

تشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة في إطار النسبة الإلزامية

Employment of Persons with Disabilities in the Framework of the Mandatory Proportion

أ. ميلود قايش

أستاذ مساعد قسم « أ » كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة الشلف -
miloud.gaiche@gmail.com

ملخص

تزايد الإهتمام العالمي في الآونة الأخيرة بالتأكيد على ضرورة تمتع الأشخاص ذوي الإعاقة بجميع حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، ومن ضمن هذه الحقوق الحق في التشغيل الذي يعزز شعور الشخص بقيمته الذاتية وبقدرته على المساهمة في المجتمع، لذلك عقدت المؤتمرات والندوات وتشكلت الجمعيات الدولية والوطنية للدفاع عن هذا الحق.

وعليه نصت المواثيق الدولية على حق تشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة، بقصد توفير المشاركة الكاملة لهم في الحياة الإقتصادية وعملية التنمية، إيماناً منها بالمساواة وتكافؤ الفرص ورغبة منها في حصول الشخص ذو الإعاقة على عمل مناسب يحفظ كرامته، ومن ثم إعادة إدماجه في المجتمع.

ولضمان تشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة أكدت التشريعات الوطنية في مختلف قوانينها على نسبة إلزامية واجبة التشغيل، كما أقرت عقوبات مختلفة على مخالفة هذه النسبة.

الكلمات الدالة: الشخص ذو الإعاقة، التشغيل، النسبة الإلزامية، الحياة الإقتصادية.

Abstract

In recent times, global concern has increased by emphasizing on the need to provide persons with disabilities by all principal human rights and liberties, and among this rights, we find the right to work which enhances the feeling of self-worth person and its capacity to participate in society. Consequently, conferences and symposiums had taking place and international and national associations for this right had been formed.

In order to provide Persons with Disabilities with the full participation in economic life and development process, international conventions provided for their rights in employment, believing at equity and equal opportunities and providing the person with disabilities with a suitable work that preserves his dignity, and then comes his reintegration into society.

To ensure the employment of persons with disabilities, national legislations insisted in their various laws for a mandatory proportion that should be employed, as well as they adopted various sanctions in case of violation of this proportion.

Keywords: Person with Disabilities, Employment, Mandatory Proportion, Economic Life.

للإعاقة والتي تفسر الإعاقة بالقصور البدني، وأدت هيمنة هذه الرؤية عملياً إلى تخطيط برامج التشغيل الخاصة بذوي الإعاقة بحيث ارتكزت على البحث عن مدى ملائمة أعمال معينة مع القصور العضوي للشخص ذي الإعاقة من سوق العمل بدعوى عدم التقدم على تأدية العمل بدرجة مساوية للأجر⁽¹⁾.

مقدمة

إذا كان حق العمل من الحقوق المتفق عليها بين الجميع فإن حق الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل حق غير متفق عليه واقعياً، وإن كان متفق عليه نظرياً من خلال عدد من الوثائق الحقوقية، فحتى الآن تسيطر رؤية العجز اجتماعياً تجاه الأشخاص ذوي الإعاقة، وتعود هذه الرؤية للنظرية الطبية

المبحث الأول: تشغيل ذوي الإعاقة في إطار الإعلانات والمواثيق الدولية

إدراكا من المجتمع الدولي بأهمية تشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة صدرت مجموعة من الإعلانات والمواثيق إكتسبت بموجبها حقوق هذه الفئة وجودا فعليا، وعليه سنتعرض لتشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة في إطار إتفاقيات العمل الدولية في المطلب الأول، ثم نتعرض لحقهم في التشغيل في إتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لعام 2006 في المطلب الثاني، وفي الأخير إلى عناصر حق الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل في المطلب الثالث.

المطلب الأول: إتفاقية العمل الدولية

بالرجوع إلى منظمة العمل الدولية، ونتيجة للدور الذي تقوم به في مجال العمل بصفة عامة، نجد الإتفاقية رقم 159 لسنة 1983⁽⁶⁾ بشأن التأهيل المهني والعمالة (المعوقون) أقرت في المادة السابعة منها أن «تتخذ السلطات المختصة تدابير لتوفير خدمات التوجيه المهني، والتدريب المهني، والتوظيف، والاستخدام، والخدمات الأخرى من هذا القبيل، بغية تمكين المعاقين من ضمان شغل والاحتفاظ به والترقي فيه، وتستخدم المرافق القائمة من أجل الإجراء عموما، مع إدخال التعديلات اللازمة عليها، حيثما كان ذلك ملائما»

من خلال هذا النص نلاحظ أن منظمة العمل الدولية، قد تبنت مجموعة من المبادئ، تتمثل في الأساس في الدعوة إلى توفير المناخ الملائم للشخص ذو الإعاقة عن طريق توفير التوجيه والتدريب المهني، التوظيف والاستخدام، وكذلك الخدمات التي توفر المناخ الملائم لتفعيل هذه المبادئ من طرف التشريعات الوطنية، وبوضع هذه المبادئ تبقى هذه المنظمة في منأى عن وضع مبادئ ملزمة مثل وضع حصة إلزامية على التشريعات الوطنية للعمل بها، فقد عملت على ترك هامش من الحرية لهذه التشريعات في تبني الحصة التي تتلائم مع المناخ الاقتصادي والاجتماعي للدولة⁽⁷⁾.

