



مركز هي للسياسات العامة

HEYA CENTER FOR PUBLIC POLICY

ورقة سياسات

حل أزمة العمالات المهاجرات في المنازل
المملكة الأردنية الهاشمية - يناير ٢٠١٦



مقترح ورقة سياسات
حل أزمة العاملات المهاجرات في المنازل

أ/ شروق شنطاوي د. سهام شديفات	فريق العمل
أ/ منال الشيشاني	المراجعة
أ/ بادي بقعين أ/ صفاء هلسة	اشراف
أ/ احمد عبد الواحد أ/ احمد العسال	المراجعة النهائية

نفذت هذه الورقة بدعم فني من أكاديمية التنمية الدولية والشركاء المحليين، والآراء الواردة هنا تمثل آراء فريق البحث.

جميع الحقوق محفوظة @ برنامج هي ٢٠١٤

قائمة المحتويات

أهداف الورقة	٤
مقدمة	٤
نبذة تاريخية وقانونية	٥
شجرة المشكلات	٩
الخيارات والبدائل المتاحة	١٠

أهداف الورقة:

- تفعيل نظام العاملين بالمنازل وطهايتها وبستانيتها ومن في حكمهم رقم ٩٠ لسنة ٢٠٠٩ على عاملات المنازل المهاجرات بعقود عمل قانونية نظامية.
- تنفيذ بنود قانون العمل على العاملات في المنازل من حيث يوم العطلة الأسبوعي والإجازات الرسمية والأعياد والأجور مقابل ساعات العمل الإضافي.

مقدمة:

رغم كثرة التقارير والدراسات التي تناولت أوضاع عاملات المنازل، ليس في الأردن فقط، ولكن في الكثير من الدول ورغم الانتقادات الكثيرة التي تعرض لها الأردن فيما يتعلق بهذا القطاع، ورغم محاولات الإصلاح والتسارع في إصدار التشريعات التي تهدف إلى حماية هذه الفئة إلا أنها لازالت تتعرض إلى العديد من الانتهاكات ولا زالت سبب الإنصاف ضعيفة وغير فعالة. رغم انضواء هذه الفئة تحت مظلة قانون العمل منذ عام ٢٠٠٨ إلا أن هذا الانضواء اقتصرن بإحالتهم إلى نظام اعتبر انضواء منقوصا حيث اعتبر بعض القضاة أن حقوقهم محصورة فقط فيما نص عليه نظام العاملين في المنازل، أما الحقوق الأخرى المنصوص عليها في قانون العمل، مثل بدل العمل الإضافي وإجازات الأعياد الدينية والرسمية وغيرها فلا تنطبق عليهن وهذا حقيقة يعد تجاوزا صريحا لقانون العمل، مما لم يرد ذكرها في النظام من ناحية أخرى فإنهن لا يتمتعن بالحقوق التي منحتهن إياها الاتفاقيات والمواثيق الدولية والمصادق عليها من قبل الأردن.

نبذة تاريخية وقانونية:

