

نحو بناء نهج قائم على حقوق الانسان بديل لنظام الكفالة للعمالة المنزلية في الاردن

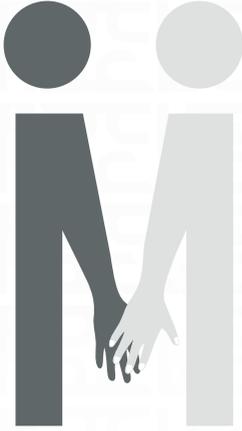
ورقة سياسات

عدالة

مركز عدالة لدراسات حقوق الانسان
Adaleh Center for Human Rights Studies

HEINRICH BÖLL STIFTUNG

فلسطين والأردن



المحتوى

03

المقدمة

05

مشكلة الورقة

06

الهدف من الورقة والأسئلة البحثية

07

منهجية إعداد الورقة

08

الحق في العمل في الصكوك الدولية والتشريعات المحلية

11

الحق في العمل في الإطار التشريعي الأردني

16

القيود التي تواجه عاملات المنازل

21

طبيعة النظام المطبق في الأردن

22

نهج قائم على حقوق الإنسان

26

الجهود المبذولة لإصلاح نظام الكفالة

28

استخدام الصكوك الدولية لتحسين حقوق العمال في الأردن

29

التوصيات

33

الملاحق

” تم اصدار هذه الوثيقة بدعم من مؤسسة هينرش بل - فلسطين والاردن
إن محتويات هذه الوثيقة هي من مسؤولية مركز عدالة ، وبالتالي لا تعكس بالضرورة
وجهة نظر مؤسسة هينرش بل.“

مقدمة

يعتمد الأردن منذ سنوات طويلة على استقدام العاملات من جنسيات متعددة، حيث تتميز هذه العمالة بكونها شابة، وذات مستوى تعليمي منخفض، وغالبًا ما تكون هذه الفئة غير مدربة أو مؤهلة كما ينبغي، مما يحد من فرصهم في الحصول على وظائف أفضل، وتتركز أعمالهم بشكل رئيسي في قطاعات الزراعة والإنشاءات، بالإضافة إلى العمالة المنزلية.

تُعتبر هذه الخصائص العامة ميزة تنافسية لهم مقارنة بالعمالة المحلية، إذ أن أنماط حياتهم واستهلاكهم متواضعة نسبياً، كما أنهم يمتلكون قدرة على التكيف مع ظروف العمل الصعبة ومستويات الأجور المتدنية. ومع ذلك، فإن هذه الظروف تجعلهم أكثر عرضة للاستغلال، مما يبرز الحاجة الملحة إلى تبني نهج قائم على حقوق الإنسان لحمايتهم وتعزيز حقوقهم في مكان العمل.

تتطلب إجراءات دخول العاملة إلى الأردن اتباع مجموعة من الخطوات التي تم تطبيقها لسنوات، وذلك وفقاً لنظام تنظيم المكاتب العاملة في استقدام غير الأردنيين العاملين في المنازل. على سبيل المثال، يُشترط وجود صاحب العمل للحصول على موافقة دخول العاملة إلى الأراضي الأردنية. بموجب هذا النظام، يتعين على كل عاملة وافدة ترغب في العمل في الأردن التعاقد مع صاحب عمل محدد، مما يحظر عليها الانتقال أو العمل إلا لدى صاحب العمل الذي استقدمها. وقد أدى هذا الأمر إلى تعرض العديد من عاملات المنازل للاستغلال من قبل أصحاب العمل، حيث يتم حجز جوازات سفرهن، وعدم دفع أجورهن، وإجبارهن على العمل لساعات طويلة أو العمل لدى الغير، بالإضافة إلى الابتزاز المالي مقابل تجديد تصاريح العمل والإقامة.

إن منع التعاملات من الانتقال إلى عمل آخر دون موافقة خطية من صاحب العمل ساهم في انتشار ظاهرة ترك العمل (الهروب) ومغادرة مكان العمل بصورة غير نظامية، مما زاد من الفوضى في سوق العمل وكرّس مفهوم نظام الكفالة، كما أسهمت عدة عوامل أخرى في زيادة أعداد العمال والعاملات غير الموثقين، منها:

- تأخر تجديد التصاريح: عدم مبادرة العديد من أصحاب العمل بتجديد تصريح العمل وإذن الإقامة للعاملة في الوقت المحدد، رغم أن تجديد التصريح هو التزام قانوني على صاحب العمل.
- الدخول بتأشيرات غير صحيحة: لجوء بعض التعاملات لدخول البلاد بتأشيرات (سياحية أو علاجية) والانخراط في سوق العمل دون الحصول على تصريح عمل.
- إجراءات نقل عقد العمل: عدم اتباع الإجراءات الإدارية الصحيحة لنقل عقد العمل، مما يجعل صاحب العمل الجديد غير ملزم بتجديد تصاريح إقامة وعمل العاملة.
- العمل غير القانوني: عمل العاملة لدى صاحب عمل غير مدرج على تأشيرة الدخول يُعتبر مخالفة لقانون العمل.
- صعوبة التجديد: عدم قدرة العاملة على تجديد تصاريح العمل والإقامة بسبب تخلف صاحب العمل عن تجديدها يؤثر على قدرتها على مغادرة البلاد بسبب مخالفتها لقانوني العمل والإقامة للأجانب.

لقد أسهمت هذه الأسباب مجتمعة في تكريس نظام الكفالة بشكل فعلي وزيادة عدد العمال غير المسجلين أو الموثقين، مما أدى إلى إرباك سوق العمل، وقد دفعت هذه الظروف العديد من المؤسسات والباحثين إلى حث السلطات الأردنية على تنظيم سوق العمل والحد من الفوضى، ووضع سياسات واضحة تشجع العمال غير الموثقين أو المسجلين على تصويب أوضاعهم القانونية.

تشير بيانات وزارة العمل إلى أن عدد العمال غير الأردنيين الحاصلين على تصريح عمل شهد تقلبات ملحوظة في السنوات الأخيرة. ففي عام 2018، ارتفع العدد تدريجيًا ليصل إلى 352,350 عاملاً، ولكنه انخفض بشكل كبير إلى 221,833 عاملاً في عام 2020 قبل أن يرتفع مجددًا إلى 333,283 عاملاً في عام 2021.

كما أظهرت الإحصائيات الرسمية، وفقاً لتحقيق استقصائي عبر وسائل الإعلام، أن عدد عاملات المنازل المتقدمين للعمل في الأردن من جنسيات مثل إثيوبيا والفلبين وإندونيسيا وبنغلاديش وسريلانكا وغانا وكينيا بلغ 17,648 عاملة في عام 2017 و16,152 عاملة في عام 2018 و17,724 عاملة في عام 2019 و6,735 عاملة في عام 2020 و23,961 عاملة في عام 2021 و18,344 عاملة في عام 2022، ليصل المجموع الإجمالي إلى 100,564 عاملة.

مشكلة الورقة

تؤدي القيود المفروضة على حرية التعاقد والانتقال من رب عمل إلى آخر، والتي ينص عليها الإطار القانوني الناظم لعملية استقدام وعمل عاملات المنازل في الأردن، إلى زيادة استغلال عاملات المنازل وتعرضهن لانتهاك حقوقهن بشكل واسع من قبل أرباب العمل وسلطات إنفاذ القانون، مما يجعله غير متوافق مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان. تهدف هذه الورقة إلى تحليل التأثير القانوني لهذه القيود على حقوق عاملات المنازل، و اقتراح تعديلات تشريعية وإجراءات مؤسسية، و اقتراح نظام بديل قائم على نهج حقوق الإنسان يسمح لهن بتغيير أرباب العمل بحرية والوصول إلى العدالة في حال تعرضهن للانتهاكات.

وتتلخص النقاط الأساسية للمشكلة بالتالي:

- استغلال العمالة: يعاني العديد من العمال من استغلال أصحاب العمل، بما في ذلك حجز جوازات السفر، وعدم دفع الأجور، وإجبارهم على العمل لساعات طويلة دون تعويض مناسب.

- عدم القدرة على الانتقال: يفرض نظام الكفالة قيودًا صارمة على انتقال العمال بين أصحاب العمل، مما يؤدي إلى تفشي ظاهرة "الهروب" أو ترك العمل بصورة غير نظامية.
- الافتقار إلى الحماية القانونية: يعاني الكثير من العمال من عدم وجود آليات فعالة لحماية حقوقهم القانونية، مما يجعلهم عرضة للاستغلال وعدم القدرة على المطالبة بحقوقهم.
- زيادة العمالة غير الموثقة: ساهم النظام الحالي في زيادة عدد العمال غير الموثقين، مما يعرضهم لمزيد من المخاطر ويعقد تنظيم سوق العمل.
- تأثيرات اجتماعية واقتصادية: تؤثر هذه الظروف على المجتمع الأردني ككل، حيث تساهم في تفشي الفوضى في سوق العمل وتؤثر سلبًا على الاقتصاد الوطني.

