

بررسی حقوق استخدامی معلولان در مقررات داخلی با نگاهی به اسناد بین-المللی

عاطفه موسوی

کارشناس ارشد حقوق عمومی دانشگاه مازندران

چکیده

اشتغال امروزه از پشتوانه حمایتی خوبی در اسناد بین‌المللی و حقوق داخلی برخوردار شده و به عنوان یک حق، جایگاه خود را در میان سایر حقوق بنیادین بشری استحکام بخشیده است. مشخصاً در مورد اشخاص دارای معلولیت به دلیل شرایط فیزیولوژیکی خاص، اتخاذ سیاست‌های حمایتی مناسب به منظور دستیابی برابر به فرصت‌های شغلی و تحقق مشارکت کامل در جامعه، همواره مورد توجه بوده است. در این مقاله تلاش شده است تا حقوق استخدامی معلولان با توجه به اهمیت این موضوع در مقررات داخلی و اسناد بین‌المللی مورد بررسی قرار گیرد.

واژه‌های کلیدی: حقوق بشر، حقوق استخدامی، معلول، تبعیض، حقوق کار.

۱. مقدمه

اشتغال لازمه زندگی بشر است؛ زیرا دوام و بقای جامعه و زندگی هر فرد مستلزم کار و فعالیت است. طبق تعریف، «معلول به کسی اطلاق می‌گردد که به علت ضایعه‌ای ارثی یا اکتسابی نتواند از عهده‌ی کاری برآید که سایر افراد هم‌سن او با معلومات و تجربیات مساوی انجام می‌دهند» (باقریان، ۱۳۷۷: ۳۰). تا همین چند قرن پیش معلولان فرصت چندانی برای زندگی نداشتند و اکثریت آنان در سنین ابتدایی زندگی به علل مختلف از دنیا می‌رفتند و آنان که زنده می‌ماندند نیز هرگز به عنوان عنصر فعال جامعه در نظر گرفته نمی‌شدند، اما امروزه با وجود پیشرفت‌های چشمگیر در زمینه‌ی پزشکی و بهزیستی، فرصت تحصیل و رشد در زمینه‌های مختلف برای معلولان فراهم شده و بسیاری از آنها نه همچون قبل به عنوان فردی منفعل بلکه به عنوان نیروی مفید وارد بازار کار و اجتماع می‌شوند. البته این حضور همواره با چالش‌هایی در زمینه شغل و حرفه کاری آنان همراه بوده است که با توجه به آمار بالای معلولان در جهان که افزون بر ششصد میلیون نفر تخمین زده می‌شود، چشم‌پوشی از این مشکلات غیرممکن است. مشکلات فراروی معلولان لزوماً ناشی از شرایط جسمی و ذهنی ایشان نیست بلکه، در اکثر موارد، این طرز تلقی غلط جامعه است که آنها را از صحنه کار و فعالیت دور نگه می‌دارد. با وجود تحولاتی که در سطح بین‌المللی از لحاظ حقوقی و اجتماعی به وقوع پیوسته و دستاورد آن گرایش مثبت برای بکارگیری معلولان است، هنوز هم محدوده دقیق حقوق قانونی این دسته از افراد در ابهام قرار دارد (السان: ۱۳۸۳)، این در حالی است که حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین مورد تأکید اسناد بین‌المللی حقوق بشری نظیر اعلامیه جهانی حقوق بشر است در اعلامیه کپنهاک ۱۹۹۵ با تأکید بر لزوم توجه و رعایت شرایط خاص کارگران معلول (پاراگراف (ط) ۱۵ اعلامیه) اشاره شده است که حمایت از حقوق و آزادی‌های بنیادین از جمله اساسی‌ترین تعهدات حکومتهاست. موازین قانونی کار معلولان همچون دیگر گروه‌های مشمول حقوق کار در عرصه حقوق بین‌الملل با عموماتی در اسناد حقوق بشری بین‌المللی و منطقه‌ای آغاز و با اسنادی خاص ادامه پیدا کرده است. این روند رو به تکامل نهایتاً در سال ۲۰۰۶ منجر به تصویب کنوانسیون جامع دارای معلولیت شده است. افراد معلول ایرانی که تعدادشان بین ۲ تا ۳ میلیون نفر (منهای افراد دارای معلولیت‌های پنهان و خفیف، مبتلایان به بیماری‌های صعب‌العلاج پیش‌رونده و ...) برآورد می‌شود تا رسیدن به جایگاه مطلوب فردی و جمعی راهی پر فراز و نشیب و طولانی در پیش دارند. رویدادهای فرخنده‌ای چون افزایش حضور اجتماعی معلولین ایرانی - به ویژه معلولان دارای تحصیلات عالی - گسترش تشکل‌ها و سازمان‌ها غیردولتی معلولین، افزایش پوشش خبری در ارتباط با این گروه، تصویب قانون جامع حقوق معلولین و بلاخره پذیرش کنوانسیون حقوق معلولین از سوی دولت و مجلس شورای اسلامی نشان می‌دهد که با وجود همه دشواری‌های عدیده پیش روی افراد معلول می‌توان به آینده امیدوار بود (عبداللهی، ۱۳۸۶). لازم به ذکر است؛ فرصت‌های استخدامی که در اختیار معلولان قرار می‌گیرد اندک است و در اغلب کشورها از جمله ایران قوانینی مبنی بر الزام کارفرمایان جهت استفاده از معلولین وضع شده است. در ایران سازمان بهزیستی کشور، کار رسیدگی به معلولان غیرجنگی را به عهده دارد و بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی وظیفه رسیدگی و حمایت از معلولان جنگی و خانواده‌های آن‌ها را دارد. قوانین و مقررات معلولان پراکنده است و در قوانین کار، تأمین اجتماعی، بهزیستی، مدیریت خدمات کشوری، استخدام ایثارگران و قانون جامع حمایت از حقوق معلولان و آیین‌نامه‌های اجرایی به صورت متفرق و پراکنده و بر اساس موضوع خاص به مسأله معلولان پرداخته است. با این توضیحات ابتدا مفهوم حقوق استخدامی و اصول حاکم بر استخدام را مورد بررسی قرار می‌دهیم و سپس به بحث حقوق استخدامی معلولان می‌پردازیم.

۲. مفهوم حقوق استخدامی

منظور از حقوق استخدامی کلیه امتیازاتی است که شخص در قبال کار خود استحقاق بهره‌مندی از آن را پیدا می‌کند. به عبارتی دیگر، بخشی از مقررات استخدامی ناظر به حقوق و مزایای کارگر است که در صورت حصول شرایط مربوط حق قانونی و مکتسب وی بوده و رعایت آن از اهم وظایف و الزامات قانونی کارفرما محسوب می‌شود و تخطی از آن بدون تمسک به علل و جهات موجه از مصادیق بارز تضییع حقوق استخدامی تلقی می‌گردد (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۳۶۷). با نگاهی به اسناد بین‌المللی

