطاليا وبلجيكا وجمهورية ألمانيا الاتحادية وفرنسا ولوكسمبورغ وهولندا، بأنظمة اجتماعية ومعدلات نمو اقتصادي متشابهة نسبياً، فهي لم تنظر إلى السياسة الاجتماعية على أنها موضوع خلاف مُحتمل. وعليه فإنه، وفي الفترة ما بين عام 1957 وأول توسيع لعضوية المجموعة بانضمام كل من إيرلندا والدانمارك والمملكة المتحدة عام 1973، لم تُشكّل السياسة الاجتماعية سبباً للقلق، باستثناء ما يتعلق بمسألتي حرية تحرّك العمّال وتساوي الفرص. وقد تَمَحَّوَرَت التشريعات المتعلقة بتساوي الفرص -إلى حدّ كبير- حول التوازن في النوع الاجتماعي، وازداد القلق بشأن ضرورة اعتماد سياسة اجتماعية نشطة مع انضمام اليونان إلى المجموعة الأوروبية عام 1981، وكلّ من إسبانيا والبرتغال عام 1986¹.

هذا وقد ظهر دور الاتحاد الأوروبي بالنسبة لمسألة عمالة الأشخاص ذوي الإعاقة من خلال عدّة صورٍ أهمها:

أولاً- توصية الاتحاد الأوروبي لعام 1986 بشأن استخدام الأشخاص المُعَوَّقين:

على الرّغم من كَوْن مجلس الوزراء لم يتمتّع بأيّ صلاحيةٍ رسميةٍ لاعتماد تدابير تشريعيةٍ في مجال الإعاقة حتى التوقيع على معاهدة أمستردام لعام 1997، فإنّ المجلس لم يتّوانَ عن اعتماد توصياتٍ وقراراتٍ غير مُلزمةٍ بهذا الشأن².

¹ آرثر أوريلي، مرجع سابق، ص 26.

² خلافاً لمجلس أوروبا، تُفَوِّض معاهدة المجموعة الأوروبية مؤسسات الاتحاد الأوروبي بسلطات قانونية يمكن فرضها على الدول الأعضاء، ويتمّ اللجوء إلى نوعين من القوانين: اللوائح التي تسري مباشرةً وتلقائياً، والتوجيهات التي تُخَوَّل الدول الأعضاء اختيار طريقة التطبيق، وتسمح بانقضاء فترة مُعيّنة قبل تطبيق التوجيه تطبيقاً كاملاً، كما يتمّ إصدار التوصيات ولكنها لا تكون مُلزمة. انظر: المرجع السابق، ص 26.

ففي عام 1986، تمّ اعتماد توصيةٍ تحثُ الدول الأعضاء على اتّخاذ التدابير اللازمة لضمان
فُرصٍ عادلةٍ للأشخاص ذوي الإعاقة في مجال الاستخدام والتدريب المهني¹.

ثانياً- تعديل معاهدة الاتحاد الأوروبي بشأن حظر التمييز:

ينظر الاتحاد الأوروبي إلى مسألة الإعاقة على أنّها شأنٌ من شؤون السياسة الاجتماعية، وقد
أصدرت المفوضية الأوروبية ورقة عملٍ لسياسةٍ اجتماعيةٍ عام 1994، حيث جاء في تلك الورقة ما يلي:

1- تعترف المفوضية بضرورة دمج الحقّ في تساوي الفرص في سياسات الاتحاد الأوروبي.

2- تحرص المفوضية من خلال الآليات المناسبة على الأخذ بحاجات الأشخاص المعوّقين لدى
اعتماد البرامج والمبادرات التشريعية ذات الصلة.

3- تعدّ المفوضية بإعداد صكّ مناسبٍ يؤيّد قواعد الأمم المتحدة الموحّدة بشأن تحقيق تكافؤ
الفرص للأشخاص المعوّقين.

4- تعدّ المفوضية بإعداد مدوّنة مُمارَسةٍ حسنةٍ تُطبّق على سياسات وممارسات موظفيها من
حيث استخدام الأشخاص المعوّقين.

5- لقد أكّدت المفوضية على ضرورة النظر جدّيّاً، عندما تُتاح الفرصة لمراجعة المعاهدات
التأسيسية للاتحاد الأوروبي، في مسألة ذكر مكافحة التمييز على أساس الإعاقة².

بينما اعتمد المجلس الاجتماعي للاتحاد الأوروبي في شهر كانون الأول من عام 1996 قراراً
يُعيد التأكيد على التزام الدول الأعضاء بـ:

¹ نقلاً عن موقع الاتحاد الأوروبي: www.eeas.europa.eu.

² نقلاً عن موقع المفوضية الأوروبية: www.commission.europa.eu.

أ- المبادئ والقيم الواردة في القواعد الموحدة للأمم المتحدة.

ب- الأفكار الواردة في قرار مجلس أوروبا لعام 1992 حول سياسة متماسكة لإعادة تأهيل الأشخاص المعوقين.

ج- مبدأ تكافؤ الفرص لدى وضع سياسات شاملة في مجال إعادة التأهيل.

د- مبدأ تقادي أو إزالة مختلف أشكال التمييز السلبية على أساس الإعاقة¹.

وفي الفترة نفسها، وافق المؤتمر الحكومي الدولي (ICG) الذي ضمّ رؤساء حكومات الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي لمراجعة معاهدات الاتحاد؛ على إدخال مادة جديدة على مسودة المعاهدات المراجعة، تحظر التمييز على أسس متعددة تشمل الإعاقة. إلا أنّ ما تمت الموافقة عليه في معاهدة أمستردام لعام 1997 إنّما كان نسخة مُلطفة عما تمّ الاتفاق عليه في المؤتمر².

وبينما جرى الترحيب بهذا التعديل بوصفه خطوة في الاتجاه الصحيح، فقد تمّ انتقاده - في نفس الوقت - من قبل بعض الجهات لكونه لم يأتِ على قدر التوقعات المرجوة³.

ثالثاً- ميثاق الاتحاد الأوروبي بشأن الحقوق الأساسية لعام 2000:

صدر هذا الميثاق عن قمة نيس الأوروبية في كانون الأول 2000، وهو يُحدّد للمرة الأولى في تاريخ الاتحاد الأوروبي مجموعة الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية الخاصة بالمواطنين

¹ نقلاً عن موقع الاتحاد الأوروبي، مرجع سابق.

² وقد أكد المؤتمر في هذا الإطار على ما يلي: ((... إنّ المجلس، إذ يعمل بإجماع أعضائه على مُقترح رفعته المفوضية وبعد استشارة البرلمان الأوروبي، يمكن أن يأخذ التدابير اللازمة لمكافحة التمييز على أساس الجنس أو العرق أو الأصل القومي أو الدين أو المعتقد أو الإعاقة أو السن....)). انظر: المرجع السابق.

³ آرثر أوريلي، مرجع سابق، ص 35.

الأوروبيين ومختلف المقيمين في الاتحاد، بمن فيهم الأشخاص ذوو الإعاقة. وتتمثل أبرز أحكام الميثاق المتعلقة بالعمل والاستخدام بما يلي:

- الحق في الكرامة الإنسانية¹.
- الحق في التعليم، وفي النفاذ إلى التدريب المهني والتدريب المستمر².
- الحق في العمل، وفي ممارسة مهنة اختيرت بحرية وتمت الموافقة عليها³.
- حظر أي تمييز مرتكز على أي أساس كان، بما في ذلك الإعاقة⁴.
- حق الأشخاص المعوقين في الاستفادة من التدابير المصممة لضمان استقلاليتهم ودمجهم في المجتمع والعمل، ومشاركتهم في الحياة الاجتماعية⁵.
- الحق في الحصول على فرص عمل تحترم الصحة والسلامة والكرامة⁶.
- الحق في الحصول على منافع الضمان الاجتماعي والخدمات الاجتماعية⁷.

رابعاً- السنة الأوروبية للأشخاص ذوي الإعاقة:

لقد أعلن الاتحاد الأوروبي عام 2003 على أنه سنة أوروبية للأشخاص ذوي الإعاقة، وذلك لهدفين رئيسيين هما تنشيط الوعي حول حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة بتكافؤ الفرص، وتعزيز تمتعهم الكامل وعلى قدم المساواة بهذه الحقوق. وقد منحت هذه السنة الأشخاص المعوقين والمنظمات الممثلة

¹ ميثاق الاتحاد الأوروبي بشأن الحقوق الأساسية لعام 2000، المادة الأولى.

² المرجع السابق، المادة 14، الفقرة الأولى.

³ المرجع السابق، المادة 15، الفقرة الأولى.

⁴ المرجع السابق، المادة 21.

⁵ المرجع السابق، المادة 26.

⁶ المرجع السابق، المادة 31، الفقرة الأولى.

⁷ المرجع السابق، المادة 34، الفقرة الأولى.

لهم -وذلك عبر المؤتمرات والمنتديات وغيرها من اللقاءات- فرصة لتسليط الضوء على القضايا والسياسات المُلِحّة التي تهمّ هذه الفئة من الأشخاص¹.

كما أطلقت المفوضية الأوروبية خلال تلك السنة حملةً إعلاميةً لتوعية أصحاب العمل والعمال، وتعريفهم بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في مكان العمل. بينما اعتمد وزراء الشؤون الاجتماعية والاستخدام في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في شهر تموز من عام 2003 قراراً ناشدوا من خلاله الدول الأعضاء والمفوضية والشركاء الاجتماعيين مواصلة العمل على إزالة الحواجز التي تحول دون إدماج الأشخاص ذوي الإعاقة ومشاركتهم في سوق العمل².

هذا وكانت المفوضية الأوروبية قد أعدت في آذار 2003 ورقةً إرشاديةً حول الإعاقة والتنمية لدوائر الاتحاد الأوروبي ووفوده، وذلك حرصاً على معالجة قضايا الإعاقة بشكلٍ فعليٍّ في إطار التعاون على التنمية. بينما يتمثل أهم تدبيرٍ تمّ اتّخاذه على المستوى الأوروبي خلال السنة الأوروبية للأشخاص ذوي الإعاقة في اعتماد خطة عملٍ تمتدُّ على سنواتٍ عدّة، وتهدف إلى دمج قضايا الأشخاص المعوقين في سياسات الاتحاد الأوروبي، وتنفيذ سلسلةٍ من التدابير في مجالاتٍ أساسيةٍ من أجل إشراك أولئك الأشخاص بشكلٍ فعّالٍ في حياة المجتمع الذي ينتمون إليه³.

خامساً- خطة العمل الأوروبية بشأن الإعاقة (2004-2010):

تهدف إستراتيجية الاتحاد الأوروبي طويلة الأمد بشأن الإعاقة إلى تحقيق تكافؤ الفرص وتمكين الأشخاص ذوي الإعاقة من التمتع بحقوقهم في الكرامة والمعاملة المتكافئة والحياة المستقلة والمشاركة في المجتمع. وتقوم الإستراتيجية المذكورة على ثلاث دعائمٍ أساسيةٍ هي:

أ- تشريعات الاتحاد الأوروبي وتدابيره المناهضة للتمييز، والتي تكفل التمتع بالحقوق الفردية.

¹ آرثر أوريلي، مرجع سابق، ص 41.

² نقلاً عن موقع المفوضية الأوروبية، مرجع سابق.

³ المرجع السابق.

ب- إزالة الحواجز المادية التي تمنع الأشخاص المُعَوِّقين من ممارسة قدراتهم.

ج- دمج قضايا الإعاقة في السلسلة التي تربط ما بين السياسات الأوروبية، والتي تُسهِّل الإِشْرَاق الفَعَّال للأشخاص ذوي الإعاقة في المجتمع¹.

وحرصاً على اعتماد سياسةٍ مترابطةٍ لمتابعة السنة الأوروبية للأشخاص ذوي الإعاقة في أوروبا على نطاقٍ مُوسَّعٍ، فقد وضعت المُفَوَّضِيَّةُ الأوروبية خطة العمل الأوروبية بشأن الإعاقة لعام 2003، وذلك بوصفها الإطار الذي يَتِمُّ من خلاله وضع إستراتيجية الاتحاد الأوروبي فيما يخص الإعاقة.

هذا وتُعَدُّ سياسات الإعاقة ضمن الاتحاد الأوروبي من مسؤولية الدول الأعضاء. ولكن، يتعيَّن على هذه الدول مُراعاة خطة العمل بصورةٍ تامَّةٍ عند تطوير سياساتها الوطنية الخاصة بالإعاقة، حيث كانت خطة العمل الأوروبية تُغَطِّي الفترة المُمتدَّة ما بين عامي 2004 و2010، على أن يَتِمَّ تنفيذها عبر مراحل متتابعة².

وعلى الرغم من أنَّ مُعدَّل البطالة لدى الأشخاص المُعَوِّقين إنَّما يوازي ضِعْف هذا المُعدَّل بالنسبة لغيرهم من الأشخاص، فإنَّ تحليلاً أولياً قامت به المُفَوَّضِيَّةُ للمرحلة الأولى من خطة العمل قد تَوَصَّل إلى أنَّ دمج قضايا الإعاقة في السياسات العامة قد نجح بالفعل في بعض المجالات، بما فيها الاستخدام. أمَّا النتيجة الأبرز والإِشْرَاق الأنجح للأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل، فإنَّما يتحقَّق عبر الجمع ما بين دمج الإعاقة في السياسات العامة واعتماد التدابير التي تستهدف الإعاقة تحديداً. وعلى ذلك فإنَّ المُفَوَّضِيَّةُ باتت اليوم تُعَدُّ دمج قضايا الإعاقة في السياسات العامة أمراً جوهرياً من أجل إحراز أيِّ تقدُّم. أمَّا المرحلة الثانية من خطة العمل، فقد كانت تُركِّز أساساً على الإِشْرَاق الفَعَّال للأشخاص ذوي الإعاقة في المجتمع، وذلك انطلاقاً من قِيَمٍ أبرزها تلك المُكرَّسة في اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لعام 2006. حيث يَنصِبُ تركيز التَحَرُّكات الجارية بهذا الصدد على رفع

¹ نقلاً عن موقع الاتحاد الأوروبي، مرجع سابق.

² نقلاً عن موقع المُفَوَّضِيَّةِ الأوروبية، مرجع سابق.

مُعَدَّلات الاستخدام والنشاط، وتعزيز الوصول إلى خَدَمَات الدعم والعناية الجيدة، وتسهيل الوصول إلى السلع والخَدَمَات، بما في ذلك وسائل النقل العام والأماكن العامة، وتحسين مصداقيّة البيانات وقابليّتها للمُقارَنة¹.

¹ نقلاً عن موقع المفوضيّة الأوروبيّة، مرجع سابق.

المطلب الثاني

الجهود المتعلقة بحماية حقّ العمل للأشخاص ذوي الإعاقة خارج نطاق القارة الأوروبية

لم يقتصر الاهتمام بحماية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة على منطقة أوروبا وحدها، فقد انتشرت المبادرات الإقليمية المَعْنِيّة بتكريس هذه الحقوق وضمان تعزيزها في مختلف قارات ومناطق العالم، سواء من خلال إصدار إعلاناتٍ وتخصيص فتراتٍ زمنيّةٍ مُعَيَّنَةٍ يَتِمُّ خلالها التركيز على مسألة الإعاقة والعمل على تحسين واقع الأشخاص الذين يُعانون منها، أو عن طريق اعتماد بعض الاتفاقيات والصّكوك الإقليمية التي تتناول موضوع حماية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، ومن ضمنها حقّهم في العمل.

ويمكن القول إنّ البروتوكول المتعلّق بحماية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في إفريقيا لعام 2018 إنّما يُعدُّ أكثر تلك المَواثيق نُضجاً وأقربها للمعايير الدولية ذات الصلة. إلا أنّ ذلك لا يُقلِّل من أهمية المحاولات والجهود المبذولة في مناطق مُتعدّدةٍ من العالم من أجل الارتقاء بالواقع المهني للأشخاص ذوي الإعاقة في تلك المناطق. وهو ما سنبحثه بالتفصيل فيما يلي، مبتدئين بدراسة أبرز ما تضمّنته الاتفاقيات والمواثيق الإقليمية بشأن حقّ الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل، ومن ثمّ نتناول أهم الإعلانات الصادرة على المستوى الإقليمي بهذا الخصوص.

الفرع الأول

الاتفاقيات والمواثيق الإقليمية المُكرّسة لحقّ الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل

لقد حاولت بعض الاتفاقيات والمواثيق الإقليمية إرساء حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة وحمايتهم، بما في ذلك حقّهم في العمل اللائق. وكان من أبرز هذه الاتفاقيات والمواثيق:

أولاً- اتفاقية الدول الأمريكية لعام 1999 بشأن إزالة كافة أشكال التمييز ضد الأشخاص ذوي الإعاقة:

لقد تمّ اعتماد هذه الاتفاقية على مستوى دول القارة الأمريكية، وذلك في شهر حزيران من العام 1999. وهي لا تتضمن الإشارة إلى حقوقٍ بعينها. ومع ذلك، فإنّها تُعدّ أول معاهدةٍ إقليميةٍ تذكّر التمييز ضدّ الأشخاص المُعَوّقين.

هذا وتُعني عبارة "التمييز ضدّ الأشخاص المُعَوّقين" الواردة في هذه الاتفاقية مختلف أشكال التمييز أو الإقصاء أو الحظر المبني على إعاقةٍ أو سِجَلٍ إعاقةٍ حاليةٍ أو ماضيةٍ، والتي تهدف أو تحوّل دون الاعتراف بحقوق الشخص المُعَوّق الإنسانية أو حريّاته الأساسية، أو تمتّعها بها أو ممارستها¹.

ثانياً- الميثاق العربي لحقوق الإنسان لعام 2004:

لقد صدر عن جامعة الدول العربية عام 2004 الميثاق العربي لحقوق الإنسان، والذي كان قد تناول حقّ الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل، وذلك من خلال النصّ على ضرورة أن يتمتع كل مواطنٍ بهذا الحقّ، وأن تعمل الدولة على توفيره لجميع المواطنين، دون تمييزٍ على أساس العرق أو اللون.... أو الإعاقة. كما تكفل الدولة قواعد حفظ الصحة والسلامة المهنيّة وحماية الأشخاص المُعَوّقين أثناء العمل. إذ لم يكتفِ الميثاق بتكريس حقّ العمل للأشخاص ذوي الإعاقة، بل استمرّ في مرافقتهم حتى بعد حصولهم على العمل المناسب، وذلك من خلال الدعوة إلى رعايتهم وحمايتهم من كلّ خطرٍ أو إصابةٍ قد يتعرّضون لها أثناء العمل².

¹ اتفاقية الدول الأمريكية لعام 1999 بشأن إزالة كافة أشكال التمييز ضدّ الأشخاص ذوي الإعاقة، المادة الأولى، الفقرة الثانية/أ.

² الميثاق العربي لحقوق الإنسان لعام 2004، المادة 34.

وفضلاً عن ذلك، فإنّ الميثاق العربي لحقوق الإنسان يدعو الدول الأعضاء إلى تزويد الأشخاص ذوي الإعاقة بالخدمات المتعلقة بالتدريب والتأهيل المهني والإعداد لممارسة العمل، وتوفير العمل المناسب في القطاع الحكومي أو الخاص¹.

ثالثاً- البروتوكول الملحق بالميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في إفريقيا:

اعتمدت اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب عام 2007 نقطة اتصال بشأن حقوق كل من كبار السن وذوي الإعاقة، ثم قامت بتطويرها لاحقاً لتصبح فريق عمل يُعنى بحقوق هاتين الفئتين من الأشخاص. كما دعت الفريق إلى إعداد مشروع بروتوكول خاص بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة².

وفي منتصف عام 2010، قبلت اللجنة مسودة أولى للبروتوكول أعدّها الفريق وقامت بطرحها للتعليقات العامة من قبل أصحاب المصلحة. وفيما بعد، تمّ بالفعل اعتماد "بروتوكول حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في إفريقيا" بتاريخ 29 كانون الثاني 2018، وكان ذلك في الدورة الثلاثين لمؤتمر رؤساء دول الاتحاد الإفريقي.

وقد جاء النص النهائي للبروتوكول مُتقدماً بشكل كبير على المسودة السابقة، وبنفس مستوى اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة. فقد اعتمد بروتوكول حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في إفريقيا نهجاً اجتماعياً قائماً على حقوق الإنسان، كما اتبّع في إعداد البروتوكول -كما في اتفاقية الأمم المتحدة- نموذج توليفي يجمع بين النموذج الكلي (حيث يتناول الصك جميع الحقوق)، ونموذج عدم التمييز (حيث يركّز الصك حصراً على مسألة عدم التمييز).

¹ الميثاق العربي لحقوق الإنسان لعام 2004، المادة 40.

² نقلاً عن موقع اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب: www.achpr.org.

وقد جرى إدماج معايير التنمية الاجتماعية وحقوق الإنسان في كلٍّ من الاتفاقية والبروتوكول، وهو ما من شأنه أن يكفل للأشخاص ذوي الإعاقة فرصاً متساوية للاستفادة من التقدم المحرز في مجال التنمية الاجتماعية والاقتصادية لبلدانهم¹.

هذا ويتكوّن بروتوكول حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في إفريقيا من ديباجة و44 مادة، حيث تمّ النصُّ على حق هؤلاء الأشخاص في العمل من خلال المادة 19 من البروتوكول، والتي جاء فيها ما يلي:

1- لكل شخصٍ ذي إعاقةٍ الحقُّ في عملٍ لائقٍ، بشروطٍ عادلةٍ ومُرضيةٍ، وفي الحماية من البطالة والحماية من العمل القسري أو الإجباري.

2- تتخذ الدول الأطراف تدابير فعالةً ومناسبةً لتيسير التمتع الكامل للأشخاص ذوي الإعاقة بهذا الحقّ على قَدَم المساواة مع الآخرين، من خلال:

أ- حظر التمييز على أساس الإعاقة في جميع المسائل المتعلقة بكافة أشكال التوظيف، بما في ذلك فرص العمل والتدريب المهني، وشروط التوظيف والتعيين والعمل، والاستمرار في العمل، والترقية، والتقدم الوظيفي، وظروف عملٍ آمنةٍ وصحيةٍ.

ب- حماية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة على قَدَم المساواة مع الآخرين، في ظروف عملٍ عادلةٍ ومُرضيةٍ، وحقّ الأشخاص ذوي الإعاقة في ممارسة حقوقهم العمالية والنقابية التجارية.

ج- تعزيز فرص الأشخاص ذوي الإعاقة في بدء العمل الحر وريادة الأعمال، والوصول للخدمات المالية.

¹ د. فاطمة الزهراء صفصاف، حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في إطار المنظومتين الدولية والإفريقية لحقوق الإنسان، بحثٌ منشورٌ على موقع أوركيد: www.orcid.org.

د- توظيف الأشخاص ذوي الإعاقة في القطاع العام، بما في ذلك عن طريق حجز وفرض حدٍّ أدنى من الوظائف كنسبةٍ للموظفين ذوي الإعاقة.

هـ- تعزيز فرص العمل للأشخاص ذوي الإعاقة في القطاع الخاص من خلال السياسات والتدابير المناسبة، بما في ذلك من خلال استخدام تدابير مُحدَّدةٍ مثل الحوافز الضريبية.

و- ضمان توفير الترتيبات التيسيرية المعقولة للأشخاص ذوي الإعاقة داخل أماكن العمل.

ز- ضمان عدم فصل الموظفين ذوي الإعاقة أو الذين أصبح لديهم إعاقةٌ من وظائفهم عند اكتسابهم صفة الإعاقة بدون وجه حقٍّ.

3- تقوم الدول الأطراف باتخاذ التدابير التشريعية والإدارية والميزانية لضمان عدم استغلال مبدأ الأجر المتساوي نظير العمل المتساوي لتقويض حقِّ الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل.

4- تتخذ الدول الأطراف التدابير المناسبة للاعتراف بالقيمة الاجتماعية والثقافية المرتبطة بعمالة الأشخاص ذوي الإعاقة.

الفرع الثاني

الإعلانات الإقليمية التي تناولت حقَّ الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل

لقد قام عددٌ من المنظَّمات والجهات الإقليمية بإصدار إعلاناتٍ مهمَّةٍ حول تكريس حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، وقد رافق بعض هذه الإعلانات تخصيص فتراتٍ زمنيةٍ مُحدَّدةٍ تتَّمتُّ خلالها زيادة الاهتمام بشؤون تلك الفئة من الأشخاص. ولم يَكُن حق العمل غائباً عن تلك المبادرات، والتي يمكن أن نذكر منها ما يلي:

أولاً- عقد آسيا والمحيط الهادي للأشخاص المُعَوِّقِينَ:

تضمُّ منطقة آسيا والمحيط الهادي أكبر عددٍ من الأشخاص المُعَوِّقِينَ في العالم، ومعظم هؤلاء الأشخاص هم من الفقراء الذين يُحرَمون من فُرص العمل والحقوق كافة. وعلى ذلك، فإنَّ لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لمنطقة آسيا والمحيط الهادي (ESCAP) قد قامت في نيسان 1992 -إدراكاً منها لضرورة بذل مَساعٍ إضافيةٍ وانطلاقاً من نتائج عقد الأمم المتحدة- بإعلان الفترة الممتدة ما بين عامي 1993 و2002 كعقد آسيا والمحيط الهادي للأشخاص المُعَوِّقِينَ¹، حيث شاركت 33 حكومةً في اعتماد هذا القرار الذي قُوبِلَ بالترحيب العام.

هذا وقد اعتمد الاجتماع المخصَّص لإطلاق العقد المذكور في كانون الأول 1992 إعلاناً حول المشاركة الكاملة والمساواة للأشخاص المُعَوِّقِينَ في منطقة آسيا والمحيط الهادي، فضلاً عن إعلان برنامج عمل عقد آسيا والمحيط الهادي للأشخاص المُعَوِّقِينَ، حيث قامت اللجنة في نيسان 1993 باعتماد كلٍّ من الإعلان وبرنامج العمل²، علماً بأنَّ التدريب والاستخدام يُعدَّان من أبرز المسائل الواردة في برنامج العمل³.

وبعد ذلك، اعتمدت لجنة ESCAP في أيار 2002 قراراً تُمدَّد بموجبه عقد آسيا والمحيط الهادي للأشخاص المُعَوِّقِينَ عقداً إضافياً يمتدُّ من 2003 حتى 2012، وذلك بعد أن لاحظت اللجنة أنَّه، ومنذ إطلاق عقد آسيا والمحيط الهادي للأشخاص المُعَوِّقِينَ، فقد تمَّ تسجيل تحسُّنٍ شاملٍ على صعيد جميع فئات السياسات الـ 12 التي اشتمل عليها برنامج العمل، وذلك على الرغم من عدم تكافؤ هذه الإنجازات. كما تمَّ إحراز إنجازاتٍ مهمَّةٍ في مجالات التنسيق الوطني والتشريع، وتمَّ كذلك تسجيل بعض التحسُّن في مجال الوقاية من أسباب الإعاقة وخدمات إعادة التأهيل والنَّفاذ إلى البيئة المادية وتنمية منظمات المساعدة الذاتية الخاصة بالأشخاص المُعَوِّقِينَ، وذلك رغم وجود انخفاضٍ مستمرٍّ ومُقلِّقٍ في مُعدَّلات

¹ UNESCAP, RES/48/3.

² UNESCAP, RES/49/6.

³ ESCAP Docs, 1994.

نفاذ الأطفال والشباب من ذوي الإعاقة إلى فرص التعليم، ووجود تفاوتات إقليمية فرعية من حيث تطبيق برنامج العمل¹.

ثانياً - عقد إفريقيا للأشخاص المعوقين:

كان رؤساء الدول الأعضاء في منظمة الوحدة الإفريقية (الاتحاد الإفريقي حالياً) قد أعلنوا في تموز 2000 عن عقد إفريقيا للأشخاص المعوقين (2009 - 1999). كما اعتمد المشاركون في المؤتمر الإفريقي حول عقد إفريقيا بالإجماع في شباط 2002 خطة عمل للقارة الإفريقية تهدف إلى توجيه الدول الأعضاء في منظمة الوحدة الإفريقية حول كيفية بلوغ هدف العقد، أي التمكين والمشاركة الكاملة والمساواة للأشخاص المعوقين في إفريقيا. وتضمن خطة العمل جملة تدابير يتوجب على الدول الأعضاء اتخاذها لتحقيق أهداف تعزيز مشاركة الأشخاص ذوي الإعاقة في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وضمان تحسين النفاذ إلى التدريب والاستخدام².

ثالثاً - العقد العربي للأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة:

لقد تمّ رسمياً خلال قمة الجامعة العربية المنعقدة في تونس في أيار 2004 إطلاق العقد العربي للأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة لفترة ما بين عامي 2004 و2013. وإنّ من بين الأهداف التي يطالب هذا العقد من الدول الأعضاء العمل على تحقيقها، تعزيز الدمج الشامل للأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة (ذوي الإعاقة) في المدارس الرسمية وسوق العمل وغيرها من قطاعات المجتمع، وذلك من خلال مجموعة كبيرة من التدابير، مع مراعاة خاصة لظروف النساء والأطفال من ذوي الإعاقة. أمّا في مجال التدريب والعمالة، فإنّه يُطلب إلى الدول الأعضاء إنشاء منظمات لتدريب الأشخاص ذوي الإعاقة، على أن تُراعي تلك المنظمات التقنيات الحديثة ومُستلزمات سوق العمل، ويُطلب منها كذلك تشجيع الأشخاص المعوقين على تأسيس مشاريع صغيرة ومتوسطة الحجم من خلال الدعم المالي والمساعدة في مجال المبيع والتسويق، بالإضافة إلى تشجيع القطاع الخاص على تدريب وتوظيف الأشخاص ذوي الإعاقة، وتمكينهم من التقدم في مهنتهم. وعلى إثر إطلاق العقد العربي لحقوق

¹ UNESCAP, RES/58/4.

² نقلاً عن موقع الاتحاد الإفريقي: www.au.int.

الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، تَجَلَّى الاهتمام المُتزايد بحقوق هؤلاء الأشخاص، وكان ذلك من خلال مراجعة القوانين ذات الصلة بالإعاقة في عددٍ من الدول العربية، وكذلك في عددٍ كبيرٍ من البرامج الإقليمية والمحليّة لبناء القدرات¹.

رابعاً - عقد الأمريكيتين لحقوق الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة:

فقد أعلن المجلس الدائم لمنظمة الدول الأمريكية في حزيران 2006 عن إطلاق عقد الأمريكيتين لحقوق الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة (ذوي الإعاقة) لفترة ما بين عامي 2006 و2016، حيث تمّ تشكيل فريق عملٍ يتولّى وضع برنامجٍ للعمل بشأن هذه المسألة².

¹ آرثر أوريلي، مرجع سابق، ص44.

² المرجع السابق.

المبحث الثاني

مدى مساهمة التشريعات الوطنية في حماية حق العمل للأشخاص ذوي الإعاقة

لعلّ الهدف النهائي من اعتماد الاتفاقيات والقرارات وإطلاق المبادرات على المستويين الدولي والإقليمي إنّما يتمثل في إلزام الدول بتعديل سياساتها وتطوير تشريعاتها استجابةً لأيّ حراكٍ مُماتلٍ. فالدولة عملياً هي الكيان القانوني المسؤول بشكلٍ مباشرٍ عن تنفيذ أحكام القانون الدولي ضمن حدودها الإقليمية دون المساس بسيادتها الوطنية، ويتمّ ذلك من خلال تطبيق قرارات المنظّمات والهيئات الدولية والإقليمية التي تُعدّ الدولة المعنية جزءاً منها.

والواقع أنّ موضوع حق العمل للأشخاص ذوي الإعاقة لم يخرج عن المنطق السابق، فبعد بروز اهتمام الأمم المتحدة بهذه المسألة تدريجياً، وما رافق ذلك من نشاطٍ إقليميٍّ ملحوظٍ تجسّد في إطلاق مجموعةٍ من المبادرات والإعلانات بهذا الخصوص، كان لإصدار الأمم المتحدة الاتفاقية المتعلقة بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة عام 2006 أكبر الأثر في بلورة موقف التشريعات الوطنية لمعظم دول العالم، والتي كان بعضها قد بدأ بالفعل باتّخاذ خطواتٍ تشريعيةٍ وعمليةٍ ملموسةٍ فيما يتعلق بتشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة قبل ذلك التاريخ.

والجدير بالذكر أنّ اهتمام التشريعات الوطنية بموضوع حق العمل للأشخاص ذوي الإعاقة كان قد تجلّى في بعض الدول من خلال اعتماد قوانينٍ وقراراتٍ مُخصّصةٍ لتكريس هذا الحق وتنظيم ممارسته، بينما عالجت دولٌ أخرى هذه المسألة من خلال التشريعات المعنية بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة أو عن طريق التشريعات العمالية الصادرة عنها.