أما الإتفاقية العربية بشأن تأهيل وتشغيل المعوقين⁽⁸⁾، فقد حثت على تبني مبدأ الثلاثية، وذلك من خلال اشراك الأجراء في وضع السياسات الخاصة بتشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة، وتنسيق وتعاون مع الدولة وأرباب العمل، ويعتبر هذا التوجه منحى جديدا يخدم هذه الفئة من الإجراء، من خلال التأكيد على حوار اجتماعي بناء، وذلك بإشراك الإجراء بصفة عامة والإجراء من ذوي الإعاقة بصفة خاصة في اتخاذ سياسة تخدم مصالحهم فيما يخص التشغيل⁽⁹⁾.

حيث جاء في المادة 6 من هذه الإتفاقية أن «تقوم كل دولة بالتعاون والتنسيق مع أصحاب العمل والعمل بوضع سياسات خاصة برعاية المعوقين وتأهيلهم وتشغيلهم، لتمكينهم من أداء دورهم في المجتمع وتحديد الجهة المختصة بتنفيذ هذه السياسات».

إن النجاح في تشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة من أصعب الرهانات المطروحة على الدول وسائر الجمعيات والمنظمات الساهرة على رعايتهم. ولذلك لا يأتي تشغيلهم بمجرد صدور قانون يحدد نسبة معينة من الأشخاص ذوي الإعاقة واجبة التشغيل في القطاعات الحكومية أو الخاصة، على الرغم من وجود أهمية ذلك القانون، ولكن لا بد من وجود خطة استراتيجية ممنهجة تضمن دائما رفع نسبة تشغيل ذوي الإعاقة ليس في الوظائف الثانوية فحسب بل في الوظائف المتقدمة وهذا لا يتأتى إلا من خلال تعليمهم في مراحل عليا متقدمة في مهن تتلاءم وطبيعتهم إعاقتهم⁽²⁾.

وقد أثار نظام النسبة هذا وما زال يثير جدلا وسط المشغلين والنقابات العمالية وجمعيات الأشخاص ذوي الإعاقة، وذلك حسب زاوية كل متدخل من بين هؤلاء، وحسب المؤشرات الضئيلة المتوفرة حول تطبيق هذا الأمر فإن النجاح ليس حليفه تماما، ويعاني عدة مشاكل ليس أقلها سوء التأويل أو تضاربه. ويرى بعض الباحثين أن نظام النسبة المثوية يجب أن يدخل في إطار تصور مرحلي، على أن يصبح أمر تشغيل ذوي الإعاقة أمرا عاديا مثلما هو عليه الحال في المجتمعات الأخرى⁽³⁾.

ولهذا تركز الإتفاقيات الدولية على تشغيل ذوي الإعاقة ملزمة به حكومات الدول الموقعة عليها، كما أن الدول تميل الآن إلى تبني سياسة تخصيص نسبة معينة من عدد الوظائف المتاحة لهؤلاء الأشخاص سواء كان ذلك في إطار القانون العام أو الخاص.

أهمية الدراسة

- تعتبر مسألة تشغيل ذوي الإعاقة من أهم الموضوعات التي توليها التشريعات الخاصة بهم عناية واهتماما خاصا، والسبب في ذلك يرجع إلى أن العمل هو أفضل السبل التي تساهم في تبيد شعور الشخص ذو الإعاقة بالعزلة، إذ يساعد على سرعة اندماجه في المجتمع الذي يعيش فيه، كما يكشف عن طاقاته المعطلة⁽⁴⁾، ومن ثم يساهم في الدفع بعجلة التطور الاقتصادي والاجتماعي للدولة باعتبار الشخص ذو الإعاقة فردا من أفراد المجتمع⁽⁵⁾.

- كما يعد تشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة من أهم التحديات التي تواجه العديد من دول العالم ولا سيما الدول السائرة في طريق النمو، ذلك أن 80% من هذه الفئة توجد في الدول النامية، حيث ألزمت تشريعات الدول تشغيل ذوي الإعاقة في حدود معينة خروجاً على مبدأ حرية اختيار صاحب العمل لعماله.

الإشكالية

هل يعتبر تخصيص نسبة إلزامية لتشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة التي تضمنتها مختلف التشريعات الوطنية كافيا لتفعيل المبادئ التي أقرتها مختلف الإعلانات والمواثيق الدولية بخصوص التشغيل؟

ز- تشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة في القطاع العام.
ح- تشجيع عمالة الأشخاص ذوي الإعاقة في القطاع الخاص من خلال انتهاز 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.

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

وبالرجوع إلى مضمون هذه الاتفاقية نجدها قد وسعت بشكل كبير من الامتيازات التي تم تحويلها للشخص ذو الإعاقة، بالمقارنة عما كان عليه الأمر في الاتفاقيتين السابقتين، حيث جاءت هذه الأخيرة بمجموعة من المبادئ وسعت من الفرص الممنوحة للشخص ذو الإعاقة، بهدف تمكينه من وضع أفضل، وهذا من خلال تمكينه من الوصول إلى شغل يحفظ ويصون كرامته.

والملاحظ أن هذه الاتفاقية جاءت شاملة لمجموعة من الامتيازات لم تتضمنها اتفاقيتي العمل الدولية والعربية، كذلك من الملاحظات الأساسية أن الاتفاقية الدولية قد وضعت مجموعة من المبادئ، ولم تعمل على تبني حصة إلزامية فيما يخص التشغيل الإلزامي، وتركت أمر وضع هذه الحصة للتشريعات الوطنية⁽¹²⁾.

