

حقّ الأشخاص المعوقين في العمل اللائق

## نبذة عن الكاتب

سبق أن تبوأ الدكتور آرثر أوريلي منصب المدير العام المساعد للهيئة الوطنية الإيرلندية للتدريب والاستخدام ومنصب المدير التنفيذي لمجلس التأهيل الوطني والهيئة الوطنية للإعاقة. وهو يترأس حالياً لجنة الاعتماد الوطنية التي تشرف على معايير الجودة في مراكز التدريب. وقد كان في السابق مدير منظمة التأهيل الدولية ومدير المركز الأوروبي لتنمية التدريب المهني. وعمل كمستشار لدى المفوضية الأوروبية ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية ومنظمة العمل الدولية.

---

---

# حقّ الأشخاص المعوقين في العمل اللائق

آرثر أوريلي

مكتب العمل الدولي - جنيف

---

حقوق النشر محفوظة لمنظمة العمل الدولية ٢٠٠٧

الطبعة الأولى ٢٠٠٤ - النسخة المعدلة ٢٠٠٧

تتمتع منشورات مكتب العمل الدولي بحماية حقوق المؤلف بموجب البروتوكول رقم ٢ المرفق بالاتفاقية العالمية لحماية حقوق المؤلف، على أنه يجوز نقل مقاطع قصيرة منها بدون إذن، شريطة أن يشار حسب الأصول إلى مصدرها. وأي طلب للحصول على إذن أو ترجمة يجب أن يوجه إلى منشورات مكتب العمل الدولي (الحقوق والتراخيص)، جنيف (العنوان أدناه) أو عبر البريد الإلكتروني: [pubdroit@ilo.org](mailto:pubdroit@ilo.org). يرحب مكتب العمل الدولي بهذه الطلبات.

ارثر اوراييلي

### حقّ الأشخاص المعوقين في العمل اللائق

بيروت، منظمة العمل الدولية، ٢٠٠٧

ISBN 978-92-2-620144-6 (print)

ISBN 978-92-2-620145-3 (web pdf)

O'Reilly, Arthur

The right to decent work of persons with disabilities

Geneva, International Labour Organization, 2007

ISBN 978-92-2-120144-1 (print)

ISBN 978-92-2-120145-8 (web pdf)

لا لتطوي التسميات المستخدمة في منشورات مكتب العمل الدولي، التي تتفق مع تلك التي تستخدمها الأمم المتحدة، ولا العرض الوارد للمادة التي تتضمنها، على التعبير عن أي رأي من جانب مكتب العمل الدولي بشأن المركز القانوني لأي بلد أو منطقة أو إقليم، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها. ومسؤولية الآراء المعبر عنها في المواد أو الدراسات أو المساهمات الأخرى التي تحمل توقيعاً هي مسؤولية مؤلفيها وحدهم، ولا يمثل النشر مصادقة من جانب مكتب العمل الدولي على الآراء الواردة بها. والإشارة إلى أسماء الشركات والمنتجات والعمليات التجارية لا تعني مصادقة مكتب العمل الدولي عليها، كما إن إغفال ذكر شركات ومنتجات أو عمليات تجارية ليس علامة على عدم إقرارها. ويمكن الحصول على مطبوعات مكتب العمل الدولي عن طريق المكتبات الكبرى أو مكاتب منظمة العمل الدولية الموجودة في كثير من البلدان أو مباشرة من قسم المطبوعات على العنوان التالي:

LO Publications

International Labour Office

Ch - 1211, Geneva 22 - Switzerland

يمكن طلب مجاناً قائمة بالمنشورات والمطبوعات الجديدة من العنوان المذكور أعلاه أو عن طريق البريد

الإلكتروني: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org) ومن خلال شبكة الإنترنت: [www.ilo.org/publins](http://www.ilo.org/publins)

وللمطبوعات باللغة العربية بالإمكان الاتصال بالمكتب الإقليمي لمنظمة العمل الدولية على العنوان التالي:

منظمة العمل الدولية

المكتب الإقليمي للدول العربية

شارع جوستينيان - القنطاري

ص.ب. ٤٠٨٨ - ١١

رياض الصلح بيروت ١١٠٧٢١٥٠

بيروت - لبنان

شبكة الإنترنت: [www.ilo.org.lb](http://www.ilo.org.lb)

طبع في (لبنان)

تتذكر كل يوم أن العمل يشكل، بالنسبة لجميع البشر، إحدى مميزات الكيان الإنساني. فهو الوسيلة التي تسمح بكسب لقمة العيش وتلبية الحاجات الأساسية، لكنه أيضاً نشاط يؤكد من خلاله الفرد على هويته، له ولكل من يحيط به. بالتالي فالعمل حيوي بالنسبة للخيار الفردي ورفاه الأسر واستقرار المجتمعات.

**خوان سومافيا، المدير العام لمنظمة العمل الدولية، حزيران/يونيو ٢٠٠١**

لجميع البشر، بغض النظر عن العرق أو المعتقد أو الجنس، الحق في العمل من أجل رفاههم المادي وتقدمهم الروحي في ظروف من الحرية والكرامة والأمن الاقتصادي وتكافؤ الفرص.

**إعلان فيلادلفيا، مؤتمر العمل الدولي، ١٩٤٤**

يعلن أن جميع الدول الأعضاء، وإن لم تكن قد صدقت على الاتفاقيات موضوع البحث، ملزمة بمجرد انتمائها إلى المنظمة، بأن تحترم المبادئ المتعلقة بالحقوق الأساسية التي تشكل موضوع هذه الاتفاقيات وأن تعززها وتحققها بنية حسنة ووفقاً لما ينص عليه الدستور، بما فيها القضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة.

**إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، ١٩٩٨**

تضع كل دولة عضو، بما يتفق مع الظروف والممارسة والإمكانات الوطنية، سياسة وطنية للتأهيل المهني واستخدام المعوقين، وتنفذ هذه السياسة وتعرضها بصورة دورية. تستهدف السياسة المذكورة ضمان أن تتاح تدابير تأهيل مهني ملائمة لكل فئات الأشخاص المعوقين، وتعزيز إمكانات استخدام المعوقين في سوق العمل الحر. توضع السياسة المذكورة على أساس مبدأ تساوي الفرص بين العمال المعوقين والعمال عموماً.

**اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن التأهيل المهني والعمالة (المعوقون)، ١٩٨٣**

ينبغي أن يعتبر تشجيع العمالة الكاملة، والمنتجة، والمختارة بحرية... بمثابة وسيلة لتأمين التطبيق العملي للحق في العمل.

**توصية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ بشأن سياسة العمالة**

تعترف الدول الأطراف بحق الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل، على قدم المساواة مع الآخرين؛ ويشمل هذا الحق إتاحة الفرصة لهم لكسب الرزق في عمل يختارونه أو يقبلونه بحرية في سوق عمل وبيئة عمل منفتحتين أمام الأشخاص ذوي الإعاقة وشاملتين لهم ويسهل انخراطهم فيها.

**اتفاقية الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، ٢٠٠٦**



فيما أتاحت الفرص أمام الأشخاص ذوي الإعاقة بالعمل في وظائف تتناسب مع مهاراتهم واهتماماتهم وقدراتهم، أثبت الكثيرون منهم عن قدرتهم على العمل كمستخدمين قديرين ورواد أعمال ناجحين كما تحدوا الأحكام الخاطئة حول عجزهم عن العمل. بناء على ما تقدّم، بدأت دول العالم تعترف بأن الأشخاص ذوي الإعاقة يمثلون طاقة هائلة غالباً ما تبقى مدفونة، وأنهم قادرين على المساهمة مساهمة قيّمة في الاقتصاد الوطني، وأن استخدامهم يحدّ من كلفة معاشات الإعاقة كما يسمح بتخفيض مستويات الفقر. لذلك، لا بدّ من تضافر الجهود لتذليل العقبات التي تمنع عدداً كبيراً من الأشخاص ذوي الإعاقة من المشاركة في الاقتصاد والمجتمع.

في العالم حوالي ٤٧٠ مليون شخص معوّق في سن العمل. وبالرغم من النقص في المعلومات حول عمالة المعوقين وصعوبة المقارنة بين بيانات مختلف البلدان، يتضح أن أكثر من يعاني من النقص في العمل اللائق هم الأشخاص ذوو الإعاقة. فالرجال والنساء ذوو الإعاقة غير قادرين على إيجاد وظائف لائقة حتى بعد إتمام التدريب، ما قد يتسبّب لهم بالإحباط وتراجع الطموح. فالحواجز التمييزية والافتراضات الخاطئة حول عدم قدرتهم على العمل تحبط عزيمتهم وتؤدّي بالكثيرين إلى إيقاف البحث الفعلي عن عمل، فيعتمدون على معاشات الإعاقة، إن وجدت، أو يستقطرون العيش من عمل ذات قيمة مضافة متدنية في الاقتصاد غير النظامي مع الاتكال على مساعدة العائلة والمجتمع.

في ضوء هذه الظروف، من غير المفاجئ أن يقوم رباط وثيق بين الإعاقة والفقر. بحسب إحصاءات الأمم المتحدة، ٨٢٪ من الأشخاص ذوي الإعاقة في البلدان النامية يعيشون ما دون عتبة الفقر ويُعتبرون من بين الأكثر استضعافاً وتهميشاً، ويُقدر أنهم يشكّلون ١٥ إلى ٢٠٪ من الفقراء في هذه البلدان. ولا شك أن السنوات القادمة ستكشف عن حاجة إلى تحرّك فاعل ومستدام لدعم إدماج الأشخاص ذوي الإعاقة في برامج العمالة والتنمية الريفية ومكافحة الفقر وغيرها من المجالات، من أجل حصول الأشخاص ذوي الإعاقة على حصتهم من العمل المجزي واللائق والتقدّم نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية المتصلة بمكافحة الفقر وتمكين الدول من الاستفادة من مساهمة الأشخاص ذوي الإعاقة في الاقتصاد والمجتمع وتفادي التكاليف الضخمة الناتجة عن إقصائهم.

إن معايير العمل الدولية، وبخاصة الاتفاقية بشأن التأهيل المهني والاستخدام للأشخاص المعوقين، بالإضافة إلى مدونة ممارسة منظمة العمل الدولية حول إدارة الإعاقة في مكان العمل وغيرها من المبادرات الدولية والإقليمية والمحلية، كلّها توفر إطاراً للتحرّك من أجل تذليل العقبات أمام إدماج الأشخاص ذوي الإعاقة في المجتمع ودفق روح جديد في مساعي القضاء على التمييز على أساس الإعاقة وتعزيز إدماج المعوقين إدماجاً إيجابياً في شتى مجالات المجتمع. واتفاقية الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة التي تم اعتمادها بالإجماع في الجمعية العامة للأمم المتحدة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦، أتت لترسخ هذه التدابير بعد أن أدخلت تغييراً ملحوظاً في طريقة مقارنة

القانون الدولي لقضايا الإعاقة ودعّمت الدرب المؤدية إلى استقلالية المعوق وصون كرامته من خلال العمل اللائق وتحقيق إدماجه الكلي في مجالات المجتمع كافة. وهذه الاتفاقية، بالرغم من أنها لا ترسي حقوقاً جديدة، سوف تزيد حتماً من فرص حصول الرجال والنساء المعوقين في سن العمل على العمل اللائق المختار بحرية في العمالة النظامية أو الذاتية، عملاً بالأحكام حول التدريب المهني والعمل والعمالة. فتعترف الاتفاقية بحق الأشخاص ذوي الإعاقة في كسب عيشهم من عمل يختارونه أو يقبلون به بحرية، بالاعتماد على مبادئ تكافؤ الفرص والمعاملة وعدم التمييز، وحماية هذا الحق من خلال التشريع، وحق الأشخاص ذوي الإعاقة بالانضمام إلى النقابات العمالية. هذا وسيُحظر التمييز على أساس الإعاقة في شتى أنواع العمالة، كما سيحظى العمال الذين يصابون بإعاقة خلال عملهم بحماية وظيفتهم من خلال تدابير الاحتفاظ بالعمل، وستوضع أحكام ذات الصلة بالتأهيل المهني والعودة إلى العمل.

إن «حق الأشخاص المعوقين في العمل اللائق» الذي ستطلقه منظمة العمل الدولية في اليوم العالمي للأشخاص ذوي الإعاقة في ٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧ يُراد به مرجعاً تستعين به مختلف البلدان لتنفيذ الأحكام المنصوص عليها في معايير العمل الدولية واتفاقية الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة فور دخولها حيز التنفيذ، بعد المصادقة عليها من قبل ٢٠ بلداً. فهذه الدراسة تستعرض الاهتمام المتنامي بقضايا الإعاقة في المعايير الدولية والمحلية منذ أوائل القرن العشرين كما تستعرض مختلف السياسات المعتمدة في بلدان العالم. وتظهر التقدّم الجلي الذي تم إحرازه، لكنها في الوقت نفسه تسلط الضوء على الحاجة لتسريع الجهود الدولية والمحلية للقضاء على الإقصاء الاجتماعي والاقتصادي الذي يتعرّض له الأشخاص ذوو الإعاقة.

وسوف تساهم اتفاقية الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة إلى جانب اتفاقيات منظمة العمل الدولية وغيرها من المبادرات الدولية والإقليمية والمحلية، في تحسين وضع وظروف عيش الأشخاص ذوي الإعاقة حول العالم في السنوات المقبلة. ولا شك في أن التطبيق الفعلي لهذه الاتفاقيات سيسمح بصون حقوق وكرامة الأشخاص ذوي الإعاقة فيساعد على تمكينهم وتدعيم الاقتصاد وإغناء المجتمع ككل عسى أن تساهم هذه الدراسة في تلك المساعي.

خوسي مانويل سالازار كزيريناش

المدير التنفيذي

قطاع الاستخدام

منظمة العمل الدولية - جنيف

تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧

# المحتويات

صفحة

تمهيد

١

مقدمة

٣

حقّ الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل اللائق - موجز تمهيدي

أهم النصوص القانونية الدولية والمبادرات السياسيّة

١٣ الفصل الأول - النصوص القانونية الدوليّة والمبادرات السياسيّة حول حقّ المعوّقين في العمل

١٣

١ . ١ المقدمة

١٣

٢ . ١ تدابير منظمة العمل الدوليّة السابقة

١٦

٣ . ١ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

١٧

٤ . ١ مجلس أوروبا: الاتفاقيّة الأوروبيّة لحقوق الإنسان

١٨

٥ . ١ اتفاقيّة منظمة العمل الدوليّة بشأن الضمان الاجتماعي

١٨

٦ . ١ أولى توصيات منظمة العمل الدوليّة بشأن التأهيل المهني

١٨

٧ . ١ تدابير إضافيّة اتخذتها منظمة العمل الدوليّة ١٩٥٨-١٩٦٨.

١٩

٨ . ١ العهود الدوليّة

٢١

٩ . ١ إعلان الأمم المتحدة الخاص بحقوق المتخلفين عقلياً

٢١

١٠ . ١ تدابير منظمة العمل الدوليّة حول تنمية الموارد البشريّة

٢١

١١ . ١ دعوة منظمة العمل الدوليّة إلى القيام بحملة شاملة

٢٢

١٢ . ١ إعلان الأمم المتحدة الخاص بحقوق المعوّقين

٢٢

١٣ . ١ السنة الدوليّة للمعوّقين

٢٢

١٤ . ١ برنامج العمل العالمي وعقد الأمم المتحدة للمعوّقين

٢٣

١٥ . ١ اتفاقيّة منظمة العمل الدوليّة رقم ١٥٩.

٢٦

١٦ . ١ توصية الاتحاد الاوروبي بشأن استخدام المعوّقين.

٢٧	التوصية باعتماد اتفاقية تصدر عن الأمم المتحدة	١٧ .١
٢٧	مجلس أوروبا: سياسة متماسكة لإعادة تأهيل المعوقين	١٨ .١
٢٧	عقد آسيا والمحيط الهادئ للمعوقين	١٩ .١
٢٨	قواعد الأمم المتحدة الموحدة بشأن تحقيق تكافؤ الفرص للمعوقين	٢٠ .١
٣١	إعلان فيينا	٢١ .١
	الإشراف على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المتعلقة بالمعوقين....	٢٢ .١
٣١		
٣٢	إعلان كوبنهاغن	٢٣ .١
٣٤	تعديل معاهدة الاتحاد الأوروبي بشأن حظر التمييز	٢٤ .١
٣٥	مجلس أوروبا: الميثاق الأوروبي الاجتماعي	٢٥ .١
٣٦	الاتفاقية الأميركية البيئية	٢٦ .١
٣٦	عقد إفريقيا للمعوقين	٢٧ .١
٣٦	ميثاق الاتحاد الأوروبي بشأن الحقوق الأساسية	٢٨ .١
٣٧	توجيه الاتحاد الأوروبي بشأن التمييز	٢٩ .١
٣٧	النساء ذات الإعاقة	٣٠ .١
٤٠	التعليم والتدريب	٣١ .١
٤١	السنة الأوروبية للأشخاص ذوي الإعاقة.	٣٢ .١
٤١	الاتحاد الأوروبي - خطة العمل الأوروبية للإعاقة ٢٠٠٤-٢٠١٠.	٣٣ .١
٤٢	مجلس أوروبا- إعلان مالغا ٢٠٠٣.	٣٤ .١
٤٣	خطة عمل مجلس أوروبا ٢٠٠٦-٢٠١٥.	٣٥ .١
٤٤	العقد العربي لذوي الاحتياجات الخاصة	٣٦ .١
٤٤	عقد الأمريكتين لذوي الاحتياجات الخاصة	٣٧ .١
٤٤	اتفاقية الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة	٣٨ .١

## ٤٩ الفصل الثاني - خيارات العمل والاستخدام

٤٩	١ .٢	الاستخدام الحر/التنافسي
٥٢	٢ .٢	العمالة المحميّة
٥٥	٣ .٢	العمالة المدعومة
٥٧	٤ .٢	المؤسسات الاجتماعيّة

## ٦١ الفصل الثالث - تدابير لتسهيل العمل والاستخدام

٦١	١ .٣	مقدمة
٦٣	٢ .٣	خدمات الاستخدام
٦٤	٣ .٣	التدريب من أجل الاستخدام
٦٦	٤ .٣	الدعم المالي
٦٨	٥ .٣	الدعم التقني والفردي
٦٨	٦ .٣	أنظمة الحصص
٧٣	٧ .٣	تشريع مكافحة التمييز
٨٠	٨ .٣	تدابير الإقناع
٨١	٩ .٣	إدارة الإعاقة
٨٣	١٠ .٣	آليات التشاور
٨٤	١١ .٣	المعلومات والإشراف والتقييم

## ٨٩ الفصل الرابع - المواضيع الأساسية وبرنامج العمل

٨٩	١ .٤	مقدمّة
٨٩	٢ .٤	اتفاقية الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة
٩٠	٣ .٤	برنامج العمل مع التركيز بشكل خاص على العمل والعمالة

## الملاحق

- ٩٧ الملحق ١ - لمحة تاريخية حول تطوّر فرص العمل والاستخدام الخاصة بالمعوقين  
(١٩٣٠-١٩٠٠)
- ١٠٣ الملحق ٢ - تعاريف
- الملحق ٣ - التصديق على اتفاقية منظمة العمل الدولية حول التأهيل المهني والعمالة  
(الأشخاص المعوقون) لعام ١٩٧٣ (رقم ١٥٩)
- ١٠٦ الملحق ٥ - خطة عمل مجلس أوروبا لتعزيز حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة ومشاركتهم  
الكاملة في المجتمع: تحسين نوعية حياة الأشخاص ذوي الإعاقة في أوروبا  
٢٠٠٦ - ٢٠١٥.
- ١٠٨

## مقدمة

يكمل هذا العمل الورقة التي أعدتها منظمة العمل الدوليّة عام ٢٠٠٣ مساهمةً منها في النقاش الذي كان جارياً إذ ذاك لبلورة اتفاقية تصدر عن الأمم المتحدة تُعنى بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة. وكانت الورقة المذكورة تهدف بوجه خاص إلى مساعدة المعنيين في صياغة أحكام الاتفاقية المتعلقة باستخدام والعمل. وعبر النظر في تطوّر «حق الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل»<sup>١</sup> على مرّ الزمان وطريقة معالجة النصوص الدوليّة والتشريعات الوطنيّة لهذه المسألة لغاية اليوم، ناهيك عن تجارب عملية في مجال الاستخدام وفرص العمل، مكّنت الدراسة المعنيين بإعداد اتفاقية الأمم المتحدة المقترحة من البناء على الإنجازات السابقة.

اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة بتاريخ ١٣ كانون الأوّل/ديسمبر ٢٠٠٦. ونظراً للاهتمام الكبير الذي استقطبته ورقة العمل، قررت منظمة العمل الدولية تحديثها بحيث تراعي كلاً من الاتفاقية والمستجدات البارزة في هذا المجال منذ العام ٢٠٠٣.

بدايةً، يرد استعراض موجز لأبرز النصوص الدوليّة والقانونية والسياسات المعنيّة بحقوق الأشخاص المعوّقين مع التركيز على الاستخدام والعمل، يليه الفصل الأوّل الذي يستعرض بمزيد من التفصيل أبرز النصوص والسياسات والمبادرات الدوليّة بما فيها الإشارة إلى المباحثات التي أجريت حول فعاليتها على أرض الواقع.

ويركّز الفصل الثاني على مختلف الفرص المتاحة أمام المعوّقين الذين يرغبون بالعمل في بيئة تنافسية/حرّة، في عمل محمي أو مدعوم أو في المؤسسات الاجتماعيّة. ويعالج هذا الفصل الأدلّة المتوفرة حول ميول مختلف هذه الفئات ويسلط الضوء على أبرز المواضيع المطروحة في كلّ ظرف على حدة.

ويعالج الفصل الثالث المقاربات الأساسيّة التي تمّ اعتمادها على المستوى الوطني لتمكين المعوّقين من ضمان عمل مناسب والاحتفاظ به والترقي فيه، فيستعرض التشريعات وخدمات الاستخدام والتدريب من أجل العمل وإدارة الإعاقة والدعم المالي والتقني والفردية وتدابير الإقناع. كما يتطرّق هذا الفصل إلى عمليّات الاستشارة وجمع المعلومات والإشراف والتقييم وهي مكوّنات أساسيّة لقيام سياسات فعّالة.

(١) يتم استعمال عبارتي «الأشخاص المعوّقين» و«المعوّقين» بالتناوب بما يعكس الأعراف المعتمدة في مختلف دول العالم.

## مقدمة

أما الفصل الرابع فيراجع المواضيع الأساسية التي لم تولَ العناية الكافية رغم جملة تدابير أُدخلت على الصعيد الدولي والإقليمي والوطني بهدف تحسين ظروف الاستخدام الخاصّة بالمعوقين. كما يطرح هذا الفصل الوسائل الكفيلة بتحسين هذه المجالات ويقترح برنامج عمل من أجل تطبيق أحكام اتفاقية الأمم المتحدة المعنية بالعمل والاستخدام.

يسرد الملحق ١ تعريفاً بأبرز المصطلحات التي تم استعمالها ويعرض الملحق ٢ القسم الذي يعالج الاستخدام في خطة عمل مجلس أوروبا بشأن الإعاقة ٢٠٠٩-٢٠١٥ بينما يعطي الملحق ٣ لمحة تاريخية فيعرض تطوّر فرص العمل والاستخدام للأشخاص المعوقين في مختلف الدول الصناعيّة في أوائل القرن العشرين. أمّا الملحق ٤ فيسرد أسماء البلدان التي صادقت على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٥٩ بشأن إعادة التأهيل المهني والاستخدام للأشخاص المعوقين وأسماء البلدان التي صادقت ووقعت على اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لغاية شهر تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧. أما الملحق ٥ فيعرض خطة عمل مجلس أوروبا لتعزيز حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة ومشاركتهم الكاملة في المجتمع: تحسين نوعية حياة الأشخاص ذوي الإعاقة في أوروبا ٢٠٠٦-٢٠١٥.

# حقّ الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل اللائق: موجز تمهيدي

## مقدمة

تُعتبر حقوق الإنسان والحريات الأساسية حقوقاً يكتسبها جميع البشر بالولادة، كما مشار إليها في إعلان وبرنامج عمل فيينا كما اعتمدهما المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان في ٢٥ حزيران/يونيو ١٩٩٣. وهي تنبثق عن جوهر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. يبدأ الإعلان العالمي كما يلي: «لما كان الاعتراف بالكرامة المتأصلة في جميع أعضاء الأسرة البشريّة وبحقوقهم المتساوية الثابتة هو أساس الحرّية والعدل والسلام في العالم....». وتجد لها تطبيقاً في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها من النصوص الدوليّة (انظر الفصل الأول). وأكّدت الدول مراراً على هذا المبدأ الوارد في إعلان كوبنهاغن وبرنامج العمل كما اعتمدهما القمة العالميّة للتنمية الاجتماعيّة، ١٩٩٥ الذي يحمل الحكومة أولاً وآخرها مسؤوليّة العمل على تعزيز هذه الحقوق والحريّات وحمايتها. وكان يُفترض أن يفضي الإقرار بهذه المسؤوليّة إلى المصادقة على النصوص الدوليّة وتطبيقها والانضمام إلى الإعلانات المعترف بها دولياً والمتعلّقة بإزالة التمييز وتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها. ولكنّ البيانات ظلّت حبراً على ورق كما يتضح من الصرخات المتتالية الصادرة عن رؤساء الدول والحكومات في كوبنهاغن، من أجل تعزيز الامتثال للنصوص الدوليّة وتضادي التحفظ قدر الإمكان.

وترتدي حقوق الإنسان كافة طابعاً عالمياً، متكاملأً، مترابطاً وغير قابل للتجزئة. ويتوجّب على الدول، بغض النظر عن أنظمتها السياسيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريّات الأساسيّة كافةً.

ويعتبر الحقّ في التنمية حقاً إنسانياً غير قابل للتصرّف يخوّل كلّ فرد وكلّ الشعوب المشاركة والمساهمة والتمتع بالتنمية الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة والسياسيّة التي تتحقق بموجبها حقوق الإنسان والحريّات الأساسيّة كاملةً، كما أشير إليها في إعلان الأمم المتحدة حول الحقّ في التنمية، ١٩٨٦. وحيث لا يمكن خرق حقوق الإنسان وحيث لا يتفقّ حقّ على آخر، لا يمكن تعزيز حقّ على حساب حقّ آخر (الأمم المتحدة ٢٠٠١، الفقرة ١٠). وبينما تسهّل التنمية المتمتع بجميع حقوق الإنسان، لا يمكن وفقاً لذلك أن يبرر غياب التنمية إنكار حقوق الإنسان المعترف بها دولياً (إعلان فيينا). بمعنى آخر، لا بد من تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها من دون قيد أو شرط.

يحول الفقر دون تمتع الإنسان بحقوقه كافةً. ولعلّ أهميّة التعاون الدولي لمكافحة الفقر وتعزيز التنمية واضحة كلّ الوضوح. وقد نصّت العهود الدوليّة على مبدأ التعاون الدولي.

### أهم النصوص القانونيّة الدوليّة والمبادرات السياسيّة

صدرت أولى الاعترافات الدوليّة بحقّ الأشخاص المعوّقين في العمل عن منظمة العمل الدوليّة عام ١٩٤٤، حيث أصدرت توصيةً شاملة وثاقبة تقرّ فيها صراحةً بضرورة «توفر للعمال المعوقين، بغض النظر عن سبب إعاقتهم، الفرص الكاملة في إعادة التأهيل، والتوجيه المهني المتخصص، والتدريب وإعادة التدريب، والاستخدام في عمل مفيد» (توصية بشأن تنظيم العمالة في الانتقال من الحرب إلى السلم، ١٩٤٤ (رقم ٧١)). وأكّدت المنظمة أنّه يجب أن يحصل المعوّقون، كلّما سنحت الفرصة، على التدريب مع سائر العمّال في ظلّ الظروف نفسها على أن يتقاضوا الأجر نفسه. ودعت المنظمة إلى تكافؤ فرص الاستخدام وإلى اتخاذ تدابير إيجابية لتعزيز استخدام العمّال الذين يعانون من إعاقات خطيرة.

وبعد أربعة أعوام أكّدت الأمم المتحدة بحسم على حقّ الجميع بمن فيهم المعوّقين في العمل. ولعلّ المادة ٢٣ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (الذي اعتمده الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٨) واضحة كلّ الوضوح بهذا الصدد: «لكل شخص حق في العمل، وفي حرية اختيار عمله، وفي شروط عمل عادلة ومرضية، وفي الحماية من البطالة. ولجميع الأفراد، دون أي تمييز، الحق في أجرٍ متساوٍ على العمل المتساوي. ولكل فرد يعمل حق في مكافأة عادلة ومرضية تكفل له ولأسرته عيشة لائقة بالكرامة البشرية، وتستكمل، عند الاقتضاء، بوسائل أخرى للحماية الاجتماعية. لكل شخص حق إنشاء النقابات مع آخرين والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه».

ولعلّ منظمة العمل الدوليّة اعتمدت أهمّ النصوص الدوليّة المتعلّقة بحقّ المعوّقين في العمل عام ١٩٥٥ توصية التأهيل المهني (للمعوقين)، ١٩٥٥ (رقم ٩٩). وبانتظار اعتماد الاتفاقية ١٥٩ والتوصية ١٦٨ بعد زهاء ثلاثين عاماً، شكلت التوصية ٩٩ قاعدة التشريعات الوطنيّة المتعلّقة بالتوجيه المهني والتدريب المهني وتوظيف المعوّقين. واستندت التوصية ٩٩ إلى أحكام أساسية وردت في نصوص سابقة تُعنى مثلاً بالتدريب المهني وتكافؤ الفرص والأجر المتساوي للعمل المتساوي.

أعدّ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في العام ١٩٦٦ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٢٢٠٠ ألف (د-١٢) وبالتعاون الوثيق مع منظمة العمل الدوليّة وقد كرر

الأحكام السابقة الواردة في عهود ملزمة. تعترف الدول الأطراف في هذا العهد بالحق في العمل، الذي يشمل ما لكل شخص من حق في أن تتاح له إمكانية كسب رزقه بعمل يختاره أو يقبله بحرية، وتلتزم بصون هذا الحق. يجب أن تشمل التدابير التي تتخذها كل من الدول الأطراف في هذا العهد لتأمين الممارسة الكاملة لهذا الحق، توفير برامج التوجيه والتدريب والاستخدام المجزي. وتتعهد الدول الأطراف بتأمين أجر متساو للعمل المتساوي دون أي تمييز، وظروف عمل تكفل السلامة والصحة، وتساوي الجميع في فرص الترقية، داخل عملهم، إلى مرتبة أعلى وملائمة، دون إخضاع ذلك إلا لاعتباري الأقدمية والكفاءة. ولا يعالج العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي اعتمد في العام ١٩٦٦ أيضاً الاستخدام بشكل خاص ولكثه يضمّ حكماً يحظر التمييز على اختلاف أشكاله بما فيه التمييز على أساس الإعاقة.

وفي العام ١٩٧١، أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة الإعلان الخاص بحقوق المتخلفين عقلياً (قرار رقم ٢٨٥٦ (د-٢٦) المؤرخ في ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧١) الذي أكد فيما أكد على حق المعوق في العمل المنتج ومزاولة أية مهنة أخرى مفيدة إلى أقصى مدى تسمح به قدراته.

واعتمدت منظمة العمل الدولية عام ١٩٧٥ اتفاقية بشأن تنمية الموارد البشرية رقم ١٤٢ لتشجيع المعوقين ومساعدتهم على ممارسة حقهم في العمل على قدم المساواة ومن دون أي تفرقة. فدعت الدول الأعضاء إلى وضع نظم مفتوحة ومرنة وتكميلية للتعليم التقني والمهني العام وللتوجيه التعليمي والمهني والتدريب المهني بما في ذلك مواصلة تقديم المعلومات بشأن العمالة. وترفق الاتفاقية بتوصية حول تنمية الموارد البشرية، ١٩٧٥ (رقم ١٥٠) تحدد بالتفصيل طريقة تطبيق أحكام الاتفاقية مع تعزيز مبدأ دمج التدريب والتوجيه المهني وتسهيل الضوء على أهمية تثقيف الرأي العام وأصحاب العمل والعمال على شؤون استخدام المعوقين والدعوة إلى إجراء تعديلات معقولة على مكان العمل، حيثما تقتضي الحاجة، بغية إفراح المجال للعمال المعوقين. وتلحظ التوصية بأن منظمة العمل الدولية واليونسكو تعاونتا عن كثب لضمان سعي نصوص المنظمتين وراء أهداف متناغمة والمضي قدماً في هذا الاتجاه من أجل تطبيق هذه النصوص. وفي تدبير لاحق يعكس قرار منظمة العمل الدولية بشأن التأهيل المهني للمعوقين وإعادة دمجهم في المجتمع، اعتمد في ٢٤ حزيران/يونيو ١٩٧٥ الأهمية التي توليها منظمة العمل الدولية للتعاون المتعدد القطاعات بين الهيئات الدولية لتطبيق حق الأشخاص المعوقين في العمل، دعت المنظمة إلى إطلاق حملة شاملة لتأهيل<sup>٢</sup> المعوقين مهنياً ودمجهم في المجتمع بالتعاون والتنسيق مع الأمم المتحدة ووكالاتها المختصة والمنظمات الدولية والإقليمية وغير الحكومية. وأثمرت

(٢) القصد من «التأهيل المهني» هو تمكين الشخص المعوق من ضمان عمل مناسب والاحتفاظ به والترقي فيه ومن ثم تعزيز إدماجه وإعادة إدماجه في المجتمع (مدونة ممارسة منظمة العمل الدولية حول إدارة الإعاقة في مكان العمل، ٢٠٠٢).

الحملة فيما أثمرت عن السنة الدوليّة للمعوقين عام ١٩٨١ وبرنامج العمل العالمي المتعلق بالمعوقين.

وأنتت الجمعية العامّة للأمم المتحدة لتؤكد فور ذلك على الحقّ في العمل والخدمات المتصلة بالعمل بما فيها الاستشارة المهنيّة والتدريب وذلك من خلال الإعلان الخاص بحقوق المعوقين (قرار ٣٤٤٧ المؤرخ في ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٥).

وبناءً على شعار السنة الدوليّة بعنوان «المشاركة الكاملة والمساواة» وهدف برنامج العمل العالمي، وإدراكاً من منظمة العمل الدوليّة للتطورات الحاصلة منذ اعتماد التوصية ٩٩ عام ١٩٥٥ والتي أتاحت اعتماد معايير عمل دوليّة جديدة متعلّقة بالتأهيل المهني والاستخدام، أقدمت على إصدار الاتفاقية رقم ١٥٩ في العام ١٩٨٣. وتحدد الاتفاقية جملة مبادئ أساسية من شأنها أن تحدد سياسات التأهيل المهني والاستخدام فتسلط الضوء على مبادئ تساوي الفرص والمعاملة، والتدابير الإيجابية التي لا ينبغي اعتبارها تمييزيّة ضد غيرهم من العمّال، ودمج الأشخاص المعوقين في برامج وخدمات عامة متصلة بالعمل، وتأمين الخدمات للمعوقين في المناطق الريفية والنائية، وتدريب الموظفين المؤهلين، واستشارة منظمات أصحاب العمل والعمّال ناهيك عن المنظمات التي تمثّل المعوقين وتعمل من أجلهم. وتفصّل التوصية ١٦٨ التدابير الواجب اتخاذها لتعزيز فرص العمل المتساوية بما فيها «إجراء تكييفات معقولة لأماكن العمل، ولتصميمه، وأدواته وأجهزته وتنظيمه» فتستعرض الخطوات التي يجب اتخاذها لضمان تطبيق العمليّات الاستشاريّة الواردة في الاتفاقية تطبيقاً فعالاً.

واقترح اجتماع الخبراء العالمي لمراجعة تطبيق برنامج العمل العالمي عام ١٩٨٧ بلورة فلسفة توجيهيّة لتحديد أولويات العمل في السنوات المقبلة على أن تركز الفلسفة على الاعتراف بحقوق المعوقين (بما فيها الحق في العمل). وأوصى الاجتماع الجمعية العامّة بالدعوة إلى انعقاد مؤتمر خاص لصياغة اتفاقية دوليّة حول إزالة مختلف أشكال التمييز ضد المعوقين. وإثر فشل الجمعية العامّة في التوصل إلى توافق حول هذا الموضوع، تمّ اعتماد قواعد الأمم المتحدة الموحّدة بشأن تحقيق تكافؤ الفرص للمعوقين في ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣ (القرار ٩٦٤٨). وتشكّل القواعد سلسلة توجيهات غير ملزمة مع أنّ اللجنة الاقتصاديّة والاجتماعيّة أملت بأن تتحوّل هذه القواعد إلى «قواعد عرفيّة دوليّة عندما يطبقها عدد كبير من الدول بدافع احترام قاعدة من قواعد القانون الدولي» (A/C.3/48/L3, 1 Oct. 1993). وتغطي القاعدة ٧ الاستخدام وتدعو كلّ الدول إلى اتخاذ جملة تدابير، ومعظمها وارد في اتفاقيات منظمة العمل الدوليّة السابقة وتوصياتها، لضمان حقّ المعوقين في التمتع بفرص متكافئة للحصول على عمل منتج ومربح في سوق العمل.

وتأكيداً منه على الحق في العمل، شدّد المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان المنعقد في فيينا عام ١٩٩٣ وبإشارة واضحة إلى المعوّقين، على أنّ «جميع الناس يولدون سواسية ولهم نفس الحقوق في الحياة والرفاهية، والتعليم والعمل، والعيش باستقلال، والمشاركة النشطة في جميع جوانب المجتمع. وعليه، فإن أي تمييز مباشر أو معاملة تمييزية سلبية أخرى لشخص معوق يشكلان انتهاكاً لحقوقه» (ص ١٨). ودعا المؤتمر الحكومات إلى اعتماد أو تكييف التشريعات التي تضمن نفاذ المعوّقين إلى هذه الحقوق وغيرها.

وقرابة نهاية العام ١٩٩٤، أشارت لجنة الأمم المتحدة حول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى مدى تأثر مجالات التعليم والاستخدام والإسكان والنقل والحياة الثقافية والنفاذ إلى الأماكن والخدمات العامة بالتمييز على أساس الإعاقة (تعليق عام رقم ٥ (١٩٩٤)). واعتبرت اللجنة أنّ مجال الاستخدام هو أكثر المجالات التي يتعلّق ويستشري فيها التمييز. وفي معظم الدول، تتعدّى معدلات البطالة بين المعوّقين ضعفي أو ثلاثة أضعاف معدلات البطالة بين صفوف غير المعوّقين. وغالباً ما يعمل المعوّقون في وظائف بأجر منخفض قلّما تتمتع بالحماية الاجتماعية والقانونية فيُعزلون عن سوق العمل العام. وكما أفادت منظمة العمل الدولية أكثر من مرّة، تشكلّ العقوبات المادية مثل وسائل النقل والمسكن ومقرّات العمل غير المجهزة أبرز الأسباب التي تحول دون توظيف المعوّقين. ولفتت اللجنة الانتباه إلى النصوص الشاملة والقيمة التي أعدتها منظمة العمل الدولية بما فيها الاتفاقية رقم ١٥٩، وحثّت الدول الأطراف في العهد الدولي إلى النظر في المصادقة على الاتفاقية.

وإذ أقرّ رؤساء الدول والحكومات في القمة العالمية للتنمية الاجتماعية عام ١٩٩٥ بمشاكل الاستخدام التي تعترض المعوّقين، التزموا بأن يضعوا خلق فرص العمل وخفض البطالة وتعزيز الاستخدام المتساوي لجهة الأجر في صلب استراتيجياتهم وسياساتهم الحكومية مع احترام حقوق هؤلاء العمّال كاملةً. ويهدف برنامج العمل الذي اعتمده القمة إلى اتخاذ تدابير فعلية لوضع حدّ لمختلف أشكال التمييز ضدّ المعوّقين (الفقرة ١٥ (ط)).

واستجاب برنامج العمل لصرخة لجنة الأمم المتحدة حول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية قبل عام، فدعا الحكومات إلى تعزيز نوعية العمل والاستخدام عبر «النظر بحزم في التصديق على اتفاقيات منظمة العمل الدولية في تلك المجالات، فضلاً عن المجالات المتصلة بحقوق... المعوّقين» (الفقرة ٥٤ (ج)). وإذ يقرّ البرنامج بدور منظمة العمل الدولية الفريد على المستوى العالمي في ما يتعلّق بعالم العمل والبنية الثلاثية، فانه يدعو الحكومات إلى تعزيز دور المنظمة خاصة في ما يتعلّق

بتحسين مستوى الاستخدام ونوعية العمل.

ويقرّ الميثاق الأوروبي الاجتماعي (تمت مراجعته في العام ١٩٩٦) بحقّ الجميع في «التمتع بفرصة كسب العيش عبر ممارسة وظيفة تمّ الحصول عليها بحريّة مطلقة»، كما يؤكّد الميثاق على حقّ المعوّقين في التمتع بظروف عمل عادلة. ويفيد الميثاق بحقّ المعوّقين في الاستقلال والاندماج الاجتماعي والمشاركة في حياة المجتمع.

ويحظر توجيه صادر عن الاتحاد الأوروبي اعتمد أواخر العام ٢٠٠٠، التمييز المباشر وغير المباشر في بيئة الاستخدام والناجم عن أمور مختلفة بما فيها الإعاقة. ويطبّق التوجيه معيار الاختيار وظروف التوظيف والتوجيه والتدريب المهني والاستخدام وشروط العمل بما فيها الأجر، من بين أمور أخرى. والأهمّ أنّ التوجيه ينصّ على ضرورة التكيف المعقول، بما معناه أنّه يتوجّب على أصحاب العمل اتخاذ التدابير المناسبة، حيثما تقتضي الحاجة لتمكين المعوّقين من النفاذ إلى المشاركة في أو التقدم في العمل، أو تأمين التدريب إلّا إذا ترتب عن هذه التدابير زعباء مهولة على صاحب العمل (الاتحاد الأوروبي ٢٠٠٠، ص.٦١-٢٢).

وقد أعدت مدوّنة ممارسة منظمة العمل الدوليّة حول إدارة الإعاقة في مكان العمل (منظمة العمل الدوليّة ٢٠٠٢) لتوجيه أصحاب العمل حول كيفية تطبيق التدابير الملحوظة في النصوص الدوليّة كذلك التي ذكرت سابقاً. وتمّ إعداد المدوّنة الموافق عليها بالإجماع خلال اجتماع الخبراء الثلاثي (الذي يمثل الحكومات ومنظمات أصحاب العمل والعمّال) الذي انعقد في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١ بموجب قرار اتخذته مجلس الإدارة في الدورة ٢٧٧ في آذار/مارس ٢٠٠٠. وبينما تتوجه المدونة إلى أصحاب العمل بشكل خاص، إلّا أنّها تحمل منفعة خاصة للحكومات التي تؤدي دوراً رئيساً في إعداد الأطر التشريعيّة المناسبة لتعزيز تساوي الفرص والمعاملة في مكان العمل، كما تتوجه المدوّنة إلى ممثلي العمّال الذين يعملون لحماية مصالح العمّال. ويرتكز محتوى المدوّنة على المبادئ التي تقوم عليها النصوص والمبادرات الدوليّة.

وممّا لا شكّ فيه أنّ نصوص حقوق الإنسان الدوليّة العامّة تطبّق على الجميع بمن فيهم المعوّقين. وهذا ما أكّدت عليه صراحة لجنة الأمم المتحدة حول الحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة عام ١٩٩٤ (تعليق عام رقم ٥). ولكنّ اللجّة أفادت بأنّ الدول الأعضاء بالكاد أولت المعوّقين اهتماماً في تقاريرها حول الامتثال لهذا العهد (الفقرة ٢). وأكّدت تدابير لاحقة على ضرورة إدراج أحكام واضحة تُعنى

بالإعاقة في نصوص حقوق الإنسان العالميّة، بما فيها اتفاقية حقوق الطفل (المادة ٢٣) والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (المادة ١٨ (٤)) والبروتوكول الإضافي للاتفاقية الأمريكيّة حول حقوق الإنسان في مجال الحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة والثقافيّة (المادة ١٨)، فخلصت اللجنة إلى أنّه «من المعترف به ضرورة حماية حقوق المعوّقين وتعزيزها من خلال التشريعات والسياسات والبرامج العامة المعدّة خصيصاً لهذه الغاية» (الفقرة ٦).

في العام ١٩٩٩، أطلقت حملة جديدة لوضع قانون خاص هو اتفاقية الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة (٩ أيلول/سبتمبر ١٩٩٩). عملاً بقرار صادر برعاية حكومة المكسيك، شكّلت الجمعية العامة للأمم المتحدة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١ لجنة مختصة «للنظر في الاقتراحات من أجل اتفاقية دولية شاملة ومتكاملة لتعزيز حقوق وكرامة المعوّقين وحمايتهم استناداً إلى مقاربة شموليّة حول ما أُنجز في مجال التنمية الاجتماعيّة وحقوق الإنسان ومكافحة التمييز، مع مراعاة توصيات لجنة حقوق الإنسان ولجنة التنمية الاجتماعيّة».

باشرت اللجنة المختصة عملها في شهر تموز/يوليو ٢٠٠٢. على إثر بلورة الاتفاقية في عملية اتسمت بالانفتاح والشفافية ومكنت بذلك جميع الأطراف المعنية - بما فيها الأشخاص ذوي الإعاقة والمنظمات التي تمثلهم - من المشاركة الفعلية، عقدت اللجنة المختصة ثماني جلسات قبل تتويج أعمالها باعتماد الجمعية العامة للأمم المتحدة لاتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة بتاريخ ١٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦ (القرار ١٠٦٦١). تعتبر الاتفاقية المذكورة «اتفاقية شاملة ومتكاملة لحماية وتعزيز حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة وكرامتهم ستقدم مساهمة جوهرية في تدارك الحرمان الاجتماعي البالغ للأشخاص ذوي الإعاقة، وستشجع مشاركتهم في المجالات المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية على أساس تكافؤ الفرص، سواء في البلدان النامية أو البلدان المتقدمة النمو» (المرجع السابق، الديباجة (د)).

أما مبادئ الاتفاقية فهي: احترام كرامة الأشخاص المتأصلة واستقلالهم الذاتي بما في ذلك حرية تقرير خياراتهم بأنفسهم واستقلاليتهم؛ عدم التمييز؛ كفالة مشاركة وإشراك الأشخاص ذوي الإعاقة بصورة كاملة وفعالة في المجتمع؛ احترام الفوارق وقبول الأشخاص ذوي الإعاقة كجزء من التنوع البشري والطبيعة البشرية؛ تكافؤ الفرص؛ إمكانية الوصول؛ المساواة بين الرجل والمرأة؛ احترام القدرات المتطورة للأطفال ذوي الإعاقة واحترام حقهم في الحفاظ على هويتهم.

