

المجلس القومي للمرأة ودوره في النهوض بالمرأة العاملة

رسالة لنيل درجة الماجستير في الحقوق

مقدمة من الباحثة

هبة محمد خالد عبد الحميد

لجنة الحكم علي الرسالة

- | | |
|----------------|--|
| (مشرفا ورئيسا) | 1- الأستاذ الدكتور / احمد حسن البرعي |
| (عضوا) | 2- الأستاذة الدكتورة / نبيلة إسماعيل رسلان |
| (عضوا) | 3- الأستاذ الدكتور / رمضان عبد الله صابر |

جامعة القاهرة

كلية الحقوق

قسم التشريعات الاجتماعية

2008

مقدمة

إن حق العمل هو من الحقوق المكفولة للرجل والمرأة علي السواء. وإذا ما عدنا للخلف، نجد أنه منذ بداية المجتمعات البشرية الأولى والمرأة تعمل جنباً إلى جانب الرجل، حيث كان الرجل يتولى مهمة الصيد (العمل الخارجي) وتتولي المرأة تجفيف اللحوم والطهي وحياسة الملابس.

هذا التقسيم رسخ في وجدان البشرية أن عمل المرأة داخل المنزل وعمل الرجل خارجه. وقد استطاعت المجتمعات الغربية التخلص من هذا التراث بعد فترة من الزمن، بينما ظلت المجتمعات الشرقية محتفظة به. فنجد أنه مع قيام الثورة الصناعية في الدول الغربية شهد عمل المرأة تطوراً هائلاً ، فنظراً لانخفاض أجر المرأة عن أجر الرجل، ولكونها أكثر طاعة، فقد تزايد استخدام النساء في المصانع خاصة مصانع الغزل والنسيج، والتي استخدمت نسبة كبيرة من النساء لتمتعن بالمهارة اليدوية علي عكس الرجال.

وقد ازداد عمل المرأة أهمية بانتشار التعليم وتزايد عدد النساء المؤهلات ، ومع حدوث التطور التكنولوجي الهائل الذي اجتاح العالم ، خاصة في مجالات الاتصالات وشبكات الكمبيوتر والإنترنت، وتطور الرأسمالية المعاصرة إلي ما يطلق عليها (العولمة) والتي تعني اختصاراً التقسيم الجديد للعمل بين الدول، حيث نجد سيطرة بعض الدول المتقدمة اقتصادياً علي السوق العالمية.

ترتب علي ذلك أن تزايدت أعداد النساء الوافدات لسوق العمل، والذي نتج عنه وجود العديد من المشكلات علي رأسها وجود تمييز ضد المرأة سواء عند دخولها لسوق

العمل أو عند ممارستها لعملها.

وقد أصبح من الضروري، أن تسعى الدول الفقيرة إلى بذل كل اهتماماتها التنموية، خاصة في المجال الاقتصادي، وأن تعمل على تحقيق الاستفادة القصوى من مواردها البشرية خاصة النسائية منها، انطلاقاً من قناعة عصرية مؤداها، أنه لا يمكن لأي دولة تحقيق تنمية حقيقية، إذا كانت نصف طاقة المجتمع معطلة، ولا تتمكن من القيام بدورها في عملية التنمية.

ومن هذا المنطلق، بدأت الدولة في وضع المرأة داخل سياسات التنمية الشاملة. وقد بدأ هذا الفكر في أول الخمسينات بمولد الاتفاقية الدولية الخاصة بالحقوق السياسية للمرأة، التي أقرتها الجمعية العمومية للأمم المتحدة سنة 1953، ثم تعاضد اهتمام الدولة في العقود الأخيرة بقضايا المرأة، وكان من مظاهر ذلك اشتراك مصر بفاعلية في المؤتمرات العالمية الأربع للمرأة التي انعقدت في السنوات 1975 ، 1980 ، 1985 ، 1995، وخاصة المؤتمر الأخير الذي انعقد في بكين والذي كان من أهم توصياته "ضمان رؤية المرأة في مختلف سياسات التنمية".

