



## نحو شروط استخدام واستقدام أكثر عدالة للعمالة غير الأردنية في قطاع الزراعة

إعداد:  
مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية

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 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.





تشكل العمالة غير الأردنية الجزء الأكبر من القوى العاملة في قطاع الزراعة، حيث تلعب دوراً حيوياً في تلبية احتياجات العمل المرتبطة بعمليات الزراعة والإنتاج. بالرغم من ذلك ما يزال استخدام واستقدام العمالة غير الأردنية ينطوي على عراقيل تُضعف شروط العمل اللائق وتعيق تمتع العاملين بحقوقهم.

إذ تتعرض الغالبية العظمى من العمالة غير الأردنية في قطاع الزراعة إلى ظروف عمل غير لائق، مثل الأجور المنخفضة وساعات العمل الطويلة وغياب الحماية الاجتماعية، وأن معظم من يحملون تصاريح عمل في القطاع الزراعي يعملون بطرق غير رسمية.

وفي حين يتوجب على أي صاحب عمل عند استخدام واستقدام أي عامل غير أردني أن يتبع "تعليمات شروط وإجراءات استخدام واستقدام العمال غير الأردنيين لعام 2012"، تحمل نصوص هذه التعليمات عدداً من الفجوات التي تُضعف شروط العمل اللائق في القطاع وتعزز التجاوزات التي تعرّض العمالة غير الأردنية إلى خطر الترحيل وغياب ضمانات تنفيذ حقوقهم العمالية.

بما يتوافق مع ما أشارت إليه المحكمة الدستورية بعدم جواز إصدار قانون يتعارض مع الالتزامات التي تنص عليها المعاهدات التي صادق عليها الأردن.<sup>1</sup> وما نص عليه الدستور الأردني<sup>2</sup> من عدم جواز إصدار تشريعات تتعلق بالحقوق والحريات تتعارض مع جوهر الحقوق المشار إليها في الدستور.

في هذا السياق، تأتي هذه الورقة لإلقاء نظرة فاحصة على نصوص تعليمات شروط وإجراءات استخدام واستقدام العمال غير الأردنيين، وكيفية تأثير تطبيقها على حقوق العمال، بهدف تجسير الفجوات في هذه النصوص على نحو يعزز بيئة عمل لائق للعمالة غير الأردنية، وتحديدًا في قطاع الزراعة.



## منهجية إعداد الورقة

بنيت هذه الورقة استناداً إلى دراسة أجراها مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية 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 تم تصميم أدوات لجمع البيانات الكمية من العاملين وأصحاب العمل. كما نفذت (12) جلسة نقاش مركزة مع العمال وأصحاب المزارع، وأجرت (12) مقابلة معمقة مع أصحاب المصلحة.

## تحليل مشكلة الورقة



## 1. تعليمات قبول ورفض العمالة غير الأردنية



يترتب على كل صاحب عمل كفالة عدلية أو بنكية وفق الصيغة التي يقررها الوزير وذلك للتصرف بها في حال إخلال صاحب العمل بأيّ من التزاماته المترتبة عليه، بهدف ضمان حقوق العمال لتغطية قيم نفقات ضبط وتسفير العامل المخالف لإعادته إلى بلده، التي قدرت بمبلغ لا يقل عن 300 دينار لصالح خزينة الدولة.<sup>5</sup>

في هذا السياق، كثيراً ما يستغل أصحاب العمل حاجة العمال ويقتطع الكثير منهم رسوم الكفالات من رواتب العمال بدلاً من أن يتحملوها على حسابهم الشخصي.

كانت التعليمات القديمة تشترط تقديم كفالة بنكية لجميع القطاعات باستثناء قطاع الزراعة، حيث كان يتم تقديم كفالة عدلية فقط، وساهم هذا التعديل في توسع رقعة تجارة الكفالات الوهمية، حيث يضطر الكثير من العمال غير الأردنيين لشراء الكفالات من الوسطاء (سماسرة) بمبالغ متباينة، مقابل تسجيلهم رسمياً في وزارة العمل. يتجه العمال إلى ذلك في سبيل الخلاص من الانتهاكات التي تطاول حق العامل غير الأردني في التنقل داخل البلاد وخارجها وحرية التعاقد مع أي جهة للعمل للحصول على حوافز مالية أفضل بسبب ضعف الأجور في قطاع الزراعة.