للدول الأطراف التزامات عامة وخاصة. وتتضمن الالتزامات العامة ما يلي:

- اتخاذ جميع التدابير الملائمة، التشريعية والإدارية وغيرها من التدابير، لإنفاذ الحقوق المعترف بها في هذه الاتفاقية؛
- مراعاة حماية وتعزيز حقوق الإنسان للأشخاص ذوي الإعاقة في جميع السياسات والبرامج؛
- كفالة تصرف السلطات والمؤسسات العامة بما يتفق مع هذه الاتفاقية؛
- اتخاذ كافة التدابير المناسبة للقضاء على التمييز على أساس الإعاقة من جانب أي شخص أو منظمة أو مؤسسة خاصة؛
- تشجيع تدريب الأشخاص والموظفين العاملين مع الأشخاص ذوي الإعاقة في مجال الحقوق المعترف بها في هذه الاتفاقية.

تعترف الدول الأطراف بحق الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل، على قدم المساواة مع الآخرين؛ ويشمل هذا الحق إتاحة الفرصة لهم لكسب الرزق في عمل يختارونه أو يقبلونه بحرية في سوق عمل وبيئة عمل منفتحتين أمام الأشخاص ذوي الإعاقة وشاملتين لهم ويسهل انخراطهم فيهما. كما تتعهد الدول الأطراف باتخاذ الخطوات اللازمة بما فيها تلك المحددة في الاتفاقية لحماية الحق في العمل وتعزيز تطبيقه.

لا تسعى الاتفاقية إلى إرساء حقوق جديدة بل تكرر وتؤكد وتحث الحقوق المنصوص عليها في المواثيق الدولية الأخرى وتشدّد على أن هذه الحقوق كلها تنطبق على الأشخاص ذوي الإعاقة، كما تنص على تشكيل لجنة لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة تتولى متابعة الاتفاقية وتلزم الدول الأطراف بالتشاور مع الأشخاص ذوي الإعاقة عن قرب وإشراكهم، من خلال المنظمات التي تمثلهم، في تطوير وتنفيذ التشريعات والسياسات الرامية إلى تطبيق الاتفاقية وفي عمليات أخرى لصنع قرارات تتعلق بشؤون تعنيهم.

ورغم وجود القوانين الوطنيّة والإقليمية والدوليّة والنصوص على اختلافها، ورغم نشاطات الهيئات الدوليّة وجهود المنظمات غير الحكوميّة، إلا أنه لا ينفك المعوّقون في العالم يتعرّضون لانتهاكات فاضحة لحقوقهم الإنسانية. وهذا أمر لا شك فيه حيث تشير الإحصاءات المتوفرة في مجال العمل إلى أنّ معدلات البطالة في صفوف العمّال المعوّقين تفوق بأشواط معدلات البطالة في صفوف سائر العمّال. ويزداد الوضع خطورة مع مشاكل النفاذ إلى البيئة الماديّة بما فيها وسائل النقل والمساكن وأماكن العمل وخطر فقدان الامتيازات عند المباشرة بالعمل ناهيك عن الأحكام المسبقة التي يطلقها عدد من

أصحاب العمل وزملاء العمل والرأي العام. ولكن هذا لا ينفي إحراز بعض التحسّن. فالنمو الملموس في التشريعات المحلية المناهضة للتمييز خلال السنوات المنصرمة مشجّع، مع أنّ سنّ القوانين لا يضمن إنفاذها. ولا تنفكّ جهود الوكالات الدوليّة، وخاصة منظمة العمل الدوليّة، الهادفة إلى تعزيز التساوي في الفرص والمعاملة، تحرز تقدماً في مكافحة تهميش المعوّقين اقتصادياً واجتماعياً. وعسى ترسخ اتفاقية الأمم المتحدة الجديدة الجهود الوطنية والدولية وتدفق زخماً متجدداً في المساعي الرامية إلى القضاء على التمييز على أساس الإعاقة وتعزيز إدماج الأشخاص ذوي الإعاقة في المجتمع.



# النصوص القانونية الدولية والمبادرات السياسيّة حول حقّ المعوّقين في العمل

## ١.١ المقدمة

يراجع هذا الفصل بالترتيب الزمني أبرز النصوص القانونية والمبادرات السياسيّة المتعلّقة بحقّ المعوّقين في العمل والصادرة عن الأمم المتحدة ومنظمة العمل الدوليّة ومجلس أوروبا والاتحاد الأوروبي، ناهيك عن إعلان وبرنامج عمل فيينا الذي اعتمده المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان عام ١٩٩٣ وإعلان وبرنامج عمل كوبنهاغن الذي اعتمده القمّة العالميّة للتنمية الاجتماعيّة عام ١٩٩٥.

## ٢.١ تدابير منظمة العمل الدوليّة السابقة

تأسست منظمة العمل الدوليّة عام ١٩١٩ وهي أقدم وكالات منظومة الأمم المتحدة المتخصصة. تتمتع المنظمة ببنية ثلاثيّة وممثلين عن منظمات أصحاب العمل والعمّال الذين يضاھون من حيث صوتهم صوت حكومات الدول الأعضاء ال ١٨١ فيساهمون في صياغة سياسات المنظمة وبرامجها من خلال المشاركة في مؤتمرات العمل الدولي وعضوية مجلس الإدارة. ولعلّ أول أهداف المنظمة تعزيز فرص النساء والرجال في الحصول على العمل اللائق والمنتج في ظلّ الحرّيّة والمساواة والأمن وكرامة الإنسان. وتتمتع المنظمة بأهداف استراتيجيّة أساسيّة أربعة هي:

- ▶ تعزيز وتطبيق المعايير والمبادئ الأساسيّة والحقوق في العمل؛
- ▶ خلق المزيد من فرص العمل اللائق للنساء والرجال؛
- ▶ تحسين تغطية الحماية الاجتماعيّة وفعاليتها للجميع؛
- ▶ تدعيم البيئة الثلاثيّة والحوار الاجتماعي.

يمكن تطبيق هذه الأهداف من خلال:

- ▶ إعداد برامج وسياسات دوليّة لتعزيز حقوق الإنسان الأساسيّة وتحسين ظروف العمل وفرص الاستخدام؛
- ▶ وضع معايير عمل دوليّة من خلال صياغة الاتفاقيات واعتمادها مع إعداد نظام للإشراف على تطبيقها، ناهيك عن توصيات ومدونات سلوك تشكل توجيهات للسلطات الوطنيّة من أجل تطبيق المعايير. تصف الاتفاقيات معايير العمل الدوليّة وتعتبر ملزمةً بالنسبة إلى الدول المصدقة عليها؛ تشمل التوصيات توجيهات للدول الأعضاء في المنظمة، أما مدونات السلوك فهي كناية عن قواعد وإجراءات متفق عليها وغير ملزمة؛

- ◀ برنامج شامل للتعاون التقني الدولي أُعدَّ وطُبِّق بالشراكة مع أركان المنظمة وشركائها في التنمية؛
- ◀ نشاطات التدريب والتعليم والبحث والنشر.

اعتمد مؤتمر العمل الدولي عام ١٩٢٥ أول صكّ دولي يضمّ أحكاماً المتعلقة بالتأهيل المهني للعمال المعوقين بعد بضع سنوات من قيام منظمة العمل الدولية. نصّت توصية الحد الأدنى لتعويض العمال عن حوادث العمل، ١٩٢٥ (رقم ٢٢) على المبادئ التي لا بدّ من مراعاتها عند تحديد مبلغ التعويض عن الحوادث الصناعية. كما أوصت «بتأمين التأهيل المهني للعمال المصابين، بالوسائل التي ترى القوانين أو اللوائح الوطنية أنّها الأنسب» وحثّت الحكومات على تشجيع المؤسسات التي تضطلع بهذا «التأهيل المهني».

وقد عاد الاهتمام بالتأهيل المهني وفرص الاستخدام للمعوقين إلى الواجهة خلال الحرب العالمية الثانية بسبب تعرّض الكثيرين للإعاقة خلال الحرب وضرورة إيجاد عمال متدرّبين لملء الوظائف التي شغرت إبان تعبئة العمال. في أيار/مايو ١٩٤٤، اعتمد مؤتمر العمل الدولي توصية شاملة (رقم ٧١) حول خدمات الاستخدام بما فيها معلومات حول سوق العمل والتوجيه والتدريب المهني. ومن المجموعات التي غطتها التوصية، العمال المعوقين الذين «بغض النظر عن سبب إعاقتهم، يجب أن توفر لهم الفرص الكاملة في إعادة التأهيل، والتوجيه المهني المتخصص والتدريب وإعادة التدريب والاستخدام في عمل مفيد». وتعرض الفقرات ٣٩ إلى ٤٤ من التوصية أمثلة عن جملة مواضيع مثل الدمج وتكافؤ الفرص والتدابير الإيجابية:

توصية رقم ٧١ حول تنظيم العمالة (الانتقال من الحرب إلى السلم)، ١٩٤٤

٣٩) يكون معيار تدريب العمّال المعوقين واستخدامهم هو صلاحية العامل للعمل أياً كان سبب إعاقته.  
٤٠) توثيق أوصل التعاون بين الإدارات الطبية للمعوقين وإدارات إعادة التأهيل المهني والتوظيف.  
٤١) توفير توجيه مهني متخصص للمعوقين حتى يمكن تقييم قدرة كلّ عامل معوّق، واختيار شكل العمل الأكثر مناسبة له.

(٤٢)

١. يتلقى العمال المعوقون حيثما أمكن تدريباً في الشركة مع العمّال القادرين، بنفس الشروط، ونفس الأجر.
٢. يستمر التدريب إلى أن يصبح المعوق قادراً على الالتحاق بالعمل كعامل كفاء في المهنة التي تدرب عليها.
٣. تبذل الجهود بقدر الإمكان لإعادة تدريب العمال المعوقين على مهنتهم السابقة أو مهنة مرتبطة بها تكون مؤهلاتهم السابقة مفيدة فيها.
٤. يشجع أصحاب العمل الذين تتوافر لديهم تسهيلات تدريب مناسبة على تدريب نسبة معقولة من العمال المعوقين.
٥. توفر مراكز تدريب متخصصة تخضع لإشراف طبي مناسب للمعوقين الذين يحتاجون مثل هذا التدريب.

(٤٣)

١. تتخذ تدابير خاصة لضمان تكافؤ الفرص للعمال المعوقين على أساس قدرتهم على العمل. ويشجع أصحاب العمل - عن طريق وسائل الإعلام الواسعة وغيرها من الوسائل - ويلتزمون عند الضرورة باستخدام حصة معقولة من العمال المعوقين.
٢. تعطى الأولوية في بعض المهن التي تناسب بوجه خاص استخدام العمال المعوقين إعاقه شديدة لهؤلاء العمال على كل العمّال الآخرين.
٣. تبذل الجهود، بالتعاون الوثيق مع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال للتغلب على التمييزات في العمالة ضد العمّال المعوقين التي لا ترتبط بقدرتهم على أداء الوظيفة، وللتغلب على العقبات أمام استخدامهم، بما في ذلك إمكانية زيادة الأعباء المتعلقة بتعويض العاملين.
٤. توفر العمالة في عمل مفيد في مراكز خاصة في ظروف غير تنافسية لكل العمال المعوقين الذين لا يمكن تأهيلهم للاستخدام العادي. تجمع إدارات الاستخدام المعلومات عن المهن الملائمة بوجه خاص لمختلف الإعاقات وحجم مواقع إمكانات استخدام المعوقين.

ومع أن التوصية ٧١ لم تشر بوضوح إلى الاختلافات لجهة النوع الاجتماعي في الأحكام المتعلقة بالعمّال المعوّقين، إلا أنها شددت مراراً على «تكافؤ الفرص الكامل» بين النساء والرجال لجهة التوظيف على أساس الجدارة والمهارة والخبرة الفرديّة والأجر المتساوي للعمل المتساوي والنفاز إلى المزيد من التعليم والتدريب.

وانشغلت منظمة العمل الدوليّة بشؤون العمّال المعوّقين فطبعت شجونهم مختلف اتفاقيات وتوصيات المنظمة. وفي عام ١٩٤٦، دعت اتفاقية الفحص الطبي للأحداث (الصناعة)، ١٩٤٦ (رقم ٧٧) واتفاقية الفحص الطبي للأحداث (المهن غير الصناعية)، ١٩٤٦ (رقم ٧٨) وتوصية الفحص الطبي للأحداث، ١٩٤٦ (رقم ٧٩) حول الفحص الطبي للأحداث بشأن موائمة الاستخدام إلى اتخاذ الهيئات المختصة التدابير اللازمة لتدريب الأحداث المعوّقين وتأهيلهم مهنيّاً. ودعت اتفاقية إدارات التوظيف رقم ٨٨ والتوصية رقم ٨٣ المعتمدتان عام ١٩٤٨ والمتعلّقتان بتنظيم خدمات الاستخدام، إلى اتخاذ التدابير المناسبة لتلبية حاجات العمّال المعوّقين وأوصت بالعمل على «الشروط أو الدراسات الخاصة» حول شؤون متعددة كتوظيف العمّال المعوّقين. كما أوصت خدمات الاستخدام بعدم التمييز بين طالبي العمل على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو المعتقد عند إحالة العمّال إلى الاستخدام.

### ٣.١ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

اعتمدت الجمعية العامّة للأمم المتحدة في ١٠ كانون الأوّل/ديسمبر ١٩٤٨ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. وقوبل الإعلان ببعض النقد لأنّه تجاهل المعوّقين، ولأنّ المعوّقين لم يردوا كفتّة منفصلة معرّضة لانتهاك حقوق الإنسان، ولأنّ الإعاقة لم ترد كفتّة محميّة (Dehener and Quinn, 2000, p.16).

ولكنّ الجمعية العامة للأمم المتحدة وصفت الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في مستهله على أنّه «المثل الأعلى المشترك الذي ينبغي أن تبلغه كافة الشعوب...» وتنص المادة الأولى على ما يلي: «يولد جميع الناس أحراراً ومتساوين في الكرامة والحقوق...» والمادة الثانية على أنّه: «لكل إنسان حق التمتع بجميع الحقوق والحريات المذكورة في هذا الإعلان، دونما تمييز من أي نوع، ولا سيما التمييز بسبب العنصر، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسياً وغير سياسي، أو الأصل الوطني أو الاجتماعي، أو الثروة، أو المولد، أو أي وضع آخر». وبالتالي لا شكّ في أنّ الإعلان شمل المعوّقين من دون أن يذكرهم صراحةً.

وتشير عدد من مواد الإعلان إلى الاستخدام. فالمادة ٢٢ تقول بالحق في الضمان الاجتماعي؛ والمادة ٢٣ تؤكد على أنه (١) لكل شخص حق العمل، وحرية اختيار عمله، وشروط عمل عادلة ومرضية، والحماية من البطالة؛ (٢) لجميع الأفراد، دون أي تمييز، الحق في أجرٍ متساوٍ على العمل المتساوي؛ (٣) لكل فرد يعمل حق في مكافأة عادلة ومرضية تكفل له ولأسرته عيشة لائقة بالكرامة البشرية، وتستكمل، عند الاقتضاء، بوسائل أخرى للحماية الاجتماعية. وتنص المادة ٢٥ على أنه (١) لكل شخص حق في مستوى معيشة يكفي لضمان الصحة والرفاهة له ولأسرته، وخاصة على صعيد المأكل والملبس والسكن والعناية الطبية وصعيد الخدمات الاجتماعية الضرورية، وله الحق في ما يأمن به الفوائل في حالات البطالة أو المرض أو العجز أو الترميل أو الشيخوخة أو غير ذلك من الظروف الخارجة عن إرادته والتي تفقده أسباب عيشه. أمّا المادة ٢٦ (١) فتتصّ على ما يلي: لكل شخص حق في التعليم... ويجب أن يكون التعليم الفني والمهني متاحاً للعموم. ويكون التعليم العالي متاحاً للجميع تبعاً لكفاءتهم.

#### ٤.١ مجلس أوروبا: الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان

تأسس مجلس أوروبا عام ١٩٤٩ على يد ١٠ دول من أوروبا الغربية، ويبلغ حالياً عدد أعضائه ٤٧ عضواً. والمجلس منظمة تعاون حكومية دولية تعمل من أجل رفع راية الديمقراطية البرلمانية، وحكم القانون، وحماية حقوق الإنسان. وتتوزع حصيلة عمل المجلس على ثلاث فئات أساسية. أولاً المعاهدات الدولية التي تُعرف باسم الاتفاقيات أو الاتفاقيات الأوروبية وهي ملزمة بحق الدول التي تصادق عليها. ثانياً، لجنة الوزراء التي ترفع التوصيات إلى الحكومات بشأن السياسات أو التشريعات. وثالثاً التقارير أو الدراسات التي قد تنظر في أو تناقش مقاربات أو آراء مختلفة حول بعض المواضيع.

وقد يُنظر إلى الاتفاقية الأوروبية حول حقوق الإنسان التي اعتمدها مجلس أوروبا عام ١٩٥٠ على أنها المقابل الأوروبي للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (لمزيد من التفاصيل الرجاء مراجعة: (Degener and Quinn, op. cit., p. 60 et seq.)). ويؤخذ على الاتفاقية أنها لم تورد الإعاقة في المادة ١٤ حول أحكام مكافحة التمييز، باعتبارها أساساً يحظر فيه التمييز مع أنه يمكن الاستفادة بأنّها شملت الإعاقة في عبارة «أي وضع آخر».

## ٥.١ اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي (رقم ١٠٢)

دعت الاتفاقية رقم ١٠٢ للعام ١٩٥٢ بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي، المؤسسات المختلفة أو الإدارات الحكومية التي تقدم الرعاية الطبية، إلى التعاون عند الاقتضاء مع أقسام التأهيل المهني العامة، بغرض إعداد المعوقين للحصول على عمل مناسب (المادة ٣٥). كما نصت على أنه «يجوز للقوانين أو اللوائح الوطنية أن تسمح لهذه المؤسسات أو الإدارات بضممان تأمين التأهيل المهني للمعوقين».

## ٦.١ أولى توصيات منظمة العمل الدولية بشأن التأهيل المهني

اعتمدت توصية منظمة العمل الدولية رقم ٩٩ عام ١٩٥٥ حول التأهيل المهني (المعوقون) فشكلت أبرز النصوص المتعلقة بالمعوقين. وبانتظار اعتماد الاتفاقية ١٥٩ والتوصية ١٦٨ بعد زهاء ثلاثين عاماً، شكلت التوصية ٩٩ قاعدة لجميع التشريعات الوطنية المتعلقة بالتوجيه المهني والتدريب المهني وتوظيف المعوقين.

وأوردت التوصية تعريفاً «للأشخاص المعوقين» يساوي حالياً من حيث الجوهر التعريف الذي تعتمد عليه منظمة العمل الدولية (الفقرة ٣، ١١، ١). واستندت إلى أحكام أساسية وردت في نصوص سابقة تُعنى مثلاً بدمج التدريب المهني وتكافؤ الفرص والأجر المتساوي للعمل المتساوي وتعزيز الأبحاث. وتضمّ وسائل توسيع فرص الاستخدام للمعاقين، بالتعاون الوثيق مع منظمات أصحاب العمل والعمال، الحصص والوظائف المحجوزة وخلق التعاونيات والمشاغل المحمية. وعليه تمّ تحديد دور منظمة العمل الدولية في تأمين المساعدة الاستشارية التقنية وتنظيم حلقات دولية لتبادل الخبرات ومختلف أشكال التعاون الدولي بما فيه تدريب طاقم إعادة التأهيل. كما أوردت التوصية أحكاماً خاصة بالأطفال والأحداث المعوقين.

## ٧.١ تدابير إضافية اتخذتها منظمة العمل الدولية ١٩٥٨-١٩٦٨

تحدد اتفاقية وتوصية منظمة العمل الدولية رقم ١١١ حول التمييز في الاستخدام والمهنة اللتان اعتمدا عام ١٩٥٨، سياسات لمكافحة التمييز في تعزيز المساواة في الفرص والمعاملة. ونظراً لما أولته المنظمة سابقاً من أهمية للمعوقين، من المفاجئ ألاّ ترد الإعاقات صراحةً في هذه النصوص بالذات باعتبارها ركناً يُمنع التمييز على أساسه. غير أن الاتفاقية رقم ١١١ تنصّ على «تدابير خاصة» في حالة الأشخاص ذوي الإعاقات: «يجوز لأي دولة عضو، بعد التشاور مع ممثلي منظمات أصحاب العمل

والعمال، إن وجدت، ألا تعتبر من قبيل التمييز تدابير خاصة أخرى المقصود منها مراعاة احتياجات خاصة لأشخاص يعترف عموماً بأنهم في حاجة إلى حماية أو مساعدة خاصة لأسباب مثل الجنس، أو السن، أو العجز، أو المسؤوليات العائلية أو المستوى الاجتماعي أو الثقافي» (المادة ٢, ٥).

وإذ تنبّهت المنظمة إلى أثر التغيير التكنولوجي على الوظائف، أصدرت عام ١٩٦٥ قراراً بشأن التأهيل المهني للمعوقين. ١٩٦٥ والتقنيات التي تستعملها الدول الأعضاء في تأهيل المعوقين وتدريبهم لأداء أشكال جديدة من العمالة.

وانعكس اهتمام المنظمة المتواصل بشؤون العمال المعوقين في اتفاقية إعانات العجز والشيخوخة والورثة، ١٩٦٧ (رقم ١٢٨)، المادة ١٣ لعام ١٩٦٧ التي تشترط على كل دولة الالتزام، في ظلّ ظروف محددة، بما يلي:

أ- توفير خدمات التأهيل المصممة لإعداد المعوق حيثما أمكن لاستعادة نشاطه السابق أو إعداده حيثما لم يكن ذلك ممكناً لأنسب نشاط بديل مدر للدخل مع مراعاة استعداداته وقدراته؛

ب- اتخاذ تدابير لدعم توظيف المعوقين في الأعمال المناسبة.

وبات من الجلي أن منظمة العمل الدولية مصممة على بلورة سياسة بشأن التأهيل المهني وإزالة مختلف أشكال التمييز المتعلقة بعمل المعوقين عام ١٩٦٨، عندما اعتمد مؤتمر العمل الدولي قراراً بشأن العمال المعوقين في ٢٤ حزيران/يونيو ١٩٦٨، يُسأل فيه المدير العام إجراء الدراسات الضرورية لتمكين المؤتمر من النظر في إمكانية مراجعة توصية التأهيل المهني والعمالة (المعوقون)، ١٩٥٥ (رقم ٩٩) أو اعتماد صك دولي جديد.

### ٨.١ العهد الدولي

اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة في كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٦ عهدين أساسيين الأول حول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والثاني خاص بالحقوق المدنية والسياسية. وهما يشكّلان إلى جانب الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (أنظر ٣.١) الشريعة الدولية لحقوق الإنسان.

ويضم العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الذي تمّت صياغته بالتعاون الوثيق مع منظمة العمل الدولية، جملة أحكام أساسية متعلّقة بالعمل وتساوي فرص الاستخدام:

المادة ٦

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

٢. يجب أن تشمل التدابير... لتأمين الممارسة الكاملة لهذا الحق توفير برامج التوجيه والتدريب التقنيين والمهنيين، والأخذ في هذا المجال بسياسات وتقنيات من شأنها تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية مطّردة وعمالة كاملة ومنتجة في ظل شروط تضمن للفرد الحريات السياسية والاقتصادية الأساسية.

المادة ٧

تعترف الدول الأطراف بما لكل شخص من حق في التمتع بشروط عمل عادلة ومرضية تكفل على الخصوص:

(أ) مكافأة توفر لجميع العمال، كحد أدنى:

١. أجراً منصفاً، ومكافأة متساوية لدى تساوى 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 تساوى العمل،

٢. 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 ملائمة، دون إخضاع ذلك إلا لاعتباري الأقدمية والكفاءة...

كما يضمن العهد الحق في التعليم (المادة ١٣).

ولا يضم العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أحكاماً خاصة حول الاستخدام لكثته يشمل بنداً ضد التمييز: «لجميع الأفراد حقوق متساوية أمام القانون ويحق لهم من دون أي تمييز التمتع بحماية متساوية من القانون وعليه يحظر القانون مختلف أشكال التمييز ويضمن للجميع حماية فعالة ومتساوية ضد التمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسياً أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب» (المادة ٢).

مع أن أياً من العهدين لم يذكر الإعاقة صراحةً كركن يحظر التمييز على أساسه، إلا أنه مشمول في عبارة «غير ذلك من الأسباب» (لجنة الأمم المتحدة حول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تعليق عام رقم ٥، ١٩٩٤).

### ٩.١ إعلان الأمم المتحدة الخاص بحقوق المتخلفين عقلياً

أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٧١، الإعلان الخاص بحقوق المتخلفين عقلياً (قرار ٢٨٥٦ (د-٢٦) المؤرخ في ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧١). وأكد الإعلان على أنه للمتخلف عقلياً نفس ما لسائر البشر من حقوق. وله الحق في الحصول على قدر من التعليم والتدريب والتأهيل والتوجيه يمكنه من إنماء قدراته وطاقاته إلى أقصى حد ممكن. كما للمتخلف عقلياً حق التمتع بالأمن الاقتصادي وبمستوى معيشة لائق. وله، إلى أقصى مدى تسمح به قدراته، حق في العمل المنتج ومزاولة أية مهنة أخرى مفيدة.

### ١٠.١ تدابير منظمة العمل الدولية حول تنمية الموارد البشرية

دعت اتفاقية تنمية الموارد البشرية رقم ١٤٢ للعام ١٩٧٥ الدول الأعضاء إلى تطوير سياسات وبرامج شاملة ومنسقة للتوجيه المهني والتدريب المهني ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالعمالة، وخاصة عن طريق مكاتب التشغيل العامة، وتوسيع نظم التوجيه المهني بما في ذلك مواصلة تقديم المعلومات بشأن العمالة بغية كفاءة تقديم المعلومات الشاملة وأوسع توجيه ممكن للجميع بمن فيهم المعوقين.

وفصلت التوصية المرفقة رقم ١٥٠ طريقة تطبيق أحكام الاتفاقية رقم ١٤٢، حيث يجب أن ينفذ المعوقون إلى برامج التوجيه المهني والتدريب المهني المعممة على الجميع، أو متى لم يكن مرغوباً بذلك، الحصول على برامج خاصة ومكيفة. كما دعت التوصية إلى بذل الجهود لتتقيف الرأي العام وأصحاب العمل والعمال حول ضرورة تزويد المعوقين بالتوجيه والتدريب لتمكينهم من إيجاد فرص عمل مناسبة، حول طرق تكييف مقر العمل وحول ضرورة مدّ العمال بدعم خاص في عملهم. ولا بدّ من دمج المعوقين قدر المستطاع في الحياة المنتجة في بيئة عمل طبيعية.

### ١١.١ دعوة منظمة العمل الدولية إلى قيام حملة شاملة

أتى قرار منظمة العمل الدولية قرار ٢٨٥٦ (د-٢٦) المؤرخ في ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧١ الذي اعتمد في ٢٤ حزيران/يونيو ١٩٧٥ قصيراً وإنما مهماً لأسباب عديدة. ومع الإشارة إلى أن منظمة

التأهيل الدولي أعلنت السبعينات عقد التأهيل، أفاد القرار بتزايد الاهتمام العام بضرورة اتخاذ تدابير خاصة لدمج المعوقين في المجتمع، وأسف لمحدودية فرص عمل المعوقين، ومعظمهم في الدول النامية، ودعا السلطات العامة ومنظمات أصحاب العمل والعمّال إلى تعزيز فرص استخدام المعوقين وتمكينهم من ضمان عمل مناسب والاحتفاظ به. كما دعا القرار إلى قيام حملة شاملة للتأهيل المهني ودمج المعوقين في المجتمع بالتعاون والتنسيق مع منظمة الأمم المتحدة ووكالاتها المختصة والمنظمات الدولية والإقليمية وغير الحكومية أثمرت فيما أثمرت عن السنة الدولية للمعوقين وبرنامج العمل العالمي المتعلق بالمعوقين.

### ١٢.١ إعلان الأمم المتحدة الخاص بحقوق المعوقين

أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة أواخر العام ١٩٧٥ الإعلان الخاص بحقوق المعوقين (٣٤٤٧ د-٣٠) المؤرخ في ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٥. وأكد الإعلان على أن المعوق يتمتع بنفس الحقوق المدنية والسياسية التي يتمتع بها سواه من البشر، بما فيه الحق في التدريب والتأهيل المهنيين وفي المشورة وخدمات التوظيف وله الحق في الحصول على عمل والاحتفاظ به أو في مزاوله مهنة مفيدة ومربحة ومجزية. كما أكد الإعلان على أن هذه الحقوق تنسحب على جميع المعوقين دون أي استثناء وبلا تفرقة أو تمييز على أساس الجنس أو أي وضع آخر.

### ١٣.١ السنة الدولية للمعوقين

أعلنت الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٦ العام ١٩٨١ السنة الدولية للمعوقين وشعارها «المشاركة الكاملة والمساواة» (القرار ٣١/١٢٢). وبحلول أواخر العام ١٩٨١، حثت الجمعية العامة الدول الأعضاء إلى رصد الصفوف والبناء على نتائج السنة الدولية حرصاً على الوقاية من الإعاقة وتعزيز تأهيل المعوقين ودمجهم بشكل كامل في المجتمع. كما حثت الجمعية العامة الأمين العام ووكالات المنظمة المختصة وسائر هيئاتها إلى اتخاذ التدابير المناسبة أو التعجيل بالتدابير الجارية لتحسين فرص عمل المعوقين داخل هذه الهيئات على مختلف الأصعدة (القرار ٣٦/٧٧ في ٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨١).

### ١٤.١ برنامج الأمم المتحدة للعمل العالمي وعقد الأمم المتحدة للمعوقين

بعد مضي عام، أكدت الجمعية العامة للأمم المتحدة على أن مسؤولية الترويج لتدابير فعّالة للوقاية والتأهيل وبلوغ أهداف المشاركة الكاملة والمساواة إنما تقع على كاهل الدول. كما شددت الجمعية العامة على أن التدابير الدولية يجب أن تهدف إلى مساعدة الجهود الوطنية في هذا المجال. وبناءً عليه

اعتمدت الجمعية العامة برنامج العمل العالمي المتعلق بالمعوقين (قرار ٥٢/٣٧ تاريخ ٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٢). وفي اليوم نفسه أعلنت الجمعية العامة فترة ١٩٨٣-١٩٩٢ عقد الأمم المتحدة للمعوقين وشجعت الدول الأعضاء على استغلال هذه الفترة لتطبيق برنامج العمل العالمي (قرار ٥٣/٣٧ تاريخ ٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٢).

ويضمّ برنامج العمل العالمي أهدافاً أساسية ثلاثة: الوقاية والتأهيل وتساوي الفرص. ويحدد 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 (الفقرة ١٢).

ويؤكد البرنامج على أن «الخبرة تدل على أن البيئة هي التي تحدد إلى حد كبير، مفعول الاعتلال أو العجز على حياة الشخص اليومية» (الفقرة ٢١)، وهو اعتراف يلخص الانتقال من مقاربة الرعاية/الرفاه إلى مقاربة المجتمع/الحقوق<sup>٢</sup>.

## ١٥.١ اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٥٩

يذكر بأن منظمة العمل الدولية اقترحت منذ بضع سنوات مراجعة توصية التأهيل المهني والعمالة (المعوقون)، ١٩٥٥ (رقم ٩٩) أو اعتماد صك دولي جديد (مراجعة ٦.١). وأدت التوصية ٩٩ غير المرتبطة بأي اتفاقية دوراً أساسياً في التأثير على التشريعات والممارسات الوطنية. ولعل حجم التأثير أكد على التعليق الصادر عن المدير العام في تقريره للعام ١٩٦٤، فاعتبر أنه بينما تحدد الاتفاقيات الواجبات، يمكن، في بعض المجالات، «أن يفضي معيار مقبول بشكل عام إلى نتائج تفوق من حيث الفعالية نتائج الواجبات التي يُستبعد احترامها بهذا القدر على نطاق عام» (منظمة العمل الدولية، ١٩٩٨، ص ٤).

وبناءً على مبدأ «المشاركة الكاملة والمساواة» وهو شعار السنة الدولية وهدف برنامج العمل العالمي، اعتمدت منظمة العمل الدولية عام ١٩٨٣ اتفاقية التأهيل المهني والعمالة (المعوقون) رقم ١٥٩

(٢) تقضي مقاربة تقليدية للإعاقة باعتبارها مشكلة تخص الفرد. وتميل السياسات إلى الحد من حجم الإعاقة أو إزالتها من خلال التأهيل الطبي و/أو خدمات الرعاية/العناية. ويؤكد تساوي الفرص من جهة أخرى على أن المجتمع يصبح معوقاً عندما لا يؤمن فرص مشاركة متساوية لمختلف أعضائه وفرص ممارسة الحقوق المتساوية التي لهم الحق فيها.

والتوصية رقم ١٦٨. وتطلب الاتفاقية من الدول الأعضاء أن تضع بما يتفق مع الظروف والممارسات والإمكانات الوطنية، سياسة وطنية للتأهيل المهني واستخدام المعوقين وتنفيذ هذه السياسة وتستعرضها بصورة دورية. وتؤكد المادة ٢.١ على مبدأ المشاركة الكاملة فتصف القصد من التأهيل المهني على أنه تمكين الشخص المعوق من ضمان عمل مناسب والاحتفاظ به والترقي فيه ومن ثم تعزيز إدماجه أو إعادة إدماجه في المجتمع، وهذه العبارة أُضيفت إلى التوصية ٩٩. وورد هدف «المساواة» في المادة ٤ من الاتفاقية:

«توضع السياسة المذكورة على أساس مبدأ تساوي الفرص بين العمال المعوقين والعمال عموماً. وتحترم المساواة في الفرص والمعاملة بين العمال المعوقين من الجنسين. ولا تعتبر التدابير الإيجابية الخاصة التي تستهدف تحقيق المساواة الفعلية في الفرص والمعاملة بين العمال المعوقين وغيرهم من العمال بمثابة تدابير تمييز ضد غيرهم من العمال».

ويُلاحظ الاعتراف الواضح بالمعوق والنساء ذات الإعاقة. وتصف الاتفاقية التدابير الواجب اتخاذها على المستوى الوطني لتطبيق الاتفاقية. كما تُذكر الأعضاء، كما في التوصية ٩٩ قبل ٣٠ عاماً، بعدم الاكتفاء بتقديم الخدمات الضرورية بل بتقييمها بهدف تحسينها. وترد المساواة في التوصية ١٦٨ كما يلي:

- ينبغي أن يتمتع العمال المعوقون بالمساواة في الفرص والمعاملة من حيث إمكانية الوصول إلى عمل والاحتفاظ به، والترقي فيه، وأن يتفق العمل، ما أمكن ذلك، مع اختيارهم الشخصي وأن تراعى فيه لياقتهم الفردية لمثل هذا العمل (المادة ٧).
- ينبغي أن يُراعى لدى تقديم التأهيل المهني والمساعدة في الحصول على عمل للمعوقين، مبدأ تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة بين العمال من الجنسين (المادة ٨).
- ينبغي أن تتخذ تدابير لتعزيز فرص العمل للمعوقين، بما يتفق مع معايير العمل والرواتب المطبقة على العمال عموماً (المادة ١٠).

وتذكر التوصية الدول الأعضاء بأن هذه التدابير تشمل: «إجراء تكييفات معقولة لأماكن العمل، وتصميمه، وأدواته وأجهزته وتنظيمه» لتسهيل هذا التدريب وهذا العمل. ونظراً للانحراف المتزايد عن نموذج «الرعاية» لصالح نموذج «الحقوق» على الصعيدين المحلي والدولي، تنبّه التوصية إلى ضرورة «تعريف المعوقين بحقوقهم وفرصهم في مجال العمل» (المادة ١٦).

١٠١، ١٥، ١ الإشراف على تطبيق الاتفاقية ١٥٩

تعتبر لجنة الخبراء التابعة لمنظمة العمل الدوليّة حول تطبيق الاتفاقيّات والتوصيات هيئة من هيئتين مشرقتين معيّنتين بالإشراف على تطبيق الدول الأعضاء لموجباتها المتصلة بالمعايير (الهيئة الثانية هي لجنة تطبيق المعايير في مؤتمر العمل الدولي). يعيّن مجلس إدارة المنظمة أعضاء اللجنة استناداً إلى صفتهم الشخصية لمدة ٣ سنوات قابلة للتجديد وينتقيهم من مختلف أصقاع الأرض من بين أفراد حياديين يتمتعون بكفاءة تقنية ومقام مستقل. وتراجع اللجنة تقارير الدول الأعضاء الدوريّة حول التدابير التي اتخذتها لتطبيق أحكام الاتفاقيّات التي صادقت عليها.

وأفادت اللجنة في تقريرها (منظمة العمل الدولية، ١٩٩٨) حول استطلاع عام بشأن تطبيق أحكام الاتفاقية ١٥٩ والتوصية ١٦٨ بضرورة إيلاء مبدأ المساواة في الفرص والمعاملة لدى استخدام المعوقين أهمية خاصة في بيئة تتميز بالمنافسة العالميّة وإزالة الأنظمة عن أسواق العمل، وشددت على ضرورة أن تعتمد كلّ الدول الأعضاء إلى تطبيق الاتفاقية.

«تعتبر الاتفاقية ١٥٩ اتفاقية ترويجية: فهي تحدد الأهداف وتعدّ المبادئ الأساسية الواجب احترامها بلوغ هذه الأهداف. ونظراً لليونة أحكامها لجهة بلوغ الأهداف المنشودة، يجوز مراعاة الظروف السائدة في كلّ بلد، فيمكن أن تطبق الأحكام على مختلف الدول الأعضاء بغض النظر عن المرحلة التي بلغتها في تطبيق نشاطات التأهيل المهني واستخدام المعوقين».

وإذ ذكّرت اللجنة بأهمية التشاور بين الحكومات والشركاء الاجتماعيين، شددت على أهمية استشارة المنظمات الممثلة للمعوقين حول شؤون التأهيل المهني والاستخدام في عمليّة المشاورات. كما ذهبت إلى تشجيع الدول الأعضاء على تشكيل منظمات تمثيلية حقيقية للمعوقين وتسهيل التواصل بين هذه المنظمات والهيئات الإداريّة والتقنيّة المعنيّة بالتأهيل المهني.

وإذ أشارت اللجنة إلى أنّ الحكومات لم تزوّدها بمعلومات مفصّلة عن وضع المعوقين المقيمين في المناطق الريفية والنائية، إلا أنها لاحظت بأنّ هؤلاء الأفراد يتعرّضون لتأثير مضاعف نتيجة إعاقاتهم وبعدهم عن الخدمات المتوفرة للسواد الأعظم من السكان وللمعوقين المقيمين في الأحياء الحضرية. كما سلّطت الضوء على أهمية برامج التأهيل على مستوى المجتمع المحلي وعلى دورها في تسهيل اندماج بعض المعوقين في حياة مجتمعاتهم الاقتصاديّة والاجتماعيّة.

وتنبّهت اللجنة إلى الاتجاه العام في الممارسات الوطنية المتعلقة بالمعوقين لجهة استعمال الخدمات العامة في مجال التوجيه المهني والتدريب والتوظيف والاستخدام وسائر الخدمات المتوفرة للسكان عموماً. ولحظت اللجنة بأن عملية الدمج هذه ساهمت إلى حد كبير في تغيير الأفكار والمواقف السلبية المتعلقة بموقع المعوقين ودورهم في الحياة العملية والمجتمع.

وفي الختام، شددت اللجنة على أن تطبيق أحكام الاتفاقية والتدابير المشار إليها في التوصية رقم ١٦٨ لا يحتاج إلى موارد شاسعة بل يعتمد على التزام الأطراف المعنية. وبناءً عليه، وحيث أن السكان يراعيان تشعب الظروف والشروط الوطنية، دعت اللجنة الدول الأعضاء التي لم تصادق بعد على الاتفاقية إلى التعجيل بذلك.

#### ١٦.١ توصية الاتحاد الأوروبي بشأن استخدام المعوقين

تتمتع الدول الأعضاء الست الأولى - إيطاليا، بلجيكا، جمهورية ألمانيا الاتحادية، فرنسا، لكسمبورغ، هولندا - في المجموعة الأوروبية الاقتصادية (الاتحاد الأوروبي اليوم) بأنظمة اجتماعية ومعدلات نمو اقتصادي متشابهة نسبياً وهي لم تنظر إلى السياسة الاجتماعية على أنها موضوع خلاف محتمل. وعليه، بين العام ١٩٥٧ وأول توسيع لعضوية المجموعة عام ١٩٧٣ انضمت إليها أيرلندا والدانمرك والمملكة المتحدة، لم تشكل السياسة الاجتماعية سبباً للقلق باستثناء مسألتين: حرية تحرك العمال وتساوي الفرص. وتمحورت تشريعات تساوي الفرص إلى حد كبير حول التوازن في النوع الاجتماعي. وازداد القلق حيال ضرورة اعتماد سياسة اجتماعية ناشطة مع انضمام اليونان إلى المجموعة عام ١٩٨١ وكل من أسبانيا والبرتغال عام ١٩٨٦.

وبينما لم يتمتع مجلس الوزراء بأي صلاحية رسمية لاعتماد تدابير تشريعية في مجال الإعاقة حتى التوقيع على معاهدة أمستردام عام ١٩٩٧، لم يتوان المجلس عن اعتماد توصيات وقرارات غير ملزمة (Degener & Quinn, op. cit., p. 94 et seq.)<sup>٤</sup>. وعام ١٩٨٦، اعتمدت توصية تحث الدول الأعضاء على «اتخاذ التدابير اللازمة لضمان فرص عادلة للمعوقين في مجال الاستخدام والتدريب المهني».

٤) خلافاً لمجلس أوروبا، تفض معاهدة المجموعة الأوروبية مؤسسات الاتحاد الأوروبي بسلطات قانونية يمكن فرضها على الدول الأعضاء. ويتم اللجوء إلى نوعين من القوانين: اللوائح التي تسري مباشرةً وتلقائياً؛ والتوجيهات التي تخول الدول الأعضاء اختيار طريقة التطبيق وتسمح بانقضاء فترة معينة قبل تطبيق التوجيه تطبيقاً كاملاً. كما تصدر التوصيات والقرارات ولكنها ليست ملزمة.

## ١٧.١ التوصية باعتماد اتفاقية تصدر عن الأمم المتحدة

عُقد اجتماع الخبراء العالمي لمراجعة تطبيق برنامج العمل العالمي المتعلق بالمعوقين في منتصف عقد الأمم المتحدة للمعوقين في ستوكهولم عام ١٩٨٧. واقترح الاجتماع بلورة فلسفة توجيهية لتحديد أولويات العمل في السنوات المقبلة على أن تركز الفلسفة على الاعتراف بحقوق المعوقين. وأوصى الاجتماع الجمعية العامة بالدعوة إلى انعقاد مؤتمر خاص لصياغة اتفاقية دولية حول إزالة مختلف أشكال التمييز ضد المعوقين تصادق عليها الدول مع انتهاء العقد. وأعدت حكومة إيطاليا مشروع اتفاقية ورفعتها للجمعية العامة في دورتها الثانية والأربعين. كما رفعت حكومة السويد مقترحات إضافية عند انعقاد الدورة الرابعة والأربعين. وتعدّرت التوصل في كلتا الحالتين إلى توافق حول مواءمة الاتفاقية، إذ اعتبر عدد من الممثلين أن وثائق حقوق الإنسان المتوفرة تكفل للمعوقين نفس الحقوق التي تضمنها لغيرهم من البشر (الأمم المتحدة ١٩٩٤).

## ١٨.١ مجلس أوروبا: سياسة متماسكة لإعادة تأهيل المعوقين

تشكل التوصية التي اعتمدها لجنة الوزراء في ٩ نيسان/أبريل عام ١٩٩٢ أكثر توصيات مجلس أوروبا المتعلقة بالمعوقين رواجاً. ولعلّ فحوى «سياسة متماسكة لإعادة تأهيل المعوقين»، التوصية رقم ٩٢ (٦)، أكثر شمولية مما قد يوحي به العنوان. فالعنوان الفرعي «برنامج نموذجي للسلطات الوطنية حول إعادة التأهيل والاندماج» يصف بدقة أكبر فحوى الوثيقة التي تضم فقرات مفصلة حول الوقاية والتربية الصحية والتعليم والتوجيه المهني والتدريب المهني والاستخدام والاندماج الاجتماعي والبيئة والحماية الاجتماعية والاقتصادية والقانونية وتدريب الموظفين والمعلومات والإحصاءات والبحوث.

## ١٩.١ عقد آسيا والمحيط الهادئ للمعوقين

تضمّ منطقة آسيا والمحيط الهادئ أكبر عدد من المعوقين في العالم، ومعظمهم من الفقراء الذين يجرمون من فرص العمل والحقوق. وفي نيسان/أبريل ١٩٩٢، أعلنت لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لمنطقة آسيا والمحيط الهادئ (ESCAP)، إدراكاً منها لضرورة بذل مساع إضافية وانطلاقاً من نتائج عقد الأمم المتحدة، الفترة الممتدة بين العامين ١٩٩٣ و٢٠٠٢ عقد آسيا والمحيط الهادئ للمعوقين (UNESCAP resolution 48/3). وتشاركت ثلاث وثلاثون حكومة في رعاية القرار الذي اعتمد بالترحيب العام. وفي كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢، اعتمد الاجتماع المخصص لإطلاق العقد المذكور، الإعلان حول المشاركة الكاملة والمساواة للمعوقين في منطقة آسيا والمحيط الهادئ

وبرنامج عمل عقد آسيا المحيط الهادئ للمعوقين، ١٩٩٣-٢٠٠٢. وفي نيسان/أبريل ١٩٩٣، اعتمدت اللجنة كلاً من الإعلان وبرنامج العمل (UNESCAP resolution 49/6)، علماً أن التدريب والاستخدام يشكلان أبرز الفئات السياسية الواردة في برنامج العمل (ESCAP 1994).

وفي ٢٢ أيار/مايو ٢٠٠٢، اعتمدت لجنة ESCAP قراراً (قرار ٤/٥٨) تمدد بموجبه عقد آسيا والمحيط الهادئ للمعوقين عقداً إضافياً من ٢٠٠٣ حتى ٢٠١٢، بعد أن «لحظت أنه منذ إطلاق عقد آسيا والمحيط الهادئ للمعوقين، سُجِّل تحسن شامل على صعيد جميع فئات السياسات الـ ١٢ التي يشتمل عليها برنامج العمل، رغم عدم تكافؤ هذه الإنجازات، وأحرزت إنجازات مهمة في مجالات التنسيق الوطني والتشريع وسُجِّل بعض التحسن في مجال الوقاية من أسباب الإعاقة وخدمات إعادة التأهيل والنفاذ إلى البيئة المادية وتمتية منظمات المساعدة الذاتية الخاصة بالمعوقين، رغم انخفاض مستمر ومقلق في معدلات نفاذ الأطفال والشباب المعوقين إلى التعليم وتفاوتات إقليمية فرعية لجهة تطبيق برنامج العمل».

