

تقرير

العمل الجبري في الأردن

فجوات تشريعية... واتساع نطاق الممارسات

سلسلة تقارير المرصد العمالي الأردني

إعداد:

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

ديسمبر، 2015

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 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.

برنامج مشترك بين مركز الفينيق ومؤسسة فريدريش إيبيرت - 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 إيبيرت غير مسؤولين عن تصريحات الجهات الأخرى الواردة في سياق التقرير

تقرير

العمل الجبري في الأردن

فجوات تشريعية... واتساع نطاق الممارسات

سلسلة تقارير المرصد العمالي الأردني

إعداد:

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

ديسمبر، 2015



المحتويات

٥	تقديم
٦	أولاً: مفهوم العمل الجبري
٧	ثانياً: الشريعة العالمية لحقوق الإنسان والعمل الجبري
٧	ثالثاً: المنظومة التشريعية الأردنية والعمل الجبري
٩	رابعاً: مظاهر وممارسات العمل الجبري في الأردن
١٤	الخلاصة والتوصيات

لما كان الاعتراف بالكرامة الإنسانية هو الفكرة المركزية لمنظومة حقوق الإنسان، التي تم تطويرها استناداً إلى ما أنتجته البشرية جمعاء عبر تاريخها الطويل، والذي تبلور على شكل موثيق ومعاهدات دولية، تقضي بضرورة تمتع جميع البشر بحقوقهم الأصيلة، كان لزاماً على جميع أعضاء المجتمع الدولي كفالة واحترام وحماية هذه الحقوق لجميع الناس.

وشكل الحق في العمل وعدم جواز إكراه البشر على العمل بالسخرة أو بالجبر، أحد عناصر هذه المنظومة. لكن مفهوم العمل الجبري يلتبس على العديد من المشتغلين في مجال علاقات العمل، لا بل على بعض العاملين والمدافعين عن حقوق الإنسان. ويتم التعامل مع بعض صورته باعتبارها مظاهر طبيعية في علاقة العامل مع صاحب العمل أو من يمثله، ويتعامل البعض الآخر مع بعض صورته باعتبارها مجرد مخالقات لنصوص قانونية، الأمر الذي يدفع باتجاه توسع الممارسات التي يمكن تصنيفها عملاً جبرياً، وهذا النوع من العمل محظور في الشريعة العالمية لحقوق الإنسان ومعايير العمل الدولية، ويتم النظر إليه باعتباره أحد أوجه وأشكال الاتجار بالبشر.

ويتمثل العمل الجبري في جميع الأعمال أو الخدمات التي تفرض عنوة على أي شخص (أو تغتصب منه) تحت التهديد بأي عقاب، والتي لا يكون هذا الشخص قد تطوع بأدائها بمحض اختياره. ويطلق على العمل الجبري في بعض الأدبيات العمل القسري أو العمل الإلزامي، وهي بالمعنى القانوني تشير إلى ذات الأمر، وبالإنجليزية يطلق عليه Forced Labour.

وفي هذا السياق، يجدر التأكيد على أن ظاهرة العمل الجبري، بصوره المختلفة، ما زالت منتشرة في العديد من البلدان. وتشير تقديرات منظمة العمل الدولية إلى أن ضحايا العمل الجبري في العالم بلغوا ٢١ مليون إنسان في عام ٢٠١٢^(١).

وفي الأردن، وبالرغم من كل الإنجازات التي تم تحقيقها والجهود التي بذلت لتحسين التشريعات وسياسات العمل وممارساته على أرض الواقع، إلا أن هنالك العديد من الفجوات التشريعية التي يتم استغلالها لممارسة العمل الجبري، وهنالك العديد من المظاهر التي يمكن تصنيفها باعتبارها عملاً جبرياً.

يهدف هذا التقرير إلى تحليل التشريعات الأردنية ذات العلاقة بمكافحة العمل الجبري، ومدى مواثمتها مع معايير العمل الدولية المستندة إلى الشريعة العالمية لحقوق الإنسان واتفاقيات منظمة العمل الدولية، إلى جانب استعراض العديد من المظاهر في علاقات العمل التي يمكن تصنيفها باعتبارها عملاً جبرياً وفق المعايير الدولية ذات العلاقة.

أحمد عوض

مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية

المدير العام

أولاً: مفهوم العمل الجبري

تعرض للخطر بقاء أو رخاء السكان كلهم أو بعضهم، والخدمات القروية العامة البسيطة التي يؤديها أعضاء المجتمع المحلي خدمة لمصلحته المباشرة، والتي يمكن تبعاً لذلك أن تعتبر واجبات مدنية طبيعية تقع على عاتق أعضاء هذا المجتمع، شريطة أن يكون لهم أو لمثليهم المباشرين حق إبداء الرأي في صحة الحاجة إلى هذه الخدمات"^(٣).

ودون الخوض في تفاصيل التطور الذي جرى على مفهوم "العمل الجبري" منذ صدور الاتفاقية المذكورة حتى الآن، حيث تأثر مضمون المفهوم بتطور أساليب العمل والاستغلال ووسائل الإكراه والتهديد، مثل استخدام العنف أو الديون أو الحاجة أو حجز الوثائق الرسمية للشخص الخاضع للانتهاك وغيرها^(٣). وقدمت لجان الخبراء التابعة لمنظمة العمل الدولية تعليقات هامة على مفهوم العمل الجبري. واستناداً إلى قرارات هذه اللجان، فإن التهديد بالعقاب ليس بالضرورة أن يكون عقاباً جزائياً أو جسدياً، وإنما يمكن أن يكون الحرمان من بعض الامتيازات مثل الترفقات، ويشمل مفهوم التهديد بالعقاب أيضاً الضغط النفسي الذي يتعرض له العامل لأداء عمل ما، وأكدت اللجان أن حق العامل باختيار عمله غير قابل للانتقاص، ويجب أن يكون حق العامل بترك العمل مكفول بشكل دائم.

