



منظمة العمل الدولية/المكتب الإقليمي للدول العربية

المؤتمر الإقليمي الثلاثي حول اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٨٩: رفع الوعي وتبادل المعارف حول العمل اللائق للعمال المنزليين

القاهرة - مصر

٢٢-٢٤ أكتوبر/تشرين الأول ٢٠١٢

مذكرة معلومات رقم ٤: توسيع نطاق قوانين العمل - ضمان الامتثال

اتجاه عالمي جديد نحو تنظيم أفضل للعمل المنزلي

يتزايد عدد البلدان حول العالم التي تضع قوانين عمل لحماية عمال المنازل. منذ اعتماد اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٨٩ بشأن العمال المنزليين للعام ٢٠١١ والتوصية المكملة لها رقم ٢٠١، انضمت بلدان عدّة حول العالم إلى هذه العملية لإصلاح القوانين أو تبنت أحكاماً جديدة متعلقة بالعمل المنزلي (البحرين وبوليفيا وشيلي وجامايكا والفلبين وإسبانيا وتايلندا وفيتنام وزامبيا). وقد عالجت المبادرات التشريعية الأخيرة نقاطاً أساسية متعلقة بحماية العمال المنزليين، مثل تحديد ساعات العمل والحد الأدنى للأجور وعقود العمل والضمان الاجتماعي وحظر العمل الجبري والتحرش الجنسي وانتهاكات أخرى.

تعدّ تغطية قانون العمل للعمال المنزليين، وأغلبهم من النساء، ضرورة لا غنى عنها لضمان حقوق الإنسان والعمال. تعتبر الهيئات الرقابية التابعة لمنظمة العمل الدولية أن شمل العمال المنزليين في قوانين العمل أساسي لتطبيق عدد من اتفاقيات المنظمة وخصوصاً تلك المتعلقة بالمبادئ الأساسية والحقوق في العمل. كما تسلط الهيئات المراقبة لتطبيق شرعة حقوق الإنسان والتوصيات المقترحة في إطار المراجعة الدورية الشاملة، الضوء على الحاجة إلى تعزيز حماية العمال المنزليين في تشريعات العمل.

لم يجب توسيع نطاق قوانين العمل لتشمل العمال المنزليين؟

تحمي قوانين العمل، أولاً وقبل كل شيء، العامل الذي يُعتبر الطرف الأضعف في علاقة الاستخدام، ما يُعتبر شديد الأهمية في حالة العمال المنزليين المهاجرين. تهدف القوانين إلى تحديد الحقوق وتوضيحها وتخلق قاعدة قانونية لمطالبة العمال بهذه الحقوق في حال عدم احترامها.

إلا أن في قوانين العمل فائدة أيضاً لمستخدمي العمال المنزليين، إذ تُزوّدهم بالإرشادات التي تضمن إدارة علاقة الاستخدام بطريقة ترضي طرفيها. من شأن قواعد واضحة وشفافة تحكم العلاقة بين العامل المنزلي ومستخدمه أن تحول دون حصول سوء فهم ونزاعات.

إنّ توسيع نطاق قوانين العمل لتشمل العمل المنزلي بما يتماشى مع المعايير الدوليّة يساهم في معالجة مسألة المعاملة المجحفة التي لا تتفكّ تلحق بهذه المجموعة من العمال. وبما أنّ السواد الأعظم من عمال المنازل هم من النساء، إنها أيضاً خطوة باتجاه تحقيق المساواة بين الجنسين في مجال العمل. والأهمّ أنّ تنظيم معايير عمل العمال المنزليين وتطبيقها يساهم في منع الإضرار بالبشر بهدف الاستغلال في العمل.

ما زالت قوانين العمل لا تغطّي العمال المنزليين في البلدان العربيّة، على عكس العمال الأجانب الآخرين (انظر مذكرة المعلومات الأساسية رقم ١). تقدّر منظمة العمل الدوليّة عدد العمال المنزليين في عام ٢٠١٠، بـ ٢.١ مليون عامل على الأقل في الشرق الأوسط وثلاثهم تقريباً من النساء.

هل سنّ قوانين عمل تغطي العمال المنزليين كافٍ؟

يُعتبر سنّ قوانين تحدّد المعايير التي تنظّم العمل المنزلي أساسياً لبلوغ الهدف المتمثّل في عمل لائق للجميع. إلا أنّ الأهمّ في المحصلة هو أن يتمتّع عملياً، كلّ العمال في المنازل، من نساء ورجال، بالحقوق التي تنصّ عليها القوانين المحليّة. لا يقتصر دور الدولة في هذا المجال على تحديد المعايير القانونيّة، بل يتعداه ليصل إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان تطبيقها.

يتطلب جعل العمل اللائق حقيقة بالنسبة إلى العمال المنزليين وضع إجراءات وتطبيقها لتعزيز الامتثال للقوانين، بما في ذلك الإجراءات العامة لإنفاذ القوانين. وأفضل طريقة لتعزيز الامتثال وضمان حصوله هي اعتماد استراتيجية شاملة توحد الجهود التي يبذلها العديد من الجهات الفاعلة في هذا القطاع في مناطق عدّة.

