



حرية التنظيم النقابي في الأردن مزيد من القيود التشريعية

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.





على الرغم من مرور أكثر من 20 عاماً على بداية الحركات العمالية الجديدة في الأردن، لم تطرأ أي تحسينات على الإطار التشريعي الناظم للنقابات العمالية في الأردن منذ عام 1976، إذ ما تزال القيود غير الدستورية هي السمة الغالبة في الفصل الحادي عشر من قانون العمل الأردني الذي يُنظم نقابات العمال ونقابات أصحاب العمل، والفصل الثاني عشر الذي يُنظم تسوية النزاعات العمالية الجماعية.

رغم تعديل القانون أكثر من مرة، كان آخرها في نيسان الماضي، إلا أن التعديلات كانت معظمها تراجعية وزادت من التقييد على حرية التنظيم النقابي وبخاصة التعديلات التي جرت عام 2019.

إضافة إلى أن نظام الخدمة المدنية لم يجر تعديله باتجاه قونة التنظيم النقابي، رغم تعديله 5 مرات منذ العام 2017، إلا أنه ما يزال يتجاهل حق العاملين في القطاع العام في تشكيل نقابات عمالية خاصة بهم.

وشهد الأردن منذ عام 2006 حركات عمالية مكثفة عبّرت عن نفسها باحتجاجات عمالية متنوعة. وبدأ هذا التحول النوعي في الاحتجاجات المتتالية لعمال المياومة وبخاصة في قطاع الزراعة في عام 2006، إذ نفذوا عشرات الاحتجاجات. ولغاية إدارة جهودهم آنذاك التي كانت تستهدف تثبيتهم في أعمالهم ووظائفهم وتحسين شروط عملهم وزيادة أجورهم، شكلوا تنظيماً نقابياً بسيطاً تحت مسمى "لجنة عمال المياومة"، واستمر حراكهم حتى تحققت معظم مطالبهم.

وإثر ذلك، تعمقت الفجوة بين معظم العاملين في الأردن وبين النقابات العمالية المعترف بها وفق قانون العمل، بسبب تقييده لحق التنظيم النقابي وحصره في 17 نقابة عمالية فقط، وغياب آليات العمل الديمقراطي عن غالبية هذه النقابات، وحرمان الهيئات العامة للنقابات العمالية من حق وضع انظمتها الداخلية، ومنح قانون العمل صلاحية وضع هذه الأنظمة للاتحاد العام لنقابات عمال الأردن المكون من أعضاء الهيئات الإدارية للنقابات والمهيمن عليها من قبل عدد محدود جداً من الأشخاص.

رافق احتجاجات عمال المياومة الإضراب الكبير الذي نفذه عمال ميناء العقبة (قطاع عام) في صيف عام 2008 واستمر لعدة أيام، بهدف تحسين شروط العمل وبخاصة زيادة الأجور، وكانت تقوده لجنة نقابية ذات هيكلية بسيطة أيضاً تحت اسم "لجنة عمال مؤسسة الموانئ" التي كانت تعمل خارج إطار النقابة العامة للعاملين في الموانئ والتخليص.

واستمرت بعد ذلك الحركات العمالية، بل وتوسعت بشكل كبير وبخاصة في بدايات الربيع العربي مطلع عام 2011، إذ وصل عدد الاحتجاجات العمالية في ذلك الوقت إلى أكثر من 800 احتجاجاً، وشملت قطاعات أخرى مثل الجمارك والبلديات والمحاكم وسكك الحديد ومعظمها تركزت في القطاع العام.

نظام النقابة
يضعه العمال
ولايفرض عليهم
تعديلاتكم
مرفوضة

على الحديد
ارحل

مازن المعاينة
ارحل

بالكهرباء
بلا
ية شرعية العامة
قرار رحل
الفروع الشرعية
هي
السلطة العليا في
١٠/١٢/٢٠٢٠
النقابة

نرفض
سياسة
نقابة
العمال

الهاتف
877927106

مطالبنا

- ١- إنهاء الفراغ النقابي فوراً والمباشرة بإجراءات الانتخابات
 - ٢- الغاء التعديلات الأخيرة على الأنظمة فوراً
- عمال الكهرباء في الأردن

وبذلك أصبحت النقابات العمالية تعمل وفق نظام أساسي موحد (غير ديمقراطي) يسمح بسيطرة فئة محدودة على النقابات ولفترات زمنية طويلة. ما عزل النقابات العمالية عن قواعدها وأصبح اتحادها العام مؤسسة شبه حكومية، إذ يتم تمويله بالكامل من قبل وزارة المالية.

مجمال هذه المعطيات دفعت العمال المتضررين من غياب تنظيم نقابي مستقل وفعال، إلى البحث عن مخارج لهذا الواقع الصعب، فاتجهوا نحو تنظيم أنفسهم وفرض منظماتهم النقابية كأمر واقع للدفاع عن حقوقهم، وبالتالي بدأت القوى الاجتماعية العمالية الناشئة بتشكيل منظماتها خارج إطار قانون العمل المعمول به والمقيد لممارسة هذا الحق (خلفاً لنصوص الدستور الأردني وللأقابات الدولية التي صادق عليها الأردن وتتقدم في أولوية التطبيق على القانون الأردني)، وبالتالي خارج إطار الاتحاد العام ونقاباته.