المطلب الثالث: عناصر حق الأشخاص ذوي الإعاقة في العمل

يكشف التطور التاريخي للإعلانات والمواثيق الحقوقية الخاصة بالأشخاص ذوي الإعاقة عن مدى تطور المفاهيم الخاصة بذوي الإعاقة اجتماعياً، وكلما تطورت حركة الأشخاص ذوي الإعاقة في العالم كلما وجد لذلك أثراً في المواثيق الحقوقية التي أضافت عناصر جديدة لحق ذوي الإعاقة في العمل، ويمكن حصر تلك العناصر حالياً في⁽¹³⁾:

أ- حق وليس رعاية: ويعني ذلك أن حق ذوي الإعاقة حق أصيل ولا يعني مجرد الدعم الاقتصادي الناتج عن مفهوم الرعاية الذي يكفي بالشكل دون المضمون (المادة 1 من الاتفاقية العربية رقم 17 لسنة 1993 بشأن تشغيل المعوقين).

ب- المساواة: وتعني تساوي الفرص بين العمال ذوي الإعاقة من جهة، وبينهم وبين الجميع من جهة أخرى (المادة 4 من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 159).

ج- كما تأتي المساواة بمعنى مناهضة التمييز الذي يواجه الأشخاص ذوي الإعاقة (المادة 27/أ من الاتفاقية الدولية لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة).

د- التمكين: ويعني ذلك إزالة الحواجز التي تعيق الأشخاص

ومن الأحكام التي تؤكد عليها هذه الاتفاقية فيما يخص تشغيل ذوي الإعاقة، تبنت المادة 12 مبدأً بموجبه «يكفل تشريع كل دولة تشغيل عدد من المعوقين في المؤسسات الحكومية وغير الحكومية بالنسبة المئوية والشروط التي يحددها المشرع المحلي».

فالملاحظ أن المبادئ التي تبنتها منظمة العمل العربية هي نفس المبادئ التي تبنتها من قبل منظمة العمل الدولية، باستثناء أن منظمة العمل العربية قد أخذت بمبدأ الثلاثية وأكدت على إشراف الإجراء عند وضع أي سياسة تهتم الأشخاص ذوي الإعاقة، كذلك أكدت على النسبة المئوية ولكن لم تحددها. أما مسألة وضع حصة إلزامية تسري على كل التشريعات الوطنية، فهذا أمر لم يرد في الاتفاقيتين معاً، وتركتنا أمر وضع حصة إلزامية للتشريعات الوطنية بحسب الوضع الاقتصادي والاجتماعي⁽¹⁰⁾.

المطلب الثاني: اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة

من خلال المادة 27 من الاتفاقية الدولية لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لعام 2006⁽¹¹⁾، نجدها قد نصت على أنه «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 منفتحين أمام الأشخاص ذوي الإعاقة وشاملتين ويسهل انخراطهم فيها. وتحمي الدول الأطراف أعمال الحق في العمل وتعززه بما في ذلك حق أولئك الذين تصيبتهم الإعاقة 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 لكافة 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 وتساوي 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 المستمر.

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

و- تعزيز فرص العمل الحر، ومباشرة الأعمال الحرة، وتكوين التعاونيات، والشروع في الأعمال التجارية الخاصة.

التنظيم يرصد في حساب صندوق خاص لتمويل نشاط حماية المعوقين وترقيتهم».

كما صدر مؤخرا فقط المرسوم التنفيذي رقم 214/14⁽¹⁶⁾ المؤرخ في 30 جويلية 2014 المتعلق بضبط الكيفيات بتخصيص مناصب العمل وتحديد الاشتراك المالي ومنح الإعانات قصد تهيئة وتجهيز مناصب العمل للأشخاص المعوقين، الذي نص على إعادة التأكيد في تخصيص نسبة 1% من مناصب العمل للأشخاص المعوقين طبقا لأحكام المادة السابقة.

أما المادة الثانية من هذا المرسوم نصت على أنه «يحدد عدد مناصب العمل التي يخصصها كل مستخدم للمعوقين على اساس العدد الإجمالي للأشخاص المأجورين المحدد في 31 ديسمبر من السنة المنصرمة والذي تطبق عليه نسبة 1% وتحسب حسب الوحدة الدنيا»

يتضح مما سبق أن المشرع الجزائري حرص على حماية حق الأشخاص ذوي الإعاقة في التشغيل سواء كان ذلك في القطاع العام بالنسبة لذوي الإعاقة الذين تسمح لهم ظروف إعاقتهم بالعمل تحت نفس الظروف التي يعمل فيها الشخص العادي، أو عامل في مؤسسة عمومية اقتصادية أو خاصة عن طريق تطبيق نظام النسبة المئوية المكرس في القانون 09/02، وذلك بنيل وظيف أو منصب عمل يمكنه من خلاله المشاركة في الحياة الاقتصادية.

ومن أجل التأكد من عملية التشغيل يلزم المستخدم بإرسال قائمة مفصلة للأشخاص ذوي الإعاقة العاملين لديه إلى المديرية المكلفة بالتشغيل والمديرية المكلفة بالنشاط الاجتماعي المختصين إقليميا في نهاية كل سنة قائمة⁽¹⁷⁾.

