

تقرير

حرية التنظيم النقابي في الأردن

"جدل الشرعية حول النقابات الجديدة"

سلسلة تقارير المرصد العمالي الأردني

إعداد:

المرصد العمالي الأردني
مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية
بالتعاون مع مؤسسة فريدرش ايبرت

أيار، 2012

مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية

مؤسسة بحثية علمية مستقلة تأسست كدار دراسات وابحث ودار قياس رأي عام في عام 2003، يسعى المركز للمساهمة في تحقيق التنمية الشاملة في الأردن من خلال تطوير وتحديث المجتمع الأردني إقتصادياً واجتماعياً وسياسياً وتشريعياً، والعمل على بناء الأردن الديمقراطي القائم على أسس الحرية والعدل والمساواة، وضمان الحقوق الانسانية الأساسية الإقتصادية والإجتماعية والسياسية والمدنية لجميع الأردنيين، وذلك من خلال إعداد الدراسات والتقارير واستطلاعات الرأي، وبناء قواعد بيانات تغطي مختلف مجالات التنمية التي تسهم في تحقيق رسالة المركز.



مؤسسة فريدريش إيبرت (FES)

مؤسسة ألمانية غير ربحية، تقوم على مبادئ الديمقراطية الاجتماعية، تأسست في عام 1925 وافتتحت مكتبها في عمان سنة 1986، وتهدف لدعم الفعاليات السياسية والمنظمات غير الحكومية في مساعيها للإصلاح وللمشاركة الفعالة في الحياة السياسية على جميع مستوياتها ومساعدة صانعي القرار الاقتصادي والاجتماعي للتغلب على تحديات العولمة وإيجاد الحلول المؤدية إلى العدالة الاجتماعية والاستقرار. كما تهدف الى مساعدة المؤسسات النسائية في جهودها من أجل تحسين مستوى مشاركة المرأة ومساواة النوع الإجتماعي في الحياة السياسية والاجتماعية والإقتصادية.



المرصد العمالي الأردني

برنامج مشترك بين مركز الفينيق ومؤسسة فريدريش إيبرت - الاردن ، يعمل المرصد على رصد واقع وآفاق تطور الحركة العمالية والنقابية الأردنية والدفع باتجاه تطوير التشريعات العمالية بالمشاركة مع الاطراف ذات العلاقة ووفق معايير العمل الدولية بما يسهم في تحسين ظروف العمل لجميع العاملين في الأردن. ويقوم المرصد بإعداد التقارير ونشرها حول واقع العاملين في الأردن ويتابع الأنشطة النقابية المختلفة ساعياً لتسهيل تبادل الخبرات العمالية والنقابية بين الأردن والدول العربية والعالمية بهدف الاستفادة من تنوع تجاربها.

تنويه:

إن مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية ومؤسسة فريدريك إيبرت غير مسؤولين عن تصريحات الجهات الأخرى الواردة في سياق التقرير

تقرير

حرية التنظيم النقابي في الأردن

«جدل الشرعية حول النقابات الجديدة»

سلسلة تقارير المرصد العمالي الأردني

إعداد:

المرصد العمالي الأردني
مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية
بالتعاون مع مؤسسة فريدريش ايبرت

أيار، ٢٠١٢

الفهرس

2	ملخص تنفيذي
3	تقديم
4	السياق الاجتماعي والاقتصادي
6	إصلاح النقابات واتحادها العام
7	التشريعات الأردنية والقانون الانساني الدولي
9	التشريعات الأردنية واتفاقيات منظمة العمل الدولية
10	مواقف الأطراف ذات العلاقة
12	الخلاصة والتوصيات
13	المراجع

حرية التنظيم النقابي في الأردن

"جدل الشرعية حول النقابات الجديدة"

ملخص تنفيذي

القانون الانساني الدولي والمعاهدات والمواثيق الدولية ذات العلاقة بحرية التنظيم النقابي. يضاف الى ذلك انسداد آفاق اصلاح النقابات العمالية القائمة وتصويب أوضاعها، أدى الى حدوث تحول نوعي في الحراك العمالي والنقابي في الأردن عبر عن نفسه بكثافة الاحتجاجات العمالية وبنشوء منظمات نقابية جديدة.

يضاف الى ذلك، عدم تمكن مختلف القيود القانونية الأردنية من منع القوى الاجتماعية والعمالية الناشئة من التحرك للدفاع عن مصالحها وتنظيم نفسها، هذا وقد أعطت التعديلات الدستورية الجديدة ومبدأ سمو المعاهدات والمواثيق الدولية المصادق عليها على التشريعات المحلية في حال تعارضها، هذه القوى والحركات العمالية دفعة قوية لتنظيم نفسها بشكل ديمقراطي ولتأسس منظمات نقابية فعالة وفق أسس ديمقراطية.

وطالب التقرير بضرورة الإسراع في إعادة النظر بالتشريعات العمالية الأردنية المتعلقة بالتنظيم النقابي لتتواءم مع حاجات المجتمع الأردني وتحولات القوى الفاعلة فيه، وتتواءم مع مضامين المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي صادق عليها الأردن، لتسهيل عمليات التقاضي في النظام القانوني الأردني، وطالب التقرير بضرورة المصادقة على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 87 المتعلقة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم، الى جانب التوصية بضرورة قيام الحكومة بتمكين النقابات العمالية الجديدة من ممارسة حقها الكامل في فتح مقرات لها وعقد اجتماعاتها وتمكينها من حق ممارسة المفاوضة الجماعية، لبناء حالة من التوازن في علاقات العمل تخفف من حدة الاحتقان التي نشهدها الان.

تكثف الجدل الاجتماعي والسياسي والقانوني حول حرية التنظيم النقابي في الأردن في الآونة الأخيرة بسبب تأسيس عدد من النقابات العمالية الجديدة، وتجاوز الجدل موضوع مفهوم هذا الحق الى ضرورة ممارسته وتأثيره على وحدة الحركة النقابية الأردنية، بالإضافة الى مدى شرعيته، الأمر الذي كشف عن قصور واضح في علاقة النظام القانوني الأردني مع القانون الانساني الدولي والمعاهدات والاتفاقيات الدولية.

وهدف هذا التقرير الى تحليل واقع حق التنظيم النقابي العمالي في الأردن من خلال تقديم قراءة اجتماعية واقتصادية وسياسية وقانونية لهذا الواقع، الى جانب تقديم قراءة تحليلية في مواقف الأطراف ذات العلاقة بإنفاذ هذا الحق. وقد تم اعدادها من خلال إجراء قراءة تحليلية للسياسات الاجتماعية والاقتصادية للتحويلات التي يشهدها الأردن في الوقت الراهن، وقراءة مقارنة للنصوص التشريعية العمالية الأردنية المتعلقة بحق التنظيم النقابي في ضوء هذه التحويلات وفي ضوء العهود والاتفاقيات الدولية المتعلقة بالتنظيم النقابي، والمندرجة في اطار الشريعة الدولية لحقوق الانسان مثل الاعلان العالمي لحقوق الانسان والعهدين الدوليين الخاصين بالحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية واتفاقيات منظمة العمل الدولية واعلاناتها المتعلقة بحق التنظيم النقابي.

وتوصل التقرير إلى أن التحويلات التي عاشها المجتمع الأردني خلال العقود الماضية وعلى وجهة الخصوص الحركات والقوى العمالية نتيجة للسياسات الاقتصادية التي تم تنفيذها في الأردن، وعدم تطوير التشريعات العمالية بما يتوافق مع متطلبات وحاجات قطاعات عمالية واسعة وبما ينسجم مع التزامات الأردن مع

تقديم

النقابات، إلا أن هذه النقابات تعمل وفق نظام أساسي موحد غير ديمقراطي، ويغيب تأثيرها في خضم سيطرة رئاسة الاتحاد العام على مجمل تفاصيل عمل الاتحاد العام، وتعود هذه السيطرة إلى الصلاحيات الكبيرة التي تتمتع به الرئاسة وفق النظام الداخلي للاتحاد العام، وعلاقات حالية وسابقة مع مراكز نفوذ في بعض الأجهزة الأمنية.

محمل هذه المعطيات دفعت العمال المتضررين من غياب تنظيم نقابي مستقل وفعال إلى البحث عن مخارج لهذا الواقع الصعب، فاتهموا نحو تنظيم أنفسهم وفرض منظماتهم النقابية كأمر واقع، وبالتالي بدأت القوى الاجتماعية العمالية الناشئة بتشكيل منظماتها خارج إطار القوانين الأردنية المقيدة لممارسة هذا الحق، وبالتالي خارج إطار الاتحاد العام ونقاباته.