يعتبر شراء الكفالة الوهمية استغلالاً لحقوق العمال، حيث قد يتعرض العامل غير الأردني في أي وقت لخطر الترحيل إلى بلده، عند اكتشاف أنه يعمل بدون كفيل حقيقي، ما يؤدي إلى ضياع كافة حقوقه وبدون وجود ضمانات قانونية.

لا توجد آلية واضحة ومحددة تستخدمها اللجنة التي تم تشكيلها<sup>3</sup> لاتخاذ قرار قبول أو رفض طلبات الاستخدام والاستقدام للعمالة غير الأردنية، حيث لا يجري تقديم أي أسباب ومبررات للطلبات التي تُرفض، ما يترك المجال مفتوحاً أمام تأثير العلاقات و"الواسطة" على قبول العديد من تصاريح العمل لبعض أصحاب العمل بدون الحاجة الحقيقية في بعض الأحيان لهذا العدد من العمال.<sup>4</sup>

ويؤثر عدم الوضوح وغياب الشفافية في هذا السياق، في حرمان العديد من العمال غير الأردنيين من حقهم في الحصول على فرصة عمل بدون أسباب محددة وواضحة، ويصبح الأمر أكثر صعوبة، في ظل تحديد وزارة العمل نسبة العمالة غير الأردنية في أي من القطاعات الاقتصادية، وفق احتياجات قطاعات سوق العمل.

## 2. تجارة الكفالات الوهمية



### 3. تجارة التصاريح والعقود



عند حصول صاحب العمل على موافقة وزارة العمل على استخدام او استقدام العمالة غير الأردنية، يجب إصدار تصريح عمل ليلتحق بعدها العامل بالعمل لدى صاحب العمل أو المزرعة المدرجة في التصريح<sup>٦</sup> ، ولا يسمح للعمال الزراعيين بتغيير القطاع حتى بعد انتهاء تصاريح عملهم كمزارعين.<sup>٧</sup>

ونتيجة لهذه النصوص، كثيرا ما يتعاون أصحاب العمل مع بعض السماسرة بإصدار تصاريح للعمالة غير الأردنية مقابل مبالغ مالية وفقا لما يسمى بـ"عقد تجاري" أو "عقد حر"<sup>٨</sup> وعند قدومهم إلى الأردن يعمل هؤلاء العمال بشكل يومي لدى أصحاب عمل مختلفين بطريقة مخالفة للتشريعات.

على نحو آخر، قد يتم خداع العمال من السماسرة باتفاقات وهمية لعقود حرة تتيح العمل بشكل رسمي في عدة قطاعات ولأكثر من صاحب عمل، إلا أن حقيقة الأمر تكون غير ذلك، لذلك يتوجب على العامل تسديد ثمن العقد والتصريح<sup>٩</sup>. إن هذا النوع من الصفقات غير القانونية يؤدي إلى ضعف حقوق العمال، ما يجعل العمالة غير الأردنية الحلقة الأضعف ويتم استغلالهم لمصالح وغايات مادية.

### 4. عدم وضوح الإطار الزمني لتوقيع العقود



تؤدي إجراءات الاستخدام والاستقدام الحالية<sup>١٠</sup> إلى نزاعات نتيجة عدم وضوح توقيت توقيع العقد من قبل صاحب العمل بخلاف العامل، إذ على العامل غير الأردني توقيع العقد في بلده قبل وصوله إلى الأردن، في حين لا يُطلب من صاحب العمل توقيع العقد قبل وصول العامل.