درمی‌یابیم که رابطه‌ی استخدامی^۱، یک مفهوم حقوقی است که در کشورهای گوناگون از آن استفاده می‌شود و به رابطه‌ی بین دو نفر که یکی مستخدم^۲ - یا در بسیاری اوقات کارگر^۳ - و دیگری کارفرما نامیده می‌شود اشاره دارد. در این رابطه، مستخدم تحت شرایط مشخصی در برابر دریافت حق‌الزحمه، کاری را برای کارفرما انجام می‌دهد. مسئولیت تعیین حقوق و تعهدات دوطرف - یعنی کارفرما و مستخدم - برعهده‌ی قانون کار است. رابطه‌ی استخدامی که به آن اشاره شد، مهمترین ابزار کارگران برای دستیابی به حقوق و مزایای مربوط به شغلشان بر اساس قانون کار و امنیت اجتماعی است. این رابطه همچنین نقشی کلیدی در تعیین ماهیت و محدوده‌ی تعهدات کارفرمایان نسبت به مستخدمان‌شان دارد. این موضوع، در جریان کنفرانس بین‌المللی کار در سال‌های ۱۹۹۷ و ۱۹۹۸ پیرامون کار قراردادی^۴ مورد بحث قرار گرفته و تأیید گردید. مباحثی که در این کنفرانس طرح شد، در نهایت منجر به ایجاد کنوانسیون سال ۱۹۹۷ آژانس‌های استخدام خصوصی (شماره ۱۸۱)، انجام مطالعات سازمان بین‌المللی کار در سطح ملی، برگزاری نشست کارشناسان در مورد کارگران نیازمند حمایت و بحث کلی کنفرانس ۲۰۰۳ در مورد محدوده‌ی رابطه‌ی استخدامی شد. در اینجا باید این نکته را خاطرنشان نمود که برخی از مقوله‌نامه‌ها و توصیه‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار بدون استثنا شامل تمامی کارگران می‌شوند، در حالی که بقیه‌ی موارد فقط به کارگران مستقل یا افراد خوداشتغال و تعدادی دیگر هم به افرادی می‌پردازند که تحت رابطه‌ی شغلی قرار دارند. در بسیاری از کشورها هنوز هم چارچوب غالب کاری، همین رابطه‌ی استخدامی است. کنفرانس عمومی سازمان بین‌المللی کار که در سال ۱۹۵۸ در ژنو برگزار شد و در آن موضوع تبعیض مربوط به استخدام و اشتغال به بحث و تبادل نظر گذاشته شد، در ماده ۱ مقوله‌نامه شماره ۱۱۱ اینگونه به تعریف استخدام پرداخته است: «از لحاظ این مقوله‌نامه، اصطلاح استخدام^۵ و اشتغال حق استفاده از راهنمایی حرفه‌ای و آموزش حرفه‌ای و همچنین حق استخدام و اشتغال به حرفه‌های مختلف و همچنین شرایط کار را شامل می‌شود.» در رابطه با تعریف فوق باید این نکته را مورد توجه قرار داد که هدف اصلی سازمان بین‌المللی کار، حمایت از کارگران است. در چارچوب دستورالعمل کار شرافتمندانه^۶، تمام کارگران فارغ از وضعیت شغلی‌شان باید در شرایطی مشغول به کار شوند که شرافت و ارزش انسانی آنها حفظ شود. با این توضیحات در نظام داخلی کشور ما، قوانین و مقررات حاکم بر استخدام عمومی را می‌توان در یک دسته بندی کلی به دو دسته مقررات عام و مقررات خاص تقسیم نمود. مقررات عام ناظر بر استخدام عمومی تا سال ۱۳۸۶، قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵ و اصلاحات بعدی آن و آیین‌نامه‌های مربوطه بوده است که با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری، به موجب ماده ۱۲۷ این قانون جای خود را به مقررات جدید داده است. لکن مقررات خاص ناظر بر به کارگیری اشخاص در برخی مشاغل و دستگاه‌های اجرایی است؛ که قانونگذار آنها را از شمول مقررات عام استخدامی مستثنی نموده است. در این باره می‌توان به ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری اشاره نمود که حاکی از مستثنی شدن نهادها، مؤسسات و تشکیلات و سازمان‌هایی که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری اداره می‌شوند، وزارت اطلاعات، نهادهای عمومی غیردولتی که با تعریف مذکور در ماده (۳) قانون مدیریت^۷ تطبیق دارند، اعضاء هیأت علمی و قضات، دیوان محاسبات، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان رهبری از مقررات عام مذکور در قانون مدیریت خدمات کشوری است؛ اما جدای از قوانین و مقررات مورد اشاره که حاکم بر استخدام در بخش عمومی می‌باشد، اساساً آنچه که بر استخدام در بخش خصوصی حاکم است، قانون کار مصوب ۱۳۶۹/۸/۲۹ مجمع تشخیص مصلحت نظام است که ماده ۱۸۸ این قانون، «اشخاص مشمول قانون استخدام کشوری یا سایر قوانین و مقررات خاص استخدامی» را از شمول این

^۱ International labour Conference, 95th session, 2006.

^۲ employee

^۳ worker

^۴ contract labour

^۵ employ et profession

^۶ Decent Work Agenda

^۷ ماده ۳: مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا میشود و بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارند.

قانون مستثنی دانسته است. ماده ۱۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری، به دستگاههای اجرایی هم این اجازه را داده است تا در مشاغلی که سازمان مدیریت اعلام می‌دارد، افرادی را در چارچوب قانون کار به کار بگیرند که طبق تبصره ۴ ماده ۱۱۷ قانون مدیریت، اشخاص مذکور از شمول قانون مذکور مستثنی می‌باشند و در نتیجه طبق دادنامه شماره ۳۳۶ مورخ ۱۳۹۱/۶/۲۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، تحت شمول مقررات قانون کار بوده و به عنوان کارگرانی قلمداد می‌شوند که در عین حال «کارمند دستگاه اجرایی» به شمار می‌آیند. با توجه به تنوع زیاد مقررات استخدامی و پراکندگی احکام آنها، در این بند صرفاً مقررات مذکور در قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون کار که حاکم بر استخدام در بخش عمومی و خصوصی می‌باشند، مورد ملاحظه و بررسی قرار می‌گیرند و در ادامه به مفهوم مستخدم در این قوانین اشاره خواهد شد و در قسمت بعد اصول حاکم بر استخدام را مورد بررسی قرار می‌دهیم.

قانونگذار در قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵ تعریف خاصی از مستخدم دولت ارائه نداده بود؛ بلکه صرفاً به تعریف استخدام پرداخت، این مسأله باعث شد که مفهوم مستخدم دولت در هاله‌ای از ابهام قرار گیرد (موسی زاده، ۱۳۹۳: ۱۷۶). طبق بند (الف) ماده ۱ قانون استخدام هر شخصی که به موجب حکم رسمی به خدمت در یکی از وزارتخانه‌ها یا شرکت‌ها یا مؤسسات دولتی پذیرفته می‌شد مستخدم دولت به شمار می‌آمد؛ اما در قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ به جای کلمه مستخدم از اصطلاح «کارمند» استفاده شده که در ادبیات اداری ایران اصطلاحی رایج است. با توجه به تعریفی که در ماده ۵ این قانون از دستگاه اجرایی ارائه شده است و مفهوم وسیعی که اصطلاح دستگاه اجرایی از نظر این قانون دارد و شامل مؤسسات عمومی دولتی و غیردولتی هم می‌شود می‌توان گفت هر کسی که به موجب حکم یا قرارداد به خدمت یکی از دستگاه های حکومتی پذیرفته شود کارمند محسوب می‌گردد اعم از اینکه دستگاه اجرایی مذکور جزء نهادهای دولت مرکزی یا نهادهای غیرمتمرکز مانند شهرداری‌ها و سایر مؤسسات عمومی باشد و نوعی می‌توان گفت کارمندان نظر قانون مدیریت خدمات کشوری کسی است که به خدمت یکی از اشخاص حقوقی عمومی پذیرفته شده باشد (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۳: ۲۱۱)؛ اما در قانون کار، اساساً از لفظ «مستخدم» استفاده نمی‌شود و آنچه که در این قانون مورد اشاره قرار می‌گیرد، «کارگر» می‌باشد. مبانی استخدام و بکارگیری نیروی انسانی در بخش خصوصی هم همچنانکه ماده ۷ این قانون مقرر داشته، «قرارداد کار» است.