#### ٢٠.١ قواعد الأمم المتحدة الموحدة بشأن تحقيق تكافؤ الفرص للمعوقين

اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة القواعد الموحدة بشأن تحقيق تكافؤ الفرص للمعوقين في ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣ (القرار ٤٨/٩٦).

ووصفت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية هذه القواعد في قرارها الموجه إلى الجمعية العامة (A/C.3/48/C.3, 1 October 1993) كما يلي:

«مع أن هذه القواعد ليست إلزامية، فمن الممكن أن تصبح قواعد عرفية دولية عندما يطبقها عدد كبير من الدول بدافع احترام قاعدة من قواعد القانون الدولي. وهي تنطوي على التزام معنوي وسياسي قوي من جانب الدول باتخاذ إجراءات لتحقيق التكافؤ في الفرص للمعوقين. كما أنها تتضمن مبادئ هامة تتعلق بالمسؤولية والعمل والتعاون، كما تشير إلى مجالات ذات أهمية حاسمة بالنسبة إلى نوعية الحياة وتحقيق المشاركة والمساواة الكاملتين. ثم إنها تقدم إلى الأشخاص المعوقين وإلى منظماتهم أداة لرسم السياسات واتخاذ الإجراءات، وتشكل سياسة للتعاون التقني والاقتصادي بين الأمم ومن خلال الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الدولية (ص ٦).

ويبلغ عدد القواعد ٢٢ وهي تتراوح بين التوعية والتعاون الدولي بينما تغطي القاعدة ٧ شؤون التوظيف:

ينبغي للدول أن تعترف بالمبدأ الذي يوجب منح المعوقين صلاحية ممارسة ما لهم من حقوق الإنسان وخصوصاً في ميدان التوظيف، ويجب أن تكون لهم، في المناطق الريفية والمناطق الحضرية على السواء فرص متكافئة للحصول على عمل منتج ومربح في سوق العمل.

١- يجب ألا تميّز القوانين والأنظمة السارية في ميدان التوظيف ضد المعوقين، كما يجب ألا تضع العراقيل في سبيل تشغيلهم.

٢- ينبغي للدول أن تدعم بقوة إشراك المعوقين في السوق المفتوحة للتوظيف، ويمكن تحقيق هذا الدعم القوي باتخاذ مجموعة من التدابير، مثل التدريب المهني، أو مخططات الحصص التي تستهدف توفير الحوافز، أو الوظائف المحجوزة أو المخصصة، أو القروض أو المنح المقدمة إلى الأعمال الربحية الصغيرة، أو منح عقود حصرية أو أولوية في حقوق الإنتاج، أو الامتيازات الضريبية، أو مراعاة أحكام العقود، أو غير ذلك من ضروب المساعدة التقنية أو المالية المقدمة إلى المؤسسات التي تستخدم عاملين معوقين، وينبغي للدول أن تشجع أصحاب العمل على إجراء تعديلات معقولة بغية إفساح المجال للمعوقين.

٣- ينبغي أن تتضمن برامج العمل التي تنفذها الدول ما يلي:  
(أ) تدابير ترمي إلى تصميم أماكن العمل ومباني العمل وموائمتها بحيث تكون ميسرة للأشخاص المصابين بحالات عجز مختلفة.

(ب) مساندة استخدام التكنولوجيات الجديدة وتطوير إنتاج المعينات والأدوات والمعدات واتخاذ التدابير اللازمة لتيسير حصول المعوقين على هذه المعينات والمعدات، لكي يتمكنوا من الحصول على العمل والحفاظ عليه.

(ج) تأمين التدريب والتنسيب بالشكل الملائم، وتوفير الدعم المستمر، ومن ذلك تقديم المساعدة الشخصية وخدمات الترجمة الفورية.

٤- ينبغي للدول أن تباشر وتدعم حملات توعية الجمهور الرامية إلى التغلب على الاتجاهات السلبية والتجهيزات المتعلقة بالعاملين المعوقين.

٥- ينبغي للدول بوصفها صاحب عمل أن تهيئ الظروف المؤاتية لتوظيف المعوقين في القطاع العام.

٦- ينبغي للدول ومنظمات العمال وأصحاب العمل التعاون من أجل ضمانة إتباع سياسات منصفة في مجال التعيين والترقية وشروط الخدمة ومعدلات الأجور، واتخاذ تدابير لتحسين بيئة العمل بهدف درء الإصابات والعاهات، وتدابير لإعادة تأهيل العاملين الذين تلحق بهم إصابات ذات صلة بالعمل.

٧- ينبغي أن يتمثل الهدف دائماً في حصول المعوقين على عمل في سوق العمل المفتوح، وفيما يتعلق بالأشخاص المعوقين الذين لا يمكن تلبية احتياجاتهم في سوق العمل المفتوح، يمكن أن يتمثل البديل لذلك في توفير وحدات صغيرة من العمالة المحمية أو المدعومة، ومن الأهمية بمكان تقييم نوعية هذه البرامج من حيث جدواها وكفاءتها في إتاحة الفرص للأشخاص المعوقين كي يحصلوا على عمل في سوق العمالة.

- ٨ - ينبغي اتخاذ التدابير اللازمة لإشراك المعوقين في برامج التدريب والتوظيف في القطاعين الخاص وغير الرسمي.
- ٩ - ينبغي للدول ومنظمات العمال وأصحاب العمل التعاون مع منظمات المعوقين بشأن جميع التدابير الرامية إلى إيجاد فرص التدريب والتوظيف للمعوقين، بما في ذلك نظام ساعات العمل المرنة، والعمل بعض الوقت، واقتسام الوظائف، والعمل المستقل، وخدمات الرعاية بالمنزل (الأمم المتحدة ١٩٩٤، ص ٢٥-٢٧).

وتوصي القواعد بتعيين مقرر خاص للإشراف على تطبيق القواعد ورفع التقارير للجنة الأمم المتحدة للتنمية الاجتماعية. ويسع المقرر الخاص أو الأمانة العامة عند الاقتضاء استشارة لجنة خبراء دولية للحصول على المشورة أو المعلومات حول تعزيز القواعد وتطبيقها والإشراف عليها.

وعندما فشلت الجمعية العامة بالتوافق حول اعتماد اتفاقية بشأن حقوق المعوقين واستبدالها بقواعد موحدة غير ملزمة ساد شعور بالخيبة، مثلاً يشير دخنر وكوين في المرجع السابق إلى القواعد الموحدة على أنها «بديل تعويضي». واعتبر السيد ديوي الذي كان آنذاك المقرر الخاص للجنة الفرعية حول منع التمييز وحماية الأقليات، أن قيام هيئة أو آلية دولية للإشراف على احترام حقوق المعوقين «أهم أهداف المنظمات غير الحكومية». وكتب عام ١٩٩٣، حينما وضعت اللمسات الأخيرة على القواعد الموحدة قائلاً:

«ورغم التدابير المتخذة خلال هذا العقد والنتائج القيمة التي حصدها المعوقون في أكثر من مجال، لا بد من الإشارة إلى أن المعوقين سيجدون أنفسهم في نهاية هذه الفترة عرضة لخسارة قانونية بالمقارنة مع سائر المجموعات المستضعفة من لاجئين وعاملات مهاجرات الخ. وتحظى الفئة الأخيرة بحماية سلسلة واحدة من المعايير الملزمة مثل اتفاقية إزالة كافة أشكال التمييز ضد المرأة والاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأعضاء أسرهم الخ. كما استحدثت هذه الاتفاقيات آليات حماية خاصة: فاللجنة الخاصة بإزالة كافة أشكال التمييز ضد المرأة ولجنة حماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأعضاء أسرهم تشرفان على الامتثال للاتفاقية... ولا وجود لهيئة خاصة موكلة بالإشراف على احترام حقوق المعوقين واتخاذ التدابير اللازمة، سرّاً أو علناً، عند ارتكاب أي خرق. ويمكن القول إن المعوقين يحظون بالحماية نفسها الملحوظة في المعايير العامة والعهود الدولية والاتفاقات الإقليمية الخ. ورغم صحة هذا الأمر، من الصحيح أيضاً أنه خلافاً لسائر المجموعات المستضعفة، لا يتمتعون بهيئة رقابة دولية تزودهم بالحماية الخاصة» (Depouy, p. 40-41).

## ٢١.١ إعلان فيينا

اعتمد المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان في ٢٥ حزيران/يونيو ١٩٩٣ إعلان وبرنامج عمل فيينا وأكد على أن حقوق الإنسان كافة ترتدي طابعاً عالمياً، متكافلاً، مترابطاً وغير قابل للتجزئة. ولحظ الإعلان في المادة ٢٢ بأنه «يتعين توجيه اهتمام خاص إلى ضمان عدم التمييز ضد الأشخاص المعوقين وتمتعهم على قدم المساواة بجميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية، بما في ذلك مشاركتهم النشطة في جميع جوانب المجتمع». وشدد الإعلان في المادة ٦٤ على أنه ينبغي أن تؤمن للأشخاص المصابين بحالات عجز فرصة مكافئة من خلال إزالة جميع الحواجز المقررة اجتماعياً، سواء كانت مادية أو مالية أو اجتماعية أو نفسية، والتي تستبعد أو تقيد المشاركة الكاملة في المجتمع (UNGA A/Conf. 157/23, 12 July 1993).

## ٢٢.١ الإشراف على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المتعلقة بالمعوقين

في أواخر العام ١٩٩٤، أصدرت لجنة الأمم المتحدة حول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تذكيراً مهماً مفاده ما يلي: بغض النظر عن النصوص الدولية المعتمدة خلال السنوات المنصرمة من جانب منظمة العمل الدولية والأمم المتحدة، لم تول الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الاهتمام الكافي لكي يتمتع المعوقون بكامل الحقوق ذات الصلة (تعليق عام رقم ٥ (١٩٩٤)). وإذ عزت اللجنة غياب حكم صريح حول المعوقين عن العهد إلى عدم إدراك أهمية معالجة هذا الموضوع صراحةً عوضاً عن الاكتفاء بذكره ضمناً عند صياغة العهد منذ ٢٥ عاماً، لفتت الانتباه إلى عدد من النصوص الدولية الحديثة المتعلقة بحقوق الإنسان والتي تطرقت صراحةً إلى مسألة الإعاقة وهي:

- اتفاقية حقوق الطفل (المادة ٢٣)
- الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (المادة ١٨ (٤))
- البروتوكول الإضافي إلى اتفاقية حقوق الإنسان الأمريكية في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (المادة ١٨).

وذكرت اللجنة الحكومات بأنها مسؤولة عن معالجة الظروف التي تؤدي إلى التقاعس وعن معالجة نتائج الإعاقة. وأشارت اللجنة إلى حدة آثار التمييز المستند إلى الإعاقة في مجالات التعليم والاستخدام والإسكان والنقل والحياة الثقافية والنفوذ إلى الأماكن والخدمات العامة. أمّا بشأن الحق في العمل الملحوظ في مواد العهد من ٦ إلى ٨، فقد رأت اللجنة بأن التمييز مستشر وواضح في مجال العمل. واعتبرت اللجنة أن مجال العمل هو أكثر المجالات التي يتجلى فيها التمييز. في معظم الدول، تتعدى معدلات البطالة بين المعوقين ضعفي أو ثلاثة أضعاف معدلات البطالة بين صفوف غير المعوقين. وغالباً ما يعمل المعوقون في وظائف بأجر منخفض قلماً تتمتع بالحماية الاجتماعية والقانونية فيعزلون عن سوق العمل العام. وكما أفادت منظمة العمل الدولية أكثر من مرة، تشكل العقبات المادية مثل وسائل النقل والمسكن ومقرات العمل غير المجهزة أبرز الأسباب التي تحول دون توظيف المعوقين.

ولفتت اللجنة الانتباه إلى النصوص الشاملة والقيّمة التي أعدتها منظمة العمل الدوليّة بما فيها الاتفاقية رقم ١٥٩ وحثّت الدول الأطراف في العهد الدولي إلى النظر في المصادقة على الاتفاقية.

وأشارت اللجنة إلى تشابه الوسائل التي يجب أن تعتمدهما الدول الأطراف لتطبيق موجباتها الملحوظة في العهد حيال المعوّقين وتلك المتعلقة بموجبات أخرى. وتشمل الحاجة إلى تقويم طبيعة وحجم المشاكل داخل الدولة المعنيّة من خلال الإشراف المنتظم والحاجة إلى اعتماد سياسات وبرامج مفصّلة على قياس الحاجات وسنّ التشريعات المناسبة لمنع التمييز وإزالة التشريعات التمييزيّة واعتماد أحكام خاصّة بالميزانية أو اللجوء عند الضرورة إلى التعاون والدعم الدوليين. ولعلّ التعاون الدولي عنصراً أساسياً في تمكين بعض الدول النامية من إتمام واجباتها بموجب العهد.

ولفتت اللجنة الانتباه إلى وضع النساء ذات الإعاقة. وأكدت على أنّه «غالباً ما يعامل المعوّقون معاملة تنكر نوعهم الاجتماعي. وعليه، غالباً ما يتم إهمال التمييز المزدوج الذي تعاني منه النساء ذات الإعاقة. ورغم الدعوات المتعددة التي تطلقها الأسرة الدوليّة لإيلاء مزيد من الانتباه لوضعها، لم تبدل الجهود الكافية خلال العقد». وحثّت اللجنة الدول الأعضاء على معالجة وضع النساء ذات الإعاقة مع إعطاء الأولوية لتطبيق البرامج الخاصة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ويطبّق الحقّ في التمتع «بشروط عمل عادلة ومرضية» (المادة ٧ من العهد) على كلّ العمّال المعوّقين أكانوا يعملون في سوق العمل الحر أو في العمالة المحميّة. كما يطبّق الحقّ في الانضمام إلى النقابة (المادة ٨) على كلّ العمّال المعوّقين. وترتدي برامج الضمان الاجتماعي والمحافظة على الدخل أهمية كبرى بالنسبة إلى المعوّقين. وأشارت اللجنة إلى قواعد الأمم المتحدة الموحدة التي تنص على ضرورة أن تقدم الدول الدعم الكافي للمعوقين الذين فقدوا دخلهم أو انخفض دخلهم مؤقتاً أو حرّموا من فرص العمل نتيجة للعجز أو لعوامل تتصل بالعجز. ويجب أن يعكس هذا الدعم الحاجات الخاصة وسائر النفقات المتعلقة بالعجز. وتضيف اللجنة بأنّه لا بد من توفير الدعم للأفراد الذين يضطّعون برعاية شخص معوّق (النساء عامة) وهم غالباً ما يحتاجون إلى الدعم المالي نظراً لدور الرعاية الذي يؤدونه.

## ٢٣.١ إعلان كوبنهاغن

اعتمدت القمة العالميّة للتنمية الاجتماعية في آذار/مارس ١٩٩٥، إعلان وبرنامج عمل كوبنهاغن الذي لحظ بأنّ المعوّقين الذين يشكلون أكبر أقليّات العالم معرّضون للفقر والبطالة والتمييز الاجتماعي. أمّا لجهة الاستخدام، فقد تعهّد رؤساء الدول والحكومات خلال مشاركتهم في القمة بوضع خلق فرص العمل وخفض البطالة وتعزيز الاستخدام المجزي لجهة الأجر في صلب استراتيجياتهم وسياساتهم الحكوميّة مع احترام حقوق العمّال كاملةً ومع إيلاء المجموعات المستضعفة والأفراد بمن فيهم المعوّقين اهتماماً خاصاً. ويشدّد الإعلان وبرنامج العمل على ضرورة إزالة أشكال التمييز كافة بما فيه «اتخاذ تدابير فعالة لوضع حدّ للتمييز ضد المعوّقين بجميع أشكاله، سواء بحكم القانون أو بحكم الواقع»

(الفقرة ١٥ (i)). وبإشارة واضحة للاستخدام، يفيد البرنامج بأن توسيع فرص العمل المتاحة للمعوقين يقتضي ما يلي:

- (أ) «ضمان عدم تمييز القوانين والأنظمة ضدَّ المعوقين؛
- (ب) اتخاذ تدابير فعالة، مثل تنظيم خدمات الدعم واستبطان نظم للحوافز ودعم نظم المساعدة الذاتية والمشاريع الصغيرة؛
- (ت) إجراء التعديلات الملائمة في مكان العمل لاستيعاب الأشخاص المعوقين، بما في ذلك تشجيع التكنولوجيات المبتكرة في هذا الشأن؛
- (ث) استحداث أشكال بديلة من العمالة، مثل العمالة المدعومة للمعوقين الذين يحتاجون إلى هذه الخدمات؛
- (ج) تعزيز الوعي العام داخل المجتمع بشأن أثر التصوير النمطي السلبي للمعوقين على مشاركتهم في سوق العمل (الفقرة ٦٢).

ولا يتوانى الإعلان وبرنامج العمل عن ذكر الحاجة إلى تطبيق المساواة بين الرجل والمرأة بمن فيهم المعوقين. وتلتزم الأطراف الموقعة على الإعلان في مجال العمل والعمالة بما يلي:

- تشجيع تغيير المواقف والهياكل والسياسات العامة والقوانين والممارسات، بغية إزالة جميع العقبات التي تحول دون التمتع بكرامة الإنسان والمساواة والإنصاف في الأسرة والمجتمع وتشجيع مشاركة النساء الحضريرات والريفيات والنساء المعوقات مشاركة كاملة في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، بما في ذلك صوغ السياسات والبرامج العامة وتنفيذها ومتابعتها (الالتزام ٥ (أ))؛
- تعزيز وبلوغ أهداف تضمن حصول الجميع بشكل منصف على تعليم من نوعية جيدة... بإذنين جهوداً خاصة لتصحيح أوجه اللامساواة المتصلة بالأوضاع الاجتماعية وبدون أي تمييز على أساس العرق أو الأصل القومي أو الجنس أو السن أو العجز (الالتزام ٦)؛
- الحرص على نفاذ المعوقين إلى إعادة التأهيل وسائر الخدمات المعيشية المستقلة والتكنولوجيا المساعدة لتمكينهم من التمتع بأقصى درجات الرفاه والاستقلالية والمشاركة الكاملة في المجتمع (الالتزام ٦ (ن)).

ويؤكد برنامج العمل على أن التمكين والمشاركة أساسيان لبلوغ الديمقراطية والتناغم والتنمية الاجتماعية والمساواة بين الجنسين ومشاركة المرأة الكاملة في النشاطات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية: «فلا بد من إزالة العقبات أمام مشاركة المرأة في اتخاذ القرارات والتعليم وخدمات الرعاية الصحية والاستخدام المنتج...» (ص ٢٩).

ويدعو البرنامج الحكومات إلى تعزيز نوعيّة العمل والاستخدام عبر القيام من بين أمور أخرى ب:

- التقييد بالالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان التي تتعهد بها وتنفيذها تنفيذاً كاملاً
- حماية وتعزيز الاحترام لحقوق العمال الأساسية وحرية تكوين الجمعيات والحق في التنظيم وفي المساومة الجماعية والأجر المتساوي عن العمل المتساوي في القيمة، وعدم التمييز في العمالة والتنفيذ التام لاتفاقيات منظمة العمل الدولية في حالة الدول الأطراف في تلك الاتفاقيات (الفصل الثالث).

### ٢٤. ١ تعديل معاهدة الاتحاد الأوروبي بشأن حظر التمييز

ينظر الاتحاد الأوروبي إلى الإعاقة على أنها شأن من شؤون السياسة الاجتماعية. وأصدرت المفوضية الأوروبية ورقة عمل سياسة اجتماعية عام ١٩٩٤ تضم ما يلي:

- تعترف المفوضية بضرورة دمج الحق في تساوي الفرص في سياسات الاتحاد الأوروبي
- تحرص من خلال الآليات المناسبة على الأخذ بحاجات المعوقين لدى اعتماد البرامج والمبادرات التشريعية ذات الصلة
- تعد بإعداد صك مناسب يؤيد قواعد الأمم المتحدة الموحدة بشأن تحقيق تكافؤ الفرص للمعوقين
- تعد بإعداد مدونة ممارسة حسنة تطبق على سياسات وممارسات موظفيها لجهة استخدام المعوقين
- أكدت على ضرورة النظر جدياً، عندما تسنح الفرصة في مراجعة المعاهدات التأسيسية للاتحاد الأوروبي، في ذكر مكافحة التمييز على أساس الإعاقة.

وفي كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦<sup>٥</sup>، اعتمد مجلس الاتحاد الأوروبي الاجتماعي قراراً يعيد التأكيد على التزام الدول الأعضاء ب:

- المبادئ والقيم الواردة في القواعد الموحدة للأمم المتحدة
- الأفكار الواردة في قرار مجلس أوروبا للعام ١٩٩٢ حول سياسة متماسكة لإعادة تأهيل المعوقين (أنظر ١.١ أ)
- مبدأ تكافؤ الفرص لدى وضع سياسات شاملة في مجال إعادة التأهيل
- مبدأ تفادي أو إزالة مختلف أشكال التمييز السلبية على أساس الإعاقة.

وفي كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦ أيضاً، وافق المؤتمر الحكومي الدولي (ICG) الذي ضم رؤساء حكومات الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي لمراجعة معاهدات الاتحاد، على إدخال مادة جديدة على مسودة المعاهدات المراجعة تحظر التمييز على أسس متعددة بما فيها الإعاقة. ولكن ما تمّت الموافقة عليه في معاهدة أمستردام عام ١٩٩٧، كان نسخة ملطفة عمّا تمّ الاتفاق عليه في المؤتمر:

«... إن المجلس، إذ يعمل بإجماع أعضائه على مقترح رفعته المفوضية وبعد استشارة البرلمان الأوروبي، يمكن أن يأخذ التدابير اللازمة لمكافحة التمييز على أساس الجنس أو العرق أو الأصل القومي أو الدين

(٥) انضمت السويد وفنلندا والنمسا إلى الاتحاد الأوروبي عام ١٩٩٥.

أو المعتقد أو الإعاقة أو السن أو الميل الجنسي» (المادة ١٣).

وبينما جرى الترحيب بالتعديل على اعتباره خطوة في الاتجاه الصحيح، لم يأت على قدر توقعات الكثيرين خاصةً لجهة الإجماع عليه وطبيعة الحكم الاختيارية.

## ٢٥.١ مجلس أوروبا: الميثاق الأوروبي الاجتماعي

يعالج الميثاق الأوروبي الاجتماعي الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. طُرِح الميثاق الأساسي على التوقيع عام ١٩٦١ ودخل حيز التنفيذ عام ١٩٦٥، ثم أُضيف إليه مرفق عام ١٩٨٨ وخضع لمراجعة وافية عام ١٩٩٦ (المراجع الواردة في النص أعلاه مقتبسة عن نسخة العام ١٩٩٦). وأولى المجلس، عند بلورة الميثاق، اهتماماً خاصاً لعمل منظمة العمل الدولية والتدابير التي اعتمدها.

يحدد القسم ١ المبادئ الأساسية التي تتعهد الدول الأعضاء بقبولها. وهي تشمل حقّ الجميع في النفاذ إلى منشآت مناسبة للتوجيه المهني (المادة ٩) والتدريب المهني (المادة ١٠)، وحقّ المعوّقين في الاستقلالية والاندماج الاجتماعي والمشاركة في حياة المجتمع (المادة ١٥) وحقّ الجميع في الاحتماء من الفقر والإقصاء الاجتماعي (المادة ٣٠).

يسرد القسم ١١ موجبات الأطراف المعنية كما نصّت عليها ٣١ مادة في القسم ١، والتي تفضي إلى حماية الحقوق في ما يزيد عن مائة مجال. ويرد في المادة ١٥ على سبيل المثال ما يلي:

«بهدف ضمان ممارسة المعوّقين الفعلية لحقّهم في الاستقلالية والاندماج الاجتماعي والمشاركة في حياة المجتمع، بغض النظر عن سنّهم وطبيعة إعاقتهم أو مصدرها، تتعهد الأطراف بما يلي:

١. اتخاذ التدابير اللازمة لتزويد الأفراد بالتوجيه والتعليم والتدريب المهني ضمن إطار

الخطط العامة كلّما كان ذلك ممكناً، وإلا من خلال الهيئات المختصة العامة والخاصة؛

٢. تعزيز النفاذ إلى فرص العمل من خلال التدابير الآيلة إلى تشجيع أصحاب العمل على

توظيف المعوّقين والإبقاء عليهم في بيئة عمل عادية وتكييف ظروف العمل مع حاجات

المعوّقين، أو عندما يتعذر ذلك بسبب الإعاقة، العمل على تدبير العمالة المحمية بما يتناسب

ومستوى الإعاقة. في بعض الأحيان قد تفرض هذه التدابير اللجوء إلى خدمات التوظيف

أو الدعم الخاصة؛

٣. تعزيز اندماجهم ومشاركتهم الكاملة في حياة المجتمع وبخاصة من خلال التدابير التي

تشمل المساعدات التقنية وتوسيع لتخطي عقبات التواصل والحركية وتضمن النفاذ إلى

وسائل النقل والسكن والنشاطات الثقافية والترفيهية.»

بغض النظر عن تسمية الميثاق الأوروبي الاجتماعي، فهو معاهدة ملزمة قانوناً. ولكن عدد الحقوق المحمية رهن بمصادقة الأطراف المعنية على الميثاق الأساسي أو البروتوكول الإضافي للعام ١٩٩٨ أو

الميثاق المراجع للعام ١٩٩٦. مثلاً بموجب القسم ١١١ من ميثاق العام ١٩٩٦، يتوجّب على الطرف الموقع على المعاهدة الالتزام بست مواد على الأقل من أصل ٩ مواد واردة في القسم ١١. ولم تدرج المادة ١٥ في هذه اللائحة الأساسية. إضافة إلى ذلك، على الطرف المتعاقد أن يوافق على الالتزام بمواد إضافية أو فقرات مرقمة يختارها من القسم ١١ شرط أن يفوق عدد المواد الملتزم بها ١٦ مادة وعدد الفقرات المرقمة ٦٣ فقرة. وتلتزم الدول الأعضاء التي لم تصادق إلا على الميثاق الأساسي بخمس مواد أساسية على الأقل من أصل سبعة إضافة إلى خمس مواد أخرى أو ٤٥ فقرة.

ومع أنّ ميثاق أوروبا الاجتماعي يسمح باختيار الموجبات «حسب الطلب»، يُعتبر مع ذلك ميثاقاً قيماً لا بد من تشجيع المزيد من الدول الأعضاء على المصادقة عليه. ولا بدّ من أن تتبّه المنظمات غير الحكومية بشكل خاص إلى أهميته لجهة تعزيز حقوق المعوّقين (Kenny 1997; Council of Europe 1997a, 1997b).

## ٢٦.١ الاتفاقية الأميركية البيئية

اعتمدت الاتفاقية الأميركية البيئية لمكافحة كافة أشكال التمييز ضد المعوّقين في حزيران/يونيو ١٩٩٩. ولا تضمّ الاتفاقية أية حقوق وهي أول معاهدة إقليمية تحدد التمييز ضد المعوّقين. وتعني عبارة «التمييز ضد المعوّقين» في هذه الاتفاقية مختلف أشكال التمييز أو الإقصاء أو الحظر المبني على إعاقة أو سجل إعاقة حالية أو ماضية، والتي تهدف أو تحول دون الاعتراف بحقوق المعوّق الإنسانية أو حرياته الأساسية أو تمتعه بها أو ممارستها (المادة ١.١).<sup>(١٢)</sup>

## ٢٧.١ عقد إفريقيا للمعوّقين

أعلن رؤساء الدول الأعضاء في منظمة الوحدة الإفريقية في تموز/يوليو ٢٠٠٠ عن عقد إفريقيا للمعوّقين (١٩٩٩-٢٠٠٩). واعتمد بالإجماع المشاركون في المؤتمر الإفريقي حول عقد إفريقيا في شباط/فبراير ٢٠٠٢ خطة عمل للقارة الإفريقية. وتهدف خطة العمل إلى توجيه الدول الأعضاء في منظمة الوحدة الإفريقية حول كيفية بلوغ هدف العقد أي التمكين والمشاركة الكاملة والمساواة للمعوّقين في إفريقيا. وتضم خطة العمل جملة تدابير يتوجب على الدول الأعضاء اتخاذها لبلوغ أهداف تعزيز مشاركة المعوّقين في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية ولضمان وتحسين النفاذ إلى التدريب والاستخدام.

## ٢٨.١ ميثاق الاتحاد الأوروبي بشأن الحقوق الأساسية

صدر ميثاق الاتحاد الأوروبي بشأن الحقوق الأساسية عن قمة نيس الأوروبية في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠. ويحدد الميثاق للمرة الأولى في تاريخ الاتحاد الأوروبي، مجموعة الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية الخاصة بالمواطنين الأوروبيين وبمختلف المقيمين في الاتحاد الأوروبي بمن فيهم المعوّقين. ولعلّ أبرز الأحكام المتعلقة بالعمل والاستخدام هي:

- الحق في الكرامة الإنسانية (المادة ١)
- الحق في التعليم وفي النفاذ إلى التدريب المهني والتدريب المستمر (المادة ١٠١٤)
- الحق في العمل وفي ممارسة مهنة اختيرت بحرية وتمت الموافقة عليها (المادة ١٠١٥)
- حظر أي تمييز مرتكز على أي أساس كان بما فيه الإعاقة (المادة ٢١)
- ضمان المساواة بين الرجل والمرأة في مختلف المجالات بما فيها الاستخدام والعمل والأجر (المادة ٢٣)
- حق المعوقين في الاستفادة من التدابير المصممة لضمان استقلاليتهم ودمجهم في المجتمع والعمل ومشاركتهم في الحياة الاجتماعية (المادة ٢٦)
- الحق في الحصول على خدمة توظيف مجانية (المادة ٢٩)
- الحق في الاحتماء من أي صرف غير مبرر بما يتوافق وقانون المجموعة والقوانين والممارسات الوطنية (المادة ٣٠)
- الحق في فرص عمل تحترم الصحة والسلامة والكرامة (المادة ٣١)
- الحق في الحصول على منافع الضمان الاجتماعي والخدمات الاجتماعية (المادة ٣٤).

كان من المفترض أن يُدمج الميثاق في دستور مقترح للاتحاد الأوروبي، لكن الرؤساء الأوروبيين اتفقوا في حزيران/يونيو ٢٠٠٧ على استبدال الدستور المقترح «بمعاهدة إصلاح» جديدة. أمّا القرار بشأن إنفاذ الميثاق قانوناً فينتظر النتيجة التي ستؤول إليها المحادثات حول «معاهدة الإصلاح».

## ٢٩.١ توجيه الاتحاد الأوروبي بشأن التمييز

اعتمد وزراء الاتحاد الأوروبي للشؤون الاجتماعية أواخر العام ٢٠٠٠، توجيهاً جديداً حول التمييز في الاستخدام. ويحظر التوجيه التمييز المباشر وغير المباشر على أسس متعددة بما فيها الإعاقة، وينطبق على معايير الاختيار وظروف الاستخدام والتوجيه المهني والتدريب المهني والاستخدام وظروف العمل بما فيها الأجر وغيرها. والأهم أن التوجيه ينص على ضرورة «التكيف المعقول»، بما معناه أنه يتوجب على أصحاب العمل اتخاذ التدابير المناسبة حيثما تقتضي الحاجة لتمكين المعوقين من النفاذ إلى العمل أو المشاركة فيه أو التقدم فيه أو لتأمين التدريب، إلا إذا ترتب عن هذه التدابير «أعباء مهولة» على صاحب العمل.

أمّا في ما يتعلق بالسن والإعاقة، فالتوجيه سمح للدول الأعضاء بالعمل لمدة ثلاث سنوات إضافية، إذا اقتضت الحاجة، بعد السنوات الثلاث الملحوظة، لإدراج التوجيه في القانون الوطني. وطُلب إلى أية دولة عضو تتخذ هذا التدبير أن ترفع تقريراً سنوياً للمفوضية الأوروبية تشرح فيه التقدم الذي أحرزته في سبيل التطبيق.

## ٣٠.١ النساء ذات الإعاقة

ترتدي حقوق الإنسان كافةً طابعاً شاملاً وهي تشمل صراحةً النساء والرجال المعوقين، حيث يولد جميع الناس سواسية ولهم نفس الحقوق في الحياة والرفاهية، والتعليم والعمل، والعيش باستقلال، والمشاركة

النشطة في جميع جوانب المجتمع. وعليه، فإن أي تمييز مباشر أو غير مباشر بحق شخص معوق رجلاً أو امرأة يشكل انتهاكاً لحقوقه.

وتعتبر النساء ذات الإعاقة أكثر عرضة للتمييز، أولاً لأنها امرأة وثانياً لأنها معوقة. كما تتعرض النساء ذات الإعاقة إلى المزيد من التمييز بسبب فقرها. وغالباً ما يتم تجاهل هذا التمييز المضاعف بحق النساء ذات الإعاقة لأن المعوقين غالباً ما يلقون معاملة تنكر نوعهم الاجتماعي. كما يُعزى الإهمال إلى عدم توفر ما يكفي من المعلومات حول حجم التمييز أو أثره. ولا يُلمس أي تحسن لهذا الوضع، ففي العام ١٩٩٣ على سبيل المثال، أعرب المقرر الخاص آنذاك للجنة الأمم المتحدة الفرعية حول إزالة التمييز وحماية الأقليات عن خيبته حيال «نقص البيانات المرجعية المتعلقة بالمشاكل الخاصة بالنساء ذات الإعاقة» (Depouy 1993, p20). وتعني قواعد الأمم المتحدة الموحدة بشأن تحقيق تكافؤ الفرص للمعوقين المعتمدة في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣ المعوقين كافةً بغض النظر عن النوع الاجتماعي والعرق والسن الخ. ولكنها بالكاد تشير مباشرة إلى البعد الجنسي وهو ما أسف بشأنه المقرر الخاص في لجنة الأمم المتحدة للتنمية الاجتماعية (الأمم المتحدة ٢٠٠٢، ص ٢٠).

وورد في تقرير العام ١٩٩٨ حول أول مسح بشأن تطبيق الاتفاقية ١٥٩ والتوصية ١٦٨ في الدول التي صادقت وتلك التي لم تصادق على الاتفاقية، تعليقاً مقتضب حول المساواة في الفرص والمعاملة بين العمال المعوقين والعمال الموهوبين.

يواجه المعوقون عقبات عديدة في نضالهم من أجل المساواة. ومع أن الرجال والنساء المعوقين عرضة للتمييز، إلا أن المرأة ذات الإعاقة تواجه تمييزاً مزدوجاً بسبب جنسها وإعاقتها. وتعتبر المرأة ذات الإعاقة عرضة للفقر والعوز والامية أكثر منه المعوق حيث تقتصر المهارات المهنية غالبية المعوقات يعانين من البطالة. وهن لا ينفذن إلى خدمات إعادة التأهيل وغالباً ما يفتقرن إلى الدعم الأسري أو المجتمعي ويعانين تهميشاً اجتماعياً بسبب الإعاقة. إن الوضع مأساوي، وقد أشار المدير العام للمنظمة عام ١٩٨١ إلى أن المرأة ذات الإعاقة غالباً ما تُحرم من حقوقها الإنسانية (منظمة العمل الدولية: تقرير المدير العام، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٦٧، جنيف، ١٩٨١).

وطُلب إلى الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لإزالة كافة أشكال التمييز ضد المرأة تضمين المعلومات حول النساء ذات الإعاقة في تقاريرها الدورية. وبالكاد ضُمَّت عيّنة عن التقارير تم مسحها عام ٢٠٠١ (Quin & Degner 2002) أي معلومات مفيدة حول التمييز المزدوج الذي تتعرض له النساء ذات الإعاقة.

وتعترف اتفاقية الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة ٢٠٠٦ بالوضع الخاص للنساء ذات الإعاقة. وتقرّ الدول الأطراف بأن «النساء والفتيات ذات الإعاقة يتعرضن لأشكال متعددة من التمييز، وأنها ستتخذ في هذا الصدد التدابير اللازمة لضمان تمتعهن تمتعاً كاملاً وعلى قدم المساواة بجميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية». كما تلتزم الدول الأطراف «باتخاذ جميع التدابير الملائمة لكفالة التطور الكامل والتقدم والتمكين للمرأة، بغرض ضمان ممارستها حقوق الإنسان والحريات الأساسية المبينة في الاتفاقية والتمتع بها» (المادة ٦)

### ١،٣٠،١ حواجز الاستخدام أمام النساء ذات الإعاقة

يواجه المعوقون بشكل عام مشاكل لدخول سوق العمل الحر. ولكن من زاوية النوع الاجتماعي، يتمتع المعوق بالمقارنة مع النساء ذات الإعاقة بفرصة مضاعفة للحصول على عمل. مثلاً تفيد دراسة أجريت في الولايات المتحدة أنّ حوالي ٤٢٪ من الرجال المعوقين يشاركون في القوى العاملة بالمقارنة مع ٢٤٪ للنساء. كما لحظت أنّ ٣٠٪ من المعوقين يعملون بدوام كامل مقارنةً مع ١٢٪ من المعوقات. وتكسب المرأة ذات الإعاقة التي تعمل بدوام كامل ٥٦٪ فقط مما يجنيه المعوق الذي يعمل بدوام كامل (Bowe ١٩٨٤). لم تسجّل إلا نسبة ٣٪ من المعوقات في قوى العمل في غانا (١٩٩٦)، ٣، ٠٪ في الهند (١٩٩١) و ١٩٪ في الفلبين (١٩٩٢). وتعمل معظم المعوقات في القطاع غير النظامي (Messel, 1997). وعندما تعمل النساء ذات الإعاقة، تختبر معايير الاستخدام والعمل غير المتكافئة، والنفوذ غير المتكافئ إلى التدريب وإعادة التدريب والنفوذ غير المتكافئ إلى الائتمان وسائر موارد الإنتاج، والأجر غير المتساوي للعمل المتساوي والفصل الوظيفي، ونادراً ما تشارك في اتخاذ القرارات الاقتصادية (منظمة العمل الدولية، ١٩٩٦).

وينجرف العالم في تيار يقضي بعدم إحالة النساء ذات الإعاقة إلى التدريب المهني فتتخذ بصعوبة إلى برامج إعادة التأهيل والتساوي في التدريب. وفي حال إعادة تأهيل المرأة تأهيلاً ناجحاً، غالباً ما يفضي ذلك إلى عمل جزئي لا بل إلى البطالة. ويرى مستشارو التأهيل والرأي العام لغاية اليوم بأن المرأة ذات الإعاقة غير نشيطة أو مستقلة وهي عاجزة أو غير مهتمة في خوض نشاط يؤدي إلى الاستخدام. وأفادت الدراسات بأن معظم البرامج المصممة لمساعدة المعوقين حتى في الدول الثرية، مثل برامج الدخل الإضافي وضمان الإعاقة وتعويض العمّال والتأهيل المهني، مجحفة بحق المرأة بسبب علاقتها بنسب المشاركة في سوق العمل. فلا تحظى المرأة بمعاشات منخفضة بالمقارنة مع الرجل وحسب، بل إنّها تحصل على إعانات أدنى. ورغم تزايد حاجات المرأة ذات الإعاقة فهي تتلقى دعماً أقل من برامج دعم الدخل العامة (Mudrick, 1988).

وتلحظ لجنة تطبيق الاتفاقيات والتوصيات في منظمة العمل الدولية في تقرير المسح العام بشأن الاتفاقية رقم ١٥٩ والتوصية رقم ١٦٨ بأن التقارير التي رفعتها الحكومة تشير إلى أنّ معظم الدول تطبق مبدأ تكافؤ الفرص في مجالات التعليم والتدريب والاستخدام من دون أي تمييز على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو أي أساس آخر مثل الإعاقة. ولكن يقضي الاتجاه العام بإطلاق مبادرات خاصة بالمعوقين ولكن من دون استهداف النساء ذات الإعاقة باعتبارهن مجموعة مستضعفة بحاجة إلى الدعم. وعليه، نظراً لحداية الإطار القانوني من حيث النوع الاجتماعي، يمكن أن تتعرض النساء ذات الإعاقة إلى التمييز منذ دون أن يسجل ذلك.

وقد اتخذت منظمة العمل الدولية جملة تدابير بهدف مكافحة التمييز الذي يلحق بالنساء ذات الإعاقة في مجالي التدريب والاستخدام انعكست في عدد من المعايير والقرارات والبيانات السياسية. وأكد آخر قرار اعتمده منظمة العمل الدولية عام ١٩٩١ بشأن العاملة على اهتمام المنظمة بالعاملة بما فيها

المرأة ذات الإعاقة. ومؤخراً نصت الاتفاقية ١٥٩ على احترام المساواة في الفرص والمعاملة بين العمّال المعوّقين نساءً ورجالاً. ويمكن ضمّ الاتفاقية إلى استراتيجية لإزالة العقبات أمام مشاركة المرأة ذات الإعاقة الكاملة ودمجها في تيار المجتمع والاقتصاد (منظمة العمل الدولية ١٩٩٨، ص. ٥٣-٦٣).

ولا تحظى شؤون النساء ذات الإعاقة بالاهتمام الكافي. وخلصت دراسة حول سياسات الاستخدام الخاصة بالمعوّقين أجرتها المفوضية الأوروبية إلى أنّ «سياسات الإعاقة لا تلحظ بما يكفي مسائل النوع الاجتماعي وبالكد تنوّف المعلومات حول اختلاف أثر سياسات الاستخدام الخاصة بالمعوّقين على النساء والرجال» (EC 2000).

### ٣١.١ التعليم والتدريب

تعتبر عمليّتا مواءمة الأفراد للوظائف ومواءمة الوظائف للأفراد عمليّتين متعدّتي الوجوه. ولا تنفك منظمة العمل الدولية تسلّط الضوء على دور التعليم والتدريب. وعادت المنظمة إلى التذكير بهذين الموضوعين خلال انعقاد مؤتمر العمل الدولي عام ٢٠٠٠. وأشار المؤتمر إلى أنّ التعليم والتدريب أساسيان لنمو العمل والاقتصاد والتنمية الاجتماعيّة.

«ويشكل كلّ من التعليم والتدريب وسيلةً لتمكين الأفراد من تحسين نوعيّة العمل وتنظيمه وتعزيز إنتاجية الأفراد وزيادة دخل العمّال وتحسين تنافسيّة الشركات وتعزيز أمن العمل والمساواة الاجتماعيّة والدمج. وعليه يشكل التدريب والتعليم ركناً أساسياً من أركان العمل اللائق» (منظمة العمل الدولية، ٢٠٠٠ - الفقرة ٣).

وشدّد المؤتمر على ضرورة أن يغطّي التعليم والتدريب الجميع وأن يستهدف ذوي الحاجات الخاصة بمن فيهم المعوّقين. وإضافةً إلى التعليم والتدريب، يؤدي التوجيه المهني والمشورة وممارسات التوظيف والاستخدام والانتقاء والمعلومات المتعلقة بالتعليم وسوق العمل وتصميم العمل وحسابات العمل وظروف العمل والمكافآت والمواقف والحوافز أدواراً مترابطةً في عمليّة الاستخدام برمتها، فلا بدّ أن تشكل جزءاً من سياسة العمل والاستخدام الخاصة بالمعوّقين (لاقتراحات مفصلة حول استراتيجيات وممارسات التوظيف، Murray and Heron 2003, Heron and Murray 2003).

وتعترف اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة بأهمية معالجة هذه المسائل. فالمادة ٢٤ تركّز على التعليم، غير أنها تتضمن تعهداً من الدول الأطراف تكفل بموجبه إمكانية حصول الأشخاص ذوي الإعاقة على التدريب المهني وتعليم الكبار والتعليم مدى الحياة، دون تمييز وعلى قدم المساواة مع الآخرين. وتحقيقاً لهذه الغاية، تكفل الدول الأطراف توفير الترتيبات التيسيرية المعقولة للأشخاص ذوي الإعاقة (المادة ٢٤ (٥)). وتشمل المادة ٢٦ حول التأهيل وإعادة التأهيل التزاماً من الدول الأعضاء بتوفير خدمات وبرامج شاملة للتأهيل وإعادة التأهيل وتعزيزها وتوسيع نطاقها، وبخاصة في مجالات العمل، والتشجيع على وضع برامج التدريب الأولي والمستمر للأخصائيين والموظفين العاملين في مجال تقديم خدمات التأهيل وإعادة التأهيل. أما المادة ٢٧ حول العمل والعمالة فتطلب من الدول الأطراف أن تحمي أعمال الحق في العمل وتعزّزه، بما في ذلك حق أولئك الذين تصيبهم الإعاقة خلال عملهم، وذلك عن طريق اتخاذ الخطوات المناسبة بما في ذلك سن التشريعات، لتحقيق عدة أهداف

منها تمكين الأشخاص ذوي الإعاقة من الحصول بصورة فعالة على البرامج العامة للتوجيه التقني والمهني وخدمات التوظيف والتدريب المهني والمستمر، وتعزيز برامج إعادة التأهيل المهني والوظيفي والاحتفاظ بالوظائف والعودة إلى العمل لصالح الأشخاص ذوي الإعاقة (المادة ٢٧ (د) و(ك)).

### ٣٢.١ السنة الأوروبية للأشخاص ذوي الإعاقة

أعلن الاتحاد الأوروبي عام ٢٠٠٣ السنة الأوروبية للأشخاص ذوي الإعاقة لهدفين رئيسيين هما إذكاء الوعي حول حقوق الأشخاص المعوقين في تكافؤ الفرص وتعزيز تمتعهم الكامل وعلى قدم المساواة بهذه الحقوق. وقد منحت هذه السنة الأشخاص المعوقين والمنظمات الممثلة لهم، عبر المؤتمرات والمنتديات وغيرها من اللقاءات، فرصة ذهبية لتسليط الضوء على القضايا والسياسات الملحة.

خلال تلك السنة أيضاً، أطلقت المفوضية الأوروبية حملة إعلامية لتوعية أصحاب العمل والعمال على حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في مكان العمل. وفي شهر تموز/يوليو ٢٠٠٣، اعتمد وزراء الشؤون الاجتماعية والاستخدام في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي قراراً يناشدون به الدول الأعضاء والمفوضية والشركاء الاجتماعيين مواصلة العمل على إزالة الحواجز التي تحول دون إدماج الأشخاص المعوقين ومشاركتهم في سوق العمل. وأعدت المفوضية الأوروبية في شهر آذار/مارس ٢٠٠٣ ورقة إرشادية حول الإعاقة والتنمية لدوائر الاتحاد الأوروبي ووفوده، للحرص على أن تُعالج قضايا الإعاقة معالجة فعالية في إطار التعاون على التنمية. ولعل أهم تدبير اعتمد على مستوى الاتحاد الأوروبي خلال السنة الأوروبية للأشخاص ذوي الإعاقة كان اعتماد خطة عمل تمتد على سنوات عدة وتهدف إلى دمج قضايا المعوقين في سياسات الاتحاد الأوروبي وتنفيذ سلسلة من التدابير في مجالات أساسية من أجل إشراك المعوقين إشراكاً فعالاً في المجتمع (أنظر ١. ٣٤).