نتيجة لذلك يُجبر العمال على دفع مبلغ من المال لأصحاب العمل مقابل توقيعهم على العقود وإتمام الإجراءات للحصول على تصاريح العمل، ما يجعلهم عرضة للاستغلال والتهديد من أصحاب العمل.

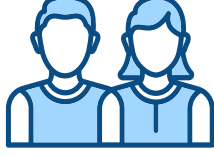
### 5. سياسة الإحلال التدريجي



تشير تعليمات شروط الاستخدام والاستقدام<sup>١١</sup> ، إلى أن يتم قبول العمالة غير الأردنية وفق احتياجات قطاعات سوق العمل مع مراعاة قائمة المهن المغلقة، وتحدد وزارة العمل نسبة العمالة غير الأردنية في أيٍّ من القطاعات الاقتصادية، بما يخدم سياسة الإحلال التدريجي للعمالة الأردنية.



## 7. التمييز القائم على الجنسية



### 7.1 إجراءات الالتحاق بصاحب العمل

تُميز تعليمات الاستخدام والاستقدام بين العمالة غير الأردنية وفقاً للجنسية، حيث يدفع العامل المصري مبلغ (٢٥٠) دولاراً أميركياً أو ما يعادلها بالدينار الأردني عند دخوله المملكة عبر معبر العقبة الحدودي وذلك كتأمين لغايات الالتزام بالالتحاق بصاحب العمل الذي استقدمه.<sup>14</sup>

وبرغم أن الهدف من هذا النص هو ضمان التحاق العامل بصاحب العمل القانوني، إلا أن إيداع هذا المبلغ يشكل عبئاً ثقيلاً على عاتق العمال، ويعد تمييزاً ضد العمال المصريين. ويشير الواقع إلى أن هذا النص لم يحدّ على النحو المطلوب من تجارة التصاريح والعقود الوهمية.

### 7.2 إجراءات الخروج والعودة

يؤثر اشتراط موافقة صاحب العمل على تمتع العامل المصري بإجازة خارج المملكة سلباً على وحدة أسرته وبخاصة أطفاله. كما يصعب على العامل استقدام عائلته للأردن حتى لغايات قضاء إجازات قصيرة.

رغم أن سياسة الإحلال التدريجي تعزز من فرص العمالة المحلية وتشجع على استقرارها في سوق العمل الأردني، إلا أنها تشكل تهديداً صريحاً لحق العمالة المهاجرة في الحصول على عمل والاستقرار الوظيفي وفق كفاءة وخبرة العامل، ما يشكل تمييزاً مبنيًا على أساس الجنسية أو العرق، ويعتبر ذلك تعارضاً مع مضمون معاهدات حقوق الإنسان الدولية ذات الصلة بحقوق العمالة المهاجرة.

## 6. العمل الجبري



تعزز تعليمات الاستخدام والاستقدام التبعية المطلقة للعمالة غير الأردنية لصاحب العمل القانوني، وتصف منظمة العمل الدولية تبعات نظام الكفالة بأنه حالة عمل شبه قسرية، حيث لا يمكن للعامل التغيب عن العمل بدون أن يتم إبلاغ السلطات الأردنية بذلك.<sup>12</sup>

إن استخدام مصطلحات منافية لحقوق الإنسان مثل "فرار" في نصوص التعليمات، يرسخ التحكم المطلق ويعزز اليد العليا لصاحب العمل على العامل، حيث كثيراً ما يحتجز أصحاب العمل وثائق السفر الشخصية للعمالة غير الأردنية.

ويؤدي عدم إمكانية تغيير صاحب العمل خلال فترة تصريح العمل الخاص بالعمالة غير الأردنية لسنة واحدة إلا بموافقة صاحب العمل السابق وصاحب العمل الجديد<sup>13</sup> إلى إجبار العاملين على تجديد رخصة العمل، خوفاً من أن يخضع العامل لمخالفة غير قانونية تقود إلى ترحيله.