أهداف التقرير ومنهجيته

يهدف التقرير إلى الوقوف على حالة حرية التنظيم النقابي في الأردن منذ نشأة الحركات والنقابات العمالية الجديدة وحتى الآن، وطرح سياسات ومقترحات بديلة لتعزيز هذه الحرية وتعزيز دور النقابات العمالية في الدفاع عن حقوق منتسبيها وحمايتهم.

العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية واتفاقيات منظمة العمل الدولية وإعلاناتها والمتعلقة بحق التنظيم النقابي.

واعتمد إعداد هذا التقرير على قراءات تحليلية للواقع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للتحويلات التي شهدتها الأردن التي أثرت على ظروف العمل والمستويات المعيشية للعمال، إلى جانب قراءات تحليلية للنصوص التشريعية العمالية الأردنية المتعلقة بحق التنظيم النقابي في ضوء المعاهدات الدولية المتعلقة بالتنظيم النقابي، والمندرجة في إطار الشريعة الدولية لحقوق الإنسان مثل الإعلان

نشأة الحركات والنقابات العمالية الجديدة

رغم أن قانون العمل والقرارات الصادرة بموجبه لم يسمح منذ أواسط السبعينات بتأسيس أي نقابات عمالية جديدة، وحصرها في 17 نقابة عمالية فقط، إضافة إلى القيود التي فرضها على حرية التنظيم النقابي وأبرزها إعطاء الصلاحية لوزير العمل بوضع تصنيف للقطاعات والأنشطة الاقتصادية التي يجوز فيها تشكيل نقابات عمالية، إلا أن مجمل هذه القيود لم تمنع العاملين بأجر في الأردن من التحرك للدفاع عن مصالحهم أو تحسين ظروف عملهم.

وبرزت هذه الحركات العمالية بخاصة بعد استمرار الحكومات الأردنية المتعاقبة بتنفيذ نماذج تنمية وسياسات اقتصادية لم تأخذ بالاعتبار مصالح هذا الفئة الواسعة من العاملين بأجر في الأردن، أكانوا يعملون في القطاع الخاص أو العام، وما رافقها من عمليات خصخصة عشوائية لمختلف مؤسسات الدولة وشملت تلك المؤسسات التي تقدم خدمات عامة للمواطنين مثل الكهرباء والمياه والاتصالات.. إلخ.

كما أدى غياب الشفافية وضعف مستوى رقابة البرلمان (مجلس النواب) وغيره من المؤسسات الرقابية الأخرى، وانخفاض مستوى الحريات الديمقراطية إلى الإضرار بألاف العمال أكان من حيث تسريحهم من أعمالهم أو إحالتهم على الاستياداع أو التقاعد المبكر.

مؤسسات المجتمع المدني والمنظمات النقابية في التأثير على السياسات العامة، ما أدى إلى تقليص فرص إجراء حوار اجتماعي فعال وتطوير وتطبيق سياسات اقتصادية واجتماعية تقوم على تسويات اجتماعية تأخذ بالاعتبار مصالح مختلف الأطراف من أصحاب عمل وعمال وحكومة.

وفي جميع الحالات كان العمال على اختلاف فئاتهم هم من يدفعون الثمن بسبب تطبيق هذه السياسات.

ومن جانب آخر، أدت السياسات الاقتصادية والاجتماعية التي طبقتها الحكومات المتعاقبة منذ عام 1989 وحتى الآن إلى إضعاف المؤسسات السياسية التشريعية والرقابية، وإضعاف أدوار

اللائق. إذ أن العديد من المؤشرات وبخاصة الرصد الذي يقوم به "المرصد العمالي الأردني" تُظهر بوضوح أن غالبية العاملين والعاملات بأجر يُعانون من ظروف عمل غير لائق، أكان من حيث قلة توافر فرص عمل أساساً أو مستويات الأجور المتدنية أو اتساع أعداد العاملين غير المنظمين (غير المشمولين بالضمان الاجتماعي) أو غياب الأمان والاستقرار الوظيفي، إضافة إلى اتساع رقعة الانتهاكات والاعتداءات على حقوقهم العمالية والإنسانية المنصوص عليها في تشريعات العمل الأردنية.

فعلى مستوى سياسات التشغيل في الأردن، شهدت السنوات القليلة الماضية تراجعاً ملموساً في عدد الوظائف التي يستحدثها الاقتصاد الأردني، إذ تراجعت من 70 ألف وظيفة جديدة في عام 2007 إلى 38 ألفاً في عام 2018، وتراجعت بشكل ملموس خلال عامي 2020 و2021 نتيجة تداعيات جائحة كورونا، إلى جانب استمرار تطبيق السياسات الاقتصادية ذاتها منذ سنوات.