١. إن الأردن ملزم - بموجب المواثيق والاتفاقيات الدولية التي انضم إليها - بحماية حقوق العمال المهاجرين المقيمين داخل إقليمه، حيث تشمل أحكام هذه الاتفاقيات جميع الأفراد ضمن إقليم الدولة المعنية والخاضعين لولايتها دون تمييز من أي نوع، سواء كان ذلك بسبب العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الديانة أو الرأي السياسي أو غيره أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الملكية أو صفة الولادة أو غيرها. انضم الأردن للعديد من الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان والتي نشرت في الجريدة الرسمية وأصبحت جزءاً من القانون الأردني ومنها العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، اللذان أكدوا على ما جاء في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، كما انضم الإطار القانوني لحماية العمال المهاجرين.
٢. انضم الأردن إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري واتفاقية حقوق الطفل واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. بالإضافة إلى الاتفاقية الدولية لمكافحة الجريمة عبر الوطنية لسنة ٢٠٠٠ والبروتوكولات الملحقة بها، ومنها البروتوكول المتعلق بمنع وحظر الاتجار بالبشر خاصة النساء والأطفال.
٣. كما يلتزم الأردن بعدد من اتفاقيات العمل الدولية أهمها: حرية تكوين الجمعيات والاعتراف الفعلي بحق المفاوضة الجماعية، والقضاء على السخرة أو العمل القسري، وإلغاء عمل الأطفال والقضاء على التمييز في الاستخدام والمهن. والأردن ملزم بإعلان المبادئ باعتباره من الأعضاء في منظمة العمل الدولية، كما أنه وقع على ٢٤ اتفاقية عمل دولية نشر منها في الجريدة الرسمية ١٤ اتفاقية فقط.
٤. تم انضمام العاملين في المنازل وعمال الزراعة إلى قانون العمل في عام ٢٠٠٨ إلا أن ذات القانون قد أحالهم إلى نظام، وقد صدر نظام العاملين في المنازل، ولم يصدر نظام العمال الزراعيين مما جعل هذا الانضمام منقوصاً.
٥. في ٢٤/١٢/٢٠١١ صدر قرار برفع الحد الأدنى للأجور من ١٥٠ إلى ١٩٠ ديناراً، وتم استثناء العمال المهاجرين من هذه الزيادة مما يعد مخالفة صريحة لاتفاقية العمل الدولية رقم (١١١) بشأن التمييز في الاستخدام والمهنة، وكذلك لكل من العهد الدولي للحقوق المدنية

والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، كما يعد هذا القرار مخالفة للمادة (٥) من الاتفاقية الثنائية بين الحكومتين المصرية والأردنية بشأن التعاون في مجال القوى العاملة.

٦. في بداية العام ٢٠١٢ أصدرت وزارة العمل تعليمات جديدة تنظم عمليات الدخول والخروج والإجازات والعودة تتعلق بالعمال المصريين الحاصلين على تصريح عمل في والذي نص على شرط حصول العمال على موافقة صاحب العمل للمغادرة في حالة، المملكة الإمارات والخروج والعودة، كما نصت على اجراء مخالصة بين العامل وصاحب العمل في حالة المغادرة النهائية، مما أوقع العمال ضحايا لابتزاز أصحاب العمل. يلتزم صاحب العمل الأردني بإصدار إذن الإقامة و تصريح العمل، إلا انه إذا أهمل بهذا الخصوص أو امتنع عن القيام بهذه الالتزامات فان العامل المهاجر هو من تترتب عليه الغرامات، وهو من تقع عليه العقوبة ويكون معرضا للتوقيف بسبب مخالفته لأحكام قانون الإقامة وشئون الأجانب. وبما أن القانون قد رتب هذا الالتزام على صاحب العمل، فإنه وعند مخالفته أو عدم التزامه فإن الجزاء يجب أن يكون على صاحب العمل، وكأن القانون رتب مخالفة على العامل بالتزام هو على عاتق صاحب العمل.

٧. نظام العاملين بالمنازل ووظائفها وبستانيتها ومن في حكمهم رقم ٩٠ لسنة ٢٠٠٩ تناول هذا النظام بشيء من التفصيل تنظيم استخدام العاملين في المنازل من غير الأردنيين ويلزم بأن يوقع عقدا بأربعة نسخ مكتوبة بلغتين، العربية ولغة يفهما العامل على أن يحتفظ كل من العامل وصاحب العمل والوزارة ومكتب الاستقدام بنسخة من هذا العقد. وتجدر الإشارة إلى أننا ومن خلال لقاء مع عدد من العاملات من مختلف الجنسيات اشارت العاملات انها ووقعت عقدا في بلدها ولكنها لم تره بعد توقيعها ومنهن من لم توقع أي عقد نهائيا. من ناحية ثانية فقد حدد النظام جملة الالتزامات التي على صاحب العمل/المنزل الوفاء بها ومنها على سبيل المثال استخدام العامل في، دفع الأجر الشهري، استصدار إذن إقامة وتصريح عمل وغيرها من الحقوق الواجب توفيرها للعامل، توفير الرعاية الصحية، مكان إقامته المعتاد وبناءا عليه فان، وبالمقابل فقد نص النظام أيضا على الالتزامات التي على العامل الوفاء بها أي مخالفة لهذا النظام تعطي الحق للوزارة باستدعاء الطرفين للنظر في الموضوع وإذا تبين وجود مخالفة فيتم إنذار صاحب العمل/المنزل لتسويتها خلال أسبوع وإلا يتم اتخاذ الإجراء بحقه استنادا إلى قانون العمل.

