

الشبكة العربية
للبحاث والباحثين الشباب
في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية



منتدى البدائل العربي
Arab Forum For Alternatives



نحو تعزيز الحماية الاجتماعية للعاملات المهاجرات في الأردن

ورقة سياسات

الشبكة العربية للباحثات والباحثين الشباب في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية (YSRN):

تكونت الشبكة في مايو/آيار 2021 في إطار التعاون بين منتدى البدائل العربي للدراسات AFA والصندوق الوطني للديمقراطية NED، وتسعى الشبكة إلى تعزيز المعرفة الخاصة بالاحتياجات المتعلقة بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية في المنطقة العربية، من خلال بناء القدرات المعرفية والعملية لأعضاء الشبكة بتقديم مجموعة من التدريبات والاجتماعات في موضوعات متعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، كما تسعى إلى تخريج جيل جديد من الباحثين الاقتصاديين والسياسيين في المنطقة يمكنهم إنتاج معرفة نقدية (علمية) حول الوضع العام السياسي والاقتصادي والاجتماعي في البلدان العربية. وكأحد أنشطة الشبكة تصدر سلسلة من أوراق السياسات الخاصة بوضع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في المنطقة العربية كل عام.

منتدى البدائل العربي للدراسات (AFA):

مؤسسة بحثية عربية مستقلة، تعمل كمنصة لتفاعل الخبراء والباحثين لإنتاج معرفة وخطاب بديل في المنطقة العربية. عبر فتح مساحات وخلق خطاب وطرح رؤى وسياسات بديلة لمختلف الفاعلين في المجال العام. وذلك للمساهمة في الوصول لمجتمع يعتمد العلم مرجعيةً في المجالات الاجتماعية المختلفة كطريق للعدالة والديمقراطية والتحرر بشقهم السياسي والاقتصادي/ الاجتماعي، يحتفي بالتنوع الثقافي ويقوم على مبدأ المواطنة والمساواة.



الشبكة العربية
للباحثات والباحثين الشباب
في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية



منتدى البدائل العربي
Arab Forum For Alternatives

كل الصور المأخوذة هي من مصادر مفتوحة على الإنترنت

محتوى هذا الإصدار لا يعبر عن رأي منتدى البدائل العربي أو أي من الشركاء



نحو تعزيز الحماية الاجتماعية للعاملات المهاجرات في الأردن

ورقة سياسات

كتابة: هديل القضاة

باحثة رئيسية في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والمجتمع المدني، حاصلة على درجة الماجستير في دراسات المرأة من الجامعة الأردنية عام 2020، ودرجة البكالوريوس في علم الاجتماع من الجامعة الأردنية عام 2015. مختصة في كسب التأييد والمناصرة حول الحركات الاجتماعية والتنمية المستدامة والعمل اللائق وتمكين المرأة والشباب.

مراجعة منهجية

منتدى البدائل العربي للدراسات

مراجعة مضمون

عمر سمير

تدقيق لغوي

أحمد الشبيني

تصميم

محمد علاء

المقدمة

يعد العمال/ات المهاجرين/ات في الأردن جزءًا هامًا من قوة العمل، حيث وصل عدد تصاريح العمل الصادرة عن وزارة العمل عام 2022 إلى (351787)¹، ولا تمثل هذه الأرقام الإحصاءات الفعلية لأعداد المهاجرين/ات في الأردن، لأن الكثيرين منهم يعملون في قطاع العمل غير المنظم (دون إصدار تصاريح عمل)، ما يعني غياب جميع مظاهر الحماية الاجتماعية عن ظروف عملهم، وشروط الصحة والسلامة المهنية، حيث تتعرض العمالة المهاجرة للحوادث والإصابات المهنية أكثر من نظرائهم غير المهاجرين، حسب تقرير صادر عن منظمة الصحة العالمية عام 2022.²

تُسهّم العاملات المهاجرات على وجه الخصوص، في قطاعات عديدة من الاقتصاد الوطني، مثل: الخدمات المنزلية والصناعية والزراعية.