الهدف من الورقة

تهدف هذه الورقة إلى تحليل نظام الكفالة الحالي وتقديم بدائل قائمة على حقوق الإنسان تضمن حماية حقوق العمالة المنزلية وتعزيز ظروف عملهم. كما تسعى الورقة إلى تقديم توصيات عملية للسلطات الأردنية والمجتمع المدني لتطوير سياسات أكثر عدلاً وفعالية.

الأسئلة البحثية

- ما هي العوامل التي تسهم في استغلال العمالة المنزلية في الأردن؟
- كيف يؤثر نظام الكفالة على حقوق العمال وظروف عملهم؟
- ما هي البدائل الممكنة لنظام الكفالة التي يمكن أن تعزز حقوق الإنسان للعمالة المنزلية؟
- كيف يمكن للسلطات الأردنية والمجتمع المدني التعاون لتحسين أوضاع العمالة المنزلية؟

منهجية إعداد الورقة

استنادًا إلى مراجعة شاملة للتشريعات الدولية والوطنية، بالإضافة إلى التقارير والدراسات ذات الصلة، قامت هذه الورقة بتجميع وتحليل المعلومات المتعلقة بنظام الكفالة في الأردن، وتم مراجعة الإحصائيات والدراسات السابقة التي تناولت هذا النظام، مما ساعد في فهم السياق القانوني والاجتماعي الذي يحيط بالعمالة المنزلية، وذلك على النحو التالي:

- جمع البيانات: اعتمدت الورقة على جمع البيانات من خلال وحدة المساعدة القانونية وجلسات رفع الوعي والتدريب لعاملات المنازل في مركز عدالة. حيث تم إجراء مقابلات مع 60 عاملة منزل حول تجاربهن وما تعرضن له من انتهاكات في ظل النظام الحالي، وتمت المقابلات بلغات العاملات الأصلية، بمساعدة مترجمين فوريين، مما ساهم في ضمان دقة التعبير عن تجاربهن ومخاوفهن، كما أُجريت مقابلات إضافية باللغتين الإنجليزية والعربية لتوسيع نطاق الفهم حول الموضوع.

- تحليل النتائج: تم تحليل المعلومات المستخلصة من المقابلات والإحصائيات بشكل دقيق، حيث تم تصنيف الانتهاكات التي تعرضت لها العاملات إلى فئات متعددة مثل الاستغلال المالي، ظروف العمل غير الإنسانية، والقيود المفروضة على حرية الحركة. هذا التحليل ساعد في تسليط الضوء على الأبعاد المختلفة لمشكلة نظام الكفالة وتأثيره على حقوق الإنسان.

- التفاعل مع المعنيين: بالإضافة إلى جمع البيانات، تم تنظيم جلسات حوار مع أصحاب المصلحة المعنيين، بما في ذلك ممثلين عن الحكومة ومنظمات المجتمع المدني والنقابات العمالية. هذه الجلسات كانت تهدف إلى تبادل الآراء حول التحديات والفرص المتاحة لإصلاح نظام الكفالة.

- صياغة التوصيات: بناءً على نتائج التحليل والمناقشات، تم تطوير مجموعة من التوصيات العملية التي تهدف إلى تعزيز حقوق العمالة المنزلية وتحسين ظروف عملهم، وتشمل هذه التوصيات اقتراحات لإعادة هيكلة نظام الكفالة ليكون أكثر إنسانية وملاءمة لحقوق العمال.

ورقة سياسات

القسم الأول:

الحق في العمل في الصكوك الدولية والتشريعات المحلية

أولاً: الصكوك الدولية التي تحمي الحق في العمل

توجد عدة صكوك دولية تحمي الحق في العمل وتشكل إطاراً قانونياً دولياً يهدف إلى حماية حقوق العمال وتعزيز العدالة الاجتماعية، مما يسهم في تحسين ظروف العمل وتعزيز الكرامة الإنسانية للعمال، وتالياً أهم وأبرز هذه الصكوك:

(1) العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية:

النص	المادة
<p>1. تعترف الدول الأطراف في هذا العهد بالحق في العمل، الذي يشمل لكل شخص حق في أن تتاح له إمكانية كسب رزقه بعمل يختاره ويقبله بحرية، وتقوم الدولة بإتخاذ تدابير مناسبة لصون هذا الحق.</p> <p>2. يجب أن تشمل التدابير التي تتخذها كل من الدول الأطراف في هذا العهد لتأمين الممارسة الكاملة لهذا الحق توفير برامج التوجيه والتدريب التقنيين والمهنيين، والأخذ في هذا المجال بسياسات وتقنيات من شأنها تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية مطردة وعمالة كاملة ومنتجة في ظل شروط تضمن للفرد الحريات السياسية والاقتصادية الأساسية.</p>	المادة 6
<p>1. تعترف الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل شخص في التمتع بشروط عمل عادلة ومواتية تكفل على الخصوص:</p> <p>(أ) مكافأة توفر لجميع العمال كحد أدنى: أجراً منصفاً، ومكافأة متساوية لدى تساوي قيمة العمل دون أي تمييز، على أن يُضمن للمرأة خصوصاً تمتعها بشروط عمل لا تكون أدنى من تلك التي يتمتع بها الرجل،</p>	المادة 7

النص	المادة
<p>وتفاضيلها أجراً يساوي أجر الرجل لدى تساوي العمل، وعيشاً كريماً لهم ولأسرهم طبقاً لأحكام هذا العهد.</p> <p>(ب) ظروف عمل تكفل السلامة والصحة.</p> <p>(ج) تساوي الجميع في فرص الترقية، داخل عملهم، إلى مرتبة أعلى ملائمة، دون إخضاع ذلك إلا لاعتباري الأقدمية والكفاءة.</p> <p>(د) الاستراحة وأوقات الفراغ، والتحديد المعقول لساعات العمل، والإجازات الدورية المدفوعة الأجر، وكذلك المكافأة عن أيام العطل الرسمية.</p>	
<p>1. تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد بكفالة ما يلي:</p> <p>(أ) حق كل شخص في تكوين النقابات بالاشتراك مع آخرين وفي الانضمام إلى النقابة التي يختارها، دونما قيد سوى قواعد المنظمة المعنية، على قصد تعزيز مصالحه الاقتصادية والاجتماعية وحمائتها. ولا يجوز إخضاع ممارسة هذا الحق لأية قيود غير تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو النظام العام أو لحماية حقوق الآخرين وحرياتهم،</p> <p>(ب) حق النقابات في إنشاء اتحادات أو تحاديات حلافية قومية، وحق هذه الاتحادات في تكوين منظمات نقابية دولية أو الانضمام إليها،</p> <p>(ج) حق النقابات في ممارسة نشاطها بحرية، دونما قيود غير تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو النظام العام أو لحماية حقوق الآخرين وحرياتهم.</p> <p>(د) حق الإضراب، شريطة ممارسته وفقاً لقوانين البلد المعنى.</p> <p>2. لا تحول هذه المادة دون إخضاع أفراد القوات المسلحة أو رجال الشرطة أو موظفي الإدارات الحكومية لقبود قانونية على ممارستهم لهذه الحقوق.</p> <p>3. ليس في هذه المادة أي حكم يميز للدول الأطراف في اتفاقية منظمة العمل الدولية المعقودة 1948 بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي اتخاذ تدابير تشريعية من شأنها، أو تطبيق القانون بطريقة من شأنها، أن تخل بالضمانات المنصوص عليها في تلك الاتفاقية.</p>	المادة 8

(2) الاتفاقية رقم 87 لمنظمة العمل الدولية (1948) بشأن حرية التنظيم النقابي وحماية حق التنظيم:

تضمن هذه الاتفاقية حق العمال في تشكيل النقابات والانضمام إليها، مما يعزز قدرتهم على الدفاع عن حقوقهم في مكان العمل، حيث تعتبر النقابات أدوات أساسية لمفاوضة شروط العمل وتحسين الأجور وظروف العمل، وتلعب دورًا حيويًا في حماية حقوق العمال.

(3) الاتفاقية رقم 98 لمنظمة العمل الدولية (1949) بشأن حق التنظيم والمفاوضة الجماعية:

تركز هذه الاتفاقية على حماية حقوق العمال في التفاوض الجماعي مع أصحاب العمل، مما يساعد في تحسين شروط العمل، كما تساهم الاتفاقية في تعزيز الحوار الاجتماعي بين العمال وأرباب العمل، مما يؤدي إلى تحسين العلاقات الصناعية وتقليل النزاعات.

