

حرية مشروطة

من نظام الكفالة إلى تصاريح العمل المرنة،
تحولات تنظيم العمل المهاجر في الأردن



4	تاريخ نشوء نظام الكفالة
12	الأردن
12	ظاهرة التمدن في الأردن
12	تأثير النزوح الفلسطيني
12	الهجرة العمالية واستخدام العمالة المصرية
15	تصاريح العمل
18	العمال الحاصلون على تصاريح العمل الحر على أرض الواقع / التحديات التي تواجه العمال المهاجرين الذين استصدروا تصاريح عمل حرّة
20	تصريح العمل المرن للاجئين السوريين في الأردن
22	التحديات التي واجهت العمال السوريين اللاجئين العاملين وفق نظام تصاريح العمل المرنة (قبل حزيران 2024)
23	الوضع الحالي للعمال السوريين اللاجئين بتصاريح العمل المرنة
23	الفرق بين تصريح العمل الحر وتصريح العمل المرن
24	المآخذ على تصريح العمل المرن والحرّ
25	حالات عمال مهاجرين ولاجئين السوريين توضّح معاناة الحصول على تصاريح العمل بنوعيتها المرن والحرّ
27	ماذا لو ؟
28	النتائج
31	التوصيات

على مدار عقود، شكّل نظام الكفالة أحد أبرز الأطر الناظمة لعمل العمالة المهاجرة في المنطقة، بما حمّله من اختلالات عميقة في توازن العلاقة بين العامل وصاحب العمل. ومع الحديث المتزايد عن تصاريح العمل المرنة كبديل إصلاحي، تطرح هذه الدراسة قراءة تحليلية لمسار التحول في الأردن: هل نحن أمام تفكيك حقيقي لمنظومة الكفالة، أم إعادة إنتاج لها بأدوات قانونية جديدة؟ تستند الدراسة إلى تحليل تاريخي وقانوني، وتناقش الفجوة بين الخطاب الإصلاحي والواقع العملي لحقوق العمال المهاجرين.

تاريخ نشوء نظام الكفالة

يُعتبر نظام الكفالة أحد الأنظمة القانونية التي تُستخدم لتنظيم العلاقة بين أصحاب العمل والعمّال المهاجرين (الوافدين)، حيث يُربط العامل بالكفيل الذي يتحمّل مسؤوليّة قانونيّة عنه. مع ذلك، تختلف الروايات حول أصوله وتطوّره عبر الزمن، تشير بعض الدراسات أنّ البريطانيين أوّل من استحدث فكرة الكفالة في شبه الجزيرة العربيّة، أيّام الاستعمار البريطانيّ هناك، وبدأ العمل بهذا النظام كقانون رسميّ قبل اكتشاف النفط عام 1928، لتنظيم عمل الغوّاصين الأجانب الباحثين عن اللؤلؤ في البحرين، إذ لم تكن هناك حدود أو جوازات سفر في المنطقة آنذاك، فيما أشارت دراسات أخرى إلى أنّ نظام الكفالة ظهر في بدايات القرن العشرين، كآليّة لتنظيم سوق العمل في ظلّ الحاجة المتزايدة للعمالة الوافدة في بعض الدول، خصوصاً في منطقة الخليج العربيّ ولبنان والأردنّ والعراق، حيث يربط هذا النظام العامل المهاجر بصاحب العمل بشكل يصل إلى التبعية المطلقة والعلاقة التعاقدية غير المتوازنة، حيث يمنح صاحب العمل قدرًا كبيرًا من السيطرة ليس فقط على عمل العامل المهاجر، بل وتمتدّ أحيانًا إلى حياته واستغلاله.

لُغَةً، الكفالة تعني الالتزام والضمّ، وأصل الكفالة يدُلّ على تضمّن الشّيء للشّيء، ووفقًا للمعنى الاشتقاقيّ، فإنّ «كفالة» تعني في اللغة العربيّة: أن يضمن (الضمان) وأن يرضى (الكفالة)، وتعود جذور مصطلح الكفالة في المجتمعات العربيّة إلى تقليد بدويّ قديم يتمّ بمقتضاه منح الحماية والرعاية لإنسان غريب عن القبيلة التي تكفله¹. وتعني الجذور اللغويّة العربيّة لكلمة الكفالة «الضمان» و«الرعاية» التي كانت تستخدم في الثقافة البدويّة تعبير عن حسن ضيافة ومعاملة الأجانب، إلّا أنّها باتت الآن تستخدم لتعبّر عن العلاقة بين أصحاب العمل (الكفلاء) والعمّال المهاجرين، في ظلّ هذا النظام يصبح العامل المهاجر يتبع صاحب العمل تبعيّة مطلقة طوال فترة العقد، حتّى بعد انتهائه، إلى أن يغادر العامل بلد العمل، حيث يتّسم هذا النظام بتحكّم صاحب العمل في حركة العامل، ويكون لدى الكفيل القدرة على تغيير شروط عقد العمل وترحيل العامل دون إشعار مسبق، وحظر دخول العامل من جديد إلى البلاد.

ويتطلّب «الضمان» سلطة لدى الكفيل تفوق قوّتها سلطة المكفول، بينما تعني «الرعاية» و«الحماية» مسؤوليّة يتحمّلها الكفيل مقابل المكفول. هذا الدمج والتقابل بين مبدأ السلطة غير المتساوية بين طرفين، ومبدأ مسؤوليّة الرعاية والحماية لطرف (يملك هذه السلطة) تجاه آخر (لا يملك هذه السلطة)².

1 مركز الخليج لسياسات التنمية - Gulf Centre for Development Policies
2 الكفالة: التبعية والإقصاء في مجتمعات الخليج العربيّة (gulfpolicies.org)

يُعدّ نظام الكفالة النظام الرئيسي لإدارة هجرة الأيدي العاملة، ويؤثر في ما يقارب 25 مليون عامل مهاجر، وقد أنشئ هذا النظام في دول غرب آسيا سنة 1950، ولا يزال يعمل به في دول مجلس التعاون الخليجيّ، ورغم عدم النصّ عليه رسمياً في كلّ من الأردنّ ولبنان، إلّا أنّه ممارس عملياً.

منذ مطلع ثمانينيات القرن الماضي، تعرّضت علاقة «الكفالة» في الخليج ودول الشرق الأوسط إلى نقد حادّ من الباحثين والمفكرين، منهم، على سبيل المثال لا الحصر، عالم الاجتماع باقر النجار الذي وصفها بعبوديّة الأجر، مشبّها الكفالة بالظروف التي سادت في مهنة الغوص على اللؤلؤ في الخليج³، واقتصر النقد الموجّه إليها في الخطاب العامّ على كونها أسلوباً لاستقدام العمالة الأجنبية غالباً ما يساء استخدامه من قبل أصحاب العمل، والتعويل على أهميّة الجدّيّة في تنفيذ القوانين والرقابة على أسواق العمل لتلافي التداعيات السلبية لممارسات «الكفالة».

بدأ الاهتمام بموضوع «الكفالة» يأخذ بعداً جديداً خلال العقد الأوّل من الألفيّة الجديدة نتيجة عوامل عدّة، أهمّها تزايد الضغوط الدوليّة على دول الخليج والشرق الأوسط في مجال حقوق العمّال المهاجرين، والربط بينها وبين مفاهيم مثل «العمل الجبري» و«الاتجار بالبشر» والأشكال المختلفة لتجليها في مختلف مناطق العالم⁴.

تختلف الروايات عن تاريخ هذا النظام، ويرجّح أنّ فكرة الكفالة نتجت عن تجارة صيد اللؤلؤ التي كانت تمثّل الأساس الاقتصاديّ في منطقة الخليج قبل اكتشاف النفط، حيث كان أصحاب السفن يقومون بـ «كفالة» الغوّاصين كلّ موسم من خلال استخدامهم في الغوص مقابل تغطية مصروفات عائلاتهم حيث يقتطعون قيمة المصروفات من أجور الغوّاصين في نهاية الموسم. ومن المعتاد وقتها أن يعيش الغوّاصون في دائرة مستمرّة من الديون.

ويعود مفهوم الكفالة أيضاً إلى وقت آخر من تاريخ الخليج حينما كان عدد السكّان أقلّ بكثير خاصّة عدد الأجانب. في ذلك الوقت، نجد أنّ السكّان المحليّين يتكفّلون بالمهاجرين الجدد مادياً وقانونياً مع تحمّل عواقب أفعالهم. فحينما يقوم الشخص المكفول بارتكاب جريمة تحت نظام الكفالة، يتحمّل الكفيل مسؤوليّة هذه الجريمة. يشرح أظفر خان، وهو اختصاصيّ الهجرة في منظمّة الهجرة الدوليّة، أنّ نظام الكفالة كان يهدف لأن يكون «نظاماً جيّداً يحمل المواطنين مسؤوليّة الاعتناء بغير المواطنين، لكنّه أصبح الآن أداة تعسّفيّة للاضطهاد والاستغلال». ومع أنّ الكفلاء مازالوا قانونياً مسؤولين عن المهاجرين تحت كفالتهم، إلّا أنّهم نادراً ما يواجهون أيّ محاسبة قانونيّة عند تجاهلهم لهذه المسؤوليّة القانونيّة عن رعاية العمّال المهاجرين⁵.

نظراً لواقع سوق العمل المعاصر، لا يمكن الاعتماد على نظام أنشئ في مجتمعات صغيرة تعتمد على شبكات من العلاقات الشخصية ليحمي وينظّم شؤون الهجرة. كما لا يمكن الاعتماد على الأفراد لضمان سلامة من يقعون تحت كفالتهم خاصّة أنّ هؤلاء الأفراد لهم مصالح اقتصاديّة. يطمح هؤلاء لدفع أقلّ مبالغ ممكنة لعمّالهم وحرمانهم من حقوقهم ودفعتهم للعمل لمزيد من الساعات. الشركات في الخليج والشرق الأوسط تكفل أغلب المهاجرين في هذه

3 مركز الخليج لسياسات التنمية - Gulf Centre for Development Policies

4 مركز الخليج لسياسات التنمية - Gulf Centre for Development Policies

5 قراءة في نظام الكفالة وتقاطعاته مع التنمية الحديثة - (Migrant Rights) (migrant-rights.org)

الدول حيث يسمح لكل شركة بكفالة عشرات الموظفين، وأحياناً المئات، من المهاجرين دون أن يكثر أصحاب الشركات بأوضاع موظفيهم والمبالغ المدفوعة لهم⁶.

يعود نظام الكفالة تاريخياً إلى صناعة اللؤلؤ، عرف الخليجيون اللؤلؤ زينة وحرفة وصناعة منذ أمد بعيد؛ إذ اشتهرت منطقة الخليج العربي بحرفة الغوص التي عرفت في تلك المنطقة منذ أكثر من أربعة آلاف سنة تم خلالها استخراج اللؤلؤ من أعماق البحر، وأصبحت صناعة اكتسبت أهمية بالغة في الاقتصاد المحلي، وشكلت بجانب التجارة وصيد الأسماك مصدراً للرزق. ورغم الظروف الصعبة والمعاناة الكبيرة التي كان يعيشها العمال الوافدون في هذا القطاع الحيوي، فقد تمكنت الدول الخليجية من الاستفادة من تلك الثروة الطبيعية الهامة في تلك الحقبة، واستطاعت أن تضع اللبنة الأولى التي تقوم عليها الدولة الحديثة.⁷ كانت مدينة المحرق القديمة عاصمةً للبحرين في الفترة ما بين 1810 وحتى 1923، وهي الفترة التي ازدهر فيها اقتصاد اللؤلؤ، باعتبارها ثاني أكبر جزيرة في مملكة البحرين. وعلى مدى القرون، اعتبرت جزيرة المحرق أيضاً عاصمةً للؤلؤ في منطقة الخليج العربي، وفي عام 1877، شكلت صادرات اللؤلؤ ما يعادل ثلاثة أرباع صادرات البحرين، وكانت أغلبها موجهة إلى بومباي، وإيران، وتركيا. لتأتي أوروبا بعد ذلك، باعتبارها أحد أهم الأسواق المباشرة لصادرات اللؤلؤ البحريني.

خلال موسم الغوص وصيد اللؤلؤ السنوي في مملكة البحرين، كان العمل يتسع ليكون سعياً مجتمعياً مشتركاً، بدءاً من تجار اللؤلؤ، والغواصين، وقائدي السفن، وصولاً إلى صانعي السفن، وتجار الأخشاب، ومزودي المستلزمات العامة، حيث كان كل من على جزيرة المحرق يمتن حرفة أو مهنة ذات صلة باقتصاد اللؤلؤ. وقد بلغ اقتصاد اللؤلؤ أوجه في الفترة ما بين العامين 1911 و1912، إلا أن الأحداث التي تعاقبت لاحقاً أدت إلى انهيار هذا الاقتصاد، حيث شهد العالم آنذاك مجموعة من الكوارث، بما في ذلك: الحروب، والانهيار المالي، وظهور اللؤلؤ الاصطناعي الرخيص، وأزمة بورصة وول ستريت المالية، وما تبع ذلك من تأثير في أسواق الكماليات. إلى جانب ذلك، شهد اقتصاد اللؤلؤ العديد من أعمال المظاهرات من قبل الغواصين احتجاجاً على تردّي أوضاعهم المادية وفقدانهم لمصادر رزقهم، الأمر الذي تسبّب في تدهور تجارة وصيد اللؤلؤ خلال الثلاثينيات من القرن العشرين، وانهارها تماماً مع حلول عام 1950.⁸

مع مرور الوقت، تراجع اقتصاد اللؤلؤ، بالتزامن تقريباً مع اكتشاف النفط والغاز الطبيعي في البحرين، الأمر الذي أدى إلى تراجع دور مدينة المحرق، مقابل توسع أهمية ودور مدينة المنامة الواقعة ناحية الميناء في جزيرة البحرين الأم. إلا أن النمو المتسارع في العاصمة البحرينية الجديدة (المنامة) ساعد المحرق في الحفاظ على هويتها وبيئتها المعيشية العامة. حيث إنّه، بالرغم من النمو العمراني الحديث الذي شهدته المنطقة، إلا أن مدينة المحرق ضمن أجزاء واسعة منها، تمكنت من الحفاظ على نسيجها المعماري، ونمط شوارعها وتقاطعاتها كما في فترة اللؤلؤ، إذ تتسم بكونها شبكة من الأزقة الضيقة، ذات العناصر الملهمة، ورمزيات الهوية العريقة.⁹

تقنين الغوص من قبل البريطانيين في دول الخليج وتبلور نظام الكفالة، جعل من البحرين

6 قراءة في نظام الكفالة وتقاطعاته مع التنمية الحديثة - (Migrant Rights (migrant-rights.org

7 الرئيسية | وكالة أنباء الإمارات.

