

حلول
للسياسات
البديلة



ورقة خلفية

تحسين ظروف عمال الخدمة المنزلية في مصر

فبراير 2022

ورقة خلفية تحسين ظروف عمال الخدمة المنزلية في مصر

مشروع "حلول" للسياسات البديلة

113 شارع القصر العيني

صندوق بريد 12511

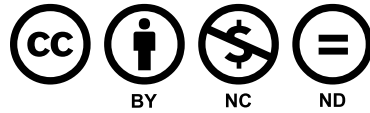
القاهرة- رمز بريدي: 11511

مصر

+02 2797 6970

<http://aps.aucegypt.edu> – solutions@aucegypt.edu

هذا المُصنَّف مرخص بموجب [رخصة المشاع الإبداعي نسب المُصنَّف - غير تجاري -](#)
[منع الاشتقاق 4.0 دولي](#).



أعدت هذه الورقة ندى وهبة، باحثة مستقلة، حاصلة على الماجستير في علم الأجناس من
جامعة الدراسات الشرقية والإفريقية بلندن، تحت إشراف سهى عبد العاطي، نائب مدير المشروع

طول للسياسات البديلة مشروع بحثي بالجامعة الأمريكية بالقاهرة معني بتقديم مقترحات سياسات عامة للتعامل مع أهم التحديات التي تواجه المجتمع المصري عن طريق عملية بحثية متعمقة ودقيقة واستشارات موسعة مع مختلف القطاعات المعنية. ويقدم المشروع حلولاً مبتكرة ذات رؤية مستقبلية لدعم مجهودات صناع القرار في تقديم سياسات عامة تهدف لتحقيق التنمية العادلة.

الآراء والمقترحات المقدمة من مشروع «طول للسياسات البديلة» البحثي خاصة بفريق المشروع ولا تعكس آراء ومواقف الجامعة الأمريكية بالقاهرة. لأي استفسارات أو أسئلة خاصة بأنشطة المشروع، يرجى مخاطبة فريق المشروع مباشرة.

المحتويات

1. مُقدّمة	6
2. معلومات أساسيّة	7
1.2. الصورة الأكبر: إعادة التفكير في الرعاية	7
2.2. اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم C189	10
3.2. عمال الخدمة المنزلية في مصر	11
4.2. خصائص العمل في الخدمة المنزلية	12
3. المعايير العالمية وتحديات التنفيذ وأفضل الممارسات	14
1.3. ظروف العمل	14
1.1.3. التأمين الاجتماعي	15
2.1.3. الحد الأدنى للأجور	17
2.3. التنظيم النقابي	18
1.2.3. محاولة إنشاء النقابة في عام 2012	19
2.2.3. حرية تكوين الاتحادات النقابية والمفاوضة الجماعية في مصر	20
3.2.3. نماذج التنظيم النقابي	20
3.3. الامتثال	23
1.3.3. تفتيش العمل	24
4. أسئلة بشأن السياسات	25
5. المراجع	27

1. مُقَدِّمة

الخدمة المنزلية ليس "عملاً لائقاً" (Jureidini, 2009). كما لا يغطي مشروع قانون العمل الجديد قيد المناقشة حالياً في البرلمان عمال الخدمة المنزلية، لكن تم تقديم مشروع قانون منفصل¹ ينظم العمل في الخدمة المنزلية إلى البرلمان في مارس الماضي (Youn7, 2021).² وفي حالة الموافقة عليه، ستكون هذه هي المرة الأولى التي يتم فيها الاعتراف بالعمل في الخدمة المنزلية بوصفه عملاً خاضعاً للوائح وقوانين الدولة، بعد عقد من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم C189 التي وضعت العمل في الخدمة المنزلية على قدم المساواة مع جميع أشكال العمل بأجر الأخرى ومنحت عمال الخدمة المنزلية نفس الحقوق التي يحصل عليها جميع العمال بأجر الآخرين. وقد صادقت خمس وثلاثون دولة على الاتفاقية حتى الآن، معظمها في أمريكا اللاتينية، غير أنه لم تصدق عليها مصر ولا أي دولة أخرى في الشرق الأوسط (ILO, 2021b).

تنظر هذه الورقة في إطار الحماية الدولية الذي يدعم العمل في الخدمة المنزلية بهدف تسليط الضوء على إصلاحات السياسات اللازمة لتحسين ظروف عمال الخدمة المنزلية في مصر. تهدف هذه الورقة أيضاً إلى إضافة مجموعة صغيرة جداً من الأبحاث حول هذا الموضوع في مصر، وإلقاء الضوء، في خطوة طال انتظارها، على هذه القضية واغتنام الفرصة التي يوفرها مشروع القانون لتناول حقوق عمال الخدمة المنزلية. إضافة إلى ذلك، تبدأ الورقة في وضع المشكلات التي يواجهها عمال الخدمة المنزلية في السياق الأوسع لانخفاض قيمة أعمال الرعاية. ومن خلال استكشاف ما يمكن أن تعنيه إعادة التفكير في الرعاية تماماً، ستنال الورقة بالضرورة الموضوعات ذات الصلة

يُنظر إلى عمل الرعاية على مر التاريخ على أنه "عمل بدافع الحب"، لا سيما عندما يتم إجراؤه في المساحة الشخصية الخاصة داخل المنزل، ومن ثم لا يظهر هذا العمل على المستوى المرئي. وعلى الرغم من أنه لا يُعترف بقيمة هذا العمل الإنتاجية ومساهمته في الاقتصاد (Bunting, 2021) فإنه، كما تصفه "آي-جين-بو"، "العمل الذي يجعل جميع الأعمال الأخرى ممكنة" (Poo, 2018).

وبدلاً من أن يتم التعامل معها على أنها مسؤولية مشتركة في سبيل الاعتراف بدورها في أداء الاقتصاد فإن أعمال الرعاية المنزلية إما أن تتحملها النساء بشكل غير متناسب على هيئة عمل غير مدفوع الأجر أو يتم إسنادها إلى نساء من ذوات الدخل المنخفض والفئات المهمشة الأخرى التي تؤدي العمل في الخدمة المنزلية مقابل أجر، ويحدث ذلك في كثير من الأحيان في ظروف قاسية. يُقدّر عدد عمال الخدمة المنزلية، الذين يمثلون محور مناقشة هذه الورقة، بـ 75.6 ملايين على مستوى العالم (International Labour Organization [ILO], 2020). يعمل هؤلاء العمال في عزلة خلف أبواب مغلقة، ومن ثم فهم معرضون بشكل خاص للاستغلال وغالباً لا تشملهم قوانين العمل. ففي مصر، على سبيل المثال، تستبعد المادة 4 من قانون العمل (القانون رقم 12 لسنة 2013) صراحةً عمال الخدمة المنزلية من نطاقها التنظيمي، وتُفردهم باعتبارهم "استثناء" بسبب "العلاقات القوية التي تنمو بين الخادم وصاحب العمل". وسعيًا لوضع إطار لهذه العلاقة على أنها رابط شخصي وخاص بدلاً من علاقة عمل تقليدية، يلمح القانون إلى أن العمل في

1 يمكنك الاطلاع على نسخة من مشروع القانون هنا: <https://tinyurl.com/2r546w3y>. في حين تشجع منظمة العمل الدولية على ضمان الحماية القانونية لعمال الخدمة المنزلية، غير أنها تترك للدول تحديد ما إذا كان ينبغي أن يندرج هؤلاء العمال تحت مظلة قانون العمل الوطني أو يخضعون للوائح وتنظيم تشريع منفصل. وفي حالة اللجوء للخيار الثاني، يوصى بشدة أن توضح الدولة العلاقة بين الإطارين التنظيميين. لمزيد من المعلومات، يُرجى مراجعة: <https://cutt.ly/HOGTWYi>

2 مشروع القانون المُقدم في مارس 2021 هو أحد المشاريع الذين يهدفان إلى تنظيم العمل المنزلي وتم عرضهما على البرلمان في عام 2021. وتم تقديم مشروع القانون الثاني في ديسمبر 2021 (كما ورد هنا: <https://tinyurl.com/ydm89388>). لا توجد تحديثات بشأن أي من هذين المشروعين في البرلمان حتى الآن. تستخدم هذه الورقة مشروع قانون مارس 2021 كمثال لما يمكن أن يبدو عليه التنظيم القانوني للعمل المنزلي في مصر، وكأساس يمكن استخدامه للبناء عليه لصياغة قانون يتوافق مع المعايير الدولية ويراعي السياق في مصر.

جهودًا كبيرةً لتحسين ظروف عمال الخدمة المنزلية على مدى العقد الماضي، ستعرض هذه الورقة التحديات الرئيسية أمام تحقيق ظروف أفضل وأفضل الممارسات العالمية، وتكييفها مع الوضع الحالي في مصر والاستفادة من مشروع القانون المقترح كأساس للبناء عليه.

مثل تحسين مشاركة المرأة في القوى العاملة والتمكين الاقتصادي للمرأة وعمل المرأة غير الرسمي والفئات الأكثر هشاشة. وباستخدام المعايير المنصوص عليها في اتفاقية منظمة العمل رقم C189 كدليل توجيهي للتشريع والبناء على تجارب الدول التي صادقت على الاتفاقية أو بذلت

2. معلومات أساسية

1.2. الصورة الأكبر: إعادة التفكير في الرعاية

في انخفاض قيمة أعمال الرعاية، وينبغي أن يكون تحسين ظروفهم جزءًا من مشروع أكبر لإعادة التفكير في الرعاية.

تجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن خدمات الرعاية المتوافرة حاليًا في مصر غير كافية نسبيًا مقارنةً باحتياجات الرعاية، فوفقًا لتقديرات البنك الدولي لعام 2020، كان هناك ما يقرب من 64 مُعالًا لكل 100 شخص في سن العمل. ويُشار إلى ذلك باسم نسبة الإعاقة، التي تقارن عدد الأطفال (0-14 سنة) وعدد المسنين (15-64 سنة) مع السكان في سن العمل (15-64 سنة). وهذه نسبة عالية نسبيًا مقارنةً بالمتوسط العالمي البالغ 55 معالًا لكل 100 شخص في سن العمل (World Bank, 2019).

يشير اقتصاد الرعاية إلى قطاع الاقتصاد، سواء كان خاصًا أو عامًا، الذي يهتم بتقديم الخدمات، مدفوعة الأجر أو غير مدفوعة الأجر، بهدف رعاية وتكاثر سكان المستقبل. ويضم هذا الاقتصاد نوعين من الأنشطة: أعمال الرعاية المباشرة وغير المباشرة. تُشير أعمال الرعاية المباشرة إلى أنشطة الرعاية الشخصية وجهًا لوجه، مثل رعاية الأطفال أو المسنين أو الأشخاص ذوي الإعاقة، أو تقديم الرعاية الصحية والتعليم. أما أنشطة الرعاية غير المباشرة، فتُكمل تقديم الرعاية المباشرة وتتضمن التنظيف والطهي وغسيل الملابس أو غيرها من المهام المنزلية (Duffy, 2007)؛ (Razavi, 2007). وعندما يتم أداء أعمال الرعاية في المنزل، تكون إما غير مدفوعة الأجر وتترك إلى حد كبير للنساء أو يتم إجراؤها بواسطة عمال الخدمة المنزلية الذين غالبًا ما يكونون من المجتمعات المهمشة اجتماعيًا (Addati et al., 2018).

وفيما يتعلق بخدمات الرعاية، يتوافر عرض محدود من منشآت رعاية الأطفال وعرض محدود أكثر من خدمات رعاية المسنين. ولتحليل ذلك بشكل أكبر، فإنه بدايةً من عام 2017، كان هناك ما يقرب من 11,250 منشأة لرعاية الأطفال تقدم التعليم قبل الابتدائي لعدد 1,244,052 طفلًا تتراوح أعمارهم بين 4-6 سنوات، بمعدل قيد يبلغ نحو 26%، مقارنةً بالمعدل العالمي البالغ 61%. بالنسبة إلى الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 0-3 سنوات فإن الخدمات محدودة بدرجة أكبر حيث تخدم 220 حضانة مُسجّلة نحو 847,423 طفلًا بمعدل قيد يبلغ 8%. وتعتبر احتياجات رعاية المسنين هي الأقل من حيث الاهتمام بها إذ لا يوجد سوى 2% فقط من المسنين مسجلين في 169 منشأة رسمية من منشآت رعاية المسنين في مصر، وهذا مثير للقلق لا سيما عند النظر إلى أن المسنين (65+) ومن يقتربون منهم عمرًا هما أسرع فئتين عمريتين نموًا في مصر. ويتناسب ذلك مع الاتجاه العالمي الذي

من ناحيتهن، دأبت خبيرات الاقتصاد النسويات على الإشارة إلى مركزية أعمال الرعاية بالنسبة إلى أداء وعمل الاقتصاد على مدى عقود، مع التركيز على تباين طبيعتها الحيوية مع عدم بروزها ومن ثم عدم الاعتراف بها (Razavi, 2007). إن الطبيعة غير المرئية لأعمال الرعاية ليست أحد الأسباب الرئيسية لانخفاض قيمة عمل عمال الخدمة المنزلية وظروف عملهم المزرية فحسب، وإنما تؤثر أيضًا بشكل مباشر على مشاركة المرأة في العمل وبالتالي على الاقتصاد ككل. إن ظروف العمل السيئة لعمال الخدمة المنزلية واستثناءهم من قانون العمل متأصلة وراسخة

من المتوقع أن يتسبب في تحول كبير في الهيكل العمري للسكان حول العالم (Selwaness & Helmy, 2020).

وتُشير الفجوة الكبيرة بين احتياجات الرعاية وخدمات الرعاية إلى اقتصاد أعمى تغيب عنه رؤية ضرورة أعمال الرعاية، ودولة تضع عبء أعمال الرعاية على عاتق الأسر خاصة على النساء اللاتي يُؤدّين في نهاية المطاف الكثير من هذا العمل غير مدفوع الأجر داخل المنزل. ولصيغة هذا الكلام بالأرقام، يُسهم قطاع الرعاية غير مدفوعة الأجر بمبلغ 654 مليار جنيه مصري (73.6 مليارات دولار أمريكي) في الاقتصاد، وذلك وفقًا لتقديرات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء (CAPMAS). يعني ذلك بعبارة أخرى أنه إذا تمّت الاستعانة بمصادر خارجية للقيام بالأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر ودفع أجرها، فستقدر قيمتها بنحو 517 مليار جنيه مصري، أي ما يُمثّل 32.8% من الناتج المحلي الإجمالي لمصر (CAPMAS, 2015). وتُظهر البيانات أنّ معظم هذا العمل غير مدفوع الأجر تقوم به النساء. كما تشير التقديرات إلى أن المرأة المصرية تقضي 22.4% من وقت يومها في الأعمال المنزلية غير مدفوعة الأجر، وهو ما يعادل تسعة أضعاف ما يقضيه الرجال (2.4%)، وهذا بالطبع لا يشمل أعمال الرعاية المباشرة كـرعاية المُسنّين والأطفال فحسب لكنه يشمل أيضًا أعمال الرعاية غير المباشرة (Selwaness & Helmy, 2020).