قدمت اتفاقية منظمة العمل الدولية الخاصة بالسخرة والعمل الجبري رقم ٢٩ لسنة ١٩٣٠ تعريفاً شاملاً لمفهوم العمل الجبري تمثل في: "جميع الأعمال أو الخدمات التي تفرض عنوة على أي شخص تحت التهديد بأي عقاب، والتي لا يكون هذا الشخص قد تطوع بأدائها بمحض اختياره"^(١)، وتم استثناء مجموعة من الأعمال من مفهوم العمل الجبري في إطار الاتفاقية المذكورة، تمثلت في "أي عمل أو خدمة تفرض بمقتضى قوانين الخدمة العسكرية الإلزامية لأداء عمل ذي صبغة عسكرية بحتة، وأي عمل أو خدمة تشكل جزءاً من واجبات المواطنين المدنية العادية في بلد يتمتع بالحكم الذاتي الكامل، وأي عمل أو خدمة تفرض على شخص ما بناء على إداة قضائية شريطة أن ينفذ هذا العمل أو الخدمة في ظل إشراف وسيطرة سلطة عامة، وألا يؤدي هذا الشخص لأفراد أو شركات أو جمعيات خاصة أو يوضع تحت تصرفها وأي عمل أو خدمة، يفرض في حالات الطوارئ القاهرة وفي حالة حرب أو في حالة نكبة أو خطر نكبة مثل الحرائق أو الفيضانات أو حالات المجاعة أو الزلازل، أو الأمراض الوبائية العنيفة التي تصيب البشر أو الحيوانات، أو غزوات الحيوانات أو الحشرات أو الآفات النباتية، وأية حالة من شأنها أن

(١) [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLE_1/Forced Labour Convention, 1930 \(No. 29\), Article \(2\) XPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C029, Definition in English:](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLE_1/Forced+Labour+Convention,+1930+(No.+29),+Article+(2)+XPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C029,Definition+in+English:) "all work or service which is exacted from any person under the menace of any penalty and for which the said person has not offered himself voluntarily

(٢) [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NO_2/C029 - Forced Labour Convention, 1930 \(No. 29\), Article \(2\) RMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C029](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NO_2/C029-Forced+Labour+Convention,+1930+(No.+29),+Article+(2)+RMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C029)

(٣) [.http://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/news/WCMS_237569/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/news/WCMS_237569/lang--en/index.htm)

ثالثاً: المنظومة التشريعية الأردنية والعمل الجبري:

يمكن القول أنه وبغض النظر عن طريقة تناول التشريعات الأردنية بمختلف مستوياتها لموضوع العمل الجبري، فإن الأردن باعتباره مصادقاً على العهدين الدوليين للحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إلى جانب اتفاقيتي منظمة العمل الدولية ذات العلاقة بحظر العمل الجبري رقم (٢٩ لسنة ١٩٣٠، و١٠٥ لسنة ١٩٥٧)، فإن مجمل هذه الاتفاقيات تعتبر جزءاً من المنظومة التشريعية الأردنية، وقد استقر الاجتهاد القضائي الأردني على إعطاء الأولوية في التطبيق للمعاهدات والاتفاقيات الدولية المصادق عليها، إذا تعارضت مع القوانين الوطنية. وفي هذا السياق سيتم الوقوف على الكيفية التي تناولت فيها التشريعات الأردنية للعمل الجبري، بدءاً من الدستور ومروراً بقوانين العمل ومنع الاتجار بالبشر والعقوبات ومنع الجرائم وجوازات السفر، إلى جانب بعض الأنظمة والتعليمات مثل نظام العاملين في المنازل ونظام تنظيم المكاتب الخاصة العاملة في استخدام واستخدام غير الأردنيين العاملين في المنازل، والأنظمة الخاصة بالعمالة الأجنبية في المناطق الصناعية المؤهلة، ونظام الكفالة والتعميم الأمني.

١. الدستور الأردني:

ينص الدستور الأردني في المادة (١٣) على أن "لا يفرض التشغيل الإلزامي على أحد"، غير أنه يجوز بمقتضى القانون فرض شغل أو خدمة على أي شخص في حالة اضطرارية كحالة الحرب، أو عند وقوع خطر عام، أو حريق، أو طوفان، أو مجاعة، أو زلزال أو مرض وبائي شديد للإنسان أو الحيوان، أو آفات حيوانية أو حشرية

ثانياً: الشريعة العالمية لحقوق الإنسان والعمل الجبري:

أولت الاتفاقيات والمواثيق الدولية اهتماماً كبيراً لموضوع العمل الجبري، إذ نص العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في المادة (٨/٣/أ) على "لا يجوز إكراه أحد على السخرة أو العمل الإلزامي"، كذلك أشارت المادة (١/٦) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على أن "لكل شخص الحق في أن تتاح له إمكانية كسب رزقه بعمل يختاره أو يقبله بحرية"، والأردن كما هو معروف صادق على هذين العهدين في عام ٢٠٠٦. كذلك حظرت اتفاقيات منظمة العمل الدولية هذا النوع من الأعمال، واعتبرت إلغاء العمل الجبري أحد المبادئ والحقوق الأساسية في العمل الذي أصدرته منظمة العمل الدولية عام ١٩٩٨ بإعلان خاص إلى جانب ثلاثة مبادئ وحقوق أساسية أخرى تمثلت: في حرية التنظيم النقابي والاعتراف بحق المفاوضة الجماعية، وإلغاء كافة أشكال التمييز في العمل والمهنة، بالإضافة إلى حظر عمالة الأطفال. ويعد هذا الإعلان ملزماً لجميع الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية، بغض النظر عن مدى مصادقة الدولة على الاتفاقيات التي تتضمنه، وهي في مجال العمل الجبري الاتفاقيتين الأساسيتين الخاصتين بهذا النوع من الانتهاكات والمتمثلتين في الاتفاقية رقم ٢٩ لسنة ١٩٣٠ بخصوص العمل الجبري، واتفاقية رقم ١٠٥ لسنة ١٩٥٧ بخصوص إلغاء العمل الجبري، والأردن كان قد صادق على هاتين الاتفاقيتين. إلا أن الأردن لم ينضم إلى الاتفاقية الدولية لحماية العمال المهاجرين وأفراد أسرهم لسنة ١٩٩٠ حتى الآن، وهي تغطي العديد من الجوانب ذات العلاقة بالحماية من تعرض العمال المهاجرين للعمل الجبري.

من هذه المعايير^(٣)، الأمر الذي يفتح الباب أمام إجبار هذه الفئات للعمل لساعات طويلة، يمكن أن تندرج في إطار العمل الجبري. وقد تضمن القانون عقوبات على أصحاب العمل الذين يستخدمون العمال بشكل جبري أو تحت التهديد أو بالاحتياط أو بالإكراه بما في ذلك حجز وثيقة سفره بغرامة لا تقل عن (٥٠٠) خمسمائة دينار ولا تزيد على (١٠٠٠) ألف دينار، ويعاقب بالعقوبة ذاتها الشريك والمحرض والمتدخل في هذا الاستخدام^(٤). والقانون بذلك تعامل مع العمل الجبري باعتباره مخالفة عمالية وليس جريمة.

٣. قانون العقوبات رقم (١٦) لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته:

بالرغم من أن الدستور الأردني كما أوضحنا أعلاه، نص في المادة (١٣) منه على عدم فرض التشغيل الإلزامي على أحد، إلا أن ذلك لم ينعكس على قانون العقوبات، حيث لم يتضمن قانون العقوبات الأردني، ساري المفعول، أية نصوص تجرم العمل الجبري.

٤. قانون منع الاتجار بالبشر رقم (٩) لسنة ٢٠٠٩:

تضمن قانون منع الاتجار بالبشر رقم (٩) لسنة ٢٠٠٩ نصاً واضحاً في المادة (٣/ب) باعتبار استغلال الأشخاص في العمل بالسخرة أو العمل القسري (الجبري) أحد صور جريمة الاتجار بالبشر، والتي عرفها القانون بـ"أ. استقطاب أشخاص أو نقلهم أو إيوائهم أو استقبالهم بغرض استغلالهم عن طريق التهديد بالقوة أو

أو نباتية، أو أية آفة أخرى مثلها، أو في أية ظروف أخرى قد تعرض سلامة جميع السكان أو بعضهم إلى خطر، أو بنتيجة الحكم عليه من محكمة، على أن يؤدي ذلك العمل أو الخدمة تحت إشراف سلطة رسمية، وأن لا يؤجر الشخص المحكوم عليه إلى أشخاص أو شركات أو جمعيات أو أية هيئة عامة أو يوضع تحت تصرفها^(١) وأوردت المادة (٢٣) منه الضمانات التي يتوجب على قانون العمل أن يراعيها لحماية العامل، حيث أوجبت وجود تشريع يحمي ويعطي العامل أجراً يتناسب مع كمية عمله، وتحديد ساعات العمل الإضافية ومنح العمال أيام راحة أسبوعية وسنوية مع الأجر^(٢). وبالنتيجة فقد حرّم الدستور الأردني العمل الجبري وسمح به في حالات معينة جاءت متماهية مع الاتفاقيات الدولية.

٢. قانون العمل الأردني رقم (٨) لسنة ١٩٩٦ وتعديلاته:

هنالك العديد من المواد القانونية المنصوص عليها في قانون العمل الأردني تتناول بشكل مباشر أو غير مباشر حالات العمل الجبري، حيث لم يتم وضع تعريف لمفهوم العمل الجبري في قانون العمل، كذلك فإن نص المادة (٥٨) من القانون يستثني بعض فئات العاملين من النصوص القانونية المتعلقة بساعات العمل، البالغة (٤٨) ساعة أسبوعياً، حيث تم استثناء الأشخاص الذين يتولون مهام الإشراف العام أو الإدارة في أي مؤسسة، والذين يعملون في بعض الحالات خارج المؤسسة أو تتطلب أعمالهم السفر أو التنقل داخل المملكة أو خارجها

(١) المادة (١٣/١ و ٢)، الدستور الأردني.

(٢) المادة (٢٣/١ و ٢)، الدستور الأردني.

(٣) مادة (٥٨) من قانون العمل الأردني رقم (٨) لسنة ١٩٩٦ وتعديلاته.

