

## معضلة أسلوب الأردن في التعامل مع النقابات العمالية

أحمد م. عوض

مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية

إن قدرة أي بلد على حماية حقوق عمالها وضمان عدم التفاوضي عن أية احتياجات أو مصالح في عمليات التنمية – أي، ضمان التنمية الشاملة للجميع – يعد إلى حد كبير وظيفة تكون عندها التعددية والتنوع مصدر قوة، وليس عائقاً. يفترض الحوار بكافة أشكاله مسبقاً وجود اختلاف، وهذا بدوره يؤجج النزاعات – ليس من مفهوم الرفض العنيد الأناني أو العنيف للآخر، بل من حيث بروز اختلافات ينبغي معالجتها، وهنا يظهر فحوى الحوار وقيّمته. وينطبق هذا بشكل خاص على الحوار الاجتماعي، الذي يشير بشكل جوهري للعمليات التي يسعى المجتمع من خلالها لإيجاد التناغم ضمن التنافر بين الاحتياجات، والمصالح والآراء التي يتكون منها هذا المجتمع. من هنا، يعد الحفاظ على حرية كل فاعل اجتماعي واستقلاله شرطاً للتفاوض الفعال والسلمي على الاختلافات، بناءً على فهم متبادل للقدرة على التوصل لحلول وسط باسم المبادئ الأسمى من مجرد المصلحة الشخصية. تعطلت، خلال السنوات الماضية، قدرة الأردن على الاستجابة لتحدياته التنموية الأساسية، حيث أخفق في المحافظة على التوازن في السلطة والنفوذ بين مختلف الأطراف الاجتماعية، وكذلك استقلالهم المتبادل – وكلاهما شرط أساسي لتحقيق حوار اجتماعي عادل وبنّاء. وهذا صحيح بشكل خاص في العلاقات التي نشأت بين الحكومة، وأصحاب العمل، والحركات العمالية. فقد أخفق الأردن بالذات في السماح بتكوين نقابات عمالية جديدة، ما أضر بظروف العمل والحياة في البلاد.

### صعود وانحدار الحركة العمالية التقليدية

رغم أن المحاولات الأولى لإنشاء نقابات عمالية في الأردن تعود إلى أربعينيات القرن الماضي، إلا أن هذه الحركة تفهم عادة على أنها قد بدأت حقا في بداية الخمسينيات، خاصة بعد سريان دستور عام 1952. كان الدستور الجديد أول قانون يضمن حق المواطنين في تكوين جمعيات سياسية ومهنية، ويحمي حرية الرأي، والتجمع والصحافة، ويكون بهذا قد مهد الطريق نحو إنشاء الاتحاد العام للنقابات العمالية الأردنية عام 1954. وتنص المادة 23 من دستور 1952، بشكل خاص على أن الحق في العمل مكفول لكافة المواطنين الأردنيين، وتنص على ضرورة قيام الدولة بحماية هذا الحق – بمعنى من خلال التشريعات – بما يحترم مبادئ تشمل الأجر العادل، وساعات العمل المعقولة وفترات الراحة، والتعويض الملائم، وحرية التنظيم النقابي "ضمن حدود القانون، وغيرها".<sup>1</sup>

في السنة اللاحقة، صدر قانون النقابات العمالية رقم 1953/35، والذي منح الحق لأي مجموعة من سبعة عمال أو أكثر من المهنة أو المؤسسة ذاتها بتشكيل اتحاد عمالي، وأقر القانون بحق العمال في الإضراب. سهلت هذه الأحكام تشكيل عدد من النقابات العمالية خلال السنتين التاليتين، ومع نهاية العام 1955، بلغ عدد النقابات العمالية في الأردن 25 – 36 نقابة نظمت نفسها منذ ذلك الوقت تحت مظلة الاتحاد العام للنقابات العمالية الأردنية. وتزايد نشاط الحركة العمالية في الأردن وصار صوتها أعلى بخصوص قضايا العمال والشؤون السياسية على المستويين الوطني والإقليمي، حيث دخلت في حوار مع المنظمات العمالية الأخرى في مصر، ولبنان وسوريا.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Constitution of the Hashemite Kingdom of Jordan, 1952, Art. 23 (f), King Hussein Library, retrieved 11/08/2017.