ولكي نفهم الآثار المترتبة على الاقتصاد نتيجة عدم ظهور هذا العمل ومن ثم عدم الاعتراف به، قد يكون من المفيد إلقاء نظرة عامة موجزة على سوق العمل المصري. بوجه عام، تُعد نسبة مشاركة المرأة في العمل منخفضة جدًا في مصر حيث تصل إلى 21%. وتحتل مصر المرتبة 146 من بين 156 دولة في التقرير العالمي للفجوة بين الجنسين من حيث المشاركة الاقتصادية والفرص (Krafft et al., 2019). وعلى الرغم من أنّ نسبة مشاركة المرأة في العمل كانت منخفضة على مر التاريخ فإن تقلص القطاع العام على مدى العقود الماضية جعل من الصعب على النساء العثور على وظائف تتلاءم مع التزامات أعمال الرعاية الواقعة على أعناقهن. وتُظهر البيانات عن اتجاهات نسبة مشاركة المرأة في العمل قبل وبعد الزواج أن مشاركة المرأة

في القطاع الخاص تبلغ ذروتها قبل عامين من الزواج وتنخفض بمقدار النصف خلال العام الذي يعقب الزواج. وفي المقابل، لا تتأثر مشاركة الإناث في القطاع العام بالزواج، مما يشير إلى أن القطاع الخاص الآخذ في النمو يتصرف بشكل عدائي نحو مشاركة المرأة في العمل. من المهم أن نلاحظ هنا أن التشغيل في سوق العمل بأجر له أثر ضئيل على الوقت الذي تقضيه المرأة في العمل غير مدفوع الأجر في المنزل. وعلى الرغم من أنه لا توجد بيانات حديثة يمكن أن تؤكد ذلك، تشير البيانات من عام 2006 إلى أنه في حين أن النساء غير العاملات يقضين 33 ساعة في الأسبوع في أعمال الرعاية غير مدفوعة الأجر فإن النساء العاملات يقضين 34 ساعة في ذلك، بالإضافة إلى عملهن في سوق العمل بأجر. وهكذا ينتهي الأمر بالنساء اللاتي يشاركن في سوق العمل إلى تحمل ما يُشار إليه بعبء مزدوج، إذا لم يقمن بالاستعانة بمصادر خارجية لأداء العمل المتوقع منهن في المنزل (Selwaness & Helmy, 2020). إن تدني نسبة مشاركة المرأة في العمل هو نتيجة الاقتصاد الذي يزيد عدم استيعابه ليس لاحتياجات ومسؤوليات المرأة فحسب، بل وأيضًا لأعمال الرعاية بشكل عام، والتي يُنظر إليها على أنها مسؤولية فطرية للمرأة وبالتالي تثقل كاهلها بشكل غير متناسب. ومن ثم، يُعد الاستثمار في قطاع الرعاية مدفوعة الأجر خطوةً مهمّةً في الاعتراف بهذا العمل، كما أن تحسين ظروف عمال الخدمة المنزلية، الذين يُشكّلون 18% من القوى العاملة في مجال الرعاية مدفوعة الأجر (ILO, 2020)، هو في حد ذاته تأكيد على أن عملهم ذو قيمة ومفيد للاقتصاد ومن شأنه أن يُطلق مجموعة من الفوائد. ترتبط ظروف العمل الأفضل لعمال الخدمة المنزلية ارتباطًا وثيقًا بجودة أفضل للخدمات المُقدّمة لمن يتلقون الرعاية، وهذا بدوره يحفز الأسر على الاستفادة من هذه الخدمات بدلًا من عمل المرأة غير المدفوع الأجر، مما يوفر الوقت للمرأة بما يتيح لها الانخراط في القوى العاملة مدفوعة الأجر وبالتالي تقليل درجات التفاوت بين الجنسين وإفادة الاقتصاد (UN Women, 2020). كما أنّ غالبية عمال الخدمة المنزلية من النساء أيضًا، ممّا يعني أن الاستثمار سيكون له أثر مضاعف على فرص وظروف عمل المرأة. علاوةً على ذلك، يُمكن أن يُؤدّي تحسين ظروف العمل

في القطاع إلى جذب المزيد من العمالة إليه وخلق فرص عمل وإفادة الاقتصاد ككل. من المهم أيضًا أن نفهم أنّ التأثير النهائي للرعاية التي يتم تحويلها من الدولة إلى العائلات ثم إلى النساء هو تحويل المسؤولية عن هذه الرعاية من النساء ذوات الدخل المرتفع إلى النساء ذوات الدخل المنخفض أو المجتمعات المهمشة كالمهاجرين. وبالتالي، فإنّ ضمان العمل اللائق لعمّال الخدمة المنزلية لا يتعلّق فقط بمعالجة التفاوتات بين الجنسين، بل إنّّه ذو صلة أيضًا بالقضايا المتداخلة للجنس والعرق وعدم المساواة الطبقية.

وبينما يركّز هذا التقرير تركيزًا خاصًا على تحسين ظروف عمّال الخدمة المنزلية، فمن المهم أولًا إعادة التأكيد على أنّ تحسين ظروفهم ليس مسألة منفصلة قائمة بذاتها وينبغي عدم التعامل معها على هذا الأساس. ونظرًا إلى التأثيرات الكبيرة غير المباشرة المترتبة على ذلك، يُمكن (بل ويجب) أن يقترن ذلك بتدابير طموحة أخرى. وللمساعدة في تصور الشكل الذي يُمكن أن يبدو عليه، يوضّح المربع (1) قانون الرعاية في أوروغواي، والذي يُنظر إليه على نطاقٍ واسعٍ على أنه نموذج لإعادة التفكير في الرعاية.

المربع 1:

كيف يبدو نظام الرعاية الشاملة؟

لطالما كانت أوروغواي رائدة في المنطقة والعالم عندما يتعلق الأمر بسياسات الرعاية ومخصصاتها وحركاتها، إذ يهدف نظام الرعاية الوطنية المتكامل (SNIC) الذي تم إنشاؤه مؤخرًا بها إلى إعادة تشكيل الرعاية كمسؤولية مشتركة للدولة والمجتمع والسوق والأسر (Hunt et al, 2018).

واستجابة لضغوط الجماعات النسائية للاعتراف بتكاليف الرعاية غير المرئية، وعد حزب الجبهة العريضة، وهو الحزب الحاكم في أوروغواي من 2005 إلى 2020، بإصلاح شامل لنظام الرعاية (Women in the Informal Economy Globalizing and Organizing [WIEGO], 2013). وكان نتيجة ذلك نظام الرعاية الوطنية المتكامل (SNIC). حدد النظام ثلاثة مجالات ذات أولوية: رعاية الأطفال في السنوات المبكرة؛ ورعاية ذوي الإعاقة والمعاليين والمسنين؛ ودعم مقدمي الرعاية (Hunt et al, 2018).

وقد تم اتخاذ العديد من التدابير في كل مجال من هذه المجالات. أولاً: تم إجراء مسوحات استخدام الوقت لتحديد الدور غير المتكافئ للنساء والرجال في العمل المنزلي غير مدفوع الأجر، واستُخدمت النتائج لزيادة الوعي بالحاجة إلى معالجة أوجه القصور في الرعاية. وتقديرًا لدور الدولة في معالجة أوجه القصور هذه، يوفر النظام الدعم المالي للآباء ذوي الدخل المنخفض الذين قد يحتاجون إلى الاستعانة بخدمات مقدمة بصورة شخصية، سواء في المنزل أو داخل مرافق الرعاية. كما أمر بإنشاء منشآت رعاية شاملة للمسنين و28,000 منشأة دراسية مجانية لمرحلة ما قبل المدرسة لتوفير الإغاثة لأولئك الذين يتوقع أن يقوموا بأعمال رعاية غير مدفوعة الأجر في المنزل. بالإضافة إلى ذلك، تم تمديد إجازة الأبوة وإجازة الأمومة. (Hunt et al, 2018) وعلى صعيد دعم العمال في مجال الرعاية، اتخذت أوروغواي خطوات تقدمية بالفعل. فقد كانت أول دولة تصدّق على اتفاقية منظمة العمل رقم C189، وقد تفاوضت حركة عمال الخدمة المنزلية العريضة، التي بدأت في الستينيات، بالفعل على اتفاقيات للحصول على حقوق إضافية، منها الحق في إجازة مدفوعة الأجر للخضوع لفحص سرطان الثدي، والتعويض عن العمل الليلي، وتخصيص يوم لعمال الخدمة المنزلية في 19 أغسطس كعطلة مدفوعة الأجر (ILO, 2013).

يُشار هنا أن الأمر المثير للإعجاب في أوروغواي ليس فقط نظام الرعاية الخاص بها لكن الجهود الشعبية العريضة التي أدت إلى ذلك، فقد نجح الضغط المستمر الذي دام سنوات من جانب الحركات العمالية والمجتمع المدني والمنظمات النسوية في إجبار الأحزاب السياسية ليس فقط على إعطاء الأولوية لاقتصاد الرعاية لكن أيضًا على التعامل مع مشكلات مثل دعم الدولة للخدمات الاجتماعية، ومسوحات استخدام الوقت لتحديد العمل غير المدفوع الأجر، إجازة الأمومة وإجازة الأبوة، وتشريعات دعم العاملين في مجال الرعاية باعتبارها مشكلات مترابطة ومتداخلة، وهذا إن دل فإنما يدل على الوعي الذي تم بناؤه على مر السنين (WIEGO, 2013).

2.2. اتفاقية مُنظمة العمل

الدولية رقم C189

في الحصول على الحد الأدنى للأجور، والإجازة مدفوعة الأجر، وساعات العمل المنظمة، والحصول على الضمان الاجتماعي (بما في ذلك إجازة الأمومة) (ILO Domestic Workers Convention, 2011).

وسبق صدور الاتفاقية سنوات من التنظيم النقابي من قبل عمال الخدمة المنزلية، مما أدى بالفعل إلى تحقيق العديد

تعتبر اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 189 لعام 2011 علامة فارقة في تاريخ حركة عمال الخدمة المنزلية. تمنح هذه الاتفاقية عمال الخدمة المنزلية نفس حقوق العمل التي يتمتع بها العمال الآخرون، بما في ذلك حماية الحق

وبناءً على الزخم الناتج عن المؤتمر، تم تشكيل الاتحاد الدولي لعمال الخدمة المنزلية (IDWU) في عام 2009. يتألف الاتحاد من لجنة توجيهية ومجموعة من سبعة مستشارين من ست مناطق عالمية وفريق دعم فني، وكان هدفه الرئيسي هو الوصول إلى اتفاقية منظمة العمل الدولية لحماية حقوق عمال الخدمة المنزلية بعد أن أعلنت منظمة العمل الدولية أنها ستحدد موعد "العمل اللائق من أجل عمال الخدمة المنزلية" كبنود من بنود جدول أعمال عام 2010 (Fish, 2017). وبعد المكاسب المُحققة في عام 2011، تم تحويل الاتحاد من شبكة غير رسمية إلى اتحاد رسمي، هو: الاتحاد الدولي لعمال الخدمة المنزلية (Fish, 2017). واعتباراً من إبريل 2021، أصبح الاتحاد الدولي لعمال الخدمة المنزلية يتألف من 81 شركة تابعة من 63 دولةً ويُمثّل أكثر من 590.000 عامل من عمال الخدمة المنزلية/صاحب عمل، معظمهم مُنظمون تحت مظلة النقابات والجمعيات والاتحادات النقابية والشبكات وتعاونيات العمال (IDWF, n.d).

تُعد اتفاقية منظمة العمل الدولية إنجازاً كبيراً إذ كانت هذه هي المرة الأولى التي يتم فيها الاعتراف رسمياً بعمال الخدمة المنزلية كعمال على الصعيد الدولي، وكان وجود العمال والنشطاء على طاولة المفاوضات هو ما جعل الأمر مختلفاً عن أي مفاوضات سياسية سابقة في منظمة العمل الدولية. وفي الواقع، مثلت اجتماعات عامي 2010 و2011 أكبر مشاركة على الإطلاق لممثلي المجتمع المدني في عملية التفاوض، وكانت حركة عمال الخدمة المنزلية العالمية، التي لا تزال قوية ومتنامية، لها دور أساسي في التصديق على الاتفاقية (Fish, 2017). ومن هذا المنطلق، ينظر هذا التقرير إلى اتفاقية منظمة العمل رقم C189 باعتبارها نقطة مرجعية ومعيّاراً عالمياً لتحسين ظروف عمال الخدمة المنزلية.

3.2. عمال الخدمة المنزلية في مصر

وفقاً لمنظمة العمل الدولية فإنّ عامل الخدمة المنزلية هو أي عامل يعمل في الخدمة المنزلية ضمن علاقة عمل.

من المكاسب. ففي بيرو، على سبيل المثال، تمكنت جماعات عمال الخدمة المنزلية من الضغط على البرلمان في عام 2003 لتمرير قانون يقنن بعض الحقوق لعمال الخدمة المنزلية، ومنها الحق في الحصول على عقد عمل، والإجازة السنوية، والحد الأقصى لعدد ساعات العمل. وفي كينيا، نجد أن نقابة KUDHEIHA، التي بدأت تنظيم عمال الخدمة المنزلية في ثمانينيات القرن الماضي، قد تمكنت بحلول عام 2011 من تحقيق تغييرات قانونية منحت عمال الخدمة المنزلية الحق في الحصول على الحد الأدنى للأجور والحماية من خلال اللوائح المهنية ولوائح السلامة. كما حصل عمال الخدمة المنزلية في أوروغواي على حقوق مساوية لحقوق العمال الآخرين منذ عام 2006. ومع ذلك، كانت هذه المكاسب متقطعة -بغض النظر عن بعض الاستثناءات مثل أوروغواي- إذ لم تضمن في كثير من الأحيان حصول عمال الخدمة المنزلية على حقوق مساوية لحقوق العمال الآخرين (Mather, 2013).

إنّ المؤتمر الدولي "الاحترام والحقوق: حماية عمال الخدمة المنزلية"، الذي عُقد في عام 2006، يُنظر إليه غالباً في الأدبيات المتعلقة بحركات عمال الخدمة المنزلية على أنه بداية الطريق إلى اتفاقية منظمة العمل رقم C189. وقد شارك في تنظيم هذا المؤتمر عدد من الاتحادات والجمعيات النقابية منها شبكة WIEGO، وهي شبكة عالمية تركز على تمكين الفقراء العاملين مع التركيز على النساء، واتحاد النقابات العمالية الهولندية (FNV)، بالإضافة إلى دعم من الاتحاد الدولي لعمال الأغذية والزراعة والفنادق والمطاعم وخدمات توريد الأغذية الجاهزة والتبغ ورابطات العمال ذات الصلة، واتحاد أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي لعمال الخدمة المنزلية، واتحاد عمال المنازل في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي (CONLACTRAHO). عُقد المؤتمر في المقر الرئيسي لاتحاد النقابات العمالية الهولندية (FNV) في أمستردام، وجمع من بين حضوره 60 من قادة عمال الخدمة المنزلية من النقابات والشبكات ومنظمات الدعم. يُذكر أنه لم يكن هناك مشاركون من مصر أو الشرق الأوسط في المؤتمر، باستثناء أكاديمي واحد من الإمارات العربية المتحدة (Mather, 2013).