منذ أربع سنوات لم تصدر إحصائيات رسمية حول فرص العمل المستحدثة على الرغم من أن مدير دائرة الإحصاءات العامة صرّح في أيلول الماضي أن الأردن يُنتج سنوياً من 70 إلى 90 ألف فرصة عمل.

وعلى الرغم من هذه الأرقام، إلا أن معدلات البطالة لم تنخفض وبقيت عند مستويات عالية مقارنة مع معدلات البطالة التاريخية في الأردن، ومعدلاتها في غالبية دول العالم، إذ كانت قبل جائحة كورونا (19.2 بالمائة) ووصلت خلال الربع الأول من العام الحالي (21.9 بالمائة)، وبين الشباب في الفئة العمرية 15-24 سنة (46.1 بالمائة) (42.1 بالمائة للذكور مقابل 64.1 بالمائة للإناث).

كما أدت تلك الخيارات إلى تقليص فرص تطوير وتطبيق سياسات اقتصادية واجتماعية قائمة على تسويات اجتماعية، ما أدى إلى اتساع نفوذ الحكومة بمختلف مؤسساتها على حساب المؤسسات الدستورية الأخرى، وأصبحت الحكومة صاحبة القول والفصل في عملية تطوير التشريعات والسياسات المختلفة وبخاصة الاقتصادية.

ومن العوامل التي فاقمت حدة الأزمة الاقتصادية والاجتماعية والتفاوت الاجتماعي، التشوهات الأساسية التي تعاني منها السياسات الضريبية، حيث التوسع في فرض الضرائب غير المباشرة، وأرهقت القوة الشرائية للمواطنين والقطاعات الإنتاجية، وضغطت على الطلب الكلي، وأدت إلى تباطؤ في النمو الاقتصادي، والاتجاه نحو تخفيض الضريبة العامة على المبيعات.

المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية الحالية تشير بوضوح إلى استمرار صعوبة الأوضاع الاقتصادية، إذ إن معدل النمو الاقتصادي بلغ 2.6 بالمائة خلال الربع الثاني من العام الجاري، إضافة إلى أن معدل العجز في الموازنة العامة قبل المنح والمساعدات (التمويل) ما يزال مرتفعاً، حيث بلغ أكثر من 800 مليون دينار، وفقاً للموازنة العامة لعام 2024 التي طرحتها الحكومة قبل أيام، ناهيك عن ارتفاع الدين العام إلى مستويات قياسية بلغت نحو 31 مليار دينار، ليصل إلى ما يقارب 88 بالمائة من الناتج المحلي الاجمالي، وهو مؤشر كبير وخطير جداً.



رافق تطبيق السياسات الاقتصادية المذكورة أعلاه، تطبيق سياسات أضعفت شروط العمل بحجة دفع عملية الاقتصاد وتحفيز الاستثمار، وتتخلى عما تم إنجازه من مكتسبات في مسار تعزيز بيئة العمل

كذلك، هنالك حلقة مفقودة أخرى في هذه البرامج تتمثل في عدم مراجعة سياسات التعليم، التي أسهمت بشكل ملموس في زيادة معدلات البطالة، حيث التوسع في التعليم الجامعي الأكاديمي على حساب التعليم المتوسط والتقني والمهني، بينما حاجت سوق العمل كانت تتجه نحو الوظائف الفنية والمهنية والمتوسطة، وما تزال الحكومات تسير بالنهج ذاته، ولم تستهدف معالجتها بجدية في أي من برامج التشغيل.

كما تفتقر برامج التشغيل إلى حلقة أساسية أخرى تتمثل في عدم استهداف الضعف الكبير في شروط العمل في معظم فروع القطاع الخاص، وبخاصة مستويات الأجور المنخفضة، من خلال تطبيق ما يطلق عليه سياسات العمل "المرن"، خضوعاً لفرضيات خاطئة تقول إن الأجور المنخفضة وشروط العمل الضعيفة تسهم في تشجيع الاستثمار المحلي على التوسع وجذب الاستثمارات الخارجية، وأن هذه الاستثمارات ستؤدي إلى توليد مزيد من فرص العمل، إلا أن النتائج التي نراها في الوقت الراهن تؤكد العكس.

ويمكن إرجاع ذلك إلى أنّ وزارة العمل خاضت في أمور خارج نطاق عملها وتناست دورها الرئيس في تنظيم سوق العمل وزيادة منظومة التفتيش وتطويرها، ما أدى إلى تراجع شروط العمل اللائق لارتياح الكثير من أصحاب العمل مع غياب الوزارة عن دورها الرئيس، وعملت على برامج التشغيل التي تعد مسؤولية اقتصادية وتنموية تعتمد على خطط الحكومة ككل وتعنى فيها وزارة التخطيط والتعاون الدولي.

