

بذور العدالة : فجوات حماية العمال الزراعيين في الاردن



الفهرس

4	مقدمة
5	أولاً: الإطار القانوني العام
6	ثانياً: عقد العمل الزراعي
9	ثالثاً: ساعات العمل والإجازات
10	رابعاً: الشمول بالضمان الاجتماعي
13	خامساً: التزامات أصحاب العمل
13	سادساً: سكن العمال غير الأردنيين
14	سابعاً: الطبيعة القانونية لأفعال العمل الجبري والتهديد والاحتياي والإكراه وحجز وثائق السفر والاعتداء الجسدي والجنسي
15	ثامناً: التحديات التطبيقية
17	الإطار التنفيذي للتنظيم الرقابي والسلامة المهنية في القطاع الزراعي الأردني: تعليمات السلامة والصحة المهنية وتعليمات التفتيش لسنة 2021
17	أولاً: تعليمات شروط وتدابير السلامة والصحة المهنية في مواقع العمل الزراعي لسنة 2021
18	ثانياً: تعليمات إجراءات التفتيش على النشاط الزراعي رقم (8) لسنة 2021
19	مقاربة تحليلية مقارنة للقطاع الزراعي في الأردن: بين الخصوية القطاعية والتجارب المقارنة
23	الختام والتوصيات
23	التوصيات
24	قائمة المصادر والمراجع

يتميز القطاع الزراعي في الأردن بخصوصية قانونية وتشغيلية مُتعددة الأبعاد، تنعكس في طبيعة علاقات العمل التي تتسم بدرجة عالية من المرونة، والاعتماد الواسع على العمالة الموسمية واليومية، وانتشار الحيازات الصغيرة والمتوسطة، فضلاً عن وجود أنماط تشغيل غير رسمية تتداخل فيها أدوار أصحاب العمل والوسطاء؛ مما يؤدي إلى ضعفٍ في توثيق العلاقات التعاقدية وصعوبة في تحديد الالتزامات والمسؤوليات القانونية بشكل دقيق.

وفي هذا السياق، جاء نظام عمال الزراعة رقم (19) لسنة 2021 وتعديلاته ليشكل إطاراً تنظيمياً متقدماً يستهدف ضبط هذه العلاقة، من خلال إرساء قواعد قانونية واضحة تتعلق بعقود العمل، وساعات العمل، والإجازات، والالتزامات الواقعة على أصحاب العمل. ويعكس هذا النظام تحولاً تشريعياً نوعياً باتجاه إدماج العمل الزراعي ضمن المنظومة القانونية الرسمية، بعد أن ظل لفترة طويلة ضمن نطاق الاقتصاد غير المنظم، بما يتسق مع التوجهات الوطنية الرامية إلى تنظيم سوق العمل وتعزيز الحماية الاجتماعية.

ومع ذلك، يصطدم هذا التحول التشريعي بعقبات تطبيقية وبنوية؛ فبالرغم من إقرار النظام لمبدأ الشمول بالحماية الاجتماعية، إلا أن هذا الشمول يظل محدود الأثر نتيجة ارتباطه بالإطار التشريعي الأعلى؛ حيث تقيد المادة (59/د/1) من قانون الضمان الاجتماعي رقم (1) لسنة 2014 شمول العاملين في الحيازات الزراعية بتأميني إصابات العمل والأمومة فقط، بانتظار قرار من مجلس الوزراء لتوسيع هذا النطاق. ويؤدي هذا التقييد إلى فجوة بين الطموح التنظيمي للنظام والإطار التأميني الفعلي، مما ينتج حالة من «الشمول الجزئي» التي لا تترجم إلى حماية اجتماعية متكاملة.

إن القراءة التطبيقية لواقع القطاع تُظهر أن فعالية النصوص القانونية تتأثر بعوامل ميدانية عميقة؛ أبرزها ضعف التوثيق التعاقدية، والاعتماد على الوساطة غير الرسمية، ومحدودية أدوات الرقابة، مما يجعل الامتثال في بعض الحالات شكلياً. وبناءً عليه، تُقدّم هذه الورقة تحليلاً قانونياً تطبيقياً يربط بين النصوص التشريعية ومتطلبات التنفيذ العملي، مؤكدةً أن تعزيز الأثر الفعلي للنظام يستلزم تطوير أدواته التنفيذية وتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية لضمان الاستدامة المؤسسية.

تعتمد هذه الورقة على منهج تحليلي وصفي يركز على تفسير النصوص القانونية ذات الصلة وربطها بالواقع العملي للقطاع؛ وذلك من خلال قراءة نقدية للمصادر التشريعية، والتقارير الرسمية الصادرة عن وزارة العمل، والتقارير الفنية الوطنية والدولية -بما فيها تقارير منظمة العمل الدولية- بالإضافة إلى الدراسات الميدانية والتقارير الحقوقية الصادرة عن مركز (تمكين) للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان.

وتسعى الورقة من خلال هذا الربط المنهجي إلى تقديم تحليل متكامل يُبرز الفجوات الهيكلية في تنظيم القطاع، والتي تتمثل في اتساع نطاق العمل غير المنظم، وضعف توثيق علاقات العمل، واستمرار الاعتماد على الوساطة غير الرسمية، فضلاً عن تعقيد سلاسل التشغيل. وهي تحديات تنعكس بشكل مباشر على ظروف العمل اليومية، وتحد من مستويات الامتثال، مما يقلل من فاعلية تطبيق الإطار القانوني والتنظيمي للقطاع الزراعي في الأردن على أرض الواقع.

يُشكّل القطاع الزراعي في المملكة الأردنية الهاشمية أحد الركائز الجوهرية للأمن القومي بمفهومه الشامل؛ فهو ليس مجرد نشاط اقتصادي إنتاجي، بل هو صمام الأمان للأمن الغذائي الوطني، والمحرك الأساسي للتنمية الريفية، ومن أبرز القطاعات المشغلة للأيدي العاملة في المحافظات خارج العاصمة. وتكتسب الزراعة أهمية مضاعفة في ظل التحديات الجيوسياسية والمناخية الراهنة، مما دفع الدولة إلى وضعها في قلب «رؤية التحديث الاقتصادي» لتعزيز مرونة الاقتصاد الوطني.

وعلى الصعيد التشغيلي، تعكس الأرقام الميدانية ضخامة الاعتماد على هذا القطاع؛ فوفقاً لتصريحات وزارة الزراعة في مارس 2025، يُقدر العدد الإجمالي للعاملين في الميدان الزراعي بنحو 220,000 شخص. وتتنوع خارطة هذه العمالة لتشمل حوالي 160,000 عامل أردني (يتوزعون بين أصحاب حيازات، وعمالة أسرية، وعمالة موسمية)، مقابل قرابة 60,000 عامل غير أردني يشكلون عصب العمليات التنفيذية في العديد من الأنماط الزراعية¹.

إلا أن هذه الأهمية الاستراتيجية تصدم بواقع حقوق معقد فيما يخص «الحماية الاجتماعية». فرغم الجهود التشريعية، ومن أبرزها إصدار وتطبيق «النظام المعدل لنظام عمال الزراعة لسنة 2025»، لا يزال هناك تباين صارخ بين الأرقام الفعلية والأرقام المسجلة رسمياً. إذ تشير بيانات المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في يناير 2026 إلى أن عدد المشمولين فعلياً بالمظلة التأمينية لم يتجاوز 18,761 عامل وعاملة².

هذا الفارق الرقمي يكشف عن تحدٍ بنيوي؛ حيث أن إجمالي المسجلين في الضمان الاجتماعي يمثل أقل من ثلث عدد العمالة الوافدة وحدها (60 ألفاً)، ويترك قرابة 200,000 عامل (أردني ووافد) خارج شبكة الأمان الاجتماعي. إن هذه الفجوة تضع الجهات الحقوقية والرقابية أمام مسؤولية تاريخية لمراجعة آليات الامتثال القانوني، وضمان أن التطور الاقتصادي للقطاع يرافقه تطور مواز في بيئة العمل اللائق، وبما يحفظ كرامة العاملين ويؤمن مستقبلهم ضد المخاطر المهنية والاجتماعية.

