

تقرير

ظروف عمل العراقيين في الأردن

إعداد:

أحمد عوض

مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية

2013



للدراستات الإقتصادية والمعلوماتية
ECONOMIC & INFORMATICS STUDIES

مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية

مؤسسة بحثية علمية مستقلة تأسست كدار دراسات وابحاث ودار قياس رأي عام في عام 2003، يسعى المركز للمساهمة في تحقيق التنمية الشاملة في الأردن من خلال تطوير وتحديث المجتمع الأردني إقتصادياً وإجتماعياً وسياسياً وتشريعياً، والعمل على بناء الأردن الديمقراطي القائم على أسس الحرية والعدل والمساواة، وضمان الحقوق الانسانية الأساسية الإقتصادية والإجتماعية والسياسية والمدنية لجميع الأردنيين، وذلك من خلال إعداد الدراسات والتقارير واستطلاعات الرأي، وبناء قواعد بيانات تغطي مختلف مجالات التنمية التي تسهم في تحقيق رسالة المركز.

تنويه:

إن مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية غير مسؤول عن تصريحات الجهات الأخرى الواردة في سياق التقرير.

المحتويات

4.....	مقدمة:
6.....	ملخص تنفيذي
8.....	الفصل الأول: المقدمة والإطار النظري
15.....	الفصل الثاني: الاطار القانوني للعمالة الوافدة (المهاجرة)
18.....	الفصل الثالث: طبيعة الوجود العراقي في الأردن
21.....	الفصل الرابع: ظروف عمل العمالة العراقية في الأردن
25.....	الخلاصة والتوصيات
26.....	الهوامش

مقدمة:

بعد مرور ما يقارب عقد من الزمان على تغيير النظام السياسي في العراق، ما زال الأردن يستضيف أعداد كبيرة من العراقيين . حيث يقدر عدد العراقيين في الأردن، حسب مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، بنحو ٤٥٠ ألف عراقي، فيما تشير السفارة العراقية في الأردن أن أعدادهم تبلغ نحو ١٩٠ - ٢٠٠ ألف، مقابل حوالي ٤٠ ألف لاجيء إضافيين أتوا بعد أحداث سوريا.

ورغم التباينات في هذه الأرقام، فإن الوجود العراقي في الأردن يشكل حالة لا يمكن تجاهلها سواء في المجتمع أو في سوق العمل. إذ ينقسم العراقيون في الأردن إلى ثلاث فئات، فئة الطبقة الغنية من رجال الأعمال الذين فروا من عهد النظام السابق منذ عام ١٩٩٠ وهذه الفئة لعبت دوراً في تحسين الوضع الاقتصادي للأردن وحركت أسواق العقارات والأراضي ونشطت الاستثمارات. والفئة الثانية فئة أصحاب المهن والمهندسين والأطباء وأساتذة الجامعات وحملة الشهادات العالية. أما الفئة الثالثة فهي فئة محدودة الدخل وفقيرة تنتظر المساعدات من قريب في الخارج أو من منظمة إنسانية أو تنتظر تحسن الوضع الأمني للعودة إلى العراق.

تنقسم العمالة العراقية في الأردن، إلى بسيطة ونخبة. فالعمالة البسيطة هي العمالة التي تمتهن أعمالاً متدنية أو عادية مماثلة لتلك التي تمارسها العمالة الوافدة الأخرى، فمنهم من يعمل في الإنشاءات أو البناء أو الزراعة بأجور زهيدة بما لا يسمح بتلبية متطلبات الحياة اليومية والبعض منهم يعمل بالبيع على الطرقات أو زوايا الأسواق. أما العمالة النخبة، مثل أساتذة الجامعات والأطباء والمهندسون وحملة الشهادات والخبرات العالية، فهي تعمل وفق اتفاقيات خاصة تبرمها مع الجهات التي تعمل لديها وليس بعقود عمل عبر وزارة العمل التي لا علاقة لها بهم. وتتواجد تلك الفئة في قطاعات التعليم والصحة والثقافة والإعلام، عند عدم توفر البديل الأردني المنافس.

سنتناول الدراسة ظروف عمل العراقيين في الأردن من حيث خصائص هذه العمالة، وأوضاعها القانونية، وكيف تتعامل الحكومة معها، وفي أي القطاعات تتواجد هذه العمالة، وما أبرز التحديات التي تواجهها، ومدى تعرضها للانتهاكات، وهل ظروف عملهم تتوافق مع القوانين والاتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق العمالة المهاجرة، وما الاجراءات الكفيلة بتنظيم وجودهم في سوق العمل وآليات تحسين أوضاعهم.

ملخص تنفيذي

تناولت الدراسة طبيعة الوجود العراقي في الأردن من حيث أسباب وظروف الإقامة، الوضعية المجتمعية للاجئين العراقيين. كما تناولت ظروف عمل العمالة العراقية في الأردن من حيث نوع هذه العمالة هل هي عمالة بسيطة تمتهن أعمالاً متدنية أم عادية مماثلة لتلك التي تمارسها العمالة الوافدة الأخرى أم هي عمالة نخبوية مثل أساتذة الجامعات والأطباء والمهندسون وحملة الشهادات والخبرات العالية، بالإضافة إلى عمالة المرأة العراقية في السوق الأردني، وخصائص العمل وتحدياته، وسياسات سوق العمل بالنسبة للمستثمرين. كما تبحث الدراسة في الأوضاع القانونية للعمالة العراقية من حيث تعدد الجهات المختصة في التعامل مع العراقيين في الأردن، بين جهات رسمية، مثل الحكومة الأردنية والسفارة العراقية في عمان، والمنظمات الدولية والجمعيات الخيرية والمؤسسات المعنية بتقديم الخدمات الإنسانية والاجتماعية.

وقد خلصت الدراسة إلى أن العمالة العراقية في الأردن تواجه تحديات تطال مجمل مجالات الحياة التي تمسّ الحد الأدنى للحقوق الأساسية في الصحة والتعليم والعمل، والحماية والأمان والعيش الكريم، بسبب صعوبة استيفاء شرط الإقامة، وبالتالي صعوبة الالتحاق بفرص العمل، نتيجة وضعهم غير القانوني وعملهم غير المنظم.

واختتمت الدراسة بمجموعة من التوصيات، التي عبّر عن بعضها أصحاب المشكلة أنفسهم، من خلال اللقاءات التي أجراها مركز الفينيق معهم، والتي يمكن إجمالها على النحو التالي: ففي المجال المدني هنالك ضرورة للعمل على ضبط وتنظيم وتصحيح أوضاع العراقيين المقيمين في الأردن حسب القوانين والأنظمة السارية المفعول، بالتشاور والتنسيق مع الحكومة العراقية، كون الأردن لا يستطيع احتمال الانعكاسات الناتجة عن وجود عراقيين على أراضيه بهذا الحجم وبوضعية غير قانونية تطال بعضهم. واتخاذ ما يلزم من إجراءات لتسهيل عبور العراقيين إلى دولة ثالثة، أو دخول البلاد لغرض السياحة أو العلاج، ووضع الضوابط الحاكمة لنظام تأشيرات الدخول من ضمن الإجراءات التنظيمية للوجود العراقي في الأردن، هذا إلى جانب تقديم التسهيلات الممكنة للمستثمرين العراقيين فيما يتعلق بشروط الإقامة والتنقل والاستثمار. بالإضافة إلى دعوة الدول

تعدّ دراسة «ظروف عمل العراقيين في الأردن: الواقع والتحديات» الأولى من نوعها في الأردن التي تتناول موضوع عمل العراقيين في الأردن بشكل شامل، فهي تبحث في الوضعية القانونية والعمالية والمجتمعية لشريحة واسعة من العراقيين الموجودين في الأردن، وتبعت غياب محدد قانوني لوضعهم وضعف الإجراءات المنظورة لتنظيم وجودهم على ظروفهم العمالية والمعيشية، مع الأخذ بعين الاعتبار وجودهم المؤقت إلى حين عودتهم إلى بلادهم.

تهدف الدراسة إلى تحليل واقع وظروف عمل العراقيين في الأردن من حيث أوضاعهم المعيشية وبيئة عملهم، سواء كانوا من العاملين في القطاع المنظم أو غير المنظم، وأبرز المشكلات التي تواجههم ودراسة أسبابها والعوامل المؤثرة فيها، الوقوف على أهم التحديات التي تواجههم ومحاولة تقديم رؤية بشأن تنظيم وجودهم وانخراطهم في سوق العمل، ومتابعة الانتهاكات التي يتعرضون لها ومحاولة تقديم الاقتراحات اللازمة للحدّ منها، دراسة سياسات العمل التي تتعامل مع العمالة الوافدة ومنها العمالة العراقية والقوانين الناظمة لها، إلى جانب الالتزامات القانونية التي تتبناها الحكومات بشأن حقوق العمالة المهاجرة، واقتراح خطط عمل للمسؤولين والمنظمات التي تتعامل مع العمالة العراقية تمكّنها من تقديم مساعدتها للعراقيين المتواجدين في الأردن.

استخدمت الدراسة منهج التحليل النوعي، للوقوف على أبرز التحديات التي تواجه العراقيين المقيمين في الأردن، وتبيان مدى انعكاساتها على ظروفهم الحياتية المختلفة، وذلك عبر العودة إلى المصادر والمراجع ذات العلاقة، وإجراء المقابلات مع الفئة المستهدفة من العمالة العراقية، بالإضافة إلى شخصيات خبيرة في الشأن العراقي من الأردنيين والعراقيين، وطرح التساؤلات عليهم، ثم تحليلها ووضع الاستنتاجات والخلاصات والتوصيات المقترحة. هذا بالإضافة إلى مراجعة أهم الدراسات والتقارير التي تناولت العمالة العراقية في الأردن، وعمل مراجعة لأداء الجهات الرسمية والأهلية التي تعاملت مع العراقيين في الأردن، ومراجعة السياسات والتشريعات الناظمة لعملهم.

الكبرى إلى تقديم العون والمساعدة للأردن من أجل تخفيف الأعباء المادية الملقاة عليه نتيجة تحمله مسؤولية استضافته أعداد كبيرة من العراقيين.

أما في مجال العمل فقد بات مطلوباً تسهيل حصول العراقيين على تصاريح عمل أسوة بغيرهم من العمالة الأخرى مثل العمالة المصرية في مجال المهن المسموح للعمالة الوافدة (المهاجرة) العمل بها، تعديل بنود الاتفاقيات الموقعة بين الحكومتين الأردنية والعراقية حول التعامل مع العمالة الوافدة من كلا البلدين بما يتيح للعمال التنقل والعمل ببسر وسهولة، وضرورة تفعيل نصوص قانون العمل التي تضمن المساواة بين العمالة الوطنية والعمالة الوافدة (المهاجرة) بما فيها العراقية، بهدف تحسين شروط العمل لهم، وعدم استثناء العمالة المهاجرة من قرار الحد الأدنى للأجور. وكذلك السماح للعمالة العراقية سواء أكانت تعمل بشكل منظم أو غير منظم باللجوء إلى المحاكم لرفع قضايا للطعن بقرارات إدارية تمسهم. هذا إلى جانب مصادقة الأردن على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم 1990، باعتبارها تشكل خلاصة مجمل الاتفاقيات والمعاهدات الدولية ذات العلاقة بالعمالة المهاجرة التي سبقتها.

الفصل الأول: المقدمة والإطار النظري

ويعود الوجود العراقي الأكبر في الأردن، منذ الاحتلال الأمريكي للعراق عام 2003 امتداداً لحرب الخليج الثانية في عام 1991، مع إشكاليات متقلبة بين سوء الأوضاع القانونية والعمالية والاجتماعية، وضآلة فرص «العودة» القريبة، ونذر توالي اللجوء من بلاد تشهد أزمة سياسية حادة ومفتوحة على كافة الاحتمالات، إزاء التدخل الخارجي وغياب لغة الحوار الداخلي، حتى الآن، على الأقل.

وتفتح مقولة «ضيوف» وليس «لاجئين»، التي تعبّر عن سياسة المملكة في التعامل مع العراقيين الموجودين لديها، الباب أمام غياب وضع قانوني واضح ومحدد لهم، ينسحب على ظروفهم العمالية والمعيشية، ولكنها تسمح، أيضاً، بالإفلات الرسمي من ضغط اللحظة أمام عدم التصديق على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وافراد اسرهم 1990، باعتبارها تشكل خلاصة مجمل الاتفاقيات والمعاهدات الدولية ذات العلاقة بالمهاجرين والعمالة المهاجرة التي سبقتها، والاكتفاء بمذكرة التفاهم المبرمة مع المفوضية العليا لشؤون اللاجئين التابعة للأمم المتحدة عام 1998، التي تبين المبادئ الأساسية للحماية الدولية، بما في ذلك تعريف اللاجئ ومبدأ عدم الإعادة القسرية.

وتنتقل الاحتساب الرقمي الديموغرافي للعراقيين الموجودين في المملكة، بين معطى رسمي يصل إلى حوالي 450 ألف⁽¹⁾، وآخر صادر عن السفارة العراقية في الأردن يبلغ نحو 190 - 200 ألف، مقابل حوالي 40 ألف لاجئ إضافيين أتوا بعد أحداث سوريا⁽²⁾، وثالث يعتمد على عدد المسجلين منهم حالياً يقدر بنحو 32 ألف عراقي، وفق سجلات المفوضية العليا لشؤون اللاجئين⁽³⁾، مقابل كشف وزارة العمل الأردنية التي أفادت بأن عدد العاملين منهم بتصاريح رسمية يبلغ حوالي 1,001 عراقي فقط⁽⁴⁾، بما يخالف واقع انتشارهم في سوق العمل، وحصرهم ضمن العمالة المهنية التي استطاع أصحابها الحصول على تصاريح عمل قانونية، تتركز، غالباً، في مهن ذات طابع تقني وعالي المستوى والمهارة؛ مثل أساتذة الجامعات والأطباء والمهندسين، بينما تعمل غالبية العمالة العراقية بطريقة غير منظمة

وتتداخل مفاعيل الوجود العراقي الأكبر في الأردن، منذ الاحتلال الأمريكي للعراق عام 2003 امتداداً لحرب الخليج الثانية في عام 1991، مع إشكاليات متقلبة بين سوء الأوضاع القانونية والعمالية والاجتماعية، وضآلة فرص «العودة» القريبة، ونذر توالي اللجوء من بلاد تشهد أزمة سياسية حادة ومفتوحة على كافة الاحتمالات، إزاء التدخل الخارجي وغياب لغة الحوار الداخلي، حتى الآن، على الأقل.

