

تقرير بحثي
2023



واقع العمالة المهاجرة بالأردن تحديات مُضاعفة

إعداد:
مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية
برنامج المرصد العمالي الأردني

عمان، الأردن
تشرين الثاني 2023

هذا التقرير من إصدار مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية. جميع الحقوق محفوظة، لا يسمح بإعادة إصدار هذا التقرير أو أي جزء منه أو تخزينه أو استنساخه أو نقله، كلياً أو جزئياً، بأي شكل وبأية وسيلة، سواء بطريقة الكترونية أو آلية، بما في ذلك الاستنساخ الفوتوغرافي، أو التسجيل أو استخدام أي نظام من نظم تخزين المعلومات واسترجاعها، دون الحصول على إذن خطي مسبق من مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية.

تنوية:

إن مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية غير مسؤول عن تصريحات الجهات الأخرى الواردة في سياق التقرير.

مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية

مؤسسة بحثية علمية مستقلة تأسست كدار دراسات وأبحاث ودار قياس رأي عام في عام 2003، يعمل المركز على بناء نموذج تنموي قائم على مبادئ الديمقراطية وحقوق الانسان، بالتركيز على اصلاح سياسات العمل وفق هذه المبادئ، إزالة القيود عن حرية التنظيم النقابي، تعزيز سياسات الحماية الاجتماعية وتطوير قواعد بيانات للفاعلين في العملية التنموية الشاملة والمستدامة، من خلال اعداد الدراسات والتقارير والأوراق البحثية والمؤتمرات والمدافعة وتطوير قدرات الفاعلين في العملية التنموية.



المرصد العمالي الأردني

يعمل المرصد على رصد واقع وآفاق تطور الحركة العمالية والنقابية الأردنية والدفع باتجاه تطوير التشريعات العمالية بالمشاركة مع الأطراف 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 سعياً لتسهيل تبادل الخبرات العمالية والنقابية بين الأردن والدول العربية والعالمية بهدف الاستفادة من تنوع تجاربها.



وفق تقرير الهجرة العالمية لعام 2022 الصادر عن المنظمة الدولية للهجرة، فإن هناك 169 مليون عامل مهاجر بالعالم في عام 2020 من أصل العدد الكلي للمهاجرين البالغ 281 مليوناً.



ويُقصد بالعمال المهاجر "الشخص الذي زاول أو ما زال يزاول أو سيزاول نشاطا مقابل أجر في دولة ليس من رعاياها".

يُعدّ تنقل البشر داخل حدود دولهم وخارجها حقاً إنسانياً، إذ نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على حق الفرد في حرية التنقل واختيار محل إقامته داخل حدود كل دولة، وحقه في أن يغادر أية بلاد بما في ذلك بلده والعودة إليها. وتأتي الهجرات البشرية إما لأسباب شخصية يقرر فيها الفرد مسار حياته تبعاً لمصالحه، أو جماعياً للبحث عن الرزق وحياة أفضل، أو هرباً من الحروب والموت، أو بسبب الاحتلالات التي تتسبب بتهجير شعوب عن أراضيها وأوطانها.

وتنامت ظاهرة الهجرة في العقود الأخيرة كطريقة إنسانية لمواجهة تحديات واختلالات أسواق العمل وارتفاع مستوى التفاوت الاجتماعي وعدم المساواة داخل الدولة الواحدة وبين الدول، إذ تُفيد المؤشرات الإحصائية بأن معظم الهجرات في العالم تكون بهدف البحث عن عمل.

القطاعات. وبذلك؛ فإن هجرة الأيدي العاملة تساهم في حل مشكلة اختلال توازنات أسواق العمل في الدول المُرسلة والمستقبلة للعمالة.

لكن، على صعيد ظروف عمل العمالة المهاجرة، تُشير العديد من التقارير الدولية إلى أن العمال المهاجرين هم الأكثر عرضة للانتهاكات والتعدي على حقوقهم الإنسانية الأساسية، وأنّ العديد منهم يتعرضون لانتهاكات تصل إلى مستوى الاتجار بالبشر الذي يُعد أحد أشكال العبودية الحديثة.

وللعمالة المهاجرة تأثيرات إيجابية على البلدان الأصلية للعمال المهاجرين من خلال تحويلاتهم المالية التي تساهم في تمويل الجهود التنموية فيها من جهة، وتخفف من عجوزات موازين المدفوعات من جهة أخرى. كما تُخفف من حدة المشكلات الاقتصادية والاجتماعية الناجمة عن البطالة.