8 تاريخ صيد اللؤلؤ - مسار اللؤلؤ.

9 تاريخ صيد اللؤلؤ - مسار اللؤلؤ.

نقطة البداية لتبلور هذا النظام في الخليج، كونها أوّل منطقة في الخليج بسط فيها البريطانيون نفوذهم على المجتمع المحليّ في خضمّ المنافسات مع الإمبراطوريات الأوروبيّة الأخرى في بداية القرن العشرين، التي دفعت اللورد كرزون (Lord Curzon) حاكم الهند آنذاك إلى السير في «السياسة الأماميّة» (Forward Policy)، التي اقتضت توسعة نفوذ الإمبراطوريّة البريطانيّة في الخليج. فمع تعيين أوّل وكيل سياسيّ «أبيض» في البحرين عام 1904، دخل البريطانيون مباشرة في إدارة الأمور الداخليّة للبلاد، وباشروا بتوسعة نفوذهم محليًّا، ودأبوا على إنشاء البيروقراطيّة الحديثة فيها كي تتولّى إدارة عمليّة توسعة نفوذهم محليًّا، فيما كان اهتمامهم سابقًا مقتصرًا على تنظيم العلاقات الخارجيّة لحكّام الخليج. وأجبر البريطانيون الحاكم آنذاك بأن يتنازل ويعطيهم السيادة على كلّ «الأجانب» في البلاد. بذلك، صنّف السكّان القاطنون في البحرين إمّا إلى «أجانب» أو «محليّين»، بحيث أصبح الأجانب تحت حكم وسيادة البريطانيّين، و«الرعايا المحليّين» تحت سيادة الحاكم المحليّ. وقد تمّ تقنين هذا النظام من خلال «قرار مجلس الملكة المتعلّق بالبحرين» لعام 1913 (Bahrain Order in Council BOIC)، الذي وضع قيد التنفيذ رسميًا بعد انتهاء الحرب العالميّة الأولى في 1919، ما يمثّل بداية البيروقراطيّة القانونيّة المحدثّة في البحرين. أنشأ الـ BOIC المحاكم برئاسة ضباط بريطانيّين كانوا مسؤولين عن القضايا القانونيّة «للأجانب»، فضلًا عن «المحكمة المختلطة» التي خصّصت للقضايا التي تشمل الأجانب والسكّان المحليّين.¹⁰

ولم يكن مبدأ قرار مجلس الملكة (OIC) الذي استخدم لتنظيم الحكم على ما سمّي بالأجانب في البحرين بقرار جديد كليًّا على الخليج، إذ صدر على سبيل المثال قرار مجلس الملكة المتعلّق بمسقط عام 1867، إلّا أنّ هذه القرارات السابقة انطبقت فقط على «الرعايا البريطانيّين» في الخليج، كانت أعدادهم قليلة جدًّا لا تتعدّى بضع عشرات، وعادة ما كانوا من التجّار الهنود ممّن يقطنون المنطقة لفترة معيّنة من السنة، خصوصًا في موسم تجارة الغوص. إلّا أنّ التفسير الجديد لقرار مجلس الملكة في البحرين، الذي وسّع سيادته لتشمل كلّ «الأجانب»، رفع عدد من انطبق عليهم القرار فجأة إلى عشرات الآلاف من سكّان الجزيرة. على الرغم من أنّ الأشخاص وعائلاتهم ممّن شملهم هذا التعريف الجديد كانوا يعيشون في المنطقة منذ أجيال متعدّدة، إلّا أنّ البريطانيّين اعتبروهم «أجانب» تحت سيادتهم طريقة لزيادة نفوذهم في المنطقة. بهذا، فإنّ البريطانيّين أتوا بنظام قانونيّ وسياسيّ جديد، وحاولوا تطبيقه على العلاقات السكّانيّة والاجتماعيّة القائمة في المنطقة منذ عقود وقرون قبل حضور القوّات البريطانيّة، كان لذلك تبعات جمّة¹¹. وازدادت هذه المسألة إلحاحًا مع رسم الحدود في المنطقة، وتطبيق مبدأ إصدار جوازات السفر وتحديد نقاط العبور لهذه الحدود الحديثة. إذ أصبحت هذه الوثائق الرسميّة المتعلّقة بالسفر من الجوازات، وتأشيرات الدخول، وتأشيرات الخروج، أمورًا رئيسيّة معترف بها على نحو متزايد في جميع أنحاء الخليج وشبه الجزيرة العربيّة في عشرينات القرن الماضي، كما جرى البدء في إصدار أوّل قوانين للجنسيّة في المنطقة في هذه الفترة من هنا اكتسبت مسألة التنقّل عبر هذه الحدود وكيفيّة تنظيمها أهميّة متزايدة. كان المسؤولون البريطانيّون قد تولّوا مسؤوليّة إصدار تأشيرات الدخول إلى البحرين، إذ كان دخول المسافرين إلى الجزيرة يتطلّب اعتماد جوازات سفرهم من قبل الوكيل السياسيّ في البحرين، بالإضافة إلى الحصول على فيزا الدخول. وقد أسّست نقطة تفتيش للجوازات لأوّل مرّة عام 1929،

وبدأت الدولة بإصدار جوازاتها الخاصة في عام 1930، وكان بإمكان رعايا حكّام الخليج الآخرين تحت الحماية البريطانيّة، إضافة إلى السعوديّة، أن يدخلوا البحرين دون تأشيرات دخول، شريطة أن تكون لديهم وثائق سفر صالحة.¹²

وقد بدأ سريان هذا النظام «الدوليّ» الجديد قبل اكتشاف النفط في شبه الجزيرة العربيّة، وطُبق على سكّان منطقة لم يعتادوا وجود الحدود والإجراءات القانونيّة والبيروقراطيّة على أراضيهم، إذ كان البشر يتنقلون على مدى ضفاف الخليج وشبه الجزيرة العربيّة، وتكوّنت روابط أسريّة وثقافيّة عميقة على امتداد هذه المنطقة. لذلك وجب على ساكني المنطقة التّأقلم مع هذا النظام الجديد، والعكس صحيح، إذ كان على هذا النظام الجديد تفادي تأجيج الاضطرابات في العلاقات السكّانيّة والاجتماعيّة القائمة في المنطقة قدر الإمكان. وكان من المحتمّ أن تبرز المشاكل سريعًا في بداية نشأة هذا النظام، كونه يضمّ عددًا كبيرًا من الحكومات والسلطات، كلّ منها تصدر وثائقها الخاصة بها، وتنظّم عمليّة التنقّل عبر أراضيها بطريقتها المعيّنة. وسرعان ما أصبحت موانئ الخليج ذات الوجود البريطانيّ الضعيف، كما كان الحال مع دبيّ، مركزًا يجذب الأشخاص للحصول على تأشيرات وجوازات السفر بسهولة نسبيّة وسيلة للإفلات من الضوابط البريطانيّة. وسرعان ما برزت حالات التنقّل «غير القانونيّة» وتزوير الوثائق كمشكلة تؤرّق السلطات البريطانيّة.¹³ وكان الحلّ الذي طوّره البريطانيّون هو تطبيق مبدأ الكفالة على الغوّاصين القادمين إلى البحرين، ممهّدًا لأوّل استعمال حديث للنظام في الخليج. فأعلن المستشار البريطانيّ بلجريف عن القانون الجديد في ديسمبر 1928، وأعقبته سريعًا إجراءات جوازات سفر جديدة في يناير 1929 نصّت على ما يلي: يعتبر كلّ قبطان سفينة (نوخذة) مسؤولًا عن كلّ «الأجانب» المتواجدين في مركبه، بحيث يلزم عليه أن يبلغ موظفي الجمارك عن عددهم واسم كلّ منهم وتصاريح سفرهم الصالحة. ويسمح فقط للغوّاصين المسجّلين في سجلّات الغوص الصادرة عن حكومة البحرين بالنزول إلى أرض البحرين، وإذا تمّ اكتشاف أيّ غوّاصين فارّين من متن السفينة حين مغادرتها للميناء، فسيتحمّل قائد السفينة مسؤوليّتهم وستصادر قواربه. وشمل هذا النظام، الذي «كان الهدف الأساسيّ منه هو التحكّم في القادمين والمغادرين، ومنع غير المرغوب فيهم من دخول البحرين» حسب المقيم البريطانيّ، كلّ المتطلّبات القانونيّة التي تجسّد نظام الكفالة الحديث: وجود الكفيل (في هذه الحالة قبطان السفينة) الذي يتحمّل المسؤوليّة عن الغوّاصين «الأجانب» على متن سفينته؛ وديعة يدفعها القبطان تأمين لتسفير الوافد؛ تأشيرة دخول؛ إذن عمل صالح (في هذه الحالة تصاريح الغوّاصين)؛ إضافة إلى الحاجة إلى تأشيرة خروج، والأهمّ هو أنّ هذه الإجراءات ربطت مسألة كفالة العامل الوافد ضمن حدود البحرين (الذين كان في هذه الحالة من فئة غواصي اللؤلؤ «الأجانب») بوجود الكفيل (النوخذة)، هكذا، كان على قائد السفينة أن يكفل الغوّاصين على سفينته، بحيث يضمن مسؤوليّة رحيلهم في نهاية موسم الغوص من البحرين دون أيّ «سوء تصرّف» من وجهة نظر الجهات الرسميّة. بذلك، ولد نظام الكفالة الحديث في الخليج، الذي طبّقه البريطانيّون بداية على العلاقات السكّانيّة والاجتماعيّة والإنتاجيّة القائمة في المنطقة منذ سنين طويلة، التي أصبحت تشكّل قلقًا متزايدًا للبريطانيّين مع تبلور مبدأ الدول والحدود، لذلك نظّمت في البحرين عبر تطوير نظام الكفالة.¹⁴

إذن، بدأ نظام الكفالة المتعلّق بتنظيم العمالة المتنقّلة أساسًا مع بروز مبدأ الدول والحدود، وطبق على العلاقات السكّانية والإنتاجية الموجودة سابقًا في منطقة الخليج، خصوصًا في صناعة الغوص. إلّا أنّه مع بروز صناعة النفط في البحرين عام 1932، سرعان ما تبلورت علاقات عمل جديدة كليًا في المنطقة، حيث لجأت السلطات البريطانية إلى فتح الباب لتدفّق العمالة الوافدة إلى الخليج من مناطق لم تكن تاريخيًا تزوّد الخليج بكمّية كبيرة من العمّال. ولم يكن من المستغرب أن توجّهت السلطات البريطانية إلى فتح الباب لاستقطاب العمالة من المناطق التي كانت تحت نفوذ الاستعمار البريطاني، تحديدًا شبه القارّة الهنديّة، صاحبة التاريخ الطويل في تزويد قوّة العمل المهاجرة في مناطق أخرى تحت الاستعمار البريطاني، إلّا أنّه طوّر نظام الكفالة الذي طبق على العمّال في صناعة اللؤلؤ وتطبيقه على العمالة الوافدة المتزايدة في صناعة النفط، خاصّة تلك القادمة من شبه القارّة الهنديّة.¹⁵

وسرعان ما اعتمدت إجراءات الضمانات الماليّة من قبل الكفيل، وتصريحات العمل، وتأشيرات الخروج، وشهادة عدم الممانعة وتطبيقها بشكل موسّع على كلّ العمّال المهاجرين إلى البحرين، حيث أصبحت جزءًا أساسيًا من الممارسة البيروقراطية للهجرة في الجزيرة. فابتداءً من الثلاثينات، وخوفًا من الهجرة «غير القانونيّة» المتزايدة من الهند، نصّت السلطات البريطانيّة على كلّ موظّف أجنبيّ آتٍ للعمل في البحرين، سواء في شركة النفط أو غير ذلك، أن يحصل على شهادة عدم ممانعة (No Objection Certificate) من الوكيل السياسيّ البريطانيّ في البحرين، قبل التقديم للحصول على الفيزا من السلطات البحرينيّة للقدوم إليها. ومن أجل الحصول على شهادة عدم الممانعة هذه، ألزم صاحب العمل/الكفيل بإيداع مبلغ 60 روبية، تعاد إليه عند التأكّد من مغادرة العامل المكفول البلاد. وتمّ تطبيق هذا النظام على كلّ العمّال المهاجرين القادمين إلى البحرين من مناطق خارج سيادة حكّام الخليج، بما فيها العمّال الغربيّون أو العاملون في شركة النفط. وبحلول الحرب العالميّة الثانية، ومن أجل فرض المزيد من الرقابة على تنقّلات الناس خلال هذه المرحلة الحسّاسة، فرضت السلطات البريطانيّة أيضًا مبدأ الحصول على تأشيرات الخروج منها شرط لجميع الأفراد المسافرين من وإلى البحرين.¹⁶