ونرى أن في هذا الإجراء ضياع لحق العامل/العاملة في كثير من الأحيان حيث أن إثبات وقوع تقصير على صاحب العمل/المنزل كأن يكون مثلاً يقوم بتشغيل العامل أكثر من عشر ساعات وبالتالي سوف يستغرق وقتاً إذا لم يكن إثباتها من المستحيلات، إضافة إلى أن إمهاله لذا كان من باب أولى الاحتكام إلى، أسبوعاً في مثل هذه الأحوال لا يتناسب وطبيعة المخالفة قانون العمل مباشرة في حالة حدوث أية مخالفة لأحكام هذا النظام. ومن الجدير بالذكر ويحسب لوزارة العمل التعديل الذي أجري على هذا النظام بتاريخ ٢٠١١/٩/١٣ والذي ألغى الفقرة التي تنص على ضرورة أخذ موافقة صاحب العمل للخروج من المنزل والاستعاضة عنها بإعلام صاحب العمل قبل ترك المنزل أو مغادرته.

٨. أصدرت وزارة العدل في عام ٢٠١٠ الاستراتيجية الوطنية لمنع الاتجار بالبشر وإطار العمل الخاص بها، وقد حددت الاستراتيجية أهدافها والتي تعكس رؤية الحكومة الأردنية، وتطلعاتها في مجال مكافحة الاتجار بالبشر خلال الفترة ٢٠١٠ و ٢٠١٢ ورغم مرور سنتين ونصف على اطلاق الاستراتيجية، ورغم أنها قد شارفت على الانتهاء، إلا أن المتحقق منها لا يتجاوز ٢٥%.

القضية الرئيسية

أ- تعريف وتحديد المشكلة:

تعتبر مشكلة عاملات المنازل من المشاكل التي بدأت تتخذ حيزاً هاماً في قضايا حقوق الانسان في الأردن والتي اخذت صدىً واسعاً في وسائل الاعلام المختلفة ولاسيما الاعلام الغربي، وذلك لما تم من انتهاكات وتجاوزات في هذا الخصوص، الا وهو الانتهاكات الانسانية بحق عاملات المنازل، مما كان سبباً في اغلاق العديد من البيئات الشرق اسبوية المصدرة لعاملات المنازل الوافدين ومن امثلة ذلك السوق الإندونيسي والفلبين سابقاً.

ومازال المجتمع الاردني يستقطب عاملات المنازل من جنسيات مختلفة ومما اثار حفيظة الرأي العام الاردني هو ما استجد على هذه الساحة من تجاوزات لا يمكن التغاضي عنها من قبل بعض مستقربي العاملات، مع العلم ان الاردن قد وقع اتفاقية سيداو واتفاقيات حقوق الانسان ومع ذلك لا يعتبر الاردن المرأة العاملة المهاجرة كامرأة لها حقوق وواجبات ولا يعتبر انها تنطبق عليها هذه الاتفاقيات وكأنها ليست بشرا وهذا يخالف ما جاء في العقد المدني والسياسي والمواثيق الدولية.

لذا فلا بد من ايجاد مخرج لهذه الازمة الحقيقية والتي تشبه المتاجرة والعبودية الحديثة للإنسان، فلا بد من تفعيل وتطبيق قانون العمل والعمال الاردني على عاملات المنازل درءً للتجاوزات اللاإنسانية ولأجل المحافظة على استيراد هذه الخدمة من الخارج والمحافظة عليها دون ضرر ولا ضرار .

وقد ورد في جريدة القدس العربي في ٣١/١٠/٢٠٠٨ عن منظمة العفو الدولية أن عشرات الآلاف من عاملات المنازل المهجرات يعانين عزلة واستغلالا وإساءة معاملة في الاردن دون حماية تذكر من قبل الدولة. وقالت الممظمة في تقرير جديد أن العاملات يعشن في ظروف مروعة ويجبر معظمهن على العمل ١٩ ساعة يوميا ويحرمن من رواتبهن بالإضافة إلى تعرضهن إلى إساءة المعاملة الجسدية والنفسية والجنسية، فهن يضربن ويصفعن ويركلن ويبصق عليهن كما يهددن باستخدام العنف من قبل المستخدمين.