۳. حقوق استخدامی معلولان

اشتغال در زندگی معلولین نقش مهمی ایفا می‌کند. دلیل این امر آن است که اشتغال به کار می‌تواند در تأمین مایحتاج زندگی، برقراری روابط مناسب زندگی، رفع کمبودها و ایجاد اعتماد بنفس فرد معلول نقش جبران کننده‌ای داشته باشد. مقررات داخلی از جمله قانون اساسی و قوانین عادی و همچنین اسناد بین‌المللی مبانی حق اشتغال را برای همه از جمله معلولین مشخص می‌کند که در ادامه به آن می‌پردازیم.

۱.۳ مبانی حق اشتغال معلولین

در ایران، علاوه بر قانون اساسی که مبانی حق اشتغال برای همه و از جمله معلولان در بند ۱۲ اصل ۳، اصل ۲۸ و بند ۲ اصل ۴۳ قابل مشاهده است؛ نظام حقوقی ویژه معلولین به دو قسمت معلولان عادی و خاص انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی «جانباز» تقسیم می‌شوند. البته عنوان «جانباز» بر معلولین زمانی اطلاق می‌شود که فرد در کمیسیون پزشکی تخصصی بنیاد، شرکت کرده و درصد دریافت دارد. با اطلاق عنوان «جانباز» امتیازات ویژه‌ای نسبت به دیگران و سایر معلولین - مادرزاد یا افرادی که بعد از تولد دچار معلولیت شده‌اند - در نظر گرفته شده است که هم‌چون برقراری تسهیلاتی برای مطلق معلولین نسبت به غیر آن، در دایره تبعیض مثبت ارزیابی می‌شود. یک نوع تبعیض مثبت میان معلولان که در عرصه حقوق بنیادین کار همانطور که تفاوتی میان معلولان و سایرین نیست، در بین اقسام معلولان نیز وجود ندارد و صرفاً در زمینه اشتغال معنا می‌یابد (ابدی؛ آگاه: ۱۳۹۱). در این قسمت به تحلیل قوانین مختلفی که با گستره شمول متفاوت - از حیث انحصار به معلولیت

محصول شرایط خاص همچون انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی یا عام که همه معلولین را در بر میگیرد - به تصویب رسیده اند میپردازیم. نظام حقوقی معلولین ایران را می توان در دو برهه قبل و بعد از سال ۸۳ مطالعه نمود. بخش نخست از ابتدا تا سال ۸۳ که در کنار موازین قانونی پراکنده معلولین عادی، امتیازات خاصی برای جانبازان در نظر گرفته شده و در واقع فاصله خدمات ارائه شده به این دو قسم از معلولان افزایش یافت و بخش دوم از سال ۸۳ تا کنون که با تصویب قانون جامع حمایت از معلولان مصوب ۸۳/۲/۱۶ به صورت مصدق و جزئی و قانون کنوانسیون حقوق افراد دارای معلولیت در سال ۸۷ در قالب یک سیاستگذاری کلی با حفظ امتیازات جانبازان، چتر حمایتی گسترده ای در حوزه مطلق معلولین برقرار شد که فاصله سابق الذکر را کمتر نمود. چنانکه در حال حاضر در کنار نظام حقوقی معلولین خاص، مبنای مفید و جامعی در خصوص سایر افراد دارای معلولیت وجود دارد. (همان). با نگاهی به اسناد بین المللی درمی یابیم در تمام اسنادی که در حمایت از حقوق بشر و آزادی های اساسی تدوین شده اند، سخن از کرامت ذاتی انسان است. همچنین مقدمه کنوانسیون حقوق معلولان، با تأکید بر نیاز معلولان به تضمین برخورداری بدون تبعیض از تمام حقوق و آزادی های اساسی، اذعان دارد که معلولان متفاوتند و از این رو به حمایت و مراقبت های خاص نیازمندند و تبعیض در مورد هر انسان براساس معلولیت، تزییع ارزش و کرامت ذاتی اوست.

۱.۱.۳ معلولیت و کرامت ذاتی

کرامت انسان، ارزش فطری یا شایستگی یک انسان است که با ماهیت انسانیت وجود یافته و به عنوان مبنای فلسفی و قانونی تمامی حقوق بشر به رسمیت شناخته شده است. این کرامت انسان به وسیله تدوین استانداردهای حقوق بشر بین المللی که محدودیتهایی را به اقدامات دولتها یا ممانعت آن ها از انجام شیوه هایی که منجر به نقض کرامت انسان، حفظ می شود و ارتقاء یافته است. از این رو حقوق بشر، کرامت انسان را مورد حمایت قرار می دهد. هر انسان دارای این کرامت است و چنین کرامتی، ذاتی^۱ و غیرقابل تجزیه و سلب است. اغلب، کرامت ذاتی بشر را به عنوان مبنای حقوق بشر مطرح می کنند (کند،^۲ ۲۰۰۹). هر انسانی از آن جهت که انسان است، واجد ارزش ذاتی است و نباید او را وسیله ای برای نیل به اهداف دیگر افراد قرار داد. این ادعا همان کرامت ذاتی انسان، یا اصل ممنوعیت ابزار قرار دادن اوست (راسخ، ۱۳۸۴: ۲۴).

۲.۱.۳ معلولیت و اصل برابری

اندیشه حقوق بشر بر این فرض استوار است که همه انسان ها خصوصیات اساسی چندی دارند که در آن شریک هستند و در نتیجه آنان را باید به دیده اعضای نژاد انسانی و نه اعضای گروهی خاص نگریست. در اکثر کشورهای جهان یک قاعده کلی وجود دارد و آن حمایت یکسان از مردم در برابر قوانین و در برخورداری از حقوق و تکالیف است. با وجود این قاعده در بسیاری از نظام های حقوقی بنا به دلایلی نظیر نژادی، قومی، جنسیتی، ملیتی و بسیاری دیگر از عوامل، تبعیض هایی در جامعه به وجود می آید و گروه های اقلیت را تحت تأثیر قرار می دهد؛ اما آنچه که در حقوق خودنمایی می کند، اشاره به حمایت برابر و برخورداری یکسان از حقوق و آزادی ها توسط اشخاص از یکسو و منع تبعیض و قائل شدن امتیازات ناروا برای اشخاص از سوی دیگر می باشد؛ آنچه که آن را می توان در واقع دو روی یک سکه دانست (آرناردوتیر^۳، اودی، ۲۰۰۳، ص ۶)، چرا که عموماً پذیرفته شده که برابری و عدم تبعیض جلوه های اثباتی و سلبی یک اصل مشابه اند و به تعبیری، برابری از یک سو به معنای عدم تبعیض، یعنی رفتار برابر در موقعیت های برابر و رفتار نابرابر صرفاً در صورت وجود موقعیت های نابرابر است و از سوی دیگر، حمایت از اصل عدم تبعیض بین گروه ها، برابری را در پی دارد؛^۴ بر همین اساس، ماده ۷ اعلامیه جهانی حقوق بشر نیز

^۱ inherent

^۲ conde

^۳ Arnardottir, oddny M

^۴ Protocol No. 12 to the convention for the protection of Human Rights and fundamental freedoms, Explanatory Report, ETS No. 177, Para. 15.