وعلى مستوى سياسات الأجور، فما تزال مستوياتها متدنية أكان بالنسبة للحد الأدنى للأجور في القطاع الخاص (البالغ 260 ديناراً) أو حتى الأجور في القطاع العام وبخاصة علاوة غلاء المعيشة الشهرية البالغة 135 ديناراً، التي لم تزد منذ نحو 10 سنوات، على الرغم من ارتفاع معدلات التضخم في الأردن خلال العقد الأخير، لتبلغ نحو (31) بالمئة، عن طريق حسة بسيطة أجراها فريق "المرصد العمالي الأردني".

مستويات البطالة المرتفعة هذه والتراجع في عدد الوظائف المستحدثة هما دليلان واضحان على أن برامج التشغيل التي طبقتها الحكومات المتعاقبة بما فيها الحالية خلال السنوات الماضية غير كافية، وتغافلت عن الأسباب الحقيقية وراء ارتفاع معدلات البطالة.

ويعود ذلك بشكل أساس إلى أن تصميم برامج التشغيل هذه تقوم على فرضيات غير مكتملة؛ تتمثل في أن الباحثين عن عمل لا يعرفون كيفية الوصول إلى فرص العمل المتوافرة في سوق العمل، وأن المشغّلين في القطاع الخاص لا يستطيعون الوصول إلى طالبي الوظائف من الشباب والشابات.

إذ تركزت هذه البرامج على التجسير بين المشغّلين في القطاع الخاص والباحثين عن الوظائف، وتمكين الشباب والشابات من المهارات التي يحتاجها سوق العمل في القطاع الخاص، ودعم أجور العاملين في القطاع الخاص، للتخفيف عليه.

ولا يمكننا نُكران أن معظم خريجي النظام التعليمي في الأردن غير مؤهلين للانخراط في سوق العمل بسبب ضعف منظومة التعليم والتدريب، ولكن الأسباب الأساسية التي تقف خلف الارتفاعات الكبيرة في معدلات البطالة، وعدم رغبة الشباب والشابات بالانخراط في سوق العمل في القطاع الخاص مختلفة كلياً.

هناك العديد من الحلقات المفقودة في برامج التشغيل الحكومية، أولها: أنها لم تستهدف السبب الأساس في ارتفاع معدلات البطالة، الذي يتمثل في تراجع قدرة الاقتصاد الوطني على توليد فرص عمل كافية لطالبيها.

وهذا يعود إلى اختلالات في السياسات الاقتصادية التي أرهقت الاقتصاد والمجتمع بالضرائب غير المباشرة (الضريبة العامة على المبيعات والضرائب الخاصة (المقطوعة) والرسوم الجمركية)، ما أضعف قدرات الاقتصاد على النمو الشمولي الكافي.

الاجتماعي تبلغ أجورهم الشهرية (500) دينار فما دون، وهذا المستوى من الأجور منخفض جدا إذا ما قورن بمستويات خط الفقر في الأردن، فالأرقام الصادرة عن دائرة الإحصاءات العامة لعامي 2017 و2018 تُشير إلى أن قيمة خط الفقر المطلق تبلغ (1200) دينار للفرد سنويا، في حين أن خط الفقر للأسرة المعيارية يقارب الـ(480) دينارا شهريا.

ويتوقع أن يكون قد ارتفع في ضوء ارتفاع مستويات التضخم خلال السنوات الخمس الماضية.



1200 دينار
قيمة خط الفقر المطلق
حسب دائرة الإحصاءات
العامة لعامي 2017-2018

أما على مستوى سياسات الحماية الاجتماعية، فما يزال نحو نصف القوى العاملة في الأردن غير مشمولين بمظلة الضمان الاجتماعي، ووصلت نسبتهم إلى 59 بالمئة وفقا لتقارير البنك الدولي وتصريحات المدير العام لمؤسسة الضمان في تموز الماضي. ومعظم هؤلاء من ذوي الدخل المحدود وبحاجة ماسة للحماية الاجتماعية، ناهيك عن أن هناك العديد من العاملين والعاملات في القطاعات المنظمة غير مشمولين بالضمان الاجتماعي، وتبلغ نسبتهم نحو 17 بالمئة وفقا لدراسات سابقة لمؤسسة الضمان الاجتماعي.

وحاولت مؤسسة الضمان عقب جائحة كورونا شمول قطاعات عديدة من العمالة غير المنظمة مثل سائقي المركبات العمومية من خلال برامج خاصة متعلقة بنظام الشمول بالتأمينات التي توفرها المؤسسة مثل برنامج "استدامة++"، إلا أن ذلك لم ينعكس إيجابا على واقع العمالة غير المنظمة في الأردن.

ففي كانون الثاني الماضي تراجعت الحكومة عن تطبيق قرار اللجنة الثلاثية لشؤون العمل برفع الحد الأدنى للأجور تلقائيا وفق معدلات التضخم المعلنة من قبل دائرة الإحصاءات العامة، وقررت عدم رفعه حتى عام 2025.

أثار هذا القرار استهجان منظمات المجتمع المدني والنقابات العمالية حينها ودفعها للمطالبة بضرورة إنفاذه، خصوصا وأن القرار التي اتخذته اللجنة قبل ثلاث سنوات يُعدُّ ملزما للحكومة، وأن نسب التضخم ترتفع باضطراد، ما أثر ويؤثر سلبا على العمال.