وسنتعرّف في هذا المبحث على موقف عددٍ من التّشريعات الأجنبية والعربية بخصوص عمالة

الأشخاص ذوي الإعاقة، وذلك من خلال تقسيمه إلى المطلبين التاليين:

- المطلب الأول: موقف التّشريعات الأجنبية من مسألة عمل الأشخاص ذوي الإعاقة.

- المطلب الثاني: حقُّ العمل للأشخاص ذوي الإعاقة في القانون السوري والتّشريعات العربيّة.

المطلب الأول

موقف التشريعات الأجنبية من مسألة عمل الأشخاص ذوي الإعاقة

من الملاحظ أنّ مسألة تقرير حقّ العمل للأشخاص ذوي الإعاقة، بما يترتّب عليها من التزاماتٍ على عاتق الجهات المَعْنِيّة بحماية هذا الحق، قد حظيت باهتمامٍ مُتزايدٍ لدى المُشرّع الوطني في عددٍ كبيرٍ من دول العالم منذ أواخر القرن العشرين.

وقد جاء ذلك الاهتمام كاستجابةٍ طبيعيّةٍ للارتفاع المستمر في مُعدّلات الأشخاص المُصابين بإعاقاتٍ مختلفةٍ في معظم دول العالم، سواء كانت تلك الإعاقات ناجمةً عن أسبابٍ وراثيّةٍ أو كانت نتيجةً لظروفٍ خارجيّةٍ كحوادث السيارات وغيرها، فضلاً عمّا سبّبه الحروب والنزاعات السياسية مؤخراً من أضرارٍ جسيمةٍ بالغةٍ وحالاتٍ عجزٍ وإعاقةٍ لكثيرٍ من الأشخاص حول العالم.

وسوف نتطرّق فيما يلي للبحث في موقف مجموعةٍ من التشريعات العالمية من موضوع حقّ العمل للأشخاص ذوي الإعاقة، ومدى مساهمتها في إرساء هذا الحق، حيث نبدأ بدراسة الموقف التشريعي لبعض الدول الأوروبية التي حاولت مواكبة الحراك الدولي والإقليمي الملحوظ نحو ضمان تكريس حقّ العمل كأحد الحقوق الأساسية لهؤلاء الأشخاص؛ ثم ننتقل للتعرف على بعض التجارب المُهمّة بهذا الصدد خارج نطاق القارة الأوروبية.

الفرع الأول

دور التشريعات الوطنية الأوروبية في حماية حقّ العمل للأشخاص ذوي الإعاقة

لقد كان لاهتمام المنظّمات والهيئات الأوروبية بمسألة تكريس حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة -ومن ضمنها حقّ العمل- أثرٌ بارزٌ في تشجيع دول القارة على اتخاذ خطواتٍ تشريعيّةٍ ملموسةٍ في هذا السياق:

أولاً- فعلى سبيل المثال، نجد أنّ قانون المساواة البريطاني لعام 2010 قد احتوى أحكاماً أساسيّةً بخصوص عمل الأشخاص ذوي الإعاقة، ومن أبرز هذه الأحكام أنّه:

- لا يجوز للشخص "A" الذي يتّم تقديم طلب العمل إليه، أن يسأل عن الوضع الصحي لمُقدّم الطلب "B":

أ- قبل عرض العمل على "B"، أو

ب- عندما لا يكون "A" في وضعٍ يسمح له بعرض العمل على "B"، قبل إدراج "B" في مجموعة مُقدّمي الطلبات الذين ينوي "A" (عندما يكون في وضعٍ يسمح له بذلك) اختيار شخصٍ يعرض عليه العمل من ضمنهم.

- لا يجوز لـ "A" أن يُخالف بند الإعاقة ذات الصلة من خلال السؤال عن الوضع الصحي لـ "B"، إلا أنّ سلوك "B" المُعتمد على المعلومات المُقدّمة كَرَدٍّ قد يُشكّل مُخالفةً لبند الإعاقة ذات الصلة.

- إنّ هذا القسم لا ينطبق على السؤال الذي يقوم "A" بطرحه، طالما أنّ السؤال كان ضروريّاً لأحد الأغراض التالية:

أ- تحديد ما إذا كان "B" سيتوافق مع شرط الخضوع للتقييم، أو تحديد ما إذا كان واجب إجراء تعديلاتٍ معقولةٍ مفروضاً أو سيتمّ فرضه على "A" في علاقته مع "B" فيما يتعلق بشرط الخضوع للتقييم.

ب- تحديد ما إذا كان "B" سيتمكن من تنفيذ الوظيفة التي تُعدُّ جوهريةً في العمل ذات الصلة.

ج- مراقبة التنوع في نطاق الأشخاص المتقدمين للعمل لدى "A".

د- في حال اشتراط "A" وجود إعاقةٍ مُعيَّنة فيما يتعلق بالعمل، تحديد ما إذا كان "B" يعاني من

تلك الإعاقة.

- تنطبق الفقرة "د" السابقة فقط في حال أظهر "A"، مع مراعاة طبيعة وسياق العمل، أنَّ هذا

الشرط هو شرطٌ مهنيٌّ وأنَّ تطبيق هذا الشرط إنَّما هو وسيلةٌ مُناسبةٌ لإنجاز هدفٍ شرعي.

- يتَّمتُّ التقدير من خلال مقابلةٍ أو غيرها من الطرق المُصمَّمة لتقديم إشارةٍ عن مدى مُلاءمة

الشخص للعمل ذات الصلة.

- لأغراض هذا القسم فإنَّه، وسواء كان الشخص من ذوي الإعاقة أو لم يكن كذلك، يتَّمتُّ عدُّ هذا

الأمر جانباً من جوانب الوضع الصحي لذلك الشخص.

- لا ينطبق هذا القسم على أيِّ عملٍ يتَّمتُّ القيام به بهدف فحص المتقدمين للعمل لأغراض الأمن

القومي¹.

ثانياً- بينما شهدت بعض النُظم القانونية الوطنية سنَّ تشريعاتٍ خاصةٍ بمسألة حق العمل

للأشخاص ذوي الإعاقة، وهو ما أخذ به المُشرِّع الإيطالي على سبيل المثال، وذلك من خلال القانون رقم

12 لعام 1999 المتضمَّن قواعد حقَّ العمل للأشخاص ذوي الإعاقة. ونذكر من هذه الأحكام والقواعد:

- إنَّ الغرض من هذا القانون هو تعزيز الإدماج والتكامل العمالي للأشخاص ذوي الإعاقة في

عالم العمل، من خلال خدمات الدعم والتنسيب المُستهدف، وينطبق ذلك على:

أ- الأشخاص في سنِّ العمل من ذوي الإعاقات الجسدية أو العقلية أو الحسيَّة، والأشخاص

المُعوقين فكرياً، والذين نَتَجَّ عن إعاقاتهم انخفاضٌ في القدرة على العمل بنسبةٍ تفوق 45%. ويتَّمتُّ التأكُّد

¹ قانون المساواة البريطاني لعام 2010، المادة 60.

من ذلك من قِبَل اللَّجَانِ الْمُخْتَصَّةِ، للاعتراف بالعجز البدني وفقاً للجدول الإرشادي لنسب العجز للإعاقات والأمراض المُسبِّبة للإعاقة المُعْتَمَدة وفقاً للمادة الثانية من المرسوم التشريعي رقم 509 لعام 1988، الصادر عن وزير الصحة، وذلك على أساس التصنيف الدولي للإعاقة الصادر عن مُنظَّمة الصحة العالمية.

ب- الأشخاص المُعَوِّقِينَ عن العمل الذين يُعانون من نسبة عجزٍ تُفوق 33%، يَتِمُّ إثباتها من المعهد الوطني للتأمين ضد حوادث العمل وأمراض المهنة وفق الأحكام المعمول بها.

ج- الأشخاص المكفوفين والصُّم والبكم، والمُشار إليهم في القانونين رقم 381 ورقم 382 لعام 1970 والتعديلات اللاحقة لهما.

د- الأشخاص المُعَوِّقِينَ بسبب الحرب، ويشمل ذلك المدنيين المُعَوِّقِينَ بفعل الحرب والأشخاص المُعَوِّقِينَ بسبب الخدمة، من ضمن ذوي الإعاقة المُصنَّفِينَ من الفئة الأولى إلى الفئة الثامنة في الجداول المُرفَّقة بالنَّص المُوحَّد لقواعد معاشات الحرب¹.

- إنَّ أرباب العمل في القطاعين العام والخاص مسؤولون عن ضمان الاحتفاظ بموقع العمل بالنسبة للأشخاص غير المُعَوِّقِينَ عند التوظيف، والذين اكتسبوا أيَّ إعاقةٍ بسبب إصابةٍ عملٍ أو مرضٍ مهني².

- يُفْتَرَضُ بأرباب العمل في القطاعين العام والخاص أن يكون لديهم في عملهم عمالٌ ينتمون إلى الفئات المُشار إليها في المادة الأولى، وذلك ضمن الحدود التالية:

أ- 7% من العاملين من تلك الفئات، وذلك في حال تمَّ توظيف أكثر من 50 عاملاً بالمُجْمَل.

¹ القانون الإيطالي رقم 12 لعام 1999 المتضمَّن قواعد حق العمل للأشخاص ذوي الإعاقة، المادة الأولى، الفقرة الأولى.

² المرجع السابق، المادة الأولى، الفقرة السابعة.

ب- اثنان من العاملين في حال تمّ توظيف ما بين 36 و 50 عاملاً.

ج- عاملٌ واحدٌ في حال تمّ توظيف ما بين 15 و 35 عاملاً.

- بالنسبة لأرباب العمل في القطاع الخاص، والذين يوظّفون ما بين 15 و 35 عاملاً، فإنّ الالتزام المُشار إليه في الفقرة السابقة لا ينطبق إلّا في حالة التعيينات الجديدة.

- بالنسبة للأحزاب السياسية والمنظمات النقابية والمنظمات غير الربحية التي تعمل في مجال التكافل الاجتماعي من مساعدة وتأهيل، فإنّه يتمّ احتساب الحصّة الاحتياطية حصرياً بالإشارة إلى الموظفين الفنيين التنفيذيين الذين يؤدّون وظائف إدارية، وإنّ الالتزام المُشار إليه في الفقرة الأولى لا ينشأ إلّا في حال وجود تعيينٍ جديد.

- بالنسبة لخدمات الشرطة والحماية المدنية والدفاع الوطني، فإنّه يتمّ وضع الأشخاص المُعوّقين في الخدمات الإدارية فقط.

- بالنسبة للهيئات الاقتصادية العامة، تُطبّق القواعد المقرّرة على أرباب العمل في القطاع الخاص¹.

ثالثاً- وقد سار المُشرّع الكرواتي على نهج نظيره الإيطالي من حيث معالجة مسألة حقّ الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل عن طريق صكّ قانونيّ مستقلّ، وكان ذلك من خلال قانون التّأهيل المهني وتوظيف الأشخاص ذوي الإعاقة في كرواتيا لعام 2002. وقد تضمّن هذا القانون نصّاً واضحاً يُحدّد بصورة دقيقة الغرض من إصداره، حيث جاء فيه أنّه:

((من أجل حماية الأشخاص ذوي الإعاقة، فإنّ هذا القانون يُحدّد حقوق هؤلاء الأشخاص في التّأهيل المهني والتوظيف والعمل، كما يُنظّم توظيف وعمل الأشخاص ذوي الإعاقة بموجب شروط

¹ القانون الإيطالي رقم 12 لعام 1999 المتضمّن قواعد حق العمل للأشخاص ذوي الإعاقة، المادة الثالثة.

عادية وخاصة، ويُنظَّم إنشاء الهيئات القانونية والإدارية لمؤسسات التأهيل المهني وأنشطتها، والورش المحمية ومراكز العمل ومقاييس دعم توظيف وعمل الأشخاص ذوي الإعاقة وإنشاء صندوق التأهيل المهني والتوظيف للأشخاص ذوي الإعاقة¹.

كما يُقرّر المُشرّع الكرواتي في هذا القانون ما يلي:

((1- يجب توظيف الشخص ذي الإعاقة على أساس عقد عملٍ أو بطريقةٍ أخرى تُحدّدها لوائح منفصلة، وبالتالي يجب أن يكتسب هؤلاء الأشخاص الحقوق، وأن يتحمّلوا الالتزامات الناشئة والمتعلقة بالتوظيف، والمنصوص عنها في هذا القانون، وفي قانون العمل والقوانين الأخرى، وفي الاتفاقات الجماعية وقواعد واتفاقات العمل المُبرمة بين المجالس العمالية وأرباب العمل.

2- إنّ أحكام قانون العمل المتعلقة بالعمّال ذوي الإعاقة المهنية أو الذين هم في خطرٍ وشيكٍ لظهور الإعاقة يجب أن تنطبق أيضاً على كل الأشخاص الآخرين من ذوي الإعاقة، المشار إليهم في القسم الثالث من هذا القانون.

3- إنّ الحد الأدنى للإشعار، كما هو منصوصٌ عليه في قانون العمل، يجب أن يُمدّد لمدة شهرٍ واحدٍ في حالة الشخص ذي الإعاقة، ما لم يكن الشخص المعني قد أعطى سبباً لإصدار الإشعار.

4- في كلّ تقويم سنويّ، يحقُّ للشخص ذي الإعاقة الحصولُ على إجازة مدفوعةٍ لمدة 24 يوم عملٍ على الأقل².

¹ قانون التأهيل المهني وتوظيف الأشخاص ذوي الإعاقة في كرواتيا لعام 2002، القسم الأول.

² المرجع السابق، القسم 13.

الفرع الثاني

حماية حقّ الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل ضمن التشريعات الوطنية غير الأوروبية

لم يتوقّف الاهتمام بتكريس حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة -ومن ضمنها حق العمل- عند التشريعات الأوروبية وحدها، بل امتدّ إلى قاراتٍ ومناطق أخرى من العالم، حيث يمكن ملاحظة ما يلي:

أولاً- لقد تضمّن القانون الأرجنتيني رقم 431.22 لعام 1981، والمتعلّق بنظام الحماية الشاملة للمُعَوّقين قواعد مهمّة بخصوص تكريس حق أولئك الأشخاص في العمل، حيث نصّ هذا القانون على أنّ الدولة الوطنية ووكالاتها اللامركزية أو المتمنّعة بالحكم الذاتي، وكذلك الكيانات العامة غير الحكومية وشركات الدولة وبلدية مدينة بوينس أيرس؛ ملزّمون جميعاً بتوظيف الأشخاص المُعَوّقين ممّن تتوفر فيهم شروط الملاءمة للمنصب، ونسبةٍ مئويّة لا تقلّ عن 4% من مجموع الموظّفين¹.

وبموجب هذا القانون، فإنّ أداء مهمّةٍ مُعيّنة من قبل الأشخاص المُعَوّقين يجب أن يتمّ التصريح به والإشراف عليه من جانب وزارة العمل، مع مراعاة الإشارة المُقدّمة من قبل وزير الدولة للصحة العامة، والمنصوص عليها في المادة الثالثة من هذا القانون، بالإضافة إلى ما نصّت عليه المادة الثامنة من القانون نفسه².

كما أكّد المُشرّع الأرجنتيني أنّ الأشخاص المُعَوّقين الذين يُؤدّون عملهم في الكيانات المُشار إليها في المادة الثامنة من القانون المذكور إنّما يتمتعون بنفس الحقوق ويخضعون لنفس الالتزامات التي ينصّ عليها التشريع العمالي النافذ بالنسبة للعامل العادي³.

ثانياً- أمّا القانون العام المكسيكي لدمج الأشخاص ذوي الإعاقة لعام 2011، فقد نصّ على وجوب أن تتولّى وزارة العمل والرعاية الاجتماعية تعزيز الحقّ في العمل والتوظيف للأشخاص ذوي

¹ القانون الأرجنتيني رقم 431.22 لعام 1981، والمتعلّق بنظام الحماية الشاملة للمُعَوّقين، المادة الثامنة.

² المرجع السابق، المادة التاسعة.

³ المرجع السابق، المادة العاشرة.

الإعاقة بفرص متكافئة وبشكل مُنصف، ما يمنحهم الإيمان بتطوير أنفسهم ذاتياً واجتماعياً ومهتياً. ولهذا الغرض، يتم اتخاذ إجراءات منها:

أ- حظر أي نوع من أنواع التمييز على أساس الإعاقة في الاختيار والتوظيف والتعويض ونوع الوظيفة وإعادة الالتحاق والاستمرارية والتمرين والتسوية العمالية والترقية المهنية، وضمان ظروف عمل تُؤمن إمكانية الوصول، وتكون آمنة وصحية.

ب- وضع وتنفيذ وتقييم وترويج السياسات العامة المتعلقة بالدمج الوظيفي للأشخاص ذوي الإعاقة، وذلك بناءً على تصنيفهم، في القطاع العام أو الخاص، بشكل يضمن تدريب هؤلاء الأشخاص وتوظيفهم وحقوقهم النقابية.

ج- وضع وتنفيذ البرنامج الوطني للعمل والتوظيف بالنسبة للأشخاص ذوي الإعاقة، والذي يشمل التدريب وإنشاء وكالات الدمج الوظيفي والوصول إلى المجالس العمالية العامة أو الخاصة ومراكز العمل المحمية.. إلخ.

د- تقديم المساعدة التقنية والقانونية للقطاعات الإنتاجية، الاجتماعية والخاصة، وذلك في المسائل المتعلقة بالإعاقة العمالية.

هـ- تشجيع التدريب والتوعية بالنسبة للموظفين الذين يعملون مع الأشخاص ذوي الإعاقة في القطاع العام أو الخاص.

و- تعزيز التدابير ذات الأثر، والتي لا تؤدي إلى وقف عملية إعادة التأهيل بالنسبة للأشخاص ذوي الإعاقة¹.

ثالثاً- كما جاء في القانون الكولومبي رقم 1618 لعام 2013 بشأن ضمان الممارسة الكاملة لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة أن لجميع هؤلاء الأشخاص الحق في العمل، ومن أجل ضمان الممارسة

¹ القانون العام المكسيكي لدمج الأشخاص ذوي الإعاقة لعام 2011، المادة 11.

الفعالة لهذا الحق من حيث تكافؤ الفرص والعدالة والشمول، تقوم وزارة العمل -أو من يقوم مقامها- وغيرها من الجهات المختصة باتخاذ تدابير تشمل:

أ- ضمان التدريب والتأهيل الوظيفي للأشخاص ذوي الإعاقة وأفراد عائلاتهم، مع مراعاة عروض العمالة في البلاد.

ب- تعزيز برنامج التوظيف للأشخاص ذوي الإعاقة من خلال إستراتيجيات الترويج التي تستهدف قطاع الأعمال، وكذلك تشجيع خدمات الدعم بالنسبة للشركات.

ج- وضع خطط وبرامج لإدماج العمالة وتوليد الدخل المرن للأشخاص الذين لا يمكن، بسبب إعاقاتهم الشديدة أو إعاقاتهم المتعددة، إدراجهم بسهولة في سوق العمل أو ربطهم بأنظمة إنتاج مربحة أو وظائف منتظمة. ولهذا الغرض، فإنه يجب وضع إستراتيجيات محمية أو مدعومة لتوليد الدخل أو فرص العمل التي تضمن الدخل اللائق بأي شكل من الأشكال وفي ظروف الضمان الاجتماعي المقابلة.

د- التوسع في إنشاء الوحدات الإنتاجية وتعزيزها من خلال التدريب الفني والتجاري، وإنشاء خطوط ائتمان محددة لتلك الحالات التي يكون فيها المتقدمون من الأشخاص ذوي الإعاقة و/أو أفراد أسرهم بمعدل فائدة منخفض، والدعم بتقنيات المعلومات والاتصالات، وتصميم صفحات الويب الخاصة بهؤلاء الأشخاص، وذلك من أجل نشر منتجاتهم، مع إعطاء الأولوية لتوزيع تلك المنتجات وبيعها واقتنائها من قبل الهيئات العامة.

هـ- تشجيع تطوير الأعمال التجارية الشاملة، وتعزيز ريادة الأعمال ونمو الأعمال التجارية للكيانات التي تدعم استقلالية وتحسين أوضاع السكان من ذوي الإعاقة، من خلال برامج وساطة السوق

التي تُعزّز إنتاج أو تسويق أو بيع الخدمات التي يُقدّمها هؤلاء السكان من خلال التمويل بموارد مُحدّدة واتباع إستراتيجياتٍ هادفة¹.

كما يتمتع رجال الأعمال وأصحاب العمل الذين يقومون بتشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة بالحوافز الاقتصادية التي تُحدّدها وزارة المالية والائتمان العام في البلاد².

رابعاً- أمّا في الصين، فقد جاء قانون حماية الأشخاص ذوي الإعاقة لعام 2008 ليؤكد أن على الدولة أن تحمي حقّ الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل. كما يتعيّن على الحكومات الشعبية، على مختلف المستويات، صياغة خططٍ شاملةٍ بشأن توظيف الأشخاص ذوي الإعاقة، وتهيئة الظروف اللازمة لذلك³، ويُوجب هذا القانون أيضاً توفير كلّ من فرص العمل المُركّزة والمُتفرّقة للأشخاص ذوي الإعاقة. كما يُوجب اعتماد سياساتٍ تفضيليةٍ، بالإضافة إلى تدابير الحماية والدعم، وذلك من أجل خلق بيئة عملٍ أكثر استقراراً وملاءمةً للأشخاص ذوي الإعاقة بصورةٍ تدريجيةٍ من خلال قنواتٍ متعددةٍ على مستوياتٍ مختلفةٍ وبأشكالٍ مُتنوّعة⁴.

¹ القانون الكولومبي رقم 1618 لعام 2013 بشأن ضمان الممارسة الكاملة لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، المادة 13.

² المرجع السابق.

³ القانون الصيني لحماية الأشخاص ذوي الإعاقة لعام 2008، المادة 30.

⁴ المرجع السابق، المادة 31.

المطلب الثاني

حقُّ العمل للأشخاص ذوي الإعاقة في القانون السوري والتشريعات العربيّة

لقد اهتمّت التشريعات الوطنية لمعظم الدول العربية بمسألة الإعاقة عموماً، مُحاولَةً تنظيم حقوق الأشخاص المُعَوّقين والمحافظة عليها.

هذا وقد كان حقُّ العمل من أهم الحقوق المشمولة بحماية المُشرّع العربي، إذ كانت بعض الدول العربية سبّاقَةً إلى اعتماد تشريعاتٍ فعّالةٍ بهذا الشأن، تَمّ تطويرها فيما بعد استجابةً لمتطلّبات اتفاقية الأمم المتحدة لعام 2006، بينما يُحسَب لدولٍ عربيّةٍ عدّة قيامُها باتّخاذ خطواتٍ تشريعيّةٍ مهمّةٍ وعصريّةٍ كان من شأنها الارتقاء بالواقع المهني للأشخاص ذوي الإعاقة، حيث أُتبعَتها ببعض الإجراءات العملية والقرارات والتعليمات الهادفة لضمان تطبيق النصوص القانونية ذات الصلة بالشكل الأمثل.

والواقع أنّ موقف المُشرّع السوري لم يَخْرُج عن الاتّجاه العربي السائد بهذا الشأن، حيث كانت سورية من الدول التي صادقت بالفعل على اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في عام 2009، وبدأت تعمل على مواءمة تشريعاتها الوطنية مع أحكام تلك الاتفاقية، وإن كان المُشرّع السوري يميل عموماً لتنظيم موضوع حق الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل من خلال التشريعات الخاصة بالعمل في القطاعين العام والخاص. وسنتناول هذه الأمور تباعاً فيما يلي.

الفرع الأول

موقف التشريعات العربيّة من مسألة عمالة الأشخاص ذوي الإعاقة

لقد شَهِدَت الدول العربية إصدار تشريعاتٍ لا تَقُلُّ قيمةً عن أهم التشريعات العالمية المتعلقة بتنظيم وحماية حقِّ العمل كأحد الحقوق الأساسية للأشخاص ذوي الإعاقة:

أولاً- فقد حظيت حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، وعلى رأسها حقهم في العمل، باهتمام واسع لدى المشرع المصري منذ فترة طويلة، حيث صدر بهذا الخصوص القانون رقم 39 لعام 1975 بشأن تأهيل الأشخاص المعوقين، والذي تم تعديله بعد ذلك بموجب القانون رقم 49 لعام 1982. وقد تضمن القانون إلزاماً لأرباب العمل باستخدام هؤلاء الأشخاص ضمن شروط وضوابط ونسب معينة تحت طائلة فرض عقوبات على المخالفين لهذا الحكم.

إلا أن اهتمام المشرع المصري بتكريس حق الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل قد تجلّى فيما بعد من خلال قانون حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة رقم 10 لعام 2018، والذي تضمن أحكاماً أكثر نضجاً وتفصيلاً بهذا الخصوص.

وبموجب هذا القانون، تلتزم الدولة بتوفير فرص الإعداد المهني والتدريب الوظيفي للأشخاص ذوي الإعاقة وفقاً لاحتياجاتهم، باستخدام التكنولوجيا الحديثة وأساليب الدمج الشامل، لبلوغ أقصى قدر من الاستقلالية، مع ضمان الجودة والسلامة والأمان داخل مؤسسات الإعداد المهني وجميع سبل الإتاحة المكانية والتكنولوجية.

وتؤمّن الوزارة المختصة بالتضامن الاجتماعي من خلال المؤسسات المعنية بالخدمات اللازمة للتأهيل والتدريب الأدوات والمنتجات المساعدة للأشخاص ذوي الإعاقة دون مقابل أو بمقابل رمزي، كما تؤمّن البرامج التدريبية اللازمة والكوادر المتخصصة لذلك¹.

أما فيما يتعلق بحق العمل، فإن الدولة تلتزم بضمان حق الأشخاص ذوي الإعاقة في الحصول على فرص متكافئة للعمل تتناسب مع مؤهلاتهم الدراسي وإعدادهم المهني، كما تلتزم بعدم إخضاعهم لأي نوع من العمل الجبري أو القسري، وإن عليها توفير الحماية لهم في ظروف عمل عادلة بالمساواة مع الآخرين، والسعي لفتح أسواق العمل لهم في الداخل والخارج، وتعزيز فرص العمل الخاصة بهم من خلال مباشرة العمل الحر عن طريق أنشطة التنمية الشاملة ومشروعاتها في ضوء السياسات الاجتماعية للدولة.

¹ القانون المصري رقم 10 لعام 2018 بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، المادة 18.

كما تلتزم الدولة بتوفير سُبل الأمان والسلامة الملائمة والترتيبات التيسيرية للأشخاص ذوي الإعاقة في أماكن العمل، وضمان ممارسة حقوقهم العمالية والنقابية، وتمكينهم من الحصول بصورة فعالة على برامج التوجيه التقني والمهني، وخدمات التوظيف، والتدريب المهني المستمر، ويُحظر أيّ تمييز أو حرمان من أية مزايا أو حقوق على أساس الإعاقة في التعيين أو نوع العمل أو الترقّيات أو الأجر ومُلحقاته¹.

وتلتزم الوزارة المختصة بشؤون العمل والجهات الإدارية التابعة لها بإنشاء سجلّ لقيد الأشخاص ذوي الإعاقة من راغبي العمل، ومعاونتهم في الوصول إلى فرص العمل المناسبة لمؤهلاتهم وخبراتهم طبقاً للأولوية المقرّرة قانوناً².

كما تلتزم الجهات الحكومية وغير الحكومية وكلّ صاحب عملٍ ممّن يستخدمون عشرين عاملاً فأكثر بتعيين نسبة 5% من عدد العاملين على الأقل من الأشخاص ذوي الإعاقة الذين تُرشّحهم الوزارة المعنية بشؤون العمل والجهات الإدارية التابعة لها. ويقوم المجلس القومي للإعاقة بالتنسيق مع الوزارة المختصة بمتابعة هذه الجهات للتأكد من الالتزام بتشغيل النسبة المقرّرة للأشخاص ذوي الإعاقة وظروف العمل الخاصة بهم وفرص تشغيلهم³.

وفضلاً عن منح الشخص ذي الإعاقة أو من يقوم بتوظيفه أو رعايته إعفاءاتٍ ضريبيةً مهمّةً بموجب هذا القانون⁴، يتمّ تخفيض ساعات العمل في كلّ الجهات الحكومية وغير الحكومية بواقع ساعةٍ واحدةٍ يومياً مدفوعة الأجر للعاملين من ذوي الإعاقة، أو من يرعى فعلياً شخصاً ذا إعاقةٍ

¹ القانون المصري رقم 10 لعام 2018 بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، المادة 20.

² المرجع السابق، المادة 21.

³ المرجع السابق، المادة 22.

⁴ المرجع السابق، المادة 23.

حتى الدرجة الثانية. كما تُوفّر هذه الجهات أنظمةً مرنةً لتشغيل هؤلاء الأشخاص من حيث ساعات وأيام العمل والأجر المناسب لها¹.

ثانياً- بينما احتوى النظام القانوني لدولة الإمارات العديد من التشريعات والأحكام والقرارات المهمة بخصوص تكريس حق الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل وتنظيم ممارستهم لهذا الحق بأفضل صورة ممكنة. فقد صدر عن مجلس الوزراء الإماراتي القرار رقم 43 لسنة 2018 بشأن دعم عمل الأشخاص ذوي الإعاقة (أصحاب الهمم)، والذي كان يهدف إلى دعم حقوق أصحاب الهمم في مجال العمل وتمكينهم من الوصول إلى الفرص المتاحة على النحو الذي يكفل ممارسة حقوقهم في العمل على قدم المساواة مع الآخرين، وتوفير الدعم اللازم لهم للبحث عن فرص عمل متساوية في مختلف القطاعات، ودعم الراغبين منهم في تأسيس عمل خاص بهم².

وبموجب هذا القرار، تلتزم الجهات المعنية -كلٌ وفق صلاحياته وحسب مقتضى الحال- بحماية حقوق ذوي الإعاقة (أصحاب الهمم) بما في ذلك:

1- كفالة حق العمل لهم على قدم المساواة مع الآخرين.

2- ضمان حصولهم على فرص عمل متكافئة على الوجه الذي يُحقّق تمتّعهم بأعلى قدرٍ من العدالة والإنصاف وإجراء ما يلزم لهذه الغاية بما في ذلك:

أ- إيجاد آلية واضحة لاستقطابهم.

ب- الإعلان عن الوظائف الشاغرة وأساليب التّقدّم إليها بصيغٍ ووسائل مُيسّرة، حتى يتسنى لهم الوصول إليها والتّقدّم بطلبٍ لشغلها.

¹ القانون المصري رقم 10 لعام 2018 بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، المادة 24.

² دولة الإمارات العربية المتحدة، قرار مجلس الوزراء رقم 43 لسنة 2018 بشأن دعم عمل الأشخاص ذوي الإعاقة (أصحاب الهمم)، المادة الثانية.

ج- عدم التمييز ضدّهم في أيّ مرحلةٍ أو مَرِيَّةٍ من مزايا العمل.

د- المساواة في أجور العمل مع أقرانهم.

3- توفير ظروف عملٍ آمنةٍ وصحيّةٍ لهم بما في ذلك:

أ- تأمين حمايتهم من أيّ مُضايقةٍ أو استغلال.

ب- توفير الترتيبات التيسيرية المعقولة لهم في بيئة العمل وفقاً لما تُحدّده الأنظمة الصادرة سندياً

للمادة (11) من هذا القرار.

ج- وضع آلياتٍ مناسبةٍ لتأهيلهم وتدريبهم.

4- عدم إنهاء خدماتهم أو إحالتهم للتقاعد بسبب الإعاقة أو حدوثها بعد التعيين إلّا في الحالتين

الآتيتين:

أ- بلوغ سنّ التقاعد وفق التّشريعات المعمول بها في الدولة.

ب- صدور قرارٍ من اللجنة الطبيّة المُختصّة بعدم اللياقة للعمل وذلك وفق التّشريعات المعمول

بها في الدولة.

5- تشجيع القطاع الخاص على إدماجهم في مؤسساته ومنحهم الإعفاءات والامتيازات الخاصة

بهم وعلى وجه الخصوص تلك التي تُلزم بتشغيلهم وتوفير الترتيبات التيسيرية المعقولة بشرط أن يكون

التعيين فعلياً وليس شكلياً.

6- إيجاد نُظُمٍ وآلياتٍ لتمويل المشاريع الخاصة بهم ومساعدتهم على تأسيس الأعمال التجارية

الخاصة بهم.

7- إقامة المشاريع الخاصة بتدريبهم وتشغيلهم وعلى وجه الخصوص لمن يجد صعوبة كبيرة بحكم إعاقته في الالتحاق بسوق العمل، على أن تعمل هذه المشاريع على دمجهم فيها¹.