بالرغم من ذلك، تعتبر الحماية الاجتماعية منقوصة على نحو مضاعف لهن ويواجهن تحديات وعراقيل متنوعة تشمل: سوء المعاملة في مكان العمل، ساعات العمل الطويلة، عدم دفع الأجور، التوقيف الإداري، الحرمان من الاشتراك في نظام الضمان الاجتماعي، غياب معايير الصحة والسلامة المهنية، إلى جانب العمل الجبري حيث حصل الأردن على المرتبة 148 من أصل 167 دولة عالميًا والمرتبة الرابعة عربيًا في مؤشر العبودية العالمي لعام 2023.³

العامل/ة المهاجر/ة هو الشخص الذي سيزاول أو يزاول أو ما برح يزاول نشاطًا مقابل أجر في دولة ليس من رعاياها.⁴

فالحماية الاجتماعية أداة لتحقيق العدالة للجميع بغض النظر عن الجنسية، أو أي عوامل أخرى مرتبطة بالجنس أو الدين، أو العرق، من خلال توفير الخدمات الأساسية التي من شأنها تحقيق الحياة الكريمة بعيدًا عن الفقر والاستغلال.⁵

يستوجب ذلك على الحكومات، تطوير سياسات حماية اجتماعية متكاملة وشاملة لجميع الأفراد على أرض الدولة بصفاتهم أعضاء في المجتمع.⁶

إن إهمال حقوق العاملات المهاجرات يؤدي إلى تفاقم مظاهر عدم توفير العمل اللائق واتساع رقعة الانتهاكات لتصل إلى قطاعات أخرى، ما يؤثر بشكل سلبي في النمو الاقتصادي واندفاع عجلة الاقتصاد الوطني إلى الأمام في ظل غياب الحميات الاجتماعية اللازمة.

وقد يقود ذلك إلى انسحاب العمال/ات المهاجرين/ات من سوق العمل، ما يؤدي إلى اختلالات جسيمة في هيكل حجم العمال في القطاعات الاقتصادية، لا سيما التي تعتمد على نحو أساسي على مهارات العمال/ات المهاجرين/ات.

كما أن من مصلحة الحكومة الأردنية، ضمان الحميات الاجتماعية العادلة للعمال/ات المهاجرين/ات، لوضع الأردن على المؤشرات الإيجابية ذات الصلة بالحق في العمل والعمل اللائق والخروج من مؤشر العبودية.

في هذا السياق، تأتي ورقة السياسات هذه بهدف إلقاء نظرة فاحصة، على التحديات والمشكلات التي تواجه العاملات المهاجرات وتعيق وصولهن إلى الحميات الاجتماعية المختلفة، واقتراح سياسات وإستراتيجيات وآليات فعّالة تهدف إلى تعزيز حقوقهن وتحسين ظروفهن الاقتصادية والاجتماعية.

الإطار المعياري الدولي:

اتفق المجتمع الدولي على أن الحماية الاجتماعية هي مجموعة من السياسات والبرامج المصممة للحد من الفقر والوقاية منه، بحيث تشمل: مزايا الأطفال والأسر والأمومة، والبطالة وإصابات العمل، والمرض والشيخوخة والعجز، وحماية الناجين، والحماية الصحية⁷، وقد تم تطوير اتفاقية دولية تحدد المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي⁸، إلا أن الأردن اعتمد أربعة أجزاء فقط من الاتفاقية، من أصل عشرة أجزاء، وبما

إن الاتفاقيات الدولية تعتبر البوصلة التي تسترشد بها الدول لتطوير سياساتها بما يتفق مع الممارسات العالمية الفضلى، فإن ذلك يعتبر خطوة تراجعية تعرقل الجهود والإنجازات التي تقوم بها مؤسسة الضمان الاجتماعي في سياق توسيع مظلة التأمينات في السنوات الأخيرة.

وبالرغم من مصادقة الأردن على عدد من اتفاقيات منظمة العمل الدولية المعنية بحماية حقوق العمال/ات المهاجرين/ات، مثل: اتفاقية العمل الجبري⁹ واتفاقية الحرية النقابية¹⁰ واتفاقية التمييز في الاستخدام والمهنة¹¹، فإنه في المقابل لم يصادق على اتفاقيات هامة، مثل: اتفاقية العمال المهاجرين¹²، واتفاقية وكالات الاستخدام¹³، إلى جانب اتفاقية الأمم المتحدة لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم¹⁴.