### ٣٣.١ الاتحاد الأوروبي - خطة العمل الأوروبية للإعاقة ٢٠٠٤ - ٢٠١٠

تهدف استراتيجية الاتحاد الأوروبي الطويلة المدى بشأن الإعاقة إلى تحقيق تكافؤ الفرص وترمي إلى تمكين المعوقين من التمتع بحقوقهم في الكرامة والمعاملة المتكافئة والحياة المستقلة والمشاركة في المجتمع. تقوم الإستراتيجية على دعائم ثلاث أساسية هي: تشريعات الاتحاد الأوروبي وتدابيره المضادة للتمييز التي تؤمن التمتع بالحقوق الفردية، والقضاء على الحواجز المادية التي تمنع المعوقين من ممارسة قدراتهم، ودمج قضايا الإعاقة في السلسلة الواسعة من السياسات الأوروبية التي تسهل الإشارك الفعال للأشخاص ذوي الإعاقة في المجتمع.

حرصاً على اعتماد سياسة مترابطة لتابعة السنة الأوروبية للأشخاص ذوي الإعاقة في أوروبا الموسعة<sup>٦</sup>، وضعت المفوضية الأوروبية خطة العمل الأوروبية للإعاقة عام ٢٠٠٣ باعتبارها الإطار الذي

(٦) انضمت قبرص. استونيا، هنغاريا، لاتفيا، ليتوانيا، مالطا، بولندا، سلوفاكيا وسلوفانيا الى الإتحاد الأوروبي عام ٢٠٠٤، وانضمت كل من بلغاريا ورومانيا عام ٢٠٠٧ ليشكلوا معاً مجموع ٢٧ دولة عضواً.

توضع من ضمنه استراتيجية الاتحاد الأوروبي للإعاقة. تعتبر سياسات الإعاقة ضمن الاتحاد الأوروبي من مسؤولية الدول الأعضاء، ولكن يتعين على الدول الأعضاء مراعاة خطة العمل مراعاة تامة عند تطوير سياساتها الوطنية الخاصة بالإعاقة. تغطي خطة العمل الأوروبية الممتدة بين ٢٠٠٤-٢٠١٠ على مراحل متتابعة: تمتد المرحلة الأولى من ٢٠٠٤ إلى ٢٠٠٥ في حين تمتد المرحلة الثانية من ٢٠٠٦ إلى ٢٠٠٧.

بالرغم من أن معدل البطالة لدى المعوقين يوازي ضعف المعدل نفسه لدى غير المعوقين، توصل تحليل أولي قامت به المفوضية للمرحلة الأولى من خطة العمل إلى أن دمج قضايا الإعاقة في السياسات العامة قد نجح في بعض المجالات، بما فيها الاستخدام. أمّا النتيجة الأبرز والإشراك الأنجح للأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل فتحققاً عبر الجمع ما بين دمج الإعاقة في السياسات العامة واعتماد التدابير التي تستهدف الإعاقة تحديداً (EC 2005, p 8). واليوم باتت المفوضية تعتبر دمج قضايا الإعاقة في السياسات العامة محورياً للمضي قدماً.

أمّا المرحلة الثانية لخطة العمل فتركز على الإشراك الفعال للمعوقين في المجتمع، انطلاقاً من قيم منها تلك المكرّسة في اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة. وتركز التحركات ذات الأولوية على رفع معدلات الاستخدام والنشاط وتعزيز الوصول إلى خدمات الدعم والعناية الجيدة وتسهيل الوصول إلى السلع والخدمات بما في ذلك وسائل النقل العام والأماكن العامة وتحسين مصداقية البيانات وقابليتها للمقارنة.

#### ١. ٣٤ - مجلس أوروبا - إعلان مالاغا ٢٠٠٣

في شهر أيار/مايو ٢٠٠٣ خلال اجتماع عقد في مالاغا، اعتمد وزراء مجلس أوروبا المسؤولين عن سياسات إدماج الأشخاص ذوي الإعاقة إعلاناً وزارياً بشأن الأشخاص المعوقين تحت عنوان «التقدم نحو المشاركة الكلية كمواطنين». فرسخ هذا الإعلان التزام الدول الأعضاء بحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية لكل من يعيش على أراضيها كما هو منصوص عليه في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. بمقتضى الاتفاقية، يتمثل الهدف الأول في العقد القادم بتحسين نوعية حياة الأشخاص ذوي الإعاقة وعائلاتهم مع التركيز على دمجهم ومشاركتهم الكاملة في المجتمع. لتحقيق الهدف المنشود، دعا الإعلان إلى اعتماد خطة عمل لتعزيز القضاء على كافة أشكال التمييز ضد الأشخاص ذوي الإعاقة من كل الأعمار، مع تركيز خاص على النساء ذات الإعاقة والأشخاص المعوقين الذين يحتاجون إلى الكثير من الدعم.

كما دعا الإعلان إلى اعتماد مقاربة متكاملة لوضع التشريعات والسياسات الوطنية والدولية بشأن الإعاقة، بحيث تعكس بحق حاجات المعوقين في كافة المجالات بما فيها التعليم والتوجيه والتدريب المهني والاستخدام والبيئة المادية والنقل والحماية الاجتماعية. ولا بد من التقدم باتجاه إشراك الأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل، وسوق العمل المفتوح إن أمكن، مع التركيز على تقييم القدرات وتطبيق السياسات الفاعلة. كما يركز الإعلان باستمرار على الحاجة إلى دمج تكافؤ الفرص للمعوقين في السياسات كافة.

## ٣٥.١ خطة عمل مجلس أوروبا ٢٠٠٦ - ٢٠١٥

بناءً على إعلان مالابا للعام ٢٠٠٢، اعتمدت لجنة وزراء الدول الأعضاء في مجلس أوروبا في شهر نيسان/أبريل ٢٠٠٦ «خطة عمل مجلس أوروبا لتعزيز حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة ومشاركتهم الكاملة في المجتمع: تحسين نوعية حياة الأشخاص ذوي الإعاقة في أوروبا ٢٠٠٦ - ٢٠١٥» (توصية مجلس أوروبا (٥)٦٠٠٢). تهدف خطة العمل هذه، التي تم إطلاقها رسمياً في بطرسبرج في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٦ في المؤتمر الأوروبي حول «تحسين نوعية حياة الأشخاص ذوي الإعاقة في أوروبا: المشاركة للجميع، الابتكار والفعالية»، إلى تأمين إطار شامل يكون مرناً وقابلاً للتكيف مع الظروف الخاصة بمختلف البلدان. والغاية من هذا الإطار وضع خارطة طريق لصانعي السياسات تمكّنهم من تصميم وتكييف وإعادة تركيز وتنفيذ الخطط والبرامج والاستراتيجيات المبتكرة الملائمة (الفقرة ١، ١، ٢)، من أجل التوصل آخر الأمر إلى دمج الإعاقة في السياسات كافة. كما يمكن لخطة العمل هذه أن تستعمل كأداة لتطبيق اتفاقية الأمم المتحدة في المنطقة الأوروبية، بدعم من منتدى التنسيق الأوروبي لخطة عمل مجلس أوروبا الذي تأسس للسهر على تنفيذ خطة العمل ومراقبتها ومتابعتها.

نطاق خطة العمل واسع ويشمل ١٥ جانباً حياتياً أساسياً وي طرح ١٥ «خط عمل» (أهداف وتدابير محددة) يتعين على الدول الأعضاء العمل بها. وتشمل خطوط العمل هذه المعلومات والاتصالات والتعليم والبيئة المادية والنقل وإعادة التأهيل والتوعية.

يشير خط العمل رقم ٥ بعنوان «الاستخدام والتوجيه المهني والتدريب» إلى أن معدلات الاستخدام والعمل لدى المعوقين متدنية جداً مقارنة بالمعدلات نفسها المسجلة لدى الأشخاص غير المعوقين: لذلك ينبغي أن تكون السياسات الرامية إلى زيادة معدل العمل متنوعة - وفقاً لقدرات الأشخاص المعوقين على العمل - وشاملة، لتذلل جميع الحواجز التي تعوق مشاركة هؤلاء في القوى العاملة (للمزيد من التفاصيل راجع الملحق ٢).

لخطة العمل هدفان هما:

- الترويج لاستخدام الأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل المفتوحة من خلال الجمع بين التدابير المناهضة للتمييز والتدابير الإيجابية.
- مكافحة التمييز وتعزيز مشاركة الأشخاص ذوي الإعاقة في التقييم والتوجيه والتدريب المهني والخدمات المتصلة بالاستخدام.
- بوسع المؤسسات الاجتماعية (كالشركات الاجتماعية والتعاونيات الاجتماعية) التي هي جزء من العمالة المفتوحة أو المشاغل المحمية أن تساهم في استخدام الأشخاص ذوي الإعاقة.

وتشمل التدابير المحددة التي ينبغي على الدول الأعضاء اعتمادها:

- دمج القضايا المتعلقة باستخدام الأشخاص ذوي الإعاقة في سياسات الاستخدام العامة؛
- إزالة كل ما لا يشجع المعوقين على العمل في أنظمة معاشات الإعاقة وتشجيع المستفيدين على العمل عندما يمكنهم ذلك؛

- مراعاة حاجات النساء ذات الإعاقة عند إرساء البرامج والسياسات المتعلقة بتكافؤ الفرص للنساء في العمل، بما فيها خدمات العناية بالأطفال؛
- الحرص على تأمين تدابير الدعم كالعمالة المحمية أو المدعومة للأشخاص ذوي الحاجات التي لا تُلبى إلا من خلال الدعم الشخصي في سوق العمل المفتوحة.

### ٣٦.١ العقد العربي لذوي الاحتياجات الخاصة

أطلق العقد العربي لذوي الاحتياجات الخاصة ٢٠٠٤-٢٠١٣ رسمياً في قمة الجامعة العربية في تونس شهر أيار/مايو ٢٠٠٤. ومن بين أهداف هذا العقد، يُطلب إلى الدول الأعضاء تعزيز الدمج الشامل لذوي الاحتياجات الخاصة في المدارس الرسمية وسوق العمل وغيرها من قطاعات المجتمع من خلال مجموعة كبيرة من التدابير، مع مراعاة خاصة لظروف النساء والأطفال ذوي الإعاقة. في مجال التدريب والعمالة، يُطلب إلى الدول الأعضاء إنشاء منظمات لتدريب الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة تراعي التكنولوجيات الحديثة ومستلزمات سوق العمل، وتشجيع المعوقين على تأسيس مشاريع صغيرة ومتوسطة الحجم من خلال الدعم المالي والمساعدة في مجال المبيع والتسويق، بالإضافة إلى تشجيع القطاع الخاص على تدريب وتوظيف ذوي الاحتياجات الخاصة وتمكينهم من التقدم في مهنتهم. إثر إطلاق العقد العربي لذوي الاحتياجات الخاصة، تجلّى الاهتمام المتنامي بحقوق هؤلاء الأشخاص في مراجعة القوانين ذات الصلة بالإعاقة في عدد من الدول العربية كما وفي عدد كبير من البرامج الإقليمية والمحلية لبناء القدرات.

### ٣٧.١ عقد الأميركتين لذوي الاحتياجات الخاصة

في ٦ حزيران/يونيو ٢٠٠٦ أعلن المجلس الدائم لمنظمة الدول الأمريكية عقد الأميركتين لحقوق وكرامة الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة ٢٠٠٦-٢٠١٦. وقد تم تشكيل فريق عمل لوضع برنامجاً للعمل.

### ٣٨.١ اتفاقية الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة

عام ١٩٩٩، اعتمدت الجمعية العامة لمنظمة التأهيل الدولية ميثاقاً جديداً دعت فيه إلى اعتماد اتفاقية دولية حول حقوق المعوقين. وأعرب ممثلون عن منظمة التأهيل الدولية ومنظمة المعوقين الدولية ومنظمة الدمج الدولية والاتحاد العالمي للمكفوفين والاتحاد العالمي للصم خلال اجتماعهم في بيجين في آذار/مارس ٢٠٠٠، عن قلقهم الشديد حيال ضرورة أن «تولد نصوص منظمة الأمم المتحدة أثراً على حياة المعوقين» ودعت إلى التعاون الدولي في سبيل بلورة اتفاقية جديدة واعتمدها.

وأعربت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان عن قلقها حيال مواءمة التدابير المتوفرة. واعتمدت المفوضية في اجتماعها في نيسان/أبريل ٢٠٠٠، قراراً (UNGA 2000/51) تدعو فيه المفوض الأعلى لحقوق الإنسان إلى دراسة تدابير هادفة إلى تعزيز حماية حقوق الإنسان للمعوقين والإشراف عليها. وفي معرض الرد، أطلق مكتب المفوض الأعلى دراسة لتقويم المعايير والآليات المتوفرة في مجال حقوق

الإنسان والإعاقة. ورُفِّعت النتائج الأولى إلى اجتماع عقد في مكتب المفوض الأعلى في جنيف في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢.

وتوافق المشاركون في الاجتماع في جنيف على ضرورة اعتماد مقارنة متعدّدة الجوانب خاصة بالإعاقة. وجرى الاتفاق على ضرورة التركيز على البعد الإنساني للشؤون قيد الدرس. وخلصت الدراسة إلى أنّه لا يجب النظر إلى اتفاقية جديدة على أنّها بديل عن زيادة الاهتمام بشؤون الإعاقة داخل منظومة حقوق الإنسان الدولية القائمة (مقاربة ثنائيّة المسار). لا بل وسع النقاش أفق المقاربة حيث سلط الضوء على ضرورة تعزيز جهود التنمية الاجتماعيّة في مجال الإعاقة ودمج عمل منظمة الأمم المتحدة في هذا الميدان مع معالجة المسألة من زاوية حقوق الإنسان (مقاربة متعددة المسارات) (المفوض السامي لحقوق الإنسان، ٢٠٠٢).

وفي غضون ذلك، في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١، اعتمدت الجمعية العامّة للأمم المتحدة قراراً برعاية من حكومة المكسيك (٦٥/١٦٨) يقضي بإنشاء لجنة خاصة مفتوحة لمشاركة جميع الدول الأعضاء والمراقبين في الأمم المتحدة بغية النظر في مقترحات اتفاقية دولية شاملة ومتكاملة لحماية حقوق المعوقين وكرامتهم، استناداً إلى المقاربة الشموليّة التي اعتمدت في مجال التنمية الاجتماعيّة.

وعلى إثر إجراءات منفتحة وشفافة ضمنت مشاركة الأطراف المهتمّة كافة، ولا سيما الأشخاص ذوي الإعاقة ومنظمتهم، اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦ (القرار رقم ٦١/١٠٦ اتفاقية بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة. تعتبر الاتفاقية المذكورة «اتفاقية شاملة ومتكاملة لحماية وتعزيز حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة وكرامتهم ستقدم مساهمة جوهرية في تدارك الحرمان الاجتماعي البالغ للأشخاص ذوي الإعاقة، وستشجع مشاركتهم في المجالات المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية على أساس تكافؤ الفرص، سواء في البلدان النامية أو البلدان المتقدمة النمو» (المرجع السابق، الديباجة (ذ)). ولا تسعى الاتفاقية إلى إرساء حقوق جديدة بل تكرر وتؤكد وتحديث الحقوق المنصوص عليها في المواثيق الدولية الأخرى وتشدد على أن هذه الحقوق تنطبق بأكملها على الأشخاص ذوي الإعاقة، كما تنص على تشكيل لجنة لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة تتولى رصد الاتفاقية وتلزم الدول الأطراف بالتشاور مع الأشخاص ذوي الإعاقة عن قرب وإشراكهم من خلال المنظمات التي تمثلهم في تطوير وتنفيذ التشريعات والسياسات الرامية إلى تطبيق الاتفاقية وفي قرارات أخرى تتعلق بقضايا المعوقين.

مبادئ الاتفاقية هي: احترام كرامة الأشخاص المتأصلة واستقلالهم الذاتي بما في ذلك حرية تقرير خياراتهم بأنفسهم واستقلاليتهم؛ عدم التمييز؛ مشاركة وإشراك الأشخاص ذوي الإعاقة بصورة كاملة وفعالة في المجتمع؛ احترام الفوارق وقبول الأشخاص ذوي الإعاقة كجزء من التنوع البشري والطبيعة البشرية؛ تكافؤ الفرص؛ إمكانية الوصول؛ المساواة بين الرجل والمرأة؛ احترام القدرات المتطورة للأطفال ذوي الإعاقة واحترام حقهم في الحفاظ على هويتهم.

للدول الأطراف التزامات عامة وخاصة. وتتضمن الالتزامات العامة ما يلي:

- اتخاذ جميع التدابير الملائمة، التشريعية والإدارية وغيرها من التدابير، لإنفاذ الحقوق المعترف بها في هذه الاتفاقية؛
- مراعاة حماية وتعزيز حقوق الإنسان للأشخاص ذوي الإعاقة في جميع السياسات والبرامج؛
- كفالة تصرف السلطات والمؤسسات العامة بما يتفق مع هذه الاتفاقية؛
- اتخاذ كافة التدابير المناسبة للقضاء على التمييز على أساس الإعاقة من جانب أي شخص أو منظمة أو مؤسسة خاصة؛
- تشجيع تدريب الأخصائيين والموظفين العاملين مع الأشخاص ذوي الإعاقة في مجال الحقوق المعترف بها في هذه الاتفاقية.

تتضمن الالتزامات المتعلقة بإعادة التأهيل اتخاذ تدابير فعالة ومناسبة لتمكين الأشخاص ذوي الإعاقة من «بلوغ أقصى قدر من الاستقلالية والمحافظة عليها وتحقيق إمكانياتهم البدنية والاجتماعية والمهنية على الوجه الأكمل»، وتوفير خدمات وبرامج شاملة للتأهيل وإعادة التأهيل بخاصة في مجالات الصحة والعمل والتعليم والخدمات الاجتماعية (المادة ٢٦ (١)).

تقرّ المادة ٢٤ بأهمية التعليم في تمكين الأشخاص ذوي الإعاقة من المشاركة الفعالة في مجتمع حر بما في ذلك المشاركة في الاستخدام. وتدعو هذه المادة الدول الأطراف مثلاً إلى تأمين نظام تعليمي جامع على جميع المستويات وكفالة إمكانية حصول الأشخاص ذوي الإعاقة على التعليم العالي والتدريب المهني وتعليم الكبار والتعليم مدى الحياة دون تمييز وعلى قدم المساواة مع الآخرين. وتحقيقاً لهذه الغاية، تكفل الدول الأطراف توفير الترتيبات التيسيرية المعقولة للأشخاص ذوي الإعاقة.

تركز المادة ٢٧ تحديداً على العمل والعمالة فتتص على ما يأتي: يحظر التمييز على أساس الإعاقة في كافة أشكال العمالة. ينبغي على الدول الأطراف أن تؤمن فرص العمل للأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل وفي القطاعين الخاص والعام. تحقيقاً لهذه الغاية، تعزز الاتفاقية وصول الأشخاص ذوي الإعاقة إلى عمل يختارونه بحرية وإلى البرامج العامة للتوجيه التقني والمهني وخدمات التوظيف والتدريب المهني المستمر فضلاً عن إعادة التأهيل المهني واستمرار العمل وبرامج العودة إلى العمل. تغطي أحكام الاتفاقية الأشخاص ذوي الإعاقة الذين يبحثون عن عمل أو يسعون إلى التقدم في العمل أو الذين أصيبوا بإعاقة خلال عملهم ويرغبون بالمحافظة على وظيفتهم. كما تعترف الاتفاقية بأن الأعمال الحرة أو المشاريع الصغيرة قد تكون الخيار الأول، وفي بعض الحالات الخيار الوحيد بالنسبة للأشخاص ذوي الإعاقة في البلدان النامية. لذلك تدعو الدول الأطراف إلى تعزيز هذه الفرص وتعزيز ممارسة الأشخاص ذوي الإعاقة لحقوقهم العمالية والنقابية. إلى ذلك، تدعو الاتفاقية الدول الأطراف إلى كفالة عدم إخضاع الأشخاص ذوي الإعاقة للرق أو العبودية وحياتهم على قدم المساواة مع الآخرين من العمل الجبري أو القسري.

## الإطار ٢ اتفاقية الأمم المتحدة حول حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

### المادة ٢٧ العمل والعمالة

١ - تعترف الدول الأطراف بحق الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل، على قدم المساواة مع الآخرين؛ ويشمل هذا الحق إتاحة الفرصة لهم لكسب الرزق في عمل يختارونه أو يقبلونه بحرية في سوق عمل وبيئة عمل منفتحتين أمام الأشخاص ذوي الإعاقة وشاملتين لهم ويسهل انخراطهم فيهما. وتحمي الدول الأطراف أعمال الحق في العمل وتعززه، بما في ذلك حق أولئك الذين تصيبهم الإعاقة خلال عملهم، وذلك عن طريق اتخاذ الخطوات المناسبة، بما في ذلك سن التشريعات، لتحقيق عدة أهداف منها ما يلي:

(أ) حظر التمييز على أساس الإعاقة فيما يختص بجميع المسائل المتعلقة بكافة أشكال العمالة، ومنها شروط التوظيف والتعيين والعمل، واستمرار العمل، والتقدم الوظيفي، وظروف العمل الآمنة والصحية؛

(ب) حماية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في ظروف عمل عادلة وملائمة، على قدم المساواة مع الآخرين، بما في ذلك تكافؤ الفرص وتفاضي أجر متساو لقاء القيام بعمل متساوي 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 فعالة على البرامج العامة للتوجيه التقني والمهني، وخدمات التوظيف، والتدريب المهني والمستمر؛

(هـ) تعزيز فرص العمل والتقدم الوظيفي للأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل، فضلا عن تقديم المساعدة على إيجاد العمل والحصول عليه والمداومة عليه والعودة إليه؛

(و) تعزيز فرص العمل الحر، ومباشرة الأعمال الحرة، 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.

٢ - تكفل الدول الأطراف عدم إخضاع الأشخاص ذوي الإعاقة للرق أو العبودية، وحمايتهم على قدم المساواة مع الآخرين، من العمل الجبري أو القسري.



## خيارات العمل والاستخدام

ينبغي أن يتمتع العمّال المعوّقون بالمساواة في الفرص والمعاملة من حيث إمكانية الوصول إلى العمل والاحتفاظ به والترقي فيه، وأن يتفق العمل، ما أن أمكن ذلك مع اختيارهم الشخصي وأن تراعى فيه لياقتهم الفردية لمثل هذا العمل، حسب توصية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٨. وتضم هذه العمالة وظائف في سوق العمل الحر وهي بمتناول غير المعوّقين بحسب لياقتهم الفردية. أمّا بالنسبة إلى المعوّقين الذين لا يناسبهم العمل في سوق الاستخدام الحر لأسباب متعلقة بخيارهم/أو لياقتهم، فتتوفر أشكال بديلة من العمالة المحميّة أو المدعومة. وتتعدد هذه الخيارات في الدول، وهي رهن بعوامل مثل التقاليد والثقافة وعوامل اقتصادية واجتماعية وظروف سوق العمل، بما فيها منظمات الإعاقة. ويعرض هذا الفصل نبذة عن استخدام المعوّقين تحت عنوانين أربع أساسية:

- الاستخدام الحر/التنافسي بما فيه العمالة الذاتية<sup>٧</sup>
- العمالة المحميّة
- العمالة المدعومة
- المؤسسات الاجتماعية

سيناقش الفصل التالي التدابير الآيلة إلى تسهيل الدخول إلى العمل والاحتفاظ به من خلال كلّ مقارنة مع الإشارة إلى سياسة الاستخدام والممارسات المطبقة في الدول الصناعية.

### ١.٢ الاستخدام الحر/التنافسي

يستحيل التعميم بسبب غياب المعلومات المناسبة والقابلة للمقارنة في عدد من الدول. ولكن يمكن استخلاص العبر التجريبية حول الوضع الراهن من المعلومات المتوفرة.

تعتبر معدلات مشاركة المعوّقين في سوق العمل الحر منخفضة للغاية في حين أن معدلات البطالة أكثر ارتفاعاً، بالمقارنة مع معدلات اشترك سائر العمّال.

في الاتحاد الأوروبي عام ٢٠٠٣، كان ٤٠٪ من المعوّقين البالغين سن العمل مستخدمين مقارنة بمعدّل ٢، ٦٤٪ للأشخاص غير المعوّقين (الأرقام قائمة على عمليات المسح وليس على البيانات الإدارية، 2005 EC). بحسب المفوضية الأوروبية، يبلغ معدّل البطالة لدى الأشخاص ذوي الإعاقة ضعف المعدّل نفسه لدى الأشخاص غير المصابين بإعاقة، ما يشير إلى تدني مستويات دمج الأشخاص بعد إصابتهم بمشكلة صحية أو إعاقة طويلة المدى وتدني مستوى التعليم والتدريب المهني نسبياً. إن السؤال الأساسي المعتمد في نظام الاتحاد الأوروبي لجمع البيانات يسعى لمعرفة ما إذا كان الشخص يعاني من مشكلة صحية أو إعاقة طويلة المدى منذ أكثر من ستة أشهر أو يتوقع لها أن تستمر لستة أشهر. عام ٢٠٠٢، اعتبر حوالي ١٦ من إجمالي السكان البالغين سن العمل (بين ١٦ و ٦٤) في الاتحاد الأوروبي أنهم يعانون من مشكلة صحية أو إعاقة طويلة

(٧) لا يعالج هذا الفصل العمالة الذاتية كقائمة منفصلة حيث يمكن ضمّها إلى الفئات كافة.

المدى. غير أن هذا الرقم لا يفرّق بين الأشخاص ذوي الإعاقة والأشخاص الذين يعانون من مشكلة صحية.

وتختلف أسباب تلك البطالة المرتفعة باختلاف البلدان، ومن أبرز العوامل التي لا تشجع على العمل فخ المعاشات وخطر فقدان المعاشات عند المباشرة بالعمل. قد تُعزى أسباب أخرى إلى تلوّأ أصحاب العمل في استخدام المعوقين مخافةً من أن يضطروا إلى إدخال تعديلات مكلفة على مكان العمل أو صعوبة «طرد» أحد المعوقين بعد استخدامه.

في أستراليا، بلغ في عام ١٩٩٨ معدل مشاركة الرجال المعوقين ٦٠٪ بالمقارنة مع ٩٠٪ لغير المعوقين. أمّا الأرقام الخاصة بالنساء فكانت تبعاً ٤٦٪ مقابل ٧١٪. وبلغ معدل البطالة في صفوف الرجال المعوقين ١٤٪ بالمقارنة مع ٨٪ للرجال غير المعوقين. أمّا بالنسبة للمرأة فأتت الأرقام تبعاً ٩٪ مقابل ٨٪.

في كندا، تمكن سوق العمل العام عام ٢٠٠١ من استيعاب ٦,٥٪ من المعوقين، ولكن لم يشكّل المعوقون إلا ٢,٤٪ من القوى العاملة المنظمة على مستوى الاتحاد. ولا يُمثّل المعوقون بالشكل الكافي في مختلف القطاعات الصناعية حيث تتراوح النسب بين ٨,١٪ في النقل و٣,٢٪ في القطاع المصرفي و٤,٢٪ في الاتصالات و٩,٢٪ في قطاعات «أخرى» (NIDMAR 2001, p4).

وفي فرنسا، بلغ معدّل البطالة للمعمّال المعوقين عام ١٩٩٦ ثلاثة أضعاف معدل البطالة لمجمّل القوى العاملة الناشطة. خلال السنوات العشر المنصرمة، ارتفع معدل البطالة الإجمالي بنسبة ٢٣٪، مقارنة مع ١٩٤٪ للمعوقين. ويميل العمال المعوقون إلى التعطّل عن العمل لفترة أطول بمرتين.

أما في ألمانيا، فقد بلغ في عام ١٩٩٧ معدل مشاركة المصابين بإعاقة خطيرة في سوق العمل ٢٧٪ مقارنةً ب ٨٠٪ للرجال و٦٣٪ للنساء من غير المعوقين. عام ٢٠٠٣، بلغ معدل البطالة لدى الأشخاص المعوقين ١٦,٦٪ بالمقارنة مع ٤,١٠٪ للأشخاص غير المعوقين (منظمة العمل الدولية ٢٠٠٤).

في هنغاريا عام ٢٠٠٢، شارك في سوق العمل أقل من ٩٥,٠٠٠ شخص من أصل ٦٥٦,٠٠٠ شخص كانوا في سن العمل ومصابين بمشاكل صحية طويلة المدى، من بينهم ١٠,٠٠٠ عاطل عن العمل (المرجع السابق).

في السويد عام ٢٠٠٢، شارك ٦٨ من الأشخاص ذوي الإعاقة في القوى العاملة مقارنة بمعدل ٧٧٪ من إجمالي السكان. وبلغ عدد الأشخاص ذوي «المقدرة الضعيفة على العمل» ٥٧٪. كان حوالي ٦٥٪ من الأشخاص ذوي الإعاقة مستخدمين مقارنة ب ٧٧٪ من الأشخاص غير المصابين بإعاقة. كان ٥٣٪ من المعوقين ذات المقدرة الضعيفة على العمل مستخدمين في حين أن ٤,٦٪ من المعوقين كانوا عاطلين عن العمل (٨.٥٪ بالنسبة للأشخاص ذوي المقدرة الضعيفة على العمل) مقارنة بنسبة ٣,٩٪ من إجمالي السكان (المرجع السابق).

وفي المملكة المتحدة عام ٢٠٠٣، شكل المعوّقون ١٩٪ ممن هم في سن العمل ولكن ١٢٪ فقط من إجمالي المستخدمين. من أصل ٨,٦ مليون شخص معوق في سن العمل، ٤٩٪ كانوا مستخدمين في ربيع العام ٢٠٠٢ بالمقارنة مع ٧٥٪ من الأشخاص غير المصابين بإعاقة (المرجع السابق).

عام ٢٠٠٦ كان معدل الاستخدام للأشخاص ذوي الإعاقة في الترويج ما دون ٤٥٪ بقليل مقارنة ب ٨٣٪ بالنسبة للأشخاص غير المصابين بإعاقة. في سويسرا، يسجل العمال ذوو الإعاقة معدلات بطالة أعلى من العمال غير المصابين بإعاقة، لكن بنسبة ٥٢٪ يعتبر معدل الاستخدام لديهم مرتفعاً نسبياً مقارنة بباقي بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ٢٠٠٦).

وبشكل عام، لا يتمتع المعوّقون في سوق العمل بمستوى تعليمي يوازي مستوى غير المعوّقين. وغالباً ما يعملون في وظائف بدوام جزئي. وتختلف معدلات البطالة باختلاف نوع الإعاقة فتسجل أعلى النسب بين صفوف المصابين بأمراض عقلية. ففي المملكة المتحدة، يقدر أن ٧٥ من المعوّقين عقلياً ممن بلغوا سن العمل عاطلون عن العمل. في سويسرا، أصبحت الأمراض العقلية السبب الأبرز والأهم للاستفادة من إعانات الإعاقة، إذ تشكل ٤٠٪ من المجموع (المرجع السابق، ص ٢١). وتجدر الإشارة إلى أن هذه الظاهرة موجودة أيضاً في بلدان أخرى (Gabriel and Liimatainen, 2000).

وإثر مراجعة المعلومات المتوفرة، تبين أن الأسباب التالية أدت إلى ارتفاع معدلات البطالة بين صفوف المعوّقين:

- معدلات التعليم والتدريب المنخفضة
- انخفاض الطلب على اليد العاملة غير الماهرة
- انخفاض القوى العاملة في المؤسسات الكبرى وقطاع الخدمات
- القلق حيال الإصابات وكلفة التأمين
- التردد في التسجيل كمعوق
- النقص في المعلومات حول فرص العمل
- غياب الوعي بين أصحاب العمل حول حاجات المعوّقين وقدراتهم «فخ المعاشات»
- الخوف من خسارة المعاشات
- التردد بسبب فشل سابق في الحصول على وظيفة و/أو الإذعان للصور السلبية
- الدعم التقني/الفردي غير الملائم

### ٢.١.١ المزيد من سياسات سوق العمل الناشطة

تقلق دول عديدة حيال ارتفاع معدلات البطالة بين صفوف المعوّقين وانخفاض مشاركتهم في سوق العمل ناهيك عن ارتفاع كلفة الدعم الاجتماعي. ويعرض الفصل التالي تفاصيل عن تدابير خاصة، ولكن انتشار التدابير الجديدة يعكس المزيد من التشديد على تنشيط سياسة سوق العمل من خلال:

- تدابير تحد من الاعتماد على خدمات الرفاه وتندد بها
- دمج خدمات الاستخدام والتدريب المخصصة للمعوقين
- حوافز للمشاركة في المبادرات التعليمية والتدريبية والعملية
- ازدياد مشاركة أصحاب العمل
- تحسين خدمات دعم الاستخدام
- تطبيق أكثر فعالية للتشريعات المناهضة للتمييز
- تطبيق أفضل لخطط الحصص القائمة

في الوقت الراهن، تستحوذ التدابير الساكنة (نقل المداخل) على الجزء الأكبر من الموارد العامة على حساب تدابير سوق العمل الفاعلة. وإذا يمكن ترجيح كفة الميزان لصالح التدابير الفاعلة، تحول معدلات البطالة المرتفعة نسبياً وتدهور الوضع الاقتصادي العام في عدد من الدول دون تطبيق هذه التدابير بشكل فعال.

## ٢.٢ العمالة المحمية

من المتعارف عليه أن الاستخدام الحر قد لا يشكل الخيار العملي الأنسب لبعض المعوقين لأسباب متعددة. وإذا دعت منظمة العمل الدولية إلى تعزيز فرص الاستخدام للمعوقين، أوصت توصية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٨ بأن تضم هذه التدابير «الدعم الحكومي المناسب لتوفير أنماط مختلفة من العمالة المحمية للمعوقين الذين لا ينفذون بسهولة إلى سوق العمل الحر». وتتص قواعد الأمم المتحدة الموحدة بشأن تحقيق تكافؤ الفرص للمعوقين على أنه بينما يتم العمل على توظيف المعوقين في سوق العمل الحر، «لا بد من توفير وحدات صغيرة من العمالة المحمية أو المدعومة للمعوقين الذين لا يمكن تلبية احتياجاتهم في سوق العمل الحر» (القاعدة ٧ (٧)).

وكما تفيد توصية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٨ أعلاه، فالمجال مفتوح أمام تعدد أنواع العمالة المحمية أو المدعومة. ولحظ Samoy و Waterplas (١٩٩٧، ص ٦) في دراستهما حول العمالة المحمية في دول متعددة بأن مفهوم العمالة المحمية لا يرتدي المعنى ذاته للجميع:

«عندما يُطلب إلى المسؤولين الحكوميين أن يعرضوا نظام العمالة المحمية الخاص بهم على الأجانب (مثلاً معدّي الدراسة)، يشيرون في بعض الأحيان حصراً إلى المنظمات التي تؤمن العمل المنتج (قطاع الصناعة أو الخدمات) للمعوقين الذين أبرموا عقد عمل ويتقاضون أجراً. وقد يرغب مسؤولون آخرون من الولاية نفسها أو مسؤولون من ولاية أخرى ضمّ المنظمات التي لا تعتبر العمالة المنتجة هدفاً أساسياً لها فلا يبرم المعوقون عقود عمل ولا يحصلون على أجر بل يكتفون بعلاوة تضاف إلى معاش الإعاقة. ولعلّ أطراف معنية أخرى مثل منظمات المشاغل أو المنظمات التي يكونها المعوقون والمنظمات التي تعمل من أجلهم قد توافق هذا الرأي أو تعارضه».

واعتمد كل من (ساموي وواتريلاس) في تقريرهما نظرةً شاملةً حول المشاغل المحميّة بما فيها أنواع المنظمات القريبة من المراكز المهنية أو مراكز الرعاية اليوميّة. ولكن لا بدّ من توفر الحد الأدنى من النشاطات المنتجة لضمّ أي منظمة. أمّا في الدول التي لا تعتبر هذه المؤسسات نوعاً من العمل المحمي فتمّ جمع بعض المعلومات لكي تصبح المقارنة ممكنة.

ويعتمد مجلس أوروبا (١٩٩٢) مفهوماً شاملاً عن العمالة المحميّة:

«يجب أن تتوفر العمالة المحميّة لمن يعجز بسبب إعاقته عن الحصول على وظيفة طبيعيّة أو الاحتفاظ بها مدعومة كانت أم غير مدعومة؛ ويمكن أن تغطي جملة ظروف من بينها المشاغل المحميّة ومراكز العمل. ويفترض بالعمالة المحميّة أن تؤدي دوراً مضاعفاً: أولاً أن تتيح للمعوقين فرصة أداء مهمّة مجدبة وثانياً تحضيرهم قدر الإمكان للمشاركة في العمالة العادية. ولا بدّ من استتباب مختلف الوسائل لتسهيل الانتقال من العمالة المدعومة إلى العمالة العادية. مثلاً إعداد أقسام عمالة محميّة في مراكز عمل أو مراكز العمل داخل المشاغل المحميّة؛ وإعداد أقسام عمل محميّة أو مراكز عمل داخل المؤسسات العادية؛ إحالة عمال المشاغل المحميّة أو مراكز العمل بشكل فردي أو جماعي للعمل في المؤسسات العادية».

والتمست بعض الدول جدوى في التمييز بين بعض أشكال العمل والعمالة، لأغراض التخطيط. في أيرلندا على سبيل المثال، لجأت لجنة تألفت لإسداء النصائح حول استراتيجيات استخدام المعوقين في العمل والعمالة المحميّة أو المدعومة، إلى التعاريف التالية:

يعني العمل القيام بمهام منظمة مقابل تعويض معيّن لا تغطيه تشريعات حماية الاستخدام أو التأمينات الاجتماعية المتعلقة بالأجر.

تعني العمالة العمل بأجر والانصياع لموجبات قانونيّة لجهة تشريعات حماية الاستخدام والتأمين الاجتماعي المتعلق بالأجر وسداد ضريبة الدخل.

يعني العمل المحمي ما يقوم به المعوقون في المشاغل المعدّة خصيصاً لهذه الغاية. ويتمتع العاملون في المشاغل المحميّة بمنافع التأمين الاجتماعي ويتلقون عادةً مبلغاً أسبوعياً صغيراً من مورد العمل. لا يُعتبر العمّال المحميّون مستخدمين ولا تغطيه تشريعات حماية الاستخدام.

تعني العمالة المحميّة العمل في مؤسسة أنشئت خصيصاً لاستخدام المعوقين وهي تتلقى تمويلاً خاصاً من الدولة (NRB 1997).

تمارس دول عديدة نوعاً من أنواع العمالة المحميّة (لمزيد من التفاصيل: Samoy and Waterplas 1992; Thornton and Lunt 1997). ففي المملكة المتحدة مثلاً، تأسست Remploy عام ١٩٤٥ لتدريب وإعادة تأهيل المعوقين بغية مساعدتهم على تأمين عمالة «عادية». وقد تولّت الحكومة تمويل المشروع منذ بدايته. عام ٢٠٠٦، ضمت Remploy حوالي تسعة آلاف شخص معوق في مراقفها ومصانعها التي يبلغ عددها ٨٣. وخارج شبكة مصانع Remploy، شهد البلد انخفاضاً في عدد المصانع المحميّة التي تديرها السلطات المحلية والمتطوعون، تزامن مع انخفاض في الصناعة التحويلية وتركيز الحكومة على

البحث عن عمل للمعوقين في سوق العمل العادية أكثر منه في أوساط محمية (استراتيجية قسم رئيس الوزراء، ٢٠٠٥).

ولعلّ المقارنة بين الدول صعبة لأسباب متعددة ليس أقلها اختلاف معنى العمالة المحميّة من دولة إلى أخرى أو داخل الدولة نفسها، ولكن يمكن التوقف عند بعض النقاط العامة.

■ احتدم الجدل حول فلسفة العمالة المحميّة في عدد من الدول (مثلاً أستراليا والولايات المتحدة) خلال السنوات المنصرمة مع اعتماد سائر تدابير الاستخدام المدعوم. ولم تحقق أوروبا إجماعاً بهذا الشأن حيث تقدم بعض الدول نسبة أقل من الوظائف المحميّة (بالألف من قوى العمل) بالمقارنة مع دول أخرى.

■ يدين عدد من المشاغل بانطلاقته لجهود طوعيّة وأحياناً لأعمال خيريّة أو مجموعات دينيّة أو مجموعات من الأهل المعينين. وخضعت المشاغل هذه تدريجاً لأنظمة الدولة ويات مؤهلة للحصول على دعم الدولة.

■ تستهدف العمالة المحميّة بشكل عام الأفراد العاجزين عن الحصول على عمل والاحتفاظ به في سوق العمل الحر بسبب حجم إعاقتهم أو محدوديّة قدرتهم على العمل. وفي حالات متعددة، يشكل الحد الأدنى من الإعاقة شرطاً أساسياً لدخول سوق العمل. وغالباً ما يعاني معظم المستخدمين من إعاقة فكريّة رغم انعدام التمييز في بعض الحالات بين الإعاقة الفكرية والأمراض العقلية.

■ في معظم الدول، يشكل تحسين الانتقال إلى سوق العمل المنتظم هدفاً سياسياً واضحاً للعمالة المحميّة. وفي الواقع، تتراوح معدلات الانتقال بين أقل من ١٪ إلى حوالي ٥٪ مع اقتراب العدد الأكبر من الدول من النسبة المتدنيّة. ومعدلات الانتقال منخفضة للأسباب التالية: تردد أصحاب العمل في التوظيف، تردد المشاغل في التخلي عن عمّالها الرئيسيّين، افتقار نشاطات المشاغل إلى الدراية التكنولوجية مما يحدّ من مستوى مهارات المستخدمين المحتملين، والتدريب على المهارات التي نادراً ما تعكس حاجات سوق العمل.

■ تعرّضت العمالة المحميّة للنقد في بعض الدول حيث عجزت عن تقديم ظروف العمل وبعقود الاستخدام المناسبة. وفي معظم الأحيان، يتقاضى المستخدمون أجراً لا يبلغ الحد الأدنى للأجور. وفي بعض الأحيان لا يتقاضون سوى «المصروف» إضافةً إلى معاش الإعاقة العادي. ونادراً ما تطبق قوانين السلامة والصحة المهنيّين. كما يُحرم المستخدمون حقهم في التجمّع (في نقابات).

وقد يعكس انتقاد العمالة المحميّة لجهة معدلات الانتقال المنخفضة وغياب عقود الاستخدام والأجر المتدني الخ، بعض الخلافات لا بل الشكوك حول جوهر المسألة أكثر منه اختلال السياسة والإدارة أو عائد الكلفة. ويبقى تقويم أداء المشاغل المحميّة استناداً إلى المعايير المذكورة موضوع جدل، متى نظر من يدير النظام إلى مسؤوليّته من زاوية الرعاية والخدمات الاجتماعية أكثر منه الترويج للاستخدام أو العائدات الاقتصادية.

## ٣.٢ العمالة المدعومة

ظهرت العمالة المدعومة في الولايات المتحدة كبديل عن برامج التأهيل التقليدية للمصابين بإعاقات بالغة، وتحدها القوانين واللوائح الوطنية على أنها عمل مأجور في منشآت متكاملة يترافق وخدمات دعم للمصابين بإعاقات بالغة، وأضيف حكم الحد الأدنى للسنة إلى لوائح الولايات المتحدة الفدرالية الخاصة بالعمالة المدعومة عام ١٩٩٧ (Wehman et al. 1997).

يمكن تأمين العمالة المدعومة بطرق متعددة تضمّ التوظيف الفردي والمحميات وطاقم العمل المتحرك وتدابير المؤسسات الصغيرة (Moon & Griffin 1988). أمّا المحميات فهي مجموعة أفراد يتراوح عددهم بين ٣ و٨ أشخاص يعملون في مجموعة تدريب خاصة داخل شركة مضيئة. لا ينتقل كل أعضاء المجموعة إلى القوى المنتظمة العاملة في الشركة. وقد يحاكي طاقم عمل متحرك مجموعة تماثله من حيث الحجم يرأسها مشرف أو أكثر ينتقل داخل مجتمع معيّن ويعرض خدمات تعاقدية محددة مثل العناية بالحدائق أو حراستها. أما خيار المؤسسة الصغيرة فهو كناية عن خدمة صناعية أو تعاقد من الباطن مع عدد محدود من العمال المعوقين وغير المعوقين. وقد تقدم المؤسسة نوعاً واحداً لا أكثر من السلع أو الخدمات.

ولعلّ خيار التوظيف الفردي هو الأكثر شيوعاً في الولايات المتحدة، وفي عام ١٩٥٥، عمل ٧٧٪ من المشاركين في برامج العمالة المدعومة في وظائف فردية مدعومة مقابل ٢٣٪ في أنماط العمالة الجماعية (Wehman et al 1997). فما من نموذج «مثالي» وحيد. وكما قال بعض المعلقين:

«لا يُحصى عدد استراتيجيات وبنى العمالة المدعومة حيث يضم كل منها نوعاً محدداً من فرص العمل يترافق ووسيلة محددة من الدعم. ولكلّ حسناته وسيئاته لجهة نتيجة الاستخدام وتخطي عقبات الاستخدام التي تعترض سبيل الأفراد المعوقين، فلا بديل مثالي يطبق على الظروف كافة. وتقتضى تنمية برامج العمالة المدعومة التأقلم وفرص الاستخدام المحلية وموجبات الخدمة الفردية» (Bellamy et al 1986).

وأفيد في العام ١٩٩٧ بأنّ ثلثي المشاركين في برامج العمالة المدعومة في الولايات المتحدة هم من المصابين بإعاقة فكرية تليهم فئة المصابين بإعاقة عقلية (Wehman et al 1997).

وتختلف ترجمة العمالة المدعومة من بلد إلى آخر (منظمة العمل الدولية، ٢٠٠٤، ص ٧٨-٨٠):

■ في المملكة المتحدة وايرلندا على سبيل المثال، تشمل العمالة المدعومة برامج دعومات مادية مقدمة إلى أصحاب العمل نسبة للمعوقين ذات إنتاجية منخفضة، ناهيك عن نشاطات تتم بإشراف مدرب العمل كما هي الحال في الولايات المتحدة. في المملكة المتحدة، تؤمن شبكة Remploy إضافة إلى المصانع المحمية (أنظر ٢، ٢) خدمات توظيف للأشخاص ذوي الإعاقة. عام ٢٠٠٦، وجدت Remploy عمالاً في سوق العمل لحوالي خمسة آلاف معوق.

وتجدر الإشارة إلى أن مكتب التدقيق الوطني في المملكة المتحدة، إذ لاحظ انخفاض نسبة الانتقال من مصانع Remploy إلى العمالة غير المدعومة، قد أوصى بنقل التركيز من العمالة في المصانع المحمية إلى نشاطات التوظيف.

■ في النرويج، اعتمدت العمالة المدعومة منذ العام ١٩٩٦ مع تأمين الدعم بإشراف مدرب مدّة ٣ سنوات.