وانسجاماً مع القرار رقم 43 المذكور آنفاً، فقد صدر في إمارة دبي القانون رقم (3) لسنة 2022 بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في الإمارة، والذي استخدم مُصطلح "التوظيف الدامج" في معرض تناوله لحق الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل، ويُقصد بهذا المُصطلح: ((تشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل جنباً إلى جنب مع أقرانهم من غير ذوي الإعاقة، في ظلّ تدابير ونُظم تُضمن عدم التمييز في بيئة العمل، بحيث تُتاح لهم نفس الفرص والحقوق التي يحصل عليها غيرهم من العاملين في مجال العمل نفسه، مع توفير الترتيبات التيسيرية المعقولة التي تدعم أداءهم للمهام المُوكلة إليهم، وتمكّنهم من الاحتفاظ بالعمل وتحقيق التطوّر الوظيفي))².

وعليه، فقد تمّ ذكر التوظيف الدامج وتوفير فرص العمل للأشخاص ذوي الإعاقة ضمن الحقوق المقرّرة لهؤلاء الأشخاص بموجب المادة الرابعة من هذا القانون.

وقد أوكل القانون رقم (3) إلى الجهات المعنية مجموعة من المهام وخوّلها عدداً من الصلاحيات ضماناً لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، ونذكر من هذه المهام والصلاحيات فيما يتعلق بحق العمل:

- تدريب الموظّفين والعاملين لديها للتعامل الأمثل مع الأشخاص ذوي الإعاقة، سواء كانوا من المتعاملين معها أو من مُوظّفيها.

- تهيئة بيئة العمل من خلال توفير الترتيبات التيسيرية المعقولة والأشكال المُيسّرة لتمكين مُوظّفيها إذا كانوا من الأشخاص ذوي الإعاقة من القيام بمهامهم على أكمل وجه ودون أعباء أو تمييز.

¹ دولة الإمارات العربية المتحدة، قرار مجلس الوزراء رقم 43 لسنة 2018 بشأن دعم عمل الأشخاص ذوي الإعاقة (أصحاب الهمم)، المادة الثالثة.

² القانون رقم (3) لسنة 2022 بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في إمارة دبي، المادة الثانية.

- إجراء البحوث والدراسات الداعمة لاتخاذ القرار وصنع السياسات والتخطيط للبرامج الدامجة على مستوى الإمارة¹.

ثالثاً- أمّا المُشرّع السعودي، فقد كفل رعاية حقّ العمل وتيسير سُبُلِه لجميع مواطني المملكة دون أدنى تمييزٍ في الوظيفة العامة على أيّ أساسٍ، حيث نصّ النظام الأساسي للحكم لعام 1992 على ضرورة أن تُيسّر الدولة مجالات العمل لكلّ قادرٍ عليه، وتسنّ الأنظمة التي تحمي العامل وصاحب العمل².

ومن ثمّ، فقد أكّد نظام رعاية المُعَوّقين السعودي لعام 2000 أنّ الدولة تكفل حق الشخص ذي الإعاقة في خدماتٍ عدّة تُقدّم له عن طريق الجهات المُختصّة في العديد من المجالات ومنها مجال العمل، ويشمل ذلك التوظيف في الأعمال التي تُناسب قدرات الشخص ذي الإعاقة ومؤهلاته لإعطائه الفرصة للكشف عن قدراته الذاتية، ولتمكينه من الحصول على دَخلٍ كباقي أفراد المجتمع، والسعي لرفع مستوى أدائه أثناء العمل عن طريق التدريب³.

الفرع الثاني

مساهمة التشريع السوري في تكريس حقّ الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل

من المُلَاحَظ أنّ قانون المُعَوّقين السوري رقم 34 لعام 2004 لم يَقم أصلاً بتعداد حقوقٍ للأشخاص ذوي الإعاقة بشكلٍ واضحٍ، وإنّما اكتفى بِذكر الخَدَمات المُقدّمة لهؤلاء الأشخاص في عدّة مجالاتٍ من ضمنها التأهيل والعمل. حيث نصّ هذا القانون على أن تُقدّم الدولة للأشخاص المُعَوّقين في المجال المذكور الخَدَمات التالية:

¹ القانون رقم (3) لسنة 2022 بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في إمارة دبي، المادة الخامسة، الفقرة ب.

² النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية لعام 1992، المادة 28.

³ نظام رعاية المُعَوّقين السعودي لعام 2000، المادة الثانية.

1- يُمنَح الشخص المُعَوَّق جسميًّا أفضليَّةً للاستفادة من القروض التي تمنحها الهيئة العامة لمكافحة البطالة وأنشطتها، ويُعفى من الرسوم والضرائب المترتبة على تأسيس هذه المشاريع التي تُمنَح هذه القروض من أجلها.

2- يجوز للوزارة التعاقد مع الجمعيات لتنفيذ مشاريع مشتركة لتأهيل الأشخاص المُعَوَّقين، وتُحدَّد شروط الشراكة بقرار يصدر عن الوزير.

3- يستفيد صاحب العمل في القطاع الخاص، ممَّن يُشغِّل أشخاصاً مُعَوَّقين زيادةً على النسبة المُحدَّدة لتشغيلهم في القوانين والأنظمة النافذة، من حَسَمٍ على ضريبة الدخل، وذلك بمقدار الحد الأدنى للأجر عن كلِّ مُعَوَّقٍ يُشغِّله لديه زيادةً عن تلك النسبة، شريطة حصول صاحب العمل على بيانٍ يُثبت ذلك من الوزارة¹.

بينما حدَّد القانون الأساسي السوري للعاملين في الدولة رقم 50 لعام 2004 آليات توظيف الأشخاص ذوي الإعاقة في الجهات العامة، حيث أوجِبَ هذا القانون على تلك الجهات تشغيل المُعَوَّقين المؤهلين وفق الأوضاع والشروط التي تُحدَّد بقرارٍ من مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الشؤون الاجتماعية والعمل، على ألا يتجاوز عددهم نسبة 4% من الملاك العددي للجهة العامة².

وبناءً عليه فقد صدر عن رئاسة مجلس الوزراء في الجمهورية العربية السورية القرار رقم 15 لعام 2017، والذي اشترط لتعيين الشخص ذي الإعاقة:

أ- في وظائف الفئات الأولى والثانية والثالثة:

– أن يكون حائزاً على المؤهل العلمي المطلوب للتعيين في هذه الفئات.

ب- في وظيفة الفئة الرابعة:

– أن يكون حائزاً على المؤهل العلمي المطلوب للتعيين في هذه الفئة.

¹ قانون المُعَوَّقين السوري رقم 34 لعام 2004، المادة التاسعة.

² القانون الأساسي السوري للعاملين في الدولة رقم 50 لعام 2004، المادة السابعة، ثانياً.

- أن يكون مؤهلاً تأهيلاً عملياً من أحد المعاهد المعتمدة من قبل وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، أو المعاهد التابعة للجهات العامة الأخرى المرخصة أصولاً.

ج- التعاقد في وظيفة الفئة الخامسة: وذلك بموجب عقود سنوية بناءً على موافقة الوزير المختص¹.

هذا وتلتزم الجهات العامة بموجب هذا القرار بتعيين الأشخاص ذوي الإعاقة، وذلك ضمن نسبة لا تتجاوز 4% من الوظائف الواردة في ملاكاتها².

أمّا فيما يتعلق بعمل الأشخاص ذوي الإعاقة في القطاع الخاص، فقد تضمن قانون العمل السوري الموحد رقم 17 لعام 2010 فصلاً كاملاً حول الأحكام الخاصة بتشغيل الأشخاص المعوقين.

وتسري أحكام هذا الفصل على أصحاب العمل الذين يستخدمون خمسين عاملاً فأكثر، سواء كان العمال يشتغلون لدى صاحب عمل في مكان واحد أو في أمانة مختلفة ضمن أراضي الجمهورية العربية السورية³.

كما يحتفظ كل عامل أصبح معوقاً لسبب من الأسباب بعمله الذي يشغله، ويُسند إليه عمل يلائم نوع إعاقته بعد تأهيله، إلا إذا تعذر ذلك لشدة إعاقته أو لطبيعة العمل الموكّل إليه، ويُحدّد ذلك بموجب تقرير طبيّ معتمد من طبيب العمل⁴.

وتقوم وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل بالتنسيق مع الجهات المعنية بما يمكن الأشخاص المعوقين من الاندماج في سوق العمل⁵.

¹ الجمهورية العربية السورية، قرار رئاسة مجلس الوزراء رقم 15 لعام 2017، المادة الثانية.

² المرجع السابق، المادة الرابعة.

³ قانون العمل السوري الموحد رقم 17 لعام 2010، المادة 129.

⁴ المرجع السابق، المادة 130/أ.

⁵ المرجع السابق، المادة 132.

وبموجب هذا القانون، فإنّه يجب أن يتّم تأهيل الشخص المُعَوَّق مهنيّاً، على أن تَمَنَح المعاهد والهيئات المُرخّصة أصولاً الشخص المُعَوَّق الذي تمّ تأهيله شهادةً تُثبت ذلك¹.

ولكلّ شخصٍ مُعَوَّقٍ تمّ تأهيله مهنيّاً أن يطلب بناءً على شهادة تأهيله قيد اسمه في مكتب التشغيل الذي يقع في دائرته محلّ إقامته، وعلى مكتب التشغيل قيد تلك الطلبات في سِجِلٍّ خاصٍّ، وعليه كذلك مُعاونة الأشخاص المُعَوّقين في الالتحاق بالوظائف والأعمال التي تناسبهم وتتّفق مع أعمارهم وكفاءاتهم².

كما ينصّ قانون العمل السوري المُوحّد رقم 17 لعام 2010 على أنّه:

أ- على أصحاب العمل الذين تسري عليهم أحكام هذا الفصل استخدام من تُرشّحهم لهم المكاتب العامة للتشغيل من واقع سِجِلٍّ قيد المُعَوّقين الذين تمّ تأهيلهم مهنيّاً، وذلك بنسبة 2% من مجموع عدد عمّالهم.

ب- يجوز لأصحاب العمل شغل هذه النسبة باستخدام المُعَوّقين عن غير طريق الترشيح من المكاتب العامة للتشغيل، بشرط حصول القيد المنصوص عليه في المادة السابقة.

ج- في حال عدم تقيّد صاحب العمل بتشغيل النسبة المُحدّدة في الفقرة أ من هذه المادة، يجب عليه دفع بدلٍ نقديٍّ يعادل الحدّ الأدنى لأجور هؤلاء العمّال، على أن يُودّع في حسابٍ خاصٍّ للمُعَوّقين لدى الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات، من أجل تمويل المشاريع المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر الخاصة بهم³.

¹ قانون العمل السوري المُوحّد رقم 17 لعام 2010، المادة 134.

² المرجع السابق، المادة 135.

³ المرجع السابق، المادة 136.

ويَنصُّ هذا القانون كذلك على ما يلي:

أ- يتمتع الأشخاص المُعَوَّقون الذين يَتَمَّ تشغيلهم طبقاً لأحكام هذا الفصل بجميع الحقوق المُقرَّرة للعمال الآخرين في هذا القانون.

ب- يجب على صاحب العمل أن يُجَهِّز أماكن العمل بالمَعَدَّات اللازمة لتسهيل قيام العمال المُعَوَّقين بعملهم، وأن يَحْرِص على توفير كلِّ شروط الوقاية الصحيَّة والسلامة المِهْنِيَّة لهؤلاء العمال.

ج- يُمنَع تشغيل العمال المُعَوَّقين في الأعمال التي قد تُعرِّضهم للخطر أو تزيد من حدَّة إعاقتهم، وتُحدَّد هذه الأعمال بقرارٍ من الوزير.

د- يُحدَّد الوزير بقرارٍ منه الوظائف التي تُعطى أولوية التعيين فيها للشخص المُعَوَّق الذي تمَّ تأهيله، وكذلك تحديد الأعمال التي يمكن القيام بها¹.

ومع مراعاة الأحكام السابقة، يكون للشخص المُعَوَّق المُصاب أثناء وبسبب العمليات الحربيَّة أو الخدمة العسكريَّة أو الخدمة الإلزامية أولوية التعيين في القطاع الخاص، على أن تُراعى كذلك النسبة المئوية المنصوص عليها في المادة 136 من هذا القانون².

بناءً على ما سبق، يمكن القول بأنَّ التشريع السوري قد احتوى أحكاماً ونصوصاً قانونيةً مهمَّةً فيما يتعلق بتشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة في القطاعين العام والخاص، مُحاولاً بذلك استدراك النقص المُتمثِّل في عدم ورود حقِّ العمل بشكلٍ صريحٍ في "قانون المُعَوَّقين" الصادر عام 2004، مع عدم صدور قانونٍ مُخصَّصٍ لتنظيم هذا الحق. وهنا تظهر الحاجة إلى اعتماد قانونٍ جديدٍ لتكريس حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، بحيث يشتمل على آليات تطبيقٍ فعالةٍ، ويعكس بصورةٍ دقيقةٍ النظرة الدوليَّة المُعاصرة نحو مسألة الإعاقة، بدءاً بالتسميات المُستخدمة في هذا السياق، على أن يكفل مثل هذا القانون حماية حقوق هؤلاء الأشخاص وتعزيزها على المستوى الوطني، وفي مقدِّمتها حقُّهم في العمل،

¹ قانون العمل السوري المُوحَّد رقم 17 لعام 2010، المادة 137.

² المرجع السابق، المادة 138.

مُعْتَرِفاً بِضَرُورَةِ أَنْ يَتَمَّ النَّظَرُ إِلَى الْأَشْخَاصِ ذَوِي الْإِعَاقَةِ كطَاقَةٍ إِنتَاجِيَّةٍ يُمْكِنُهَا لَعِبُ دَوْرٍ حَاسِمٍ فِي إِعَادَةِ إِعْمَارِ مَا دُمِّرَتْهُ الْحَرْبُ، لَا كَمَجْرَدِ فَنَاءٍ مُتَضَرِّرَةٍ تَحْتَاجُ إِلَى الرِّعَايَةِ وَالْإِهْتِمَامِ.

وبذلك نكون قد تناولنا في هذا الفصل أبرز النشاطات والجهود المبذولة على المستوى الإقليمي بشأن حماية وتعزيز حق الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل، حيث تبيّن لنا أنّ الاهتمام بتلك المسألة قد امتدّ من القارة الأوروبية إلى قارتيّ ومناطق أخرى حول العالم، ليكون بروتوكول عام 2018 بشأن حماية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في إفريقيا من أكثر الصكوك الإقليمية نضجاً وتكاملاً وتلبيةً للمعايير الواردة في اتفاقية عام 2006. وقد كان لتلك المبادرات الإقليمية المهمّة تأثير واضح على موقف التشريعات الوطنية لكثير من دول العالم فيما يخصّ حق الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل، حيث ازداد اهتمام المشرّع الوطني في تلك الدول بوضع وإنفاذ قوانين تكفل لأولئك الأشخاص ممارسة حقّهم في العمل على قدم المساواة مع الآخرين. فعلى صعيد التشريعات الأوروبية، لاحظنا أنّ القانون الإيطالي رقم 12 لعام 1999 قد تميّز بكونه قد جاء مُخصّصاً لتنظيم موضوع حق الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل، وقد تضمّن أحكاماً تفصيليّة متقدّمة بهذا الشأن. بينما حظيت مسألة عمالة الأشخاص ذوي الإعاقة بعناية ملحوظة لدى تشريعات دول الأمريكيتين، كالمكسيك والأرجنتين وكولومبيا. أمّا بالنسبة لمنطقتنا العربية، فقد اتّضح لنا أنّ المشرّع المصري قد كان سباقاً إلى اعتماد تشريعاتٍ مهمّة بهذا الشأن والعمل على تطويرها فيما بعد، بينما تميّزت التشريعات في دولة الإمارات باحتوائها أحكاماً وقواعد متنوّعة حاولت تقديم رؤية جديدة فيما يتعلق بتحسين الواقع المهني للأشخاص ذوي الإعاقة على مستوى البلاد.

الفصل الثاني

الأساليب والتدابير المتعلقة بتشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة

يُتيح تشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة وإشراكهم في سوق العمل فرصة التفاعل مع أصحاب العمل والزُملاء وبقية أفراد المجتمع، كما يُسهم في تطوير قدراتهم وتنمية خبراتهم العمليّة، فضلاً عما يعود به عليهم من منفعةٍ ماديّةٍ ومعنويّةٍ، ما يساعد من حيث النتيجة في تحسين صورتهم كأفرادٍ فاعلين ومُشاركين في العملية الإنتاجية داخل مجتمعهم، وهو ما ينعكس بالتالي على اتّجاهات هذا المجتمع وسياساته في التعامل مع قضيّة الأشخاص ذوي الإعاقة ومُراعاة حاجاتهم وحقوقهم.

وتقوم جميع أنظمة وأساليب التشغيل الخاصّة بالأشخاص ذوي الإعاقة على مبدأ يفترض وجود القدرة والمهارة لدى هؤلاء الأشخاص لمُمارسة سائر المِهَن والأعمال المُتوفّرة في سوق العمل، كما تقتضي عدم استبعادهم عند التّقدّم للحصول على العمل بسبب إعاقاتهم، وبحيث يقوم الحُكم النهائي في الاختيار على القدرة والمهارة والاستعداد لدى الفرد المُتقدّم للوظيفة لتأدية مهام العمل، فلا يَتِمّ ذلك اعتماداً على المنظور الشخصي للفرد، سواء كان مُعوّقاً أو لم يَكُن كذلك، إذ لم يَعدّ تشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة محصوراً -كما في السابق- بمجالاتٍ مهنيّةٍ مُحدّدةٍ، أو بأساليبٍ وخياراتٍ تقوم على العزل والحماية¹.

ولكن يبدو أنّ التركيز في بعض الأحيان على استخدام مُصطلح الخيارات أو الأساليب الخاصّة بتأهيل وتشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة يمكن أن يتناقض مع أهداف العقد الدولي

¹ "أساليب تشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة"، مقالٌ منشورٌ على موقع "مُساعد ظلّ": www.mosaed.gov.sa.

للأشخاص ذوي الإعاقة، والذي يُؤكّد بدوره على الهدف المتعلق بدمج الأشخاص ذوي الإعاقة وتلبية حاجاتهم ضمن ظروف الحياة العامة للمجتمع¹.

ويمكن القول هنا بأنّ استعمال المفاهيم الخاصة بعملية التأهيل أو الاستخدام إنّما يرتبط بخصوصية الحاجة لدى الشخص ذي الإعاقة، دون أن يعني الأمر هذا الشخص كإنسانٍ خاصٍّ أو مُختلفٍ عن سواه. ويتّضح هذا المعنى من خلال التركيز على الحقوق الخاصة والعامة للأشخاص المُعَوّقين في المجتمع، حيث تتولّى التشريعات والقوانين ذات الصلة أمر التعبير عن هذه الحقوق المتّصلة بحاجات الشخص الخاصة، والتي ترتبط بدورها بوجود الإعاقة بحدّ ذاتها، وهو ما يستدعي توفير أسلوبٍ أو إتاحة خيارٍ من نوعٍ خاصٍّ، بما يتلاءم مع واقع هذا الفرد ويساعده في تجاوز العقبات الناجمة عن إعاقته².

على أية حال، فإنّه لا يوجد خيارٌ أو أسلوبٌ مثاليّ يمكن اتّباعه في مسألة استخدام الأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل، بل تقوم كلّ دولةٍ باختيار الأسلوب الذي تراه مناسباً لظروفها أو مُحَقِّقاً لمنفعة مواطنيها من ذوي الإعاقة. وتشمل خيارات الاستخدام التي سنقوم بدراستها في هذا الفصل كلاً من الاستخدام الحر أو التنافسي، والعمالة المحميّة والعمالة المدعومة، فضلاً عن النظام المتعلق بتشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة في المؤسسات الاجتماعية.

وفي السّياق ذاته، فإنّ اعتماد وتطوير الآليّات والتدابير الخاصة باستخدام الأشخاص ذوي الإعاقة إنّما يلعب دوراً حاسماً في تمكين هؤلاء الأشخاص من الوصول إلى فُرص عملٍ لائقةٍ ومتناسبةٍ مع إمكانياتهم الجسديّة والفكريّة، مع أخذ ظروف إعاقتهم بعين الاعتبار.

ومن هنا، كان لابدّ من توفير الخدّات الضروريّة لإشراك الأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل كغيرهم من أفراد المجتمع، حيث يتوجّب على السلطات المعنيّة في كلّ دولةٍ تزويد الأشخاص

¹ "أساليب تشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة"، مرجع سابق.

² المرجع السابق.

المُعَوِّقِينَ بالتَّوجِيهِ المِهْنِيِّ والمَشُورَةِ اللازمة، وتقديم المعلومات المتعلقة بفرص العمل والتدريب والاستخدام، مع التركيز على مسألة التدريب المهني لهؤلاء الأشخاص، لما لها من أهمية عملية كبرى في هذا المجال.

وعلاوةً على ذلك، فإنه ينبغي على الدول المعنية اعتماد نظام توظيفٍ مُلائمٍ يَضمّن حصول الأشخاص ذوي الإعاقة على نسبةٍ ثابتةٍ على الأقل من فرص العمل في القطاعات كافة. كما يتوجب عليها تأمين الدعم اللازم لكفالة حسن سير عملية تشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة منذ البداية، ويشمل ذلك توفير الدعم المادي المطلوب لهذا الغرض، فضلاً عن إتاحة الدعم التقني والفردى المناسب، على نحوٍ يُسهّم في إيجاد بيئة عملٍ ملائمةٍ تُعين هؤلاء الأشخاص على تأدية عملهم ضمن ظروفٍ طبيعية، أو شبه طبيعيةٍ على أقل تقدير.

كما يمكن للتشريعات الصادرة بشأن عدم التمييز أن تلعب دوراً فاعلاً في حماية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، ومن ضمنها حقهم في العمل، وهذا ما تنبّه له واضعو اتفاقية الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لعام 2006، حيث تضمنت الاتفاقية المذكورة أحكاماً مهمة تحظر التمييز ضد هؤلاء الأشخاص، وتُلزم الدول بإعمال هذا الحظر في جميع المجالات الحيوية.

وأخيراً، فإنّ من الضروري كذلك ارتكاز عملية الاستخدام على بياناتٍ ومعلوماتٍ دقيقةٍ وكافيةٍ، وإخضاعها للإشراف والتقييم المُستمرّين منذ انطلاقتها، بحيث تؤدي هذه العملية الغرض الأساسي منها، وهو تحقيق مشاركةٍ فعليةٍ للأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل، وتمكينهم من أداء دورهم الطبيعي في بناء المجتمع وتطويره.

بناءً عليه، فإننا سنتناول بالتفصيل أبرز الخيارات المُتاحة بشأن استخدام الأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل، ثمّ نبحث في أهمّ التدابير والإجراءات الواجب اتّباعها لتيسير حصول هؤلاء الأشخاص على العمل اللائق واستقرارهم فيه. حيث سيتمّ تقسيم هذا الفصل إلى المبحثين التاليين:

- المبحث الأول: خيارات العمل والاستخدام للأشخاص ذوي الإعاقة.

- المبحث الثاني: التدابير التي تُسهّل استخدام الأشخاص ذوي الإعاقة.

المبحث الأول

خيارات العمل والاستخدام للأشخاص ذوي الإعاقة

ينبغي أن يتمتع العمّال ذوو الإعاقة بالمساواة في الفرص والمعاملة من حيث إمكانية الوصول إلى العمل والاحتفاظ به والتّرقّي فيه، وأن يتّفق العمل -إن أمكن ذلك- مع اختيارهم الشخصي، وأن تُراعى فيه لياقتهم الفردية لمثل هذا العمل¹.

هذا وتشمل خيارات العمالة المُتاحة لهذا الغرض وظائف في سوق العمل الحر (المفتوح)، وهي بمتناول أشخاص من غير المُعَوّقين بحسب لياقتهم الفردية. أمّا بالنسبة للأشخاص ذوي الإعاقة الذين لا يناسبهم العمل في سوق الاستخدام الحر لأسبابٍ متعلّقةٍ بخيارهم أو لياقتهم، فتتوفر أشكالٌ بديلةٌ من العمالة المحميّة أو المدعومة، وتتعدد هذه الخيارات في مختلف دول العالم، وهي رهْنُ بعوامل مثل العادات والتقاليد والثقافة، والعوامل الاقتصادية والاجتماعية، وظروف سوق العمل.

والحقيقة أنّ غياب المعلومات المناسبة والقابلة للقياس والمُقارنة بخصوص عمالة الأشخاص ذوي الإعاقة في عددٍ من الدول يجعل من التعميم أمراً مستحيلاً، وعليه، فإنّ دراسة الواقع الراهن لمشاركة هؤلاء الأشخاص في سوق العمل غالباً ما تعتمد على المعلومات المتوفرة بهذا الشأن².

وتتمثل أهمّ العوامل التي قد تحدّ من عمالة الأشخاص ذوي الإعاقة فيما يُسمّى بفخّ الأجور³، وخطر فقدان المعاشات عند البدء بالعمل، فضلاً عن تردّد بعض أرباب العمل في تشغيل الأشخاص

¹ ويظهر ذلك من خلال توصية منظمة العمل الدولية رقم 168 لعام 1983 بشأن التأهيل المهني والعمالة للأشخاص ذوي الإعاقة.

² See: European Commission, Benchmarking Employment Policies for People with Disabilities, the report which covers Australia, Japan and the United States, in addition to the EU member states, 2000.

³ يمكن أن يقع العمّال في فخّ الأجور مثلاً عند عدم وجود شفافية في عملية تحديد الأجور، أي عندما تكون عملية تحديد الأجر غير واضحة بالأساس، ليصبح العمّال عُرضةً لتقليل رواتبهم أو عدم منحهم المكافآت التي يستحقونها.

ذوي الإعاقة، خشية اضطرارهم إلى إحداث تعديلاتٍ مُكَلِّفَةٍ على مكان العمل، أو بسبب صعوبة إبعاد أحد الأشخاص المُعَوِّقين عن العمل بعد البدء باستخدامه.

وسنناقش في هذا المبحث الخيارات المطروحة حالياً بشأن استخدام الأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل، كما نتناول أبرز التطبيقات العمليّة لهذه الخيارات في عددٍ من دول العالم، حيث سيتمّ تقسيم هذا المبحث إلى أربعة مطالب على النحو التالي:

- **المطلب الأول: الاستخدام الحر (التنافسي).**

- **المطلب الثاني: العمالة المحميّة.**

- **المطلب الثالث: العمالة المدعومة.**

- **المطلب الرابع: المؤسسات الاجتماعية.**

المطلب الأول

الاستخدام الحر (التنافسي)

تنصُ اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لعام 2006 على حقّ هؤلاء الأشخاص في التمتع بتكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة من حيث الحصول على عملٍ يوافق اختياراتهم، حيثما أمكن، والاحتفاظ به والارتقاء فيه في سوق العمل المفتوح. ويُلاحظ أنّ كلاً من توصية منظمة العمل الدولية رقم 99 لعام 1955 بشأن التأهيل المهني للمُعَوّقين، ووثيقة القواعد الموحدة بشأن تحقيق تكافؤ الفرص للأشخاص المُعَوّقين لعام 1993، كانتا قد شجعتا سلفاً وصول الأشخاص ذوي الإعاقة إلى سوق العمل المفتوح، بينما كانت اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 159 لعام 1983 أول من استخدم هذا المفهوم في صكٍّ دوليٍّ ملزمٍ قانوناً¹.

وتُعَدُّ مُعدّلات مشاركة الأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل الحر (المفتوح) منخفضةً للغاية، في حين أنّ مُعدّلات البطالة تبدو أكثر ارتفاعاً، وذلك بالمُقارَنة مع مُعدّلات اشتراك سائر العمّال في هذه السوق. ففي عام 2003 مثلاً، كان حوالي 40% من الأشخاص المُعَوّقين البالغين سنّ العمل في الاتحاد الأوروبي يُعدّون مُستخدمين مُقارَنةً بنسبة 64.2% من الأشخاص من غير ذوي الإعاقة².

أمّا بحسب المُفَوّضية الأوروبية، فيبلغ مُعدّل البطالة لدى الأشخاص ذوي الإعاقة ضعيف المُعدّل نفسه لدى الأشخاص غير المُصابين بإعاقةٍ، ما يُشير إلى تدنّي مستويات دمج

¹ A/HRC/22/25.

² نقلاً عن موقع الاتحاد الأوروبي، مرجع سابق.

الأشخاص بعد إصابتهم بمشكلةٍ صحيّةٍ أو إعاقةٍ طويلة الأمد، وانخفاض مستوى التعليم والتدريب المهني نسبياً¹.

وسننظر فيما يلي إلى دراسة الواقع الخاص بمشاركة الأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل المفتوح لدى مجموعة من الدول، ثمّ نستعرض أهم الأسباب التي قد تؤدي إلى ارتفاع معدلات البطالة لدى الأشخاص ذوي الإعاقة، وأبرز سياسات سوق العمل الناشطة، والتي تهدف لمواجهة تلك المعدّلات المرتفعة.

الفرع الأول

واقع مشاركة الأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل المفتوح

يختلف مُعدّل البطالة بالنسبة للأشخاص ذوي الإعاقة من دولةٍ إلى أخرى، كما تختلف أسباب ارتفاع مُعدّلات البطالة لهؤلاء الأشخاص باختلاف البلدان، وذلك على الرغم من وجود بعض العوامل المشتركة بين الدول بهذا الخصوص.

أ- ففي أستراليا مثلاً، بلغ مُعدّل مشاركة الرجال المُعَوّقين في سوق العمل المفتوح عام 1998 حوالي 60%، وذلك بالمُقارنة مع 90% لغير المُعَوّقين. أمّا الأرقام الخاصة بالنساء، فكانت تَباعاً 46% مقابل 71%. كما بلغ مُعدّل البطالة في صفوف الرجال ذوي الإعاقة 14% بالمُقارنة مع 8% للرجال من غير ذوي الإعاقة. بينما كانت أرقام مُعدّلات البطالة بالنسبة للمرأة 9% مقابل 8% على التوالي².

¹ نقلاً عن موقع المفوضية الأوروبية، مرجع سابق.

² European Commission, Benchmarking Employment Policies for People with Disabilities, ibid.

ب- بينما تَمَكَّن سوق العمل المفتوح في كندا من استيعاب 6.5% من الأشخاص ذوي الإعاقة عام 2001، إلا أنَّ هؤلاء الأشخاص لم يُشكِّلوا إلا 2.4% من مجموع القوى العاملة المُنظَّمة على مستوى البلاد، بينما لا يتم تمثيل الأشخاص ذوي الإعاقة بشكلٍ كافٍ في مختلف القطاعات الصناعية، حيث تتراوح نسبة تمثيلهم بين 1.8% في قطاع النقل و2.3% في القطاع المصرفي و2.4% في قطاع الاتصالات و2.9% في قطاعاتٍ أخرى¹.

ج- أمَّا في ألمانيا، فقد بلغ مُعدَّل مشاركة الأشخاص المصابين بإعاقةٍ خطيرةٍ في سوق العمل المفتوح عام 1997 حوالي 37% مُقارنةً بنسبة 80% للرجال و63% للنساء من غير ذوي الإعاقة، بينما بلغ مُعدَّل البطالة للأشخاص ذوي الإعاقة عام 2003 حوالي 16.6% بالمُقارنة مع 10.4% للأشخاص غير المُعَوَّقين².

د- وبالمقابل، فقد شارك في سوق العمل الهنغارية عام 2002 أقلَّ من 95 ألف شخصٍ من أصل 656 ألفاً كانوا في سنِّ العمل ومُصابين بمشاكلٍ صحيَّةٍ طويلة الأمد، مع وجود عشرة آلاف شخصٍ مُصابٍ من العاطلين عن العمل³.

هـ- بينما كانت الأرقام أفضل حالاً في السويد بالنسبة للعام نفسه، فقد شارك 68% من الأشخاص ذوي الإعاقة في القوى العاملة داخل البلاد مُقارنةً بمُعدَّل 77% من إجمالي السكان⁴.

¹ Canadian National Institute of Disability Management and Research, Annual Report 2001, p4.

² ILO Docs, 2004.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

و- أمّا على مستوى المملكة المتحدة، فقد شكّل الأشخاص ذوو الإعاقة عام 2003 نسبة 19% ممّن هم في سنّ العمل، إلا أنّ إجمالي المُستخدَمين قد بلغ 12% من أصل 6.8 مليون شخصٍ مُعوّقٍ هم في سنّ العمل¹.