ما هي العناصر المهمّة في الاستراتيجيات الآيلة إلى تحقيق الامتثال؟

لا يوجد مقارنة تناسب جميع الظروف لضمان الامتثال لقوانين العمل وأحكامه التي تحمي العمال المنزليين. يتوجّب على كلّ بلد اتخاذ الإجراءات التي تتطلبها الظروف السائدة فيه. إلا أنّه من الممكن في الآن عينه، تحديد بعض العناصر الأساسيّة في استراتيجيات الامتثال. ففي الأماكن حيث العمال المنزليون هم في غالبيتهم نساء مهاجرات كما هي الحال في المنطقة العربيّة، يجب أن تأخذ هذه الاستراتيجيات في الاعتبار الوضع الخاص لهؤلاء العاملات مع مراعاة مسألة الجندر.

المعرفة والتوعية والتمكين

يُعتبر التحرك الاستهدافي ضرورياً للتواصل مع المستخدمين والناس كافة من أجل توعيتهم حول قيمة العمل المنزلي الاجتماعيّة والاقتصاديّة. تهدف هذه الجهود إلى تعزيز الاعتراف بالعمل المنزلي كعمل حقيقي تنظّمه القوانين والسياسات العامة. والتوعية يمكن أن تتم على سبيل المثال عن طريق الحملات الإعلاميّة والمناهج التربويّة وبرامج التثقيف حول حقوق الإنسان. هذا ويجب أن تشمل الجهود الهادفة إلى الاعتراف بالعمل المنزلي وإيلائه الاهتمام اللازم، تطوير بيانات إحصائيّة ملائمة حول العمل المنزلي، لتوظيفها في جهود التوعية واستخدامها قاعدة لصنع السياسات في المستقبل.

يجب إعداد معلومات واضحة للمستخدمين ومتاحة للاطلاع عليها، حول القوانين والأحكام المرعية الإجراء، ونشرها على نطاق واسع، على أن تشمل معلومات حول النتائج والعقوبات التي تترتب عن عدم الامتثال للقوانين. من المهمّ أيضاً أن يعي العمال حقوقهم ويجب تقديم هذه المعلومات إليهم بلغة يفهمونها. إنّ ضمان الامتثال يتوقف بالفعل على تمكين العمال من خلال المعلومات، إنما أيضاً من خلال تخفيف عزلتهم وذلك عن طريق تعزيز التنظيم والتمثيل.

يمكن للهيئات الحكومية والبعثات الدبلوماسية ومنظمات العمّال وأصحاب العمل والمنظمات غير الحكومية أن تؤدي دوراً مهماً في نشر المعلومات والتوعية. يمكن أن تفرض القوانين على وكالات الاستخدام الخاصة كما على المستخدمين بتعريف العمّال على حقوقهم وعلى الآليات المتاحة لمواجهة حالات عدم الامتثال.

إضفاء طابع رسمي على علاقة الاستخدام

يزيد احتمال تحقيق الامتثال في البيئات حيث يعي المستخدمون والعمّال حقوقهم وواجباتهم المتبادلة ويفهمونها، وحيث يُنجز العمل المنزلي في إطار علاقة عمل رسمية. لذا تؤيد الاتفاقية رقم ١٨٩ صياغة عقد مكتوب وتنصّ على وجوب استلام العامل المهاجر له قبل سفره إلى البلد الذي سيعمل فيه. يجب صياغة العقد بلغة يفهمها العامل وأن تُدرج فيه شروط العمل وأحكامه. ثمة وسائل أخرى كذلك لإضفاء طابع رسمي على علاقة الاستخدام، وهي إيصالات الدفع أو سواها من الطرق التي تُبين تسديد المستحقات، بالإضافة إلى سجلات ساعات العمل وتسجيل عقود العمل لدى هيئة عامة. من شأن هذه الإجراءات أن تساعد على تسوية النزاعات في حال حدوثها.

الفاعلية في تسوية الخلافات وتطبيق القوانين

على الرغم من أنه يُفترض باستراتيجيات الامتثال أن تسعى إلى منع نشوء الخلافات من خلال نشر الوعي والمعلومات وإضفاء الطابع القانوني على علاقات العمل، إلا أنه يجب أن تتضمن هذه الاستراتيجيات أيضاً آليات فاعلة لحلّ الخلافات التي قد تنشأ عن علاقة العمل، وتطبيق القوانين والتنظيمات المرعية الإجراء.

لدى العمل على وضع الآليات والإجراءات وإنشاء المؤسسات بهدف فرض القانون وتسوية الخلافات، يجب أن تؤخذ في الاعتبار حاجة العمّال المنزليين، خاصة المهاجرين منهم، إلى الدعم والمساعدة للوصول إلى هذه الآليات والاستفادة منها. يشكل السماح للعامل المنزلي بتبديل مستخدمه أداة فاعلة من شأنها ترسيخ الامتثال للقانون؛ فالمستخدمون غير الممثلين للقوانين يعون تماماً أنه في ظل الإجراءات المعتمدة حالياً، لا يُقدم العمّال المنزليون عادةً على رفع شكوى. وفي الوقت نفسه، ربما تحتاج الهيئات القائمة لإدارة شؤون العمل إلى التدريب كي تتمكن من النهوض بدورها في معالجة خلافات العمل التي قد تنشأ في إطار العمل المنزلي.

