

سلسلة الدراسات الاجتماعية
العدد (٦٨)

اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة
بين متطلبات التنفيذ والرصد الفعال

الدكتور مهند العزة
خبير دولي في حقوق الانسان
وحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة

المحتويات

الصفحة

٨-٧	تقديم المدير العام
١٤-٩	مقدمة المؤلف
٨٠-١٥	الفصل الأول - اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة: النفاذ والتنفيذ
١٤٦-٨١	الفصل الثاني - قراءة تحليلية مقارنة في اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة مقارنة بأحكام الشريعة الإسلامية
٢٢٨-١٤٧	الفصل الثالث - العقد العربي للإعاقة في الميزان: "مدى فاعلية النصوص وآفاق التطبيق"
٢٣٠-٢٢٩	المراجع

* * *

مقدمة المؤلف

ليس أصعب على أمة أو شعب ما، أن يتحول في عقيدته ومعتقداته من مفاهيم وقيم استقرت في ضميره الجمعي وغدت مرتكز سلوكياته وتوجهاته المُعبر عنها في كل ما يطبق من ممارسات وما يُتخذ من مبادرات في مجال ما، إلى مفاهيم وقيم جديدة لم تتجذر في ثقافته وسياقه التراثي العام. وقد احتدم الجدل ولا يزال بين علماء الاجتماع وفقهاء القانون ومتخصصو علم الاجتماع القانوني حول بداءة وحقيقة تأثير وتأثر القانون والظاهرة بعضهما ببعض. ففي حين مال اعتقاد البعض إلى أن القوانين هي انعكاس للظواهر والسلوكيات الاجتماعية التي ترسخت معتقداً وممارسة، رأى البعض الآخر أن القانون هو صاحب اليد العليا في التأثير ومنطلق التغيير بحيث تتشكل الظواهر الاجتماعية وتتحول وفقاً لما أَراده الشارع وعبر عنه نصوصاً وأحكاماً.

وأياً ما كان من أمر الخلاف هذا الذي يضيق المقام عن الخوض في عميق تفصيله وتعقيدات تأويله، فإن مبتغى المقال ومنتهى المنال أن التشريع أياً كان مصدره هو إيداناً بانطلاق مرحلة من التغيير في اتجاه محدد وصولاً إلى غاية بعينها رمى إليها صانع القرار قصداً ومسلكاً من خلال تلك الأداة السحرية النازمة للحياة العامة وشؤون الأفراد ألا وهي القاعدة القانونية بخصائصها العريقة الدقيقة. وبهذا المعنى، فإن القانون في مجال سريانه الحيوي يطوي ما سبقه ويحكم ما لحقه، فمن تنكب دربه كان نصيبه التخبط ثم الجمود، ومن واكب ركبه فقد استبانت له سبيل التحرك شطر الغرض المنشود.

ولما كانت قضايا الإعاقة من أكثر المسائل التي تخضع للهوى وما تراكم من موروث ومعتقد اجتماعي مرتكزه التمييز والصور النمطية السلبية، فإنه كان لا بد من ظهور حراك مدني ضاغط بغية إحداث تحول في التوجه والمنظور في التعاطي مع قضايا الإعاقة. وقد تمخض هذا الحراك على مدار عقود عن إنجاز اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة التي تبنتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في كانون أول ديسمبر ٢٠٠٦ ودخلت حيز النفاذ في أيار مايو ٢٠٠٨ مع إيداع المصادقة رقم عشرين على الاتفاقية لدى الأمانة العامة للأمم المتحدة.

وقد شكلت الاتفاقية نقطة تحول في الفلسفة والمفاهيم التي تقوم عليها السياسات والبرامج والخطط التي تتعاطى مع قضايا الإعاقة على المستويات المختلفة، فبات من المستقر عليه أن التوجه القائم على الحقوق الذي ينظر إلى الإعاقة على أنها حالة متغيرة من تداخل وتفاعل العوامل الشخصية والعوائق البيئية بمعناها الواسع هو النموذج الذي يجب أن يشكل الإطار النظري والفلسفي للتشريعات والسياسات والخطط والبرامج الدولية والإقليمية والوطنية على حد سواء.