ولا بد من التنبيه هنا إلى أن اللجنة الثلاثية لشؤون العمل، المكونة من اتحاد نقابات العمال وغرف الصناعة والتجارة والحكومة، قررت مطلع عام 2020 رفع الحد الأدنى للأجور من 220 إلى 260 دينارا شهريا، وأن يتم تنفيذه بعد عام، أي في بداية 2021، على أن يتم رفعه بشكل تلقائي وفق معدلات التضخم من بداية عام 2022، وأجلت اللجنة الثلاثية تطبيقه إلى بداية 2023 والسنوات الثلاث التي تليها.

هذه السياسات إن دلت على شيء فإنما تدل على أحد مواقف الحكومة في التخلي عن مسؤوليتها الاجتماعية في تخفيف الأعباء عن كاهل أصحاب العمل وتحميل ارتفاع كلف السلع والخدمات للعمال وحدهم، وتعارضها مع ركائز رؤية التحديث الاقتصادي التي أعلنتها العام الماضي، وبخاصة ركيزة تحسين جودة الحياة التي تتضمن توفير العناصر الضرورية لحياة كريمة.

ولا مناص من القول بأن انخفاض مستويات الأجور يُعد من أبرز التحديات التي يواجهها العاملون في سوق العمل الأردني، إذ أن هناك قطاعات واسعة من العاملين يتقاضون أجورا شهرية تقل عن الحد الأدنى المعمول به في قانون العمل، إضافة إلى الأجور المتدنية التي يحصلها غالبية العاملين في الاقتصاد غير المنظم.

ووفق التصريحات الصادرة عن المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي لعام 2021، فإن ما نسبته 55 بالمئة من العاملين المشتركين في الضمان

مجمال ذلك دفع العاملين بأجر في القطاعين العام والخاص خلال السنوات الماضية إلى تأسيس منظمات نقابية وفق أسس جديدة. معظمها أطلقت على نفسها "نقابات مستقلة" لتمييز نفسها عن النقابات العامة المنضوية في إطار الاتحاد العام لنقابات العمال. إذ أصبح في الأردن في الوقت الحالي ما يقارب 20 نقابة جديدة ومستقلة موزعة على القطاعين العام والخاص. أغلبها أسست اتحادا لها في عام 2011 تحت اسم "اتحاد النقابات العمالية المستقلة الأردني"، وعدد أعضائه 16 نقابة جديدة.

وبالرغم من عدم اعتراف الحكومة والعديد من المؤسسات الرسمية بهذه النقابات الجديدة واتحادها، إلا أنها تبذل جهودا في تحسين شروط عمل أعضائها، وهي تعمل في بيئة صعبة، حيث عمليات التضييق من أصحاب الأعمال والحكومة والنقابات الرسمية، ورغم ذلك وقعت العديد من الاتفاقيات الجماعية (تحت اسم ممثلي العمال) وبخاصة في قطاع الفوسفات والصناعات الكيماوية والبلديات، وساهمت كذلك في تنشيط بعض النقابات العامة وتهيئة الظروف لتوقيع اتفاقيات عمل جماعية أدت إلى تحسين شروط العمل.

كذلك تبذل جهودا في مقاومة العديد من السياسات التي من شأنها التأثير سلبا على شروط العمل في بعض القطاعات الاقتصادية، كان أهمها قطاع النقل والبلديات وغيرها. ويلعب اتحاد النقابات العمالية المستقلة الأردني دورا في تقديم تعديلات على قانون العمل وفق معايير العمل الدولية، وشارك في العديد من الجلسات الخاصة بمناقشة القانون في مجلس النواب.

هذا الدور الذي لعبه اتحاد النقابات المستقلة في مسار الحركة العمالية الأردني خلال السنوات الماضية، دفع العديد من الحركات العمالية العربية والعالمية للتضامن معه، حيث وافق الاتحاد الدولي لنقابات العمال (ITUC) في تشرين الثاني من العام الماضي على قبول عضوية اتحاد النقابات العمالية المستقلة، ليصبح اتحادا رسميا ومعترفا به دوليا.

وخاض المجتمع المدني وبخاصة خلال العاملين الماضي والحالي، صراعا طويلا ضد التعديلات التي اقترحتها الحكومة على نصوص قانون الضمان الاجتماعي، التي كان بعضها تعديلات تراجعية تمس تأمينات اجتماعية أساسية تُشكل حدودا دنيا للضمان الاجتماعي وفقا لاتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي التي صدرت عام 1952، وصادق عليها الأردن قبل عدة سنوات، إضافة إلى الشريعة العالمية لحقوق الإنسان، إلى جانب الأخذ بالاعتبار أهداف ومقاصد أجندة التنمية المستدامة 2030، والاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية للأعوام 2019 - 2025.