وتفتح مقولة «ضيوف» وليس «لاجئين»، التي تعبّر عن سياسة المملكة في التعامل مع العراقيين الموجودين لديها، الباب أمام غياب وضع قانوني واضح ومحدد لهم، ينسحب على ظروفهم العمالية والمعيشية، ولكنها تسمح، أيضاً، بالإفلات الرسمي من ضغط اللحظة أمام عدم التصديق على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وافراد اسرهم 1990، باعتبارها تشكل خلاصة مجمل الاتفاقيات والمعاهدات الدولية ذات العلاقة بالمهاجرين والعمالة المهاجرة التي سبقتها، والاكتفاء بمذكرة التفاهم المبرمة مع المفوضية العليا لشؤون اللاجئين التابعة للأمم المتحدة عام 1998، التي تبين المبادئ الأساسية للحماية الدولية، بما في ذلك تعريف اللاجئ ومبدأ عدم الإعادة القسرية.

وأمام الظروف الاقتصادية الخانقة التي تمرّ بها المملكة، والتي تفاقمت منذ عام 2010، وسياسة البلد الحاضن لموجات اللجوء المتوالية من جاره الشرقي، بدون الاحتكام إلى ضوابط ومعايير محددة، سواء في عملية «الاستقبال» أم في «الاستضافة»، فإن مقولة «الضيف» تلك قد جرّت تبعات متنوعة على الساحة المضيفة وعلى الضيوف أنفسهم، في ظل مساعدات غربية لم تصل حدّ المستوى المطلوب، بحسب الرواية الرسمية، وأرقام متذبذبة غير دقيقة لعدد العراقيين الموجودين على الأراضي الأردنية، وأولئك المنحقيين منهم في سوق العمل، مما قد يثير تساؤلات حول صحة الأعداد المصرح بها، والأسباب الكامنة وراء عدم التوافق بشأنها، فيما إذا كانت ترتبط بإشكاليات خلقها الوجود العراقي في الأردن، أم بالمساعدات المقدمة إليه.

من معاناته قدر ما يستطيع، وتوفير الحياة الآمنة والكرامة للاجئين العراقيين في المملكة، إلا أن العديد منهم، خلا نسبة قليلة ثرية، يعيشون في فقر وبطالة وضعف بلوغ مصادر الرزق، والتعرض إلى الاستغلال من قبل أصحاب العمل بسبب وضعهم القانوني، بما قد يتسبب في خلق ظواهر اجتماعية سلبية نتيجة الاحتقان السياسي في بلد المنشأ وتردي الوضع الاقتصادي والاجتماعي في بلد اللجوء.

أهداف الدراسة:

في ضوء ما سبق؛ فإن الدراسة تهدف إلى تحليل واقع وظروف عمل العمالة العراقية في الأردن والوقوف على أهم التحديات التي تواجهها، ومحاولة تقديم رؤية بشأن تنظيم وجودهم وانخراطهم في سوق العمل. كما تسعى الدراسة إلى تحقيق مجموعة من الأهداف:

1. تحليل الاطار السياسي والاقتصادي والقانوني للوجود العراقي في الأردن.
2. دراسة ظروف العاملين العراقيين في الأردن وأوضاعهم المعيشية وبيئة عملهم، سواء كانوا من العاملين في القطاع المنظم أم غير المنظم، ومدى تقييمهم لقوانين سوق العمل.
2. التعرف على أبرز المشكلات التي تواجه العمالة العراقية، ودراسة أسبابها والعوامل المؤثرة فيها.
3. متابعة الانتهاكات بحق العمالة العراقية، ومحاولة تقديم الاقتراحات اللازمة للحد منها.
4. دراسة سياسات العمل المتعلقة بالعمالة الوافدة (المهاجرة) بشكل عام والعمالة العراقية بشكل خاص والقوانين الناظمة لها، والالتزامات القانونية التي تتبناها الحكومات بشأن حقوق العمالة المهاجرة.
5. وضع خطط عمل للمسؤولين والمنظمات التي تتعامل مع العمالة العراقية تمكّنها من تقديم مساعدتها للعراقيين المتواجدين في الأردن.

وفي أعمال حرفية لا تتطلب مستوى علمي معين، وضمن ظروف عمل صعبة بسبب عدم تمكّنها من نيل تصاريح مزاولة رسمية.

ويعزو التباين في المعطيات الرقمية إلى طريقة الاحتماب نفسها، إذ تعتمد السفارة العراقية أعداد طلبة المدارس في المملكة لدى تسجيل عدد العراقيين في الأردن، بما يتوافق مع تقديرات المنظمات الدولية المعنية، مثل الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومنظمة الهجرة الدولية. وتردّ فارق الأرقام الإحصائي بين بياناتها والمعطيات الرسمية إلى تنقل حوالي 50 ألف عراقي، من فئة التجار ورجال الأعمال، بشكل مستمر بين العراق والأردن، ووفود نحو 20 ألف عراقي سنوياً إلى المملكة للعلاج.

وتتقارب التقديرات الخبيرة غير الرسمية مع أرقام الأخيرة، بالإشارة إلى أن عدد العراقيين في الأردن لا يتجاوز 200 ألف، بالإضافة إلى حوالي 50 ألف عراقي غير مقيمين بشكل رسمي. فيما يشير بعض الخبراء، خلال مقابلات خاصة أجراها المركز معهم لأغراض الدراسة، بأن جُلّ الإحصاءات المتوفرة «منحازة وتجانس الحقيقة»، بحسب تعبيرهم، حيث تسعى المعطيات العراقية إلى تخفيض الأعداد حتى لا تزيد الأعباء على الحكومة الأردنية ولا تعكس واقعاً عراقياً مأزوماً برغم انسحاب جنود الاحتلال الأمريكي من ساحته في نهاية عام 2011، عسكرياً على الأقل، بينما يحاول الجانب الأردني الاستفادة من زيادة العدد لتلقي مساعدات أكبر، أما بالنسبة للدراسات الصادرة عن المنظمات الدولية، على سبيل المثال، «فلا تتمتع بالدقة»، وفق رأيهم، وتعدّ الدراسات وفق مصالحها وليست بالضرورة ضمن منهجيات علمية».

إلا أن مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين حسمت التباين في تقرير صدر حديثاً، حينما أفادت بأن عدد العراقيين الحاليين في الأردن يقدر بنحو 452 ألف، وأن عدد متلقي المساعدات منهم يبلغ حوالي 29 ألف لاجيء عراقي.⁽⁵⁾ وتعمل المفوضية على تطوير قاعدة بياناتها بالنسبة للعراقيين في الأردن لإعادة تصنيفهم حسب حاجتهم للجوء والمساعدة، ووفق طلبات إعادة التوطين في دولة ثالثة.

وأياً يكن؛ فإن المسألة هنا لا تتوقف عند الأرقام المجردة، رغم أهميتها، وإنما تصيب طبيعة الوجود العراقي في الأردن وإشكاليات تبعاته. وبرغم التأكيد الرسمي على دعم الشعب العراقي والتخفيف

أهمية الدراسة

تكتسب دراسة وضع اللاجئين العراقيين المقيمين في الأردن وظرف عملهم أهميتها من طبيعة موضوعها ومنهج تناولها. وتبدو أهمية هذه الدراسة العلمية في كونها تعدّ الدراسة الأولى من نوعها في الأردن، حسب علم الباحث، التي تتناول قضايا العمل والعمال العراقيين في الأردن بشكل علمي، بعيداً عن التقارير الصحفية والمقالات، وتبحث في الوضعية القانونية والعمالية والمجتمعية لشريحة واسعة من العراقيين الموجودين في الأردن، وتبعات غياب محدد قانوني لوضعهم وضعف الإجراءات المنظورة لتنظيم وجودهم على ظروفهم العمالية والمعيشية، أخذاً بالاعتبار وجودهم المؤقت إلى حين عودتهم إلى بلادهم أو إعادة توطينهم في دولة ثالثة.

كما تكتسب هذه الدراسة أهميتها العملية من خلال الجوانب التالية: يعتمد واقع وجود اللاجئين العراقيين في الأردن ومستقبله على السياسة الرسمية الأردنية وموقفها منهم ومدى تشدها أو تساهلها في تنظيم وجودهم في المملكة من خلال إجراءات وزارتي الداخلية والعمل حيال الإقامات وتصاريح العمل، وعلى تطورات الأوضاع في العراق ومدى النجاح في فرض الأمن والاستقرار والتقدم الذي يمكن إحرازه في عملية بناء الدولة المدنية الحديثة، بعيداً عن أسر الاحتقان السياسي الدائر بين الأطراف المتنازعة والتدخل الخارجي. الى جانب تقييم وضع العمالة العراقية في الأردن ودراسة خصائصها وظروفها المعيشية، وأوضاعها السياسية والقانونية. وعرض رؤى وتوجهات الرأي العام الأردني والعراقي في الأردن حول وضع العمالة العراقية وتأثيرها في السوق المحلية. بالإضافة الى دراسة طبيعة سياسات العمل المعمول بها وأثرها على عمل العراقيين. الى جانب تقديمها مجموعة من الاقتراحات العملية لأصحاب القرار في مجال تحسين أوضاع العراقيين وظروف عملهم من خلال تطوير السياسات والقوانين الناظمة لعمل العراقيين بالنظر لطبيعة ظروفهم الخاصة.

المشكلة البحثية للدراسة

يقيم في الأردن، بحكم متوالية الأزمات السياسية التي لحقت بالساحة العراقية منذ تسعينيات القرن المنصرم، شريحة واسعة من اللاجئين العراقيين، يختلفون في طبيعة اللجوء وسببه، ولكن غالبيتهم يتشاطرون مغبة العيش ضمن وضعية قانونية وظروف عمل معينة، انعكست على أوضاعهم الاقتصادية والاجتماعية. وإزاء تلاشي هدف الإقامة المؤقتة إلى حين استتباب الأمن والاستقرار الذي يؤمن العودة

أمام طول التواجد، وتبّد آفاق العودة القريبة، خلا من تمكن الهجرة إلى دولة ثالثة بفضل موارد المادية الكافية، فقد اضطر العراقيون في الأردن للاندماج في سوق العمل لكسب الرزق وتحسين ظروفهم المعيشية الصعبة، وسط غلاء الأسعار وتكاليف المعيشة مقابل تدني الأجور. وقد عمل غالبيتهم بطريقة غير منظمة في مهن متواضعة وبأجور زهيدة، فيما انخرط آخرون في مضمار التنافس مع العماليتين الأردنية والوافدة (المهاجرة) عبر القبول بشروط عمل صعبة، أو الارتضاء بمهن لا تتناسب مع سنوات الخبرة والكفاءة والتحصيل العلمي. ويحتاج العامل العراقي إلى تصريح عمل من أجل مزاوله المهن والعمل بحرية وبشكل منظم، وهي تتوفر لدى مستوي شرط الإقامة سارية المفعول، بالإضافة إلى المستثمرين، بينما لا تسمح السلطات الرسمية لمخالفين متطلب الإقامة بنيل تلك التصاريح. وقد لوحظ من خلال المرصد العمالي الأردني إمتلاء سوق العمل بالعراقيين العاملين بطريقة غير منظمة، أي بدون تصاريح عمل صادرة عن وزارة العمل، لصعوبة نيلها، بما يجزّهم إلى إشكاليات الالتحاق بفرص العمل المناسبة في اطار سياسات العمل الأردنية الناظمة للعمالة الوافدة (المهاجرة)، أو الرزوح تحت وطأة ظروف عمل قاسية والتعرض لانتهاكات عمالية نتيجة استغلال أرباب العمل لوضعهم غير القانوني ولحاجتهم الماسة لمصدر دخل مناسب إزاء شظف معيشتهم، مقابل الإحجام، إما بسبب الجهل أو لسوء الحال، عن تقديم شكاوى عند المسّ بحقوقهم، فضلاً عن انتهاكات سياسات السوق التي تعكس مدى التزام الأردن بالقوانين والتشريعات الدولية الخاصة بحقوق العمالة المهاجرة وتطبيقاتها فعلياً.

وفي ضوء ما سبق؛ فإن الدراسة تحاول البحث في تساؤل رئيسي، حول الأوضاع القانونية والعمالية التي يعيش العراقيون في الأردن ضمنها، والتي تعكس على ظروفهم المعيشية، بما يشمل ذلك البحث في طبيعة ظروف عملهم والانتهاكات التي يمكن أن يتعرضوا لها ومتابعة قضاياهم، وتقديم الاقتراحات التي تساهم في التخفيف من حدة تلك المشكلات إلى صناع القرار والمؤسسات المعنية بالعراقيين.