اشعار میدارد: «همگان در برابر قانون یکسانند و بدون هیچ گونه تبعیضی، از حق حمایت قانونی برخوردارند.» با همه این اوصاف دولتها برای رسیدن به زندگی عادلانه یا همان برابری شیوه‌هایی را در پیش گرفته‌اند که یکی از این شیوه‌ها استفاده از تبعیض معکوس یا مثبت است. در یک دیدگاه تبعیض مثبت شیوه‌ای است که به نفع گروه‌هایی که در موقعیت آسیب پذیرتری قرار دارند (مانند معلولان) اعمال می‌شود و از این طریق تلاش می‌شود تا موقعیت آنها را به موقعیت عادلانه‌تر یا به بیان دقیق‌تر منصفانه‌تر نزدیک کنند. دیدگاهی دیگر تبعیض مثبت را نوعی تبعیض زدایی از طریق اعمال سیاست‌های تبعیض آمیز می‌داند، در این دیدگاه می‌توان تبعیض مثبت را اینگونه تعریف کرد: «تبعیض مثبت به روش‌های خاصی اطلاق می‌گردد که باعث خاتمه دادن به رویه عملی رفتار تبعیض آمیز می‌شود. در این شرایط فرصت‌های برابر گسترش داده شده و به نوعی عدم بازگشت تبعیض‌های موجود تضمین می‌شود.» (ریب^۱، ۲۰۰۱، ص ۷۳). در حوزه ناتوانی یا معلولیت، مهم‌ترین عنصر برای تحقق برابری، تبعیض مثبت یا اقدامات جبرانی است. جک دانلی در خصوص الزام به عدم تبعیض به بحث مدارا و حمایت برابر پرداخته و بیان می‌کند که مدارا، مستلزم تحمیل نکردن ناتوانی‌ها به افراد و متضمن یک تصمیم سیاسی اصولی در مورد عدم تحمیل سختی‌ها و مشقات بر افرادی است که به لحاظ اجتماعی مدتهاست مطرود مانده‌اند. حمایت برابر، مستلزم تلاش‌های فعال برای تضمین برخورداری اعضای گروه‌های غیربرخوردار از حقوق برابر است که رسماً واجد آن هستند. حمایت برابر در اشکال قوی‌تر آن، اقدام مثبت و حتی برخی از انواع تبعیض معکوس، در پی آن است که اعضای گروه‌های موردنظر، به ادغام و جذب کامل حقوقی و سیاسی جامعه نائل آیند (دانلی، ۱۳۸۴: ۷۳۵). به عبارتی، همانگونه که گفته شد تبعیض همیشه جنبه منفی ندارد و در یک معنا که به آن تبعیض مثبت گفته می‌شود و به معنای اعطای امتیازاتی است به گروهی که در این یا آن حوزه ضعیف واقع شده است. سیاستی که در حمایت از معلولین در پیش گرفته می‌شود، باید بر این محور قرار گیرد که از یک سو تبعیضات منفی از بین رود و از سوی دیگر تبعیضات مثبت به نفع افراد معلول لحاظ شود؛ به نحوی که افراد سالم نتوانند امتیازات مزبور را بدست آورند. در بند ۴ ماده ۵ کنوانسیون حقوق افراد دارای معلولیت نیز به این موضوع اشاره شده است. مطابق این بند تدابیر ویژه‌ای که برای تسریع یا دستیابی بر برابری عملی افراد دارای معلولیت ضروری است، تبعیض تلقی نمی‌شود (مرادزاده، ۱۳۸۷: ۲۵-۲۶). تبعیض مثبت سعی دارد با اصلاحاتی منطقی و منصفانه، فرصتی حقیقی برای غلبه بر زیان‌ها و آسیب‌های ساختاری که در خدمات رسانی به گروه‌های تحت حمایت ایجاد شده است، فراهم آورد؛ بدون آنکه هیچ تبعیض غیرقانونی رخ دهد، اقدامات مثبت برای تأمین برابر است. به عبارتی برای رسیدن به هدف برابری، وسایل مورد نیاز آن فراهم شود تا فرد معلول بتواند به آزادی، استقلال و منابع، دسترسی داشته باشد و جهت احقاق حقوق خود تلاش کند (کارن^۲، ۲۰۰۷، ص ۱۲). نتیجه آنکه مبنای اصلی تضمین حقوق معلولین منوط به رعایت اصل برابری در جامعه است؛ به عبارت دیگر اصل برابری همیشه ضامنی مطمئن برای اجرای حقوق معلولین می‌باشد.

۳.۱.۳ معلولیت و تبعیض شغلی

در زمینه اشتغال، عدم مشارکت معلولین و اعمال تبعیض نسبت به آنها، ایشان را از دستیابی به مشاغلی که واجد شرایط انجام آن هستند باز می‌دارد و در نهایت جلوی نیل آنها به استقلال و شأن و مقامی که شایسته آن می‌باشند را می‌گیرد. هم چنین به موازات حق معلولین برای حمایت از آنان در مقابل تبعیض، وظیفه تازه‌ای نیز بر دوش کارفرمایان چه در بخش دولتی و چه در بخش خصوصی گذاشته شده و آن عبارت است از اتخاذ روش‌های عملی یا طرح‌های عملی به منظور به کار گماشتن، استخدام و ترفیع افراد معلول در مؤسساتی است که زیرنظر آن‌ها اداره می‌شود (توفیق، بی تا، ص ۲۱). کنوانسیون حقوق افراد دارای معلولیت در بند ۱ ماده ۲۷ در مورد اشتغال تصریح دارد که دولتهای عضو حق اشخاص دارای معلولیت را برای کار، به گونه ای مساوی با سایر افراد به رسمیت می‌شناسد. از این منظر، هدف از طراحی و تدوین برخی اقدامات حمایتی از اشخاص دارای معلولیت، فراهم آوردن امکان یکسان‌سازی، دستیابی به تمام امکانات و موقعیت‌های اجتماعی برای آنان است، امری که در

^۱ Rabe

^۲ karon

واقع هدف اصلی تمام اسناد حقوق بشر تلقی می‌شود. با عنایت به آنچه مبانی حقوقی حمایت از معلولان می‌نامیم و در بالا ذکر شد در ادامه به بررسی اقدامات و مقررات داخلی ایران در رابطه با حق اشتغال معلولان می‌پردازیم.

بارزترین اقدام دولت‌ها در تأمین فرصت‌های برابر شغلی معلولان، استخدام این افراد در بخش‌های دولتی و عمومی است که در شق (چ) بند ۱ ماده ۲۷ قانون کنوانسیون نیز بدان اشاره شده است. در ایران هرچند استخدام در بخش دولتی به موجب بند (ز) ماده ۴۲ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ نه منوط به سلامت کامل جسمانی و روحی که با معیار «سلامت جسمانی و روانی و توانایی برای انجام کار استخدام شده» انجام می‌پذیرد، اما به جهت شرایط ویژه معلولان و عدم رغبت دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی به استخدام این افراد، قوانین مختلفی در جهت برقراری سهمیه ویژه‌ای برای ورود به اشتغال در بخش‌های دولتی و تسهیل آن تصویب شده است. پیش از سال ۸۳، تنها در مورد استخدام معلولین عادی در دستگاه‌های دولتی قانون «الزام دولت جهت استخدام ده درصد از پرسنل مورد نیاز خود از بین جانبازان و بستگان شهدا» مصوب ۶۴/۱۱/۳ بود که وفق تبصره ۱، دستگاه‌های مذکور در ماده واحده را مکلف نموده بود تا ۳ درصد از ۱۰ درصد موصوف را از بین معلولین عادی در مشاغل مناسب برگزینند؛ اما در مورد جانبازان، قانون «استخدام جانبازان، اسراء افراد خانواده شهدا، جانبازان از کارافتاده و...» مصوب ۶۷/۱۰/۷ نیز وجود دارد که طبق آن کلیه دستگاه‌های دولتی می‌بایست به ترتیب اولویت از بین آن دسته از جانبازان انقلاب و جنگ تحمیلی که قادر به کار باشند، استخدام نمایند. ماده واحده‌ای که تبصره ۱ آن کارگاه‌های مشمول قانون را نیز در این تکلیف استخدامی سهیم نموده است (همان). همچنین قوانینی در آسانتر نمودن استخدام دولتی به تصویب رسیدند که از میان آنها جز در یک مورد - ماده ۷ قانون جامع حمایت از حقوق معلولان - نه برای مطلق معلولین که برای جانبازان می‌باشد.