صدر نظام عمال الزراعة رقم (19) لسنة 2021 بتاريخ 14/3/2021 ليؤسس لإطار قانوني ينظم العلاقة بين العامل وصاحب العمل، من خلال تحديد الحقوق والواجبات، ووضع قواعد واضحة لتنظيم شروط العمل، بما يساهم في إدماج العاملين في القطاع الزراعي ضمن الإطار القانوني الرسمي، والحد من أنماط العمل غير المنظم. و لوجود العديد من الثغرات القانونية بالنظام تم تعديله بنظام معدل لنظام عمال الزراعة - رقم (9) لسنة 2025 وذلك بتاريخ 11/1/2025.

1 مرجع التصريح المصدر: قناة المملكة (الموقع الرسمي والقناة الإخبارية)، تاريخ التصريح: 17 مارس 2025 (نشر الخبر فجر 18 مارس 2025). المناسبة: مقابلة لوزير الزراعة المهندس خالد الحنيفات في برنامج «صوت المملكة».

2 بيانات الضمان الاجتماعي (فبراير 2025): أعلن الناطق الإعلامي للوزارة (محمد الزبود) أن عدد عمال الزراعة المشمولين بالضمان ارتفع إلى 18,761 عامل وعاملة بعد تطبيق النظام المعدل لنظام عمال الزراعة لسنة 2025. بيانات المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي الصادرة في يناير 2026.

ولا تقتصر أهمية هذا النظام على كونه نصًا تشريعيًا، بل يمتد أثره ليشمل تنظيم سلاسل التشغيل في القطاع الزراعي، والتي تتسم بتعدد الأطراف وتداخل الأدوار، بدءًا من أصحاب الحيازات الزراعية، مرورًا بالوسطاء (الشاويش)، وصولًا إلى العمال. ويؤثر هذا التداخل بشكل مباشر على ظروف العمل، من حيث طبيعة التعاقد، واستقرار العمل، ومستوى الأجور، وساعات العمل، ومدى التمتع بالحماية الاجتماعية.

ومن الناحية القانونية، يعكس هذا النظام تكريس مبدأ الحد الأدنى من الحماية، حيث تُعد أحكامه قواعد آمرة لا يجوز الاتفاق على ما يخالفها أو الانتقاص منها، انسجامًا مع المبادئ العامة التي يقوم عليها قانون العمل الأردني رقم (8) لسنة 1996 وتعديلاته، والذي يهدف إلى حماية الطرف الأضعف في العلاقة التعاقدية وتعزيز التوازن بين أطرافها³.

أما على المستوى التطبيقي، فيُفترض أن يسهم هذا الإطار في الانتقال من أنماط التشغيل غير المنظمة، التي تقوم على العلاقات الشفوية وغير الموثقة، إلى علاقات عمل قائمة على عقود واضحة ومكتوبة، بما يعزز وضوح الحقوق والالتزامات ويحد من النزاعات. كما يُفترض أن ينعكس ذلك على تنظيم سلاسل التشغيل في القطاع الزراعي، من خلال ضبط العلاقة بين أصحاب العمل والعمال والوسطاء.

إلا أن تحقيق هذا التحول يواجه تحديات مرتبطة بطبيعة القطاع، لا سيما تعدد مواقع العمل، وصغر حجم الحيازات الزراعية، وانتشار العمل الموسمي، إضافة إلى محدودية أدوات التفتيش والرقابة. وتؤدي هذه العوامل إلى فجوة بين النص القانوني والتطبيق الفعلي، حيث يبقى الامتثال في بعض الحالات جزئيًا أو شكليًا، وهو ما يحد من الأثر التنظيمي والحماي الذي يستهدفه النظام.

ثانيًا: عقد العمل الزراعي

ينظم نظام عمال الزراعة رقم (19) لسنة 2021 وتعديلاته عقد العمل الزراعي باعتباره الركيزة الأساسية لتنظيم علاقة العمل في القطاع الزراعي، حيث يحدد عناصره الجوهرية، ويضع قواعد تتعلق بشكل العقد وإثباته، بما يهدف إلى تعزيز الوضوح التعاقدية، وتقليل النزاعات، وضمان الحد الأدنى من الحماية القانونية للعاملين.

وفي هذا السياق، نصت المادة (3) من النظام على مجموعة من الأحكام المنظمة لعقد العمل الزراعي، من أبرزها اعتبار العقد محدد المدة إذا تم الاتفاق على مدة محددة، أو إذا كان العمل بطبيعته مؤقتًا أو موسميًا، إضافة إلى اشتراط تنظيم العقد خطيًا باللغة العربية وباللغة التي يفهمها العامل، وبنسختين لكل من الطرفين، مع إقرار حق العامل في إثبات حقوقه بكافة طرق الإثبات القانونية في حال عدم وجود عقد مكتوب⁴.

3 نظام عمال الزراعة رقم 19 لسنة 2021 وتعديلاته؛ قانون العمل الأردني رقم 8 لسنة 1996 وتعديلاته.
4 نظام عمال الزراعة رقم 19 لسنة 2021، المادة 3

وبعكس هذا التنظيم توجّهًا تشريعيًا مزدوجًا يقوم على تعزيز التوثيق التعاقدية من جهة، مع الحفاظ على مرونة الإثبات من جهة أخرى، بما يراعي خصوصية القطاع الزراعي الذي يتسم بارتفاع معدلات العمل غير المنظم، ويحدّ نظريًا من مخاطر ضياع الحقوق في حال غياب التوثيق.

إلا أن القراءة التطبيقية تكشف أن فعالية هذه الأحكام تظل محدودة في ظل ضعف الالتزام بتنظيم العقود خطيًا، حيث لا تزال أنماط التشغيل القائمة على العمل اليومي والموسمي، والعلاقات الشفوية، تشكل جزءًا واسعًا من واقع القطاع. ويؤدي ذلك إلى إضعاف الدور العملي لعقد العمل كأداة لتنظيم العلاقة التعاقدية، وتحويله في بعض الحالات إلى إطار شكلي لا يعكس الواقع الفعلي لعلاقات العمل.

وعلى مستوى أعمق، يرتبط هذا التحدي بطبيعة سلاسل التشغيل في القطاع الزراعي، والتي تتسم بتعدد الأطراف وتداخل الأدوار، حيث تلعب الوساطة العمالية غير الرسمية (**الشاويش**) دورًا محوريًا في تنظيم استقطاب العمال وتوزيعهم وتحديد شروط العمل اليومية. وتشير تقارير منظمة العمل الدولية، إلى جانب الأدبيات الوطنية والتقارير الميدانية، بما فيها تقارير تمكين للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان، إلى أن نسبة كبيرة من العمال الزراعيين تدخل سوق العمل من خلال هذه الوساطة غير المنظمة.

ويؤدي هذا النمط من التشغيل إلى إعادة تشكيل العلاقة التعاقدية خارج إطارها القانوني المباشر، بحيث لا تعود العلاقة ثنائية بين العامل وصاحب العمل، بل تصبح علاقة متعددة الأطراف، يتداخل فيها الدور الفعلي للوسيط دون أن يكون خاضعًا لتنظيم قانوني واضح. ونتيجة لذلك، تتأثر شروط العمل الفعلية، بما في ذلك الأجور، وساعات العمل، والاستقرار الوظيفي، كما تتراجع فاعلية عقد العمل كأداة لضبط هذه العلاقة.

كما يثير هذا الواقع إشكالية قانونية جوهرية تتعلق بتحديد المسؤولية عن الالتزامات التعاقدية، خاصة في حالات النزاع أو الانتهاك، حيث يصبح من الصعب تحديد الطرف المسؤول قانونًا عن الإخلال بالحقوق، في ظل غياب تعريف واضح لدور الوسيط وموقعه ضمن العلاقة التعاقدية. ويؤدي هذا الغموض إلى إضعاف قابلية المساءلة، ويحد من فعالية آليات إنفاذ الحقوق.

