

"العمالة المهاجرة في الأردن في زمن الجائحة"

تقرير بيت العمال للدراسات

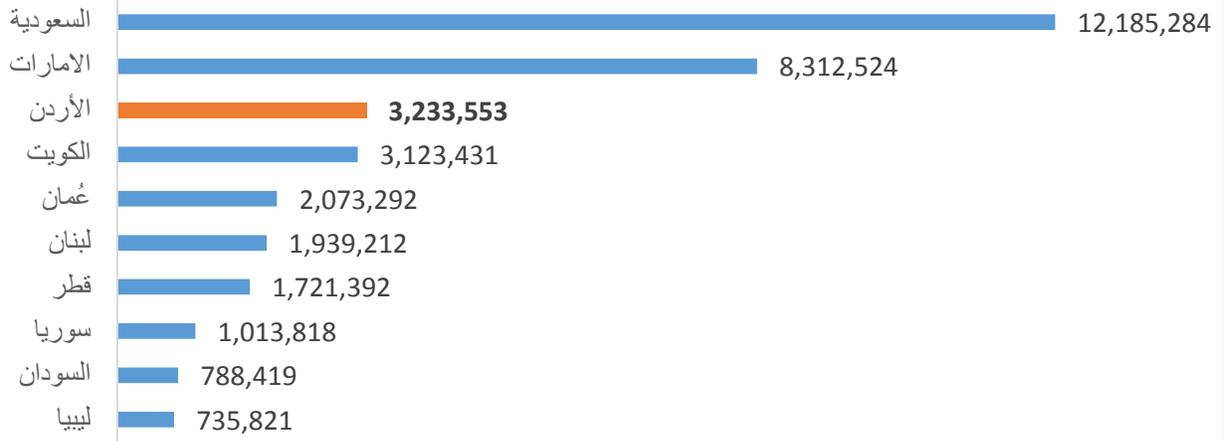
بمناسبة اليوم العالمي للمهاجرين

عمان 18 ديسمبر/كانون أول 2020

أسباب متعددة تقف خلف ارتفاع نسبة استخدام العمالة المهاجرة في الأردن واعتماد الشركات المحلية والأجنبية عليها في العديد من الأعمال منذ مطلع الثمانينات إلى يومنا هذا، من أهمها عدم التوافق في المهارات بين ما يتطلبه سوق العمل وبين ما يمتلكه العمال الأردنيون، وما تتسم فيه الكثير من الأعمال التي تستخدم فيها العمالة المهاجرة من غياب شروط العمل اللائق وانخفاض الأجور وضعف الحماية القانونية كقانون العمل وقانون الضمان الإجتماعي، وما تتطلبه من مجهود بدني عال في ظل ظروف عمل صعبة، ولا شك أن وجود العمالة المهاجرة في الأردن ذو أهمية استراتيجية كونها تمثل أحد المكونات الأساسية لسوق العمل الأردني، ورغم ذلك فهي تعتبر من أكثر الفئات هشاشة في المجتمع الأردني وتعرضاً للانتهاكات في عدد من قطاعات العمل.

ويتأثر الأردن بالوضع العام في المنطقة العربية التي تستضيف ما يزيد على (38 مليون) مهاجر ولاجئ، لأسباب تتعلق بالصراعات الإقليمية والدولية، ولتلبية احتياجات أسواق العمل، وبشكل خاص في عشر دول تستضيف ما يقرب من (92%) منهم، وهي دول الخليج باستثناء البحرين، إضافة إلى الأردن، وسوريا، والسودان، ولبنان، وليبيا، حيث يحتل الأردن المرتبة الثالثة في عدد اللاجئين والمهاجرين المقيمين من بين مجموع هذه الدول بحوالي (3.2 مليون) شخص.