<sup>2</sup> Hani al-Hourani. *The Jordanian Labour Movement: History, Structure and Challenges*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2001.

مع ذلك، تسببت مشاركة النقابات المتزايدة في السياسة بتراجع دورها وتقلص عددها ليصل إلى 16 نقابة في بدايات الستينيات. وعلى الرغم من التراجع الحاصل، ازدهرت الحركة النقابية من جديد في السنوات اللاحقة، ودعمها في هذا قانون العمل الجديد 1996/12، وارتفع عددها من جديد لتبلغ 40 خلال النصف الأول من العقد نفسه.<sup>3</sup>

وبعد ذلك بقليل، أخذ الوضع الاقتصادي في الأردن بالتدهور، وتصاعدت معدلات البطالة. ومن جديد، جلب النشاط السياسي للنقابات وارتباطها بالحركات اليسارية نقمة الحكومة عليها. ونتيجة لذلك، وفي منتصف السبعينيات تقلص عدد النقابات مجدداً ليبلغ محض 17 نقابة. وأخضع الاتحاد العام لسيطرة الحكومة، وسُنّت قوانين قلصت بشكل كبير من سلطات النقابات العمالية ونفوذها.

خلال العقد التالي، عموماً من العام 1976 وحتى العام 1989، فقدت الحركة العمالية الأردنية من نفوذها السابق وقدراتها التفاوضية، خاصة عندما أدارت الحكومة ظهرها لغياب الممارسات الديمقراطية في هذه النقابات وفي مظلتها، الاتحاد العام،<sup>4</sup> ما قوى من شوكة القيادة النخبوية. بينما سمح للنقابيين وقادة الحركة العمالية الأقل انتقاداً للحكومة بالاحتفاظ بمناصبهم بعد انقضاء فترة طويلة على انتخابهم، ظهر شق في العلاقة بين النقابات العمالية والقاعدة العمالية. مع تراجع استقلال حركة النقابات العمالية المعترف بها رسمياً، وتراجع شرعيتها الديمقراطية، خسرت هذه الحركة مصداقيتها، وتقلص عدد أعضاء النقابات تدريجياً، حيث بات العمال متشككين أكثر فأكثر بقدرة النقابة على النضال من أجل حقوقهم والمناصرة من أجل تحسين ظروف العمل والمعيشة.

غدت بداية التسعينيات الآمال بعودة النبض للحركة العمالية الأردنية، حيث سمح لعدد من أعضاء المعارضة بالعودة إلى المعترك. مع ذلك، فإن إنهيار الاتحاد السوفييتي وما تبعه من تشرذم لليسار الأردني، وما رافقه من تجديد هجمة الدولة على المعارضة في الاتحادات، كل هذا قوّض من استقلال الحركة العمالية المعترف بها رسمياً. من ثم، عام 1994، وخلال المؤتمر العام الخامس للاتحاد العام، عززت القيادة النخبوية، الموالية للحكومة، من موقعها من خلال تقليص سلطات الهيئات الأكثر ديموقراطية في الاتحاد العام – ونقصد هنا المجلس المركزي والجمعية العمومية – وتعزيز سيطرة الاتحاد على نقاباته الفرعية.