في ضوء ذلك، فإن تعزيز فعالية عقد العمل الزراعي لا يقتصر على وجود نصوص قانونية منظمة، بل يتطلب معالجة الاختلالات في البيئة التطبيقية، من خلال تطوير آليات توثيق مرنة تتناسب مع طبيعة العمل الزراعي، وتنظيم دور الوسطاء ضمن إطار قانوني أو ترخيصي واضح، وربط ذلك بأدوات رقابية فعالة، بما يساهم في ضبط سلاسل التشغيل، وتعزيز الامتثال، وتحويل عقد العمل من أداة شكلية إلى أداة تنظيمية فعالة تضمن الحماية الفعلية للعاملين⁵.

5 ملاحظات نظام عمال الزراعة رقم (19) لسنة 2021 مبنية على خبرة فريق تمكين للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان بالعمل في القطاع الزراعي، إلى جانب تنفيذ مقابلات مع أصحاب عمل وعمال في القطاع.

1. موضوع القضية:

ملاحقة صاحب مزرعة بجرم مخالفة أحكام المادة (73) من قانون العمل الأردني، المتمثلة في تشغيل حدث (لاجئ سوري، 14 عاماً في الزراعة) لم يكمل السادسة عشرة من عمره، بناءً على ضبط تفتيشي صادر عن مفتش العمل.

2. وقائع المحاكمة ودفع المشتكى عليه:

▪ أنكر المشتكى عليه التهمة المسندة إليه.

▪ استند الدفاع إلى انعدام العلاقة التعاقدية بين صاحب المزرعة والحدث، دافعاً بوجود «عقد ضمان» للمحصول مع شخص آخر (مقاول/متضمن) هو المسؤول الفعلي عن إحضار العمال وإدارة شؤونهم.

3. تسبيب القرار (الحيثيات القانونية):

استندت المحكمة في إعلان «عدم مسؤولية» المشتكى عليه إلى محورين أساسيين:

أولاً: الخلل الإجرائي في ضبط المخالفة:

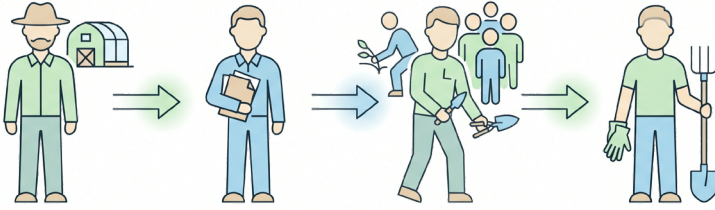
اعتبرت المحكمة أن الضبط افتقر لشروط الإثبات القطعية؛ حيث اعتمد المفتش في تحديد عمر الحدث على «القول الشفهي» للحدث نفسه دون التثبت من الوثائق الرسمية (تاريخ الميلاد)، مما حرم المحكمة من بسط رقابتها على ركن العمر، وجعل الضبط مبنياً على استنتاج لا على واقعة مادية شاهدها المفتش وتيقن منها.

ثانياً: انتفاء عناصر عقد العمل (التبعية والإشراف):

قررت المحكمة أن قانون العمل لا يحكم هذه الواقعة لأنتفاء أركان «عقد العمل» بمفهوم المادة (2) من القانون؛ حيث ثبت بشهادة الشهود أن المشتكى عليه قام بـ «تضمين» المحصول لشخص آخر. وبالتالي، فإن عنصر «التبعية القانونية» (الإشراف والإدارة) وعنصر «الأجر» ينصرفان للمتضمن وليس لصاحب المزرعة، مما يجعل المراكز القانونية لعمال المياومة والحدث في هذه الحالة مرتبطة بالمتضمن لا بمالك الأرض.

إعلان عدم مسؤولية المشتكى عليه لعدم انطباق وصف «صاحب العمل» عليه وفق مقتضيات قانون العمل في هذه الواقعة.

تُظهر هذه الحالة بوضوح كيف يؤدي التباس المراكز القانونية وتعدد الوسائط في القطاع الزراعي (صاحب مزرعة - متضمن - مقاول عمال / شاوييش - عامل) إلى ضياع المسؤولية القانونية:



- الإفلات من العقاب: إن «تضمين المحصول» شفهيًا يُستخدم كغطاء قانوني للتصل من المسؤولية عن انتهاكات حقوق العمال (عمالة الأطفال نموذجًا).

- أزمة الضبط التفتيشي: يكشف القرار أن الخلل في صياغة المحاضر الرسمية (عدم إرفاق وثائق الميلاد أو عقود مكتوبة) يؤدي مباشرة إلى هدم القضية أمام القضاء.
- هشاشة وضع العامل: غياب العقد المكتوب يجعل العامل (خاصة الحدث أو الوافد) في مهب الريح، حيث لا يعرف «من هو صاحب عمله القانوني» عند وقوع الانتهاك أو الإصابة.

ثالثاً: ساعات العمل والإجازات

ينظم نظام عمال الزراعة رقم (19) لسنة 2021 وتعديلاته أحكام ساعات العمل والإجازات ضمن إطار يسعى إلى تحقيق التوازن بين حماية حقوق العامل ومتطلبات الإنتاج الزراعي، من خلال تحديد الحدود العامة لساعات العمل وفترات الراحة والإجازات، بما ينسجم مع المبادئ الأساسية في قانون العمل الأردني رقم 8 لسنة 1996 وتعديلاته.

إلا أن خصوصية القطاع الزراعي تفرض سياقاً تشغيلياً مختلفاً عن القطاعات الأخرى، حيث يرتبط العمل الزراعي بعوامل طبيعية وزمنية لا يمكن التحكم بها، مثل المواسم الزراعية، وظروف الطقس، ودورات الإنتاج البيولوجي. ويترتب على ذلك أن تنظيم ساعات العمل في هذا القطاع لا يخضع دائماً لنمط ثابت أو منتظم، بل يتسم بدرجة عالية من المرونة والتذبذب، حيث قد تتكثف ساعات العمل في فترات محددة (كمواسم الحصاد) مقابل انخفاضها في فترات أخرى.

وفي هذا السياق، تبرز مجموعة من العقبات والتحديات التي تؤثر على التطبيق الفعلي لأحكام ساعات العمل والإجازات. فمن أبرز هذه التحديات طبيعة العمل الموسمي واليومي، التي تجعل من الصعب الالتزام بسقف محدد لساعات العمل، خاصة في ظل الحاجة لإنجاز العمل ضمن إطار زمني ضيق تفرضه طبيعة المحصول. كما أن انتشار العمل غير المنظم يؤدي إلى غياب التوثيق الدقيق لساعات العمل، مما يحد من إمكانية الرقابة أو إثبات أي تجاوزات.

إضافة إلى ذلك، تتعدد مسألة احتساب ساعات العمل في ظل سلاسل التشغيل الزراعية، حيث يتم في كثير من الحالات نقل العمال إلى مواقع العمل عبر وسطاء أو أصحاب العمل، دون احتساب وقت التنقل ضمن ساعات العمل، رغم كونه جزءاً من التزام العامل، وهو ما يؤدي إلى تمديد فعلي ليوم العمل دون مقابل. كما أن غياب تنظيم واضح للعمل الإضافي في السياق الزراعي يجعل من الساعات الزائدة أمراً واقعاً غير منظم قانونياً في كثير من الحالات⁷.

بناءً عليه، يتبين أن التحدي في تنظيم ساعات العمل في القطاع الزراعي لا يكمن في غياب النصوص القانونية، بل في مواءمتها مع خصوصية القطاع، وتطوير أدوات تطبيق مرنة وقابلة للقياس، تأخذ بعين الاعتبار طبيعة العمل الموسمي، وسلاسل التشغيل، والظروف الميدانية، بما يضمن حماية فعلية لحقوق العمال دون الإخلال بمتطلبات الإنتاج الزراعي.

رابعاً: الشمول بالضمان الاجتماعي

يُثير موضوع شمول العاملين في القطاع الزراعي بأحكام الضمان الاجتماعي إشكالية قانونية تتعلق بالعلاقة بين أحكام قانون الضمان الاجتماعي رقم 1 لسنة 2014 من جهة، وأحكام نظام عمال الزراعة رقم 19 لسنة 2021 من جهة أخرى، في ظل التداخل بين النصوص القانونية وتباين نطاق التطبيق العملي.