وتنعكس كذلك إيجاباً على البلدان المستقبلة للعمالة، لأنهم يعملون في القطاعات الاقتصادية التي لا يتوافر فيها عمالة وطنية للعمل في هذه



اهداف التقرير ومنهجيته

يهدف التقرير إلى تسليط الضوء على واقع العمالة المهاجرة في الأردن من حيث المعايير الدولية والتشريعات الأردنية ذات العلاقة والوقوف على ظروف عملهم، إضافة إلى طرح سياسات بديلة لصناع القرار من أجل تحسين بيئة عملهم بما يتواءم مع معايير العمل اللائق.

واعتمد هذا التقرير منهجية تقوم على مراجعة التقارير والدراسات العالمية والمحلية ومعايير العمل الدولية والتشريعات الأردنية ذات العلاقة، إضافة إلى تحليل للمسوحات والمقابلات التي أجراها فريق المرصد العمالي الأردني لهذا القطاع خلال الأشهر والسنة الماضية.

المعايير الدولية

هناك العديد من اتفاقيات منظمة العمل الدولية المتعلقة بالعمال المهاجرين لم يُصادق عليها الأردن مثل اتفاقية رقم (97) بشأن العمال المهاجرين والاتفاقية التكميلية بشأن العمال المهاجرين رقم (143) واتفاقية رقم (189) بشأن العمل اللائق للعمال المنزليين.

من الإعلانات والمعاهدات والاتفاقيات الإنسانية الدولية التي صادق عليها الأردن، المتمثلة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهدين الدوليين الخاصين بالحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، وبعض اتفاقيات منظمة العمل الدولية مثل الاتفاقية رقم (111) بشأن التمييز في الاستخدام والمهنة لسنة 1958 واتفاقية العمل الجبري رقم (29) وتوصيات منظمة العمل الدولية رقم (86) و(151).

جاء الاهتمام بوضع معايير خاصة لحماية العمال المهاجرين في عملهم مع استمرار تعرض هؤلاء العمال إلى الاستغلال والانتهاكات، واستمرت الجهود الدولية في هذا المجال وتطورت الرؤية ليصبح المطلوب حماية العمال المهاجرين وأسرههم، إلى أن جرى تطوير اتفاقية دولية عام 1990 سميت "الاتفاقية لدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم"، وأصبحت هذه الاتفاقية جزءاً لا يتجزأ من الشريعة الدولية لحقوق الإنسان.

إلا أن الأردن لم يُصادق على هذه الاتفاقية على الرغم من أنها شملت في نصوصها خلاصات جملة

العمال المهاجرين

انتهاكات

تشريعات



انظمة

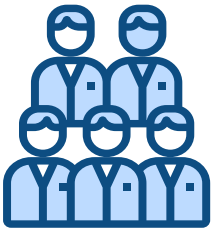
قوانين

ظروف العمل

المعايير الدولية

واقع العمالة المهاجرة في الأردن

وتُشكل العمالة المصرية النسبة الأعلى من العمالة المهاجرة الحاصلة على تصاريح عمل بنسبة (54.1) بالمئة، تليها العمالة البنغالية بنسبة (12.9) بالمئة، ومن ثم العمالة السورية بنسبة (8.5) بالمئة، والبقية موزعون بين عمالة هندية وفلبينية وسريلانكية.



333.283

عامل وعاملة
مهاجرين حاصلين على
تصاريح عمل في الأردن

وسيبقى الأردن مستقطبا للعمالة المهاجرة لعقود قادمة على أقل تقدير، بسبب عدم الموازنة بين مخرجات التعليم الجامعي ومتطلبات سوق العمل، وضعف منظومة التدريب المهني من حيث الخدمات والتوجيه والإرشاد المهني، وتمتع العمالة المهاجرة بمهارات ومؤهلات وظروف تتلاءم مع بيئة العمل في القطاعات التي يعزف الأردنيون عن العمل فيها (القطاعات المذكورة أعلاه).

وتتركز معظم العمالة المهاجرة في الأردن في القطاعات التي يعزف الأردنيون عن العمل فيها مثل قطاعات الزراعة والإنشاءات والصناعات التحويلية إضافة إلى مصانع الألبسة، ويعود ذلك لعدة أسباب، أبرزها ضعف شروط العمل في هذه القطاعات، وبخاصة ضعف أو ربما غياب الحميات الاجتماعية فيها.