وبشكلٍ عامّ، يمكن القول بأنّ الأشخاص ذوي الإعاقة لا يتمتعون بمستوى تعليميٍّ مماثليٍّ لذلك الذي يتمتع به الأشخاص غير المُعوّقين في سوق العمل الحر، وأنهم غالباً ما يعملون في وظائف بدوامٍ جزئيٍّ. وتختلف مُعدّلات البطالة باختلاف نوع الإعاقة، فهي تُسجّل أعلى النسب بين صفوف المُصابين بأمراضٍ عقليّةٍ. ففي المملكة المتحدة مثلاً، يُقدّر أنّ 75% من الأشخاص المُعوّقين عقليّاً ممّن بلغوا سنّ العمل عاطلون عن العمل. أمّا في سويسرا، فقد أصبحت الأمراض العقلية تُمثّل السببَ الأبرز للاستفادة من إعانات الإعاقة، إذ تُشكّل 40% من مجموع الإعاقات²، علماً أنّ هذه الظاهرة موجودةٌ بالفعل في بلدانٍ أخرى من العالم³.

الفرع الثاني

أسباب ارتفاع مُعدّلات بطالة الأشخاص ذوي الإعاقة والتدابير المُضادّة

يَتَّضح من مراجعة المعلومات المتوفرة بهذا الشأن أنّ هناك أسباباً كثيرةً أدّت إلى ارتفاع مُعدّلات البطالة لدى الأشخاص ذوي الإعاقة. ومن أبرز هذه الأسباب انخفاض مُعدّلات التدريب والتعليم، وتدنّي مستوى الطلب على اليد العاملة التي تُعدّ غير ماهرةٍ، ولاسيما في ظل انتشار الأحكام المُسبّقة بخصوص

¹ ILO Docs, 2004.

² OECD, *Sickness, disability and work: Breaking the barriers: Norway, Poland and Switzerland*, Vol. 1, Paris, 2006, p21.

³ Gabriel. P and Liimatainen. M, *Mental Health in the Workplace: Introduction and Executive Summaries for Finland, Germany, Poland, United Kingdom and the United States*, ILO, Geneva, 2000.

إمكانات هذه الفئة من الأشخاص. فضلاً عن تقلُّص حجم القوى العاملة في المؤسسات الكبرى وقطاع الخدمات. كما يُمنِّل القلق المتزايد حيال الإصابات وتكاليف التأمين عاملاً مُهمّاً قد يسهم في خفض مُعدَّل استخدام الأشخاص ذوي الإعاقة، ويقابله في كثيرٍ من الأحيان وجود نقصٍ ملحوظٍ في المعلومات المتعلقة بفرص العمل المُتاحة. بينما لا يمكن إنكار تأثير غياب الوعي لدى نسبةٍ كبيرةٍ من أرباب العمل حول احتياجات الأشخاص ذوي الإعاقة وقدراتهم الكامنة.

بناءً على ما سبق، فإنَّ ارتفاع مُعدَّلات البطالة بين صفوف الأشخاص ذوي الإعاقة وانخفاض نسبة مشاركتهم في سوق العمل إنّما يُثير قلقاً واضحاً لدى عددٍ من الدول، ما يفرض اتِّخاذ مجموعةٍ من التدابير الخاصة، وإن كان انتشار تدابير جديدةٍ بهذا الخصوص قد جاء ليعكس مزيداً من التأكيد على أهمية تنشيط سياسة سوق العمل، وذلك من خلال:

- 1- اتِّخاذ تدابير تُقلِّل من الاعتماد على خدمات الرِّفاه.
- 2- دمج خدمات الاستخدام والتدريب المُخصَّصة للأشخاص ذوي الإعاقة.
- 3- تقديم حوافز للمشاركة في المُبادرات التعليمية والتدريبية والعملية.
- 4- تطوير خدمات دعم الاستخدام.
- 5- تطبيق التشريعات المتعلقة بمكافحة التمييز بشكلٍ أكثر فعالية¹.

¹ آرثر أوريلي، مرجع سابق، ص52.

المطلب الثاني

العمالة المحمية

من المُتعارَف عليه أنَّ الاستخدام الحر قد لا يُشكِّل الخيار العملي الأنسب لبعض الأشخاص ذوي الإعاقة لأسبابٍ متعددة، وإذ دَعَت مُنظَّمة العمل الدولية إلى تعزيز فُرص الاستخدام لهؤلاء الأشخاص، فقد أوصت المنظمة الدولية بأن تضمَّ هذه التدابير الدعم الحكومي المناسب لتوفير أنماطٍ مختلفةٍ من العمالة المحمية للأشخاص ذوي الإعاقة الذين لا يَنفِذون بسهولةٍ إلى سوق العمل الحر¹.

وعادةً ما يَتِمُّ العمل المحميُّ من خلال ورشةٍ مستقلةٍ، وقد ينطوي على متطلَّباتٍ فيما يتعلق بالنواتج دون ما هو متوقَّع في سوق العمل المفتوح، وعلى ترتيباتٍ عملٍ كثيراً ما لا تشملها قوانين العمل. ويتحتَّم النظر إلى العمل في ورشةٍ محميةٍ على أنَّه ترتيبٌ انتقاليٌّ، لأنَّ الناس ينتقلون إلى أشكالٍ عملٍ أكثر انفتاحاً تُمكنُّهم من العمل إلى جانب الأشخاص الخالين من الإعاقة، لكن أيضاً على أنَّه ترتيبٌ يُقدِّم دعماً مستمراً لمن قد يتعذر عليهم، لأسبابٍ مختلفةٍ، الاضطلاع بعملٍ في سوق العمل المفتوح².

هذا وتُبيِّن فيما يلي أهم قواعد القانون الدولي التي تطرَّقت لنظام العمالة المحمية بالنسبة للأشخاص ذوي الإعاقة، ثم نتناول الوضع الراهن لهذا النوع من العمالة على مستوى عددٍ من الدول.

¹ توصية مُنظَّمة العمل الدولية رقم 168 لعام 1983 بشأن التأهيل المهني والعمالة للأشخاص ذوي الإعاقة، المادة 11، الفقرة ب.

² A/HRC/22/25.

الفرع الأول

القواعد الدولية والإقليمية المتعلقة بالعمالة المحمية

يُقصد بالعمالة المحمية توفير فرص عملٍ للأشخاص ذوي الإعاقة في بيئات عملٍ محميةٍ أو مؤسساتٍ مُخصَّصةٍ لهذا الغرض، حيث تكون بيئة العمل مُصمَّمة خصيصاً لتلبية احتياجات الأشخاص ذوي الإعاقة، وتقديم الدعم المناسب لهم.

هذا وتتصُّ قواعد الأمم المتحدة الموحَّدة بشأن تحقيق تكافؤ الفرص للأشخاص المُعَوَّقين على أنه، وبينما يتمُّ العمل على توظيف هؤلاء الأشخاص في سوق العمل الحر، فلا بدّ من توفير وحداتٍ صغيرةٍ من العمالة المحمية أو المدعومة للأشخاص ذوي الإعاقة الذين لا يمكن تلبية احتياجاتهم في سوق العمل الحر¹.

وكما تُفيد توصية مُنظمة العمل الدولية رقم 168، فإنَّ المجال مفتوحٌ أمام تعدُّد أنواع العمالة المحمية، بينما يُلحَظ من دراسة أوضاع العمالة المحمية في دولٍ متعددة أنَّ مفهوم العمالة المحمية لا يحمل المعنى ذاته بالنسبة لجميع الدول. فعندما يُطلَب من المسؤولين الحكوميين عرض نظام العمالة المحمية الخاص بهم على الأجانب، فإنَّهم في بعض الأحيان يُشيرون حصراً إلى المنظَّمات التي تُقدِّم العمل الإنتاجي (في الصناعة أو الخدمات) للأشخاص ذوي الإعاقة الذين يمتلكون عقد عملٍ ويتلقَّون أجراً. وقد يرغب مسؤولون آخرون من نفس الدولة أو مسؤولون من دولةٍ أخرى في ضمِّ المنظَّمات التي لا يكون فيها العمل الإنتاجي هو الهدف الوحيد، بل إنَّه في كثيرٍ من الأحيان لا يكون حتَّى الهدف الرئيس، وحيث لا يكون لدى الأشخاص ذوي الإعاقة عقد عملٍ ولا يحصلون على أيِّ أجرٍ، وإنَّما يحصلون فقط على مكافأة العمل

¹ وثيقة القواعد الموحَّدة بشأن تحقيق تكافؤ الفرص للأشخاص المُعَوَّقين لعام 1993، القاعدة السابعة، الفقرة السابعة.

بالإضافة إلى معاشات الإعاقة الخاصة بهم. ويمكن للأطراف المُهتمة الأخرى مثل مُنظّمات ورشات العمل ومُنظّمات الأشخاص ذوي الإعاقة أن تأخذ هذا الرأي أيضاً أو لا توافق عليه¹.

هذا ويعتمد مجلس أوروبا مفهوماً شاملاً حول العمالة المحميّة، إذ يُقرُّ بأنّ هذه العمالة يجب أن تتوفر لمن يعجز بسبب إعاقته عن الحصول على وظيفة طبيعية أو الاحتفاظ بها، مدعومةً كانت أم غير مدعومة، ويمكن أن تُغطّي جملة ظروفٍ من بينها المشاغل المحميّة ومراكز العمل. ويُفترض بالعمالة المحميّة أن تؤدي دوراً مُضاعفاً، وذلك بأن تُتيح للأشخاص ذوي الإعاقة فرصة أداء مهمّة مُجدية، وأن تقوم بتحضيرهم قدر الإمكان للمشاركة في العمالة العادية. ولابدّ من إيجاد الوسائل الكفيلة بتسهيل الانتقال إلى العمالة العادية، كإعداد أقسام عمالة محميّة في مراكز عملٍ، أو إعداد مراكز العمل داخل المشاغل المحميّة، وكذلك إعداد أقسام عملٍ محميّة أو مراكز عملٍ داخل المؤسسات العادية، وإحالة عمال المشاغل المحميّة أو مراكز العمل بشكلٍ فرديٍّ أو جماعيٍّ للعمل في المؤسسات العادية².

ولقد التمسّت بعض الدول فائدةً من التمييز بين بعض أشكال العمل والعمالة لأغراض التخطيط. ففي إيرلندا على سبيل المثال، قامت إحدى اللجان المؤلّفة لإسداء النصائح حول إستراتيجيّات استخدام الأشخاص المُعوقين في العمل والعمالة المحميّة أو المدعومة باللجوء إلى التعاريف التالية:

- يعني "العمل" القيام بمهامٍ مُنظّمةٍ مقابل تعويضٍ معيّنٍ لا تُغطّيه تشريعات حماية الاستخدام أو التأمينات الاجتماعية المتعلقة بالأجر.

¹ Samoy. E and Waterplas. L, Sheltered Employment in Five Member States of the Council of Europe: Austria, Finland, Norway, Sweden and Switzerland, Council of Europe, Strasbourg, 1997, p6.

² Council of Europe, A Coherent Policy for the Rehabilitation of People with Disabilities, 1992.

- بينما تعني "العمالة" العمل بأجر، والانصياح لالتزامات قانونية لجهة تشريعات حماية الاستخدام والتأمين الاجتماعي المتعلق بالأجر وسداد ضريبة الدخل.

- ويُقصد بـ"العمل المحمي" ما يقوم به الأشخاص ذوو الإعاقة في المشاغل المُعدّة خصيصاً لهذه الغاية. ويتمتع العاملون في المشاغل المحمية بمنافع التأمين الاجتماعي، ويتلقون عادةً مبلغاً أسبوعياً صغيراً من مؤرّد العمل. ولا يُعدّ العمّال المحميّون مُستخدمين، ولا تُعطّيهم تشريعات حماية الاستخدام.

- أمّا "العمالة المحمية"، فيُقصد بها العمل في مؤسسة أنشئت خصيصاً لاستخدام الأشخاص المُعوقين، وهي تتلقّى تمويلاً خاصاً من الدولة¹.

الفرع الثاني

الوضع الراهن لنظام العمالة المحمية

يُمارس عددٌ من الدول نوعاً من أنواع العمالة المحمية. ففي المملكة المتحدة مثلاً، أنشئت شبكة "Remploy" عام 1945 لتدريب وإعادة تأهيل الأشخاص ذوي الإعاقة، بُغية مساعدتهم على تأمين عمالةٍ عادية. وقد تولّت الحكومة البريطانية تمويل المشروع منذ بدايته، حيث ضمت المؤسسة عام 2006 حوالي تسعة آلاف شخصٍ من ذوي الإعاقة في مرافقها ومصانعها. أمّا خارج شبكة مصانع Remploy، فقد شهدت البلاد انخفاضاً في عدد المصانع المحمية التي تُديرها السلطات المحليّة والمتطوّعون، وقد تزامن ذلك مع حدوث انخفاضٍ في حجم

¹ "Employment Challenges for the Millennium": Report of the NACTE Steering Group on Sheltered and Supported Work and Employment, NRB, 1997.

الصناعة التحويلية، وتركيز الحكومة على البحث عن فرص عملٍ للأشخاص المُعَوَّقين في سوق العمل العادية، أكثر من قيامها بذلك في أوساطٍ مَحْمِيَّة¹.

ولعلَّ المُقارَنة بين مختلف الدول في هذا السِّياق تُعدُّ أمراً صعباً للغاية لأسبابٍ متعددةٍ منها اختلاف معنى العمالة المَحْمِيَّة من دولةٍ إلى أخرى أو داخل الدولة نفسها، ولكن يمكن التوقُّف عند بعض النقاط العامة بهذا الخصوص ومنها²:

أولاً- لقد احتدم الجدل حول فلسفة العمالة المَحْمِيَّة في عددٍ من الدول كأستراليا والولايات المتحدة خلال السنوات الماضية مع اعتماد سائر تدابير الاستخدام المدعوم، ولم تُحقَّق أوروبا إجماعاً بهذا الشأن، حيث تُقدِّم بعض الدول نسبةً أقل من الوظائف المَحْمِيَّة بالمُقارَنة مع دولٍ أخرى.

ثانياً- إنَّ كثيراً من المشاغل تَدِين بانطلاقتها لجهودٍ طوعيةٍ، وأحياناً لأعمالٍ خيريةٍ أو مجموعاتٍ دينيةٍ أو مجموعاتٍ من الأهالي المَعْنِيِّين. وقد خضعت تلك المشاغل تدريجياً لأنظمة الدولة، وباتت مُؤَهَّلةً للحصول على دعمها.

ثالثاً- إنَّ العمالة المَحْمِيَّة إنما تستهدف بشكلٍ عامِّ الأفراد العاجزين عن الحصول على عملٍ والاحتفاظ به في سوق العمل الحر، وذلك بسبب حجم إعاقاتهم أو محدودية قدرتهم على هذا العمل. ويُشكِّل الحد الأدنى من الإعاقة في عدَّة حالاتٍ شرطاً أساسياً لدخول سوق العمل، وغالباً ما يعاني معظم المُستخدَمين من إعاقةٍ فكريةٍ، رغم انعدام التمييز في بعض الحالات بين الإعاقة الفكرية والأمراض العقلية.

¹ U.K, Strategy of the Prime Minister's Department, 2005.

² آرثر أوريلي، مرجع سابق، ص54.

رابعاً- إنّ تحسين نسب الانتقال إلى سوق العمل المنتظمة إنّما يُشكّل في معظم الدول هدفاً سياسياً واضحاً للعمالة المحميّة. وفي الواقع، فإنّ مُعدّلات الانتقال تتراوح بين أقل من 1% وحوالي 5%، مع اقتراب العدد الأكبر من الدول من النسبة المُتدنية. وتكون مُعدّلات الانتقال هذه منخفضة لأسبابٍ منها تردّد أصحاب العمل في التوظيف، وتردّد المشاغل في التخلّي عن عمّالها الرّئيسيين، فضلاً عن افتقار نشاطات المشاغل إلى المعرفة التكنولوجيّة، ما يحدّ من مستوى مهارات المُستخدّمين المُحتَمَلين. ومن الأسباب كذلك تركيز جهود التدريب على المهارات التي نادراً ما تعكس حاجات سوق العمل.

خامساً- لقد تعرّضت العمالة المحميّة للنقد في بعض الدول، حيث عجزت عن تقديم ظروف العمل وعقود الاستخدام المناسبة. وهكذا، فإنّ المُستخدّمين يتقاضون في معظم الأحيان أجراً لا يبلغ الحد الأدنى للأجور، بل إنّهم لا يتقاضون في بعض الأحيان سوى "المصروف"، إضافةً إلى معاش الإعاقة العادي. ونادراً ما تُطبّق قوانين السلامة والصحة المهنيّتين بهذا الصّدّد، كما يُحرّم المُستخدّمون حقّهم في التّجمّع في نقابات.

المطلب الثالث

العمالة المدعومة

لقد ظهرت العمالة المدعومة في الولايات المتحدة كبديلٍ عن برامج التأهيل التقليدية للأشخاص المُصابين بإعاقاتٍ بالغة، وتُحدِّدها القوانين واللوائح الوطنية على أنَّها عملٌ مأجورٌ في منشآتٍ متكاملةٍ يترافق وخدمات دعمٍ للمُصابين بإعاقاتٍ بالغة. وقد أُضيف حُكم الحد الأدنى للسَّن إلى لوائح الولايات المتحدة الفيدرالية الخاصة بالعمالة المدعومة عام 1997¹.

ويشتمل العمل المدعوم عادةً على التدريب أثناء العمل في مكان عملٍ عاديٍّ، حيث يتعلم العامل أثناء العمل على يد مُدرِّبٍ يُقدِّم الدعم على سبيل المتابعة لكلِّ من العامل وربِّ العمل عند انتهاء التدريب، وفي حالة تقديم عقد عملٍ أو فترة اختبار².

هذا ويمكن تأمين العمالة المدعومة بطرقٍ متعددةٍ نستعرضها في هذا المطلب، كما نتطرَّق إلى اختلاف تفسير مفهوم العمالة المدعومة بين مختلف الدول، ثمَّ ننقل إلى تقييم دور العمالة المدعومة كخيارٍ لاستخدام الأشخاص ذوي الإعاقة.

¹ Wehman. P, Revell. G and Kregel, J, Supported Employment: a decade of rapid growth and impact – Supported Employment Research: expanding competitive employment opportunities for persons with significant disabilities, Rehabilitation Research and Training Center, Virginia Commonwealth University, 1997.

² A/HRC/22/25.

الفرع الأول

طُرُق تأمين العمالة المدعومة

يؤكد الواقع العملي إمكانية تأمين العمالة المدعومة بمجموعةٍ من الطُّرُق، ويشمل ذلك التوظيف الفردي والمَحَميات وطاقم العمل المُتحرِّك والمؤسسات الصغيرة. فالمَحَميات هي مجموعة أفرادٍ يتراوح عددهم بين ثلاثةٍ وثمانية أشخاصٍ، يعملون في مجموعة تدريبٍ خاصةٍ داخل شركةٍ مُضيفَةٍ، دون أن ينتقل كلُّ أعضاء المجموعة إلى القوى المنتظمة العاملة في الشركة. بينما قد يتمثل طاقم العمل المُتحرِّك في مجموعةٍ مماثلةٍ من حيث الحجم يرأسها مُشرفٌ أو أكثر، ينتقل داخل مجتمعٍ مُعيَّن، ويُعرض خدماتٍ تعاقديةٍ مُحدَّدةٍ مثل العناية بالحدائق أو حراستها. أمَّا خيار المؤسسة الصغيرة، فهو يُعبَّر عن خدمةٍ صناعيةٍ أو تعاقدٍ مُبطنٍ مع عددٍ محدودٍ من العمَّال المُعَوَّقين وغير المُعَوَّقين، وقد تُقدِّم المؤسسة نوعاً واحداً لا أكثر من السِّلَع أو الخدمات¹.

ويبدو أنَّ خيار التوظيف الفردي هو الأكثر شيوعاً في الولايات المتحدة. وفي عام 1995، كان يعمل 77% من المشاركين في برامج العمالة المدعومة في وظائفٍ فرديةٍ مدعومةٍ مقابل 23% في أنماط العمالة الجماعية²، إذ لا يوجد نموذجٌ مثاليٌّ وحيدٌ للاستخدام.

وكما قال بعض المُعلِّقين فإنَّه: ((لا يُحصى عدد استراتيجياتٍ وبُنَى العمالة المدعومة، حيث يَضُمُّ كلُّ منها نوعاً مُحدَّداً من فُرَص العمل يترافق ووسيلةٍ مُحدَّدةٍ من الدعم. ولكلِّ حَسَناته وسيَّئاته لجهة نتيجة الاستخدام وتَخَطِّي عقبات الاستخدام التي تعترض سبيل الأفراد المعوقين، فلا بديلٍ مثاليّاً يُطبَّق

¹ Moon. M and Griffin. S, Supported Employment Service Delivery Models in Wehman. P and Moon. M (Eds) Vocational Rehabilitation and Supported Employment, Paul. H Books Publishing Company, Paltimore, 1988.

² Wehman. P, Revell. G and Kregel, J, ibid.

على الظروف كافة. وتفترض تنمية برامج العمالة المدعومة التأقلم وفرص الاستخدام المحليّة وموجبات الخدمة الفردية)¹. وقد أُفيدَ في عام 1997 بأنّ ثلثي المشاركين في برامج العمالة المدعومة في الولايات المتحدة هم من المُصابين بإعاقةٍ فكريةٍ، تليهم فئة المُصابين بإعاقةٍ عقلية².

الفرع الثاني

تفسير مفهوم العمالة المدعومة وتقييم دورها

يختلف تفسير مفهوم العمالة المدعومة من دولةٍ إلى أخرى، إذ يمكن ملاحظة ما يلي:

أولاً- بالنسبة للمملكة المتحدة وإيرلندا على سبيل المثال، فإنّ العمالة المدعومة تشمل برامج عملٍ ماديةٍ مُقدّمةٍ إلى أصحاب العمل بخصوص الأشخاص المُعوقين ممّن يُعدّون ذوي إنتاجيّةٍ منخفضةٍ، ناهيك عن نشاطاتٍ تتمّ بإشراف مُدرّب العمل كما هي الحال في الولايات المتحدة. بينما تُؤمن شبكة Remploy -إضافةً إلى المصانع المحميّة- خدمات توظيفٍ للأشخاص ذوي الإعاقة في المملكة المتحدة. ففي عام 2006 مثلاً، وجدت Remploy عملاً لحوالي خمسة آلاف شخصٍ من ذوي الإعاقة. وتجدر الإشارة إلى أنّ مكتب التدقيق الوطني في المملكة المتحدة، إذ أشار إلى انخفاض نسبة الانتقال من مصانع Remploy إلى العمالة غير المدعومة، فقد أوصى بنقل التركيز من العمالة في المصانع المحميّة إلى نشاطات التوظيف³.

¹ Bellamy. G. T, Rhodes. L. E and Albin J-M, "Supported Employment", in W. E. Kieran and J. A. Stark (eds): Pathways to employment for adults with developmental disabilities, Paul. H Books Publishing Company, Baltimore, 1986, pp129-138.

² Wehman. P, Revell. G and Kregel. J, ibid.

³ آرثر أوريلي، مرجع سابق، ص 55 و 56.

ثانياً- أمّا في هولندا، فقد طلب البرلمان إلى الحكومة عام 1992 ردم الهوة من ناحية الأجور بين برامج العمالة المدعومة والعمالة المحميّة. ف فيما يتعلق ببرامج العمالة المدعومة، فقد ارتبطت الأجور بالإنتاجية وترافقت بمعاش إعاقة يبلغ 85% من الحد الأدنى القانوني للأجور، بينما سدّدت المؤسسات المحميّة الأجور كاملةً، وطلّب إلى الحكومة تغطية نفقات مُدرّبي العمل. وقد تمّ في مرحلةٍ أوليّةٍ رفع المعاش التكميلي ليبلغ الحد الأدنى للأجور، وجرى دعم كلفة مُدرّبي العمل. كما يحقّ للسلطات المحليّة بموجب تشريع عام 1996 أن تُموّل العمالة المدعومة، وتتمّ معاملة أيّ وظيفةٍ استُحدثت بهذه الطريقة على أنّها وظيفةٌ في مؤسسةٍ محميّةٍ بغية الانتفاع من تمويل الحكومة¹.

ثالثاً- ويؤمّن برنامج العمالة المدعومة في نيوزيلندا دعماً للأجور لمدة سنتين، بينما أكّد مسح تمّ إجراؤه لمشاريع العمالة المدعومة في فنلندا أنّ قلةً قليلةً تُعرّف العمالة المدعومة على أنّها عملٌ مدعومٌ لقاء مقابلٍ ماديٍّ يتمّ في مواقع متكاملة، فكان يُنظر إليها بشكلٍ عامٍّ على أنّها مجموعة خياراتٍ تدعم الاستخدام أو النشاطات ذات الصلة².

رابعاً- كما تؤمّن دولٌ أخرى مثل سلوفينيا ومالطا دعماً طويلاً المدى خلال عملية البحث عن العمل ومرحلة الاستخدام³.

أمّا فيما يتعلق بتقييم دور العمالة المدعومة كأحدى طرق استخدام الأشخاص ذوي الإعاقة، فإنّ العمل المدعوم يُعدّ، عند ممارسته في أماكن العمل العادية، بديلاً مُفضلاً عن العمل في ورشةٍ محميّةٍ، وقد تبيّن أنّه أكثر فعاليةً في الحصول على وظائف¹.

¹ Krug. R, Sheltered Employment in the Netherlands – Recent Developments, Paper Presented at Conference of Disability and Employment, Dublin, 14 October 1996.

² Saloviita (Timo), Supported Employment as a Paradigm Shift and a Cause of Legitimation Crisis: Disability and Society, Vol. 15, No. 1, 2000, pp87-98.

³ EC Docs, 2005, Annex 3:3.3.1.

وتؤكد العديد من الدراسات في الولايات المتحدة أنّ العمالة المدعومة قد عادت بمنفعة اجتماعية ونفسية كبيرة بالنسبة للعمال مقارنةً بالتوظيف المحمي، وأنها قد كانت فعالةً من حيث التكلفة الخاصة بالعمال والمُكَلَّفِين والمجتمع بأسره.²

وقد قامت إحدى الدراسات الأمريكية باستعراض فكرة العمالة المدعومة منذ بداياتها في سبعينيات القرن العشرين، بينما تتهم دراسات أخرى عدداً من البرامج بالغبلة، أي التركيز على إشراك المُصابين بإعاقات أقل خطورة.³

ونظراً للتباين حول مسألة التعريف بالعمالة المدعومة، فإنه لا يمكن تعميم نتائج دراساتٍ كانت قد أُجريت في دولةٍ مُعَيَّنة على دولٍ أخرى. إذ يُقرّر التشريع الأمريكي، والذي تُموّل بموجبه العمالة المدعومة بوصفها خياراً لإعادة التأهيل، أنه يتوجب على المشاركين ممارسة العمل لمدة عشرين ساعةً على الأقل خلال الأسبوع ليكونوا أهلاً للحصول على التمويل. بينما تُشكّل معظم وظائف العمالة المدعومة في بريطانيا وظائف بنصف دوام لا يبلغ مجموعها العشرين ساعةً أسبوعياً، ومتى اختار المشاركون الاحتفاظ بمعاش الإعانة وتحقيق مبلغٍ إضافيٍّ زهيدٍ لم يُخفّض الإنفاق على معاشات الإعانة⁴، ولا يُشكّل ذلك -في الواقع- ميزةً من مميزات مفهوم العمالة المدعومة، ولكنه يرجع في الأساس إلى العلاقة بين الحق في المعاشات ومكتسبات الأجور.

هذا وقد حظي مفهوم العمالة الذاتية المدعومة للأشخاص ذوي الإعاقات البالغة ببعض الاهتمام وخاصةً في الولايات المتحدة، وتمّ نشر عدّة مقالاتٍ صدرت عن صحيفة التأهيل المهني لتعريف القراء

¹ A/HRC/22/25.

² Saloviita (Timo), *ibid*.

³ Barbour (Wayne. C), Supported Employment: The coming of full circle, *Journal of Vocational Rehabilitation*, Vol. 13, 1999, pp174-176.

⁴ Beyer (Goodere. L) and Kilsby. M, The Costs and Benefits of Supported Employment Agencies: Research Studies No. 37, Department for Education and Employment, UK, 1996.

بالمفهوم المذكور، وشرح دور العمالة الذاتية في خدمة الأشخاص المُعَوَّقين، وإن كانت تلك المقالات قد أقرّت صراحةً بحجم الدعم المطلوب في مختلف مراحل انطلاق المؤسسة وتشغيلها¹.

والجدير بالذكر أنّ بعض الدول مثل لاتفيا تكفل دمج الأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل، وذلك عن طريق ما يُعرَف بـ "تدبير مكافحة التهميش الاجتماعي"، حيث تتضمن الإجراءات المُتخذة بموجب هذا التدبير تنمية روح الريادة والعمالة الذاتية. بينما يمكن في السويد مثلاً تأهيل الشخص ذي الإعاقة الذي يتقدم بفكرة عملٍ متكاملةٍ، وذلك بهدف الحصول على منحةٍ تُمكنه من إطلاق المشروع الخاصّ به.

¹ Journal of Vocational Rehabilitation, No. 17 (2002).

المطلب الرابع

المؤسسات الاجتماعية

وفقاً لمركز المعلومات الأوروبي للاقتصاد الاجتماعي "AIRES"، فإنّ هذا الاقتصاد يستند إلى قيم النشاطات الاقتصادية المرتكزة بدورها على أهداف اجتماعية كالانتمية المستدامة وتكافؤ الفرص وإدماج من هم أقلّ فرصة والوصول إلى المجتمع المدني. وتختلف مؤسسات الاقتصاد الاجتماعي من حيث النوع، إلا أنّها تتشارك المبادئ نفسها، وهي تضمّ الشركات والمنشآت والمؤسسات الاجتماعية، ناهيك عن المؤسسات والتعاونيات المجتمعية وصناديق الائتمان التنموية والتعاونيات المحليّة وتعاونيات العمّال والتعاونيات الاجتماعية والاتّحادات الائتمانية ومؤسسات تسليف المشاريع الصغرى والضمانات المتبادلة¹.

وتصف المفوضية الأوروبية الاقتصاد الاجتماعي الذي تعدّه أحياناً نظاماً اقتصادياً ثالثاً بأنّه المجال الاقتصادي والاجتماعي المتمثّل في التعاونيات وشركات التعاوض والجمعيات، فضلاً عن مبادرات خلق فرص العمل المحليّة الهادفة إلى تلبية الحاجات التي يبدو القطاع العام والخاص عاجزين عن تأمينها من خلال تقديم السلع والخدمات الملائمة. وقد جرى التعريف بمؤسسات الاقتصاد الاجتماعي على أنّها تلك الأركان التي لا تنتمي إلى القطاع العام، والتي تُدار شؤونها بطريقة ديمقراطية، ويتمتع أعضاؤها بحقوق متساوية، وتنتمي إلى نظام خاص من حيث ملكية وتوزيع الأرباح، إذ تتم إعادة استثمار أيّ فائض في إنمائها وتحسين الخدمات التي يحظى بها أعضاؤها والمجتمع برمته².

¹ آرثر أوريلي، مرجع سابق، ص 57.

² Viorreta. C, the Social Enterprise in Spain, Paper presented at the Transnational Meeting in Cagliari, 29 September 1998.

ونُبيّن فيما يلي الطبيعة الخاصة لمفهوم الاقتصاد الاجتماعي ومراحل تطوّره، ثمّ نبحث في الظروف التي تحكّم استخدام الأشخاص ذوي الإعاقة في المؤسسات الاجتماعية في الوقت الراهن.

الفرع الأول

طبيعة الاقتصاد الاجتماعي وظروف تطوّره

يُعَدُّ الاقتصاد الاجتماعي -بحسب الاتحاد الأوروبي- جزءاً أساسياً من النموذج الاقتصادي الأوروبي، وقد أشار رئيس المفوضية الأوروبية خلال زيارة أجراها عام 2002 إلى الاتحاد الأوروبي لتعاونيات العمّال والتعاونيات الاجتماعية والمؤسسات التشاركية "CECOP"، إلى أنّ التعاونيات كانت تُوظّف في ذلك الحين 2.3 مليون شخص في الاتحاد الأوروبي¹.

ولقد تطوّر الاقتصاد الاجتماعي بطرقٍ مختلفة في دول الاتحاد الأوروبي بسبب اختلاف الأطر التنظيمية. ففي إيطاليا على سبيل المثال، أدّى تنظيمٌ جديدٌ حول التعاونيات الاجتماعية إلى توسّع القطاع، وساعد في إعادة توجيه قطاع التعاونيات من التركيز المباشر على منح الإعانات للأعضاء إلى تزويد المجتمع المحليّ بمزيدٍ من المنافع².