اليوم، و29% كانوا يعملون 17 ساعة أو أكثر في اليوم. علاوة على ذلك، أفاد 40% من المشاركين بأنهم يعملون سبعة أيام في الأسبوع، بينما تحصل النسبة المتبقية البالغة 60% على 24 ساعة راحة خلال الأسبوع. وفي السياق ذاته، كان نحو 49% من العمال المقيمين مع الأسرة ينامون في المطبخ أو غرفة المعيشة أو أي أماكن أخرى في المنزل، كما أفاد 38% من العمال غير المقيمين مع الأسرة بعدم حصولهم على أيام إجازة. وقد رصد المسح عددًا من الانتهاكات: أفاد 29% من المشاركين بأنهم تعرّضوا لاعتداء جسدي، بينما أفاد 10% عن تعرّضهم لتحرشٍ أو اعتداء جنسي (Jureidini, 2009).

وهذه البيانات قديمة رغم أنها ثاقبة، ولم تكن هناك دراسات ذات نتائج جوهرية كتلك التي توصل إليها "جوريديني" منذ ذلك الحين. ومن ثم فإن أحد الأهداف الرئيسية لهذه الورقة هو تحديد الثغرات البحثية التي يجب سدها من أجل تقديم مقترحات دقيقة وفعالة على صعيد السياسات. وسيتم تناول ذلك في القسم الختامي من الورقة.

4.2. خصائص العمل في الخدمة المنزلية

شهدت مصر زيادة في الطابع غير الرسمي للعمل على مدى العقود الماضية حيث إن التراجع في القطاع العام لم يعوّضه ويقابله نمو في التشغيل الخاص الرسمي. تُقدّر مساهمة الاقتصاد غير الرسمي الآن بنسبة 30-40% من الناتج المحلي الإجمالي للبلاد (Krafft et al., 2019).

يتسم القطاع غير الرسمي بمستوى عالٍ من عدم الاستقرار ممّا يعني أنه غالبًا ما يكون غير مدفوع الأجر، ولا يتمتع بأي حماية وغير آمن. وبشكل عام، ليس لدى العمال غير الرسميين عقود، ولا يحقّ لهم الحصول على تأمين اجتماعي أو مزايا التشغيل مثل أجر الإجازة المرضية وإجازة الأمومة، ومن المرجّح أن يعملوا بشكل غير منتظم. وكجزء من القطاع غير الرسمي، يعمل عمال الخدمة المنزلية في هذه الظروف نفسها، وبالتأكيد ليسوا وحدهم فيما يواجهونه من عدم استقرار وعدم ثبات. ومع ذلك، يعمل عمّال الخدمة المنزلية في ظل ظروفٍ مُحدّدة تجعل القطاع فريدًا من نوعه

ويشير مصطلح "العمل في الخدمة المنزلية" إلى أي عمل يتم أدائه داخل أسرة/منزل أو من أجلها/أجله. وإضافة "من أجل" هنا من قبل منظمة العمل الدولية يعمل على توسيع نطاق العمل المنظم بموجب اتفاقية منظمة العمل رقم C189 ليشمل العمّال الذين يعملون خارج المباني لكن مع ذلك يؤدّون أعمال رعاية مباشرة أو غير مباشرة للأسرة، مثل السائقين. قد يعمل العمال مع أسرة واحدة أو عدة أسر بالساعة أو باليوم، والتعريف يشمل كلاً من العاملين بدوام جزئي وبدوام كامل، كما يشمل العمال المقيمين مع الأسرة في المنزل وكذلك غير المقيمين مع الأسرة (ILO, 2020).

ووفقًا لمسح القوى العاملة لعام 2018، يوجد ما يقرب من 457,000 عامل بالخدمة المنزلية في مصر (CAPMAS, 2018)، لكن لا يُعرف سوى القليل عن خصائص العمال والتحديات التي يواجهونها نظرًا للفجوات الشديدة في الأدبيات التي تتناول مصر. غير أن إحدى الدراسات القليلة التي ركزت على عمال الخدمة المنزلية في مصر هي ذلك المسح الذي أجراه "راي جوريديني" في عام 2007؛ إذ قدّم خلفية ديموغرافية عن عمال الخدمة المنزلية وكذلك انتهاكات حقوق الإنسان التي تُرتكب ضدهم.

وقد وجدت الدراسة أن غالبية عمال الخدمة المنزلية في مصر يتم تشغيلهم محليًا. المهاجرون في الغالب من السودانيين ويعملون بشكل غير رسمي في سوق العمل المحلي في مصر، ومن ثمّ تنخفض إمكانية الوصول للأجانب الآخرين. أما العمّال المتعاقدون من الدول الآسيوية مثل الفلبين وإندونيسيا، فأقلّ شيوعًا. وفي الواقع، ذكّر 85% من العمال الأجانب الذين تمت مقابلتهم في الدراسة أنهم كانوا يعملون دون تصريح عمل قانوني. واختلفت الأجور اختلافًا جوهريًا بين العمال على أساس غير ثابت فضلًا عن مفاهيم الوكلاء وأصحاب العمل حول التعميمات العرقية السائدة بشأن الموثوقية والكفاءة وحتى الجاذبية الجسدية. وحسب الدراسة، كان العمال الفلبينيون يتقاضون أعلى الأجور، بينما حصل العمال المصريون والسودانيون على أقل الأجور (Jureidini, 2009).

ومن أهم النتائج المتعلقة بظروف العمل أن 78% من العمال المقيمين مع الأسر كانوا يعملون أكثر من 11 ساعة في اليوم، و49% كانوا يعملون أكثر من 15 ساعة في

مقابلة العمال الآخرين للتنظيم أو حتى لتبادل الخبرات (Rullo & Varia, 2013).

رابعًا: حتى عندما يعترف القانون بحقوق عمال الخدمة المنزلية فإن العمل داخل أسرة في منزل خاص خلف أبواب مغلقة يجعل الإشراف على ظروفهم وأوضاعهم أمرًا صعبًا. ومن ثم، يجب على الحكومات إيجاد توازن بين احترام حق أصحاب العمل في الخصوصية وتنظيم ظروف العمال. علاوةً على ذلك، قد لا تملك وكالات تفتيش العمل القدرة على تفتيش كل منزل نظرًا لتفرق أماكن العمل (ILO, 2016b).

أخيرًا، يُشار إلى أن نوع العمل الذي يؤديه عمال الخدمة المنزلية -أعمال الرعاية- له تاريخ في كونه غير مرئي وغير معترف به، وبالتالي لا يحظى بقيمته الحقيقية. وقد دأبت خبرات الاقتصاد النسويات على القول بأن الاقتصاد السائد يهتم فقط بعمل السوق "المنتج" وهو لا يرى أنواع العمل التي تجعل هذا العمل ممكن. ومن خلال تصوير هذا العمل على أنه جهد يفتقر إلى المهارة انتقل بشكل طبيعي لمعظم النساء، أصبح من الطبيعي عدم رؤية أعمال الرعاية وعدم الاعتراف بها وتبعية وخضوع من يؤدونها (Vogel, 2014). فلا يزال يُنظر إلى نوع العمل الذي يؤديه عمال الخدمة المنزلية، حتى عندما يكون مدفوع الأجر، على أنه عمل طبيعي وسهل بسبب ارتباطه بعمل المرأة غير مدفوع الأجر في المنزل. من ناحيتهم، وفي سبيل الكفاح من أجل نيل حقوقهم، يبدأ عمال الخدمة المنزلية خطوة واحدة سيرًا على خطى المهن الأخرى: يجب أن يحققوا أولاً الاعتراف بأن عملهم هو بالفعل عمل وأن الأسر التي يعملون لديها والمنازل التي يعملون فيها هي أماكن عمل (Ray & Qayum, 2009). وبالتالي، ينبغي عدم التعامل مع تحسين ظروف العمل في الخدمة المنزلية على أنه مسألة منفصلة قائمة بذاتها. وبدلاً من ذلك فإن الخدمة المنزلية هي جزء من هيكل أكبر متكون من قضايا عمالية وجندرية وطبقية، تؤثر فيه ويتأثر بها. وسيتم توضيح هذا بمزيد من التفصيل في القسم الأخير من هذه الورقة.

ويصعب معالجة الانتهاكات الموجودة به بشكل خاص. وينشأ ذلك من نوع العمل المُنجز، وكذلك المكان الذي يتم تنفيذه فيه.

أولاً: هناك انتهاكات محددة تنشأ من ترتيبات عمل عمال الخدمة المنزلية الفريدة داخل الأسرة. على سبيل المثال، غالبًا ما يعاني العمال المقيمون مع الأسرة في المنزل من انعدام الخصوصية حيث قد لا تكون لديهم غرف خاصة بهم وينامون بدلاً من ذلك في المطبخ أو غرفة المعيشة. علاوةً على ذلك، ونظرًا لأنهم يقيمون مع أرباب عملهم، فغالبًا ما يُتوقع منهم العمل على مدار الساعة والبقاء دائمًا تحت الطلب، كما يتم التحكم في تنقلهم وحركتهم خارج المنزل من قبل أرباب العمل. ومن الشائع أيضًا أن يتم تعويض عمال الخدمة المنزلية -إما كليًا أو جزئيًا- في شكل بدلات عينية، كالطعام والإقامة، بدلاً من حصولهم على راتب مما يؤدي إلى انخفاض الأجور (ILO, 2020).

ثانيًا: نجد أن وضع عمال الخدمة المنزلية التفاوضي مع أصحاب العمل ضعيف ومُهدد لعدة أسباب. السبب الأول: يتعرضون لأشكال متعددة من التمييز، والعديد من عمال الخدمة المنزلية مهاجرون لا يحملون وثائق وغير مصرح لهم بالعمل في البلاد، لذلك يمكن أن يتم تهديدهم بالاعتقال أو الترحيل، وبالتالي قد لا يرغبون في إثارة نزاع مع أصحاب العمل. السبب الثاني: تكون العلاقة بين عمال الخدمة المنزلية وأصحاب العمل شخصية بدرجة أكثر من علاقات العمل الأخرى، وغالبًا ما تتطور الروابط العاطفية، مما يجعل من الصعب على العمال الإصرار على نيل حقوقهم (ILO, 2020).

ثالثًا: تُزِيد الحواجز التي تعترض التنظيم النقابي من تآكل القوة التفاوضية لعمال الخدمة المنزلية فأماكن عملهم مُجزأة، وانخفاض نسب العمال إلى أصحاب العمل يعني أن عمال الخدمة المنزلية في كثير من الأحيان ليس لهم زملاء في العمل. بالإضافة إلى ذلك، من المرجح أن يعملوا لساعات طويلة وغير متوقعة مما قد يجعل من الصعب عليهم

3. المعايير العالمية وتحديات التنفيذ وأفضل الممارسات

مقارنة بـ 21 يومًا في قانون العمل المصري. كما يحدد مشروع القانون حدًا أقصى يبلغ 13 إجازة رسمية مدفوعة الأجر سنويًا لعمال الخدمة المنزلية رغم أن قانون العمل لا يحدد سقفًا مماثلًا. ومع ذلك، فإن مشروع القانون يمنح عمال الخدمة المنزلية الحق في الحصول على فترة راحة لا تقل عن 24 ساعة بعد كل ستة أيام من العمل، وهو حق لا يُمنح للعمال الآخرين في قانون العمل لكنه حق يتوافق مع اتفاقية منظمة العمل رقم C189 وهو ضروري نظرًا للوضع الخاص لعمال الخدمة المنزلية المقيمين مع الأسرة.

علاوة على ذلك، يُلزم مشروع القانون أصحاب العمل بدفع أجورٍ لكلٍّ من العاملين المقيمين معهم في المنزل وغير المقيمين معهم عينيًا في شكل سكن مناسب وطعام وملابس ورعاية صحيّة للعمال المقيمين معهم، ووجبة للعمال غير المقيمين معهم الذين يعملون في نوبات تزيد مدّتها على 6 ساعات. في السياق ذاته، يُشير مشروع القانون إلى المدفوعات العينية بشكلٍ منفصلٍ عن الحد الأدنى للأجور، ممّا يعني أنّها مكملّة لأجر العمال ولا تُؤثّر على الأجر. وبالإشارة إلى المدفوعات العينية، تفترض اتفاقية منظمة العمل رقم C189 أنّه سيتم خصمها من راتب العامل. ولذلك فهي تُحدّدها بنسبة محدودة من إجمالي الأجر، وتُلزم الدول باتّخاذ تدابير لضمان موافقة العامل عليها، وأنها لاستخدامه الشخصي ومصلحته، وأنّ القيمة النقدية الممنوحة إليها عادلة. ويجب أن تنصّ المادة في مشروع القانون بوضوح على عدم خصم المدفوعات العينية من أجر العامل.

وبشكلٍ عام، إذا تم إقرار مشروع القانون فسيكون خطوة مهمّة إلى الأمام نحو الاعتراف بحقوق عمال الخدمة المنزلية. ومع ذلك، فإن المشكلة الرئيسية في مشروع القانون هي أنه لا يشير سوى إلى العمل في الخدمة المنزلية الذي يتضمن وسيطًا يتمثّل في وكالات التشغيل المعترف بها، مما يؤدي إلى استبعاد العمال الذين تشغلهم الأسر مباشرة. علاوة على ذلك، وبناءً على تجارب

عند استخدام استراتيجيات لتحسين ظروف عمال الخدمة المنزلية، من المهم النظر في المشكلات التي تنشأ من ترتيبات العمل الخاصة بهم. وسيقارن القسم القادم مواد مشروع قانون عمال الخدمة المنزلية مع المعايير التي حددها اتفاقية منظمة العمل رقم C189، مع التركيز بشكل خاص على ما إذا كانت ظروف عمال الخدمة المنزلية قد تم أخذها في الاعتبار مع ضمان حقهم في المساواة في المعاملة مع العمال الآخرين. وستنظر الورقة أيضًا، حيثما يكون ذلك مناسبًا، في التحديات التي تأتي مع تطبيق القانون مع التركيز على العقوبات التنظيمية التي يواجهها العمال وصعوبات مراقبة التشريعات وإنفاذها، وتحديد الممارسات التي تم استخدامها للتغلب على هذه التحديات.