أولا: مؤشرات وإحصاءات



في الوقت الذي يُعد الأردن من الدول المستقبلية للعمالة المهاجرة وعددهم بمئات الآلاف ويعملون بقطاعات اقتصادية مختلفة، هناك أيضا مئات الآلاف من الأردنيين يعملون خارج الأردن وبخاصة في دول الخليج العربي، وبالتالي فإن الأردن من الدول المستقبلية والمصدرة للعمالة.

ويضم سوق العمل الأردني أعدادا كبيرة من العمالة المهاجرة، إذ يُقدر أعدادهم بما يقارب المليون عامل وعاملة، ولكن في الوقت ذاته لا يُمكننا نكران أن هناك نقصا شديدا في البيانات المتعلقة بهم وبخاصة العمالة المهاجرة غير الحاصلة على تصاريح عمل، بسبب تشتتها بين أكثر من جهة رسمية، والبيانات الوحيدة التي يُمكن الارتكاز إليها هي بيانات العمالة المهاجرة هي الحاصلة على تصاريح عمل.

ويصل عدد العمال المهاجرين في الأردن الحاصلين على تصاريح عمل إلى (333,283) عامل وعاملة وفق آخر إحصائيات وزارة العمل لعام 2021، ما يعني أن معظم العمال المهاجرين في الأردن غير حاصلين على تصاريح عمل ويعملون بشكل غير منظم.



إلى جانب تعليمات شروط وإجراءات استخدام العمال غير الأردنيين وتعليمات شروط وإجراءات استخدام واستقدام غير الأردنيين في المناطق الصناعية المؤهلة. وكذلك القرارات المتعلقة بالحد الأدنى للأجور والمهن المغلقة للعمال المهاجرين (أي غير المسموح لهم بالعمل فيها).

وبمراجعة تحليلية لهذه المنظومة، يتضح أنها تفتقر إلى إطار قانوني شامل يُقر المساواة الكاملة بين العمال الوطنيين (الأردنيين) والمهاجرين فيما يتعلق بالحقوق العمالية، فهناك العديد من الاستثناءات الواردة في بعض القوانين والأنظمة والقرارات التي توجد تمييزاً ضد العمال المهاجرين، وبالتالي تُشكل أرضية ومدخلا لاتساع رقعة الانتهاكات ضدهم.

فعلى سبيل المثال، استثنى قانون العمل (بطريقة غير مباشرة) العمال المهاجرين من بعض الحقوق، على الرغم من أنه لم يُمَيِّز في تعريف العامل بين الأردني وغير الأردني في الحقوق والحمايات. إذ استثنى عمال المنازل والزراعة من أحكامه، وربط تنظيم عملهم بأنظمة خاصة تصدر بمقتضاه مثل نظام عمال المنازل ونظام عمال الزراعة. ومن المعروف أن أكثر من نصف العاملين في هذين القطاعين هم عمالة مهاجرة.

ثانياً: الواقع التشريعي للعمالة المهاجرة



يعاني على الرغم من عدم مصادقة الأردن على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم لعام 1990، إلا أن المنظومة التشريعية في الأردن تتضمن عدداً من القوانين والأنظمة والتعليمات ذات العلاقة بأوضاع العمالة المهاجرة مثل القانون المدني وقانوني العمل والضمان الاجتماعي وقانون منع الاتجار بالبشر وقانون الإقامة وشؤون الأجانب وقانون إبطال الرق. وهناك عدد من الأنظمة التي ترتبط بصورة أو بأخرى بأوضاع العمال المهاجرين مثل نظام العاملين في المنازل ونظام تنظيم المكاتب الخاصة العاملة في استخدام واستقدام غير الأردنيين العاملين في المنازل ونظام عمال الزراعة الذي صدر عام 2021 بعد أكثر من 10 سنوات من الانتظار والمطالبات، ونظام رسوم تصاريح عمل العمال غير الأردنيين.

(أماكن أصحاب العمل)، لكنها مقيدة باشتراط وجود شكوى عمالية بحق صاحب المنزل أو موافقته أو الحصول على إذن خاص من الجهات القضائية، على الرغم من أن عمال المنازل وبخاصة العاملات المهاجرات في هذا القطاع يُعانين من انتهاكات عديدة مثل حرمانهن من استلام أجورهن بشكل منتظم، وحرمانهن من إجازة نهاية الأسبوع والإجازات السنوية، فضلا عن تعرض العديد منهن لبعض أشكال العنف أكان اللفظي أو الجسدي.