### “أنا أملك تصريح عمل، ولكن كعامل نظافة وليس كمزارع”<sup>17</sup>

وقد تؤدي إلزامية إخلاء الطرف إلى استغلال العمال المصريين من خلال رفض منحهم براءة الذمة إلا مقابل مبلغ مالي يدفعه العامل غير الأردني لصاحب العمل. في حين تعتبر صيغة نموذج إخلاء الطرف الذي يقدمه صاحب العمل إخلاءً لمسؤوليته تجاه حقوق العامل غير الأردني في الوقت الحالي والمستقبلي. نتيجة لذلك قد يفقد العمال غير الأردنيين حقوقهم القانونية، وقد لا يتمكنون من الحصول على مستحقاتهم من قبل مؤسسة الضمان الاجتماعي.

وتزداد مشكلة اشتراط موافقة صاحب العمل على الإجازة إذا كان العامل يعمل بعقد تجاري/ حر. بحيث قد يعمل لدى صاحب عمل آخر غير المذكور اسمه في العقد مما يجعله عرضة لاستغلال أمواله لصالح كل من السمسار والكفيل القانوني حتى يستطيع الذهاب إلى مصر.<sup>15</sup>

### 7.3 إجراءات براءة الذمة

رغم أن إجراءات إخلاء الطرف تنطبق على العمالة غير الأردنية في قطاعات أخرى غير قطاع الزراعة<sup>16</sup> ، إلا أنّ واقع الحال يشير إلى أن الكثير من العمالة غير الأردنية في قطاع الزراعة لديهم تصريح لصاحب عمل قانوني في قطاعات أخرى. هذا يعني أن عليهم وفق التعليمات الالتزام بإجراءات إخلاء الطرف .

# السياسات البديلة

غير الأردنية والأردنية، وفقا لدراسات متعمقة لمعدل استيعاب القطاع الزراعي للعمالة غير الأردنية.

6. استبدال لغة العمل الجبري بلغة حقوق الإنسان، من خلال إعادة النظر في مصطلح "فرار العامل" المذكور في نص المادة (11) الفقرة ج، واستبداله بمصطلح "ترك العمل قبل انتهاء مدة العقد المحدد"، وحذف اشتراط موافقة كل من صاحب العمل الحالي والجديد عند انتقال العامل لعمل جديد، من خلال تعديل نص المادة (12) الفقرة ب.

7. تعديل التعليمات القائمة على التمييز على أساس الجنسية ضد العمالة المصرية:

7.1 تعديل إجراءات الالتحاق بصاحب العمل المرفقة بتأمين مالي والمشار إليها في المادة (14) الفقرة 6.

7.2 تضمين نصوص في تعليمات شروط الاستقدام والاستخدام تنظم الزيارات العائلية باتجاه مصلحة وحدة الأسرة أولا.

7.3 توحيد صيغة إخلاء الطرف على نحو يوائم بين حقوق كل من أصحاب العمل والعمالة غير الأردنية حاليا ومستقبلا.

1. تحديد آلية اتخاذ قرارات اللجنة المسؤولة عن قبول ورفض طلبات الاستخدام والاستقدام، مع تقديم مبررات الرفض، من خلال تعديل نص المادة (3) من تعليمات الاستخدام والاستقدام.

2. استثناء العمالة غير الأردنية في قطاع الزراعة من تقديم كفالة بنكية، واستخدام نظام العقود المرنة التي تتناسب مع طبيعة العمل في القطاع. يتطلب ذلك تعديل المادة (5) الفقرة 1.

3. إدخال مفهوم العمل الحر إلى التعليمات، وإرفاقه بشروط وإجراءات مبسطة وكلف منخفضة تضمن الموازنة بين حقوق كل من أصحاب العمل والعمالة غير الأردنية، للحد من الصفقات والتجاوزات غير القانونية، يتطلب ذلك تعديل المادة (12) الفقرة أ/1.

4. توحيد الفترة الزمنية لكل من العامل وصاحب العمل للتوقيع على عقد العمل، من خلال تعديل نص المادة (14) الفقرة ب.