1.3. ظروف العمل

تنص المادة 10 من اتفاقية منظمة العمل الدولية على أنه فيما يتعلق بساعات العمل وأجور ساعات العمل الإضافية والراحة الأسبوعية والإجازة السنوية مدفوعة الأجر، يجب ضمان المساواة في المعاملة بين عمال الخدمة المنزلية والعمال الآخرين عمومًا وفقًا للقوانين الوطنية. كما تنص على أن الوقت الضائع (الوقت الذي لا يملك العامل فيه حرية التصرف كما يحلو له ويكون رهن إشارة الأسرة بغية تلبية طلباتها المحتملة) يجب اعتباره ساعات عمل. يتوافق مشروع القانون جزئيًا مع ذلك حيث يمنح العمال حق الحصول على الحد الأدنى للأجور وأجر ساعات العمل الإضافية وتحديد الحد الأقصى لوقت العمل بثمانى ساعات في اليوم وإجازة الأمومة بـ 90 يومًا. كما ينص مشروع القانون على حق العمال في التأمين الاجتماعي إذ يطالب وكالات التشغيل بتسجيل العمال في نظام التأمين الاجتماعي وتحصيل الرسوم من أصحاب العمل. ومع ذلك، لم يذكر الوقت الضائع، وتم تحديد الإجازة السنوية مدفوعة الأجر لعمال الخدمة المنزلية بـ 15 يومًا في السنة،

تطبيق هذا النظام على عمال الخدمة المنزلية مرة أخرى إلى استبعاد صاحب العمل من علاقة العمل.

يعد الاعتراف بعامل الخدمة المنزلية فقط في العلاقة بين صاحب العمل والعامل أمراً إشكالياً لأسباب عديدة. أولاً: لا يضع ذلك عبء التسجيل على عاتق العمال وحدهم فحسب بل إنه يعكس أيضاً الأدوار النموذجية لعلاقة التشغيل حيث يكون صاحب العمل مسؤولاً عن تشغيل عامل دون تسجيله في التأمين الاجتماعي. ثانياً:

بالرغم من أنه من الجيد أن تغطي الدولة مساهمات التأمين الاجتماعي المتوقعة من أصحاب العمل، تُستخدم هذه الاستراتيجية عادةً لتشجيع التسجيل. لكن نظراً لأن العمال -وليس أصحاب العمل- هم المسؤولون عن التسجيل في التأمين الاجتماعي، فيمكن القول إن تأثير الموارد المالية المستخدمة هنا قد تم إضعافه وتقليله. لا يعني ذلك القول بأنه ينبغي عدم دعم مساهمات أصحاب العمل لكن إخراج صاحب العمل من المعادلة يحد تماماً من استخدام الإعانات الحكومية، كما سيتم مناقشته بمزيد من التفصيل أدناه. ثالثاً: لا يلزم القانون رقم 148 لسنة 2019 عمال الخدمة المنزلية بذكر أي معلومات عن أصحاب العمل عند التسجيل في التأمينات الاجتماعية. وفي حين أن الوصول إلى الضمان الاجتماعي في حد ذاته أمر حيوي لتحسين ظروف عمل العمال فإن سجلات الضمان الاجتماعي مفيدة للغاية أيضاً لتسهيل مراقبة الامتثال للحقوق الأخرى كالحدا الأدنى للأجور وساعات العمل وإثبات وجود علاقة عمل في ظل غياب العقد وتسهيل التفتيش على الأسر إذا تم استخدام السجلات لتحديد جميع الأسر التي تشغل عمالاً بالخدمة المنزلية (ILO, 2016b). وكل ذلك بدوره يتطلب الاعتراف بالطرفين بموجب القانون وإشراك أصحاب العمل في عملية التسجيل.

وعلى الصعيد الذي يتجاوز نطاق التشريع، من الضروري أن نفهم أن استحقاق التأمين الاجتماعي بموجب القانون لا يؤدي بالضرورة إلى زيادة التغطية الفعلية، لا سيما في حالة العمال غير الرسميين، وذلك لعدة أسباب. أولاً: من غير المرجح أن يتم تسجيل العمال غير الرسميين في النظام، وبالتالي فإن الحكومات تكافح لتحديد وتحديث

الدول التي أقرت قوانين مماثلة، من المرجح أن يثير تنفيذ القانون مسألة كيفية تحقيق تغطية تأمين اجتماعي واسعة وتشجيع الامتثال للحدا الأدنى للأجور مع ضمان عدم تأثر مستويات التشغيل أو استبعاد الأسر منخفضة الدخل من الاستعانة بمصادر خارجية لتقديم خدمات العمل في الخدمة المنزلية.

1.1.3. التأمين الاجتماعي

ينص مشروع القانون على التغطية التأمينية لعمال الخدمة المنزلية فيدخلون تحت مظلة التأمينات الاجتماعية، وفق أحكام قانون التأمين والمعاشات. ومع ذلك، فإنه يحدد وكالات التشغيل على أنها نقطة الوصول الوحيدة التي يقوم أصحاب العمل من خلالها بتسجيل العمال في نظام التأمين الاجتماعي دون ذكر كيفية وصول العمال الذين يتم تشغيلهم مباشرة من قبل أصحاب العمل إلى التأمين الاجتماعي. وهذه نقطة غير واضحة بوجه عام في مشروع القانون. من ناحية أخرى، يشير القانون رقم 148 لسنة 2019 إلى أن العمال غير المنتظمين (ومنهم عمال الخدمة المنزلية) لهم الحق في التأمين الاجتماعي (Riad, 2020). وعلى الرغم من أن هذه النقطة تغطي الثغرة الموجودة في مشروع القانون، وهو ما يُفترض أنه يسمح للعمال الذين لا يعملون من خلال الوكالات بالحصول على التأمين الاجتماعي، فإن مشروع القانون يتبنى نهجاً غير شائع للغاية مقارنة بالدول الأخرى التي طبقت التأمين الاجتماعي لعمال الخدمة المنزلية، فهو لا يعترف بوجود صاحب العمل في علاقة العامل بصاحب العمل. ويتوقع من عمال الخدمة المنزلية، إلى جانب غيرهم من العمال غير المنتظمين، تسجيل أنفسهم في نظام التأمين الاجتماعي على الرغم من أن هذا عادة ما يكون من مسؤولية صاحب العمل. وينص القانون رقم 148 لسنة 2019 أيضاً على أنه في علاقات التشغيل الرسمية، يجب على أصحاب العمل والعمال المساهمة بنسبة 12% و9% من الأجور لكل منهما على التوالي في التأمين الاجتماعي. وبالنسبة إلى العمال غير الرسميين، تغطي الدولة مساهمة أصحاب العمل بنسبة 12% بينما لا يزال العمال يُسهمون أيضاً بنسبة 9% (Riad, 2020). يؤدي

أماكنهم. ثانيًا: غالبًا ما تتطلب المساهمات والمدفوعات في أنظمة التأمين إجراءات بيروقراطية معقدة وتستغرق وقتًا طويلاً. وبالنسبة إلى العمال غير الرسميين على وجه الخصوص، قد يعني هذا الاضطرار إلى التنازل عن الدخل المكتسب من العمل. وثالثًا: غالبًا ما تكون مستويات دخل العمال غير الرسميين منخفضة جدًا بما لا يسمح لهم بحمل مساهمات التأمين الاجتماعي وتكاليف المعاملات المرتبطة بذلك (Winkler et al., 2017). وبالتالي، فإن الآليات الداعمة التي يمكنها تكييف أنظمة التأمين الاجتماعي وفق احتياجات العمال غير الرسميين ضرورية للتنفيذ الناجح. وفي حالة عمال الخدمة المنزلية على وجه التحديد، سيتطلب توسيع نطاق التغطية أيضًا استيعاب ترتيبات التشغيل المختلفة للعمال. كما يتم أحيانًا تشغيل عمال الخدمة المنزلية من خلال وسطاء مثل المنظمات غير الحكومية أو وكالات التشغيل، بينما في حالات أخرى يتم تشغيلهم مباشرة عن طريق الأفراد (ILO, 2016b).

وقد استخدمت الدول استراتيجيات مختلفة للتغلب على هذه التحديات وتوسيع نطاق تغطية التأمين الاجتماعي لعمال الخدمة المنزلية. أولًا: يجب أن يكون التسجيل إلزاميًا وليس طوعيًا، فالدول التي تستخدم أنظمة مساهمة طوعية لعمال الخدمة المنزلية يكون لديها في الغالب أدنى معدلات تغطية والعكس صحيح. غير أن التغطية الإلزامية لا تكون كافية رغم ضرورتها، ومن ثم، ينبغي استكمالها بتدابير أخرى، منها تبسيط العمليات الإدارية وإدخال حوافز مالية لتناسب القدرات المساهمة وزيادة الوعي بالحقوق والمسؤوليات بين كل من أصحاب العمل والعمال وتزويدهم بجميع المعلومات اللازمة للتنقل في نظام التسجيل (ILO, 2021a).

إن العملية الإدارية المطلوبة للتسجيل في التأمينات الاجتماعية بموجب القانون 148 لسنة 2019 معقدة للغاية إذ يجب على العمال تقديم بطاقة هوية وطنية مثبت فيها المهنة وأن يكونوا مرخصين رسميًا ويحتاجون أيضًا إلى تقديم شهادة ميلاد وشهادة صحية وملء عدة استمارات. ومما يشكل عائقًا كبيرًا أمام التغطية الواسعة توقع حصول عمال الخدمة المنزلية -إلى جانب غيرهم من العمال غير الرسميين- على ترخيص رسمي بوصفه شرطًا أساسيًا

للتسجيل، وكذلك مُطالبتهم بالخضوع لنفس الإجراءات التي تستغرق وقتًا طويلاً ويخضع لها العمال الرسميون. وكما ذكرنا أعلاه، فإن التسجيل في التأمين الاجتماعي هو عادة مسؤولية صاحب العمل، وحتى في هذه الحالة، لا يزال من الضروري الحفاظ على سهولة العملية وتبسيطها، وعدم المطالبة سوى بالحد الأدنى من المعلومات.

ومن الأمثلة الرائعة على كيفية تقليل الحواجز الإدارية وتقاسم المسؤوليات بين أصحاب العمل والعمال يمكن ذكر برنامج معهد الضمان الاجتماعي المكسيكي (IMSS). تعد المكسيك واحدة من العديد من الدول التي يمكن فيها تنفيذ جميع الإجراءات المتعلقة بالتأمين الاجتماعي عبر الإنترنت. وقد تم تصميم النظام لاستيعاب عمال الخدمة المنزلية الذين يعملون لدى أكثر من صاحب عمل إذ يمكن لأصحاب العمل في المكسيك تسجيل العاملين على موقع الوزارة ذات الصلة من خلال ذكر الاسم والعنوان وتفاصيل العامل (الاسم، ورقم الضمان الاجتماعي، والعنوان، والراتب الأساسي، ورقم بطاقة الهوية، بالإضافة إلى الراتب اليومي وعدد أيام العمل). وإذا كان للعمال أكثر من صاحب عمل، يمكنهم إبلاغ معهد الضمان الاجتماعي المكسيكي بعدد أصحاب العمل والتفاصيل الخاصة بهم إما عبر الإنترنت أو عن طريق طلب النموذج في أي من مكاتب التشغيل الموجودة بالقرب من أي من منازل أصحاب الأعمال. كما يدفع كل صاحب عمل حصة من رسوم التأمين، يتم احتسابها تلقائيًا بواسطة النظام بناءً على عدد الأيام التي يعمل فيها العامل في منزل كل صاحب عمل. ويُمكن لعمال الخدمة المنزلية الحصول على رقم الضمان الاجتماعي الخاص بهم من خلال موقع معهد الضمان الاجتماعي المكسيكي أو تطبيق الهاتف المحمول الخاص بالوزارة (Payroll Plus MX, 2019).

يُذكر أنه بين مارس 2019 وأكتوبر 2020، استفاد من البرنامج 80 ألف فرد، من بينهم 27640 عاملًا في الخدمة المنزلية وبقية أفراد أسرهم، والذين يحق لهم التغطية عن طريق الاتحاد النقابي (Marquez, 2021).

بخلاف تبسيط الإجراءات الإدارية، أثبت تقديم الحوافز أيضًا أنه مفيد في زيادة الامتثال. وتعتبر الحوافز لكل من أصحاب العمل والعمال ممارسة شائعة في معظم البلدان التي صادقت على اتفاقية منظمة العمل الدولية، على الرغم

2.1.3. الحد الأدنى للأجور

يحدد الحد الأدنى للأجور المجلس القومي للأجور برئاسة وزيرة التخطيط والتنمية الاقتصادية. ويتولى المجلس تحديد الحد الأدنى للأجور ومراجعتها سنوياً مع مراعاة تطورات الأسعار وتكاليف المعيشة. وقد تم تحديد الحد الأدنى للأجور حالياً عند 2400 جنيه مصري (153 دولاراً أمريكياً) للقطاع العام، واعتباراً من يناير 2022، وتم تطبيق نفس الحد الأدنى للأجور في القطاع الخاص وفقاً للقرار رقم 57 لسنة 2021. وليس واضحاً ما إذا كان الحد الأدنى الجديد للأجور في القطاع الخاص ينطبق على عمال الخدمة المنزلية يخوّل لهؤلاء العمال الحصول على الحد الأدنى للأجور (Ministry of Planning and Economic Development, 2021).

وعلى الرغم من أن تحديد حد أدنى للأجور للعمل في الخدمة المنزلية يكون مساوياً لأجور أعمال أخرى هو بمثابة خطوة إيجابية تعيد قيمة العمل، فمن المهم التأكد من أنه لا يؤثر سلباً على مستوى التشغيل إذ إن الاعتراف بالعمل في الخدمة المنزلية كعمل أساسي يستلزم مراعاة متلقي الخدمات. بعبارة أخرى، يجب مراعاة احتياجات وقدرات الأسر ذات الدخل المنخفض للتأكد من إمكانية الاستفادة أكبر عدد ممكن من الأسر من الخدمات المنزلية (ILO, 2020). وهذا مهم بشكل خاص إذا كانت الأسر التي تشغل عمالاً ليست من الشريحة الخمسية ذات الدخل الأعلى، وأيضاً إذا كانت هناك خدمات رعاية محدودة متاحة لأولئك الذين لا يستطيعون تحمل تكاليف تشغيل عمال للمساعدة، وهو ما يحدث في مصر، كما ستم مناقشته بمزيد من التفصيل أدناه. وقد أصدرت منظمة العمل الدولية مذكرة فنية تقدم إرشادات لتحديد حد أدنى لأجور عمال الخدمة المنزلية لتجنب التأثير على مستوى التشغيل، كما هو مفصل في المربع (2).

من أن هذه الحوافز تختلف بشكل كبير من بلد إلى آخر. ويمكن توجيه الحوافز إلى أصحاب العمل و/أو العمال، أو حتى مجموعة فرعية مُحددة من أصحاب العمل/العمال، ويمكن تمويلها من خلال الإعانات الحكومية أو إلزام أصحاب العمل بدفع جزء من المساهمات نيابة عن العمال. كما يُمكنها أن تغطي مساهمات الضمان الاجتماعي جزئياً أو كلياً أو أجور العمال أحياناً، إما جزئياً أو كلياً (ILO, n.d.).

