

## بررسی تطبیقی تبعیض مثبت در زمینه استخدام معلولان در حقوق ایران، آمریکا و هند

خیراله پروین<sup>۱</sup>  
محمد شعیب عارفی<sup>۲</sup>

### چکیده

وجود میلیون ها انسان معلول در جهان امروز، مسأله چالش برانگیز حقوق معلولان به عنوان موضوعی فراملی مطرح شده است. در هر منطقه جهان، افراد معلول اغلب به حاشیه رانده شده اند و از بسیاری از تجارب اساسی زندگی محروم می باشند. حقوق بنیادین بشری، با توجه به کرامت انسانی، جزئی از حقوق غیرقابل سلب افراد در مقابل جامعه و دولت می باشد و الزام دولت ها به رعایت و احترام این حقوق، در سطح بین المللی مورد توجه قرار گرفته است. موضوع پژوهش حاضر بررسی تطبیقی اعمال تبعیض مثبت در راستای اشتغال افراد معلول در نظام حقوقی ایران، آمریکا و هند است. در نظام حقوقی ایران نیز تبعیض مثبت مورد توجه بوده است. قانون جدید حمایت از معلولان مصوب ۱۳۹۶ تبعیض مثبت در حق معلولان را در قالب تمهیداتی در زمینه اشتغال معلولان پیشن بینی کرده است، لیکن مقررات و ضمانت اجرایی آن کافی نیست. نظام حقوقی هند و دیوان عالی آن کشور اقدامات محکمی در راستای تبعیض مثبت برای اشتغال معلولین انجام داده اند. قوانین فدارال ایالات متحده نیز دولت فدرال را ملزم به اعمال تبعیض برای اشتغال افراد معلول نموده است. واژگان کلیدی: آمریکا، ایران، اشتغال، تبعیض مثبت، معلولان، هند

۱. استاد حقوق عمومی، دانشگاه تهران، تهران، ایران..

۲. دانش آموخته دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

## مقدمه

فرد معلول کسی است که از نواقص فیزیکی، ذهنی، جسمی و یا روحی رنج می‌برد و برای مدت طولانی همراه او می‌ماند. چنین نواقصی او را از بسیاری از فعالیت اجتماعی و سایر فعالیت‌هایی که برای ادامه زندگی خود او لازم است در مقایسه با دیگران باز می‌دارد و یا دچار مشکل می‌کند. در حمایت از معلولان به طور کلی چند دیدگاه وجود دارد که برخی از این رویکردها در اسناد بین‌المللی نیز انعکاس داشته است. دیدگاه اول به رفاه اجتماعی شهرت دارد. در این دیدگاه دولت برای معلولان در قیاس با سایر افراد جامعه امتیازات و تسهیلات ویژه‌ای قائل می‌شود تا بتوانند از رفاه اجتماعی برخوردار شوند و در زندگی خود در جامعه دچار مشکل نشوند. این رویکرد با موفقیت چندانی روبرو نشد و به همین علت رویکرد دیگری با عنوان برابری فرصت‌ها به عرصه راه یافت (Barnes and Mercer, 2003: 17). مطابق این دیدگاه دولت‌ها در اقدامات تقنینی، اجرایی و قضایی خود می‌کوشند برای معلولان فرصت‌های برابر با سایر افراد جامعه فراهم کنند و برای این مهم از سیاست‌های ترجیحی و با منابع بیشتر استفاده می‌کنند (شریفی طراز کوهی و قره باغی، ۱۳۸۹). این دیدگاه بعدها تکمیل یافت و حقوق اشخاصی که معلولیت دارند همچون حقوق زنان، اقلیت‌ها و کودکان مورد عنایت قرار گرفت. حمایت از معلولان به طور کلی از اواخر قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم آغاز گشت. اولین تلاش در این جهت در کشور انگلستان بود که سازمانی برای ناشنویان در سال ۱۸۸۹ و سازمانی برای نابینایان در سال ۱۸۹۰ در این کشور تشکیل یافتند. اولین توجه بین‌المللی به این موضوع نیز در سال ۱۹۲۴ در اعلامیه حقوق کودک بود. در حقیقت در این اعلامیه به کودکان دارای معلولین ذهنی اشاره شده بود. مجمع عمومی سازمان ملل متحد در سال ۱۹۷۵ اعلامیه حقوق معلولان را تصویب کرد. هدف از تصویب این اعلامیه کمکی به معلولان جهت شرکت بیشتر در زندگی اجتماعی و انجام فعالیت‌های روزمره‌شان بود. این اعلامیه ۱۳ ماده داشت. طبق این اعلامیه این دولت است که در نهایت باید خدمات بهداشتی، آموزشی و حرفه‌ای با توجه به حدود و میزان استعداد معلولان را فراهم آورد. اعلامیه بعدی در سال ۱۹۹۱ تصویب شد و در آن خواسته شد که اعلامیه در مجموعه اسناد حقوق بشری نگهداری شود (نک: توسلی نائینی و کاویار، ۱۳۸۷: ۷۰-۵۴). آخرین تلاش بین‌المللی در این خصوص عهدنامه حقوق معلولان و پروتکل اختیاری آن است که در سال ۲۰۰۶ مجمع عمومی سازمان ملل آن

را تصویب کرد. این عهدنامه را در اولین روز بازگشایی ۸۱ کشور و اتحادیه اروپا امضا کردند. چنین چیزی نشان از مهم شدن وضعیت معلولین جهان برای سران کشورها بوده است. آنچه در این پژوهش در صدد بررسی آن هستیم تبعیض مثبت در زمینه اشتغال معلولان است که یکی از حقوق این قشر محسوب می‌شود. برای آشنایی با سازوکار کشورهای دیگر نیز علاوه بر نظام حقوقی ایران، نظام حقوقی دو کشور آمریکا و هند را نیز بررسی خواهیم کرد. علت این گزینش را می‌توان تنوع و کثرت‌گرایی شدید موجود در آنها و نیز نظام حقوقی خاص هر یک از این دو کشور دانست. لذا روش پژوهش تطبیقی خواهد بود. پرسش اساسی این است که آیا با توجه به اعلامیه‌های موجود در زمینه حقوق معلولان در سطح بین‌المللی، تبعیض مثبت در راستای اشتغال معلولان در قوانین داخلی ایران اعمال می‌شود؟ برای روشن نمودن امر مورد پرسش، پژوهش حاضر مشتمل بر دو بخش است: در بخش اول به مفهوم تبعیض مثبت برای معلولین در اسناد بین‌المللی خواهیم پرداخت. در بخش دوم به بررسی تبعیض مثبت در راستای اشتغال معلولان در قوانین داخلی کشورهای هدف می‌پردازیم.

## ۱. تبعیض مثبت برای معلولین در اسناد بین‌المللی

با نگاهی به اسناد بین‌المللی مانند منشور سازمان ملل و میثاقین و اعلامیه جهانی حقوق بشر، شاهد موارد کلی و غیر مستقیم مخالفت با تبعیض هستیم که اشاره مستقیمی به افراد دارای معلولیت نشده است. اما اسناد دیگری نیز وجود دارد که خاص افراد دارای معلولیت است که به انحای مختلف به امر اشتغال و تکالیف دولت‌ها و سازمان‌ها برای این امر پرداخته‌اند. در ادامه به بررسی آنها خواهیم پرداخت.

### ۱.۱. سازمان بین‌المللی کار

سازمان بین‌المللی کار که مقررات را در خصوص کار در سطح بین‌المللی تدوین می‌کند، اشتغال معلولین را در مقاله‌نامه‌ها و توصیه‌نامه‌های مختلفی مد نظر قرار داده است. توصیه‌نامه شماره ۶۹ در سال ۱۹۴۴ تصویب رسید که در آن بر لزوم توانبخشی معلولین به جهت بازگشت به بازار کار تاکید گردیده است. توصیه‌نامه‌های سازمان بین‌المللی کار، ضمانت اجرایی محکمی ندارد اما آثار عدم اجرای آن، اثر سیاسی برای کشورها دارد و بر این اساس توصیه‌نامه

ها تغییرات قابل توجهی در حوزه تصمیم‌گیری و عمل دولت‌های عضو بر جای می‌گذارد. این سازمان در توصیه‌نامه دیگری که در ۱۹۴۴ تحت شماره ۷۱ به تصویب رسید، بندهای مختلفی را به اشتغال افراد دارای معلولیت اختصاص اختصاص داده است. بند نخستین این توصیه‌نامه بر لزوم آموزش و استخدام کارگران معلول فارغ از نوع معلولیت تأکید می‌ورزد و خواستار همکاری بین خدمات بهداشتی برای معلولین و توانبخشی شغلی و خدمات کارپایی می‌شود. (نباتی، ۱۳۸۹: ۴۳-۴۴).