ويهدف هذا التقرير إلى تحليل واقع حق التنظيم النقابي العمالي في الأردن من خلال تقديم قراءة اجتماعية واقتصادية وسياسية وقانونية لهذا الواقع، إلى جانب تقديم قراءة تحليلية في مواقف الأطراف ذات العلاقة بإنفاذ هذا الحق. وتعود أهمية إعداد هذا التقرير إلى التسارع المضطرب للحراك العمالي والنقابي الذي يشهده الأردن في الوقت الراهن، إلى جانب الجدول الاجتماعي والسياسي والقانوني الذي يدور حول التنظيمات النقابية الجديدة والمستقلة التي بدأت تنشأ في الأردن والنقاش حول شرعيتها، وقيادتها للعديد من الاحتجاجات العمالية، هذا إلى جانب مناقشة بعض الآراء والمواقف التي اعقبت نشوء وتأسيس هذه النقابات الجديدة، والتي تفيد أن ذلك سيؤدي إلى تفتيت وحدة الحركة النقابية الأردنية.

وقد تم إعداد هذا التقرير من خلال إجراء قراءة تحليلية للسياقات الاجتماعية والاقتصادية للتحويلات التي يشهدها الأردن في الوقت الراهن، وكذلك تم إجراء قراءة تحليلية مقارنة للنصوص التشريعية العمالية الأردنية المتعلقة بحق التنظيم النقابي في ضوء هذه التحولات، وفي ضوء العهود والاتفاقيات الدولية المتعلقة بالتنظيم النقابي، والمدرجة في إطار الشريعة الدولية لحقوق الإنسان مثل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية واتفاقيات منظمة العمل الدولية وإعلاناتها والمتعلقة بحق التنظيم النقابي.

شهد الأردن خلال الأشهر الماضية حركات عمالية مكثفة جاءت تتويجا لنضالات عبرت عن نفسها باحتجاجات عمالية متنوعة وذات نوعية خاصة. وبدأ هذا التحول النوعي بالاحتجاجات المتتالية لعمال المياومة وخاصة في قطاع الزراعة في عام 2006، حيث نفذوا عشرات الاحتجاجات، ولغاية إدارة جهودهم التي كانت تستهدف تثبيتهم في أعمالهم ووظائفهم وتحسين شروط عملهم وزيادة أجورهم، قاموا بتشكيل تنظيم نقابي بسيط تحت مسمى "لجنة عمال المياومة"، واستمر حراكهم حتى تحققت غالبية أهدافهم.

تلا ذلك الإضراب الكبير والنوعي الذي نفذته عمال ميناء العقبة (قطاع عام) في صيف عام 2009 والذي استمر لعدة أيام وكان يستهدف تحسين شروط العمل وعلى وجه الخصوص زيادة الأجور، وكانت تقوده لجنة نقابية ذات هيكلية بسيطة أيضاً تحت اسم "لجنة عمال مؤسسة الموانئ" والتي كانت تعمل خارج إطار النقابة العامة للعاملين في الموانئ والتخليص، لا بل كانت مناهضة لها وتعتبرها حليفة لإدارة الميناء وتعمل ضد مصالح العمال.

واستمرت هذه الحركات، وتعمقت الفجوة بين غالبية العاملين في الأردن وبين النقابات العمالية المعترف بها وفق قانون العمل بسبب تقييده لحق التنظيم النقابي وحصره في سبعة عشرة نقابة عمالية فقط، وغياب آليات العمل الديمقراطي عن هذه النقابات، لا بل تم حرمان الهيئات العامة للنقابات العمالية من حق وضع أنظمتها الداخلية، وأصبحت صلاحية وضع هذه الأنظمة من حق المؤتمر العام للنقابات العمالية المكون من أعضاء الهيئات الإدارية للنقابات والمهيمن عليها من قبل عدد محدود جداً من الأشخاص، ورافق ذلك تدخلات مباشرة من قبل بعض المؤسسات الحكومية والأمنية في أعمال النقابات العمالية واتحادها العام، إلى جانب ذلك أصبحت النقابات العمالية تعمل وفق نظام أساسي موحد غير ديمقراطي يسمح بسيطرة فئة محدودة على النقابات وفترات زمنية طويلة، لذلك غابت الانتخابات الداخلية لدرجة أن ثلاث نقابات فقط من أصل سبعة عشرة نقابة أجريت فيها انتخابات لهيئاتها الإدارية ونقابتين فقط جرت فيهما انتخابات لرؤسائها في الدورة الانتخابية الأخيرة عام 2010، الأمر الذي عزل النقابات العمالية عن قواعدها وأصبح اتحادها العام مؤسسة شبه حكومية، إذ يتم تمويله بالكامل من قبل وزارة المالية، وأموال الضمان الاجتماعي، وهذا لا ينفي وجود عدد محدود من النقابات العمالية التي كانت تنشط لتحسين شروط عمل أعضائها، وهي النقابات التي تمثل عمال شركات كانت حكومية وشبه حكومية قبل خصخصتها، وكان وما يزال يتم اقتطاع اشتراك أعضائها من رواتب العمال الشهرية مباشرة وتحويله إلى صناديق

السياق الاجتماعي والاقتصادي

ففي الوقت الذي بلغت فيه نسبة الانفاق على التعليم عام 2000 (13) بالمائة من حجم الانفاق العام، وصلت الى (9) بالمائة في عام 2010.⁴ رافقه انخفاض شديد في انفاق الدولة الأردنية على الحق في العمل إذ يبلغ بالمتوسط (2%) خلال السنوات (2000-2010).⁵

وكانت معدلات نمو الانفاق العام أعلى من معدلات نمو الإيرادات المحلية، إذ بلغت نسبة الزيادة في الانفاق العام منذ عام 2006 حتى 2010 (10.0%) بينما ازدادت الإيرادات المحلية خلال ذات الفترة بنسبة (8.0%)⁶، وأدت هذه السياسات الى تفاقم عجز الموازنة العامة للدولة قبل المنح والمساعدات عاما بعد

شهد الأردن خلال العقود الماضية موجة من التحولات في علاقات العمل، أدت الى بروز قوى وحركات عمالية جديدة خارج اطار القوى والمنظمات النقابية التقليدية والعمالة وفق قانون العمل ساري المفعول، والذي سمح للعامل في أي مهنة تأسيس نقابة خاصة بهم⁷، الا أن ذات القانون فُرق هذا النص من مضمونة في المادة التي تلتها عندما منح صلاحية تصنيف المهن التي لها الحق في تأسيس نقابات الى وزارة العمل دون غيرها⁸. ومنذ أواسط السبعينات لم يسمح قانون العمل والقرارات الصادرة بموجبه بتأسيس أية نقابة عمالية جديدة، إذ تم رفض جميع محاولات تأسيس نقابات عمالية جديدة.

آخر، وارتفع العجز من (6.8%) في عام 2008، كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي، ووصل الى (12.7%) في عام 2011⁷. الأمر الذي دفع الدين العام للتحليل عاليا

يعد الأردن من أقل الدول في العالم من حيث المؤشرات الرئيسية لسوق العمل في نسب التوظيف ومعدلات المشاركة الاقتصادية

الا أن هذا لم يمنع العاملين بأجر في الأردن من التحرك للدفاع عن مصالحهم أو تحسين ظروف عملهم. ولم يتمكن القانون والقرارات الصادرة بموجبه من منع التحولات في القوى

وبمستويات غير مسبقة، إذ ارتفع اجمالي الدين العام من (7.3) مليار دينار عام 2007 الى (13.4) مليار دينار عام 2011⁸، وتشير الأرقام الجديدة الى أنه سجل في نهاية الربع الأول من العام الجاري 2012 (15) مليار دينار اردني.

أدى مجمل ذلك الى تراجع مستويات تمتع غالبية المواطنين بالحدود الدنيا من الحياة الكريمة. والى جانب ذلك يعد الأردن من أقل الدول في العالم في المؤشرات الرئيسية لسوق العمل من حيث نسب التوظيف ومعدلات المشاركة الاقتصادية، فقد بلغت نسبة التوظيف الكلية في الأردن (38%) حسب أحدث بيانات متاحة للعام 2008، فيما بلغت في ذات العام في الدول العربية بالمتوسط (46%)، و في دول الاتحاد الأوروبي (50%).⁹

وفي اطار ذات السياسات والتوجهات الحكومية تم اجراء تعديلات على قانون العمل الأردني في صيف عام 2010 أثرت سلبا على العاملين الذين ليس لديهم تنظيم نقابي، أو لديهم تمثيل نقابي ضعيف، إذ حرمتهم من حق المفاوضة الجماعية مع أصحاب العمل، واقتصرت القانون المعدل على النقابات المعترف بها من قبل الحكومة¹⁰. الا أنه وعلى الرغم من كل هذه القيود، فإن الأردن شهد خلال عام 2011 حراكا عماليا غير مسبوق عبر عن نفسه بأكثر من (829) احتجاجا عماليا غالبيتها الساحقة تم تنفيذها من مجموعات عمالية مستقلة غير معترف بها رسميا¹¹.