مجمال هذه السياسات دفعت باتجاه مزيد من الاختناقات في بنية علاقات العمل، التي لعب غياب التنظيم النقابي العمالي المستقل والديمقراطي 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 نقابة عمالية فقط ولم تزد منذ أربعة عقود، بينما يوجد ما يقارب 100 منظمة أصحاب أعمال، منها غرف تجارية وصناعية ونقابات وجمعيات أصحاب عمل.



17
نقابة عمالية
عدد النقابات العمالية
في الأردن منذ أربعة عقود
وحتى الوقت الحالي

لذلك، كان على الحكومات المتعاقبة بما فيها الحالية إعادة النظر بالسياسات الاقتصادية والاجتماعية لإعطائها بعدا اجتماعيا، من أجل التخفيف من حدة الاختلالات التي يعاني منها سوق العمل، والعمل على إعادة التوازن إليه، إلا أن صانعي ومنفذي هذه السياسات لم يلتفتوا إلى كل ذلك، ولا إلى النتائج الكارثية لهذه السياسات.

الإطار القانوني للعمل النقابي العمالي والمفاوضة الجماعية في الأردن

الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الذي صادق عليه الأردن منذ 14 عاما، وهو جزء من المنظومة التشريعية الأردنية الذي ينص في المادة الثامنة منه على تعهد الدول الأطراف في هذا العهد بكفالة حق كل شخص في تكوين النقابات بالاشتراك مع الآخرين وفي الانضمام إلى النقابة التي يختارها دونما قيد.

كما تُخالف هذه الفقرة نصوص الدستور الأردني، إذ تُقر المادة (16) على حق الأردنيين في تأليف الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية على أن تكون غايتها مشروعة ووسائلها سلمية وذات نظم لا تخالف أحكام الدستور. كما تُقر المادة (23) على الحق في التنظيم النقابي الحر.

وتنص المادة (128) من الدستور أيضا على لا يجوز أن تؤثر القوانين التي تصدر بموجب هذا الدستور لتنظيم الحقوق والحريات على جوهر هذه الحقوق أو تمس أساسياته.

ونتيجة لذلك، صدرت عدة قرارات من الحكومة خلال السنوات الأخيرة، كان آخرها تصنيف جديد للصناعات والمهن التي يسمح لعمالها الانتساب لنقابات عمالية، الذي نُشر في الجريدة الرسمية العام الماضي، حيث جاءت المفاجأة في هذا التصنيف بضم العاملين في الزراعة تحت مظلة نقابة العاملين في الصناعات الغذائية، رغم تقديم هذه الفئة عدة طلبات رسمية لإنشاء نقابة رسمية، لكن بدون جدوى. كما جرى ضم العاملين عبر تطبيقات النقل الذكية تحت مظلة النقابة العامة للعاملين في الميكانيك.

هنالك جملة من القواعد القانونية العالمية ذات العلاقة بالحق في التنظيم النقابي، التي تكفل لجميع البشر حق إنشاء النقابات بكامل الحرية، وكان لإهمال الحكومات الأردنية المتعاقبة والمشرعين الأردنيين إياها أثر كبير في تراجع سياسات العمل وظروف العمل في الأردن، إذ لا تتواءم التشريعات العمالية الأردنية النازمة للعمل النقابي مع المعايير الدولية ذات العلاقة وبخاصة الإعلان العالمي لحقوق الانسان والعهدين الدوليين الخاصين بالحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إلى جانب اتفاقيات منظمة العمل الدولية.

فعلى الرغم من أن المادة (97) من قانون العمل سمحت للعمال في أي مهنة تأسيس نقابة خاصة بهم والانتساب إليها، إلا أن الفقرة (أ) من المادة (98) التي تليها اشترطت لتأسيس نقابة عمالية أن يكون عدد العاملين لا يقل عن خمسين عاملا في الصناعة أو النشاط الاقتصادي الواحد أو الصناعات والأنشطة الاقتصادية المتماثلة أو المرتبطة ببعضها في إنتاج واحد.

وبذلك، حرمت هذه الفقرة مئات بل آلاف العمال الذين يعملون في منشآت اقتصادية صغيرة ومتناهية الصغر من تأسيس نقابات عمالية خاصة بهم.

كذلك، أعطت الفقرة (د) من المادة ذاتها الصلاحية لوزير العمل بوضع تصنيف للصناعات والأنشطة الاقتصادية التي يجوز فيها تشكيل نقابات عمالية، ما يُبين التناقض بينها وبين المادة (97). كما خالفت هذه الفقرة أبسط معايير الحق في التنظيم النقابي المتعارف عليه دوليا، وخالفت العهد



أما المادة (116) فقد منحت وزير العمل صلاحية حل الهيئة الإدارية للنقابة وتعيين هيئة إدارة مؤقتة، وهذا يخالف أبسط قواعد حرية التنظيم النقابي ومعايير العمل الدولية، لأن حل الهيئات الإدارية للنقابات يجب أن يكون من صلاحية السلطة القضائية وليس وزير العمل.