نأخذ الأرجنتين على سبيل المثال؛ فنجد أنها تدعم مساهمات الضمان الاجتماعي لأصحاب العمل وجزءاً من أجور العمال في بعض الحالات. يُذكر أن النظام تم تنفيذه في عام 2005، وبحلول عام 2006، تضاعف عدد أصحاب العمل المسجلين ثلاث مرات إلى 142,200 من 52,150 في عام 2004 (Salim & D'Angela, 2006). أما الفلبين، فتلتزم أصحاب العمل بتغطية مساهمات العمال الذين يكسبون أقل من 5000 بيزو فلبيني شهرياً بالكامل وتغطية العمال الذين يكسبون أكثر بشكل جزئي. وتدعم الدولة في كوستاريكا نسبة مئوية من مساهمات التأمين الاجتماعي التي قدّمها كل من عمال الخدمة المنزلية وأصحاب عملهم (ILO, n.d.). باختصار، استخدمت الدول أساليب عديدة لتشجيع أصحاب العمل على تسجيل العمال في التأمين الاجتماعي وتشجيع العمال على المطالبة بحقوقهم من أصحاب العمل. ويعتمد تفضيل طريقة على أخرى على مجموعة متنوعة من العوامل، منها قدرات المساهمة لأصحاب العمل والعمال والموارد المالية للدولة. وبالإضافة إلى تسهيل التسجيل وتقديم الحوافز المالية فإن حملات التوعية ضرورية للوصول إلى كل من العمال وأصحاب العمل. ويمكن أن يتم ذلك في هيئة حملات إعلامية واسعة لزيادة الوعي بالضمان الاجتماعي والحقوق، أو مواقع إنترنت تحتوي على معلومات مفصلة ويمكن الوصول إليها عن نظام التأمين أو، كما سيتم توضيحه أدناه، في صورة عمليات تفتيش العمل (ILO, n.d.).

المربع 2:

مذكرة فنية من منظمة العمل الدولية بشأن الحد الأدنى للأجور

نشرت منظمة العمل الدولية مذكرة تحتوي على مبادئ توجيهية بشأن تحديد حد أدنى للأجور يكون في متناول معظم الأسر. وتقتصر هذه المذكرة البدء بتحديد الأسر التي تُشغل عمال الخدمة المنزلية ومستويات دخلهم؛ إذ يجب تحديد ما يلي لكل أسرة: إجمالي عدد أفراد الأسرة، وسمات أفرادها (مثل العمر، ووضع التشغيل)، وإجمالي دخل الأسرة، وما إذا كانت الأسرة تُشغل عاملاً من عمال الخدمة المنزلية أم لا (ILO, 2016c). وجديرٌ بالذكر أنه يمكن العثور على هذه البيانات، في معظم الدول، من خلال مسوحات ميزانية الأسرة، ومستوى دخلها، و/أو إنفاقها. وفي مصر، يجمع مسح "الدخل والإنفاق والاستهلاك" للأسرة المصرية بيانات من الأسر حول مقدار الأموال التي يتم إنفاقها على تشغيل عمال الخدمة المنزلية، ويفرق بين العمال المقيمين مع الأسرة داخل المنزل وغير المقيمين مع الأسرة.

يجب بعد ذلك حساب نصيب الفرد من دخل الأسرة وترتيب الأسر وفقاً للدخل من الأدنى إلى الأعلى. وقد تم وضع أسئلة لتحديد الأسر التي تُشغل عمال الخدمة المنزلية (ILO, 2016c).

ثم تقترح المذكرة سلسلة من الأساليب لتقييم قدرة الأسر التي تُشغل عاملاً من عمال الخدمة المنزلية على دفع أجر معين. وهذه الأساليب موضحة بالتفصيل في المذكرة الفنية، ولكن بوجه عام، إذا كانت الأسر الأكثر ثراءً تستحوذ على حصة غير متكافئة من عمال الخدمة المنزلية، فمن غير المرجح أن يكون للزيادة في الحد الأدنى للأجور العمال تأثير على التشغيل. وبالمثل، من المفيد حساب النسبة المئوية لدخل الأسرة الذي يتم إنفاقه على العمل في الخدمة المنزلية. وكلما ارتفعت النسبة، زادت المخاطر التي تنطوي عليها زيادة الحد الأدنى للأجور (ILO, 2016c).

الأجور ويسجلونهم في نظام التأمين الاجتماعي. كما تضمن المشروع زيارات منزلية لرصد ظروف وأوضاع العمالة المنزلية. وقد نتج عن هذا المشروع التجريبي تسجيل أكثر من 5000 حالة جديدة في نظام الضمان الاجتماعي، بالإضافة إلى الامتثال الكامل للحد الأدنى للأجور. علاوة على ذلك، انخفض عدد المهام المنزلية الإضافية التي احتاجت الأمهات تنفيذها بواسطة العمال خارج واجبات رعاية الأطفال. وتشير الأبحاث إلى أن البرنامج كان له أيضاً تأثير إيجابي على تصورات أصحاب العمل لرعاية الأطفال. فقد كشفت المقابلات مع الأمهات المشاركات أنهن يخططن لمواصلة تشغيل مقدمي الرعاية بنفس المعدل للمضي قدماً، بعد أن فهمن بشكل أفضل أهمية خدمات رعاية الأطفال المهنية والرسمية (ILO, 2020).

2.3. التنظيم النقابي

يحتاج المرء فقط إلى إلقاء نظرة على العملية المتضمنة في الوصول إلى اتفاقية منظمة العمل رقم C189 لفهم

ومع ذلك، ينبغي عدم استخدام مقدرة أصحاب العمل على الدفع لتبرير انخفاض الحد الأدنى للأجور لعمال الخدمة المنزلية. وبدلاً من ذلك، ينبغي التفكير في إعانات الدعم لتعويض الفرق بين القدرة المالية للأسرة والحد الأدنى العادل للأجور (ILO, 2020). وبشكل عام، ثبت أن دعم أجور عمال الخدمة المنزلية له تأثير إيجابي على الامتثال وتوفير فرص العمل ومشاركة المرأة في العمل. وقد نفذت العديد من الدول برامج دعم للعمل في الخدمة المنزلية؛ ومنها حالة بلجيكا المعروضة في المربع (3).

من ناحية أخرى، فقد أطلقت تركيا مشروعاً تجريبياً على نطاق صغير بين عامي 2015 و2017 بهدف تعزيز مشاركة النساء في العمل وتقليل العمل غير الرسمي بين عمال الخدمة المنزلية، واستهدفت على وجه التحديد العمال الذين يقدمون خدمات رعاية الأطفال. غطى المشروع التجريبي 500 أم و500 عامل في مجال رعاية الأطفال. وتم منح الأمهات 300 يورو شهرياً لتشغيل مقدمي خدمات رعاية الأطفال بشرط أن يدفعن لهن الحد الأدنى من

التشريعات ذات الصلة بالعمال الآخرين. ومع ذلك، فإن هذا لا يحدث بشكل مباشر دائمًا، فكونهم غير معترف بهم كعمال لا يعني دائمًا استبعاد العمال أيضًا من الحق في التنظيم النقابي. وفي بعض الدول، ومنها مصر، يجب أن توافق السلطة المختصة على طلب تشكيل نقابة، وهذه السلطة المختصة هي وزارة القوى العاملة في حالة مصر.

أن التنظيم النقابي كان محورًا لإحداث التحسينات في ظروف عمال الخدمة المنزلية. ومع ذلك، فهناك العديد من العوامل التي تؤدي إلى تعقيد التنظيم النقابي بالنسبة إلى عمال الخدمة المنزلية. ففي بعض الحالات، لا يكون لدى عمال الخدمة المنزلية على وجه التحديد الحق في التنظيم النقابي، مما يعني أنه يمكن استبعادهم من

المربع 3:

قسمة الخدمة في بلجيكا: دعم العمل في الخدمة المنزلية

في عام 2004، تم تقديم نظام قسيمة الخدمة للعمل في الخدمة المنزلية في بلجيكا، وكان الهدف من هذا النظام تشجيع الطلب على خدمات العمل المنزلي من خلال تقديمها بأسعار مدعومة، وخلق فرص عمل في قطاع الخدمات المنزلية (كان الهدف هو خلق 25 ألف وظيفة إضافية بحلول عام 2007)، والتعامل مع العمل غير المعترف به، وزيادة التشغيل بشكل غير مباشر لحاملي القسائم من خلال تسهيل التوفيق بين متطلبات الحياة الأسرية والعمل (Raz-Yurovich & Marx, 2017).

وبموجب هذا النظام، يتعاقد عمال الخدمة المنزلية مع شركات خاصة مسجلة، تدير نظام القسائم وعقود العمال، وتعمل كوسطاء بين العمال وأصحاب العمل. ويمكن لأصحاب العمل طلب قسائم للدفع مقابل الخدمة من خلال بنكهم أو نظام حساب إلكتروني، ويتم تسليمها عن طريق البريد أو إلكترونيًا. وتستخدم القسائم بعد ذلك للدفع مقابل الخدمات بنظام الساعة (Raz-Yurovich & Marx, 2017).

تُدعم الخدمة دعمًا كبيرًا حيث يتم تمويل أكثر من 70% من التكلفة الفعلية للقسمة، بقيمة 21.72 يورو، من الحكومة. ويدفع المستخدمون الأفراد 7.5 يورو أو 5.25 يورو بعد الخصومات الضريبية. إضافة لذلك، يمكن لكل مستخدم شراء ما يصل إلى 500 قسيمة بحد أقصى في السنة (Raz-Yurovich & Marx, 2017).

وقد حقق البرنامج نجاحًا كبيرًا حتى تجاوز أهدافه الأصلية؛ ففي عام 2012، تم تشغيل أكثر من 150 ألف شخص، مع ما يقرب من 900 ألف مستخدم نشط، وهو ما يمثل أسرة واحدة من كل 5 أسر بلجيكية. وكان المستخدمون في الغالب أفرادًا يعملون بدوام كامل أو أفرادًا تزيد أعمارهم على 65 عامًا. وشكلت النسبة ما يقرب من 97% من عدد العمال الذين تم تشغيلهم. وهكذا، نجد أن نظام قسيمة الخدمة كانت له آثار إيجابية مثبتة على النساء، ومعظمهن من ذوات المهارات المنخفضة، كما كانت له آثار إيجابية على النساء ذوات المهارات العالية أيضًا (Raz-Yurovich & Marx, 2017).

1.2.3. محاولة إنشاء النقابة في عام 2012

(Abbass, 2012; Charbel, 2012) فإنها لم تتم تغطيتها على نطاق واسع، ولا يزال سبب تعثر المحاولة غير واضح. ففي البداية، لم توافق وزارة القوى العاملة على النقابة، رافضة الاعتراف بعمال الخدمة المنزلية كعمال. وعلى الرغم من أن الوزارة وافقت في النهاية على الطلب فإنها اعترضت على اسم "نقابة عمال الخدمة المنزلية" وأطلقت

في عام 2012، كانت هناك محاولة في مصر لإنشاء نقابة لعمال الخدمة المنزلية، بوصفها جزءًا من حملة أكبر للنقابات العمالية المستقلة في مصر. وعلى الرغم من أن بعض المصادر قد أفادت عن تحرك عمال الخدمة المنزلية لإنشاء نقابة في أغسطس من عام 2012 (Abou El)

المستقلة. وكان هذا بمثابة نجاح كبير للحركة النقابية حيث احتكر الاتحاد العام لنقابات عمال مصر التابع للدولة النقابات العمالية منذ عام 1957 (Blackburn, 2018).

وبينما يسمح القانون الحالي بإنشاء نقابات مستقلة لأول مرة، إلا أن النقابات المستقلة تشكو منذ ذلك الحين من رفض طلباتها المقدمة إلى وزارة القوى العاملة أو اعتبارها باطلة. وفي الواقع، وقّعت النقابات واللجان المستقلة على بيان في عام 2019 يدعو الوزارة إلى احترام القانون وقبول وثائق تسوية الأوضاع القانونية المقدمة حسب الأصول من قبل النقابات المستقلة (Refugee Documentation Center, 2019).

3.2.3 نماذج التنظيم النقابي

إذا أراد عمال الخدمة المنزلية التنظيم بشكل قانوني، يجب عليهم دراسة الإطار القانوني للبلد الذي يتواجدون فيه والعمل والتخطيط وفقاً لذلك. تعتبر النقابات العمالية خياراً أكثر جدوى إذا قامت الحكومة بتوسيع نطاق حماية العمال والحق في حرية تكوين الاتحادات. وعندما لا يكون تشكيل النقابات قانونياً بينما يكون حرية التنظيم مشمولة، لجأ بعض العمال إلى إنشاء تعاونيات أو اتحادات نقابية. إذا لم يكن أي من هذين الخيارين قابلاً للتطبيق، قام العمال بتشكيل مؤسسات على أساس ديني ونوادٍ ثقافية أو قاموا ببناء ائتلافات مع منظمات أخرى (Brattan & Gold, 2017). ونظراً لأنه ليس من الواضح ما إذا كان عمال الخدمة المنزلية قادرين على تشكيل نقابة فعالة في مصر، فقد يكون من المفيد الاستعانة بأشكال أخرى من التنظيم أثبتت نجاحها.

تقدم حالة مركز دعم وتدريب العمالة المنزلية (CACEH) في المكسيك، والمفصلة في المربع (4)، مثالاً من بلدٍ لديه مشكلات وقضايا مماثلة لاحتكار النقابات على النحو الكائن في مصر. بينما يبدو أن تأثير مركز دعم وتدريب العمالة المنزلية قد ترسّخ بعد أن شكل نقابة (SINACTRAHO) فقد حقّق إنجازات كبيرة في ازدهار النقابة. وهناك عدة نقاط جديرة بالملاحظة هنا؛ أولاً وقبل كل شيء، تأسّس مركز دعم وتدريب العمالة المنزلية بدعم من الحركات النسوية والعمالية (Tilly et al., 2018).

عليها بدلاً من ذلك اسم نقابة العاملات بالأجر الشهري (Abou El Abbas, 2012). وفي حين أفادت عدة وسائل إعلامية عن تأسيس النقابة في أغسطس 2012، لا يوجد سجل عام لما حدث بعد ذلك ولماذا، أو متى أصبحت هذه النقابة غير موجودة. وتجدر الإشارة إلى أنه لا توجد قيود قانونية فنية تمنع عمال الخدمة المنزلية من تشكيل نقابات، لكن المحاولة الأولى لم تنجح. وحتى لو نجحت، كان سيتحتم على عمال الخدمة المنزلية التعامل مع نفس المشكلات التي تواجه بقية القوى العاملة فيما يتعلق بفاعلية النقابة، والتي سيتم تناولها في القسم التالي.

2.2.3. حُرِّيَّة تكوين الاتحادات النقابية

والمفاوضة الجماعية في مصر

ينصّ الدستور المصري على حرية تكوين الاتحادات النقابية، ويمنح العمال الحق في تشكيل النقابات المستقلة والانضمام إليها والمفاوضة بشكل جماعي. ينطبق قانون المنظمات النقابية العمالية (رقم 213 لسنة 2017 والمعدل في عام 2019) على عمال الخدمة المنزلية. وبالرغم من أن القانون يسمح نظرياً بالمفاوضة الجماعية فإن الحكومة تُحدد الأجور والمزايا للعاملين في القطاع العام، ويتم حظر المفاوضة الجماعية على مستوى الشركة للعاملين في القطاع الخاص. وبدلاً من ذلك، يجب أن تتم المفاوضات من خلال نقابة تابعة للاتحاد العام لنقابات عمال مصر، والتي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالدولة (Refugee Documentation Center, 2019).