ثالثا: ظروف العمل والانتهاكات (نظام الكفالة أنموذجا)



يعاني العمال المهاجرون في الأردن من انتهاكات عديدة ومضاعفة، ويعود ذلك لأسباب تشريعية كما ذكرنا أعلاه، لكن لربما يُعتبر نظام الكفالة بالنسبة لهم أكبر مشكلة يواجهونها، فهو نظام أشبه بـ"العبودية والاستغلال" وفق وصف العمال المهاجرين.

والكفالة هي "نظام تتطلبه إجراءات إصدار تصريح العمل للعامل المهاجر، بحيث يصبح صاحب العمل كفيلا لهذا العامل ومسؤولا عن أفعاله وإقامته وحقوقه وأي تحرك له". وبموجب هذه الكفالة يدفع صاحب العمل رسوما تختلف حسب القطاع الذي يعمل فيه العامل. وعلى الرغم من أن هذا النظام لم يُذكر بشكل صريح في التشريعات الأردنية، إلا أن مفهوم الكفالة موجود في المملكة والعديد من دول العالم.

كما اشترط قانون العمل على مؤسس أي نقابة عمالية أو نقابة أصحاب عمل أن تكون جنسيته أردنية، ومنح الاتحاد العام لنقابات العمال صلاحية وضع شروط وإجراءات انتساب العمال للنقابات العمالية والترشح لانتخاباتها، وصلاحية وضع نظام داخلي موحد لجميع النقابات العمالية، واشترط هذا النظام على من يترشح لعضوية الهيئة الإدارية للنقابة العمالية أن يكون أردني الجنسية، رغم أن قانون العمل لم ينص صراحة على هذا الشرط. كما لا تزال قرارات الحد الأدنى للأجور تُطبق على العمال الأردنيين فقط، وتستثني العمال المهاجرين أو القطاعات الرئيسية التي يعملون بها.

وبخصوص الحماية الاجتماعية، استثنى قانون الضمان الاجتماعي من الشمول بأحكامه العمال الذين يعملون أقل من 16 يوما في الشهر الواحد. وتُفيد المقابلات التي أجراها فريق "المرصد العمالي" بأن مئات العمال المهاجرين في قطاعي الزراعة والإنشاءات يعملون أقل من 16 يوما في الشهر الواحد، وبالتالي لا يستطيعون الاشتراك في الضمان الاجتماعي على الرغم من خطورة بيئة عملهم في هذين القطاعين.

واستثنى القانون أيضا عمال المنازل من الشمول بأحكامه لسنوات، وربط شمولهم بقرار من مجلس الوزراء، على الرغم من أن معظم العاملين في هذا القطاع هم عمال مهاجرون.

أما فيما يتعلق بإجراءات التفتيش على ظروف عمل العمالة المهاجرة، فهي ضعيفة وما تزال قاصرة عن كشف الانتهاكات التي يتعرض لها هؤلاء العمال.

فمثلا؛ ما يزال آلاف العمال المهاجرين في قطاع الزراعة غير مشمولين بالضمان الاجتماعي، رغم أن نظام عمال الزراعة ألزم أصحاب الحيازات الزراعية (ممن لديهم أكثر من 3 عمال) بشمول العاملين لديهم، وصدر بمقتضى النظام كذلك تعليمات إجراءات التفتيش على النشاط الزراعي لسنة 2021 كما أن نظام عمال المنازل منح مفتشي العمل صلاحية التفتيش على سكن العمال المنزليين

إن ربط كل شيء بإرادة وموافقة الكفيل (صاحب العمل) يؤدي إلى تقييد حقوق العامل المهاجر وعدم احترام حريته، لذلك يجب أن يكون العامل طرفاً رئيساً في عملية التعاقد بينه وبين صاحب العمل، ويمتلك إرادة في إلغاء عقد العمل حين يريد.

لذلك، يلجأ العديد من العمال المهاجرين إلى البحث عن كفيلٍ شكلي، وهو ما يعرف بالكفيل الوهمي، للهروب من تلك الانتهاكات والتحرك بحرية. إذ يذهب هذا الكفيل الوهمي إلى وزارة العمل ويسجل العامل المهاجر على أنه يعمل لديه ويحصل على كفالة للعمل، مقابل مبلغ مالي لا يقل عن 500 دينار كل سنة، ليكون وضع العامل قانونياً أمام الجهات الرسمية.