(4) الاتفاقية رقم 189 بشأن العمل اللائق للعمال المنزليين (2011):

تهدف هذه الاتفاقية إلى تحسين ظروف عمل العمال المنزليين، وتضمن حقوقهم الأساسية مثل الأجر العادل وظروف العمل اللائقة، كما تعترف هذه الاتفاقية بأن العمال المنزليين يستحقون نفس الحقوق مثل أي عامل آخر، مما يساهم في تعزيز العدالة الاجتماعية ويحد من الاستغلال.

(5) الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (1990):

توفر هذه الاتفاقية مجموعة من المعايير لحماية حقوق العمال المهاجرين، بما في ذلك الحق في العمل والحق في الاستقالة دون خوف من الانتقام أو العقوبات، كما تعكس الاتفاقية التزام المجتمع الدولي بحماية حقوق الفئات الأكثر ضعفًا، مثل العمال المهاجرين، وتعزز من قدرتهم على التمتع بحقوقهم الإنسانية.

(6) الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (1948):

تنص المادة 23 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على حق كل شخص في العمل، وفي اختيار عمله، وفي شروط عمل عادلة ومرضية.

7) اتفاقيات أخرى ذات صلة

- اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (1979): تهدف إلى القضاء على التمييز ضد المرأة في جميع جوانب الحياة، بما في ذلك الحق في العمل.
- اتفاقية حقوق الطفل (1989): تحظر عمل الأطفال وتؤكد على حق الأطفال في التعليم والحماية من الاستغلال.
- بروتوكول منظمة العمل الدولية بشأن العمل القسري (2014): يهدف إلى تعزيز الجهود الدولية للقضاء على العمل القسري بجميع أشكاله.

ثانياً: الحق في العمل في الإطار التشريعي الأردني.1) النصوص القانونية المتعلقة بالحق في العمل في التشريع الأردني:

نصت المادة (12) من قانون العمل فيما يتعلق باستخدام العمال غير الأردنيين على أنه: أ- لا يجوز استقدام أو استخدام أي عامل غير أردني إلا بموافقة الوزير أو من يفوضه شريطة أن يتطلب العمل خبرة وكفاءة غير متوافرة لدى العمال الأردنيين أو كان العدد المتوافر منهم لا يفي بالحاجة. ويصدر الوزير التعليمات اللازمة لهذه الغاية على أن تتضمن المهن التي يُحظر على العمال غير الأردنيين العمل بها والنسب المسموح باستخدامها لدى اصحاب العمل والضمانات الواجب عليهم تقديمها.

ب- يجب أن يحصل العامل غير الأردني على تصريح عمل من الوزير أو من يفوضه قبل استقدامه أو استخدامه وتكون مدته سنة أو جزءاً من السنة ما لم يقرر الوزير أن تكون مدته سنتين لقطاعات أو أنشطة يُحددها بقرار يُصدره لهذه الغاية، وتُحسب مدة التصريح عند التجديد من تاريخ انتهاء مدة آخر تصريح عمل حصل عليه العامل.

ج- 1. تستوفي الوزارة رسماً مقابل تصريح العمل الذي تصدره لكل عامل غير أردني أو تجددته بما في ذلك العمال الخاضعون لأحكام الفقرة (ب) من المادة (3) من هذا القانون ويعتبر هذا الرسم ايراداً للخزينة.

2. تستوفي الوزارة مبلغاً عن كل تصريح عمل تصدره أو تجددده وفقاً لأحكام البند (1) من هذه الفقرة يُخصص لهيئة تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية المنشأة وفقاً لأحكام قانون تنمية وتطوير المهارات المهنية والتقنية، على أن يخصص ما نسبته (7%) من هذه المبالغ لرفع كفاءة وقدرات الوزارة والعاملين فيها وتحفيزهم ويتم صرفها وفقاً للتشريعات ذات العلاقة.

د- يحدد بموجب نظام خاص:

1. مقدار الرسوم والمبالغ المشار إليها في الفقرة (ج) من هذه المادة.
2. أنواع تصاريح العمل التي تصدرها الوزارة والأحكام الخاصة بها.
3. الغرامات التي تفرض على العمال وأصحاب العمل المخالفين لأحكام الفقرة (ج) من هذه المادة.

هـ-1. يعاقب صاحب العمل وكل من يستخدم أو يتوسط باستخدام عامل غير أردني بصورة تخالف أحكام هذا القانون بغرامة لا تقل عن مئتي رسوم ومبالغ تصريح العمل للقطاع الذي ضبط فيه العامل وتصبح الغرامة أربعة أمثال رسوم ومبالغ تصريح العمل للقطاع الذي ضبط فيه العامل في حال التكرار.

هـ-2. يعاقب بالعقوبة المنصوص عليها في البند (1) من هذه الفقرة صاحب العمل الذي صدر تصريح العمل باسمه ولم يتم إبلاغ الوزارة عن ترك العامل العمل لديه قبل ضبطه يعمل لدى صاحب عمل آخر.

هـ-3. تجمع العقوبات المحكوم بها إذا تعددت المخالفات.

و- 1. يعفى أبناء الأردنيات المتزوجات من غير الأردنيين المقيمون في المملكة من الحصول على تصاريح العمل المنصوص عليها في الفقرتين (أ) و(ب) من هذه المادة.

و- 2. لمجلس الوزراء إصدار الأنظمة اللازمة لتنظيم عمل غير الأردنيين المقيمين في المملكة.

ز- للوزير أو من يفوضه بناء على توصية من وزارة التنمية الاجتماعية أن يُعفي شديد الإعاقة أو ولي أمره أو وصيه من دفع الرسوم والمبالغ المُشار إليها في الفقرة (ج) من هذه المادة عن عامل غير أردني واحد إذا كان ذو الإعاقة بحاجة ماسة الى المساعدة من الغير القيام بأعباء حياته اليومية وكان مستوى دخله أو دخل ولي أمره أو وصيه يستلزم هذا الإعفاء شريطة أن تقتصر مهام العامل غير الأردني على تقديم العون للشخص ذي الإعاقة وأن تحدد شروط تلك التوصية، واجراءات اصدارها بموجب تعليمات يُصدرها وزير التنمية الاجتماعية لهذه الغاية.

ح- تعتبر مخالفة لأحكام هذا القانون استخدام العامل غير الأردني في أي من الحالات

التالية:

1. استخدامه دون الحصول على تصريح عمل أو بتصريح عمل منتهي المدة بما تزيد على تسعين يوماً.
 2. استخدامه لدى صاحب عمل غير المُصرح له بالعمل لديه ما لم يكن حاصلًا على اذن بذلك من الجهة المختصة في الوزارة.
 3. استخدامه في مهنة غير المهنة المصريح له العمل بها:
- ا. يصدر الوزير قراراً بتسفير العامل غير الأردني إلى خارج المملكة في أي من الحالات التالية:
 - 1) مخالفة العامل لأحكام هذه المادة بما في ذلك العامل الذي ثبت للوزارة تركه العمل لدى صاحب العمل. 2) من يعمل دون الحصول على ترخيص أو تصريح وفقاً للتشريعات النافذة.
 - ii. يتم تنفيذ قرار التسفير من قبل السلطات المختصة على نفقة المخالف الذي تم ضبط العامل لديه، ولا يجوز إعادة استقدام أو استخدام العامل غير الأردني الذي يتم تسفيره قبل مضي خمس سنوات على الأقل من تاريخ تنفيذ قرار التسفير.
 - iii. اذا لم يقم المُخالف بدفع نفقات السفر المنصوص عليها في البند (2) من هذه الفقرة فيتم تحصيلها منه وفقاً لأحكام قانون تحصيل الأموال العامة.

فيما نصت المادة (34) من قانون الإقامة وشؤون الأجانب على :

1. كل اجنبي دخل المملكة بطريقة مشروعة ولم يحصل على اقامة مؤقتة أو تجاوز مدة تلك الإقامة الممنوحة له، أو لمن تقدم بطلب تجديد اذن اقامته السنوي خلال مدة شهر من تاريخ انتهائها يغرم بمبلغ قدره خمسة وأربعون ديناراً عن كل شهر من أشهر التجاوز أو الجزء من الشهر بواقع دينار ونصف الدينار عن كل يوم من ذلك الجزء).
2. للوزير بتنسيب من أمين عام الوزارة الاعفاء من هذه الغرامات إذا لم تتجاوز مائتين وخمسين ديناراً أما إذا تجاوزت هذا المبلغ فيتم الإعفاء بقرار من رئيس الوزراء بناء على تنسيب الوزير).