۲.۳ حقوق شغلی افراد دارای معلولیت

موضوع حقوق انسانی افراد دارای معلولیت با افزایش روز افزون میزان رشد ناتوانی و نیز رقم مطلق افراد دارای ناتوانی از بزرگترین چالش‌های جوامع امروزی است. قوانین و مقررات حاکم بر حقوق شغلی معلولان در مقررات داخلی در یک دسته بندی کلی می‌توان به دو دسته مقررات عام و خاص تقسیم‌بندی کرد. مقررات عام ناظر بر قانون کار، تأمین اجتماعی و مدیریت خدمات کشوری؛ و مقررات خاص ناظر بر قانون جامع حمایت از معلولان و لایحه و برنامه جامع حمایت از معلولان می‌باشد که در ادامه به بررسی هر دودسته این قوانین می‌پردازیم؛ اما در سطح بین‌المللی از اوایل دهه هفتاد میلادی توجه جامعه بین‌المللی و در رأس آن سازمان ملل متحد در حمایت از افراد دارای معلولیت رو به گسترش بوده است. مجمع عمومی سازمان ملل متحد با اعلام سال ۱۹۸۱ به عنوان سال جهانی معلولان اولین قدم را برداشت. در اینجا ابتدا مقررات داخلی در زمینه کار معلولان را مورد بررسی قرار می‌دهیم و در ادامه به کنکاش در مصوبات سازمان بین‌المللی می‌پردازیم.

۱.۲.۳ حقوق شغلی معلولان در قوانین عام

قانون جامع حمایت از حقوق معلولان در ماده ۱ خود به تعریف معلول پرداخته است. با توجه به اطلاق تعریف ماده ۱ این قانون، می‌توان آن را شامل حالتی نیز دانست که در آن کارگر بعد از اشتغال به دلیل حوادث ناشی از کار یا خارج از محیط کار دچار معلولیت می‌شود. قانون کار از این وضعیت با عنوان «ازکارافتادگی» یاد کرده و ماده ۳۱ حقوقی را برای چنین کارگری در نظر گرفته است: «چنانچه خاتمه قرارداد کار به لحاظ از کار افتادگی کلی و یا بازنشستگی کارگر باشد، کارفرما باید براساس آخرین مزد کارگر نسبت به هر سال سابقه خدمت، حقوقی به میزان ۳۰ روز مزد به وی پرداخت نماید. این وجه علاوه بر مستمری از کارافتادگی و یا بازنشستگی کارگر است که توسط سازمان تأمین اجتماعی پرداخت می‌شود.» هرچند که قانون - گذار در ماده ۳۱ تفکیکی بین ازکارافتادگی ناشی از کار و غیرکار تفاوتی قایل نشده است، با این وجود لحن و شیوه بیان ماده و نیز تعیین حکم برای حالت کاهش توانایی‌های جسمی و فکری ناشی از کار در ماده بعدی (ماده ۳۲) دلالت بر این دارد که

حتی اگر از کارافتادگی، ناشی از کار نباشد، حقوق مقرر در ماده ۳ برای کارگر محفوظ خواهد بود (السان، مصطفی: ۱۳۹۳). به موجب ماده ۳۲ قانون کار، «اگر خاتمه قرارداد کار در نتیجه کاهش توانایی‌های جسمی و فکری ناشی از کار کارگر باشد (بنا به تشخیص کمیسیون پزشکی سازمان بهداشت و درمان منطقه با معرفی شوراهای اسلامی کار و یا نمایندگان قانون کار) کارفرما مکلف است به نسبت هر سال سابقه خدمت، معادل دو ماه آخرین حقوق به وی پرداخت نماید.» نه در قانون کار و نه در قانون تأمین اجتماعی، تعریفی برای «کاهش توانایی‌های جسمی و فکری» ارائه نشده است. به نظر می‌رسد در کاهش توانایی‌های جسمی و فکری برخلاف از کار افتادگی کلی، هم چنان امکان ادامه فعالیت برای کارگر وجود دارد ولی به دلیل خطرناک بودن فعالیت برای او (برای خود یا دیگران) و احتمال بروز خطری که منشأ آن مثلاً ضعف بینایی یا دیگر حواس کارگر باشد و یا به دلیل پایین بودن بازده اقتصادی به قرارداد کار چنین کارگری خاتمه داده می‌شود (رنجیری، ۱۳۸۱: ۹۴-۹۵). بدیهی است که حتی در صورت کاهش توانایی‌های جسمی و فکری ناشی از کار، تنها در صورتی به قرارداد کار خاتمه داده می‌شود که این امر در بازده کاری شخص تأثیر داشته باشد. در غیر اینصورت صرف معلولیت اعم از اینکه ناشی از کار باشد یا نه، مجوزی برای ختم قرارداد نخواهد بود. اگر کارگر قبل از استخدام بیماری اعصاب داشته و در حین کار بیماری وی مشخص گردد، صرفاً در صورتی این امر مانع از کار وی خواهد بود که بیماری مذکور مانع از اشتغال کارگر بوده و ادامه کار وی ممکن است موجب وارد آمدن ضرر و زیان به واحد شود (دوانی، ۱۳۸۱: ۲۹۳). به کارگیری اشخاص معلولی که با کم توانی ذهنی و فکری روبرو هستند، در مشاغلی که نیاز به تمرکز فکری و خلاقیت‌های ذهنی دارد - به ویژه مشاغلی که اشتباه در آنها متضمن خطر و زبانی غیرقابل جبران باشد - ممنوع است. قانون کار به صراحت در این مورد حکمی ندارد، اما تصریح به خاتمه کار در صورت کاهش یا ناتوانی جسمی یا فکری کارگر در ماده ۳۲ بر این امر دلالت دارد که فی‌الواقع نمی‌توان شخصی را که از ابتدا کم توانی جسمی یا فکری دارد در اموری که به این دو عامل نیازمند است به کار گرفت (السان، ۱۳۸۲: ۱۱). در مورد بکارگیری اشخاص معلولی که توانایی انجام کار ارجاع شده به ایشان را ندارند، به نظر می‌رسد اداره کل بازرسی وزارت کار و امور اجتماعی به تصریح تبصره ۱ ماده ۹۶ قانون کار مکلف به جلوگیری از بکارگیری ایشان است. وظیفه‌ای که حداقل در مورد کارگاه‌های کوچک یا مستقر در شهرهای کوچک و روستاها به ندرت به جا آورده می‌شود. به طور مثال به کارگیری کودکان به طور عام و کودکان کم توان ذهنی به طور خاص در کارگاه‌های قالی بافی تقریباً در تمام شهرها و روستاهای کشور رواج یافته و به امر متعارفی تبدیل شده است (السان، ۱۳۸۲: ۱۱) و حال آنکه راهکار عملی برای جلوگیری از این وضعیت - یا حداقل نظارت، کنترل و بازرسی آن - اندیشیده نشده است (جعفر زاده پور و افتخاری، ۱۳۸۲: ۲۴۶-۲۴۷). قانون تأمین اجتماعی در بند ۲ ماده ۱۳۳ از کارافتادگی کلی را تعریف می‌کند و از کارافتادگی جزئی نیز در بند ۱۴ همان ماده تعریف شده است. ماده ۵۶ این قانون اذعان میدارد: «به منظور توان بخشی، ترمیم و تجدید فعالیت بیمه‌شدگان آسیب‌دیده که قدرت کار اولیه خود را از دست داده‌اند، سازمان تأمین خدمات درمانی برای اشتغال آن‌ها به کار مناسب دیگر، طبق آیین‌نامه‌هایی که از طرف شورای فنی سازمان مذکور پیشنهاد و به تصویب سازمان خواهد رسید، از طریق مؤسسات حرفه‌ای معلولان اقدام خواهد نمود.» با لحاظ و محتوای ماده و تعریف از کارافتادگی کلی در بند ۱۳ ماده ۲ قانون تأمین اجتماعی می‌توان قائل به این امر شد که در مورد کارگرانی که دچار از کارافتادگی کلی شده‌اند نیز سازمان تأمین خدمات درمانی ملزم به اقداماتی است که در ماده ۵۶ قانون مذکور مورد حکم قرار گرفته است. فصل ششم از قانون تأمین اجتماعی از مواد ۷۰ تا ۷۵ به بحث «از کارافتادگی» اختصاص دارد. در مواد ۷۲ تا ۷۵ بیشتر به نحوه محاسبه مستمری پرداخته شده است. به موجب ماده ۷۰، بیمه شدگانی که طبق نظر پزشک معالج غیرقابل علاج تشخیص داده می‌شوند، پس از انجام خدمات توان بخشی و اعلام نتیجه توان بخشی یا اشتغال چنانچه طبق نظر کمیسیون پزشکی مذکور در ماده ۹۱ این قانون توانایی خود را کاملاً یا بعضاً از دست داده باشند به ترتیبی که در بندهای این ماده آورده شده است با آنها رفتار خواهد شد. در قانون تأمین اجتماعی، همانند قانون کار، برای اشخاصی که در اثر حادثه‌ای غیر از آنچه از کار ناشی می‌شود، به طور کلی یا جزئی از کارافتاده گردیده حقی شناخته نشده یا اگر شناسایی شده باشد بسیار ناچیز و به گونه‌ای است که گذران باقی عمر با دل بستن به آن «مستمری» تقریباً غیرممکن است (السان: ۱۳۹۳). در خصوص کمک هزینه عائله‌مندی ماده ۶۸ قانون مدیریت خدمات کشوری در بند ۴ کارمندان زن شاغل یا بازنشسته