منهج الدراسة

إن محاولة البحث في الوضعية القانونية والعمالية والمجتمعية للاجئين العراقيين في الأردن استدعى استخدام منهج التحليل النوعي، الذي يساعد في استقاء المعلومات والبيانات ذات العلاقة، وتحليل جوانبها، والوقوف على أبرز التحديات التي تعترضهم، وتبيان مدى انعكاساتها

سبيل توفير الحماية وتقديم المساعدة لهم؟ ومن المفيد في هذا السياق تناول مفهوم الهجرة (Migration): باعتبار أن الهجرة لغة تتمثل «بالخروج من أرض إلى أخرى وانتقال الأفراد من مكان إلى آخر سعياً للرزق»، فيما تعني اصطلاحاً بعملية انتقال السكان في أوقات مختلفة من حياتهم من مكان إلى آخر بهدف الإقامة فيه. وقد تكون الهجرة ضمن حدود الدولة نفسها فتسمى الهجرة الداخلية (Internal Migration)، أما الهجرة الدولية (International Migration) فتتضمن عملية انتقال الناس عبر الحدود الدولية بين الدول، ويتوقف على عملية الهجرة ضرورة تغيير مكان الإقامة أو السكن. وتؤثر الهجرة على المهاجرين أنفسهم وعلى المجتمعات التي دخلوها أو تلك التي خرجوا منها. وللهجرة دوافع مختلفة، منها اقتصادية وديموغرافية واجتماعية وسياسية وطبيعية وجغرافية⁽⁶⁾.

وتصنف الهجرة حسب إرادة المهاجر إلى هجرة اختيارية (Voluntary Migration) تحدث بمحض اختيار الفرد وقراره، وهجرة قسرية (Forced Migration) تحدث رغماً عن إرادة الفرد، بسبب الكوارث الطبيعية أو الحروب أو الاضطهاد أو التفرقة الدينية أو العرقية، وبسبب المجاعات أو الأمراض وغير ذلك. كما تصنف الهجرة، تبعاً للمكان المهاجر إليه، إلى هجرة داخلية (Internal Migration) تحدث من مكان إلى آخر داخل نفس الدولة أو المجتمع، وهجرة خارجية (دولية) (External Migration) وتشير إلى هجرة فرد أو مجموعة من الأفراد عبر حدود دولية. وتصنف الهجرة من حيث الزمان إلى هجرة دائمة (Permanent Migration) وتتضمن هجرة الأفراد من محل إقامتهم إلى منطقة أخرى بحيث لا يعودون مستقبلاً إلى مكان الإقامة الأصلي، وعادة ما يتكيف المهاجرون وينخرطون في المجتمع (الدولة) مستقبل الهجرة. وهناك الهجرة المؤقتة (Temporary Migration)، وتحدث لمدة محددة يحقق خلالها المهاجرون هدفاً معيناً، وعندما تبدأ هذه الهجرة إلى الموطن الأصلي تصبح هجرة عائدة (Return Migration). وهناك الهجرة على مراحل (Step-Wise Migration) وهي هجرة بين مكانين، لكن عملية انتقال المهاجر من محل إقامته الأصلي إلى المكان مقصد هجرته تتم على مراحل مروراً بإمكانة أخرى، حيث لا يستطيع الفرد الهجرة مباشرة بين المكانين مصدر ومستقبل الهجرة مباشرة بسبب بعض العوائق الجغرافية أو السياسية أو غير ذلك، أو تكون المناطق البيئية ضرورية للمهاجر حتى يستطيع الوصول لمقصد هجرته. وتصنف الهجرة وفق خصائص المهاجرين، إلى هجرات

على ظروفهم الحياتية المختلفة، وذلك عبر العودة إلى المصادر والمراجع ذات العلاقة، وإجراء المقابلات مع الفئة المستهدفة من العمالة العراقية، بالإضافة إلى شخصيات خبيرة في الشأن العراقي من الأردنيين والعراقيين معاً، وطرح التساؤلات عليهم، ثم تحليلها ووضع الاستنتاجات والخلاصات والتوصيات المقترحة. بالإضافة إلى مراجعة أهم الدراسات والتقارير التي تناولت العمالة العراقية في الأردن، وعمل مراجعة لأداء الجهات الرسمية والأهلية التي تعاملت مع العراقيين في الأردن، ومراجعة السياسات والتشريعات الناظمة لعملهم. وقد تمحورت التساؤلات المقترحة على الأطراف الخبيرة في هذا السياق حول:

- ما هي طبيعة العمالة العراقية الموجودة في الأردن؟ وما خصائصها؟
- ما طبيعة أوضاعهم القانونية والاجتماعية، وكيف يتم التعامل معها؟
- أين تتواجد العمالة العراقية؟ وما المهن التي تعمل بها؟
- كيف تعاملت السوق الأردنية معها؟
- ما أبرز التحديات والمشكلات التي تواجه العمالة العراقية في سوق العمل؟، وما هي الأسباب الكامنة ورائها؟
- هل تتعرض العمالة العراقية لانتهاكات في نطاق عملها، وما سبل اندماجها في سوق العمل؟
- ما مدى اتساق ظروف عمل العراقيين مع القوانين والاتفاقيات الدولية المعنية بحقوق العمالة المهاجرة؟
- ما هي الإجراءات الرسمية الكفيلة بتنظيم وجودهم في سوق العمل وتخفيف حدة المشكلات التي يتعرضون لها، وبالضرورة تحسين أوضاعهم؟
- أما التساؤلات المقترحة على الفئة المستهدفة من الدراسة فهي كالتالي:
- ما هي تأثيرات وضعهم القانوني على ظروف انخراطهم في سوق العمل؟
- ما هي التحديات التي تواجههم في سبيل ذلك؟
- هل يعتقدون بتأثير الإجراءات الرسمية على المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية التي يعيشون ضمنها، من حيث معدلات البطالة والفقير؟
- هل يعتقدون بأن المفوضية العليا لشؤون اللاجئين تقوم بعملها في

بما يعكس النمط الجغرافي للعنف وعدم الاستقرار في العراق، وبما يتيح لهم الاستفادة من الخدمات العامة المتوفرة، مثل الكهرباء وشبكات المياه والصرف الصحي.

- يقع معظم العراقيين في الأردن ضمن الفئة المتعلمة، خلا الفئات الفقيرة منهم والتي يتدنى مستوى التعليم في أوساطها. فيما يعتمد غالبيتهم على مدخراتهم الخاصة والحوالات المالية التي يتلقونها من العراق، بما يجعلهم مهدين اقتصادياً عند تناقص المدخرات بدون وجود مردود مقابل، أو لدى توقف الحوالات تأثراً بالوضع الأمني في العراق.

إلا أن هذا الحال لا يستقيم مع الكل، فبينما تستند الفئة المسورة إلى التحويل المالي من الخارج، فإن الأسر الفقيرة تعتمد على العمل داخل الأردن مصدراً للدخل، برغم تدني الأجور، في حين تجمع الأسر متوسطة الدخل الأمرين معاً.

- تتملك رغبة الهجرة إلى دولة ثالثة عند عراقي واحد من كل خمسة، لاسيما في أوساط الفئات الفقيرة، بينما يتمتع 95% منهم عن العودة إلى بلادهم قبيل استقرار الأوضاع الأمنية فيها.

- يقع حوالي 70% من العراقيين في عمر العمل (15 سنة فما فوق)، و30% منهم انخرطوا فعلياً به، فيما 70-60% منهم موظفون، و30% منهم أصحاب عمل.

- يمتلك 25% من اللاجئين العراقيين مساكن خاصة، 60% منهم يندرجون في خانة الفئة المسورة، مقابل 1% فقط من الطبقة الفقيرة. فيما وضعت 25% من النساء العراقيات مواليدهن خلال فترة إقامتهن في الأردن، تلقين خلالها الرعاية الصحية اللازمة.

كما استفادت الدراسة من مواطن التحديات أمام العمالة المهنية والمتعلمة، لاسيما قطاعي الطب والتعليم العالي، والتي خصّها تقرير «عمالة ذات تميز»⁽⁹⁾ بمساحة وافية من البحث، بالإشارة إلى ما يواجه قطاع الأطباء، على سبيل المثال، من مشكلة عدم القدرة على مزاوله المهنة، بسبب متطلب نيل تصريح عمل بعد الحصول على الإقامة، مما يضطرهم إما للعمل بصورة غير قانونية أو التعرض لأشكال الاستغلال المختلفة في مستوى الأجر وساعات العمل وعدم التمتع بالإمتيازات، وإما التوجه للعمل في مهن أخرى. وتفيد معطيات وزارة الصحة، وفق التقرير، «بممارسة نحو 150 طبيباً للمهنة في المشافي التابعة لها، من ضمن 400 طبيب مسجلين في نقابة الأطباء، مقابل تقديرات غير رسمية تشير إلى عمل زهاء ألف طبيب عراقي بدون تراخيص».

فردية (Individual Migration) وهجرات الأسر (Family Migration)، والهجرات الجماعية (Group Migration) والتي غالباً ما تكون قسرية للسكان⁽⁷⁾. وتطبق واقعة الهجرة الجماعية القسرية على العراقيين الموجودين في الأردن الذي أجبروا على ترك أماكنهم إلى الدول المجاورة، مثل الأردن، بسبب تردي الأوضاع الاقتصادية والأمنية عقب حرب الخليج الثانية في عام 1991، ونتيجة سوء الأحوال السياسية والأمنية غداة الاحتلال الأمريكي للعراق عام 2003 وسنواته اللاحقة.

أما فيما يخص العامل المهاجر فهو «الشخص الذي سيزاول أو يزاول أو ما برح يزاول نشاطاً مقابل أجر في دولة ليس من رعاياها». وبذلك فإن مفهوم العمال المهاجرين لا ينطبق على الأشخاص الذين ترسلهم أو تشغلهم منظمات ووكالات دولية أو الأشخاص الذين ترسلهم أو تشغلهم دولة ما خارج إقليمها لأداء مهام رسمية، وينظم قبولهم ومركزهم القانون الدولي العام أو اتفاقات أو اتفاقيات دولية محددة، والأشخاص الذين تقوم دولة ما أو من ينوب عنها بإرسالهم أو تشغيلهم خارج إقليمها، والذين يشتركون في برامج التنمية وبرامج التعاون الأخرى، وينظم قبولهم ومركزهم باتفاق مع دولة العمل ولا يعتبرون، بموجب ذلك الاتفاق، عمالاً مهاجرين. و الأشخاص الذين يقيمون في دولة تختلف عن دولة منشئهم بوصفهم مستثمرون واللاجئين وعديمي الجنسية، إلى جانب الطلاب والمتدربين والملاحين والعمال على المنشآت البحرية الذين لم يسمح لهم بالإقامة ومزاولة نشاط مقابل أجر في دولة العمل.

الدراسات السابقة

استفادت الدراسة في بحثها حول وضع اللاجئين العراقيين في الأردن من عدد من الدراسات ذات العلاقة، فقد استفادت من دراسة مسحية لمؤسسة «فافو» النرويجية حول «الوجود العراقي في الأردن»، الذي قدرته في عام 2007 بنحو 450-500 ألف، اعتماداً على إحصاءات الهجرة وعدد اشتراكات الهاتف ومسوحات الأسرة⁽⁸⁾. وكانت النتائج كالآتي:

- تصنف غالبية الهجرات العراقية القادمة للأردن ضمن الهجرات الأسرية.

- يتوزع العراقيون كالآتي: 68% منهم مسلمون سنة، و17% شيعة، و12% مسيحيين. ويتركز غالبيتهم في عمان قادمين من بغداد،

العراقي عن تقديم شكوى عند انتهاك حقوقه العمالية. فيما يعاني غالبية العراقيين سوء الأوضاع الصحية، نتيجة عدم تغطيتهم العلاجية بشكل كامل وانتفاء القدرة على سداد تكاليف الاستشفاء، حتى بعدما رصدت المفوضية العليا لشؤون اللاجئين نحو 14 مليون دولار، في العام 2007، للتوسع في نطاق الخدمات الصحية المقدمة للاجئين العراقيين بالتعاون مع وزارة الصحة، والتي بات اللاجئين بموجبها يتمتع بحق تلقي الخدمات الصحية الحكومية كما الأردني غير المؤمن.

ويوصي التقرير «بضرورة تقديم السلطات الرسمية التسهيلات اللازمة لعمل العراقيين بصورة قانونية، لتناهي جانب المنافسة مع أقرانهم الأردنيين، في ظل نأي بعضهم عن العمل في مهن معينة، إلى جانب العائد المادي الذي يرفد خزانة الدولة والمتأتي من مبلغ الرسوم المستوفاة من العامل العراقي، والمقدرة بنحو 360 ديناراً».

وتغطي دراسة منشورة لهيئة الإنقاذ الدولية⁽¹²⁾ «تطورات البيئة الحمائية protection environment للعراقيين المهجرين داخل العراق ودول الجوار»، ضمن «معطى عودة القليل منهم إلى بلادهم رغم تحسن وضعه الأمني»، بحسبها. وتتوقف الدراسة، فيما يخص الأردن، عند الملاحظات التالية:

- عكس رصد تطورات البيئة الحمائية للعراقيين في الأردن خلال عامي 2007-2008 قدرتهم على الالتحاق بقطاع التعليم الحكومي والاستفادة من الرعاية الصحية، والعمل في مهن عدت حكرًا على الأردنيين.

- حدّ ارتفاع نسبة البطالة وتردي الأوضاع الاقتصادية في الأردن، من تشغيل العراقيين بشكل كبير.

- لا يتمتع معظم العراقيين بأوضاع اقتصادية مستقرة، بسبب عدم قدرتهم على إيجاد العمل المناسب، تزامناً مع ارتفاع تكاليف المعيشة وخدمات النقل العام والسكن، مما دفع بعضهم للسكن خارج العاصمة، إزاء ظروفهم الحياتية.