توصیه‌نامه دیگری با عنوان تجدید تربیت آموزش حرفه‌ای معلولین با شماره ۹۹ در جلسه ۳۸ یعنی در ۲۲ ژوئن ۱۹۵۵ میلادی به تصویب رسید. این توصیه‌نامه با اینکه از نظر شکل و محتوا الزام آور نیست، اما در اغلب کشورها تأثیری همانند یک مقاله‌نامه به جای گذاشت و مطابق آن در صورتی که شدت معلولیت در حدی باشد که فرد نتواند به همراه اشخاص غیر معلول تحت تعلیم قرار گیرد، باید تدابیر و وسایل مخصوص اتخاذ گردد. برای توانبخشی شغلی معلولین این توصیه‌نامه تدابیر متنوعی را بیان می‌دارد که می‌توان به این موارد اشاره کرد: در صورت امکان باید به اتفاق اشخاص غیر معلول و تحت شرایط متساوی انجام گیرد. در صورت اقتضاء باید تدابیر مانند آموزشگاه‌ها و مراکز تعلیمات و آموزشگاه‌های حرفه‌ای شبانه‌روزی و غیره انجام گیرد. (نک: بیگدلی، ۱۳۸۵).

مهم‌ترین و جامع‌ترین سندی در سازمان بین‌المللی کار که به منع تبعیض در استخدام و اشتغال اختصاص دارد، مقاله‌نامه ۱۱۱ و توصیه‌نامه مکمل آن است. این مقاله‌نامه در سال ۱۹۵۸، به تصویب کنفرانس بین‌المللی کار رسید. این مقاله‌نامه و توصیه‌نامه مکمل آن، کشورهای عضو را متعهد به اعلام و پیگیری سیاست‌هایی می‌داند که برای ترویج برابری فرصت‌ها در رابطه با استخدام و اشتغال لازم است و برای این امر لازم است همکاری بین سازمان‌های کارگری و کارفرمایی و سایر نهادها را ترویج دهد و قوانین و برنامه‌های آموزشی مناسب و راهنمایی شغلی و خدمات کارپایی را بدون تبعیض، اجرا نماید (عراقی، ۱۳۹۱، ۱۴۸). 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 توصیه‌نامه شماره

۱۶۸ را در سال ۱۹۸۳ قراهم ساخت. مقاله‌نامه شماره ۱۵۹ راجع به بازتوانی و اشتغال معلولان یکی از مهمترین اسناد بین‌المللی در رابطه با کار معلولان می‌باشد که از بیستم ژوئن ۱۹۸۵ قابل اجرا و مروج سیاست توانبخشی معلولین است تا قادر به تامین امنیت و پیشرفت در شغل مناسب باشند.

### ۲.۱. قطعنامه قواعد استاندارد بر پایه برابری فرصت‌ها برای افراد معلول

با عنایت به آمار رو به افزایش معلولین در جهان، مجمع عمومی سازمان ملل در ۲۰ دسامبر ۱۹۹۳، قطعنامه قواعد استاندارد بر پایه برابری فرصت‌ها برای افراد معلول را به تصویب رسانید. داشتن شغل و فرصت برابر توسط معلولین، افزایش آگاهی مردم و معلولین از حقوق، نیازها، توانایی‌ها و استعدادهای بالقوه معلولین از اصول اولیه این قطعنامه است. بر این اساس دولت‌ها باید اطمینان حاصل کنند که برنامه‌ها و خدمات موجود برای معلولین به اطلاع عموم مردم از جمله معلولین برسد و اقدامات تبلیغی برای این کار به منظور ترویج پرایی حقوق و وظایف معلولین و حذف موانع کامل مشارکت برابر به عمل آورند. این سند در بخش مربوط به افزایش آگاهی، ضمن اشاره بر نقش رسانه‌ها برای ارائه تصویر مثبت از معلولین، به تشویق شرکت‌های خصوصی به منظور گنجاندن مسائل مربوط به معلولین اشاره می‌کند. از جمله مشکلاتی که افراد معلول در جامعه با آن روبرو هستند، عدم دسترسی به اماکن و وسایل حمل و نقل است. بگونه‌ای که آنها از اشتغال دلسرد و مجبور به کارهایی می‌شوند که گاه خارج از استعدادشان و مکفی نامناسب است. این سند، در بند ششم، دولت‌ها، سازمان‌های کارگری و کارفرمایی را به اطمینان از استخدام و ارتقاء سیاست‌های عادلانه، شرایط استخدام نرخ دستمزد، بهبود محل کار و توانبخشی کارکنانی که بر اثر شغل‌شان دچار آسیب شده‌اند، فرا می‌خواند و در بین تیم، بر لزوم همکاری بین دولت، سازمان‌های کارگری و کارفرمایی با سازمان‌های مربوط به افراد معلول در رابطه با ایجاد اقدامات مربوط به آموزش و فرصت شغلی، کار پاره وقت، کار اشتراکی، خود اشتغالی و مراقبت از افراد معلول تاکید می‌کند.

### ۳.۱. عهدنامه حقوق معلولین

در ۱۳ دسامبر ۲۰۰۶ مجمع عمومی سازمان ملل عهدنامه حقوق معلولین را با یک پروتکل

اختیاری به تصویب رسانید. این عهدنامه را می‌شود مانیفیست افراد معلول نامید. تدوین این معاهده یک نقطه عطف بزرگ در زمینه نگرانی‌های معلولین در زمینه حقوق بشر است. ماده پنج این عهدنامه به مسئله برابری و عدم تبعیض می‌پردازد که همانطور که گفتیم از اصول ضروری برای اشتغال معلولین است. در این ماده دولت‌ها موظف هستند که تمامی تبعیضات به سبب معلولیت را ممنوع کنند و اقدامات قابل قبولی را برای ارتقاء برابری و رفع تبعیض انجام دهند. شایان ذکر است که عهدنامه مذکور نیز وجود تدابیر ویژه برای معلولین را به معنای تبعیض علیه سایرین تلقی نمی‌کند و آن را برای ایجاد برابری فرصت برای معلولین در جامعه ضروری می‌داند (مراذزاده، ۱۳۹۵).

## ۲. تبعیض مثبت در اشتغال معلولین در کشورهای ایران، آمریکا و هند

### ۲.۱. در نظام حقوقی ایران

قانون جامع حمایت از حقوق افراد دارای معلولیت اولین بار در سال ۱۳۸۳ در مجلس شورای اسلامی تصویب شد و قرار بود که حقوق معلولین به واسطه اجرای این قانون تامین شود. به دلیل اینکه قانون مصوب به صورت طرح توسط نمایندگان ارائه شده و محل‌های اعتباری آن نیز تامین نشده بود، اجرای آن چندان الزام و تکلیفی برای دولت نداشت و از سوی دیگر تمام وجوه زندگی معلولین را در بر نگرفته بود. به علت اینکه این قانون اهداف مد نظر را برآورده نکرد، نیاز به بازنگری در آن اهمیتی دوچندان یافت. به همین دلیل در سال ۱۳۹۴ لایحه اصلاحیه قانون جامع حمایت از حقوق معلولان از سوی هیئت دولت به مجلس ارسال و در نهایت در اسفند ۱۳۹۴ این قانون مصوب و تقدیم شورای نگهبان شد. شورای محترم نگهبان در فروردین ۱۳۹۵ اعلام نمود که مصوبه مجلس مورد تأیید این شورا نیست که البته می‌توان گفت همان لایحه دارای نکات مثبتی برای معلولان بود که در بررسی مجدد حذف شد. به هر حال لایحه اصلاح شده، البته با تغییراتی که شامل حذف برخی نکات مثبت و قابل اعتنا بود، در آذرماه ۱۳۹۶ در مجلس تصویب شد. اکنون در زمینه حقوق معلولان در کشور، قانون حمایت از حقوق معلولان مصوب ۱۳۹۶ قابل اشاره است که قانون جامع حمایت از معلولان مصوب ۱۳۸۳ را نسخ کرده است. اولین نکته قابل ذکر مربوط به سطح بندی معلولان در قانون است. سطح بندی معلولان برخلاف جانبازان که درصد به درصد انجام می‌شود تنها در چهار سطح خفیف، متوسط، شدید

و خیلی شدید است. فقد عنوان افراد دارای معلولیت خیلی شدید در تبصره ۲ ماده ۵ قانون مذکور مطمئناً به معنی عدم برخورداری معلولین درجه خیلی شدید از امتیازات این تبصره نیست که یکی از نواقص مهم این قانون است.

فصل پنجم این قانون اختصاص به استخدام و اشتغال معلولین دارد. درباره این فصل از قانون نکاتی چند قابل ذکر است. در قانون مذکور دولت در ماده ۱۱ موظف شده است در راستای اشتغال معلولان تسهیلاتی را از جمله اختصاص سی درصد (۳۰٪) از پست‌های سازمانی تلفنچی (اپراتور تلفن) دستگاه‌ها، شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی به افراد نابینا و کم بینا و افراد دارای معلولیت جسمی، حرکتی فراهم نماید؛ این درحالیست که در حال حاضر دنیا دنیای دیجیتال است و پست‌هایی مانند تلفنچی در سازمان‌ها وجود ندارد.