كما نصت المادة (8) من نظام تنظيم المكاتب العاملة في استقدام غير الأردنيين العاملين في المنازل - رقم (63) لسنة 2020 على :

أ- يحظر على المكتب ما يلي : الفقرة (4) استخدام العمال في أعمال غير العمل في المنازل وعدم استخدامهم للعمل بالمياومة أو العمل لدى غير صاحب المنزل المصرح للعامل بالعمل لديه.

ب- يلتزم المكتب في أدائه لمهامه بما يلي: الفقرة (4) توفير قاعدة بيانات إلكترونية تتضمن البيانات الخاصة بالعمال المتقدمين وجنسياتهم وأعدادهم وأسماء أصحاب المنازل وأي معلومات أخرى تقررها الوزارة. وتزويد الوزارة بتقارير تتضمن المعلومات عند الطلب.

الفقرة رقم (5) الاحتفاظ ورقياً أو إلكترونياً بالعقود الموقعة مع أصحاب المنازل والعمال والوثائق الخاصة بالاستقدام والمعتمدة من الوزارة لمدة خمس سنوات من تاريخ دخول العامل إلى المملكة وتمكين مفتش العمل من الاطلاع عليها وأخذ صورعتها.

كما نصت المادة (9) من نظام تنظيم المكاتب العاملة في استقدام غير الأردنيين العاملين في المنازل - رقم (63) لسنة 2020 على : يحدد الوزير بناء على تنسيب اللجنة تكاليف كل من: الفقرة (2) انتقال العامل داخل المملكة من صاحب منزل إلى آخر.

- ونصت المادة (15) نظام تنظيم المكاتب العاملة في استقدام غير الأردنيين العاملين في المنازل - رقم (63) لسنة 2020 على : أ- يلتزم المكتب بما يلي:
- تسفير العامل المصاب بمرض سار أو معد أو مرض لا يسمح للعامل القيام بعمله أو العاملة الحامل خلال مدة لا تتجاوز سبعة أيام عمل من تاريخ صدور الفحص الطبي من وزارة الصحة إلى بلده.
 - استكمال إجراءات الفحص الطبي للعامل خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أيام عمل من دخوله المملكة وتسليمه لصاحب المنزل شريطة أن يكون العامل لائقاً صحياً، ما لم يقدم المكتب ما يثبت أن تأخير إصدار الفحص الطبي يعود لأسباب تتعلق بوزارة الصحة.
 - تقديم طلب إصدار تصريح العمل وإذن الإقامة السنوية للعامل وتسليمهما لصاحب المنزل خلال ثلاثة أيام عمل من تاريخ صدور نتيجة الفحص الطبي للعامل.
 - تأمين تذكرة سفر على نفقته للعامل الذي يرفض اكمال مدة عقد العمل لدى صاحب المنزل ويرغب بالعودة الى بلده.

(2) الانتقادات الموجهة للإطار القانوني الناظم لعملية استقدام وعمل عاملات المنازل في الأردن:

- يكرس نظام الكفالة من الناحية الفعلية والواقعية ربط إقامة العاملات المهاجرات بجهة صاحب العمل، هو أمر مثير للجدل في العديد من الدول. ويواجه هذا النظام انتقادات واسعة بسبب الانتهاكات العديدة لحقوق عاملات المنازل التي برزت عنه في السنوات الأخيرة، مما كرس ضرورة إيجاد بدائل لهذا النظام، وتبني نهج قائم على حقوق الإنسان لحماية عاملات المنازل وضمان كرامتهن، ومن أبرز تلك الانتقادات الموجهة لنظام الكفالة:
- صعوبة الوصول الى العدالة، إذ يجعل هذا النظام من الصعب على العاملة تقديم شكاوى ضد أصحاب العمل المخالفين خوفاً من الترحيل أو فقدان وظائفهن، بسبب تعميم الهروب أو مخالفة قانون الإقامة.
 - انتشار العمل القسري، حيث يساهم الإطار المعمول به في انتشار ظاهرة العمل القسري والعبودية الحديثة، إذ تصبح العاملات عرضة للابتزاز والتهديد.

- تحرم العاملات المنزليات من العديد من الحقوق الأساسية، مثل الحق في الأجر العادل، والحق في ظروف عمل آمنة، والحق في التنظيم النقابي.
- تقييد حرية العاملات في إبرام العقود والانتقال من رب عمل إلى آخر، مما يحول دون تغيير وظائفهن بسهولة، ويعرضهن للاستغلال من قبل أصحاب العمل.

وينبغي القول أن ربط تصريح العمل والإقامة بصاحب العمل دون أية حرية في الانتقال من شأنه أن يحول دون تمكين العاملة من تقديم شكوى قانونية في حالة انتهاك أي من حقوقها، وخاصة المتعلقة بالقضايا الجزائية مثل الضرب، وإساءة المعاملة، والاحتياط، وحجز جواز السفر، حيث يحرم هذا النظام العاملات من الوصول إلى العدالة لتقديم شكوى ضد الكفيل في ظل وجود تعميم التغيب عن العمل، فإنها تصبح في صراع مع صاحب العمل، وباعتبار أن التعميم على العاملة يتسبب في ترحيلها عن البلاد إذا ما أراد صاحب العمل ذلك، لذلك تعزف عاملات المنازل عن تقديم مثل هذا النوع من الشكاوى تجنباً لترحيلهن، حتى أن عاملات المنازل ممن لهن علاقات جيدة مع أصحاب العمل يواجهن أيضاً العديد من التحديات بإعتبار أن التعليمات تشترط موافقة صاحب العمل، ولا يمكن الانتقال إلى صاحب عمل جديد بسبب وجود تعميم التغيب، حتى وإن عملن لذات الكفيل لسنوات. وهذا يعني أنهن قد يحصلن على نفس الأجور الزهيدة لأن أرباب العمل غير مضطرين لزيادتها حتى وإن ارتفعت تكاليف المعيشة.

القسم الثاني:

القيود التي تواجه عاملات المنازل وأوضاعهن في ظل النظام الحالي

أولاً: القيود التي تواجه عاملات المنازل في ظل النظام الحالي.

- تتوفر عوامل ثلاثة تشكل قيوداً على عاملات المنازل في ظل النظام الحالي، وهي:
- عدم قدرة العاملة على تغيير العمل دون إذن الكفيل.
 - عدم قدرة العاملة على الاستقالة من الوظيفة.
 - عدم قدرة العاملة على ترك البلاد دون إذن الكفيل عند وجود تعميم الهروب.

ومن أهم أسباب استمرار هذه القيود :

- ضعف القوانين: غياب قوانين واضحة وحاسمة لحماية حقوق العاملات.
- صعوبة تطبيق القوانين: ضعف الرقابة على تطبيق القوانين الحالية.
- الاعتماد على صاحب العمل: يمنح الإطار القانوني صاحب العمل سلطة مطلقة على العاملات، مما يصعب محاسبته على أي انتهاكات.
- النظرة المجتمعية: توجد نظرة سلبية تجاه عمل المرأة في المنازل، مما يقلل من وعي المجتمع بحقوقهن.

ومن الأمثلة على ذلك القضية التالية:

(ثوابت) هي عاملة منزل تحمل الجنسية الاثيوبية، عملت لدى الكفيل منذ عام ٢٠١٥، وفي عام ٢٠٢٣، قرر الكفيل الاستغناء عن خدماتها، حيث قام بإخراجها من المنزل، وحجز جواز سفرها، وتخلف عن دفع جزء من أجرها، وقدم بلاغ هروب ضدها لدى المركز الأمني التابع له. تم التواصل مع الكفيل للسماح لها بالعمل لدى صاحب عمل آخر وتسليمها جواز سفرها لقاء تنازلها عن أجورها المستحقة، لرغبتها في العمل والبقاء في الأردن، إلا أن الكفيل لم يبدي أي تعاون، بل طالب بمزيد من الأموال للسماح لها بالانتقال.

تم تسجيل دعوى لدى محكمة غرب عمان للمطالبه بحقوقها. أثناء نظر الدعوى، ألقى القبض عليها نتيجة تعميم الهروب. تم رفض تكفيلها إلا للكفيل، الذي أبلغ الشرطة برغبته في تسفيرها خارج البلاد لأنها لم تعد تهمة. تم تسفيرها إلى بلادها بعد صدور قرار بإبعاد بحقها نتيجة انتهاء تصريح العمل، وغادرت البلاد دون الحصول على حقوقها.

ثانياً: أوضاع العمالة المنزلية في ظل الوضع الحالي.

وفقاً لأوضاع العمل الحالية، فإن العمالة المنزلية تعاني من أسوأ صور الاستغلال بين قطاعات العمالة المهاجرة، حيث يتم إقصاؤهم كونهم محرومين من حرية التنقل والحد الأدنى للأجور.