5. موازنة نص المادة (10) الفقرة 1، مع مبادئ حقوق الانسان ومعاهدات حقوق العمالة المهاجرة، من خلال استبدال سياسة الإحلال التدريجي، بنسبة واضحة وعادلة لحجم العمالة

- <sup>1</sup> المحكمة الدستورية، القرار التفسيري رقم 2020/1.
- <sup>2</sup> الدستور الأردني المادة (128)، الأردن.
- <sup>3</sup> المادة (3) تعليمات شروط وإجراءات استخدام واستقدام العمال غير الأردنيين لعام 2012.
- <sup>4</sup> The Right to Resign for Migrant Workers, (2021) Tamkeen for Legal Aid and Human Rights
- <sup>5</sup> المادة (5) الفقرة 1 من تعليمات شروط وإجراءات استخدام واستقدام العمال غير الأردنيين لعام 2012
- <sup>6</sup> المادة (9) من تعليمات شروط وإجراءات استخدام واستقدام العمال غير الأردنيين لعام 2012
- <sup>7</sup> المادة (12) من تعليمات شروط وإجراءات استخدام واستقدام العمال غير الأردنيين لعام 2012
- <sup>8</sup> يعتبر العقد التجاري أو الحر وصفاً غير قانوني يستخدم على نحو عملي بين أصحاب العمل والعمالة غير الأردنية.
- <sup>9</sup> موجز سياسات حول قضايا العمالة المصرية في الأردن، مركز المعلومات والبحوث، 2023
- <sup>10</sup> المادة (14) الفقرة ب من تعليمات شروط وإجراءات استخدام واستقدام العمال غير الأردنيين لعام 2012
- <sup>11</sup> المادة (10) الفقرة 1 من تعليمات شروط وإجراءات استخدام واستقدام العمال غير الأردنيين لعام 2012
- <sup>12</sup> المادة (11) الفقرة ج من تعليمات شروط وإجراءات استخدام واستقدام العمال غير الأردنيين لعام 2012
- <sup>13</sup> المادة (12) الفقرة ب من تعليمات شروط وإجراءات استخدام واستقدام العمال غير الأردنيين لعام 2012
- <sup>14</sup> المادة (14) الفقرة 6 من تعليمات شروط وإجراءات استخدام واستقدام العمال غير الأردنيين لعام 2012
- <sup>15</sup> موجز سياسات حول قضايا العمالة المصرية في الأردن، مركز المعلومات والبحوث، مؤسسة الملك الحسين، 2023
- <sup>16</sup> المادة (12) الفقرة 2/أ من تعليمات شروط وإجراءات استخدام واستقدام العمال غير الأردنيين لعام 2012
- <sup>17</sup> المادة (11) الفقرة ب من تعليمات شروط وإجراءات استخدام واستقدام العمال غير الأردنيين لعام 2012
- <sup>18</sup> عامل في قطاع الزراعة في الجلسات النقاشية/ الزرقاء

## التوصيات

1. المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (1990).
2. وضع تدابير فعالة لإنهاء استغلال السماسرة والتجارة غير المشروعة في الكفالات والتصاريح وعقود العمل الوهمية للعمالة غير الأردنية.
3. تكثيف الجهود نحو تفعيل إجراءات الشكوى والإبلاغ السرية للانتهاكات الواقعة على العمالة غير الأردنية.
4. زيادة عدد حملات التفتيش وإدماج آليات مكافحة الفساد وتشديد العقوبات على تجاوزات استغلال العمالة غير الأردنية.
5. توفير حملات توعية للعمالة غير الأردنية حول تبعات اشتراكهم في الصفقات غير القانونية وضياع حقوقهم العمالية.
6. تشجيع أصحاب العمل على عدم القيام بالتجاوزات من خلال تقديم حوافز للامتثال القانوني.



## 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](mailto:info@phenixcenter.net)
- [www.phenixcenter.net](http://www.phenixcenter.net)



@PhenixCenter