كما عرّف التشريع الفنلندي المؤسسة الاجتماعية عام 2004 بوصفها أيّ مؤسسة تُسجّل في السجّل المُخصّص، ويكون 30% من مُستخدميها من الأشخاص ذوي الإعاقة أو من العاطلين عن العمل لوقتٍ طويلٍ. وفي آذار 2007، كانت 91 مؤسسة من هذا النوع مُسجّلة، وأكبرها كانت تستخدم خمسين موظفاً. بينما كان القطاع غير الربحي قد انطلق في الولايات المتحدة منذ ستينيات القرن العشرين، حيث تستفيد هذه المؤسسات من جملة إعفاءات ضريبية، ويطلب إلى وزارات الإدارة الأمريكية أن تتزود بالسلع والخدمات من منظماتٍ لا تبغي الربح وتوظّف أشخاصاً من ذوي الإعاقة، شريطة أن

¹ نقلاً عن موقع المفوضية الأوروبية، مرجع سابق.

² U.K, Department of Trade and Industry, 2002.

تكون تنافسيّةً من حيث السعر والنوعية. وفي عام 2006، قام تحالف المؤسسات الاجتماعية ومركزه الولايات المتحدة بتوسيع نطاق تعريفه بالمؤسسة الاجتماعية، منتقلاً من "أيّ إستراتيجية أو مشروع ذات دخلٍ مكتسبٍ تُطلقه مؤسسة غير ربحيّة من أجل تأمين الدخل دعماً لرسالتها الخيريّة"، إلى "مشروع أو مُنظمة تُحقّق رسالتها الخيريّة من خلال إستراتيجيّاتٍ رياديّة ذات دخلٍ مكتسب". وإنّ هذا التغيير في التحديد قد شمل في نطاقه الهيئات التي تتوخّى الربح وتؤدي رسالةً اجتماعية¹.

بينما كان قد تأسس في هونغ كونغ عام 2006 مركز موارد المؤسسة الاجتماعية، وذلك لخدمة المؤسسات الاجتماعية في مركزٍ مُوحّد. ويؤمن المركز النصح والمشورة والتدريب، وغيرها من خدمات الدعم².

الفرع الثاني

الوضع الحالي لاستخدام الأشخاص المُعوقين في المؤسسات الاجتماعية

لقد تمّ إجراء دراسةٍ من قِبَل المُفَوّضية الأوروبية حول سياسات الاستخدام الخاصة بالأشخاص ذوي الإعاقة في 18 دولةً صناعيّة، إلا أنّ هذه الدراسة لم تلاحظ إلّا أدلّةً قليلةً عن إستراتيجيّات مؤسساتيّة تستهدف الأشخاص المُعوقين مباشرة³.

وبينما قامت عدّة دولٍ بمنح الهبات لأشخاصٍ من ذوي الإعاقة كانوا قد اقترحوا البدء بمؤسسةٍ خاصّةٍ بهم تُحوّلهم فرصة مزاوله العمل لحسابهم الخاص، فإنّ القليل من الدول تتعامل مع المؤسسات الاجتماعية بوصفها إستراتيجيّاتٍ خاصّةً تعمل على توفير فُرص استخدامٍ إضافيّةٍ للأشخاص ذوي الإعاقة.

¹ آرثر أوريلي، مرجع سابق، ص 58.

² نقلاً عن: www.socialenterprise.org.hk/eng/index.htm.

³ European Commission, Benchmarking Employment Policies for People with Disabilities, ibid.

وتهدف التشريعات المتعلقة بالمؤسسات الاجتماعية في ليتوانيا مثلاً إلى تحسين فرص العمل المتاحة لأفراد المجتمع الأقل حظوةً، إذ ينبغي أن يكون 40% من المُستخدَمين في المؤسسات الاجتماعية من الفئات الأقل حظوةً بمن فيهم الأشخاص ذوو الإعاقة، ويبلغ تعويض الأجور 50% أو 60% للأشخاص المُصابين بإعاقاتٍ بالغة¹.

هذا وقد بدأت تعاونيات الدمج بالنمو في إيطاليا منذ عام 1974، عندما ثار العمال المُصابون بإعاقةٍ عقليةٍ على واقع العمل دون أجرٍ، وأسَّسوا تعاونيةً تساعدهم على إتمام المهمة نفسها بموجب عقد².

وقد تطوّرت هذه الحركة مع إقفال معاهد الطب النفسي أواخر سبعينيات القرن العشرين، وأدخل القانون رقم 381 لعام 1991 نموذجاً جديداً لاستخدام الأشخاص المُعَوَّقين يقوم على التعاون الاجتماعي، ووظّفت التعاونيات الاجتماعية المَعْنِيّة بنشاطاتٍ صناعيةٍ وتجاريةٍ وزراعيةٍ وخدميةٍ ما يزيد على 17 ألف شخصٍ من ذوي الإعاقة عام 1997، بينما يُلحَظ المرسوم الاشتراعي رقم 276/3 المتعلق بإصلاح سوق العمل طُرُقاً جديدةً لتوسيع فرص استخدام الأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل من خلال أكبر المؤسسات الاجتماعية³.

أمّا في إسبانيا، فقد أنشأت المُنظَمة الإسبانية للمكفوفين مؤسسةً عام 1988 تُمثّل الأشخاص المُعَوَّقين من مختلف الفئات، وترمي المؤسسة إلى تأمين الوظائف للأشخاص المُعَوَّقين. وقد أطلقت عام 1989 "FUNDOSA GRUPO" كشركة قابضةٍ أو شركةٍ أم لما يزيد على 60 مؤسسةً وظّفت عام 1997 أكثر من 6000 عاملٍ، يُعدُّ 72% منهم من الأشخاص المُعَوَّقين. وتعمل المؤسسات

¹ EC Docs, 2005, Annex 3:3.3.1.

² Thornton. P and Lunt. N, Employment Policies for Disabled People in Eighteen Countries, Social Policy Research Unit, University of York, 1997.

³ EC Docs, 2005, Annex 3:3.3.1.

المذكورة في قطاعاتٍ مختلفةٍ تشمل الغسيل والبيع بالمُفرَّق في المستشفيات والمراكز المجتمعية والتسويق على الهاتف وإنتاج المأكولات ومعالجة البيانات¹.

كما تزايد في المملكة المتحدة مستوى الاهتمام بالتعاونيات الاجتماعية². ففي عام 2002، أطلقت الحكومة البريطانية إستراتيجية خاصةً بالمؤسسة الاجتماعية. ووفقاً لوزارة التجارة والصناعة البريطانية، فما من نموذج قانوني واحدٍ للمؤسسة الاجتماعية، فهي تشمل الشركات محدودة الضمان والجمعيات ذات النفع العام والجمعيات الخيرية المسجلة. وقد بينت دراسة أجريت عام 2004 أن المملكة المتحدة تضم 15 ألف مؤسسة اجتماعية تُشكّل 1.2% من مجموع المؤسسات. وقد وظّفت هذه المؤسسات حوالي 450 ألف شخص، وحققت مجموعة مبيعات سنوية بلغت 18 مليار جنيه استرليني. كما أُفيد لاحقاً أن عدد المؤسسات المذكورة قد وصل إلى 55 ألفاً عام 2006³.

والجدير بالذكر أن الأرقام المُقْتَبَسَة قد لا تعكس صورةً حقيقيةً عن عدد الأشخاص المُعَوَّقين العاملين حالياً في المؤسسات الاجتماعية على اختلاف أنواعها. وقد قدّر تقريرٌ إسباني صدر عام 1998 عدد التعاونيات الاجتماعية في إسبانيا بحوالي الألف تعاونية، بينما كشفت دراسة عن التعاونيات الاجتماعية في مقاطعة كاتالونيا عام 1995 أن 45% من المؤسسات تعمل في سبيل دمج الأشخاص المُصابين بإعاقات فكرية⁴.

هذا وتتميز المؤسسات الاجتماعية بكونها تعمل على تغطية الحاجات التي تمتنع مؤسسات القطاعين العام والخاص أو تعجز عن تأمينها عن طريق تقديم السلع والخدمات. كما يمكن التنبؤ بقدرة قطاع المؤسسات الاجتماعية على النمو بشكلٍ ملحوظٍ في ظل مستقبلٍ يحمل المزيد من فرص الاستخدام للأشخاص ذوي الإعاقة، على أن يتم تذليل مختلف العقبات التي تقف أمام مثل هذا النمو.

¹ Thornton. P and Lunt. N, ibid.

² نقلاً عن: www.socialenterprise.org.uk.

³ U.K, Cabinet office, 2006.

⁴ Viorreta. C, ibid.

المبحث الثاني

التدابير التي تُسهّل استخدام الأشخاص ذوي الإعاقة

إنّ الهدف من عمليّة التأهيل المهنيّ يتجسد في تمكين الشخص ذي الإعاقة من ضمان الحصول على عملٍ مناسبٍ والاحتفاظ به والارتقاء فيه، ومن ثمّ تعزيز إدماجه أو إعادة إدماجه في المجتمع بالشكل الأمثل¹.

والواقع أنّ هذه العملية تشمل، وفقاً لتوصية التأهيل المهنيّ للأشخاص المُعَوّقين (التوصية رقم 99 لعام 1955)، توفير مجموعةٍ من خدمات التأهيل، وفي مقدمتها التوجيه والتدريب المهنيّان والتوظيف الانتقائي. ولقد تنبّهت مُنظّمة العمل الدولية عام 1983 إلى أهمية التّطوّرات التي حصلت منذ صدور هذه التوصية، وذلك فيما يتعلق بفهم متطلبات إعادة التأهيل، وحجم الخدمات المتعلقة به وضرورة تنظيمها، فضلاً عن التّطوّر في قوانين عددٍ من الدول وممارساتها ذات الصلة. لذا فقد قرّرت تلك المُنظّمة اعتماد معاييرٍ دوليّةٍ جديدةٍ بهدف ضمان تحقيق المساواة من حيث الفرص المُتاحة والمعاملة لمختلف فئات الأشخاص ذوي الإعاقة في المناطق الرّيفيّة والحَضَريّة على حدٍّ سواء، وذلك من أجل الوصول إلى الاستخدام والاندماج في المجتمع.

وعلى ذلك، فقد تمّ اعتماد الاتفاقية رقم 159 لعام 1983، وهي تُسلّط الضوء على التّرابُط الوثيق بين التأهيل المهنيّ والاستخدام، حيث تدعو كلّ دولةٍ عضوٍ إلى وضع وتنفيذ سياسةٍ وطنيّةٍ

¹ ILO, Code of Practice on Managing Disability in the Workplace, Geneva, 2002.

للتأهيل المهني واستخدام الأشخاص المعوقين، وإلى استعراض تلك السياسة دورياً. ويتم ذلك بما يتفق مع الظروف والممارسات والإمكانات الوطنية.

كما تدعو الاتفاقية المذكورة السلطات المختصة إلى اتخاذ تدابير لتوفير وتقويم خدمات التوجيه المهني والتدريب المهني والتوظيف والاستخدام، وأن يتم استعمال المرافق القائمة من أجل العمال عموماً، مع إدخال التعديلات اللازمة عليها عندما يكون ذلك ممكناً وملائماً.

بينما تُحدّد التوصية رقم 168 لعام 1983 بشأن التأهيل المهني والعمالة للأشخاص المعوقين التدابير الواجب تطبيقها بهذا الشأن لضاف إلى تلك الواردة في التوصية رقم 99. حيث يشمل ذلك اتخاذ تدابير ملائمة لتوفير فرص عمل في سوق العمل المفتوح للجميع، فضلاً عن تقديم الدعم الحكومي المناسب للعمل المحمي، والتوجيه والتدريب المهنيين، وتشجيع إقامة التعاونيات، واعتماد تدابير عمل مرنّة بشأن الأشخاص ذوي الإعاقة، وغير ذلك من التدابير المهمة.

كما تدعو التوصية المذكورة إلى ضرورة مشاركة المجتمع، ولاسيما منظمات أصحاب العمل والعمال ومنظمات المعوقين، في توفير خدمات التأهيل المهني وتنظيم تلك الخدمات. ولابدّ كذلك من بذل الجهود في سبيل تأمين الخدمات في المناطق الريفية والمجتمعات النائية، وبنفس المستوى والشروط التي يتم من خلالها توفير تلك الخدمات في المناطق الحضرية، على أن يشمل ذلك تدريب العاملين المعنيين بتأمين خدمات التأهيل المهني والاستخدام.

وسنناقش فيما يلي بعض التدابير الرامية إلى تسهيل دخول الأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل واحتفاظهم بهذا العمل، مع الإشارة إلى أبرز الإجراءات والممارسات المطبقة بهذا الخصوص في مجموعة من دول العالم، حيث سيتمّ تقسيم هذا المبحث إلى أربعة مطالب على النحو التالي:

- المطلب الأول: تقديم خَدَمَات الاستخدام والتدريب المتعلق به.

- المطلب الثاني: تأمين الدعم وتطبيق أنظمة الحِصَص.

- المطلب الثالث: توفير المعلومات والإشراف والتقييم.

- المطلب الرابع: التدابير الخاصة بمكافحة التمييز.

المطلب الأول

تقديم خَدَمَات الاستخدام والتدريب المتعلق به

تُلزم اتفاقية الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في المادة 27 منها الدول الأطراف بتمكين هؤلاء الأشخاص من الحصول بصورةٍ فعالةٍ على البرامج العامة للتوجيه التقني والمِهَني، وخدمات التنسيب، والتدريب المِهَني والمستمر. حيث يُعدُّ التعليم والتدريب والتعلُّم المتواصل من الأركان الأساسية للحقِّ في العمل. إذ كثيراً ما تكون هذه الفترة هي المرحلة الأولى التي تشهد تأخُّر الأشخاص ذوي الإعاقة فيما يتعلق بفرص الحصول على عملٍ والارتقاء فيه¹.

كما تقرُّص المادة نفسها على الدول واجب تعزيز برامج إعادة التأهيل المِهَني والوظيفي، والاحتفاظ بالوظائف، والعودة إلى العمل لصالح الأشخاص ذوي الإعاقة. وعلى ذلك، ينبغي أن تقوم السلطات المختصة بتأمين مجموعةٍ من الخدمات التي من شأنها تسهيل مشاركة الأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل. وتتضمن هذه الخدمات مثلاً التوجيه المِهَني والتدريب المِهَني والتوظيف والاستخدام أو أيِّ خدماتٍ أخرى من هذا القبيل، على أن يُراعى في ذلك استخدام المرافق القائمة من أجل العمال عموماً، مع إدخال التعديلات اللازمة عليها عندما يكون ذلك ممكناً وملائماً²، علماً أنَّ هذه الممارسة قد بدأت تنتشر يوماً بعد يوم، ولاسيما في الدول التي قامت بتطوير البنية التحتية الضرورية لإعادة التأهيل المِهَني³.

¹ A/HRC/22/25.

² اتفاقية مُنظمة العمل الدولية رقم 159 لعام 1983 بشأن التأهيل المِهَني والعمالة للأشخاص ذوي الإعاقة، المادة السابعة.

³ ILO, Vocational Rehabilitation and Employment of Disabled Persons, Geneva, 1998.

هذا ويُعدُّ تدريب الأشخاص ذوي الإعاقة من أجل استخدامهم في سوق العمل تدبيراً جوهرياً لا بدَّ من اتّخاذه، وذلك لضمان أداء هؤلاء الأشخاص لعملهم بالشكل الأمثل، واحتفاظهم به وإمكانية ترفيتهم فيه، وهو ما يمكن أن يتحقّق بالفعل عندما يكون التدريب -في الأساس- متناسباً مع طبيعة الإعاقة ودرجتها.

وعلى ذلك، فإنّنا نتناول فيما يلي الخدمات الضرورية لتسهيل عملية استخدام الأشخاص ذوي الإعاقة، ثم نبحث تحديداً في أهمية تدريب هؤلاء الأشخاص قبل البدء بتلك العملية.

الفرع الأول

الخدمات الضرورية لاستخدام الأشخاص ذوي الإعاقة

الحقيقة أنّ الخَدَمَات المتعلقة باستخدام الأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل إنّما تختلف بين دولةٍ وأخرى من حيث الحجم والنوعية. وتُقرُّ بعض الدول مثل فرنسا وبلجيكا خطأً مهنيّةً فرديةً لاستخدام الأشخاص ذوي الإعاقة، فهي تُؤمن مختلف التدابير على مراحل متعددة، ما يقود في معظم الأحيان إلى تحقيق الاندماج في سوق العمل. أمّا الخدمات الأخرى المتعلقة باستخدام الأشخاص ذوي الإعاقة، فتتضمّن مثلاً تقديم المشورة، وتوفير المعلومات عن فُرَص التدريب والاستخدام، والتدريب على البحث عن عملٍ، والذي يشمل بدوره إعداد استمارات العمل والسيرة الذاتية، وتقنيّات مُقابلات العمل وغيرها، كما يتمُّ التدريب على القراءة والكتابة والعمليات الحسابية عندما يقتضي الأمر.

كما تعمل بعض الدول على تأمين نَفَاذٍ تَفَاضُليٍّ إلى بعض الوظائف. ففي اليونان مثلاً، ينبغي على القطاع العام والمصارف الاحتفاظ بحِصّةٍ من الوظائف لهذا الغرض، بينما يتمُّ مَنَح نَفَاذٍ تَفَاضُليٍّ للحصول على رُخْصٍ في بعض النشاطات التجارية كسيارات الأجرة وأكشاك الصحف. أمّا في سلوفينيا، فإنّ التشريعات تتطلّب من بعض المُنظّمات مَنَح الأولويّة للأشخاص المكفوفين لشغل وظيفة عامل الهاتف، كما يحصل الأشخاص ذوو الإعاقة، وخاصةً

الوافدون الجدد إلى سوق العمل، على خبرة العمل إمّا بشكلٍ مستقلٍّ أو في إطار برنامج تدريبٍ مُعيّن. ومن جهةٍ أخرى، فإنّه يمكن تطوير خطط عملٍ فرديّةٍ بالنسبة للأشخاص ذوي الإعاقة العائدين إلى العمل بعد طول غيابٍ، وتشمل تدابير الدعم التدريبَ على العمل، وخاصةً في حالة العمالة المدعومة. ويمكن تقديم الدعم الفردي للمساعدة مثلاً على مُعالَجة المشاكل مع الزملاء من العمّال من خلال المستشارين المهنيّين، أو عن طريق خطّةٍ خاصّةٍ تُؤمّن دعماً متواصلًا خلال مرحلة الدمج الأولى والمراحل التالية، فضلاً عن التّدخّل في حال وقوع الأزمات، إذ قد يتعرّض الاستخدام المستمر للتهديد لأيّ سببٍ من الأسباب. كما تُقدّم بعض الدول مثل فرنسا وبلجيكا والنمسا والسويد برامج "التّدخّل المُبكر"، والتي تستهدف العمّال الشباب من ذوي الإعاقة خلال الأشهر الستّة الأولى من العمل، كما تُؤمّن برامج لمساعدة العمّال المُعوّقين منذ فترةٍ طويلةٍ لتمكينهم من العودة إلى العمل. ونظراً لحجم المشاكل التي يواجهها العمّال ذوو الإعاقة العاطلون عن العمل لوقتٍ طويلٍ، يتمّ بذل الجهود لمساعدة هذه الفئة من العمّال على المشاركة في برامج التعليم وإعادة التدريب في أقرب وقتٍ ممكنٍ بعد تَعَطُّلهم عن العمل¹.

هذا وتتعاون المرافق العامة في إيطاليا بشكلٍ وثيقٍ مع وكالات الاستخدام الخاصة لدمج الأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل. بينما تُلَفِّتُ الاتفاقية رقم 159 إلى أهمية تدريب الجهات التي تُؤمّن خدمات الاستخدام². وعليه، فقد اعتمدت مجموعة من الدول كأستونيا وهنغاريا برامج خاصة لهذه الغاية³.

¹ آرثر أوريلي، مرجع سابق، ص 63.

² اتفاقية مُنظمة العمل الدولية رقم 159 لعام 1983 بشأن التأهيل المهني والعمالة للأشخاص ذوي الإعاقة، المادة التاسعة.

³ EC Docs, 2005, Annex 3:3.3.1.

الفرع الثاني

التدريب من أجل استخدام الأشخاص ذوي الإعاقة

يتمثل الهدف الرئيس من توفير التدريب التقني والمهني للأشخاص ذوي الإعاقة في تعزيز قابلية هؤلاء الأشخاص للتوظيف، ما يضمن قدرتهم على المنافسة في سوق العمل المفتوح على قدم المساواة مع الأشخاص الآخرين.

وقد وضعت العديد من البلدان إستراتيجيات للتدريب التقني والمهني للأشخاص ذوي الإعاقة. بيد أن هذا النوع من التدريب كثيراً ما يتم في أماكن منفصلة وكثيراً ما يتناول المهارات والأنشطة التي لا طلب عليها في سوق العمل، وذلك وسط توقعات متدنية بشأن ما يمكن للأشخاص ذوي الإعاقة القيام به. ونتيجة لذلك، فقد يُدرَّب أشخاص من ذوي الإعاقة لسنوات عديدة دون أي توقع لإدماجهم في سوق العمل المفتوح¹.

ومن الواضح أن التدريب من أجل استخدام الأشخاص ذوي الإعاقة إنما يتحوّل تدريجياً من البرامج داخل المؤسسات المتخصصة إلى البرامج العامة التي تستهدف الباحثين عن العمل. وإذا كانت هذه العملية تُعدّ في مراحلها الأولى بالنسبة لبعض الدول، حيث يتم الجزء الأكبر من التدريب داخل المؤسسات المتخصصة، فإنّ دولاً أخرى باتت تُتيح لمعظم الأشخاص البالغين من ذوي الإعاقة فرص التدريب من خلال برامج عامة (كما هي الحال في المملكة المتحدة مثلاً). بينما تُمثل سياسات الاستخدام الخاصة بالأشخاص ذوي الإعاقة في السويد جانباً من سياسات سوق العمل العامة، ولكنّ ما يُلاحظ هو أنّ معظم الدول لا تزال تواجه مجموعة من التحديات بهذا الصدد، بينما يزداد الأمر خطورة في بعض الأحيان بسبب ارتفاع مُعدّلات البطالة وما ينجم عنه من تعقيد مهمة الأشخاص ذوي الإعاقة في الحصول على عملٍ مناسبٍ، حتّى بعد إتمام عملية التدريب.

هذا ولا تزال معاهد التدريب الخاصة تنتشر في الدول التي تخوض المراحل الأولى من دمج التدريب المتعلق بالأشخاص ذوي الإعاقة. ويتّجه النّهج في عددٍ من الهيئات العامة والخاصة

¹ A/HRC/22/25.

المُتخصّصة في التدريب إلى التّعامل بالوظائف التي تُعدّ من الناحية التقليديّة مُناسبةً للأشخاص ذوي الإعاقة. والواقع أنّ هذا التّفاوت بين التدريب واحتياجات السوق من حيث المهارات إنّما يُشكّل عائقاً حقيقياً أمام فُرص التّشغيل بالنسبة للأشخاص ذوي الإعاقة، كما قد يدفع بأصحاب العمل للنظر بطريقةٍ سلبيةٍ إلى قدرات كثيرٍ من هؤلاء الأشخاص. إلا أنّ بعض الدول تُؤكّد أنّ عدداً قليلاً من الأشخاص ذوي الإعاقة من مواطنيها ينضمّ إلى التدريب المُتاح للعموم، حتّى عند توفّر التّشجيع المناسب. ويعود ذلك إلى عدّة عوامل منها صعوبة الوصول إلى مراكز التدريب التي قد تقع على مسافاتٍ بعيدةٍ، فضلاً عن وجود حصصٍ غير ملائمةٍ وعدم جاهزية وسائل النقل وعدم توفّر الرعاية اللازمة للأطفال و/أو التكلفة العالية لمثل هذه الرعاية. أمّا بالنسبة للدول التي حقّقت تقدّماً في هذا المجال، فقد اعترفت بالحاجة إلى اعتماد خطةٍ مناسبةٍ لمعالجة هذه الشؤون، فاتّخذت -أو هي بصدد اتّخاذ- مثل هذه الخطط. ففي هولندا مثلاً، يتمّ تحسين البيئة المادية في مجال تأهيل الأشخاص البالغين وتعليمهم، وذلك بهدف زيادة فُرص الأشخاص ذوي الإعاقة في الحصول على المؤهّلات الأساسية. بينما يجري في فرنسا توفير الخدمات الفردية للأشخاص ذوي الإعاقة من خلال مُبادراتٍ لخوض الحياة العملية في البيئة العامة. أمّا في المملكة المتحدة، فيتمتّع هؤلاء الأشخاص بالأولويّة في الوصول إلى البرامج المُتاحة للعموم، بينما تعمل فِرَق المختصّين في مراكز العمل لمساعدة الأشخاص ذوي الإعاقة على الحصول على عملٍ والاحتفاظ به¹.

ويُلاحظ أنّه قد تمّ مؤخّراً تكثيف الجهود فيما يتعلق بإشراك أرباب العمل بصفةٍ مباشرةٍ في تأمين فُرص العمل والتدريب من خلال تقديم الحوافز المالية وغيرها. وتمتلك بعض الدول -ومنها بلجيكا- نظاماً تعاقدياً للتدريب خلال العمل، إذ يقوم أرباب العمل بتخصيص هذا النظام للأشخاص ذوي الإعاقة، فلا يكون صاحب العمل ملزماً من حيث المبدأ بتوظيف المُتدرّب بعد انتهاء التدريب، ولكنّه غالباً ما يقوم بتوظيفه فعلياً.

¹ آرثر أوريلي، مرجع سابق، ص 64.

المطلب الثاني

تأمين الدعم وتطبيق أنظمة الحصص

إذا كانت مشاركة الأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل تُحقّق لهم منفعةً ماديّةً ومعنويّةً كبرى، وتُصون كرامتهم بين البشر، فإنّها تعود في الوقت نفسه بفائدةٍ كبيرةٍ على المجتمع الذي يعيش فيه هؤلاء الأشخاص، إذ إنّ من شأن تلك المشاركة أن تسهم في بناء هذا المجتمع واستقراره وتماسكه.

إلا أنّ تكريس استخدام الأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل إنّما يتطلّب من الجهات المعنية توفير دعمٍ ماديٍّ كافٍ لضمان سير عملية الاستخدام بأفضل صورةٍ ممكنةٍ. بينما لا يقلّ الدعم التقني والفردية أهميةً في هذا المجال، فهو يشمل تزويد الأشخاص ذوي الإعاقة بالأدوات والوسائل التي تساعد في التغلّب على ظروف إعاقتهم أثناء العمل أو بمناسبة القيام به، كما يتضمن تسهيل بعض الأمور الإجرائية الخاصة بهؤلاء الأشخاص، بشكلٍ يكفل لهم أداء عملهم ضمن ظروفٍ طبيعيةٍ قدر الإمكان.

ومن جهةٍ أخرى، فلا بدّ من اتّباع أنظمة توظيفٍ فعالةٍ بالنسبة للأشخاص ذوي الإعاقة، على أن تسهم هذه الأنظمة في تجسيد سياسات الاستخدام على أرض الواقع بشكلٍ يضمن الحفاظ على الغرض الأساسي لاعتماد هذه السياسات. ويُعدّ نظام الحصص المُتّبع في كثيرٍ من الدول مثلاً واضحاً على الأنظمة ذات الصلة. وستتمّ دراسة هذه المواضيع تباعاً فيما يلي.

الفرع الأول

الدعم المالي والتّقني والفردى لاستخدام الأشخاص ذوي الإعاقة

يُعدُّ دعم الأجور بهدف تغطية النقص في الإنتاجية أكثر أشكال الدعم المالي انتشاراً من ضمن تلك المُخصّصة لأصحاب العمل لتشجيعهم على توظيف العمّال من ذوي الإعاقة، كما يُعدُّ النوع الأخير من الدعم المالي محدوداً زمنياً في بعض الدول، فهو يبلغ أربع سنواتٍ قابلةٍ للتّمديد في السويد، بينما يصل إلى ثماني سنواتٍ في ألمانيا. وكذلك يختلف حجم الدعم المالي من دولةٍ إلى أخرى، حيث يصل إلى 80% من الأجر الكامل في السنة الأولى من العمل في النمسا مثلاً. وقد يتمُّ إرفاق الدعم المالي بهبةٍ يجري تقديمها خلال فترة التّكيف الأولية.

ومن وسائل الدعم المادي الخاصة بأرباب العمل من أجل تسهيل استخدام الأشخاص ذوي

الإعاقة:

أ- تقديم هباتٍ لتغطية تكلفة التدريب.

ب- تقديم هباتٍ إضافيةٍ لاستكمال التدريب، ويتمُّ منحها لإحداث التغييرات على مكان العمل

والأجهزة اللازمة.

ج- تقديم هباتٍ من أجل إعطاء الدروس الخصوصية.

د- منح هباتٍ إضافيةٍ لتوزيع المساعدين الشخصيين لمن يحتاجهم من الأشخاص ذوي

الإعاقة.

هـ- تقديم هباتٍ لتشجيع الإبقاء على العمّال الذين يُصابون بالإعاقة خلال العمل.

و- منح ائتماناتٍ ضريبيةٍ خاصةٍ بكلِّ عاملٍ جديدٍ من ذوي الإعاقة، وقد تكون هذه الهبات محدودةً زمنياً.

ز- منح هباتٍ لتغطية تكاليف تكييف مكان العمل.

ح- تقديم حُسوماتٍ على أعباء الضمان الاجتماعي الخاص بالعمّال ذوي الإعاقة¹.

وكانت هولندا من الدول التي قدّمت تجربةً مهمّةً في هذا المجال، حيث انتقلت مسؤولية الوقاية من الإعاقة وإعادة تأهيل العمّال ذوي الإعاقة في البلاد -وبصورةٍ تدريجيةٍ- من الحكومة إلى أرباب العمل. وعلى ذلك، فقد تمّ اتّخاذ تدابير خاصةٍ تشمل:

1- وجود فترة عملٍ تجريبيةٍ: حيث يعمل الشخص المصاب بالإعاقة مدّة ثلاثة أشهرٍ دون أن يتقاضى أيّ أجرٍ من صاحب العمل، إلا أنّ معاش البطالة لا يتوقف خلال هذه الفترة.

2- حصول صاحب العمل على هبة استبدالٍ إذا لم يتمكّن العامل ذي الإعاقة من العودة لمزاولة عمله السابق، ليصبح في حاجةٍ لشغل وظيفةٍ مختلفةٍ في المؤسسة نفسها.

3- أن يتمّ إعفاء صاحب العمل من دفع الأجر خلال الأسابيع الـ 52 الأولى من مرض أيّ موظفٍ إذا كان هذا الأخير يعاني من الإعاقة عند توظيفه.

4- كما يُعفى صاحب العمل من دفع أيّ مساهماتٍ تأمينيةٍ إضافيةٍ إذا تقدّم أحد العمّال بطلبٍ للحصول على معاش إعاقةٍ، وذلك خلال الأشهر الستة الأولى التي تلي توظيف عاملٍ من ذوي الإعاقة.

5- تقديم الهبات للأشخاص ذوي الإعاقة ممّن يرغبون في إنشاء مؤسسةٍ أو تعاونيةٍ خاصةٍ بهم.

¹ آرثر أوريلي، مرجع سابق، ص 66.

هذا وتتمتع التدابير السابقة بأهمية خاصة في اليونان مثلاً، حيث تشهد البلاد ارتفاعاً في معدلات العمالة الذاتية، وتُعدُّ معظم المؤسسات صغيرة الحجم. بينما قد يتمُّ في إيطاليا إعفاء التعاونيات الاجتماعية التي يُشكِّل الأشخاص ذوو الإعاقة 30% على الأقل من مجموع القوى العاملة لديها من المُساهمة في الضمان الاجتماعي.

والحقيقة أنَّ قواعد المُفَوَّضِيَّة الأوروبية بشأن المساعدة الحكومية في مجال الاستخدام إنّما تسمح للدول الأعضاء بخَلْق حوافز تدفع أصحاب العمل والمشاغل المَحْمِيَّة لتوظيف العمَّال ذوي الإعاقة والمحافظة على وجودهم¹.

ويُؤكِّد الواقع أنَّ كثيراً من الأشخاص ذوي الإعاقة إنّما يَخْشَوْنَ تأثُّر أهليَّتهم للحصول على معاش إعاقة فيما لو تمكنوا من إيجاد عملٍ ومن ثمَّ فقده لأيِّ سببٍ من الأسباب. وعلى ذلك، فقد اتَّخَذَت بعض الدول تدابير مُلائمةً لضمان عدم قيام المشاغل بإيقاف مَساعي الأشخاص ذوي الإعاقة في البحث عن عملٍ. ففي إسبانيا على سبيل المثال، تُؤكِّد اللوائح الوطنية أهليَّة الحصول على معاشات الإعاقة التي كان يستفيد منها الشخص المُعَوَّق سابقاً، رغم تسريحه من العمل. أمَّا في فنلندا، فإنَّ من الممكن للأفراد تعليق معاشاتهم لمدة سنتين يَندرجون خلالها في برامج التدريب أو الاستخدام دون أن يؤثر ذلك على حقِّهم في هذه المعاشات. حيث يكمن الغرض من هذا الحُكم في تشجيع أولئك العمَّال الذين يتقاضون معاشات الإعاقة منذ زمنٍ طويلٍ للعودة إلى العمل. كما يتمنَّع الأشخاص ذوو الإعاقة في عددٍ من الدول بالحقِّ في استلام أجرٍ مُعيَّن، مع الاحتفاظ بحقِّهم في الانتفاع من تأمين الإعاقة أو الضمان الاجتماعي.