کارفرمایان بخش غیردولتی که افراد دارای معلولیت جویای کار را در مراکز کسب و کار خود استخدام کنند، در طول دوران اشتغال افراد دارای معلولیت با رعایت شرایطی از کمک هزینه ارتقای کارایی معلولان استفاده خواهند کرد. در قانون مذکور منظور از فرد معلول جویای کار، فرد دارای معلولیتی است که توانایی انجام کار داشته و مهارت‌ها و آموزش‌های لازم برای اشتغال را کسب نموده باشد. همچنین مطابق ماده ۱۵ این قانون دولت مکلف است حداقل سه درصد (۳٪) از مجوزهای استخدامی (رسمی، پیمانی، کارگری) دستگاه‌های دولتی و عمومی اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌ها و نهادهای عمومی و انقلابی و دیگر دستگاه‌هایی که از بودجه عمومی کشور استفاده می‌نمایند به افراد دارای معلولیت واجد شرایط اختصاص دهد.

نظر به پیوند بسیار نزدیک فقر و معلولیت به دلیل موانع محیطی و علل مختلف از یکسو و با توجه به بحران کرونا و بی‌بهرگی و مشکلات متعدد اقتصادی و معیشتی در روزگار حاضر از سوی دیگر که موجبات نقض حق بر حیات شایسته توأم با کرامت انسانی افراد دارای معلولیت را فراهم ساخته است؛ حاکمیت قانون بیش از هر زمان دیگری لازم می‌آید چرا که اجرای این قانون معلق مانده است. طبق بند یک ماده ۲۷ قانون حمایت از حقوق افراد دارای معلولیت، دولت مکلف است کمک هزینه معیشت افراد دارای معلولیت بسیار شدید و یا شدید فاقد شغل و درآمد را به میزان حداقل دستمزد سالانه تعیین و اعتبارات لازم را در قوانین بودجه سنواتی کشور منظور کند. به بهانه کمبود بودجه تا تحقق و اجرای کامل فرسنگ‌ها فاصله دارد. این در

حالی است که پیشنهاد قانون از طریق لایحه بوده و در نهایت توانسته است، نظر شورای محترم نگهبان را از حیث عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی به ویژه اصل هفتاد و پنجم تامین نماید. با این حال بسیاری از نهادها موضوع استخدام افراد دارای معلولیت را رعایت نمی‌کنند. از سوی دیگر حمایت‌های مالی صورت گرفته برای افراد دارای معلولیت به میزانی نیست که کارفرمایان رغبت به استخدام معلولان داشته باشند. حداکثر پولی که سازمان بهزیستی می‌تواند برای یک کارگاه پرداخت کند برای حدود پنج نفر است؛ به طور مثال اگر کارفرمایی بخواهد ۳۰ فرد دارای معلولیت را در کارگاه خود استخدام کند سازمان بهزیستی وام کارفرمایی را تنها برای ۵ نفر پرداخت می‌کند و به ازای هر معلولی که ایجاد اشتغال شود ۵۰ میلیون تومان پرداخت خواهد شد.

در لایحه پیش از تصویب، دولت به جای با آزمون استخدامی بین خود معلولین عبارت راساً به صورت موردی و بدون آزمون استخدامی بود که در بررسی مجلس شورای اسلامی، عبارت راساً به صورت موردی و بدون آزمون استخدامی از این تبصره حذف و عبارت با آزمون استخدامی بین خود معلولین جایگزین شد. در طی سال‌های اخیر با توجه به معذوریت‌های قانونی، استخدام دولتی به ندرت انجام می‌شود و اگر در کل استخدام‌های کشور، نگاهی جامع بیندازیم، درمی‌یابیم که بسیاری از پست‌های تعریف شده نیز دارای شرط صحت سلامت جسمانی‌اند و معلولین نمی‌توانند در آن مشاغل جذب شوند. یعنی واقعیت این است که از هر ده شغلی - پست تعریف شده - که آگهی استخدام برای آن منتشر می‌شود تقریباً در نه (۹) مورد، شرط سلامت جسمانی را برای استخدام ضروری می‌دانند.<sup>۱</sup>

۱. استنباط قواعد از رویه قضایی دیوان عدالت اداری خصوصاً هیأت عمومی این مرجع، استنباط تفسیر مورد قبول قضات از ماده ۷ قانون جامع حمایت از حقوق معلولان و جمع میان بند (ز) ماده ۴۲ قانون مدیریت خدمات کشوری با سازوکارهای مندرج در قانون جامع و خاص حمایت از معلولان است. هیأت عمومی در خصوص آگهی استخدامی وزارت آموزش و پرورش و تکلیف این دستگاه به تخصیص سهمیه ۳ درصدی به معلولان ابتدا رأی وحدت رویه شماره ۲۴-۲۵ مورخ ۱۳۹۱/۰۴/۲۶ ر استدلالات به کار رفته در رأی قبلی تأکید می‌کند و در تاریخ ۱۳۹۳/۰۱/۲۵ با صدور رأی اصلاحی در خصوص دادنامه شماره ۲۴-۲۵ طریق برگزاری آزمون استخدامی معلولان را روشن می‌سازد؛ طریقی که در عمل توسط دولت رعایت نمی‌گردد. با استناد به رای هیأت عمومی استنباط می‌شود که در شرایط کنونی می‌توان به ماده ۷ قانون جامع استناد نمود و تفاسیر تبعیض آمیز در بخشنامه‌ها نباید مانع حق استخدامی معلولان شود. (نک: پروین و حسن‌آبادی، ۱۳۹۸)



## ۲.۲. در نظام حقوقی آمریکا

در این کشور قوانین تبعیض آمیز بر علیه معلولین گهگاهی به تصویب می‌رسید. در واقع این قوانین نه برای محافظت از این شهروندان بلکه به قصد محافظت از بقیه اقشار جامعه و بعضاً جدا کردن افراد ناتوان از سایرین وضع می‌شدند. این قوانین تبعیض آمیز در بسیاری از ایالت‌های آمریکا به مرحله اجرا درآمدند. بعضی از این قوانین حتی تا اواخر سال ۱۹۷۵ م. نیز وجود داشته و اعمال می‌شدند. مثلاً یکی از این قوانین حضور اشخاص معلول را در جامعه و در ملاء عام منع می‌کرد و این افراد را بیمار، لنگ، ناقص، کج و معوج و کریه المنظر معرفی می‌کرد. حتی در سال ۱۹۷۲ در کنفرانس ترافیک خطوط هوایی که در آن گروهی از شرکت‌های هواپیمایی خصوصی نیز شرکت داشتند قاعده‌ای برقرار شد که به موجب آن اشخاص بد شکل یا کسانی که مشخصه‌های نامطبوع و ناخوشایندی دارند و برای دیگر مسافران انزجارآمیز هستند حق ندارند با مسافران عادی همسفر شوند (Acemoglu and Joshua, 2001: 220). واضح است که اعمال سیاست‌هایی از این قبیل مانع از تلاش معلولین برای تأمین مساوات در محل کار می‌شد. با اعتراض جنبش‌های مدنی تصویب چنین قوانینی متوقف گشت و کم‌کم جای خود را به قوانین منع تبعیض داد. برای نمونه قانون اساسی این کشور بر مفهوم مساوات شهروندان صحه گذاشته و بر مفهوم حمایت یکسان و مساوی تأکید نموده است. در چهاردهمین اصلحیه این قانون آمده است: «هیچ ایالتی در چارچوب و قلمروی حوزه قضایی‌اش نباید حمایت مساوی از این قوانین را در مورد کسی منکر شود. قانون دیگری که در ایالات متحده بر منع تبعیض دلالت دارد قانون توانبخشی مصوب سال ۱۹۷۳ است. این قانون تبعیضی را که نسبت به معلولین و از جانب آژانس‌ها و مؤسسات فدرال و سایر دریافت‌کنندگان کمک مالی فدرال اعمال می‌شود را منع می‌نماید. اشکال و انواع تبعیضی که بوسیله این قانون منع شده‌اند عبارتند از تبعیض شغلی، آموزشی، دسترسی به ساختمان‌ها، بهداشت، رفاه و خدمات اجتماعی و همچنین دادگاه‌ها بیان نموده‌اند که اشخاصی خصوصی می‌توانند به موجب این قانون در مقابل کارفرمایان و یا در برابر استفاده‌کنندگان از بودجه فدرال که مرتکب تخلف شده‌اند دادخواست ارائه دهند و خواهانی که به اثبات برسانند کارفرما از روی عمد مرتکب تبعیض شده و قانون مذکور را مورد نقض قرار داده است می‌تواند در خواست جبران خسارت نماید (Acemoglu and Joshua, 2001: 229). بنابراین دامنه تبعیض‌هایی که در قانون توانبخشی به آنها اشاره شده گسترده بوده و حتی