من الضروري الإشارة إلى أن تسمية المعاهدات والاتفاقيات تأتي من فكرة «العهد» الذي تقطعه الدول طواعية دون إجبار لإيمانها ببنود الاتفاقيات، لهذا السبب جعل المشرع الأردني الاتفاقيات والمعاهدات الدولية تسمو على القوانين الأردنية¹⁵، ووضع ضوابط لضمان أن لا يتم إصدار قانون يتعارض مع ما تنص عليها معاهدة تم المصادقة عليها¹⁶.

وحتى في حال عدم مصادقة الأردن على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية المعنية بالعمال/ات المهاجرين/ات، فهو متعهد بتطبيق نصوص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تأكيداً منه على أهمية العمل بحقوق الإنسان، التي تشمل ضمانات عدم التمييز المبني على الجنسية.

الإطار القانوني والسياساتي المحلي للمشكلة:

تعكس جهود وزارة العمل الأردنية نحو تسهيلات الحصول على تصاريح العمل لغير الأردنيين في السنوات الأخيرة - إيمانها بأهمية الإنتاج الذي تقدمه العمالة غير الأردنية في سياق تعزيز التنمية الاقتصادية على المستوى الوطني، ولا يمكن إنكار أهمية مساعي المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، في توسيع إشراك العاملين في نظام الضمان الاجتماعي، لا سيما العاملون في قطاع العمل غير المنظم الذي تشكل العمالة المهاجرة النسبة الأكبر من المشتغلين فيه، إلا أنه لا تزال هناك فجوات على مستوى القوانين والسياسات، تعيق تحقيق ضمانات الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين بوجه عام، والعاملات المهاجرات بوجه خاص:

- تحرم القرارات الصادرة بموجب قانون العمل الأردني 17 المهاجرين/ات من شمولهم في قرارات الحد الأدنى للأجور.
- يستثني قانون العمل الأردني 18 عمال المنازل والزراعة من أحكامه، ويربط تنظيم عملهم بنظام عمال الزراعة ونظام عمال المنازل، في حين تشكل العاملات المهاجرات الفئة الأكبر في هذه القطاعات.
- لم يلزم نظام العاملين في المنازل، صاحب العمل بتوفير معايير السلامة والصحة المهنية، ولم يُشر إلى شمولهم بنظام الضمان الاجتماعي. 19
- تم تقييد التفتيش على سكن العمال المنزليين باشتراط وجود شكوى عمالية بحق صاحب المنزل أو موافقته أو الحصول على إذن خاص من الجهات القضائية، على الرغم من أن عاملات المنازل المهاجرات في هذا القطاع يتعرضن لانتهاكات جسيمة.
- لا تزال العاملات المهاجرات يتعرضن لأشكال عدة من العمل الجبري، مثل: حجز وثائقهن، لإجبارهن على عدم العودة إلى بلادهن، أو الهروب من مكان العمل. إلى جانب تعرضهن لظروف عمل قاسية، وتقييد حرية التنقل والتواصل، وإجبارهن على العمل في عدة أماكن لمعارف الأسرة، وتعرضهن في بعض الحالات لاتهامات كيدية، مثل: السرقة، التي قد تؤدي إلى احتجازهن الإداري لمدد طويلة غير محددة.

- تصف منظمة العمل الدولية تبعات نظام كفالة العمال/ات المهاجرين/ات بأنه حالة عمل شبه جبرية، حيث لا يمكن للعامل/ة التغيب عن العمل دون أن يتم إبلاغ السلطات الأردنية بذلك 20. ويؤدي عدم إمكانية تغيير صاحب العمل خلال فترة تصريح العمل الخاص بالعمالة غير الأردنية إلا بموافقة كل من صاحب العمل السابق وصاحب العمل الجديد 21 إلى إجبار العاملين على تجديد رخصة العمل، خوفاً من أن يخضع العامل/ة لمخالفة قانونية تقود إلى ترحيله.
- استثنى قانون الضمان الاجتماعي من الشمول بأحكامه العمال الذين يعملون أقل من 16 يوماً في الشهر الواحد 22، ما ترك المجال مفتوحاً أمام تهرب أصحاب الأعمال من خلال استخدام العمال لمدة أقل من المنصوص عليها، وتظهر التجربة أن العمال/ات المهاجرين/ات أكثر من يتم استغلالهم في هذا السياق نتيجة حاجتهم إلى العمل. ولا يعتبر الاشتراك الاختياري الذي استحدثته مؤسسة الضمان الاجتماعي مناسباً للعاملات المهاجرات، بسبب ارتفاع كلفة نسبة الاقتطاعات، بما لا يتناسب مع الأوضاع الاقتصادية الصعبة التي دفعتهن إلى ترك أسرهن في بلدانهم الأصلية، والهجرة للعمل.