كما أن مفتشي وزارة العمل لا يقومون بزيارة أماكن عملهم للتأكد من دفع رواتبهم، حيث 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.

كما تستثني العمالة المنزلية من منافع الضمان الاجتماعي ومكافأة نهاية الخدمة، لذلك فإن العاملات المنزليات يفتقدن حقهم في الانتقال وحقهم بمكافأة نهاية الخدمة.

يستقر القضاء الأردني على أن الحقوق المتمثلة بمكافأة نهاية الخدمة وبدل الفصل التعسفي وبدل الإشعار وبدل العمل في أيام الأعياد الدينية والعطل الرسمية لم يتعرض لها نظام العاملين في المنازل وطهاتها وبستانيمها ومن في حكمهم وتعديلاته رقم (90) لسنة 2009، وبالتالي لم يرتب هذا النظام للعامل هذه الحقوق. لذا، فإن المحاكم لا تقر للعمال المنزليين هذا الحق وتصدر قراراتها برد مطالبات العمال بها.

وقد استقرت فقط على الحقوق المنصوص عليها في المادة (7) من النظام، التي تنص على حق العامل في يوم عطلة أسبوعية بالإضافة لإجازة سنوية مدتها أربعة عشر يوماً مدفوعة الأجر، وكذلك إجازة مرضية مدفوعة الأجر مدتها أربعة عشر يوماً خلال السنة، ويمكن الاستزادة في ذلك من خلال الاطلاع على قرارات محكمة التمييز الأردنية بهذه الخصوص¹.

كما تواجه عاملات المنازل صعوبات كبيرة في الوصول إلى العدالة في ظل الأوضاع الحالية، وذلك لأسباب عدة منها الخوف من الانتقام من قبل الكفيل، وعدم معرفة حقوقهن القانونية، والحواجز اللغوية والثقافية، والتكاليف المرتفعة للإجراءات القانونية، وطول مدة التقاضي.

بالإضافة إلى أن القوانين الأردنية لا تسمح لعاملات المنازل بحرية تغيير أرباب العمل، حتى بعد انقضاء مدة العقد. التعليمات الصادرة من وزارة العمل تتطلب أن يكون بحوزة عاملات المنازل جوازات السفر وعدم وجود تعميم الهروب.

أغلب أصحاب العمل، بمجرد ترك العاملة مكان العمل، يقومون بالتعميم عليها وحجز وثائق سفرها، مما يحول دون إتمام معاملة الانتقال. توجب الإجراءات مراجعة عاملات المنازل السلطات الأمنية لإلغاء تعميم الهروب الذي جرى التبليغ عنهن من قبل أرباب عملهن بصفتهم "هاربات". هذا الإجراء يترتب عليه قيام السلطات الأمنية باحتجاز عاملات المنازل، مما يحول دون تمكنهن من تقديم أي شكوى جزائية باحتجاز جواز السفر. في حال رفض صاحب العمل إلغاء تعميم الهروب، تتعرض العاملات في كثير من الأحيان للتوقيف والإبعاد واجبارهن على مغادرة البلاد.

يمكن القول أن الإطار القانوني الحالي قد أسهم في تعرض عاملات المنازل للاستغلال ومنعهن من الحصول على وضع قانوني في الأردن للأسباب التالية:

أولاً: التنظيم الحالي ساهم في انتشار أصحاب العمل الوهميين والدفع لسماسرة التصاريح مبالغ طائلة للبقاء بشكل نظامي في الأردن. ومع ذلك، يقوم العديد من أصحاب الكفالات الوهمية باستغلال عاملات المنازل واستلام مبالغ مالية تصل في بعض الأحيان إلى آلاف الدولارات دون القيام باستخراج تصريح عمل أو تصويب أوضاعهن القانونية.

ثانياً: إن وجود تعليمات تمنع انتقال عاملة المنزل إلى صاحب عمل جديد دون احضار تنازل من صاحب العمل السابق يشكل مخالفة للنظام القانوني، الذي يجيز لعاملة المنزل التي انتهت عقدها أو ألغى تصريح عملها لمدة تزيد عن سنتين ومسجل عليها فراراً وهروب الانتقال إلى صاحب عمل آخر دون موافقة صاحب العمل السابق. لقد حال هذا الإجراء دون قيام عدد من العاملات بتصويب أوضاعهن، وذلك لاستحالة إحضار تنازل من الكفيل الأول بسبب مغادرته البلاد أو وفاته أو فقدان الاتصال به أو لأي سبب آخر. علماً بأن عدداً من العاملات المخالفات لقانون العمل أو الإقامة منذ فترة طويلة لم يستطعن إحضار الكفيل أو صاحب العمل، مما حرمهن من تصويب أوضاعهن القانونية وجعلهن يبقين مخالفات للقانون.

ثالثاً: إن القرارات الصادرة من وزارة العمل والمتعلقة بإصدار التصريح الحر أو المرن قد استتنت بشكل كامل وكلي العمالة المنزلية من الحصول عليه. وعلى الرغم من الملاحظات العديدة على فكرة التصريح الحر، كارتفاع الرسوم المستوفاة عنه للعمال، إلا أن تطوير فكرة "التصريح الحر" وتجويدها في المستقبل قد يكون خياراً مهماً للحد من العمالة غير الموثقة والقضاء عليها.

رابعاً: تضارب القرارات الصادرة عن وزارة العمل وغموضها والإغداق في الشكليات التي تتطلبها عمليات تصويب الأوضاع ساهم بشكل كبير في انتهاك حقوق عاملات المنازل.

خامساً: السماح بالتعميم الأمني "تعميم الهروب" ورفض أصحاب العمل ووزارة العمل اتمام إجراءات الانتقال دون فك التعميم حال دون قيام الكثير من العاملات بالمطالبة بحقوقهن القانونية.

سادساً: انتهاء جوازات سفر العاملات واحتجاز وثائق سفرهن لدى اصحاب العمل دون وجود آلية عملية لاسترداد وثائقهن ساهم أيضاً في انتهاك حقوق العاملات.

سابعاً: خوف ورهبة العاملات من قرارات التسفير والإبعاد التي تصدرها وزارة الداخلية عند مراجعة العمال للمركز الأمني لفك التعميم أو للتبليغ عن فقدان جواز السفر أدى الى بقاء عاملات المنازل بشكل غير موثق.

القسم الثالث:

لماذا يعتبر النظام الحالي المطبق في الأردن شكلاً من أشكال العبودية الحديثة؟

ينظر في قضية نظام الكفالة في سياق حقوق الإنسان والعمل على أنه شكل من أشكال العبودية الحديثة، حيث يربط هذا النظام العامل بمشغله بشكل وثيق، مما يحد من حركته ويقلل من قدرته على تغيير وظيفته أو مغادرة البلد، وهذا ما يعتبره الكثيرون انتهاكاً لحقوق الإنسان.

وهناك عدة أسباب تجعل الكثيرين يعتبرون نظام الكفالة شكلاً من أشكال العبودية الحديثة، وذلك على النحو التالي:

1. السيطرة على الحركة: يمنع نظام الكفالة العمال من مغادرة البلد أو تغيير وظائفهم بحرية، مما يجعلهم عرضة للاستغلال.
2. الاعتماد المالي: يعتمد العمال بشكل كامل على كفلائهم للحصول على تصاريح العمل والإقامة، مما يجعلهم عرضة للابتزاز والتهديد.
3. سوء المعاملة: في بعض الحالات، يتعرض العمال لسوء المعاملة وسوء الأوضاع المعيشية، ولا يتمتعون بالحماية القانونية الكافية.
4. انتهاك حقوق الإنسان: يعتبر نظام الكفالة انتهاكاً لحقوق الإنسان الأساسية، مثل الحق في الحرية والعمل وحركة الأفراد.

ومن أهم آثار نظام الكفالة:

- الاستغلال: يؤدي نظام الكفالة إلى استغلال العمال، حيث يمكن لكفلائهم دفع أجور منخفضة وتوفير ظروف عمل سيئة.
- الهجرة غير الشرعية: يدفع نظام الكفالة بالعديد من العمال إلى اللجوء إلى الهجرة غير الشرعية بحثاً عن حياة أفضل.
- الانتهاكات الجنسية: في بعض الحالات، يتعرض العمال، وخاصة العاملات المنزليات، للانتهاكات الجنسية.
- تدهور العلاقات بين الدول: يؤدي نظام الكفالة إلى تدهور العلاقات بين الدول المصدرة للعمالة والدول المستوردة لها.

القسم الرابع: نهج قائم على حقوق الإنسان في نطاق الحق في العمل

أولاً: المبادئ الأساسية للنهج القائم على حقوق الإنسان في نطاق الحق في العمل.