### الحركة العمالية المستقلة الجديدة

ظل احتكار الاتحاد العام للحركة النقابية الأردنية بلا منازع نسبياً حتى مرحلة لاحقة في منتصف سنوات الألفين. وفي العام 2006، شكّل عشرات من عمال المياومة في قطاع الزراعة العام لجنة مستقلة – لجنة عمال المياومة – ومن خلالها أطلقوا حملة اعتراضات للمطالبة باستقرار وظيفي أكثر، ومرتببات أعلى، وظروف عمل أفضل. بعد موجة مكثفة من الاحتجاجات، تمت تلبية مطالبهم. ومن ثم، في صيف العام 2009، نظّم العمال المستخدمون لدى شركة ميناء العقبة أنفسهم في لجنة شبيهة – لجنة عمال شركة موانئ العقبة – وبدأوا إضراباً استمر لعدة أيام، للمطالبة برواتب أفضل وتحسين ظروف العمل. يجدر الملاحظة أن كلا اللجنتين نشأتا خارج الإطار العام للاتحاد.<sup>5</sup> في الحالة الثانية، كان الاتحاد العام لعمال الموانئ والجمارك تاريخياً مؤيداً لمصالح أصحاب العمل في شركة الموانئ، وقد اتهمته اللجنة التي تأسست حديثاً بالعمل بما يتعارض مع مصالح العمال.

أبعدت هذه المواقف وغيرها من الأحداث الاتحاد العام عن القاعدة العمالية، التي تزايد حقدتها على استسلام الأخير لمصالح وطلبات الحكومة وأصحاب العمل، وغياب الديمقراطية الحقّة (ما وطد سلطة النخبة الحاكمة<sup>6</sup>) فضلاً عن سيطرته المفرطة على كل واحد من فروع الـ 17 – والتي لم يطرأ أي تغيير على أي منها (وما زال لم يطرأ أي تغيير) منذ العام 1976. باختصار، تحول الاتحاد العام إلى أداة تعزز سيطرة الحكومة، ونجحت هذه السيطرة في إلغاء الهدف من حركة النقابات العمالية القاضي بمنح العمال أرضية تمكنهم من خلالها رفع صوتهم والمناصرة من أجل حقوقهم ومصالحهم. ومع تزامن هذا الوضع مع تصاعد البطالة، والحد من الإنفاق الاجتماعي، وخصخصة العديد من شركات الدولة، وتوسع القطاع

<sup>3</sup> نفس المصدر السابق

<sup>4</sup> Azzam Al-Samadi, Sahar Ghoussoub (transl.), "Jordan in need of labour law reform", *Al Monitor*. Beirut, 4 February 2014.

<sup>5</sup> Azzam Al-Samadi, Sahar Ghoussoub (transl.), idem.

<sup>6</sup> نفس المصدر السابق

غير النظامي وتحريير سياسات الرواتب والتوظيف (ما جمّد الرواتب دون زيادات وسهّل إقالة العمّال) من بين عوامل أخرى، تجمعت هذه الظروف لتظهر الحاجة لحركة عمالية جديدة ومستقلة.

دعم بزوغ الربيع العربي كما جزأً الحركة العمالية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا كافة. وفي الأردن، كانت فرصة أمام العمال للمطالبة بدورهم الذي يستحقونه كشركاء متساوين ومستقلين في الحوار السياسي. وفي العام 2011 وحده، شهد الأردن أكثر من 829 احتجاجاً عمالياً، نُظّم معظمها بعيداً عن أروقة الاتحاد العام.<sup>7</sup> انطلقت الدعوات لإصلاح الحركة العمالية من داخل الاتحاد العام وخارجه في ظل سياسات غير مؤيدة، مع دعوة لمراجعة الأنظمة الداخلية للاتحاد وتعزيز الممارسات الديمقراطية في المؤسسة. نُظّم عدد من الاحتجاجات والمسيرات للمطالبة بمستوى أعلى من الشفافية والمساءلة، وبتمثيل أوسع داخل الحركة النقابية المعترف بها رسمياً، رغم أن الإنجازات كانت قليلة. وتم عرض قضية الاتحاد العام على مفوضية مكافحة الفساد الوطنية، التي وعدت بمتابعة الادعاءات بخصوص فساد إداري ومالي، ولكن بقي الوضع إلى حد كبير على حاله حتى يومنا هذا.