ومن أجل ترقية تشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة وتشجيع إدماجهم الاجتماعي والمهني يمكن إنشاء أشكال تنظيم عملي مكيفة مع طبيعة إعاقتهم ودرجتها وقدراتهم الذهنية والبدنية ولا سيما عبر الورشات المحمية، ومراكز توزيع العمل في المنزل، ومراكز المساعدة عن طريق العمل من خلال المرسوم التنفيذي 83-08 المؤرخ في 04 مارس 2008 المحدد لشروط إنشاء مؤسسات العمل المحمي⁽¹⁸⁾، وكذا المرسوم رقم 02-08 المؤرخ في 02 جانفي 2008 المنظم لشروط إنشاء مؤسسات المساعدة عن طريق العمل⁽¹⁹⁾.

المطلب الثاني: موقف التشريعات المقارنة

في فرنسا، يعتبر قانون 26 أفريل 1924⁽²⁰⁾ أول قانون أوجب على اصحاب الاعمال الالتزام بتوظيف مشوهي الحرب، وبعد ذلك توالى القوانين في التشريع الفرنسي التي تؤيد هذا المبدأ في توسيع المستفيدين شيئا فشيئا.

وبعد الحرب العالمية الثانية وتحت ضغط الجمعيات المدنية، وضع قانون لصالح تشغيل العمال ذوي الاعاقة الذين لا ترجع إعاقتهم للحرب وهو قانون 23 نوفمبر 1975، حيث يفرض هذا القانون على ارباب العمل في القطاع العام والخاص، تشغيل هؤلاء

ذوي الإعاقة في التنقل والوصول لمكان العمل، وتصميم المنشآت «تصميم عام» بحيث تسهل أداء ذوي الإعاقة في العمل، كما يتضمن التمكين إزالة الحواجز القانونية (المادة 27 من الاتفاقية).

د الرضا: ويعني ذلك رفض كل أشكال العمل القسري التي مازالت موجودة مثل العمل الجبري في المؤسسات العلاجية لحالات العاهات الشديدة (المادة 2/27 من الاتفاقية الدولية).

المبحث الثاني: موقف التشريعات الوطنية من النسبة الإلزامية للتشغيل

تنفيذا للمواثيق الدولية التي دعت كل الدول الأعضاء إلى تبني سياسة وطنية بشأن تشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة، صدرت مجموعة من التشريعات التي تنظم حق هذه الفئة في التشغيل وذلك بتضمين قوانينها الداخلية نسبة إلزامية خاصة بالأشخاص ذوي الإعاقة.

لذا سنتعرض من خلال هذا المبحث إلى موقف القانون الجزائري، ثم نتعرض لموقف بعض التشريعات المقارنة، وفي الأخير إلى الجزاء المترتبة عن الإخلال بالنسبة الإلزامية.

المطلب الأول: موقف القانون الجزائري

أولى المشرع الجزائري عناية خاصة بتشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة نتيجة المسؤولية الملقاة على عاتقه في إيجاد مناصب عمل مناسبة لهم، ليس خرقا لمبدأ المساواة وإنما لما تحتاجه هذه الفئة من حماية واهتمام، لأن تشغيل هؤلاء الأشخاص معترف به في الدستور من خلال بعض المواد، حيث أقرت المادة 59 منه على أن «ظروف معيشة المواطنين الذين لا يستطيعون القيام بعمل والذين عجزوا عنه مضمونة»

وهذا ما تم التأكيد عليه من خلال المادة 16 من القانون رقم 11/90 المتعلق بعلاقات العمل⁽¹⁴⁾ التي نصت على أنه «يجب على المؤسسات المستخدمة أن تخصص مناصب عمل للمعوقين...». إذن، من خلال هذا النص يتبين أن المشرع الجزائري كرس فكرة إدماج الأشخاص ذوي الإعاقة مهنيا، حيث استهل النص القانوني بعبارة يجب التي تعني الإلزام، لكنه في المقابل لم يقرر أية أحكام جزائية عند مخالفة هذا النص، وبالتالي تفلت المؤسسات عند خرقها لهذه المادة من العقاب.

أما القانون 09/02 المؤرخ في 08 ماي 2002 المتعلق بحماية الأشخاص المعوقين⁽¹⁵⁾، فقد جاء بإجراءات تسمح للأشخاص ذوي الإعاقة بدخول عالم الشغل مكرسا بذلك مبدأ المساواة في التوظيف من خلال نص المادة 24 من هذا القانون التي نصت على عدم جواز إقصاء أي مترشح بسبب إعاقته من مسابقة أو اختبار أو امتحان مهني يتيح له الالتحاق بوظيفة عمومية.

كذلك نص القانون في المادة 27 «يجب على كل مستخدم أن يخصص نسبة واحد بالمائة (1%) على الأقل من مناصب العمل للأشخاص المعوقين المعترف لهم بصفة العامل».

وعند استحالة ذلك يتعين عليه دفع اشتراك مالي عند طريق

أصحاب الأعمال الذين يستخدمون خمسين عاملاً فأكثر، وتسري عليهم أحكام القانون رقم 137 لعام 1981⁽²⁷⁾ بإصدار قانون العمل سواء كانوا يشتغلون في مكان واحد أو بلد واحد أو في أمكنة أو بلاد متفرقة، استخدام المعوقين الذين ترشحهم مكاتب القوى العاملة من واقع سجل قيد المعوقين بهم وذلك بنسبة خمسة في المائة من مجموع عدد العمال في الواحد التي يرشحون لها.