الشكل 1: عدد المهاجرين واللاجئين في بلدان المقصد العشرة الأولى في المنطقة العربية، 2017¹



ويعاني سوق العمل الأردني من صعوبات جمة في تنظيم استخدام العمالة المهاجرة، حيث تشير التقديرات إلى أن عدد العمال المهاجرين غير النظاميين (غير الحاصلين على تصاريح عمل) في الأردن يفوق كثيرا عدد النظاميين منهم، ورغم عدم توفر بيانات دقيقة في هذا الشأن، إلا أنه يتوقع أن يتراوح عدد العمال غير النظاميين ما بين (500 - 600 ألف) عامل، يتركزون في أنشطة (الزراعة، البناء والتشييد، الصناعات التحويلية، والتجارة).

ففي وقت أشارت فيه آخر أرقام رسمية معلنة وهي لعام 2018 أن مجموع العمالة المهاجرة الحاصلة على تصاريح عمل قد بلغت (352350) عامل، تؤكد كافة المؤشرات إلى أن مجموعها لعام 2019 سيكون أقل قليلا من (350) ألف عامل، بينما من المتوقع أن ينخفض هذا الرقم بشكل كبير في نهاية عام 2020 ليصل إلى ما يقرب من (230) ألف عامل، أي بنسبة انخفاض تبلغ (34.3%) بالمقارنة مع عام 2019، لأسباب تتعلق بالجائحة وآثارها وفترات حظر التجول التي منعت العديد من أصحاب العمل والعمال من تجديد تصاريح العمل، وكذلك مغادرة أعداد أخرى البلاد، وتعثر عدد من المؤسسات التي كانت تستخدمهم وتوقف أعمالها جزئيا أو كليا.

¹المصدر: الاسكوا - تقرير حالة الهجرة الدولية لعام 2019

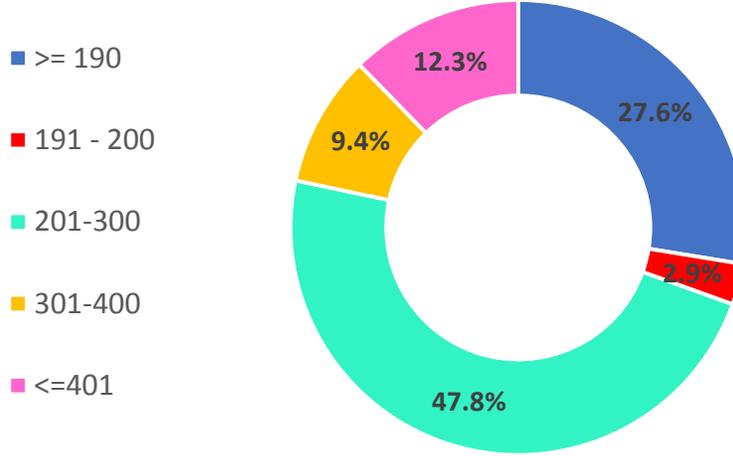
ولكن انخفاض نسبة العمالة المهاجرة الحاصلة على تصاريح عمل لا يعني بالضرورة انخفاضا على أعداد العمالة غير النظامية، لا بل من الممكن أن تكون قد أدت إلى زيادة أعدادها عن المعدلات السابقة نتيجة بقاء العديد من العمال في البلاد رغم توقف أعمالهم وعدم تجديد تصاريح عملهم، أو انتقالهم إلى أعمال أخرى دون استصدار تصاريح عمل.

وقد انتهجت الحكومة الأردنية سياسات إحلال العمالة الأردنية محل العمالة المهاجرة في عدة قطاعات خلال الفترة (2014-2019)، ونتيجة لذلك تراجع معدل العمالة المهاجرة النظامية في عدد من القطاعات، منها أنشطة النقل والتخزين بمعدل (13.8%)، وأنشطة الفنون والترفيه والترويج بمعدل (9.7%)، والزراعة والحراجه وصيد الأسماك بمعدل (6.9%)، وأنشطة المالية والتأمين، وأنشطة الخدمة الادارية والدعم بمعدل (6.4%) لكل منهما، فيما ارتفع معدل هذه العمالة خلال نفس الفترة في قطاعات أخرى، منها البناء والتشييد بنسبة 6%، والصناعات التحويلية بنسبة 5.6%.