إنّ آليات تسوية الخلافات والرصد وتطبيق القوانين متعدّدة وهي:

- *التراضي والوساطة.* كثيراً ما يكون هناك التباس حول حقوق كل طرف وواجباته في علاقة العمل المترتبة عن العمل المنزلي. لذلك من شأن آليات تؤمّن المعلومات والنصائح والإرشادات حول كيفية التعاطي مع هذه الخلافات، وتكون متاحة للعمال المنزليين والمستخدمين على السواء، أن تساعد في تسوية الخلاف بطريقة ترضي الطرفين وتحافظ على علاقة العمل بينهما.
- *الإشراف المستمر.* إنّ سلطات إدارة العمل بما فيها إدارة التفتيش مسؤولة عن الإشراف على تطبيق قوانين العمل. وعليها أيضاً أن تشرف على تطبيق القوانين والتنظيمات المتعلقة بالعمّال المنزليين. يمكن لإدارة العمل اتباع طرق متعدّدة كاشتراط تسجيل العقد، ومطالبة المستخدمين بتقديم مستندات معيّنة (كإثبات دفع)، وطلب الاجتماع بالعمال المنزليين و/أو المستخدمين، والتعاون مع النقابات والمنظمات غير الحكومية. وفي حال استوجب الأمر قيام مفتشي العمل بزيارة تفتيشية إلى المنزل، يجب التحرك انطلاقاً من إطار قانوني مناسب تجنّباً للمساس بحرمة المنزل (مثلاً من خلال الحصول على موافقة الأسرة أو على إذن قضائي).
- *إنفاذ القوانين بالاستناد إلى الشكاوى.* تساهم الآليات القضائية والإدارية لرفع الشكاوى، والتي هي بمثابة الملاذ الأخير، في حفظ حقّ العامل في اللجوء إلى القضاء والحصول على قرارات نافذة. وتنصّ اتفاقية

منظمة العمل الدولية رقم ١٨٩ على ضمان حقّ العامل المنزلي في اللجوء إلى المحاكم. بيد أنّ هذا يطرح تحدّيات في الأماكن التي ترتبط فيها إقامة العامل بوجود علاقة عمل. إنّ اتخاذ تدابير مماثلة ضروريّ لحماية حقّ العمّال باللجوء إلى المحاكم، حتى بعد انتهاء علاقة العمل.

أمثلة عن آليات تسوية الخلافات وتطبيق القوانين

في الأرجنتين، محكمة العمل المنزلي في بوينس آيرس هي محكمة من الدرجة الأولى تحكم في قضايا المستخدمين والعمّال المنزليين. أمّا إجراءاتها فبسيطة، وتُعطى الأفضلية للروايات الشفهية والتراضي. تملك المحكمة تفويضاً خاصاً يخولها تقديم النصّح ونشر التوعية.

في إيرلندا، تعمل الوكالة الوطنية لحقوق العمل حالياً على تنفيذ برنامج تجريبي حول الامتثال للقوانين في قطاع العمل المنزلي. فتبعث رسائل إلى المستخدمين تطلب فيها منهم تحديد موعد لزيارة المفتشين، ثمّ تجري اتصالات هاتفية لتثبيت هذا الموعد. يوافق معظم المستخدمين على استقبال مفتش من الوكالة الوطنية لحقوق العمل في منازلهم، وفي بعض الحالات يتمّ اللقاء في مكان آخر. يتكلّم مفتشو الوكالة الوطنية لحقوق العمل بلغات أجنبية أو يستعينون بمترجمين فوريين للتواصل مع العمّال إذا دعت الحاجة.

وفي الأردن، يُفرض تسجيل عقود العمل الخاصة بالعمّال المنزليين لدى وزارة العمل. عندما تتلقّى الوزارة معلومات أو شكاوى على خلفية التعدي على حقوق العمّال المنزليين، قد تعتمد إلى استدعاء المستخدم والعامل بهدف التوصل إلى تسوية بينهما. ويمكن إجراء زيارات تفتيشية إلى المنزل لمعاينة مكان إقامة العامل المنزلي، بعد الحصول على موافقة صاحب المنزل. لكن في حال لم يوافق صاحب المنزل على استقبال المفتشين، يحقّ وزارة العمل اتخاذ "إجراءات أخرى تراها مناسبة".

وأخيراً في الأوروغواي، هناك قسم خاصّ ضمن خدمات تفتيش العمل مكلف مراقبة الامتثال للقوانين التي تنظّم عمل العمّال المنزليين. ويجوز تفتيش المنزل في حال حصول أيّ "انتهاك مفترض" لقوانين العمل أو للقوانين الاجتماعية، وذلك بموجب إذن من سلطة قانونية مختصة.