وتسري هذه النسبة على كل فرع على حدى من الفروع التابعة للمركز الرئيسي لصاحب العمل، ومن ذلك يجوز لأصحاب الأعمال المشار إليهم شغل هذه النسبة باستخدام المعوقين من غير الترشيح من مكاتب القوى العاملة بشرط حصول القيد المنصوص عليه في المادة السابقة.

ويجب في جميع الأحوال على كل من يستخدم معوقاً إخطار مكتب القوى العاملة المختص وذلك بكتاب موصى عليه بعلم الوصول خلال عشرة أيام من تاريخ استلام المعوق للعمل، مما يسجل لصالح المشرع المصري أنه أعطى لأرباب العمل إمكانية استخدام بعض الأشخاص من ذوي الإعاقة من غير طريقة ترشيح من مكاتب القوى العاملة، بشرط حصول القيد المنصوص عليه في المادة الثامنة، وهذا توجه سليم نحاه المشرع المصري بحيث راعى ظروف المقاومة وترك لصاحبها هامشاً من الحرية في إمكانية تشغيل ذوي الإعاقة قد تكون المقاومة في حاجة لتجربتهم، وهو ما قد لا يتوافر في الأشخاص ذوي الإعاقة الذين ترشحهم مكاتب القوى العاملة⁽²⁸⁾.

وجاء في المادة العاشرة من نفس القانون على أنه «تخصص للمعوقين الحاصلين على شهادة تأهيل نسبة خمسة بالمئة من مجموع عدد العاملين بكل وحدة من وحدات الجهاز الإداري».

من خلال النصوص السابقة يتضح أن نسبة تشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة تختلف من دولة لأخرى، وهذا بطبيعة الحال راجع إلى الظروف الاقتصادية والاجتماعية لكل دولة، حيث جعل المشرع الفرنسي النسبة 6%، في حين أن المشرع المصري جعلها 5%، كذلك المشرع الكويتي حدد نسبة تشغيل ذوي الإعاقة بـ 4%.

أما المشرع الجزائري فقد حدد النسبة 1% وهي ضئيلة جداً إذا ما قورنت بالتشريعات المذكورة لأن العدد الإجمالي للأشخاص ذوي الإعاقة في إزدیاد مستمر، وهذا ما يدفع الدولة الجزائرية إلى مراجعة النسبة الإلزامية لتشغيل هذه الفئة، وذلك يجعلها على الأقل في حدود هذه التشريعات.

كذلك ما يحسب لصالح المشرع الكويتي أنه وضع تدابير تحفيزية للمؤسسات التي تزيد في نسبة التشغيل الإلزامية عما هو محدد قانوناً عن طريق الدعم المادي لها، في حين أن هذا الحكم التشجيعي لا وجود له في التشريعات المذكورة سابقاً وهذا راجع إلى قيام الكويت بإصدار قانون الأشخاص ذوي الإعاقة سنة 2010 الذي يتماشى مع روح الإتفاقيات الدولية

في عدد من مناصب الشغل، وقد عزز هذا القانون التنظيمات المخصصة لذوي الإعاقة، حيث اضاف مركز المساعدة من اجل العمل، ومراكز العمل بالمنازل⁽²¹⁾.

وفي عام 1975 صدر قانون التوجيه لصالح الأشخاص المعوقين رقم 534-75⁽²²⁾، والذي اعتبر بمثابة الميثاق حقيقي للأشخاص ذوي الإعاقة في تكريس مختلف حقوقهم، ثم صدر بعد ذلك القانون لفرنسي رقم 517-87 المؤرخ في 15 جويلية 1987⁽²³⁾، الخاص بتشغيل الافراء المعاقين. وبالرجوع الى القانون 517-87 نجده قد حدد الحصة الإلزامية التي فرضت على أصحاب الاعمال، حيث نص في المادة الاولى تحت عنوان الالتزام بتشغيل على الاقل العمال المعاقين ومشوهي الحرب انه «يلتزم جميع اصحاب الاعمال الذين يشغلون على الاقل 20 عاملاً» كل او بعض الوقت في القاع العام او القطاع الخاص سواء كانت هذه المنشأة تمارس عملاً صناعياً ام تجارياً، بتشغيل نسبة 06% من أعداد العمال المعاقين المعروفين على المقاومة أما المنشآت التي لها أكثر من فرع فإنها تطبق هذه النسبة (06%) على كل فرع من فروع المنشأة.

أما المقاولات المشار إليها في الفقرة الأولى فهي ملتزمة بالاستعداد خلال ثلاثة سنوات من إنشائها أو تنميتها الإجراء لديها بتطبيق القانون المذكور»

إن المشرع الفرنسي جعل هذه النسبة 06% تطبق على كل فرع على حدى، وهو ما تقرر في المادة (3-5212 L) من قانون العمل الفرنسي⁽²⁴⁾. كما أن المشرع قد راعى لمقاولات التي في طور التكوين وأكد على أن أصحاب الأعمال في هذه الحالة لا تطبق عليهم نسبة 06% إلا بعد مرور مدة لا يمكن أن تتجاوز ثلاث سنوات، وهذا تحفيز وتشجيع للمقاولات التي هي في البداية، أو في حالة تنمية لعمالها.

في حين أقر المشرع الكويتي بخصوص مسألة تحديد النسبة الإلزامية لتشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة، على إلزام الجهات الحكومية والأهلية والقطاع النفطي التي تستخدم 50 عاملاً كويتياً على الأقل باستخدام نسبة من الأشخاص ذوي الإعاقة المؤهلين المهنية لا تقل عن 4% من العاملين الكويتيين لديهم. ولا يجوز لأي من هذه الجهات رفض تعيين المرشحين من الأشخاص ذوي الإعاقة للعمل لديها دون سبب مقبول خلاف الإعاقة.

