



رؤية استراتيجية نسوية

ملاحظات مركز المرأة للإرشاد القانوني حول
قرار بقانون رقم (19) لسنة 2016 بشأن الضمان الاجتماعي

إعداد:

مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي

2018

من منطلقات رؤية ورسالة المركز في بناء مجتمع فلسطيني تسوده العدالة والمساواة وسعينا الدائم نحو تمكين النساء وحماية وتعزيز حقوق المرأة ورفع مكانتها بالاستناد للمعايير والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان نرى لزاماً على الدولة أن تلتزم بتوفير أمن ورفاه المواطنين كافة، وبدون تمييز، من خلال سن تشريعات توفر لهم الحد الأدنى من الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والكرامة الإنسانية، كحقوق أساسية من حقوق الإنسان وذلك من خلال سن قوانين ضمان اجتماعي. يعد الضمان الاجتماعي والتأمينات الاجتماعية من أكثر القوانين المرتبطة ارتباطاً وثيقاً بحقوق الأفراد التي أكدت عليها الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، وعلى رأسها العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وذلك لضمان العدالة والعيش الكريم لجميع أفراد المجتمع دون تمييز.

ويحظى هذا القانون باهتمام خاص لارتباطه الوطيد بمستوى معيشة الناس ووجود الضمانات الاجتماعية في حالة المرض، أو إصابات العمل، أو التقاعد والشيخوخة، أو الحمل والولادة، أو البطالة، أو التعويضات العائلية، أو غيرها من القضايا الاجتماعية ذات الصلة.

ومنذ إصدار القرار بقانون بشأن الضمان الاجتماعي الفلسطيني من قبل سيادة الرئيس، بموجب المادة 43 من القانون الأساسي الفلسطيني، بدأت الحركات الشعبية بممارسة ضغوطها وهجماتها ضد القانون، وذلك لما تضمنه من عيوب موضوعية اعتبرت نصوصه، ولقصوره عن تحقيق الحماية الاجتماعية المطلوبة التي أقرَّ من أجلها، ولمضي الحكومة بالسير قدماً في تنسيب مشروع القانون للرئيس دون التشاور مع مؤسسات المجتمع المدني الفلسطيني، وإجراء المشاورات الوطنية المناسبة مع جميع الأطراف ذات الصلة من نقابات عمالية، واتحادات نسوية وعمالية، ومؤسسات متخصصة ذات صلة بهذا الشأن، ما أدى إلى تحركات واسعة في الشارع الفلسطيني لأن موضوع القانون يمس لقمة عيش فئات وشرائح واسعة من المجتمع الفلسطيني بمن فيها النساء.

لقد كان مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي هو أول من علّق الجرس على خطورة تمرير مشروع القانون دون المشاورات الوطنية ذات الصلة، وكان المركز من أولى الجهات المبادرة بتسليط الأضواء على ما تضمنه القانون من تمييز ضد المرأة على أساس الجنس، وقام من خلال إعداد ورقة سياسات سبقت إصدار القانون بالمطالبة بالعدالة والمساواة بين الرجل والمرأة فيما يتعلق بقانون الضمان الاجتماعي ولا سيما حق المرأة الأرملة في الراتب التقاعدي لزوجها المتوفى حتى وإن كانت تعمل.

كما قاد المركز حراكاً نسوياً واسعاً للمطالبة بقانون يقدم الحماية الاجتماعية للمرأة ويشجعها على المشاركة في جميع مناحي الحياة العامة، بما فيها الولوج إلى سوق العمل الفلسطيني والمساهمة في الحياة الاقتصادية، ورأى في قانون الضمان الاجتماعي المُقرّ عوامل مساعدة لطرد النساء وعدم تحفيزهن للدخول إلى سوق العمل لما تضمنه القانون من تمييز واضح ضد النساء، رغم أنهن يشكلن

النسبة الأعلى من القوى العاملة التي لا تتلقى الحد الأدنى للأجور، ففي الوقت الذي تشكل فيه النساء ما نسبته 19.1% من القوى العاملة الفلسطينية، فإن 43% ممن يعملن بأجر في القطاع الخاص يتلقين رواتب دون الحد الأدنى للأجور، ويشكلن إضافة إلى ذلك أعلى نسبة ممن يعملن بالعمالة غير المنظمة تصل إلى 46.1% حسب إحصائيات الجهاز المركزي للإحصاء لعام 2017.