عدم ایجاد امکان دسترسی معلولین به ساختمان‌ها و ادارات هم نوعی تبعیض نسبت به ایشان تلقی می‌شود. البته باید توجه داشت در هر موردی که بنظر می‌رسد تبعیضی اعمال شده، کارگر معلول یا بطور کلی شاکی باید عمد بودن این عمل را به اثبات برساند اما زمانی که بحث بر سر تصویب قانون آمریکایی‌های دارای معلولیت (ADA) در آمریکا مطرح شد، دولت شدیداً از آن حمایت نمود زیرا شورای ملی معلولین اظهار داشت که هزینه‌های جاری به منظور منافع و برنامه‌های مربوط به ناتوانی از مرز ۶۰ میلیارد دلار در سال تجاوز می‌کنند و محروم‌ساختن میلیون‌ها معلول که می‌خواهند کار کنند برای جامعه در هر سال میلیاردها دلار هزینه بر می‌دارد، که این هزینه ناشی از پشتیبانی عالی آنان و معافیت‌شان از پرداخت مالیات می‌باشد. در واقع باید گفت که تبعیض، تلاش‌های دولت را در مورد توانبخشی و آموزش حرفه‌ای افراد معلول تضعیف می‌نماید. دولت ایالات متحده سالانه میلیون‌ها دلار برای برنامه‌های مربوط به معلولین هزینه می‌نماید اما در نهایت این افراد در ورود به بازار کار با تبعیض مواجه می‌شوند. قانون مذکور در سال ۱۹۹۰ تصویب شد. کنگره این کشور به هنگام تصویب قانون فوق در مقدمه آن بیان نمود (West's Encyclopedia of American law, 1998: 94):

۱. از لحاظ تاریخی، جامعه گرایش به جداسازی و مجزا ساختن افراد معلول (علی‌رغم برخی پیشرفت‌هایی که حاصل نموده‌اند) دارد. چنین نمونه‌هایی از تبعیض علیه افراد معلول، به تدریج به معضلاتی جدی و فراگیر تبدیل می‌گردد.
۲. تبعیض علیه افراد ناتوان در زمینه‌هایی همچون استخدام و آموزش و پرورش، حمل و نقل، ارتباطات، تفریح و سرگرمی، خدمات بهداشتی، حق رأی و دستیابی به خدمات عمومی همچنان ادامه دارد.
۳. برخلاف افرادی که تبعیض بر اساس نژاد، رنگ، جنس، منشأ اصلی، مذهب یا سن را تجربه کرده‌اند، افراد دچار تبعیض بر مبنای معلولیت، هیچ مرجع قانونی برای رسیدگی جهت رفع چنین تبعیضی ندارند.
۴. افراد دارای ناتوانی بطور مداوم با اشکال گوناگون تبعیض از جمله محرومیت عمده‌ی روبرو هستند.
۵. داده‌های آماری به سرشماری‌های علمی و بررسی‌های دیگر نشان داده است که افراد معلول به عنوان یک گروه، از جایگاه پایین‌تری در اجتماع ما برخوردارند و از لحاظ

اجتماعی، شغلی، اقتصادی و آموزشی وضع به شدت نامساعدی دارند.

۶- افراد معلول، اقلیت منزوی و جدایی هستند که به خاطر ویژگی‌هایی که خارج از اراده این افراد است و ناشی از تصورات کلیشهای است و واقعاً معرف توانایی این افراد برای شرکت در جامعه و کمک به آن‌ها نیست و با ممنوعیت‌ها و محدودیت‌ها روبرو شده‌اند و در طول تاریخ در معرض رفتار نابرابر عمدی قرار گرفته‌اند و در جامعه ما از لحاظ موقعیت سیاسی هیچ قدرتی نداشته‌اند.

لازم به ذکر است که قانونگذار در اصلاحیه قانون فوق‌الذکر در سپتامبر ۲۰۰۸، با حذف این بند بیان می‌کند که به اهداف مناسب و شایسته کشور در مورد افراد معلول، اطمینان از برابری فرصت، زندگی مستقل و خودکفایی اقتصادی برای این افراد است. همچنین بر اساس این اصلاحیه (ADA)، کنگره این نکته را تشخیص داده است که معلولیت‌های جسمی و روانی به هیچ عنوان نمی‌توانند حقوق فرد را برای مشارکت کامل در کلیه جنبه‌های فعالیت اجتماعی از بین ببرند. اما این نکته را نیز خاطر نشان ساخته است که افراد دارای معلولیت‌های جسمی و روانی اغلب به دلیل تعصب، طرز تفکر منسوخ شده یا قصور در از میان برداشتن موانع اجتماعی و سازمانی، اغلب از انجام چنین کارهایی منع می‌شوند. این قانون به بیان این مطلب می‌پردازد که طی سالیان متمادی، برخی از احکام صادره از سوی دیوان عالی و دادگاه‌های بدوی از وسعت دامنه حمایتی که انتظار می‌رفت از سوی قانون آمریکایی‌های دارای معلولیت اعمال شود کاسته و بدین ترتیب حمایت از افرادی را که کنگره در صدد حمایت از آنان بوده، از میان برده است.

۷. استمرار تبعیض و تعصبات ناعادلانه، افراد ناتوان را از فرصت رقابت بر مبنای یکسان و دنبال کردن آن فرصت‌ها که جامعه آزاد ما به آنها شهرت دارد را از افراد معلول می‌گیرد و ایالات متحده میلیون‌ها دلار صرف مخارج غیر ضروری می‌کند که این هزینه‌ها ناشی از وابستگی این افراد و عدم امکان بهره‌وری ایشان است (Brutus et al, 1998: 529).

قانون‌گذار در ادامه هدف مهم این قانون را موارد ذیل می‌داند:

- ایجاد یک اصلاح علی‌جامع و شفاف برای حذف تبعیض در مورد افراد معلول،
- ایجاد استانداردهای قابل اجرا، منطقی، مؤثر و شفاف متوجه تبعیض در مورد افراد معلول،

- اطمینان از اینکه دولت فدرال در اجرای استانداردهایی که در این قانون به نفع افراد معلول مشخص شده، نقش اساسی را بازی می‌کند. بنابر این قانون ADA و اصلاً به آن جهت پاسخگویی به سوانح معمولی به منظور ایجاد فرصت‌های یکسان برای افراد ناتوان به تصویب رسید.

این قانون در بخش استخدام، بحث تبعیض، به عنوان یک قاعده کلی مقرر می‌دارد: هیچ واحد تحت پوششی نباید در مورد فرد واجد شرایط و منظور فرد معلول بر اساس معلولیت وی در فرآیند استخدام که شامل تقاضای شغل، استخدام، ارتقاء، یا اخراج کارگران و جبران خسارت کارگران، آموزش کار و مفاد و شرایط و امتیازات دیگر استخدام است، تبعیض قائل شود. در تفسیر اصطلاح تبعیض بر اساس معلولیت در بند فوق آمده است که تبعیض قائل شدن در مورد فرد بر اساس معلولیت، در حوزه اشتغال عبارت است از:

۱. محدود کردن، تفکیک یا هرگونه جداسازی متقاضیان شغل یا کارگران به طریقی که دارای آثاری مضر بر وضعیت یا فرصت‌های افراد معلول باشد.
۲. وارد شدن در قراردادها یا ترتیبات تجاری که دارای اثر تبعیض‌آمیز بر علیه افراد معلول باشد.
۳. اعمال رویه‌ها یا معیارهای اجرایی و اداری که منجر به اعمال تبعیض بر ضد افراد معلول گردد.
۴. محروم کردن یا خودداری کردن از ارئه مشاغل برابر به افراد معلول به خاطر معلولیت‌شان.
۵. عدم مناسب‌سازی منطقی با محدودیت‌های ذهنی یا جمعی فرد معلول مگر اینکه این واحد تحت پوشش ثابت کند که مناسب‌سازی، ضرری ناروا و بی‌موردی برای عملکرد تجاری چنین واحد تحت پوششی دارد.
۶. استفاده از استانداردها، معیارها یا روش‌های مدیریت که منجر به غربال کردن افراد معلول از کارگاه‌ها می‌شود.
۷. اعمال معیارهای صلاحیت، آزمایشات استخدامی با دیگر ملاک‌های انتخاب یک شغل به منظور اندازه‌گیری میزان ناتوانی‌های یک متقاضی شغل مگر اینکه استاندارد، تست و یا ملاک انتخابی دیگر که توسط نهاد تحت پوشش به کار می‌رود، بر اساس ضرورت شغلی باشد. همچنین قانون فوق کارفرمایان و آژانس‌ها و مؤسسات استخدامی، سازمان‌های کار و کمیته‌های مدیریت وابسته به کار چه در بخش خصوصی و چه در

سطح دولت‌های محلی و ایالتی را از تبعیض بر اساس معلولیت باز می‌دارد. از زمان لازم‌الاجرا شدن این قانون در ژوئیه سال ۱۹۹۲، ADA کارفرمایان بخش خصوصی را که ۲۵ نفر یا بیشتر کارگر داشته‌اند، تحت پوشش قرار می‌دهد. همچنین تمامی کارفرمایان دولت‌های محلی و ایالتی، صرف‌نظر از تعداد کارگران‌شان مشمول این قانون قرار می‌گیرند (West's Encyclopedia of American law, 1998: 96).