وتوفر الدولة برامج تحفيزية لجهات العمل التي توظف ما يزيد عن النسب المحددة من ذوي الإعاقة، ويجوز للحكومة تقديم الدعم المادي للجهات التي تتجاوز هذه النسب، ويصدر بشروط الدعم قرار من السلطة المختصة بناء على عرض الهيئة⁽²⁵⁾.

أما القانون المصري فقد حدد نسبة تشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة من خلال المادة التاسعة من القانون رقم 39 لسنة 1975 المعدل بالقانون 49 لسنة 1982⁽²⁶⁾، حيث نص على أنه «على

- حماية وتعزيز حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، وفي هذا الإطار ندعوا المشرعين الجزائري⁽²⁹⁾ والمصري إلى الإسراع في إصدار قانون يحمي هذه الفئة الذي يتماشى مع النموذج الحقوقي والتخلي عن المفهوم الطبي للإعاقة.

المطلب الثالث: الجزاءات المترتبة عن الإخلال بالنسبة الإلزامية

تلجأ معظم الدول التي تظهر اهتماما بتشغيل ذوي الإعاقة وتحترم تشغيل النسبة المقررة قانونا إلى مكافأة المؤسسات بتدابير وتحفيزات لتشجيعها على ذلك، وفي المقابل تفرض عقوبات مختلفة في شكل أحكام جزائية أو غرامات بالنسبة للمؤسسات المتخلفة عن تشغيل هذه النسبة.

وبناء على ذلك سنتعرض لموقف القانون الجزائري، ثم نستعرض موقف بعض التشريعات المقارنة
أولا. موقف القانون الجزائري

إذا كان تشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة يعتبر من أهم الملفات الأكثر صعوبة في الجزائر، إذ أن كل المؤسسات ترفض تشغيل هذه الفئة بداعي السرعة في الإنجاز، فإنه بالمقابل ولوضع حد لهذه المشكلة تم التفكير في اعتماد بعض الإجراءات الكفيلة بتشغيل ذوي الإعاقة والمتمثلة في تطبيق إعفاءات ضريبية لصالح المؤسسات التي توظف أشخاص من ذوي الإعاقة، حيث تم تخفيض الحصة المدفوعة من طرف أرباب العمل في إطار الاشتراكات الاجتماعية نسبة 50% عند توظيف كل شخص ذو إعاقة⁽³⁰⁾.

أما بالنسبة للمؤسسات التي لا تلتزم بتخصيص مناصب عمل للأشخاص ذوي الإعاقة فقد ألزمها المشرع الجزائري بدفع اشتراك مالي سنوي تساوي قيمته حاصل عدد مناصب العمل المخصصة في المبلغ السنوي للأجر الوطني المضمون، ويتعين على المستخدم دفع ثلثي الاشتراك إذا كانت المؤسسة تفوق 20 عامًا وأقل من 100 عامل⁽³¹⁾.

ومن وجهة نظرنا تبقى هذه العقوبة إن صح التعبير غير رادعة لأن الخاسر الوحيد هو الشخص ذو الإعاقة، وبالتالي يتملص صاحب المؤسسة من الالتزامات التي تفرضها النصوص القانونية لتشغيل هذه الفئة، وعليه يتعين التفكير في إيجاد بدائل عن طريق إلزام هذه المؤسسات بمضاعفة الاشتراك المالي ورصده في مجال تكوين وتأهيل ذوي الإعاقة مثلا، أو منح الأفضلية للمؤسسات التي تحترم نسبة التشغيل أو تفوقها عند منح مختلف المشاريع التنموية.

ومن أجل تحفيز المؤسسات على تشغيل ذوي الإعاقة تم إقرار تدابير تتمثل في إعانة ذكرتها المادة 8 من المرسوم 214/14 المتعلق بضبط الكيفيات المتعلقة بتخصيص مناصب العمل وتحديد الاشتراك المالي ومنح الإعانات قصد تهيئة وتجهيز مناصب العمل للأشخاص المعوقين للمستخدم الذي يقوم بما يلي:

- تهيئة محيط العمل لتسهيل الوصول للعمل بكل أشكاله.

- تكييف مناصب العمل.
- وضع تجهيزات جديدة خاصة.
- التكوين الخاص.

ثانيا. موقف التشريعات المقارنة

بالرجوع إلى قانون العمل الفرنسي نجد أنه قد نص في المادة (L 5212-6) على إمكانية التخلي النسبي عن إلزامية التشغيل وذلك عن طريق إبرام عقود تمويل من الباطن، أو تقديم إعانات الخدمة إلى الجهات التالية:

- مقاولات التأهيل.
- مراكز توزيع العمل.
- مؤسسات أو مراف المساعدة من أجل العمل.
- وطرق التخلي الجزئي عن الالتزام بتشغيل ذوي الإعاقة المؤهلين تحدد بنص تنظيمي⁽³²⁾.

إن توجه المشرع الفرنسي من خلال هذا الحكم هو تحفيزي، لأنه عند منحه إمكانية لرب العمل في التخلي الجزئي عن التزامه فإن هذه الطريقة تعتبر الأنسب من التخلي عنه بطريقة غير قانونية، كما أن هذا الحكم ليس مطلقا باعتبار أن تخلي رب العمل عن الالتزام مقرون بإبرام عقود أو تقديم إعانات وهذا تفعيل لنص المادة (L 5212-6) وليس إهمالا لها⁽³³⁾.