وقد يرى البعض أن ما جاءت به اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة يمثل تطبيقاً لتأثير التشريع في الظاهرة إنشاءً وإلزاماً حيث أن الاتفاقية إنما تدفع باتجاه تغيير ما هو قائم من مفاهيم وفهم حول قضايا الإعاقة. ومع ذلك، فرب قائل يقول إن ما جاءت به الاتفاقية من ضرورات التحول إنما هو نتاج لتبلور الظاهرة وتحول المفاهيم شيئاً فشيئاً منذ عقد الثمانينيات حيث ظهرت مبادرات وخطوات عديدة تشير

إلى أن ثمة تحول في الفلسفة في النظر إلى قضايا الإعاقة. ومهما كان من أمر هذه الفرضيات والافتراضات من جانبنا، فإن الثابت أن اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة قد فرضت واقعاً جديداً على الصعيد المعرفي والقيمي والتقني في حلبة الإعاقة لا بد للدول من معاشته والتعايش معه.

وقد كانت استجابة الدول العربية وبخاصة دول مجلس التعاون ملحوظة السرعة في تبني الاتفاقية والمصادقة عليها ونشرها في الجرائد الرسمية لكل دولة، الأمر الذي يعكس ولو من الناحية النظرية إرادة سياسية على مستوى القمة للمضي في ركب التحول والتغيير الذي جاءت به الاتفاقية في مبادئها العامة وأحكامها التفصيلية.

وواقع الأمر أن استقراء ما اتخذته بعض الدول العربية من مبادرات في محاولتها الانسجام ومبادئ وأحكام الاتفاقية تشير بجلاء إلى وجود تنازع شديد بين ما ترسخ من مفاهيم وتوجهات طبية رعائية نمطية حول الأشخاص ذوي الإعاقة وقضاياهم، وما تضمنته الاتفاقية من توجهات ومبادئ وأحكام شمولية تدفع باتجاه التحول إلى النهج القائم على الحقوق في النظر والتعاطي مع قضايا الإعاقة ورصد انتهاكات حقوق المعنيين بها. فالعديد من المبادرات الاستباقية والمواكبة لتبني اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لم تحمل من عناصر التحول إلى النهج الحقوقي إلى مسميات وصياغات لا تسمن ولا تغني من جوع حيث بقي التشخيص الطبي والمنظور الخدماتي الرعائي هو سيد الموقف في تلك المبادرات.

اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة النفاذ والتنفيذ

مقدمة:

يعد مبدأ سيادة الدولة من الركائز التي يقوم عليها سلطان الحكومات، وعنوان إيهابها، وصمام منعتها في مواجهة أي تدخل محتمل في شؤونها الداخلية. وهذا المبدأ ذاته شكل ولا يزال عقبة كؤوداً، طالما حاول فقهاء القانون الدولي فكّ تعقيداتها، بغية تفعيل قواعد القانون الدولي وجعلها ترتقي إلى مصاف القاعدة القانونية المعروفة بعموميتها وتجريدها وإلزامها المستمد من عنصر الجزاء بمعناه الواسع المقترن بها.

وعلى الرغم من أن القانون الدولي قديم في وجوده، عريق في أعرافه ومبادئه، إلا أن إشكالية نفاذه وإلزامه على الصعيد الداخلي لا تزال مسألة تقف عندها النظريات الفقهية ومحاولات التأسيس والتحليل القانونية حائرة في حين، قليلة الحيلة في أحيان. فكيف يستقيم مبدأ سيادة الدولة بما يتضمنه من غلبة سلطان الدولة وعلو إرادتها في الداخل على أي إرادة أو سلطة خارجية، وخضوع تلك الدولة لنصوص وأحكام صادرة عن المجتمع الدولي، دون أن يقدر في هذا التضاد الظاهر للعيان أن الدولة إذ تخضع لمثل هذه الأحكام وتلكم النصوص، إنما تلزم نفسها بما ساهمت في إيجاده وسنّه من حيث كونها طرفاً مفاوضاً وعضواً في المجتمع الدولي الذي أصدر تلك النصوص والأحكام؟ فلا ينهض حجة ولا يصح جواباً على هذه المسألة أن كون الدولة طرفاً مفاوضاً في اتفاقية ما، يجعلها بالضرورة جهة إصدار للنص الدولي، ومن ثم يغدو