سئوالی که در این جا مطرح می‌شود این است که آیا قانون ADA تبعیض بر علیه معلولین را تحت هر شرایطی منع می‌کند یا خیر؟ به عبارت بهتر آیا در این زمینه استثنائی وجود دارد؟ در جواب به این سؤال باید گفته شود که در این زمینه استثنائی وجود دارد و آن زمانی است که فرد معلول سبب تهدیدی مستقیم بر سلامتی یا ایمنی دیگر کارگران باشد. به موجب قانون ADA تهدید مستقیم به عنوان «خطری عمده بر سلامتی یا ایمنی دیگران که با مناسب‌سازی منطقی قابل رفع نیست، تعریف می‌شود». البته تعیین و مشخص نمودن این که آیا فرد تهدیدی مستقیم بر ایمنی یا سلامتی دیگران هست یا خیر امری نیست که بتوان آن را عمومیت داد تا بتوان بصورت کلیشه‌ای و از قبل مشخص نسبت به یک نوع معلولیت خاص اعمال نمود، بلکه مشخص کردن وضعیت باید بر اساس ارزیابی وضعیت فرد و خطری که به وجود می‌آورد آنهم بر پایه قضاوت و داوری عادلانه و بر اساس اطلاعات علمی موجود و سایر مدارک عینی باشد (Gostin & Burris & Lazzarini, 1999: 121).

در این زمینه بنظر می‌رسد که باید فهرستی از بیماری‌ها و عواملی که سبب ایجاد خطر و تهدید بر ایمنی و با سلامتی دیگران می‌شوند تهیه شود. مبتلایان به بیماری‌هایی نظیر دیابت، سل، سرع، بیماری‌های قلبی عروقی، عقب‌ماندگی ذهنی، نابینایی، ناشنوایی، چاقی و همچنین معتادین به مواد مخدر و الکل تحت حمایت قانون مذکور قرار دارند و در برابر تبعیض حمایت می‌شوند. نیز بنظر می‌آید که در این رابطه وضعیت به این صورت باشد که اگر اشخاص معلول به سبب بروز خطر، آسیب، یا تهدیدی عمده بر سلامتی یا ایمنی دیگر کارگران گردند و این وضعیت با انطباق یا سازگاری معقولانه قابل رفع نباشد کارفرما می‌تواند شخص ناتوان را اخراج نماید و با این که اصولاً از پذیرش وی خودداری نماید بدون این که عمل وی تبعیضی نسبت به فرد معلول محسوب شود (Gostin & Burris & Lazzarini, 1999: 122).

قوانین مربوط به تبعیض مثبت در ایالات متحده به انواع مختلف تبعیض مربوط به فرصت‌های

شغلی پرداخته است. این قوانین برای کمک به همه افراد واجد شرایط برای داشتن فرصت‌های عادلانه در بازار کار بدون در نظر گرفتن نژاد، عقاید، سن، ناتوانی و جنسیت تصویب شده است. قانون مربوط به تبعیض مثبت در ایالات متحده حتی قبل از استفاده از این اصطلاح به طور رسمی اجرا شده بود. در سال ۱۹۴۱ میلادی رئیس جمهور وقت روزولت دستوری را به نام فرمان اجرایی ۸۸۰۲ امضا کرد که حاوی بندهایی است که تبعیض در اشتغال بر اساس رنگ، نژاد، عقاید یا ملیت را ممنوع می‌کند. اصطلاح «تبعیض مثبت» اولین بار در مارس ۱۹۶۱ به کار رفت، هنگامی که رئیس جمهور وقت جان اف. کندی فرمان اجرایی ۱۰۹۲۵ را امضا کرد که کمیسیون ریاست جمهوری در زمینه فرصت‌های برابر اشتغال را تشکیل داد. این کمیسیون قرار بود شیوه‌های اشتغال دولت و آژانس‌های پیمانکاری ایالات متحده را مورد مطالعه قرار دهد. سپس موظف بود که هرگونه تبعیض مثبت را که برای اصلاح شیوه‌های اشتغال تبعیض آمیز موجود مورد نیاز است، پیشنهاد کند (West's Encyclopedia of American law, 1998: 153).

تبعیض مثبت در مورد اشتغال برای افراد معلول در بندهای ۵۰۱ و ۵۰۳ قانون توانبخشی ۱۹۷۳ بیان شده است که مربوط به هرگونه تبعیض نسبت به افراد دارای معلولیتی است که متقاضی اشتغال هستند. بخش ۵۰۱ مستلزم تبعیض مثبت و عدم تبعیض در اشتغال توسط آژانس‌های فدرال قوه مجریه است و بند ۵۰۳ نیاز به تبعیض مثبت و منع تبعیض را در بر دارد: تبعیض در اشتغال توسط پیمانکاران دولت فدرال و پیمانکاران فرعی با مبلغ قرارداد بیش از ۱۰,۰۰۰ دلار. در بخش ۵۰۱ قانون توانبخشی سال ۱۹۷۳، سازمان‌های دولتی فدرال موظفند تبعیض را به دلیل ناتوانی در اشتغال فدرال منع کنند و برای افراد معلول تبعیض مثبت انجام دهند (Dutta et al, 2008: 330).

کارفرمایان همچنین موظفند «اسکان معقول» را برای متقاضیان و کارمندان دارای معلولیت فراهم کنند، مگر اینکه این امر باعث ایجاد سختی‌های ناخواسته برای کارفرمایان شود. دستورالعمل‌هایی در زمینه اسکان مناسب و پیشنهادات مربوط به تغییر محیط وجود دارد از قبیل بازسازی شرایط کار، تغییر کاربری مجدد کار، اصلاح برنامه‌های کاری، تنظیم امتحانات، تهیه خواننده یا مترجم و دستیابی به آن یا امکاناتی از جمله استفاده از فناوری تطبیقی (دفتر برنامه‌های انطباق قراردادهای فدرال، ۲۰۰۲) تا محیط کار را برای کاربرانی که دارای معلولیت هستند متناسب نمایند. در بند ۵۰۵ راه حل‌های درمانی و حق الزحمه وکیل پس از نقض بند

۵۰۱ فراهم شده است. در صورت تخلف از بند ۵۰۱، دادگاه می‌تواند هزینه‌های هر نوع محل اقامت لازم در محل کار، در دسترس بودن گزینه‌های جایگزین یا سایر امکانات مناسب را در نظر بگیرد. دستیابی به یک راه حل عادلانه و مناسب و همچنین حق وکالت معقول به عنوان بخشی از هزینه نیز شامل این امر است. در بخش ۵۰۳، بر اجرای تبعیض مثبت برای پیمانکاران و پیمانکاران دولت فدرال با قراردادهای بیش از ۱۰,۰۰۰ دلار تأکید شده است. کارفرمایان همچنین موظفند سالانه برنامه‌های تبعیض مثبت ارائه دهند که تضمین‌ها، رویه‌ها و تعهدات کافی در ارائه خدمات استخدام، فراگیری و پیشرفت مناسب برای افراد دارای معلولیت را که توسط مأموران فدرال تبعیض مثبت مورد نظارت قرار می‌گیرند. بخش ۵۰۳ همچنین مجازات‌هایی را که ممکن است کارفرمایان به دلیل تخلف با آن روبرو شوند، توصیف کرده است. مطابق این بند عدم رعایت مقررات عدم تبعیض یا تبعیض مثبت، نقض قرارداد است. تخلف ممکن است منجر به فسخ یا تعلیق در کل یا بخشی از قرارداد کار شود.

قانون توانبخشی ۱۹۷۳ در ۱۹۷۴ و ۱۹۷۶ اصلاح شد که خدمات توانبخشی را طبق قانون ۱۹۷۳ مجاز اعلام کرد. در سال ۱۹۷۸، این قانون در اصلاحات توانبخشی، خدمات جامع و ناتوانی در رشد، با تأکید بر افراد دارای ناتوانی شدید تمدید شد. این امر منجر به ایجاد برنامه‌های مستقل توانبخشی زندگی برای معلولانی که پتانسیل کاری ندارند شد. در اصلاحات قانون توانبخشی مصوب سال ۱۹۸۴، آژانس‌های توانبخشی ایالتی ملزم به داشتن یک برنامه کمک به مشتری شدند و در سال ۱۹۸۶، اصلاحات در این قانون، آژانس‌ها را به ارائه خدمات اشتغال پشتیبانی شده برای افراد دارای معلولیت شدید موظف ساخت. در سال ۱۹۹۸، قانون توانبخشی دوباره اصلاح و در قانون سرمایه‌گذاری نیروی کار گنجانیده شد (Dutta et al, 2008: 333).