انتشار نظام الكفالة إلى باقي الخليج، ومنها دولة الكويت، أخذت السلطات البريطانيّة نظام الكفالة الذي اعتمده للسيطرة على العمّال المهاجرين في البحرين، وبدأت بتطبيقه في الأجزاء الأخرى من الخليج الواقعة تحت الاستعمار البريطانيّ. في عام 1915، أصدر قرار مجلس الملكة OIC المتعلّق بمسقط، الذي كان مبنياً على قرار مجلس الملكة المتعلّق بالبحرين. وأعقب ذلك OIC الكويت عام 1925، وOIC قطر عام 1938، وأخيرًا OIC إمارات الساحل المتصالح (الإمارات العربيّة المتّحدة اليوم) عام 1946، على الرغم من أنّ جميع أوامر مجلس الملكة هذه كانت مبنية على نسخة البحرين، بحيث أسّست هذه الأوامر لمبدأ سيادة بريطانيا على «الأجانب» في هذه الأراضي، إلّا أنّ اختلافًا جوهريًا اعترها، فخلافاً للحال في البحرين، حيث كانت سيادة الحاكم المحليّ فقط على ما اعتبره البريطانيّون «السكّان المحليّون»، نجح الحكّام في باقي المناطق في تعريف سيادتهم لتشمل لمسلمين جميعهم، فيما عدا رعايا الهند وباكستان فيما بعد. في المقابل، اقتصرَت السيادة البريطانيّة على

غير المسلمين والهنود والباكستانيين. كان ذلك يعني أنّ عدد الأشخاص الذين تنطبق عليهم أوامر المجلس في فترة ما قبل النفط ضئيل جداً في هذه المناطق بالمقارنة مع البحرين، حيث وقع ما يقرب من نصف سكّان الجزيرة تحت السيادة البريطانيّة؛ نظراً للتعريف الموسّع «للأجنبيّ». ففي وقت صدور OIC الكويت في عام 1925، كانت حينها ثاني أكبر مدينة ذات ثقل سكّانيّ على سواحل الخليج العربيّة بعد البحرين، كانت سيادة بريطانيا تنبسط فقط على ثلاثة من صغار التّجار الهنود الساكنين هناك، لكن مع بدء عصر النفط في الكويت، تصاعدت هذه الأرقام بشكل متسارع. فبحلول عام 1945، كان النفط قد اكتشف وشرع في بناء مرافق الشركة، على الرغم من عدم تصديره بعد، فقد ارتفع عدد الأفراد تحت السيادة البريطانيّة إلى 225. مع تدفّق صادرات النفط في العام التالي، ارتفع العدد إلى 528، ومن ثمّ إلى 1651 في عام 1947، وتواصل العدد بالارتفاع بشكل مطّرد في السنوات التي تلتها. في المقابل، مسقط التي تمتعت تاريخياً بعلاقة سكّانيّة أوطد بشبه القارّة الهنديّة مقارنة بالكويت، لم يوجد فيها سوى 500 من الرعايا الهنود تحت السيادة البريطانيّة حتّى خمسينات القرن الماضي (غالبيتهم من التّجار)، لم يتغيّر هذا الحال حتّى اكتشاف النفط فيها في الستينات¹⁷. تواصلت أعداد العمّال المهاجرين الخاضعين للسيادة البريطانيّة في التصاعد بشكل مطّرد مع تصدير النفط. بحلول عام 1953، كان هناك حوالي 3000 من الهنود و2000 من الباكستانيّين المقيمين في الكويت تحت السيادة البريطانيّة، وقد كانوا يعملون بشكل رئيسيّ في شركة نفط الكويت KOC ومشاريع «خطة التنمية» في مدينة الكويت. كما كان الحال في البحرين، تزايد قلق السلطات البريطانيّة من هذا الكمّ المتصاعد من العمّال الخاضعين لسيادتها القضائيّة، وأصبحت قضية التّحكّم والسيطرة عليهم أمناً قضائيّة ملحة، خصوصاً بعد نشوب الاضطرابات فيما بينهم. ففي عام 1948، نفّذ العمّال الهنود والباكستانيّون في شركة النفط إضراباً موسّعاً، أعقبه إضراب موسّع آخر من الجنسيّات نفسها عام 1953، بناء على ذلك، أصدرت حزمة من القوانين بداية من عام 1947، التي كانت تشبه تلك التي استخدمت لتنظيم هجرة «الأجانب» في البحرين. فأصدرت لأحة تنظيم جوازات السفر في العام نفسه، وبدأت الوكالة السياسيّة البريطانيّة بإصدار تأشيرات السفر إلى القادمين من الخارج نيابة عن حكومة الكويت. كما صدر أوّل قانون جنسيّة كويتيّ في عام 1948، وأصدر رئيس دائرة الجوازات إخطاراً في العام التالي يلزم الأجانب جميعهم بالتسجيل لدى الدائرة. كما أصدرت قوانين تنظّم إصدار تصاريح الإقامة للمهاجرين في عام 1952، التي ألزمت الأشخاص الخاضعين للسيادة البريطانيّة بالحصول على تصاريح الإقامة من الوكيل السياسيّ البريطانيّ¹⁸.

في المقابل، انتقلت ممارسات شركة النفط في البحرين من ناحية تصنيف العمّال إلى الكويت، هذا لم يكن غريباً؛ نظراً للتنسيق الوثيق بين الوكالة السياسيّة البريطانيّة في الكويت والبحرين، حيث استمرّ الهوس بتصنيف العمّال حسب الجنسيّة والعرق والطبقة والحالة الزوجيّة، وأرسلت تقارير مطوّلة ودوريّة عن الموضوع من قبل مسؤولي شركة النفط والوكالة السياسيّة. كما كان الحال في البحرين، فقد نشطت هذه التقارير على نحو خاصّ عند اندلاع الإضرابات و«المشاكل» من قبل العمّال، حيث تضمّنت هذه التقارير معايير مفصّلة ودقيقة لأحجام وأنواع الغرف المختلفة لكل مجموعة من العمّال وفقاً للتصنيفات المذكورة أعلاه. وقد لعبت «المقارنات النسبيّة مع حالات العمّال في شركات النفط الأخرى في المنطقة، لا سيّما شركة النفط في البحرين، دوراً رئيسياً في تطوير هذه

المعايير». فبعد أن أُضرب العمّال الهنود والباكستانيّين في آب/أغسطس 1948، أرسلت وزارة الخارجية البريطانية خبير عمل إلى الكويت في شباط/فبراير 1949 ليتحقّق من أوضاع العمّال في شركة النفط. وأشار التقرير إلى أنّ عدد العمّال في الشركة ارتفع من 1,900 عامل في بداية عام 1947 إلى أكثر من 18,000 عامل في يناير 1949. وارتفع عدد الهنود العاملين في الشركة في الفترة نفسها من 236 إلى أكثر من 4,000. وعلى نفس نمط التقارير في البحرين، فقد ركّز جزء كبير من التقرير على تصنيف العمّال حسب فئات الجنسيّة والعرق التالية: البريطانية، والأمريكيّة، والهنديّة، والباكستانيّة، والعرب، و«السكّان المحليّين» (أي المواطنين). وركّز التقرير على نحو خاصّ على ظروف العاملين من الهند وباكستان؛ نظراً لسيادة بريطانيا عليهم، الذين جرى تصنيفهم حسب الديانة، والمهارة الوظيفيّة، فضلاً عن الحالة الزوجيّة. وقد حظيت حالة السكن الذي خصّ لكلّ من هذه الفئات العماليّة باهتمام خاصّ من قبل الخبير، الذي شدّد انتباهه «القرية» التي بنيت للعمّال العرب؛ نظراً لأنها كانت «رديئة» على نحو استثنائيّ.¹⁹

كانت قضية توظيف الكويتيّين والعرب في مقابل الباكستانيّين والهنود أصبحت مسألة تصادم بين الحاكم والمسؤولين البريطانيّين. ولم يكن ذلك مستغرباً، ليس فقط لرواج القوميّة العربيّة في هذه الفترة، بل أيضاً لكون كلّ من هاتين الفئتين تحت سيادة الطرفين المختلفين، لذلك حاول كلّ طرف زيادة الموظّفين من الجنسيّات الوافدة التي تقع تحت سيادته. لذلك، ضغط الحاكم على شركة النفط لزيادة توظيف العرب الخاضعين لسيادته، فيما تردّد المسؤولون البريطانيّون الذين رأوا ذلك كخطوة «خطرة». كانت الاستراتيجية التي تبناها المسؤولون البريطانيّون السياسيّون هي زيادة أعداد الموظّفين العرب في شركة النفط بوتيرة «يسيطر عليها بعناية»، حيث تضمن رضا الحاكم، لكن تبقى أرقام العرب منخفضة نسبياً، فيما تتمّ زيادة هجرة الوافدين تحت سيادتهم، خصوصاً من شبه القارّة الهنديّة. بذلك، تمّ تسييس إجراءات التوظيف وتصنيف العمّال بناء على الجنسيّة، وأصبحت هذه الحالة جزءاً لا يتجزّأ من الشأن العماليّ والسياسيّ في الخليج حتّى يومنا هذا، مع اختلاف تفاصيل تطبيقها على مرّ الزمن. كما برزت في هذه الفترة شركات «استقدام الأيدي العاملة» (manpower agencies) لتصبح جزءاً لا يتجزّأ من المشهد العماليّ في الخليج. وقد تطوّر نوعان أساسيّان من هذه الشركات، أوّلها كانت وكالات مقرّها في الخارج مكلفة باستقطاب الأيدي العاملة من دولها إلى الشركة في الكويت. لاقت هذه الوكالات رواجاً لدى شركات النفط، التي عيّنت وكلاء لها في دول متعدّدة لإيجاد موظّفين مناسبين بشكل منظمّ ودوريّ، كما كان حال الوكيل الخاصّ لشركة نفط الكويت في بومباي. أمّا النوع الثاني من الشركات، كانت شركات مقاولات محليّة توفّر الأيدي العاملة على نحو مؤقت حسب الطلب للشركات التي تعاني نقصاً طارئاً في الأيدي العاملة محليّاً. حيث تدفع الشركة إلى المقاول الذي يوفّر الأيدي العاملة، بينما يتكفّل المقاول بدفع رواتب الموظّفين بعد أن يأخذ عمولته. على الرغم من وجود هذا النوع من مقاولي الأيدي العاملة في البحرين، إلّا أنّ استخدامهم انتشر بشكل موسّع في الكويت والسعوديّة وقطر بعد تصدير النفط. كانت شركات النفط من أوائل من استخدم هؤلاء المقاولين لتوظيف العمّال محليّاً، حيث لجأت شركة نفط الكويت لهم منذ عام 1949، كان الحال مماثلاً في السنوات الأولى لأرامكو في السعوديّة وشركة النفط في قطر.²⁰

شهد الأردن تحولات اجتماعية واقتصادية كبيرة منذ منتصف القرن العشرين، تأثرت بمجموعة من العوامل السياسية والاقتصادية الإقليمية. من أبرز هذه التحولات كان تأثير حرب عام 1967 بين العرب وإسرائيل، التي أدت إلى نزوح أعداد كبيرة من سكان الضفة الغربية إلى الأردن. هذا التدفق السكاني الكبير كان له تأثير عميق على الاقتصاد الأردني، حيث أعاد تشكيله بشكل جذري. في السبعينات، شهدت الأردن موجة أخرى من التغيير الاقتصادي والاجتماعي بسبب اغتراب عدد كبير من المواطنين للعمل في دول الخليج الغنية بالنفط، مما أدى إلى تدفق تحويلات مالية ضخمة أسهمت في ازدهار الاقتصاد الوطني.

ظاهرة التمدن في الأردن

أدت التحولات الاقتصادية والاجتماعية إلى ظاهرة التمدن في الأردن، التي برزت بشكل واضح منذ سبعينيات القرن العشرين. عتبة التمدن في الأردن تحدد عند 5000 نسمة للتجمع السكاني، وقد أظهرت الإحصاءات أن النمو السكاني في المناطق الريفية كان منخفضاً مقارنة بالمناطق الحضرية. على سبيل المثال، أظهر إحصاء عام 1994 أن مدينتي عمان والزرقاء كانتا الأكثر جذباً لسكان الريف، حيث ارتفع عدد سكانها بنسبة 54٪ مقارنة بالتعداد السابق²¹.

تأثير النزوح الفلسطيني

نتيجة لحرب 1967، شهد الأردن حركة نزوح واسعة النطاق من غور الأردن إلى المدن والمخيمات في المرتفعات. أثرت هذه الحركة السكانية على البنية الاجتماعية والاقتصادية، حيث انتقل العديد من اللاجئين الفلسطينيين للعمل في قطاعات ذات مهارات أعلى، بعد أن كانت فرص عملهم محدودة سابقاً²².