(٤) مادة (٧٧/ب) من قانون العمل الأردني رقم (٨) لسنة ١٩٩٦ وتعديلاته

وزارة العمل والتي ترتبط بشكل مباشر مع آليات إخضاع العمال للعمل الجبري، ولعل أهمها يتمثل في نظام العاملين في المنازل وطهايتها وبساتينها ومن في حكمهم لنصوص صريحة تعاقب أصحاب العمل على حجز جوازات سفر العاملين، ونظام تنظيم المكاتب الخاصة العاملة في استخدام غير الأردنيين العاملين في المنازل لسنة ٢٠٠٩، والأنظمة المتعلقة بالعمالة الأجنبية في المناطق الصناعية المؤهلة، والممارسات المتعلقة بالتعميم الأمني، وتكريس ممارسات نظام الكفالة دون نص عليه في القوانين والتعليمات، حيث يحول التعميم الأمني العامل المهاجر (الوافد) الى مطلوب أمني لأسباب تتعلق بنزاع عمالي مع صاحب العمل.

رابعاً: مظاهر وممارسات العمل الجبري في الأردن:

في ضوء ما تم استعراضه حول مفهوم العمل الجبري والأطر التشريعية الدولية والوطنية وطريقة معالجتها له، يمكن الوقوف على العديد من المظاهر التي يمكن تصنيفها عملاً جبرياً، في سوق العمل الأردني، والتي يتم ممارستها على نطاق واسع وبشكل يومي، وفيما يأتي استعراض لأبرز هذه المظاهر:

١. الأجور: يعد الأجر العنصر الجوهري في عقد العمل، والذي يلتزم به صاحب العمل مقابل العمل الذي يؤديه العامل، وقد يكون الأجر أحد الأسباب التي تؤدي إلى ممارسة العمل الجبري وذلك في العديد من الحالات منها:

استعمالها أو غير ذلك من أشكال القسر أو الاختطاف أو الاحتيال أو الخداع أو استغلال السلطة أو استغلال حالة ضعف، أو بإعطاء أو تلقي مبالغ مالية ثنيل موافقة شخص له سيطرة على هؤلاء الأشخاص، ب. أو استقطاب أو نقل أو إيواء أو استقبال من هم دون الثامنة عشرة متى كان ذلك بغرض استغلالهم، ولو لم يقتصر هذا الاستغلال بالتهديد بالقوة أو استعمالها أو غير ذلك من الطرق الواردة في البند (١) من هذه الفقرة^(١).

٥. قانون منع الجرائم رقم (٧) لسنة ١٩٥٤:

يمنح قانون منع الجرائم رقم (٧) لسنة (١٩٥٤) الحاكم الإداري صلاحيات واسعة لتوقيف أي شخص أو فرض الإقامة الجبرية عليه، على مجموعة الحالات مثل "كل من وجد في مكان عام أو خاص في ظروف تقنع المتصرف بأنه كان على وشك ارتكاب أي جرم أو المساعدة على ارتكابه، كل من اعتاد اللصوصية أو السرقة أو حيازة الأموال المسروقة، أو اعتاد حماية اللصوص أو إيواؤهم أو المساعدة على إخفاء الأموال المسروقة أو التصرف فيها، كل من كان في حالة تجعل وجوده طليقاً بلا كفالة خطراً على الناس"^(٢). وقد استخدمت هذه النصوص لإجبار العديد من العمال الأجانب المقدم بحقهم شكاوى من أرباب الأعمال على العمل دون رغبتهم، الأمر الذي ينطبق عليه صفة العمل الجبري. حيث تم استخدام نصوص القانون كوسيلة للتهديد بنوع ما من أنواع العقاب إذا لم يعمل العامل.

٦. الأنظمة والتعليمات ذات العلاقة:

هنالك العديد من الأنظمة والتعليمات الصادرة عن

(١) المادة (٣) من قانون منع الاتجار بالبشر رقم (٩) لسنة ٢٠٠٩.

(٢) المادة ٣ من قانون منع الجرائم رقم ٧ لسنة ١٩٥٤.

قرار الحد الأدنى للأجور من قبل لجنة ثلاثية لشؤون العمل استناداً لأحكام المادة (٥٢) من قانون العمل، وقيمة الحد الأدنى للأجور في الوقت الحالي تبلغ (١٩٠) ديناراً شهرياً للعمال الأردنيين، و(١٥٠) ديناراً شهرياً للعمال غير الأردنيين، وللعاملين في صناعة النسيج والألبسة. ويعتبر تشغيل العاملين بأجور تقل عن الحد الأدنى، شكلاً من أشكال العمل الجبري، نظراً لاستغلال العامل بصورة مخالفة لأحكام القانون، وموافقة العامل على القيام بهذا العمل تكون باطلة، نظراً إلى اعتبار قانون العمل أي عمل أو اتفاق يؤدي إلى تنازل العامل عن حق من حقوقه التي منحه إياها القانون باطلاً^(١)، على اعتبار أن معيار الإكراه هو القبول بأجر أقل من الحد الأدنى للأجور، وقبول العامل بالعمل في هذه الحالة نتيجة التهديد بفقدان العمل وعدم القدرة على الحصول على فرصة عمل أخرى. وتنتشر ظاهرة الأجور التي تقل عن الحد الأدنى لها بشكل ملفت، وخاصة في قطاعات التعليم الخاص والسكرتيرات والعاملات والعاملين في الخدمات الصحية المساندة وصالونات التجميل ولدى العديد من منشآت الأعمال الصغيرة والمتوسطة.