تولد عن هذا التوجه الذي تحظى فيه المرأة المصرية وقضاياها بأولوية خاصة في البرامج والسياسات الوطنية صدور القرار الجمهوري رقم 90 لسنة 2000 الصادر في 8 فبراير سنة 2000 بإنشاء المجلس القومي للمرأة كمؤسسة مستقلة تتبع رئاسة الجمهورية وتهدف إلى النهوض بالمرأة المصرية. وقد جاء إنشاء المجلس نتيجة طبيعية للمتغيرات القومية والتحديات العالمية.

وقد باشر المجلس منذ إنشائه وضع الخطط والبرامج التي يسعى من خلالها لتحقيق الأهداف المرجوة منه ، وعمل علي وضعها موضع التنفيذ، كما قدم العديد من الأنشطة والفاعليات كان من بينها إعداد خطة للنهوض بالمرأة لإدماجها في الخطة الخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للفترة من 2002 إلي 2007.

ويهدف هذا البحث إلي دراسة وضع المرأة المصرية في سوق العمل بنوعيه، ورصد المشكلات والعقبات التي تواجهها، ومحاولة الوقوف على دور المجلس القومي للمرأة في رعاية المرأة العاملة ، مع تقديم بعض المقترحات التي يمكن من خلالها تفعيل هذا الدور عن طريق الإسهام في صياغة حلول لمشكلات المرأة العاملة المصرية وتمكينها من القيام بدورها المزدوج (الأمومة - عملها خارج المنزل).

ومنذ عام 1919م وضعت منظمة العمل الدولية وطورت نظاما لمعايير العمل الدولية، يهدف إلي تعزيز فرص النساء في الحصول على عمل كريم ولائق ومنتج تحت ظروف من الحرية والإنصاف والأمان والكرامة الإنسانية، ونظرا لأن هذه المعايير تضع الحد الأدنى من المعايير المهنية والاجتماعية المتفق عليها من الحكومات والشركاء الاجتماعيين، فإن من مصلحة الجميع تطبيقها، خاصة تلك الاتفاقيات التي تم التصديق عليها وأصبحت مصر ملزمة بتطبيقها، ومن هنا كان من الضروري في هذا العمل التوفر على أهم القواعد والأحكام التي تتضمنها معايير العمل الدولية - والعربية - الخاصة بالمرأة العاملة حتى يمكن الوقوف على مدى توافق التشريعات والممارسات الوطنية معها، باعتبار أن هذا المجال من المجالات التي ينبغي للمجلس القومي للمرأة أن يعطيها أهمية وأولوية خاصة لأنه يتضمن المبادئ والحقوق الأساسية للمرأة العاملة.

أهداف البحث:-

- 1- استعراض وتحليل معايير العمل الدولية والعربية المتعلقة بالمرأة العاملة والأحكام القانونية الخاصة بها الواردة في قانون العمل الوطني.
- 2- وصف وتحليل لأوضاع المرأة المصرية في سوق العمل. ومحاولة رصد المعوقات والمشكلات التي تواجهها والعوامل المؤدية لتلك المشكلات.
- 3- عرض لجهود المجلس القومي للمرأة لتنمية المرأة المصرية وتمكينها من القيام بدورها في عملية التنمية الشاملة.
- 4- وضع بعض المقترحات للمساهمة في زيادة تمكين المرأة اقتصاديا واجتماعيا وسياسيا.

خطة البحث:-

رأينا تقسيم هذه الدراسة إلى أربعة فصول علي النحو التالي:-

الفصل الأول : المرأة العاملة في معايير العمل الدولية.

الفصل الثاني: المرأة العاملة في النظام القانوني الوطني.

الفصل الثالث: المرأة في سوق العمل المصري.

الفصل الرابع: المرأة العاملة في برامج المجلس القومي للمرأة.

ولا شك بأن مثل هذه الدراسة التي نتعرض فيها للدور الوظيفي للمجلس، هي محاولة أولية نركز في جانب منها علي توثيق هذا الدور، وفي المقابل نقدم في حدود المعطيات الخاصة بالمجلس إسهامه متواضعة لتقييم فاعلية هذا الدور.