والحراكات الاجتماعية من التعبير عن نفسها والدفاع عن مصالحها، خاصة بعد استمرار الحكومات الأردنية المتعاقبة بتنفيذ نماذج تنموية وسياسات اقتصادية لم تأخذ بعين الاعتبار مصالح هذا الغثاث الواسعة من العاملين بأجر في الأردن. سواء كانوا يعملون في القطاع الخاص أم القطاع العام، بما رافقها من عمليات خصخصة عشوائية لمختلف مؤسسات الدولة وشملت تلك المؤسسات التي تقدم خدمات عامة للمواطنين مثل الكهرباء والمياه والاتصالات .. الخ. ونتيجة غياب الشفافية وضعف مستوى رقابة البرلمان وغيره من المؤسسات الرقابية الأخرى، وانخفاض مستوى الحريات الديمقراطية، فقد رافق عمليات الخصخصة المذكورة شبهات فساد، انتشرت تفاصيلها في العديد من التقارير الرسمية والبرلمانية والصحفية. الأمر الذي انعكس سلبا على آلاف العمال سواء من حيث تسريحهم من أعمالهم أو إحالتهم على الاستيلاء أو التقاعد المبكر. وفي جميع الحالات كان العمال على اختلاف فئاتهم هم من دفعوا الثمن الأعلى بسبب تطبيق هذه السياسات.

وقد أدى الاستمرار في تنفيذ ذات السياسات الاقتصادية والاجتماعية التي أدخلت الأردن في الأزمة الاقتصادية الكبرى في اواخر عقد الثمانينات وبعض الأزمات الأقل حدة بعد ذلك، حيث التوسع في الانفاق العام وثبات "واحيانا تراجع" الانفاق على الحقوق الاجتماعية في التعليم والعمل والصحة، في ذات الوقت التوسع في الانفاق العسكري والأمني، واستسهال الحصول على الدين الخارجي والداخلي. فقد شهد الانفاق على التعليم تراجعا ملموسا،

غير النظامية أو يعانون من البطالة المؤقتة ويبحثون عن فرص عمل. ويعاني قطاع العمالة الوافدة من غياب التنظيم، فإلى جانب وجود أعداد كبيرة منهم بدون الحصول على تصاريح عمل، فإن قطاعات واسعة منهم يعملون في قطاعات غير القطاعات التي منحوا تصاريح للعمل فيها، ويبرز هذا بشكل ملموس في حالة العمالة التي تحمل تصاريح للعمل في قطاع الزراعة.

ورافق ذلك انخفاض واضح في معدلات الأجور لغالبية العاملين بأجر في الأردن، خاصة إذا ما أخذ بعين الاعتبار مستويات الأسعار المرتفعة جداً لمختلف السلع والخدمات، الأمر الذي أدى إلى اتساع رقعة العمالة الفقيرة، إذ بلغ متوسط الأجر الشهري في عام 2010 (393) ديناراً، العاملون منهم في القطاع العام يحصلون على أجر يبلغ متوسطها (337) ديناراً، والعاملون في

القطاع الخاص يبلغ متوسط أجورهم (415) ديناراً شهرياً.¹⁸ وعند التعمق في شرائح الأجور التي يحصل عليها العاملون بأجر في الأردن، نلاحظ الوضع الكارثي، إذ

انخفاض واضح في معدلات الأجور لغالبية العاملين بأجر في الأردن، إذ أن الحد الأدنى للأجور المعتمد في الأردن كان يبلغ حتى نهاية كانون الثاني 2012 (150) ديناراً شهرياً، وهو الآن يبلغ (190) ديناراً شهرياً. وهو يقل عن خط الفقر المطلق والصادر من قبل الجهات الرسمية ذات العلاقة بشكل كبير وملفت. إلى جانب ذلك تشير العديد من الدراسات والتقارير أن أعداداً كبيرة من العاملين في الأردن يحصلون على أجر شهري يقل عن الحد الأدنى للأجور المنخفض أصلاً¹⁹ الأمر الذي يفسر بوضوح صعوبة الظروف المعيشية التي يعيشها المجتمع الأردني، إذ أن غالبية العاملين بأجر في الأردن يصنفون ضمن العمالة الفقيرة. وعند مقارنة هذه الأرقام بمستويات الفقر في الأردن نلاحظ المستوى المتدني لمعدلات الأجور هذه، فالأرقام الأولية لدراسة الفقر للعام 2010 أشارت إلى أن الأسرة المعيارية المكونة من ستة أفراد (5.7) يقترب خط الفقر المطلق لها من (350) ديناراً شهرياً.²⁰

نجد أن (25) بالمائة منهم تبلغ أجورهم الشهرية 200 ديناراً فأقل، و (53) بالمائة تبلغ أجورهم الشهرية (300) ديناراً فأقل، وكذلك (77) بالمائة تبلغ أجورهم الشهرية (400) ديناراً فأقل.²¹

ويزداد الأمر صعوبة عندما نعلم أن الحد الأدنى للأجور المعتمد في الأردن كان يبلغ حتى نهاية كانون الثاني 2012 (150) ديناراً شهرياً، وهو الآن يبلغ (190) ديناراً شهرياً. وهو يقل عن خط الفقر المطلق والصادر من قبل الجهات الرسمية ذات العلاقة بشكل كبير وملفت. إلى جانب ذلك تشير العديد من الدراسات والتقارير أن أعداداً كبيرة من العاملين في الأردن يحصلون على أجر شهري يقل عن الحد الأدنى للأجور المنخفض أصلاً²⁰ الأمر الذي يفسر بوضوح صعوبة الظروف المعيشية التي يعيشها المجتمع الأردني، إذ أن غالبية العاملين بأجر في الأردن يصنفون ضمن العمالة الفقيرة. وعند مقارنة هذه الأرقام بمستويات الفقر في الأردن نلاحظ المستوى المتدني لمعدلات الأجور هذه، فالأرقام الأولية لدراسة الفقر للعام 2010 أشارت إلى أن الأسرة المعيارية المكونة من ستة أفراد (5.7) يقترب خط الفقر المطلق لها من (350) ديناراً شهرياً.²¹

وهكذا كانت القوى العاملة الأردنية هي الأكثر حساسية والأكثر معاناة من هذه الأوضاع الاقتصادية، سواء أولئك العاملين في القطاع العام أو العاملين في القطاع الخاص، وحسب التقارير

وتصاعدت حدة الاحتجاجات العمالية خلال الأشهر الأربعة الأولى من عام 2012 إذ ارتفع عددها إلى 400 احتجاج عمالي مقارنة مع 320 احتجاج في الربع الأول من عام 2011 ونسبة زيادة تقدر ب 25 بالمائة.²²

وفي مجال الحماية الاجتماعية، فإن نسبة العاملين المشمولين في منظومة الضمان الاجتماعي مازالت قليلة، فهم يشكلون ما يقارب (65%) من حجم المشتغلين في الأردن، ويشكلون (50%) من مجمل القوى العاملة (مشتغلين وغير مشتغلين)، إذ يبلغ عدد المؤمن عليهم الفعاليين (على رأس عملهم) في نهاية عام 2011 (960) ألف منتفع.²³ وحتى لو أضفنا لهم أعداد العاملين المشمولين بأنظمة تقاعدية وتأمينية أخرى (مدنية وعسكرية) تبقى الأرقام دون المأمول. هذا إلى جانب أن منظومة التأمينات الاجتماعية التي توفرها المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي لا زالت غير شاملة، فالتأمين الصحي ما زال خارج هذه المنظومة،

والتأمين ضد البطالة ينتابه القصور، وتم استبداله بالتأمين ضد التعطل عن العمل، وكما هو معروف فإن منظومة التأمينات الاجتماعية وفق المعايير الدولية يجب أن تغطي هذين التأمينين.

وأدت السياسات الاقتصادية للحكومات المتعاقبة إلى عدم خلق فرص عمل جديدة لاستيعاب الداخلين الجدد لسوق العمل الأردني، لذلك بقيت معدلات البطالة مرتفعة وتراوح مكانها منذ سنوات، إذ أن معدل البطالة بلغ (12.1%)، يتركز غالبيتهم في الفئات الشبابية وخاصة بين الفئتين العمريتين 19-16 سنة و24-20 سنة، حيث بلغت 36.5% و28.1% لكل منهما على التوالي.²⁴

ولم يتمكن الاقتصاد الأردني من توفير فرص عمل لغالبية الداخلين الجدد إلى سوق العمل الأردني، حتى خلال الفترة الزمنية التي حقق فيها معدلات نمو جيدة في الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة بمتوسط بلغ (7.12%)²⁵، واستحدث وظائف جديدة بمعدل 61 ألف وظيفة سنوياً خلال السنوات (2006-2009)²⁶، إلا أنه لم يتمكن من تخفيض معدلات البطالة المذكورة أعلاه، مع أن تقديرات مخرجات النظام التعليمي والمهني أقل من الفرص المستحدثة في الأعوام المذكورة، إذ بلغت ما يقارب (40-50) ألف باحث جديد عن العمل.