الهجرة العمالية واستقدام العمالة المصرية

شهد الأردن تغييرات كبيرة في سوق العمل نتيجة لهجرة الأردنيين إلى دول الخليج، برزت الحاجة إلى استقدام عمالة أجنبية لسد الفجوة في سوق العمل المحلي، ومن أبرز هذه الفئات العمال المصريون الذين بدأوا بالتوافد إلى الأردن منذ السبعينات. يعود ذلك إلى عدة عوامل، أبرزها الوضع الاقتصادي المتردي في مصر وسياسة الانفتاح الاقتصادي التي اتبعتها الرئيس أنور السادات. في البداية، كان العمال المصريون يعتبرون الأردن نقطة عبور إلى العراق ودول الخليج، إلا أن بعضهم استقر في المملكة مع مرور الوقت.

21 التعداد الوطني للسكان والمساكن، التوزيع السكاني وفق حجم القضاء، 2013.
22 انظر «الأردن والفلسطينيون» لـ ج. الحسيني عام ٢٠١٣ الأطلس الأردني. صادر عن مطابع المعهد الفرنسي لدراسات الشرق الأدنى - عمان.

في عام 1985، وقعت الحكومتان الأردنيّة والمصريّة اتّفاقيّة لتبادل القوى العاملة، ما ساهم في تعزيز وجود العمّال المصريّين في الأردنّ. وقد تضمّنت الاتّفاقيّة مساواة حقوق وواجبات العمّال المصريّين مع نظرائهم الأردنيّين. كما تمّ التوصل إلى اتّفاقيّة ضمنيّة بين الملك حسين والرئيس المصريّ الأسبق حسني مبارك لإعفاء مواطني البلدين من تأشيرات الدخول، ممّا زاد تدفّق العمالة المصريّة إلى الأردنّ.

ومع اندلاع حرب الخليج الأولى عام 1990، شهد الأردنّ تدفّقًا كبيرًا للعمّال المصريّين الذين فرّوا من العراق، بالتزامن مع عودة أعداد كبيرة من العمّال الأردنيّين المغتربين من دول الخليج في أوائل التسعينات.

ورغم التغيّرات التي شهدتها سوق العمل الأردنيّ لا يزال هناك حاجة إلى العمالة الوافدة في قطاعات محدّدة مثل البناء والتشييد والزراعة والصناعة، ما تطلب وجود سياسات حكوميّة لتنظيم سوق العمل الأردنيّ، وعليه تأثرت عمليّة استقدام العمالة بهذه السياسات وحركة رؤوس الأموال.

إنّ مصدر مصطلح الكفيل في القانون الأردنيّ، هو القانون المدنيّ رقم 43 لسنة 1976، حيث إنّ الكفالة حسب القانون هي الضمان للدائن بتنفيذ المدين التزامه، أي ضمّ ذمّة الكفيل إلى ذمّة المدين ضمانًا للوفاء بالدين، وهو التزم تابع لالتزام المدين، فيلتزم الكفيل بالوفاء بالدين عند عدم وفاء المدين الأصليّ به، ومن الأهميّة الإشارة هنا إلى أنّ عقد الكفالة إنّما يربط الكفيل بالدائن من دون أن يكون المدين طرفًا في هذا العقد؛ ومن ثمّ يجب أن تلتقي إرادتي الدائن والكفيل على الكفالة فهو عقد رضائيّ ينعقد بمجرد تراضي الطرفين الدائن والكفيل. **ويختلف عن نظام الكفالة الذي لم ينصّ عليه المشرّع الأردنيّ، وإنّما الممارسات تؤكّده.** وهو يحدّد العلاقة بين صاحب العمل والعمال المهاجر، ويجعل العامل تحت مسؤوليّة صاحب العمل وإمرته واستغلاله في بعض الأحيان، كما يمكن تعريف نظام الكفالة بالأردنّ، ربط العامل المهاجر بصاحب العمل أو كفيل محدّد يكون مسؤولاً عن تأشيرته ووضع القانونيّ، ويمنح هذا الترتيب الكفيل (صاحب العمل) قدرًا كبيرًا من الهيمنة والسيطرة على العامل الذي يؤدّي في كثير من الأحيان إلى انتقادات بشأن حقوق العمّال وحرّيّاتهم²³.

على ما يبدو أنّ الأردنّ ولبنان والعراق انتقل إليهم هذا النظام من دول الخليج العربيّ. في الأردنّ تحديّدًا، زاد تأثر الاعتماد على العمالة المهاجرة جرّاء تدفّق اللاجئين إلى الأردنّ والتوسّع الاقتصاديّ، وفي حين كان الأردنّ أحد أكثر الدول المضيفة للاجئين في المنطقة العربيّة، منذ عام 1948 مع استقرار عدد كبير من اللاجئين الفلسطينيين في المملكة، فقد كانت التحوّلات الكبرى في سوق العمل أكثر في العقدين السابقين مع تدفّق عدد اللاجئين المهاجرين من العراق، ومن سوريا عام 2011، وبحلول أواخر القرن العشرين والحادي والعشرين، أخذ تكوين القوى العاملة المهاجرة بالتطوّر أيضًا بتطوّر احتياجات الأردنّ الاقتصاديّة، إذ شهدت هذه الفترة تدفّقًا للعمّال من جنوب آسيا وجنوب شرقها كالفلبين وسيرلانكا والهند وبنغلادش.

على الرغم من الدور الكبير الذي يلعبه العمال المهاجرون في الاقتصاد الأردني، من حيث سد العجز في القوى العاملة، بمواجهة نقص العمالة الوطنية، وتحفيز النمو الاقتصادي، وزيادة الإنتاج والدخل القومي، إضافة إلى تنويع الاقتصاد والمساهمة في التكامل الاقتصادي، والمساهمة في رفد الخزينة من خلال رسوم تصاريح العمل، إلا أن العديد منهم يعاني ممارسات نظام الكفالة، إضافة إلى ظروف العمل غير اللائق، ومن انخفاض الأجور وعدم دفعها، وعدم كفاية الحماية القانونية المقدمة لهم.

وتعدّ الكفالة نظامًا هيكلياً صعباً على العمّال في الأردنّ، حيث يصبح العمّال في عهدة أصحاب العمل، وقد يكون أصحاب العمل غير أمينين، ويهمّهم بالدرجة الأولى حماية «استثمارهم المالي»، حيث قد يدفع صاحب العمل كلفة استقدام تصل إلى 4000 دينار أردنيّ في بعض الأحيان، ويلتزم صاحب العمل طبقاً لقانون العمل والأنظمة التي صدرت بموجبه بدفع رسوم استصدار تصاريح العمل ودفع الأجور، إلاّ أنّه في بعض الأحيان قد يتخلّف عن ذلك بأن لا يقوم صاحب العمل بواجبه باستصدار تصريح العمل والإقامة، ممّا يجعل العامل في وضع غير نظاميّ، وعادة لا يعاقب صاحب العمل على ذلك، لكن يعاقب العامل، ويتوجّب عليه دفع غرامات تجاوز الإقامة، أو يواجه الاحتجاز الإداري²⁴. ويقتصر دور وزارة العمل على الموافقة والإشراف على توقيع العقد، الذي ينصّ عليه سابقاً بين صاحب العمل والعمّال، بالتالي يقع على عاتق صاحب العمل توفير تصاريح العمل والإقامة اللازمين، وإذا لم يقدّم صاحب العمل بتجديد هذه التصاريح يعاقب ويجبر على دفع غرامة عن كلّ عامل يعمل بشكل غير منتظم لديه، إضافة إلى دفع تكاليف ترحيل العمّال، أمّا عقوبة العامل فهي الترحيل وعدم السماح له بدخول البلاد خلال فترة 5 سنوات، أو قد يحرم العامل عند انتهاء العقد بأن ينتقل إلى صاحب عمل آخر، ذلك بحرمانه من منحه من براءة الذمّة وإخلاء الطرف التي تشترطها وزارة العمل التي تؤدّي إلى استغلال أصحاب العمل مادياً للعمّال لديهم بحيث يقاوض أصحاب العمل العمّال على مبالغ مالية مقابل منح العمّال براءة الذمّة وإخلاء الطرف، **نشير إلى أنّه بتاريخ 2024/9/17 صدر الدليل الشامل لأسس إصدار تصاريح العمل للعمّال غير الأردنيين** الذي أعفى العمّال الذين انتهى تصريح عملهم وبمرور ثلاثة أشهر من الحصول على براءة الذمّة وإخلاء الطرف من صاحب العمل لغايات انتقاله إلى صاحب عمل آخر، الأمر الذي يحدّ من نظام الكفالة، ويزيد حرّيّة العمّال من الانتقال إلى صاحب عمل آخر.

لا تحتوي التشريعات الأردنيّة على مصطلح الكفيل، لكن تتأثّر هذه التشريعات بقوة نظام الكفيل الممارسة، فمن خلال الممارسة العمليّة يتعرّض جميع العمّال المهاجرين إلى قيود هذا النظام، حيث الشروط القانونيّة غير الواضحة والملتبسة التي تؤدّي إلى ممارسة هذا النظام، خاصّة فيما يتعلّق بربط إقامة العامل بصاحب العمل، ممّا يؤدّي إلى تقييد حركته وعزلته اجتماعياً.

فمن الواضح أنّه رغم عدم وجود أيّ نصّ رسميّ صراحة عن نظام «الكفالة» ضمن الإطار القانونيّ الأردنيّ، إلاّ أنّ العلاقة بين العامل وصاحب العمل لا تزال تحتفظ بالعديد من خصائص هذا النظام مثل عدم المساواة.

لا يزال الأردن يفتقر إلى أدوات ملموسة لضمان آليات الحماية الفعّالة لحقوق العمّال المهاجرين، حيث تترك هذه الفئة الضعيفة دون أيّ تعويض في نظام يميل إلى حماية سلطة أصحاب العمل.

وللحدّ من ممارسات نظام الكفالة، بدأت وزارة العمل في أيلول /سبتمبر 2019 بتطبيق العمل بنظام تصريح العمل الحرّ للتخفيف من استغلال أصحاب العمل للعاملين لديهم وللتخفيف من نظام الكفالة المعمول به بالممارسات وغير المنصوص عليه بالتشريعات، وبموجب نظام رسوم تصاريح العمل للعمّال غير الأردنيين رقم 142 لسنة 2019 وتعديلاته، أجاز للعمّال الانتقال إلى تصريح العمل الحرّ في كلّ من القطاع الزراعيّ أو قطاع الإنشاءات أو التجميل والتنزيل، أو من يقرّر وزير العمل اعتبارهم من هذه الفئة.

تصاريح العمل

يُعرف تصريح العمل بأنّه وثيقة رسمية تصدر عن وزارة العمل للعامل غير الأردنيّ تسمح له بالعمل لدى صاحب عمل معيّن وضمن مهنة من المهن المسموحة لغير الأردنيين، وتكون مدّة التصريح سنة واحدة قابلة للتجديد، تحتسب مدّته عند التجديد من تاريخ انتهاء مدّة آخر تصريح عمل حصل عليه العامل.²⁵

استقرّ القضاء الأردنيّ على اعتبار أنّ القصد من تصريح العمل هي علاقة تنظيميّة أوجدها المشرّع لتنظيم العمالة الأجنبية الوافدة للمملكة.²⁶

نظّمت المادة (12) من قانون العمل عمليّة استخدام عامل غير أردنيّ، وألزمت سابقاً صاحب العمل باستصدار تصريح عمل للعامل الذي يعمل لديه، على أن تستوفي وزارة العمل رسماً مقابل تصريح العمل الذي تصدّره لكلّ عامل، على أن لا يجوز استقدام أو استخدام أيّ عامل غير أردنيّ إلاّ بموافقة الوزير، أو من يفوضه شريطة أن يتطلّب العمل خبرة وكفاءة غير متوافرة لدى العمّال الأردنيين، أو كان العدد المتوافر منهم لا يكفي بالحاجة، ونصّ آخر تعديل على المادة (12) بتاريخ 2021/6/15 على وجوب أن يحصل العامل غير الأردنيّ على تصريح عمل من الوزير، أو من يفوضه قبل استقدامه أو استخدامه، وتكون مدّته سنة أو جزءاً من السنّة ما لم يقرّر الوزير أن تكون مدّته سنتين لقطاعات أو أنشطة يحدّدها بقرار يصدره لهذه الغاية، تحتسب مدّة التصريح عند التجديد من تاريخ انتهاء مدّة آخر تصريح عمل حصل عليه العامل، بعدما كانت المادة تنصّ على أن تستوفي الوزارة رسماً من صاحب العمل، أصبحت تستوفي الوزارة دون تحديد صاحب العمل أو العامل. وقد صدر بموجب المادة سالفة الذكر نظام رسوم تصاريح العمل لغير الأردنيين رقم 36 لسنة 1997 وتعديلاته، وألغى هذا النظام، واستعيض عنه بنظام رسوم تصاريح العمل لغير الأردنيين رقم 142 لسنة 2019 وتعديلاته، وحدّد النظام رسوم تصاريح العمل حسب القطاعات والأنشطة الاقتصادية.

25 المادة 2 من تعليمات لسنة 2020 (تعليمات شروط وإجراءات استخدام العمال غير الأردنيين من الجنسية السورية لسنة 2020) وتعديلاتها.
26 استقر الاجتهاد القضائي على إن عدم حصول صاحب العمل على تصريح عمل للعامل وفق أحكام المادة (12) من قانون العمل لا يجعل عقد العمل باطلاً ولا يؤثر أو ينقص من حقوقه العمالية والتي رتبها قانون العمل له لأن مسؤولية حصول العامل على التصريح المطلوب تقع على صاحب العمل وأن الحصول على هذا التصريح ليس من الأركان الأساسية لعقد العمل ، كون أن الهدف من الحصول على تصريح عمل غير الأردني هي مسألة تنظيمية أشأها المشرع لتنظيم العمالة الغير أردنية ، وذلك وفقاً لقرار تمييز حقوق (3705/2004).