وبحسب مُنظَّمة التعاون الاقتصادي والتنمية، فإنَّ كثيراً من العمَّال يتركون سوق العمل نتيجة تَعَرُّضهم لمشاكل صحيَّة، وإنَّ عدداً قليلاً من الأشخاص ذوي الإعاقة هم من العاملين، ما

¹ EC, No .2204/2002.

يُشكّل كارثةً اجتماعيةً واقتصاديةً تكاد تُصيب الدول الأعضاء في المنظّمة كافة. ومن هنا، يقترح تقرير مُنظّمة التعاون الاقتصادي والتنمية وضع العمل في صلب سياسات ضمان المرض والإعاقة. كما ينبغي أن يتمثّل هدف السياسات المذكورة في التأكّد من أنّ الأشخاص ذوي الإعاقة يحصلون على فرصةٍ لأداء دورٍ كاملٍ قدر الإمكان في المجتمع، وفي سوق العمل بوجهٍ خاصٍّ، لكونهم يتمتعون بالقدرة على ذلك. وغالباً ما تُركّز المحادثات المتعلقة بالسياسات على كيفية الحدّ من عدد الأشخاص المستفيدين من الإعانات. إلا أنّ المشكلة في مُقاربة السياسات من هذه الناحية فحسب هي أنّها قد تُغفل الأخذ برأي الأشخاص ذوي الإعاقة أنفسهم. إذ غالباً ما تُؤثّر السياسات الحاليّة سلباً على هؤلاء الأشخاص، وذلك من خلال تهمةٍ في المجتمع، أو استبعادهم من العمل، أو تعرّضهم للتمييز ضمن فئاتٍ خاصّةٍ في العمل¹.

أمّا بخصوص الدعم التقني والفردى، فلا يكاد يتّمّ التمييز بينه وبين الدعم المالي. فعلى سبيل المثال، نجد أنّ توفير كلبٍ لإرشاد الأشخاص المكفوفين يُوصف بأنّه دعمٌ شخصيٌّ أو تقنيٌّ في مجال العمل. ولكن في مجمل الأحوال، فإنّ التصنيف ليس مُهمّاً بقدر أهمية الدعم بحدّ ذاته أو الدور الذي يُؤدّيه هذا الدعم في تمكين الأشخاص ذوي الإعاقة من ممارسة حقوقهم المشروعة. ومن أشكال الدعم غير المادي المتعلقة بالعمل والاستخدام ما يتّصل بالمساعدة في الحصول على رخصة سَوَقٍ خاصّة، والتدريب الذي يستهدف تسهيل الانتقال إلى عالم العمل، والدعم التالي للتوظيف، وتأمين المُعاونين للمساعدة في شؤون النظافة الشخصية أو النقل مثلاً، وتوفير قُرَاءٍ لمساعدة العمّال المُصابين بإعاقاتٍ بصريّة، ولاسيما خلال مرحلة التدريب أو الاستخدام الأوليّة، وتوفير الترجمة بالإشارة سواء خلال المُقابلات أو في مكان العمل، ومنح الهبات لتأمين المساعدة الشخصية، أو تقديم تلك المساعدة مباشرةً (كالمساعدة مثلاً على استعمال الحاسوب وتقديم الملابس أو الكُتُب المدرسيّة)².

¹ OECD, *Sickness, disability and work: Breaking the barriers: Norway, Poland and Switzerland*, Ibid.

² آرثر أوريلي، مرجع سابق، ص 68.

الفرع الثاني

أنظمة الحصص المُتَبَّعة في تشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة

يُمثِّل نظام الحصص أكثر برامج تعزيز العمالة شيوعاً. إذ تمتلك معظم البلدان تشريعاتٍ تُخصِّص نسبةً مئويةً من المناصب الوظيفية في القطاع العام للأشخاص ذوي الإعاقة، كما يُتيح بعضها حصصاً مماثلةً لهؤلاء الأشخاص في القطاع الخاص¹.

وكانت كلُّ من ألمانيا وإيطاليا وفرنسا وبولندا والنمسا قد قامت عام 1923 باعتماد نظام حصصٍ يُوجب على أصحاب العمل توظيف المحاربين القدامى من ذوي الإعاقة، كما لجأت مجموعة من الدول الأوروبية بعد الحرب العالمية الثانية إلى إقرار نظام الحصص، وذلك بسبب ارتفاع مُعدّلات البطالة لدى الأشخاص ذوي الإعاقة في تلك الفترة. ولقد تمّ تطوير مختلف الأنظمة ذات الصلة لكي تشمل المدنيين من ذوي الإعاقة. وعلاوةً على ذلك، فقد تمّ اعتماد أنظمة الحصص في عددٍ من دول منطقة آسيا والمحيط الهادي، كاليابان والصين والهند وتايلاند ومنغوليا وسيريلانكا، وفي بعض الدول الإفريقية كإثيوبيا وتنزانيا، وبعض الدول العربية كالكويت مثلاً، ودول أمريكا اللاتينية ومنها البرازيل. وإذا كانت معظم أنظمة الحصص تتّجه لمُطالبة أرباب العمل بتوظيف الحدِّ الأدنى من العمّال من ذوي الإعاقة، فإنّ هذه الأنظمة تختلف فيما بينها من حيث المُوجبات الإلزامية وغير الإلزامية، ومن حيث طبيعة العقوبات وفعاليتها، وذلك عند عدم امتثال صاحب العمل للالتزامات ذات الصلة.

هذا وقد تمّ تقسيم أنظمة الحصص الأوروبية إلى نماذج أساسيةٍ ثلاثة، وذلك على النحو

التالي¹:

¹ A/HRC/22/25.

أولاً- التّوصية التشريعية من دون عقوبة:

إذ لا يُلزم أصحاب العمل بتوظيف نسبة مُعيّنة من العمّال ذوي الإعاقة، وإنما تتمّ توصيتهم بذلك. وقد تمّ إقرار هذا النظام في هولندا منذ عام 1986. وبموجب قانون توظيف الأشخاص المُعوقين الهولندي الصادر عام 1949، فإنّه يُتوقّع من أصحاب العمل في القطاعين العام والخاص، والذين يوظّفون ما يزيد على عشرين موظفاً، أن يقوموا بتوظيف نسبة مُعيّنة من العمّال ذوي الإعاقة، حيث يختار الأشخاص ذوو الإعاقة التسجيل أو عدم التسجيل للحصول على وظيفة. وقد ألغى قانون استخدام العمّال "المُتخلفين عقلياً" واجب التسجيل، وسّع النطاق ليشمل كلّ أولئك الأشخاص الذين يتقاضون معاشات إعاقة أو عجز، واستهدف حصّة تتراوح بين 3% و5%، على أن يتمّ بلوغها خلال ثلاث سنوات. إلا أنّ تلك الحصّة قد كانت طوعيةً. ومن ثمّ، فلم يتمّ فرض أيّ عقوبات عند عدم بلوغها. وبحلول عام 1989، بلغ عدد الأشخاص ذوي الإعاقة المتعاقدين لفترة تزيد على 15 يوماً 2.2% من إجمالي العمّال، بينما لم تتجاوز هذه النسبة 2% عام 1992. وعليه، فقد انتهت الحكومة الهولندية إلى نتيجة مفادها أنّ فرض سياسة إلزامية على مختلف القطاعات لم يُحقّق أهدافه. ومع ذلك، فإنّ أصحاب العمل يُطالبون بالاستمرار في مَسك سِجَلاتٍ حول العمّال من ذوي الإعاقة².

¹ Waddington (Lisa), *Reassessing the Employment of People with Disabilities in Europe: from Quotas to Anti-discrimination Laws*, *Comparative Labour Law Journal*, Vol. 18, No. 62, 1996, pp62-101.

² Ibid.

ثانياً - التزامات تشريعية من دون عقوبة فعلية:

ويُمثل الشكل الذي أقرته المملكة المتحدة بعد الحرب العالمية الثانية نموذجاً عن هذا النظام. فقد تمَّ وصف قانون استخدام الأشخاص المُعوقين البريطاني لعام 1944 بأنه الأساس لضمان حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في البلاد¹.

وقد كان من الضروري أن يتمَّ تكريس الحقِّ في الاستخدام العام من خلال خطة الحصص التي تُوجب على أصحاب العمل في القطاع الخاص، والذين يستخدمون ما يزيد على عشرين موظفاً، توظيف 3% من الأشخاص ذوي الإعاقة المُسجلين، وذلك عن طريق خطة الوظائف المحجوزة، والتي عُدت بموجبها وظيفتا عامل المصعد الكهربائي وحاجب موقف السيارات محجوزتين للأشخاص ذوي الإعاقة. ولا يرتكب صاحب العمل جنحةً إن لم يبلغ النسبة المُحددة، ولكنه يرتكب الجنحة إذا وظَّف عاملاً غير مُسجلٍ بينما لم يبلغ النسبة المُحددة، أو إذا أدى ذلك إلى عدم تحقيقه النسبة المُحددة دون الحصول على رخصة إعفاء. ويتعرَّض أيُّ صاحب عملٍ ارتكب مثل هذه الجنحة لغرامةٍ أو عقوبةٍ بالسجن لا تتجاوز الثلاثة أشهر.

إلا أن هذا النظام قد أُلغي عام 1996، وذلك بعد أن دخل قانون التمييز ضدَّ الإعاقة حيَّز النفاذ. وقد كان هنالك إجماعٌ حول فشل نظام الحصص في تعزيز استخدام الأشخاص ذوي الإعاقة، حيث لم يخضع هذا النظام للإشراف أو التطبيق المناسب، فلم تُسجل إلا عشر مُلاحقاتٍ تتعلق بعدم الامتثال، مع أن أقلَّ من 20% من أصحاب العمل قد نجحوا فعلياً في بلوغ المُعدلات المفروضة عليهم عام 1993 مثلاً، حيث تمَّ السماح بجملة إعفاءاتٍ واستثناءاتٍ بهذا الخصوص².

¹ Doyle (Brian), Disabled Workers: Rights, the Disability Discrimination Act and the UN Standard Rules, International Law Journal, Vol. 25, 1 March, 1996.

² Hyde (Mark), from Welfare to Work: Social Policy for Disabled People of Working Age in the United Kingdom in the 1990s – Disability and Society, Vol. 15, No. 2, 2000, pp327-341.

ثالثاً - الالتزامات التشريعية المرفقة بعقوبة:

يُمثِّل نظام ضريبة الدعم أكثر أشكال الحِصَص جذباً لاهتمام الدول التي كانت تسعى لاعتماد نظام الحِصَص أو تعديله في ثمانينيات وتسعينيات القرن العشرين، ما يعني تحديد حِصَّة وفرض ضريبة أو غرامة على أرباب العمل الذين لا يلتزمون بما تُوجبه عليهم الأحكام ذات الصلة، على أن يتم وضع المبلغ في صندوقٍ لدعم استخدام الأشخاص ذوي الإعاقة¹.

كما يمكن تقسيم أنظمة الحِصَص الحالية إلى فئتين رئيسيتين هما: أنظمة الحِصَص الصارمة وأنظمة الحِصَص المرنة. وتتعلق الحِصَص الصارمة بمخططات يُعامل فيها الشخص ذو الإعاقة معاملة تفضيلية بصرف النظر عما إذا كان مؤهلاً مثل المرشحين الآخرين. أمّا في أنظمة الحِصَص المرنة، فلا يُعامل المرشح ذو الإعاقة مثل هذه المعاملة التفضيلية، إلّا إذا كانت له مزايا ومؤهلات مساوية للمرشح آخر. ومع أنّ نظام الحِصَص الصارمة يبدو أكثر شيوعاً، فقد قدّمت بعض المساهمات أمثلةً مهمّةً على أنظمة الحِصَص المرنة².

ولقد شكّل نظام الحِصَص الألماني نموذجاً مثالياً لسائر الدول، حيث تمّ إقرار هذا النظام عام 1974، كما جرّت عملية إصلاحٍ حديثة بهذا الشأن، وإن كان قد تمّ تخفيض الحِصَّة البالغة 6%، والتي كانت تُفرض على جميع أصحاب العمل في القطاعين العام والخاص ممّن يُوظّفون ما لا يقلّ عن 16 عاملاً، لتصبح الحِصَّة 5% يتمّ تطبيقها على أصحاب العمل ممّن يُوظّفون عشرين عاملاً أو أكثر³.

هذا ويؤكد التشريع الألماني وجود فئاتٍ خاصّةٍ من المُصابين بإعاقاتٍ بالغة، وهم:

أ - الأشخاص ذوو الإعاقة الذين تتأثّر حياتهم العملية بسبب طبيعة إعاقتهم وحجمها، وخاصّةً:

¹ Waddington (Lisa), *ibid*.

² A/HRC/22/25.

³ EIRO (European Industry Relations Observatory), "New laws seek to improve employment prospects of workers with disabilities", 2001.

- 1- الأشخاص المُعَوَّقون الذين يحتاجون بصفةٍ دائمةٍ إلى رعايةٍ خاصةٍ من أجل مُباشرةِ العمل.
 - 2- العمّال الذين يَفْرِضون على صاحب العمل عند استخدامهم نفقاتٍ خاصةً شبه دائمةٍ نتيجةً لظروف إعاقاتهم.
 - 3- الأشخاص ذوو الإعاقة الذين لا يستطيعون إلّا القيام بعملٍ منخفض الإنتاجية بشكلٍ شبه دائمٍ بسبب إعاقاتهم.
 - 4- الأشخاص ذوو الإعاقة الذين يَرجع 50% على الأقل من إعاقاتهم إلى خللٍ عقليٍّ أو نفسيٍّ أو لإمكانية تعرّضهم للتّوبات.
 - 5- الأشخاص ذوو الإعاقة الذين لم يُكْمِلُوا التدريب المهني بسبب خطورة إعاقاتهم.
- ب- الأشخاص المُصابون بإعاقةٍ بالغةٍ، والذين بلغوا الخمسين من العمر¹.
- كما تُطبّق فرنسا نظام حصصٍ مماثل. إذ يُوجب التشريع الفرنسي على كلّ صاحب عملٍ يُوظّف ما لا يقلّ عن عشرين شخصاً في القطاع العام أو الخاص أن يقوم -بالمقابل- بتوظيف 6% من الأشخاص المُصابين بإعاقةٍ يشملها القانون. وقد تمّ إدخال هذه النسبة إلى التشريع الفرنسي بصفةٍ تدريجيّةٍ بدءاً بنسبة 3% عام 1988، حيث تستطيع المؤسسات المَعْنِيّة تنفيذ الالتزامات المتعلقة باستخدام الأشخاص ذوي الإعاقة إمّا عن طريق استخدام المستفيدين مباشرةً بموجب القانون، أو من خلال التعاقد مع قطاع العمالة المَحْمِيّة، أو بواسطة عقد اتّفاقاتٍ لتعزيز استخدام الأشخاص ذوي الإعاقة، إذ تُشكّل العقود اتّفاقاتٍ يَتِمُّ التوافق عليها بين مُنظّمات أصحاب العمل والعمّال. كما يمكن الوفاء بالالتزام عبر قيام أصحاب العمل بتسديد المُساهِمات المُقرّرة في الوكالة المشتركة لإدارة صناديق دمج الأشخاص ذوي الإعاقة.

¹ آرثر أوريلي، مرجع سابق، ص 70.

وبموجب تقريرٍ صادرٍ عن وزارة العمل والشؤون الاجتماعية الفرنسية، فقد شَهِدَ عام 1994 وفاء 62.8% من أصحاب العمل بالتزاماتهم من خلال تسديد الضرائب، بينما وقى 19.8% منهم بتلك الالتزامات عبر التعاقد المُبَطَّن ودفع الضرائب، و12.4% عبر التعاقد المُبَطَّن وحده¹.

كما تُشير الإحصاءات إلى أنَّ عام 1998 قد شَهِدَ وفاء حوالي نصف المؤسسات التي تُوظَّف ما لا يقلَّ عن عشرين مُوظِّفاً بالتزاماتها المتعلقة بالاستخدام عبر المُساهمة في الصندوق. بينما كان مُعدَّل توظيف العمَّال ذوي الإعاقة في المؤسسات المَعْنِيَّة عام 1997 لا يتجاوز 4% (3% منهم في القطاع العام). وقد دفعت هذه النتيجة بالحكومة الفرنسية إلى إطلاق برنامجٍ استثنائيٍّ لمدَّة ثلاث سنواتٍ (1999-2001)، مع التركيز على موضوع بطالة الشباب والبطالة على المدى الطويل.

هذا وتشمل الدول التي تعتمد نظام الحِصَص أيضاً كلاً من اليابان ورومانيا وجمهورية التشيك وليتوانيا وسلوفاكيا وروسيا الاتحادية.

¹ France, Ministry of Labour and Social Affairs, 1996, quoted in Thornton. P and Lust. N, ibid, p98.

المطلب الثالث

توفير المعلومات والإشراف والتقييم

نظراً لأهمية ممارسة الأشخاص ذوي الإعاقة لحقهم في العمل اللائق على قدم المساواة مع غيرهم من أفراد المجتمع، وضرورة تمتّعهم بالامتيازات الأخرى المتفرّعة عن هذا الحق، فإنّ عملية استخدام هؤلاء الأشخاص في سوق العمل يجب أن تُبنى على معلومات كافية وبيانات صحيحة يتمّ تقديمها من قِبَل الجهات المعنّية في مختلف الدول، وإن كان الواقع يُؤكّد وجود مجموعة من العقبات التي تواجه آلية الحصول على مثل هذه المعلومات والبيانات، والتي قد ترتبط أساساً بصعوبة الأوضاع السياسية والظروف الاقتصادية والاجتماعية لكثير من دول العالم، والتي أثّرت بدورها -ولا تزال تُؤثّر- على طبيعة وفعالية الإجراءات المتخذة في تلك الدول لمعالجة موضوع حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة بشكل عام.

هذا ومن شأن ندرة الإحصاءات المتعلقة بعمالة الأشخاص ذوي الإعاقة أن تُصعّب معالجة حالة انخفاض تمثيلهم في الحياة العملية. فالغالبية العظمى من الأشخاص ذوي الإعاقة لا يُعدّون في كثير من البلدان مُسجّلين كعاملين أو عاطلين عن العمل، وهو ما يجعلهم غير مرئيين في جهود سوق العمل. بينما ينطوي تجميع البيانات عن السكان ذوي الإعاقة في بلدان أخرى على جملة تحديات، وذلك لأنّ العجز يُصنّف على أنّه من البيانات الشخصية الحساسة التي يُحظر جمعها بموجب قوانين البيانات الشخصية لتلك البلدان¹.

والحقيقة أنّه، وحتى في حال توفّر المعلومات والبيانات والإحصاءات المطلوبة والضرورية لتحقيق الأغراض المذكورة، فإنّ عملية استخدام الأشخاص ذوي الإعاقة لا يمكن لها

¹ A/HRC/22/25.

أن تستمرّ بالشكل الصحيح ما لم يتمّ الإشراف عليها بصورةٍ دقيقةٍ تتوخّى تحقيق مصلحة الأشخاص ذوي الإعاقة والمجتمع ككلّ، على أن يتّبع ذلك إجراء تقييمٍ شاملٍ لتجربة كلّ دولةٍ فيما يتعلق باستخدام هؤلاء الأشخاص في سوق العمل لديها. وهذا ما سنبحثه بالتفصيل فيما يلي.

الفرع الأول

تقديم المعلومات الخاصة باستخدام الأشخاص ذوي الإعاقة

لقد قامت مُدَوّنة مُمارَسة مُنظمة العمل الدولية حول إدارة الإعاقة في مكان العمل بتعريف الشخص المُعَوّق بأنّه شخصٌ انحسرت آفاقه في ضمان عملٍ ملائمٍ والعودة إليه والاحتفاظ به والارتقاء فيه، نتيجة إعاقةٍ جسديّةٍ، حسيّةٍ، فكريّةٍ أو عقليّةٍ¹، حيث يُعدّ هذا التعريف نسخةً مُفصّلةً نوعاً ما عن التعريف الوارد في اتفاقية مُنظمة العمل الدولية رقم 159 لعام 1983.

إلا أنّه، وعند إجراء مُقارَنةٍ بين تشريعات الإعاقة والسياسات المُتبّعة بشأنها على مختلف الأصعدة الوطنية والإقليمية والدولية، فإنّنا لا نجد مثل هذا الانسجام والتوافق فيما بينها، إذ إنّ طريقة التعريف تختلف إلى حدٍّ بعيدٍ، ليس بين دولةٍ وأخرى فحسب، بل بين وزارات وبرامج الدولة الواحدة أيضاً (كما في كندا وأستراليا مثلاً)².

والواقع أنّه لا تتوفّر على الصعيد الدولي مجموعةٌ كافيةٌ من البيانات الصحيحة والموثوقة أو القابلة للمُقارَنة فيما بينها حول الأشخاص ذوي الإعاقة. ويعود سبب هذا القصور إلى كثرة التعاريف الواردة بهذا الشأن وتباينها بشكلٍ واضحٍ، فضلاً عن الخلل الكامن في الوسائل المُطبّقة لجمع المعلومات.

¹ ILO, Code of Practice on Managing Disability in the Workplace, Geneva, 2002.

² OECD, Employment Policies for People with Disabilities, Paris, 2000, pp194-201.

وعليه، فمن الطبيعي وجود اختلاف في الأرقام التقديرية المتعلقة بأعداد الأشخاص ذوي الإعاقة ممن هم في سنّ العمل. كما أنه قد يتمّ تصنيف هؤلاء الأشخاص من ذوي الإعاقة في دولةٍ دون أخرى، ولا يرجع التباين هنا إلى الاختلاف في تعريف الإعاقة بين دولةٍ وأخرى فحسب، بل يعود كذلك إلى تعدّد الاعتبارات المعمول بها لجمع مثل هذه البيانات.

غير أنّ تلك الأسباب لا تُعدّ كافيةً لتفسير صعوبة المقارنة بين مختلف الدول بهذا الصدد، إذ تُؤكّد دراسةً كان قد أجراها الاتحاد الأوروبي حول سياسات الاستخدام الخاصة بالأشخاص ذوي الإعاقة أنّ الدول لا تتماثل من حيث تطبيق الأنظمة، بل تظهر خلافاً جوهريّةً في معظم العوامل الأساسية التي تُؤثّر على بُنية سياسات الاستخدام وتطبيقها في مسألة الإعاقة¹.

والجدير بالذكر أنّ المقارنة بين الدول في هذا المجال قد تحمل طابعاً إعلامياً يخدم قضية الإعاقة، إلا أنّ ذلك يبقى مشروطاً بصحّة البيانات والأسس التي تقوم عليها المقارنة. وإنّ ما يهّم هنا هو جدوى المعلومات وطبيعتها ونوعيتها ومصادقيتها ودقّتها، فهي المؤشّر الذي يدلّ على مدى تطوّر السياسات والبرامج في كلّ دولة. وقد أفادت بعض الاستطلاعات العالمية بأنّ البيانات اللازمة لتنمية وتخطيط السياسات والبرامج، ومن ثم مراقبتها وتقييمها، تُعدّ غير ملائمة، بل وخاطئة في بعض الأحيان، مع وجود عدّة استثناءات في بعض الدول، كألمانيا والسويد وأستراليا وكندا. كما تعترف غالبية الدول المَعنِية بعدم كفاية المعلومات المُتاحة بهذا الخصوص، ما يُعقّد أمر التخطيط وصياغة السياسات، ويجعل مهمّة توزيع الموارد أكثر صعوبة. لذا، فقد بدأت كثيرٌ من الدول بإعداد خططٍ مدروسةٍ لتحسين نوعية المعلومات الإحصائيّة المقدّمة من قبلها فيما يتعلّق باستخدام الأشخاص ذوي الإعاقة.

¹ European Commission, Benchmarking Employment Policies for People with Disabilities, ibid.

وكانت الجمعية العامة للأمم المتحدة قد دعت حكومات الدول الأعضاء إلى التعاون مع شعبة الإحصاءات في دائرة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمانة العامة، وذلك من أجل المُضي قُدماً في عملية تطوير الإحصاءات والمؤشرات العالمية الخاصة بموضوع الإعاقة¹. بينما تمّ في الندوة الدولية للأمم المتحدة حول قياس الإعاقة عام 2001 الاعترافُ بأهمية العمل الإحصائي والمنهجي على المستوى الدولي، وذلك لتحسين عملية المقارنة بين بيانات الإعاقة لمختلف الدول. ونتيجةً لذلك، فقد سمحت شعبة الإحصاءات في الأمم المتحدة بتشكيل فريق واشنطن لمعالجة بعض المسائل المُحدّدة، ووضع سلسلة من التدابير العامة حول الإعاقة، والتي يُعدّ استعمالها مناسباً في الإحصاءات والدراسات الوطنية القائمة على العيّات، أو أيّ شكلٍ آخر من الدراسات الإحصائية، وذلك وفقاً للتصنيف الدولي بشأن الأداء والإعاقة والصحة التابع لمنظمة الصحة العالمية².

وفي سياقٍ مُوازٍ، أطلق مكتب الإحصاءات في منظمة العمل الدولية، بالتعاون مع برنامج منظمة العمل الدولية للإعاقة التابع لدائرة المهارات وقابلية الاستخدام، مشروعاً لتحليل الإحصاءات الوطنية المتوفرة حول استخدام الأشخاص ذوي الإعاقة³.

وقد انتهى المشروع إلى مُلخّصٍ يَصِفُ المنهجيات المُعتمدة في 15 بلداً، حيث تُظهر النتائج أنّ الدول تعتمد بشكلٍ أساسيٍّ على المُسوح السكانية والأسرية لجمع تلك الإحصاءات⁴.

واستكمالاً لذلك، فقد وضعت منظمة العمل الدولية إرشاداتٍ توجيهيةً لتحسين المعلومات الإحصائية حول استخدام الأشخاص ذوي الإعاقة. حيث كانت تسعى من خلال هذه الإرشادات إلى

¹ A/RES/54/121.

² نقلاً عن موقع الأمم المتحدة: www.un.org.

³ نقلاً عن موقع منظمة العمل الدولية، مرجع سابق.

⁴ ILO Docs, 2004.

تعزيز فهم أفضل لوضع الأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل، وضمان تحقيق المساواة والفرص العادلة بالنسبة لهؤلاء الأشخاص، وذلك بالاعتماد على استخدام المعلومات الإحصائية لتعزيز التفاهم وتحسين سياسات وبرامج التشغيل، وهو ما يتم من خلال جمع بيانات أفضل حول الأشخاص ذوي الإعاقة، وتوفير تحليلات مفصلة وموثوقة بهذا الشأن. إذ تتناول هذه الإرشادات عدداً من القضايا المهمة مثل تحديد الإعاقة والتصنيف الدقيق لأنواعها المختلفة.

وتعترف اتفاقية الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لعام 2006 بأهمية المعلومات وإدارتها السليمة، إذ تطلب إلى الدول الأطراف جمع المعلومات المناسبة، بما في ذلك البيانات الإحصائية والبيانات المستعملة في البحوث، لتمكينها من وضع وتنفيذ السياسات الكفيلة بإنفاذ هذه الاتفاقية. ويجب أن تقي عملية جمع المعلومات والاحتفاظ بها بما يلي:

أ- الامتثال للضمانات المعمول بها قانوناً، بما فيها التشريعات المتعلقة بجمع البيانات لكفالة السرية واحترام خصوصية الأشخاص ذوي الإعاقة.

ب- الامتثال للقواعد المقبولة دولياً لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية والمبادئ الأخلاقية في جمع الإحصاءات واستخدامها¹.

هذا ويجري استخدام المعلومات التي يتم جمعها للمساعدة في تقييم تنفيذ الالتزامات التي تعهدت بها الدول الأطراف بموجب هذه الاتفاقية، وفي كشف العقبات التي تواجه الأشخاص ذوي الإعاقة أثناء ممارستهم لحقوقهم والعمل على تذليلها. وتضطلع الدول الأطراف بمسؤولية نشر هذه الإحصاءات، وضمان إتاحتها للأشخاص ذوي الإعاقة².

¹ اتفاقية الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لعام 2006، المادة 31، الفقرة الأولى.

² المرجع السابق، المادة 31، الفقرتان الثانية والثالثة.

كما ينبغي جمع البيانات وفقاً للمادة 31 من الاتفاقية، وتوزيعها حسب نوع الإعاقة ونوع العمل، بغية تصميم برامج فعالة ومُحدّدة الهدف لتعزيز عمالة الأشخاص ذوي الإعاقة¹.

الفرع الثاني

الإشراف على عملية استخدام الأشخاص ذوي الإعاقة وتقييمها

ينبغي للدول أن تُصمّم مؤشراتٍ للرصد الفعال لما تُحرزه من تقدّم في إعمال الحق في العمل، استناداً إلى مؤشرات منظمة العمل الدولية مثل مُعدّل البطالة والعمالة الناقصة ونسبة العمل الرسمي إلى غير الرسمي. كما يتوجّب على الدول أن تضطلع بالجمع المنهجي لبياناتٍ مُفصّلةٍ كأساسٍ للتقييم السليم لمدى الامتثال لالتزاماتها بموجب المادة 27 من الاتفاقية².

وتُعَدُّ لجنة الخبراء حول تطبيق الاتفاقيات والتوصيات في منظمة العمل الدولية معيّنة بالإشراف المنتظم على احترام الدول الأعضاء لالتزاماتها بشأن المعايير. أمّا أعضاء اللجنة المذكورة، فيُعَيّنهم مجلس إدارة منظمة العمل الدولية لمدة ثلاث سنواتٍ قابلةٍ للتجديد. وتُراجع اللجنة التقارير الدورية التي تُقدّمها الدول الأعضاء حول التدابير المُعتمدة لتنفيذ أحكام الاتفاقيات التي تُصادق عليها³.

ومن جهةٍ ثانيةٍ، فإنّ اتفاقية الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة تتصلّ على مجموعةٍ من الأحكام المتعلقة بالتنفيذ والرصد، إذ تقوم الدول الأطراف في الاتفاقية بتعيين جهة تنسيقٍ واحدةٍ أو أكثر داخل الحكومة، وتُعنى الجهة المُعيّنة بالمسائل التي تتصل بتنفيذ الاتفاقية، كما تُولي الاعتبار الواجب لمسألة إنشاء أو تعيين آلية تنسيقٍ داخل الحكومة، لتيسير الأعمال ذات الصلة في مختلف القطاعات وعلى مختلف المستويات. ويجب أن يكون للدول الأطراف إطار عملٍ لتعزيز هذه

¹ A/HRC/22/25.

² Ibid.

³ نقلاً عن موقع منظمة العمل الدولية، مرجع سابق.

الاتفاقية وحمايتها ورصد تنفيذها. ويسهم المجتمع المدني، وخاصةً الأشخاص ذوو الإعاقة والمنظمات المُمثَّلة لهم، في عملية الرصد، ويشاركون فيها بصورة كاملة¹.

وعلاوةً على ذلك، فإنَّ اتفاقية عام 2006 تنصُّ على تشكيل لجنةٍ مَعْنِيَّةٍ بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، حيث تُقدِّم كلُّ دولةٍ طرفٍ إلى اللجنة تقريراً شاملاً عن التدابير المُتَّخَذَة لتنفيذ التزاماتها بموجب الاتفاقية، وذلك خلال فترة عامين عقب بدء نفاذ الاتفاقية بالنسبة للدولة الطرف المَعْنِيَّة. وتُقدِّم الدول الأطراف تقاريرها عقب ذلك مرَّةً كلَّ أربع سنواتٍ على الأقل، وكذلك كلَّما طلبت منها اللجنة ذلك. وتنتظر اللجنة في كلِّ تقريرٍ، وتقوم بتقديم ما تراه ملائماً من اقتراحاتٍ وتوصياتٍ عامَّةٍ بشأنه، وتُحيلها إلى الدولة الطرف المَعْنِيَّة. ويُتيح الأمين العام للأمم المتحدة التقارير للدول الأطراف كافة، كما تُتيح الدول الأطراف تقاريرها على نطاقٍ واسعٍ لعامة الجمهور في بلدانها، وتُيسِّر إمكانية الاطلاع على الاقتراحات والتوصيات العامة المتعلقة بهذه التقارير. ويحقُّ للجنة دعوة الوكالات المُتخصِّصة وغيرها من أجهزة الأمم المتحدة لتقديم تقارير عن تطبيق الاتفاقية في المجالات التي تدخُل ضمن نطاق أنشطتها. وتُقدِّم اللجنة كلَّ سنتين تقارير عن أنشطتها إلى الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ويجوز لها تقديم اقتراحاتٍ وتوصياتٍ عامَّةٍ بناءً على فحص التقارير والمعلومات الواردة من الدول الأطراف².