- ينتاب بعض العراقيين من الذكور مشاعر القلق من التحرك والالتحاق بالعمل، نتيجة وضعهم غير القانوني، مما أفضى إلى

ولفت التقرير إلى الحضور النوعي للعراقيين في مسيرة التعليم العالي الأردنية، بخاصة الجامعات الخاصة، من خلال المساهمة في إنشاء أقسام التصميم والجرافيك تحديداً. غير أن الظروف المعيشية القاسية دفعت بهجرة 70% من أصحاب الكفاءات إلى دولة ثالثة، بعد «افتقارهم لسبل الدعم والمساعدة»، بحسب ما ورد فيه.

ويحلل تقرير آخر تحت عنوان «اللاجئون العراقيون في الأردن»⁽¹⁰⁾ طبيعة حياة العراقيين في الأردن، بالإحالة إلى الفجوة القائمة بين الطبقتين الغنية والفقيرة منهم. إذ بينما تعيش الطبقة الغنية، من فئة رجال الأعمال والأثرياء، حياة ميسورة، عبر التنقل بين الأردن والدول الأخرى لإدارة أعمالها ومتابعة أنشطتها المتركة في القطاعين التجاري والاقتصادي، بما أسهم في ضخ الأموال وتحريك السوق وتوفير فرص العمل للأردنيين والعراقيين معاً، بفضل التسهيلات التي تلقتها من السلطات الرسمية لتيسير عملها ونيل جوازات سفر مؤقتة لتسهيل حركتها، بعيداً عن مسببات القلق الأمني، إلا أن هذا الحال لا يستقيم مع الطبقة الأخرى الفقيرة، والتي تشكل الغالبية.

إذ تشهد تلك الفئة ظروفاً معيشية صعبة، معتمدة، في الأساس، على المساعدات المقدمة من المنظمات الإنسانية، فيما تتلقى العاملة منها أجوراً زهيدة من عملها، غالباً، في قطاع الإنشاءات والبناء والزراعة، أو من البيع على الطرقات، بما لا يسمح بتلبية متطلبات الحياة اليومية، من دون أن يتم تغطيتها عبر المفوضية العليا لشؤون اللاجئين. بينما يقدم الأردن لهم خدمات التعليم والصحة من خلال قبول الطلبة في المدارس الحكومية شريطة تقديم البيانات اللازمة، وتلقي العلاج المجاني من المراكز الصحية، والإعفاء من غرامات المغادرة للعائدين منهم.

كما استفادت الدراسة من المعلومات الواردة في تقرير موسوم «العراقيون في الأردن»⁽¹¹⁾ حول العاملين بلا تصاريح عمل رسمية، من حيث طبيعة عملهم وظروفهم المعيشية، لافتاً إلى إشكاليات تتقلهم بين عدة وظائف وتعرضهم للاستغلال في جوانب تحديد الأجور وطول ساعات العمل بدون استراحة والحرمان من الامتيازات، وأحياناً خصم نسبة استيفاء الاستشفاء، أو العمل في مهن لا تتناسب مع تحصيلهم العلمي، نتيجة أوضاعهم غير القانونية، بحجة أن العامل العراقي يشكل عبئاً على صاحب العمل الذي يتحمل مسؤولية قبول توظيفه بدون تصريح رسمي، مما يؤدي إلى إحجام العامل

إشكاليات الاعتماد على النساء مصدراً للدخل، وإلقاء أعباء إضافية على اللاجئات اللواتي أصبحن المعول الأساسي للإنفاق في الأسرة، بالإضافة إلى ارتفاع معدلات العنف بين صفوفهن، بدون أن تسهم المساعدات المقدمة من المنظمات غير الحكومية والجمعيات الخيرية في تحسين الحال كثيراً.

- يشكل ضعف التوظيف المصدر الأساسي للمشكلات التي يعاني منها اللاجئون العراقيون، تزامناً مع محدودية تغطية المساعدات المالية الدولية لتكاليف المعيشية الحيوية.

وقد أوصت الدراسة بدعوة المانحين الدوليين لتركيز برامج المساعدة التابعة لهم على توسيع خيارات اللاجئيين العراقيين لزيادة الاعتماد على أنفسهم، واستمرار تقديم المساعدات النقدية للاجئيين، بالإضافة إلى قيام الحكومة الأردنية بفتح المهن المغلقة (التي يعمل فيها أردنيون فقط) أمام العراقيين.

الفصل الثاني: الاطار القانوني للعمالة الوافدة (المهاجرة)

الواردة في نصوص الاتفاقيات اعلاه تشكل الحد الأدنى من الحماية، إذ لا يجوز للدول الاطراف فيها أن تنقص منها سواء في تشريعاتها الوطنية أم ممارساتها التنفيذية والقضائية، وعليه يلتزم الأردن بموجب هذا الاطار توفير سبل إنصاف وتعويض فعالة لكل من انتهكت حقوقه المكفولة في هذه الاتفاقيات، وتشمل عملية الإنصاف تمكين الضحايا من الحصول على تعويض عادل وسريع وقابل للتنفيذ عن الضرر الذي يلحق بهم جراء انتهاك حقوقهم الانسانية.

ومن المفيد هنا الاشارة بشكل مقتضب الى الحقوق الاساسية الواردة في الشريعة الدولية لحقوق الانسان ومواثيق منظمة العمل الدولية ذات العلاقة بالعمالة المهاجرة، إذ نص الاعلان العالمي لحقوق الانسان على حق الأفراد في حرية التنقل واختيار محل إقامته داخل حدود كل دولة، حقه في أن يغادر أية بلاد بما في ذلك بلده كما يحق له العودة إليه. هذا الى جانب الحق في العمل، وحرية اختيار العمل بشروط عادلة ومرضية كما أن له حق الحماية من البطالة، بالإضافة الى حق كل فرد ودون أي تمييز في أجر متساو للعمل، والحق في أجر عادل مرض يكفل له ولأسرته عيشة لائقة بكرامة الإنسان تضاف إليه، عند اللزوم، وسائل أخرى للحماية الاجتماعية، والحق في أن ينشئ وينضم إلى نقابات حماية لمصلحته.

اما العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، فقد نص على انه لا يجوز استرقاق أحد، ويحظر الرق والاتجار بالرقيق بجميع صورهما، لا يجوز إخضاع أحد للعبودية. الى جانب أنه لا يجوز إكراه أحد على السخرة أو العمل الإلزامي، وأن لكل فرد يوجد على نحو قانوني داخل إقليم دولة ما حق حرية التنقل فيه وحرية اختيار مكان إقامته، ولكل فرد حرية مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده. كذلك لا يجوز إبعاد الأجنبي المقيم بصفة قانونية في إقليم دولة طرف في هذا العهد إلا تنفيذاً لقرار اتخذ وفقاً للقانون، وبعد تمكينه، ما لم تحتم دواعي الأمن القومي خلاف ذلك، من عرض الأسباب المؤيدة لعدم إبعاده ومن عرض قضيته على السلطة المختصة أو على من تعينه أو تعيينهم خصيصاً لذلك، ومن توكيل من يمثله أمامها أو أمامهم.

من المعروف أن الأردن يلتزم وفق القوانين الدولية بالعديد من المواثيق والمعاهدات الدولية ذات العلاقة بالعمالة المهاجرة، سواء كانت اتفاقيات حقوق الانسان أو الاتفاقيات الخاصة بالعمالة المهاجرة، وبالتالي يترتب على الأردن مجموعة من الالتزامات في مجالات الحماية الدولية وحقوق الانسان ومعايير العمل الدولية التي توافقت عليها البشرية خلال التجربة الانسانية الطويلة وتم توثيقها في اطار معاهدات واتفاقيات ذات طابع دولي خلال العقود الماضية. ولأن الأردن جزءاً من المجتمع الدولي فإن هذه الالتزامات تتخذ الطابع الأخلاقي والقانوني. ويعتبر الاعلان العالمي لحقوق الانسان الأساس فيه هذه المنظومة والذي يحمل قيمة اخلاقية عالية، أما الاتفاقيات ذات الصبغة التعاقدية والتي صادق عليها الأردن ونشرها في الجريدة الرسمية وبالتالي أصبحت جزءاً من المنظومة التشريعية الأردنية، وتسمى في التطبيق على القوانين الأردنية في حال تعارض نصوصها معها، وهي تتمثل في العهدين الدوليين الخاصين بالحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية الثقافية، الى جانب اتفاقية الامم المتحدة لمناهضة التعذيب وغيرها من ضروب المعاملة أو المعاملة القاسية والأساليب غير الانسانية أو المهينة، واتفاقية القضاء على كافة اشكال التمييز العنصري واتفاقية القضاء على كافة اشكال التمييز ضد المرأة بالإضافة الى اتفاقية حقوق الطفل واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الاعاقة، يضاف الى ذلك معايير العمل الواردة في اتفاقيات منظمة العمل الدولية ذات العلاقة.

والقيمة الأساسية لهذه الاتفاقيات والمواثيق تتمثل في أن تشترط أن يتمتع جميع الأشخاص الخاضعين الى ولاية الدولة الطرف في الاتفاقيات بالحقوق المدرجة فيها على أساس المساواة وعدم التمييز لأي سبب كان بما في ذلك الأصل القومي أو الجنسية أو اللغة أو المركز القانوني، واستناداً لهذه القاعدة فإن العمال المهاجرين في الأردن يتمتعون بمجمل الحقوق المعترف بها في الاتفاقيات المذكورة عدى الحقوق السياسية. وقد تلخصت مجمل الحقوق المتعلقة بحقوق العمال المهاجرين في « الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وافراد اسرهم 1990 ». وبالإضافة إلى ذلك فإن الحقوق

وساعات العمل، وترتيبات العمل الإضافي، والإجازات المدفوعة الأجر، والقيود المفروضة على العمل في المنزل، والحد الأدنى لسن الاستخدام، والتلمذة الصناعية والتدريب، وعمل النساء، وعمل الأحداث، وعضوية المنظمات النقابية والتمتع بالمزايا التي تتيحها الاتفاقيات الجماعية، والسكن والضمان الاجتماعي بجميع منافعه.

وقد الحق هذه الاتفاقية باتفاقية أخرى مكملة لها سميت اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 143 بشأن العمال المهاجرين (أحكام تكميلية) لعام 1975، أكدت فيه على أنه لا يعتبر العامل المهاجر، المقيم بشكل قانوني في البلد من أجل العمل، في وضع غير قانوني أو غير نظامي لمجرد فقد وظيفته، ولا يستتبع فقد الوظيفة في حد ذاته أن يسحب ترخيص الإقامة أو إذن العمل، حسب الحالة، وبناء على ذلك، يتمتع العامل بالمساواة في المعاملة مع سائر المواطنين، وخاصة بالنسبة للضمانات المتعلقة بالأمن الوظيفي والتعيين في وظيفة أخرى، والإعانات وإعادة التدريب. وأكدت الاتفاقية على أن تتعهد كل دولة تسري عليها هذه الاتفاقية بصياغة وتطبيق سياسة وطنية تستهدف تعزيز وضمان المساواة في الفرص والمعاملة في مجال الاستخدام والمهنة، والضمان الاجتماعي، والحقوق النقابية والثقافية، والحريات الفردية والجماعية، بطرائق تتفق مع الظروف والممارسات الوطنية، للأشخاص الذين يوجدون بشكل قانوني في أراضيها، بوصفهم عمالاً مهاجرين أو أعضاء في أسر هؤلاء العمال. هذا إلى جانب صياغة وتطبيق سياسة اجتماعية ملائمة للأوضاع والممارسات الوطنية، بالتشاور مع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، لكي يستطيع العمال المهاجرون وأسرهم الاستفادة من المزايا التي يتمتع بها مواطنو الدولة العضو، مع إيلاء الاعتبار - دون مساس بمبدأ المساواة في الفرص وفي المعاملة - لما قد تكون لهم من احتياجات إلى حين تكيفهم مع مجتمع بلد الاستخدام. ومن المفيد الإشارة هنا إلى أن الأردن لم يصادق على هاتين الاتفاقيتين حتى الآن.

أما فيما يتعلق بالاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم لسنة 1990 والتي تنص على مجموعة من المعايير الدولية الملزمة لتناول معاملة المهاجرين الحائزين للوثائق اللازمة والمهاجرين غير الحائزين لها على السواء ورعايتهم وحقوق الإنسان الخاصة بهم، إضافة إلى التزامات ومسؤوليات الدول المرسلة والدول المستقبلة. إذ هدفت الاتفاقية إلى لعب دور أساسي في منع وإزالة استغلال جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم طوال

أما العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فقد نص على العديد من الحقوق الأساسية ذات العلاقة بالمهاجرين والعمالة المهاجرة، إذ أكد على الحق بالعمل، والذي يشمل على أن لكل شخص الحق في أن تتاح له إمكانية كسب رزقه بعمل يختاره أو يقبله بحرية، وتقوم الدولة باتخاذ تدابير مناسبة لصون هذا الحق. وحدد هذا العهد مجموعة من المعايير للعاملين دون تمييز تشمل مكافأة توفر لجميع العمال، وأجر منصف ومكافأة متساوية لدى تساوى قيمة العمل دون أي تمييز، وعيشا كريما لهم ولأسرهم طبقا لأحكام هذا العهد، إلى جانب ظروف عمل تكفل السلامة والصحة، وتساوى الجميع في فرص الترقية داخل عملهم، دون إخضاع ذلك إلا لاعتباري الأقدمية والكفاءة، وكذلك حق الاستراحة وأوقات الفراغ والتحديد المعقول لساعات العمل والإجازات الدورية المدفوعة الأجر وكذلك المكافأة عن أيام العطل الرسمية.

