ورقة سياسات

2023

تجسير الفجوات التشريعية
في حرية التنظيم النقابي لعمال الزراعة

إعداد:

مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية

عمان, الأردن

تشرين الثاني 2023

Phenix الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية ECONOMIC & INFORMATICS STUDIES

PORTICUS

www.phenixcenter.net

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 وبورتكوس غير مسؤولين عن تصريحات الجهات الأخرى الواردة في سياق ورقة السياسات.

مركز الفينيق

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.

المقدمة

يعتبر الحق في التنظيم النقابي أحد الحقوق التي ضمنها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهدان الدوليان للحقوق المدنية والسياسية، والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وقد أكد الدستور الأردني على الحق في تأليف النقابات في المادة (16) " للأردنيين الحق في تأليف الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية" [1] ، والمادة (23) "تضمن الدولة للعمال تنظيما نقابيا حرا ضمن حدود القانون". [2]

تهدف النقابات بطبيعتها إلى الدفاع عن حقوق العمال، من خلال تقديم خدمات وبرامج توفر بيئة عمل لائق للأعضاء المنتسبين إليها، وتتفاعل معهم ومع مؤسسات المجتمع كافة على نحو إيجابي، ما يعزز من جودة شروط العمل للقطاعات التي تمثلها النقابات، وينعكس على نحو تقدمي على عجلة الاقتصاد الوطني.

في الأردن، يعاني العاملون في قطاع الزراعة تحديدا من غياب حرية التنظيم النقابي، إذ رُفضت المطالبات المتكررة على مدى السنوات الماضية بتشكيل نقابة العاملين في الزراعة. ورغم صدور نظام عمال الزراعة رقم (19) لسنة 2021 (بعد انتظار أكثر من 13 عاما) لم يشِر النظام صراحة إلى التنظيم النقابي لعمال الزراعة، وأُرجِع كل ما لا ينص عليه النظام إلى أحكام قانون العمل.[3]

جاءت تعديلات قانون العمل لعام 2022 تجاه صدور قرار جديد لتصنيف الصناعات والأنشطة الاقتصادية التي يجوز للعاملين فيها تأسيس نقابات تمثلهم، ومجددا بدون السماح بوجود نقابات جديدة، والاكتفاء بشمول بعض القطاعات تحت مظلة نقابات موجودة في الأصل. حيث تم شمول العاملين في الزراعة والحيازات الزراعية نباتية كانت أم حيوانية ضمن نقابة العاملين في الصناعات الغذائية. [4]

في هذا السياق، جاءت هذه الورقة لتسلط الضوء على تبعات حرمان العاملين في الزراعة من حرية التنظيم النقابي، وأثر غياب التنظيم النقابي للعاملين في هذا القطاع على حرمانهم من الاستفادة من أدوات فض النزاعات وحق المفاوضة الجماعية [5]، بما يتعارض مع الاتفاقية (98) بشأن حق التنظيم والمفاوضة الجماعية التي صادق عليها الأردن، ومع ما أكد عليه الدستور الأردني على أنه "لا يجوز أن تؤثر القوانين التي تصدر بموجب هذا الدستور لتنظيم الحقوق والحريات على جوهر هذه الحقوق أو تمس أساسياتها". [6]

منهجية اعداد الورقة

بنيت هذه الورقة استنادا إلى دراسة أجراها مركز الفينيق حول "ظروف سوق العمل واحتياجات العمال في القطاع الزراعي الأردني"، التي اعتمدت منهجيتها على مراجعة الأدبيات والتشريعات والتقارير الدولية والوطنية ذات العلاقة، ومراجعة الاستراتيجيات والخطط الوطنية التي تتعلق بالقطاع الزراعي، وقد صممت أدوات لجمع البيانات الكمية من العاملين وأصحاب العمل. كما نفذت (12) جلسة نقاش مركزة مع العمال وأصحاب المزارع، وأجريت (12) مقابلة معمقة مع أصحاب المصلحة.

تحليل مشكلة الورقة

1. قانون العمل الأردني

جاءت نصوص قانون العمل قاصرة عن تحقيق العدالة في تمتع جميع العاملين في حرية التنظيم النقابي، ما يؤثر بشكل مباشر في تمتعهم بحقوقهم العمالية، بما يتناقض مع الدستور الأردني والمعاهدات الدولية التي صادق عليها الأردن في هذا السياق:

1.1 حصر تأسيس النقابات العمالية بالأردنيين

تشكل العمالة غير الأردنية النسبة الأكبر من العمالة في قطاع الزراعة، وفي ظل تقييد قانون العمل لحرية تأسيس النقابات لغير الأردنيين [7]، يظهر تأثير ذلك سلبيا على شروط العمل، والتفاوض والتمثيل للعمالة غير الأردنية، مما يجعلهم أكثر عرضة للاستغلال وظروف العمل غير اللائق.