وبالتالي، كان من المؤكد أن تمرير مشروع قانون الضمان الاجتماعي بصيغته الأولى، سيؤدي دون شك إلى تمييز واضح ضد النساء. ومن هنا كانت مطالبات مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي بضرورة أخذ خصوصية وضعية النساء العاملات وقضايا النوع الاجتماعي بعين الاعتبار في صياغة قانون الضمان الاجتماعي، وذلك لضمان تمتع النساء بالأمن والاستقرار الاقتصادي والحماية من أي شكل من أشكال التمييز على أساس الجنس، إذ أصبح عمل المرأة خارج المنزل حاجة ملحة لسد حاجة الأسرة في ظل ارتفاع تكلفة المعيشة وانخفاض معدلات الأجور. إلا أن مشاركة المرأة في الحياة الاقتصادية تتطلب توفير بيئة مناسبة لها، تمنحها الشعور بالأمن الوظيفي والاجتماعي. لذلك، فإن انخفاض مشاركة النساء في القوى العاملة يعد مؤشراً على عدم توفر البيئة المناسبة لعمل المرأة وخصوصاً في ظل الثقافة المجتمعية السائدة، وعلى تخوفات النساء المترتبة على اتخاذ القرار بالعمل خارج المنزل، وعلى عدم وجود مظلة حمائية للنساء العاملات تكفل لهن حقوقهن وتمكنهن من المطالبة بها.

لقد كان للحراك الاجتماعي ضد مشروع القانون أثره المباشر في وقف العمل بقانون الضمان الاجتماعي وإعادة فتح المجال للمشاورات الوطنية عليه وإجراء التعديلات اللازمة عليه قبل أن يقوم الرئيس بإقراره مجدداً، وقد تضمنت هذه التعديلات الكثير من مطالبات المجتمع المدني والمؤسسات الحقوقية والنسوية، ولكن ظلت هناك بعض البنود التمييزية ضد الفتيات والنساء على أساس جنسهن، بما فيها على سبيل المثال لا الحصر الحرمان من الحق في الراتب التقاعدي للابنة في حال زواجها، في حين أبقى على حق الابن من الراتب التقاعدي بصرف النظر عن حالته الاجتماعية.

إننا في مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي نضع هذه الملاحظات والتوصيات بين أيديكم/ن، والتي تتناول رؤيا نسوية فلسطينية لقانون الضمان الاجتماعي، ويستند إلى ورقة الموقف المعدة من المركز بخصوص قرار بقانون رقم (6) لعام 2016 بشأن الضمان الاجتماعي والتي قام المركز بإعدادها أثناء الحراك الأول بالعام 2016 والتي للأسف لم يتم أخذها بعين الاعتبار في نسخة القانون الجديدة.

أما فيما يتعلق بالنسخة الجديدة لقانون الضمان الاجتماعي والتي تم تعديلها بناءً على الحراك الأخير على المسودة السابقة مازال مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي يؤكد على عدد من القضايا التمييزية في هذا القانون ومن أبرزها.

1. الفئات المغطاة والفئات المستثناة من التغطية حسب القرار بقانون رقم (19) لسنة 2016.

والتي تناولتها كل من المادتين (4) والمادة (5) في القرار بقانون كالاتي :

(أ) العاملات التي تكون علاقتهن بصاحب العمل غير منتظمة

نصت المادة رقم (5) من قانون الضمان الاجتماعي الفلسطيني على الفئات المستثناة من التغطية، حيث تناولت الفقرة رقم (3) من نفس المادة العمال الذين تكون علاقتهم بصاحب العمل غير منتظمة. ووفقاً لما أشارت إليه الإحصائيات الرسمية عن نسبة مشاركة النساء المتدنية بسوق العمل، وأن هناك عدد كبير من النساء اللواتي يعملن بشكل غير منتظم في المشاريع وورشات العمل المنزلية وفي المنشآت الصناعية الصغيرة ورياض الأطفال وغيرها، دون عقود عمل في كثير من الأحيان، وبأجور زهيدة ودون أية رقابة أو ضمانات للحصول على الحد الأدنى من الأجور وفق قرار مجلس الوزراء رقم (11) للعام 2012 الذي اعتمد الحد الأدنى للأجور هو 1450 شيكل في جميع مناطق السلطة الفلسطينية وفي جميع القطاعات. وتظل النساء أكثر الفئات تهميشاً في سوق العمل الفلسطيني والنسبة الأعلى في العمل غير الرسمي التي تصل إلى 46.1%، في حين بلغت نسبة النساء في القوى العاملة 19.1% حسب الإحصائيات الرسمية، فإننا نعتقد أن هناك ضرورة لإيجاد أدوات رقابية وحمائية تراقب على عمل النساء في سوق العمل، وضمان الحد الأدنى من الأجور لهن، من أجل حماية حقوقهن العمالية التي كفلتها لهن المواثيق الدولية والتشريعات المحلية بما فيها القانون الأساسي الفلسطيني كأولوية بالتزامن مع تنفيذ القانون.