هذا إلى جانب حق كل شخص في تكوين النقابات بالاشتراك مع آخرين وفي الانضمام إلى النقابة التي يختارها، دونما قيد سوى قواعد المنظمة المعنية، بهدف تعزيز مصالحه الاقتصادية والاجتماعية وحمايتها، ولا يجوز إخضاع ممارسة هذا الحق لأية قيود غير تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو النظام العام أو لحماية حقوق الآخرين وحرياتهم، وحق النقابات في إنشاء اتحادات أو اتحادات قومية، وحق هذه الاتحادات في تكوين منظمات نقابية دولية أو الانضمام إليها، وحق النقابات في ممارسة نشاطها بحرية، دونما قيود غير تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو النظام العام أو لحماية حقوق الآخرين وحرياتهم. وحق الإضراب شريطة ممارسته وفقا لقوانين البلد المعنى.

أما اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 97 بشأن العمال المهاجرين لعام 1949 فقد طالبت الدول الأعضاء التي صادقت عليها بأن تطبق على المهاجرين الذين يقيمون داخل أراضيها بصورة مشروعة معاملة لا تقل مراعاة عن المعاملة التي تخص بها مواطنيها. إلى جانب أن تتيح ودون تمييز على أساس الجنسية أو العرق أو الديانة أو الجنس للمهاجرين الوافدين الموجودين بصورة قانونية على أراضيها، معاملة لا تقل مواتاة عن المعاملة التي تتيحها لمواطنيها، في المجالات التالية: الأجر بما فيها الإعانات العائلية إذا كانت تشكل جزءاً من الأجر،

التمييز السلبي ضد العمال المهاجرين وبالتالي عدم المساواة. ففي الوقت الذي تنصوي فيه فئة العاملين في المنازل تحت قانون العمل الأردني، تأتي الأنظمة والتعليمات لتكرس عدم المساواة، مثل قرار الحد الأدنى للأجور الذي يطبق على الأردنيين فقط، وحرمان عاملات المنازل من الانتفاع من الحماية الاجتماعية في إطار منظومة الضمان الاجتماعي.

«... يغيب الإطار القانوني الواضح عن محدد الوجود العراقي في الأردن، نتيجة عدم توقيع الأخير على كل من الاتفاقية الدولية الخاصة باللاجئين لعام ١٩٥١، والاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم لسنة ١٩٩٠، مقابل الانكفاء بتوفير الحماية والالتزام باتفاقيات دولية أخرى تتضمن بنوداً ذات العلاقة».

المركز

عملية الهجرة بأكملها. وتضمنت هذه الاتفاقية خلاصة الاتفاقيات الدولية التي سبقتها سواء تلك الصادرة عن الأمم المتحدة او منظمة العمل الدولية وتعلق بالعمال المهاجرين واسرهم. ومن الضروري الإشارة هنا ان الاردن لم ينضم إلى «الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وافراد اسرهم» 1990، وهي الوثيقة الدولية الأكثر أهمية وشمولية في مجال حماية حقوق العمالة المهاجرة، الأمر الذي يشير ان عدم الانضمام لهذه الاتفاقية يجعل المنظومة التشريعية الاردنية غير مكتملة وغير كافية في مجال حماية حقوق العمال المهاجرين.

وفي هذا السياق ورغم عدم مصادقة الأردن على الاتفاقية المذكورة، فإن المنظومة التشريعية الأردنية تتضمن عددا من القوانين والأنظمة والتعليمات ذات العلاقة بأوضاع العمالة المهاجرة، فالدستور الأردني يقر بعدد من الحقوق والحريات التي ينتفع منها العمال المهاجرين من قبيل المساواة وتحريم التمييز والحرية الشخصية وحق التقاضي والوصول الى المحاكم. أما في التشريعات العادية فإن القانون المدني وقانون العمل وقانون الضمان الاجتماعي وقانون العقوبات وقانون منع الاتجار بالبشر وقانون الإقامة وشؤون الاجانب وقانون إبطال الرق إلى جانب تشريعات وقوانين أخرى توفر حماية قطاعية أو جزئية للعمال المهاجرين في بعض المجالات.

هذا بالإضافة الى عدد من الأنظمة والتعليمات التي ترتبط بصورة او اخرى بأوضاع العمال المهاجرين منها: نظام العاملين في المنازل ونظام تنظيم المكاتب الخاصة العاملة في استخدام واستخدام غير الاردنيين العاملين في المنازل ونظام رسوم تصاريح عمل العمال غير الاردنيين ونظام مفتشي العمل و تعليمات شروط وإجراءات استخدام العمال غير الأردنيين وتعليمات شروط وإجراءات استخدام واستخدام غير الاردنيين في المناطق الصناعية المؤهلة والقرارات المتعلقة بالحد الأدنى للأجور والقرارات المتعلقة بالمهن المغلقة على الاردنيين دون سواهم من العمال.

من خلال مراجعة سريعة للمنظومة التشريعية الأردنية المعمول بها، يتضح انها تفتقر الى اطار قانوني يقر بالمساواة الكاملة بين العمال الوطنيين والعمال المهاجرين في مجال الحقوق الانسانية، وبالرغم من وجود النصوص التي تقر شكلا بالمساواة، فإن العديد من الاستثناءات الواردة في الأنظمة والتعليمات والقرارات تؤدي الى

الفصل الثالث: طبيعة الوجود العراقي في الأردن

أسباب الإقامة

يشكل العنصر الأمني سبباً رئيسياً لمغادرة أعداد كبيرة من العراقيين بلادهم نحو الأردن، بحثاً عن الأمان الذي افتقدوه هناك عقب العام 2003، فمنهم من اضطر للرحيل هرباً من الملاحقة على خلفية توجهه السياسي أو تأييده للنظام السابق، أو نتيجة التعرض للخطف والتهديد. وهناك من غادر برفقة أفراد أسرته، أو خلفها وراءه وقدم للأردن بقصد العمل، أو العكس، بحيث يرسل بعائلته للعيش في الأردن، فيما يبقى في العراق للعمل لأسباب مختلفة، قد ترجع إلى صعوبة التخلي عن عمله وقلة فرص العمل المتاحة في بلد الهجرة.

وقد سجل العديد من العراقيين في المفوضية العليا لشؤون اللاجئين لأغراض نيل الإقامة والتمتع بالحصانة التي تمنح السلطات الأردنية بموجبها من إجبارهم على مغادرة البلاد. فيما عاد كثيرون منهم إلى بلادهم إما لشعورهم بعودة الأمن والاستقرار فيها، أو لضآلة فرص اكتساب عمل مناسب لهم في الأردن، مقابل من هاجر إلى دولة ثالثة.

وقد شجع توفر الأمن في الأردن على استقرار العراقيين في أراضيه، فيما سهّل حصول الكثيرين منهم على الإقامة من حركة تنقلهم وسفرهم إلى الخارج. وقد ضمّ هؤلاء شرائح متنوعة من الفقراء والميسورين ورجال الأعمال والمتقاعدين والعشائر، بالإضافة إلى طالبي اللجوء والهجرة إلى دولة ثالثة. وهناك نوع آخر من العراقيين الذين يأتون للأردن من داخل العراق وخارجها لفترة محددة بقصد السياحة والعلاج، مقابل آخرين تشكل الأردن بالنسبة إليهم محطة عبور لدول أخرى، بخاصة الأوروبية منها لعدم وجود طيران مباشر معها.

ظروف الإقامة

يقيم في الأردن ما بين 45 - 50 ألف عائلة عراقية، يمتلك ثلثهم مساكن خاصة⁽¹⁴⁾، تتوزع مواقعها، وفق تصنيف طبقي، بين مناطق عمان الغربية، التي يقطنها فئة الأغنياء منهم، وبين عمان الشرقية والمحافظات، بخاصة محافظة الزرقاء، التي يسكنها ذوي الدخل المحدود.

تتسم شريحة العراقيين في الأردن بخاصية التنوع، بما تضمّه من خليط متعدد الطبقات والديانات والطوائف والتوجهات والمستويات العلمية، وفق تصنيف رسمي عراقي يشير إلى أن 15 - 20% منهم من طبقة الأثرياء وأصحاب الشركات ورؤوس الأموال، مقابل 25 - 30% من الطبقة المتوسطة والفقيرة، التي تعمل ضمن مهن بسيطة بأجور متدنية، وتتمتد القدرة على تلبية احتياجاتها الأساسية وتحسين أوضاعها الصحية والحياتية. بينما تشغل النخبة، من الأكاديميين والنقائيين والمتقاعدين، نسبة مرتفعة تتراوح بين 45 - 50%.

وثمة مقارنة أخرى تصنّف العراقيين إلى طبقة رجال الأعمال وأصحاب رؤوس الأموال القادمين، مع أسرهم، إلى الأردن طلباً للأمان، وفترة الموظفين والعسكريين القدامى الذين يتلقون رواتب تقاعدية من دولتهم، والمسؤولين الذين يترددون على بلادهم لممارسة عملهم بينما تعيش أسرهم في الأردن، غداة انتقالهم إليه طلباً للأمن⁽¹³⁾، وفترة النخبة كالأطباء والمهندسين وأساتذة الجامعات، بالإضافة إلى اللاجئين وطالبي اللجوء المسجلين في كل من المفوضية العليا لشؤون اللاجئين، ويتقاضون المعونات منها، ومنظمة الهجرة الدولية. ومعظم هؤلاء استهدفوا البحث عن الأمان وليس العمل عند قدومهم إلى الأردن، لاسيما بعد الاحتلال الأمريكي للعراق في العام 2003 والأحداث التي وقعت هناك عام 2006، بحسب السفارة العراقية في عمان، التي أفادت بأن نحو 90% منهم يمتلكون العقارات في بلادهم.

«معظم العراقيين استهدفوا البحث عن الأمان وليس العمل عند قدومهم إلى الأردن (...) إذ أن نحو 90% منهم يمتلكون العقارات في بلادهم». السفارة العراقية في عمان

بموجبها سمح لهم بالدخول، وتنازلت عن غرامات التأخير وضرائب الخروج من الأردن لمن أراد المغادرة.

وثمة تمايز بين العراقيين أنفسهم حول طبيعة الإقامة في الأردن؛ بين المقيم ودبعة والمقيم وظيفية. فالمقيم ودبعة هو الشخص الذي يملك أكثر من 50 ألف دولار في البنك ويحصل على الإقامة بعد إيداعه مبلغ 25 ألف لدى الجهات الرسمية كأمانة إلى حين المغادرة، بينما المقيم وظيفية هو ذلك الذي يُمنح الإقامة من خلال عمله في وظيفة معينة بعد توقيعه على عقد عمل في الأردن، ولكنها تلغى عند إنتهائه دون تجديده. ويندرج العدد الأكبر من العراقيين بالأردن ضمن النوع الأول.

وقد أجازت الحكومة، في سياق الخدمات المقدمة للعراقيين، لأطفالهم بالانتظام في مدارسها، بعد العام 2008، بما سمح لنحو 90% منهم الالتحاق بمقاعد الدراسة الحكومية⁽¹⁵⁾، غير أن الطالب الجامعي العراقي يعامل كالأجنبي في استيفاء الرسوم. كما سمحت الحكومة بتمتع العراقيين بالخدمات الصحية التي تقدمها المراكز الصحية الأولية، حيث يتم معاملتهم كالأردنيين، إلا أن تلقيهم العلاج محصور في المستشفيات الخاصة دون الحكومية.

وتأخذ السلطات الرسمية بمبدأ المساواة لدى تعاملها مع العراقيين، بغض النظر عن الطائفة أو الدين، وبعيداً عن التشديد الأمني أو السياسة التمييزية تجاه فئة معينة منهم، وفق السفارة العراقية في عمان. إلا أن بعض العراقيين، ممن أجرى المركز مقابلات خاصة معهم، أمحوا إلى وجود تشديد أمني رسمي تجاه العراقيين الشيعة، مقابل احتضان السنة من المسؤولين وأصحاب رؤوس الأموال، رغم حرص الأردن على تجنب الخوض في الطائفية تفادياً لمحدور تغلفها تدريجياً لديه. ويفسر بعضهم ذلك بلجوء السلطات الأردنية، في البداية، إلى التمييز بين الشيعة والسنة لأسباب أمنية حفاظاً على الأمن وضمان عدم انتقال النزاعات إليه بعد سقوط النظام العراقي السابق، إلا أن الحال قد تغير لاحقاً بعد انتفاء الأسباب وتحسن العلاقات بين الجانبين الأردني والعراقي، والتفاهم الثنائي بشأن الوجود العراقي في الأردن.

وينطبق التشديد الرسمي على القادمين من العراق من حاملي تأشيرات دخول سياحية وعلاجية أو بقصد التجارة ومراجعة

وفي ضوء هذا المعطى؛ تتراوح ظروف العراقيين المعيشية بين المسورين والقادرين على تأمين مستلزمات الحياة، سواء أكانوا عاملين في الأردن أم معتمدين على الحوالات المالية من الخارج، وأصحاب الدخل المحدود ممن يرزحون تحت وطأة الفجوة العميقة بين الدخل والنفقات اليومية، مقابل المعوزين الذين إما يتلقون المساعدة أو يحتاجونها. وتتفاقم أوضاع هؤلاء عند مواجهة مشكلة الإقامة أو عدم الالتحاق بعمل، بما ينسحب أيضاً على أولئك الذين يعتمدون على مدخراتهم لدى نفاذها بدون توفر مردود مالي آخر.

ومع ذلك؛ وبرغم التحديات التي تعترض سبيل معيشة غالبية العراقيين في الأردن، إلا أن توفر عامل الأمن والاستقرار الذي يتمتعون به، مقارنة مع دول أخرى، فضلاً عن سهولة الاندماج في المجتمع الأردني والتشارك في منظومة ثقافية وقيمية متشابهة، إلى حد كبير، يجعل الكثيرون منهم يفضلون الاستقرار فيها إلى حين استتباب الأوضاع في بلادهم، وذلك بحسب آراء عراقيين أجرى المركز مقابلات خاصة معهم.