إن استثناء العمالة غير الأردنية من الحق في تأسيس النقابات، يقلل من تمثيلهم لمصالحهم المرتبطة بالظروف الخاصة بكل قطاع عمل، ويتناقض مع المادة (97) من قانون العمل التي سمحت للعمال في أي مهنة بتأسيس نقابة خاصة بهم والانتساب إليها، والمادة (8) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تكفل حق كل شخص في تكوين النقابات بالاشتراك مع الآخرين وفي الانضمام إلى النقابة التي يختارها بدون قيود.

1.2 تقييد تشكيل النقابات وتحديد تصنيفها

يعطي قانون العمل الحق لوزير العمل بتصنيف الصناعات والأنشطة الاقتصادية التي يجوز للعاملين فيها تأسيس نقابات تمثلهم [8] وحصرها في عدد محدد. ووفقا لهذا القرار [9]، صُنِّف النشاط الزراعي ضمن النقابة العامة للعاملين في المياه والزراعة والصناعات الغذائية.

لم يعد الأسلوب المتبع في تصنيف الأنشطة الاقتصادية منطقيا، حيث أنه يتجاهل التطور الاقتصادي الذي انبثقت عنه مهن وأعمال جديدة. يوجد في الأردن في الوقت الحالي 17 نقابة عمالية فقط، لم يجر العمل على توسيع عددها منذ أربعة عقود، بينما يوجد ما يقارب 100 منظمة أصحاب أعمال، منها غرف تجارية وصناعية ونقابات وجمعيات أصحاب عمل.

1.3 الحرمان من حق المفاوضة الجماعية

يحرم قانون العمل[10] مجموعة العمال غير المنتسبين للنقابات من الاستفادة من أدوات فض النزاعات وحق المفاوضة الجماعية. أي أن آلاف العاملين والعاملات غير المنظمين، محرومون من ممارسة حرية التنظيم النقابي، ومنهم العاملون والعاملات في الزراعة والعاملون والعاملات في المياومة والعمالة الموسمية، أو المؤقتة، رغم أنهم الفئة الأكبر التي بحاجة إلى إنفاذ مضامين الغاية من وجود النقابات والمتمثلة في المطالبة بظروف عمل عادلة للعاملين، حيث يشير الواقع إلى أنهم يعملون في بيئة عمل لا تلبي شروط الصحة والسلامة المهنية، ولا يحصلون على إجازات مدفوعة الأجر، ولا يخضعون للحمايات الاجتماعية.

2.النظام الموحد للنقابات العمالية

يشترط النظام الموحد للنقابات العمالية [11] فيمن يترشح لعضوية الهيئة الإدارية للنقابة العمالية أن يكون أردني الجنسية، وبالتالي تمتلك الهيئة اليد العليا في إصدار التعليمات وتطبيقها ويسمح لها بالسيطرة على النقابات لفترات زمنية طويلة بمنهجية شبه حكومية، وتستثني من العضوية جميع العمال المهاجرين بما فيهم عمال الزراعة، بحيث تغيب عدالة تمثيل العمالة غير الأردنية مقارنة بالعمالة الأردنية.

يعرّض ذلك العمالة المهاجرة في قطاع الزراعة إلى المزيد من الضعف في الوصول إلى حقوقها، في ظل ظروف العمل الصعبة في القطاع.

3.نظام العاملين في الزراعة

الأحكام الواردة في قانون العمل التي تتعلق بالتنظيم النقابي تنطبق حكماً على عمال الزراعة، بسبب عدم ذكر الحق في تأسيس النقابات العمالية صراحةً في نظام العاملين في الزراعة لعام 2021. لم يحدث أي تقدم حتى وقت كتابة هذا التقرير، منذ نشر النظام في الجريدة الرسمية، تجاه إنشاء نقابة للعاملين في الزراعة، ما سيكون له انعكاسات سلبية على علاقات العمل والحركة النقابية وفق رأي الخبراء . [12]

4.النقابات العمالية المستقلة

بسبب تقييد القانون العاملين من تشكيل نقابات عمالية جديدة، اتجهوا نحو تنظيم أنفسهم للدفاع عن حقوقهم خارج إطار قانون العمل المعمول به والمقيِّد لممارسة هذا الحق[13]. بدأ تأسيس النقابات العمالية المستقلة للقطاعات التي لا يوجد لها نقابات عمالية عام 2011، ومنها الزراعة، ولم تحظ النقابات العمالية المستقلة حتى الآن بالاعتراف الرسمي من الحكومة، وذلك بسبب القيود المفروضة على عمل النقابات وتأسيسها، حيث يتم اعتماد أسلوب التسجيل والتصنيف لإكساب النقابة صفة الشخصية المعنوية، ولمسجل النقابات في وزارة العمل الحق برفض تسجيل النقابة بدون بيان أسباب الرفض.