التزامها به أمراً بديهيّاً مسلماً به. فالمساهمة في عملية المفاوضات واقتراح التعديلات وطرح الصياغات، كلها أمور لا تستوجب حتماً وواقعاً تصنيف الدولة على أنها صاحبة قرار في تبني اتفاقية ما أو أنها جهة إصدارها، فهي -أي الدولة- مجرد طرف وعنصر في عملية أطرافها كثر، تتباين قوتهم وسطوة تأثيرهم ومركزية دورهم في عملية صنع القرار على الصعيد الدولي.

هذا من جهة، ومن جهة أخرى، ما عساها أن تكون الضمانات التي يمكن الركون والاطمئنان إليها لإلزام الدولة بنصوص وأحكام صاغتها مجموعة من الدول المتناظرة -من الناحية النظرية على الأقل- في السيادة والاستقلال؟

إن هذا ما دفع فقهاء القانون الدولي والقانون الدستوري إلى وضع سلم تشريعي يصنف النصوص القانونية، بحسب قوة إلزامها وفقاً لطبيعتها وجهة إصدارها. فالقانون يعلو اللوائح التي تعلو بدورها على التعليمات والقرارات، ويعلو هذه جميعاً، بما فيها القانون، نصوص الدستور. أما النصوص الدولية التي صادقت عليها الدول، فثمة خلاف بين فقهاء القانون بشأنها، فهل تعلو الدستور أم يعلوها؟ ودون الاستغراق في هذا الجدل الفقهي، على أهميته، فإننا نكتفي هنا بالإشارة إلى أن المذهب الراجح يميل إلى تغليب النصوص الدستورية على سواها من النصوص الأخرى، ولو كانت نصوصاً دولية ملزمة.

ويثور التساؤل حول مدى جدوى النصوص الدولية مع مُكنة أن تتعلل الدولة في كل مرة تنتصل فيها من التزاماتها الدولية بتعارض تلك

النصوص مع دساتيرها. فقد يبدو الأمر والحالة هذه، كأنه ضرب من اللغو الذي يجب تنزيه الشارع الدولي عنه.

وواقع الأمر أن فصل الخطاب في هذه المسألة إنما يكمن في ما تعارفت الدول عليه، وما ركنت إراداتها إليه من عُرف تواتر عليه العمل، ومر على إعماله ربح من الزمن وحقب من الأجل، فبات المعروف عرفاً كالمشروط شرطاً في ما بين الدول، من ضرورة احترام النص الدولي وإنزاله منزلة النص الوطني ظاهر الإيهاب واجب الاحترام والاستصحاب. وتأكيداً على هذا المعنى، وإدراكاً من الدول الأعضاء في المجتمع الدولي لأهمية هذا الأمر ودقته، فقد تم تبني اتفاقية دولية تعالج وتنظم التزامات الدول المترتبة على اتفاقيات أو معاهدات ثنائية أو متعددة الأطراف، ذلك كله وفقاً للتفصيل الوارد في اتفاقية فيينا ١٩٦٩م الخاصة بنظام الاتفاقيات الدولية، ووجوب احترام ما تقضي به القاعدة الدستورية -التي تتبناها الغالبية العظمى من دول العالم- التي تقضي بأن النص الدولي متى صادقت عليه الدولة بإرادتها الحرة المستتيرة غداً جزءاً غير منفصم العرى عن منظومة تشريعها الوطني، وأحكامه ملزمة واجبة الإنفاذ والإعمال، وما خالفه منسوخ واجب الإبطال^(١). والقول بغير ذلك سوف يجعل من إرادة المجتمع الدولي، الذي يشكل مجموع إرادات الدول مجتمعة، لغواً لا يستقيم وجمال القانون ورفعة مقامه.