في عام 2017، أدرجت منظمة العمل الدولية مصر على القائمة السوداء لإدخالها قانون جديد للنقابات العمالية يضع حداً أدنى يبلغ 150 عاملاً كمتطلبٍ أساسيٍّ لإنشاء النقابات ويستلزم 20 ألف عضو على الأقل لتشكيل نقابة عامة و200 ألف لتشكيل اتحاد نقابي. علاوةً على ذلك، فقد وضع القانون قيوداً على النقابات المستقلة، ومنعها من تحديد قواعدها وهيكلها التنظيمية، واشترط حضور المسؤولين الحكوميين في أثناء إجراء انتخابات النقابة. غير أنه قد تم تعديل هذا القانون في عام 2019 لتحديد عدد 50 عاملاً كحد أدنى لعدد العمال المطلوب لتشكيل نقابة ورفع معظم القيود المفروضة على النقابات العمالية

فهم حركات عمال الخدمة المنزلية باعتبارها قضية نسوية وعمالية أمرًا ضروريًا في تحديد خيارات التحالفات التي يُمكن أن تُوفّر قاعدة للتنظيم.

ولا يقتصر ذلك على المكسيك فقط لكنه شائع في تشكيل مُنظّمات عمال الخدمة المنزلية في بلدان أخرى أيضًا، ومنها البرازيل والأرجنتين (ILO, 2020). ويُعدّ

المربع 4:

حالة مركز دعم وتدريب العمالة المنزلية (CACEH)، المكسيك

يعتبر اتحاد العمال المكسيكيين أكبر اتحاد للنقابات في المكسيك، ومن المعروف على نطاقٍ واسعٍ أن الحزب الثوري المؤسساتي (PRI) قد استقطبه. تأسس الحزب الثوري المؤسساتي عام 1929، وتولّى السلطة حتى عام 2000، ومرة أخرى من عام 2012 إلى عام 2018. وعلى الرغم من أن بعض النقابات المستقلة حاولت الحصول على موطنٍ قدم لها خلال العقود الماضية فإنّ التعديلات الأخيرة لقانون النقابات ينبغي أن يسهل النشاط النقابي المستقل، وقد استُقبل بالترحاب باعتباره خطوة تقدمية إلى الأمام (Bacon, 2019).

يعترف الدستور المكسيكي لعام 1917 بالعمل في الخدمة المنزلية مدفوع الأجر باعتباره مفيدًا اجتماعيًا، ويُسمح صراحةً لعمال الخدمة المنزلية بتنظيم نقابات لهم. ومع ذلك، كافحت النقابات في المكسيك لفترة طويلة ضد سيطرة الدولة الصارمة والمناخ السياسي الذي لا يفضي إلى تنظيم العمال. وبالتالي فقد كان تأثيرهم على مدار القرن العشرين محدودًا، مع احتكار اتحاد العمال المكسيكيين الذي تسيطر عليه الدولة للسلطة (Bacon, 2019).

ونشأت منظمات جديدة لعمال الخدمة المنزلية على شكل جمعيات في سبعينيات وثمانينيات القرن الماضي، مدفوعة بنشوء المجموعات النسوية ضمن إطار يغلب عليه النشاط الكاثوليكي والموجة الثانية من الحركة النسوية، وكلّ منهما اهتم بالهويات المتقاطعة لعاملات المنازل بصفتهم نساء وعاملات في آن واحد. وشكلت عاملات المنازل من مكسيكو سيتي، بدعم من العمال الكاثوليك الناشطين والحركة النسائية، جماعة "أتابال"، التي أطلقت بدورها "لا سبيرانزا" (الأمل)، وهي جمعية لعمال الخدمة المنزلية في مكسيكو سيتي شاركت في تأسيسها "مارسيلينا باوتيسا". ولكن "باوتيسا" سرعان ما شعرت بالإحباط بسبب ما رآته من محدودية الدور المسموح به للعمال وهيمنة المهنيين من الطبقة الوسطى على مجموعة "أتابال"، وبأنها مقيدة بنموذجهم للدعوة، فانفصلت عن الجماعة، وأسست في عام 2000 مركز دعم وتدريب العمالة المنزلية (CACEH) مع 19 آخرين. كان هدف "باوتيسا" تشكيل نقابة في نهاية المطاف، لكن المركز عمل بفاعلية لمدة 15 عامًا كجمعية نقابية قبل أن يصبح بالإمكان تحويله إلى نقابة (Tilly et al., 2018).

واجه المركز صعوبات مالية بسبب عدم قدرته على جمع سوى القليل جدًا من أعضائه، واضطر إلى الاعتماد على الأنشطة الخيرية ليوصل عمله، لكنه تمكن مع ذلك من الاستمرار. ونظم برامج تدريبية وتعليمية للعمال، وقدم لهم المساعدة القانونية، ونفذ حملات توعية ركزت على قيمة العمل في الخدمة المنزلية. وبالنظر إلى ساعات العمل الطويلة للعمال وعدم وجود وقت فراغ، صُممت أنشطة التوعية لتناسب مع أيام العمال إذ تواصل المركز مع العمال خلال النهار في محطات الحافلات، وعقد اجتماعات جماعية بعد ظهر يوم الأحد في الحدائق العامة حيث كان العمال يجتمعون (Ashoka, 2021). وأقام مركز دعم وتدريب العمالة المنزلية (CACEH) علاقات إقليمية وعالمية، واندمج مع اتحاد أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي لعمال الخدمة المنزلية (CONLACTRAHO) والاتحاد الدولي لعمال الخدمة المنزلية (IDWF) (شغلت باوتيسا منصب الأمين العام لاتحاد CONLACTRAHO من 2006 إلى 2012). كان مركز دعم وتدريب العمالة المنزلية (CACEH) نشطًا على الصعيد العالمي، حيث عمل

مع العديد من منظمات واتحادات عمال الخدمة المنزلية لتبسيط الضوء على اتفاقية منظمة العمل رقم C189، وعلى الصعيد المحلي أيضًا إذ التقى أعضاء مجلس الشيوخ وعرض مطالبه بالإصلاحات التشريعية. كما حصل على دعم الاتحاد الوطني للعمال، وهو اتحاد للنقابات العمالية المستقلة في المكسيك (CACEH, 2021).

وفي عام 2014، كثف مركز دعم وتدريب العمالة المنزلية (CACEH) جهوده، وتمكّن من جمع 29 امرأة من أربع ولايات والمنطقة الفيدرالية للتقدم بطلب لتشكيل اتحاد. وفي عام 2015، تم تقديم الأوراق وتأسيس الاتحاد الوطني لعمال الخدمة المنزلية (SINACTRAHO) (Watson, 2015). والاتحاد تابع للاتحاد الوطني للعمال الذي دعم مركز دعم وتدريب العمالة المنزلية (CACEH) لسنوات.

ومنذ عام 2015، واصل الاتحاد الوطني لعمال الخدمة المنزلية (SINACTRAHO) النضال من أجل حقوق عمال الخدمة المنزلية. وقد تم إطلاق برنامج رائد عام 2019 لضمان توسيع تغطية الضمان الاجتماعي لتصل إلى عمال الخدمة المنزلية. وفي عام 2020، صدقت المكسيك على اتفاقية منظمة العمل رقم C189. ولا يزال المركز نشطاً في مراقبة تنفيذ التشريعات حيث أطلق مؤخراً تطبيقاً للهاتف المحمول لمساعدة العمال على تتبع الأجور المتأخرة وأيام الإجازات وغيرها من استحقاقات المزايا والتواصل مع مقدمي الخدمات القانونية (Fund for Global Human Rights, 2021).

وثمة نموذج تنظيمي آخر يستحق الدراسة هو التعاونيات. يُظهر تخطيط لتعاونيات عمال الخدمة المنزلية على مستوى العالم أنها تستطيع زيادة فعالية أصوات العمال وتمثيلهم وقدرتهم على المفاوضة، فضلاً عن تقديم مجموعة واسعة من خدمات الدعم (ILO, 2016a). وأحد الأمثلة على ذلك هو تعاونية Si Se Puede، وهي تعاونية تملكها النساء وتديرها النساء العاملات تأسست في عام 2006 من قبل 19 عاملة مهاجرة. يُطلب من أعضاء التعاونية المساهمة في شكل تولي المهام المتعلقة بالإدارة اليومية وتسويق الأعمال، ودفع رسوم عضوية لأجل المصروفات الإدارية، والاجتماع كل أسبوعين لمناقشة مسائل مختلفة؛ من النظم الداخلية إلى أفضل السبل لتنظيم شؤونهم المالية الشخصية (Masseti, 2019). وفي المقابل، يتم تقديم خدمات التشغيل لهم، ونظراً لعدم وجود وسيط، فإنهم يتلقون أجرهم كاملاً عن عملهم. وتعمل منظمات الخدمة الاجتماعية كمنسق لعملية التشغيل. يكسب أعضاء التعاونية ما يُقدّر بعشرين دولار أمريكي في الساعة، بعد أن كان يكسب معظم العمال 7 دولارات أمريكية في الساعة قبل تأسيس التعاونية. كما يتم تزويدهم بفرص تعليمية وفرص لبناء المهارات في شكل فصول دراسية تغطي موضوعات

بالإضافة إلى ذلك، فإن استراتيجيات التواصل التي تركز على راحة العمّال وتستهدف المناطق التي يقيم فيها العمّال أو يتجمعون فيها ليست حكرًا على المكسيك لكن يمكن تكيفها وفقاً لظروف عمال الخدمة المنزلية في كل بلد. على سبيل المثال، نظراً لأن عمّال الخدمة المنزلية في كينيا يتركزون بالقرب من بعضهم البعض، فقد وصلت النقابة الكينية لعمال المنازل والفنادق والتعليم والمؤسسات والمستشفيات والمتحالفين (KUDHEIHA) إلى عضوية نحو 20 ألف عامل من خلال التنظيم من الباب إلى الباب. وحيثما يكون معروفاً أن العمال يتجمعون في أماكن محددة، يمكن توزيع المنشورات في أماكن استراتيجية مثل الملاعب أو محلات الألعاب أو محلات البقالة وأسواق المواد الغذائية. وقد تم استخدام هذه الوسائل من قبل الاتحاد الوطني للعمالة المنزلية في بوليفيا، والتي جلبت 9,600 عضو من العمال (ILO, 2016a). وفي النهاية، يبدو أن إصرار "باوتيسا" على النهج التصاعدي ومقاومتها للاستقطاب من قبل المشتغلين من الطبقة الوسطى قد أتى بشماره. وبدلاً من ذلك، اكتسب مركز دعم وتدريب العمالة المنزلية القوة من خلال التحالف مع المنظمات العمالية الإقليمية والعالمية (Tilly et al., 2018).

تتراوح من منتجات التنظيف الأكثر فاعلية والأقل سمية إلى أساسيات الحكم الديمقراطي (Massetti, 2019).

مثال آخر مهم هو خدمة التشغيل التي تديرها جمعية النساء العاملات لحسابهن الخاص (SEWA) في الهند. هذه الجمعية هي منظمة هجينة مسجلة كمنظمة غير ربحية على هذا النحو لكنها تعمل أيضًا كمظلة لعدد كبير للغاية من المجموعات الأصغر -تعاونيات وجمعيات نقابية ومجموعات مساعدة ذاتية- تتألف جميعها من عاملات غير رسميات. ويبلغ عدد أعضائها مليوني عضو، وهي أكبر جمعية نقابية تابعة للاتحاد الدولي للعمال المنزلية (IDWF). ومن بين هذه المجموعات 70 لجنة لعمال الخدمة المنزلية يقودها قادة ومنظمون من جميع أنحاء الهند والتي تجتمع معًا لتبادل الخبرات ووضع خطط للعمل الجماعي. وتُعد خدمة تشغيل عمال الخدمة المنزلية واحدة من المبادرات العديدة التي تم تطويرها تحت رعاية جمعية النساء العاملات لحسابهن الخاص. وتعزز هذه الجمعية سمعتها وتأثيرها كواحدة من أكبر منظمات العمال غير الرسميين على مستوى العالم لتحديد متطلبات التشغيل لعمالها وتأمين مساهمات أصحاب العمل لصندوق الرعاية الاجتماعية للعمال (WIEGO, 2013). كما توفر لجميع أعضائها مجموعة واسعة من الخدمات، منها تعاونية للرعاية النهارية تقدم التعليم الأساسي والتدريب على المهارات الاجتماعية والتغذية الملائمة والخدمات الصحية للأطفال الأعضاء. وتعمل تعاونيات رعاية الأطفال من الساعة 9:00 صباحًا إلى الساعة 5:00 مساءً لتلبية احتياجات الأمهات العاملات. وجدير بالذكر أن عمال رعاية الأطفال وأمهات الأطفال الذين يرتادون المراكز هم مساهمون في التعاونيات، ويتم انتخاب مجلس إدارة مكون من عمال وأمهات من قبل المساهمين كل ثلاث إلى خمس سنوات. ويجتمع مجلس الإدارة للتعامل مع أي مشكلات قائمة والتأكد من الامتثال للوائح المالية وتخطيط وإدارة الأنشطة وتحديد رسوم الخدمات المقدمة. ويدفع الآباء رسومًا شهرية قدرها 175 روبية هندية (2 دولار أمريكي) لكل طفل، والتي تغطي ما يقرب من 17% من التكاليف. يتم تغطية باقي التكاليف من الإيرادات المحققة في تعاونيات جمعية النساء العاملات

لحسابهن الخاص الأخرى، وتمويلات الأطراف المانحة، والإعانات الحكومية (ILO, 2018).

تعد تجربتنا تعاونية Si Se Puede وجمعية النساء العاملات لحسابهن الخاص (SEWA) دليلًا إضافيًا على أنه بغض النظر عن نموذج التنظيم النقابي فإن الحلول التي يقودها العمال غالبًا ما تكون قادرة على تحديد الاحتياجات الخاصة لعمال الخدمة المنزلية ومعالجتها بشكل فعال، وتقديم الخدمات المطلوبة والرائجة بشكل أكبر. ويمكن لأشكال مختلفة من التعاون، بغض النظر عن النموذج المستخدم وحتى بدون النقابات، أن تكسر عزلة العمال وتشجع التعاون بدلًا من ذلك، وبالتالي تعزز بشكل فعال موقف العمال وقدرتهم التفاوضية مع أصحاب العمل، كما يتضح من مثال تعاونية Si Se Puede.