وعلي الرغم مما حازه المجلس القومي للمرأة من اهتمام إعلامي واسع ، إلا أن

حادثة تكوينه ومضى مدة قصيرة نسبيا علي إنشائه أمر يشكل صعوبة حقيقية لكل من يتصدى لدراسة دور المجلس في النهوض بالمرأة العاملة المصرية، فالسنوات الثمان التي تمثل عمر المجلس قد لا تكون كافية لإجراء هذا التقييم على الوجه المرجو ، ومن هنا فإننا نلتمس بداءة العذر فيما قد يشوب بعض جوانب هذا العمل من أوجه قصور .

والله ولي التوفيق ،،

الفصل الأول

المرأة العاملة في معايير العمل الدولية⁽¹⁾

منذ نشأة منظمة العمل الدولية في عام 1919 وهي تسعى إلي توفير الحماية القانونية للعمال بصفة عامة وإقرار مبادئ حرية العمل والمساواة بين العمال دون تفرقة في ذلك بسبب الجنس أو اللون أو السن أو غير ذلك.

وهي في سبيلها لتحقيق ذلك أبرمت العديد من الاتفاقيات الدولية فضلا عن إصدارها العديد من التوصيات ولم تكتف بذلك بل قامت بمراقبة كيفية وضعها موضع التطبيق وكان من آثار هذا الاهتمام الذي أولته المنظمة للعمال أنها واجهت - بالنسبة للمرأة العاملة - أمرين :-

أولهما : عدم المساواة بين الرجل والمرأة في الاستخدام والأجور .

(1) معايير العمل الدولية هي صكوك قانونية وضعتها الأطراف التي تشكل منظمة العمل الدولية (الحكومات وأصحاب الأعمال والعمال، والتي تتضمن المبادئ والحقوق الأساسية في مجال العمل. والمعايير عبارة عن إما اتفاقيات، وهي معاهدات دولية ملزمة قانونا يمكن أن تصدق عليها الدول الأعضاء. أو توصيات التي تعد بمثابة توجيهات إرشادية غير ملزمة، وفي كثير من الأحيان تضع الاتفاقية المبادئ الأساسية التي يتعين على الدولة المصدقة عليها تطبيقها، بينما تكمل التوصية ذات الصلة الاتفاقية، حيث تتضمن إرشادات أكثر تفصيلا حول كيفية تطبيقها. ويمكن أيضا أن تكون التوصيات قائمة بحد ذاتها أي غير متعلقة باتفاقية بعينها. وهذه المعايير تعتبر بمثابة أهداف يجب أن تتوافق معها التشريعات والممارسات الوطنية.

مكتب العمل الدولي : قواعد اللعبة: مقدمة موجزة لمعايير العمل الدولية، مكتب العمل الدولي، الطبعة الأولى، جنيف 2006، ص12.

ثانيهما : عدم وجود حماية قانونية كافية للمرأة العاملة أثناء العمل.

كما لعبت الأمم المتحدة دورا كبيرا في هذا الشأن فقد تضمن ميثاقها ولأول مرة مبدأ المساواة في الحقوق بين المرأة والرجل كما تضمن إعلان فيلادلفيا الخاص بأهداف منظمة الأمم المتحدة إقرار بعض المبادئ الخاصة بالعمل علي النحو التالي :-

أ- أن لجميع البشر بغض النظر عن الجنس أو النوع الحق في السعي وراء رفاهيتهم المادية وتقدمهم الروحي في ظل الحرية والكرامة وتكافؤ الفرص.

ب- أن العمل ليس سلعة.

ج- العمل علي حماية الأمومة ورعاية الأحداث.

ثم صدر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في عام 1948 والذي استهل مادته الأولى علي أن " يولد جميع الناس أحرارا متساويين في الكرامة والحقوق وقد وهبوا عقلا وضميرا وعليهم أن يعامل بعضهم بعضا بروح الإخاء ".

وفي ظل المبادئ التي اشتمل عليها الإعلان صدرت العديد من المواثيق الدولية منها ما يعالج حقوق المرأة العاملة بصفة خاصة وأهمها :-

1- اتفاقية المساواة في الأجور رقم 100 لعام 1952، والاتفاقية رقم 111 لعام 1958 بشأن التمييز في الاستخدام والمهنة.