إن العمل كما هو محدد في القانون الدولي لحقوق الإنسان يجب أن يكون عملاً لائقاً، ويُقصد بذلك العمل الذي تكون فيه حقوق الإنسان وحقوق العمال محمية من جميع الجوانب.

ولا يقتصر الحق في العمل على العمل بأجر، بل يمتد هذا الحق إلى العمل الحر، والعمل بالمنزل، وغير ذلك من الأنشطة المولدة للدخل، يتطلب هذا العمل تهيئة بيئة اجتماعية واقتصادية ومادية يتمتع فيها جميع العمال بفرص عادلة ومتساوية للنجاح بمجهودهم الشخصي وعلى نحو يتماشى مع كرامتهم.

يشمل الحق في العمل مسؤولية تدعيم القدرات الشخصية وزيادة فرص الناس في الحصول على عمل منتج وكسب أسباب عيش كريم. وعليه، فإن الحق في العمل يستلزم توفير فرص العمل اللائق كما يستلزم توفير البيئة التنظيمية المواتية.

ومن أهم الحقوق المتصلة بالعمل حق كل شخص في التمتع بظروف عمل عادلة ومواتية، بما في ذلك الحصول على أجور منصفة ومكافأة متساوية لدى تساوي قيمة العمل، وتكافؤ الفرص، ومكافأة تكفي لضمان عيش كريم للعمال وأسرهم، وظروف عمل تكفل السلامة والصحة، وحرية التنقل، وتحديد معقول لساعات العمل والراحة، بالإضافة إلى الحق في التنظيم والحق في المساومة الجماعية.

تُحظر أشكال شتى من العمل مثل السخرة وغيرها من الممارسات الشبيهة بالرق، ويتطلب الحق في العمل أيضاً إنشاء آليات أمان اجتماعي ملائمة وجيدة الإعداد لمواجهة حالات، كالأزمات الاقتصادية والسياسية، التي يصبح فيها العمل المنتظم غير متاح لبعض الأفراد.

ويمكن تلخيص المبادئ الأساسية للنهج القائم على حقوق الإنسان في نطاق الحق في العمل على النحو التالي:

- الكرامة الإنسانية: يجب أن يُعترف بجميع العمال كأشخاص ذوي كرامة، ويجب أن تُحترم حقوقهم الأساسية بغض النظر عن جنسيتهم أو وضعهم القانوني. يتطلب ذلك معالجة قضايا الاستغلال والتمييز التي تواجهها العمالة المنزلية.
- المساواة وعدم التمييز: يجب أن تُضمن المساواة في الوصول إلى فرص العمل وشروط العمل، بغض النظر عن الجنس أو الجنسية أو الوضع الاجتماعي. يتعين اتخاذ تدابير فعالة للقضاء على التمييز ضد العمالة المنزلية.
- الحق في التنظيم: يجب أن يُسمح للعمال بتشكيل النقابات والانضمام إليها، مما يعزز قدرتهم على الدفاع عن حقوقهم ومصالحهم. يتطلب ذلك إلغاء القيود المفروضة على حرية التنظيم النقابي.
- الحق في ظروف عمل لائقة: يجب أن تتضمن ظروف العمل الأجر العادل، وساعات العمل المعقولة، وبيئة عمل آمنة وصحية. يتطلب ذلك وضع معايير واضحة لحماية العمال من الاستغلال.
- الحق في الوصول إلى العدالة: يجب أن تتوفر للعمال آليات قانونية فعالة لحماية حقوقهم ومحاسبة أصحاب العمل الذين ينتهكون هذه الحقوق. يتعين تعزيز نظام العدالة لضمان عدم الإفلات من العقاب.

ثانياً: ضمان حق المهاجرات في العمل، شروط عادلة ومرضية.

إن ضمان الحق في العمل، والتمتع بظروف عمل عادلة ومرضية، دون تمييز من أي نوع، يتطلب وضع سياسات وتدخلات مناسبة تراعي النوع الاجتماعي لحماية حقوق المهاجرات كافة في سوق العمل، بما في ذلك حصولهن على العمل اللائق وسبل العيش. ومن أهم هذه الحقوق:

- ضمان عدم تعرض العاملات للتمييز والتمتع بالمساواة في المعاملة مع المواطنين، حيث يتمتع كل العمال، دون أي تمييز، بشروط وأحكام عمل متساوية فيما يتعلق بجملة أمور من بينها الأجر، والحقوق في تحديد مكان العمل، والحماية الاجتماعية، بما في ذلك الحقوق النقابية.
- اتخاذ خطوات لضمان عدم تعرض العاملات للتمييز المهني، حيث يظهر لنا الكثير من النتائج السلبية عندما يتم إجبار عاملات المنازل على العمل في ظل ظروف اقتصادية غير نظامية، مما يتطلب اتخاذ التدابير اللازمة لحماية المهاجرات على أساس وضعهن العائلي أو الاجتماعي.
- تعزيز سلطة و/أو قدرات هيئات تفتيش العمل وخدمات تفتيش العمل على النحو المطلوب لضمان قدرتها على الإشراف على ظروف عمل العاملات المتزليات في كافة القطاعات.
- إنشاء آليات فعالة للشكاوى لضمان حقوق عاملات المنازل، بغض النظر عن جنسيتهن ووضع هجرتهن وفئاتهن، إذ يتمتعن بحق تقديم الشكاوى ضد أصحاب العمل والوصول إلى الإنصاف (بما في ذلك الأجور غير المدفوعة أو التعويض) إذا ارتكبت انتهاكات لحقوق العمل، وضمان حصول عاملات المنازل على حقوقهن بغض النظر عن وضعهن كمهاجرات ودون أي قيود وبفعالية على سبل انتصاف قضائية، وجبر الضرر في انتهاك لحقوقهن في مكان العمل، دون الخوف من الانتقام أو الطرد، بما يسمح لكافة العاملات بالوصول إلى العدالة.

ثالثاً: النهج البديل القائم على حقوق الإنسان:

- يتطلب بناء النهج البديل القائم على حقوق الإنسان مجموعة من الإصلاحات التشريعية والسياسات التي تهدف إلى:
- فصل الإقامة عن العمل: السماح بتغيير وظائفهن بحرية دون الحاجة إلى موافقة صاحب العمل.

- تسهيل وصول العاملات المنزليات إلى نظام العدالة: توفير آليات فعالة لتقديم الشكاوى، وحماية العاملات من انتقام أرباب العمل.
- مكافحة العمل القسري والعبودية الحديثة: تشديد العقوبات على المخالفين، وتوفير برامج لحماية الضحايا.
- ضمان الحقوق الأساسية للعاملات المنزليات: تطبيق قوانين العمل الدولية، وتوفير حماية اجتماعية.

ومن أهم مكونات النموذج البديل لعاملات المنازل المهاجرات :

1. تشريع عمل شامل: يجب أن يغطي تشريع العمل جميع العاملات، سواء كن مواطنات أو عاملات مهاجرات، ويضمن المساواة في المعاملة.
2. نظام تسجيل وطني: يجب إنشاء نظام تسجيل وطني لعاملات المنازل، يسهل حصولهن على الحقوق والخدمات.
3. آليات تفتيش فعالة: يجب تعزيز آليات التفتيش على أماكن العمل، ومحاسبة المخالفين.
4. برامج توعية: يجب تنفيذ برامج توعية للعاملات المنزليات حول حقوقهن، ولأصحاب العمل حول التزاماتهم القانونية.
5. تعاون دولي: يجب تعزيز التعاون الدولي لمكافحة الاتجار بالبشر والهجرة غير الشرعية.

وتكمن فوائد نظام الهجرة البديل بالتالي:

- حماية حقوق العاملات: يضمن النموذج الجديد حماية حقوقهن، ويقلل من استغلالهن.
- تعزيز التنمية الاقتصادية: يساهم في خلق بيئة عمل أكثر عدالة، مما يجذب الاستثمارات ويدعم النمو الاقتصادي.
- تحسين صورة الدولة: يعزز صورة الدولة كدولة تحترم حقوق الإنسان. ويجذب المزيد من الكفاءات.

القسم الخامس: الجهود المبذولة لإصلاح نظام الكفالة

على الرغم من الانتقادات الواسعة لنظام الكفالة، إلا أن هناك جهوداً مبذولة لإصلاحه أو إلغائه. تشمل هذه الجهود:

- الضغط الدولي: تمارس العديد من المنظمات الدولية والحقوقية ضغوطاً على الدول التي تعتمد نظام الكفالة لإصلاحه.
- التشريعات الوطنية: تعمل بعض الدول على تعديل تشريعاتها لتقليل سلطة الكفلاء على العمال.
- برامج الحماية: تطلق بعض الدول برامج لحماية حقوق العمال الأجانب.