ويؤشر ارتفاع معدلات البطالة بين الأردنيين خلال الفترة (2016-2019) بمعدلات غير مسبوقه رغم هذه السياسات لتصل عام 2019 إلى (19.0%)، وفي الربع الثالث /2020 إلى (23.9%)، إلى أن محاولات إحلال العمالة الأردنية فيها لم تنجح إلا في نطاق ضيق، وأن المهن التي تعمل بها العمالة المهاجرة هي في الغالب مهن غير جاذبة للأردنيين أو لا تتناسب مع مؤهلاتهم، وأن الإحلال لا يمكن أن يتم بنجاح إلا من خلال تحسين ظروف وبيئة العمل في الأعمال التي لا يقبل الأردنيون على العمل بها، وتوفير الحماية لجميع العمال أردنيون وغير أردنيين، ومعالجة الإختلالات في السياسات التعليمية التي أدت إلى تكديس الآلاف من الخريجين في تخصصات غير مطلوبة في سوق العمل.

وبحسب بيانات المؤسسة العامة للضمان الإجتماعي فإن حوالي (27.6%) من العمال المهاجرين يبلغ مجموع أجورهم الشهرية (190 دينار فما دون)، بينما النسبة الأكبر منهم والبالغة (47.84%) يتقاضون ما بين (201-300) دينار.

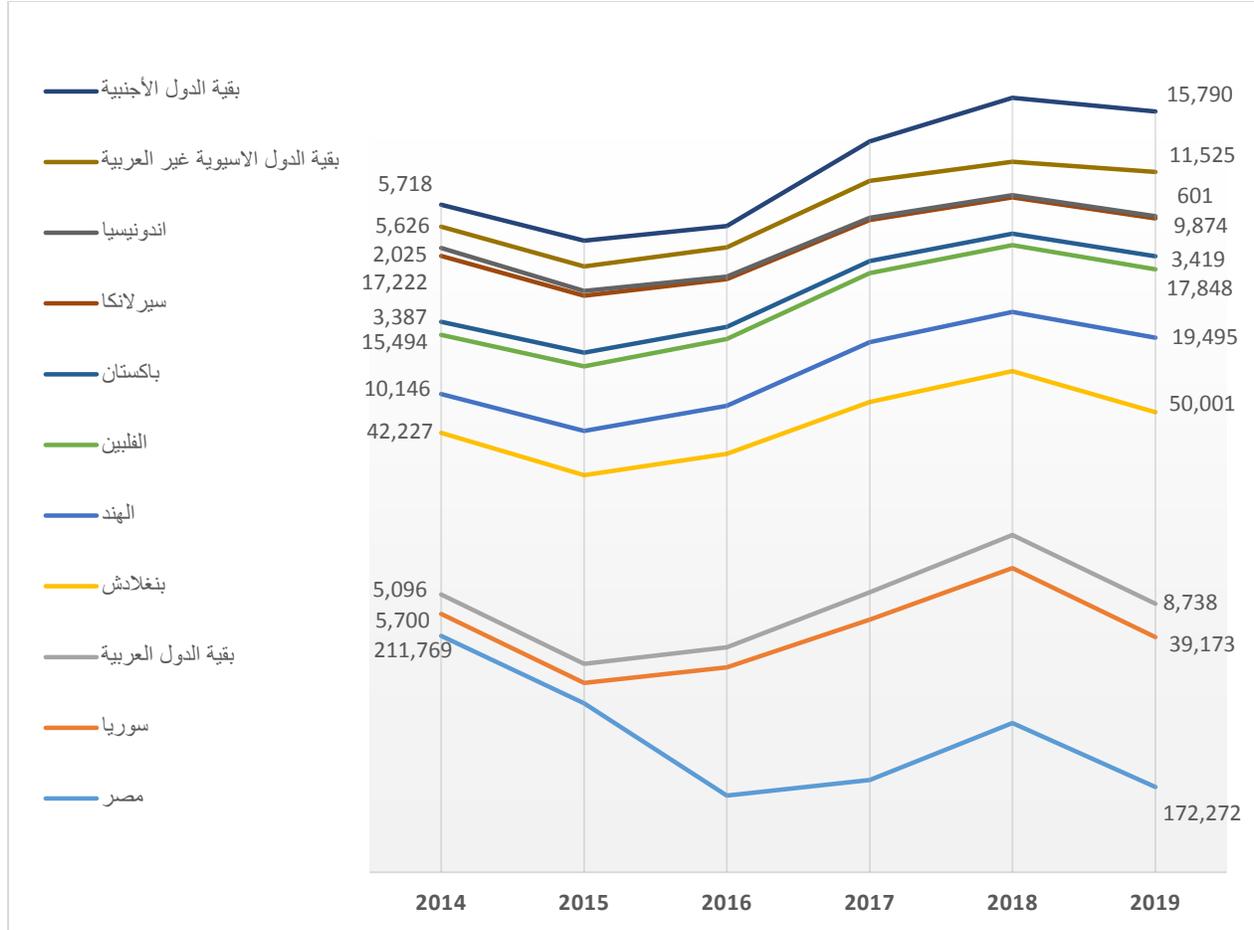
الشكل 1: الأجور التي يتقاضها العمال المهاجرين والمسجلة في الضمان الاجتماعي حسب فئة الأجر، 2018