أما بخصوص حق المفاوضة الجماعية، فقد اشترطت الفقرة (ب) من المادة (44) لإجراء مفاوضات جماعية مع أصحاب الأعمال في المؤسسات أن يكون عدد العاملين فيها 25 عاملاً فأكثر، وبذلك حرمت هذه الفقرة الغالبية الكبرى من العاملين في الأردن من حقهم في إجراء مفاوضات جماعية مع أصحاب العمل.

وبدا واضحاً أن التشريعات العمالية في مجال حرية التنظيم النقابي لا تتواءم مع معايير العمل الدولية الواردة في اتفاقيات منظمة العمل الدولية، وبخاصة اتفاقية (87) بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم والاتفاقية (98) بشأن حق التنظيم والمفاوضة الجماعية.

وباستعراض المضامين الجوهرية لهاتين الاتفاقيتين، فإن 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

ويعد ذلك انتهاكاً صارخاً لحق حرية تشكيل النقابات والانتساب إليها، خصوصاً وأن العاملين في الزراعة لا نقابة رسمية تمثلهم أصلاً، سوى نقابة مستقلة لا تعترف بها الحكومة، وبالنظر إلى العاملين في الصناعات الغذائية التي تمثلهم نقابة عمالية غالباً يكونون من القطاع الصناعي والعاملين في صناعات الأغذية كالمربيات والألبان والأجبان والمعلبات، في حين يختلف عمل عمال الزراعة عن ذلك، فطبيعة العمل ونوعه وساعاته مختلفة.

وبالعودة إلى القيود التي فرضها قانون العمل، فقد سمحت المادة (100) للاتحاد العام للنقابات بوضع نظام داخلي موحد للنقابات، وهذا يتعارض مع معايير العمل الدولية، لأن وضع الأنظمة الداخلية من صلاحية الهيئات العامة للنقابات منفردة فقط.

كما فرضت الفقرة (ب) من المادة (103) على الاتحاد والنقابات العمالية المصادقة على أية تعديلات على أنظمتها من قبل مسجل النقابات ونقابات أصحاب العمل في الوزارة، وهذا يتعارض جوهرياً مع معايير العمل الدولية ويمس استقلالية النقابات.

وكان الأردن 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 المذكورة.. وتتلخص مضامين هذه الاتفاقية بـ"توفر للعمال حماية كافية من أية أعمال تمييزية علي صعيد استخدامهم تستهدف المساس بحريتهم النقابية". وحظرت الاتفاقية "جعل استخدام العامل مرهونا 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"، إلى جانب نصها على "توفر لمنظمات العمال وأصحاب العمل حماية كافية من أية تصرفات تمثل تدخلا من بعضها في شؤون بعضها الآخر بصورة مباشرة أو من خلال وكلائها أو أعضائها، أكان هذا التدخل استهدف تكوينها أو أسلوب عملها أو إدارتها" وهذه الاتفاقية تضمن في جانب منها حق التنظيم النقابي، بتأكيد على حظر تعرض العمال لأي أشكال عقابية أياً 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 الدستور الأردني والعهدين الدوليين المتعلقين بالحقوق المدنية والسياسية وبالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مع أنهما جزء من المنظومة القانونية الأردنية منذ عام 2006، إلى جانب مخالفتها لاتفاقيات منظمة العمل الدولية ذات العلاقة، وإعلان منظمة العمل الدولية للحقوق والمبادئ الأساسية بالعمل، لذلك وجد الآلاف من عمال الأردن أنفسهم مدفوعين إلى إنشاء نقابات عمالية جديدة استنادا إلى نصوص الدستور الأردني وقاعدة 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.

العمل 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 يعوّق ممارسته المشروعة"، إلى 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"، وبينت الاتفاقية 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".

وبالرغم من أن الأردن لم يصادق على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (87) المذكورة أعلاه، إلا أنه ملزم بتطبيقها وأخذ مضامينها بالاعتبار عند وضع التشريعات الوطنية وفق ما جاء في نصوص "إعلان منظمة العمل الدولية للمبادئ والحقوق الأساسية في العمل" الذي تشكل حرية التنظيم والاعتراف الفعلي بالحق بالمفاوضة الجماعية اولى هذه الحقوق والمبادئ، ولضمان هذا الحق أشار الإعلان إلى 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 بحسنة وطبقا للدستور (دستور منظمة العمل الدولية)". وعليه؛ ولأن الأردن عضو في منظمة العمل الدولية فهو ملزم بموجب ذلك باحترام الحق في حرية التنظيم كما جاءت في نصوص اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 87.