2- إعلان القضاء علي التمييز ضد المرأة 1967.

3- اتفاقية القضاء علي جميع أشكال التمييز ضد المرأة 1979.

كما أسهمت المؤتمرات الدولية التي زادت أهميتها في العقود الأخيرة باعتبارها من أهم أدوات منظمة الأمم المتحدة في إثارة الوعي العالمي بمجموعة من التوصيات المتعلقة بالقضايا ذات الصلة بالمرأة وفي مقدمتها قضية المساواة في الفرص والمعاملة بين الجنسين⁽²⁾.

وفي هذا الفصل نتحدث عن الاتفاقيات الدولية والعربية التي صدرت بهدف توفير الحماية القانونية اللازمة للمرأة العاملة وينقسم إلي ثلاث مباحث :

الأول : عن اتفاقيات المساواة.

الثاني : عن اتفاقيات التدابير الحمائية.

الثالث : اتفاقيات الأمومة.

(2) من أهم هذه المؤتمرات ، الأول في المكسيك عام 1975 ، مؤتمر كوينهاجن 1980 ونيروبي عام 1985 وأخيرا بكين 1995.

المبحث الأول

اتفاقيات المساواة⁽³⁾.

لقد كان لمنظمة العمل الدولية فضل السبق في تقرير مبدأ المساواة بين المرأة والرجل في مجال الأجر وذلك بموجب دستور المنظمة الصادر عام 1919 حين تصدر الدستور مبدأ تكافؤ الأجر لدى تكافؤ العمل.

وقد حرص إعلان فيلادلفيا الصادر عام 1944 والمكمل لدستور منظمة العمل الدولية على تأكيد هذا المبدأ حيث نص علي إن: " لجميع البشر أيا كان عرقهم أو جنسهم الحق في العمل من أجل رفاهيتهم المادية وتقدمهم الروحي كليهما في ظروف عمل توفر لهم الحرية والكرامة والأمن الاقتصادي وتكافؤ الفرص".

وقد أولت المنظمة موضوع حماية المرأة العاملة اهتماما خاصا ، ليس باعتبار ذلك من الأساسيات في تكوين المستويات الدولية فحسب بل وباعتبار أن مساواة الرجل والمرأة من المبادئ الأساسية التي حرصت أغلب إعلانات حقوق الإنسان علي تأكيده.

وتوفر معايير العمل الدولية بشأن المساواة، أدوات للقضاء على التمييز في كل ما يتصل بالعمل، كما تضع الأسس التي يمكن للتشريعات الوطنية الاستناد لها، والبناء

(3) أحمد حسن البرعي- المرأة العاملة والتمييز في العمل - ورقة عمل مقدمة إلي الندوة الوطنية حول (المرأة العاملة ومدى استفادتها من الأعمال الجديدة التي تتيحها التطورات التكنولوجية)- بيروت 1-4 سبتمبر 2003 - ص 5، أحمد رشاد أمين - التنظيم القانوني لعمل المرأة في قانون العمل المصري - رسالة دكتوراه - مقدمة لكلية الحقوق - جامعة القاهرة - 2005 - ص 223، محمد إسماعيل - المركز القانوني للمرأة العاملة (مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص) دار النهضة العربية - 2000 - ص 37.

عليها في التقريب بين النوعين الاجتماعيين في مجال العمل.

وتوجد هذه المعايير في مجموعة من الاتفاقيات والتوصيات الصادرة عن المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية المتعلقة بتأكيد مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين المرأة والرجل في مجال العمل، ومناهضة التمييز الموجه إلى المرأة في هذا المجال.

وقد بدأت جهود منظمة العمل الدولية على هذا الصعيد بإصدار الاتفاقية رقم 100 لسنة 1951 بشأن " مساواة العمال والعاملات في الأجر عن عمل ذو قيمة متساوية" والتوصية رقم 90 لسنة 1951 الملحق بها والتي حملت ذات العنوان.