من الناحية القانونية، يُلاحظ أن قانون الضمان الاجتماعي قد حدد بوضوح الفئات الخاضعة لأحكامه، حيث نصت الفقرة (أ) من المادة (4) على شمول جميع العمال الخاضعين لأحكام قانون العمل. وبما أن عمال الزراعة قد تم إخضاعهم لأحكام قانون العمل بموجب نظام عمال الزراعة، فإنهم، من حيث المبدأ، يندرجون ضمن الفئات المشمولة إلزامياً بأحكام الضمان الاجتماعي وفق هذا النص⁸.

وفي حال عدم انطباق أحكام قانون العمل على فئة معينة من العمال، فقد أجاز القانون في الفقرة (ج) من المادة (4) لمجلس الوزراء، بناءً على تنسيب من مجلس إدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي، اتخاذ قرار بشمول فئات إضافية بأحكام القانون، وهو ما يعكس مرونة تشريعية تسمح بتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية تدريجياً وفقاً للاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية⁹.

7 تقارير ميدانية: تمكين للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان.

8 قانون الضمان الاجتماعي رقم 1 لسنة 2014، المادة 4/1؛ نظام عمال الزراعة رقم 19 لسنة 2021 وتعديلاته

9 قانون الضمان الاجتماعي رقم 1 لسنة 2014، المادة 4/ج

بناءً على ذلك، فإن شمول العاملين في الحيازات الزراعية بأحكام الضمان الاجتماعي لا يتطلب بالضرورة قراراً مستقلاً من مجلس الوزراء، طالما أنهم يخضعون لأحكام قانون العمل، حيث يندرجون ضمن الفئة المشمولة حكماً وفق الفقرة (أ) من المادة (4). ويعني ذلك أن الأصل في الشمول قائم بقوة القانون، دون الحاجة إلى تدخل تنظيمي إضافي لإقراره.

وفي السياق التطبيقي، صدر البلاغ رقم (14) بتاريخ 71 تموز 1202 بالاستناد إلى أحكام أمر الدفاع رقم (42) لسنة 0202، وقد تضمن في بنده الثالث إعادة تنظيم نطاق شمول عمال الزراعة بأحكام الضمان الاجتماعي، بما يشكّل عملياً تراجعاً عن الإلزام الوارد في نظام عمال الزراعة رقم (91) لسنة 1202 بشمولهم بكافة التأمينات. إذ أتاح هذا البند للحيازة الزراعية تعليق تطبيق تأمين الشيخوخة والعجز والوفاء، وتأمين الأمومة، وتأمين التعطل عن العمل على جميع أو بعض عمال الزراعة الواجب إشراكهم، على أن يتم إشراكهم بهذه التأمينات اعتباراً من 3202/1/1، مع الإبقاء على إلزامية شمولهم بتأمين إصابات العمل خلال تلك المرحلة، الأمر الذي أدى إلى حصر الشمول الفعلي خلال الفترة الانتقالية بتأمين إصابات العمل فقط لمن لا يرغب بالتوسع في الشمول.

ومع حلول عام 3202، جرى إدخال تأمين الأمومة ضمن نطاق الشمول الفعلي لعمال الزراعة، ليصبح التطبيق العملي منصباً على تأميني إصابات العمل والأمومة، في حين بقيت التأمينات الأخرى (الشيخوخة والعجز والوفاء والتعطل عن العمل) مرتبطة بقرار لاحق يصدر عن مجلس الوزراء بناءً على تنسيب من مجلس إدارة مؤسسة الضمان الاجتماعي، وهو ما يعكس ربط المشرع توسعة الشمول الكامل بقرار إداري/تنظيمي مستقل، وليس تطبيقاً مباشراً وفورياً لنص نظام عمال الزراعة.

أما فيما يتعلق بـ تجزئة الشمول التأميني بحيث يقتصر إدراج العاملين في الحيازات الزراعية على تأميني إصابات العمل والأمومة دون غيرهما، فإن هذا التوجه يثير إشكالية قانونية تتصل بمدى انسجامه مع السند التشريعي الناظم. إذ لا يتضمن قانون الضمان الاجتماعي نصاً يمنح صلاحية عامة لمجلس إدارة المؤسسة أو لمجلس الوزراء لتجزئة الشمول التأميني على هذا النحو، باستثناء حالات محددة وردت على سبيل الحصر. فقد منح القانون مجلس الوزراء صلاحية تحديد الفئات المشمولة بالتأمين بموجب الفقرة (ج) من المادة (3)، كما أجاز له، في نطاق ضيق، استثناء بعض الفئات من تأميني الأمومة والتعطل عن العمل وفقاً لأحكام المادتين (43/ب) و(49/ب). وبخلاف ذلك، لا تمتد هذه الصلاحيات إلى تجزئة الشمول في تأمينات أخرى، بما فيها تأمين إصابات العمل، الأمر الذي يطرح تساؤلات حول مدى السند القانوني لهذا التوجه واتساقه مع أحكام قانون الضمان الاجتماعي رقم (1) لسنة 2014.

وفي هذا الإطار، يجدر التأكيد على أن عمال الزراعة مشمولون أصلاً بحكم القانون بتأميني إصابات العمل والأمومة، باعتبارهم من الفئات الخاضعة لأحكام قانون الضمان الاجتماعي، وفقاً لما تقرره النصوص الناظمة وشمولها للفئات العاملة في القطاع الزراعي متى انطبقت عليهم شروط الخضوع. وعليه، فإن الإشكال لا يتعلق بمبدأ الشمول بهذين التأمينين بحد ذاته، بقدر ما يرتبط بمدى اكتمال شمولهم ببقية التأمينات الأخرى، وحدود التفسير والتطبيق الإداري لذلك الشمول.

وعليه، فإن أي حصر عملي للشمول في تأميني إصابات العمل والأمومة، إذا تم خارج الأطر القانونية الصريحة أو دون سند تشريعي مباشر، يثير إشكالات تتعلق بمبدأ المشروعية والتدرج في القواعد القانونية، خاصة إذا استند إلى قرارات تنفيذية أو إجراءات ظرفية، بما في ذلك أوامر الدفاع، دون تحديد واضح لمدى اتساقها مع أحكام القانون. كما يبرز تساؤل حول الأساس الذي تستند إليه بعض التصريحات أو الممارسات الإدارية التي قد توحى بتحديد نطاق الشمول في تأمينات بعينها دون غيرها، رغم أن الإطار القانوني العام لا يجيز هذا التقييد إلا ضمن الحدود التي نص عليها صراحة.

خلاصة القول، فإن العاملين في الحيازات الزراعية، متى خضعوا لأحكام قانون العمل، يُعدّون من حيث المبدأ مشمولين بأحكام قانون الضمان الاجتماعي، ويستفيدون من التأمينات المقررة وفقاً للقانون، دون تجزئة غير منصوص عليها. غير أن الإشكالية العملية تبقى في مدى اتساق التطبيق الفعلي مع النصوص القانونية، وفي حدود وضوح السياسات التنفيذية وتفسيرها الإداري، بما يضمن تحقيق الشمول التأميني الكامل والمتسق مع أحكام التشريع¹⁰.

10 ملاحظات نظام عمال الزراعة رقم (19) لسنة 2021 مبنية على خبرة فريق تمكين للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان بالعمل في القطاع الزراعي، إلى جانب تنفيذ مقابلات مع أصحاب عمل وعمال في القطاع.

خامساً: التزامات أصحاب العمل

يفرض نظام عمال الزراعة رقم (19) لسنة 2021 وتعديلاته مجموعة من الالتزامات على أصحاب العمل، تتمثل في تنظيم العلاقة التعاقدية مع العمال، والالتزام بأحكام ساعات العمل والإجازات، وتوفير بيئة عمل آمنة وصحية، إضافة إلى الامتثال لأحكام الضمان الاجتماعي ضمن نطاقه القانوني، بما يعزز الحد الأدنى من الحماية للعاملين في القطاع الزراعي.