(ب) عمال وعاملات المنازل :

تناولت المادة الرابعة من القرار بقانون الفئات المغطاة وأنه على الرغم من شمول فئة عمال وعاملات المنازل بالقرار بقانون إلا أننا نسجل بعض الملاحظات على هذه المادة كالاتي:

- لقد تناولت المادة الرابعة من القانون الفئات المغطاة بموجبه وتحديد الفئات التي تسري عليها أحكامه ومنها البند رقم "5" خدم المنازل ومن في حكمهم وفقاً لنظام يصدر لهذه الغاية" أي أنه في هذه الحالة تم تأجيل استفادة وانضمام خدم المنازل إلى صندوق الضمان الاجتماعي. ورغم أن القانون أشار إلى انه سيتم لاحقاً إصدار نظام لتنظيم انضمامهم للقانون، إلا أنه لم يتم تحديد سقف زمني لإصدار هذا النظام. إن هذا الأمر مترافقاً مع عدم وجود إحصائيات رسمية حول عدد النساء العاملات في المنازل يعتبر مؤشراً خطيراً على عدم الاعتراف بحقوق فئة كبيرة من النساء، وكذلك إلى مدى التهميش والإقصاء الذي تعاني منه، والنظرة والموقع الدوني التي ترزح تحته شريحة واسعة من النساء العاملات. كما يعتبر هذا الأمر مؤشراً على الدرجة "النمطية" في أسفل تقسيم العمل التي تعيشها النساء في سوق العمل، من حيث العمل غير المنتظم وعدم وجود عقود والعمل بنظام المياومة.

- أيضاً من التحفظات التي يسجلها المركز في هذا المجال استخدام مصطلح خدم لغاية الآن الأمر الذي يضع النساء العاملات في المنازل بصورة نمطية ويدرجةن ضمن الفئات المستضعفة على الرغم من أن اتفاقية العمل اللائق للعمال المنزليين رقم 189 والتوصية رقم 102 والصادرة عن منظمة العمل الدولية جاءت لتؤكد على ذلك وتجعل من "حالة الضعف" هذه سبباً لإصدار الاتفاقية أيضاً عرفت الاتفاقية العمل المنزلي في المادة الأولى من الاتفاقية على النحو التالي: المادة (1) في مفهوم هذه الاتفاقية: يعني تعبير العامل المنزلي أي شخص مستخدم في العمل المنزلي في علاقة استخدام.

2. وقف صرف راتب الوفاة الطبيعية "الورثة المستحقون وتعزيز الدور النمطي للمرأة"

تناولت هذا الموضوع المادة رقم (70) من القرار بقانون والتي جاءت بعنوان وقف راتب الوفاة الطبيعية حيث تناول البند رقم 1 من هذه المادة ما يلي "يوقف صرف راتب الوفاة الطبيعية لأي من الورثة المستحقين المنصوص عليهم في المادة 65 من هذا القرار بقانون، في حال التحاق أي منهم بعلاقة عمل منتظمة وفقاً لأحكام المادة رقم 6 من هذا القرار بقانون ، أيضاً تناول البند رقم 2 من نفس المادة المذكورة يوقف صرف راتب الوفاة الطبيعية للأرملة والبنات غير المتزوجة في حال الزواج.

إننا في مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي نسجل اعتراضنا على هذه المادة لما تشكّله من انتهاك صاخر لحقوق النساء الفلسطينيات حيث أنه في قضية حرمان المرأة لحقوقها الموروثة تبعاً لحالتها الزوجية والتي تحدثت المادة رقم (70) . أي أنه في هذه الحالة تم التمييز ما بين الأولاد الذكور والإناث مما يعزّز من الصورة النمطية التقليدية، وأن المرأة دائماً هي "المعالة" على الرغم من الأهمية الاقتصادية والاجتماعية للرعاية الأسرية والاجتماعية التي تقوم بها. حيث تتحمل المرأة العبء الأكبر في الرعاية الأسرية، غير أن عملها غير مرئي وغير حقيقي ولا مقدّر اقتصادياً ولا إحصائياً. ورغم هذا الدور الحيوي والثلاثي الأبعاد الذي تقوم به المرأة كعاملة وأم وربة منزل ومشاركتها الاقتصادية في الدخل القومي إلا أنه في هذه الحالة تم ربط حقوقها المكتسبة بحالتها الزوجية وهذا ما يتنافى مع مبدأ المساواة بين الجنسين الذي كفله لها القانون الأساسي الفلسطيني في المادة رقم (9)، وفي اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة "سيداو" التي نصت صراحة في المادة رقم (1) على "لأغراض هذه الاتفاقية يعنى مصطلح "التمييز ضد المرأة" أي تفرقة أو استبعاد أو تقييد يتم على أساس الجنس ويكون من آثاره أو أغراضه، توهين أو إحباط الاعتراف للمرأة بحقوق الإنسان والحريات الأساسية في الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمدنية أو في أي

ميدان آخر، أو توهين أو إحياء تمتعها بهذه الحقوق أو ممارستها لها، بصرف النظر عن حالتها الزوجية" وعلى أساس المساواة بينها وبين الرجل¹.