في السنوات التي سبقت العام 2014، أُنشئت 12 نقابة، خاصة في القطاعات الصناعية والزراعية وقطاع الخدمات العامة،<sup>8</sup> ونظمت هذه النقابات نفسها فيما بعد لتشكّل اتحاداً للنقابات العمالية المستقلة. ولكن واجهت هذه النقابات، ومنذ إنشائها – ومعها اتحادها الحاضر – بشكل متكرر إنكار حقها بصفة رسمية، وظلت بهذا محظورة من فتح مقرات رسمية، والمفاوضة الجمعية وجمع رسوم عضوية، ما يعني أنها اعتمدت بشكل خاص على عمل المتطوعين. ومن هنا، يجدر أن نذكر أن إنشاء هذه النقابات الجديدة مسموح بموجب القانون، وأن الاعتراف بها يتطلب مصادقة لجنة ثلاثية مكونة من الاتحاد العام للنقابات العمالية، ومؤسسات أصحاب العمل – مثل غرف التجارة والصناعة – ووزارة العمل.<sup>9</sup> ولكن تاريخياً، لم تكن هذه المؤسسات أبداً مستعدة للاعتراف بهذه النقابات الجديدة؛ فمنذ العام 1976، تم رفض كافة الطلبات، ما حال دون الاعتراف بهذه المؤسسات كنقابات عمالية مستقلة للعمال في قطاع الفوسفات، ونقابة العمال المستقلة للعمال في شركة الكهرباء الأردنية، ونقابة العمال المستقلة لفنيي صيانة الطائرات.

لم يتوقف الاتحاد العام للنقابات العمالية الأردنية في واقع الأمر، عن الضغط باتجاه تفكيك نظيره المستقل، بدلاً من تغذية التضامن مع الزملاء النقابيين. وبنفس الشاكلة، يرفض أصحاب العمل غالباً الدخول في حوار مع النقابات الجديدة إلا إذا كان في حدود الضرورة القصوى، وينطبق الأمر نفسه على الحكومة. وبهذا، فإن النقابات العمالية الجديدة والمستقلة تظل تواجه حرمانها من دورها في الحوار الاجتماعي، وخاصة التفاوض الجماعي.

فيما بعد، فإنه من المتوقع أن السياسات الضريبية الجديدة التي وضعتها الحكومة الأردنية، والتي تمخضت عن اتفاقها مع صندوق النقد الدولي، سوف تكون مصدراً رئيسياً للتوتر الاجتماعي في البلاد. ولئن اعتبرت حركة النقابات العمالية الرسمية، التي يقودها الاتحاد العام، يمكن بالكاد مناهضة هذه السياسات – نظراً لدورها التاريخي للحكومة واستراتيجياتها وروايتها – فإن حركة النقابات العمالية المستقلة لا تتمتع بالقدرة على مواجهة السياسات الضريبية الجديدة، وليس لديها القدرة الاجتماعية والفنية على مواجهتها. وهذا يرجع إلى الحصار الذي تعاني منه ومن عدة أطراف تمثلها السلطات الرسمية والأمنية، والاتحاد الرسمي بالإضافة لقطاع الأعمال الذي تمثله غرفة التجارة والصناعة، وجزئياً بسبب غياب الرؤية لدى النقابة العمالية بشأن محتوى السياسات الضريبية التي تخدم مصالح العمال.

<sup>7</sup> Jordan Labour Watch. *Labour Protests in Jordan 2011*. Amman: Phenix Center for Economic and Informatics Studies, 2012

<sup>8</sup> نفس المصدر السابق

<sup>9</sup> A. De Koster et al. *Social Dialogue in Morocco, Tunisia and Jordan*. Brussels: European Commission, 2015