وهذا التفاوت يكشف عن حالة من البطالة الهيكلية التي يعاني منها سوق العمل الأردني، إذ تذهب غالبية فرص العمل المستحدثة إلى العمالة الوافدة (المهاجرة)، والتي بلغت مستويات عالية خلال السنوات الماضية وسجلت في نهاية عام 2011 ما يقارب (300) ألف عامل²⁷، هذا إلى جانب ما يقارب (250) ألف عامل وافد غير مسجلين في وزارة العمل حسب تقديرات رسمية وغير رسمية، يعملون بدون تصاريح عمل، ويتركز عمل غالبيتهم في القطاعات الاقتصادية

مزيد من الاختناقات في بنية علاقات العمل، والتي لعب غياب التنظيم النقابي العمالي المستقل والفعال دورا أساسيا في الوصول إليها، ففي الوقت الذي سمحت فيه القوانين الأردنية والقرارات الحكومية بتأسيس منظمات لأصحاب العمل بكامل الحرية، حرمت العاملين من ممارسة هذه الحق، لذلك يوجد في الأردن في

الوقت الحالي 17 نقابية عمالية فقط ولم تزد منذ أربعة عقود، بينما يوجد ما يقارب 80 منظمة أصحاب عمل منها غرف تجارية وصناعية ونقابات وجمعيات أصحاب عمل؛²⁴

هنالك اختناقات في بنية علاقات العمل، ناجمة بشكل أساسي عن غياب التوازن في علاقات العمل، والتي لعب فيها غياب التنظيم النقابي العمالي المستقل والفعال دورا أساسيا في الوصول إليها

التحليلية التي تناولت الاحتجاجات العمالية في السنوات الثلاث الأخيرة، فإن ثلثي هذه الاحتجاجات تم تنفيذها من قبل عاملين في القطاع العام²⁵، الأمر الذي يشير إلى حجم التراجع في أوضاع العاملين في القطاع العام وتراجع التوازن في علاقات العمل فيه. هذا إلى جانب تنامي حالة عدم التوازن في العلاقة ما بين أطراف علاقات

الإنتاج المتمثلة في وزارة العمل والنقابات العمالية المعترف بها وأصحاب العمل في القطاع الخاص، إذ أن ممثلي العمال من النقابات العمالية كانوا الطرف الأضعف، بسبب التدخلات الحكومية في أعمالها،

وتزايد أعداد هذه المنظمات سنويا. الأمر الذي كان يستدعي استجابة من قبل الحكومات المتعاقبة، سواء كان ذلك بإعادة النظر بالسياسات الاقتصادية والاجتماعية لإعطائها بعدا اجتماعيا، أو باتجاه التخفيف من حدة الاختلالات التي يعاني من سوق العمل، والعمل على إعادة التوازن إليه، إلا أن صانعي ومنفذي هذه السياسات لم يلتفتوا إلى كل ذلك ولا إلى النتائج الكارثية لسياساتهم الاقتصادية والاجتماعية.

وغياب الممارسات الديمقراطية الداخلية عنها، مما أدى إلى غياب فاعليتها، لذلك وجد هذا التغول الكبير على حقوق العاملين بأجر، إذ انتشرت ظاهرة الانتهاكات والاعتداءات على الحقوق الأساسية في العمل في سوق العمل الأردن، ولم تتمكن وزارة العمل وفريق المفتشين فيها من ضمان تمتع جميع العاملين وخاصة في القطاع الخاص بالحقوق العمالية الأساسية المنصوص عليها في قانون العمل²³.

إن مجمل التحولات الاجتماعية والاقتصادية هذه دفعت باتجاه

إصلاح النقابات واتحادها العام

معمولا بهما قبل عام 2006، وهي ليست تعديلات جوهرية تمس البنية الهيكلية للنقابات واتحادها العام، ولا تشكل خطوة باتجاه اقرار أنظمة ديمقراطية، وهي تقتصر على إعادة فتح الفروع وبعض التعديلات الشكلية الأخرى.

كذلك جرت محاولات عدة من قبل نشطاء نقابيين من خارج النقابات العمالية واتحادها للضغط على قيادة الاتحاد العام للنقابات العمالية من أجل تصويب أوضاع نقاباته، وشملت عمليات الضغط هذه تنفيذ اعتصامات ومسيرات وإصدار بيانات تطالب جميعها بضرورة تصويب أوضاع الاتحاد العام ونقاباته، إلا أن أبواب الاتحاد العام والنقابات الأعضاء فيه بقيت موصدة أمام جميع هذه المحاولات. وقد تنفس النشطاء النقابيين والعمال الصعداء عندما تم تحويل ملف الاتحاد العام للنقابات لدائرة مكافحة الفساد خلال صيف عام 2011 للوقوف على والتحقيق من وجود شبهات فساد إداري ومالي في أدائه، إلا أن هذه التحقيقات لم تسفر عن شيء حتى الآن.

وقد رافق كل تلك التحولات استنفاد مختلف فرص إصلاح النقابات العمالية واتحادها العام، سواء كانت هذه المحاولات من داخلها أم من خارجها. فعلى المستوى الداخلي تقدمت ثلاث نقابات في صيف عام 2011 بحزمة مقترحات لإصلاح النظام الأساسي للنقابات العمالية والنظام الداخلي للاتحاد العام لنقابات العمال²⁶، إلا أن أي من تلك المقترحات لم تر النور حتى الآن، وأصرت إدارة الاتحاد على عدم إجراء أية إصلاحات على هذين النظامين، ولم تبذل هذه النقابات الثلاث جهودا ملموسة باتجاه الضغط على إدارة الاتحاد العام لتبنيها، والذي يمكن أن يكون مرده عدم الرغبة وغياب القدرة لديها.

وقد كانت هنالك نية لعقد مؤتمر للنقابات العمالية يوم السبت 28 نيسان 2012 لإجراء بعض التعديلات على النظام الأساسي للنقابات والنظام الداخلي للاتحاد، إلا أن هذا المؤتمر تم تأجيله إلى إشعار آخر دون ابداء أية أسباب، واستنادا إلى ما رشح من معلومات حول جوهر هذه التعديلات فإنها لم تكن أكثر من العودة إلى النظام الأساسي الموحد للنقابات والنظام الداخلي للذين كان

القطاعات العمالية التي تمثلها نقاباتهم. وأدى ذلك أيضا إلى أن الغالبية الكبرى من النقابات لم يجر فيها انتخابات داخلية ديمقراطية منذ سنوات طويلة، إذ أن هنالك 15 رئيس نقابة عمالية غير منتخب من أصل 17 نقابة و هنالك أيضا 14 هيئة إدارية غير منتخبة.

ومجمل ذلك أدى إلى انعزال غالبية النقابات العمالية عن قواعدها، إذ لا تتجاوز عضوية النقابات العمالية جميعها (80) ألف عضو من أصل ما يقارب مليون ونصف عامل أردني، وجزء كبير من هذه العضوية شبه الزامية في النقابة العامة للعاملين في النقل البري والميكانيك، والنقابات العمالية التي تمثل العاملين في الشركات الحكومية قبل خصصتها، وكما أشرنا سابقاً أصبح الاتحاد العام للنقابات مؤسسة شبه حكومية، إذ يتم تمويل الاتحاد العام بالكامل من قبل وزارة المالية، وأموال الضمان الاجتماعي.

أمام هذا الواقع، ومع تفاقم حجم الاحتجاجات العمالية التي شهدتها الأردن خلال العامين، وأمام تنامي حاجة عمال الأردن للمزيد من العناية والرعاية والاهتمام وحمايتهم من الأوضاع الاقتصادية والعيشية الصعبة،

انعدمت فرص إصلاح الاتحاد العام للنقابات العمالية والنقابات المنضوية تحت لوائه، واستمرت بالعمل وفق نظام أساسي موحد مفروض على النقابات العمالية جميعها، ونظام داخلي للاتحاد العام، وهي نظم لا تتمتع بأبسط قواعد الديمقراطية، وتتمس بالمركزية الشديدة

وانعدام فرص إصلاح النقابات العمالية القائمة واتحادها العام، خططت القوى والحركات العمالية الجديدة خطوات جادة نحو استخدام حقها في إنشاء نقابات عمالية جديدة مستقلة وفق أنظمة داخلية ديمقراطية.