أيضاً فيما يتعلق بوقف راتب الوفاة الطبيعي لأي من الورثة المستحقين في حال التحاقهم بعلاقة عمل منتظمة

اعتبر مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي هذه المادة بأنها مادة "طاردة للنساء من سوق العمل" حيث ما هو المبرر القانوني والمنطقي في حرمان المرأة الموظفة من ميراثها براتب زوجها؟! وإذا كان القانون منحها الحق أن ترث، رغم أن هناك من يحرمها حتى من هذا الحق، فلماذا نضيف إذن حرمانها من إرث زوجها في راتبه التقاعدي عند الوفاة؟ هل ذنبها أنها موظفة وعاملة كسبب من أسباب حرمانها من التمتع بهذا الحق؟ انها من الحقوق الطبيعية التي يجب انتقالها بين الزوجين فالمرأة ترث راتب زوجها بعد وفاته لكن ضمن شروط تحدد انتقال هذا الإرث، فان كانت موظفة لا ترث قرشاً من راتب زوجها، وفي حال كانت غير موظفة والتحقت فيما بعد بوظيفة معينة فإن حصتها الإرثية في راتب زوجها المتوفي ستوقف. حيث تناولت المادة رقم 70 هذه القضية واشترطت وقف صرف راتب الوفاة الطبيعية لأي من الورثة المستحقين في حال التحاقه بعلاقة عمل منتظمة، وهذا من الممكن أن يؤدي إلى عزوف النساء عن الالتحاق بعمل منتظم من أجل استمرار الاستفادة من راتب الوفاة، وفي هذه الحالة يثور السؤال حول إذا كانت المرأة وزوجها يعملان وتوفي الزوج فإن المرأة ستحرم من راتبه التقاعدي لأنها مرتبطة بعلاقة عمل، مما سيؤدي من فقر وعوز النساء في هذه الحالة. والسؤال الذي يطرح نفسه هنا ان هذا الراتب هو راتب إعالة أو راتب وحق إرثي؟ فإذا كان قانون العمل لم يميز في العمل وشروطه بين الرجل والمرأة فلماذا إذن يكون راتب هذا العمل له معايير وشروط خاصة ولماذا يكرّس القانون هذا التمييز.

ورغم أنه تم تعديل هذا النص في القانون الأردني بأن للمرأة الحق بالجمع بين راتبها وحصتها من راتب زوجها المتوفي وأشارت إدارة الاعلام بمؤسسة الضمان الاجتماعي الأردني أن هذا التعديل يأتي في إطار تعزيز مشاركة المرأة في سوق العمل باستحقاقها كامل حصتها من راتب زوجها المتوفي دون أن يكون لدخلها من العمل أي تأثير على استحقاقها لهذه الحصة ومراعاة لظروفها المعيشية والأسرية وهو ما يعتبر نقلة نوعية في مجال توفير الحماية الاقتصادية والاجتماعية للمرأة العاملة يضاهي ما تقدمه التشريعات العالمية²، وعليه فإننا نأمل من صانع القرار الفلسطيني أن يحذو حذو التجربة الأردنية في هذه المادة وذلك لتشجيع النساء على الانخراط في سوق العمل.

¹ موقع الأمم المتحدة - اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة اعتمدها الجمعية العامة وعرضتها للتوقيع والتصديق والانضمام بقرارها 180/34 المؤرخ في 18 كانون الأول/ديسمبر 1979.

² <http://www.jordanzad.com/print.php?id=8776>

3. اللوائح التنفيذية وإجازة الأمومة:

أيضاً من الملاحظات التي يؤكّد عليها مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي موضوع إجازة الأمومة وتنظيمها من خلال اللوائح التنفيذية التي تتناول موضوع إجازة الأمومة، حيث أننا نعتبر اللوائح التنفيذية جزء لا يتجزأ من القانون وتعتبر مكملة ومفسرة لبعض بنوده خاصة وأنه قد تم الإعلان من قبل مؤسسة الضمان الاجتماعي أن اللوائح التنفيذية ستعالج العديد من المسائل الجوهرية العالقة ومن ضمنها موضوع إجازة الأمومة وما يتعلق بها من بعض التفاصيل كحالات الإجهاض أو ولادة طفل متوفي.