وتتركز العمالة المهاجرة في أربع محافظات رئيسية هي (عمان، اربد، الزرقاء، البلقاء)، بنسبة إجمالية بلغت (85.3%) من مجموع العمال المهاجرين النظاميين، ورغم أن الجنسية المصرية ما زالت تشكل النسبة الأكبر في السوق الأردني بالمقارنة مع الجنسيات الأخرى، إلا أنه يلاحظ أن نسبتهم قد انخفضت في السنوات الأخيرة من (65.3%) عام 2014 إلى حوالي (49.4%) عام 2019، أي بمعدل انخفاض بلغ 12.7%، ويعزى الإنخفاض في حجم العمالة المصرية بشكل رئيسي إلى الإجراءات المشددة التي اتخذتها وزارة العمل، لا سيما وقف استقدام العمالة من الجنسية المصرية لفترات طويلة متكررة من جانب، ومن جانب آخر السماح باستقدام العمالة الأجنبية من جنسيات أخرى بنسب أعلى من السابق، حيث ارتفع معدل العمالة الأجنبية غير الآسيوية بحوالي (22.5%)²، وفي نفس الوقت تراجعت نسبة العمالة من الجنسيات الآسيوية بمعدل (5.4%).

²المصدر: وزارة العمل – التقارير السنوية.

الشكل 2: توزيع العمال المهاجرون في الأردن، حسب الجنسية، خلال الفترة (2014-2019)



التشريعات الأردنية في ضوء المعايير الدولية

صادق الأردن منذ انضمامه إلى منظمة العمل الدولية في العام 1956 وحتى الآن على (26) اتفاقية من اتفاقيات العمل الدولية من أصل (190) اتفاقية، منها (7) اتفاقيات من الاتفاقيات الثمانية الأساسية³، ومن بين الإتفاقيات المتعلقة بالمساواة، صادق الأردن على اتفاقية المساواة في الأجور (رقم 100)، واتفاقية التمييز (في الاستخدام والمهنة) (رقم 111)، واتفاقية المساواة في المعاملة (الضمان الاجتماعي) (رقم

³ الاتفاقيات الثمانية الأساسية هي: اتفاقية العمل الجبري (رقم 29)؛ اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق تنظيم (رقم 87)؛ اتفاقية حق التنظيم والمفاوضة الجماعية (رقم 98)؛ اتفاقية المساواة في الأجور (رقم 100)؛ اتفاقية القضاء على العمل الجبري (رقم 105)؛ اتفاقية التمييز (في الاستخدام والمهنة) (رقم 111)؛ اتفاقية الحد الأدنى للسكن (رقم 138)؛ اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال (رقم 182).