ويرى خبراء متخصصون بسوق العمل أن الحل الأمثل لضمان حقوق جميع الأطراف هو "استحداث نظام بديل لهذا النظام وتعقيده، يضمن حقوق العمال المهاجرين ضمن المعايير الدولية، ويكون للعامل حرية السفر والتنقل والعمل واختيار صاحب العمل".

وتكمن المشكلة في هذا النظام بأنّ مصائر العمال المهاجرين وجميع معاملاتهم مُعلّقة بشرط وجود صاحب العمل (الكفيل)، ما يعني أن حريتهم في التنقل والسفر واختيار جهة العمل إضافة إلى الأجور والإجازات وعدد ساعات العمل تكون مُقيدة بمزاج الكفيل، ناهيك عن أنهم يتعرضون للضغط والتهديد من قبل الكفلاء بالتبليغ عنهم لتسفيرهم أو وقف الكفالة حال لم يقوموا بالعمل المطلوب منهم، وفق ما أفاد به العديد من العمال المهاجرين الذين قابلهم "المرصد العمالي الأردني".

كما يتعرضون أحياناً إلى شكل من "أشكال العبودية"، وفق وصفهم، وهو تنازل الكفلاء عنهم من شخص لآخر "كأي سلعة تشتري من الأسواق".

كذلك فإنّ العامل المهاجر يبقى حائراً وخائفاً من اللجوء إلى وزارة العمل أو التعميم عليه من قبل أصحاب العمل الكفلاء الذين يتخذ بعضهم إجراءً يعتبرونه احترازياً حال ترك العامل المنشأة بدون إبلاغه، ويتمثل هذا الإجراء بالتبليغ عن فرار العمال رغم تواجدهم داخل المنشآت، لضمان عدم توجه العمال إلى وزارة العمل للتبليغ عن الانتهاكات.

التوصيات

في ضوء ما تم عرضه، بات لزاما على الحكومة ومختلف أجهزة الدولة الأردنية، مراجعة هذه التحديات التي تواجه العمال المهاجرين من خلال ما يلي:

1. إعادة النظر بالمنظومة التشريعية المتعلقة بالعمال المهاجرين، من خلال تطوير سياسات وطنية توفر إطارا معياريا شاملا لهؤلاء العمال في الأردن بالاستناد إلى نهج حقوق الإنسان ومعايير العمل اللائق، بهدف المساواة بين العمال الأردنيين والمهاجرين.
2. ضرورة إجراء تعديلات على قانوني العمل والضمان الاجتماعي بإلغاء استثناءات عمال الزراعة والمنازل من الشمول بأحكامهما.
3. ضرورة مساواة العمال المهاجرين بالأردنيين بقرارات الحد الأدنى للأجور.
4. تطوير قاعدة بيانات دقيقة وشاملة بخصوص العمالة المهاجرة في الأردن.
5. تطبيق وتطوير آليات التفتيش على مواقع عمل العمالة المهاجرة، وبخاصة عاملات المنازل، للحد من الانتهاكات التي يتعرضن لها.
6. ضرورة تنظيم وضبط سوق العمل في الأردن لوضع حد للفوضى الكبيرة التي يُعاني منها، حيث اتساع رقعة العمالة المهاجرة غير النظامية (غير الحاصلة على تصاريح عمل)، إذ تضر بمصالح العمال الأردنيين من جهة وتفتح الباب أما وقوع العديد من الانتهاكات بحقهم من جهة أخرى.
7. استحداث نظام بديل لنظام الكفالة وتعقيده، يضمن للعمال المهاجرين حقوقهم ضمن المعايير الدولية، ويكون للعامل المهاجر حرية السفر والتنقل والعمل واختيار صاحب العمل، ويكون طرفا رئيسا في عملية التعاقد بينه وبين الكفيل، ويمتلك إرادة في إلغاء عقد العمل حين يريد ضمن شروط معينة.
8. ضرورة مصادقة الأردن على جميع اتفاقيات منظمة العمل الدولية المتعلقة بالعمالة المهاجرة.



المرصد العمالي الأردني
Jordan Labor Watch

CONTACT US:

الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية
PHENIX FOR ECONOMIC & INFORMATICS STUDIES

- Tel. +962 6 516 44 91
- Fax: +962 6 516 44 92
- P.O.Box: 304 Amman 11941 Jordan
- E-Mail: info@phenixcenter.net
- www.phenixcenter.net



@PhenixCenter

المرصد العمالي الأردني
JORDAN LABOR WATCH

www.labor-watch.net



@LaborWatchJo