وعلى المستوى البرلماني، فقد طالب عدد كبير من أعضاء مجلس النواب في النصف الأول من عام 2011 رئيس الوزراء الدكتور معروف البخيت أثناء مناقشات المجلس لمنح الثقة لحكومته، بإصدار مشروع قانون لتنظيم العمل النقابي يقوم على أسس ديمقراطية، والتزم هو بذلك، إلا أن الحكومة استقالت بعد أشهر من التزامها بذلك. ثم تم إطلاق مبادرة نيابية موقعة من أغلبية برلمانية خلال شهر شباط 2012 تطالب الحكومة بضرورة العمل على إصلاح أوضاع النقابات العمالية واتحادها العام لتأخذ دورها الطبيعي في الدفاع عن وحماية مصالح عمال الأردن، إلا أن أثر هذه المبادرة لم يكن بأحسن حال من الجهود التي سبقتها. لا بل كانت ردة فعل المكتب التنفيذي للاتحاد العام للنقابات على إطلاق هذه المبادرة قاسية، إذ أصدر بياناً انتقد فيها هذه الأغلبية البرلمانية واتهمها بالتدخل بشؤون النقابات الداخلية واتحادها العام.

وهكذا انعدمت فرص إصلاح الاتحاد العام للنقابات العمالية والنقابات

العمالية المنضوية تحت لوائه، واستمرت بالعمل وفق نظام أساسي موحد مفروض على النقابات العمالية جميعها، ونظام داخلي للاتحاد العام، وهي نظم لا تتمتع بأبسط قواعد الديمقراطية، وتتمس بالمركزية الشديدة، إذ تتركز مجمل الصلاحيات بيد رؤساء النقابات، وتتركز

صلاحيات المكتب التنفيذي للاتحاد العام بيد رئيس الاتحاد، وهكذا تركزت مقدرات الحركة العمالية الأردنية بيد مجموعة صغيرة من رؤساء النقابات غالبيتهم متقاعدون من أعمالهم، معتمدين بذلك على أنظمة تم تصميمها من قبلهم بحيث تضمن لهم الاستمرار في مناصبهم لدورات انتخابية متتالية وغير محدودة، لذلك يوجد رؤساء نقابات في مناصبهم منذ عشرات السنين، ويوجد رؤساء نقابات لم يعملوا قط في

التشريعات الأردنية والقانون الإنساني الدولي

والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إلى جانب اتفاقيات منظمة العمل الدولية.

ففي الوقت الذي سمح قانون العمل للعمال في أي مهنة تأسيس نقابة خاصة بهم²⁶، وكما أشرنا سابقاً تم تفريغ هذا النص من مضمونه في المادة التي تلتها عندما منح صلاحية تصنيف المهن التي لها الحق في تأسيس نقابات دون غيرها إلى جانب المهن التي لا يحق للعاملين فيها تأسيس نقابات إلى اللجنة الثلاثية

إلى جانب ما تم استعراضه سابقاً، هنالك جملة من القواعد القانونية العالمية ذات العلاقة بالحق في التنظيم النقابي، والتي تكفل لجميع البشر حق إنشاء النقابات بكامل الحرية، والتي كان لإهمالها من قبل الحكومات الأردنية المتعاقبة والمشرعين الأردنيين أكبر الأثر في تعمق الأزمة التي تعيشها الحركة النقابية الأردنية، إذ لا تتواءم التشريعات العمالية الأردنية النافذة للعمل النقابي العمالي مع المعايير الدولية ذات العلاقة بالنقابات العمالية وعلى وجه الخصوص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهدين الدوليين الخاصين بالحقوق المدنية

في الجريدة الرسمية جزءاً من النظام القانوني الأردني تكتسب قوة القانون، وعلى ذلك فإنه إذا عرضت مسألة من هذا القبيل على القضاء الوطني، فإن المحاكم الأردنية ملزمة بالرجوع إلى التعريف الوارد في المادة (1) من اتفاقية مناهضة التعذيب.³⁴

والى جانب ذلك، صدرت في الأردن العديد من القرارات عن محكمة التمييز في أكثر من قضية تتحدث عن سمو المعاهدات والاتفاقيات الدولية المصادق عليها على القانون الأردني حال حدوث تعارض

معه، حيث جاء في أحد القرارات "أن الدولة تنفذ المعاهدات التي تعقدها مع الدول الأخرى على اعتبار أن المعاهدات اقوي من القانون العادي الداخلي".³⁵ وفي قرار آخر أيضاً جاء "أن الاتفاقيات الثنائية أو

لم تأخذ الحكومات الأردنية المتعاقبة بعين الاعتبار مضامين العهدين الدوليين الخاصين بالحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي صادق عليها الأردن في عام 1976 ونشرهما بالجريدة الرسمية عام 2006

الدولية واجبة الإلزام ويجب العمل بها، وهي أعلى مرتبة من القانون الداخلي في حال تعارضهما".³⁶ وهناك قرار صدر عن محكمة التمييز في أحد القضايا يشير وبشكل واضح الى سمو المعاهدات والاتفاقيات الدولية على القوانين المحلية وينص على "تسمو المعاهدات والاتفاقيات الدولية مرتبة على القوانين المحلية ولها أولوية التطبيق عند تعارضها معها ولا يجوز الاحتجاج بأي قانون محلي أمام الاتفاقية".³⁷

هذا وقد استقر الاجتهاد القضائي في الأردن على أنه " في حالة مصادقة الأردن على أية اتفاقيات دولية، فإن تلك الاتفاقيات تكتسب قوة القانون الداخلي، وإذا وجد هناك تعارض بين النصوص في الاتفاقيات الدولية والنصوص الواردة في التشريعات

الوطنية، فإن الأولوية في التطبيق هي للاتفاقيات الدولية".³⁸

وعليه فإن حق وحرية التنظيم

استقر الاجتهاد القضائي في الأردن على أنه في حالة مصادقة الأردن على أية اتفاقيات دولية، فإن تلك الاتفاقيات تكتسب قوة القانون الداخلي

النقابي مضمونة وفق النظام القضائي الأردني، حتى لو تعارض ذلك مع نصوص قانون العمل الأردني، ولا يمكن اعتبار ممارسة حق التنظيم النقابي بحرية ووفق اسس ديمقراطية شذوثة للحركة النقابية الأردنية، القائمة بقوة القانون، وليس وفق الاختيار الطوعي للنقابات ذاتها.

المكونة من الحكومة ونقابات العمال ونقابات اصحاب العمل.³⁹ وقد كان قانون العمل السابق يمنح هذه الصلاحية الى وزير العمل، إذ صدر ولاكثر من مرة قرارات تحدد المهن التي يسمح للعاملين فيها تأسيس نقابات عمالية وفق تصنيف مهني محدد تم فيه تجميع مئات المهن في 17 نقابة فقط، وجاء آخر تجديد لها في عام 1996.⁴⁰ ومنذ أواسط السبعينات لم تسمح وزارة العمل وفق القانون والقرارات الصادرة بموجبه بتأسيس أية نقابة عمالية جديدة، إذ تم رفض جميع محاولات تأسيس نقابات عمالية جديدة.

ولم تأخذ الحكومات الأردنية المتعاقبة ولا المشرع الأردني بعين الاعتبار مضامين العهدين الدوليين الخاصين بالحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية التي صادق عليها الأردن في عام 1976 ونشرهما

بالجريدة الرسمية عام 2006، وبالتالي اصبح هذين العهدين جزءاً من المنظومة التشريعية الأردنية منذ ذلك الوقت. وهذان العهدين يكفلان حق العمال وبدون اي شروط تأسيس نقابات عمالية، إذ جاء في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أن "لكل فرد الحق في تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه".⁴¹ وكان العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أكثر وضوحاً في تفصيل حق التنظيم النقابي حيث اشار الى "أن لكل فرد الحق في تشكيل النقابات والانضمام إلى ما يختار منها، وأنه لا يجوز وضع القيود على ممارسة هذا الحق"، بالإضافة الى "أن للنقابات الحق في تشكيل اتحادات وطنية"، ولها "الحق في العمل بحرية دون أن تخضع لأية قيود".⁴²

وفي مجال التزامات الأردن بمضامين المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها، فهناك اجماع بين

فقهاء القانون الانساني الدولي على أن هذه الاتفاقيات تسمو في التطبيق على القوانين الداخلية إذا كانت تتعارض معها، وقد أكدت اتفاقية "فيينا لقانون المعاهدات" على ذلك ونصت على أنه " لا يجوز لطرف في معاهدة أن يحتج بنصوص قانونه الداخلي كمبرر لإخفاقه في تنفيذ المعاهدة".⁴³

وفي الأردن هناك أكثر من تصريح قانوني رسمي يؤكد سمو المعاهدات والاتفاقيات الدولية المصادق عليها على القانون المحلي حال حدوث تعارض بينهما، حيث جاء في التقرير الدوري الثاني للأردن الذي قدمه الى لجنة مناهضة التعذيب⁴⁴ في عام 2010 "إن اتفاقية مناهضة التعذيب أصبحت بمجرد المصادقة عليها ونشرها

التشريعات الأردنية واتفاقيات منظمة العمل الدولية

بحسن نية وطبقاً للدستور (دستور منظمة العمل الدولية)⁴¹، وعليه ولأن الأردن عضواً في منظمة العمل الدولية فهو ملزم بموجب ذلك باحترام الحق في حرية التنظيم كما جاءت في نصوص اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 87.