■ في هولندا، طلب البرلمان إلى الحكومة عام ١٩٩٢ ردم الهوة لجهة الأجور بين برامج العمالة المدعومة والعمالة المحميّة. فصي ما يتعلّق ببرامج العمالة المدعومة، ارتبطت الأجور بالإنتاجية وترافقت بمعاش إعاقة يبلغ ٨٥٪ من الحد الأدنى القانوني للأجور بينما سددت المؤسسات المحميّة الأجور كاملةً. وطلب إلى الحكومة تغطية نفقات تدريبي العمل. وفي مرحلة أوليّة، رفع المعاش التكميلي ليلبغ الأحد الأدنى للأجور وجرى دعم كلفة تدريبي العمل. ويحق للسلطات المحليّة بموجب تشريع العام ١٩٩٦ أن تمّول العمالة المدعومة. وتتم معاملة أي وظيفة استحدثت بهذه الطريقة على أنّها وظيفة في مؤسسة محمية بغية الانتفاع من تمويل الحكومة (Krug 1996).

■ في نيوزيلندا، يؤمن برنامج العمالة المدعومة دعماً للأجور لمدة سنتين (Saloviita 2000).

■ في فنلندا، لاحظ مسح لمشاريع العمالة المدعومة بأنّ قلة قليلة تعرّف العمالة المدعومة على أنّها عمل مدعوم لقاء مقابل مادي يتم في مواقع متكاملة: «وكان يُنظر إليها بشكل عام على أنّها مجموعة خيارات تدعم الاستخدام أو النشاطات ذات الصلة» (المرجع السابق، ص ٩١).

■ تؤمن بلدان أخرى تشمل سلوفينيا ومالطة دعماً طويلاً المدى خلال عملية البحث عن عمل والاستخدام (EC 2005, Annex 3:3.3.1).

### ٢.٣.١ التقييم

أفاد عدد من الدراسات في الولايات المتحدة بأنّ العمالة المدعومة أتت بمنفعة اجتماعيّة ونفسية كبيرة للعمال مقارنةً بالتوظيف المحمي وكانت فعالةً من حيث الكلفة للعمال والمكلفين والمجتمع بأسره (Saloviita, op. cit). وتقتبس دراسة أميركيّة استعرضت العمالة المدعومة منذ بداياتها في السبعينات دراسات أخرى تتهم عدداً من البرامج «بالغربة» أي إشراك المصابين بإعاقات أقلّ خطورة. ونظراً للتباين من ناحية التعريف بالعمالة المدعومة، لا يمكن تعميم نتائج دراسات أجريت في بلد معين على دول أخرى. ويحدد التشريع الأمريكي الذي تمّول بموجبه العمالة المدعومة على اعتبارها خياراً لإعادة التأهيل، بأنّه يتوجّب على المشاركين العمل بمعدل ٢٠ ساعة على الأقل خلال الأسبوع ليكونوا أهلاً للحصول على التمويل. ونجم عدد من منافع الكلفة الإيجابيّة المحققة في الولايات المتحدة عن المدخرات المترتبة عن تناذر استعمال الخدمات البديلة وعائد الضرائب على المداخيل المحققة. وتشكل معظم وظائف العمالة المدعومة في بريطانيا وظائف بنصف دوام لا يبلغ مجموعها العشرين ساعة في الأسبوع. ومتى اختار المشاركون الاحتفاظ بمعاش الإعانة وتحقيق مبلغ إضافي زهيد، لم يخفّض

الإفناق على معاشات الإعانة وبالكاد سجلت أي عائدات ضريبية. ولا يشكل هذا ميزة من ميزات مفهوم العمالة المدعومة ولكنه يعزى إلى العلاقة بين الحق في المعاشات ومكتسبات الأجور.

وحظي مفهوم العمالة الذاتية المدعومة لذوي الإعاقات البالغة ببعض الاهتمام خاصة في الولايات المتحدة. ونُشرت مقالات عديدة في إصدار خاص لصحيفة التأهيل المهني لتعرّف القراء على المفهوم فتشرح لهم دور العمالة الذاتية في انشراح المعوقين. ولكنّ المقالات أقرت صراحة بحجم الدعم المطلوب عند مختلف مراحل انطلاق المؤسسة وتشغيلها.

تدعم لاتفياً دمج الأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل من خلال تدبير «مكافحة التهميش الاجتماعي». وتشمل التحركات التي يقضي بها هذا التدبير تنمية روح الريادة والعمالة الذاتية. وفي السويد، قد يتأهل الشخص المعوق الذي يتقدّم بفكرة عمل مترابطة للحصول على منحة لمباشرة مشروعه.

## ٤.٢ المؤسسات الاجتماعية

يرتكز الاقتصاد الاجتماعي، وفق مركز المعلومات الأوروبي للاقتصاد الاجتماعي (AIRES) «على قيم النشاطات الاقتصادية المستندة إلى أهداف اجتماعية والتنمية المستدامة وتكافؤ الفرص وإدماج الأقل حظوةً والمجتمع المدني».

وتصف المفوضية الأوروبية الاقتصاد الاجتماعي الذي تعتبره أحياناً نظاماً ثالثاً، على أنه «المجال الاقتصادي والاجتماعي المتمثل بالتعاونيات وشركات التعاوض والجمعيات ناهيك عن مبادرات خلق فرص العمل المحلية الهادفة إلى تلبية الحاجات التي يبدو القطاع العام والخاص عاجزين عن تأمينها من خلال تقديم السلع والخدمات الملائمة». وجرى التعريف بمؤسسات الاقتصاد الاجتماعي على أنها «تلك الأركان التي لا تنتمي إلى القطاع العام والتي تُدار شؤونها بطريقة ديمقراطية ويتمتع أعضاؤها بحقوق متساوية وتنتمي إلى نظام خاص من ملكية وتوزيع للأرباح حيث يتم إعادة استثمار أي فائض في إنمائها وتحسين الخدمات التي يحظى بها أعضاؤها والمجتمع برمته» (Viorreta 1998). وتختلف مؤسسات الاقتصاد الاجتماعي من حيث النوع إلا أنها تتشارك المبادئ عينها. وهي تضم الشركات والمنشآت والمؤسسات الاجتماعية ناهيك عن المؤسسات والتعاونيات المجتمعية وصناديق الائتمان التجميعية والتعاونيات المحلية وتعاونيات العمّال والتعاونيات الاجتماعية والاتحادات الائتمانية ومؤسسات تسليم المشاريع الصغرى والضمانات المتبادلة.

ويعتبر الاتحاد الأوروبي الاقتصاد الاجتماعي جزءاً أساسياً من النموذج الاقتصادي الأوروبي. وأشار رئيس المفوضية الأوروبية خلال زيارة أجراها عام ٢٠٠٢ إلى الاتحاد الأوروبي لتعاونيات العمّال والتعاونيات الاجتماعية والمؤسسات التشاركية (CECOP) إلى أنّ التعاونيات كانت توظف في ذلك الحين ٣, ٢ مليون شخص في الاتحاد الأوروبي.

وتطوّر الاقتصاد الاجتماعي بطرق مختلفة في دول الاتحاد الأوروبي بسبب اختلاف الأطر التنظيمية. ففي إيطاليا على سبيل المثال، أدى تنظيم جديد حول التعاونيات الاجتماعية إلى توسع القطاع وساعد في إعادة توجيه قطاع التعاونيات من التركيز المباشر على منح الإعانات للأعضاء إلى تزويد المجتمع المحلي بمزيد من المنافع (U.K. Department of Trade and Industry, 2002). وعرف التشريع في فنلندا عام ٢٠٠٤ المؤسسة الاجتماعية باعتبارها أي مؤسسة تُسجّل في السجل المخصّص ويكون ٣٠ من مستخدميها من الأشخاص ذوي الإعاقة أو من العاطلين عن العمل لوقت طويل. وفي آذار/مارس ٢٠٠٧، كانت ٩١ مؤسسة من هذا النوع مسجلة وأكبرها تستخدم ٥٠ موظفاً.

انطلق القطاع الذي لا يبغي الربح في الولايات المتحدة في الستينات. وتستفيد هذه المؤسسات من جملة إعفاءات ضريبية. ويطلب إلى وزارات الحكومة الأميركية أن تتزوّد بالسلع والخدمات من منظمات لا تبغي الربح وتوظّف معوّقين شرط أن تكون تنافسية لجهة السعر والتنوعية.

عام ٢٠٠٦، قام تحالف المؤسسات الاجتماعية ومركزه الولايات المتحدة، والذي يضم أعضاء بأغليبتهم من الولايات المتحدة وكندا، بتوسيع نطاق تعريفه «بالمؤسسة الاجتماعية» منتقلاً من «أي استراتيجية أو مشروع ذات دخل مكتسب تطلقه مؤسسة غير متوخية للربح من أجل تأمين الدخل دعماً لرسالتها الخيرية» إلى «مشروع أو منظمة تحقق رسالتها الخيرية من خلال استراتيجيات ريادية ذات الدخل المكتسب». إن هذا التغيير في التحديد قد شمل في نطاقه الهيئات التي تتوخى الربح ذات رسالة اجتماعية.

في هونغ كونغ تأسس مركز موارد المؤسسة الاجتماعية عام ٢٠٠٦ لخدمة المؤسسات الاجتماعية في مركز موحد. ويؤمن المركز النصح والمشورة والتدريب وغيرها من خدمات الدعم ([www.socialenterprise.org.hk/eng/index.htm](http://www.socialenterprise.org.hk/eng/index.htm)).

تهدف التشريعات الأخيرة بشأن المؤسسات الاجتماعية في ليتوانيا إلى تحسين فرص العمل المتاحة لأفراد المجموعات الأقل حظوة: فينبغي أن يكون ٤٠٪ من المستخدمين في المؤسسات الاجتماعية من الفئات الأقل حظوة بمن فيهم الأشخاص ذوي الإعاقة. ويبلغ تعويض الأجور ٥٠٪ أو ٦٠٪ للأشخاص المصابين بإعاقات بالغة (EC 2005, Annex 3:3.31).

وفي اليابان، أمّنت المنشآت/المؤسسات الاجتماعية فرص العمل للمصابين بإعاقات بالغة منذ العام ١٩٨١.

## ٢.٤.١ الوضع الراهن لاستخدام المعوّقين في المؤسسات الاجتماعية

لم تلتزم دراسة أجرتها المفوضية الأوروبية لسياسات الاستخدام الخاصة بالمعوّقين في ١٨ دولة صناعية إلا أدلة قليلة عن استراتيجيات مؤسساتية تستهدف المعوّقين مباشرة (EC 2000). وبينما

قدّمت دول عديدة هبات لمعوّقين اقترحوا الانطلاق بمؤسسة خاصة بهم تخوّلهم العمل لحسابهم الخاص، قلّة تعاطت مع المؤسسات الاجتماعية على أنّها استراتيجيات خاصة تهدف إلى خلق المزيد من فرص الاستخدام للمعوّقين.

وفي إيطاليا، بدأت تعاونيات الدمج بالنمو عام ١٩٧٤ عندما ثار العمّال المصابون بإعاقة عقلية على العمل من دون أجر وأسسوا تعاونيةً تساعدهم على إتمام المهمة نفسها بموجب عقد (Thornton and Lunt 1997). وتطورت الحركة مع إقبال معاهد الطب النفسي أواخر السبعينات. وأدخل القانون ٣٨١ للعام ١٩٩١ نموذجاً جديداً لاستخدام المعوّقين يقوم على التعاون الاجتماعي. ووظفت التعاونيات الاجتماعية المعنيةً بنشاطات تجارية وصناعية وزراعية وخدماتية ما يزيد عن ١٧,٠٠٠ معوّق عام ١٩٩٧. يلحظ المرسوم الاشتراعي ٢٧٦/٠٣ (إصلاح سوق العمل) طرقاً جديدة لتوسيع فرص استخدام الأشخاص المصابين بإعاقة من خلال مشاركة أكبر للمؤسسات الاجتماعية (EC 2005, Annex 3:3.3.1).

وفي أسبانيا، أنشأت المنظمة الأسبانية للمكفوفين مؤسسةً عام ١٩٨٨ تمثل المعوّقين من مختلف الفئات. وترمي المؤسسة إلى تأمين الوظائف للمعوّقين. وأطلقت عام ١٩٨٩ FUNDOSA GRUPO كشركة قابضة أو أمّ لما يزيد عن ٦٠ مؤسسة وظفت عام ١٩٩٧ أكثر من ٦,٠٠٠ عامل، ٧٢ منهم معوّقون. وتعمل المؤسسات في قطاعات مختلفة بما فيها الغسيل والبيع بالفرق في المستشفيات والمراكز المجتمعية والتسويق على الهاتف وإنتاج المأكولات ومعالجة البيانات (Thornton and Lunt 1997).

وفي المملكة المتحدة (www.socialenterprise.org.uk)، تزايد الاهتمام بالتعاونيات الاجتماعية. عام ٢٠٠٢، أطلقت الحكومة البريطانية إستراتيجية خاصة بالمؤسسة الاجتماعية. وفقاً لوزارة التجارة والصناعة البريطانية، ما من نموذج قانوني واحد للمؤسسة الاجتماعية. فتشمل المؤسسة الاجتماعية الشركات محدودة الضمان، والجمعيات ذات النفع العام والجمعيات الخيرية المسجلة. بينت دراسة أجريت عام ٢٠٠٤ أن المملكة المتحدة تضم ١٥,٠٠٠ مؤسسة اجتماعية تشكل ١,٢ من مجموع المؤسسات. وقد وظّفت هذه المؤسسات ٤٥٠,٠٠٠ شخص وحقّقت مجموعة مبيعات سنوية بلغت ١٨ مليار جنيه إسترليني. إلى ذلك، أفيد لاحقاً بأن عدد المؤسسات المذكورة قد وصل إلى ٥٥,٠٠٠ عام ٢٠٠٦ (Cabinet office 2006).

وقد لا تعكس الأرقام المقتبسة صورة حقيقية عن عدد المعوّقين العاملين حالياً في المؤسسات الاجتماعية على اختلافها. وقدّر تقرير أسباني عام ١٩٩٨ عدد التعاونيات الاجتماعية في أسبانيا بحوالي الألف، منها ٢٠٠ في كاتالونيا. وكشفت دراسة عن التعاونيات الاجتماعية في كاتالونيا عام ١٩٩٥ بأن ٤٥٪ من المؤسسات تعمل في سبيل دمج المصابين بإعاقات فكرية (Viorreta, 1998).

### ٢.٤.٢ القدرات المستقبلية

تتميز المؤسسات الاجتماعية بقيامها لتلبية الحاجات التي ترفض أو تعجز مؤسسات القطاعين العام

والخاص عن تأمينها من خلال تقديم السلع والخدمات. وقد يبدو أن قدرة قطاع المؤسسة الاجتماعيّة على النمو في المستقبل زاهر بفرص استخدام جديدة للمعوقين شريطة إزالة مختلف العقبات أمام النمو أو تخفيفها. وحددت المملكة المتحدة هذه الحواجز كما يلي:

- عدم فهم قدرات المؤسسة الاجتماعيّة وقيمتها
- معلومات محدودة بشأن أثر المؤسسة الاجتماعيّة الاجتماعي والبيئي والمالي
- عدم كفاية دعم الحكومات والمؤسسات ونصائحها
- صعوبة النفاذ إلى التمويل
- تجاهل الأطر المالية والقانونيّة والتشريعيّة أو خدمات التوظيف لخصائص المؤسسات الاجتماعيّة
- عدم تدريب مدراء المؤسسة الاجتماعيّة بما يكفي في مجال إدارة الأعمال والشؤون الماليّة والشخصيّة.

## تدابير لتسهيل العمل والاستخدام

### ١.٣ مقدمة

تهدف عملية التأهيل المهني إلى تمكين الشخص المعوق من ضمان عمل مناسب والاحتفاظ به والترقي فيه ومن ثم تعزيز إدماجه وإعادة إدماجه في المجتمع (منظمة العمل الدولية، ٢٠٠٢). وتضم هذه العملية وفقاً لتوصية التأهيل المهني للمعوقين، ١٩٥٥ (رقم ٩٩) تأمين عدد من خدمات التأهيل وخاصة التوجيه المهني والتدريب المهني والتوظيف الانتقائي. واذ أدركت منظمة العمل الدولية عام ١٩٨٣ حجم التطورات التي حصلت منذ العام ١٩٥٥ في فهم حاجات إعادة التأهيل، وحجم وتنظيم خدمات إعادة التأهيل، وقوانين عدد من الدول وممارساتها، قررت اتخاذ معايير دولية جديدة لضمان المساواة في الفرص والمعاملة لمختلف فئات المعوقين في المناطق الريفية والحضرية على حد سواء بهدف الاستخدام والاندماج في المجتمع.

### ٣.١.١ الاتفاقية رقم ١٥٩

اعتمدت الاتفاقية رقم ١٥٩ عام ١٩٨٣ وهي تسلط الضوء على الرابط الوثيق بين التأهيل المهني والاستخدام حيث تدعو كل دولة عضو لأن تضع وتنفذ وتستعرض دورياً، بما يتفق مع الظروف والممارسات والإمكانات الوطنية، سياسة وطنية للتأهيل المهني واستخدام المعوقين؛ ويتوجب على سياسة مماثلة أن:

- تحرص على توفير تدابير تأهيل مهني ملائمة للمعوقين على اختلاف فئاتهم، وعلى تعزيز إمكانات استخدامهم في سوق العمل الحر.
- تراعي مبدأ تساوي الفرص بين العمال المعوقين والعمال عموماً، وتحترم 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 تمييز ضد غيرهم من العمال.
- تستشير المنظمات الممثلة لأصحاب العمل والعمال بشأن تنفيذ السياسة المذكورة وتستشير المنظمات التي يكونها المعوقون والمنظمات التي تعمل من أجلهم.

وتدعو الاتفاقية السلطات المختصة إلى اتخاذ تدابير لتوفير وتقويم خدمات التوجيه المهني والتدريب المهني والتوظيف والاستخدام والخدمات الأخرى من هذا القبيل وتستخدم المرافق القائمة من أجل العمال عموماً مع إدخال التعديلات اللازمة عليها حيثما كان ذلك ممكناً وملائماً. فينبغي اتخاذ تدابير لاستحداث وتنمية خدمات التأهيل المهني والاستخدام للمعوقين في المناطق الريفية والمجتمعات النائية، ولتأمين مستشارين في شؤون التأهيل وغيرهم من العاملين ذوي المؤهلات المناسبة ليكونوا مسؤولين عن التوجيه والتدريب المهني للمعوقين وتوظيفهم واستخدامهم. دخلت الاتفاقية رقم ١٥٩ حيز التنفيذ في ٢٠ حزيران/يونيو ١٩٨٥، وقد صادقت ٧٩ دولة عليها بحلول حزيران/يونيو ٢٠٠٧.

### ٣.١.٢ توصية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٨

تحدد التوصية بشأن التأهيل المهني والعمالة (المعوقون) رقم ١٦٨ للعام ١٩٨٣، التدابير الواجب تطبيقها إضافةً إلى تدابير التوصية ٩٩. وتضم هذه التدابير:

- تدابير ملائمة لخلق فرص عمل في سوق العمل المفتوح للجميع بما في ذلك تقديم حوافز مالية لأصحاب العمل وكذلك إجراء تكييفات معقولة على أماكن العمل وأدواته
- تقديم الدعم الحكومي المناسب للعمل المحمي والتدريب المهني والتوجيه المهني وخدمات تشغيل المعوقين التي تديرها هيئات غير حكومية
- تشجيع إقامة التعاونيات وتمية الصناعات الصغيرة
- إزالة المعوقات والحواجز المادية والمعمارية والتواصلية
- نشر المعلومات عن أمثلة لحالات واقعية وناجحة لإدماج المعوقين في العمل
- إعفاء مواد ومعدات التدريب المحددة والأجهزة المعاونة من عبء الضرائب
- اعتماد تدابير عمل مرنة
- إزالة الاستغلال في مراكز التدريب والعمالة المحمية
- إجراء بحوث لزيادة مشاركة المعوقين في الحياة العملية العادية.

وتدعو التوصية ١٦٨ إلى مشاركة المجتمع وخاصة منظمات أصحاب العمل والعمال والمعوقين في تنظيم خدمات التأهيل المهني وتوفيرها. لا بد من بذل الجهود للحرص على توفير الخدمات في المناطق الريفية والمجتمعات النائية بنفس المستوى والشروط التي توفر بها في المناطق الحضرية. وينبغي في هذا الصدد تدريب العاملين المعنيين بتأمين خدمات التأهيل المهني والاستخدام.

### ٣.١.٣ الممارسة الحالية

تناقش الأقسام التالية باختصار أبرز التدابير المتخذة لمساعدة المعوقين وتسهيل حصولهم على عمل مناسب والاحتفاظ به والترقي فيه، تحت العنوانين التالية:

- خدمات الاستخدام
- التدريب من أجل الاستخدام
- الدعم المالي
- الدعم التقني والفردى
- أنظمة الحصص
- تشريع مكافحة التمييز
- تدابير الإقناع
- إدارة الإعاقة
- آليات التشاور
- المعلومات والإشراف والتقييم

تتوافر معلومات إضافية مفصلة حول التدابير التي اتخذتها بعض الدول في تقارير أخرى منها منظمة العمل الدولية ١٩٩٨ و ٢٠٠٤ أ، EC 2000, Thornton and Lunt 1997.

### ٢.٣ خدمات الاستخدام

يتوجب على السلطات المختصة عند تأمين خدمات مثل التوجيه المهني والتدريب المهني والتوظيف والاستخدام وخدمات أخرى من هذا القبيل، أن تستخدم المرافق القائمة من أجل العمّال عموماً مع إدخال التعديلات اللازمة عليها حيثما كان ذلك ممكناً وملائماً (اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٥٩، المادة ٧). وتنتشر هذه الممارسة يوماً بعد يوم في الدول التي طوّرت البنية التحتية الضرورية لإعادة التأهيل المهني (منظمة العمل الدولية ١٩٩٨).

وتختلف الخدمات لجهة الحجم والنوعية باختلاف الدول، ولكن قد تضمّ التوجيه المهني والمشورة بينما تعتمد بعض الدول (فرنسا وبلجيكا مثلاً) «خطاً مهنية» فردية للمعوقين فتؤمّن التدابير المختلفة على مراحل مختلفة مما يؤدي في معظم الأحيان إلى الاندماج في العمل.

ومن الخدمات الأخرى تأمين المعلومات حول فرص التدريب والاستخدام والتدريب على البحث عن عمل الذي يشمل إعداد استمارات العمل والسيرة الذاتية وتقنيات المقابلات ومهارات التقديم والتقييم عن فرص العمل والتشغيل. ويتم التدريب على القراءة والكتابة والحساب كلما اقتضى الأمر. وتحرص بعض الدول على ضمان نفاذ تفاضلي إلى بعض الوظائف. ففي اليونان على سبيل المثال، يتوجب على منظمات القطاع العام والمصارف الإبقاء على حصة من الوظائف من ساع وعامل تنظيف وحدائقي وعامل استقبال. ويمنح نفاذ تفاضلي للحصول على رخص في بعض النشاطات التجارية مثل سيارات الأجرة وكشك الصحف. أما في سلوفينيا، فتتقضي التشريعات من بعض المنظمات منح الأولوية للأشخاص المكفوفين لشغل وظيفة عامل الهاتف. كما يحصل المعوقون وخاصةً الوافدون الجدد إلى سوق العمل على خبرة العمل إما منفصلة وإما في إطار برنامج تدريب.

ويمكن تطوير خطط عمل فردية للمعوقين العائدين إلى العمل بعد طول غياب. وتشمل تدابير الدعم التدريب على العمل خاصة في حال العمالة المدعومة. ويمكن تأمين الدعم الفردي للمساعدة مثلاً على معالجة المشاكل مع الزملاء العمّال، من خلال المستشارين المهنيين أو عبر خطة خاصة تؤمن دعماً متواصلًا خلال مرحلة الدمج الأولى والمراحل التالية ناهيك عن التدخل في حال الأزمات حيث يتعرّض الاستخدام المستمر للتهديد لأي سبب من الأسباب. ويؤمن عدد من الدول (فرنسا وبلجيكا والنمسا والسويد) برامج «التدخل المبكر» التي تستهدف العمّال الشباب المعوقين خلال الأشهر الست الأولى من العمل وبرامج مساعدة العمّال المعوقين منذ فترة طويلة ليعودوا إلى العمل. ونظراً لحجم المشاكل التي يواجهها العمّال المعوقون العاطلون عن العمل منذ فترة طويلة، تبذل الجهود لمساعدة المعوقين على المشاركة في برامج التعليم وإعادة التدريب في أقرب فرصة ممكنة بعد تعطّلهم عن العمل.

تتعاون المرافق العامة في إيطاليا عن قرب مع وكالات الاستخدام الخاصة لدمج الأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل. وتلتف الاتفاقية ١٥٩ (المادة ٩) إلى أهمية تدريب الجهات التي تؤمن خدمات الاستخدام. وقد اعتمد عدد من الدول (مثل استونيا وهنغاريا) برامج خاصة لهذه الغاية (EC 2005, Annex 3:3.1).

### ٣.٣ التدريب من أجل الاستخدام

يبدو أن التدريب من أجل استخدام المعوقين يخوض مرحلة انتقالية، فيتحول من البرامج داخل المؤسسات المتخصصة إلى البرامج العامة لطالبي العمل. ولا زالت هذه العملية في مراحلها الأولى بالنسبة إلى بعض الدول حيث يتم الجزء الأكبر من التدريب داخل المؤسسات المتخصصة. أما في دول أخرى، فيحظى معظم الراشدين المعوقين بالتدريب من خلال برامج عامة (في المملكة المتحدة مثلاً). وفي السويد، تشكل سياسات الاستخدام الخاصة بالمعوقين جزءاً من سياسات سوق العمل العامة. ولكن يبدو أن غالبية الدول تتخبط في جملة مشاكل. ويزداد الوضع سوءاً في بعض الأحيان بسبب معدلات البطالة المرتفعة التي تجعل من الصعب على المعوقين، حتى بعد إتمام التدريب، الحصول على عمل مناسب.

ولا زالت الصفوف والمدارس ومعاهد التدريب الخاصة شائعة في الدول التي تخوض المراحل الأولى من دمج التدريب الخاص بالمعوقين. وفي عدد من هذه الهيئات العامة والخاصة المتخصصة في التدريب، يميل المنهج إلى التعاطي والوظائف التي تعتبر تقليداً مناسبة للمعوقين. ولا شك في أن هذا التفاوت بين التدريب وحاجات السوق لجهة المهارات، يعوق فرص التشغيل وقد يحدو بأصحاب العمل إلى النظر بسلبية إلى قدرات العديد من المعوقين.

وتفيد بعض الدول بأن قلة من المعوقين تنضم إلى التدريب المتاح للعموم حتى إذا لقيت التشجيع المناسب. ومرد ذلك إلى صعوبة الوصول إلى مراكز التدريب التي تقع على مسافة بعيدة والحصول غير الملائمة ووسائل النقل غير المجهزة وعدم توفر و/أو كلفة الرعاية للأطفال ومحدودية المرونة في تصميم الحصّة أو إلقائها.

أما الدول التي سجلت تقدماً في هذا الاتجاه، فقد أفرّت بالحاجة إلى واتخذت أو تنوي أن تتخذ الخطط المناسبة لمعالجة هذه الشؤون. ففي هولندا، يتم تحسين البيئة المادية في مجال تأهيل البالغين وتعليمهم لتحسين فرص المعوقين في الحصول على المؤهلات الأساسية، كما يتم التخطيط لحصص تدريب مهني مستقلة وأكثر مرونة. ويجري في فرنسا تأمين الخدمات الفردية للمعوقين من خلال مبادرات «الانطلاقة الجديدة» وتطوير برامج تعلم المهن والتناوب بين التدريب والعمل في المؤسسات، والتحضير لخوض الحياة العملية في البيئة العامة. أما في المملكة المتحدة، فيتمتع المعوقون بالأولوية في النفاذ إلى البرامج المتاحة للعموم وتعمل فرق الأخصائيين في مراكز العمل لمساعدة المعوقين على الحصول على عمل والاحتفاظ به. وأدخلت ألمانيا برامج خاصة لفترة ما قبل التدريب وهي تشمل المشورة والدعم لدى

الانتقال من المدرسة إلى العمل كما تمّ تكييف حصص مراكز التدريب المهني لتلبية حاجات سوق العمل تلبيةً فعالة. وطوّرت استراليا الحصص القصيرة المدى على المستوى المحلي لتلبية الحاجات الفردية. وتدوم الحصص فترة ١٢ شهراً عادة ولكن يمكن تمديدتها للمعوقين إذا اقتضى الأمر. وتزايد التعاون في السويد بين المدارس ومرافق التشغيل.

أمّا في ما يتعلّق بالمصابين بإعاقات بالغة، فتؤمن المعاهد الخاصة أو برامج العمالة المحميّة أو المدعومة التدريب من أجل العمل، مع أنّ أستراليا تطبق برنامجاً يؤمّن خبرة العمل المدعوم بالكامل في القطاع الخاص لهؤلاء الذين لم يجدوا لهم مكاناً في برنامج دعم الأجور العام.

وتتضاعف الجهود لإشراك أصحاب العمل مباشرة في خلق فرص العمل والتدريب وتأمينها من خلال الحوافز المالية وغيرها. وتتمتع بلجيكا بنظام تعاقدي للتدريب خلال العمل يخصصه أصحاب العمل للمعوقين، حيث لا يلتزم صاحب العمل بتوظيف المتدرّب بعد التدريب ولكنه غالباً ما يوظفه. وتضطلع اللجان الاستشاريّة حول تدريب المعوقين وتوظيفهم والتي تضم ممثلين عن منظمات أصحاب العمل والعمّال وممثلين عن الحكومة وهيئات الإعاقة غير الحكوميّة بدور أساسي في المساعدة على إعداد السياسات ومدوّنات الممارسات الحسنة وتعزيز التعاون والتنسيق بين مختلف الشؤون القطاعيّة.

### ٣.٣ ١ المواضيع الأساسية

ويحتل العمّال المعوقون مرتبة ثانوية بعد طالبي العمل خاصةً عندما يرتفع العدد الإجمالي للعاطلين عن العمل. وبينما يؤدي الجهل والأحكام المسبقة دوراً في هذه الظروف، يعزى هذا الأمر بصورة أساسية إلى انعدام قدرة المعوقين التنافسيّة على أساس المهارات والكفاءات. فيبحث صاحب العمل أولاً وأخيراً عند توظيف عامل جديد، عن الكفاءة في إتمام العمل (مع مراعاة التكييف المعقول عند الحاجة). ويتفوّق طالبو العمل الذين يثبتون تمتعهم بالكفاءة اللازمة أو الذين يتمتعون بالقدرة على اكتسابها بعد حصولهم على التدريب المناسب على سائر المرشحين. ويُعتبر التدريب الذي يعني المهارة والمعرفة والسلوك مفتاح النجاح في البحث عن عمل. ويشكل التدريب المهني الذي يتم بإشراف مدرّبين مؤهلين ويفضي إلى نوع من شهادة معترف بها تذكرة العبور إلى مرفأ العمل. وعليه تبرز الحاجة إلى اعتماد سياسة وطنيّة حول التأهيل المهني واستخدام المعوقين كما دعت إليها اتفاقية منظمة العمل الدوليّة رقم ١٥٩. ويتمتع المعوقون بالحق في العمل ولكن يجب أن تتوفر لهم الوسائل التي تحوّلهم ممارسة هذا الحق. ولا بدّ أن تولي سياسات وأحكام التدريب المهني الأولويّة للمستضعفين خاصةً متى بلغت معدلات البطالة ذروتها إذا أريد ألاّ يصبح هؤلاء أكثر حرماناً في سوق العمل.

وانقرض عدد كبير من الوظائف التي تدرّب المعوقون على إتمامها خاصةً في الدول الصناعيّة. ولا بدّ من مراجعة جدوى برامج التدريب لتلبية حاجات سوق العمل الراهنة والمستقبلية بحيث تستجيب البرامج لهذه الحاجات في كلّ زمان ومكان.

ويحول الحاجز المادي دون وصول عدد من المعوقين إلى العمل أو التدريب. ولا يطبّق هذا على مقر العمل

أو التدريب وحسب بل على البيئة المحليّة المبنية بما فيها وسائل النقل المشترك والمنازل والمتاجر والمطاعم والمنتزهات والتي يستفيد منها سائر العمال بنسب أعلى أو أدنى. وأدخلت تعديلات مهمّة على أماكن عديدة ولكن التقدم العام بطيء ممّا يفضي إلى تهميش عدد من المعوّقين.

ويؤدي غياب التنسيق بين الدوائر والوزارات الحكوميّة إلى حرمان عدد من المعوّقين حقّهم في العمل. والأمثلة كثيرة عن سبل حلّ هذه المعضلة بنجاح عند توفر الإرادة السياسيّة.

ورحبت دول عديدة بمبدأ دمج خدمات التدريب والاستخدام الخاصة بالمعوّقين. ولكن في بعض الأحيان لم تتعدّ الخطوات مجرد الترحيب بالمبدأ وإحالة المسؤوليّات من وزارة إلى أخرى. وإذا أُريد للمعوّقين أن يشاركوا بالتساوي مع غيرهم مهما كانت أعمال التكييف المعقول ضروريّة فلا بدّ من توفير النفاذ المادي وتصميم منشآت التدريب/العمل، ومعدات وأجهزة التدريب وطرق البناء. كما لا بدّ من تدريب وتجهيز الطاقم المعني بإدارة الأجهزة وتشغيلها لا من جهة المعلومات والمهارات وحسب بل من ناحية السلوك أيضاً.

وقد ينجم عن دمج برامج التدريب آثار تُضاف إلى ما ذُكر سابقاً. ولا بدّ من مراعاة طريقة تقييم الأسس التي تركز عليها حصيلة التدريب. فالمؤشرات مثل نسب التوظيف التي يمكن استعمالها لقياس أداء برامج التدريب لمجموعات من العمّال العاطلين عن العمل، قد لا تكون الأنسب بالنسبة إلى مجموعات أخرى. فتشكّل غريبة أو اختيار المرشّح الأكثر قابليّة للنجاح من أجل تعزيز قدرة برامج التدريب المهني على التوظيف ظاهرة معترفاً بها (حتى لو انه لا يتمّ الاعتراف بذلك دوماً) (لمزيد من المعلومات، أنظر مثلاً، OECD 1986).

### ٤.٣ الدعم المالي

يشكّل دعم الأجر لتغطية النقص في الإنتاجية أكثر أشكال الدعم المالي انتشاراً من تلك المخصصة لأصحاب العمل لتشجيعهم على توظيف العمّال المعوّقين. وتعتبر هذه الدعومات محدودة زمنياً في بعض الدول. فقتبلع ٤ سنوات (قابلة للتمديد) في السويد لكنها تصل إلى ٨ في ألمانيا على سبيل المثال. ويختلف حجم الدعومات حيث تبلغ ٨٠٪ من الأجر الكامل في السنة الأولى من العمل في النمسا. وقد يُرفق الدعم بهبة تقدّم خلال فترة التكييف الأولى. ومن وسائل الدعم المادي الخاصة بأصحاب العمل:

- هبات لتغطية كلفة التدريب
- هبات إضافية لاستكمال التدريب تُمنح لإدخال التغييرات على مكان العمل والأجهزة الضروريّة
- هبات من أجل الدروس الخصوصيّة
- هبات إضافية محجوزة لتوظيف المساعدين الشخصيين لمن يحتاجهم من المعوّقين
- هبات لتشجيع الإبقاء على العمّال الذين يصابون بالإعاقة خلال العمل
- اثتمانات ضريبيّة خاصة بكل عامل معوّق جديد (قد تكون محدودة زمنياً)
- هبات لتغطية كلفة تكييف مكان العمل
- حسومات على أعباء الضمان الاجتماعي الخاص بالعمّال المعوّقين

- اتّخذت هولندا، حيث انتقلت مسؤوليةّ الوقاية من الإعاقة وإعادة تأهيل العمال المعوّقين تدريجياً من الحكومة إلى أصحاب العمل، تدابير خاصة تشمل:
- «فترة عمل تجريبية»: يعمل المعوّق مدّة ٣ أشهر من دون أن يسدّد له صاحب العمل أجراً - بينما لا ينقطع معاش البطالة خلال هذه الفترة
  - يتقاضى صاحب العمل هبة استبدال إذا تعدّر على العامل المعوّق العودة لممارسة عمله السابق فاحتاج إلى وظيفة مختلفة في المؤسسة
  - إعفاء صاحب العمل من سداد الأجر خلال الأسابيع الـ ٥٢ الأولى من مرض أي موظف إذا كان هذا الأخير معوّقاً عندما تمّ توظيفه
  - خلال الأشهر الستة الأولى التي تلي توظيف عامل معوّق، يعفى صاحب العمل من أي مساهمات تأمينية إضافية إذا تقدّم العامل للحصول على معاش إعاقة.

كما تُمنح الهبات للمعوّقين الرّاغبين في إنشاء مؤسسة خاصة بهم أو تعاونية. وترتدي هذه التدابير أهمية قصوى في دول كالليونان حيث معدلات العمالة الذاتية مرتفعة ومعظم المؤسسات صغيرة الحجم. في إيطاليا، قد تُعفى التعاونيات الاجتماعية التي يشكل المعوّقون ٣٠٪ على الأقل من مجموع القوى العاملة لديها، من المساهمات في الضمان الاجتماعي. وقد تحظى وكالات أخرى بالمساعدة المالية لإعانة المعوّقين على التدريب والاستعداد للعمل. وفي الولايات المتحدة على سبيل المثال، تتلقى الولايات هبات لإطلاق برامج التدريب على التكنولوجيا وضمان النفاذ إليها وتقديم المساعدة ذات الصلة. وقد تمنح الجوائز إلى الوكالات الخاصة التي تؤمن الخدمات والتدريب على التكنولوجيا المساعدة على المستوى المحلي.

إنّ قواعد المفوضية الأوروبية (No.2204/2002) بشأن المساعدة الحكومية في مجال الاستخدام تمكّن الدول الأعضاء من إيجاد حوافز لأصحاب العمل والمشاغل المحمية لتوظيف العمّال ذوي الإعاقة والمحافظة عليهم.

يجمي القانون السويدي أصحاب العمل من سداد نفقات إجازة مرض مبالغ بها لأي موظف مصاب بمرض من شأنه أن يفضي إلى إجازة مرض مكلفة. وتوفّر دعومات مالية بأشكال مختلفة للمعوّقين. في فرنسا، يمكن أن يتقاضى أي معوّق عاطل عن العمل علاوة عند حصوله على عمل. كما يمكن أن يحصل على دعم مالي متعلّق بكلفة النقل المشترك إذا شارك في برامج التدريب. وبموجب خطة رائدة في هولندا، قد يتلقى المعوّقون أموالاً خاصة على شكل قسائم أو بطاقات تخوّلهم الحصول على خدمات التوظيف أو أي خدمة اندماج يقع عليها اختيارهم. ويطبّق برنامج مماثل بعنوان «بطاقة عبور إلى العمل» في الولايات المتحدة.

ويخشى عدد من المعوّقين تأثر أهليّتهم للحصول على معاش إعاقة متى وجدوا عملاً ومن ثم فقدوه لأي سبب من الأسباب. واتّخذ عدد من الدول تدابير مناسبة بحيث لا تنتهي هذه المشاغل المعوّقين عن البحث عن عمل. في إسبانيا على سبيل المثال، تلتحق اللوائح الوطنية أهلية الحصول على معاشات الإعاقة التي كان يستفيد منها المعوق سابقاً عند تسريحه من العمل. ولتشجيع الذين يتقاضون منذ

ضمن طويل معاشات الإعاقة للعودة إلى العمل في فنلندا، يمكن أن يعلّق الأفراد معاشاتهم مدّة سنتين يندرجون خلالها في برامج التدريب أو الاستخدام من دون أن يفقدوا حقّهم في هذه المعاشات. كما يحقّ للمعوقين في عدد من الدول أن يكسبوا أجراً معيّناً من دون أن يؤثر ذلك على انتفاعهم من تأمين الإعاقة أو الضمان الاجتماعي.

وفقاً لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (٢٠٠٦)، «يترك الكثير من العمّال سوق العمل بشكل نهائي بسبب مشاكل صحّيّة وقلّة قليلة من الأشخاص ذوي الإعاقة يعملون. إنها لمأساة اجتماعية واقتصادية تكاد تصيب البلدان الأعضاء في المنظمة كافة.» يقترح تقرير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وضع العمل في صلب سياسات ضمان المرض والإعاقة. كما ينبغي أن يكون هدف السياسات المذكورة التأكيد من أن الأشخاص ذوي الإعاقة يحصلون على فرصة لأداء دور كامل قدر الإمكان في المجتمع وفي سوق العمل بوجه خاص لأنهم يتمتعون بالقدرة على ذلك. «غالباً ما تركز المحادثات حول السياسات على كيفية الحدّ من عدد الأشخاص المستفيدين من الإعانات. غير أن المشكلة في مقاربة..... السياسات من هذه الناحية فقط، هي أنها قد تغفل الأخذ برأي الأشخاص ذوي الإعاقة أنفسهم. فغالباً ما تؤثر السياسات الحالية سلباً على هؤلاء الأشخاص: من تهميش في المجتمع إلى استبعاد من العمل أو تهميش ضمن فئات خاصة من العمل» (المرجع السابق، ص. ٣١).

### ٥.٣ الدعم التقني والفردي

لعلّ الحدّ الفاصل بين الدعم التقني والفردي والمالي شبه معدوم. فهل يشكل توفير كلب إرشاد المكفوفين دعماً شخصياً أو تقنياً؟ فقد يوصف على أنّه تقني في مجال العمل. وفي مجمل الأحوال ليس التصنيف بأهميّة الدعم بحد ذاته أو بالدور الذي يؤديه في تمكين المعوقين من ممارسة حقوقهم المشروعة. ومن أشكال الدعم غير الماديّة المتعلقة بالعمل والاستخدام، المساعدة في الحصول على رخصة سوق خاصة والتدريب على العمل لتسهيل الانتقال إلى عالم العمل، والدعم التالي للتوظيف، والمعاونون (للمساعدة في شؤون النظافة الشخصية أو النقل مثلاً)، وتأمين قرّاء للعمال المصابين بإعاقة بصرية خاصة خلال مرحلة التدريب أو الاستخدام الأوليّة، وتأمين الترجمة بالإشارة خلال المقابلات أو في مكان العمل، وخدمات المدافعة، ومنح الهبات لتأمين المساعدة الشخصية أو تأمين تلك المساعدة مباشرة (مثلاً المساعدة على استعمال الحاسوب، الملابس، أو الكتب المدرسيّة) وأخيراً المساعدة التقنيّة والأجهزة.

### ٦.٣ أنظمة الحصص

في نهاية العام ١٩٢٣، اعتمد كلّ من ألمانيا والنمسا وإيطاليا وبولندا وفرنسا نظام حصص يُكزّم أصحاب العمل بتوظيف المحاربين القدامى المعوقين. واعتمد عدد من الدول الأوروبيّة نظام الحصص بعد الحرب العالميّة الثانيّة بسبب معدلات البطالة المرتفعة بين صفوف المعوقين وإخفاق المقاربة الطوعيّة. وطوّرت مختلف الأنظمة بحيث تغطي المدنيين المعوقين. كما اعتمدت أنظمة الحصص في عدد من دول آسيا والمحيط الهادئ (الصين والهند واليابان ومنغوليا والفلبين وسريلانكا وتايلاند)

وأفريقيا (بما فيها إثيوبيا وجزر الموريس وتنزانيا) وفي الدول العربيّة (الكويت مثلاً) وأمريكا اللاتينيّة (البرازيل مثلاً). وبينما تدعو مختلف أنظمة الحصص أصحاب العمل إلى توظيف الحد الأدنى من العمّال المعوّقين، تختلف الأنظمة خاصّةً لجهة الموجبات الإلزامية وغير الإلزامية وطبيعة العقوبات وفعاليتها متى أخفق صاحب العمل في احترام الموجبات.

وقسمت وادينغتون (1996) أنظمة الحصص الأوروبيّة إلى نماذج أساسيّة ثلاثة:

- التوصية التشريعية من دون عقوبة: لا يُجبر أصحاب العمل على توظيف نسبة محددة من العمّال المعوّقين ولكن يوصون بذلك. اعتُمد هذه النظام في هولندا منذ العام 1986. وبموجب قانون توظيف المعوّقين للعام 1947، يُتوقّع من أصحاب العمل في القطاع العام والخاص الذين يوظفون ما يزيد عن 20 موظفاً توظيف نسبة محددة من العمّال المعوّقين. ويختار المعوّقون التسجيل أو عدم التسجيل. وأزال قانون استخدام العمال المتخلفين عقلياً للعام 1986 واجب التسجيل ومدد التغطية لكلّ الذين يتقاضون معاشات إعاقة أو عجز وأدخل حصّة منشودة تتراوح بين 3 و5% لا بدّ من بلوغها خلال 3 سنوات. وكانت الحصّة طوعيّة ولم تُفرض أي عقوبة عند الإخفاق في بلوغها. وبحلول العام 1989، بلغ عدد المعوّقين المتعاقدين لفترة تزيد عن 15 يوماً 2, 2% من إجمالي العمّال لا أكثر، ولم تتخطّ هذه النسبة 2% عام 1992. وخلصت الحكومة إلى أنّ فرض سياسة إلزاميّة على مختلف القطاعات لم يؤت ثماره. ولكن يُطلب إلى أصحاب العمل الاستمرار في مسك سجل حول العمّال المعوّقين.

- موجبات تشريعيّة من دون عقوبة فعليّة: بشكل المثال الذي اعتمدته المملكة المتحدة بعد الحرب العالميّة الثانيّة نموذجاً عن هذا النظام. ووصف قانون (استخدام) المعوّقين للعام 1944 على أنّه «حجر الأساس لضمان حقوق المعوّقين» في المملكة المتحدة (Doyle 1996). وكان لا بدّ من اكتساب الحقّ في الاستخدام العام من خلال خطة الحصص التي تفرض على أصحاب العمل في القطاع الخاص الذين يُشغلون ما يزيد عن 20 موظفاً، توظيف 3 من المعوّقين المسجلين، ومن خلال خطة الوظائف المحجوزة التي اعتُبرت بموجبها وظيفتا عامل المصعد الكهربائيّ وحاجب موقف السيارات وظيفتين محجوزتين للمعوّقين. ولا يرتكب صاحب العمل جنحة إذا لم يبلغ النسبة المحددة ولكنه يرتكبها إذا وظّف عاملاً غير مسجّل بينما لم يبلغ النسبة المحددة، أو إذا أدّى ذلك إلى وقوعه دون النسبة المحددة من دون رخصة إعفاء. ويتعرّض أي صاحب عمل ارتكب مثل هذه الجنحة إلى غرامة أو عقوبة بالسجن لا تتعدى الثلاثة أشهر. أزيل النظام عام 1996 عندما دخل قانون التمييز ضد الإعاقة حيّز التنفيذ عام 1995. وتم التوصل إلى إجماع حول فشل نظام الحصص في تعزيز استخدام المعوّقين حيث لم يخضع النظام للإشراف أو التطبيق المناسب (لم تسجّل إلا 10 ملاحظات في عدم الامتثال مع أنّ أقلّ من 20% من أصحاب العمل نجحوا في بلوغ المعدلات المفروضة عليهم عام 1993)، وحيث سمح بجملة إعفاءات واستثناءات (Doyle 1996; Waddington 1996; Hyde 2000).