وتكمن أهميّة حصول العامل على تصريح العمل، بإضفاء صفة الشرعيّة حيث يضمن تصريح العمل بشكل قانوني ونظامي في الأردن، كما يوفّر حماية للعامل من الاستغلال، ويضمن حصوله على حقوقه كاملة، إضافة إلى حصول العامل على الخدمات الحكوميّة المختلفة خاصّة المقدّمة من قبل وزارة العمل وسلطة الأجور، حيث تشترط سلطة الأجور على العامل غير الأردني أن يكون تصريح عمله ساريًا لتمكينه من المثول والتقاضى أمام هذه السلطة للمطالبة بحقوقه، على خلاف القضاء الذي اعتبر التصريح مجرد علاقة تنظيميّة، ولا يشترط للمثول أو التقاضي أمامه الحصول على تصريح عمل.

تصاريح العمل الحرّة

تظهر بيانات وزارة العمل أنّ عدد العمّال الحاصلين على تصاريح عمل وصل مع نهاية العام (2022) (292,271)، وتمثّل العمالة المصريّة النسبة الأعلى بين العمالة العربيّة الحاصلة على تصاريح عمل في سوق العمل الأردني حيث شكّلت ما نسبته (49,2%) من إجماليّ العمالة غير الأردنيّة. وقد بلغ عدد تصاريح العمل الحرّة السارية لغاية شهر تشرين الأوّل/أكتوبر/2024 للقطاع الزراعيّ 1007 تصريح عمل حرّ، أمّا قطاع الإنشاءات والتحميل والتنزيل، فقد بلغ 15752 تصريح عمل حرّ ساري²⁷.

بدأت وزارة العمل في أيلول /سبتمبر 2019 بتطبيق العمل بنظام تصريح العمل الحرّ للعمّال المهاجرين، ذلك للحدّ من استغلال أصحاب العمل للعاملين لديهم ولتخفيف أعباء نظام الكفالة المعمول به بالممارسات وغير المنصوص عليه بالتشريعات، بموجب نظام رسوم تصاريح العمل للعمّال غير الأردنيين رقم 142 لسنة 2019 وتعديلاته، أجاز للعمّال الانتقال إلى تصريح العمل الحرّ في كلّ من القطاع الزراعيّ أو قطاع الإنشاءات أو التحميل والتنزيل، أو من يقرّر وزير العمل اعتبارهم من هذه الفئة مقابل رسم يقدر بثمانمئة دينار للسنة الواحدة، وحدّد هذا النظام أيضًا رسوم التصاريح التي تستوفى من صاحب العمل الذي يستخدم عمّال غير أردنيين لديه، كما نصّت المادة 6 من هذا النظام على أن تستوفى من صاحب العمل غرامة تأخير مقدّراها (50%) من قيمة رسم تصريح العمل في حال انتهاء مدّة تصريح العمل وعدم تجديده خلال تسعين يومًا من تاريخ الانتهاء، بينما لم يشار في طيّات هذا النظام إلى أيّ غرامات قد تفرض على العمّال حاملي تصريح العمل الحرّ عند تأخّرهم عن تجديد تصريح عملهم.

وسنّدًا لنظام رسوم تصاريح العمل للعمّال غير الأردنيين رقم 142 لسنة 2019 وتعديلاته، بتاريخ 2019/9/22 صدر تعميم من وزير العمل يحدّد به أسس إصدار تصريح عمل حرّ لعمّال المياومة لسنة 2019، بحيث يسمح للعامل غير الأردني الموجود على أرض المملكة بالحصول على تصريح عمل حرّ في كلّ من قطاع الزراعة وقطاع الإنشاءات ونشاط التحميل والتنزيل، على أن يرفق بالطلب صورة عن جواز سفر العامل ساري المفعول، وأن يجتاز الفحص الطبيّ الخاصّ بالعمالة الوافدة بأن يكون لائقًا صحّيًا، وأن يدفع الرسوم سالفة الذكر.

وقد كانت قيمة استصدار تصريح العمل الحرّ قبل تعديل النظام بتاريخ 2020/3/16 تبلغ 1400 دينار أردنيّ في القطاع الزراعيّ و1900 دينار أردنيّ في قطاعي الإنشاءات والتحميل والتنزيل، وهو ما يعتبر مرتفعاً، إذا ما قورن برسوم استصدار تصريح العمل العاديّ، لتقرّر وزارة العمل في العام 2022 توحيد الرسوم لتصاريج العمل الحرّ لتصبح بما فيها المبالغ الإضافية 800 دينار أردنيّ لكلّ عامل من عمّال المياومة للتصريح الحرّ في القطاع الزراعيّ أو الإنشاءات أو التحميل والتنزيل. وصدر تعميم من قبل وزارة العمل يوضّح أسس إصدار تصريح عمل حرّ لعمّال المياومة، بمقتضى أحكام المادة (7) من نظام رسوم تصاريح العمل لغير الأردنيين رقم 142 لسنة 2019 وتعديلاته، التي سمحت للعامل غير الأردنيّ الموجود في المملكة بالحصول على تصريح العمل الحرّ عامل مياومة لغايات العمل بقطاع الزراعة/ مياومة وقطاع الإنشاءات ونشاط التحميل والتنزيل / مياومة، على أن يصدر الوزير أو من يفوضه تصريح العمل الحرّ لعمّال المياومة.

أمّا عن إجراءات الحصول على تصريح العمل الحرّ، فيقدّم طلب لوزارة العمل من الجهة المعتمدة لغايات تنظيم واستقبال الطلبات وهي المؤسسة الوطنيّة للتشغيل والتدريب مقابل مبلغ خمسين ديناراً يدفعها العامل، وترفق صورة عن جواز سفر العامل غير الأردنيّ ساري المفعول، إضافة إلى الفحص الطبّي الخاصّ بالعمالة الوافدة كلّ سنة، وتكون نتيجته على نظام العمالة الوافدة الإلكترونيّ.

ووفقاً لتصريح العمل الحرّ، يعتبر العامل غير الأردنيّ الحاصل على تصريح العمل الحرّ، مصرّحاً له بالعمل لدى أيّ صاحب عمل وبالمهنة نفسها، كما تحتوي بطاقة تصريح العمل الحرّ على اسم العامل، ورقم التصريح، والجنسيّة، والرقم الشخصيّ إضافة إلى بيانات المهنة، وتاريخ بداية ونهاية تصريح العمل، والمديريّة التي أصدرت تصريح العمل، ويدرج على خانة صاحب العمل عبارة الجهة المنظمة وهي المؤسسة الوطنيّة للتشغيل والتدريب، وعند الملاحظات عبارة يسمح له بالعمل لدى أيّ صاحب عمل بالمهنة نفسها.

ونصّت هذه الأسس على أن يحظر على العامل الحاصل على تصريح عمل حرّ، العمل في قطاع أو نشاط أو مهنة غير مصرّح له بالعمل به، كما يحظر عليه الانتقال إلى أيّ من القطاعات أو الأنشطة الاقتصادية.

ويستثنى العامل الحاصل على تصريح عمل حرّ -عامل مياومة- من القرارات الخاصة بالمغادرة النهائيّة أو إجازة الخروج والعودة.

بتاريخ 2021/6/30 قرّرت مؤسسة الضمان الاجتماعيّ إلزاميّة شمول العمّال وفقاً لتصاريج العمل الحرّة للضمان الاجتماعيّ، وعليه يلتزم العامل بالشمول بشكل إلزاميّ بتأمين إصابات العمل والتعطّل والأمومة والوفاء والعجز الطبيعيّ، فيما يتيح النظام له الاشتراك بشكل جزئيّ وفقاً لشرائح متعدّدة حدّدها النظام، علماً بأنّ الأجر المعتمد للشمول يتوجّب أن لا يقلّ عن الحدّ الأدنى لأجور العمّال غير الأردنيين، وأن لا يقلّ عن (20٪) من الأجر الأخير للعامل إذا كان مشمولاً بأحكام قانون الضمان الاجتماعيّ في وقت سابق، كما وأنّه لغايات شمول المتقدمين للحصول على تصاريح العمل الحرّ، يتوجّب على العامل دفع الاشتراكات المستحقّة عن فترة التصريح كاملة، كما أوضحت المؤسسة بأنّ

قرار شمول الحاصلين على تصاريح العمل الحرّ جاء لضمان توفير الحماية الاجتماعيّة لهذه الفئة من العمالة ودعم إجراءات تنظيم سوق العمل.

ونشير إلى أنّه خلال جائحة كورونا تبيّنت هشاشة الحماية الاجتماعيّة لهذه الفئات من العمّال، ولما حصل لهم خلال فترة الحظر الشامل؛ بسبب توقّف العمل حيث تراكمت الديون والالتزامات الماليّة عليهم، وبعد انتهاء تصريح العمل الحرّ لم يستطيعوا تجديده أو العودة إلى بلادهم؛ بسبب التكاليف الماليّة المرتفعة ما دفع العديد منهم للعمل بشكل غير نظاميٍّ، إلى جانب عدم قدرتهم على السفر، ما دفع عدد منهم إلى محاولة إيجاد بدائل مثل الدفع باتجاه إلقاء القبض عليه في أثناء عملهم مخالفاً، لتسفيره عملاً بأحكام المادّة 12 من قانون العمل الأردنيّ رقم 142 لسنة 2019 وتعديلاته.

بعدما سُمح للعمّال المصريّين، الانتقال إلى تصريح العمل الحرّ، تخلّصاً من استغلال أصحاب العمل لهم، وهروباً بما يسمّى ببراءة الذمّة وإخلاء الطرف وابتزاز بعض أصحاب العمل لهم بتلقّي مبالغ ماليّة طائلة مقابل الحصول على هذه الأوراق التي تلزمهم بها مديريّات العمل لغايات الانتقال من صاحب عمل لآخر، تمّ رصد ما يواجهه العمّال من معيقات جرّاء هذا التصريح، فبالرغم من الميزات التي يحظى بها الحاصل على تصريح العمل الحرّ مثل سرعة إصدار التصريح وسهولة الحصول على الإجازة حيث لا يحتاج العامل لموافقة صاحب العمل الذي يقوم في بعض الأحيان باستغلاله عند طلب الإجازة، حيث عبر عمال عن رضاهم بمزايا التصريح الحرّ إلا أنّهم اشتكوا من ارتفاع كلفة الاشتراك في النظام، أي أنّ هنالك معيقات تواجه العمّال الحاصلين على هذا النوع من التصاريح.

العمّال الحاصلون على تصاريح العمل الحرّ على أرض الواقع / التحدّيات التي تواجه العمّال المهاجرين الذين استصدروا تصاريح عمل حرّة

- 1. التكلفة المرتفعة لرسم تصاريح العمل:** حدّدت المادّة الثانية من نظام رسوم تصاريح العمل لغير الأردنيّين لسنة 2019، رسوم تصاريح العمل (800) دينار عن كلّ عامل من عمّال المياومة للتصريح الحرّ في القطاع الزراعيّ أو قطاع الإنشاءات أو التجميل والتنزيل، إلّا أنّه بالواقع يدفع العمّال مبلغ 877 ديناراً سنوياً.
- 2. إلزاميّة الشمول بمؤسّسة الضمان الاجتماعيّ:** بعدما قرّرت مؤسّسة الضمان الاجتماعيّ بتاريخ 2021/6/30 إلزاميّة شمول العمّال وفقاً لتصاريح العمل الحرّة للضمان الاجتماعيّ بناء على ما سبق، وحول تحديد الأجر الذي يشمل العامل بالضمان الاجتماعيّ، فإنّ العامل الذي يحمل تصريح عمل حرّ ليس له أجر معيّن أو دخل ثابت شهريّاً، كما اشترط الضمان أن لا يقلّ عن الحدّ الأدنى للأجور علماً أنّ الحدّ الأدنى للأجور وفق آخر قرار صادر عن اللجنة الثلاثيّة هو 260 ديناراً أردنيّاً²⁸، كما أنّ نسبة 20٪ من أجر العامل لو فرضنا أن أجره بالمتوسّط الحسابيّ 260 ديناراً فإنّ نسبة الاقتطاع الشهريّ ستكون اثنان وخمسين ديناراً، مقارنة بالعمّال الأردنيّ المشمول بالضمان، فإنّه يدفع مبلغ 5٪ من قيمة أجره، ويدفع صاحب العمل 11٪ أي النسبة كاملة تساوي 16٪. يعاني العمّال الذين استصدروا تصاريح عمل حرّة، من دفع المبلغ المستحقّ عليهم دفعة واحدة مقدّماً إلى

مؤسسة الضمان الاجتماعي، وهو ما يقارب 650 ديناراً دفعة واحدة سنوياً. الأمر الذي يعدّ مرهقاً للعمّال.

3. يحظر على العامل الحاصل على تصريح عمل حرّ بأن ينتقل إلى أيّ قطاع آخر تحت

مظلة صاحب عمل واحد، ذلك يؤدّي إلى إجبار العامل الذي استصدر تصريح عمل حرّ حتّى وإن عمل لدى صاحب عمل واحد معيّن أن يدفع رسوم تصاريح العمل ومستحقّات الضمان الاجتماعيّ كاملة وحده، رغم أنّها يجب أن على صاحب العمل²⁹.