والى جانب الاتفاقية أعلاه، كان الأردن قد صادق في عام 1966 على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 98 بشأن حق التنظيم والمفاوضة الجماعية، وهي الاتفاقية الثانية الضامنة للحق والمبدأ الأول في اعلان المبادئ المذكور، وتتخلص مضامين هذه الاتفاقية على "توفر للعمال حماية كافية من أية أعمال تمييزية علي صعيد استخدامهم تستهدف المساس بحريتهم النقابية"، وحظرت الاتفاقية "جعل استخدام العامل مرهوناً بشرط ألا ينضم إلى نقابة أو أن يتخلى عن عضويته النقابية" وحظرت أيضاً "فصل العامل أو الإجحاف به بأية وسيلة أخرى بسبب عضويته النقابية أو اشتراكه في أنشطة نقابية" هذا الى جانب نصها على "توفر لمنظمات العمال وأصحاب العمل حماية كافية من أية تصرفات تمثل تدخلاً من بعضها في شؤون بعضها الآخر سواء بصورة مباشرة أو من خلال وكلائها أو أعضائها، سواء استهدف هذا التدخل تكوينها أو أسلوب عملها أو إدارتها"⁴². وهذه الاتفاقية تضمن في جانب منها حق التنظيم النقابي، بتأكيد على حظر تعرض العمال لأي أشكال عقابية أي كان نوعها بسبب انتماءاتهم ونشاطاتهم النقابية.

وفي ضوء الحقائق المذكورة أعلاه فإن نصوص قانون العمل الأردني المعمول به، تقيد بشكل كبير حق ممارسة حرية التنظيم النقابي

مخالفة بذلك مضامين العهدين الدوليين المتعلقين بالحقوق المدنية والسياسية وبالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مع أنهما جزء من المنظومة القانونية الأردنية منذ عام 2006، الى جانب مخالفتها لاتفاقيات منظمة العمل

أما على مستوى مواثمة التشريعات العمالية الأردنية المتمثلة بقانون العمل والقرارات الصادرة بموجبه، مع معايير العمل الدولية الواردة في اتفاقيات منظمة العمل الدولية، فنصوص التشريعات الأردنية لا تتواءم أيضاً مع مضامين هذه الاتفاقيات. وهناك اتفاقيتين أساسيتين تنظمان الحق في حرية التنظيم النقابي هما اتفاقية (87) بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم والاتفاقية (98) بشأن حق التنظيم والمفاوضة الجماعية.

وباستعراض المضامين الجوهرية لهاتين الاتفاقيتين، نرى أن الاتفاقية (87) تنص على أن "للعمال وأصحاب العمل دون تمييز الحق وبدون ترخيص مسبق في تكوين منظمات يختارونها، وكذلك الحق في الانضمام إليها" وتكفل "لمنظمات العمال وأصحاب العمل الحق في وضع دساتيرها ولوائحها الإدارية وفي انتخاب ممثليها بحرية كاملة"، وتنص كذلك على "تمتنع السلطات العامة (الحكومية) عن أي تدخل من شأنه أن يقيد هذا الحق وأن يعوق ممارسته المشروعة"، الى جانب تأكيدها على أنه "لا يجوز للسلطة الإدارية (الحكومة) حل منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل أو وقف نشاطها"، وتؤكد الاتفاقية على أن "لمنظمات العمال وأصحاب العمل الحق في تكوين اتحادات واتحادات عامة وفي الانضمام إليها، ولأي من هذه المنظمات أو الاتحادات أو الاتحادات العامة الحق في الانضمام إلى منظمات دولية للعمال ولأصحاب العمل"، وبيّنت الاتفاقية على ضرورة "أن يحترم العمال وأصحاب العمل ومنظماتهم قانون البلد التي تعمل فيه"، واشترطت لذلك "أن لا ينطوي (هذا) القانون على مساس بالضمانات المنصوص عليها في هذه الاتفاقية أو أن يطبق بطريقة فيها مساس بهذه الضمانات".³⁹

وبالرغم من أن الأردن لم يصادق على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (87) المذكورة أعلاه، إلا أنه ملزم بتطبيقها وأخذ مضامينها بعين الاعتبار عند وضع التشريعات الوطنية وفق ما جاء في نصوص "إعلان منظمة العمل الدولية للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل"

وبالرغم من أن الأردن لم يصادق على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (87) المذكورة أعلاه، إلا أنه ملزم بتطبيقها وأخذ مضامينها بعين الاعتبار عند وضع التشريعات الوطنية وفق ما جاء في نصوص "إعلان منظمة العمل الدولية

الدولية ذات العلاقة، وإعلان منظمة العمل الدولية للحقوق والمبادئ الأساسية بالعمل، لذلك وجد الآلاف من عمال الأردن أنفسهم مدفوعين الى انشاء نقابات عمالية جديدة استناداً الى قاعدة سمو المعاهدات والاتفاقيات الدولية المصادق عليها على التشريعات المحلية، بغض النظر عن درجة تخلف هذه التشريعات عن مواكبة التزامات الدولة الأردنية الدولية تجاه القانون الانساني الدولي، والحاجات الملحة للمجتمع الأردني.

للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل"⁴⁰ والذي تشكل حرية التنظيم والاعتراف الفعلي بالحق بالمفاوضة الجماعية اولى هذه الحقوق والمبادئ، ولضمان هذا الحق أشار الاعلان الى الاتفاقيتين، اتفاقية 87 بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم والاتفاقية 98 بشأن حق التنظيم والمفاوضة الجماعية. إذ جاء في مقدمة هذا الاعلان " تعلن المنظمة (منظمة العمل الدولية) أن الدول الأعضاء حتى ولو لم تصادق على الاتفاقيات ذات العلاقة، ملزمة بحكم انتمائها وعضويتها في المنظمة باحترام المبادئ المتعلقة بالحقوق الأساسية وتعزيزها وتطبيقها

المعاهدات والاتفاقيات الدولية المصادق عليها والتي تسمو على القوانين المحلية، الأمر الذي شجعهم على إنشاء نقابات عمالية جديدة، وحتى لحظة إعداد هذا التقرير تأسست ست نقابات مستقلة في كل من قطاعات الفوسفات وشركة الكهرباء الأردنية والمطابع والبلديات والصناعات الدوائية والزراعة، وقد أعلنت هذه النقابات عن تأسيس اتحاد عمالي مستقل يجمعها، ووفق انظمة داخلية ديمقراطية.

وفي هذا السياق جاءت التعديلات على الدستور الأردني في عام 2011 لتصب في مصلحة حرية التنظيم النقابي، إذ جاء في هذه التعديلات " للأردنيين حق تأليف الجمعيات والنقابات والاحزاب السياسية على أن تكون غاياتها مشروعة ووسائلها سلمية وذات نظم لا تخالف احكام الدستور".⁴³ وأكدت ذلك مادة أخرى في الدستور نصت على الحق في انشاء "تنظيم نقابي حر ضمن حدود القانون"⁴⁴. وجملة "ضمن حدود القانون" فهمها أصحاب الحق المتعطين لتنظيم نقابي حر وفق المعايير الواردة في

مواقف الأطراف ذات العلاقة

فيه أن النقابات المستقلة التي اسستها قطاعات عمالية متعددة غير قانونية وغير شرعية، لا بل أن بعض النقابات العمالية المعترف بها وفق القانون المعمول به، قامت بتحريض الحكومة وأرباب العمل والعمال انفسهم لعدم التعامل مع هذه النقابات باعتبارها غير شرعية.⁴⁵

أما موقف أصحاب العمل فقد انسجم موقفهم مع موقف وزارة العمل والنقابات العمالية المعترف بها وفق قانون العمل، إذ رفضت ادارة شركة مناجم الفوسفات التفاوض مع النقابة المستقلة للعاملين في قطاع الفوسفات التي نظمت الاضراب المفتوح لعمال الفوسفات الذي استمر لأربعة أيام، في شهر شباط 2012، الا أنها اضطرت للتفاوض معهم وبحضور وزير العمل والنقابة العامة للعاملين في المناجم والتعدين. أما ادارة شركة الكهرباء الأردنية فقد

على الرغم من درجة وضوح النصوص الواردة في القانون الانساني الدولي واتفاقيات منظمة العمل الدولية بخصوص حرية التنظيم النقابي، ووضوح مستويات الالتزام بها وسموها على القانون المحلي الأردني إلا أن ردود أفعال عدد من الجهات ذات العلاقة بالعمل النقابي على اقدم قطاعات عمالية على تأسيس نقابات عمالية جديدة ومستقلة كانت مستغربة ومستهجنة وتعبير عن جهل كبير بهذه الأبعاد، وكأن المؤسسات الأردنية الرسمية وغير الرسمية لا يوجد فيها مستشارون قانونيون ملمون بمختلف هذه الأبعاد القانونية المحلية والدولية.