وفي عام 1958 اعتمد مؤتمر العمل الدولي الاتفاقية رقم 111 بشأن التمييز في الاستخدام والمهنة، والتوصية الملحق بها رقم 111 والتي أخذت بدورها تسمية الاتفاقية، ولقد أعاد إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل الصادر عن منظمة العمل الدولية التأكيد على أهمية مبدأ القضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة باعتباره من هذه المبادئ والحقوق الأساسية (الفقرة د من المادة الثانية من الإعلان)، وقد جاء في الإعلان أن ترجمة هذا المبدأ تتضمن التزامات محددة بموجب الاتفاقية رقم 100 بشأن المساواة في الأجر عن عمل ذي قيمة متساوية، والاتفاقية رقم 111 لسنة 1958 بشأن التمييز في الاستخدام والمهنة⁽⁴⁾.

والى جانب هاتين الاتفاقيتين التي تمثل المكانة الأهم بين أدوات منظمة العمل

(4) اعتمد مؤتمر العمل الدولي إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل في دورته السادسة والثمانين (يونيو 1998).

أحمد حسن البرعي: إعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل: الآثار على البلدان العربية، كتاب الأهرام الاقتصادي، العدد 144، يناير 2000.

الدولية لمناهضة التمييز ضد المرأة اعتمد مؤتمر العمل الدولي الاتفاقية رقم 142 لسنة 1975 بشأن تنمية الموارد البشرية والتوصية رقم 150 الملحق بها وتتضمن أحكام تؤمن المساواة في مجال التدريب، والاتفاقية رقم 156 لسنة 1981 والتوصية الملحق بها بشأن تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة للعمال من الجنسين " العمال ذو المسؤوليات العائلية".

ونخصص مطالب هذا المبحث للوقوف على أهم الأحكام الواردة في هذه الاتفاقيات فضلا عن مستويات العمل العربية⁽⁵⁾.

(5) يحوي عدد آخر من صكوك منظمة العمل الدولية أحكاما تحذر التمييز في مجالات معينة، ومن بين هذه الاتفاقيات اتفاقية إنهاء الاستخدام للمبادرة لصاحب العمل رقم 158 لسنة 1982، والاتفاقية رقم 140 لسنة 1974 بشأن الأجازة الدراسية مدفوعة الأجر، واتفاقية سياسة العمالة رقم 122 لسنة 1964، والجدير بالذكر أن مصر قد صدقت على جميع اتفاقيات العمل الأساسية الواردة بالإعلان. سهير العريان، منظمة العمل الدولية والإعلان العالمي للحقوق الأساسية في العمل، كتاب العمل، العدد 514، يونيو 2002، ص 18.

المطلب الأول

مبدأ المساواة في الاستخدام والمهنة⁽⁶⁾

تعتبر الاتفاقية رقم 111 بشأن التمييز في الاستخدام والمهنة⁽⁷⁾، والتوصية الملحقة بها رقم 111 أكثر معايير العمل الدولية شمولاً لمعالجة مشكلة التمييز العامة فيما يخص التشغيل والمهنة.

ويمثل القضاء على التمييز في العمل على أساس الجنس مكاناً متميزاً ضمن الأشكال الأخرى للتمييز الواردة بالاتفاقية والتوصية المشار إليهما (العرق، أو اللون، أو الديانة، أو العنف السياسي، أو الأصل الوطني، أو المنشأ الاجتماعي).

ونورد فيما يلي أبرز الأحكام الواردة في كل منها:

البند الأول: مفهوم التمييز والحالات التي لا تندرج فيه :

حددت المادة الأولى من الاتفاقية - تقابلها المادة الأولى من التوصية - مفهوم التمييز الذي تحرمه على النحو التالي:-

أ- أي تفريق أو استبعاد أو تفضيل يقوم على أساس العرق أو اللون أو الجنس

(6) أحمد حسن البرعي : المرجع السابق - هامش (3)، ص 14.

(7) اعتمد مؤتمر العمل الدولي في دورته الثانية والأربعين (1958) الاتفاقية رقم 111 بشأن "التمييز في الاستخدام والمهنة"، ودخلت حيز التنفيذ في 15/6/1960، ولقد بلغ عدد الدول التي صدقت على هذه الاتفاقية 165 دولة (2007) من بينها ثماني عشر دولة عربية وهي مصر (1960/5/10)، والجزائر، البحرين، العراق، اليمن، الأردن، الكويت، لبنان، ليبيا، موريتانيا، المغرب، قطر، السعودية، الصومال، السودان، سوريا، تونس، الإمارات.