محددات الإقامة

تحتكم إقامة العراقيين في الأردن إلى محدد قانوني نافذ، أصابه التغيير في الشروط دون المضمون. إذ كان يشترط على العراقي، قبل العام 2010، لأجل الحصول على بطاقة الإقامة إيداع مبلغ 100 ألف دولار في إحدى المصارف التجارية، خلا الطالب الجامعي الذي كان يسمح له ولوالديه بالإقامة مجاناً. غير أن الحال تغير فيما بعد، حيث بات مطلوباً حيازة العراقي لمبلغ 50 ألف دولار، يقوم بإيداع 25 ألف منها لدى الجهات الرسمية كتأمين إلى حين إلغاء إقامته، بينما يستوفى من الطلبة وحاصلي الإقامة لعقد عمل مبلغ 30 ديناراً خالية من الرسوم لأغراض الإقامة حسب القوانين السارية على الأجانب عموماً. أما تكلفة تراخيص تجديد الإقامة فلا تتعدى 5 دنانير، بعدما كانت مجانية في السابق.

وقد ترتب على قرار الحكومة بإيداع العراقي مبلغ 25 ألف دولار لديها لغايات نيل الإقامة تسجيل نحو 200 ألف عراقي بعد حصولهم عليها. أما بالنسبة للعراقيين غير الحاصلين على الإقامة أو غير المجددين لها فقد شجعهم على البقاء في الأردن العفو الملكي الذي يصدر كل فترة لإلغاء الغرامات المستحقة على المخالفين منهم، حيث تسامحت السلطات الرسمية مع العراقيين الذين انتهت فترة اقامتهم والتي

غير أن العراقيين تمكنوا من التكيف المجتمعي تدريجياً، بخاصة بعد تحسن أوضاعهم الاقتصادية والاجتماعية مقارنة بسنة المجيء، وفي ظل تمتعهم بالأمن والاستقرار ومشاركتهم الأردنيين في منظومة قيمية وثقافية متشابهة، إلى حد كبير، وسهولة التعايش معهم، وتلقيهم الدعم والمساعدة من الجهات الرسمية والدولية. ويعترف كثير من العراقيين، ممن أجرى المركز مقابلات خاصة معهم، بتلبس أحكام قيمية مسبقة عن المجتمع المحلي الأردني نتيجة ما تعرضوا له من تحديات عند المجيء، بخاصة لجهة صعوبة العمل والعيش الكريم، غير أنه سرعان ما تبدل الحال، برغم استمرار وجود بعض الإشكاليات.

«...لم يكن الاندماج في المجتمع سهلاً بالنسبة لمعظمنا (...) بعد تبعات غياب الأمن وخسارة الوظيفة والمدخرات والاعتماد على المساعدات، أو التفكير في اللجوء مجدداً إلى دولة ثالثة».

وفق آراء عراقيين أجرى المركز مقابلات خاصة معهم (بتصرف)

المعاملات، بعكس حاملي الإقامة، وذلك لغرض التدقيق في هدف الزيارة عما إذا كانت تتسجم مع تلك الأسباب أم ترمي للعمل والاستقرار في المملكة. وبينما ينتقد عراقيون تلك الإجراءات، إما لجهة التأخير في إنجاز المعاملة، سواء للقادمين منهم براً أو جواً، أو لناحية قيود الإقامة في الوقت الذي يرفدون فيه خزينة الدولة بعوائد مالية خلال فترة وجودهم، فإن آخرين يتفهمون المبرر الرسمي منه في ظل وجود أعداد غير قليلة من المخالفين لشروط الإقامة بما يتطلب إجراءات تطهيرية. ومع ذلك؛ فقد أرذقت السلطات الرسمية إجراءاتها ببعض التسهيلات التي لم تكن متوفرة قبل العام 2006، من دون أن تتسحب على جوانب معينة، مثل استحداث طلب استبدال وسائط النقل الصغيرة ومركبات الشحن القادمة من العراق بأخرى أردنية عند منطقة الحدود.

«... برغم تحديات العمل والمعيشة (...) إلا أن توفر عامل الأمن في الأردن، مقارنة مع دول أخرى، وسهولة الاندماج في المجتمع والتشارك في منظومة ثقافية وقيمية متشابهة (...) يجعل خيار الاستقرار فيه غالباً إلى حين العودة للبلاد».

آراء عراقيين أجرى المركز مقابلات خاصة معهم (بتصرف)

الوضعية المجتمعية للعراقيين

لم يكن الاندماج في المجتمع الأردني سهلاً بالنسبة لمعظم العراقيين الذين لجأوا للمملكة بحثاً عن الأمن المفقود في بلادهم، بما استجلب، عند غاليبتهم، من تبعات خسارة الوظيفة والمدخرات المالية والاعتماد على المساعدات، أو التفكير في اللجوء مجدداً إلى دولة ثالثة. ويرتبط بذلك الوضعية القانونية المؤطرة لوجودهم في الأردن، وفرص الالتحاق بعمل مناسب ونيل بطاقة الإقامة بدون عراقيل، وبالتالي فإن انتقاء تلك المتطلبات الحيوية يضاعف المعاناة عند العراقي، تحت طائلة المساءلة والملاحقة القانونية وشظف المعيشة. وقد ضاعف ذلك من مشاعر الاغتراب التي سيطرت على مفاصل حياة العراقيين بداية، بما دفعهم إلى العزلة وتأسيس تجمعات خاصة بهم والاكتفاء بشبكة علاقاتهم ومعارفهم القديمة من دون محاولة التشبيك مع مواطني البلد المضيف.

الفصل الرابع: ظروف عمل العمالة العراقية في الأردن

بخاصة أساتذة الجامعات الذين دعموا بعض القطاعات التعليمية منذ انشائها. بينما يتم تعيين العاملين في المنظمات الدولية من قبل المنظمة نفسها.

في المقابل؛ فإن نسبة انخراط المرأة العراقية في سوق العمل الأردني متواضعة جداً، حيث تأتي غالباً في إطار عمل العائلة التي تتكفل بوسائل معيشتها، وهناك من يعملن في القطاع غير الرسمي (غير المنظم).

وتحتاج العمالة العراقية الوافدة، حسب وزارة الداخلية، إلى موافقة مسبقة لدخول الأراضي الأردنية (بعكس العمالة المصرية على سبيل المثال)، وقد استطاع القليل منهم الحصول على تصاريح مزاولة العمل التي تتطلب استيفاء العامل لشروط الإقامة سارية المفعول أو توقيعه عقد عمل مع الجهة التي يعمل لديها، بينما تعمل البقية بدون تصاريح وبطريقة غير قانونية. ولا يتاح لجل العراقيين فرص العمل اللائق، بسبب الأحوال الاقتصادية الصعبة في الأردن.

وبالإحالة إلى المعطيات الرقمية؛ فقد بلغ عدد العراقيين الحاصلين على تصاريح عمل عام 2011 حوالي 1001 عراقي، مقارنة بنحو 1198 عراقياً عام 2010. وهم موزعون على النحو التالي: 23 عاملاً في الزراعة والصيد، و101 عاملاً في الصناعات التحويلية، و69 واحد في سلك الكهرباء والغاز، و26 عاملاً في البناء والتشييد، و69 عاملاً في التجارة والمطاعم والفنادق، و17 عاملاً في النقل والتخزين والمواصلات، و64 عاملاً في التمويل وخدمات الاعمال، و700 عاملاً في الخدمات الاجتماعية والخاصة. وقد شكل العراقيون الحاصلون على تصاريح عمل ما نسبته 0.5% من حجم العمالة الوافدة في الأردن⁽¹⁶⁾، رغم أن تلك الأرقام لا تعكس واقع العمالة العراقية في الأردن.

ويلاحظ هنا أن طالبي اللجوء لدولة ثالثة يحاولون العمل، سراً وبطريقة غير منظمة، في أي مهنة من أجل تدبير شؤون حياتهم إلى

تنقسم العمالة العراقية في الأردن، إجمالاً، إلى بسيطة ونخبة. أما الأولى منهما فهي العمالة التي تمتهن أعمالاً متدنية أو عادية مماثلة لتلك التي تمارسها العمالة الوافدة الأخرى، ونسبتها لا تتجاوز 20%، بسبب إغلاق باب الوظائف التي يعمل بها الأردنيون أمامها لتوفر البديل، وعدم قدرتها على التنافس مع العمالة الوافدة، بخاصة المصرية والشرق آسيوية منها، في بعض المهن الشاقة، بما يتبين أن هذا النوع من العمالة غير منافس ونسبته قليلة وغير مؤثر في الاقتصاد الأردني إزاء صعوبات وعقبات ترتبط بالمحاذير القانونية، خاصة إذا ما علمنا أن جزءاً كبيراً من العمالة العراقية الراغبة بالعمل في الأردن لا تنطبق عليها من حيث نوع المهن شروط العمالة الوافدة، فغالبيتها متخصصة في مهن مغلقة أمام العمالة المهاجرة.

تتواجد هذه الفئة في بعض القطاعات الاقتصادية، مثل القطاع الخدمي، كالفنادق والمطاعم والمخابز وصالونات الحلاقة التي يمتلكها مستثمرون أردنيون أو عراقيون، بينما ينخرط القليل منهم في مضمات الإنشاءات والبناء والزراعة. ويعمل غالبية العراقيين من هذه الفئة بطريقة غير منظمة لدى أرباب عمل عراقيين، مقابل نسبة قليلة تعمل بطريقة منظمة ومحددة بقانون العمل والقوانين الأخرى ذات العلاقة. فيما تمكن بعضهم من الحصول على وظائف عبر تقديمهم طلبات الهجرة من العراق بعد تعرضهم للعنف والتهديد، فقامت الحكومة العراقية بتأمين مغادرة لهم إلى الأردن للاستقرار والعمل فيها. ويعمل جزء كبير من العراقيين في المهن المهمشة، مثل البيع على الطرقات أو زوايا الأسواق بعيداً عن أنظار رجال الأمن وفيما يسمى بالقطاع غير الرسمي (غير المنظم).

أما بالنسبة للعمالة النخبة، مثل أساتذة الجامعات والأطباء والمهندسون وحملة الشهادات والخبرات العالية، فهي تعمل وفق اتفاقيات خاصة تبرمها مع الجهات التي تعمل لديها وليس بعقود عمل عبر وزارة العمل التي لا علاقة لها بهم. وتتواجد تلك الفئة في قطاعات التعليم والصحة والثقافة والإعلام، عند عدم توفر البديل الأردني المنافس، حيث ساهمت في تطوير العملية التنموية في البلاد،

الأخرى، برغم تحمله المسؤولية تجاه توظيف العمالة العراقية غير القانونية وتكبده دفع غرامة مالية عند انكشاف أمره، بما يتسبب في إحجام بعضهم عن تشغيل غير الحائزين منهم على تصاريح عمل مستوفية متطلب الإقامة.

ولا يعمل أغلبية العراقيين في المهن التي تشترط الموافقة المسبقة للنقابة لكونهم غير مسجلين فيها، فيما يجذب بعضهم ولوج نفس المهن التي انخرطوا فيها سابقاً في بلادهم أو ما يشابهها، بينما يضطر آخرون إلى تغيير مهنتهم، إما من خلال الاستثمار في التجارة مستفيدين من التسهيلات والحوافز الواردة في قانون الاستثمار، أو العمل في مهن أخرى لا تتناسب مع خبرتهم وتحصيلهم العلمي للتصدي للظروف المعيشية الصعبة.

هذا بالإضافة إلى أن قانون العمل يعطي الأولوية لتشغيل الأردني على الأجنبي، بينما يمايز في مسألة تصاريح الإقامة بين العمالة الوافدة، مثل المصرية التي لا تطالب بالتمتع بالإقامة وتستطيع الحصول على تصريح العمل من بلادها، خلافاً للعمالة العراقية. ويمكن القول أن قانون العمل يضع القيود أمام عمل العراقيين لعدة أسباب:

- لا يعمل العراقي في الوظائف التي يعمل بها أردنيون، إلا إذا كانت هناك حاجة لتخصصه أو يتمتع بكفاءة غير متوفرة بين الأردنيين.
- يشترط في المستثمر العراقي تشغيل عمالة أردنية.
- لا يستطيع العراقي العمل بشكل منظم إذا لم يحصل على تصريح عمل من قبل وزارة العمل، غداة استيفاء متطلب الإقامة، بما ينطبق، أيضاً، على الأطباء شريطة نيل موافقة النقابة، برغم وجود اتفاقية سابقة بين الحكومتين الأردنية والعراقية لمعاملة الأطباء العراقيين معاملة نظرائهم الأردنيين، والعكس صحيح، إلا أنها ألغيت في منتصف التسعينات من الطرف العراقي. أما حالياً فقد أصبحت موافقة نقابة الأطباء لمنح التراخيص تتم وفق شروط محددة. وقد كانت تلك الاتفاقية الثنائية تسحب على المهن الأخرى، غير أن الاتفاقيات الجديدة التي أقرتها الحكومة العراقية لا تسمح بخضوع العراقيين للمعاملة بالمثل مع الأردنيين نظراً لهروب الكفاءات العراقية للخارج.

ولا يتمتع غالبية العراقيين بالتأمينات الاجتماعية في الأعمال التي ينخرطون بها، بسبب عملهم في القطاع الخاص الصغير أو القطاع غير المنظم لعدم حيازتهم الإقامة. في المقابل؛ لا يمتلك معظم

حين مغادرتهم البلاد، تحت طائلة سحب أوراق لجوئهم إذا علمت المفوضية العليا لشؤون اللاجئين بوضعهم⁽¹⁷⁾.