وبتفصيل أكثر، كان الموقف الأكثر غرابة، موقف وزارة العمل حيث رفضت تسجيل النقابات الجديدة ورفضت الاعتراف بها مبررة موقفها ذلك بأن نصوص قانون العمل الأردني لا تسمح بذلك، وقد

رفضت التفاوض مطلقاً مع النقابة المستقلة للعاملين في شركة الكهرباء وهو الاضراب المفتوح الذي استمر لمدة 17 يوم في نيسان 2012، وكان موقف ادارة الشركة منسجماً بالكامل مع موقف كل من وزارة العمل والنقابة العامة للعاملين في الكهرباء،

"ان احكام قانون العمل يعترّياها بنقص وانها لا تنسجم مع المعايير الدولية، فأحكام قانون العمل تمنح وزارة العمل الصلاحية المطلقة في الموافقة على تأسيس النقابة"

المركز الوطني لحقوق الإنسان

مارست الوزارة موقفين مختلفين مع النقابات المستقلة، ففي الوقت الذي تفاوضت فيه مع النقابة المستقلة للعاملين في قطاع الفوسفات أثناء اضرابهم في شباط 2012، رفضت التفاوض مع النقابة المستقلة للعاملين في شركة الكهرباء الأردنية في نيسان،

والحكومة بذلك كانت تقترب مخالفة صريحة لمبادئ حرية التنظيم والمفاوضة الجماعية الواردة في الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي صادقت عليها الحكومة والتزمت بها، وخاصة اتفاقية منظمة العمل الدولي رقم 98 المتعلقة بحق التنظيم والمفاوضة الجماعية.

وتوافق موقف وزارة العمل مع موقف عدد من النقابات العمالية المعترف بها وفق قانون العمل ساري المفعول، فقد أصدر الاتحاد العام لنقابات العمال العديد من البيانات والتصريحات التي يعلن

حيث تم في النهاية توقيع اتفاقية بعيداً عن مشاركة النقابة المستقلة للعاملين في شركة الكهرباء، مع أنها هي التي نفذت الاضراب. أما فيما يتعلق بموقف المنظمات الحقوقية والمجتمع المدني فقد صدر موقفان حيال تأسيس النقابات العمالية المستقلة، تمثلاً في رسالة ارسلها المركز الوطني لحقوق الانسان الى وزير العمل، أشار فيها الى " ان احكام قانون العمل يعترّياها بنقص وانها لا تنسجم مع المعايير الدولية، فأحكام قانون العمل تمنح وزارة العمل الصلاحية المطلقة في الموافقة على تأسيس النقابة"، وطالب المركز

والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية واتفاقيات منظمة العمل الدولية 87 و 98 و اعلان منظمة العمل الدولية للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، وأن المشكلة تكمن في تشريعات العمل الأردنية الناطمة للعمل النقابي، و "أن تشريعات العمل الأردنية هي التي تخالف المعاهدات والمواثيق

في ذات الرسالة وزارة العمل "بضرورة اعادة النظر في تصنيف المهن التي يجوز لها تشكيل نقابة"، وطالب الوزارة كذلك "ولحين تعديل قانون العمل وقيام اللجنة الثلاثية بإيجاد تصنيف جديد لمنح النقابات المستقلة الفرصة لإثبات وجودها، ولحين انجاز التعديل المرتقب يتم منحها الصفة القانونية، اذ انه لا يوجد ما يمنع في المعايير الدولية من وجود نقابتين لذات الجهة".⁴⁶

الدولية"، وأكد على أنه "وفقاً لمبدأ سمو المعاهدات والمواثيق الدولية على القوانين المحلية حال تعارضها، فإن النقابات العمالية المستقلة تعتبر نقابات شرعية".⁴⁷

"إن النقابات العمالية المستقلة شرعية، وإن تشريعات العمل الأردنية هي التي تخالف المعاهدات والمواثيق الدولية"
المركز العمالي الأردني

أما الموقف الثاني، فقد أوضحه برنامج المركز العمالي الأردني التابع لمركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية وبأكثر من مناسبة أن "تأسيس نقابات

عمالية مستقلة هو حق مكفول لجميع العاملين وفق مختلف معايير العمل الدولية، وفق العهدين الدوليين الخاصين بالحقوق المدنية

الخلاصة والتوصيات:

واستنادا الى ذلك، فإن التقرير يوصي بما يلي:

1. اعادة النظر بالتشريعات العمالية المتعلقة بالتنظيم النقابي وفق حاجات المجتمع الأردني وتحولات القوى الفاعلة فيه، ووفقا لمضامين المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي صادق عليها الأردن، لتسهيل عمليات التقاضي في النظام القانوني الأردني.
2. ضرورة المصادقة على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 87 المتعلقة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم.
3. الى حين تعديل تشريعات العمل الأردنية ذات العلاقة بالتنظيم النقابي، على الحكومة الاعتراف بالنقابات العمالية والنقابات الأخرى الجديدة، وتمكينها من ممارسة حقها الكامل في فتح مقرات لها وعقد اجتماعاتها وتمكينها من حق ممارسة المفاوضة الجماعية، الأمر الذي من شأنه التأسيس لبناء حالة من التوازن في علاقات العمل بين العاملين وأصحاب العمل والحكومة تخفف من حدة الاحتقانات التي نشهدها الان.

يتضح مما سبق ذكره أن طبيعة التحولات التي عاشها المجتمع الأردني خلال العقود الماضية وعلى وجهه الخصوص الحركات والقوى العمالية الأردنية، بسبب النتائج السلبية للسياسات الاقتصادية التي تم تنفيذها في الأردن على المجتمع الأردني، وعدم تطوير التشريعات العمالية بما يتوافق مع متطلبات وحاجات قطاعات عمالية واسعة تشكل جزءا اساسيا من هذا المجتمع، الى جانب عدم تطوير وتعديل التشريعات العمالية الأردنية بما ينسجم مع التزامات الأردن مع المعاهدات والمواثيق الدولية سواء كانت الشريعة الدولية لحقوق الانسان وعلى وجه الخصوص العهدين الدوليين الخاصين بالحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أم اتفاقيات منظمة العمل الدولية ذات العلاقة، وما تبعه من اعلان منظمة العمل الدولية الخاص بالحقوق والمبادئ الأساسية في العمل. يضاف الى ذلك انسداد آفاق اصلاح النقابات العمالية القائمة وتصويب أوضاعها.

وفي الوقت الذي لم تستطيع فيه مختلف القيود القانونية الأردنية من منع القوى الاجتماعية والعمالية الناشئة من التحرك للدفاع عن مصالحها وتنظيم نفسها، قامت هذه القوى بصياغة قانونها الخاص بما يحقق هذه المصالح، وأعطت التعديلات الدستورية ومبدأ سمو المعاهدات والمواثيق الدولية المصادق عليها على التشريعات المحلية، هذه القوى والحركات دفعة قوية لتنظيم نفسها بشكل ديمقراطي ولتبنى منظمات نقابية فعالة وفق أسس ديمقراطية.

وهي بذلك قامت بممارسة حقها في تأسيس منظماتها النقابية "النقابات المستقلة" وغيرها حيث من المتوقع انشاء نقابة للطيارين والمحاسبين خلال اسابيع. وفي هذا السياق فإن هذه المنظمات النقابية الجديدة من شأنها استعادة الدور الذي كان يفترض بها القيام به منذ عقود، ولعب دور في خلق حالة من التوازن في علاقات العمل بين العمال وأصحاب العمل، الأمر الذي سيدفع المجتمع خطوة نحو تحقيق العدالة الاجتماعية، من خلال لعب هذه المنظمات لدورها في مراجعة وصياغة السياسات الاقتصادية والاجتماعية التي تأثرت وستؤثر فيها.