4. يدفع العمّال مبلغ 50 ديناراً إضافية مقابل استصدار تصريح العمل الحرّ إلى الشركة

الوطنية للتشغيل والتدريب غير محتسبة من قيمة الرسوم، وهي شركة مساهمة خاصّة غير ربحية متعاقدة مع وزارة العمل.

5. دفع رسوم الفحص الطبّي السنويّ 85 ديناراً ، إلى جانب ذلك وفقاً لعدد من العمّال

العاملين في محافظة المفرق إنّ فحص دم فيروس (الكبد الوبائيّ)، يعتبر بالنسبة لهم تحديّاً خاصّة أنّ نسبة منهم يتوجّهون إلى المركز الطبّي المعنيّ في المحافظة لفحص الدم لغايات استصدار التصاريح، غالباً ما تكون النتيجة إيجابية أي وجود - فيروس الكبد الوبائيّ، هنا يطلب من العامل التوجّه إلى المركز الشامل في محافظة العاصمة لإعادة الفحص، لتكون النتيجة سلبية أي لا يوجد فيروس، هنا يتحمّل العامل تكاليف الفحص الأوّل في المفرق بقيمة (85) ديناراً أردنياً، وقيمة الفحص الثاني في محافظة العاصمة بقيمة (100) ديناراً أردنيّ.

6. تراكم الغرامات في حال التأخّر في استصدار تصاريح العمل: إلزام العمّال بالاشتراك في

الضمان الاجتماعيّ ودفع كامل الاشتراكات لمُدّة عام كامل مقدّم عند استصدار التصريح ما سيحمل العمّال تكاليف ماليّة أخرى غالباً لا يستطيع العامل دفعها، ما يدفعه لعدم تجديد التصريح الحرّ حال انتهائه ما يراكم عليه غرامات عدم تجديد التصريح بمبلغ وقدره 200 دينار أردنيّ.

7. عدم توافر أماكن لتجديد تصاريح العمل الحرّة في جميع أنحاء المملكة، يعاني القاطنون

في محافظة المفرق من مكان استصدار تصريح العمل الحرّ، « حيث إنّ مكتب عمل المفرق لا يصدر هذا النوع من تصاريح العمل، وعليهم تقديم طلب التصريح في مديرية عمل إربد المكلفة باستصدار التصاريح الحرّة ما يرتّب أعباء ماليّة إضافية على العمّال.

8. عدم توافر فرص العمل على نحو مستمرّ: إنّ العديد من العمّال قد لا يجدون عملاً لأكثر من

أسبوع، إلى جانب عدم حصول العمّال على الأجر المتّفق عليه، أو التأخّر في تسلّم الأجور، وسهولة خداعهم والاحتتيال من ناحية الأجور؛ بسبب عدم وجود عقود في العمل والاتّفاقات كلّها تكون شفهيّاً.

تصريح العمل المرن للأجانب السوريين في الأردن

يعاني اللاجئون السوريون من ظروف معيشية اقتصادية واجتماعية صعبة، خصوصاً في مجال الحصول على التعليم والرعاية الصحية والعمل، بسبب غياب مميزات الحماية الاجتماعية، وارتفاع نسب البطالة، وعدم السماح للعمال غير الأردنيين بالعمل بالمهن التي يقبل عليها الأردنيون، إلا في حدود ضيقة جداً، مما ينعكس على منظومة الحماية الاجتماعية التي تعاني قصوراً شديداً في الأردن، خاصة المتعلقة بالضمان الاجتماعي واللاجئين، حيث تغيب مظلة الضمان الاجتماعي عن العديد من العمال غير الأردنيين واللاجئين.

بالرغم من ضعف شمول العمال في مظلة الضمان الاجتماعي ومع وجود بعض الاستثناءات يطلب من أصحاب العمل في الأردن إشراك العاملين لديه في الضمان الاجتماعي بغض النظر عن جنسيتهم، ويفرض عليهم القانون فعل ذلك بمجرد إصدار تصاريح العمل للعمال غير الأردنيين.

يوجد ثلاثة أنواع من تصاريح العمل لللاجئين السوريين،

- 1. تصريح عمل مرّن**، الذي يسمح بالعمل به في المحافظات جميعها باستثناء العقبة، ويعرف تصريح العمل المرّن، بأنه التصريح الذي يسمح للعامل بالعمل لدى أي صاحب عمل بالمهن المسموحة ضمن المجموعة المهنية دون تقيّد بمنطقة جغرافية محدّدة، ويصدر تحت مظلة أي من الجمعيات التعاونية المعتمدة من الوزارة أو الاتحاد العام لنقابات عمال الأردن، ويكون ضمن إحدى المجموعات المهنية المبينة حسب ملحق منشور من قبل وزارة العمل. ويمكن استصداره عن طريق الاتحاد العام لنقابات العمال بشرط إشراك العامل في الضمان الاجتماعي بما نسبته تقريباً 10٪ من الراتب المدخل لدى الضمان الاجتماعي ومدّته سنة واحدة.
- 2. تصريح العمل المؤقت**، يسمح للعامل بالعمل لدى أي صاحب عمل أو جهة تنفّذ إحدى مشاريع الأجر أو مشاريع العمالة المكثّفة أو غير ذلك من المشاريع الممولة من الجهات الدولية بمهنة عامل مشاريع ومدّته ستة شهور، ويصدر من الوحدة التابعة لوزارة العمل في مبنى الاتحاد العام لنقابات العمال.
- 3. تصريح عمل**، يصدر لجميع الجنسيات ومدّته سنة، أسوة ببقية العمالية غير الأردنية والسماح للعامل بالعمل لدى صاحب عمل معيّن وضمن مهنة محدّدة.

بالنسبة لتصريح العمل المرّن بدأ إصداره، دون أن يلزم حامله بالتسجيل في الضمان الاجتماعي، بدلاً من ذلك يتوجّب على العمال اللاجئين الحصول على بوليصة تأمين تكلف ما يقارب خمسة وأربعين ديناراً أردنياً، ليصدر قراراً في العام 2021 بوجوب التسجيل بالضمان الاجتماعي وربطه بإصدار تصريح العمل المرّن، حيث إنّ تصاريح العمل المرنة لا ترتبط بصاحب عمل محدّد. ويمكن إصدار تصريح عمل مرّن بمهنة عامل في - المجموعات المهنية التالية: الزراعة والحراثة وصيد الأسماك (مثل: مهنة عامل زراعي)، التعدين واستغلال المحاجر (مثل: مهنة عامل محجر)، الصناعات

التحويليّة (مثل: مهنة عامل مخبز/عجان)، إمدادات الكهرباء والغاز والبخار وتكييف الهواء (مثل: مهنة عامل صيانة)، إمدادات المياه وأنشطة المجاري وإدارة النفايات (الفضلات) ومعالجتها (مثل: مهنة عامل تدوير نفايات)، التشييد (عامل إنشاءات / عامل بناء)، تجارة الجملة والتجزئة، وإصلاح المركبات ذات المحركات والدراجات الناريّة (مثل: مهنة عامل معرض مشتل)، أنشطة الإقامة والخدمات الغذائيّة (مثل: مهنة عامل مطعم / سفرجيّ)، الفنون والترفيه والترويج (عامل حديقة حيوان)، إضافة إلى بعض مهن الخدمات الأخرى (مثل: مهنة عامل عناية بالقدمين واليدين).

وقرّرت مؤسّسة الضمان الاجتماعيّ في 18 من تمّوز 2021 منح العمّال السوريّين الحاصلين على تصريح العمل المرن الشمول في مظلة الضمان الاجتماعيّ، واعتبار الأمر شرطاً لاستكمال إجراءات الحصول على التصريح، ما يعني شموله في إصابات العمل وتأمين التعطلّ وتأمين الشيخوخة وتأمين العجز والوفاة والأمومة، فهو يشمل في كافّة التأمينات المطبّقة في قانون الضمان الاجتماعيّ، ويستفيد منها إذا استوفى شروط أيّ واحدة منها، وحين يلتحق العامل بالعمل، وتحدّث لديه إصابة عمل، ولو كانت هذه الإصابة في أوّل يوم من أيّام العمل، فهو يستفيد من تغطية إصابات العمل من نفقات العلاج، وإن حدث عجز بنسبة أكثر من 30٪ يأخذ راتباً، وإن كانت نسبة العجز أقلّ من 30٪ يأخذ تعويضاً، ويستفيد من بدل التعطلّ عن العمل إذا لم يجد عملاً، وكان لديه 36 اشتراكاً في الضمان تصرف له رواتب لفترات مؤقتة. ويستفيد العامل من راتب الوفاة الطبيعّية إذا توفيّ بعد سنتين من اشتراكه في الضمان، كما يستفيد من العجز الطبيعّي إذا حصل معه علة مقعدة بعد 60 شهراً.

وحتّى يحصل العامل على كلّ هذه التأمينات يدفع ما نسبته 5/25٪ من أجره الخاضع للاقتطاع، لكن في حالة تأمين الشيخوخة يدفع العامل ما نسبته 5/16٪ لكن بإمكان العامل أن يشمل ضمن شرائح معيّنة، فيدفع منها فقط 10٪، وقد يشمل على 25٪ أو 50٪ أو 75٪ أو يشمل بشكل كامل³⁰.

وفي تفاصيل نظام الشرائح المتوفّر للاشتراك في الضمان الاجتماعيّ، فإنّ **الاشتراك بنسبة 75٪** يحدّد وفقاً للموادّ (33) و(34) من نظام الشمول المتعلّق باشتراك المؤمن عليه الاختياريّ، ويحصل المشترك على كافّة المنافع بشكل كامل أمّا تأمين الشيخوخة فهو مرتبط بالشريحة التي يختارها المؤمن عليه.

أمّا الاشتراك بنسبة 50٪ يحدّد وفقاً للموادّ (33) و(34) من نظام الشمول المتعلّق باشتراك المؤمن عليه الاختياريّ، ويحصل المشترك على كافّة المنافع بشكل كامل. أمّا تأمين الشيخوخة فهو مرتبط بالشريحة التي يختارها المؤمن عليه.

أمّا الاشتراك بنسبة 25٪ يحدّد وفقاً للموادّ (33) و(34) من نظام الشمول المتعلّق باشتراك المؤمن عليه الاختياريّ، ويحصل المشترك على كافّة المنافع بشكل كامل. أمّا تأمين الشيخوخة فهو مرتبط بالشريحة التي يختارها المؤمن عليه، والمشارك بنسبة 10٪ يحدّد وفقاً للموادّ (33) و(34) من نظام الشمول المتعلّق باشتراك المؤمن عليه الاختياريّ، ويحصل المشترك على كافّة المنافع بشكل كامل. أمّا تأمين الشيخوخة فهو مرتبط بالشريحة التي يختارها المؤمن عليه.

وسيكون لاختيار الشريحة أثر في مقدار راتب تقاعد الشيخوخة ومقدار راتب التقاعد المبكر، أما بقيّة الحقوق التأمينية الأخرى (راتب اعتلال العجز الطبيعيّ أو راتب اعتلال العجز الإصابيّ أو راتب الوفاة أو بدل الأمومة أو بدل التعطّل عن العمل) لن تتأثّر، حتّى لو اختيرت شريحة متدنيّة، وعليه فإذا اشترك المؤمن عليه بشريحة الـ 10٪ طول فترة اشتراكه، فسوف يحصل على راتب تقاعديّ يعادل 10٪ من الراتب التقاعديّ الذي يحصل عليه مؤمن عليه اشترك بذات الأجور وذات المدد، إلّا أنّه كان ملتزمًا بدفع اشتراكات تأمين الشيخوخة كاملاً.

وجدر الإشارة أنّ العامل السوريّ كان يعامل معاملة المؤمن عليه الأجنبيّ المقيم في المملكة، فحين يغادر البلاد يستطيع الحصول على تعويض الدفعة الواحدة، إلّا أنّه بتاريخ 2024/9/17 استثنيت وزارة العمل العمّال غير الأردنيين من الجنسيّة السوريّة من شرط المغادرة النهائيّة بعد صرف مستحقّات الضمان الاجتماعيّ.

إنّ تصاريح العمل المرنة تعطي للعامل الحرّيّة في اختيار صاحب العمل أيّاً كان، ولا تقيده بصاحب عمل محدّد، فيعطي حرّيّة العمل، وتحدّد من نظام الكفالة، بالطبع سوف يرفع من سقف الحماية الاجتماعيّة لوجود الضمان الاجتماعيّ واشتراط الضمان الاجتماعيّ لاستخراج تصريح العمل، لكن قد يواجه العمّال السوريّون تحديّات في إمكانيّة الاشتراك؛ لأنّ المطلوب منهم أن يدفعوا كامل قيمة الضمان الاجتماعيّ لمُدّة سنة كاملة (أول شهرين دفعة مقدّمًا وباقي الأشهر تقسّط شهريًّا)، ما يضيف العبء على العمّال، خاصّة أنّ بعض العمّال يعملون في العمل الموسميّ شهرين أو ثلاثة أشهر بالتالي لن يتوفّر لديه الدخل حتّى يدفع للضمان الاجتماعيّ.