• الالتفاف على التشريعات العمالية: يقوم العديد من أصحاب العمل بالالتفاف على التشريعات العمالية بشكل قد يعرض حقوق العاملين المالية إلى الانتقاص، فمثلاً أن يفرض صاحب العمل

• تأخير أجور العمال: قيام بعض أصحاب العمل بتأخير أجور العمال عن مواعيد استحقاقها^(١) بشكل متكرر ولفترات طويلة تعتبر شكلاً من أشكال العمل الجبري، وذلك أن العاملين قد يقبلون بهذا التأخير وهم مكرهين حتى لا يتعرضون إلى فقدان العمل، خاصة في ظل عدم توفر فرص عمل، وعدم سهولة الحصول عليها، علاوة على أن العامل إذا ما رغب بالتقدم بشكوى لدى وزارة العمل قد يعرضه إلى الفصل من العمل، ولذلك يقبل مكرهاً القيام بالعمل دون إرادة حرة تحت تهديد فقدان العمل، ويمكن أن يفقد أجوره نظراً إلى طول إجراءات التقاضي في حال اللجوء إلى القضاء، وهذه الظاهرة تنتشر بشكل كبير في سوق العمل الأردني في القطاع الخاص. علاوة على ذلك فإن هنالك ممارسات يتم تنفيذها من قبل العديد من أصحاب العمل على العمال المهاجرين (الوافدين) في قطاع الزراعة، بحيث يتم تأخير أجور العمال الوافدين ودفع جزء منها وإبقاء الباقي منها لحين انتهاء مدة عقد العمل، حتى يمنع العامل من ترك العمل (وهذا يسمى بنظام الجمعية) كما ويقتطع مبلغ لسداد رسوم تصريح العمل، على الرغم من أن القانون يلزم صاحب العمل بتحملة وليس العامل. وهذه عمليات استغلال يمكن تصنيفها كشكل من أشكال العمل الجبري.

• الحد الأدنى للأجور: الأردن من الدول التي تنتهج تحديد حد أدنى لأجور العمال، ويصدر

(١) نصت المادة (١/٤٦) من قانون العمل على أنه (يدفع الأجر خلال مدة لا تزيد على سبعة أيام من تاريخ استحقاقه ولا يجوز لصاحب العمل حسم أي جزء منه إلا في الحالات التي يجيزها القانون).

(٢) المواد (٤/ب) والمادة (٥٣) من قانون العمل الأردني رقم (٨) لسنة ١٩٩٦ وتعديلاته.

موعد استحقاقه، ولأن بدل العمل الإضافي يخرج عن مفهوم الأجر، بحيث يصبح صاحب العمل غير ملزم بتاريخ محدد لدفع الأجر عن العمل الإضافي للعامل ولا يوجد تاريخ لاستحقاقه. ويضطر غالبية العاملين للقبول بذلك خشية فقدان وظائفهم، وبالتالي يشكل ذلك استغلالاً لظروفهم، بما يعنيه ذلك من شبهة العمل الجبري.

٢. العمال المهاجرين: يوجد في الأردن عمالة مهاجرة (وافدة) من العديد من الجنسيات، ومع مرور الوقت تسارع تدفق العمالة الوافدة إلى الأردن حتى بلغ عدد العاملين الحاصلين على تصاريح عمل في نهاية عام (٢٠١٤) نحو (٣٢٤) ألف عامل وعاملة^(٥)، إلا أنه وعلى أرض الواقع فقد ازدادت أعداد العمال المهاجرين بشكل ملفت خلال السنوات الماضية، لكن غالبيتهم يعملون بشكل غير نظامي، أي غير حاصلين على تصاريح عمل رسمية من وزارة العمل. وهناك تقديرات رسمية وغير رسمية تشير إلى أن العمالة المهاجرة في الأردن تصل إلى ما يقارب مليون عامل. وهناك معطيات تفيد أن قطاعات غير قليلة من العمالة المهاجرة في الأردن تتعرض لبعض أشكال العمل الجبري، وتتمثل في العديد من المظاهر منها:

على العامل تحمل اقتطاع الضمان الاجتماعي كاملاً من أجره (حصة العامل وصاحب العمل)، أو تسجيل العاملين بأجور أقل من أجورهم الحقيقية، أو القيام بخفض الأجر عن الأجر المتفق عليه، أو حتى إلزام العامل بالقيام بأعمال إضافية عن العمل المتفق عليه دون أجر على ذلك العمل والاكتفاء بالأجر المتفق عليه^(١)، وهذا يمكن أن يشكل عملاً جبرياً نظراً إلى استغلال العامل واستخدامه دون أن تكون إرادته حرة، واستغلال حاجته للاستمرار في العمل، ومثل هذه الظواهر والممارسات تنتشر بشكل كبير في القطاع الخاص في الأردن.

• بدل العمل الإضافي: بالرغم من تنظيم المشرع الأردني لمسألة العمل الإضافي والحالات التي يمكن فيها إجبار العامل على العمل بشكل إضافي، وعلاوة على تنظيمه للأجر المستحق عن العمل الإضافي، إلا أن قانون العمل في تعريفه للأجر قد أخرج العمل الإضافي من مفهوم الأجر^(٢)، وهذا القصور في التعريف^(٣)، قد يؤدي إلى تأخير استلام بدل العمل الإضافي خلافاً لنصوص قانون العمل^(٤)، والتي تلزم صاحب العمل بدفع الأجر في حد أقصاه سبعة أيام من

(١) استثنى المشرع في المادة (٥٨) من قانون العمل بعض الأشخاص الذين يقوموا بمهام معينة من الحصول على بدل عمل إضافي حيث تم استثناء الأشخاص الذين يتولون مهام الاشراف العام على المؤسسة وادارتها او الذين تتطلب طبيعة عملهم السفر والتنقل من الاحكام المتعلقة بساعات العمل الاضاي.