سایر احکام اجرایی از قبیل دستورالعمل اجرایی ۱۳۰۷۸ بر حمایت از تبعیض مثبت و عدم تبعیض در اشتغال برای افراد معلول و افزایش اشتغال بزرگسالان با معلولیت تأکید کرده‌اند که یک سیاست ملی هماهنگ و پرخاشگرانه ایجاد کرده تا بزرگسالان دارای معلولیت شاغل شوند. دستورالعمل اجرایی ۱۳۱۶۳ تحت عنوان افزایش فرصت برای افراد معلول برای اشتغال در دولت فدرال، فرصتی را برای افراد دارای معلولیت در همه سطوح و مشاغل دولت فدرال فراهم می‌کند. دستورالعمل اجرایی ۱۳۱۶۴، آژانس‌های فدرال را به ایجاد روشی برای تسهیلات مسکن برای افراد معلول موظف کرده است. آژانس‌ها باید برنامه‌ها و هرگونه اصلاحات خود را به کمیسیون

فرصت شغلی برابر ارائه دهند. سرانجام دستورالعمل ۱۳۲۱۷، گزینه‌های مبتنی بر افراد معلول در جامعه را ترویج می‌کند، از جمله کمک به اینکه همه آمریکایی‌ها بتوانند در نزدیکی خانواده و دوستان خود سکنی گزینند و در عین حال زندگی مستقل‌تری داشته باشند، به اشتغال و تولید مشغول شوند و در زندگی و در جامعه شرکت کنند (Dutta et al, 2008: 331).

اگر افراد معتقد باشند که از طرف پیمانکاران فدرال یا پیمانکاران جزء مورد تبعیض قرار گرفته‌اند، ممکن است شکایاتی را مطرح کنند. همچنین شکایات ممکن است توسط سازمان یا از طرف افراد آسیب دیده ظرف ۱۸۰ روز از تاریخ ادعای تبعیض شکایت مطرح شود؛ اگرچه زمان تشکیل پرونده می‌تواند به یک دلیل قانع‌کننده تمدید شود. قانون کمک به تجدید ساختار «جانبازان دوره ویتنام ۱۹۷۴»<sup>۱</sup>، اصلاح شد تا جلوی تبعیض را بگیرد و نیاز به تبعیض مثبت در کلیه امور پرسنلی برای جانبازان دارای معلولیت از جنگ ویتنام، یعنی برای هر جانبازی که در طول جنگ یا در آن خدمت کرده است، لحاظ شود. هدف سیاست قانون مذکور این است که «حداکثر فرصت‌های شغلی و پیشرفت شغلی در دولت فدرال را برای جانبازان معلول و برخی از جانبازان دوره ویتنام و دوران پس از ویتنام که برای چنین شغل و پیشرفتی شایسته هستند تعیین می‌کند. قانون اصلاح خدمات ملکی ۱۹۷۸<sup>۲</sup> مستلزم برخورداری «منصفانه و عادلانه» در همه ابعاد مدیریت پرسنل و کارمندان بدون توجه به وابستگی سیاسی، نژاد، رنگ، مذهب، اصلیت، جنس، وضعیت تأهل، سن یا وضعیت معلولیت است (Welch and Palames, 1995).

### ۳.۲. در نظام حقوقی هند

حق اشتغال طبق قانون اساسی هند با توجه به مقررات مربوط به بخش سوم و چهارم قانون اساسی و به ویژه موارد زیر قابل توجه است:

- برابری در برابر قانون و حمایت برابر از قوانین در داخل هند (ماده ۱۴).
- هر دو عبارت «برابری در پیشگاه قانون» و «حمایت برابر قانون» در اعلامیه جهانی حقوق بشر استفاده شده است (ماده ۷).
- برابری فرصت در امور اشتغال عمومی (ماده ۱۶).

1. Vietnam Era Veterans' Readjustment Assistance Act of 1974

2. The Civil Service Reform Act of 1978



- حقوق و دستمزد زندگی و غیره برای کارگران (ماده ۴۳).

- دولت باید حق مردم را در محدوده ظرفیت اقتصادی و توسعه، حق کار، آموزش و کمک‌های عمومی در موارد خاص تضمین کند.

مهمترین قانون در نظام حقوقی هند در مورد تبعیض مثبت و اشتغال معلولان، قانون حق اشتغال معلولین (حمایت از حقوق برابر و مشارکت کامل از فرصت برابر) ۱۹۹۵ است. این قانون برای حمایت از حقوق اقتصادی افراد معلول به تصویب رسیده است. این قانون استراتژی‌های زیر را برای توانمندسازی افراد معلول برای استفاده از حقوق اجتماعی و اقتصادی خود بر شمرده است:

الف) بخش ۳۲ از فصل پنجم مقرر می‌دارد که دولت موظف است پست‌های مناسب را در مؤسسات که می‌تواند برای معلولان محفوظ بماند شناسایی کند و همچنین در فواصل دوره‌ای فهرست پست‌های شناسایی شده برای به روزرسانی آن را بررسی کند.

ب) تمدید رزرو ۳٪ به نفع افراد معلول که ۱٪ آنها برای افرادی که از نابینایی یا کم بینایی، ضعف شنوایی، ناتوانی حرکتی یا فلج مغزی رنج می‌برند، در کلیه پست‌های مناسب در هر موسسه متعلق به دولت (مرکزی و ایالتی) و مقامات محلی (بخش ۳۳):

پ) در بند ۳۶ نیز رزرو پست‌های خالی غیر مترقبه به سال استخدام بعد منتقل می‌شود؛ اگر در آن سال شخص دارای معلولیت در این پست موجود نباشد، کارفرما می‌بایست با شخص دیگری غیر از معلول، جای خالی را پر کند (ILO, ۲۰۰۳).

ت) رزرو پست خالی به همراه مزایای شغلی در طرح‌های کاهش فقر (بند ۴۰).

ج) فراهم آوردن مشوق‌هایی برای کارفرمایان در بخش‌های دولتی و خصوصی برای اطمینان از حداقل ۵٪ نیروی کار آنها از معلولین (بخش ۴۱).

چ) فراهم کردن کمک‌ها و وسایل کمک به وسایل نقلیه مناسب معلولان توسط دولت (بخش ۴۲).

خ) طرح تخصیص ترجیحی زمین با نرخ‌های دستوری به افراد دارای معلولیت برای راه اندازی مشاغل، کارخانه‌ها و غیره (بخش ۴۳)؛

ح) ارائه ویژگی‌های دسترسی در جاده‌ها برای فعال کردن حرکت آزاد افراد دارای معلولیت (بخش ۴۵).

د) فراهم ساختن محیطی در دسترس و قابل استفاده توسط افراد معلول (بخش ۴۶).

ذ) حمایت از خدمات کارمند در سازمان دولتی که در طی خدمت دچار ناتوانی و معلولیت می‌شود (بند ۴۷ (i)).

ر) عدم تبعیض در موضوع ارتقاء به دلیل معلولیت (بخش ۴۷ (ب)).

در بخش ۴۷ مقرر شده است که هیچ مؤسسه‌ای نباید کارمندی که در حین خدمت خود معلول می‌شود را از کار برکنار کند. در دعوی کنال سینگ در برابر اتحادیه هند و انر<sup>۱</sup>، دادگاه این مسئله را در نظر گرفت که آیا خدمات کارمندی که در طی خدمت دچار معلولیت می‌شود می‌تواند با توجه به چنین ناتوانی همچنان مثل سابق ارائه شود. شاکی کارمند حراستی با سابقه کار ۱۷ سال در دفتر خدمات ویژه اتحادیه هند بود که به علت جراحی که در حین انجام وظیفه ایجاد شده بود دچار قطع عضو می‌شود. هیأت پزشکی وی را ناتوان دائمی اعلام کرده بود، بنابراین شاکی از خدمت اخراج شده بود. دادخواست وی در دیوان عالی کشور در به چالش کشیدن اقدام دولت و درخواست کمک برای انجام شغل جایگزینی که وی می‌توانست انجام دهد، توسط دیوان عالی کشور تایید شد. دادگاه تجدیدنظر حکم داد که شاکی می‌تواند به پست‌های شغلی دیگری با همان مقیاس پرداختی و مزایای خدمت منتقل شود و در صورت عدم امکان، تازمانی که پستی مناسب در دسترس نباشد می‌تواند در پستی فوق العاده مشغول به کار شود (Baylies, 2002: 230).

دنیای متغیر کار برای افراد دارای معلولیت، هم فرصت‌های جدید و هم چالش‌های جدیدی را ارائه می‌دهد. جنبش حقوق بشر در هند جسورانه و قاطعانه توجه سیاستگذاران را از ارائه خدمات خیرخواهانه به حمایت جدی از حقوق اساسی خود برای عزت و احترام جلب کرده است. در رویکرد جدید، افراد دارای معلولیت به عنوان افرادی با طیف وسیعی از توانایی‌ها دیده می‌شوند و هر یک از آنها توانایی دارند تا از پتانسیل‌ها و استعداد‌های خود استفاده کنند. در کشوری مانند هند تعداد معلولین بسیار زیاد است، مشکلات آنها بسیار پیچیده است، منابع موجود آنچنان نادرست و نگرش‌های اجتماعی بسیار مضر هستند؛ فقط قانون است که در نهایت می‌تواند یک تغییر اساسی را با روشی یکنواخت ایجاد کند. دولت هند اقدامات زیادی را برای اطمینان از مزایای مربوط به معلولین به دنبال اشتغال از طریق سهمیه رزرو و همچنین ارائه

1. Kunal Singh v. Union of India and Anr

خدمات و امکانات به معلولین شاغل در نظر گرفته است (Bradley et al, 2004: 249). دولت هند ۳٪ جای خالی را در برابر پست‌های مشخص شده در گروه "الف" و گروه "ب" برای افراد معلول در وزارتخانه‌های دولت مرکزی، شرکت‌های عمومی و بانک‌ها حفظ کرده است. قانون معلولین (فرصت‌های برابر، حمایت از حقوق و مشارکت کامل) مصوب ۱۹۹۵ تصریح کرده است که دولت و مقامات محلی باید در حدود ظرفیت اقتصادی و توسعه خود، مشوق‌هایی را برای کارفرمایان چه در بخش دولتی و چه خصوصی فراهم کنند تا اطمینان حاصل شود که حداقل پنج درصد از نیروی کار آنها از معلولین تشکیل شده است.