كما نصت المادة (L 323-30) على الجزاءات المقررة في حال مخالفة أصحاب الأعمال لقواعد تشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة، سواء عند قيامهم بتشغيلهم دون مراعاة أسبقية القيد، أو عند رفضهم للتشغيل من الأساس، إذ يترتب على ذلك إلزام صاحب العمل بدفع مبلغ يعادل ثلاثة أضعاف الحد الأدنى للأجور، وذلك عن كل يوم من أيام التأخير وبحسب عدد العمال⁽³⁴⁾.

أما بالنسبة للقانون المصري، إذا خالف صاحب العمل أحكام وقواعد تشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة، فإنه تتوافر في حقه حالة من حالات المساءلة الجنائية والمدنية، فيعاقب على هذه المخالفة بعقوبة الجنحة، وهي الغرامة التي لا تتجاوز مائة جنيه، والحبس لمدة لا تتجاوز شهرا، أو بإحدى هاتين العقوبتين، كما يجوز إلزام صاحب العمل بأن يدفع شهريا للمرشح الذي رشح له وامتنع عن استخدامه مبلغا ساوي الأجر أو المرتب المقرر أو النقدي للعمل أو الوظيفة التي رشح لها⁽³⁵⁾، وهذا وفقا للتعديلات التي أدخلها المشرع على قانون تأهيل المعوقين رقم 49 لسنة 1982 التي نصت المادة 16 منه على أن «يعاقب كل من يخالف أحكام المادة التاسعة من هذا القانون بغرامة لا تتجاوز مائة جنيه والحبس مدة لا تتجاوز شهرا أو بإحدى هاتين العقوبتين، كما يعاقب بنفس العقوبة المسؤولون بوحدة الجهاز الإداري للدولة والقطاع العام الذين يخالفون أحكام المادة العاشرة من هذا القانون، ويعتبر مسؤولا في هذا الشأن كل من يملك سلطة التعيين».

خاتمة

- منظمة العمل العربية في أبريل 1993، مؤتمر العمل العربي الدورة العشرين، عمان، وقد صدقت عليها كل من فلسطين 1993، مصر 1994، الجزائر 2005.
- 9- عبد الإله زبيرات، التنظيم القانوني لتشغيل وحماية الأشخاص ذوي الإعاقة، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 96.
- 10- عبد الإله زبيرات، التنظيم القانوني لتشغيل وحماية الأشخاص ذوي الإعاقة، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 97.
- 11- إتمدت هذه الإتفاقية وفتح باب التوقيع عليها في 30 مارس 2007 ودخلت حيز النفاذ ابتداء من 03 ماي 2008.
- 12- عبد الإله زبيرات، التنظيم القانوني لتشغيل وحماية الأشخاص ذوي الإعاقة، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 99.
- 13- المعوقين ومسؤولية الحكومات والمنظمات الدولية، على موقع الأنترنت: <http://www.egyscholars.com/vb/showthread.php?t=1379>
- 14- القانون 11/90 المؤرخ في 21 أبريل 1990 المتعلق بعلاقات العمل، الجريدة الرسمية العدد 17 المؤرخة في 21 أبريل 1990.
- 15- القانون 09/02 المؤرخ في 08 ماي 2002 المتعلق بحماية الأشخاص المعوقين وترقيتهم، الجريدة الرسمية العدد 34 المؤرخة في 14 ماي 2002.
- 16- المرسوم التنفيذي 214/14 المؤرخ في 30 جويلية 2014 المتعلق بضبط الكيفيات المتعلقة بتخصيص مناصب العمل وتحديد الإشتراك المالي ومنح الإعانات قصد تهيئة وتجهيز مناصب العمل للأشخاص المعوقين، الجريدة الرسمية عدد 47 المؤرخة في 03 أوت 2014.
- 17- المادة 6 من المرسوم 214/14 المؤرخ في 30 جويلية 2014 المتعلق بضبط الكيفيات المتعلقة بتخصيص مناصب العمل وتحديد الإشتراك المالي ومنح الإعانات قصد تهيئة وتجهيز مناصب العمل للأشخاص المعوقين.
- 18- الجريدة الرسمية، العدد 13 المؤرخة في 09 مارس 2008.
- 19- الجريدة الرسمية، العدد 2، المؤرخة في 02 جانفي 2008.
- 20- Loi du 26 avril 1924 d'assurant l'emploi des inutiles de la guerre (j.o.n°211411/ au29 avrile1924)
- 21- Loi du 23 novembre 1975 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés (J.O. n° 751223/ du 24 novembre 1975).
- 22- Loi n° 75534- au 30 juin 1975 d'orientation eu faveur des personnes handicapés (J.O. 1 juillet 1975).
- 23- Loi n° 87517- au 10juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés. (J.O. du12 juillet 1987).
- 24- Art L52121/ 3- dans les entreprise à établissement multiples. l'obligation d'emploi s'applique établissement par établissement. Code de travail. Dalloz- Edition 2008.
- 25- المادة 14 من القانون رقم 8 لسنة 2010 بشأن حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، الجريدة الرسمية، العدد 964 المؤرخة في 2010.02.28.
- 26- القانون رقم 39 لسنة 1975 الصادر في 24 جوان 1975، الجريدة الرسمية العدد 27 المؤرخة في 23 جويلية 1975، المعدل بالقانون رقم 49 لسنة 1982 بشأن تأهيل المعوقين، الجريدة الرسمية العدد 25 مكرر المؤرخة في 26 جوان 1986.
- 27- ألغي هذا القانون وحل محله قانون العمل رقم 12 لسنة 2003، الجريدة الرسمية عدد 14 مكرر المؤرخة في 07 أبريل 2003.
- 28- عبد الإله زبيرات، التنظيم القانوني لتشغيل وحماية الأشخاص ذوي الإعاقة،