(٢) عرفت المادة (٢) من قانون العمل الأجر على أنه (كل ما يستحقه العامل لقاء عمله نقداً أو عينياً مضافاً إليه سائر الاستحقاقات الاخرى أياً كان نوعها إذا نص القانون أو عقد العمل أو النظام الداخلي أو استقر التعامل على دفعها باستثناء الأجر المستحق عن العمل الاضاي).

(٣) ويبدو أن المشرع الأردني قد تأثر بقرار ديوان تفسير القوانين رقم ٧ لسنة ١٩٨٠، المنشور في الجريدة الرسمية رقم ٢٩٤٤ تاريخ ١٩٨٠/٧/١، ص ١٠٣٥ والذي أخرج العمل الاضاي من مفهوم الأجر. للمزيد: د. أحمد أبو شنب، شرح قانون العمل، دار الثقافة، ٢٠٠٦، ص ٢٠١.

(٤) نصت المادة (٤٦/أ) من قانون العمل على انه (يدفع الأجر خلال مدة لا تزيد على سبعة أيام من تاريخ استحقاقه ولا يجوز لصاحب العمل حسم اي جزء منه إلا في الحالات التي يجيزها القانون)

(٥) تقرير صادر عن وزارة العمل لعام ٢٠١٤ ص ٣٦، للمزيد انظر: www.mol.gov.jo

سيحصل فيها على إجازة، ومنهم من يطلب إحضار عامل بديل عنه لكي يملئ الفراغ الذي سيتركه العامل، الأمر الذي يمكن أن يعد شكلاً من أشكال العمل الجبري.

• ساعات العمل الطويلة: كثيراً ما يتعرض العامل المهاجر للضغط من قبل العديد من أصحاب العمل للعمل لساعات طويلة أكثر مما يقره قانون العمل البالغة (٤٨) ساعة، وقد تصل إلى أن يقوم العامل الوافد بالعمل لأكثر من ١٦ ساعة يومياً، وعلى الرغم من حماية القانون للعمال في ساعات العمل الإضافية وبدلاتها وإجراءات التفتيش التي تقوم بها وزارة العمل، إلا أن هؤلاء العمال كثيراً ما يجبرون على العمل بشكل إضافي خاصة إذا ما قام صاحب العمل بتوفير السكن للعمال بجانب المؤسسة (كما هو عليه الحال في المناطق الصناعية المؤهلة QIZ)، ويخشى هؤلاء العمال من تقديم شكاوى أو رفض العمل خشية من الإجراءات التي يمكن لصاحب العمل أن يتخذها بحقهم سواء بالتبليغ عنهم بالضرار لدى وزارة العمل أو الحاكم الإداري. الأمر الذي يمكن أن يعد شكلاً من أشكال العمل الجبري.

• اختلاف العمل عما هو في عقد العمل: عند قيام أصحاب العمل بالحصول على موافقة وزارة العمل على استخدام عامل مهاجر (وافد) ودفع رسوم تصريح العمل، يحصل الطرفان على عقد إلكتروني موثق من وزارة العمل، وهذا العقد يتضمن المهنة التي سيعمل فيها العامل والتي تكون من ضمن المهن المسموح للعمالة الوافده

• حجز وثائق السفر: قيام العديد من أصحاب العمل بحجز جوازات سفر العمال المهاجرين، لكي يقيدوهم ويمنعوهم من ترك العمل في المؤسسة أو لدى صاحب العمل نفسه، وعلى الرغم من وجود نص في قانون العمل يعاقب على حجز وثيقة السفر وذلك في المادة (٧٧/ب) منه، والتي نصت على أنه "إضافة إلى أي عقوبة ورد النص عليها في التشريعات النافذة، يعاقب صاحب العمل عن أي مخالفة يرتكبها باستخدام أي عامل بصورة جبرية أو تحت التهديد أو بالاحتيال أو بالإكراه، بما في ذلك حجز وثيقة سفره بغرامة لا تقل عن (٥٠٠) خمسمائة دينار ولا تزيد على (١٠٠٠) ألف دينار، ويعاقب بالعقوبة ذاتها الشريك والمعرض والمتدخل في هذا الاستخدام"، إلا أن كثيراً من العمال لا يتقدمون بشكاوى بسبب قيام أصحاب العمل باتخاذ إجراءات ضدهم تتمثل بالتبليغ عنهم بالضرار لدى وزارة العمل، ومنهم من يتقدم بدعاوى جزائية وحقوقية في المحاكم، أو تبليغ الحاكم الإداري، الأمر الذي يمكن أن يعد شكلاً من أشكال العمل الجبري.

• إذن الإجازة الخاص بالعمالة المصرية: ألزمت وزارة العمل العمال من الجنسية المصرية الحصول على إذن مغادرة لمدة لا تزيد عن ٦ أشهر في السنة، ما أدى إلى تزايد استغلال العديد من أصحاب العمل للعمالة المصرية بطلب بدل رسوم إضافية لكي يتم الموافقة على منحهم الإجازة، كما قد يطلب صاحب العمل منهم العمل لساعات طويلة لكي يعوض العامل الفترة التي