هدف قانون معلولین، تضمین امنیت شغلی معلولان و در نتیجه توانمندسازی آنها است. هر سازمان/ اداره‌ای برای انتخاب کارمندان از معیارهای خاصی پیروی می‌کند. دولت هند ۳٪ جای خالی را در برابر پست‌های مشخص شده در گروه "الف"، گروه "ب"، گروه "ج" و گروه "د" برای افراد معلول در وزارتخانه‌های دولت مرکزی و ادارات عمومی، شرکت‌های سرمایه‌گذاری و بانک‌های بخش عمومی/شرکت‌های بیمه حفظ کرده است. افراد دارای معلولیت که از این طرح بهره‌مند می‌شوند شامل نابینایان، ناشنواها و افراد معلول ارتوپدی هستند که دارای ۱٪ رزرو برای هر گروه هستند (Bradley et al, 2004: 252).

هیچ قانونی برای تبعیض افراد معلول در زمینه اشتغال وجود ندارد. با این حال، قوانین استخدامی حاوی معیارهای پزشکی است که توسط یک نامزد موفق در انتخاب یک پست معین باید رعایت شود که مانع از اشتغال افراد معلول در موارد مختلف می‌شود. از آنجا که ممکن است ناتوانی در راه عملکرد معلولان به وجود آید، گاهی اوقات ممکن است همین امر به سد عملکرد تبدیل شود. بیش از ۹۰٪ از کارمندان معلول بیش از ۵ سال در حرفه‌های مربوطه در حال خدمت هستند. حتی ۲۹٪ دارای بیش از ۲۰ سال سابقه خدمت هستند. سیاست ملی برای معلولیت حاوی این پیام است که افراد دارای معلولیت انسان هستند. معلولیت یک منبع انسانی با ارزش برای کشور است و باید محیطی ایجاد کرد که برای آنها فرصت‌های برابر، حمایت از حقوق آنها و مشارکت کامل در جامعه فراهم کند. با این حال گزارش کارگروه توانمندسازی معلولین برای برنامه پنج ساله یازدهم، ۲۰۰۷-۲۰۱۲ (تشکیل شده توسط کمیسیون برنامه‌ریزی دولت هند) به وضوح نشان می‌دهد که علیرغم اقدامات گسترده‌ای که برای توانبخشی حرفه‌ای افراد معلول و تصویب قانون افراد معلول انجام شده است، به سختی تاکنون بخش کوچکی

از جمعیت از آن بهره‌مند شده‌اند. بنابراین شکاف وسیعی از دیدگاه تقاضا و عرضه باقی مانده است. در دوره برنامه پنج ساله یازدهم برای رفع این شکاف باید تلاش‌های لازم صورت گیرد. علاوه بر این مشخص شد که در اجرای سهمیه رزرو ۳٪ موانعی وجود دارد. متداول‌ترین این موارد (Bradley et al, 2004: 270):

الف) نگرش تبعیض‌آمیز جامعه

ب) نگرش پدرسالارنه جامعه

ج) بی‌سوادی

د) عدم آگاهی اجتماعی

ه) عدم قدرت سیاسی و اداری است.

هم در زمینه آموزش دولتی و هم در زمینه اشتغال و هم در برنامه‌های رفع فقر سهمیه سه درصدی برای افراد معلول وجود دارد. هیچ سهمیه جدا از ۳٪ فوق‌الذکر برای زنان معلول وجود ندارد. به این ترتیب، هدف از رزرو ۳ درصد جنبه جنسیتی ندارد. دیوان عالی کشور همچنین تصریح کرده است که افراد دارای معلولیت طبقه خاصی را تشکیل می‌دهند و انجام هرگونه رزرو بیشتر بر اساس کاست، عقیده یا مذهب ایجاد نمی‌شود. جنبش معلولیت در هند طی دو دهه گذشته حمایت گسترده‌ای را از معلولان انجام داده است و بیش از هر چیز فعالیت‌ها در مورد احترام به حقوق این قشر و تقاضا برای برخورداری همگان از شهروندی برابر بوده است. دولت هند سه قانون بنیادین را برای افراد معلول تصویب کرده است:

(۱) قانون افراد معلول (فرصت‌های برابر، حمایت از حقوق و مشارکت کامل) مصوب ۱۹۹۵ که شامل آموزش، اشتغال، ایجاد محیط بدون موانع، امنیت اجتماعی و غیره می‌شود.

(۲) اعتماد ملی بهزیستی افراد مبتلا به اوتیسم، فلج مغزی، عقب‌ماندگی ذهنی و معلولیت‌های چندگانه مصوب ۱۹۹۹ که دارای مقرراتی برای سرپرستی قانونی چهار دسته از معلولیت‌ها و ایجاد محیطی برای زندگی هرچه بیشتر مستقل معلول است.

(۳) قانون شورای توانبخشی هند مصوب ۱۹۹۲ که به توسعه نیروی انسانی برای ارائه خدمات توانبخشی می‌پردازد.

زنان معلول اگر نه بیشترین بلکه تقریباً نادیده گرفته شده‌ترین بخش از جمعیت معلولان را

تشکیل می دهند. تعصبات فرهنگی علیه زنان، ترجیح فرزندان پسر، بروز حوادث شیرخوارگی زن و یا قتل های جنینی، سوء تغذیه بالا در بین کودکان به دلیل تخصیص نادرست غذا در بین فرزندان زن و مرد، رفتار ترجیحی فرزندان پسر از جمله گرفتاری های عمده این قشر است. بنابراین یک زن معلول، ترحم انگیز، کنار گذاشته، منزوی، حاشیه نشین، غیر قابل پذیرش اجتماعی است و مورد غفلت قرار می گیرد و مسئولیتی سنگین و ناچیز از تعهدات بشردوستانه به حساب می آید.

عامل مهم در اثربخشی هر قانون یا مقرره ای در ارتباط با حقوق معلولان و تبعیض مثبت، میزان آگاهی از وجود آن در بین گروه هدف است. میزان آگاهی در مورد تبعیض مثبت در گروه های هدف مطلوب نیست. اگرچه برنامه های ضد فقر با حمایت مالی مرکزی برای افرادی که دارای معلولیت هستند وجود دارند اما مطالعات مختلف نشان می دهد که تعداد افرادی که از این مزایا بهره مند شده اند، کمتر از حد تعیین شده است. قانون تضمین اشتغال روستایی، رزرو برای معلولان را به کلی کاهش داده است. علاوه بر این، اجرای سهمیه رزرو به طور کامل پیش بینی نشده است.

بر اساس سرشماری سال ۲۰۰۱، ۹۳۰۱ زن دارای معلولیت وجود داشتند که ۴۶/۴۲ درصد از کل جمعیت معلول را تشکیل می دهند. زنان معلول نیاز به محافظت در برابر استثمار و سوء استفاده دارند. حتی در مواردی که قوانین تبعیض آمیز نیستند، زنان و دختران معلول با تعداد زیادی از موارد سوء استفاده در خانواده ها، جوامع و دولت خود روبرو هستند. اگرچه داده های قطعی نادر است، اما شواهدی وجود دارد که نشان می دهد زنان و دختران معلول با بالاترین میزان خشونت و تبعیض نسبت به زنان غیر معلول روبرو هستند.

با این حال، ادارات و سازمان ها مکانیزم هایی را برای جبران شکایت تعیین کرده اند. عملکرد سازمان های دولتی با توجه به اجرای سه درصد رزرو برای افراد دارای معلولیت در مشاغل مؤسسات دولتی کاملاً ناپسند است. عوامل مختلفی برای تخصیص روند اجرای مقررات رزرو مشخص شده است و برخی پیشنهادات نیز ارائه شده است. آنچه بیش از هر چیز دیگری لازم است ترویج یک محیط برای توانمندسازی معلول است. همچنین نیاز به تغییر ذهنیت جامعه و همچنین کلیه افراد درگیر در فرآیند استخدام وجود دارد. فقط در این صورت راه های اشتغال برای افراد معلول قابل افزایش است. لذا، این سیاست ها باید آگاهانه نیازهای افراد دارای معلولیت را

در نظر بگیرند. نمونه‌هایی از قوانین در سطح بین‌المللی و ملی برای تضمین حقوق برابر افراد معلول برای مشارکت در کار غیر رسمی وجود دارد. فرصت‌های شغلی برای افراد دارای معلولیت باید متناسب با مجموعه فرهنگی و اجتماعی آنها باشد تا ادغام آن‌ها در داخل جامعه بیشتر به خطر نیفتد. در عین حال، ضرورت آموزش جامعه نیز برای مقابله با تبعیض و انزوای افراد معلول ضروری است.