غير أن خصوصية القطاع الزراعي، ولا سيما ما يتعلق بتعدد الحيازات الصغيرة وطبيعة الإنتاج غير المستقرة، تجعل من تطبيق هذه الالتزامات على أرض الواقع أمراً معقداً نسبياً، إذ تتطلب هذه الالتزامات قدرات تنظيمية وإدارية قد لا تتوفر لدى العديد من أصحاب العمل في هذا القطاع. ويضاف إلى ذلك الطابع الموسمي للعمل الزراعي، الذي يفرض أنماط تشغيل مرنة وغير منتظمة، ما قد ينعكس على مستوى الالتزام بالمعايير القانونية بشكل متباين.

كما أن انتشار أنماط الوساطة العمالية غير الرسمية (الشاويش) يساهم في تعقيد العلاقة التعاقدية، حيث يؤدي تدخل الوسطاء إلى تداخل في الأدوار والمسؤوليات بين صاحب العمل الفعلي والوسيط، الأمر الذي قد يضعف من وضوح تحديد الطرف المسؤول قانوناً عن الالتزامات المختلفة، سواء المتعلقة بالأجور أو شروط العمل أو السلامة المهنية. وينتج عن هذا التداخل تحديات عملية في تطبيق مبدأ المساءلة، ويؤثر على قدرة الجهات الرقابية على تتبع المسؤوليات وإنفاذ الأحكام القانونية بشكل فعال¹¹.

بناءً عليه، لا تقتصر الإشكالية على وجود الالتزامات القانونية من حيث النص، بل تمتد إلى آليات تنفيذها في بيئة تشغيل تتسم بالتشتت وتعدد الأطراف، وهو ما يستدعي تطوير أدوات تنظيمية ورقابية تأخذ بعين الاعتبار خصوصية القطاع، وتعمل على توضيح المسؤوليات ضمن سلاسل التشغيل، بما يعزز من قابلية الامتثال ويحد من الفجوة بين الإطار القانوني والتطبيق العملي.

سادساً: سكن العمال غير الأردنيين

من حيث السكن للعمال غير الأردنيين (المادة 9)، يربط النظام التزام صاحب العمل بتهيئة سكن مناسب بشريتين: إما طبيعة العمل أو وجود نص تعاقدي. هذا الربط يمنح مساحة تقديرية واسعة لصاحب العمل في تحديد متى يكون السكن إلزامياً، دون وضع معايير تفصيلية واضحة تُحدد الحد الأدنى لمواصفات السكن أو شروط السلامة والصحة فيه، ما قد يؤدي إلى تفاوت كبير في التطبيق، خاصة في الحيازات الزراعية الصغيرة أو في المناطق البعيدة، حيث قد يُستعاض عن السكن الملائم بحلول غير مستوفية للمعايير الإنسانية.¹²

11 ملاحظات نظام عمال الزراعة رقم (19) لسنة 2021 مبنية على خبرة فريق تمكين للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان بالعمل في القطاع الزراعي، إلى جانب تنفيذ مقابلات مع أصحاب عمل وعمال في القطاع.

12 ملاحظات نظام عمال الزراعة رقم (19) لسنة 2021 مبنية على خبرة فريق تمكين للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان بالعمل في القطاع الزراعي.

سابعًا: الطبيعة القانونية لأفعال العمل الجبري والتهديد والاحتيايل والإكراه وحجز وثائق السفر والاعتداء الجسدي والجنسي

تُعد المادة (13) من نظام عمال الزراعة رقم (19) لسنة 2021 وتعديلاته خطوة تنظيمية مهمة من حيث إدراجها لمجموعة من الممارسات الخطيرة ضمن نطاق المخالفات النظامية، مثل العمل الجبري، والإكراه، والتهديد، والاحتيايل، وحجز وثائق السفر، والاعتداء الجسدي والجنسي. غير أن هذا التوصيف، على الرغم من أهميته الإجرائية داخل نطاق التفتيش الإداري، لا يعكس الطبيعة القانونية لهذه الأفعال كما هي مُعرّفة ومُجرّمة في التشريعات الجزائية الأردنية ذات الصلة، وعلى رأسها قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته، وقانون منع الاتجار بالبشر رقم (9) لسنة 2009 وتعديلاته.

فمن جهة أولى، يُجرّم قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 العديد من الأفعال المشار إليها، حيث يتناول في مواده صور الإكراه والتهديد والاعتداء على الأشخاص بوصفها جرائم يعاقب عليها القانون بعقوبات جزائية، كما يضع إطاراً عاماً لحماية الحرية الشخصية والسلامة الجسدية. ومن جهة ثانية، يُعد قانون منع الاتجار بالبشر رقم (9) لسنة 2009 المرجع التشريعي الأبرز في التعامل مع حالات الاستغلال المرتبطة بالعمل الجبري، أو الإكراه، أو استغلال الضعف، أو حجز الوثائق، حيث يجرّم صراحةً أفعال الاستغلال بكافة صورها ويصنفها ضمن الجرائم الواقعة على الإنسان التي تستوجب مساءلة جزائية مشددة.

وعليه، فإن الاكتفاء بتكليف هذه الأفعال كمخالفات لنظام عمال الزراعة يخلق فجوة في التكليف القانوني، إذ يختزل الأفعال التي تمس كرامة الإنسان وحرية وسلامته الجسدية في نطاق إداري تنظيمي، بدل إخضاعها لمسارها الطبيعي كجرائم يعاقب عليها القانون الجزائي. هذا التباين يؤدي عملياً إلى تعدد في مستويات المعالجة دون وجود إحالة صريحة داخل المادة (13) إلى التشريعات الجزائية ذات العلاقة، ما يحد من وضوح التكامل بين الأطر القانونية، ويؤثر على توحيد آليات التطبيق لدى الجهات الرقابية والقضائية. كما أن غياب الإحالة التشريعية المباشرة ينعكس على مستوى الحماية، حيث قد تُعالج بعض الحالات ضمن إطار المخالفات الإدارية من خلال وزارة العمل، دون أن يتم تفعيل المسار الجزائي الذي يوفر ضمانات أوسع للضحايا، بما في ذلك التحقيق الجنائي، والادعاء العام، والعقوبات الرادعة. ويُعد ذلك قصوراً من منظور حماية الحقوق، خاصة في سياق العمالة الزراعية التي تتسم بهشاشة نسبية وضعف في الوصول إلى آليات الإنصاف.

بالتالي، فإن القراءة القانونية المتكاملة تقتضي عدم الاكتفاء بالإطار التنظيمي الذي تضعه المادة (13)، بل ربطه بشكل صريح وواضح مع قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 وقانون منع الاتجار بالبشر رقم (9) لسنة 2009، بما يضمن توصيف هذه الأفعال وفق طبيعتها الجزائية، ويعزز من فعالية الحماية القانونية، ويؤسس لتكامل تشريعي يحد من التداخل أو التضارب في التكليف، ويُسهّم في الوصول إلى العدالة بصورة أكثر شمولاً ووضوحاً.¹³

رغم ما يوفره نظام عمال الزراعة رقم (19) لسنة 2021 وتعديلاته من إطار قانوني لتنظيم العمل في القطاع الزراعي، إلا أن التطبيق العملي يكشف عن تحديات بنيوية ترتبط بطبيعة القطاع ذاته، وتمتد إلى البيئة الاقتصادية والتنظيمية المحيطة به، بما يتجاوز حدود النصوص التشريعية. وتتجلى هذه التحديات في انتشار أنماط العمل غير المنظم، وضعف التوثيق التعاقدية، والاعتماد الواسع على الوساطة غير الرسمية، إلى جانب محدودية أدوات التفتيش الميداني وضعف الامتثال التأميني الفعلي. ويؤدي تداخل هذه العوامل إلى إنتاج بيئة تشغيلية معقدة تقل فيها قابلية التطبيق الفعلي للنصوص القانونية، ما يجعل تحقيق الامتثال الكامل مرهوناً بمدى تكامل الأدوات المؤسسية والرقابية القادرة على تفعيل الإطار التشريعي على أرض الواقع، وهو ما تؤكد تقارير منظمة العمل الدولية ووزارة العمل الأردنية بوصفها تحديات هيكلية مستمرة في القطاع الزراعي.