وتجدر الإشارة هنا إلى أنَّ الجمعية العامة للأمم المتحدة قد اعتمدت في 13 كانون الأول 2006 البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، بحيث يكون للدولة الطرف حرية اختيار الانضمام إلى البروتوكول، ومن ثم فإنَّ الدولة الطرف في البروتوكول تُقرُّ باختصاص لجنة حقوق

¹ اتفاقية الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لعام 2006، المادة 33.

² المرجع السابق، المواد من 34 إلى 39.

الأشخاص ذوي الإعاقة يتلقّى البلاغات من الأفراد أو مجموعات الأفراد أو باسم الأفراد أو مجموعات الأفراد المشمولين باختصاصها، والذين يدّعون أنّهم ضحايا انتهاك دولة طرفٍ لأحكام الاتفاقية.

ونتيجةً لما أشرنا إليه من عدم كفاية البيانات ذات الصلة وعدم دقة المعلومات المتاحة في بعض الأحيان، فإنّ الإشراف على البرامج المتعلقة باستخدام الأشخاص ذوي الإعاقة وتقييمها بشكلٍ فعّالٍ قد يُعدُّ أمراً مستحيلاً، علماً أنّ أهميّة هذه المسألة تتضاعف بسبب المخاوف التي يُثيرها ارتفاع تكلفة الضمان الاجتماعي. فقد أورد تقريرٌ صادرٌ عام 1998 حول الاحتفاظ بالعمل لائحةً بالمسائل البارزة بهذا الشأن، إذ جاء فيه ما يلي:

((لا تتفقُ مبادئ التضامن الاجتماعي تتآكل في هولندا مع تراخي الإرادة السياسية والعامة لدعم كلفة نظام الإعاقة المرتفعة. وقد جاء الرد في هولندا والسويد على ارتفاع تكاليف إعانات المرض والإعاقة نقلاً للمسؤوليات من الدولة إلى المؤسسة، لسداد إعانات المرض وللتدخّل المبكر بهدف الحدّ من التغيّب بداعي المرض))¹.

هذا وقد انتقد مكتب المحاسبة العامة في الولايات المتحدة غياب عملية التقييم لفعاليّة كثيرٍ من البرامج المتعلقة باستخدام الأشخاص ذوي الإعاقة. كما حظي دور معاشات الضمان الاجتماعي في تسهيل العودة إلى العمل باهتمامٍ خاصٍّ في البلاد. ومن الواضح أنّ قلةً من برامج الاستخدام الخاصة بالأشخاص ذوي الإعاقة حول العالم قد أنتجت تقييماً يمكن الاستفادة منه لدعم مسألة تحسين التمويل، بينما يزداد الطلب على بيانات تقييم أفضل مع ازدياد الطلب والمنافسة على النفقات العامة².

¹ Thornton. P, International Research Project on Job Retention and Return to Work Strategies for Disabled Workers, ILO, 1998, p13.

² آرثر أوريلي، مرجع سابق، ص87.

ولكن لابدّ من التأكيد على أنّ غياب الدقّة عن برنامج تقييم مُعيّن لا يعني بالضرورة استبعاد التقييم بحدّ ذاته، أو عدم الاستعانة به عند صياغة السياسات ذات الصلة. وهكذا، فإنّه لا يوجد حلّ بديلٍ -من الناحية العملية- عن ارتكاز السياسات المؤثّرة مستقبلاً على تقييم منطقيٍّ للمشاكل التي يتوجّب على سياسةٍ مُعيّنة التعامل معها.

المطلب الرابع

التدابير الخاصة بمكافحة التمييز

لقد قرّرت مجموعة من دول العالم، ومنها أستراليا وكندا والولايات المتحدة، عدم اعتماد نظام الحصص بخصوص استخدام الأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل، مُفضّلة اللجوء إلى تحسين عملية التدريب المهني لهؤلاء الأشخاص وإعادة تأهيلهم، وتعزيز المبادرات الطوعية لدى أصحاب العمل. كما عمّدت بعض الدول -وبعد ضغط من الأشخاص ذوي الإعاقة والمنظمات المُمثّلة لهم- إلى سنّ قوانين لمكافحة التمييز، وذلك بالاستناد إلى تجربة الولايات المتحدة بهذا الشأن، حيث جاء اعتماد تشريع لمكافحة التمييز ليُمثّل قفزة نوعية في مجال استخدام الأشخاص ذوي الإعاقة. إذ تَفَتَرَض التشريعات المتعلقة بمكافحة التمييز -شأنها شأن أنظمة الحصص- اتّخاذ تدابير مُحدّدة لزيادة فرص تشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة. إلا أنّ التشريعات المذكورة إنما تُؤكّد حقّ هؤلاء الأشخاص في دخول المنافسة من أجل الحصول على العمل اعتماداً على جدارتهم، ودون أن تمارس بيئة المنافسة تمييزاً ضدهم بسبب تلك الإعاقة.

والواقع أنّ صدور اتفاقية الأمم المتحدة لعام 2006 بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة قد شكّل العلامة الفارقة في هذا المجال، إذ تضمنت الاتفاقية أحكاماً مُهمّة حظرت صراحةً أيّ تمييز ضدّ الأشخاص ذوي الإعاقة لدى ممارستهم لحقوقهم المُقرّرة بموجب هذه الاتفاقية، ومن بينها حقّهم في العمل.

وعليه، فإنّنا سنبحث في هذا المطلب تحوّل الدول تدريجياً نحو الاعتماد على التشريعات المتضمنة حظراً للتمييز، وذلك بصدد حمايتها لحقّ الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل، ثمّ نتطرّق لدور اتفاقية عام 2006 في تكريس هذا الحظر.

الفرع الأول

التحول الدولي نحو تطبيق تشريعات مكافحة التمييز بشأن عمالة الأشخاص ذوي الإعاقة

يبدو أنّ صدور تشريعاتٍ لمكافحة التمييز لا يُعدُّ أمراً جديداً بحدّ ذاته. ومع ذلك، فإنّ اعتماد مثل هذه التشريعات بشأن عدم التمييز ضدّ الأشخاص ذوي الإعاقة قد تأخّر بشكلٍ واضحٍ. وعليه، فإنّنا نلاحظ أنّه، وحتى عام 2000، فإنّ 40 دولةً من أصل 189 عضواً في الأمم المتحدة آنذاك كانت قد اعتمدت نوعاً من القوانين الخاصة بمكافحة التمييز ضدّ الأشخاص ذوي الإعاقة فيما يتعلق بممارستهم لحقّ العمل وسائر الحقوق الأخرى¹، مع العلم بأنّ المقارنة في هذا المجال تُعدُّ أمراً صعباً للغاية بسبب اختلاف الأنظمة القانونية والخلفيات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتاريخية الخاصة بالدول المعنيّة، إلا إنّ ما يهمُّ هو تزايد أعداد الدول التي بدأت باعتماد تشريعاتٍ مُماثلةٍ.

أولاً- فقد قامت المملكة المتحدة عام 1996 بإلغاء نظام الحِصص الذي كان معمولاً به في البلاد -إلى جانب خطة الوظائف المحجوزة- بصدد تشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة، والذي كان قد بدأ منذ صدور قانون استخدام الأشخاص المُعَوّقين لعام 1944. وقد جاء ذلك التحوّل المُهم بعد دخول قانون التمييز ضدّ الإعاقة حيّز النفاذ عام 1995، حيث تضمّن هذا القانون أحكاماً تُعدّ التمييز ضدّ الأشخاص ذوي الإعاقة في الاستخدام وفي توفير السّلع والخدمات والتسهيلات وغيرها عملاً غير قانونيٍّ. وقد أسهمت اللوائح المُعدّلة لقانون التمييز البريطاني ضدّ الإعاقة، الصادرة عام 2003 والتي دخلت حيّز النفاذ أواخر عام 2004، في تنفيذ توجيه الاتحاد الأوروبي بشأن استخدام الأشخاص ذوي الإعاقة. كما أحدثت تلك اللوائح تغييراتٍ ملموسةً على قانون عام 1995، وقد انطوى ذلك على إنهاء استثناء أصحاب

¹ Quinn (Gerard) and Degener (Theresia), A survey of International, Competitive and Regional Disability Law Reform: Paper presented at "From Principles to Practice", Symposium, Washington DC, USA, Oct 2000.

المؤسسات الصغيرة من نطاق القانون، وشمول عددٍ من الوظائف التي كانت مُستثناةً فيما مضى. وبعد ذلك، جاء القانون البريطاني المتعلق بالتمييز ضدّ الإعاقة والصادر عام 2005 مُكمّلاً ومُعَدّلاً لقانون عام 1995، كما تضمّن ما يُفيد ترسيخ أو تحسين أحكام هذا القانون، ولاسيما فيما يخصّ السلطات العامة والنقل وهيئات الكفاءات العامة.

ثانياً- وكانت أستراليا قد أصدرت عدّة تشريعاتٍ على مستوى الدولة والولايات، وذلك لمعالجة ظاهرة التمييز بحقّ الأشخاص ذوي الإعاقة. وقد جاء قانون الكومنولث الأسترالي لعام 1992 حول التمييز على أساس الإعاقة مُتقدّماً على مختلف التّشريعات الخاصة بالولايات، فهو يحظرّ التمييز على أساس الإعاقة في مجال العمل والاستخدام وغيرها من المجالات كالتعليم مثلاً. ويُشرف على تطبيق هذا القانون مُفوّضٌ لمكافحة التمييز على أساس الإعاقة ضمن لجنة حقوق الإنسان وتكافؤ الفرص، حيث يتولّى هذا المُفوّض أمر التحقيق في الشكاوى ذات الصلة.

ثالثاً- أمّا في ألمانيا، فإنّ الباب التاسع من القانون الاجتماعي الصادر عام 2001 يحظرّ التمييز ضدّ الأشخاص المُصابين بإعاقةٍ بالغةٍ، وذلك من حيث الاستخدام في سوق العمل¹، بينما يستهدف قانون تكافؤ الفرص للأشخاص المُعوقين، والذي صَدَرَ عام 2002، إزالة ومنع التمييز ضدّ الأشخاص ذوي الإعاقة، كما يَمُنح هؤلاء الأشخاص حقوقاً متساويةً من حيث المشاركة في الحياة الاجتماعية والمهنية. ويسري هذا القانون على الوكالات الفيدرالية والوكالات الحكومية التي تخضع للقانون الفيدرالي، لكنّه لا يشمل مؤسسات القطاع الخاص بصفةٍ مباشرةٍ، إذ يمكن لهذه المؤسسات إبرام اتّفاقات شراكةٍ مع المنظّمات المعنية بالإعاقة من أجل تعزيز تدابير النّفاذ وغيرها من التدابير الإيجابية ذات الصلة².

¹ القانون الاجتماعي الألماني لعام 2001، المادة 81، الفقرة الثانية.

² Degener. T, Excutive Summary on Employment Directive: State of play in Germany, March, 2004.

رابعاً- ويحظر الدستور الاتحادي للبرازيل صراحةً أي نوع من التمييز فيما يتعلق بتوظيف الأشخاص ذوي الإعاقة، أو من حيث الأجر التي يتقاضونها¹، بينما يكفل القانون البرازيلي رقم 7653/89 المتعلق بحقوق الأشخاص المعوقين ممارسة هؤلاء الأشخاص لحقوقهم كاملة بما فيها الحق في العمل. ويعد هذا القانون التمييز ضد أي شخص على أساس الإعاقة في العمل أو الاستخدام جنحة تتم المعاقبة عليها.

خامساً- أما في الولايات المتحدة، وبعد سن قانون إعادة التأهيل لعام 1973، فقد أصبح التركيز منصباً على عملية التأهيل المهني. وقد تبع ذلك توسع للاستثمار في منشآت إعادة التأهيل المهني والمشاغل المحمية، وفي مراكز الأنشطة اليومية، فضلاً عن تدريب مختصين في مجال إعادة التأهيل. ولقد تم تخصيص قسم من أقسام القانون المذكور لغرض القضاء على التمييز عند الاستخدام، فهو يتوجه بالخطاب إلى أصحاب العمل في القطاع العام والمؤسسات المتعاقدة مع الحكومة الفيدرالية. إلا أن تحركات مجموعات الضغط المعنية بشؤون الأشخاص ذوي الإعاقة لم تقف عند حد المطالبة بتطبيق هذا القانون بشكل فعال، بل نادت كذلك بتوسيع نطاق الالتزامات المترتبة بموجبه، بحيث تشمل أصحاب العمل في القطاع الخاص. وقد تمخض ذلك عن إدخال بعض التعديلات المهمة على هذا القانون عام 1986. وقد استمرت الأنشطة العامة وحركات التأييد المنظمة لتبليغ ذروة نجاحها من خلال سن قانون الأمريكيين المعوقين لعام 1990، حيث اتسع نطاق مفهوم مكافحة التمييز لينطبق على أصحاب العمل في القطاع الخاص، ممن يُوظفون 15 عاملاً أو أكثر.

¹ الدستور الاتحادي البرازيلي لعام 1988، المادة السابعة.

الفرع الثاني

حظر التمييز بشأن عمالة الأشخاص ذوي الإعاقة من خلال اتفاقية عام 2006

تُعرّف اتفاقية الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لعام 2006 التمييز على أساس الإعاقة بأنه: "أيّ تمييز أو استبعاد أو تقييد على أساس الإعاقة يكون غرضه أو أثره إضعاف أو إحباط الاعتراف بكافة حقوق الإنسان والحريات الأساسية أو التمتع بها أو ممارستها، على قدم المساواة مع الآخرين، في الميادين السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية أو المدنية أو أيّ ميدان آخر. ويشمل جميع أشكال التمييز، بما في ذلك الحرمان من ترتيبات تيسيرية معقولة"¹.

وبينما يخضع الأعمال التام للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما فيها الحق في العمل، لاعتبارات التدرّج (الفقرة الثانية من المادة الرابعة)، فإنّ حظر التمييز إنّما يُعدّ واجب التطبيق بشكلٍ فوريٍّ بموجب هذه الاتفاقية. حيث إنّ الدول الأطراف مُلزَمة بحظر التمييز على أساس الإعاقة، وبأن تكفل للأشخاص ذوي الإعاقة الحماية من التمييز²، بما في ذلك ما يتّصل بجميع المسائل المتعلقة بكافة أشكال العمالة³.

هذا وتشمل الحماية من التمييز جميع أشكال العمالة في سوق العمل المفتوح، كما في برامج العمالة المحميّة أو المدعومة⁴، وينبغي أن يشمل حظر التمييز قانوناً وممارسةً جميع جوانب العمالة، بما فيها على سبيل المثال:

(أ) إجراءات التوظيف، مثل الإعلان والاستجواب وغيرهما من إجراءات الانتقاء.

¹ اتفاقية الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لعام 2006، المادة الثانية.

² المرجع السابق، المادة الخامسة، الفقرة الثانية

³ المرجع السابق، المادة 1/27 أ.

⁴ A/HRC/22/25.

(ب) استعراض معايير التوظيف لإزالة التمييز غير المباشر الذي يضع الأشخاص ذوي الإعاقة في وضع غير مناسب.

(ج) قرارات التعيين.

(د) بنود وشروط العمالة، مثل الأجر وساعات العمل والعُطل.

(هـ) الترقية أو التحويل أو التدريب أو غيرها من الاستحقاقات المتصلة بالعمالة، أو التسريح أو غيره من أوجه الضرر كخفض الرتبة أو التقشف.

(و) الاستحقاقات المتصلة بإنهاء الخدمة (غير التمييزي).

(ز) ظروف العمل الآمنة والصحية¹.

هذا وتعترف الاتفاقية بأنّ الأشخاص ذوي الإعاقة يمكن أن يتعرّضوا لأشكالٍ متعددةٍ أو مُشدّدةٍ من التمييز على أساس عوامل مختلفة، منها العرق أو اللون أو الجنس أو السنّ أو اللغة أو الدين أو الأصل الإثني أو الانتماء إلى الشعوب الأصلية أو الأصل الاجتماعي أو أيّ مركزٍ آخر²، ويمكن أن يواجهوا تحدّياتٍ متعددة الأوجه في الوصول إلى العمل والاحتفاظ به والارتقاء فيه. لذا، فمن الواجب مراعاة هذه التحدّيات واعتماد نهجٍ شاملٍ عند تصميم القوانين والسياسات الرامية إلى تعزيز عمل وعمالّة الأشخاص ذوي الإعاقة³.

وبالفعل، فإنّ الواقع يُؤكّد مثلاً أنّ العديد من التحدّيات التي تواجهها النساء ذوات الإعاقة إنّما تواجهها أيضاً المرأة بشكلٍ عامّ، ومن بينها عدم وجود المساواة في إمكانية الحصول على عملٍ، والتحرّش في مكان العمل، وتدنيّ الأجر عن العمل ذي القيمة المتساوية. غير أنّ التحدّيات التي تواجهها النساء

¹ A/HRC/22/25.

² اتفاقية الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لعام 2006، الديباجة، الفقرة الفرعية (ع).

³ A/HRC/22/25.

ذوات الإعاقة، والمُتصلة بصعوبة الحصول على عملٍ والتكاليف الإضافية المرتبطة بالإعاقة وعدم تحكُّمهنَّ في أملاكهنَّ أو نقودهنَّ بسبب قوانين الأهلية القانونية، كثيراً ما تجعل وضعهنَّ غير مُواتٍ بشكلٍ مُضاعفٍ في الحياة العملية¹.

أمّا في البلدان القليلة التي تُتاح فيها البيانات المتعلقة بالعمل، مُوزَّعةً حسب الإعاقة ونوع الجنس ونوع العمل، فإنَّ المرأة تبدو باستمرارٍ ناقصة التمثيل في جميع فئات العمل، مع كون تمثيلها مُتدنياً بشكلٍ ملحوظٍ في المناصب الإدارية².

بناءً على ما سبق، فقد تبيَّن لنا من خلال هذا الفصل وجود عددٍ من الأساليب التي قد تلجأ إليها الدول بصدد تشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة، ومن ضمنها الاستخدام الحر والعمالة المحميّة والعمالة المدعومة والمؤسسات الاجتماعية، حيث تقوم كلُّ دولةٍ باتِّباع الأسلوب الأكثر انسجاماً مع أوضاعها وظروفها الاقتصادية والاجتماعية، علماً بأنَّ العامل الأهم في اختيار أي أسلوبٍ إنّما يرتبط بمدى قدرته على تحقيق الأهداف المتعلقة بعملية استخدام الأشخاص ذوي الإعاقة في الدولة المعنيّة. أمّا فيما يخصُّ الإجراءات والتدابير التي قد تُسهِّل عملية الاستخدام، فإنَّ اعتمادها وتطبيقها يفترض وجود إرادةٍ حقيقيةٍ لدى الدول لتحسين الواقع المهني لمواطنيها من ذوي الإعاقة، كما يتطلَّب تعاوناً وثيقاً بين الحكومات وأصحاب العمل والمنظمات المُمثّلة للأشخاص ذوي الإعاقة، بما يكفل تنفيذ السياسات الوطنية المتعلقة بتشغيل أولئك الأشخاص وضمان تمتُّعهم بجميع حقوقهم العمالية، مع التأكيد على أنَّ الإجراءات والتدابير المُشار إليها إنّما تؤدي دوراً متكاملًا فيما بينها في سبيل تحقيق الأهداف المنشودة في هذا المجال.

¹ A/HRC/22/25.

² Ibid.

الخاتمة

إنّ مسألة تشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة تُعدُّ من المسائل المُهمّة والمُعقّدة على المستوى الدولي في الوقت نفسه. إذ يواجه الأشخاص ذوو الإعاقة كثيراً من التحدّيات المتعلقة بالوصول إلى سوق العمل والحصول على فرص توظيفٍ مناسبة، ومن ثمّ الاندماج ضمن بيئة العمل في حال حصولهم على مثل هذه الفرص.

ويُلاحظ وجود مجموعةٍ من العوامل المؤثّرة فيما يتعلق بعملية استخدام الأشخاص ذوي الإعاقة، وهو ما يشمل العوامل المادية، والعادات والتقاليد، ونقص الوعي والتوعية، فضلاً عن قُصور قوانين العمل في بعض الأحيان عن حماية حقوق تلك الفئة من الأشخاص بشكلٍ كافٍ.

لكن، وبالرغم من تعدّد أسباب انخفاض مشاركة الأشخاص ذوي الإعاقة ضمن القوى العاملة، فمن الواضح أنّ أحد أبرز التحدّيات في هذا المجال يكمن في انتشار المواقف السلبية أو القوالب النمطية بشأنهم، والتي قد تُعدّهم "غير مناسبين" للمشاركة في الحياة العملية على قدم المساواة مع الآخرين، ما يعني استمرار تهميشهم والتمييز ضدهم في مجال العمل والعمالة.

هذا ومن شأن الالتزام بالأحكام الواردة في اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة التي اعتمدها الأمم المتحدة عام 2006 أن يُسهم -إلى حدٍّ ما- في تحسين الواقع المهني لهؤلاء الأشخاص. فقد جاء اعتماد هذه الاتفاقية بعد سنواتٍ طويلةٍ من الجهود والمُحاولات التي قادتها الأمم المتحدة من أجل تكريس الاعتراف الدولي بحقوق ومصالح تلك الفئة من المجتمع. وتُعدُّ هذه الاتفاقية إطاراً دولياً لحماية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة وتعزيز مشاركتهم في جميع جوانب الحياة، بما فيها العمل. وقد لاحظنا أن الاتفاقية المذكورة لم تكتفِ بالنصّ على حقّ الأشخاص المُعوقين في العمل، بل تضمّنت كذلك أحكاماً مُهمّة تُلزم الدول باتخاذ كلّ ما هو ضروريّ لتكريس هذا الحق وضمان ممارسته والتمتّع بآثاره من قبل هؤلاء الأشخاص، شأنهم شأن فئات المجتمع الأخرى.

وعليه، فلا بدّ من الإشارة إلى وجود تقدّم تدريجيّ فيما يخصّ تشجيع مشاركة الأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل على المستوى الدولي، كما أنّ هناك جهوداً ملموسة قد بدأ يتمّ بذلها لتعزيز فرص تشغيل هؤلاء الأشخاص وتحقيق المساواة في هذا المجال على كلّ الأصعدة، الدولية منها والإقليمية والوطنية.

إلا أنّ الواقع الحالي يؤكّد وجود تفاوتٍ ملحوظٍ في مستويات مشاركة الأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل بين دولةٍ وأخرى. فقد يتمّ في بعض البلدان اعتماد سياساتٍ وبرامج تشجيعيةٍ فعالةٍ لتوظيف هؤلاء الأشخاص وضمان تمتّعهم بالحقوق الأساسية في مجال العمل، ما يؤدي إلى تحسين الواقع المهني لهم على مستوى تلك البلدان. بينما قد يواجه الأشخاص ذوو الإعاقة في بلدانٍ أخرى صعوباتٍ كبيرةٍ فيما يتعلق بالحصول على فرص عملٍ لائقةٍ أو مناسبةٍ لقدراتهم، حيث يزداد الأمر سوءاً في الدول النامية أو تلك التي تُعاني من مشاكل اقتصاديةٍ أو سياسيةٍ تحدّ من عملية النمو الاقتصادي بشكلٍ عامٍّ، وتُقلّل بالتالي من إمكانية وضع السياسات والبرامج الخاصة باستخدام الأشخاص المُعَوّقين أو قابلية تنفيذها على أرض الواقع.

ولقد توصلنا من خلال هذه الدراسة إلى مجموعةٍ من الاستنتاجات المهمّة بخصوص موضوع حقّ العمل للأشخاص ذوي الإعاقة في التنظيم الدولي المعاصر، ومن أبرز هذه الاستنتاجات:

1- هناك مجموعةٌ من المصطلحات المُستخدمة للتعبير عن حالة الأشخاص الذين يُعانون من الإعاقة، ومنها مُصطلح "المُعَوّقين" أو "ذوي الإعاقة" أو "ذوي الاحتياجات الخاصة" أو "أصحاب الهمم". وتعدّ هذه المصطلحات مُترادفةً من حيث المعنى، وإنّ استخدام أيٍّ منها لا يُعدّ أمراً خاطئاً بحدّ ذاته ما دامت تُعبّر عن مفهومٍ واحدٍ. إلا أنّ استخدام المصطلحات المرتبطة بالإعاقة يمكن أن يكون محوّراً حسّاساً بالنسبة لكثيرٍ من الأشخاص، ويمكن أن يُظهر كذلك وجود اختلافٍ في الآراء بهذا الشأن. علماً أنّ مُصطلح "الأشخاص ذوي الإعاقة" إنّما يعكس الاتجاه السائد حالياً على المستوى الدولي بصدد وصف حالة هؤلاء الأشخاص، وقد قامت الأمم المتحدة بتكريسه من خلال اتفاقية عام 2006. في حين

أنَّ استخدام لفظة "شخص" في هذا السياق يبقى أمراً مهماً للتأكيد على مدى الاهتمام بالشخصية والكرامة الإنسانية لهذه الفئة من الأفراد.

2- يُعدُّ الحقُّ في العمل من الحقوق الأساسية المُعترف بها في الشّريعة الدولية لحقوق الإنسان، نظراً لكون العمل يُشكّل جزءاً لا يتجزأ من كرامة الإنسان وقيّمته. بينما تزداد أهمية هذا الحقّ عندما يتعلق الأمر بالأشخاص ذوي الإعاقة، إذ إنّ ممارسة حق العمل بالشكل الأمثل تكفل لهؤلاء الأشخاص تحقيق استقلالهم المادي والاجتماعي على حدٍّ سواء.

3- على الرّغم من الجهود الملحوظة على صعيد المجتمع الدولي منذ منتصف القرن الماضي فيما يتعلق بتكريس حق العمل للأشخاص ذوي الإعاقة، والتي كان لها أثر ملموس في زيادة الوعي والاهتمام بهذه المسألة على المستوى الإقليمي، وعلى صعيد التشريعات والسياسات الوطنية لكثير من الدول، فإنّ الواقع الحالي يُؤكّد حرمان نسبة كبيرة من الأشخاص ذوي الإعاقة من حقّهم في العمل على قدم المساواة مع الآخرين، إذ كثيراً ما يواجه هؤلاء الأشخاص حواجز جسدية ونفسية تحول دون مشاركتهم في سوق العمل، وتمنعهم من الحصول على فرص عملٍ ملائمةٍ كغيرهم من الأشخاص.

4- كما أنّه، وعلى الرّغم من أهمية الدور الذي لعبته اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لعام 2006 في تكريس حقوق تلك الفئة من الأشخاص، ومن ضمنها حقّهم في العمل، وحتى مع قيام كثير من الدول بمواءمة تشريعاتها وممارساتها الوطنية مع أحكام الاتفاقية المذكورة فيما يتعلق بموضوع عمل وعماله الأشخاص المُعوقين، فإنّ ما نصّت عليه الاتفاقية من حقّ لهؤلاء الأشخاص في تقاضي أجرٍ متساوٍ لقاء القيام بعملٍ متساوي القيمة لم يتحقّق بعد لنسبة كبيرة من أفراد تلك الفئة. إذ يُؤكّد الواقع العملي أنّه، وحتى في حال توظيف أشخاصٍ من ذوي الإعاقة، فإنّهم يحصلون عادةً على أجورٍ أقل من تلك التي يحصل عليها الأشخاص من غير ذوي الإعاقة. بينما لا تحصل النساء ذوات الإعاقة على أجورٍ تضاوي تلك التي يحصل عليها الرجال من ذوي الإعاقة.

5- توجد مجموعة من الأساليب المُتاحة أمام الدول بصدد استخدام الأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل، ومن بينها الاستخدام الحر والعمالة المحميّة والعمالة المدعومة والمؤسسات الاجتماعية. إلا أنّ الواقع يُشير إلى عدم وجود أسلوبٍ مثاليٍّ على نحوٍ مُطلقٍ، وإنّما تقوم كلّ دولةٍ بانتقاء الأسلوب الأكثر ملاءمةً وقدرةً على تحقيق النتائج المرجوة بهذا الخصوص في ضوء ظروفها الراهنة.

6- إنّ التدابير المتعلقة بتسهيل استخدام الأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل تؤدي دوراً متكاملًا فيما بينها، إذ لا يمكن للتدريب المهني مثلاً أن يُحقّق هدفه ما لم يقترن بتوفير الدعم المالي والتقني المناسب، وبتطبيق نظام الحصص الأكثر ملاءمةً أو الاعتماد بشكلٍ كاملٍ على تشريعات مكافحة التمييز. على أن تخضع عملية الاستخدام للإشراف والتقييم بشكلٍ مستمرٍّ، وأن يتوقّر عنها ما يكفي من المعلومات والبيانات المفيدة التي يمكن البناء عليها. وتبقى الدول مُلزَمةً في جميع الأحوال بتوفير إمكانية وصول الأشخاص ذوي الإعاقة إلى أماكن العمل، وحثّ أصحاب العمل على اتّخاذ ترتيباتٍ تيسيريةٍ معقولةٍ بهذا الصدد. إلا أنّ الجهود المبذولة على مستوى الدول بشأن عمالة الأشخاص المُعَوّقين غالباً ما تُركّز على إيجاد وظائف أو فرص تدريبٍ ضمن بيئاتٍ معزولةٍ، دون أن تُراعي مبدأ الإدماج المنصوص عليه في اتفاقية عام 2006.

7- إنّ التجربة التشريعية للجمهورية العربية السورية فيما يتعلق بموضوع حقّ العمل للأشخاص ذوي الإعاقة يمكن أن تتلخّص فيما ورد النصّ عليه ضمن قانون المُعَوّقين رقم 34 لعام 2004 من تمثُّع هؤلاء الأشخاص بعددٍ من الخدّات ذات الصلة. فضلاً عن قيام كلّ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50 لعام 2004 وقرار رئاسة مجلس الوزراء رقم 15 لعام 2017 بالنصّ على تعيين الأشخاص ذوي الإعاقة في وظائف القطاع العام ضمن شروطٍ وآلياتٍ مُحدّدة. بينما يمكن عدّ قانون العمل المُوحّد رقم 17 لعام 2010، والمتعلّق بنظام العمل في القطاع الخاص، أكثر التشريعات النافذة نُصباً على مستوى البلاد فيما يخصّ مسألة توظيف الأشخاص المُعَوّقين. فقد صدر هذا القانون بعد عامٍ واحدٍ من مُصادقة سورية على أحكام الاتفاقية الدولية بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، مُحاولاً

تلبية عددٍ من الالتزامات والمعايير المنصوص عنها في تلك الاتفاقية. إلا أنه، وعلى الرغم من أهمية تلك الجهود، فلا يزال واقع مشاركة الأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل السورية غيرَ محقّقٍ للمستوى المطلوب، ويمكن إرجاع ذلك إلى جملةٍ من الأسباب أهمها:

أ- ارتفاع نسبة الأشخاص ذوي الإعاقة بشكلٍ كبيرٍ في السنوات الأخيرة، وذلك نتيجةً لظروف الحرب التي شهدتها البلاد، والتي انعكست -من جهةٍ ثانيةٍ- على الواقع الاقتصادي السوري، وأثّرت بصورةٍ مباشرةٍ على الحياة المهنيّة برمتيها. مع التنويه إلى صدور مجموعةٍ من المراسيم التشريعية خلال تلك الفترة، والتي تضمّنت أحكاماً مهمّةً تُمنح الأفضليّة في التوظيف للأشخاص ذوي الإعاقة من جرحى الحرب ضمن شروطٍ مُعيّنة.

ب- لقد تبيّن لنا أنّ المُشرّع السوري قد اتّبع نظام الحصص بشأن توظيف الأشخاص ذوي الإعاقة في القطاعين العام والخاص، إلا أنّ كُلاً من القانون رقم 50 لعام 2004 وقرار رئاسة مجلس الوزراء رقم 15 لعام 2017 لم يقوما بتعيين حدٍّ أدنى تلتزم الجهة العامة بعدم التّزول عنه بصدد توظيف هؤلاء الأشخاص، بل إنّهما قد قاما بالتّص صراحةً على أنّ نسبة استخدام تلك الفئة يجب ألا تتجاوز 4% من الملاك العددي للجهة العامة في جميع الأحوال، ناهيك عن وجود بعض الثغرات الإدارية والصعوبات الروتينية التي قد تعترض عملية التعيين، لتؤثّر بشكلٍ واضحٍ على سلامة وفعالية تطبيق الأحكام ذات الصلة. بينما يكفي قانون العمل المُوحّد لعام 2010 بتحديد نسبة مشاركة الأشخاص المُعوّقين بـ 2% فقط من مجموع عدد العمّال لدى أصحاب العمل الذين يستخدمون خمسين عاملاً فأكثر، مُرتباً على أصحاب العمل الذين لا يقدّون بالنسبة المُحدّدة دفع بعض الغرامات النقدية.