التحدّيات التي واجهت العمّال السوريّين اللاجئين العاملين وفق نظام تصاريح العمل المرنة (قبل حزيران 2024)

يواجه اللاجئون السوريّون تحديّات عدّة، حين إصدار تصريح العمل المرن تتمثّل بتكلفته الماديّة فرغم رمزيّتها سابقًا، حيث كان يتمّ دفع ما مجموعه 77 دينارًا، منها 36 دينارًا لشهرين من اشتراكات الضمان الاجتماعيّ، إلّا أنّ هذه المبالغ كانت تعتبر تحديًا لهم خاصّة أنّه عملهم غير دائم إلى جانب وجود سمسة عليهم وخداع لهم، لدفع مبالغ مقابل الحصول على التصاريح، إلى جانب طول أمد الفترة اللازمة لاستصدار التصاريح؛ ممّا يعرّض العامل لمساءلة في أثناء حملات التفتيش من قبل مديريّات العمل، ما دفع العديد من العمّال اللاجئين بالعزوف عن استصدار تصريح عمل أو تجديده.

ورغم هذه التحديّات وعزوف العمّال عن استصدار تصريح عمل أو تجديده، إلّا أنّ المؤسّسة العامّة للضمان الاجتماعيّ أصدرت قرارًا بإجراء تغييرات على أنظمتها الخاصّة بغير الأردنيين، ويجب على اللاجئين المسجّلين سابقًا بموجب الشريحة البالغة 10٪ أن يدفعوا الآن تكاليف التغطية الكاملة.

فمن حيث اشتراكات الضمان الاجتماعي لتصريح العمل المرنة كان اللاجئون يدفعون 18 ديناراً أردنياً شهرياً للمؤسسة، أما بعد التعديل يتوجب عليهم دفع 56/55 ديناراً شهرياً للمؤسسة، لتصبح التكلفة الإجمالية لإصدار تصريح العمل المرن بعد أن كانت 77 ديناراً، منها 36 ديناراً لشهرين من اشتراكات الضمان الاجتماعي، 155 ديناراً، منها 113,10 ديناراً لمدة شهرين من اشتراكات الضمان الاجتماعي.

الوضع الحالي للعمال السوريين اللاجئين بتصريح العمل المرنة

العامل السوري أصبح ملزماً بإصدار تصريح عمل اعتبار من منتصف حزيران 2024 أسوة بباقي العمالة غير الأردنية، وتبلغ حالياً قيمة تصريح العمل المرن 475 ديناراً ولا تشمل اشتراك أول شهرين في الضمان الاجتماعي دفعة واحدة والبالغ قيمتها 113 ديناراً ويطلب منه 85 ديناراً بدل فحص طبي سنوياً، ويصدر التصريح من خلال الاتحاد العام لنقابات العمال، وأصبح يعاني ذات التحديات التي عاناها أصحاب التصريح العمر الحر، فقد أصبح التصريح العمل الحر والمرن متقاربين من حيث التطبيق والآثار القانونية والتحديات.

ويحتسب الاشتراك الشهري للمؤمن عليهم المشمولين وفق تصريح العمل المرن على أساس الأجر الشهري الخاضع للاقتطاع، شريطة أن لا يقل عن الحد الأدنى للأجور، وذلك وفق النسب التالية-

1. (2%) بدل تأمين إصابات العمل

2. (1,5%) بدل تأمين التعطل عن العمل.

3. (17,5%) بدل تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة.

4. (0,75%) بدل تأمين الأمومة.

كما يجب أن يتم الدفع خلال أول خمسة عشر يوماً من الشهر التالي للاستحقاق تفادياً لفرض فوائد التأخير على الدفعات.

الفرق بين تصريح العمل الحر وتصريح العمل المرن

من الضرورة بمكان توضيح الفرق بين تصريح العمل الحر وتصريح العمل المرن، تصريح العمل المرن وتصريح العمل الحر في الأردن يختلفان في العديد من الجوانب. تصريح العمل المرن يصدر للاجئين السوريين، ويسمح من خلاله للعامل العمل لدى أكثر من صاحب عمل بالوقت نفسه، في المهن المسموحة لغير الأردنيين ضمن المجموعة المهنية ودون التقيّد بمنطقة جغرافية محدّدة، ويصدر تحت مظلة الجمعيات التعاونية المعتمدة من وزارة العمل، أو الاتحاد العام لنقابات العمال، ولا يتطلب إبراء ذمته من صاحب العمل عن انتقاله من صاحب عمل إلى آخر، بينما يعتبر تصريح العمل الحر للعمال الوافدين، وفي قطاع مغلق، ولا يسمح بانتقال العامل من تصريح عمل المياومة الحر بشقيه (عامل مياومة / عامل زراعي، عامل مياومة / عامل بناء. عامل تحميل وتنزيل) إلى أي قطاع آخر،

مع السماح للعامل بالانتقال إلى التصريح الحرّ (عامل مياومة / عامل بناء. عامل تحميل وتنزيل) من القطاعات المسموح الانتقال منها، حيث يسمح للعامل غير الأردني الموجود داخل المملكة بالحصول على تصريح العمل الحرّ كعامل مياومة لغايات العمل في أيّ من القطاعات أو الأنشطة الاقتصادية ضمن المهن التالية: قطاع الزراعة: مهنة عامل زراعيّ / مياومة، وقطاع الإنشاءات ونشاط التحميل والتنزيل: مهنة عامل بناء أو عامل تحميل وتنزيل / مياومة.

أما من حيث التكلفة، فإنّ إصدار تصريح حرّ للعمّال في القطاع الزراعيّ أو قطاع الإنشاءات أو التحميل والتنزيل يبلغ 800 دينار أردنيّ، إضافة إلى ما قيمته 50 ديناراً أردنيّاً لصالح تنمية وتطوير المهارات المهنيّة والتقنيّة³¹.

المآخذ على تصريح العمل المرن والحرّ

في الوقت التي يعتبر نظام التصريح المرن والحرّ بديلاً محتملاً لنظام الكفالة الممارس على أرض الواقع، لا بدّ من مراجعة أثره في العمّال وأصحاب العمل والحكومة.

- **عدم دفع الأجور والاستغلال:** تعتبر العقود غير إلزاميّة لحملة التصريح المرن والحرّ، الذين يعملون بنظام الحساب الخاصّ، أو ممّن يعملون لفترات قصيرة. فالعمّال غالباً ما يقبلون العمل بدون عقد؛ بذلك يصبح العمّال أكثر عرضة للخلاف على الأجور مع أصحاب العمل المؤقت الذي يلتحقون به.
- **مسؤوليّة إعادة العمّال إلى دولهم:** قانونياً، يتحمّل صاحب العمل بالنسبة للعمّال الموقّعين على عقود، مسؤوليّة إعادة العامل إلى بلاده أو إعادة جثمانه في حال الوفاة. إلّا أنّ نظام التصريح المرن والحرّ هنالك حاجة إلى معرفة على من تقع مسؤوليّة إعادة العمّال أو جثمانهم إلى دولهم.
- **التسمية لا يختلف مفهوم الحرّ عن المرن،** كان من الأولى تسميته على سبيل المثال تصريح العمل غير المقيّد بصاحب عمل، لأنّ عند الخوض بتفسير المصطلحين لا يوجد بينهم فرق جوهريّ مفاهيميّ، لكن إجرائيّاً قد تظهر تحديات تتعلّق بالتمييز المنصوص عليه في الاتّفاقيّة رقم (111) الصادرة عن منظمّة العمل الدوليّة، يعرف التمييز في الاستخدام والمهنة بأنّه «أيّ تفریق أو استبعاد أو تفضيل يقوم على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو الدين أو الرأي السياسيّ أو الأصل الوطنيّ أو الأصل الاجتماعيّ، ويكون من شأنه إبطال أو إضعاف تطبيق تكافؤ الفرص أو المعاملة في الاستخدام أو المهنة». هذا التعريف يعكس التزام المجتمع الدوليّ بمكافحة كافّة أشكال التمييز التي قد تعيق تحقيق العدالة الاجتماعيّة والتنمية المستدامة، علاوة على ذلك، تنصّ الاتّفاقيّة رقم (100) على مبدأ «مسواة العمّال والعاملات في الأجر من عمل ذي قيمة متساوية». هذا المبدأ يعتبر حجر

الزاوية لضمان العدالة الاقتصادية والاجتماعية، حيث يسهم في تقليص الفجوة بين الجنسين وتعزيز الاستقرار الاقتصادي للأسر والمجتمعات.

▪ **منع انتقال العامل الذي يحمل تصريح عمل حرّ إلى العمل لدى صاحب عمل واحد، ففي الوقت الذي لا تمنع التشريعات ما يمنع انتقال العامل الذي يحمل تصريح عمل حرّ إلى العمل لدى صاحب عمل واحد تحت إشرافه وتبعيته، إلا أنّ الدليل الشامل لأسس إصدار تصاريح العمل منعه. وهذا يعني أنّه إذا أصدر العامل تصريح عمل حرّ، فإنّ إمكانية عودته إلى العمل لدى صاحب عمل واحد أصبحت مستحيلة، وعليه دفع رسوم تصاريح العمل وحده.**

حالات عمّال مهاجرين ولاجئين السوريين توضّح معاناة الحصول على تصاريح العمل بنوعها المرن والحرّ:

فيما يلي بعض الحالات التي تسلّط الضوء على معاناة العمّال المهاجرين واللاجئين السوريين في الحصول على تصاريح العمل بنوعها المرن والحرّ، ذلك لتوضيح التحدّيات التي تواجههم في هذا السياق:

حالة (1):

يعاني العامل أنور، وهو مصريّ الجنسيّة، من تحدّيات كبيرة مرتبطة بظروف عمله وتصاريح العمل. خلال فترة عمله بتصريح عمل إنشائيّ لدى صاحب عمل معيّن، واجه العديد من الانتهاكات العماليّة، أبرزها عدم الحصول على براءة الذمّة وإخلاء الطرف. لذلك، وفي عام 2020، كان أنور من أوائل العمّال الذين استصدروا تصريح عمل حرّ كبديل عن الوضع السابق.

مع ذلك، يواجه أنور الآن أعباء ماليّة كبيرة؛ بسبب الرسوم المرتفعة المرتبطة بتصريح العمل الحرّ، حيث يتوجّب عليه دفع مبلغ يصل إلى 1662 دينار سنويّاً لتجديد التصريح. علاوة على ذلك، أشار أنور إلى أنّه عند محاولته العودة إلى تصريح العمل الإنشائيّ تحت كفالة صاحب عمل معيّن، رفضت وزارة العمل ذلك، ممّا زاد تعقيد وضعه المهنيّ والماليّ.

حالة (2):

عبد الحافظ، وهو عامل مصريّ الجنسيّة، واجه تحدّيات عديدة بسبب نظام الكفالة، حيث كان يعاني على نحو خاصّ من عدم تمكّنه من الحصول على إجازات لزيارة عائلته وأطفاله في مصر عند الحاجة. في عام 2020، قرّر عبد الحافظ اتّخاذ خطوة جديدة من خلال استصدار تصريح عمل حرّ. ومع ذلك، لم يتمكّن من تسديد جميع الرسوم المطلوبة عند تجديد التصريح، خاصّة في ظلّ جائحة كورونا التي أثّرت في ظروف عمله آنذاك. نتيجة لذلك، تراكمت عليه غرامات تأخير بالإضافة إلى الرسوم المستحقّة التي لم يتمكّن من دفعها.

حالة (3):

واجه أحمد، وهو عامل سوري، عدّة تحدّيات مرتبطة بالحصول على تصريح عمل حرّ، رغم أنّ التصريح منحه حرّيّة التنقّل والعمل بشكل مستقلّ، إلّا أنّ الصعوبات بدأت تظهر بعد استصداره. من أبرز هذه التحدّيات كان العثور على وظيفة دائمة تضمن له دخلاً مستقرّاً، وهو ما أثر على نحو مباشر على قدرته على الوفاء بالمتطلّبات الماليّة المرتبطة بتجديد التصريح. إحدى العقبات الرئيسيّة التي واجهها أحمد تمثّلت في الالتزام بالاشتراك في نظام الضمان الاجتماعيّ. بسبب عدم توفّر دخل كافٍ، لم يتمكّن من تحمّل المبلغ الماليّ المطلوب للاشتراك أو تجديد التصريح. هذا الوضع سيؤدّي إلى تراكم الغرامات عليه، ممّا يزيد تعقيد وضعه الماليّ وصعب عليه الاستمرار في العمل بشكل قانونيّ.

حالة (4):

يعاني العامل السوريّ عبد الرحمن من تحدّيات اقتصادية كبيرة نتيجة للوضع الماليّ المتردّي الذي يعيشه، ممّا حال دون تمكّنه من تجديد تصريح عمله في قطاع الإنشاءات بمدينة الرمثا. إذ لم يتمكّن عبد الرحمن من توفير المبلغ الماليّ اللازم لإجراءات استصدار التصريح، وهو ما يعكس الصعوبات الماليّة التي تواجهه خاصّة في ظلّ الظروف الاقتصادية الصعبة التي تؤثّر في مختلف القطاعات.

تظهر هذه الحالات الحاجة إلى تحسين السياسات والإجراءات لتسهيل حصول هذه الفئات على تصاريح العمل بما يضمن حقوقهم، ويعزّز مساهمتهم في سوق العمل.

لو طبّق نظام تصريح العمل الحرّ بشكل تامّ وشامل يمكن أن يحدث نقلة نوعيّة في سوق العمل، من خلال القضاء على نظام الكفالة الذي طالما قيّد الحرّيات، وحرّم العمّال من حقوقهم الأساسيّة. فمن شأن هذا النظام أن يعزّز من مرونة سوق العمل، ويفتح آفاقًا جديدة أمام العمّال، ويقلّل من استغلال أصحاب العمل. كما أنّه سيساهم في تنويع مصادر الدخل، وتحفيز الابتكار، وتعزيز تنافسيّة الاقتصاد. كما أنّه سيساهم في تنظيم سوق العمل، والحدّ من العمّال غير النظاميين.