السياسات البديلة:

- اتخاذ خطوات تشريعية إيجابية تجاه حقوق العاملات المهاجرات، وذلك من خلال المصادقة على اتفاقيات منظمة العمل الدولية المعنية بحقوق العمال المهاجرين، مراجعة قانون العمل الأردني وتعليماته وقانون الضمان الاجتماعي بحيث ينسجم مع حقوق العمال/ات المهاجرين/ات. إلى جانب إدماج العمالة المهاجرة في إستراتيجيات الحماية الاجتماعية الوطنية.
- إتاحة آليات بديلة إيجابية تجاه تعزيز حقوق العاملات المهاجرات، وذلك من خلال: خيار أقل كلفة للاشتراك في الضمان الاجتماعي للعاملات المهاجرات، المزيد من آليات التفتيش الفعالة للرقابة على عدم استغلال العاملات المهاجرات، إلى جانب تطوير آليات تشجيعية لزيادة انخراط أصحاب العمل في شمول العاملات المهاجرات في نظام الضمان الاجتماعي.

الخاتمة

إن اتباع السياسات والإستراتيجيات والآليات البديلة يمثل خطوة تقدمية تجاه تحقيق الامتثال لمعايير الحماية الاجتماعية الدولية بشأن العاملات المهاجرات، ما يجعل الأردن في المراتب الأولى في المؤشرات الدولية ذات الصلة.

إلى جانب أن تحسين ظروف العمل يقود إلى زيادة الإنتاجية، وزيادة الدخل القومي للأفراد، والوصول إلى حالة الرفاه الاجتماعي التي تسعى جميع دول العالم إلى تحقيقها والمرتبطة بنحو مباشر بتطوير نظام ضمان اجتماعي يتلاءم مع الممارسات العالمية الفضلى في هذا السياق.

كما أن شمول العاملات المهاجرات في إستراتيجيات الحماية الاجتماعية الوطنية، يعزز الاستقرار الاجتماعي والتمكين الاقتصادي للنساء، ويقود إلى تشجيع الدول على المستوى الإقليمي والعالمي إلى اتباع نفس المسار.

المراجع

1. mol.gov.jo/Default/Ar
2. WHO (2022) world report on the health of refugees and migrants
3. The Global Slavery Index 2023
4. [International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families | OHCHR](https://www.ohchr.org/en/instruments-treaties)
5. <https://www.albankaldawli.org/ar/topic/socialprotectionandjobs/overview>
6. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المادة (22)، 1948.
7. تقرير الحماية الاجتماعية العالمي 2019-2017: الحماية الاجتماعية الشاملة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، جنيف 2017 <https://www.ppc.gov.qa/ar/reportsstudies/internationalstudies/Pages/Report-8.aspx>
8. اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي رقم (102)، 1952.
9. اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن العمل الجبري رقم (29)، 1930.
10. اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن الحرية النقابية رقم (87)، 1948.
11. اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن التمييز في الاستخدام والمهنة رقم (111)، 1958.
12. اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن العمال المهاجرين رقم (97)، 1949.
13. اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن وكالات الاستخدام رقم (181)، 1997.
14. اتفاقية الأمم المتحدة لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، 1990.
15. محكمة التمييز، القرار رقم 3965/2003.
16. المحكمة الدستورية، القرار التفسيري رقم 1/2020.
17. قانون العمل الأردني رقم (8) لسنة 1998 وتعديلاته.
18. المرجع السابق.
19. نظام العاملين في المنازل وطهاثها وبستانييها ومن في حكمهم رقم (90) لسنة 2009، المادة (4).
20. تعليمات شروط وإجراءات استخدام واستقدام العمال غير الأردنيين لسنة 2012، المادة (11) الفقرة (ج).
21. تعليمات شروط وإجراءات استخدام واستقدام العمال غير الأردنيين لسنة 2012، المادة (12) الفقرة (ب).
22. قانون الضمان الاجتماعي، رقم (24) لسنة 2019، المادة (4) الفقرة (ب).