ج- انتشار الأفكار التّميّزية التي تَميل عموماً إلى عدم الثقة بقدرات الأشخاص ذوي الإعاقة وخاصةً على الصعيد المهني، والتي قد تحمل اعتقاداً مفاده أنّ هؤلاء الأشخاص إنّما يُوظّفون بسبب إعاقاتهم لا أكثر، أو تلك التي تحصر أهليّتهم لأداء العمل في بعض الوظائف التقليدية المعروفة، مُفضّلةً عدم المُجازفة بإشراك أفرادٍ من تلك الفئة في وظائف أخرى، وإن كانت تتناسب مع تحصيلهم العلمي أو

إمكاناتهم الفعلية، ولاسيما مع نقص البنى التحتية اللازمة لتمكين الأشخاص ذوي الإعاقة في البلاد من أداء مثل هذه الوظائف بصورة طبيعية، وذلك في ظلّ القلق المستمر إزاء ارتفاع التكاليف المادية المتعلقة باستحداث حلولٍ بديلةٍ لمعالجة هذا النقص.

المُقترحات:

1- أن تعمل الدول على اتخاذ إجراءاتٍ فوريةٍ لسّ و/أو إنفاذ التشريعات التي تحظر التمييز بسبب العجز في مجال العمل والعمالة، وأن تقوم كذلك بوضع وتنفيذ قوانين تتعلق بالاحتفاظ بالوظائف أو تقوم بتعديل قوانين العمل النافذة لديها، بما يكفل حقّ العمّال الذين يُصابون بإعاقةٍ ما في مواصلة نفس العمل مع ربّ العمل، أو العودة إلى ذلك العمل بعد فترةٍ من الغياب، أو الحصول على وظيفةٍ أخرى ضمن الشركة أو المنشأة المعنية.

2- إنّ واجب حماية الأشخاص ذوي الإعاقة من الاستغلال والعمل القسري يُرتّب على الدول -إلى جانب اعتماد تدابير تشريعيةٍ لهذا الغرض- التزاماً يقضي بمنع استغلال أولئك الأشخاص أو تعريضهم للعمل القسري، وبالتحقيق في أيّ ادّعاءاتٍ تُفيد حدوثه ومقاضاة المسؤولين عنه إن لزم الأمر.

3- ينبغي للدول أن تكفل للأشخاص المُعوقين التدريب المهني ضمن بيئاتٍ مُفتحةٍ تشمل الجميع، وتُعطي أكثر الفئات تهميشاً، مثل الأشخاص ذوي الإعاقة الذهنية أو النفسية.

4- أن تقوم الحكومات والمؤسسات المعنية بحقوق الإنسان بإجراء تقييمٍ مستمرٍّ لتأثير السياسات والبرامج المُتبعة على مشاركة الأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل، ومن ثمّ الإبلاغ عن النتائج التي يَتِمُّ التوصلُ إليها بهذا الخصوص، بغية اتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة بناءً على تلك النتائج.

5- أن يَتِمَّ تمثيل مصالح العمّال المُعوقين بشكلٍ فاعلٍ في المفاوضات الجماعية وغيرها من المفاوضات المتعلقة بالتوظيف على الصعيد الوطني للدول، وذلك من خلال النقابات العمّالية وبالتعاون

مع المنظمات المُمثلة للأشخاص ذوي الإعاقة. وتحقيقاً لهذه الغاية، فلا بدّ من تنمية القدرات الذاتية لتمكين مُمثلي هؤلاء الأشخاص من المشاركة بصورةٍ فعّالةٍ في مثل هذه المفاوضات، من أجل الدفاع عن الحقوق العمّالية الخاصة بتلك الفئة.

6- من جهةٍ ثانيةٍ، فإنّ فكرة حصول الأشخاص ذوي الإعاقة على نسب تمثيلٍ ثابتةٍ في البرلمانات الوطنية قد تُسهم بشكلٍ أكثر فعّاليةً في إيصال صوت تلك الفئة من الأشخاص ولُفت الأنظار إلى ما تواجهه من مشاكل وتحدياتٍ، سواء فيما يخصّ حقّ العمل وآليات ممارسته أو ما يتعلق بحقوق هؤلاء الأشخاص ومصالحهم بوجهٍ عامٍّ، ومن ثمّ تجري مناقشة السُّبل الكفيلة بتجاوز تلك التحديات وتعزيز دور الأشخاص ذوي الإعاقة في المجتمع، بوجود مُمثلين حقيقيين لهم في مراكز صنع القرار، وبشرط تمتّع أولئك المُمثلين أيضاً بالقدر اللازم من الكفاءة والحكمة لأداء هذه المهمة بالشكل الأمثل.

7- أن تلتزم الدول بتذكير أرباب العمل على الدوام بواجبهم المُتمثّل في توظيف الأشخاص ذوي الإعاقة؛ إذ يجب على أرباب العمل في القطاعين العام والخاص السَّعي بصورةٍ استباقيةٍ نحو إيجاد بيئة عملٍ تُرحّب بهؤلاء الأشخاص كموظَّفين. كما يتعيّن تذكير أرباب العمل بواجبهم المُتمثّل في تحديد الحواجز التي قد تحول دون تمتّع الأشخاص المُعوقين بالمساواة من حيث إمكانية الوصول إلى أماكن العمل واتّخاذ التدابير المُلائمة لإزالتها. ومن الممارسات التي قد تؤدي دوراً فاعلاً في هذا المجال تلك الجهود التي يمكن بدّلها لتوعية أرباب العمل بضرورة تنفيذ اللوائح المُتصلة بإيجاد بيئةٍ خاليةٍ من الحواجز ومُلائمةٍ لذوي الإعاقة، أو وضع مبادئ توجيهيةٍ بشأن موضوع تيسير الوصول.

8- أن يقوم أرباب العمل في القطاعين العام والخاص بتوفير مزيدٍ من الدعم والتكيفات اللازمة لتمكين العاملين من ذوي الإعاقة من أداء واجباتهم المهنيّة بكفاءةٍ عاليةٍ، كتوفير وسائل النقل والوصول إلى تقنيات المعلومات، وأن يضمنوا لهم بيئة عملٍ جيّدةٍ وصحيّةٍ ومأمونةٍ، تحميهم من التمييز والمُضايقات، ويحصلون فيها على أجرٍ مُتساوٍ ويتمتعون باستحقاقاتٍ عادلة.

9- كما أنّ من المُهمّ توعية أصحاب العمل والموظفين حول قضايا الإعاقة وتقديم برامج تدريبية تساعد على فهم احتياجات وقدرات الأشخاص ذوي الإعاقة. فضلاً عن ضرورة العمل على تعزيز الحملات الإعلانية والتوعوية، بهدف تغيير الصور النمطية وتجاوز التحدّيات التي تواجه أولئك الأشخاص لدى استخدامهم في سوق العمل، مع تشجيع مشاركة الشركات وقطاعات العمل كافة في هذه الجهود.

10- يمكن كذلك تعزيز حقّ العمل للأشخاص ذوي الإعاقة من خلال تشجيع التعاون وتنسيق الجهود بين القطاعين العام والخاص والمجتمع المدني لتحقيق الاستدامة في الدعم والتشغيل بالنسبة لهؤلاء الأشخاص.

11- أن تقوم برامج الحماية الاجتماعية بدعم الأشخاص ذوي الإعاقة في بحثهم عن العمل وفي المحافظة عليه، وحمايتهم من بعض العوامل والتعقيدات التي قد تحدّ من رغبتهم في الانخراط في العمل الرسمي.

12- أن يتمّ تشجيع برامج العمل الحر وريادة الأعمال، حيث إنّ من الضروري تقديم يد العون للأشخاص ذوي الإعاقة فيما يتعلق بإنشاء مشاريعهم الخاصة، وذلك من خلال توفير التمويل والتدريب والدعم الفني اللازم لهذا الغرض. ومن المُهمّ كذلك تحفيز الابتكار في مجال التكنولوجيا، وذلك بهدف تطوير حلولٍ تقنيةٍ فعالةٍ يمكنها أن تُعزّز مشاركتهم في سوق العمل، وأن تُسهّل عليهم أداء واجباتهم.

13- وأخيراً، فإنّ ضرورة الارتقاء بالواقع المهنيّ للأشخاص ذوي الإعاقة وتعزيز صورتهم ودورهم في المجتمع بشكلٍ عامّ هي أمورٌ تُحتّم على هؤلاء الأشخاص بذل جهدٍ إضافيٍّ في عملية التطوير الذاتي والتحصيل العلمي و/أو التدريب المهنيّ ضمن الحدود التي تسمح بها ظروف إعاقتهم وما يُقدّم لهم من دعمٍ تقنيٍّ وماديٍّ في هذا المجال، ما يُعزّز من حُظوظهم في الحصول على فرصٍ عملٍ لائقةٍ وملائمةٍ، ويُسهّم في تغيير بعض الأحكام المُسبّقة أو الأفكار النمطية التي لا تفترض مشاركتهم

سوى في عددٍ محدودٍ من الوظائف التقليدية. كما يتعيّن على العمّال الذين كان قد حالفهم الحظ في الوصول إلى سوق العمل مع كونهم من ذوي الإعاقة تقديم نماذج حَسَنَةٍ عن تلك الفئة من الأشخاص، وذلك من خلال الإخلاص التّام لعملهم والالتزام بقواعده وأحكامه كسائر العمّال الآخرين، دون أيِّ محاولةٍ لاستغلال حالتهم الصحية في استعطاف محيطهم المهني، أو الحصول على بعض الامتيازات الخاصة التي لا تقتضيها ظروف الإعاقة فعليّاً.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً - باللغة العربية:

أ - الكتب:

- (1) القرآن الكريم.
- (2) آرثر أوريلي، حقّ الأشخاص المُعَوَّقين في العمل اللائق، مُنظمة العمل الدولية، مكتب العمل الدولي، جنيف، 2007.
- (3) ابن منظور، لسان العرب، ج9، طبعة جديدة مُصحَّحة، دار إحياء التراث العربي، مؤسسة التاريخ الإسلامي، 1996.
- (4) أبو عبد الله محمد بن أحمد الأنصاري القرطبي، الجامع لأحكام القرآن: في تفسير سورة النور في الجزء 11، وفي تفسير سورتَي الفتح وبيس في الجزء 19، دار الكتاب العربي، بيروت، لبنان.
- (5) جوديث هولنويجر، تعريف الإعاقة وتصنيف أنواعها، الكُتُبُ الفني المرافق، دار مُنظمة الأمم المتحدة لرعاية الطفولة (اليونيسيف)، 2014.
- (6) رضا عبد الحليم عبد المجيد عبد الباري، حقوق ذوي الاحتياجات الخاصة (دراسة مُقارَنة)، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، القاهرة، 2012.
- (7) فهد محمد، الإعاقة والمُعاقين، مكتبة الملك فهد الوطنية، الطبعة الأولى، الرياض، 2002.

8) ليا ليفين، حقوق الإنسان: أسئلة وأجوبة، إصدارات اليونسكو، ترجمة: علاء شبلي، مطبعة لون للتوزيع والنشر، المغرب، 2009.

9) نواف كنعان، حقوق العمل في الإسلام والمواثيق الدولية والداستير العربية، دار إثراء للنشر والتوزيع، الأردن، 2010.

10) وسيم حسام الدين الأحمد، الحماية القانونية لحقوق الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، منشورات دار الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان، 2011.

ب - الأبحاث والمقالات:

1) أوريليو باريستو، تحليل الهدف (8) بشأن توفير العمل اللائق للجميع، مقال منشور على موقع الأمم المتحدة: www.un.org.

2) بو بكر خميس، الإعاقة والأشخاص ذوي الإعاقة (تعريف ومصطلحات)، بحث منشور على موقع: m.facebook.com.

3) حسني الخطيب:

- مفهوم الإعاقة والمُعاق (المُعَوَّق)، مقال منشور بتاريخ 16 تموز 2016 على موقع الميادين: www.almayadeen.net.

- التطور التاريخي للتعامل مع ذوي الاحتياجات الخاصة، مقال منشور بتاريخ 11 أيلول 2016 على موقع الميادين: www.almayadeen.net.

- (4) د. سلامة أبو زعيتر، ذوي الإعاقة وحقوقهم في العمل اللائق، مقال منشور بتاريخ 4 تشرين الثاني 2022 على موقع لينكدإن: www.linkedin.com.
- (5) د. سهام رحال، حق الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل من منظور القانون الدولي لحقوق الإنسان، مجلة جيل حقوق الإنسان، العدد 42، الجزائر، 2022.
- (6) علي الشقراوي، الأساس القانوني الدولي لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، مجلة المحقق الحلّي للعلوم القانونية والسياسية، السنة الثامنة، العدد الأول، العراق، 2016.
- (7) د. فاطمة الزهراء صفصاف، حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في إطار المنظومتين الدولية والإفريقية لحقوق الإنسان، بحث منشور على موقع أوركيد: www.orcid.org.
- (8) د. فخري دويكات/ د. عبد الرحمن مغربي، مدى تضمين حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في منهاج التربية المدنية الفلسطيني في المرحلة الأساسية الدنيا، مجلة جامعة القدس المفتوحة للأبحاث والدراسات التربوية والنفسية، المجلد الثاني، العدد السادس، نيسان 2014.
- (9) معتصم الفلو، "إعاقة" أم "احتياجات خاصة؟": كيفية التعامل وآليات الدمج، مجلة المجلة، الإثني 3 كانون الأول 2018، متوفر عبر: www.majalla.com.
- (10) منى عبد الجواد، أسئلة متكررة حول اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، بحوث ودراسات منظمة التأهيل الدولي، الدوحة، 2013.
- (11) نائل قاسم، ذوو الاحتياجات الخاصة أم ذوو الإعاقة؟، مقال منشور بتاريخ 2019/8/4 على موقع: www.disabilityhorizons.ae.

12) يدير أكيندي، الإعاقة تعاريفٌ ومُصطلحات، مقالٌ منشورٌ بتاريخ 29 شباط 2016 على موقع هسبريس: www.m.hespress.com.

13) مقالٌ بعنوان: "أساليب تشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة"، منشورٌ على موقع "مُساعد ظلّ": www.mosaed.gov.sa.

14) مقالٌ بعنوان: "أسباب الإعاقة وطرق الوقاية منها"، منشورٌ بتاريخ 13 تشرين الأول 2017 على موقع الميادين: www.almayadeen.net.

15) مقالٌ بعنوان: "تصنيفات الإعاقة وأنواعها"، منشورٌ بتاريخ 13 تشرين الأول 2017 على موقع الميادين: www.almayadeen.net.

16) مقالٌ بعنوان: "الحق في العمل"، منشورٌ في الشبكة العالمية لحقوق الإنسان: www.escr-net.org.

17) بحثٌ بعنوان: "العمل اللائق وأجندة العام 2030 من أجل التنمية المُستدامة"، منشورات مُنظمة العمل الدولية، 13 كانون الثاني 2017.

18) مقالٌ بعنوان: "قاعدة بياناتٍ جديدةٌ لمنظمة العمل الدولية تُسلط الضوء على تحديات سوق العمل التي يواجهها الأشخاص ذوو الإعاقة"، منشورٌ بتاريخ 13 حزيران 2022 على موقع أخبار الأمم المتحدة: <https://news.un.org>.

19) مقالٌ عن حقوق ذوي الاحتياجات الخاصة بعنوان: "من هو المُعاق؟ من هم المُعَوَّقون؟"، تمّ نشره بتاريخ 28 آذار 2013 على موقع السكينة: www.assakina.com.

ج- الرسائل الجامعية:

- 1) حميدي بن عيسى، الحماية القانونية لذوي الاحتياجات الخاصة، مُذَكَّرَةٌ أُعِدَّتْ لِنَيْل شهادة ماجستير في الحقوق: تَخَصُّص علم إجرام، السنة الجامعية 2016/2015، جامعة د. الطاهر مولاي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، سعيدة، الجزائر.
- 2) رها رافع العدوان، حقُّ الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل وفقاً للمواثيق الدولية والتشريعات المحلية، رسالة أُعِدَّتْ لِنَيْل درجة الماجستير في القانون، تشرين الثاني 2017، كلية الدراسات العليا، الجامعة الأردنية، الأردن.
- 3) سعيد بن محمد دبوز، حماية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، بحثٌ مُقَدَّم لِنَيْل درجة الماجستير في الحقوق: تَخَصُّص حقوق الإنسان والحريات العامة، السنة الجامعية 2015/2014، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر.
- 4) نجاة ساسي هادف، دور التكوين المهني في تأهيل ذوي الاحتياجات الخاصة من وجهة نظر الإداريين والأساتذة، أطروحة أُعِدَّتْ لِنَيْل درجة دكتوراه العلوم في علم الاجتماع: تَخَصُّص تنمية الموارد البشرية، السنة الجامعية 2014/2013، جامعة محمد خيضر، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، بسكرة، الجزائر.
- 5) وسيم طيار، حقوق ذوي الاحتياجات الخاصة وفقاً للمواثيق الدولية والإقليمية، بحثٌ مُقَدَّم لِنَيْل درجة الماجستير في القانون الدولي، 2011، كلية الحقوق، جامعة دمشق.

د- مصادر أخرى:

1) لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم (5) لعام 1994 بشأن الأشخاص المعوقين.

2) المفوض السامي لحقوق الإنسان، الدراسة المتعلقة بحقوق الإنسان والإعاقة، 2002.

3) منظمة العمل الدولية، تقرير لجنة الخبراء حول استطلاع عام بشأن تطبيق أحكام الاتفاقية رقم 159 والتوصية رقم 168، 1998.

ثانياً - باللغة الإنكليزية:

A- Books:

1) Bellamy. G. T, Rhodes. L. E and Albin J-M, "Supported Employment", in W. E. Kieran and J. A. Stark (eds): Pathways to employment for adults with developmental disabilities, Paul. H Books Publishing Company, Baltimore, 1986.

2) Byrnes (Andrew) and Edwards (Graham), Disabilities from Exclusion to Equality, Realizing the Rights of Persons with Disabilities, Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol, printing: SRO-Kundig, Geneva, Switzerland, 2007.

3) Guernsey (Katherine), Nicoli (Marco) and Ninio (Alberto), Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Its Implementation and Relevance for the World Bank, 2007.

4) Kanani (Mazyar) and Elliot (Martin), Applied Surgical Physiology, Cambridge University Press.

5) Moon. M and Griffin. S, Supported Employment Service Delivery Models in Wehman. P and Moon. M (Eds) Vocational Rehabilitation and Supported Employment, Paul. H Books Publishing Company, Paltimore, 1988.

B– Research and Articles:

1) Barbour (Wayne. C), Supported Employment: The coming of full circle, Journal of Vocational Rehabilitation, Vol. 13, 1999, pp174–176.

2) Beyer (Goodere. L) and Kilsby. M, The Costs and Benefits of Supported Employment Agencies: Research Studies No. 37, Department for Education and Employment, UK, 1996.

3) Degener (Theresia), Excutive Summary on Employment Directive: State of play in Germany, March, 2004.

4) Doyle (Brian), Disabled Workers: Rights, the Disability Discrimination Act and the UN Standard Rules, International Law Journal, Vol. 25, 1 March, 1996.

5) Gabriel. P and Liimatainen. M, Mental Health in the Workplace: Introduction and Executive Summaries for Finland, Germany, Poland, United Kingdom and the United States, ILO, Geneva, 2000.

6) Hyde (Mark), from Welfare to Work: Social Policy for Disabled People of Working Age in the United Kingdom in the 1990s – Disability and Society, Vol. 15, No. 2, 2000, pp327–341.

7) Mugueta–Aguinaga (Iranzu) and Garcia–Zapirain (Begonya), "Is Technology Present in Frailty? Technology is a Back–up Tool for Dealing with Frailty in the Elderly: A Systematic Review". Aging and Disease. 8 (2), 2005.

8) Saloviita (Timo), Supported Employment as a Paradigm Shift and a Cause of Legitimation Crisis: Disability and Society, Vol. 15, No. 1, 2000, pp87–98.

9) Samoy. E and Waterplas. L, Sheltered Employment in Five Member States of the Council of Europe: Austria, Finland, Norway, Sweden and Switzerland, Council of Europe, Strasbourg, 1997.

10) Thornton. P, International Research Project on Job Retention and Return to Work Strategies for Disabled Workers, ILO, 1998.

11) Thornton. P and Lunt. N, Employment Policies for Disabled People in Eighteen Countries, Social Policy Research Unit, University of York, 1997.

12) Waddington (Lisa), Reassessing the Employment of People with Disabilities in Europe: from Quotas to Anti-discrimination Laws, Comparative Labour Law Journal, Vol 18, No. 62, 1996, pp62-101.

13) Wehman. P, Revell. G and Kregel, J, Supported Employment: a decade of rapid growth and impact – Supported Employment Research: expanding competitive employment opportunities for persons with significant disabilities, Rehabilitation Research and Training Center, Virginia Commonwealth University, 1997.

C– Other References:

1) Canadian National Institute of Disability Management and Research, Annual Report 2001.

2) Council of Europe, A Coherent Policy for the Rehabilitation of People with Disabilities, 1992.

- 3) EIRO (European Industry Relations Observatory), "New laws seek to improve employment prospects of workers with disabilities", 2001.
- 4) "Employment Challenges for the Millennium": Report of the NACTE Steering Group on Sheltered and Supported Work and Employment, NRB, 1997.
- 5) European Commission, Benchmarking Employment Policies for People with Disabilities, the report which covers Australia, Japan and the United States, in addition to the EU member states, 2000.
- 6) France, Ministry of Labour and Social Affairs, 1996, quoted in Thornton. P and Lust. N.
- 7) ILO, Vocational Rehabilitation and Employment of Disabled Persons, Geneva, 1998.
- 8) ILO, Code of Practice on Managing Disability in the Workplace, Geneva, 2002.
- 9) Journal of Vocational Rehabilitation, No. 17 (2002).
- 10) Krug. R, Sheltered Employment in the Netherlands – Recent Developments, Paper Presented at Conference of Disability and Employment, Dublin, 14 October 1996.
- 11) OECD, Employment Policies for People with Disabilities, Paris, 2000.

12) OECD, Sickness, disability and work: Breaking the barriers: Norway, Poland and Switzerland, Vol. 1, Paris, 2006.

13) Quinn (Gerard) and Degener (Theresia):

a. A survey of International, Competitive and Regional Disability Law Reform: Paper presented at "From Principles to Practice", Symposium, Washington DC, USA, Oct 2000.

b. "Human Rights Are for All: A Study on the Current Use and Future Potential of the UN Human Rights Instruments in the Context of Disability", et al (study commissioned by the OHCHR), 2002.

14) U.K, Cabinet office, 2006.

15) U.K, Department of Trade and Industry, 2002.

16) U.K, Strategy of the Prime Minister's Department, 2005.

17) Viorreta. C, the Social Enterprise in Spain, Paper presented at the Transnational Meeting in Cagliari, 29 September 1998.

ثالثاً - الوثائق الدولية:

1) A/C 3/48/C.3, 1 October 1993.

2) A/HRC/22/25.

3) A/RES/26/2856.

- 4) A/RES/30/3447.
- 5) A/RES/31/123.
- 6) A/RES/36/77.
- 7) A/RES/37/52.
- 8) A/RES/37/53.
- 9) A/RES/48/96.
- 10) A/RES/54/121.
- 11) A/RES/56/168.
- 12) A/RES/61/106.
- 13) EC, No .2204/2002.
- 14) EC Docs, 2005, Annex 3:3.3.1.
- 15) ESCAP Docs, 1994.
- 16) ILO Docs, 2004.
- 17) ILO, Resolution concerning Disabled Workers, adopted in 24 Jun 1968.
- 18) UN Docs, 1994.
- 19) UNESCAP, RES/48/3.
- 20) UNESCAP, RES/49/6.
- 21) UNESCAP, RES/58/4.
- 22) UNGA, 2000/51.

رابعاً- الاتفاقيات والمواثيق والإعلانات الدولية:

- (1) توصية مُنظمة العمل الدولية رقم 71 لعام 1944 حول تنظيم العمالة (الانتقال من الحرب إلى السِّلْم).
- (2) الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948.
- (3) الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لعام 1950.
- (4) اتفاقية مُنظمة العمل الدولية رقم 102 لعام 1952 بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي.
- (5) توصية مُنظمة العمل الدولية رقم 99 لعام 1955 بشأن التأهيل المهني للمُعَوَّقين.
- (6) اتفاقية وتوصية مُنظمة العمل الدولية رقم 111 لعام 1958 حول التمييز في الاستخدام والمهنة.
- (7) الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري لعام 1965.
- (8) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966.
- (9) العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966.
- (10) اتفاقية مُنظمة العمل الدولية رقم 128 لعام 1967 بشأن إعانات العجز والشيخوخة والورثة.
- (11) إعلان الأمم المتحدة الخاصٌ بحقوق المُتخَلِّفين عقلياً لعام 1971.
- (12) إعلان الأمم المتحدة الخاصٌ بحقوق الأشخاص المُعَوَّقين لعام 1975.
- (13) اتفاقية مُنظمة العمل الدولية رقم 142 لعام 1975 بشأن تنمية الموارد البشرية.
- (14) الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة لعام 1979.
- (15) الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لعام 1981.

- 16) برنامج العمل العالمي المتعلق بالأشخاص المعوقين لعام 1982.
- 17) اتفاقية مُنظمة العمل الدولية رقم 159 لعام 1983 بشأن التأهيل المهني والعمالة للأشخاص ذوي الإعاقة.
- 18) توصية مُنظمة العمل الدولية رقم 168 لعام 1983 بشأن التأهيل المهني والعمالة للأشخاص ذوي الإعاقة.
- 19) توصية الاتحاد الأوروبي لعام 1986 بشأن استخدام الأشخاص المعوقين.
- 20) البروتوكول الإضافي للاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام 1988.
- 21) الاتفاقية الدولية لحقوق الطفل لعام 1989.
- 22) الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم لعام 1990.
- 23) توصية مجلس أوروبا لعام 1992 بشأن تأهيل الأشخاص المعوقين.
- 24) وثيقة القواعد الموحدة بشأن تحقيق تكافؤ الفرص للأشخاص المعوقين لعام 1993.
- 25) الاتفاقية العربية السابعة عشرة لعام 1993 الخاصة بتأهيل وتشغيل المعوقين.
- 26) إعلان وبرنامج عمل فيينا لعام 1993.
- 27) إعلان وبرنامج عمل كوبنهاغن لعام 1995.
- 28) الميثاق الاجتماعي الأوروبي المعدل لعام 1996.
- 29) اتفاقية الدول الأمريكية لعام 1999 بشأن إزالة كافة أشكال التمييز ضد الأشخاص ذوي الإعاقة.
- 30) ميثاق الاتحاد الأوروبي بشأن الحقوق الأساسية لعام 2000.

(31) البروتوكول رقم 12 لعام 2000 الملحق بالاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.

(32) إعلان مالاغا لعام 2003.

(33) الميثاق العربي لحقوق الإنسان لعام 2004.

(34) اتفاقية الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لعام 2006.

(35) البروتوكول الملحق بالميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لعام 2018 بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في إفريقيا.

خامساً - التشريعات الوطنية:

(1) القانون الأرجنتيني رقم 431.22 لعام 1981، والمتعلق بنظام الحماية الشاملة للمُعَوَّقِينَ.

(2) الدستور الاتحادي البرازيلي لعام 1988.

(3) النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية لعام 1992.

(4) القانون الأسترالي المتعلق بالتمييز ضد الإعاقة لعام 1992 (بصيغته المعدلة).

(5) القانون الكندي للمساواة في العمل لعام 1995.

(6) القانون الإيطالي رقم 12 لعام 1999 المتضمن قواعد حق العمل للأشخاص ذوي الإعاقة.

(7) قانون حقوق المُعَوَّقِينَ الفلسطيني رقم 4 لعام 1999.

(8) نظام رعاية المُعَوَّقِينَ السعودي لعام 2000.

(9) القانون الاجتماعي الألماني لعام 2001.

(10) القانون الجزائري الخاص بحماية الأشخاص المُعَوَّقِينَ وترقيتهم، والصادر في 8 أيار 2002.

- (11) قانون التأهيل المهني وتوظيف الأشخاص ذوي الإعاقة في كرواتيا لعام 2002.
- (12) قانون المُعَوَّقين السوري رقم 34 لعام 2004.
- (13) القانون الأساسي السوري للعاملين في الدولة رقم 50 لعام 2004.
- (14) القانون الاتحادي الإماراتي رقم 29 لعام 2006 بشأن حقوق ذوي الاحتياجات الخاصة.
- (15) القانون الصيني لحماية الأشخاص ذوي الإعاقة لعام 2008.
- (16) قانون المساواة البريطاني لعام 2010.
- (17) قانون العمل السوري المُوَحَّد رقم 17 لعام 2010.
- (18) القانون العام المكسيكي لدمج الأشخاص ذوي الإعاقة لعام 2011.
- (19) القانون الكولومبي رقم 1618 لعام 2013 بشأن ضمان الممارسة الكاملة لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.
- (20) الجمهورية الجزائرية، المرسوم التنفيذي رقم 14/204 لعام 2014.
- (21) الجمهورية العربية السورية، قرار رئاسة مجلس الوزراء رقم 15 لعام 2017.
- (22) القانون المصري رقم 10 لعام 2018 بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.
- (23) دولة الإمارات العربية المتحدة، قرار مجلس الوزراء رقم 43 لسنة 2018 بشأن دعم عمل الأشخاص ذوي الإعاقة (أصحاب الهمم).
- (24) القانون رقم (3) لسنة 2022 بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في إمارة دبي.

سادساً- المواقع الإلكترونية:

- (1) موقع الأمم المتحدة: www.un.org.
- (2) موقع أخبار الأمم المتحدة: <https://news.un.org>.
- (3) موقع مُنظمة الصحة العالمية: www.who.int.
- (4) موقع مُنظمة العمل الدولية: www.ilo.org.
- (5) موقع برنامج الأمم المتحدة للتنمية: www.undp.org.
- (6) موقع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الدول العربية: www.arabstates.undp.org.
- (7) موقع مجلس أوروبا: www.coe.int.
- (8) موقع الاتحاد الأوروبي: www.eeas.europa.eu.
- (9) موقع المفوضية الأوروبية: www.commission.europa.eu.
- (10) موقع الاتحاد الإفريقي: www.au.int.
- (11) موقع اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب: www.achpr.org.
- (12) موقع الحكومة البريطانية: www.gov.uk.
- (13) موقع الشبكة العالمية لحقوق الإنسان: www.escri-net.org.
- (14) موقع الميادين: www.almayadeen.net.
- (15) موقع أوركيد: www.orcid.org.

- (16) موقع هسبريس: www.m.hespress.com
- (17) موقع "مُساعد ظل": www.mosaed.gov.sa
- (18) موقع السَّكينة: www.assakina.com
- (19) موقع: www.socialentreprise.org.uk
- (20) موقع: www.majalla.com
- (21) موقع: www.socialentreprise.org.hk/eng/index.htm
- (22) موقع: www.disabilityhorizons.ae
- (23) موقع لينكدان: www.linkedin.com
- (24) موقع فيسبوك: m.facebook.com
- (25) موقع ويكيبيديا: ar.m.wikipedia.org

Abstract

The right to work for persons with disabilities is one of the fundamental aspects of achieving justice and equality in modern societies. With the increasing international interest in human rights, there has been an urgent need to ensure that persons with disabilities enjoy equal opportunities in the labor market, which reflects the international community's commitment to the principles of justice and non-discrimination.

The rules and provisions of international law, including the provisions contained in the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities of 2006, play a pivotal role in promoting and protecting the rights of this category of persons, including their right to work, with the aim of enshrining this right and ensuring that they exercise it on an equal footing with other individuals in society.

Accordingly, in this study, we demonstrate the effectiveness of contemporary international regulations in promoting the right of persons with disabilities to work, by analyzing the legal frameworks established by international organizations and states, and reviewing the executive mechanisms that these entities work to implement in this regard. The study also discusses the most important challenges and obstacles that still limit the empowerment of persons with disabilities to fully and effectively access the labor market. It also seeks to provide a comprehensive vision of the progress achieved in this field, and to highlight areas that need improvement and development to ensure the effective participation of persons with disabilities in economic and social life worldwide.

Keywords: Persons with Disabilities, Right to Work, United Nations, International Labour Organization, Regional Initiatives, National Legislation, Employment Methods and Measures.

Syrian Arab Republic

Damascus University

Faculty Of Law

Department Of International Law



The Right to Work for Persons with Disabilities in Contemporary International Regulation

A thesis prepared for a doctorate degree in international law

Prepared by student:

Mohamad Nour Ebrahim Daoud

Supervised by Prof:

Maher Malandi

1446 AH/2024 AD