- الموجبات التشريعيّة المرفقة بعقوبة: بحسب وادينغتون، إنّ نظام ضريبة الدعم «يشكّل أكثر أشكال الحصص استقطاباً لأهتمام الدول التي سعت لاعتماد أو تعديل نظام الحصص في الثمانينات والتسعينات. وهو يعني تحديد حصّة وفرض ضريبة أو غرامة على أصحاب العمل الذين لا يفون

بموجباتهم على أن يُوظَّف المبلغ في صندوق لدعم استخدام المعوقين.»

وضع نظام الحصص الألماني الذي شكّل نموذجاً يُحتذى به لسائر الدول عام ١٩٧٤. في عملية إصلاح حديثة للتشريع (التأهيل ٢٠٠١)، تم تخفيض الحصّة البالغة ٦٪، والتي كانت تفرض على جميع أصحاب العمل في القطاعين العام والخاص ممن يوظفون ما لا يقل عن ١٦ عاملاً، إلى ٥٪ تطبق على أصحاب العمل ممن يوظفون ٢٠ عاملاً أو أكثر (EIRO 2001). وقد ينظر إلى بعض العمّال على أنّهم يحتلّون وظيفتين أو ثلاث من وظائف الحصّة وهم العمّال الذين يعتبر مكتب الاستخدام توظيفهم صعباً بسبب درجة إعاقتهم والمعوقين الذين يتلقون تدريباً خاصاً داخل المنشأة. ويشير التشريع إلى فئات خاصّة من المصابين بإعاقات بالغة:

١) المعوقون الذين تتأثر حياتهم العمليّة بسبب طبيعة إعاقتهم وحجمها وخاصّة:

أ - المعوقون الذين يحتاجون دوماً إلى رعاية خاصة للانطلاق بالعمل؛

ب - العمّال الذين يفرضون على صاحب العمل عند استخدامهم نفقات خاصة شبه دائمة بسبب إعاقتهم؛

ث - المعوقون الذين لا يستطيعون إلا القيام بعمل منخفض الإنتاجيّة بشكل شبه دائم بسبب إعاقتهم؛

ث - المعوقون الذين يُعزى ٥٠ على الأقل من إعاقتهم إلى خلل عقلي أو نفسي أو لإمكانية تعرّضهم إلى نوبات؛

ج - المعوقون الذين لم يتمّوا التدريب المهني بسبب خطورة الإعاقة.

٢) المصابون بإعاقة بالغة الذين بلغوا الخمسين من العمر.

ويُشرف المكتب الفدرالي للاستخدام على الامتثال للخطة. ويمكن فرض غرامات في حال عدم احترام موجبات الحصص. عام ٢٠٠٤، بلغت الحصّة المتوسطة ١,٤٪. ونفذ ٢١٪ من أصحاب العمل الذين خضعوا لموجب الاستخدام عام ٢٠٠٤ موجباتهم بالشكل المطلوب أو حتّى إلى حدّ يفوق المتوقّع، في حين أن ٥١٪ قد امتثلوا جزئياً لموجباتهم و٣٠٪ لم يوظّفوا أي شخص مصاب بإعاقة بالغة (Bundesministerium 2007).

وينحصر استعمال الأموال التي تمّت جبايتها بموجب ضرائب التعويض لإعادة تأهيل المصابين بإعاقة بالغة واستخدامهم. ويؤمّن المكتب الهبات لمساعدة أصحاب العمل الذين يتجاوزون الحصص المترتبة عليهم لتلبية حاجات إضافية مثل تكيف أماكن العمل أو تأمين التدريب الخاص. وغالباً ما يُنظر إلى الضريبة خاصّة خلال الظروف الاقتصادية الصعبة على أنّها ضريبة إضافية يتوجّب على أصحاب العمل سدادها، وبالتالي تشكل خياراً أكثر جاذبيّة من الاستخدام.

وتطبّق فرنسا نظام حصص مماثل، فموجب تشريع العام ١٩٨٧، يتوجّب على كلّ صاحب عمل يوظّف ما لا يقلّ عن ٢٠ شخصاً في القطاعين العام والخاص توظيف ٦٪ من المصابين بإعاقة يغطيها القانون. وأدخلت هذه النسبة تدريجياً بدءاً ب ٣٪ عام ١٩٨٨ وصولاً إلى ٦٪ عام ١٩٩١. ويشكل بعض المعوقين

المنتمين إلى عدد من الفئات فرداً ونصف الفرد أو فردين أو فردين ونصف الفرد. وتستطيع المؤسسات تطبيق موجبات الاستخدام عبر:

- استخدام المستفيدين مباشرةً بموجب القانون
- التعاقد مع قطاع العمالة المحميّة
- التوصل إلى اتفاقات (تشكّل العقود اتفاقات يتم التوافق عليها بين منظمات أصحاب العمل والعمّال) لتعزيز استخدام المعوّقين
- يسدون مساهمات في وكالة AGEFIPH المشتركة لإدارة صناديق دمج المعوقين.

وعام ١٩٩٤، وحسب تقرير وزارة العمل والشؤون الاجتماعية العام ١٩٩٦، وفي ٨, ٦٢٪ من أصحاب العمل بموجباتهم عبر تسديد الضرائب، ٨, ١٩٪ عبر التعاقد من الباطن وسداد الضرائب و٤, ١٢٪ عبر التعاقد من الباطن وحسب (Thornton and Lunt, 1997, p. 98). وعام ١٩٩٨، وفي حوالي نصف المؤسسات التي توظّف ما لا يقلّ عن ٢٠ موظفاً بموجباته لجهة الاستخدام عبر المساهمة في الصندوق (EC 2000, p. 89). وبلغت نسبة البطالة في عام ١٩٩٧ بين صفوف المعوّقين في المؤسسات المعنيّة عام ٤٪ (٢٪ في القطاع العام). وحدت هذه النتيجة بالحكومة إلى إطلاق برنامج استثنائي لثلاث سنوات (١٩٩٩ - ٢٠٠١) من خلال وكالة إئذذب مع التركيز على بطالة الشباب والبطالة على المدى الطويل.

وفي النمسا، يُلزم نظام الحصص الشركات التي تستخدم أكثر من ٢٥ شخصاً بتوظيف شخص مصاب بإعاقة مقابل كل ٢٥ موظفاً. وفي حال خالفت أية شركة هذا النظام، تدفع ضريبة تعويض للمكتب الفدرالي للشؤون الاجتماعية كل شهر مقابل كل وظيفة لا يشغرها شخص ذو إعاقة. وتخصّص تلك الأموال للخدمات التي تستهدف «الموظفين المدعومين» (أي الأشخاص المصابين بإعاقة بنسبة لا تقل عن ٥٠٪) أو لأصحاب العمل الذين يستخدمون موظفين مدعومين.

وأدخلت اليابان تدابير منتظمة لتعزيز استخدام المعوّقين بعد الحرب العالميّة الثانية إثر اعتماد قانون أمن الاستخدام عام ١٩٤٧. وفي العام ١٩٦٠، اعتمد نظام الحصص ولكنّه لم يشمل أي أحكام إلزامية. وأدّى غياب امتثال المنظمات الكبرى على وجه الخصوص إلى إدخال نظام حصص إلزامي عام ١٩٧٦ إضافةً إلى نظام ضرائب وهبات. وتبلغ الحصّة ٨, ١٪ للمؤسسات الخاصة و٢, ١٪ للسلطات الوطنيّة والمحليّة. كما يُسمح بتطبيق نظام الحساب المضاعف على المصابين بإعاقات بالغة. وتُفرض ضرائب على المؤسسات التي لا تحترم الحصّة المفروضة عليها. وتتخذ الضرائب التي تتم جبايتها شكل هبات تقدّم إلى المؤسسات التي توظّف عمالاً معوّقين بما يفيض عن الحصّة المفروضة عليها كما تُستعمل الضرائب لدعم منشآت جديدة أو مطوّرة خاصة بالعمّال المعوّقين.

وفي رومانيا، يُطبّق نظام الضرائب على أساس الحصص على المنظمات التي تستخدم أكثر من ١٠٠ موظّف. وتُفرض الضريبة عندما لا يستخدم صاحب العمل ٤٪ على الأقل من مستخدميه من بين أشخاص ذوي إعاقة.

وترتفع الحصة إلى ٥٪ في هنغاريا غير أن أصحاب العمل بأغليبيتهم يختارون دفع «رسم إعادة التأهيل» بدلاً عنها.

في جزر الموريس، يُطلب إلى المنظمات التي توظف ما يزيد عن ٢٥ عاملاً أن تخصص ما لا يقل عن ٢٪ من وظائفها للمعوقين. أمّا أصحاب العمل الذين لا يبلغون هذا المعدل فيسددون مساهمة مالية لصندوق محدد وإلا يواجهون عقوبة بالسجن.

وتشمل الدول التي تعتمد نظام الحصص الجمهورية التشيكية وليتوانيا وسلوفاكيا والاتحاد الروسي (منظمة العمل الدولية ٢٠٠٤ أ).

### ٣.٦.١ تعليق

عند مناقشة الافتراضات المحيطة بنظام الحصص في أوروبا، أفادت Waddington (١٩٩٦) بأن مثل هذه الأنظمة مستندة إلى قناعة مفادها أنه في غياب تدخل القانون، لا ترتقي نسبة المعوقين من القوى العاملة إلى المعدل المحدد:

«... تستند الحصص إلى افتراضين متداخلين: (١) بأن أصحاب العمل لن يوظفوا أعداداً كبيرة من المعوقين ما لم يرغموا على ذلك و(٢) أن معظم المعوقين عاجزين عن التنافس على قدم المساواة مع نظرائهم غير المعوقين من أجل الفوز بالعمل استناداً إلى استحقاق ذاتي. وباختصار تشبع افتراضات مفادها أن العمال المعوقين أقل قيمة وإنتاجية من غيرهم وأنه يجب أن يفرض توظيفهم على أصحاب العمل بهدف دمجهم في سوق العمل الحرّ كما يجب التعويض مالياً في بعض الأحيان على أصحاب العمل ليقدموا على هذه الخطوة؛ وعليه اتبع أصحاب العمل هذا التشريع وقبلوا بهذه الافتراضات. وينعكس ذلك من خلال مقاومة عدد من أصحاب العمل لمبدأ الحصص وغالباً ما يدفعون مالياً للانسحاب من هذا الواجب عندما تسنح لهم الفرصة، لاستخدام نسبة أكبر من العمال غير المعوقين. ولا شكّ في أنّ تاريخ أنظمة الحصص في أوروبا أسطع دليل على أنّ أي نظام استخدام يعتبر مجموعة العمال المحميين أقلّ شأنًا سيعجز عن إحراز نجاح دائم ولملموس حيث سيحاول أصحاب العمل التهرب من التزاماتهم لجهة توظيف هؤلاء العمال» (ص ٧١).

وأجرت المفوضية الأوروبية (٢٠٠٠) دراسة عالجت سياسات الاستخدام الخاصة بالمعوقين في ١٨ دولة صناعية ولم تجد أي مثل عن بلوغ أنظمة الحصص أهدافها. وإذ أقرت الدراسة بأن أنظمة الحصص تدرّ بموارد من الضرائب أو الغرامات التي يمكن توظيفها لدعم سائر تدابير الاستخدام، وإذ اعترفت بأنه قد لا يتوفّر عدد كافٍ من المعوقين لتمكين أصحاب العمل من بلوغ أهداف الحصص، خلصت الدراسة «إلى أنه من الواضح أن التيار يجري بعكس نظام الحصص في معظم الدول التي تناادي إمامًا بالتخلي عنه برمته (كما هي الحال في المملكة المتحدة) وإما باتخاذ تدابير أخرى وتفعيلها (دعم الاستخدام الفعلي للأفراد و/أو تعزيز قوانين مكافحة التمييز)» (ص. ٧١).

### ٧.٣ تشريع مكافحة التمييز

لم يعتمد عدد من الدول الأوروبية من السويد وفنلندا والدانمرك ناهيك عن دول أخرى مثل أستراليا وكندا وجنوب إفريقيا والولايات المتحدة نظام الحصص بل قرر تحسين التدريب المهني وإعادة التأهيل وتدعيم المقاربة الطوعية لأصحاب العمل. وخضع عدد أكبر من الدول لضغط متزايد من المعوقين ومنظماتهم التمثيلية فعمد إلى سنّ قانون لمكافحة التمييز استناداً إلى تجربة الولايات المتحدة منذ تشريع الحقوق المدنية في الستينات.

ولعلّ اعتماد تشريع مكافحة التمييز شكّل قفزة نوعية في مجال استخدام المعوقين. وعلى غرار أنظمة الحصص وسائر الخطط التي ترعاها الحكومة، يفترض تشريع مكافحة التمييز اتخاذ تدابير محددة لتعزيز استخدام المعوقين. ولكن، خلافاً للحصص، يفيد هذا التشريع بحقّ المعوقين في التنافس من أجل الحصول على العمل بناءً على جدارتهم، وشريطة ألاّ تمارس البيعة التي يتنافسون فيها التمييز بحقهم بسبب إعاقاتهم.

وليس تشريع مكافحة التمييز بجديد حيث طبّقت أوروبا على مرّ العقود قوانين لتعزيز تكافؤ الفرص والأجر للنساء إضافةً إلى تشريعات مماثلة لصيانة حقوق الأفراد على أسس عرقية أو إثنية أو دينية في عدد من الدول. ولعلّ سبب تأخر التشريع الخاص بالمعوقين مردّه إلى غياب دفاع جماعي فعال لنصرة هذه القضية.

وأفيد في العام ٢٠٠٠ بأنّ ٤٠ من أصل ١٨٩ دولة عضو في منظمة الأمم المتحدة اعتمدت نوعاً من القوانين لمكافحة التمييز ضد المعوقين (Degner & Quinn 2000). تعتبر المقارنة صعبةً نظراً لاختلاف الأنظمة القانونية والخلفيات التاريخية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية الخاصة بالدول المعنية وإنما الإشارة إلى تزايد عدد الدول التي تسنّ تشريعاً مماثلاً وإلى اعتماد معظم القوانين خلال التسعينات. وتشكل الأمثلة عن الدول التالية مجرد سرد تعادلي غير حصري لمختلف المقاربات المطبقة.

### ٣.٤ أستراليا

سنّت أستراليا تشريعات على صعيد الوطن والولاية لمعالجة التمييز بحق المعوقين. ويتفق قانون الكومنولث حول التمييز على أساس الإعاقة للعام ١٩٩٢ على تشريعات الولاية ويحظر التمييز على أساس الإعاقة في العمل والاستخدام ناهيك عن مجالات أخرى بما فيها التعليم. يشرف مفوض مكافحة التمييز على أساس الإعاقة داخل لجنة حقوق الإنسان وتكافؤ الفرص على تطبيق القانون فيحقق في الشكاوى ذات الصلة. ويسمح قانون العام ١٩٩٢ للمنظمات بوضع خطط العمل التي تحدد الحواجز أمام المعوقين داخل المنظمة وتعدّ السياسات والبرامج داخل إطار زمني لمعالجتها. وتتطوي منافع تطوير خطط عمل حول الإعاقة على جوانب ثلاثة: فهي تبين الالتزام بمبادئ مكافحة التمييز، ويمكن أن ترفع إلى لجنة حقوق الإنسان وتكافؤ الفرص لتأخذ علماً بها في حال رفعت أي شكوى ضدّ المنظمة، وتشكّل أداة تغيير.

٣. ٧. ٢ النمسا

إن القانون الاتحادي للمساواة في الإعاقة الذي دخل حيز التنفيذ في شهر كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦ ينص على أحكام لتحقيق المساواة ومكافحة التمييز بحق المعوقين في مجالات الحياة كافة.

٣. ٧. ٣ البرازيل

يحظر دستور البرازيل الاتحادي صراحةً أي نوع من التمييز لجهة توظيف المعوقين أو الأجور التي يتقاضونها (المادة ٧). ويضمن القانون رقم ٧٨٥٣/٨٩ المتعلق بحقوق المعوقين ممارسة المعوقين حقوقهم كاملة بما فيها الحق في العمل. ويعتبر القانون التمييز بحق أي شخص على أساس الإعاقة في العمل أو الاستخدام جنحة يُعاقب عليها.

٣. ٧. ٤ كندا

تتخذ تدابير مكافحة التمييز في كندا شكلين تشريعيين. يضمن القسم ١٥ من ميثاق الحقوق والحريات للعام ١٩٨٢ «حق كل فرد في المساواة لجهة الحماية والانتفاع من القانون من دون أي تمييز» ويغطي التمييز على أساس الإعاقة العقلية أو الجسدية. ويحظر القانون الكندي لحقوق الإنسان للعام ١٩٨٥ بعض الممارسات التمييزية علماً أن الإعاقة تشكل أحد أسس التمييز المحتملة. ويلحظ كل من الميثاق والقانون (ولكن لا يفرضان) اتخاذ تدابير إيجابية للحد من السلبيات. وبينما لا يفرض القانون على صاحب العمل اتخاذ تدابير «تكيف معقولة» لتمكين المعوق من تلبية موجبات العمل، أدخل تعديل عام ١٩٨٨ يشمل واجب التكيف:

«يشير واجب التكيف إلى ضرورة أن يقوم صاحب العمل أو مورد الخدمة أو النقابة باتخاذ تدابير لإزالة الضرر الذي يلحق بالعمال أو العمال المحتملين أو الزبائن والناجم عن قانون أو ممارسة أو عقبة مادية تؤثر أو قد تؤثر على الأفراد أو المجموعات الذين يتمتعون بحماية القانون الكندي لحقوق الإنسان أو الذين يعتبرون مجموعات مؤهلة بموجب قانون تكافؤ الاستخدام. وينص القانون الكندي لحقوق الإنسان على ضرورة تلبية الحاجات الخاصة لشخص ينتمي إلى مجموعة تمييز محظورة ما لم يثبت صاحب العمل أو مورد الخدمة بأنه يترتب على ذلك أعباء مهولة.»

ويفترض الشكل الثاني من التدابير التشريعية، أي قانون تكافؤ الاستخدام للعام ١٩٩٥ اتخاذ تدابير فعّالة للتعامل مع السلبيات بما فيها إجراء تكييفات معقولة على مكان العمل. ويشكل المعوقون فئة يغطيها القانون.

٣. ٧. ٥ كوستاريكا

يحظر القانون رقم ٧٦٠ حول تكافؤ فرص المعوقين في كوستاريكا التمييز على أساس الإعاقة في الحالات التالية المتعلقة بالاستخدام والعمل: الاستعانة بتدابير استخدام لا تلائم حاجات طالبي العمل

من المعوّقين، وتحديد الموجبات الإضافية المتعلقة باستخدام المعوّقين، والإعراض عن استخدام شخص بسبب إعاقته.

### ٣.٧.٦ إثيوبيا

يهدف إعلان حقّ المعوّقين في العمل (الإعلان رقم ١٠١/١٩٩٤ المؤرخ في ٢٦ آب/أغسطس ١٩٩٤) إلى حماية المعوّقين في التدريب الملائم وفرص العمل والأجر وإلى إزالة مختلف أشكال التمييز في مكان العمل. ويشير القسمان ٣ و٤ إلى كيفية تعزيز فرص الاستخدام للمعوّقين في سوق العمل الحرّ. فينصان على ضرورة استبعاد أي معيار انتقاء على أساس الإعاقة وعلى ضرورة تأمين مختلف المعدات الضرورية لتمكين المعوّق من أداء مهامه. وتشدد المادة ٦ على ما يلي:

«يحقّ لأيّ معوّق انتهكت حقوقه بسبب عدم الامتثال لأحكام الإعلان واللوائح الوطنية والتوجيهات الصادرة بموجبه أن يرفع شكواه إلى الهيئة المكلفة النظر في خلافات العمل بموجب القانون».

### ٣.٧.٧ ألمانيا

يحظرّ الباب التاسع من القانون الاجتماعي للعام ٢٠٠١ التمييز ضد الأشخاص المصابين بإعاقة بالغة في الاستخدام (المادة ٨١. (٢)). أما قانون تكافؤ الفرص للمعوّقين الصادر في العام ٢٠٠٢ فيهدف إلى منع وإزالة التمييز ضد الأشخاص ذوي الإعاقة، كما يمنح المعوّقين حقوقاً متساوية للمشاركة في الحياة الاجتماعية والمهنية. وينطبق هذا القانون على الوكالات الفدرالية والوكالات الحكومية التي تمثل للقانون الفدرالي. لكنه لا يغطّي مباشرة مؤسسات القطاع الخاص، ولكن يمكن لهذه المؤسسات أن تبرم اتفاقات شراكة مع منظمات تُعنى بالإعاقة لتعزيز تدابير النفاذ وغيرها من التدابير الإيجابية (Degner 2004).

### ٣.٧.٨ جزر الموريس

يضمّ قانون جزر الموريس حول تدريب المعوّقين واستخدامهم للعام ١٩٩٦ حكماً ينص على مكافحة التمييز. ويعتبر أي محاولة يرتكبها صاحب العمل للتمييز بحق المعوّق، لجهة الإعلان عن العمل أو التوظيف وتحديد الرواتب والأجور والمعاشات وتخصيصها وغيرها من الشؤون المرتبطة بالاستخدام، جنحة يعاقب عليها. ويتعرض أي صاحب عمل يرتكب فعل تمييز بحق معوّق لعقوبة السجن أو غرامة تعويضية. ولا يجب بموجب هذا القانون توظيف أي معوّق وتسليمه وظيفة لا تعتبر ملائمة لطبيعة إعاقته.

### ٣.٧.٩ الفيليبين

يحظرّ البند ٢٢ من الميثاق الكبير (Magna Carta) الخاص بالمعوّقين في الفيليبين للعام ١٩٩٢، التمييز بحق المعوّقين في العمل:

«يحظر على أي كيان، عاماً كان أم خاص، التمييز بحق معوق مؤهل بسبب إعاقته لجهة معاملات طلب الوظيفة والتوظيف والترقية أو التسريح والتعويض والتدريب وسائر شروط الاستخدام وظروفه وامتيازاته».

ويسرد الميثاق بالتفصيل أفعال التمييز التي يشملها الحظر:

- (أ) ارتكاب فعل نهي أو فصل أو تصنيف بحق طالب عمل معوق بما يؤثر سلباً على فرصه في العمل؛
- (ب) اعتماد معايير تأهيل أو امتحانات أو أي مقياس انتقاء يستبعد أو قد يستبعد المعوقين ما لم يتبين أنّ هذه المعايير أو الامتحانات أو المقاييس مرتبطة بالوظيفة المعنية وبضرورات العمل؛
- (ت) تطبيق معايير أو مقاييس أو وسائل إدارية من شأنها أن:
  - تفضي إلى تمييز على أساس الإعاقة؛
  - تديم أفعال التمييز بحق الخاضعين للضوابط الإدارية العامة؛
- (ث) دفع تعويضات مثل الرواتب والأجور أو سائر أشكال التعويض والمعاشات الثانوية التي يحق للمعوق المؤهل بها بسبب إعاقته، دون ما يتقاضاه موظف غير معوق يؤدي الوظيفة نفسها؛
- (ج) تفضيل موظف غير معوق على آخر معوق لجهة الترقية وفرص التدريب والدراسة والمنح المدرسية لغير سبب سوى إعاقة الأخير؛
- (ح) إعادة تعيين أو نقل موظف معوق إلى وظيفة أو عمل لا يمكن أن يؤديه بسبب إعاقته؛
- (خ) صرف معوق أو إنهاء خدمته بسبب إعاقته ما لم يثبت صاحب العمل أنه يعيق أداء مهامه بطريقة مرضية بما يسيء إلى كيان المؤسسة، شريطة أن يسعى صاحب العمل في بداية الأمر إلى إدخال تكييفات معقولة تناسب المعوق؛
- (د) التلكؤ في انتقاء أو اعتماد امتحانات استخدام فعالة تعكس بدقة مهارات طالب العمل أو الموظف المعوق وقدراته أو سائر العوامل التي تهدف هذه الامتحانات إلى قياسها بمعزل عن مهارات المعوق الضعيفة لجهة الحواس أو اليدين أو النطق؛
- (ذ) استبعاد المعوق عن النقابات العمالية أو المنظمات المماثلة.

### ٣. ١٠ إفريقيا الجنوبية

يضمّ دستور إفريقيا الجنوبية إعلاناً خاصاً بالحقوق «يكرّس حقّ جميع المواطنين والقيم الديمقراطية من كرامة الإنسان والمساواة والحرية» (دستور جمهورية إفريقيا الجنوبية، القانون رقم ١٠٨ لعام ١٩٩٦، الفصل ٢، البند). وينصّ البند ٩ حول المساواة والذي يشكل جزءاً من الفصل حول إعلان الحقوق على أنّ المساواة تشمل التمتع الكامل والمتساوي لمختلف الحقوق والحرّيات، وعلى ضرورة نهي التمييز المباشر أو غير المباشر المستند إلى الإعاقة أو إلى أي سبب آخر. كما ينصّ البند ٩ على ضرورة سنّ تشريع وطني للوقاية من التمييز غير العادل أو حظره.

واعتمد القانون (رقم ٥٥) حول المساواة في الاستخدام عام ١٩٩٨ الذي يهدف إلى تعزيز الحق الدستوري في المساواة وإزالة التمييز المحض في الاستخدام والحرص على تطبيق المساواة في العمل

لتقويم آثار التمييز ولإنفاذ موجبات إفريقيا الجنوبية كدولة عضو في منظمة العمل الدولية. ويفرض القانون على مختلف أصحاب العمل إلغاء التمييز المجحف المباشر أو غير المباشر على أساس الإعاقة أو أي أساس آخر من أي ممارسة أو سياسة استخدام. أمّا إذا أقدم صاحب العمل على اتخاذ تدابير إيجابية تلتقي وأهداف القانون أو تفضي إلى تخصيص أي فرد واستبعاده أو تفضيله لسبب مرتبط بموجبات العمل، فلا يعتبر ذلك تمييزاً مجحفاً (الفصل ١١، البند ٦ (٢)). ويحدد القانون حول المساواة في الاستخدام التدابير الإيجابية على أنّها «تدابير صممت للحرص على حصول الأشخاص المؤهلين المنتمين إلى مجموعات محددة<sup>٨</sup> على فرص عمل متساوية وعلى تمثيلهم بشكل متكافئ في مختلف الفئات والمستويات الوظيفية داخل القوى العاملة التابعة لصاحب عمل معين». ومن التدابير الإيجابية:

- تدابير تقضي بتحديد عقبات العمل التي تؤثر سلباً على أفراد من مجموعات محددة وإزالتها؛
- تدابير لتعزيز التنوع في مكان العمل استناداً إلى التساوي في الكرامة والاحترام؛
- إجراء تكييفات معقولة وخاصة بأفراد ينتمون إلى مجموعات محددة توخياً لحصولهم على فرص متساوية وعلى تمثيلهم بشكل متكافئ في مختلف الفئات والمستويات الوظيفية التابعة لقوى عمل صاحب العمل. وقد يشمل ذلك المعاملة التفاضلية والأهداف العددية ولكنه يستبعد الحصص (المرجع السابق: البند ١٥).

ويحدد القانون «التكيفات المعقولة» على أنّها «أي تعديل أو تكييف يُدخل على العمل أو على بيئة العمل ويمكن من ينتمي إلى مجموعة محددة من الحصول على العمل والمشاركة فيه والتقدم فيه».

ويطلب إلى أصحاب العمل إعداد «خطة حول المساواة في الاستخدام» وتطبيقها، مع تحديد الغايات والأهداف الرقمية لضمان التساوي في تمثيل الأشخاص المؤهلين المنتمين إلى مجموعات محددة داخل كل فئة وظيفية ومستوى، فضلاً عن جداول زمنية واستراتيجيات لبلوغ الأهداف المنشودة وإجراءات للإشراف على تطبيق الخطة وتقويمها.

ويحظر القانون حول تعزيز المساواة والوقاية من التمييز المجحف، القانون رقم ٤ الصادر عام ٢٠٠٠، التمييز في العمل على أساس الإعاقة. ويوضح القانون بأن التمييز على أساس الإعاقة يشمل العجز في اتخاذ تدابير معقولة لتسيير حاجات المعوقين وعدم تحديد أو إزالة الحواجز التي تمنع المعوق عن غير وجه حق من التمتع بفرص متكافئة.

### ٣.٧.١١ المملكة المتحدة

بموجب قانون (استخدام) المعوقين للعام ١٩٤٤، يتحقق الحق في الاستخدام العام من خلال خطة

(٨) بمن فيهم المعوقين

الحصص التي تفرض على أصحاب العمل في القطاع الخاص ممن يُشغلون ما يزيد عن ٢٠ موظفاً، توظيف ٣٪ من المعوقين المسجلين، ومن خلال خطة الوظائف المحجوزة التي اعتُبرت بموجبها وظيفتها عامل المصعد الكهربائي وحاجب موقف السيارات وظيفتين محجوزتين للمعوقين. تم إلغاء نظام الحصص عام ١٩٩٦ (للمزيد من التفاصيل أنظر ٦.٣) عندما دخل قانون التمييز ضد الإعاقة حيّز التنفيذ عام ١٩٩٥.

تضمّن قانون العام ١٩٩٥ أحكاماً تعتبر التمييز ضد المعوقين في الاستخدام وفي توفير السلع والتسهيلات والخدمات وغيرها من المجالات، عملاً غير قانوني. كما تضمّن بعض الأحكام حول التعليم والوصول إلى وسائل النقل. وصدر قانون الاحتياجات التعليمية الخاصة والإعاقة سنة ٢٠٠١ ليكمل قانون العام ١٩٩٥ إذ اعتبر التمييز ضد الطلاب والتلامذة ذوي الإعاقة الذين يسعون إلى العلم في المدارس والجامعات عملاً غير قانوني.

ساهمت لوائح (تعديل) قانون التمييز ضد الإعاقة للعام ١٩٩٥ الصادرة في العام ٢٠٠٣ والتي دخلت حيّز التنفيذ في الأول من تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٤ في تنفيذ توجيه الاتحاد الأوروبي بشأن الاستخدام 2000/78/EC (أنظر ٣٠.١). وقد أدخلت اللوائح أيضاً تغييرات ملحوظة إلى قانون العام ١٩٩٥، بما في ذلك إنهاء استثناء أصحاب المؤسسات الصغيرة من نطاق القانون وتغطية عدد من الوظائف التي كانت مستثناة، ومنها الشرطة وعناصر مكافحة الحرائق ووكلاء السجن.

وجاء قانون التمييز ضد الإعاقة للعام ٢٠٠٥ ليكمل ويعدل قانون العام ١٩٩٥ فرسخ وحسن قانون مكافحة التمييز، بما في ذلك لجهة السلطات العامة والنقل وهيئات الكفاءات العامة.

### ٣.٧.١٢ الولايات المتحدة

أفرد نظام إعادة التأهيل في الخمسينات والستينات في الولايات المتحدة حيّزاً للشؤون الطبية حيث يحدد كشف طبي الأهلية للانضمام إلى البرنامج ويحدد مجرى عملية إعادة التأهيل لمن يستهدفهم البرنامج (Menz 1997). ولكن ما عاد سبب الإعاقة أو مصدرها (مثلاً إصابات الحرب) الشغل الشاغل بعد تطور البرنامج واتساع حلقة المجموعات المؤهلة بين الستينات والسبعينات. ومع سنّ قانون إعادة التأهيل عام ١٩٧٣، بات التركيز على التأهيل المهني وقد استُبع باستثمار كبير في منشآت إعادة التأهيل المهني والمشاغل المحميّة ومراكز النشاطات اليومية وتدريب أخصائيين في مجال إعادة التأهيل.

ويُعنى أحد أقسام قانون العام ١٩٧٣ بإزالة التمييز عند الاستخدام وهو يستهدف أصحاب العمل في القطاع العام والمؤسسات المتعاقدة مع الحكومة الفدرالية. ولم تكتفِ مجموعات الضغط المعنية بشؤون المعوقين بالمطالبة بتطبيق القانون بشكل فعّال وحسب، بل بتوسيع موجبات القانون لتشمل أصحاب العمل في القطاع الخاص.

وبعد إدخال التعديلات على قانون إعادة التأهيل عام ١٩٨٦، أثرت عمليّات الدفاع الجماعيّة المتحدّرة من حركة الحقوق المدنيّة بشكل متزايد على الأهداف الوطنيّة العامّة لإعادة التأهيل:

- استبدل نص القانون عبارة «التأهيل المهني» بكلمة «التأهيل»
- اعتبرت استقلاليّة العيش خدمة اختياريّة منفصلة لمن ليس له أهداف مهنيّة مباشرة.<sup>٩</sup>
- اعتبرت العمالة المدعومة برنامجاً وحصيلةً منفصلين ويعنيان المصابين بإعاقات خطيرة وأدخلت موجبات على البرامج المستندة إلى الحاجات:

- متابعة خطة رسميّة على صعيد الولاية استناداً إلى ما تمّ تقويمه من حاجات خاصة بالمعوقين
- تستند الأهليّة إلى الحاجات التي عبّر عنها المصابون بإعاقات بالغة
- بلورة خطة إعادة تأهيل فرديّة استناداً إلى الحاجات الفرديّة
- تقويم برنامج الولاية بناءً على مدى تلبية حاجات المصابين بإعاقات خطيرة» (Menz 1997, p 96).

واستمرّت النشاطات العامّة وعمليات التأييد المنظّمة وبلغت ذروتها عند اعتماد قانون الأمريكيين المعوقين عام ١٩٩٠. واتسع مبدأ مكافحة التمييز ليشمل أصحاب العمل في القطاع الخاص الذين يوظفون ١٥ عاملاً أو أكثر. وحظّر القانون التمييز على أساس الإعاقة في مجال السكن والمنشآت العامّة والتعليم والنقل والتواصل والترفيه والمأسسة والخدمات الصحيّة والتصويت والنفاز إلى الخدمات العامّة.

وبهدف الاستفادة من الحماية التي يؤمنها هذا القانون للعمل، يجب أن يكون الفرد أهلاً ليشغل الوظيفة المعنيّة، أي يتوجّب عليه أن «يؤدي مهام العمل الأساسيّة»، بعد إجراء «تكييفات معقولة» إذا دعت الحاجة، على أن يعني «التكييف المعقول» أي تعديل أو تكييف يخوّل أي معوّق أداء «مهام العمل الأساسيّة». ويُلزم أصحاب العمل بإدخال هذه التكييفات إلّا إذا ترتب عنها «أعباء مهولة».

### ٣.٧.١٣ فيتنام

يحظّر القانون حول المعوّقين للعام ١٩٩٨ التمييز بحق المعوّقين عند توظيفهم لشغل مناصب إداريّة وغير تجارية. كما يلحظ القانون منح أصحاب العمل الذين يوظفون المعوّقين إعانات ضريبية.

### ٣.٧.١٤ زامبيا

يفرض قانون المعوّقين رقم ٣٣ للعام ١٩٩٦ في زامبيا على أصحاب العمل معاملة المعوّق سواسيةً بغير المعوّق عند الإعلان عن الوظيفة أو التوظيف أو عرض شروط الاستخدام وظروفه والنظر في الترقية أو النقل أو التدريب أو تقديم أي منفعة أخرى متعلّقة بالاستخدام. كما يطبّق الحظر على مؤسسات

(٩) تتعلق فلسفة استقلاليّة العيش بالمعوقين الذين يتحملون مسؤوليّة القرارات التي تعنيهم فيكونون أسياداً لها ويعتمدون على ذاتهم ويبلغون المشاركة الكاملة والمساواة في المجتمع. وكان مستهلكو خدمات إعادة التأهيل يسيطرون حتى الساعة وإلى حدّ بعيد على برامج إعادة التأهيل الفردي.

التعليم، ويحدد القانون التمييز على أنه:

- تزويد المعوق بمعاملة أقل تفضيلية من غير المعوق أو من معوق آخر
- الطلب إلى المعوق الامتثال لموجبات أو شروط تعطي الأولوية لغير المعوق
- الامتناع عن تقديم الخدمات والشروط الضرورية لهذا النوع من الإعاقة

### ٣.١٥ المواضيع الأساسية

تفيد بعض التقارير بأن تشريعات مكافحة التمييز التي دخلت حيز التنفيذ في عدد من الدول الصناعية منذ بضع سنوات لم تثبت جدواها في تحسين وضع المعوقين. ولعله من المجدي إعداد دراسة للنظر في تطبيق تشريعات مكافحة التمييز في الاستخدام ومدى جدواها في مختلف البلدان.

### ٣.٨ تدابير الإقناع

يطبق عدد من الدول تدابير غير إلزامية تستند إلى الإقناع والضبط الذاتي وتهدف صراحةً إلى تعزيز استخدام المعوقين؛ وتأتي هذه التدابير لتضاف على أو تحل مكان التدابير الإلزامية المستندة إلى التشريعات أو أنظمة الحصص.

### ٣.٨.١ حملات الإعلام والتوعية

تعدّ الوكالات الحكومية ومجموعات أصحاب العمل أحياناً حملات إعلام أو توعية قد تشمل ندوات عامةً ومنشورات وإعلانات في الصحف أو على محطات التلفزة المحلية والوطنية ومواقع شبكة الإنترنت الخ. (في بلدان عديدة منها البرتغال، بلجيكا، فرنسا، كندا، اليابان). وتهدف الحملات التي يقودها أصحاب العمل في السويد على سبيل المثال إلى زيادة الاهتمام بخلق فرص العمل للمعوقين والتشديد على أنّ الربحية ليست نقيض المسؤولية الاجتماعية.

### ٣.٨.٢ الجوائز

تهدف الجوائز التي تمنح إلى أصحاب العمل مكافأتهم على ما بذلوه من جهود لتحسين فرص الاستخدام إلى تحديد سياسات وممارسات الاستخدام الحسنة وتشجيع سائر أصحاب العمل على الاحتذاء بها (أستراليا، أيرلندا، هونغ كونغ، اليونان). وقد تصدر الجوائز عن وكالة حكومية أو عن شبكة/جمعية لأصحاب العمل.

### ٣.٨.٣ تدابير إضافية

لعلّ الرموز التي تضعها المؤسسات العامة والخاصة على قرطاسيتها وإعلاناتها وسائر منشورات الشركة إنما تعكس التزامها بالمساواة في الفرص والمعاملة للعمال المعوقين، وهي تستعمل للدلالة على

ممارسات الشركة الحسنة وتشجيع المؤسسات الأخرى (مثلاً أيرلندا، بريطانيا). وطوّرت كل من بلجيكا والمملكة المتحدة مدونات الممارسات الحسنة. وتنظم في عدد من الدول برامج تدريب مخصصة لأصحاب العمل وعمالهم للتوعية حول مساواة المعوقين، تقدمها منظمات الإعاقة غير الحكومية.

ومن الصعب تقويم جدوى هذه التدابير وأثرها على السلوك. وخلص استطلاع أجراه الإتحاد الأوروبي حول سياسات الاستخدام الخاصة بالمعوقين إلى أنّ منظمات الإعاقة تميل إلى الاقتناع بأنّ تضارب المصالح سيقوّض فعاليتها لا محال (الاتحاد الأوروبي، المرجع الأنف الذكر، ص ٢٠٩).

### ٣.٨.٤ المواضيع الأساسية

بينما لا يعكس سلوك صاحب العمل على الدوام المواقف الواردة في استطلاعات صاحب العمل، قد تساعد تدابير الإقناع على الأقل في نشر الوعي؛ ولكن لا تشكل تدابير الإقناع، على غرار خطط الحصص الطوعية، بديلاً عن التشريعات وسائر التدابير الإلزامية لتعزيز المساواة في الفرص والمعاملة للمعاقين.

### ٣.٩ إدارة الإعاقة

تطوّرت إدارة الإعاقة في السنوات المنصرمة وأثبتت أنّها وسيلة سهلة لتوظيف المعوقين وارتقائهم في العمل والحفاظ عليه والعودة إليه. وتشكل إدارة الإعاقة في مقر العمل عملية استباقية غالباً ما تترافق وممارسات تنمية الموارد البشرية التي تعزز دخول المعوقين إلى سوق العمل وترقيتهم، ناهيك عن الاستراتيجيات التي تضم سلسلة تدابير وقاية وإعادة تأهيل وعودة مأمونة إلى العمل، لمعالجة إصابات العمل والإعاقة الناجمة عنها. وتطبق هذه الاستراتيجيات بالتعاون مع ممثلي العمّال والإدارة الذين يتحملون مسؤولية مشتركة لمعالجة الشؤون المتعلقة بالإعاقة في مكان العمل.

اعتمدت مدونة ممارسة منظمة العمل الدولية حول إدارة الإعاقة في مكان العمل، في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١ لتوجيه أصحاب العمل في مختلف قطاعات المؤسسات وأحجامها بشأن اعتماد استراتيجية إيجابية في إدارة شؤون الإعاقة في مكان العمل. وبينما تتوجّه المدونة أساساً إلى أصحاب العمل، تلاحظ الوثيقة زود الحكومات الأساسي في إنشاء إطار داعم يضمّ تشريعات وسياسات اجتماعية ويؤمن الحوافز لتعزيز فرص الاستخدام للمعوقين. كما تعتبر المدونة مشاركة المعوقين ومبادراتهم أمراً أساسياً لتحقيق غاياتها. ويقوم محتوى مدونة السلوك على المبادئ الداعمة للنصوص الدولية والمبادرات المعوّدة لتعزيز الاستخدام الآمن والصحي لمختلف المعوقين. ولا تشكل المدونة نصاً ملزماً قانوناً يهدف إلى التفوق على التشريعات الوطنية أو الحلول مكانها، بل يجب قراءتها على ضوء المعطيات الوطنية وتطبيقها بما يتوافق والقوانين والممارسات المحلية (منظمة العمل الدولية ٢٠٠٢).

### ٣.٩.١ الاحتفاظ بالعمل

تضمّ مدونة منظمة العمل الدوليّة الممارسات الموصى بها والمتعلّقة بالعملّ الذين يتعرّضون للإعاقة خلال ممارسة العمل وتغطي نواحي متعددة مثل السياسات والتقييم والتأهيل. وتصب دول متعددة اهتمامها على مسائل الوقاية والتدخل المبكر والاحتفاظ بالعمل (Thornton 1998). وتدعم صناعة التأمين هذه التدابير على اعتبار أنّ الاحتفاظ بالعمل غالباً ما يكون أقلّ كلفةً من مغادرة العمل. وجرّت مؤخراً مراجعة سياسات الاستخدام الخاصة بالمعوقين بالكاد حددت بعض الأمثلة عن مبادرات في هذا المجال، ولكن من المتوقع أن يستقطب هذا الموضوع اهتماماً متزايداً من جانب أصحاب العمل إذا أثبت عن جدواه الاقتصادية.

وحتى اليوم، نشطت القلّة القليلة من الدول في تطوير إدارة الإعاقة على اعتبارها استراتيجية للسياسات الوطنية بشأن التأهيل المهني واستخدام المعوقين. وترد في ما يلي أمثلة عن الولايات المتحدة وكندا.

### ٣.٩.٢ إدارة الإعاقة في كندا

اعتمدت كندا عام ٢٠٠٠ مدونة ممارسة حول إدارة الإعاقة. وتضم المدونة توجيهات عمليّة ومعايير أساسيّة وتدابير حول نتائج تطبيق إدارة الإعاقة. وقد صادق على المدونة ومولها جزئياً برنامج الحكومة الفدراليّة حول الشراكة بين الإدارة والعملّ بينما أعدها المعهد الوطني لإدارة الإعاقة والبحوث (NIDMAR). ويساعد عدد من المنظمات والشبكات بما فيها منظمات أصحاب العمل والعملّ والمنظمات التي يكوّنونها المعوقون والمنظمات التي تعمل من أجلهم على تيسير استخدام المعوقين واحتفاظهم بالعمل والعودة إليه. وتشمل التدابير بيانات سياسيّة وخدمات دعم ومشورة.

### ٣.٩.٣ إدارة الإعاقة في الولايات المتحدة

لم تعتمد الولايات المتحدة على صعيد الاتحاد أو الولاية أي برنامج خلا بعض الاستثناءات على المدى القصير أو البعيد حول تدابير الإعاقة الخاصة بالأمراض أو الإصابات غير الوظيفيّة. فهذا العمل يتم عادةً على يد صاحب العمل والنقابة و/أو البرامج التي يمولّها العمال. ويتحمّل أصحاب العمل كلفة النفقات على المديين القصير والبعيد ناهيك عن تعويضات العملّ عند الإصابة أثناء العمل وذلك من خلال المزيد من أقساط التأمين، وبالتالي لأصحاب العمل مصلحة في خفض هذه التكاليف. وعليه ولد مفهوم إدارة الإعاقة الذي يضم سلسلة نشاطات مصممة للوقاية من الإعاقة أو الحد من أثرها على العملّ وأصحاب العمل. ومن النشاطات:

- برامج السلامة
- برامج حول صحّة المستخدم ومساعدته
- برامج العودة إلى العمل

### ٣.٩. ٤ المواضيع الأساسية

لا بدّ من تفعيل مدونة ممارسة منظمة العمل الدولية حول إدارة الإعاقة في مكان العمل لتوسيع انتشارها وتطبيقها على يد الحكومات ومنظمات أصحاب العمل والعمّال.

### ٣.١٠ آليات التشاور

تفترض اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٥٩ استشارة منظمات أصحاب العمل والعمّال والمنظمات الممثلة للمعوقين في عملية تطبيق السياسة الوطنية عند معالجة شؤون التأهيل المهني والاستخدام. وتؤكد التوصية ١٦٨ على أنّه لا بدّ من أن تساهم هذه المنظمات في إعداد السياسات حول تنظيم خدمات إعادة التأهيل وتمييزها وتسرد جملة توصيات حول الشكل الذي قد تتخذه مشاركتها.

وخلصت لجنة منظمة العمل الدولية حول تطبيق الاتفاقيّات والتوصيات بعد استطلاع التشريعات الوطنيّة والمعلومات التي توفرها الحكومات إلى أنّ عدداً متزايداً من الدول يعقد استشارات على اختلاف أنواعها (منظمة العمل الدولية ١٩٩٨). وتشكّلت في بعض الدول (النمسا، جمهورية تشيكيا، فرنسا، جزر الموريس، السويد، بريطانيا) مجالس أو لجان دائمة تضم المنظمات التي يكوّنها المعوقون والمنظمات التي تعمل من أجلهم، لاستشارتها لدى تطبيق السياسة الوطنيّة. أمّا في دول أخرى، فتتولى المجموعات التمثيلية الثلاث ضمن شتى الهيئات مهمة صياغة السياسات والتدابير والبرامج وتطبيقها (مثلاً شيلي، قبرص، فنلندا، ألمانيا، الفيليبين، تونس).

وتفيد بعض الحكومات عن قيام هيئات دائمة لعقد مشاورات مع ممثلين عن أصحاب العمل والعمّال. (مثلاً أستراليا، بوركينا فاسو، اليونان، ليتوانيا).

أمّا في دول أخرى (مثلاً الأرجنتين، كوستاريكا، إثيوبيا، أيسلندا، سورينام، تايلاند، زامبيا) فتتم على ما يبدو استشارة المنظمات التي يكوّنها المعوقون والمنظمات التي تعمل من أجلهم دون سواها.