3.3. الامتثال

تُلزم اتفاقية منظمة العمل الدولية الدول التي صادقت عليها بإنشاء "وسائل لضمان الامتثال للقوانين واللوائح الوطنية لحماية عمال الخدمة المنزلية". فيما يتعلق بآليات تقديم الشكاوى والوصول إلى العدالة، تتطلب المادة 16 تدابير تضمن لعمال الخدمة المنزلية "سبل الوصول الفعلية إلى المحاكم أو هيئات القضاء أو أي آليات لتسوية المنازعات"، بينما تدعو المادة 17(1) إلى "آليات ووسائل فعالة يسهل الوصول إليها لتقديم الشكاوى".

وتشير الأدبيات التي تتناول أفضل الممارسات لتصميم آليات التظلم إلى أنه ينبغي تولية اهتمام خاص لتحقيق أن عمال الخدمة المنزلية وأصحاب العمل قد لا يكونون على دراية بالقوانين المعمول بها. وقد لا يرغب الأطراف في التقاضي الرسمي أو قد لا يكون مجدي لهم في معظم الحالات. وبدلًا من ذلك، ينبغي منح كلا الطرفين خيار تسوية المنازعات الفردية بالتراضي أولاً من خلال أنظمة التوفيق والوساطة (ILO, 2020).

كما تتماشى الإجراءات الموضحة في مشروع القانون مع هذه الاقتراحات؛ إذ ينص مشروع القانون على أنه إذا نشأ

نزاع بين صاحب العمل والعامل، جاز لأي منهما اللجوء إلى الجهة المختصة³ لتسوية الأمر حيث ستُبدل محاولة لحل النزاع بشكل ودي وغير رسمي. فإذا لم تتم التسوية خلال واحد وعشرين يومًا، يُحال النزاع إلى محكمة عمالية، ويُعفى العمال من أي رسوم متعلقة بهذه العملية.

لاستكمال أنظمة تسوية المنازعات، من الضروري إنشاء وتنفيذ أنظمة تفتيش. وتحقيق أن العمل في الخدمة المنزلية يتم داخل المنازل الخاصة، الأمر الذي يفرض تحديات يجب على الدول معالجتها لتنفيذ التشريعات. وتشمل هذه التحديات شرعية وصول المفتشين إلى المنازل والموارد اللازمة لإجراء عمليات التفتيش حيث يعمل العمال في منازل منفصلة، وكذلك عدم إلمام أصحاب العمل والعمال بحقوقهم ومسؤولياتهم (ILO, 2020).

1.3.3. تفتيش العمل

فيما يتعلق بتفتيش العمل، تدعو المادة 17 من اتفاقية منظمة العمل رقم C189 كل دولة إلى "وضع وتنفيذ تدابير لتفتيش العمل، والإنفاذ والعقوبات مع إيلاء الاعتبار الواجب للسمات الخاصة بالعمل في الخدمة المنزلية"، مضيفة أنه يجب على كل دولة تحديد الشروط التي يتم بموجبها الوصول للمنازل فيما يتعلق بخصوصياتها، مما يشير إلى الحاجة إلى النظر في حماية المنازل من تدخل الدولة مع ضمان الامتثال للقوانين المنظمة للعمل في الخدمة المنزلية.

يكلف مشروع القانون وزير القوى العاملة بتحديد المفتشين المسموح لهم بزيارة وكالات التشغيل، وفحص سجلاتها، وإبلاغ الجهات المختصة بالمخالفات. وعلى الرغم من أن الوكالات تكون مطالبة بضمان صياغة العقود وفقًا للقانون فإنها غير ملزمة بالمتابعة مع العمال في حالة حدوث أي خرق للعقد أو على الأقل لم يرد ذكر ذلك في مشروع القانون. علاوة على ذلك، لم يرد ذكر لآليات التفتيش بالنسبة إلى العمال الذين لم يتم تشغيلهم من خلال وكالات تشغيل. وفي هذه الحالة، يفتقر مشروع القانون نفسه إلى التدابير التي تأخذ في الاعتبار تنوع ترتيبات

تشغيل عمال الخدمة المنزلية ويتجنب أحد التحديات الرئيسية الخاصة بالقطاع، ألا وهي تفتيش المنازل.

وقد اتبعت الدول مناهج مختلفة لتحقيق التوازن بين حق المنازل والأسر في الخصوصية والامتثال القانوني. ففي بعض الدول، لا يدخل مفتشو العمل إلى المنازل التي يقومون بتفتيشها إلا بموافقة صاحب العمل. وهناك طريقة أخرى وهي أن يطلب المفتشون عقد اجتماعات ولقاءات بين أصحاب العمل والعمال خارج المنزل، وألا يطلبوا دخول المنزل إلا في حالة وجود شكوى من العمال بشأن ظروف مكان العمل (ILO, 2020).

وفيما يتعلق بالموارد، من النادر عمومًا أن يكون لدى الدول عدد كافٍ من المفتشين لزيارة جميع المنازل أو حتى جزء كبير منها لذلك من المهم توجيه الجهود. وبالتالي، فإن توافر البيانات حول المنازل والأسر التي تشغل عمال خدمة منزلية مفيد للغاية في الحد من الموارد اللازمة لإجراء عمليات التفتيش (ILO, 2020). ولا تحتفظ معظم الدول، ومنها مصر، بسجلات رسمية لعمال الخدمة المنزلية. وكما ذكرنا سابقًا، تعد تغطية الضمان الاجتماعي أمرًا أساسيًا هنا حيث يمكن أن تساعد هذه التغطية في تحديد المنازل والأسر ويمكن أيضًا استخدامها كدليل على العمل في حال عدم وجود عقد. لذا، من الضروري أن تتعاون إدارات تفتيش العمل بشكل وثيق مع مختلف الكيانات والمؤسسات بهدف تبادل المعلومات. ويمكن أن تكون مؤسسات عامة مثل السجلات المدنية وخدمات الضمان الاجتماعي أو مؤسسات غير حكومية ومراكز رابطات المهاجرين. يمكن أن تكون نقابات عمال الخدمة المنزلية مفيدة أيضًا في العمل كنقطة دخول للمفتشين (ILO, 2020).

علاوة على ذلك، يُعد التوثيق مثل العقود أو كشف الرواتب ضروريًا أيضًا لتمكين المفتشين من مراقبة ظروف العمال بشكل فعال. ويمكن أن يلعب التوثيق أيضًا دورًا مهمًا في تسوية المنازعات (ILO, 2020). بينما يذكر مشروع القانون كشف الرواتب كطريقة واحدة يمكن لأصحاب العمل من خلالها توثيق دفع الرواتب للعمال

3 مشروع القانون لا يحدد الجهة المختصة. ويجب تحديد هذه الجهات بوضوح وإعلام العمال بها.

أوضاع عمال الخدمة المنزلية الذين يعملون بشكل غير رسمي. وخلال الفترة بين عامي 2007 و2017، أُجري ما بين 600 و1400 زيارة سنوية حيث تراوح عدد المفتشين المعيّنين للاستجابة لشكاوى العمل في الخدمة المنزلية من 84 في عام 2007 ووصل في ذروته إلى 101 في عام 2009 (ILO, 2016b).

وفي عامي 2010 و2011، تمكن المفتشون من زيارة 9,200 منزل وأسرة. وقد استخدموا أسلوبًا منهجيًا، مع تحديد هدف محدد لكل عام. وفي عام 2010، لم يركزوا إلا على ضمان تمكن أصحاب العمل من إثبات أنهم سجلوا العمال لديهم وأنهم دفعوا مقابل ضمانهم الاجتماعي. وفي السنة الثانية، ركزوا على التوثيق بدلًا من دخول المنازل. وغطى المفتشون قضايا مثل دفع زيادات الأجور ومدفوعات الإجازات والمكافآت السنوية وتوافر الملابس ومعدات العمل، واعتمدوا بشكل كبير على طلبات التوثيق بدلًا من دخول المنازل. وعلى الرغم من صعوبة تحديد العلاقة السببية بين عمليات التفتيش والامتثال نظرًا لوجود عوامل متداخلة كثيرة، لا يزال من الجدير بالذكر القول إن عدم الإبلاغ إلى إدارة الضمان الاجتماعي، على سبيل المثال، قد انخفض من 22.6% في عام 2006 إلى 8.7% في عام 2016 (ILO, 2020).

لديهم، فإنه لا يقدم أي تفاصيل حول الطرق الأخرى أو كيفية إصدار كشف الراتب ومن يجب أن يحتفظ به. كما يتطلب مشروع القانون صياغة عقد وفقًا لعقد نموذجي يصدره وزير القوى العاملة. يجب أن يتضمن العقد حسب ما ورد في مسودة القانون: اسم وعنوان صاحب العمل والعمال، وعنوان مكان العمل، وتاريخ بدء العقد ومدته، ونوع العمل الذي يتعين أدائه، والأجر، وطريقة الدفع. مقارنةً بالتوصيات الخاصة بالعقود الواردة في اتفاقية منظمة العمل رقم C189، فإن هذا العقد النموذجي غير كافٍ، وليست به أحكام تتعلق بساعات العمل العادية، والإجازة السنوية مدفوعة الأجر، وفترات الراحة اليومية والأسبوعية، وتوفير الطعام والإقامة إذا كان متاحًا، وفترة الاختبار أو فترة التجربة إن أمكن، وشروط الإعادة إلى الوطن إن وجدت، وشروط وأحكام إنهاء العمل، بما في ذلك أي فترة إشعار من قبل عامل الخدمة المنزلية أو صاحب العمل.

وتُعد أوروغواي أحد الأمثلة الجديرة بالاهتمام على تفتيش العمل حيث يُتوقع من هيئات تفتيش العمل ليس فقط إنفاذ القانون، لكن مطلوب منها أيضًا زيادة الوعي. ففي عام 2006، مباشرة بعد الموافقة على القانون رقم 18065 لحماية حقوق عمال الخدمة المنزلية، بدأت حملة توعية. وقد أجرت هيئة تفتيش العمل الوطنية زيارات لأماكن العمل بهدف أساسي ألا وهو توفير المعلومات حول القانون وتسوية

4. أسئلة بشأن السياسات

بشكل عام، بشكليها مدفوع الأجر وغير مدفوع الأجر. ويجب أن ينعكس هذا الاعتراف في استراتيجيات التمويل والجهود المبذولة لتغيير النظرة إلى العمل في المنزل على أنه غير منتج وغير ضروري.

وفيما يتعلق بالبحث الإضافي، فمن المهم أولاً إدراك أن الجهود المبذولة لتحسين ظروف عمال الخدمة المنزلية يجب أن تركز على فهم التحديات التي يواجهونها ومتطلباتهم، وهذا يتطلب دراسات لتحديد هذه التحديات والمتطلبات. واعترافًا بالوضع الفريد لعمال الخدمة المنزلية الذين يعملون داخل المنازل الخاصة، يجب تولية اهتمام خاص لترتيبات الإقامة وكيفية التعويض عن العمل أثناء وقت

للمضي قدمًا في تحسين ظروف عمال الخدمة المنزلية في مصر، ثمة عدة عوامل يجب أخذها في الاعتبار. أولاً، يجب تحسين فهم الوضع من خلال إجراء المزيد من الأبحاث والمسوح حول الموضوع. ثانيًا، يجب تعديل مشروع القانون ليتوافق مع المعايير العالمية مع مراعاة السياق في مصر. ثالثًا، في ضوء الأهمية الحاسمة لتنظيم العمال، خاصة عمال الخدمة المنزلية، يجب أن تكون الظروف في مصر مواتية لإنشاء منظمات نقابية يقودها العمال. رابعًا، يجب إنشاء آليات امتثال مناسبة. وخامسًا، يجب أن يكون النهج المتبع راسخًا وقويًا في الاعتراف بأن المشكلات التي تواجه العمل في الخدمة المنزلية هي جزء من مشكلة هيكلية تتعلق بانخفاض قيمة أعمال الرعاية

كما يجب تصميم تدابير الامتثال لتلبية ترتيبات التشغيل المختلفة، ويجب التفكير في نظام يوازن بين أهمية مراقبة ظروف العمال والحفاظ على خصوصية المنازل. وقد تم تبني العديد من النهج المختلفة على مستوى العالم، ويمكن تعديل أحد هذه النهج أو مجموعة منها لتناسب مصر. علاوة على ذلك، من المفترض أنه يتم تشغيل نسبة كبيرة من عمال الخدمة المنزلية في مصر بشكل مباشر من قبل الأسر، مما يجعل التفتيش عملية معقدة ومكلفة. لذا، فهناك حاجة إلى إرادة سياسية قوية لتصميم تدابير تفتيش مناسبة وتخصيص التمويل المناسب لعمليات التفتيش الفعالة.

ثالثًا، من المهم تعزيز البيئة التي يمكن أن تسهل الجهود التنظيمية للعمال. واعتراضًا بأن عمال الخدمة المنزلية على مستوى العالم قد استخدموا نماذج تنظيم مختلفة للتعاون مع بعضهم البعض، لا ينبغي لهذه البيئة أن تتيح فقط تشكيل النقابات، بل أن توفر أيضًا مساحة لإنشاء أنواع مختلفة من الجمعيات والاتحادات النقابية مثل التعاونيات. بالإضافة إلى ذلك، يجب إعطاء الأولوية لتزويد العمال بالتدريب اللازم لإنشاء هذه المنظمات.

رابعًا، من الضروري معالجة العوائق الهيكلية التي تحول دون تحسين ظروف عمال الخدمة المنزلية. ويجب استعادة قيمة أعمال الرعاية سواء كانت بأجر أو بدون أجر، وهذا يتطلب نهجًا يقر بأهمية عمل الرعاية في سير الاقتصاد ويعيد صياغته كمسؤولية مشتركة وليس عبئًا يُتوقع أن تتحمله الأسر -وتحديدًا النساء- بمفردها. ومن ثم، يُعد الاعتراف بعدم استدامة هذا النموذج خطوة أولى مهمة. ويُرجى العلم أنه بدون تدخل الدولة، سينتقل العمل من الدولة إلى الأسر ثم إلى النساء، وفي النهاية إلى النساء من القطاعات المهمشة اجتماعيًا في شكل عمل غير معترف به على أنه "عمل حقيقي"، مما يسمح باستمرار ظروف العمل السيئة في القطاع.

الراحة، وغير ذلك من المشكلات، بالإضافة إلى ضمان توفير مساحة للعمال للتعبير عن الاحتياجات التي قد لا تكون واضحة عند تصميم الدراسات البحثية. ثانيًا، هناك حاجة إلى إجراء بحث لتحديد خصائص عمال الخدمة المنزلية وأصحاب عملهم، وكذلك الأطراف الأخرى في القطاع، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية ووكالات التشغيل. وسيكون هذا مفيدًا كقاعدة للتنظيم بالإضافة إلى جهود الامتثال. وعلى سبيل المثال، إن معرفة ما إذا كانت هناك حاليًا منظمات غير حكومية تقدم خدمات مثل التدريب والتشغيل، على غرار مركز دعم وتدريب العمالة المنزلية (CACEH)، وتحديد ما تحتاج إليه للنمو، يمكن أن يوفر قاعدة صلبة لبدء بناء منظمات للعمال. كما أن البيانات الدقيقة حول ما إذا كان العمال يقيمون مع الأسرة داخل المنزل أم لا، أو إن كانوا مهاجرين أو مصريين، ضرورية لتوجيه تصميم تدابير التوعية المناسبة، في حين أن المعرفة بترتيبات التشغيل الأكثر شيوعًا يُعد أمرًا بالغ الأهمية لتصميم آليات تفتيش العمل التي تستخدم موارد قليلة قدر المستطاع. أيضًا، يعد البحث ضروريًا لفهم نوع الوعي الذي يحتاجه أصحاب العمل لزيادة الامتثال وتحديد القضايا والمشكلات المحورية للتفتيش، كما هو الحال في أوروبا.