من خلال تطبيق تصريح العمل المرن/الحرّ بالشكل الصحيح، يمكن تحقيق الفوائد التالية:

- **العمّال:** زيادة الدخل، تحسين ظروف العمل، إلغاء العمل بنظام الكفالة وممارساته التي تحدّ من حرّيّة التنقّل والعمل.
- **أصحاب العمل:** الوصول إلى مجموعة أكبر من العمّال المؤهّلين، زيادة الإنتاجيّة.
- **الاقتصاد:** تنويع مصادر الدخل الوطنيّ، جذب الاستثمارات المحليّة والدوليّة.

إنّ تخفيض رسوم تصاريح العمل، وعدم فرض رسوم إضافيّة على العمّال، ومنحهم حرّيّة الانتقال إلى تصريح العمل الحرّ أو المرن والعودة إليه، بالإضافة إلى خفض نسبة التحمّل المفروضة من مؤسّسة الضمان الاجتماعيّ وتقسيطها شهريًا على العمّال، يمثّل خطوة إيجابيّة نحو تحسين بيئة العمل. كما أنّ إدراج قطاعات جديدة ضمن هذا النوع من التصاريح سيشجّع المزيد من العمّال على الانتقال إلى هذا النظام، ممّا يساهم في تقليل الاعتماد على نظام الكفالة بشكل كبير. هذه الإجراءات تعكس توجّهًا نحو تعزيز حقوق العمّال وتوفير بيئة عمل أكثر مرونة واستدامة، ممّا ينعكس إيجابيًا على الاقتصاد والمجتمع ككلّ.

1. تعود جذور مصطلح «الكفالة» إلى تقليد بدويّ قديم يتمّ بمقتضاه منح الحماية والرعاية لإنسان غريب عن القبيلة التي تكفله. وتعني الجذور اللغويّة العربيّة لكلمة الكفالة «الضمان» و «الرعاية» التي كانت تستخدم في الثقافة البدويّة كتعبير عن حسن ضيافة ومعاملة الأجانب.
2. يعود تاريخ نشوء نظام الكفالة إلى تجارة صيد اللؤلؤ التي كانت تمثّل الأساس الاقتصاديّ في منطقة الخليج قبل اكتشاف النفط. كانوا أصحاب السفن يقومون بـ «كفالة» الغوّاصين كلّ موسم من خلال استخدامهم في الغوص مقابل تغطية مصروفات عائلاتهم حيث يقطعون قيمة المصروفات من أجور الغوّاصين في نهاية الموسم. ومن المعتاد وقتها أن يعيش الغوّاصون في دائرة مستمرة من الديون.
3. نظام الكفالة هو ربط العامل المهاجر بصاحب العمل محدّد (الكفيل) يكون مسؤولاً عن تأشيرته ووضع القانونيّ، ويمنح هذا الترتيب صاحب العمل (الكفيل) قدرًا كبيرًا من الهيمنة والسيطرة على العامل الأمر الذي يؤدي في كثير من الأحيان إلى انتقادات بشأن حقوق العمّال وحرّيّاتهم.
4. لا تحتوي التشريعات الأردنيّة على مصطلح الكفيل، لكن تتأثّر هذه التشريعات بقوة نظام الكفيل، فمن خلال الممارسة العمليّة يتعرّض جميع العمّال المهاجرين إلى قيود هذا النظام، حيث الشروط القانونيّة غير الواضحة والملتبسة التي تؤدي إلى ممارسة هذا النظام، خاصّة فيما يتعلّق بربط إقامة العامل بصاحب العمل، ممّا يؤدي إلى تقييد حركته وعزلته اجتماعيًّا.
5. للحدّ من ممارسات نظام الكفالة، بدأت وزارة العمل في أيلول /سبتمبر 2019 بتطبيق العمل بنظام تصريح العمل الحرّ للتخفيف من استغلال أصحاب العمل للعاملين لديهم وللتخفيف من نظام الكفالة المعمول به بالممارسات وغير المنصوص عليه بالتشريعات، وبموجب نظام رسوم تصاريح العمل للعمّال غير الأردنيّين رقم 142 لسنة 2019 وتعديلاته، أجاز للعمّال الانتقال إلى تصريح العمل الحرّ في كلّ من القطاع الزراعيّ أو قطاع الإنشاءات أو التحميل والتنزيل، أو من يقرّر وزير العمل اعتبارهم من هذه الفئة.
6. يعرف تصريح العمل بأنّه وثيقة رسميّة تصدر عن وزارة العمل للعامل غير الأردنيّ تسمح له بالعمل لدى صاحب عمل معيّن وضمن مهنة من المهن المسموحة لغير الأردنيّين، وتكون مدّة التصريح سنة واحدة قابلة للتجديد، وتحتسب مدّته عند التجديد من تاريخ انتهاء مدّة آخر تصريح عمل حصل عليه العامل.

7. استقرّ القضاء الأردنيّ على اعتبار أنّ القصد من تصريح العمل هي علاقة تنظيميّة أوجدها المشرّع لتنظيم العمالة الأجنبيّة الوافدة للمملكة، ولا يؤثّر في العامل عند المطالبة بحقوقه العماليّة.
8. تشترط سلطة الأجور على العامل غير الأردنيّ أن يكون تصريح عمله ساريًا لتمكينه من المثول والتقاضى أمام هذه السلطة للمطالبة بحقوقه، على خلاف القضاء الذي اعتبر التصريح مجرد علاقة تنظيميّة، ولا يشترط للمثول أو التقاضى أمامه الحصول على تصريح عمل.
9. تكمن أهميّة حصول العامل على تصريح العمل، بإضفاء صفة الشرعيّة حيث يضمن تصريح العمل بشكل قانوني ونظامي في الأردنّ، كما يوفر حماية للعامل من الاستغلال، ويضمن حصوله على حقوقه كاملة، إضافة إلى حصول العامل على الخدمات الحكوميّة المختلفة
10. بلغ عدد تصاريح العمل الحرّة السارية ولغاية شهر تشرين الأوّل / أكتوبر 2024 للقطاع الزراعيّ 1007 تصريح عمل حرّ، أمّا قطاع الإنشاءات والتحميل والتنزيل، فقد بلغ 15752 تصريح عمل حرّ ساري.
11. سنّدًا لنظام رسوم تصاريح العمل للعمّال غير الأردنيين رقم 142 لسنة 2019 وتعديلاته، وبتاريخ 2019/9/22 صدر تعميم من وزير العمل يحدّد به أسس إصدار تصريح عمل حرّ لعمّال المياومة لسنة 2019، حيث يسمح للعامل غير الأردنيّ الموجود على أرض المملكة بالحصول على تصريح عمل حرّ في كلّ من قطاع الزراعة وقطاع الإنشاءات ونشاط التحميل والتنزيل.
21. قرّرت وزارة العمل في عام 2022 توحيد الرسوم لتصاريح العمل الحرّ لتصبح بما فيها المبالغ الإضافيّة ليصبح 800 دينار أردنيّ لكلّ عامل من عمّال المياومة للتصريح الحرّ في القطاع الزراعيّ أو الإنشاءات أو التحميل والتنزيل، إلّا أنّ المبالغ والرسوم التي يدفعها العمّال أكثر من ذلك.
13. قرّرت مؤسّسة الضمان الاجتماعيّ بتاريخ 2021/6/30 إلزاميّة شمول العمّال وفقًا لتصاريح العمل الحرّة للضمان الاجتماعيّ، واشترطت أن لا يقلّ عن الحدّ الأدنى للأجور علمًا أنّ الحدّ الأدنى للأجور وفق آخر قرار صادر عن اللجنة الثلاثيّة هو 260 دينارًا أردنيًا، كما أنّ نسبة 20٪ من أجر العامل لو فرضنا أن أجره بالمتوسّط الحسابي 260 دينارًا فإنّ نسبة الاقتطاع الشهريّ ستكون 52 دينارًا، وهو ما يقارب 650 دينارًا دفعة واحدة مقدّمًا سنويًا الأمر الذي يعدّ مرهقًا للعمّال.

14. يحظر على العامل الحاصل على تصريح عمل حرّ بأن ينتقل إلى أيّ قطاع آخر تحت مظلة صاحب عمل واحد، وذلك يؤدّي إلى إجبار العامل الذي استصدر تصريح عمل حرّ حتّى وإن عمل لدى صاحب عمل واحد معيّن أن يدفع رسوم تصاريح العمل ومستحقّات الضمان الاجتماعيّ كاملة وحده، رغم أنّها يجب أن تكون على صاحب العمل.

15. يدفع العمّال مبلغ خمسين ديناراً إضافيّة مقابل استصدار تصريح العمل الحرّ إلى الشركة الوطنيّة للتشغيل والتدريب غير محتسبة من قيمة الرسوم، وهي شركة مساهمة خاصّة غير ربحيّة متعاقدة مع وزارة العمل.

16. تراكم الغرامات على العمّال في حال التأخّر في استصدار تصاريح العمل، بقيمة تبلغ 200 دينار غير محسوبة من الرسوم.

17. تصريح العمل المرن وهو تصريح خاصّ بالعمّال السوريين، يسمح للعامل بالعمل لدى أيّ صاحب عمل بالمهن المسموحة ضمن المجموعة المهنيّة ودون التقيّد بمنطقة جغرافيّة محدّدة، وتصدر تحت مظلة أيّ من الجمعيات التعاونيّة المعتمدة من الوزارة أو الاتّحاد العامّ لنقابات عمّال الأردنّ، ويكون ضمن إحدى المجموعات المهنيّة المبيّنة بحسب ملحق منشور من قبل وزارة العمل

18. العامل السوريّ أصبح ملزماً بإصدار تصريح عمل اعتباراً من منتصف حزيران 2024 أسوة بباقي العمالة غير الأردنيّة، وعليه فإنّ قيمة التصريح للعمل المرن ستصبح 475 ديناراً لا تشمل اشتراك أوّل شهرين البالغ قيمتها 113 ديناراً دفعة واحدة، ويطلب منه 85 ديناراً بدل فحص طبّي سنويّاً، وأصبح يعاني ذات التحدّيات التي عاناها أصحاب التصريح العمر الحرّ، فقد أصبح التصريح العمل الحرّ والمرن متقاربين من حيث التطبيق والآثار القانونيّة والتحدّيات.

التوصيات:

1. توحيد تسمية تصريح العمل الذي يسمح للعامل بالعمل لدى أيّ صاحب عمل بالمهن المسموحة ودون التقيّد بمنطقة جغرافيّة محدّدة، عوضاً عن تصريح عمل حرّ ومرن، أن يكون المسمّى «تصريح العمل المرن».
2. تخفيض رسوم تصاريح العمل المرن والالتزام بالمبلغ المحدّد بنظام رسوم تصاريح العمل.
3. عدم فرض أيّ رسوم إضافيّة أخرى على العمّال مثل رسوم التي يدفعها العمّال مقابل استصدار تصريح العمل الحرّ إلى الشركة الوطنيّة للتشغيل والتدريب غير محتسبة من قيمة الرسوم.
4. إعطاء العمّال الحرّيّة بالانتقال إلى تصريح العمل الحرّ/المرن والعودة إليه.
5. خفض نسبة التحمّل المفروضة من مؤسّسة الضمان الاجتماعيّ وتقسيطها شهريّاً على العمّال عوضاً عن دفعها مقدّماً مرّة واحدة.
6. إضافة قطاعات جديدة إلى هذا النوع من التصاريح، ذلك سيزيد انتقال العمّال إلى هذا النوع من تصاريح العمل؛ بالتالي سيحدّ بشكل كبير من نظام الكفالة المعمول به.

تكشف هذه الدراسة أن الانتقال من نظام الكفالة إلى تصاريح العمل المرنة في الأردن يمثل خطوة إصلاحية مهمة من حيث الشكل، لكنه لا يزال يعاني من قيود بنيوية تحدّ من أثره الفعلي على أوضاع العمالة المهاجرة. فعلى الرغم من تراجع الارتباط القانوني المباشر بصاحب عمل واحد، ما تزال ممارسات السيطرة غير المباشرة قائمة من خلال الرسوم المرتفعة، وتعقيد الإجراءات، وربط التصاريح بأطر تنظيمية لا تمنح العامل استقلالاً حقيقياً في سوق العمل.

وتُظهر التجربة الأردنية أن إصلاح سياسات العمل المهاجر لا يقتصر على تغيير المسميات أو الأدوات الإدارية، بل يتطلب مراجعة شاملة للعلاقة التعاقدية بين العامل وصاحب العمل، بما يضمن توازن الحقوق والواجبات، ويحدّ من أشكال الاستغلال البنيوي التي يعيد إنتاجها النظام القائم بأشكال جديدة.

إن تعزيز فعالية تصاريح العمل المرنة يستدعي تخفيف الأعباء المالية والقانونية المترتبة على العمال، وتوحيد الأطر التنظيمية، وفك الارتباط المتبقي الذي يقوّض حرية التنقل والعمل، بما ينسجم مع التزامات الأردن في مجال حقوق الإنسان والعمل اللائق. وعليه، فإن نجاح هذا التحول مرهون بمدى انتقاله من إصلاح إجرائي محدود إلى مقاربة حقوقية شاملة، تضع العامل المهاجر في صلب سياسات سوق العمل، لا على هامشها