118)، واتفاقية سياسة العمالة (رقم 122) والتي تتيح للعامل حرية اختيار العمل الذي يتناسب مع قدراته ومؤهلاته بغض النظر عن العرق أو الاصل الوطني أو الأصل الإجتماعي.

غير أن الأردن لم يصادق على عدد من الاتفاقيات المهمة المتعلقة بالعمال المهاجرين وحقوقهم وتنظيم عملهم، وبشكل خاص اتفاقية المساواة في المعاملة بين العمال الوطنيين والأجانب (التعويض عن حوادث العمل) (رقم 19)، والاتفاقية رقم (189) المتعلقة بالعمل اللائق للعمال المنزليين، والاتفاقية رقم (97) بشأن العمال المهاجرين، والاتفاقية رقم (143) التكميلية بشأن العمال المهاجرين، والاتفاقية رقم (181) بشأن وكالات الاستخدام، وهي جميعها اتفاقيات مهمة ستساعد الأردن فيما لو صادق عليها في تطوير أدواته التشريعية والتنفيذية في الشؤون المتعلقة بالعمالة المهاجرة والحصول على الدعم الفني اللازم لهذه الغاية.

وقد نصت (المادة 3) من قانون العمل، على شمول أحكام القانون لجميع العاملين وأصحاب العمل، ولم يتضمن القانون أي نص صريح بالتمييز القائم على الجنسية، وهذا أمر جدير بالترحيب، كما أضيف لقانون العمل في التعديلات التي أقرت العام الماضي 2019 تعريف للتمييز في الأجور القائم على الجنس، غير أن القانون ما زال لا ينص صراحة على حظر أشكال التمييز الأخرى، وما زال العمال المهاجرون عرضة للتمييز في الحد الأدنى للأجور، حيث منح قرار مجلس الوزراء الخاص بالحد الأدنى للأجور الصادر في 8 شباط 2017 العمال الأردنيين أجوراً لا تقل عن 220 دينار، فيما يسري على العمالة المهاجرة حد أدنى آخر صدر عام 2012 مقداره 150 دينار، كما أن القرار الجديد للحد الأدنى للأجور الذي سيبدأ سريانه في بداية العام القادم قد أوجب أن يكون الحد الأدنى للأجور للأردنيين 260 دينار، ولغير الأردنيين 230 دينار.

ولا يمكن للعمال المهاجرين دخول المملكة دون الحصول على كفالة من صاحب العمل، ولا يمكن لهم تغيير العمل أو مغادرة البلاد دون الحصول على موافقة صاحب العمل، الأمر الذي أدى إلى ازدياد ظاهرة استغلالهم بأشكال مختلفة، وفي مجال التنظيم النقابي يشترط القانون في المؤسس لأي نقابة عمالية أو نقابة أصحاب عمل أن يكون أردني الجنسية، إلا أنه لم يمنع انتساب العمال غير الأردنيين للنقابات، وترك للإتحاد العام لنقابات العمال صلاحية وضع الشروط والإجراءات لانتساب العمال للنقابات العمالية والترشح لانتخاباتها.

ويواجه العاملون في القطاع الزراعي أردنيون وغير أردنيين ظروف عمل صعبة وحرمان من الحماية في ظل استثنائهم من قانون العمل نتيجة عدم صدور النظام الخاص بعمال الزراعة الذي أوجب قانون العمل إصداره منذ عام 2008، وفي ظل عدم شمولهم بقانون الضمان الإجتماعي لنفس السبب ويسبب عمل معظمهم لدى أصحاب عمل في حيازات زراعية غير مسجلة ويعملون بالمياومة أو بأعمال موسمية، ويمثلهم في ذلك كثير من العاملين في قطاع الإنشاءات.