وتعتقد المنظمة أن نحو ١٠ عاملات ينتحرن سنوياً في الاردن. وتعمل في المملكة نحو ٤٠ الف عاملة منازل مهاجرة معظمهن من شرق آسيا واغلبهن من اندونيسيا والفلبين وسريلانكا، وفقا للمنظمة التي تتخذ من لندن مقرا لها ووجد التقرير أن ما يعزز هذا الاستغلال هو افلات مكاتب التوظيف من العقوبة سواء في الاردن او في الدول التي تاتي منها العاملات حيث لا تتوفر الرقابة والقوانين المنظمة الملائمة وقد اجرى مجلس النواب الاردني تعديلات على قانون العمل يفضي إلى اصدار مشروع قانون يوضح شروط توظيف العمال المهاجرين بما فيها ساعات العمل واوقات الراحة. ودعا فيليب لوثر، نائي مدير منظمة العفو الدولية للشرق الاوسط وشمال افريقيا و اضاف ان على السلطات الاردنية استغلال الفرصة الذهبية لجعل الظروف الاستغلالية التي تعاني منها العاملات حاليا شيئا من الماضي كما ان عليها التدقيق بشكل مناسب في ممارسات وكالات التوظيف وتقديم كل الذين يسيئون لعاملات المنازل للعادلة سواء كانوا موظفين او وكالات توظيف او ممثلين.

شجرة المشكلات



الخيارات والبدائل المتاحة:

أ- الخيارات

١. إلزام صاحب العمل بفتح حساب بنكي للعامل المهاجر على ان يتم ربط الحساب بالبنك المركزي، لإشعار الجهات المختصة في حالة تأخر صاحب العمل عن ايداع راتب العامل ليكون للعامل الحق في فسخ عقد العمل والانتقال إلى صاحب عمل آخر.
٢. ضرورة إنشاء صندوق تسليف من أجل تسديد الأجور المستحقة أو المقضي بها وكذلك غرامات مخالفة قانون الإقامة وبطاقات السفر في حالة إفلاس أو إعسار أو امتناع صاحب العمل عن دفعها، على أن تعتبر تلك المبالغ ديناً على صاحب العمل يتم تحصيله لصالح الصندوق وفق أحكام تحصيل الأموال.
٣. ضرورة إنشاء مأوى مناسب للعمال والعاملات ضحايا الاتجار بالبشر وغيرها من صور الانتهاكات وحالات النزاع مع القانون، ومنحهم تصاريح عمل وأذن إقامة مؤقتين حتى الفصل في قضاياهم، على أن يكون هذا المأوى مهياً لاستقبال عاملات المنازل بشكل خاص، وتأهيلهن قبل استلام العمل.
٤. مراجعة كافة الأنظمة والتعليمات وموائمتها مع الاتفاقيات الدولية، وإلغاء كافة الأنظمة والتعليمات التي تركز ممارسة نظام الكفيل، والعمل على إصدار تصريح العمل وإذن الإقامة باسم العامل /ة دون ربطه باسم صاحب العمل، بحيث لا يتم دفع رسوم تصريح عمل جديدة في حالة تغيير صاحب العمل خلال السنة و مراجعة تعديلات قانون العمل لسنة الخاصة بانضواء العاملين في المنازل ٢٠٠٨ وعمال الزراعة، وعدم تقييدهم بنظام وإجراء تعديلات تشريعية على القوانين لتحقيق التوازن بين حقوق والتزامات كل من العامل وصاحب العمل و تعديل قرار الحد الأدنى للأجور ومساواة العمال المهاجرين بنظرائهم من الأردنيين وإلغاء السند التأميني المفروض على العمال المصريين وإعادة النظر في مدة وشروط عقد العمل بما يضمن حرية التعاقد وحق العامل بإنهاء عقد العمل في حالات سوء المعاملة أو الإخلال الجوهري بعقد العمل من جانب صاحب العمل، واحتفاظ وزارة العمل بنسخة من عقد العمل.