السياسات البديلة

1. تعديل المواد ذات العلاقة بالتنظيم النقابي والمفاوضة الجماعية في قانون العمل كافة استنادا إلى نصوص الدستور الأردني وإلى نصوص المعاهدات الدولية التي صادق عليها الأردن وبخاصة العهدين الدوليين للحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية:

1.1 تعديل المادة (98) الفقرة (هـ)، من قانون العمل تجاه إلغاء القيود المفروضة على الحقوق التنظيمية للعمال المهاجرين.

1.2 مراجعة وتعديل قرار وزير العمل الخاص بتصنيف المهن والصناعات التي يحق لعمالها تأسيس نقابات لهم وتعديلاته بحيث يتم توسيع قاعدة إنشاء النقابات في مختلف القطاعات والمهن وبدون تحديد مسبق للمهن والصناعات.

1.3 تعديل تعريف النزاع العمالي الجماعي الوارد في المادة (2) من قانون العمل، تجاه تمكين العاملين كافة من الاستفادة من أدوات فض النزاعات العمالية وعدم قصرها على العمال الذين لديهم نقابات عمالية. إلى جانب تعديل الفقرة (ب) من المادة (44) التي اشترطت لإجراء مفاوضات جماعية مع أصحاب الأعمال في المؤسسات أن يكون عدد العاملين فيها 25 عاملا فأكثر.

2. تعديل المادة (45) في النظام الأساسي للاتحاد العام والنظام الموحد للاتحادات العمالية 2020، بحيث يتم شمول العمالة المهاجرة في عضوية الهيئة الإدارية للنقابات العمالية.

3. تعديل نظام العاملين في الزراعة من خلال إضافة نص يضمن صراحةً حق العمال في التنظيم النقابي. والإسراع في تفعيل النظام على أرض الواقع.

4. إيجاد آلية شرعية للاعتراف بالنقابات العمالية المستقلة، وتوضيح أسباب ومبررات رفض تسجيل النقابات من قبل وزارة العمل.

الهوامش

[1] الدستور الأردني، المادة (16)، الأردن.
[2] الدستور الأردني، المادة (23)، الأردن.
[3] نظام عمال الزراعة لسنة 2021، المادة رقم (16).
[4] المرصد العمالي الأردني، بتوصية أصحاب الأعمال.. تصنيفات جديدة لنقابات العمال، 2022
[5] قانون العمل الأردني رقم 8 لسنة 1996، المادة (44)، الأردن
[6] الدستور الأردني، المادة (1/28)، الأردن
[7] قانون العمل رقم (8) لسنة 1998 وتعديلاته، المادة (98) الفقرة ه، الأردن
[8] قانون العمل رقم (8) لسنة 1998 وتعديلاته، المادة (98) الفقرة د، الأردن
[9] قرار رقم (45) لسنة 2022 والصادر بموجب قانون العمل.
[10] قانون العمل رقم (8) لسنة 1998 وتعديلاته، المادة (44)، الأردن
[11] النظام الأساسي للاتحاد العام والنظام الموحد للاتحادات العمالية 2020، المادة (45)، الأردن.
[12] أبو نجمة، حمادة، الحق في التنظيم النقابي وأثره على الحمايات الاجتماعية للعمال، بيت العمال للدراسات، 2022
[13] المرصد العمالي الأردني، حرية التنظيم النقابي في الأردن، قيود تشريعية بدون تحسين، 2023

التوصيات

1. المصادقة على اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم رقم (87) لسنة 1947.

2. وضع قانون خاص لتنظيم العمل النقابي يشمل جميع العاملين في القطاعين الخاص والعام لمعالجة الاختلالات التشريعية بشأن التنظيم النقابي.

3. إيجاد آليات تعزز مشاركة العمالة المهاجرة في النقابات وتحسن وضعيتهم في سوق العمل، مع الأخذ بالاعتبار الحماية الكاملة لحقوقهم والتصدي لأي أشكال من أشكال الاستغلال أو التمييز.

4. تكثيف جهود التثقيف ورفع الوعي حول حقوق العمال في القطاع الزراعي، من خلال توفير المعلومات حول حقوق التنظيم النقابي، والمفاوضة الجماعية، وضمانات حقوق العمال المهاجرين.

Phenix الفينيق
للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية
ECONOMIC & INFORMATICS STUDIES

PORTICUS

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