أنه يبقى مرهون بموافقة صاحب العمل، وهذا يشكل عائقاً أمام التحقق من الشكاوى^(١)، وبعض العائلات يتعرضن إلى الحرمان من الطعام ومن الخصوصية، بأن لا تكون غرفتها مستقلة أو ذات أبواب، هذا إلى جانب طول ساعات العمل والتي تصل في غالبية الأحوال ما بين (١٢-١٨) ساعة عمل يومياً وبدون إجازات من أي نوع، وفي العديد من الأحيان يتم تأجير أو إعاره العائلات للعمل في منازل أخرى، وبالرغم من كل الجهود التي بذلت من قبل الجهات الرسمية وغير الرسمية لتصويب وتحسين أوضاع تشغيل العائلات في المنازل، إلا أن مختلف هذه الجهود لم تحقق تقدماً ملموساً، وتصطدم بمجموعة من العقبات، من أهمها القبول المجتمعي لفكرة استغلال عائلات المنازل، والتعامل معهن بصفتهن "خادمات"، وهو المفهوم القريب من فكرة الرقيق، وعدم التعامل معهن بصفتهن عاملات لهن حقوق، وفق تشريعات العمل ذات العلاقة، كذلك صعوبة الرقابة على علاقات العمل داخل المنازل بحكم الخصوصية التي تتمتع بها المنازل وعدم قابليتها للخضوع للتفتيش بدون موافقة أصحاب المنازل الذين هم أصحاب عمل. يضاف إلى ذلك، عدم فاعلية نظم تقديم الشكاوى المستخدمة سواء كانت بالاتصال الهاتفي أو غيره.

للعمل فيها (غالباً ما تكون مهنة زراعي أو تحميل وتنزيل أو نظافة أو باطون أو مطعم)، وفي الكثير من الحالات، يختلف العمل المتفق عليه في عقد العمل اختلافاً جوهرياً عن المهنة التي يتم إجبار العامل على العمل بها، وبذلك يتم استغلال حالة العامل لإجباراً على عمل لم يختره طوعاً، وهو بذلك يمكن أن يشكل صورة من صور العمل الجبري.

- العمالة المنزلية: تواجه نسبة كبيرة من عاملات المنازل حالات عمل جبري وذلك بحكم طبيعة عملهن الذي يفتقر إلى الحماية، وغلبة الطابع الشخصي على العلاقة القائمة بين العامل وصاحب العمل، فالعمل المنزلي يتم في إطار خصوصية البيت ومن ثم فهو عادة في عزلة عن الرقابة من قبل الجهات المختصة. وتعرض غالبية عاملات المنازل إلى الاحتجاز الجبري في مكان العمل، نظراً إلى بقائهن في منزل صاحب العمل، مما يؤدي إلى حرمانهن من حرية التنقل، كما ويتعرضن إلى حجز جوازات سفرهن وتقييد إقامتهن في المنزل وعدم الخروج منه، وقد يتعرضن إلى انتهاكات كالعنف أو الإهانة أو التحقير، وقد تصل أحياناً إلى حد التحرش الجنسي، وعلى الرغم من أن نظام العاملين في المنازل وطهايتها ويستانيها أعطى المفتش صلاحية التفتيش على المنزل إلا

(١) انظر المادة (١١) من نظام نظام العاملين في المنازل وطهايتها ويستانيها ومن في حكمهم رقم ٩٠ لسنة ٢٠٠٩ .

الخلاصة والتوصيات

تتطلب السفر)، والتعامل القانوني مع ممارسات حجز جوازات السفر الخاصة بالعاملين باعتبارها مخالفة وليس جريمة وفقاً لقانوني العمل وجوازات السفر، ودون النظر إلى أن عمليات الحجز هذه تستخدم لإجبار العاملين على العمل، وبالتالي هي شكل من أشكال التهديد للإجبار على العمل، والصلاحيات الواسعة المتاحة للحكام الإداريين للتوقيف الإداري، فتحت المجال أمام توقيف العديد من العمال المهاجرين (الوافدين) لإجبارهم على العمل عند أصحاب عمل معينين دون رغبتهم. ويفقد العاملون الحق في تغيير أصحاب العمل، وإذا أُضيف إلى ذلك عدم وجود نصوص في قانون العقوبات تعالج موضوع العمل الجبري، إلى جانب الفجوات الموجودة في الأنظمة الخاصة بعمال المنازل وتنظيم المكاتب الخاصة العاملة في استخدام غير الأردنيين العاملين في المنازل لسنة ٢٠٠٩، والأنظمة المتعلقة بالعمالة الأجنبية في المناطق الصناعية المؤهلة، والممارسات المتعلقة بالتعميم الأمني وتكريس ممارسات نظام الكفالة دون أن تنص عليه القوانين والتعليمات بشكل مباشر، فإن ذلك يخلق بيئة ملائمة لممارسة العمل الجبري.

وهناك العديد من المظاهر التي يمكن تصنيفها عملاً جبرياً، في سوق العمل الأردني، والتي يتم ممارستها على نطاق واسع وبشكل يومي، مثل تأخير أجور العمال عن مواعيد استحقاقها، بشكل متكرر ولفترات طويلة، وعدم التزام العديد من أصحاب العمل بالحد الأدنى للأجور مستغلين حاجة العاملات والعاملين للعمل، إلى جانب التفاف العديد من أصحاب العمل على

يتمثل العمل الجبري في جميع الأعمال أو الخدمات التي تفرض عنوة على أي شخص (تغتصب منه) تحت التهديد بأي عقاب، والتي لا يكون هذا الشخص قد تطوع بأدائها بمحض اختياره، وتم استثناء مجموعة من الأعمال من مفهوم العمل الجبري تتمثل في أية أعمال أو خدمات تفرض بمقتضى قوانين الخدمة العسكرية الإلزامية لأداء عمل ذي صبغة عسكرية بحتة، وأية أعمال أو خدمات تشكل جزءاً من واجبات المواطنين المدنية العادية في أية أعمال أو خدمات تفرض على شخص ما بناء على إدانة قضائية شريطة أن ينفذ هذا العمل أو الخدمة في ظل إشراف وسيطرة سلطة عامة. ويعد العمل الجبري محظوراً وفقاً للشرعة العالمية لحقوق الإنسان ومعايير العمل الدولية، ويعتبر القضاء على العمل الجبري أحد المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، الذي أصدرته منظمة العمل الدولية عام ١٩٩٨ بإعلان خاص إلى جانب ثلاثة مبادئ وحقوق أساسية أخرى تمثلت في حرية التنظيم النقابي والاعتراف بحق المفاوضة الجماعية، وإلغاء كافة أشكال التمييز في العمل والمهنة، بالإضافة إلى حظر عمالة الأطفال.