وتكشف المعطيات الميدانية المستقاة من مقابلات مع عاملات وعمال في القطاع الزراعي عن أن طبيعة التشغيل تتسم بمرونة عالية غير منظمة، يغلب عليها الطابع الموسمي واليومي، لا سيما في المنشآت الصغيرة والمتوسطة. ويترتب على ذلك اعتماد واسع على عقود غير مكتوبة أو ترتيبات عمل شفوية، تتشكل وفق الحاجة الآنية للإنتاج، مما يحد من استقرار العلاقة التعاقدية ويجعلها عرضة للتغير المستمر. وفي هذا السياق، يبرز تباين بين الإطار القانوني الذي يفترض تنظيم العلاقة التعاقدية بشكل واضح، وبين الممارسة الفعلية التي تقوم في كثير من الحالات على علاقات عمل غير موثقة.¹⁴

كما تتأثر بيئة العمل الزراعي بجملة من المحددات الاقتصادية والمناخية، من بينها موسمية الإنتاج، وتقلبات الطقس، وارتفاع كلف التشغيل، وتلف المحاصيل في بعض المواسم، وهي عوامل تنعكس بشكل مباشر على قدرة أصحاب العمل على الالتزام ببعض الأحكام التنظيمية ضمن مستويات ثابتة. وتدفع هذه الظروف نحو أنماط تشغيل مرنة تعتمد على العمالة اليومية والمتنقلة، بما يضعف استقرار علاقات العمل ويحد من إمكانية تطبيق الالتزامات المرتبطة بالاستمرارية التعاقدية أو الشمول التأميني الكامل.

وتُظهر الممارسات الميدانية كذلك أن تنقل العمال بين مزارع مختلفة سعياً للحصول على فرص عمل أو أجور أعلى يشكل أحد العوامل المؤثرة في استمرارية العلاقة التعاقدية، حيث لا ترتبط الغالبية بعلاقة عمل طويلة الأمد مع صاحب عمل واحد. ويؤدي هذا النمط إلى صعوبة مواءمة الواقع العملي مع المتطلبات القانونية التي تفترض وجود علاقة عمل أكثر استقراراً، الأمر الذي ينعكس على إمكانية تطبيق بعض الأحكام المتعلقة بالعقود المنظمة والشمول التأميني المنتظم.¹⁵

وفيما يتعلق بساعات العمل والإجازات، يبرز تباين بين الإطار القانوني من جهة، والأعراف التشغيلية السائدة من جهة أخرى، حيث تفرض طبيعة العمل في مناطق زراعية مثل الأغوار ساعات عمل ممتدة تتوزع على فترات صباحية ومساءلية مع توقف خلال ساعات الذروة الحرارية. ويعكس هذا

مقابلات فريق تمكين من عمال وعاملات زراعة وأصحاب عمل خلال الأعوام 2025-2026.
مقابلات فريق تمكين من عمال وعاملات زراعة وأصحاب عمل خلال الأعوام 2025-2026.

14

15

النمط خصوصية بيئية ومناخية تؤثر في تنظيم يوم العمل، وتخلق واقعًا تشغيليًا لا يتطابق بشكل كامل مع التصورات القانونية التقليدية لساعات العمل الثابتة، ما يحد من إمكانية التطبيق الحرفي لبعض الأحكام.

كما تكشف الشهادات الميدانية لعاملات في القطاع الزراعي عن تحديات إضافية تتعلق ببيئة العمل وظروفها اليومية، حيث يتعرض بعض العاملين والعاملات لمخاطر صحية مرتبطة بالعمل تحت ظروف مناخية قاسية، دون توفر وسائل وقاية كافية أو تغطية تأمينية شاملة. كما يظهر تفاوت في مستويات الأجر، وارتباطه بطبيعة العمل والمزرعة وساعات العمل، إلى جانب تحميل العامل تبعات الغياب المرضي من خلال الخصم من الأجر في بعض الحالات. ويضاف إلى ذلك محدودية الوعي بالإطار القانوني الناظم للعمل أو بامتداد مظلة الحماية الاجتماعية، ما يعكس فجوة معرفية تسهم في إضعاف المطالبة بالحقوق أو الاستفادة منها بشكل فعلي.¹⁶

بناءً عليه، يتضح أن التحديات التطبيقية في القطاع الزراعي هي نتاج تفاعل مركب بين طبيعة العمل الموسمي، وهشاشة أنماط التشغيل، وتعدد أطراف العلاقة التشغيلية، وضعف التوثيق، إلى جانب محدودية الوعي القانوني وأدوات الرقابة. ويؤكد ذلك أن معالجة هذه التحديات لا تقتصر على النصوص القانونية بحد ذاتها، وإنما تتطلب تطوير مقاربات تنفيذية أكثر مرونة وواقعية، قادرة على التكيف مع خصوصية القطاع، وتعزيز أدوات الامتثال، بما يحقق توازنًا بين حماية حقوق العاملين واستمرارية النشاط الزراعي.

الإطار التنفيذي للتنظيم الرقابي والسلامة المهنية في القطاع الزراعي الأردني: تعليمات السلامة والصحة المهنية وتعليمات التفتيش لسنة 2021

أولاً: تعليمات شروط وتدابير السلامة والصحة المهنية في مواقع العمل الزراعي لسنة 2021

تمثل تعليمات شروط وتدابير السلامة والصحة المهنية في مواقع العمل الزراعي لسنة 2021¹⁷ الإطار التنفيذي المباشر لأحكام المادة (11) من نظام عمال الزراعة رقم (19) لسنة 2021، حيث تنقل الالتزامات من مستوى القاعدة العامة إلى مستوى الإلزام التفصيلي القابل للتطبيق داخل مواقع العمل. وتتميز هذه التعليمات بكونها تتبنى مقاربة وقائية شاملة، تقوم على إدارة المخاطر المهنية بدل الاكتفاء بردّ الفعل بعد وقوع الحوادث، وهو ما يعكس تطوراً في فلسفة التشريع نحو تعزيز بيئة عمل آمنة ومستدامة في القطاع الزراعي.

على مستوى الالتزامات الجوهرية، تُحمّل التعليمات صاحب العمل مسؤولية مباشرة عن توفير وسائل الحماية والوقاية، وعلى رأسها معدات الوقاية الشخصية، بما يشمل الملابس الواقية، القفازات، الأقنعة، وغيرها من الوسائل الضرورية، خاصة في بيئات العمل التي تتعامل مع المبيدات والمواد الكيميائية. ويُفهم من هذا الالتزام أنه لا يقتصر على التوفير الشكلي، بل يمتد إلى ضمان ملائمة هذه المعدات لطبيعة المخاطر، واستمرارية استخدامها، ما يضع على عاتق صاحب العمل واجب رقابي داخلي مستمر داخل موقع العمل.

كما تُبرز التعليمات أهمية العنصر البشري من خلال إلزام صاحب العمل بتنظيم برامج تدريب وتوعية للعاملين حول مخاطر العمل الزراعي وطرق الوقاية منها، إلى جانب ضرورة توفير إرشادات واضحة داخل مواقع العمل. ويكتسب هذا الالتزام بعداً عملياً مهماً في ظل طبيعة العمالة الزراعية التي قد تكون موسمية أو محدودة الخبرة، الأمر الذي يجعل التدريب أداة محورية في تقليل الحوادث المهنية وتحسين مستوى الامتثال السلوكي داخل بيئة العمل.

وفيما يتعلق بالبنية التحتية، تفرض التعليمات معايير محددة تتصل بتوفير مرافق صحية مناسبة، وسكن ملائم للعمال في حال توفيره، بما في ذلك شروط التهوية والإضاءة وتوفير المياه الصالحة للشرب، إضافة إلى مراعاة الفصل بين الجنسين في المرافق الصحية. ويعكس هذا التنظيم إدراكاً تشريعياً بأن السلامة والصحة المهنية لا تقتصر على المخاطر المباشرة المرتبطة بالعمل، بل تشمل أيضاً الظروف المعيشية التي تؤثر بشكل غير مباشر على صحة العامل وكرامته.