مشمول این قانون که دارای همسر نبوده و یا همسر آنان معلول یا از کارافتاده کلی می‌باشد و یا خود به تنهایی متکفل مخارج فرزندان هستند از مزایای کمک هزینه عائله‌مندی موضوع این بند بهره‌مند می‌شوند. در ماده ۱۱۹ قانون کار ضرورت توجه و تأکید به آموزش و اشتغال معلولان مورد اشاره قرار گرفته است.

۲.۲.۳ حقوق شغلی معلولان در قوانین خاص

قانون جامع حمایت از حقوق معلولان مشتمل بر ۱۶ ماده و ۲۴ تبصره در جلسه علنی روز چهارشنبه مورخ ۱۳۸۳/۲/۱۶ در مجلس شورای اسلامی تصویب گردید. این قانون که با لحاظ مقررات بین‌المللی و توجه «جامع» به حقوق معلولان به تصویب رسیده، مسائل و مشکلات این قشر را در قانون توجه خود قرار داده و حاوی مقررات بسیار مفیدی در حمایت از ایشان می‌باشد. این قانون از دو منظر دارای دارای اهمیت اساسی است:

الف) قانون جامع حمایت از معلولان تقریباً تمام ارگان‌ها و سازمان‌های دولتی، نیمه دولتی، نهادهای عمومی و انقلابی و حتی بعضاً خصوصی و غیرانتفاعی (مانند دانشگاه آزاد اسلامی) را درگیر مسائل فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی و آموزشی معلولان کرده و آنان را ملزم به رعایت می‌نماید و به عنوان اولین قانون که چنین نگاه وسیع و گسترده‌ای به مسائل معلولان دارد، دارای اهمیت اساسی است.

ب) قانون مذکور بعد از چالش‌هایی که سال‌ها فراروی کار معلولان قرار داشته و تقریباً با لحاظ تمامی مسائل و مشکلات ایشان به تصویب رسیده است، هرچند که به نظر می‌رسد اجرای تمام آنچه در قانون الزامی شناخته شده نیاز به بسترسازی و صرف هزینه‌های مالی فراوان دارد (السان، مصطفی: ۱۳۸۳). ماده ۷ قانون مذکور به طور کامل به کار معلولان اختصاص دارد. به موجب این ماده: «دولت موظف است جهت ایجاد فرصت‌های شغلی برای افراد معلول تسهیلاتی را فراهم کند.

ضمن آنکه تبصره ۱ همین ماده کلیه دستگاه‌های دولتی را مجاز دانسته تا سقف مجوزهای استخدامی سالانه خود، افراد نابینا و ناشنوا و معلولین ضایعات نخاعی واجد شرایط را رأساً به صورت موردی و بدون برگزاری آزمون استخدامی به کار گیرند. با نگاهی به مفاد قانون جامع حمایت از حقوق معلولان ایران مشخص می‌شود که این قانون به میزان زیادی تحت تأثیر دیدگاه رفاه اجتماعی تنظیم شده است و در اکثر قریب به اتفاق مواد آن، صرفاً پاره‌ای از امتیازات برای معلولان در نظر گرفته شده است بی‌آنکه به برابری آن‌ها با سایر افراد جامعه و منع تبعیض بر اساس معلولیت اشاره شود. بر اساس دیدگاه «رفاه اجتماعی» دولت باید برای معلولان امتیازات ویژه‌ای در نظر بگیرد تا آنان از وضعیت رفاهی، اقتصادی و اجتماعی مطلوبی برخوردار شوند و در تأمین نیازهای خود با مشکلات کمتری مواجه باشند. لایحه جامع حمایت از حقوق معلولان که در پی شفاف‌سازی نقاط کور قانون جامع در هیئت وزیران به تصویب رسید، سعی دارد که حقوق معلولان در زمینه اشتغال و کارآفرینی بیش از قانون جامع مورد حمایت قرار دهد. فصل پنجم این لایحه به کارآفرینی و اشتغال معلولان اختصاص دارد. ماده ۳۴ این لایحه اذعان دارد که کارفرمایان بخش غیردولتی که افراد دارای معلولیت را در مراکز کسب و کار خود استخدام می‌کنند در صورتی از یارانه حقوق و دستمزد افراد دارای معلولیت شاغل استفاده خواهند کرد که مدت قرارداد استخدامی کارفرما با فرد معلول شاغل حداقل یکسال باشد؛ همچنین بیان می‌دارد که حقوق و دستمزد فرد دارای معلولیت شاغل براساس مصوبات شورای عالی کار و سایر قوانین و مقررات مربوط به طور کامل از سوی کارفرما پرداخت می‌شود. لایحه جامع نسبت به قانون جامع مقررات کاملتری در خصوص حقوق و دستمزد افراد دارای معلولیت شاغل دارد. همچنین در بند ۳ ماده ۳۴ بیان می‌دارد که سایر مزایای قانونی تصریح شده در قانون کار (مزایای رفاهی کارگران) به فرد دارای معلولیت شاغل پرداخت شود. با تصویب لایحه جامع حمایت از افراد دارای معلولیت و همچنین پیوستن ایران به کنوانسیون حقوق افراد دارای معلولیت، ایجاد تحولات کلی در قانون جامع و به ویژه مقررۀ عدم تبعیض در آن اجتناب ناپذیر خواهد بود (یوسفیان، ۱۳۸۷: ۲۱۲).