ثانيًا، يجب تعديل مشروع القانون ليتوافق مع المعايير العالمية. وكما ذكرنا سابقًا، يلي مشروع القانون معظم المعايير العالمية المتعلقة بظروف عمل عمال الخدمة المنزلية مع وجود استثناءات طفيفة. ومع ذلك، ينبغي تولية اهتمام خاص لقضايا مثل الوقت الضائع والدفع العيني وكذلك الحد الأدنى للأجور. علاوة على ذلك، يجب أن يوسع مشروع القانون تغطية التأمين الاجتماعي ليشمل العمال غير المنتسبين إلى وكالات ويوضح بالتفصيل كيف سيتم تشجيع العمال وأصحاب العمل غير المنتسبين إلى وكالات على التسجيل. علاوة على ذلك، يعد مشروع القانون ناقصًا إلى حد كبير عندما يتعلق الأمر بإجراءات الامتثال والمراقبة. والأهم من ذلك، أن مشروع القانون لديه نقطة غير واضحة مهمة حيث إنه ينظم العمل فقط من خلال وكالات التشغيل.

5. المراجع

- Barsoum, G. (2014). *Young people's job aspirations in Egypt and the continued preference for a government job* (Working Paper No. 838). Economic Research Forum. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198737254.003.0006>
- Barsoum, G. (2017). *Educated young women's employment decisions in Egypt: A qualitative account*. SAHWA. <http://sahwa.eu/OUTPUTS/SAHWA-Scientific-Papers/Scientific-Paper-on-young-women-s-employment-decisions-in-Egypt>
- Barsoum, G., & Abdalla, D. (2020). *Still the employer of choice: Evolution of public sector employment in Egypt* (Working Paper No. 1386). Economic Research Forum.
- Beinin, J. (2012). *The rise of Egypt's workers* (The Carnegie Papers). Carnegie Endowment for International Peace.
- Breisinger, C., Raouf, M., Wiebelt, M., Kamaly, A., & Karara, M. (2020). *Impact of COVID-19 on the Egyptian economy: Economic sectors, jobs, and households* (Regional Program Policy Note No. 6). International Food Policy Research Institute. <https://mped.gov.eg/AdminPanel/sharedFiles/ae32ff30-2ec9-4633-a128-99d66bb3e748/The%20impacts%20of%20COVID-19%20on%20Egypt%E2%80%99s%20economic%20sectors.pdf>
- Central Agency for Public Mobilization and Statistics. (1985). *Annual bulletin of labor force survey 1984*.
- Central Agency for Public Mobilization and Statistics. (1991). *Annual bulletin of labor force survey 1990*.
- Central Agency for Public Mobilization and Statistics. (1996). *Annual bulletin of labor force survey 1995*.
- Central Agency for Public Mobilization and Statistics. (2001). *Annual bulletin of labor force survey 2000*.
- Central Agency for Public Mobilization and Statistics. (2006). *Annual bulletin of labor force survey 2005*.
- AbdelMaguid, M. (2018). New labor law underway, in favor of Egypt's laborers. *Egypt Today*. <https://www.egypttoday.com/Article/1/49002/New-labor-law-underway-in-favor-of-Egypt-s-laborers>
- Abo el Nasr, M. (2020). Precautions and concerns in Egyptian nurseries [Yawmiyat al-Ihtiraz wa-l-Qalaq fi Hadanat al-Atfal al-Misriya]. *Asharq Al-Awsat*. shorturl.at/drMY3 [In Arabic]
- Ahram Online. (2021). *Egypt to allow women on State Council, Public Prosecution starting October: Presidency*. <https://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/413451/Egypt/Politics-/Egypt-to-allow-women-on-State-Council,-Public-Pros.aspx>
- Alissa, S. (2007). *The political economy of reform in Egypt: Understanding the role of institutions* (No. 5). Carnegie Endowment for International Peace.
- Amer, M., & Atallah, M. (2019). *The school to work transition and youth economic vulnerability in Egypt* (Working Paper No. 1353). Economic Research Forum.
- Assaad, R. (n.d.). *Women's participation in paid employment in Egypt is a matter of policy not simply ideology* (Policy Brief No. 22). Egypt Network for Integrated Development. https://elnidaa.org/app/uploads/2019/07/PB22_women_employment_assaad.pdf
- Assaad, R. (2013). *Making sense of Arab labor markets: The enduring legacy of dualism* (Discussion Paper No. 7573). Institute for the Study of Labor.
- Assaad, R., AlSharawy, A., & Salemi, C. (2019). *Is the Egyptian economy creating good jobs? Job creation and economic vulnerability from 1998 to 2018* (Working Paper No. 1354). Economic Research Forum.
- Assaad, R., Hendy, R., Lassassi, M., & Yassin, S. (2020). Explaining the MENA paradox: Rising educational attainment yet stagnant female labor force participation. *Demographic Research*, 43, 817-850. <https://doi.org/10.4054/DemRes.2020.43.28>

- Egypt Today. (2021b). Draft law: Women can have 2 paid maternity leaves, 3 unpaid leaves for 6 years during career in gov't sector. <https://www.google.com/url?q=https://www.egypttoday.com/Article/1/107070/Draft-law-Women-can-have-2-paid-maternity-leaves-3&sa=D&source=editor&ust=1633950684288000&usg=AOvVaw2Ntb8SXc2GwPgae-vfXd45>
- Egyptian Center for Economic Studies. (2020). *Views on the crisis: Egypt's labor market* (No. 13; Views on the Crisis).
- El Bakry, F. (2019). Women to occupy 43% of leading roles by 2030. *Egypt Today*. <https://www.egypttoday.com/Article/1/63822/Women-to-occupy-43-of-leading-roles-by-2030>
- El Borai, A., & El Borai, R. (2014). *Egypt. The international comparative legal guide to employment and labor law 2014*. Global Legal Group. <http://el-borai.com/wp-content/uploads/2014/02/Egypt-Labor-Law-2014.pdf>
- Emam, A. (2018). *Egypt struggles with bloated public sector*. *The Arab Weekly*. <https://the arabweekly.com/egypt-struggles-bloated-public-sector>
- Enterprise. (2020a). *Businesses allow remote work as Egypt reports 126 Covid-19 cases*. <https://enterprise.press/issues/2020/03/16/businesses-allow-remote-work-egypt-reports-126-covid-19-cases/>
- Enterprise. (2020b). *The growth of Egypt's high-end preschool industry: Costs and benefits*. <https://enterprise.press/stories/2020/02/24/the-growth-of-egypts-high-end-preschool-industry-costs-and-benefits-12541/>
- Ezzat, A., & Ehab, M. (2019). The determinants of job satisfaction in the Egyptian labor market. *Review of Economics and Political Science*, 4(1). <https://doi.org/10.1108/REPS-10-2018-012>
- Gatti, R., Angel-Urdinola, D. F., Silva, J., & Bodor, A. (2014). *Striving for better jobs: The challenge of informality in the Middle East and North Africa*. The World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-9535-6>
- Central Agency for Public Mobilization and Statistics. (2011). *Annual bulletin of labor force survey 2010*.
- Central Agency for Public Mobilization and Statistics. (2016). *Annual bulletin of labor force survey 2015*.
- Central Agency for Public Mobilization and Statistics. (2018). *Final results for general census on population, housing and establishments*. [In Arabic]
- Central Agency for Public Mobilization and Statistics. (2020a). *Annual bulletin of labor force survey 2019*.
- Central Agency for Public Mobilization and Statistics. (2020b). *Press release*. https://enterprise.press/wp-content/uploads/2020/08/202081710522_labour-force.pdf [In Arabic]
- Constant, L., Edochie, I., Glick, P., Martini, J., & Garber, C. (2020). *Barriers to employment that women face in Egypt: Policy challenges and considerations*. RAND Corporation. <https://doi.org/10.7249/RR2868>
- Center for Trade Union and Workers Services. (2020). *A Reading in the socioeconomic repercussions of the coronavirus pandemic on working women in Egypt*. <https://www.ctuws.com/en/content/reading-socioeconomic-repercussions-coronavirus-pandemic-working-women-egypt>
- De Gobbi, M. S., & Nesporova, A. (2005). *Towards a new balance between labour market flexibility and employment security for Egypt* (Working Paper No. 10). International Labor Organization.
- Egypt Today. (2020). *UN Women commends Egypt's gender perspective in COVID-19 response plan*. <https://www.egypttoday.com/Article/1/84441/UN-Women-commends-Egypt-s-gender-perspective-in-COVID-19>
- Egypt Today. (2021a). *Egypt discusses progress in "Closing the Gender Gap Accelerator"*. <https://www.egypttoday.com/Article/3/108346/Egypt-discusses-progress-in-%E2%80%99Closing-the-Gender-Gap-Accelerator%E2%80%99D>

- Krafft, C., Assaad, R., & Keo, C. (2019). *The evolution of labor supply in Egypt from 1988–2018: A gendered analysis* (Working Paper No. 1358). Economic Research Forum.
- Krafft, C., Assaad, R. & Marouani, M. A. (2021). *The Impact of COVID-19 on Middle Eastern and North African Labor Markets: A Focus on Micro, Small, and Medium Enterprises*. Economic Research Forum.
- Moneim, D. (2020). *Egypt launches Closing Gender Gap Accelerator, the first in Africa and MENA region*. Ahram Online. <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/374908/Egypt/Politics-/Egypt-launches-Closing-Gender-Gap-Accelerator,-the.aspx>
- National Council for Women. (n.d.). *Women's empowerment 2014-April 2020*. <http://ncw.gov.eg/Images/PdfRelease/En%20Egyptian%20Women%20Fact%20Sheet%20A-5202017233811295.pdf>
- National Council for Women. (2017). *National strategy for the empowerment of Egyptian women 2030*. <http://ncw.gov.eg/wp-content/uploads/2018/02/final-version-national-strategy-for-the-empowerment-of-egyptian-women-2030.pdf>
- Organization for Economic Cooperation and Development. (2017). *Women's economic empowerment in selected MENA countries*. <https://doi.org/10.1787/9789264279322-8-en>
- PricewaterhouseCoopers. (2019). *Working from home: The legal framework in Egypt*. <https://www.pwc.com/m1/en/media-centre/articles/working-from-home-legal-framework-egypt.html>
- Riad, E. (2020). Summary note on Egypt's new social insurance law. *Riad & Riad Law Firm*. <https://cutt.ly/aYLyuu0>
- Selwaness, I., & Helmy, I. (2020). The evolution of paid and unpaid care work in Egypt: The need to recognize, redistribute and subsidise. In *The Role of the Care Economy in Promoting Gender Equality*. UN Women. [https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20egypt/attachments/publications/2020/12/the%20role%20of%20the%20care%20economy%20in%20promoting%20gender%20equality_full%20report%20\(1\).pdf?la=en&vs=5057](https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20egypt/attachments/publications/2020/12/the%20role%20of%20the%20care%20economy%20in%20promoting%20gender%20equality_full%20report%20(1).pdf?la=en&vs=5057)
- Haq, T., & Zaki, C. (2015). *Macroeconomic policy for employment creation in Egypt: Past experience and future prospects* (Working Paper No. 196). Employment Policy Department. International Labor Organization.
- Hendy, R. (2015). *Women's participation in the Egyptian labor market* (Working Paper No. 907). Economic Research Forum. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198737254.003.0008>
- Hendy, R. (2018). *Getting more women into employment in Egypt*. The Forum. Economic Research Forum. <https://theforum.erf.org.eg/2018/01/09/getting-women-employment-egypt/>
- Hendy, R. (2020). *Yes, women can be equal to men in employment: Evidence from Egypt*. *The Journal of North African Studies*. <https://doi.org/10.1080/13629387.2020.1732934>
- International Financial Corporation (2020). *IFC Launches New Program to Help Boost Women's Employment in Egypt*. <https://pressroom.ifc.org/all/pages/PressDetail.aspx?ID=17759>
- International Financial Corporation (2021). *IFC, Egypt's National Council for Women Partner to Boost Economic Opportunities for Women*. <https://pressroom.ifc.org/all/pages/PressDetail.aspx?ID=26668>
- International Labor Organization. (2017). *Towards evidence-based active labour market programmes in Egypt: Challenges and way forward* (Impact Report Series No. 4).
- Janischewski, K., Weinmann, C. D., Amr, I., Ezzat, H., & Weissler, M. (2016). *Interventions for employment creation in Egypt: A sector analysis*. GIZ and Egyptian German Promotion of Small and Medium Enterprises.
- Jaumotte, F. (2003). *Female labour force participation: Past trends and main determinants in OECD countries*. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2344556>
- Krafft, C., & Assaad, R. (2018). *Promoting better jobs for young people in Egypt*. The Forum. Economic Research Forum. <https://theforum.erf.org.eg/2018/01/23/promoting-better-jobs-young-people-egypt/>

- State Information Service. (2018). "Pioneers 2030" launches "Start Your Future" campaign in universities. <https://www.sis.gov.eg/Story/136798/Pioneers-2030-launches-Start-Your-Future-campaign-in-universities?lang=en-us&lang=en-us>
- Thevenon, O. (2013). *Drivers of female labour force participation in the OECD* (OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 145). Organization for Economic Cooperation and Development. <https://doi.org/10.1787/5k46cvrgnms6-en>
- Toulan, M. (2020). *Privileges of the new labor law for women: Increasing maternity and reducing working hours* [Imtiyazat Qanun al-'Amal al-Jadid li-l-Mar'a: Ziyadat Fatrat al-Wad' wa Khafd Sa'at al-Khidma]. El Watan News. <https://www.elwatannews.com/news/details/4985530> [In Arabic]
- UN News. (2020). *Business as unusual: How COVID-19 could change the future of work*. <https://news.un.org/en/story/2020/05/1064802>
- UNDP. (2021). *Egypt Human Development Report*.
- Wahba, J., & Assaad, R. (2017). Flexible labor regulations and informality in Egypt. *Review of Development Economics*, 21(4), 962–984. <https://doi.org/10.1111/rode.12288>
- World Bank. (2014). *More jobs, better jobs: A priority for Egypt* (No. 88447-EG).
- World Development Indicators. (2018). *Informal employment (% of non-agricultural employment 2008–2018* [Time Series]. Generated March 1.
- World Economic Forum. (2020). *Global gender gap report 2020*. http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf
- Youssry Saleh & Partners. (2018). *Egypt's new labour law*. <https://youssrysaleh.com/Investment-in-Egypt/egypts-new-labour-law/>