وعليه فإن هذه المنظمات النقابية الجديدة تؤسس لوحدة طبيعية للحركة النقابية تقوم على خياراتها الطوعية الديمقراطية وليست وفقا لنصوص قانونية، التي من شأنها بناء وحدة نقابية هشة وضعيفة كما هو الحال في الوقت الراهن، الى جانب أنها مخالفة لمبادئ حرية التنظيم النقابية.

المراجع

1. وهم العمال الذين يعملون في القطاع العام والمؤسسات المستقلة وتحسب أجورهم على اسس يومية.
2. قانون العمل الأردني رقم (8) لعام 1996 وتعديلاته، المادة (97) الفقرة (أ).
3. قانون العمل الأردني رقم (8) لعام 1996 وتعديلاته، المادة (98) الفقرة (د/أ).
4. هياجنة، عدنان، "تعزيز حقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية في موازنات الحكومات الأردنية: دراسة تقييمية: 2000-2010"، المركز الوطني لحقوق الإنسان، 2011.
5. هياجنة عدنان، مرجع سابق.
6. تم احتساب هذه المؤشرات اعتمادا على بيانات وزارة المالية الواردة في تقاريرها الشهرية.
7. وزارة المالية الأردنية، نشرة مالية الحكومة العامة، آذار 2012.
8. وزارة المالية الأردنية، نشرة الدين العام الربعية، العدد 32، كانون الأول 2011.
9. هياجنة، عدنان، مرجع سابق.
10. قانون العمل الأردني رقم (8) لسنة 1996 وتعديلاته، المادة (2) تعريف النزاع العمالي.
11. مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية، مرجع سابق.
12. مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية، قاعدة بيانات داخلية.
13. بيان صادر عن المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في نهاية نيسان 2012.
14. دائرة الإحصاءات العامة، تقرير العمالة والبطالة للربع الأول من عام 2012.
15. البنك المركزي الأردني، التقرير السنوي 2009.
16. دائرة الإحصاءات العامة، التقارير التحليلية لمسح فرص العمل المتحدثة للأعوام 2006 - 2009.
17. وزارة العمل الأردنية، الموقع الالكتروني للوزارة www.mol.gov.jo.
18. المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، التقرير السنوي لعام 2010.
19. المرجع السابق.
20. مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية، برنامج المرصد العمالي، سلسلة تقارير عمالية صدرت في الأعوام: 2009 - 2012.
21. دائرة الإحصاءات العامة، بيان صحفي بخصوص النتائج الأولية لدراسة الفقر في الأردن لعام 2010.
22. مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية، برنامج المرصد العمالي الأردني، تقارير الاحتجاجات العمالية في عام 2010 و 2011، شباط 2012.
23. مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والعمالية، سلسلة تقارير برنامج المرصد العمالي الأردني خلال السنوات 2009 و 2010 و 2011 و 2012.
24. مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والاجتماعية، برنامج المجتمع المدني الأردني، موسوعة منظمات المجتمع المدني الأردني، موقع الكتروني: www.civilsociety-jo.net
25. تقدمت النقابات الثلاث الأعضاء في الاتحاد الدولي للخدمات PSI المتمثلة في النقابة العامة للعاملين في البترول والكيماويات والنقابة العامة للعاملين في الكهرباء والنقابة العامة للعاملين في الخدمات الصحية، بجملة من المقترحات لإصلاح النظام الأساسي الموحد للنقابات العمالية والنظام الداخلي للاتحاد العام للنقابات، وجاء ذلك في إطار مشروع نفذته هذه النقابات بدعم من الاتحاد الدولي للخدمات واستمر لمدة ثلاث سنوات، إلا أن أي من هذه المقترحات لم يرى النور حتى لحظة اعداد هذا التقرير.
26. قانون العمل الأردني رقم (8) لعام 1996 وتعديلاته، المادة (97) الفقرة (أ).
27. قانون العمل الأردني رقم (8) لعام 1996 وتعديلاته، المادة (98) الفقرة (د/أ).
28. وزارة العمل، قرار بتصنيف المهن والصناعات التي يحق لعمالها تأسيس نقابات لهم، الموقع الالكتروني لوزارة العمل www.mol.gov.jo
29. نشرت في الجريدة الرسمية بتاريخ 15 حزيران 2006، العدد (4764).
30. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة 22، الفقرة 1.
31. العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة 8.
32. اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، المادة 27، وقد اعتمدت من قبل مؤتمر الأمم المتحدة بشأن قانون المعاهدات الذي عقد بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2166 المؤرخ في 5 كانون الأول/ديسمبر 1966، ورقم 2287 المؤرخ في 6 كانون الأول/ديسمبر 1967، وقد عقد المؤتمر في دورتين في فيينا خلال الفترة من 26 آذار/مارس إلى 24 آيار/مايو 1968 وخلال الفترة من 9 نيسان/أبريل إلى 22 آيار/مايو 1969، واعتمدت الاتفاقية في ختام أعماله في 22 آيار/مايو 1969، وعرضت للتوقيع في 23 آيار/مايو 1969. ودخلت حيز النفاذ في 27 كانون الثاني/يناير 1980.
33. لجنة مناهضة التعذيب هي هيئة مكونة من خبراء مستقلين تتبع المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان، تقوم بمراقبة تطبيق الاتفاقية

المراجع

34. الدولية لمناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة من قبل الدول الأعضاء بها. فجميع الدول
35. الأعضاء ملزمة بتقديم تقارير منتظمة إلى اللجنة عن كيفية تطبيق الحقوق. فبدائية على الدولة تقديم تقرير أولي بعد عام من الإنضمام إلى
36. الاتفاقية وكل أربعة أعوام بعد ذلك. وتقوم اللجنة بفحص كل تقرير، وتعرب عما يفتقها وتقدم توصياتها للدولة الطرف في شكل "ملاحظات
37. ختامية".
- التقرير الدوري الثاني للأردن الذي قدمه الى لجنة مناهضة التعذيب في عام 2010.
38. تمييز جزء، رقم القرار: 163 / 1977 مجلة نقابة المحامين لسنة : 1977 صفحة 1315
- تمييز حقوق : القرار: 2426 / 1999 مجلة نقابة المحامين لسنة 2002 صفحة 1788
39. محكمة التمييز :القرار رقم 818/2003 الصادر بتاريخ 9 حزيران 2003
- د. محمد الطراونه (قاضي)، "العلاقة بين الاتفاقيات الدولية والقانون الداخلي-التجربة الأردنية"، مجلة الرسالة، المركز الوطني لحقوق
- الانسان، السنة الثالثة، العدد السابع، ايلول 2006.
40. ILO convention 87 on Freedom of Association and Protection of the Right to Organise, 1948, articles: 2- 8. <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C087>
- إعلان منظمة العمل الدولية للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل اصدرته منظمة العمل الدولية في شهر حزيران من عام 1998، يتضمن
- اربع حقوق ومبادئ اساسي للعمل تشمل: حرية التنظيم والاعتراف الفعلي بالمفاوضة الجماعية والقضاء على جميع اشكال العمل بالسخرة
- او الاكراه والقضاء الفعلي على عمل الطفال والقضاء على التمييز فيما يتعلق بالعمالة والوظيفة.
41. ILO Declaration on fundamental principles and rights at work,
42. <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=2&chapter=26&query=%28%23docno%3D261998%29+@ref&highlight=&querytype=bool&context=0>
43. %23docno%3D261998%29+@ref&highlight=&querytype=bool&context=0
44. ILO convention 98 on Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949, Artiles: 1 and 2. <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C098>
- الدستور الأردني الجديد، المادة (16) فقرة (2).
- الدستور الأردني الجديد، المادة (23) فقرة (و).
45. مثال على ذلك : ما قامت به النقابة العامة للعاملين في المناجم والتعدين والنقابة العامة للعاملين في الكهرباء والنقابة العامة للعاملين في النقل
- الجوي ولم تكثف هذه النقابة بإصدار بيانات بل قامت بإرسال مجموعة من الأشخاص لتخريب ندوة حوارية عقدت في مجمع النقابات
- المهنية حول حق التنظيم النقابي شارك فيها ما يقارب 200 من العمالي في النقل الجوي غالبيتهم من غير العاملين في هذا القطاع، لا بل
- ارسلت رسالة الى الحكومة تحرضها ضد هذه الأنشطة، يضاف الى ذلك بيان اصدره رئيس النقابة العامة للعاملين في البلديات يشير فيه أن
- القائمين على تأسيس نقابة مستقلة في البلديات يتلقون تمويلا من دول اجنبية.
46. رسالة المركز الوطني لحقوق الانسان الى وزير العمل، آذار 2012.
47. مقتطفات من أكثر من بيان وتصريح للمرصد العمالي الاردني بخصوص شرعية النقابات المستقلة.