الخلاصة والتوصيات

يتضح مما سبق ذكره أن طبيعة التحولات التي عاشها المجتمع الأردني خلال العقود الماضية وعلى وجه الخصوص الحركات والقوى العمالية الأردنية، بسبب نتائج تطبيق السياسات الاقتصادية التي جرى تنفيذها في الأردن على المجتمع الأردني، وعدم تطوير التشريعات العمالية بما يتوافق مع متطلبات وحاجات قطاعات عمالية واسعة تشكل جزءا أساسيا من هذا المجتمع، ما أدى إلى اختلال التوازنات الاجتماعية ومنها توازنات سياسات العمل، إلى جانب عدم تطوير وتعديل التشريعات العمالية الأردنية بما ينسجم مع الدستور الأردني، والتزامات الأردن مع المعاهدات والمواثيق الدولية والشرعة الدولية لحقوق الانسان وعلى وجه الخصوص العهدين الدوليين الخاصين بالحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واتفاقيات منظمة العمل الدولية ذات العلاقة، وما تبعه من إعلان منظمة العمل الدولية الخاص بالحقوق والمبادئ الأساسية في العمل.

وعليه فإن هذه المنظمات والحركات النقابية الجديدة تؤسس لمسار جديد للحركة النقابية تقوم على خياراتها الطوعية والديمقراطية لإعادة صياغة علاقات عمل متوازنة تأخذ بالاعتبار مصالح مختلف أطراف العملية الإنتاجية بعين الاعتبار، وانهاء مرحلة الدور الغائب والضعيف للحركة النقابية العمالية في عمليات رسم مختلف السياسات الاقتصادية والتي تؤثر على مصالح العاملين بأجر في القطاعين العام والخاص. واستنادا إلى ذلك، فإن التقرير يوصي بما يلي:

1. على المستوى الاستراتيجي، هنالك ضرورة لإصدار قانون خاص لتنظيم العمل النقابي في المملكة يشمل العاملين في القطاعين الخاص والعام انفاذا لنصوص الدستور الأردني وإلى نصوص المعاهدات الدولية التي صادق عليها الأردن وبخاصة العهدين الدوليين للحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
 2. على مستوى قانون العمل، مطلوب تعديل كافة المواد ذات العلاقة بالتنظيم النقابي والمفاوضة الجماعية في قانون العمل استنادا إلى نصوص الدستور الأردني أيضا وإلى نصوص المعاهدات الدولية التي صادق عليها الأردن وبخاصة العهدين الدوليين للحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وبخاصة المواد التالية:
- تعديل تعريف النزاع العمالي الجماعي الوارد في المادة (2) من القانون الأصلي بحيث يكون "كل خلاف ينشأ بين مجموعة من العمال أو النقابة من جهة وبين صاحب عمل او نقابة أصحاب العمل من جهة أخرى حول تطبيق عقد عمل جماعي أو تفسيره أو يتعلق بظروف العمل وشروطه"، وذلك لتمكين كافة العاملين من الاستفادة من أدوات فض نزاعات العمل المتمثلة بتعيين مندوب توفيق ومجلس توفيق ومحكمة عمالية، وعدم قصرها على العمال الذين لديهم نقابات عمالية.
 - تعديل الفقرة (ب) من المادة (44) التي اشترطت لإجراء مفاوضات جماعية مع أصحاب الأعمال في المؤسسات أن يكون عدد العاملين فيها 25 عاملا فأكثر، وبذلك حرمت هذه الفقرة الغالبية الكبرى من العاملين في الأردن من حقهم في إجراء مفاوضات جماعية مع أصحاب العمل.

والأنشطة الاقتصادية. ونقترح كذلك أن يكون عدد العاملين الذين يسمح لهم تشكيل نقابات (25) فأكثر بدلا من (50) عاملا.

• تعديل الفقرة (هـ) من المادة (98) أيضا والتي تشترط على أن يكون مؤسس النقابة أردني، ما يعتبر تمييزا ضد العمال المهاجرين وفق معايير العمل الدولية.

• تعديل المادة (100) من قانون العمل والتي تعطي الحق للاتحاد العام لنقابات العمال بوضع نظام داخلي موحد للنقابات الأعضاء، وإعادة هذا الحق لأعضاء الهيئات العامة للنقابات.

• تعديل المادة (116) من قانون العمل بحيث تلغي صلاحية الوزير بحل النقابات، وربطها بالسلطة القضائية.

• تعديل الفقرة (أ) من المادة (98) التي تحرم آلاف العمال الذين يعملون في منشآت اقتصادية صغيرة ومتناهية الصغر من تأسيس نقابات عمالية خاصة بهم، حيث اشترطت هذه الفقرة لتأسيس نقابة عمالية أن يكون عدد العاملين لا يقل عن خمسين عاملا في الصناعة أو النشاط الاقتصادي الواحد أو الصناعات والأنشطة الاقتصادية المتماثلة أو المرتبطة ببعضها في إنتاج واحد.

• تعديل الفقرة (د) من المادة (98) التي تتضمن قيودا على حق العاملين في تشكيل نقابات خاصة بهم، إذ أعطت الصلاحية لوزير العمل بوضع تصنيف للصناعات والأنشطة الاقتصادية التي يجوز فيها تشكيل نقابات عمالية. وفي هذا المجال نقترح وضع نص بديل لهذه الفقرة يسمح للعاملين في مختلف المؤسسات و/أو القطاعات الاقتصادية المختلفة بتشكيل نقابات عمالية، وإلغاء فكرة تصنيف الصناعات



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