جالب اینجاست که حتی رزرو سه درصدی که برای معلولین در برابر پست‌های مشخص شده در ادارات دولتی، شرکت‌ها و نهادهای خودمختار فراهم شده است صمیمانه اجرا نمی‌شود. از این رو، نیاز به اصلاح مفاد قوانین مربوط به منظور گسترش تسهیلات رزرو در کلیه پست‌ها وجود دارد. برای مقابله با موارد قربانی شدن افراد دارای معلولیت در روند انتخاب/استخدام باید مقررات سختگیرانه و مجازاتی در مورد استفاده بیش از حد از سوء استفاده در فرایند انتخاب/استخدام اعمال شود. با توجه به وسعت این گونه تبعیض‌ها، لازم است که در هر کمیته استخدام، یک عضو متخصص به طور اجباری از بین افراد معلول باشد. نماینده کمیساریای معلولین باید این اختیار را داشته باشند که یادداشت مخالفت را به رئیس کمیته انتصاب و همچنین رئیس وی ارسال کند. از این رو، افراد معلول باید در فرایند انتخاب حرفی بزنند تا شفافیت بیشتری داشته باشند و با استفاده از انتصاب مقامات، امکان سوء استفاده را از بین ببرند. از این رو، ارزیابی دقیق نیازها باید با توجه به تفاوت‌های جنسیتی، عرف، سن، وضعیت تأهل و غیره بر اساس اولویت انجام شود.

### نتیجه‌گیری

افراد دارای معلولیت و کسانی که به آنها اهمیت می‌دهند، باید اطمینان حاصل کنند که تبعیض غیرقانونی است و موانع نیز به همان اندازه از وضعیت جسمی و همچنین از دیدگاه افراد عادی برداشته می‌شود. سیاست‌های تبعیض مثبت در هند تاریخ بسیار طولانی تری نسبت به ایالات متحده دارند و از نظر قانون اساسی تضمین شده‌اند (برای گروه‌های هدف) و به صورت سهمیه در مشاغل دولتی، مؤسسات آموزشی و کرسی‌های انتخاباتی در هر سطح از دولت وجود دارند. در آمریکا، این برنامه حدود ۴۰ سال قدمت دارد، که از نظر قانون اساسی تضمین نشده است و روش سهمیه‌بندی نیز منتفی است. نقطه قوت برنامه تبعیض مثبت در هند این است که در

قانون اساسی تصریح شده است و نمی‌توان آن را به صورت قانونی به چالش کشید و عملاً غیر قابل برگشت است. در نظام حقوقی ایران اما هنوز راه بسیاری تا تحقق حقوق معلولان به ویژه در زمینه استخدام باقی است. آموزش و ایجاد مهارت‌های شغلی به معلولان، ایجاد زمینه‌های تأمین استقلال و فراهم‌سازی بیمه اجتماعی و درمانی معلولین تحت پوشش، تشکیل گروه‌های خودیار افراد معلول و خانواده آنها، فعالیت‌های هنری، مذهبی، ورزشی و اوقات فراغت برای معلولان و پیگیری اجرای قوانین مرتبط با حقوق معلولان از جمله اقدامات توانمندسازی معلولان در ایران به شمار می‌رود. جلب اعتماد افراد جامعه به توانایی‌های معلولان مهمترین هدف از فرآیند توانمندسازی حرفه‌ای و شغلی این قشر از جامعه است. هر اندازه در جلب اعتماد جامعه و کارفرمایان موفق‌تر عمل شود، فرآیند توانمندسازی کارآمدتر می‌شود. قانون حمایت از حقوق معلولان مصوب ۱۳۹۶ در کشور به مسائلی مانند مناسب‌سازی، دسترس‌پذیری و تردد و تحرک، خدمات بهداشتی، درمانی و توانبخشی، امور ورزشی، فرهنگی، هنری و آموزشی، کارآفرینی و اشتغال، مسکن، فرهنگ‌سازی و ارتقای آگاهی‌های عمومی، حمایت‌های قضایی و تسهیلات مالیاتی، معیشت و حمایت‌های اداری و استخدامی و برنامه‌ریزی، نظارت و منابع مالی پرداخته است. ماده ۱۰ قانون جدید حمایت از معلولان مصوب ۱۳۹۶ گام مهمی در زمینه اشتغال معلولان برداشته است با این حال هنوز مهمترین مشکل در زمینه استخدام معلولان، اجرا نشدن قانون و فراهم نبودن اعتباری است که در قانون مذکور به آن اشاره شده است.

## منابع

۱. بیگدلی، محمدرضا (۱۳۸۵). «حقوق کودک و کودک معلول در قوانین داخلی و بین المللی»، مجله تعلیم و تربیت استثنایی، شماره ۵۸، صص ۲۸-۳۲.
۲. پروین، خیرالله و حسن آبادی، مسعود (۱۳۹۸). «حق بر استخدام معلولان در دستگاه‌های اجرایی ایران با تأکید بر بررسی موردی آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری»، فصلنامه حقوق اداری، سال ششم، دوره ۱۸، صص ۹-۳۱.
۳. توسلی نائینی، منوچهر و کاویار، میرحسین (۱۳۸۷). «تأملی بر حقوق معلولان از منظر کنوانسیون حقوق معلولان و سایر اسناد بین المللی»، مجله حقوق خصوصی، شماره ۱۳، صص ۵۱-۸۲.
۴. زرنشان، شهرام (۱۳۸۷). «سازوکارهای حمایت از حق اشتغال اشخاص دارای معلولیت در حقوق ایران و اسناد بین المللی حقوق بشر»، مجله پژوهش‌های حقوقی، سال هفتم، شماره ۱۳، صص ۲۵۷-۲۳۷.
۵. السان، مصطفی (۱۳۸۳). «حقوق بشر و حقوق کارگران معلول در مقررات داخلی و بین المللی»، مجله رفاه اجتماعی، شماره ۱۳، صص ۸۰-۵۷.
۶. شریفی طرازکوهی، حسین؛ قره باغی، عبدالله (۱۳۸۹). «تحلیل قاعده منع تبعیض نسبت به اقلیت‌ها در حقوق بین الملل»، حقوقی بین المللی، شماره ۴۲، صص ۱۴۶-۱۲۱.
۷. عراقی، عزت‌الله، رنجبران، امیرحسین (۱۳۹۱). تحول حقوق بین المللی کار، چاپ اول، تهران: مؤسسه کار و تامین اجتماعی.
۸. مرادزاده، حسن (۱۳۹۵). کنوانسیون بین المللی حقوق معلولین و اجرای آن در ایران، چاپ اول، تهران: شهردانش.
۹. نباتی، نگار (۱۳۸۹). حمایت از اشخاص دارای معلولیت در نظام بین المللی حقوق بشر، چاپ اول، تهران: موسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی.
10. Acemoglu, D. and Joshua A2001). Consequences of Employment Protection? The Case for the Americans with Disabilities Act, Journal of Political Economy, 109 (5), pp. 915-957.
11. Barnes, C. and Mercer, G. (2003). Disability, Cambridge: Polity Press.
12. Baylies, C (2002). Disability and the notion of human development:



- questions of rights and capabilities, *Disability and Society*, 17(7), pp. 725-739.
13. Bradley, E. J. et al (2004). the impact of involuntary job loss on those disabled by society: a pilot study to encourage effective participation, *Disability & Society*, May, 19 (3), pp. 245-258.
  14. Brutus, S., Parra, L.F., Hunter, M., Perry, B., & Ducharme, F. (1998). Attitudes toward affirmative action in the United States and Canada. *Journal of Business and Psychology*, 12(4), 515-533.
  15. Dutta, A., Gervev, R., Chan, F., Chou, C, & Ditchman, N. (2008). Vocational rehabilitation services and employment outcomes for people with disabilities: A United States Study. *Journal of Occupational Rehabilitation*, 18, 326-334.
  16. Gostin, L. O. Burris, S. and Zita Lazzarini (1999) *The Law and the Public's Health: A Study of Infectious Disease Law in the United States*, Colum. L. Rev. vol. 99, pp. 59-118.
  17. ILO (2003). *India: Country Profile Employment of People with Disabilities: The Impact of Legislation (Asia and the Pacific)*, prepared by the ILO in Focus Programme on Skills, Knowledge and Employability in the Framework of a project funded by Development Cooperation Ireland (Geneva: March).
  18. Welch, P. and Palames, C. (1995). A brief history of disability rights legislation in the United States. Retrieved from <http://www.udeducation.org/resources/readings/welch.asp>
  19. West Publishing Company (1998). *West's encyclopedia of American law*, Minneapolis, West Pub.