### ٣.١٠. ١ المواضيع الأساسية

يجب أن يُنظر إلى التأهيل المهني واستخدام المعوقين على أنّه مكوّن أساسي من مكوّنات سياسة الاستخدام الوطنيّة. ولا شكّ في أنّ المشاورات الحكوميّة بهذا الشأن ستتلّمس فائدة من مشاركة منظمات أصحاب العمل والعمّال ناهيك عن مشاركة ممثلي المعوقين والعاملين من أجلهم. تعترف اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة بأهمية المشاورات بين الدول الأطراف والمنظمات الممثلة للمعوقين في المسائل المرتبطة بالإعاقة، بما فيها العمل والاستخدام (المادة ٤ (٣))، غير أنّها لا تشير بشكل مباشر إلى إشراك منظمات أصحاب العمل والعمّال في مثل هذه المشاورات. وقد دعت منظمة العمل الدولية بشكل حثيث إلى استشارة الحكومات للهيئات التمثيلية الثلاث بشأن تنفيذ

السياسات الوطنية حول التأهيل المهني واستخدام المعوقين (أنظر مثلاً: الاتفاقية ١٥٩، المادة ٥).

### ٣. ١١ المعلومات والإشراف والتقييم

#### ٣. ١١. ١ المعلومات

تحدد مدونة ممارسة منظمة العمل الدولية حول إدارة الإعاقة في مكان العمل (منظمة العمل الدولية ٢٠٠٢) المعوق على أنه «شخص انحسرت آفاقه في ضمان عمل ملائم والعودة إليه والاحتفاظ به والارتقاء فيه نتيجة إعاقة جسدية، حسية، فكرية أو عقلية». وهي نسخة مفصلة نوعاً ما عن التعريف الوارد في اتفاقية منظمة العمل الدولية ١٥٩ التي تطلبت على اختبار الزمن منذ اعتمادها عام ١٩٨٢. وقد يتضح لغايات عملية أن تعريف المدونة ينطبق على مختلف أقسام هذا التقرير العامة.

ولكن عند النظر في تشريعات الإعاقة والسياسات الخاصة بها على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية، لا يجد أحدٌ مثل هذا الانسجام. فطريقة التعريف تختلف إلى حدٍ بعيد ليس بين دولة وأخرى فحسب (OECD 2000, p. 194-201) بل بين وزارات وبرامج الدولة الواحدة (في أستراليا وكندا على سبيل المثال).

ولا تتوفر على الصعيد الدولي مجموعة بيانات صحيحة وموثوقة وقابلة للمقارنة في ما بينها حول المعوقين، مما يُعزى أولاً إلى مجموعة التعريفات المعتمدة وثانياً إلى مكامن الخلل في وسائل جمع المعلومات المطبقة. وعليه تختلف الأرقام التقديرية لعدد من هم في سن العمل وقد يصنّفون من المعوقين بين دولةٍ وأخرى. ولا يُعزى الاختلاف إلى التباين في تعريف الإعاقة وحسب بل إلى تعدد المقاربات المعتمدة لجمع مثل هذه البيانات. ولا تشرح هذه الأسباب وحدها صعوبة المقارنة بين مختلف البلدان. فكمما تفيد دراسة أجراها الاتحاد الأوروبي مؤخراً حول سياسات الاستخدام الخاصة بالمعوقين، لا تتماثل دولتان من حيث تطبيق الأنظمة، وتبرز خلافات جوهرية في معظم العوامل الأساسية التي تؤثر على بنية وتطبيق سياسات الاستخدام والإعاقة (EC 2000).

وقد ترتدي المقارنة بين الدول طابعاً إعلامياً مجدياً شريطة أن تصحّ الأسس التي تقوم عليها المقارنة. ولكن الأهم في المقام الأول هو جدوى المعلومات وطبيعتها ونوعيتها ومصداقيتها ودقتها، فهي المؤشر على تطوّر السياسات والبرامج في كل دولة. وتقيد استطلاعات أجريت مؤخراً أن البيانات الضرورية لتنمية وتخطيط ومراقبة وتقييم السياسات والبرامج غير ملائمة لا بل خاطئة في بعض الأحيان، مع تسجيل بعض الاستثناءات (الولايات المتحدة، كندا، المملكة المتحدة، أستراليا، السويد).

وتقرّر معظم الدول المعنية بعدم كفاية المعلومات بما يصعب صياغة السياسات والتخطيط ويضعف قضية توزيع الموارد. وأعدّ الكثيرون خطماً لتحسين معلوماتهم الإحصائية المتعلقة باستخدام المعوقين.

في العام ١٩٩٩، حثّت الجمعية العامة للأمم المتحدة الحكومات على التعاون مع شعبة الإحصاءات في

دائرة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمانة العامة، للمضي قدماً في تطوير الإحصاءات والمؤشرات العالمية الخاصة بالإعاقة (الأمم المتحدة ١٩٩٩). وفي الندوة الدولية للأمم المتحدة حول قياس الإعاقة عام ٢٠٠١، تم الاعتراف بأن العمل الإحصائي والمنهجي كان مطلوباً على المستوى الدولي لتسهيل عملية المقارنة بين بيانات الإعاقة لمختلف الدول. نتيجة لذلك، سمحت شعبة الإحصاءات في الأمم المتحدة بتشكيل فريق واشنطن لمعالجة بعض المسائل المحددة ولوضع سلسلة من التدابير العامة حول الإعاقة والمناسب استعمالها في الإحصاءات والدراسات الوطنية القائمة على العينات أو أي شكل آخر من الدراسات الإحصائية، وفق التصنيف الدولي بشأن الأداء والإعاقة والصحة التابع لمنظمة الصحة العالمية.

بموازاة الأنشطة المذكورة، أطلق مكتب الإحصاءات في منظمة العمل الدولية، بالتعاون مع برنامج منظمة العمل الدولية للإعاقة التابع لدائرة المهارات وقابلية الاستخدام، مشروعاً لتحليل الإحصاءات الوطنية المتوافرة حول استخدام الأشخاص ذوي الإعاقة<sup>١٠</sup>. وأقصى المشروع إلى ملخص يصف المنهجيات المعتمدة حالياً في ٩٥ بلداً (منظمة العمل الدولية ٢٠٠٤ ب). وتظهر النتائج أن البلدان تعتمد بشكل أساسي على المسوح السكانية والأسرية لجمع تلك الإحصاءات، ما يعني أن المعلومات تُجمع كل ٥ أو ١٠ سنوات بشكل عام أو مرة واحدة فقط. وتشير أجوبة البلدان إلى أن هذه المصادر تؤمن بيانات مفصلة عن وضع الاستخدام وتراعي بشكل عام المعايير الدولية ذات الصلة بإحصاءات العمل والبطالة. وتبين أن هذه المصادر غالباً ما تتبنى تعريف الإعاقة كما تنص عليه التشريعات الوطنية أو كما تحدده مكاتب الإحصاءات الوطنية أو الوزارات و/أو المنظمات غير الحكومية المعنية بالإعاقة. إلى ذلك، أقل من ٥٠٪ من البلدان تستعين بالمعايير الدولية حول إحصاءات الإعاقة<sup>١١</sup> (المرجع السابق، الملخص، الجزء الأول). إكمالاً لذلك الملخص، وضعت منظمة العمل الدولية إرشادات توجيهية لتحسين المعلومات الإحصائية حول استخدام الأشخاص ذوي الإعاقة (منظمة العمل الدولية ٢٠٠٧). وهذه الإرشادات التوجيهية، إذ تبني على المعارف المكتسبة في مجال إحصاءات العمل والإعاقة، من شأنها المساهمة في بلورة وصف شامل وقابل للمقارنة عالمياً لاستخدام المعوقين في مختلف البلدان حول العالم.

وتعترف اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة بأهمية المعلومات وإدارتها السليمة. فالمادة ٣١ 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. «وينبغي 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 واستخدامها» (المادة ٣١ (١)). هذا وتستخدم 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

١٠ يرتبط هذا المشروع بمشروع منظمة العمل الدولية بعنوان "Employment of People with Disabilities: the Impact of Legislation" الذي تموله حكومة أيرلندا

في أثناء ممارستهم لحقوقهم والعمل على تذليلها. وتضطلع الدول الأطراف بمسؤولية نشر هذه الإحصاءات وتضمن إتاحتها للأشخاص ذوي الإعاقة (المادة ٣١ (٢) و(٣)).

### ٣. ١١. ٢ الإشراف

إن لجنة الخبراء حول تطبيق الاتفاقيات والتوصيات في منظمة العمل الدولية هي إحدى هيئتي الإشراف وهي معنية بالإشراف المنتظم على احترام الدول الأعضاء لموجباتها بشأن المعايير<sup>١١</sup>. أما أعضاء اللجنة المذكورة فيعينهم مجلس إدارة منظمة العمل الدولية، لفترة ثلاث سنوات قابلة للتجديد، بصفتهم الشخصية من بين الأشخاص المشهود لهم بالأخلاق العالية والمعترف لهم بالكفاءة والخبرة من شتى أنحاء العالم. تُراجع اللجنة التقارير الدورية التي تقدمها الدول الأعضاء حول التدابير المعتمدة لتنفيذ أحكام الاتفاقيات التي تصادق عليها.

تنص كل اتفاقية للأمم المتحدة على تشكيل هيئة رصد تشرف على تنفيذ الدول الأعضاء للاتفاقيات التي تصادق عليها. إلا أن عملية الرصد تبقى محدودة: ففي حين يُطلب إلى الدول الأعضاء الامتثال للاتفاقيات التي تصادق عليها، ليس لهيئات الرصد أي صلاحية في التنفيذ. هذا وتميل المنظمات غير الحكومية إلى رفع صوتها أكثر لحث هيئات الرصد على أداء دور أكثر فاعلية.

كما تنص اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة على عدد من الأحكام المتعلقة بالتنفيذ والرصد. فتعين الدول الأطراف جهة تسبق واحدة أو أكثر داخل الحكومة تعنى بالمسائل المتصلة بتنفيذ الاتفاقية وتولي الاعتبار الواجب لمسألة إنشاء أو تعيين آلية تسبق داخل الحكومة لتيسير الأعمال ذات الصلة في مختلف القطاعات وعلى مختلف المستويات. ينبغي أن يكون للدول الأطراف إطار عمل لتعزيز هذه الاتفاقية وحمايتها ورصد تنفيذها. ويسهم المجتمع المدني، وبخاصة الأشخاص ذوو الإعاقة والمنظمات الممثلة لهم، في عملية الرصد ويشاركون فيها مشاركة كاملة (المادة ٣٣).

وتنص الاتفاقية أيضاً على تشكيل لجنة معنية بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة. تقدم كل دولة طرف إلى اللجنة تقريراً شاملاً عن التدابير المتخذة لتنفيذ التزاماتها بموجب الاتفاقية، وذلك خلال فترة عامين عقب بدء نفاذ الاتفاقية بالنسبة للدولة الطرف المعنية. تقدم الدول الأطراف تقاريرها عقب ذلك مرة كل ٤ سنوات على الأقل، وكذلك كلما طلبت منها اللجنة ذلك. تنظر اللجنة في كل تقرير وتقدم ما تراه ملائماً من اقتراحات وتوصيات عامة بشأنه وتحيلها إلى الدولة الطرف المعنية. يتيح الأمين العام للأمم المتحدة التقارير لكافة الدول الأطراف وتتيح الدول الأطراف تقاريرها على نطاق واسع لعامة الجمهور في بلدانها وتيسر إمكانية الإطلاع على الاقتراحات والتوصيات العامة المتعلقة بهذه التقارير. وللجنة أن تدعو الوكالات المتخصصة وغيرها من أجهزة الأمم المتحدة لتقديم تقارير عن تطبيق الاتفاقية في المجالات التي تدخل في نطاق أنشطتها. تقدم اللجنة كل سنتين تقارير عن أنشطتها إلى الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي ويجوز لها أن تقدم اقتراحات وتوصيات عامة بناء على فحص التقارير والمعلومات الواردة من الدول الأطراف (المواد ٣٤ إلى ٣٩).

(١١) هيئة الإشراف الثانية هي لجنة المؤتمر حول تطبيق المعايير.

في ١٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦ اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، بحيث يكون للدولة الطرف حرية اختيار الانضمام إلى البروتوكول. تعترف الدولة الطرف في البروتوكول باختصاص لجنة حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة بتلقي البلاغات من الأفراد أو مجموعات الأفراد أو باسم الأفراد أو مجموعات الأفراد المشمولين باختصاصها والذين يدعون أنهم ضحايا انتهاك دولة طرف لأحكام الاتفاقية. لا يجوز للجنة أن تستلم أي بلاغ يتعلق بأي دولة طرف في الاتفاقية لا تكون طرفاً في هذا البروتوكول.

### ٣.١١.٣ التقييم

نظراً لعدم كفاية البيانات، يستحيل الإشراف على البرامج وتقييمها بشكل فعال (OECD 1986). وتزداد هذه المسألة أهمية عندما يثير ارتفاع كلفة الضمان الاجتماعي مشاغل عديدة. فعلى سبيل المثال، سترد Thornton في تقريرها للعام ١٩٩٨ حول الاحتفاظ بالعمل لأثمة «بالمسائل البارزة»:

«لا تنفك مبادئ التضامن الاجتماعي تتآكل في هولندا مع تراخي الإرادة السياسية والعامّة لدعم كلفة نظام الإعاقة المرتفعة... وأتى الردّ في هولندا والسويد على ارتفاع تكاليف إعانات المرض والإعاقة نقلاً للمسؤوليات من الدولة إلى المؤسسة... لسداد إعانات المرض وللتدخل المبكر بهدف الحدّ من التغيب بداعي المرض» (ص. ١٣).

في الولايات المتحدة، انتقد مكتب المحاسبة العامة الأمريكي غياب التقييم لفعالية الكثير من البرامج المتعلقة باستخدام المعوقين (Thornton & Lunt 1997, p. 276). كما حظي دور معاشات الضمان الاجتماعي في تسهيل العودة إلى العمل باهتمام خاص في الولايات المتحدة.

«لا يجب أن يُنظر إلى تأمين الإعاقة الذي يغطيه الضمان الاجتماعي وبرامج الدخل الإضافي على أنها مصادر دخل وحيدة ودائمة يحظى بها المعوق. لا بل يجب أن تشكل في كلّ ظرف ممكن سنداً يتكئ عليه المعوق لتحسين ظروفه الاقتصادية» (Social Security Administration, 1994, quoted in Thornton and Lunt, op. cit., p. 277).

ويبدو أنّ قلّة من برامج الاستخدام الخاصة بالمعوقين قد أثمرت تقويماً يمكن الاستفادة منه لدعم قضية تحسين التمويل. ويزداد الطلب على بيانات تقييم أفضل من خلال ازدياد الطلب والمنافسة على النفقات العامة. ولا تبرز المنافسة على الموارد داخل إطار السياسات الاقتصادية الوطنية وحسب بل كذلك داخل سياسات الإعاقة (مثلاً الوقاية مقابل إعادة التأهيل مقابل تكافؤ الفرص) وداخل مجال الاستخدام. فهل يجب على سبيل المثال توزيع الموارد المتاحة لتدريب جميع المصابين بإعاقة مع التركيز على تنمية مهارات أكثر طالبي العمل أهلاً للفوز به أو تكريسها لأكثر المعوقين احتياجاً؟

ولا يعني انتفاء الدقّة عن أي برنامج تقييم، ضرورة استبعاد التقييم أو عدم الاسترشاد به عند صياغة السياسات. ويفيد الحلّ البديل إذا أُريد أن ترتكز السياسات التي تؤثر في المستقبل على تقييم منطقي للمشاكل التي يتوجب على هذه السياسة التعامل معها.



## ١.٤ مقدمة

يتعرّض المعوّقون في العالم للتمييز ويُجرمون حقوقهم في مجال الاستخدام رغم جملة القوانين والنصوص الدوليّة والإقليمية والوطنية المتوفرة. وتشير الإحصاءات إلى أنّ معدلات البطالة بين صفوف المعوّقين تبلغ ضعفي معدلات البطالة بين صفوف غير المعوّقين أو أكثر. وغالباً ما يعمل المعوّقون في وظائف متدنية المستوى وبأجر منخفض، فلا يحظون بتمثيل على المستويات العليا. يتعذر على المعوّقين الوصول إلى مكان العمل، مما يعكس المواقف السلبية أو الأحكام المسبقة المنتشرة بين صفوف سائر المتواجدين في سوق العمل. ويشكل التمييز المزدوج الذي تتعرّض له المرأة (وأحياناً التمييز الثلاثي بسبب الفقر) صفةً لكرامة الإنسان وانتهاكاً لحقوق الإنسان وهو شأن لا بدّ من معالجته في المقام الأول. ومتى تمّ تطبيق التدابير الواردة في المعاهدات الدوليّة القائمة تطبيقاً فعلياً، يمكن تحقيق المشاركة الكاملة والمساواة. وما من بلد تنتفي فيه الحاجة إلى سياسة أو برنامج واسع النطاق.

## ٢.٤ اتفاقية الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة

إن المواثيق الدولية لحقوق الإنسان تحمي بمجملها حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة بتكريسها مبادئ المساواة وعدم التمييز. لذلك فإن وضع اتفاقية خاصة بالإعاقة لم يكن يهدف ولا يهدف إلى إرساء حقوق جديدة. فالاتفاقية الجديدة:

- تذكر وترسخ وتحديث الحقوق المنصوص عليها في مواثيق دولية أخرى
- تؤكد أن هذه الحقوق كلها تنطبق على الأشخاص ذوي الإعاقة
- تعطي زخماً جديداً وحافزاً للحكومات لكي تعدّل أو تلغي القوانين والأنظمة والأعراف والممارسات السائدة التي تمارس التمييز بحق الأشخاص ذوي الإعاقة ولكي تعتمد التشريعات الملائمة وغيرها من التدابير لإعمال الحقوق المنصوص عليها في الاتفاقية
- تنص على تشكيل لجنة خاصة لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة ترصد الامتثال للاتفاقية
- تنص على مشاركة خبراء مصابين بإعاقة في اللجنة
- تلزم الدول الأطراف «بأن تتشاور تشاوراً وثيقاً مع الأشخاص ذوي الإعاقة... من خلال المنظمات التي تمثلهم»، بشأن وضع وتنفيذ التشريعات والسياسات الرامية إلى تنفيذ الاتفاقية، وفي عمليات صنع القرار الأخرى بشأن المسائل التي تتعلق بالأشخاص ذوي الإعاقة، وإشراكهم فعلياً في ذلكز (المادة ٤ (٣)).
- يتبعها بروتوكول اختياري يتعامل مع بلاغات الأفراد أو مجموعات الأفراد ويلحظ إجراءات التحري.
- تبلورت في عملية قائمة على الانفتاح والشفافية والتشاور بحيث سمحت للأشخاص ذوي الإعاقة والمنظمات التي تمثلهم وغيرهم من المعنيين المشاركة المجدية على هذا المستوى على نطاق أوسع من أي وقت مضى.

- ساهمت في نشر وإذكاء الوعي بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، على الأقل بين الأشخاص ذوي الإعاقة أنفسهم
- رفعت مستوى الاعتراف بدور المنظمات غير الحكومية التي تُعنى بالإعاقة على المستويين المحلي والدولي
- أمتت القدرة الضرورية للحفاظ على الزخم الذي ولّده بلورة الاتفاقية من خلال عدد من الأحكام التنفيذية، بما في ذلك إلزام الدول الأطراف بتعيين جهة تنسيق واحدة أو أكثر داخل الحكومة تُعنى بالمسائل المتصلة بتنفيذ الاتفاقية وإرساء إطار عمل يتضمن آلية مستقلة واحدة أو أكثر لتعزيز وحماية ورصد التنفيذ، مع مراعاة المبادئ المتعلقة بوضع وعمل مؤسسات حقوق الإنسان المستقلة القائمة في الكثير من الدول الأطراف.

#### ٣.٤ برنامج العمل مع التركيز بشكل خاص على العمل والعمالة

ساهمت اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في إعادة تحديد برنامج الأساسي الذي يجب العمل بموجبه لمكافحة التمييز وتعزيز الإدماج بصورة إيجابية.

إن لأئحة الالتزامات التي تنص عليها الاتفاقية شاملة لكنها غير وافية (مفوض الأمم المتحدة الأعلى لحقوق الإنسان ٢٠٠٧): ثمة مسائل أخرى ذات الصلة يجب تضمينها في برنامج العمل كالدور الاستشاري لمنظمات أصحاب العمل والعمّال في قضايا العمل والعمالة الخاصة بالأشخاص ذوي الإعاقة ومسائل تنمية محددة وكيفية استعمال موثيق حقوق الإنسان بفعالية أكبر في سياق الإعاقة...

#### ١.٣.٤ دخول اتفاقية الأمم المتحدة والبروتوكول الاختياري حيز التنفيذ

فتح باب التوقيع على اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لجميع الدول ومنظمات التكامل الإقليمي اعتباراً من ٣٠ آذار/مارس ٢٠٠٧. لتأكيد الرضا بالالتزام، تخضع الاتفاقية لتصديق الدول الموقعة وللإقرار الرسمي من جانب منظمات التكامل الإقليمي الموقعة. وتكون مفتوحة لانضمام أي دولة أو منظمة للتكامل الإقليمي لم توقع على الاتفاقية. والحد الأدنى المطلوب لدخول الاتفاقية حيز التنفيذ هو ٢٠ مصادقة و/أو انضمام، وهي مسؤولية تقع بشكل أساسي على الدول. بالتالي فأولى الأولويات تقضي ببلوغ هذا الهدف.

ينبغي أن يستتبع إنفاذ الاتفاقية بعملية مستمرة على المستويين المحلي والدولي لحث الدول على توقيع المعاهدة والمصادقة عليها وبذلك، التعهد بضمان وتعزيز ممارسة الأشخاص ذوي الإعاقة لحقوق الإنسان والحريات الأساسية، كل دولة ضمن نطاق اختصاصها، ومن دون تمييز من أي نوع على أساس الإعاقة.

أمّا البروتوكول الاختياري فيتطلب عملية المصادقة نفسها. غير أنه يدخل حيز التنفيذ بشرط نفاذ الاتفاقية وبعد ورود ١٠ صكوك تصديق و/أو انضمام فقط.

#### ٢.٣.٤ تدابير إذكاء الوعي

لا يُحرز التقدم الفعلي إلا عندما تدرك جميع الأطراف المعنية فحوى اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لكي يدرك الجميع ويفهم حقوقهم ومسؤولياتهم ذات الصلة. تتعهد الدول الأطراف في الاتفاقية المذكورة باعتماد تدابير فورية وفعالة وملائمة من أجل إذكاء الوعي في المجتمع. وتشمل التدابير الرامية إلى تحقيق ذلك: بدء ومتابعة تنظيم حملات فعالة للتوعية العامة تهدف إلى تشجيع الاعتراف بمهارات وكفاءات وقدرات الأشخاص ذوي الإعاقة، وإسهاماتهم في مكان العمل وسوق العمل. إلى ذلك، فإن الهيئات الأخرى بما فيها المنظمات غير الحكومية المحلية والدولية المعنية بالإعاقة ومؤسسات حقوق الإنسان تضطلع بدور مهم في هذه العملية.

#### ٣.٣.٤ دور المنظمات الممثلة للأشخاص ذوي الإعاقة

يُطلب إلى الدول الأطراف، في إرساء وتنفيذ ورصد التشريعات والسياسات الآلية إلى تطبيق الاتفاقية وفي عمليات صنع القرار الأخرى المتعلقة بشؤون الأشخاص ذوي الإعاقة، بما في ذلك إذكاء الوعي، التشاور الوثيق مع الأشخاص ذوي الإعاقة وإشراكهم مشاركة فعالة من خلال المنظمات التي تمثلهم.

إن المنظمات الوطنية الممثلة للأشخاص ذوي الإعاقة تضطلع بدور أساسي في تطبيق الاتفاقية. وعلماً أن عملية التطبيق هي أكثر تعقيداً من عملية الصياغة، يجب أن تحرص تلك المنظمات على أن تقوم الحكومات المعنية بالتشاور الوثيق معها وبإشراكها الفعلي، وتحرص على أن تتمتع أو تتمكن من اكتساب المهارات والمعرفة والخبرة الضرورية لمنح المشورة والانخراط المجدي في سلسلة واسعة من السياسات والبرامج، بما في ذلك تلك المتعلقة بالعمل والعمالة.

#### ٤.٣.٤ إطار التنفيذ

يتعين على الدول الأطراف أن تولي، بصورة مبكرة، اهتماماً لواجب تعيين جهة تنسيق واحدة أو أكثر داخل الحكومة تعنى بالمسائل المتصلة بتنفيذ الاتفاقية، وتولي الاعتبار الواجب لمسألة إنشاء أو تعيين آلية تنسيق داخل الحكومة لتيسير الأعمال ذات الصلة في مختلف القطاعات، بما فيها العمل والعمالة، وعلى مختلف المستويات.

كما يُطلب إلى الدول الأطراف تشكيل إطار عمل بما في ذلك آلية مستقلة واحدة أو أكثر، حسب الاقتضاء، لتعزيز هذه الاتفاقية وحمايتها ورصد تنفيذها. وينبغي توخي الوضوح في تحديد المسؤوليات عن شؤون العمل والعمالة ضمن هذه الآليات. ويُسهّم المجتمع المدني، وبخاصة الأشخاص ذوو الإعاقة والمنظمات الممثلة لهم، في عملية الرصد ويشاركون فيها مشاركة كاملة.

#### ٥.٣.٤ التدابير التشريعية وغيرها من التدابير

يُطلب إلى الدول الأطراف اتخاذ التدابير التشريعية والإدارية الملائمة وغيرها من التدابير، لإنفاذ

الحقوق المعترف بها في هذه الاتفاقية، كما يُطلب إليها أن تعدل أو تلغي ما يوجد من تدابير تشكل تمييزاً ضد الأشخاص ذوي الإعاقة. يجب على هذه التدابير، على سبيل المثال لا الحصر:

- حظر التمييز على أساس الإعاقة في ما يختص بجميع المسائل المتعلقة بكافة أشكال العمالة، ومنها شروط التوظيف والتعيين والعمل، واستمرار العمل والتقدم الوظيفي وظروف العمل الأمانة والصحية؛  
- حماية حقوق الإنسان ذوي الإعاقة في ظروف عمل عادلة وملائمة، على قدم المساواة مع الآخرين، بما في ذلك تكافؤ الفرص وتقاضي أجر متساو لقاء القيام بعمل متساوي القيمة، وظروف العمل المأمونة والصحية، بما في ذلك الحماية من التحرش والانتصاف من المظالم؛  
- كفالة تمكين الأشخاص ذوي الإعاقة من ممارسة حقوقهم العمالية والنقابية على قدم المساواة مع الآخرين؛

- تمكين الأشخاص ذوي الإعاقة من الحصول بصورة فعالة على البرامج العامة للتوجيه التقني والمهني، وخدمات التوظيف والتدريب المهني المستمر؛  
- تعزيز فرص العمل والتقدم الوظيفي للأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل، فضلاً عن تقديم المساعدة على إيجاد العمل والحصول عليه والمداومة عليه والعودة إليه؛  
- تعزيز فرص العمل الحر، ومباشرة الأعمال الحرة، وتكوين التعاونيات، والشروع في الأعمال التجارية الخاصة؛

- تشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة في القطاع العام؛  
- تشجيع عمالة الأشخاص ذوي الإعاقة في القطاع الخاص من خلال انتهاج سياسات واتخاذ تدابير مناسبة، قد تشمل البرامج التصحيحية، والحوافز وغير ذلك من التدابير؛  
- كفالة توفير ترتيبات تيسيرية معقولة للأشخاص ذوي الإعاقة في أماكن العمل؛  
- تشجيع اكتساب الأشخاص ذوي الإعاقة للخبرات المهنية في سوق العمل المفتوحة؛  
- تعزيز برامج إعادة التأهيل المهني والوظيفي، والاحتفاظ بالوظائف، والعودة إلى العمل لصالح الأشخاص ذوي الإعاقة.

سبق أن اعتمد عدد كبير من البلدان تشريعات مناهضة للتمييز لحماية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل. وقد تم التساؤل حول تطبيق هذه التشريعات وفعاليتها أحياناً في تحسين أوضاع الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل. لذلك، تحتاج الدول الأطراف، في معرض الإيفاء بمسؤولياتها عملاً بالاتفاقية، إلى مراجعة التشريعات القائمة في مقاربة نقدية وتقييمها وتعديلها حسب الاقتضاء.

#### ٦.٣.٤ دمج مسائل الإعاقة

اعتمد مصطلح «الدمج» في بعض الأحيان للإشارة إلى تدابير معينة مثل تحويل مسؤولية الحكومة عن تأمين التدريب المهني للأشخاص ذوي الإعاقة، من وزارة معينة إلى الوزارة المسؤولة عن التدريب في سوق العمل عموماً. فالدمج، تمشياً مع هدف الإدماج والمشاركة الكاملة في المجتمع، يدعو إلى مراعاة قضايا الإعاقة مراعاة إيجابية لدى وضع جميع السياسات والبرامج كما في العمليات والأطر المخصصة لتنفيذ هذه السياسات والبرامج. وهذا هو الهدف من المادة ٤.٤ (ج) من الاتفاقية الذي

تلزم الدول الأطراف بالتعهد به. ولا بد هنا من بذل الجهود لتوثيق الممارسات الناجحة في دمج الإعاقة في التصميم العام لمختلف القطاعات ونشر هذه المعلومات على نطاق واسع.

#### ٧.٣.٤ لجنة حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة

من أبرز مكونات إجراءات الرصد التي تنص عليها الاتفاقية اللجنة المعنية بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة. سوف تضطلع هذه اللجنة بدور بارز في دراسة تقارير الدول الأطراف والرد عليها ورفع التقارير تالياً إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي. تتكون اللجنة، في وقت بدء نفاذ الاتفاقية، من اثني عشر خبيراً. وتزداد عضوية اللجنة بستة أعضاء، بعد حصول الاتفاقية على ستين تصديقاً أو انضماماً إضافياً. يُنتخب أعضاء اللجنة من قبل الدول الأطراف. أمّا التفاصيل المتعلقة بالطبيعة التمثيلية لأعضاء هذه اللجنة فهي متوافرة في نص الاتفاقية وينبغي على الأشخاص ذوي الإعاقة وغيرهم من الأطراف المعنية دراستها بدقة. في ما يخص برنامج العمل، تجرى أول انتخابات في موعد لا يتجاوز ستة أشهر من تاريخ بدء نفاذ الاتفاقية.

تجدر الإشارة إلى أهمية أحد أحكام الكفيل بتعزيز التطبيق الفعّال للاتفاقية وتشجيع التعاون الدولي، إذ يسمح للوكالات المتخصصة وغيرها من أجهزة الأمم المتحدة بأن تكون ممثلة عندما تنظر اللجنة في تطبيق ما يدخل في نطاق ولايتها من أحكام الاتفاقية. وللجنة أن تدعو تلك الهيئات لتقديم مشورة خبرائها وتقديم التقارير. كما تقوم اللجنة بالتشاور، حسب الاقتضاء، مع الهيئات الأخرى ذات الصلة المنشأة بموجب معاهدات دولية لحقوق الإنسان.

#### ٨.٣.٤ مسألة الموارد

قام المفوض الأعلى لحقوق الإنسان بتسليط الضوء على مسألة الموارد في معرض تنفيذ الاتفاقية. وتتعترف الاتفاقية بشح الموارد التي يواجهها الكثير من الدول، من خلال تضمين أحكام تلزم بتوفير «الترتيبات التيسيرية المعقولة» والضمان التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. «فالترتيبات التيسيرية المعقولة» و«الضمان التدريجي» يراعيان تحديات العالم الواقعي التي تعاكس جهود التطبيق الفعلي لمعاهدات حقوق الإنسان. وبوجه خاص، لا يفالين في فرض الأعباء على الدول الأطراف وأصحاب العمل وغيرهما من الأطراف الملزمة عبر الاعتراف بأن واجب ضمان حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لا يخلو من الحدود. بذلك، تتمكن الدول مهما كان مستوى التنمية فيها ومهما كانت الظروف الاقتصادية التي تواجهها، من تأمين مستويات مختلفة من الدعم والحماية للأشخاص ذوي الإعاقة أو تتطلب وقتاً أطول لتحقيق القضاء الكامل على بعض العقبات أو الحواجز التي يواجهها الأشخاص ذوو الإعاقة، من دون خرق واجباتها في مجال حقوق الإنسان.

ولكن تجدر الإشارة إلى أن مفهومي «الترتيبات التيسيرية المعقولة» و«التوصل تدريجياً إلى أعمال الحقوق» لا يفرغان التزامات حقوق الإنسان من معناها. في الواقع، تتضمن الاتفاقية التزامات عديدة تستوجب التطبيق الفوري: فالتقدم المطرد في تحسين احترام حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة وحمايتهم

لا يجوز تأجيله ولو ليوم واحد كما أن تأمين الترتيبات التيسيرية المعقولة أو التوصل تدريجياً لإعمال الحقوق يتطلبان تحركاً محدداً مهما كانت موارد الدولة محدودة. في هذا السياق، ينبغي على الدول الأطراف اتخاذ الخطوات اللازمة للوصول إلى التحقيق الكامل لهذه الحقوق من خلال، مثلاً، وضع خطط محددة في الزمن في أبرز المجالات الاجتماعية والتركيز بالشكل الملائم على الأشخاص ذوي الإعاقة الذين يعانون من التهميش والتمييز. إلى ذلك، ينبغي على هذه الخطط أن تحرص على تخصيص التمويل الملائم والمناسب لحقوق الإنسان وتضمن استعمال الأموال المتوافرة بشكل مجدي وفعال. هذا وتلزم الدول الأطراف بطلب مساعدة المجتمع الدولي عند الاقتضاء. وفي الوقت عينه، ينبغي على الجهات القادرة على المساعدة أن تولي الأولوية لحقوق الأشخاص الأكثر استضعافاً.

«عندما تتخلف الدول الأطراف عن تأمين «الترتيبات التيسيرية المعقولة» أو «التوصل تدريجياً إلى إعمال هذه الحقوق»، ينبغي أن يكون للأفراد حق المطالبة بالتحرك. إن امتناع أي مؤسسة تعليمية عن توفير الترتيبات التيسيرية المعقولة لطالب ذي إعاقة... وتسريع أو عدم توظيف شخص ذي إعاقة يمكن تيسيرها بشكل معقول في مكان العمل، كلها انتهاكات فاضحة للالتزامات الفورية. يجب أن تتوفر تدابير الانتصاف القضائية أو غيرها من التدابير الملائمة لجميع انتهاكات حقوق الإنسان - من مدنية وثقافية واقتصادية وسياسية واجتماعية - ولجميع الضحايا، بمن فيهم الأشخاص ذوي الإعاقة» (مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان ٢٠٠٧).

#### ٩.٣.٤ التشاور مع المنظمات الممثلة لأصحاب العمل والعمال

يُطلب إلى الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة أن يقوموا بالتشاور مع المنظمات التي تمثل الأشخاص ذوي الإعاقة في إرساء وتنفيذ التشريعات والسياسات الآيلة إلى نفاذ الاتفاقية، بما في ذلك مجال العمل والعمالة. واتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٥٩ تدعو الأعضاء إلى استشارة منظمات أصحاب العمل والعمال واستشارة الأشخاص ذوي الإعاقة في سياق تنفيذ السياسة الوطنية حول التأهيل المهني واستخدام المعوقين. ويُتوقع أن يكون التشاور بين جميع الأطراف المذكورة في شؤون العمل والعمالة أكثر جدوى.

#### ١٠.٣.٤ المعلومات

ثمة نقص عام في البيانات الموثوقة والصحيحة والقابلة للمقارنة حول وضع استخدام الأشخاص ذوي الإعاقة. تعترف اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة بأهمية توافر المعلومات المناسبة وتطلب إلى الدول الأطراف جمع هذه المعلومات. ولا بد من تشجيع ودعم العمل الذي تقوم به حالياً مكتب الإحصاءات في منظمة العمل الدولية وغيرها من الوكالات لتحسين أساليب جمع وجودة المعلومات ذات الصلة.

#### ١١.٣.٤ النساء ذوات الإعاقة

إن النساء ذوات الإعاقة أكثر عرضة للتمييز لكونهن نساء وكونهن مصابات بإعاقة. هذا وتعرض النساء ذوات الإعاقة إلى التمييز أيضاً بسبب فقرهن. وغالباً ما يلقي هذا التمييز المزدوج أو الثلاثي

لا شيء سوى التجاهل، حتى أنه قد لا يلاحظ أبداً. ويتسع تجاهل هذا الموضوع أكثر فأكثر بسبب قلة المعلومات المتوافرة حول مدى انتشاره وأثره. تطلب الاتفاقية إلى الدول الأطراف الإقرار بأن النساء والفتيات ذوات الإعاقة يتعرضن لأشكال متعددة من التمييز واتخاذ جميع التدابير اللازمة لضمان تمتعهن تمتعاً كاملاً وعلى قدم المساواة بجميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية (المادة 6).

### ١٢.٣.٤ المسائل التنموية

يعيش حوالي ٨٠ من مجموع المعوقين في العالم في المناطق الريفية من الدول النامية. وأغلبهم بالكاد يصل إلى الخدمات الضرورية أو لا يصل إليها إطلاقاً. وفي ظلّ التقلبات الاقتصادية والسياسية، تزداد أهمية حماية أكثر أعضاء المجتمع استضعافاً. وتلقى المسؤولية الأساسية على عاتق الحكومات للتصدي أو الحد من العواقب المترتبة عن قوى السوق والعوامل الأخرى. ولا بدّ من رصد الصفوف لزيادة حجم الدعم والسند الدوليين لتمكين الدول النامية من تحسين التأهيل المهني وفرص العمل والاستخدام للمعوق وللمعوقة. ويجب أن تشمل برامج التعاون الإنمائية الشائبة والمتعددة الأطراف في مقاربتها الشمولية تدابير خاصة بالإعاقة.

ويشمل عدد من المشاريع التنموية بناء المدارس ومراكز التدريب المهني وتشبيد وسائل النقل المشترك والمصانع الجديدة والمشاغل والمكاتب. وإذا لم تلحظ هذه المشاريع حاجات المعوقين الخاصة أتت النتيجة مزيداً من الفصل والتهميش وحرمان المعوقين من الفرص التي لهم الحقّ بها. وتقيد تجارب دول أخرى بوضوح أن تكييف مبانٍ قائمة لتصبح يسيرة على المصابين بإعاقات مختلفة أمر صعب ومكلف. وعليه لا بدّ من التنبّه إلى ضرورة تيسير وصول المعوقين لمختلف الأبنية منذ مراحل التخطيط الأولى للبناء.

أطلق صندوق النقد الدولي والبنك الدولي إستراتيجية للحدّ من الفقر في دول الدخل المنخفض. ولكنّ هذه المقاربة بحاجة إلى التنقيح لكي تعكس صورةً فعليةً عن حاجات المعوقين الفقراء.

### ١٣.٣.٤ مسائل أخرى متعلّقة بالعمل والعمالة

يجب أن تُعطى الأولوية في سياسات وخدمات التدريب المهني، بخاصةً في زمن ارتفاع البطالة، لأفراد المجتمع الأكثر استضعافاً بحيث لا يتعرضون لمزيد من الحرمان في سوق العمل. كما يجب اتخاذ الخطوات اللازمة لتحديد الممارسات السليمة وتشجيعها في التدريب المهني الشامل للأشخاص ذوي الإعاقة.

لقد انقرض عدد كبير من الوظائف التي تدرّب المعوقون على إتقانها. فلا بدّ تالياً من مراجعة جدوى برامج التدريب لتلبية حاجات سوق العمل الراهنة والمستقبلية.

وتشكل إمكانية الوصول إلى البيئة المادية العقبة الأساسية أمام عدد من المعوقين الذين يسعون للعمل أو التدريب. وعليه لا بدّ من اتخاذ تدابير خاصة لإقامة بيئة خالية من العقبات والتمييز.

إن تدريب المستخدمين والمشرفين والمدراء على المستويات كافة لتوعيتهم حيال قضايا الإعاقة، يساهم إلى حد بعيد في تأمين وصون بيئة عمل فعّالة وشاملة (راجع منظمة العمل الدولية ٢٠٠٢).

لا بدّ من تشجيع تدابير الإقناع وتكثيفها، ولكنّ هذه التدابير لا تشكل بديلاً عن التشريعات وغيرها من التدابير الإلزامية لتعزيز التكافؤ في الفرص والمعاملة.

وتتوفّر طاقات هائلة لخلق فرص عمل إضافية ومجدية للمعوقين عبر توسيع نطاق المؤسسات الاجتماعية وتنويعها. وينبغي ضمّ الجهود لتحديد وإزالة العقبات أمام إنشاء مؤسسات اجتماعية جديدة.

#### ١٤.٣.٤ استعمال مواثيق حقوق الإنسان استعمالاً فعّالاً

في التقرير لدراسة متعلّقة بحقوق الإنسان والإعاقة أمر بها المفوض الأعلى لحقوق الإنسان (Quin & Degener 2002) جملة تعليقات وتوصيات من شأنها تحسين فعالية نظام حقوق الإنسان في الأمم المتحدة في ما يخص الإعاقة. وتتوجّه هذه التعليقات والتوصيات إلى الحكومات وهيئات رصد المعاهدات ومكتب المفوض الأعلى ولجنة الأمم المتحدة حول حقوق الإنسان ومؤسسات حقوق الإنسان الوطنية والمنظمات غير الحكومية. كما لها تأثير أكيد على الوكالات الدولية أقلّه في مجال التعاون المتعدد القطاعات. ولا بدّ أن تقضي حصيلة دراسة حقوق الإنسان والإعاقة إلى جدول أعمال قيّم للمستقبل.

إن الذكرى الخامسة والعشرين لاعتماد الاتفاقية رقم ١٥٩ عام ٢٠٠٨ هي فرصة لتشجيع الدول التي لم تصادق على الاتفاقية على الإسراع في ذلك ولتذكير الدول الأطراف بواجباتها المنصوص عليها في هذه الاتفاقية.

ونظراً لأهمية التشاور مع الشركاء الاجتماعيين ومنظمات المعوقين بشأن السياسات الوطنية حول التأهيل المهني واستخدام المعوقين، يتوجب على منظمة العمل الدولية النظر في حجم وفعالية المشاورات على الصعيد الدولي بين المنظمات التي يكوّنها المعوقون والمنظمات التي تعمل من أجلهم والحكومات ومنظمات أصحاب العمل والعمّال في ما يختصّ بالتأهيل المهني والاستخدام.

ولا بد من تفعيل مدونة ممارسة منظمة العمل الدولية حول إدارة الإعاقة في مقر العمل بحيث تُعمّم على الحكومات ومنظمات أصحاب العمل والعمّال فتستعملها كأداة لتطبيق حق الأشخاص ذوي الإعاقة بالعمل اللائق وتفعيل المبادئ المنصوص عليها في اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٥٩ واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

### لمحة تاريخية حول تطوّر فرص العمل والاستخدام الخاصة بالمعوقين (١٩٠٠-١٩٣٠)

#### م ١،١ نبذة شاملة

«لطالما اختلف البشر من الناحية الجسدية والفكرية والحسية. ولكن المصابين بعجز وظيفي، أي بإعاقة، يواجهون منذ القدم خطر التهميش والاستبعاد. وإننا عملنا على مرّ القرون على تصميم مجتمعاتنا وبنائنا على اعتبار أن المعوقين غير موجودين كما لو أن البشر كافة يبصرون ويسمعون ويسيرون ويفهمون ويتفاعلون بسرعة مع إشارات العالم الذي يحوطهم. ويعزى تهميش المعوقين واستبعادهم إلى هذا الوهم وسوء فهم الطبيعة البشرية وعدم القدرة على مراعاة حاجات كلّ المواطنين لدى تنمية المجتمع. ويتجلّى التهميش بأشكال مختلفة وعلى درجات متفاوتة في العالم برمته. وسينقضي زمن طويل قبل أن يتبدّل هذا المسلك المتجذر في الأحكام المسبقة والخوف والعار وجهل المعنى الحقيقي للإعاقة. ولكن الساحة الدولية تشهد جهوداً حثيثة أحرزت بعض التقدم لتحسين ظروف معيشة المعوقين. فالدول الصناعية الناشئة بذلت منذ زمن بعيد جهوداً منتظمة لتحسين مستوى معيشة المعوقين. وطوّرت دول الرفاه المتقدّمة خلال السنوات الخمسين المنصرمة برامج وخدمات شاملة لتلبية حاجات المعوقين» (الأمم المتحدة ٢٠٠٠).

ولعل الجهود في مجال عمل واستخدام المعوقين انطلقت قبل ٣٥ عاماً من التاريخ المذكور مع أنّ العقدين المنصرمين شهدا تسارعاً ملحوظاً في وتيرة التغيير. وليست مفاهيم تكافؤ الفرص والعدالة والحقوق والاختيار والاعتراف بالتعددية وقبولها و«التكييف المعقول» (مع أنه حمل اسماً آخر) حكرّاً على الحركة الداعية إلى استقلالية العيش أو الانتقال إلى نماذج الحقوق والمعايير الاجتماعية. فتبرز هذه الأوصاف في تنمية التأهيل المهني التي أدت إلى القدرة على العمل في بعض الدول خلال الحرب العالمية الأولى، ١٩١٤-١٩١٨ (Harris 1919).

#### م ٢،١ منذ البدء

بدأت صورة المعوّق تثير جدلاً في مطلع القرن العشرين على اعتبار المعوّق موضوع برامج الصحة والرفاه والإحسان. علماً أنها أدت في معظم الأحيان إلى فصله وتهميشه عن النشاطات المتاحة للعموم بما فيها الاستخدام. فمع الإدراك المتزايد بأن المعوّقين توافين للعمل لا بل قادرين عليه أيضاً، ظهرت سياسات وبرامج تهدف إلى تمكين المعوّق من ضمان عمل مناسب والاحتفاظ به والترقي فيه والعودة إليه بعد فترة غياب بسبب المرض أو الإصابة. ولا شكّ في أنّ هذا الموضوع اكتسب حافزاً جديداً مع ازدياد الطلب على العمّال المدربين ليحلّوا محلّ المقاتلين في الحرب العالمية الأولى.