تجربة قطر في تعديل نظام الكفالة

تأمت حكومة دولة قطر خلال السنوات القليلة الماضية بمجملتها من الإصلاحات واسعة النطاق لتعزيز قوانين العمل وتأمين حياة كريمة للعمالة الوافدة، من ضمنها:

▪ الحد الأدنى للأجور

في شهر مارس 2021، أقرت حكومة دولة قطر حداً أدنى للأجور يبلغ 1000 ريال قطري شهرياً لجميع الموظفين في كل القطاعات داخل الدولة، بما في ذلك مستخدمي المنازل، وتضمن القرار على أن يدفع صاحب العمل مبلغ 500 ريال قطري شهرياً كبديل سكن ومبلغ 300 ريال قطري شهرياً كبديل غذاء إلا في حال توفير صاحب العمل للسكن الملائم والغذاء للعامل،

تم تحديد قيمة الحد الأدنى للأجور بعد مشاورات مكثفة مع لجنة وطنية متخصصة تضم الجهات المختصة في دولة قطر. تم أيضاً تأسيس لجنة الحد الأدنى للأجور وتكليفها بإجراء مراجعة دورية لتأثير الحد الأدنى للأجور وتطبيقه على العمال ومستخدمي المنازل.

■ شهادة عدم الممانعة

- لن يحتاج الموظف بعد الآن الحصول على شهادة عدم ممانعة من أصحاب العمل لإنهاء عقودهم. بناء على ذلك، سيتمكن الموظفون من البحث عن فرص عمل جديدة في دولة قطر وتعزيز الاقتصاد من خلال الشركات المحلية والدولية.
- سيتمكن الموظفون من إنهاء عقودهم من خلال تقديم إشعار خطي مدته شهر واحد على الأقل في حال عملهم لدى صاحب العمل لمدة عامين أو أقل، أو إشعار خطي مدته شهران إذا عملوا لدى صاحب العمل لأكثر من عامين.
- يمكن وضع الموظفين تحت الاختبار لمدة يتم الاتفاق عليها مع صاحب العمل، شريطة ألا تزيد فترة الاختبار عن ستة أشهر من تاريخ بدء عملهم.
- في حالة اطلاع الموظفين على معلومات حساسة، يجوز لصاحب العمل أن يشترط في عقد العمل على ألا يقوم العامل بعد انتهاء العقد بمنافسته في أي مشروع منافس له بذات القطاع الاقتصادي لمدة عام من إنهاء العقد.

■ إلغاء تصاريح الخروج

في 16 يناير 2020، تم إصدار قرار وزير الداخلية رقم 95 لسنة 2019، الذي يلغي تصاريح الخروج لجميع الوافدين من غير الخاضعين لقانون العمل في دولة قطر، ويسمح القانون الجديد لجميع العمال الوافدين في دولة قطر - بما في ذلك المستخدمين في المنازل - بمغادرة البلاد دون الحصول على إذن مسبق من صاحب العمل عدا العاملين بالجهات العسكرية، وعلى جميع مستخدمي المنازل إبلاغ صاحب العمل برغبتهم في المغادرة قبل 72 ساعة على الأقل، وذلك لضمان حق أصحاب العمل والمستخدمين في المنازل على حد سواء، كما نص القرار أن يكون لصاحب العمل الحق في تقديم طلب مسبب ومسبق لوزارة الداخلية بأسماء من يرى ضرورة موافقته المسبقة قبل مغادرتهم للبلاد بسبب طبيعة عملهم².

خلاصة القول أن نظام الكفالة يمثل تحديًا كبيرًا لحقوق الإنسان على الرغم من الجهود المبذولة لإصلاحه، إلا أنه لا يزال يشكل تهديدًا لحياة وكرامة الملايين من عاملات المنازل حول العالم، وأصبح من الضروري اتخاذ إجراءات جذرية للقضاء على هذا النظام، واستبداله بنظام هجرة عادل ومنصف يحمي حقوق جميع العمال.

القسم السادس: استخدام الصكوك الدولية لتحسين حقوق العمال في الأردن.

يتطلب استخدام الصكوك الدولية كإطار عمل لتحسين حقوق العمال في الأردن التزامًا قويًا من الحكومة والمجتمع المدني وأصحاب العمل لضمان تحقيق العدالة الاجتماعية وحقوق الإنسان للعمال، وذلك على النحو التالي:

أولاً: الامتثال للمعايير الدولية.

يجب على الأردن مراجعة وتعديل تشريعات العمل لتكون متوافقة مع المعايير الدولية المنصوص عليها في الاتفاقيات مثل اتفاقية العمل اللائق للعمال المنزليين (189) والاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (1990). هذا يتضمن إلغاء نظام الكفالة الذي يقيد حرية العمال وحقوقهم الأساسية³.

ثانياً: تفعيل دور النقابات.

يجب تعزيز قدرة النقابات العمالية على تمثيل مصالح العمال، بما في ذلك العمال المهاجرين. يمكن ذلك من خلال تقديم الدعم الفني والتدريب للنقابات لتعزيز قدرتها على التفاوض وتحسين شروط العمل⁴.

ثالثاً: تنفيذ برامج تدريبية.

ينبغي تنفيذ برامج تدريبية لأصحاب العمل والعمال حول حقوقهم وواجباتهم، مما يساهم في تحسين الوعي بحقوق العمال ويعزز الامتثال لقوانين العمل.

رابعاً: تقديم الدعم القانوني.

يجب توفير خدمات قانونية للعمال المهاجرين لمساعدتهم في المطالبة بحقوقهم. يمكن أن تشمل هذه الخدمات تقديم المشورة القانونية والدعم في حالات الانتهاكات⁵.

³<https://ps.boell.org/ar/2022/02/15/tmkynalmal-almhajrwn-fy-alardn-ytrdwn-lanthakat-dt-lqrat-almzyd>

⁴<https://www.ilo.org/ar/projects-and-partnerships/projects/shbkt-adart-hjrt-alyd-alamlt-magnet>

⁵<https://www.ilo.org/ar/projects-and-partnerships/projects/hmayt-hqwq-almal-almhajryn-fy-alardn>

خامساً: تفعيل آليات الرصد والتقييم.

يجب تطوير نظام تفتيش فعال لرصد ظروف العمل وضمان الامتثال لقوانين العمل. يتطلب ذلك تعزيز قدرات مفتشي العمل وتزويدهم بالموارد اللازمة^٦.

سادساً: التعاون مع المنظمات الدولية.

يمكن أن تلعب منظمة العمل الدولية دوراً حيوياً في دعم الإصلاحات من خلال تقديم المشورة الفنية وتبادل المعرفة والخبرات مع الحكومة الأردنية ومنظمات المجتمع المدني.

سابعاً: توعية المجتمع.

ينبغي تنفيذ حملات توعية لتعريف المجتمع بأهمية حقوق العمال وتعزيز ثقافة احترام حقوق الإنسان، مما يساهم في خلق بيئة عمل أكثر عدلاً وإنصافاً.

ثامناً: إلغاء النماذج الاستغلالية.

يجب إلغاء أي نماذج أو ممارسات تعزز استغلال العمال، مثل نماذج "براءة الذمة" التي تُستخدم لابتزاز العمال المهاجرين.

التوصيات

توصيات عامة

أولاً: إلغاء القيود المفروضة على انتقال عاملات المنازل بالسماح لهن بالانتقال إلى صاحب عمل آخر دون موافقة صاحب العمل السابق، إن عدم تعاون أصحاب العمل (الكفلاء) ورفضهم الموافقة على انتقال العاملات إلا بعد الحصول على مبالغ مالية لقاء تنازلهن لأصحاب عمل جدد، معززين موقفهم ذلك بالتشريعات والممارسات النافذة التي لا تسمح بانتقال العامل إلا بموافقة خطية من الكفيل السابق.

^٦<https://www.ilo.org/ar/projects-and-partnerships/projects/thsyn-hmayt-hqwq-almal-fy-alardn>

كذلك مبالغة أصحاب العمل (الكفلاء) في المبالغ التي يطلبونها من العمال والعاملات لقاء التنازل ساهمت أيضا في حرمان الكثير من العمال والعاملات من الاستفادة من تصويب الأوضاع. كان يتوجب على وزارة العمل أن تكلف صاحب العمل بمراجعة المحكمة المختصة للفصل في أي نزاع ناشئ عن عقد العمل.