وفي العام الماضي صدرت (أسس إصدار تصريح العمل الحر) التي يفترض أن يكون الهدف منها التسهيل على العمالة الوافدة في التنقل من عمل إلى آخر، إلا أنها حملت العامل كلف عالية لنفقات إصدار تصاريح العمل، والإشتراك بالضمان الإجتماعي، كما لم تضمن له مجموعة من الحقوق والحمايات، ومن ذلك حقه في الحصول على شهادة الخدمة، وعلى مكافأة نهاية الخدمة، إضافة إلى حقوقه في السلامة والصحة المهنية.

آثار الجائحة

كانت العمالة المهاجرة من أكثر الفئات التي تضررت نتيجة جائحة كورونا، حيث توقفت أعمالها، واستثنتها أوامر الدفاع وبلاغاتها من معظم الحماية، ولم تحصل على أي دعم من الحكومة أو من صناديق الحماية الاجتماعية عن الأضرار التي أصابها، في وقت لم يكن من الممكن لها مغادرة البلاد لفترة طويلة، كما تعرض العديد من العاملين للإستغناء عن خدماتهم، وبقوا داخل البلاد دون عمل أو اضطروا للسفر دون الحصول على حقوقهم، وفضلوا المغادرة على البقاء دون عمل ودون أجور نتيجة الجائحة وأوامر الدفاع التي لم تستهدف في أي من برامجها دعم هذه العمالة عن الضرر الذي لحق بها.

أشكال الإنتهاكات

تتعرض العمالة المهاجرة وبشكل خاص غير النظامية منها لأشكال متعددة من الإستغلال وغياب الحماية، كالإستغلال من الوسيطاء في العمل (السماسرة)، والذي اعتبره قانون مكافحة الاتجار بالبشر أحد أشكال جرائم الاتجار بالبشر، كما يعاني العديد منهم من عدم التزام أصحاب العمل بإصدار تصاريح العمل وتجديدها وعدم تزويدهم بنسختهم من عقد العمل، وفي حالات أخرى يتم تحميل العامل تكاليف إصدار تصريح العمل

وما يترتب عليه من نفقات أخرى كالشهادة الصحية والإقامة، وقد رصدت حالات عديدة لم يتم فيها شمول العاملين بالضمان الإجتماعي أو تم فيها تحميل العامل كلفة الإشتراكات كاملة.

وتكثر الإنتهاكات المتعلقة بحجز وثائق السفر والوثائق الشخصية الأخرى والحرمان من حرية التنقل، إضافة إلى الإنتهاكات المتعلقة بالإجازات السنوية والمرضية والعطل الأسبوعية وإجبارهم على العمل فيها دون دفع الأجر الإضافي عنها، وعن العمل لساعات عمل إضافية طويلة، كما تم رصد العديد من حالات التعدي والشتم والتحرش وحجز الحريات، كحجز جوازات السفر والأوراق الثبوتية، وتقييد حرياتهم بالخروج من أماكن عملهم، لا سيما عاملات المنازل وحراس البنائيات وبعض العاملين في قطاع الزراعة.