خلاصة القول يتضح ان تشغيل الاشخاص ذوي الاعاقة ليس مرتبطا بالضرورة بالنسبة الإلزامية التي تقرها عادة التشريعات الوطنية رغم أهمية ذلك، إذ لا بد من القضاء على كل الحواجز التشريعية والإدارية، وتوفير البيئة المناسبة لضمان تمتع الأشخاص ذوي الإعاقة بعمل يحفظ كرامتهم، لأن حرمان الشخص ذو الإعاقة من عملية التشغيل له أثر سلبي عليه بالدرجة الأولى وعلى مجتمعه بالدرجة الثانية، لأنه لا يمكن ضمان حياة كريمة للشخص ذو الإعاقة دون إتاحة المجال له لكسب رزقه بنفسه ومن ثم فإن تشغيل أكبر قدر ممكن من ذوي الإعاقة يضمن بالتأكد زيادة التنمية في المجتمع، ذلك أن تحويل شريحة كبيرة من الأفراد المستهلكين إلى منتجين يضمن بالأساس تحقيق نوع من التنمية الاقتصادية في المجتمع.

كذلك نستنج أن معظم القوانين العربية تركز في مجملها على فكرة الرعاية التي ترى أن تشغيل ذو الإعاقة يأتي في سياق رعاية فئات إجتماعية عاجزة عن كسب عيشها، ويؤدي ذلك إلى إعداد برامج التشغيل بمقدار التكلفة التي تتحملها الدولة وليس بمقدار ما يمكن كسبه نتيجة عمل الأشخاص ذوي الإعاقة، والحقيقة التي لا يمكن إنكارها أن القوانين العربية في طريقها إلى التطور في الإتجاه الإجتماعي الذي يركز على النظرة الحقوقية للأشخاص ذوي الإعاقة بإعتبارهم أشخاص متساوون أمام القانون شأنهم في ذلك شأن الأشخاص العاديين، وهذا نتيجة لتأثير إتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة التي صادقت عليها معظم الدول العربية.

الهوامش

- 1- لياندرو ديسبوي، حقوق الإنسان والمعوقون، الأمم المتحدة، جنيف 1993، ص 33.
- 2- الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، حقوق المعوقين في المجتمع الفلسطيني، سلسلة تقارير خاصة (47)، منشورة على الموقع <http://www.ichr.ps/pdfs/sp47.pdf> ص 105.
- 3- عدنان الجزولي، الإعاقة في التشريعات المعاصرة - دراسة لبعض التجارب الوطنية في دول العالم الإسلامي، منشورات المنظمة الإسلامية والعلوم والثقافة، سيسكو، 2004، ص 35.
- 4- محمد سامي عبد الصادق، حقوق ذوي الإحتياجات الخاصة بين الواقع والقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص 49.
- 5- عبد الإله زبيرات، التنظيم القانوني لتشغيل وحماية الأشخاص ذوي الإعاقة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، 2012، ص 2.
- 6- إتفاقية التأهيل المهني والعمالة (المعوقون)، المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية، الدورة 69 بتاريخ 01 جوان 1983، دخلت حيز التنفيذ في 20 جوان 1985. <http://www.ilo.org/ilolex/english/newratframe.htm>
- 7- عبد الإله زبيرات، التنظيم القانوني لتشغيل وحماية الأشخاص ذوي الإعاقة، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 96.
- 8- الإتفاقية العربية رقم 17 لسنة 1993 بشأن تأهيل وتشغيل المعوقين أقرتها

- دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 107.
- 29- صادقت الجزائر على الإتفاقية الدولية لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة بموجب المرسوم الرئاسي 188/09 المؤرخ في 12 ماي 2009، الجريدة الرسمية العدد 33 المؤرخة في 31 ماي 2009، في حين وقعت عليها مصر في 04 أفريل 2007 وصادقت عليها بتاريخ 14 أفريل 2008.
- 30- لقد تم إعفاء الأشخاص ذوي الإعاقة والأجراء من الضريبة لذوي الدخل الأقل من 15000 دج بموجب المادة 6 من قانون المالية لسنة 2005.
- 31- المادة 4 من مرسوم 214/14 المؤرخ في 30 جويلية 2014 المتعلقة بتخصيص مناصب العمل وتحديد الإشتراك المالي ومنح الإعانات قصد تهيئة وتجهيز مناصب العمل للأشخاص المعوقين.
- 32- Art.L.52126-، code du travail, dalloz, edition 2008.
- 33- عبد الإله زبيرات، التنظيم القانوني لتشغيل وحماية الأشخاص ذوي الإعاقة، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 114.
- 34- محمد سامي عبد الصادق، حقوق ذوي الإحتياجات الخاصة بين الواقع والقانون، مرجع سابق، ص 53.
- 35- كارم محمود محمد أحمد، الحماية الجنائية لذوي الإحتياجات الخاصة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة حلوان، مصر، 2012، ص 151.