## القضايا الجوهرية

من خلال فحص الدوافع المعلنة وراء الاحتجاجات التي نشبت في الأردن خلال السنوات القليلة الماضية، من الممكن تكوين فكرة عن أكثر القضايا المشتركة، التي دفعت بالعمال الأردنيين للحراك. فمنذ العام 2012، كان أكثر دافعين مشتركين هما عدم الرضا عن الأجور، من جهة، وعن القانون والأنظمة من جهة أخرى. كان السبب الأول، بشكل خاص، دافعا وراء نصف الاحتجاجات العمالية تقريبا في البلد في أي سنة كانت، مع استثناء بارز عام 2015، عندما شكلت هذه الاحتجاجات 22% فقط من الاحتجاجات التي اندلعت في تلك السنة.<sup>10</sup> ولكن فيما يتعلق بالأسباب الأخرى، يجدر الإشارة إلى أنه ومنذ العام 2012، فإن المئات من الاحتجاجات نشبت لمناهضة تنفيذ السياسات المتعلقة برفع العبء الضريبي، وتسهيل إقالة العمال، وإعاقه شراء التصاريح اللازمة، من بين الإجراءات الأخرى التي أثرت سلبا على معيشة العمال في المملكة.

بالإضافة لذلك، نظمت عشرات الاحتجاجات للمطالبة بإنشاء نقابات جديدة. رغم أن هذه الاحتجاجات كان عددها أقل مقارنة بالاحتجاجات التي نشأت عن الدافعين الذين وردوا سابقا، بالإضافة للمطالبات بفرص ووظائف جديدة ومزايا أفضل، والاحتجاجات المناهضة للفصل والإقالة من العمل، فإن حقيقة تنظيم احتجاجات سنوية للمطالبة بإنشاء نقابات – بالمتوسط بين 1 – 1.5% من إجمالي الاحتجاجات سنويا، ووصلت 5% عام 2016 – تشير بشكل جلي إلى التحديات التي تواجه العمال لممارسة حقوقهم الدستورية في تشكيل النقابات العمالية والانضمام لعضويتها.<sup>11</sup>

## المعايير والمبادئ

فيما يتعلق بالمعايير الدولية، فقد أعرب الأردن عن مستوى معقول من الامتثال من خلال المصادقة على معظم المعاهدات التي تمخضت عن إعلان منظمة العمل الدولية الخاص بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل، وهي أهم وثيقة تُعنى بحماية حقوق العمال في العالم أجمع. بالإضافة إلى ذلك، فإن العديد من هذه المعاهدات قد نشرت في الجريدة الرسمية، ما يعني أنها أدخلت إلى التشريعات الوطنية. وكذلك، فإن الدستور الأردني يحمي الحرية النقابية وحق التنظيم النقابي والتجمع السلمي (بما في ذلك الحق في تشكل نقابات عمالية للانضمام لعضويتها)، والحق في الإضراب، وغيرها – باختصار، ينص على إطار قانوني يحمي حقوق العمال في المناصرة من أجل تلبية احتياجاتهم ومصالحهم.

مع ذلك، فإن هذه المبادئ الأساسية تُنتهك بشكل روتيني. على سبيل المثال، رغم أحكام الدستور ذات الصلة، ما زال موظفو الخدمة المدنية يحرّمون من حقهم في تكوين نقابة، حتى بعد أن قضت المحكمة الدستورية بأن العاملين في القطاع العام لهم ذات الحق في التنظيم النقابي مثل أي قطاع آخر.<sup>12</sup> بالإضافة إلى ذلك، فإن الأردن ما زال عليه أن يصادق على واحدة من أهم معاهدات منظمة العمل الدولية، وهي المعاهدة رقم 87 الخاصة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي، ما يبرز بشكل أكبر تلوّ الدولة للاعتراف الكامل بأهمية وجود حركة عمالية مستقلة.