ويمكن القول أن منظومة التشريعات الأردنية على اختلاف مستوياتها توفر بيئة حاضنة للعديد من ممارسات العمل الجبري في سوق العمل الأردني، وهي تحتوي على فجوات تشريعية يجب العمل على معالجتها، فالاستثناءات التي أوردها قانون العمل في المادة (٥٨) من الالتزام بساعات العمل الأسبوعية لبعض الوظائف (المهن الإشرافية والنقل والمهن التي

- التشريعات العمالية مثل قانون الضمان الاجتماعي بتحميل العمال كامل اقتطاعات الضمان الاجتماعي أو الاقتطاع على أجور أقل من الأجور الحقيقية لهم، مستغلين حاجة العاملين للعمل، بالإضافة إلى إجبار العاملين على العمل ساعات إضافية طويلة أكثر مما نص عليه قانون العمل، وجزء منها يكون مدفوع الأجر حسب القانون، وجزء آخر مقابل مبلغ محدد يقل عن نصوص قانون العمل والبعض يعمل ساعات إضافية دون الحصول على أية تعويضات.
- ويتعرض العمال المهاجرين (الوافدين) للعديد من أشكال العمل الجبري مثل حجز وثائق سفرهم لإجبارهم على العمل في المؤسسة أو لدى صاحب العمل نفسه، هذا إضافة إلى إجبار العديد من العمال المصريين للعمل فترات زمنية طويلة لتعويض الإجازة الخاصة البالغة ستة أشهر، وتحميلهم مبالغ إضافية للموافقة على الإجازة، كذلك اختلاف العمل الحقيقي عما هو في عقد العمل، حيث وفي الكثير من الحالات، يختلف العمل المتفق عليه في عقد العمل اختلافاً جوهرياً عن المهنة التي يتم إجبار العامل على العمل بها، وبذلك يتم استغلال حالة العامل لإجباره على عمل لم يختره طوعاً، وهو بذلك يمكن أن يشكل صورة من صور العمل الجبري.
- أما العمالة المنزلية فإن نسبة كبيرة من عاملات المنازل يتعرضن للعمل الجبري وذلك بحكم طبيعة عملهن الذي يقتدر إلى الحماية، وغلبة الطابع الشخصي على العلاقة القائمة بين العامل وصاحب العمل، حيث أن غالبية عاملات المنازل يتعرضن للاحتجاز الجبري في مكان العمل، نظراً إلى بقائهن في منزل صاحب العمل، كما ويتعرضن إلى حجز جوازات سفرهن.
- وفي هذا الإطار، يمكن تقديم التوصيات التالية:
1. وضع تعريف محدد للعمل الجبري في قانون العمل بشكل يتواءم ومعايير العمل الدولية.
 2. تعديل نص المادة (٥٨) من قانون العمل بحيث يتم شمول العمال الذين يقومون بالمهام الإشرافية والنقل بساعات العمل المنصوص عليها بالقانون، واستفادتهم من حق العمل الإضافي.
 3. توحيد الحد الأدنى للأجور لجميع العمال الأردنيين والمهاجرين (الوافدين).
 4. إجراء تعديلات على نصوص قانون العمل بحيث يتم التعامل مع ممارسي العمل الجبري باعتباره جريمة وليس مخالفة.
 5. إجراء تعديلات على صلاحيات الحاكم الإداري في إطار قانون منع الجرائم، والتي تمكنه من توقيف الأشخاص وفقاً لسلطته التقديرية، وحصرها في قضايا محددة.
 6. تعديل أنظمة استخدام واستقدام العمال المهاجرين (الوافدين) بحيث تزيد من استقلالية العامل في تغيير صاحب العمل وضمان حقوق أصحاب العمل.
 7. تعديل نظام العاملين في المنازل وطهاتها وبستانيها ومن في حكمهم، بوضع نص صريح يعاقب صاحب العمل على حجز جواز سفر العامل.
 8. التأكيد على توصيات المركز الوطني لحقوق الإنسان الواردة في تقريره السنوي الحادي عشر لسنة ٢٠١٤، والتي تطالب "بتفعيل التعليمات الخاصة بحماية عاملات المنازل من خلال تخفيض عدد ساعات العمل لعاملة المنزل الى (٨) ساعات عمل يومياً، والزام أصحاب العمل بفتح حساب بنكي لعاملة المنزل".

٩. وقف العمل بتعليمات التعميم الأمني في قضايا نزاعات العمل.
١٠. الانضمام الى الاتفاقية الدولية لحماية العمال المهاجرين وأفراد أسرهم لسنة ١٩٩٠.
١١. تفعيل نظم إنفاذ القانون من خلال زيادة فعالية نظم التفتيش والرقابة العاملة في إطار وزارة العمل والمؤسسة العامة للضمان الاجتماعي.