در راستای حمایت از حقوق شغلی معلولان سازمان بین‌المللی کار در سال ۱۹۵۵، توصیه‌نامه شماره ۹۹ را درباره بازتوانی شغلی معلولان تصویب نمود. تدوین توصیه‌نامه شماره ۹۹ و نامگذاری سال ۱۹۸۱ به عنوان سال جهانی معلولان با شعار معروف «مشارکت کامل و برابری»، زمینه تدوین مقاله‌نامه شماره ۱۵۹ و مقاله‌نامه ۱۶۸ (در خصوص ارتقای اشتغال و حمایت در مقابل بیکاری) را در سال ۱۹۸۳ فراهم ساخت. مقاله‌نامه شماره ۱۵۹ راجع به «بازتوانی و اشتغال معلولان» یکی از مهمترین اسناد بین‌المللی در رابطه با کار معلولان می‌باشد و از ۲۰ ژوئن ۱۹۸۵ قابل اجراست. بند دوم ماده ۱ هدف از بازتوانی حرفه‌ای (شغلی) معلولان را، قادر ساختن ایشان برای بازگشت به زندگی معمول اجتماعی دانسته است. لزوم برابری و عدم تبعیض در ماده ۴ مقاله‌نامه فوق‌الذکر نیز مورد تأیید قرار گرفته است. اگرچه فرصت‌های شغلی برای معلولان به گونه‌ای برابر با افراد سالم در مواد مختلف مقاله‌نامه از جمله مواد ۴ و ۱۰ مورد تأکید قرار گرفته است؛ اما مطابق ماده ۴، تدابیر و تصمیماتی که به منظور برخورد یکسان با کارگران معلول و دیگر کارگران اتخاذ می‌شود، نباید به مثابه تبعیض علیه کارگران غیرمعلول به حساب آید. اصل مشارکت کامل و برابری در مقدمه توجیهی مقاله‌نامه شماره ۱۵۹ (۱۹۸۳) نیز یادآوری شده است. از بُعد ضمانت اجرا، کمیته تخصصی سازمان بین‌المللی کار^۱، یکی از دو بازوی نظارتی سازمان برای اجرای کنوانسیونها و توصیه‌نامه‌ها می‌باشد که وظیفه بازرسی منظم و تحقیق در خصوص رعایت تعهدات متقبل شده از سوی دولت‌های عضو را بر عهده دارد. کمیته مذکور در گزارشی که منتشر نموده به لزوم اجرای مقاله‌نامه شماره ۱۵۹ و توصیه‌نامه شماره ۱۶۸ تأکید و تصریح کرد که این دو سند در کشورهای عضو، صرف نظر از میزان فعالیت‌هایی که آنها در جهت بازتوانی و استخدام معلولان انجام داده‌اند، باید به مورد اجرا گذاشته شود (اریلی^۲، ۲۰۰۳، ص ۱۹). در سال ۱۹۸۵ این کمیته به بررسی علل افزایش طیف خاصی از بیکاری در مناطق فقیرنشین پرداخت که شامل جوانان، زنان، گروه‌های اقلیت، اشخاصی که برای مدت طولانی بیکار بوده‌اند و اشخاصی که به هر دلیلی توانایی جسمی و ذهنی کار کردن ندارند، می‌شد (لامی^۳، ۱۹۹۳، ص ۳۴۰-۳۴۱). در مورد معلولان ساکن در مناطق روستایی و غیرشهری کمیته اعلام نموده، از آن جهت که دولت‌ها جزئیات مربوط به وضعیت اشخاص معلول ساکن در روستاها و نیز جدایی خواهان را منتشر نمی‌نمایند، لذا مشکلات و سختی‌های ناشی از وضعیت خاص جسمی و روحی ایشان به دلیل عدم ارائه به موقع و مناسب خدمات از سوی دولت‌ها دوچندان می‌شود (اریلی، ۲۰۰۳، ص ۱۷). کمیته برای بازتوانی و تشویق ورود برخی از معلولان به عرصه‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی اهمیت ویژه‌ای قائل شده و دولت‌ها را به برنامه‌ریزی صحیح و ارائه گزارش دقیق از فعالیت‌های انجام شده در این زمینه دعوت نموده است. در مجموع نمی‌توان منکر ارزش و اهمیت مقاله‌نامه و توصیه‌نامه‌های تدوین شده از سوی سازمان بین‌المللی کار و گزارش‌ها و بازرسی‌های کمیته به عنوان یکی از توابع سازمان مذکور شد. هم‌چنین برخی از حقوق‌دانان عقیده دارند که روش و تکنیک سازمان بین‌المللی کار در وضع قواعد بین‌المللی در برخی دیگر از سازمان‌ها تأثیر گذارنده است (عراقی، ۱۳۷۶: ۱۹۱). اگرچه در اسناد عام حقوق بشری نظیر اعلامیه جهانی حقوق بشر، منشور ملل متحد، کنوانسیون حقوق کودک و غیره به صورت مختصر به حقوق کار معلولین اشاره شده است اما این مهم در اسناد خاص نظیر اعلامیه حقوق افراد عقب مانده ذهنی (۱۹۷۱) طبق قطعنامه ۲۸۵۶ مجمع عمومی سازمان ملل متحد، اعلامیه حقوق افراد معلول (۱۹۷۵) طبق قطعنامه ۳۴۴۷ مجمع عمومی، برنامه جهانی اقدام برای افراد معلول (۱۹۸۲)، اصول حمایت از افراد دارای معلولیت ذهنی و توسعه مراقبت سلامت ذهنی (۱۹۹۱) طبق قطعنامه ۴۶/۱۱۹ مجمع عمومی، قواعد استاندارد برابری فرصت‌ها برای افراد دارای معلولیت (۱۹۹۳) که همگی حاصل تلاش‌های مجمع عمومی سازمان ملل متحد است با محوریت معلولین جسمی، ذهنی یا هر دو، مورد توجه قرار گرفته است. اگرچه جزئیات بیشتری در هر کدام از این بخش‌های ارائه شده وجود دارد اما برای جلوگیری از اطاله کلام صرفاً مطالب مهم آن بیان گردید و امید است موارد بیان شده گویای اهداف تدوین مقررات داخلی و اسناد بین‌المللی در حمایت از حقوق استخدامی افراد معلول باشد.

¹The Committee of Experts on the Application of Convention and Recommendation (CEACR)