غير أن تحليل هذه الالتزامات في ضوء الواقع العملي يكشف عن فجوة بين المستوى التشريعي والممارسة الفعلية، حيث تواجه العديد من المنشآت الزراعية، خاصة الصغيرة منها، تحديات تتعلق بالكلفة، وضعف الموارد، ومحدودية المعرفة بالمعايير المطلوبة، مما يؤدي في كثير من الحالات إلى تطبيق جزئي أو غير منتظم لهذه الالتزامات. كما أن طبيعة القطاع غير المنظمة نسبيًا، وانتشار العمل الموسمي، يحدّ من القدرة على فرض الامتثال الكامل دون تدخل رقابي فعال ومستمر.

وعليه، يمكن القول إن هذه التعليمات تمثل إطارًا تنظيميًا متقدمًا من حيث المضمون، إلا أن أثرها العملي يبقى مرتبًا بمدى قدرة الدولة على تعزيز أدوات الإنفاذ، وتطوير الوعي لدى أصحاب العمل والعمال، وربط الامتثال بمحفزات وعقوبات فعالة، بما يضمن تحويل هذه النصوص من التزام قانوني نظري إلى ممارسة واقعية تسهم في الحد من المخاطر المهنية وتحسين جودة بيئة العمل الزراعي.

ثانيًا: تعليمات إجراءات التفتيش على النشاط الزراعي رقم (8) لسنة 2021

تشكل تعليمات إجراءات التفتيش على النشاط الزراعي رقم (8) لسنة 2021¹⁸ الأداة التنظيمية التي تُفَعّل الجانب الرقابي من نظام عمال الزراعة رقم (19) لسنة 2021، حيث تمنح وزارة العمل صلاحيات واضحة لمتابعة مدى التزام أصحاب العمل بأحكام النظام والتعليمات ذات العلاقة، من خلال منظومة تفتيش تقوم على الجمع بين الإرشاد والرقابة والتدرج في الإجراءات.

تتجلى أهمية هذه التعليمات في منح مفتشي العمل صلاحيات واسعة تشمل دخول مواقع العمل الزراعي، والاطلاع على السجلات، وإجراء مقابلات مع العمال بشكل منفرد، بما يتيح التحقق من ظروف العمل الفعلية، والكشف عن أي ممارسات قد تشكل انتهاكًا لحقوق العمال أو إخلالًا بشروط السلامة المهنية. ويعزز هذا النهج الرقابي مبدأ الشفافية في بيئة العمل، ويحد من احتمالية التستر على المخالفات داخل مواقع العمل.

كما تعتمد التعليمات على آلية تفتيش مزدوجة تجمع بين الزيارات الدورية والمفاجئة من جهة، والاستجابة للشكاوى العمالية من جهة أخرى، وهو ما يوسع نطاق الرقابة ويجعلها أكثر قدرة على رصد الانتهاكات في الوقت المناسب. ويلاحظ أن هذا التنوع في أدوات التفتيش ينسجم مع طبيعة القطاع الزراعي الذي يتسم بالتشتت الجغرافي وتعدد مواقع العمل، مما يتطلب مقارنة رقابية مرنة وغير مركزية.

ومن حيث الإجراءات، تعتمد التعليمات مبدأ التدرج في التعامل مع المخالفات، حيث تبدأ بإجراءات إرشادية وتنبهية، تليها مهلة لتصويب الأوضاع، وصولاً إلى تسجيل المخالفة واتخاذ الإجراءات القانونية عند عدم الامتثال. هذا التدرج يعكس توجهاً تنظيمياً يوازن بين تشجيع الامتثال الطوعي وبين فرض الانضباط القانوني عند الضرورة، إلا أن فعاليته تبقى مرهونة بجدية التنفيذ واستمرارية المتابعة بعد منح المهل.

ورغم وضوح هذا الإطار الرقابي، فإن الواقع العملي يكشف عن تحديات تتعلق بمحدودية الموارد البشرية واللوجستية لأجهزة التفتيش، واتساع نطاق القطاع الزراعي، وصعوبة الوصول إلى بعض المواقع النائية، إضافة إلى وجود جزء من النشاط الزراعي ضمن الاقتصاد غير المنظم، ما يقلل من قدرة التعليمات على تحقيق تغطية شاملة. كما أن فعالية التفتيش قد تتأثر بعوامل مرتبطة بمدى تعاون أصحاب العمل، ومستوى الوعي القانوني لديهم، واستعدادهم للامتثال دون الحاجة إلى إجراءات قسرية.

بناءً عليه، يمكن اعتبار تعليمات التفتيش ركيزة أساسية في ضمان إنفاذ نظام عمال الزراعة وتعليمات السلامة المهنية، إلا أن تحقيق أثرها الفعلي يتطلب تعزيز القدرات المؤسسية لجهات التفتيش، وتوسيع نطاقها، وربط نتائج التفتيش بمنظومة متابعة فعالة تضمن استدامة التصويب، بما يحول الرقابة من إجراء شكلي إلى أداة حقيقية لضبط الامتثال وتحسين بيئة العمل الزراعي.

مقاربة تحليلية مقارنة للقطاع الزراعي في الأردن: بين الخصوصية القطاعية والتجارب المقارنة

تُظهر التجارب المقارنة في عدد من الدول الأوروبية، مثل إسبانيا وإيطاليا وفرنسا، وجود توجهات تنظيمية متقدمة في معالجة خصوصية العمل الزراعي، حيث تم اعتماد آليات مرنة لتنظيم ساعات العمل، وتوسيع نطاق التغطية الاجتماعية ليشمل العمال الموسميّين، إلى جانب تعزيز أدوات التفتيش والامتثال، وربط الحماية القانونية بسلاسل الإنتاج الزراعي وليس فقط بعلاقة العمل الفردية. وتقوم هذه النماذج على الاعتراف بطبيعة القطاع غير المستقرة، وما يترتب عليها من هشاشة في علاقات العمل، الأمر الذي دفع تلك الأنظمة إلى تبني تدخلات تشريعية ومؤسسية أكثر مرونة وشمولاً.

وعند إسقاط هذه التجارب على السياق الأردني، يتضح أن هناك إمكانيات للاستفادة منها في تطوير الإطار التنظيمي لنظام عمال الزراعة رقم (19) لسنة 2021 وتعديلاته، لا سيما من خلال تعزيز أدوات الرقابة، وتوسيع نطاق المسؤولية ليشمل الوسطاء وسلاسل التشغيل غير المباشرة، بما يحد من التهرب من الالتزامات القانونية. ويمكن تكييف هذه النماذج في الأردن عبر تطوير آليات تسجيل أكثر إلزامية لعلاقات العمل، وربط الامتثال بالوصول إلى الخدمات أو الحوافز، بما يعزز الالتزام الطوعي ويحد من العمل غير المنظم.

في المقابل، يواجه تطبيق هذه النماذج في الأردن تحديات بنيوية تتمثل في انتشار الحيازات الزراعية الصغيرة، وتعدد الوسطاء غير الرسميين، وضعف القدرة المؤسسية على الرقابة الميدانية، إضافة إلى محدودية شمول العمال الزراعيين بأنظمة الحماية الاجتماعية بشكل فعلي. كما أن الطابع الموسمي والمتقطع للعمل الزراعي يشكل عائقاً أمام تبني نماذج تقليدية قائمة على علاقات عمل مستقرة، ما يستدعي تطوير حلول مرنة ومبتكرة تتناسب مع خصوصية السوق المحلي. وعليه، فإن نقل التجارب الدولية لا ينبغي أن يكون نقلاً حرفياً، بل عملية تكيف مدروسة تأخذ بعين الاعتبار السياق الاقتصادي والاجتماعي والمؤسسي في الأردن، بما يضمن فاعلية التطبيق واستدامة الأثر¹⁹.