ثانياً: إلغاء تعميم الهروب على العاملات المنزليات لدى المراكز الأمنية من قبل الكفلاء، لمخالفته للمعايير والقوانين الدولية لعدم وجود جريمة ارتكبتها العامل. لقد ساهم هذا التعميم في حرمان الكثير من العاملات في المنازل من الاستفادة من تصويب الأوضاع. ذلك أن كثيراً من العمال والعاملات يرفضون الذهاب الى المركز الأمني خوفاً من الاحتجاز أو الترحيل أو كليهما معاً. وكان من المناسب أن تقوم وزارة الداخلية بإصدار تعليمات تتضمن عدم احتجاز العمال والعاملات اللواتي يقمن بمراجعة المراكز الأمنية لفك التعميم وتكليف الكفيل بمراجعة المحكمة المختصة إن كان لديه أي حقوق ناشئة عن عقد العمل باعتبارها صاحبة الاختصاص في ذلك.

ثالثاً: محاسبة سماسرة التصاريح غير النظامية وإلزامهم بتعويض العمال ضحايا هذا النظام من خلال إنفاذ القوانين بشكل صارم ضد جرائم الاتجار بالبشر والعمل الجبري وسرقة الأجور وعبودية الدين وملاحقتهم.

رابعاً: تفعيل التفتيش على العمل، خصوصاً في القطاعات التي يعمل فيها العمال المنزليون في ظروف العزلة وصعوبة التواصل والوصول الى العدالة والخدمات.

خامساً: تفعيل آليات الإبلاغ عن انتهاكات العمل الجبري وسرقة الأجر بحيث تكون قابلة للوصول والاستخدام من قبل العمال المنزليون بغض النظر عن لغتهم. يمكن تحقيق ذلك من خلال توفير خدمة الخط الساخن ومنصات الشكوى الالكترونية في السفارات والقنصليات والتي بدورها تقوم بعملية الإحالة اللازمة، إلزام أصحاب العمل باستحداث آليات الشكوى الفردية والجماعية الآمنة في أماكن العمل.

سادساً: تعديل نظام العاملين في المنازل بإضافة نص صريح بتطبيق قانون العمل الأردني في غير الحالات المنصوص عليها بنظام العاملين في المنازل.

سابعاً: تعديل المادة (34) من قانون الإقامة وشؤون الأجانب بخصوص تجاوز مدة الإقامة، بحيث تكون غرامات الإقامة على صاحب العمل المتسبب بذلك وليس على العامل.

ثامناً: التشاركية بين المؤسسات الرسمية فيما بينها من جهة، والتشاركية مع مؤسسات المجتمع المدني والنقابات والاتحادات العمالية وسفارات الدول المصدرة للعمالة منجهة أخرى لتحقيق الهدف الرئيسي، وهو الحفاظ على حقوق عاملات المنازل والحد من العمالة غير الموثقة.

توصيات محددة:

أولاً: إصلاح التشريعات الوطنية:

- إلغاء نظام الكفالة: ينبغي على الحكومة الأردنية إلغاء نظام الكفالة واستبداله بنظام قانوني يضمن حقوق العمالة المنزلية ويتيح لهم حرية الانتقال بين أصحاب العمل.
- تعديل قوانين العمل: مراجعة وتحديث قوانين العمل لتكون متوافقة مع المعايير الدولية، بما في ذلك توفير حماية قانونية للعمال المنزليين.

ثانياً: تعزيز حقوق العمال:

- توفير حقوق العمل الأساسية: يجب أن تشمل حقوق العمال الأجر العادل، وساعات العمل المعقولة، وظروف العمل الصحية والأمن.
- حق التنظيم والمفاوضة الجماعية: تعزيز حق العمال في تشكيل النقابات والانضمام إليها، مما يمكنهم من الدفاع عن حقوقهم ومصالحهم.

ثالثاً: تطوير آليات الرصد والتفتيش:

- إنشاء نظام تفتيش فعال: تطوير نظام تفتيش شامل لرصد ظروف العمل والامتثال لقوانين العمل، مع توفير التدريب والموارد اللازمة لمفتشي العمل.
- تفعيل آليات الشكاوى: إنشاء آليات سهلة وفعالة لتقديم الشكاوى من قبل العمال، مما يضمن استجابة سريعة وعادلة لحالات الانتهاك.

رابعاً: تعزيز الوعي والتثقيف:

- برامج توعية للعمال وأصحاب العمل: تنفيذ برامج تدريبية وتوعوية لتعريف العمال بحقوقهم وواجباتهم، وكذلك توعية أصحاب العمل بأهمية الالتزام بقوانين العمل.
- حملات إعلامية: تنظيم حملات إعلامية لرفع الوعي العام حول حقوق العمال وأهمية احترامها.

خامساً: الشراكة مع المجتمع المدني:

- دعم المنظمات غير الحكومية: تعزيز التعاون مع المنظمات غير الحكومية والنقابات العمالية لدعم جهود تحسين أوضاع العمالة المنزلية وتعزيز الحقوق الإنسانية.
- تنظيم ورش عمل ومؤتمرات: إقامة ورش عمل ومؤتمرات تجمع بين جميع الأطراف المعنية لمناقشة التحديات والحلول الممكنة.

سادساً: تقديم الدعم القانوني:

- إنشاء وحدات مساعدة قانونية: توفير خدمات قانونية مجانية أو منخفضة التكلفة للعمال لمساعدتهم في المطالبة بحقوقهم.
- التعاون مع المحامين والمنظمات الحقوقية: تشجيع التعاون بين المحامين والمنظمات الحقوقية لتقديم الدعم القانوني الفعال للعمال.

سابعاً: تقييم الأثر والمراجعة المستمرة:

- إجراء دراسات تقييم دورية: ينبغي إجراء دراسات تقييم دورية لقياس تأثير السياسات الجديدة على حقوق العمال وظروف عملهم.
- تعديل السياسات بناءً على النتائج: استخدام نتائج الدراسات لتعديل السياسات وتحسينها بشكل مستمر.

الملاحق

الإجراءات المعتمدة لدى مديرية العاملين في المنازل لدى وزارة العمل، والوثائق المطلوبة لانتقال عاملة المنزل من صاحب عمل إلى آخر وفق النموذج المعتمد من قبل وزارة العمل.

انتقال عاملة من كفيل إلى آخر (وثيقة انتقال عاملة)

<ul style="list-style-type: none"> • مكاتب استخدام واستخدام العاملين في المنازل . • العاملين في المنازل من غير الأردنيين . • أصحاب المنازل. 	الفئات المستفيدة من الخدمة
مديرية العاملين في المنازل	أماكن تقديم الخدمة
<ul style="list-style-type: none"> • أن يكون رب أسرة . • أن يكون من المستفيدين من إعفاء وزارة التنمية الاجتماعية في حال كانت المعاملة اعفاء أو أحد الأبناء . 	شروط الحصول على الخدمة
<ol style="list-style-type: none"> 1. عقد عمل بين صاحب العمل الجديد والعاملة. 2. صورة عن دفتر عائلة صاحب العمل الجديد. 3. صورة عن جواز سفر العاملة ساري المفعول. 4. فحص طبي جديد لنفس العاملة او تدقق الكترونيًا. 5. عقد تأمين على الحياة باسم صاحب العمل الجديد. 6. إثبات دخل لصاحب العمل الجديد. 7. فتح حساب بنكي باسم العاملة أو وجود إشعار يثبت ذلك. 8. نموذج انتقال عاملة المعتمد من وزارة العمل معياً حسب الأصول. 9. طلب الحصول على تصريح عمل لصاحب العمل الجديد. 10. معاملة الاعفاء من التنمية في حال كانت المعاملة اعفاء . 	الوثائق المطلوبة

انتقال عاملة من كفيل إلى آخر (وثيقة انتقال عاملة)

<ol style="list-style-type: none"> 1. يتم الحصول على نموذج التنازل المعتمد لدى وزارة العمل وتعبئته. 2. يتم حضور الأطراف الثلاثة المعنية (صاحب المنزل الأول، صاحب المنزل الجديد، العاملة)، أو مصادقة بنكية أو تفويض خطي بالنسبة لأصحاب المنازل. 3. ختم النموذج من الإقامة والحدود أن العاملة غير معمم عليها. 4. يتم التوقيع على نموذج التنازل. 5. تقديم المعاملة إلى مديرية العمل المختصة. 6. تدقيق المعاملة من قبل الموظف المختص وفي حال اكتمال المعاملة يتم إدخالها على النظام. 7. دفع الرسوم. 8. طباعة تصريح العمل. 	<p>إجراءات تقديم الخدمة</p>
<ul style="list-style-type: none"> • وزارة الداخلية • وزارة الصحة • وزارة التنمية الاجتماعية • نقابة أصحاب مكاتب استخدام واستخدام العاملين في المنازل من غير الأردنيين 	<p>شركاء الخدمة</p>