² O'Reilly

³ lammy

۴. نتیجه‌گیری

امروزه وجود میلیون‌ها نفر معلول در سرتاسر جهان، موجب طرح مسأله معلولیت به عنوان موضوعی جهانی شده است. در هر منطقه جهان، افراد معلول اغلب در حواشی جامعه زندگی می‌کنند و از بسیاری تجارب اساسی زندگی محروم می‌باشند. مطابق با اصول مندرج در اسناد بین‌المللی نظیر اعلامیه جهانی حقوق بشر کلیه افراد صرف‌نظر از هرگونه موقعیتی که دارند، چه به صورت عام و چه به صورت خاص مورد حمایت اسناد بین‌المللی حقوق بشر هستند. در این میان، افراد دارای معلولیت به خاطر وضعیت و شرایط خاصی که دارند همواره بیش از سایر افراد در معرض محرومیت و نقض حقوق خود قرار گرفته‌اند. مشارکت کامل در جامعه، برابری فرصت‌ها و مناسب‌سازی محیط اجتماعی برای معلولان سه مقوله عمده‌ای به حساب می‌آیند که در رابطه با این گروه می‌بایست مورد توجه جدی قرار گیرد. بررسی وضعیت معلولین از جنبه‌های مختلف در ایران حاکی از وجود نابرابری‌های زیادی در برخورداری از شرایط زندگی مطلوب معلولان می‌باشد و نشان دهنده عدم کفایت قوانین و مقررات با رویکرد حق‌مدارانه در حمایت از معلولین است و این شرایط با اصل عدالت و انصاف که همه افراد جامعه را در برخورداری از حقوق اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی برابر میدانند، سازگار نیست؛ از این رو لازم است تدابیری جامع و فراگیر اندیشیده شود تا گذر از نگاه ترحم‌آمیز به رویکرد انسانی کرامت محور و از منظر انسانی برابر اتفاق افتد و بتوان شاهد تحقق و بروز اجتماعی و حقوقی شایسته معلولان در جامعه باشیم. در سطح بین‌المللی کنوانسیون حقوق اشخاص دارای معلولیت در کنار سایر اسناد خاص در ارتباط با حقوق معلولان، مواعینی که اشخاص معلول در راستای استیفای کامل حقوق خود با آن مواجه‌اند را شناسایی میکند؛ بر ارزش‌ها و کرامت ذاتی و برابری و عدالت اجتماعی تأکید دارد و بر این نظر است که به اشخاص معلول نباید به عنوان معضل جامعه نگریست و اگر قرار است حقوق بین‌الملل بشر، زندگی مستقل اشخاص دارای معلولیت را تضمین کند، باید به نابرابری‌های اجتماعی معلولان توجه کند و به صورت منظم و سیستماتیک به این امر بپردازد. برای رسیدن به تمام خواسته‌های بشری در مورد کار معلولان نخستین و در عین حال بلندترین گام حمایتی را باید دولت بردارد. در این راستا در مقررات داخلی شاهد تصویب قانون جامع حمایت از معلولان و پس از آن لایحه جامع حمایت از حقوق معلولان هستیم. لایحه جامع حمایت از معلولان که با تأکید بیشتر بر حقوق استخدامی معلولان و در جهت رفع نواقص قانون جامع در هیأت وزیران تصویب شد مقرر نموده است؛ استخدام و بکارگیری معلولان در مشاغل متناسب از سوی نهادهای دولتی و عمومی الزامی گردد و مراکز برای کارآموزی و بازتوانی ایشان مطابق با معیارها، استانداردهای جهان تأسیس گردد و از سوی دیگر مرجع شکایت و اعلام نارضایتی اشخاص معلول از رفتار نامناسب برخی از کارفرمایان، قبل و بعد از استخدام مشخص شود. به طور کلی می‌توان گفت حقوق استخدامی پیش‌بینی شده برای معلولان در مقررات داخلی در رتبه‌ای هم‌تراز با اسناد بین‌المللی قرار نمی‌گیرد؛ از جمله حق انتخاب آزادانه شغل و ایجاد زمینه‌ها مناسب کارآفرینی و ارتقای شغل برای معلولان و تعریفی که از تبعیض شغلی در رابطه با معلولان در اسناد بین‌المللی از جمله کنوانسیون حمایت از حقوق افراد دارای معلولیت ارائه شده است و یا مناسب‌سازی محیط‌های فرهنگی و عمومی که در مقررات داخلی با وجود پیش‌بینی‌های به عمل آمده متأسفانه در بسیاری موارد شاهد عدم اجرای مؤثر و کافی این مقررات هستیم. با اجرایی شدن لایحه جامع حمایت از معلولان میتوان امیدوار بود که معلولان از نظر استخدامی و اجتماعی در جایگاهی بهتر در مقایسه با آنچه تا کنون پیش‌بینی شده است، قرار گیرند.

مراجع

۱. ابدی، سعیدرضا و آگاه، وحید (۱۳۹۱)، "حقوق کار افراد دارای معلولیت در ایران از نخستین تلاش‌های بین‌المللی تا کار شایسته"، مجله توانبخشی، شماره اول.
۲. امامی، محمد و استوارسنگری، کورش (۱۳۹۳)، "حقوق اداری"، چاپ هجدهم، بنیاد حقوقی میزان.
۳. امیرارجمند، اردشیر (۱۳۸۶)، "مجموعه اسناد بین‌المللی حقوق بشر"، چاپ دوم، انتشارات دانشگاه تهران.
۴. باقریان، اکبر (۱۳۷۷)، "بررسی در زمینه معلولین و وضع اشتغال آنان"، مجله اقتصاد، کار و جامعه، شماره ۲۷.

۵. جعفرزاده پور، فروزنده و افتخاری، شیرین (۱۳۸۲)، "وضعیت کار دختران قالیباف"، فصلنامه رفاه اجتماعی، شماره ۸.
۶. دوانی، غلامحسین (۱۳۸۱)، "مجموعه قوانین و مقررات کار و تأمین اجتماعی مشتمل بر آخرین اصلاحات و پرسش و پاسخ‌های قانون کار و تأمین اجتماعی"، چاپ دهم، انتشارات کیومرث.
۷. راسخ، محمد (۱۳۸۴)، "نظری حق و حقوق بشر بین‌الملل"، مجله تحقیقات حقوقی دانشگاه شهید بهشتی.
۸. رنجبری، ابوالفضل (۱۳۸۱)، "حقوق کار"، چاپ چهارم، انتشارات مجد.
۹. السان، مصطفی (۱۳۸۳)، "حقوق بشر و حقوق کارگران معلول در مقررات داخلی و اسناد بین‌المللی"، مجله رفاه اجتماعی، شماره ۱۳.
۱۰. صدرالحفاظی، سید نصرالله (۱۳۷۲)، "نظارت قضائی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری"، چاپ اول، نشر شهریار.
۱۱. صدرالحفاظی، سید نصرالله (۱۳۷۲)، "نظارت قضائی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری"، چاپ اول، نشر شهریار.
۱۲. متیوسی، آر، کرتون، ترجمه محمد حبیبی مجنده (۱۳۸۶)، "چشم اندازی به توسعه میثاق حقوق اقتصاد، اجتماعی و فرهنگی"، انتشارات دانشگاه مفید.
۱۳. مرادزاده، حسن و نوابزاده شهربابکی، زهراسادات (۱۳۸۸)، "منشور اجتماعی اروپایی"، مجله حقوقی بین‌المللی، شماره ۴۰.
۱۴. موسی‌زاده، رضا (۱۳۹۳)، "حقوق اداری"، چاپ شانزدهم، بنیاد حقوقی میزان.
۱۵. ویژه، محمد رضا و نجابت‌خواه، مرتضی (۱۳۹۳)، "تحلیل مفهوم تبعیض ناروا با تأکید بر رویه‌ی قضایی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری"، فصلنامه تحقیقات حقوقی، شماره ۶۷.
۱۶. یوسفیان، الهام (۱۳۸۷)، "تأملی بر قانون جامع حمایت از حقوق معلولان در پرتو مقررات کنوانسیون حقوق اشخاص دارای معلولیت"، مجله پژوهش‌های حقوقی، شماره ۱۳.
17. "Copenhagen Declaration and Programme of action", Adopted by the World Sommit for Social Development, (1995).
18. "International Labour Standards and Human Rights " Approaching The Year (2000), In International Labour Review. Vol 137, pp 135-147.
19. Conde, H, (2002), " *Hand book of International Human Rights terminology*", Second edition, New York
20. Johan, R, (2001), "*Equality, Affirmative action and Justic*", publisher: BoD-Book on December, p 73. Available at: <http:// books. Google.com>.
21. Karon, M, (2007), "*Equality Law Oxford University Press*", Published in the United stated Newyork, first Published.
22. O'Reilly, A, (2003) " The Right to Decent Work of Persons with Disabiliteits" . Skills working paper No. 14 Represente in Expert Group Metting and Semminar on an International Convention to protect and promote the Rights and Digenty of persons with Disabilities. Bongkok, Thailand, 2-4 June. Availabe at: <http:// ILo. Org/ Publice/ English/ Employment/ skills/ Disability/ Doenloading/ Right work>.
23. Valticos, Nicolas, (1988), "International Labour Standars Rights", Approaching The year 2000, In International Labour Rewiew. Vol. 137. No 2, pp 135- 147.

A study of the employment rights of disabled people in the internal regulations with regard to international documents

Atefeh Mousavi

Master of public law, University of Mazandaran

Abstract

Today, employment is supported well in international documents and domestic law and has found a strong position as a human right among other basic human rights. Specifically in the case of disabled people who have specific physiological conditions, adopting appropriate supportive policies in order for them to achieve equal access to employment opportunities and full participation in society has always been considered. In this article we have tried to explore the employment rights of people with disabilities due to the importance of this issue in domestic regulations and international documents.

Keywords: human rights, employment rights, people with disabilities, discrimination, labor rights.