أو الدين أو الرأي السياسي أو الأصل الوطني أو الأصل الاجتماعي ويكون من شأنه إبطال أو إضعاف تطبيق تكافؤ الفرص أو المعاملة في الاستخدام أو المهنة.

ب- أي تمييز أو استبعاد أو تفضيل آخر يكون من أثره إبطال أو إضعاف تطبيق تكافؤ الفرص أو المساواة في المعاملة في الاستخدام أو المهنة تحدده الدولة العضو المعنية بعد التشاور مع ممثلي منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال إن وجدت ومع هيئات مختصة أخرى.

وقد بينت الاتفاقية الإجراءات والتدابير التي لا تعد من قبيل التمييز ولا تخل من ثم بمبدأ تكافؤ الفرص فقررت أنه:-

- لا يعتبر أي تفریط أو استبعاد أو تفضيل علي أساس مؤهلات يقتضيها شغل وظيفة معينة من قبيل التمييز. (مادة 2/1 من الاتفاقية).

- لا تعتبر من قبيل التمييز أي تدابير تتخذ ضد فرد يشتبه عن وجه حق في قيامه بأنشطة فيها إضرار بأمن الدولة أو يثبت تورطه في هذه الأنشطة، شريطة أن يكون لهذا الشخص الحق في الطعن أمام هيئة مختصة أقيمت وفقا للممارسات الوطنية. (مادة 4 من الاتفاقية)

- لا تعتبر التدابير الخاصة للحماية أو للمساعدة التي تنص عليها اتفاقيات أو توصيات أخرى اعتمدها مؤتمر العمل الدولي من قبيل التمييز. (مادة 1/5 من الاتفاقية)

- كما لا يعد من قبيل التمييز التدابير التي تتخذها الدولة بعد التشاور مع منظمات

أصحاب الأعمال ومنظمات العمال والتي يقصد منها مراعاة احتياجات خاصة
لأشخاص يعترف عموماً بأنهم في حاجة إلى حماية أو مساعدة خاصة لأسباب
مثل الجنس، أو السن، أو العجز، أو المسؤوليات العائلية، أو المستوى
الاجتماعي، أو الثقافي . (مادة 2/5 من الاتفاقية)

البند الثاني : صور وأشكال التمييز وبرامج وطنية لتشجيع المساواة في العمل:

ووفقاً للاتفاقية يحظر جميع أشكال التمييز فيما يتعلق بإمكانية الوصول إلى
التدريب المهني ، والوصول إلى الاستخدام إلى مهن معينة ، وكذلك شروط الاستخدام
وظروفه⁽⁸⁾ وقد فصلت التوصية الملحقه بالاتفاقية هذا المبدأ ، حيث قضت بوجوب أن
يتمتع كل الأشخاص دون تمييز بتكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة في المجالات الآتية
:- الحصول علي التوجيه المهني وخدمات التوظيف. - الحصول علي التدريب
والاستخدام اللذين يختارهما بنفسه علي أساس صلاحيته الفردية لهذا التدريب والاستخدام .
- الترقية وفقاً لصفاته الفردية وخبراته وقدرته وجهده . - تأمين الاستمرار في الاستخدام .
- الأجر المتساوي عن العمل المتساوي . - ظروف العمل بما فيها ساعات العمل ،
وفترات الراحة ، والأجازات السنوية مدفوعة الأجر ، وتدابير السلامة والصحة المهنية ،
فضلاً عن تدابير الضمان الاجتماعي ، وتسهيلات الرعاية ، والإعانات المقدمة مع
الاستخدام⁽⁹⁾.

(8) مادة 3/1 من الاتفاقية .

(9) الفقرة 2/د من التوصية

وقد أعادت التأكيد علي هذه الأحكام اتفاقية الأمم المتحدة للقضاء علي جميع أشكال التمييز ضد
المرأة (1979) (المادة 11) حيث طالبت الدول الأعضاء فيها باتخاذ جميع التدابير المناسبة للقضاء