«تحتاج العمالة العراقية الوافدة إلى موافقة مسبقة لدخول الأراضي الأردنية، وبينما استطاع القليل منهم الحصول على تصاريح مزاوله العمل بعد استيفاء شرط الإقامة سارية المفعول أو توقيع عقد عمل، فإن البقية منهم تعمل بدون تصاريح وبطريقة غير قانونية».

تعليمات وزارة الداخلية

خصائص العمل وتحدياته

يجد بعض العراقيين صعوبة في الالتحاق بفرص العمل القانونية، لاسيما أولئك الذين لا يحملون تراخيص مزاوله أعمالهم فيضطرون للعمل بشكل غير قانوني، وبما لا يتناسب، غالباً، مع خبرتهم وتحصيلهم العلمي، مما يجعلهم فريسة استغلال أصحاب العمل في طريقة احتساب الأجور وساعات العمل وظروفه القاسية. ولوحظ ان غالبية هؤلاء العراقيين يعملون لدى رجال أعمال عراقيين.

ويواجه العراقيون تحديات في مسألتهم الحصول على تصاريح العمل لارتباطها بالإقامة سارية المفعول، وتوفر فرص الالتحاق بالعمل، والتي تتمتع في الغالب على عناصر العلاقات الاجتماعية والكفاءة والتحصيل العلمي. وبينما يعمل أصحاب الدخل العالي والمتوسط بتصاريح عمل لقدرتهم على نيلها، فإن أغلبية أصحاب الدخل المتدني يعملون بدونها لعدم امتلاكهم بطاقة الإقامة. وتعمل غالبية العمالة العراقية في الأردن ضمن استثمارات عراقية.

إلا أن العديد من العراقيين يضطرون للقبول بالعمل تحت وطأة شروطه القاسية، بسبب صعوبة نيل تصريح العمل والرغبة في الاستقرار إلى حين توفر المناخ المناسب للعودة، فيما يؤدي جهلهم بحقوقهم العمالية إلى خضوعهم لاستغلال صاحب العمل، الذي يفضل عادة تشغيلهم على الأردنيين إزاء مساحة تحكمه بتحديد الراتب الأقل وفرض ساعات العمل الأطول والتخلص من تبعات الاشتراك بالتأمين الصحي والضمان الاجتماعي، ومن الامتيازات

ويحصل المستثمرون على بطاقات الإقامة وفقاً لتصنيفهم، على غرار المنضويين في إطار «مجلس الأعمال العراقي»، الذي يقدر حجم استثماراته بنحو 8 مليارات دولار، وكذلك نظرائهم المنتسبين إلى «جمعية رجال الأعمال العراقيين». وتقرض بنود قانون الاستثمار على المستثمر العراقي، كما الأجنبي، تعيين نسبة محددة من مواطني البلد، بمعدل عراقي واحد مقابل ثلاثة أردنيين، شريطة المعاملة بالمثل في حساب الأجور وساعات العمل والمهام الوظيفية. بينما تتطلب قوانين نافذة أخرى المناصفة بين مستثمرين أردنيين وعراقيين عند استثمار العراقي في مجال الخدمات، مثل المطاعم، خلافاً لقطاعي العقار والصناعة حيث يمتلك الأخير قرار التملك المنفرد واستقدام العمالة التي يريد دونما قيود.

وبرغم التسهيلات الممنوحة للمستثمرين، إلا أن ثمة تحديات تتعلق بالكلفة المالية المرتفعة، لاسيما في حقل المشاريع الصناعية، والمنافسة الحادة واقتطاع الضرائب الباهظة، بالإضافة إلى الإجراءات البيروقراطية، بما يجعل دول أخرى أكثر جذباً من الأردن.

أطراف التعامل مع الوجود العراقي في الأردن

تتعدد الجهات المختصة في التعامل مع العراقيين في الأردن، بين جهات رسمية، مثل الحكومة الأردنية والسفارة العراقية في عمان، وجهات خاصة، مثل المنظمات الدولية والجمعيات الخيرية والمؤسسات المعنية بتقديم الخدمات الإنسانية والاجتماعية.

الجهات الرسمية:

تتعامل الحكومة بشكل مباشر مع الوجود العراقي في الأردن، من حيث إصدار الأرقام الرسمية عن أعدادهم ومنح تأشيرات الدخول وبطاقات الإقامة بهدف تنظيم وجودهم، وفق شروط محددة، خلا للاجئين منهم كونهم رعايا للمفوضية العليا لشؤون اللاجئين. وتعنى وزارة العمل بتنظيم العمالة العراقية في سوق العمل بصفتها الجهة المخولة باصدار تصاريح العمل ومزاولة المهنة وفق متطلبات الحصول على الإقامة سارية المفعول، أو توقيع عقد عمل، بينما لا يحق للاجئين منهم الحصول على تصاريح عمل رسمية لأنهم غير مصرح لهم بالعمل في الأردن حسب مفوضية اللاجئين، ومن لا تنطبق عليه تلك الشروط يعمل بطريقة غير منظمة.

اللاجئين العراقيين تصاريح عمل أو إقامة لكونهم لاجئين، فيعملون بطريقة غير منظمة، كما لا يتمتعون بامتيازات العلاوات والرواتب الإضافية والتأمين الصحي وصناديق الادخار، فيما تصل فروقات الأجور مع نظرائهم الأردنيين إلى حوالي 50-60 دينار. إلا أن اللاجئين العراقي يحصل على بطاقة تؤهله لتلقي الرعاية الصحية في إحدى المستشفيات نظير دفع 16% من تكلفة العلاج، والاستفادة من الخدمات الصحية الحكومية الأولية التي تقدم للأردنيين.

«... يضطر بعض العراقيين للعمل تحت وطأة شروطه القاسية، بسبب صعوبة نيل تصاريح رسمية، فيما يؤدي الجهل بحقوقهم العمالية إلى خضوعهم لاستغلال صاحب العمل في تحديد الراتب الأقل وفرض ساعات العمل الطويلة، وعدم التمتع بالتأمينات والامتيازات الأخرى. وبسبب وضعهم غير القانوني، فإنهم يجمعون عن تقديم الشكاوى عند حدوث انتهاكات تمسهم..».

وفق آراء عراقيين أجرى المركز مقابلات خاصة معهم.

سياسات سوق العمل للمستثمرين

تشكل فئة المستثمرين من رجال المال والأعمال العاملين في مجال الاستثمار المالي والعقاري، والذين لعبوا دوراً مهماً في تحسين الوضع الاقتصادي وحركة رؤوس الأموال والعقارات داخل الأردن، واستحداث فرص عمل. ونظراً لأهمية دورهم في الأردن؛ فقد سمحت الحكومة الأردنية لهم بتشكيل «مجلس للأعمال العراقيين»، كنقطة تجمع لرجال الأعمال العراقيين، وقدمت التسهيلات اللازمة لعملهم، مثل الإقامة واستقدام الزائرين ومنح جوازات سفر مؤقتة لبعضهم من أجل تسهيل حركتهم بين الدول العربية والأجنبية.

وترجع الأسباب التي دفعت بالعراقيين للاستثمار في الأردن إلى خاصة الجوار وانتفاء التمييز وتوفر التسهيلات اللازمة لعملهم، والتشريعات الجاذبة، واستتباب الوضع الأمني والاقتصادي واستقرار القطاع المصرفي. وتتركز غالبية الاستثمارات العراقية في قطاعي العقارات، مقابل نسبة أقل في القطاع الصناعي، بينما يتوزع الباقي بين حقول الفنادق والسوق المالي والاستيراد والتصدير والصرافة وتجارة السيارات.

وتضع المفوضية قيوداً صارمة على عمل المسجلين لديها، تحت طائلة إيقاف المساعدات وإلغاء طلب اللجوء. وتسمح البطاقات التي يحصل عليها العراقيون الموجودون لفترة محدودة في الأردن لغايات تقديم طلبات الهجرة إلى دولة ثالثة، وغالبيتهم من الفئة الشابة، بالتحرك دون مساءلة قانونية من السلطات الرسمية، إلى حين تبين وضعهم. ويستطيع العراقيون حالياً تقديم طلبات اللجوء إلى دولة أخرى من العراق، بينما من يأتي منهم للأردن يقدم طلبه إلى المفوضية مورداً الأسباب التي تدفعه للجوء، وهي غالباً ما تكون أمنية بسبب العنف أو التهديد، ومن ثم يعطى كتاباً يسمح له بالإقامة في الأردن دون التعارض مع الأنظمة والقوانين النافذة. كما يتاح للعراقي الذي تعرض لمشكلات أمنية داخل العراق تقديم طلب اللجوء إلى الولايات المتحدة الأمريكية من خلال منظمة الهجرة الدولية بعد استكمال أوراقه، فيتم منحه اللجوء خلال ستة أشهر، ضمن إجراءات يسيرة.

وهناك جمعيات محلية تتعامل مع العراقيين مباشرة، مثل جمعية الأسر التنموية، وهي جمعية خيرية أردنية باشرت عملها عام 2007 في تنفيذ مشاريع تستهدف تمكين المرأة العراقية، وتقديم المساعدات المالية للفئات الفقيرة والاستشارات الاجتماعية والنفسية والقانونية، وتأهيل بعض المساكن، بالإضافة إلى توفير خدمات التدريب المهني. وقد لجأت بعض المستفيدات من برامج الجمعية إلى فتح مشاريع صغيرة، بينما وظفت أخريات المهارات المكتسبة من خلال الجمعية في الحصول على فرص عمل أفضل في الدول التي هاجرن إليها. وتقدم الجمعية خدماتها لما يقارب 700 عائلة عراقية من مناطق مختلفة، 25% منها أسر فقيرة⁽¹⁸⁾.

بينما سمحت وزارة التربية والتعليم، بعد عام 2008، بالتحاق الطلبة العراقيين في المدارس الحكومية، مقابل معاملة وزارة التعليم العالي الطلبة الجامعيين منهم كمعاملة الأجانب. كما تقدم وزارة الصحة الخدمات الطبية والعلاجية للعراقيين في المراكز الصحية الأولية بالتعاون مع جهات محلية ودولية، فيما تعنى وزارة الصناعة والتجارة وغرفة صناعة عمان ومؤسسة تشجيع الاستثمار بتقديم المساعدة اللازمة للمستثمرين العراقيين، الذين تمكنوا من تأسيس «مجلس الأعمال العراقي» بالتعاون مع جهات رسمية، حتى يشكل ملتقى للتشاور والتعاون بين الطرفين.

من جانب آخر، «تتعامل السفارة العراقية في عمان بشكل يومي مع العراقيين الموجودين في الأردن بدون تمييز أو مفاضلة»،⁽¹⁷⁾ من خلال تسيير معاملاتهم الرسمية وتسهيل أمورهم والتأكد من صحة وثائقهم الثبوتية وتقديم المساعدات المالية الشهرية للمحتاجين منهم، دون التدخل بمسألة تأمين فرص عمل لهم. إلا أن الهدف الأساسي لها يكمن في «العودة الطوعية»، عبر تشجيع العراقيين على العودة إلى بلادهم وتسهيل إجراءاتهم، وتقديم الحوافز الاقتصادية لهم، حيث يمنح العراقي 3 آلاف دولار، وأحياناً يعطى قطعة أرض للبناء، وقد يعاد إلى عمله الذي انقطع عنه عند مغادرته البلد. وتعدّ هذه العودة نهائية، حيث يلغى اسمه من قاعدة البيانات المتوفرة لدى السفارة حتى لا يرجع إلى الأردن مجدداً. وبالرغم من كل ذلك إلا أن أعداد العراقيين العائدين ليس بالمستوى المنشود، إذ لم يعد في عام 2007، على سبيل المثال، سوى 30 شخصاً فقط. ويأتي ذلك في إطار التشاور والتنسيق بين الجانبين الأردني والعراقي، وفق اتفاقيات تتعلق بالوجود العراقي في الأردن وتسهيل الإجراءات المرتبطة به.

الهيئات الدولية والمحلية:

تتصدر المفوضية العليا لشؤون اللاجئين التابعة للأمم المتحدة مقدمة المنظمات الدولية التي تتعامل مع العراقيين بشكل مباشر، بصفتها الراعية لوجودهم في الأردن. وتقدم تلك الهيئة الدولية للعراقيين المسجلين لديها مساعدات مالية شهرية تقدر بنحو 75 ديناراً للفرد، و160 ديناراً للأسرة، بالإضافة إلى مساعدات عينية، كما تتعاون مع جهات أخرى في تقديم الخدمات الصحية والعلاجية لهم، وتوفير الاعفاءات أو الخصومات للمحتاجين منهم.

الخلاصة والتوصيات

الامتيازات الأخرى. فيما يحجم غالبية العراقيين، بسبب وضعهم غير القانوني، عن تقديم الشكاوى عند حدوث انتهاكات تمسّ حقوقهم العمالية.

خلصت الدراسة إلى أن العمالة العراقية في الأردن تواجه تحديات تطلّ مجمل المجالات الحياتية المتعددة، التي تمسّ الحدّ الأدنى للحقوق الأساسية في الصحة والتعليم والعمل، والحماية والأمان، وبالضرورة في العيش الكريم، بسبب صعوبة استيفاء شرط الإقامة، وبالتالي صعوبة الالتحاق بفرص العمل، نتيجة وضعهم غير القانوني وعملهم غير المنظم.