## الخاتمة

جوهريا، فإن موقف الأردن تجاه التنظيم النقابي ينم عن تناقض. فمن جهة، يشمل إطارها القانوني على معظم العناصر التي تسمح بظهور حركة نقابات عمالية حرة ومستقلة؛ ومن جهة أخرى، فإن النقابات العمالية – أي تلك المنطوية تحت مظلة الاتحاد العام – عانت سيطرة حكومية متزايدة خلال العقود الماضية، في حين أن النقابات العمالية المستقلة الجديدة واجهت قمعاً متواصلًا. علاقات الاتحاد العام بالحكومة تفسر جزئيا معارضته لنشوء حركة نقابات عمالية مستقلة – وهذا لا يقتصر على النقابات المنطوية تحت لواء الاتحاد النقابي الجديد. والأكثر من ذلك، أن هذا يبرز حقيقة أن العمال الأردنيين لا يسمح لهم فعليا بنقل احتياجاتهم ومخاوفهم بشكل حر، حيث نلاحظ أن الأولوية الرئيسية للاتحاد المعترف به رسميا

<sup>10</sup> Jordan Labour Watch. *Labour Protests in Jordan 2015*. Amman: Phenix Center for Economic and Informatics Studies, 2016.

<sup>11</sup> نفس المصدر السابق

<sup>12</sup> Jordan Labour Watch. *Decent Work in Jordan*. Amman: Phenix Center for Economic and Informatics Studies, 2016

(ويتبعية النقابات الـ 17 المنطوية تحت لوائه) تبدو إرضاء النخبة الحاكمة، بدلاً من تلبية مخاوف ورفاه العمال الذين يدعي الاتحاد أنه يمثلهم.

إذا كان الحوار يفترض مسبقاً مشاركة طرفين أو أكثر متميزين ومستقلين، فمن المؤكد إذاً أن الحوار الاجتماعي في الأردن – أقله فيما يتعلق بالقوى العمالية – لا يعتبر سوى محض خيال، طالما أن النقابات الجديدة والمستقلة تحرم من حقها في رفع صوتها بشأن القضايا العامة. وضمن هذا المحور الحالي، ونظراً للتعقيد بين المنظمات العمالية والسلطات القائمة، يوجد فقط مجال لحوار من طرف واحد، وهذا من المنظور الديمقراطي يعتبر مرادفاً للسلطوية.

وختاماً، فإن الحركة النقابية في الأردن أصبحت مجرد أداة في يد الحكومة للسيطرة على النقابات العمالية. فالسياسات العمالية الحالية غير دستورية، وغير ديموقراطية وتنتهك المعايير الدولية. رغم أنه من المستحيل تحديد السبب الدقيق وراء عدم استعداد الإدارات المتعاقبة لتمكين العمال من تنظيم النقابات بحرية والمدافعة عن مصالحهم، إلا أن الاستقرار الاجتماعي يظهر كأحد الدوافع الأكثر احتمالاً. ولكن هذا يستند إلى فرضية خاطئة: إنكار العمال الحق في أرضية مستقلة يمكنهم من خلالها التعبير عن معاناتهم ومناقشة حلول قابلة للحياة لا يمكن أن يتحقق بدون تعزيز حاجتهم في أن يسمع صوتهم، بل سوف يجبرهم على استخدام أي وسيلة تظل متاحة أمامها – خاصة الإضرابات والاحتجاجات – لضمان عدم إغفالهم عند اتخاذ القرار بشأن مستقبل البلاد. إن الحوار، وليس الإقصاء، أساسي لحماية الأمن والاستقرار والعدالة في الأردن خلال السنوات القادمة.

## المراجع

Constitution of the Hashemite Kingdom of Jordan, 1952, Art. 23 (f), King Hussein Library, retrieved 11/08/2017.

De Koster, A., et al. *Social Dialogue in Morocco, Tunisia and Jordan*. Brussels: European Commission, 2015.

Hourani, H. *The Jordanian Labour Movement: History, Structure and Challenges*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2001.

Jordan Labour Watch. *Labour Protests in Jordan 2011-2016*. Amman: Phenix Center for Economic and Informatics Studies, 2012-2017.

\_\_\_\_\_. *Freedom of Association in Jordan*. Amman: Phenix Center for Economic and Informatics Studies, 2012.

\_\_\_\_\_. *Decent Work in Jordan*. Amman: Phenix Center for Economic and Informatics Studies, 2016

Samadi, A., S. Ghoussoub (transl.). "Jordan in need of labour law reform", Beirut: *Al Monitor*. 4 February 2014.