٥. مراجعة قانون منع الاتجار بالبشر لضمان انسجامه مع المعايير الدولية من جهة، ومن ناحية أخرى ضرورة تناسب العقوبات المنصوص عليها مع جسامة الفعل المرتكب، وإدراج نص يعطي الحق للضحية بالحصول على التعويض المباشر من الجاني بعد صدور القرار القطعي
٦. توفير الحماية لضحايا الاتجار بالبشر وضمان حصولهم على الخدمات الطبية والاجتماعية والتأهيلية والقانونية، مع ضرورة إجراء التحقيق الفوري والفعال في جميع الإدعاءات المتعلقة بالاتجار بالبشر، وملاحقة الجناة، ومعاقبتهم بعقوبات تتناسب مع جرماتهم.

ب - البديل الأمثل

مراجعة كافة الأنظمة والتعليمات ومواءمتها مع الاتفاقية الدولية، وإلغاء كافة الأنظمة والتعليمات التي تركز ممارسة نظام الكفيل، والعمل على إصدار تصريح العمل وإذن الإقامة باسم العامل/ة دون ربطه باسم صاحب العمل، بحيث لا يتم دفع رسوم تصريح عمل جديدة في حالة تغيير صاحب العمل خلال السنة ومراجعة تعديلات قانون العمل لسنة الخاصة بانسواء العاملين في المنازل ٢٠٠٨ وعمال الزراعة وتعديل قرار الحد الأدنى للأجور ومساواة العمال المهاجرين بمنظرتهم من الأردنيين وإلغاء السند التأميني المفروض على العمال المصريين وإعادة النظر في مدة وشروط عقد العمل بما يضمن حرية التعاقد وحق العامل بإنهاء عقد العمل في حالات سوء المعاملة أو الإخلال الجوهري بعقد العمل من جانب صاحب العمل، واحتفاظ وزارة العمل بنسخة من عقد العمل.

ج - المخاطر:

- زيادة معدلات الانتحار بين العاملات المهجرات من المنازل.
- خطر آثار اساءة المعاملة الجسدية و النفسية والجنسية.

جدول توزيع الأدوار والمسؤوليات لدعم وتبني السياسة من قبل شركاء التنمية

وزارة العمل، وكلاء العملات، شركات التوظيف، وزارة الداخلية، وزارة التخطيط					الشركاء
<p>البديل الأمثل:</p> <ul style="list-style-type: none"> مراجعة كافة الأنظمة والتعليمات وموائمتها مع الاتفاقيات الدولية. مراجعة تعديلات قانون العمل لسنة، الخاصة بانضواء العاملين في المنازل ٢٠٠٨ وعمال الزراعة 					
وزارة التخطيط	القطاع الخاص	مؤسسات المجتمع المدني	الإعلام	وزارة التنمية الاجتماعية	

نبذة عن المركز:

مركز هي للسياسات العامة هو مركز بحثي يعمل في عدة دول عربية على مستوى الشرق الاوسط وشمال افريقيا وهي (مصر، الاردن، تونس، لبنان واليمن). حيث يعمل المركز على تعزيز قدرات المرأة في مجال تحليل ورسم السياسات العامة وتنمية قدراتها في الحوكمة الرشيدة من خلال إجراء البحوث والدراسات والبرامج التي تخدم غاية المركز. ويهدف مركز هي للسياسات العامة الى ان يكون بيت خبرة ومرجع للسياسات. ويرتكز المركز في عمله على مجموعة من القيم المجتمعية وخاصة المشاركة، الشفافية، احترام التنوع والنزاهة بالاضافة الى الابتكار والإبداع.

الاهداف (الفرعية للمركز):

- المساهمة في تحليل ورسم السياسات العامة في شتى المجالات بإتباع منهجيات تشاركية
- العمل على تعزيز مشاركة المرأة في مجال الانتخابات وتفعيل إدماجها في ادارة الشأن العام
- نشر مفاهيم وقيم وممارسات الحوكمة الرشيدة وحقوق المرأة
- تعزيز دور المرأة في ترسيخ ودعم مبادئ الديمقراطية
- اقامة علاقات تعاون وشراكة مع مختلف المؤسسات العامة والخاصة ومنظمات المجتمع المدني على المستوى الوطني والدولي فيما يتوافق مع رؤية المركز