#### م ٣،١ بلجيكا

خلال الأيام الأولى للحرب العالمية الأولى، وعلى مقربة من هافر، فرنسا، تمّ بناء ملجأ يؤمّن العناية الطبية والجراحية لجميع الجنود البلجيكين الذين أصيبوا بإعاقة وهم يقاتلون في سبيل الوطن. وما لبث أن تحول ما كان يُعرف بمخزن المعوّقين إلى مركز للعناية الطبية والتدريب المهني. ولحظ المنهج تعليم النجارة وصناعة الفراشي والألعاب والسمكرة وصناعة البراميل والميكانيك وخرطة الخشب والمعادن والكهرباء والتنجيد وصناعة الأحذية والخياطة والطباعة وصناعة المغلفات والأطراف الاصطناعية. ولقي العاملون في المخزن بدلاً عن أتعابهم أودع قسم منه في حساب توفير يحصل عليه

المعني عند انتهاء خدمته. وأدى التأهيل المهني للجنود المعوقين لإشراكهم في جهود الحرب من خلال الدعم الذي يقدمونه، إلى قيام المدرسة الوطنية البلجيكية لمشوهي الحرب في بور فيليز في فرنسا عام ١٩١٦. وشملت حصص التدريب تربية الدواجن وزراعة الخضار والأعمال المكتبية والتدريس والتدريب على ٤٠ حرفة. وقامت الحكومة البلجيكية بصيانة المدرسة وحظي المحقون بالدراسة على راتب عسكري منتظم إضافة إلى جزء من أرباح مبيع المنتجات المصنعة. أما الذين يتمتعون بالقدرة على والرغبة في متابعة دراستهم في مجالات كالحقوق والطب والعلوم الطبيعية الخ، فسُنحت أمامهم فرصة التوجه إلى باريس.

### ٤١٤ م فرنسا

تطورت برامج التأهيل المهني واستئناف العمل في فرنسا على غرار ما حصل في بلجيكا مع الجنود المعوقين. وافتتحت بلدية ليون أول مدرسة لها في هذا المجال في كانون الأول/ديسمبر ١٩١٤ والثانية بعد انقضاء سنة أشهر. وحذت حذوها هيئات بلدية أخرى وحكومات مناطقيّة ونقابات عماليّة ومؤسسات خيريّة خاصّة. وكيّفت وزارة التجارة مدارس التدريب الخاضعة لها بحيث تصبح بمتناول الجنود المعوقين. ومع انتهاء العام ١٩١٦، بلغ عدد المدارس الخاصّة بإعادة التأهيل المهني ١٠٠ مدرسة. وعليه أنشئ مكتب وطني في العام نفسه لتنسيق شؤون هذه المدارس.

ويفيد (هاريس) أن «التدريب في المدارس الأكبر حجماً يتوزّع على الحرف اليدوية والعمل المكتبي والتعليم بصورة عامة. وتفيد الأرقام بأن الطلب على الحرف اليدوية ينحصر في صناعة الأحذية والخياطة وصناعة السلال وعدة الجياد والسروج وصناعة الصفيح والنجارة. ويُعزا هذا الطلب إلى توفر العمل في هذه الحرف في المدينة كما في القرية، فلا تحتاج إلى معدات باهظة الكلفة وهي الحرف التي اختارها الأفراد بأنفسهم. فمعظم الجنود ينتمون إلى القرى والبلدات، وهم بحاجة إلى اكتساب حرفة غير مرهقة تؤمّن لهم لقمة العيش متى قُطعت عنهم معاشاتهم. وعندئذٍ يفتح هؤلاء الرجال متاجر في قراهم كما يتسنى لهم الوقت للعمل في الحديقة والعناية بكرمتهم ومزارعهم على صغر حجمها» (ص ٨٨). ومن الحرف الميكانيك والطباعة والطباعة على الحجر وتجليد الكتب وصناعة الأقفال والفراشي والألعاب والعلب واللحام وصناعة القوالب والعمل على الجصّ ودهان السيارات والتصوير وقصّ الأماس وصناعة الأحذية الخشبيّة والمطاطيّة ونحت الصخر وتصنيف الشعر وميكانيك الأسنان والتلغراف اللاسلكي.

### ٥١٤ م بريطانيا

شكّلت العناية التالية بالجنود والبحّارة البريطانيين خلال فترة ما بعد الحرب العالميّة الأولى شأناً من شؤون المبادرة الفرديّة والدعم المالي (Harris, p. 93). واقتصرت تقديّمات الحكومة على تأمين معاش رمزي وأطراف اصطناعيّة إذا قضت الحاجة. وتبدّلت هذه المقاربة عندما صدر تقرير رسمي في شباط/فبراير ١٩١٥ يؤكّد على أنّ المسؤوليّة الأولى في هذا المجال إنما تقع على عاتق الحكومة. وأوصى التقرير ب:

(١) تولي الدولة مسؤوليّة العناية بالجنود والبحّارة

(٢) أن تتضمن هذه المهمة

- أ - معالجة الجندي متى كان هذا ممكناً؛  
 ب - توفير منشآت التدريب إذا ابتغى تعلّم حرفة جديدة؛  
 ت - إيجاد عمل له متى أبدى حاجة إلى مثل هذا الدعم.

وشكّلت مؤسسة الصندوق الملكي الوطني أبرز وكالات ما قبل الحرب المعنية بالعمل التالي للرعاية، وقد أئتمنت على الصندوق الملكي الوطني وهو مجموعة صناديق خيرية خاصة تعود إلى حرب القرن. ولحظ قانون معاشات الحرب العسكرية والبحرية للعام ١٩١٥ قيام اللجنة التنظيمية لإدارة الصندوق وخضعت اللجنة واللجان المحلية التابعة لها لإشراف وزارة المعاشات عند تأسيسها عام ١٩١٦. تمّ حلّت اللجنة التنظيمية بموجب قانون صدر في العام اللاحق. وكلفت وزارة المعاشات ولجان معاشات الحرب المحلية مهمة «تزويد الجندي المعفى من مهامه بالعاية الطبيّة أو التدريب على الحياة الصناعيّة».

وأمنت المدارس التقنيّة والكليّات والمشاغل الزراعيّة التدريب الضروري، وكان متوقعاً أن يوظّف الفرد بشكل دائم في تلك المشاغل. أمّا بالنسبة إلى سائر المعوّقين، فجرى تنظيم التوظيف من خلال معاهد التدريب أو وكالات التوظيف المحليّة. وشكّلت وزارتا العمل والمعاشات لجاناً استشاريّة خاصّة بأبرز الحرف التي يتمّ التدريب عليها «لإسداء النصح حول أفضل الظروف المرتبطة بتدريب المعوّقين على الحرفة وأفضل وسائل التدريب والمراكز وكيفية ضمان خدمات تدريب موحدة». وجرى تأليف «لجان استشاريّة تقنيّة» محلية أخرى لإسداء النصح حول خطط التدريب المحليّة الملائمة وأفاق التوظيف بعد التدريب. وحرصت اللجنتان على تمثيل أصحاب العمل والنقابات العماليّة تمثيلاً متكافئاً. ومن أهم ميزات النظام البريطاني قدرته على التجاوب مع حاجات الأفراد والظروف المحليّة.

## ٦١٤ ألمانيا

مع بداية الحرب، تمتعت ألمانيا على أكثر من صعيد بموقع تفاضلي لمعالجة مسألة التأهيل المهني. فكانت ألمانيا رائدة في جراحة العظام والتأهيل، كما تمتعت بشبكة متطوّرة من مراكز الإعاقه يملك معظمها مشاغل تدربّ على مجموعة من الحرف. كما أنشأت جمعيات تأمين أصحاب العمل مستشفيات عدة تؤمّن الخدمات الطبيّة.

ويبدو أنّ الحكومة تحمّلت مسؤولية تأهيل الجنود المعوّقين طبيّاً، بينما حرصت المؤسسات الفرديّة أو الخيريّة على تأمين التأهيل المهني والعودة إلى العمل. وعلى سبيل المثال، جهزت سلطات مدينة نورنبرغ ٩٠٠ سرير مستشفى وأرفقتها بمعدّات جراحة العظم الحديثّة. وأعطيت دروس نظرية وعامة في مدارس المدينة كما حصص تطبيقية في مشاغل المستشفيات.

ومن المهارات التي جرى التدريب عليها: الكتابة باليد اليسرى، الطباعة على الآلة، الاختزال، الحصاص التجاريّة، مسك دفاتر المزارع، التزيين والتصميم، إدارة المكاتب، الخياطة، الدهان، تجليد الكتب، الطباعة، صناعة الأقفال والأحذية والسروج والحيّاكة وصناعة أدوات التجبير والنجارة

والزراعة والحدادة وصناعة الفراشي. أما الحصاص التي أمنت في دوسلدورف فشملت الإبراق والأعمال الكهربائية والمعدنية وصناعة الكرتون والجلد والجصّ والتنجيد وعدة الأسنان.

وافْتُتِحَ عدد من المدارس الزراعيّة الخاصّة بالجنود المعوّقين وعُني البعض منها بتدريب المعوّقين ليصبحوا أساتذة في الزراعة. وتبيّن أنّ الحاجة ملحة لتجهيز المزارع الصغير ليعود إلى ممتلكاته فيعمل على زراعة الأراضي وتربية الدواجن الخ بمساعدة أعضاء أسرته.

واحتفظ عدد من كبار أصحاب العمل بمستشفياتهم الخاصة لإعادة تأهيل عمّال سابقين تعرّضوا للإعاقة خلال العمل وتزويدهم لاحقاً بفرص عمل مناسبة.

### م ٧١ كندا

طُرحت مسألة التأهيل المهني وعودة الجنود المعوّقين إلى العمل في كندا للمرّة الأولى عام ١٩١٥. وإذ بنت كندا على التجارب السابقة لبعض الدول الأوروبيّة، أعدت نظاماً خاصاً بها لتلبية حاجاتها. وسرعان ما خلصت السلطات إلى ما يلي:

- (أ) معالجة كلّ قضية على حدة ووفق المقتضى  
 (ب) التعاطي مع التأهيل المهني على أنّه شأن مدني لا عسكري باعتباره يساعد الأفراد على الانتقال إلى العمل المدني  
 (ت) حرصاً على تحفيز المعوّقين، يجب ألاّ يجرموا من معاشهم الحكومي أياً كانت قدرتهم على اكتساب التأهيل في مرحلة النقاهة.

وما أن يصل المعوّق إلى المستشفى حتى يقابله مستشار مهني، وإذا نجح الجندي عند انتهاء العلاج في العودة إلى مهنته المدنيّة السابقة، انتهى العلاج المهني الخاص به. وإذا لم ينجح، ساعده الأخصائي المهني للتحقق من قدراته وتجربته وميوله ولمساعدته على اختيار مهنة ملائمة تتطوي على أفاق عمل جيّدة. كما جرت المساعدة في مجال التوظيف.

وحظي المزارعون بتحفيزات خاصّة بهم من مسكن وأرض وقروض ماليّة للعودة إلى العمل في الأرض. وجرى تدريبهم على ميكانيك الجرارات والزراعة وإنتاج اللبن ومشتقاته والبستنة وتربية الدواجن.

ومع حلول العام ١٩١٨، بلغ عدد المهن التي تؤمّن فيها الحكومة الكنديّة التدريب حوالي المائتين.

### م ٨١ الولايات المتحدة

تزايد اهتمام الولايات المتحدة بالتعليم المهني قبل بعض سنوات من اندلاع الحرب. وأنشأ قانون التعليم المهني الفدرالي الذي أقر في ٢٣ شباط/فبراير ١٩١٧ صندوقاً مالياً يوزع سواسية على الولايات التي توافق على شروط القانون. ولحظ القانون قيام مجلس فدرالي للتعليم المهني لإدارة الصندوق والإشراف على تطبيق التشريع. وعندما دخلت الولايات المتحدة الحرب في ٦ نيسان/أبريل ١٩١٧،

قضت مهام المجلس الأولى بالمساعدة على تأمين متدرّبين على وظائف الحرب الفنية.

وعندما برزت الحاجة إلى تأهيل الجنود المعوّقين مهنيّاً، تمت دراسة التجارب الأوروبية والكندية. وسُجّل توافق عام مفاده أنّ تدريب الجنود وإعادتهم إلى الحياة المدنيّة شأن مدني لا عسكري. وتحوّل مشروع قانون سميث وسيرز حول التأهيل المهني إلى قانون في ٢٧ حزيران/يونيو ١٩١٨. لا بدّ من الإشارة إلى أنّ التدبير الأوّل يشمل التأهيل المهني للمعوّقين أثناء العمل والمعوّقين أثناء الحرب. ولكن الجانب الأوّل أسقط حيث تعهد كلّ من الرئيس والحكومة ألا يرفعا إلى الكونغرس إلاّ التشريعات المتعلقة بتدابير الحرب.

ولحظ هاريس مدى اختلاف الحوافز وراء التأهيل المهني بين أوروبا والولايات المتحدة:

«بدأ العمل على التأهيل المهني للمعوّقين في أوروبا بدافع العاطفة والإحسان. وسرعان ما نما نظراً للحاجة إلى استغلال الطاقة البشريّة المتوفرة والاعتراف بإمكانية استبدال القادرين جسديّاً ولكن المشغولين بالحرب بالمعوّقين الذين أُعيد تدريبهم. ويُعزى الوضع الراهن إلى الطلب الملح على وظائف أتاحتها الحرب، وإنما أيضاً إلى إدراك الحكومات الأوروبيّة أنّ مختلف الصناعات ستفتقر إلى اليد العاملة المتدربة بعد الحرب. ولا شكّ في أنّ الدولة التي تملك أكبر احتياطي من العمّال الماهرين، رغم إعاقاتهم الجسديّة في بعض الأحيان، ستستفيق من الحرب بسرعة أكبر من سائر الدول. أمّا في الولايات المتحدة فحواجز إعادة تدريب المعوّقين على الاندماج في الحياة المدنيّة وعلى العودة إلى وظائفهم المعيشيّة السابقة كانت مختلفة كلّ الاختلاف. لا شكّ في أنّ هذه الاعتبارات أثّرت بشكل بسيط على القرار وكانت عناصر ثانوية لعمليّة تستند إلى أسس أكثر شموليّة وأهميّة. ولعلّه من الممتع التفكير بمراحل البرنامج التي قد ترتبط بالمصلحة الوطنيّة، ولكن لم يتم يوماً مراعاة المنفعة الوطنيّة المباشرة على اعتبارها سبباً أو حجة متصلة بالزمن الراهن وبانتهاء الحرب. وباختصار، اتخذت الولايات المتحدة موقفاً ينفي عن الأمّة دور المحسن أو الصديق كما يتبيّن من التشريع الخاص بتأهيل الجنود والبحّارة مهنيّاً، والذي يؤكّد على أنّ تضحية هؤلاء لا تستحق مجرّد العطيّة وبأنّ الأمّة مدينة لهم إلى أبعد حدود وأنها ملتزمة أخلاقياً بسداد دينها بالكامل وبأنّ استعادة الدور المدني لما قبل الحرب حق مشروع يخصّ من تعرّض للإعاقة أو تأخر عقليّاً في دفاعه عن الوطن بوجه أعدائه المسلحين».

وتعمّق هاريس في تفسير المقاربة الأميركيّة وانتقد «نظام المعاشات البالي» و«تأثيره على التشريعات والسياسة والرأي العام والمستفيدين من المعاشات». واعتبر أنّه «لا بدّ من إدخال التعديلات الضروريّة بما فيه تقديم التعويضات اللازمة لبلوغ هذه الأهداف وضمان تكافؤ الفرص» (المرجع السابق، ص ١٧٤).

وعلى غرار كندا، أمّنت الولايات المتحدة مستشارين مهنيين لمساعدة الأفراد على اتخاذ القرارات الخاصة بمهنتهم، «على أن يتمّ العمل في المقام الأوّل على تدريب الفرد على المهنة التي قد ينجح فيها

بما يوافق ميوله وقدراته، والمكيفة علمياً مع احتمال الطلب على خدماته في مجال العمل الذي اختاره» (المرجع السابق، ص ٢٤١).

وتم الإقرار بأن عدداً من أصحاب العمل يرفضون توظيف عمال معوقين، فاعتمدت الولايات المتحدة برامج خاصة للمساعدة على الحد من الأذى الذي يتعرّض له هؤلاء أو لإزالته. وأتت هذه البرامج كجزء من جهود التوظيف والمتابعة. ودعمت النقابات العمالية سياسة التأهيل المهني في الولايات المتحدة كما فعلت في أوروبا.

وسجّل هاريس ما يلي: «لا بدّ من تأمين الأدوات الخاصة والضمانات أو المعدات الضرورية لتخطّي عدد من الإعاقات بموجب اتفاق عادل مع أصحاب العمل ولا بدّ من الإشراف على هذه العملية بعد التوظيف حرصاً على حسن تطبيق هذه الاتفاقات» (المرجع السابق، ص ٢٤١).

ومع انتهاء الحرب، سنّ تشريع خاص لتوسيع نطاق نظام التأهيل المهني بحيث يشمل الأشخاص الذين تعرّضوا للإعاقة أثناء العمل.

#### م ٩,١ النساء ذات الإعاقة

صممت التشريعات والأنظمة الأنفة الذكر استناداً إلى الجنود المعوقين. وبالكاد لوحظت حاجات النساء اللواتي تعرّضن للإعاقة أثناء الحرب العالمية الأولى لجهة التأهيل المهني على اعتبار أن قلّة من النساء قاتلن على الجبهات. ولكن أثارت فرص عمل النساء ذات الإعاقة بعض الاهتمام، أقلّه في الولايات المتحدة بحسب ما يتضح من تقارير البحث (Eaves 1921) والتي نظرت في مقاربات التوجيه المهني والتوظيف لما يزيد عن ألف امرأة في بوسطن يعاني معظمهنّ من إعاقات على اختلافها.

#### م ١٠,١ فترة الركود

استبعدت شؤون التأهيل المهني وفرص العمل الخاصة بالمعوقين إلى حدّ كبير عن البرامج السياسيّة خلال أزمة الثلاثينات الاقتصاديّة لتعود وتظهر خلال الحرب العالميّة الثانيّة حيث شكّلت أنظمة الحصص أبرز الحلول المقترحة.

### تعريف

تستند التعاريف التالية للعبارات الواردة في هذا التقرير على ما ورد في مدونة ممارسة منظمة العمل الدولية حول إدارة الإعاقة في مكان العمل.

#### التكييف أو التيسير

تأقلم العمل بما فيه تكييف المعدات والآلات وتعديلها و/أو تعديل شؤون الوظيفة وساعات العمل وتنظيم العمل، وتكييف بيئة العمل لتأمين النفاذ إلى مكان العمل ولتسهيل استخدام المصابين بإعاقات.

#### السلطة المختصة

أي وزارة أو دائرة حكومية أو سلطة عامة لها صلاحية إصدار اللوائح الوطنية والأوامر أو سائر التعليمات التي تتمتع بقوة القانون.

#### إدارة الإعاقة

عملية داخل مكان العمل تقضي بتسهيل استخدام المعوقين من خلال بذل جهود منسقة تهدف إلى معالجة حاجات الأفراد وبيئة العمل وحاجات المؤسسة والمسؤوليات القانونية.

#### المعوق

شخص انحسرت آفاقه لجهة ضمان عمل مناسب والاحتفاظ به والترقي فيه بسبب عجز معترف به قانوناً في الجسد أو الحواس أو الفكر أو العقل.

#### التمييز

أي تفریق أو إقصاء أو تفضيل مرتكز على أسس معينة ينفي تكافؤ الفرص أو المعاملة في الاستخدام أو المهنة أو يعوقها. وتشكل المعايير العامة التي تحدد التفریق على أسس محظورة فعل تمييز من الوجهة القانونية، بينما يشكل موقف سلطة عامة أو فرد يعامل أفراداً أو أعضاء مجموعة معينة على أسس محظورة فعل تمييز من الناحية التطبيقية. أمّا التمييز غير المباشر فهو يشير إلى ظروف أو لوائح وطنية أو ممارسات تبدو حيادية في الظاهر بينما تقضي فعلياً إلى ممارسة غير متكافئة حيال أشخاص يتسمون بميزات معينة. ولا يعتبر التفریق أو التفضيل الناجم عن تطبيق تدابير حمائية أو خاصة اتخذت لتلبية بعض المستلزمات الخاصة بالمعوقين، فعل تمييز.

#### صاحب العمل

فرد أو منظمة توظف عمالاً بموجب عقد استخدام شفهي أو مكتوب يلحظ حقوق الطرفين وواجباتهما بما ينسجم مع القانون والممارسة الوطنية. وقد يؤدي كل من الحكومات والسلطات العامة والشركات الخاصة والأفراد دور أصحاب العمل.

#### برنامج مساعدة المستخدم

برنامج يساعد العمال وأعضاء أسرهم في معظم الأحيان على معالجة مشاكل قد تقضي إلى ضيق فردي يؤثر أو قد يؤثر على إنتاجية العمل. ويشرف على تشغيل البرنامج صاحب العمل بالشراكة مع

تنظيم عمالي أو صاحب العمل وحده أو التنظيم العمالي وحده.

### منظمة أصحاب العمل

منظمة تتألف عضويتها من أصحاب العمل أو من تجمعات أصحاب العمل أو من الاثنين معاً وتهدف إلى حماية مصالح الأعضاء وتعزيزها وتأمين الخدمات المتعلقة بالاستخدام لأعضائها.

### تكافؤ الفرص

المساواة في الفرص والحصول على فرص العمل والتدريب المهني ووظائف محددة للأفراد كافة من دون أي تمييز بما يتفق والمادة ٤ من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٥٩.

### معايير العمل الدولية

مبادئ وقواعد خاصة بمختلف شؤون العمل اعتمدها مؤتمر العمل الدولي بأركانه الثلاثة (الحكومات وأصحاب العمل والعمال). وتتخذ هذه المعايير شكل اتفاقيات وتوصيات دولية حول العمل. وتؤيد الاتفاقيات موجبات ملزمة لتطبيق الأحكام الخاصة بها من خلال مصادقة الدول الأعضاء عليها، أما التوصيات فهي نصوص غير ملزمة تضمن توجيه السياسات والتشريع والممارسة.

### تكيف العمل

يقضي بتكييف الأدوات والآلات والمعدات ومحطات العمل وبيئة العمل وفقاً لحاجات الأفراد. كما يشمل تكييفاً لتنظيم العمل والجدول الزمنية وتتابعية العمل وتجزئة مهام العمل إلى عناصرها الأساسية.

### الاحتفاظ بالعمل

الاستمرار في العمل لدى صاحب العمل نفسه في ظل ظروف عمل متشابهة أو مختلفة مع أداء المهام نفسها أو مهام أخرى مع ضمان العودة إلى العمل بعد فترة غياب مدفوعة أو غير مدفوعة.

### الدمج

دمج المعوقين في العمل والتعليم والتدريب ومختلف قطاعات المجتمع.

### المنظمات التي يكونها المعوقون والمنظمات التي تعمل من أجلهم

منظمات تمثل المعوقين وتدافع عن حقوقهم.

### العودة إلى العمل

عملية دعم العامل لاستئناف العمل بعد فترة غياب بسبب الإصابة أو المرض.

### التأهيل المهني

عملية تحوّل المعوق ضمان عمل مناسب والاحتفاظ به والترقي فيه ومن ثم تعزيز إدماجه وإعادة إدماجه في المجتمع.

### مجلس العمل/لجنة مكان العمل

لجنة عمّال تعمل داخل المؤسسة يتعاون معها صاحب العمل ويستشيرها في الشؤون التي تثير قلقه وقلق العمّال.

### العامل/المستخدم

أي شخص يعمل لقاء أجر أو راتب ويؤدي خدمة لصاحب العمل. ويتم العمل بموجب عقد استخدام شفهي أو مكتوب.

### ممثلو العمّال

أشخاص يؤدون دور الممثل بموجب القانون الوطني أو الممارسات الوطنية وفقاً لاتفاقية ممثلي العمّال رقم ١٣٥، ١٩٧١، أكانوا (أ) ممثلي النقابات العمالية أي ممثلين معينين أو منتخبين من قبل النقابات العمالية؛ (ب) ممثلين منتخبين، أي ممثلين انتخبهم عمّال المنشأة بحرية مطلقة بما ينسجم مع أحكام القوانين واللوائح الوطنية والاتفاقات الجماعية والذين لا تضمّ مهامهم النشاطات التي تعتبر حصراً من صلاحيّات النقابات العمالية في الدولة المعنية.

### شروط العمل

العوامل التي تحدد ظروف العمل المطبقة على العامل. وهي تضم ساعات العمل وتنظيم العمل ومحتوى العمل وخدمات الإنعاش والتدابير المتخذة لحماية سلامة العامل وصحته المهنيّتين.

### بيئة العمل

المنشآت والظروف التي يتم فيها العمل والعناصر البيئية التي قد تؤثر على صحة العمّال.

### مكان العمل

مختلف أماكن تواجد العمّال لأداء مهامهم والتي تخضع لمراقبة صاحب العمل المباشرة أو غير المباشرة. ومن الأمثلة المكاتب والمصانع والمزارع ومواقع البناء والسفن والمنازل الخاصة.

### محطة العمل

جزء من المكتب أو المصنع مخصص للعمل ويشمل مكتب العمل أو مساحة العمل المستعملة والكرسي والمعدات وغيرها.

### تجربة العمل

نشاط مهني لاكتساب الخبرة أو امتحان الموائمة لعمل معين.

التصديق على اتفاقية منظمة العمل الدولية  
حول التأهيل المهني والعمالة (الأشخاص المعوقون) لعام ١٩٨٣ (رقم ١٥٩)  
تشرين الأول / أكتوبر

الدولة	تاريخ التصديق
الاتحاد الروسي	١٩٨٨/٦/٣
إثيوبيا	١٩٩١/١/٢٨
أذربيجان	١٩٩٢/٥/١٩
الأرجنتين	١٩٨٧/٤/١٣
الأردن	٢٠٠٣/٥/١٣
اسبانيا	١٩٩٠/٨/٢
استراليا	١٩٩٠/٨/٧
إكوادور	١٩٨٨/٥/٢٠
ألمانيا	١٩٨٩/١١/١٤
أوروغواي	١٩٨٨/١/١٣
أوغندا	١٩٩٠/٣/٢٧
أوكرانيا	٢٠٠٣/٥/١٥
أيرلندا	١٩٨٦/٦/٦
أيسلندا	١٩٩٠/٦/٢٢
إيطاليا	٢٠٠٠/٦/٧
باراغواي	١٩٩١/٥/٣
باكستان	١٩٩٤/١٠/٢٥
بنما	١٩٩٤/١/٢٨
البحرين	١٩٩٩/٢/٣
البرازيل	١٩٩٠/٥/١٨
البرتغال	١٩٩٩/٥/٣
بوركينافاسو	١٩٨٩/٥/٢٦
البوسنة والهرسك	١٩٩٣/٦/٢
بولندا	٢٠٠٤/١٢/٢
بوليفيا	١٩٩٦/١٢/١٩
بيرو	١٩٨٦/٦/١٦
تاجكستان	١٩٩٣/١١/٢٦
تايلند	٢٠٠٧/١٠/١١
تركيا	٢٠٠٠/٦/٢٦
ترينيداد وتوباغو	١٩٩٩/٦/٣
تونس	١٩٨٩/٩/٥
الجمهورية التشيكية	١٩٩٣/١/١
الجمهورية الدومينيكية	١٩٩٤/٦/٢٠
جمهورية كوريا	١٩٩٩/١١/١٥
جمهورية ماسدونيا	١٩٩١/١١/١٧
الدنمارك	١٩٨٥/٤/١
زامبيا	١٩٨٩/١/٥
زيمبابوي	١٩٩٨/٨/٢٧
سان مارينو	١٩٨٥/٥/٢٣
ساو تومي وبرنسيب	١٩٩٢/٦/١٧
السلفادور	١٩٨٦/١٢/١٩
سلوفاكيا	١٩٩٣/١/١
سلوفانيا	١٩٩٢/٥/٢٩
السويد	١٩٨٤/٦/١٣
سويسرا	١٩٨٥/٦/٢٠
شيلي	١٩٩٤/١٠/١٤
الصين	١٩٨٨/٢/٢
غواتيمالا	١٩٩٤/٤/٥
غينيا	١٩٩٥/١٠/١٦
فرنسا	١٩٨٩/٣/١٦
الفلبين	١٩٩١/٨/٢٣
فنلندا	١٩٨٥/٤/٢٤
فيجي	٢٠٠٤/١٢/١
قبرص	١٩٨٧/٤/١٣
قيرغيزستان	١٩٩٢/٣/٣١
كرواتيا	١٩٩١/١٠/٨
كوبا	١٩٩٦/١٠/٣
كويت ديفوار	١٩٩٩/١٠/٢٢
كوستاريكا	١٩٩١/٧/٢٣
كولومبيا	١٩٨٩/١٢/٧
الكويت	١٩٩٨/٦/٢٦
لبنان	٢٠٠٠/٢/٢٣
لكسمبرغ	٢٠٠١/٣/٢١
ليتوانيا	١٩٩٤/٩/٢٦
مالطة	١٩٨٨/٦/٩
مالي	١٩٩٥/٦/١٢
مدغشقر	١٩٩٨/٦/٣
مصر	١٩٨٨/٨/٣
المكسيك	٢٠٠١/٤/٥
ملاوي	١٩٨٦/١٠/١
منغوليا	١٩٩٨/٢/٣
موريشيوس	٢٠٠٤/٦/٩
النرويج	١٩٨٤/٨/١٣
هنغاريا	١٩٨٤/٦/٢٠
هولندا	١٩٨٨/٢/١٥
اليابان	١٩٩٢/٦/١٢
اليمن	١٩٩١/١١/١٨
اليونان	١٩٨٥/٧/٣١

# خطة عمل مجلس أوروبا لتعزيز حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة ومشاركتهم الكاملة في المجتمع: تحسين نوعية حياة الأشخاص ذوي الإعاقة في أوروبا ٢٠٠٦-٢٠١٥

## ٥.٣ خط العمل رقم ٥ العمالة والتوجيه المهني والتدريب

### ٣.٥.١ مقدمة

تعتبر العمالة عنصراً أساسياً لتحقيق الإدماج الاجتماعي والاستقلالية الاقتصادية لجميع المواطنين في سنّ العمل. إن معدلات العمالة والنشاط لدى الأشخاص ذوي الإعاقة متدنية للغاية مقارنة بالأشخاص غير المعوقين. ولا بدّ للسياسات الهادفة إلى رفع معدل العمالة أن تكون متنوعة - حسب قدرات الشخص المعوق على العمل - وشاملة، بحيث تذلل جميع الحواجز التي تحول دون مشاركة الأشخاص ذوي الإعاقة في القوى العاملة. فتحسين عمالة الأشخاص ذوي الإعاقة لا يفيدهم وحدهم فحسب بل يفيد أصحاب العمل والمجتمع ككلّ.

من شأن التوجيه والدعم المهني مساعدة الأشخاص على تحديد النشاط الأفضل لهم والمساعدة على تحديد حاجات التدريب أو المهنة المستقبلية. ومن الضروري أن يكون للأشخاص ذوي الإعاقة وصول إلى عمليات التقييم والتوجيه المهني والتدريب للحرص على تحقيق قدراتهم.

يسعى خط العمل هذا إلى بناء قاعدة لمشاركة الأشخاص ذوي الإعاقة بشكل أوسع في العمالة، كما يهدف إلى ضمان الخيارات المهنية ووضع الأسس عبر مختلف أشكال البنى والدعم، لتوفير خيارات حقيقية. وجميع التدابير تنطبق على أصحاب العمل في القطاعين العام والخاص.

بوسع المؤسسات الاجتماعية (كالشركات الاجتماعية والتعاونيات الاجتماعية) التي هي جزء من العمالة المفتوحة أو المشاغل المحمية أن تساهم في استخدام الأشخاص ذوي الإعاقة.

### ٣.٥.٢ الأهداف

- ١) تعزيز استخدام الأشخاص ذوي الإعاقة في سوق العمل المفتوحة من خلال الجمع بين تدابير مكافحة التمييز والتدابير الإيجابية من أجل ضمان تكافؤ الفرص للأشخاص ذوي الإعاقة؛
- ٢) مكافحة التمييز وتعزيز مشاركة جميع الأشخاص ذوي الإعاقة في التقييم والتوجيه والتدريب المهني والخدمات المتصلة بالاستخدام.

### ٣.٥.٣ تحركات محددة للدول الأطراف

- ١) دمج القضايا المتعلقة باستخدام الأشخاص ذوي الإعاقة في سياسات الاستخدام العامة؛
- ٢) التأكد من خضوع الأشخاص ذوي الإعاقة إلى تقييم موضوعي وفردى:
  - يحدد المهن المحتملة المتاحة أمامهم
  - ينقل التركيز من تقييم الإعاقات إلى تقييم القدرات وربطها بمقتضيات الوظيفة
  - يؤمن قاعدة لبرنامج التدريب المهني المخصص لهم

- يساعدهم على إيجاد العمل الملائم أو على العمل من جديد؛
- ٣ ( التأكد من وصول الأشخاص ذوي الإعاقة إلى التوجيه المهني والتدريب وخدمات إعادة الاستخدام على أعلى مستوى ممكن من الكفاءات والقيام بالتكيفات المعقولة عند الاقتضاء؛
- ٤ ( تأمين الحماية ضد التمييز في مراحل الاستخدام كافة بما في ذلك الاختيار والتوظيف، بالإضافة إلى كافة التدابير المتعلقة بالتقدم في المهنة؛
- ٥ ( تشجيع أصحاب العمل على توظيف الأشخاص ذوي الإعاقة عبر:
  - تطبيق إجراءات التوظيف... التي تضمن وصول الأشخاص ذوي الإعاقة إلى فرص العمل بشكل إيجابي
  - القيام بالتكيفات المعقولة في مكان العمل أو ظروف العمل بما في ذلك نظام العمل عن بعد والعمل بدوام جزئي والعمل من المنزل بهدف التكيف مع ظروف العمال ذوي الإعاقة
  - إذكاء الوعي بشأن الإعاقة في صفوف الإدارة والموظفين من خلال التدريب الملائم؛
- ٦ ( التأكد من وصول الأشخاص ذوي الإعاقة إلى خطط العمالة الذاتية العامة ودعم هذه الأخيرة لهم؛
- ٧ ( الحرص على تأمين تدابير الدعم كالعاملة المحمية أو المدعومة لذوي الحاجات الخاصة التي لا يمكن أن تلبى إلا من خلال الدعم الشخصي في سوق العمل المفتوحة؛
- ٨ ( دعم الأشخاص ذوي الإعاقة لينتقلوا من العمالة المحمية والمدعومة إلى العمالة المفتوحة؛
- ٩ ( إزالة الحواجز التي لا تشجع المعوقين على العمل من أنظمة معاشات الإعاقة وتشجيع المستفيدين على العمل عندما يمكنهم ذلك؛
- ١٠ ( مراعاة حاجات النساء ذوات الإعاقة عند وضع البرامج والسياسات المتعلقة بتكافؤ الفرص للنساء في العمل، بما فيها خدمات العناية بالأطفال؛
- ١١ ( التأكد من أن الأشخاص ذوي الإعاقة يتمتعون بالحقوق نفسها شأنهم شأن باقي الموظفين لجهة التشاور حول ظروف العمل والعضوية والمشاركة الفعالة في النقابات؛
- ١٢ ( تأمين التدابير الفعالة لتشجيع استخدام الأشخاص ذوي الإعاقة؛
- ١٣ ( التأكد من أن القوانين والأنظمة المتعلقة بالصحة والسلامة تراعي حاجات الأشخاص ذوي الإعاقة ولا تميز ضدهم؛
- ١٤ ( تعزيز التدابير التي تمكن الأشخاص الذين يصابون بإعاقة خلال العمل من البقاء في سوق العمل، بما في ذلك التدابير التشريعية وإدارة الدمج؛
- ١٥ ( التأكد من استفادة الشباب ذوي الإعاقة من دورات التدريب الداخلية وغيرها من أنماط التدريب بهدف بناء المهارات والحصول على معلومات حول ممارسات الاستخدام؛
- ١٦ ( درس مسألة التوقيع على الميثاق الاجتماعي الأوروبي (المنقح) (ETS No. 163) والمصادقة عليه، عندما يكون ذلك ملائماً، وبخاصة المادة ١٥؛
- ١٧ ( تنفيذ القرار ResAP(95)3 حول ميثاق بشأن التقييم المهني للأشخاص ذوي الإعاقة.

Barbour, W. C. 1999. "Supported employment: The coming of full circle", in *Journal of Vocational Rehabilitation* (Amsterdam, IOS Press), Vol. 13, pp. 176-74.

Bellamy, G. T.; Rhodes, L. E.; Albin, J.-M. 1986. "Supported employment", in W. E. Kieran and J. A. Stark (eds): *Pathways to employment for adults with developmental disabilities* (Baltimore, Paul H. Brooks Publishing Company), pp. 129-138.

Beyer, S.; Goodere, L.; Kilsby, M. 1996. "The costs and benefits of supported employment agencies in Britain", in *Research Studies* (London, UK Dept. for Education and Employment), No. 37.

Bowe, F. 1984. *Disabled women in America: A statistical report drawn from census data* (Washington, DC, President's Committee on Employment of the Handicapped).

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Federal Ministry of Labour and Social Affairs) (Germany). 2007. *Rehabilitation and participation of disabled persons*.

Cabinet Office (United Kingdom). 2006. *Social Enterprise Action Plan: Scaling new heights* (London). Available on [http://www.cabinetoffice.gov.uk/third\\_sector/social\\_enterprise/action\\_plan/](http://www.cabinetoffice.gov.uk/third_sector/social_enterprise/action_plan/).

Council of Europe. 1992. *A coherent policy for the rehabilitation of people with disabilities* (Strasbourg).

\_\_. 1993. *Note by the Netherlands: Sheltered employment for handicapped people - Trends and issues in the Netherlands* (Strasbourg), 13 Jan. 1993.

\_\_. 1996. *European Social Charter (Revised)* (Strasbourg), 3 May 1996.

\_\_. 1997a. *The Social Charter of the 21st Century* (Strasbourg), H/NGO (97) Forum 4, 12-13 May 1997.

\_\_. 1997b. *The implementation of the collective complaints procedure: Opinion of the Non-Governmental Organizations*, Strasbourg, 14?16 May 1997, S C Coll/rep 12 e.

\_\_. 2006. *Action Plan to promote the rights and full participation of people with disabilities in society: Improving the quality of life of people with disabilities in Europe 2006-2015*. In Council of Europe Recommendation Rec (2006) 5.

Degener, T. 2004. *Executive summary on employment directive: State of play in Germany*. (Mar.) Available on [http://ec.europa.eu/employment\\_social/fundamental\\_rights/pdf/aneval/disab\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/aneval/disab_de.pdf)

\_\_; Quinn, G. 2000. *A survey of international, comparative and regional disability law reform*, paper presented at the “From principles to practice” symposium, Washington, DC, 22-26 Oct.

Department of Trade and Industry (United Kingdom). 2002. *Social enterprise: A strategy for success* (July).

Depouy, L. 1993. *Human rights and disabled persons* (New York, UN).

Doyle, B. 1996. “Disabled workers’s rights, the Disability Discrimination Act and the UN Standard Rules”, in *International Law Journal*, Vol. 25, 1 Mar.

Eaves, L. 1921. *Gainful employment for handicapped women* (Boston, Council of Social Agencies).

EC (European Commission). 1994. *European social policy - A way forward for the Union* (Brussels).

\_\_. 2000. *Benchmarking employment policies for people with disabilities* (Brussels).

\_\_. 2003. *Equal opportunities for people with disabilities: A European Action Plan*. Communication from the European Commission, COM(2003)650 final, 30 Oct. 2003.

\_\_. 2005. *Situation of disabled people in the enlarged European Union: The European Action Plan 2006-2007*. Communication from the European Commission, COM (2005)604 final.

EIRO (European Industrial Relations Observatory). 2001. "New laws seek to improve employment prospects of workers with disabilities", at EIRO online:  
<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2001/02/study>.

Elwan, A. 1999. *Poverty and disability: A survey of the literature*. World Bank Social Protection Discussion Paper No. 9932 (Washington, World Bank).

ESCAP (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific). 1994. *Asian and Pacific Decade of Disabled Persons, 1993-2002: Mandates for Action* (New York).

EU (European Union). 2000. EU Council Directive 2000/78/EC of 27 Nov. 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation. OJL 303, 2 Dec. 2000.

Gabriel, P.; Liimatainen, M.-R. 2000. *Mental health in the workplace*. Introduction and Executive Summaries for Finland, Germany, Poland, United Kingdom and United States (Geneva, ILO).

GHK Consulting Ltd. 2004. *Review of the Social Enterprise Strategy: A Final Report submitted by GHK* (London). Available on  
[http://www.cabinetoffice.gov.uk/third\\_sector/documents/social\\_enterprise\\_research/](http://www.cabinetoffice.gov.uk/third_sector/documents/social_enterprise_research/)

Harris, G. 1919. *The redemption of the disabled: A study of programmes of rehabilitation for the disabled of war and industry* (New York, Appleton).

Heron, R.; Murray, B. 2003. *Assisting disabled persons in finding employment: A practical guide* (Bangkok, ILO).

Hyde, M. 2000. "From welfare to work? Social policy for disabled people of working age in the United Kingdom in the 1990s", in *Disability and Society*, Vol. 15, No. 2, pp. 327-341.

ILO (International Labour Organization). 1981. Report of the Director-General, International Labour Conference, 67th Session, Geneva, 1981 (Geneva).

\_\_. 1996. "Women swell ranks of working poor", in *World of Work* (Geneva), No. 17, Sep.-Oct. 1996 (Geneva).

\_\_. 1998. *Vocational rehabilitation and employment of disabled persons: General survey on the Reports of the Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons) Convention (No. 159) and Recommendation (No. 168), 1983. Report III (Part 1B) of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, International Labour Conference, 86th session, Geneva, 1998 (Geneva).*

\_\_. 2000. *Resolution concerning human resources training and development. International Labour Conference, 88<sup>th</sup> Session, Geneva, 2000 (Geneva).*

\_\_. 2002. *Managing disability in the workplace: An ILO code of practice (Geneva).*

\_\_. 2004a. *Vocational rehabilitation of employment of people with disabilities: Report of a European Conference, Warsaw-Constanin Jeziorna, 23-25 Oct. 2003 (Geneva).*

\_\_\_ . 2004b. *Statistics on the employment situation of people with disabilities: A compendium of national methodologies*. ILO Bureau of Statistics Working Paper No. 40, in collaboration with the ILO Skills and Employability Department (Geneva).

\_\_\_ . 2007. *The employment situation of people with disabilities: Towards improved statistical information*. ILO Bureau of Statistics, in collaboration with the ILO Skills and Employability Department (Geneva).

*Journal of Vocational Rehabilitation*. 2002. Special issue on self-employment for persons with disabilities (Amsterdam, IOS Press), Vol. 17.

Kenny, T. 1997. *Securing social rights across Europe: How NGOs can make use of the European Social Charter* (Strasbourg, Human Rights Centre).

Krug, R. 1996. *Sheltered employment in the Netherlands: Recent developments*, paper presented at a Conference on Disability and Employment, Dublin, 14 Oct. 1996.

Menz, F. 1997. "Vocational rehabilitation research in the United States of America", in M. Floyd (ed.): *Vocational rehabilitation and Europe* (London, Jessica Kingsley Publications).

Messell, E. 1997. *Employment strategies for women with disabilities*. Paper presented at the International Leadership Forum for Women with Disabilities, Washington, DC, 15-20 June 1997 (Geneva, ILO).

Moon, M.; Griffin, S. 1988. "Supported employment service delivery models", in P. Wehman and M. Moon (eds): *Vocational rehabilitation and supported employment* (Baltimore, Paul H. Brooks Publishing Company).

Mudrick, N. 1988. "Disabled women and public policies for income support" (a study on the influence of income support on the lives of women with disabilities), in M. Fine and A. Asch (eds): *Women with disabilities: Essays in psychology, culture and politics* (Philadelphia, Temple University Press).

Murray, B; Heron, R. 2003. *Placement of jobseekers with disabilities: Elements of an effective service* (Bangkok, ILO).

NAO (National Audit Office) (United Kingdom). 2005. *Gaining and retaining a job: The Department for Work and Pensions' support for disabled people* (London), Oct. 2005.

NIDMAR (National Institute of Disability Management and Research) (Canada). 2001. *Annual Report 2001*.

NRB (National Rehabilitation Board) (Ireland). 1997. *Employment challenges for the Millenium*. Report of the National Committee for Training and Employment (NACTE) Steering Group on Sheltered and Supported Work and Employment (Dublin).

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 1986. *Occupational training and retraining measures for specific target groups*. OECD Working Party on Employment, Manpower Measures Evaluation Programme (Paris).

—. 2000. *Employment policies for people with disabilities* (Paris).

—. 2006. *Sickness, disability and work: Breaking the barriers: Norway, Poland and Switzerland*. Vol. I (Paris).

OHCHR (Office of the High Commissioner for Human Rights). 2002. "Study on human rights and disability", Note by the UN High Commissioner for Human Rights, 14 Feb. 2002.

\_\_\_ . 2007. *From vision to action: The road to implementation of the Convention*. 30 Mar. 2007.

Prime Minister's Strategy Unit (United Kingdom). 2005. *Improving the life chances of disabled people* (London), Jan. 2005.

Quinn, G.; Degener, T. 2002. *Human rights and disability*. Summary report to the Office of the UN High Commissioner on Human Rights (OHCHR), Feb.

*Rehabilitation and integration of people with disabilities*. 2001. Book Nine of the Social Code (Germany).

Saloviita, T. 2000. "Supported employment as a paradigm shift and a cause of legitimization crisis", in *Disability and Society*, Vol. 15, No. 1, 1 Jan. 2000, pp. 87-98.

Samoy, E.; Waterplas, L. 1992. *Sheltered employment in the European Community* (Brussels, Commission of the European Union).

\_\_\_ . 1997. *Sheltered employment in five Member States of the Council of Europe: Austria, Finland, Norway, Sweden and Switzerland* (Strasbourg, Council of Europe).

Thornton, P. 1998. *International research project on job retention and return to work strategies for disabled workers* (Geneva, ILO).

\_\_\_; Lunt, N. 1997. *Employment policies for disabled people in eighteen countries: A review* (University of York, Social Policy Research Unit).

UN (United Nations). 1994. *The Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities* (New York).

\_\_\_ . 1999. *Implementation of the World Programme of Action*

concerning *Disabled Persons: Towards a society for all in the twenty-first century*. UNGA resolution 54/121 of 17 December 1999.

\_\_\_\_\_. 2000. *Final Report of the Special Rapporteur of the Commission for Social Development on monitoring the implementation of the Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities on his second mission, 1997-2000*. E/CN: 5/2000/3, Annex.

\_\_\_\_\_. 2001. Commission on Human Rights Working Group on the Right to Development, January 2001, E/CN. 4/2001/WG. 18/2.

\_\_\_\_\_. 2002. *Report of the Special Rapporteur of the Commission for Social Development on monitoring the implementation of the Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities on his third mandate, 2000-2002*. E/CN: 5/2002/4.

Viorreta, C. 1998. *The social enterprise in Spain*, paper presented at the Transnational meeting in Cagliari, 29 Sep. 1998.

Waddington, L. 1996. "Reassessing the employment of people with disabilities in Europe: From quotas to anti-discrimination laws", in *Comparative Labour Law Journal*, Vol. 18, No. 62, pp. 62-101.

Wehman, P.; Revell, G.; Kregel, J. 1997. "Supported employment: A decade of rapid growth and impact", in P. Wehman, J. Kregel and M. West (eds): *Supported employment research: Expanded competitive employment opportunities for persons with significant disabilities* (Richmond, Virginia Commonwealth University, Rehabilitation Research and Training Centre on Supported Employment).