^(١) http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf

أثر مبدأ سيادة الدولة على قوة نفاذ النص الدولي:

إذا كان صحيحاً ما سلف ذكره من علو النص الدولي على النصوص الوطنية متى تمت المصادقة عليه، وسرى نصاً وطنياً ينسخ ما عارضه ويعدّل ما يخالفه في بعض أحكامه، فإن مبدأ سيادة الدولة له أثر مثبت سابق على هذه المرحلة، قد ينال من النص الدولي قبل تبنيه من جانب الدولة، وإصباغها عليه صفة النص الملزم واجب التطبيق على الصعيد الداخلي. وهذا يحدث في مرحلتين محددتين:

أما الأولى، فهي مرحلة صياغة النص وإقراره على الصعيد الدولي، حيث تدلي كل دولة بدلوها تعديلاً وحذفاً وتأويلاً. فكلما عرض نص استشعرت إحدى الدول فيه حكماً قد يمس، من قريب أو بعيد، بإحدى الثوابت الاجتماعية أو الاقتصادية أو السياسية فيها، سارعت إلى اقتراح تعديل ذلك الحكم أو إلغائه أو إعادة صياغته، ليتماشى مع مصلحتها العليا التي يشكل دستورها الوطني سقفها وسياس حماها.

وأما المرحلة الثانية، فهي خطوات المصادقة على النص الدولي، إذ يعترف القانون الدولي للدول الأطراف في أي اتفاقية دولية، بحق التحفظ على أي حكم وارد فيها، متى قدّرت الدولة الطرف أن هذا الحكم يتعارض مع إحدى مصالحها العليا اقتصادية كانت أو سياسية أو اجتماعية، أو إذا كان فحوى ذلك الحكم يتناقض ومبادئ النظام العام والآداب السائدة فيها. والتحفظ هو إعلان من جانب الدولة عن عدم سريان حكم ما في الاتفاقية في حقها دون أن يخل ذلك بسريان باقي

أحكام الاتفاقية في جانبها، ودون أن يؤثر ذلك في سريان ذات الحكم المتحفظ عليه في جانب الدول الأخرى التي لم تتحفظ عليه.

والتحفظ بهذا المعنى، له ضوابط ومعايير تحكمها اتفاقية فيينا التي سبقت الإشارة إليها. ومن أهم تلك الضوابط، عدم إخلال التحفظ وتعارضه مع أهداف الاتفاقية والغرض من إصدارها. وفي هذا الجانب، فإنه يجب تفسير غرض الاتفاقية وأهدافها في ضوء تحليل الحكم الوارد عليه التحفظ، وتحليل ما قد يترتب عليه من تعطيل للمبادئ والالتزامات العامة المنصوص عليها في الاتفاقية وروح نص هذه الأخيرة. فإن وجد أن التحفظ يمس بأي من تلك العناصر والمكونات، وقع باطلاً مستلزماً رده والطعن عليه بالطرق كافة.

وفي هذا الصدد، يعطي القانون الدولي للدول الأطراف في اتفاقية ما حق الاعتراض على أي تحفظ صادر عن دولة طرف، متى كان هذا التحفظ ماساً بغرض الاتفاقية أو أهدافها أو روحها التي تستشف من مبادئها ومرتكزاتها. وقد شهدت اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة تطبيقات عدة لمثل هذه التحفظات والاعتراضات، ومن ذلك: الاعتراضات التي سجلتها العديد من الدول مثل: إسبانيا والسويد وهولندا وغيرها، على التحفظ الذي أعلنت عنه السيلفادور وأودعته لدى الأمم المتحدة مع وثيقة التوقيع على الاتفاقية، وأكدت عليه حينما صادقت عليها، حيث جاء في هذا التحفظ: أن السيلفادور تنضم إلى اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في حدود، مع عدم الإخلال بالمبادئ والأعراف