كما خلصت الدراسة إلى مجموعة من التوصيات، والتي يمكن إجمالها على النحو التالي:

ففي المجال المدني هنالك ضرورة للعمل على ضبط وتنظيم وتصحيح أوضاع العراقيين المقيمين في الأردن حسب القوانين والأنظمة السارية المفعول، بالتشاور والتنسيق مع الحكومة العراقية، كون الأردن لا يستطيع احتمال الانعكاسات الناتجة عن وجود عراقيين على أراضيها بهذا الحجم وبوضعية غير قانونية تطلّ بعضهم. واتخاذ ما يلزم من إجراءات لتسهيل عبور العراقيين إلى دولة ثالثة، أو دخول البلاد لغرض السياحة أو العلاج. ووضع الضوابط الحاكمة لنظام تأشيرات الدخول من ضمن الإجراءات التنظيمية للوجود العراقي في الأردن، هذا إلى جانب تقديم التسهيلات الممكنة للمستثمرين العراقيين فيما يتعلق بشروط الإقامة والتنقل والاستثمار. بالإضافة إلى دعوة الدول الكبرى إلى تقديم العون والمساعدة للأردن من أجل تخفيف الأعباء المادية للمقاة عليه نتيجة تحمله مسؤولية استضافته أعداد كبيرة من العراقيين.

أما في مجال العمل فقد بات مطلوباً تسهيل حصول العراقيين على تصاريح عمل اسوة بغيرهم من العمالة الأخرى مثل العمالة المصرية في مجال المهن المسموح للعمالة الوافدة (المهاجرة) العمل بها، تعديل بنود الاتفاقيات الموقعة بين الحكومتين الأردنية والعراقية حول التعامل مع العمالة الوافدة من كلا البلدين بما يتيح للعمال التنقل والعمل ببسر وسهولة، وضرورة تفعيل نصوص قانون العمل التي تضمن المساواة بين العمالة الوطنية والعمالة الوافدة (المهاجرة) بما فيها العراقية، بهدف تحسين شروط العمل لهم، وعدم استثناء العمالة المهاجرة من قرار الحد الأدنى للأجور. وكذلك السماح للعمالة العراقية سواء أكانت تعمل بشكل منظم أو غير منظم باللجوء إلى المحاكم لرفع قضاياها للطعن بقرارات إدارية تمسهم. هذا إلى جانب مصادقة الأردن على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وافراد أسرهم 1990، باعتبارها تشكل خلاصة مجمل الاتفاقيات والمعاهدات الدولية ذات العلاقة بالعمالة المهاجرة التي سبقتها.

يتداخل واقع الوجود العراقي في الأردن ومستقبله مع مفاعيل السياسة الرسمية وموقفها منه ومدى تشدها أو تساهلها في تنظيم وجوده في المملكة من خلال إجراءات وزارتي الداخلية والعمل حيال الإقامة وتصاريح العمل، وعلى تطورات الأوضاع في العراق ومدى النجاح في فرض الأمن والاستقرار والتقدم الذي يمكن إحرازه في عملية بناء الدولة المدنية الحديثة، بعيداً عن أسر الاحتقان السياسي الدائر بين الأطراف المتنازعة والتدخل الخارجي.

وبرغم التأكيد الرسمي على دعم الشعب العراقي والتخفيف من معاناته قدر ما يستطيع، وتوفير الحياة الآمنة والكريمة للاجئين العراقيين في المملكة، إلا أن اتخاذ إجراءات وضوابط رسمية من شأنها تنظيم وتصحيح أوضاع العراقيين الموجودين في الأردن، حسب القوانين والأنظمة النافذة، بالتشاور والتنسيق مع الحكومة العراقية، يسهم في تخفيف الأعباء الملقاة على الأردن، ودرء التأثيرات السلبية الناجمة عن وجودهم بطريقة غير قانونية، مثلما يسهم أيضاً في تحسين أوضاع العراقيين المقيمين في الأردن.

لقد قادت الظروف الاقتصادية الخانقة التي تمرّ بها المملكة، والتي تفاقمت منذ عام 2010، وسياسة البلد الحاضن لموجات اللجوء المتوالية من جاره الشرقي، بدون الاحتكام إلى ضوابط ومعايير محددة، سواء في عملية «الاستقبال» أم في «الاستضافة»، إلى جرّ تبعات متنوعة على الساحة المضيفة وعلى الضيوف أنفسهم، في ظل مساعدات غربية لم تصل حدّ المستوى المطلوب، بحسب الرواية الرسمية، وأرقام غير دقيقة لعدد العراقيين الموجودين في الأراضي الأردنية، وأولئك الملتحقين منهم في سوق العمل.

وزاد من ذلك غياب الإطار القانوني الواضح عن محدد الوجود العراقي في الأردن، نتيجة عدم توقيع الأخير على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم لسنة 1990، مقابل الاكتفاء بتوفير الحماية والأمان اللازمين للاجئين منهم باعتبارهم «ضيوفاً»، والاحتكام إلى مرجعية قانونية ثابتة وذات علاقة بأوضاعهم العمالية، بالإضافة إلى الالتزام باتفاقيات دولية أخرى تتضمن بنوداً متعلقة بحقوق العمالة المهاجرة، مما انعكس على ظروفهم المعيشية والاجتماعية.

وإزاء عدم تمكن بعض العراقيين من الحصول على تصاريح عمل، نتيجة مخالفة شرط الإقامة، فإنهم يضطرون للقبول بأعمال متدنية وأجور زهيدة ومهن لا تتناسب، أحياناً، مع خبرتهم وتحصيلهم العلمي، مما أدى إلى شيوع ظاهرة العمالة غير المنظمة، وفتح الباب أمام استغلال بعض أصحاب العمل لوضعهم غير القانوني وحاجتهم الماسة لمصدر الدخل، عبر التحكم في تحديد رواتب قليلة وفرض ساعات عمل طويلة، والانفلات من متطلبات التأمينات ومنح

الهوامش

- (1) جريدة الرأي، عمان، 2012/4/10.
- (2) انظر مقابلة مع السفير العراقي في الأردن د. جواد هادي عباس مع مراسل شبكة الرصد الإخبارية العراقية في عمان، على الرابط التالي:
www.jalaad.com/index.php?module=news&id=26904
- (3) جريدة الرأي، عمان، 2013/1/1.
- (4) تقرير وزارة العمل السنوي لعام 2011.
- (5) جريدة الرأي، عمان، 2013/1/1.
- (6) علي الزغل، "الهجرة الدولية واللجوء: الأنماط والخصائص"، في تطور اللجوء والنزوح: التشريع والحماية والممارسة، مركز دراسات اللاجئين والنازحين والهجرة القسرية، الأردن، 2004، صص 11-9.
- (7) محمد غلاب ومحمد عبد الحكيم، السكان: ديموغرافيا وجغرافيا، الطبعة السابعة، دار المعارف، القاهرة، 1986، صص 110-109. وانظر أيضاً: فتحي أبو عيانة، جغرافية السكان: أسس وتطبيقات، الطبعة الرابعة، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1993، صص 212-207.
- (8) Dalen, Kristin & Jon Pedersen. "Iraqis in Jordan: Their Number and Characteristics". Norwegian Research Institute Fafo, United Nations Population Fund & Jordanian government technical team. 2007.
- (9) محمد شما، "عمالة ذات تميز: كفاءات عراقية تتعرض للاستغلال وقتناون يبدعون في الظل"، مجلة السجل، العدد 52، 2008.
- (10) تقرير حول "اللاجئون العراقيون في الأردن: مجتمع منقسم بين الثراء وراحة البال وبين الفقر وانتظار المجهول"، آخر خير، 2009.
- (11) ليثنا شك، "عراقيون في الاردن: هربوا من العنف فوقعوا بالسخرة"، وثائقيات حقوق الانسان، عين على الإعلام، 2011.
- (12) International Rescue Committee. "Iraqi Displacement: Eight Years Later Durable Solutions Still Out of Reach". 2011.
- (13) الاعلان العالمي لحقوق الانسان، المادة 13.
- (14) الاعلان العالمي لحقوق الانسان، المادة 23.
- (15) العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، المادة 8.
- (16) العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، المادة 12.
- (17) العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، المادة 13.
- (18) العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة 6.
- (19) العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة 7.
- (20) العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة 8.
- (21) اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 97 بشأن العمال المهاجرين لعام 1949، المادة 6.
- (22) اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 143 بشأن العمال المهاجرين (أحكام تكميلية) لعام 1975، المادة 8.
- (23) اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 143 بشأن العمال المهاجرين (أحكام تكميلية) لعام 1975، المادة 9.
- (24) اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 143 بشأن العمال المهاجرين (أحكام تكميلية) لعام 1975، المادة 12.
- (25) هناك حوالي 70 نائبا عراقياً تعيش أسرهم في الأردن، وما يزالون على رأس عملهم في العراق، ويتنقلون بسهولة بين البلدين.
- (26) وفق إفادات عدد من الخبراء الذين أجرى المركز مقابلات خاصة معهم.
- (27) وفق إفادات الخبراء ممن أجرى المركز مقابلات خاصة معهم.
- (28) احصائيات وزارة العمل الأردنية لسنة 2011.
- (29) هناك حوالي (17) ألف مسجلين طالبي لجوء ذهبوا في السنة الماضية للولايات المتحدة وفق خبراء تم مقابلتهم.
- (30) وفق السفير العراقي في عمان د. جواد عباس خلال مقابلة خاصة معه.
- (31) وفق مديرة مؤسسة جمعية الأسر التنموية الخيرية ميسر السعدي خلال مقابلة خاصة أجريت معها.

ing the residence justification, and therefore, the difficulty to join employment as a result of their illegal status and informal work.

In conclusion, the study reached a set of recommendations, as expressed by some of the affected themselves through interviews conducted with them by the Phenix Center which may be summarized as follows:

On the civil level, it is necessary to regulate, organize and correct the status of Iraqis staying in Jordan in accordance with prevailing laws and regulations in coordination with the Iraqi Government, for Jordan is unable to bear the consequences resulting from the presence of such a number of Iraqis illegally regarding some. Action is needed, however, to facilitate the passage of Iraqis to a third country for tourism or medical treatment; action is also needed to set regulatory steps to control entry visas among procedures to regulate the Iraqis presence in Jordan. Furthermore, possible facilities are to be presented to Iraqi investors in terms of residency, movement and investment; in addition to inviting major countries to assist Jordan to ease the financial burden it faces as a result of hosting large numbers of Iraqis.

On the labor level, it is necessary to ease the procedures for Iraqis to obtain work permits similar to other workers such as the Egyptian manpower in the area of jobs permitted to migrant workers. In addition to amending the terms of agreements concluded between both the Jordanian and Iraqi Governments regarding migrant workers from both countries allowing workers to easily move and work; however, provisions of the labor law

implying equality between national and migrant workers (including Iraqis) are to be activated in order to improve their working conditions and not to exclude migrant workers from the minimum wage decision; in addition to allowing Iraqi workers both in the formal and informal sectors to resort to courts to challenge administrative decisions affecting them. In addition, the ratification by Jordan of The United Nations International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families of 1990 being the ultimate and overall outline of all relevant preceding international conventions and treaties covering migrant workers.

Working Conditions of Iraqis in Jordan... Reality and Challenges

Executive Summary

The study "Working Conditions of Iraqis in Jordan...Reality and Challenges" is the first of its kind to comprehensively cover the subject of the work of Iraqis in Jordan, as it examines the legal, labor and social status of a large segment of Iraqis who are staying in Jordan; as well as the consequences of the absence of a legal frame to cover their status, in addition to the weakness of applied procedures to regulate their stay in view of their labor and living conditions, considering their temporary stay until they return to their homeland.

The study aims to analyze the reality and work conditions of Iraqis in Jordan in relation to their living conditions and work atmosphere, whether they are employed in the formal or the informal sectors, the main obstacles they face as well as the reasons thereof and the factors affecting it. Furthermore, the study aims to clarify the main challenges they face and tries to present a vision regarding regulating their presence and involvement in the labor market. It also, highlights the abuses they are exposed to and attempts to draw proposals to limit such abuses. Moreover, the study explores the labor policies and laws which regulate the affairs of migrant workers, Iraqis among them, in addition to legal commitments of Governments regarding the rights of migrant workers, and thus, the study presents working plans to officials and organizations who deal with Iraqi workers in order to enable them to assist Iraqis staying in Jordan.

The study used the methodology of qualitative analysis to identify the main challenges facing the Iraqis staying in Jordan and to show the extent of its reflection on the various aspects of their living conditions through reviewing the relevant sources

and references, conducting interviews with the targeted group of Iraqi workers and with experts in the Iraqi and Jordanian affairs by questioning them and analyzing their answers to draw conclusion, abstracts and recommendations; in addition to reviewing the main studies and reports which covered the Iraqi labors in Jordan, reviewing the performance of the official and private bodies who handled the affairs of Iraqis in Jordan, as well as reviewing the policies and legislations regulating their work.

The subject study examined the nature of Iraqis' presence in Jordan regarding the reasons and conditions of stay and social status of Iraqi refugees, the working conditions of Iraqi workers in Jordan in terms of its kind, whether a simple labor who undertake low class jobs or normal jobs like that practiced by other expatriate laborers, or elite manpower such as university professors, doctors and engineers and holders of high degrees and experiences. Among the other examined topics were matters of work of Iraqi women in the Jordanian market, the characteristics and challenges of work, and the labor market policies in relation to investors. The study, as well, examined the legal status of Iraqi manpower in view of the multiple authorities dealing with Iraqis in Jordan such as official parties like the Jordanian Government and the Iraqi Embassy in Amman, international organizations, and social charities and organizations and institutions involved in providing humanitarian and social services.

The study concluded that the Iraqi manpower in Jordan faces challenges affecting most areas of life and influencing the minimum basic rights in health, education, employment, protection, security and decent living due to the difficulty of meet-