السياسات الحكومية

يعاني سوق العمل من غياب سياسة واضحة فيما يتعلق بالعمالة المهاجرة، فمن جهة يتم استقدام العمالة من الخارج دون وجود ضوابط فعالة للحد من تسربها إلى الأعمال غير المصرح بالعمل فيها، ودون رؤيا واضحة حول الحجم الفعلي لحاجة سوق العمل منهم، ودون ضوابط محكمة للحد من استغلالها سواء من البلد المرسل أو في داخل المملكة، بحيث أصبحت أعداد العمالة المخالفة تفوق ضعفي العمالة المنظمة، ومن جهة أخرى يتم الإعلان عن حملات متكررة للتصويب أو لملاحقة المخالفين منهم وتسفيرهم دون جدوى نظرا لاستحالة النجاح في ملاحقة وتسفير أكثر من نصف مليون عامل مخالف لا تملك الجهات الرسمية أي بيانات واضحة بشأنهم سواء ما يتعلق بأعدادهم الحقيقية أو أماكن تواجدهم أو البيانات الشخصية الخاصة بكل منهم.

لقد أضحي من الضروري العمل على مجموعة من الإصلاحات في المجالات التشريعية والتنظيمية لمعالجة الإختلالات التي يعاني منها سوق العمل في مجال استخدام العمالة المهاجرة، والتي تضمن بشكل خاص شمول جميع العاملين أردنيين وغير أردنيين بكافة أحكام قانون العمل وقانون الضمان الإجتماعي، والإنضمام في سبيل ذلك إلى الاتفاقيات الدولية الخاصة بحماية حقوق العمال المهاجرين ومواءمة التشريعات المحلية معها، وأن تكفل التشريعات والإجراءات حق العامل المهاجر بالانتقال من عمل إلى آخر بشكل طوعي عند انتهاء عقد العمل دون اشتراط موافقة صاحب العمل، وتشديد العقوبات في حالات استغلال

العمال المهاجرين والسمسرة والعمل الجبري وكافة أشكال الإساءة للعاملين، ووضع إجراءات وآليات تسهل عليهم الإبلاغ عما يتعرضوا له من انتهاكات، وتوعيتهم وأصحاب العمل بحقوقهم والتزاماتهم القانونية.

كما ينبغي إعادة النظر في قرارات الحد الأدنى للأجور، بحيث يتم تحديده بشكل يضمن حق العمال المهاجرين بالمساواة مع العمال الأردنيين، وكذلك شمولهم ببرامج الدعم المقدمة من خلال أوامر الدفاع، إضافة إلى تفعيل الرقابة والتفتيش على أماكن عملهم وسكنهم، والتحقق بشكل فعال في الحالات التي يشتبه فيها بانتهاك حقوقهم، وتحسين قدرة مفتشي العمل في ذلك وفي مجال السلامة والصحة المهنية.

لقد ظهر جليا منذ سنوات بأن مشكلة غياب قاعدة بيانات شاملة خاصة بالعمالة المهاجرة تمثل عائقا رئيسيا في التعامل مع قضاياها، سواء من حيث تنظيم عملها أو من حيث توفير الحماية اللازمة لها، وكذلك في مختلف سياسات سوق العمل، ومن الضرورة بمكان العمل على استكمال الجهود التي بذلت في سنوات سابقة لإيجاد قاعدة البيانات هذه وبمشاركة جميع الجهات الرسمية المعنية.

كما أن تعدد الجهات والمؤسسات الرسمية ذات العلاقة بالتعامل مع قضايا العمالة المهاجرة وضعف التنسيق بينها، انعكس على تنظيم استخدامها وساهم في تقليل فرص التقدم في التشريعات والإجراءات الهادفة إلى تعزيز وضمان حقوق هذه الفئة من العاملين وفق معايير العمل الدولية ومعايير حقوق الإنسان، وأدت إلى عدم وضوح الرؤية لحجم العمالة الموجودة في الأردن، وغياب قاعدة بيانات شاملة ومؤشرات تحدد المسار المستقبلي في التعامل مع العمالة المهاجرة في ظل الإجراءات المتعلقة باستقدامها وتنظيم شؤونها، وهو ما يتطلب تطوير آليات استقدام العمال المهاجرين والتنسيق الكامل بين الجهات القائمة على المنافذ الحدودية والمطارات من جهة، والجهات المشرفة على تنظيم سوق العمل من جهة أخرى.