وجه المقارنة	النموذج الأوروبي (إسبانيا، إيطاليا، فرنسا)	الواقع الحالي في الأردن	المقترح لتطوير الإطار الأردني (التكيف)
تحديد المركز القانوني	الربط بـ «سلاسل الإنتاج»؛ المسؤولية تضامنية بين صاحب المزرعة والمورد.	التباس قانوني بسبب تعدد الوسطاء (الشاويش) والاتفاقات الشفهية.	تنظيم دور الوسيط (الشاويش): إخضاعهم لنظام ترخيص رسمي يحدد مسؤولياتهم القانونية كأصحاب عمل فرعيين.
نظام التسجيل	قاعدة بيانات رقمية موحدة تربط أيام العمل الفعلية بالضمان الاجتماعي (النموذج الإسباني).	فجوة توثيق ناتجة عن العمل غير المنظم وغياب العقود المكتوبة.	الربط الإلكتروني الشامل: إنشاء قاعدة بيانات موحدة بين وزارة العمل والضمان الاجتماعي لتوثيق العقود رقمياً.
الحماية الاجتماعية	شمول إلزامي ومرن يغطي العمال الموسمين والمهاجرين بشكل كامل.	شمول محدود (حوالي 9٪ فقط) وتحديات في قدرة أصحاب العمل على الالتزام.	تعديل المادة (59) ضمان: نهج تدريجي في الشمول يوازن بين الحماية الاجتماعية والقدرة الاقتصادية للحيازات الصغيرة.
آلية التفتيش والرقابة	تفتيش قائم على تحليل المخاطر (Targeted inspections) كما في إيطاليا.	تفتيش تقليدي عام يواجه محدودية في القدرة المؤسسية والبيانات الميدانية.	التفتيش الذكي: توجيه الرقابة للمناطق والأنشطة ذات الاحتمالية الأعلى للانتهاك بناءً على تحليل البيانات الإدارية.
طبيعة عقد العمل	اعتراف قانوني بطبيعة العمل غير المستقرة مع ضمانات الحد الأدنى.	عقود غالباً ما تكون شفوية، مما يسهل الإفلات من العقوبة (قضية القويرة نموذجاً).	التسجيل الإلزامي: ربط الوصول للحوافز والخدمات الحكومية (مثل دعم المياه أو الأسمدة) بوجود عقود موثقة للعمال.

وانطلاقاً من هذه المقارنة، يمكن استخلاص مجموعة من التوجهات التي تسهم في تطوير الإطار الأردني بطريقة تدريجية ومتوافقة مع خصوصيته المؤسسية، وذلك على النحو التالي:

أولاً: تعزيز أنظمة التسجيل الرقمي للعمال الزراعيين

ذلك من خلال إنشاء قاعدة بيانات وطنية موحدة تربط بين وزارة العمل ومؤسسة الضمان الاجتماعي، بما يتيح توثيق العقود وتتبع أيام العمل الفعلية، والحد من التباين في المعلومات بين الجهات الرسمية. ويكتسب هذا التوجه أهمية خاصة في السياق الأردني، حيث يساهم في معالجة فجوة التوثيق الناتجة عن الطابع غير الرسمي لعلاقات العمل، ويمكن تكييف التجارب الدولية، ولا سيما النموذج الإسباني، بما يتناسب مع البنية المؤسسية المحلية وإمكانيات الربط الإلكتروني المتاحة.

ثانياً: التوسع التدريجي في الشمول التأميني

من خلال مراجعة المادة (59) من قانون الضمان الاجتماعي، بما يتيح توسيع نطاق الشمول ليشمل مختلف التأمينات الاجتماعية للعاملين في القطاع الزراعي، على نحو يراعي طبيعة العمل غير المستقرة والموسمية. ويواجه هذا التوجه في الأردن تحدياً يتمثل في تفاوت القدرة على الالتزام لدى أصحاب العمل، ما يستدعي اعتماد نهج تدريجي يوازن بين متطلبات الحماية الاجتماعية وقدرات القطاع الاقتصادية، بما يعزز الاستدامة دون الإخلال بمرونة التشغيل.

ثالثاً: تنظيم دور الوسطاء العماليين (الشاويش)

عبر إخضاعهم لإطار قانوني أو نظام ترخيص رسمي يحدد مسؤولياتهم ويخضعهم للرقابة، بما يساهم في الحد من الممارسات غير المنظمة التي تؤثر على شفافية العلاقة التعاقدية. ويمكن تكييف النماذج الدولية التي تنظم وساطة العمل الزراعي بما يتلاءم مع الواقع الأردني، حيث يُعد تنظيم هذا الدور مدخلاً أساسياً للحد من الاستغلال وضمان وضوح المسؤوليات القانونية بين الأطراف المختلفة.

رابعاً: اعتماد منهج نفتيش قائم على تحليل المخاطر

بحيث يتم توجيه عمليات النفتيش نحو المناطق والأنشطة ذات الاحتمالية الأعلى لعدم الامتثال، بدلاً من الاعتماد على النفتيش العام التقليدي. ويواجه تطبيق هذا النهج في الأردن تحدياً يتمثل في محدودية البيانات الميدانية المهيكلية، ما يتطلب تطوير أدوات تحليل بيانات إدارية تدعم اتخاذ القرار الرقابي، على غرار بعض التجارب الدولية مثل إيطاليا، مع مراعاة بناء قدرات مؤسسية تدريجية في هذا المجال.

خامساً: تعزيز التكامل المؤسسي بين الجهات المعنية

من خلال تطوير آليات الربط الإلكتروني وتبادل البيانات بين وزارة العمل ومؤسسة الضمان الاجتماعي والجهات ذات العلاقة، بما يضمن توحيد الإجراءات وتقليل الفجوات التنظيمية. ويُعد هذا التكامل عنصراً حاسماً في السياق الأردني، نظراً لتعدد الجهات ذات الصلة بتطبيق أحكام النظام، حيث يؤدي غياب التنسيق إلى إضعاف فاعلية التنفيذ، ويحد من القدرة على متابعة الامتثال بشكل متكامل.

بناءً على ما سبق، يتضح أن تطوير نظام عمال الزراعة في الأردن لا يتطلب إعادة بناء شاملة للإطار القانوني بقدر ما يستلزم تعزيز أدوات التنفيذ، وتوسيع نطاق التكامل المؤسسي، واعتماد مقاربات تنظيمية مرنة مستوحاة من التجارب الدولية، مع تكييفها بما يتلاءم مع الخصوصية الهيكلية للقطاع الزراعي في الأردن. ويؤكد ذلك أن فاعلية التشريع لا تُقاس فقط بحداثة نصوصه، وإنما بمدى قدرته على التفاعل مع البيئة المؤسسية والاقتصادية التي يُطبق فيها، وتحقيق أثر فعلي على مستوى الامتثال وحماية حقوق العمال.

الختام والتوصيات

يمثل نظام عمال الزراعة رقم 19 لسنة 2021 وتعديلاته خطوة تشريعية متقدمة في تنظيم العمل في القطاع الزراعي، إلا أن فعاليته العملية تبقى مرتبطة بقدرته على التكيف مع الخصوصية البنيوية للقطاع، وتحويل النصوص القانونية إلى ممارسات قابلة للتطبيق الفعلي.

ويُظهر التحليل أن من أبرز التحديات التطبيقية استمرار محدودية الحماية التأمينية، حيث لا يزال نطاق الشمول في الضمان الاجتماعي جزئياً، الأمر الذي يحد من تحقيق حماية اجتماعية شاملة للعاملين في القطاع الزراعي.

التوصيات

- ◀ أولاً: مراجعة الإطار القانوني للضمان الاجتماعي بهدف توسيع نطاق الشمول التأميني ليشمل مختلف التأمينات للعاملين في القطاع الزراعي.
- ◀ ثانياً: تطوير تعليمات تنفيذية تفصيلية تنظم عقود العمل وتحدد بشكل واضح العلاقة مع الوسطاء العماليين.
- ◀ ثالثاً: اعتماد منهج تفتيش قائم على تحليل المخاطر والمواسم، مع تعزيز الزيارات الميدانية لضمان الامتثال الفعلي.
- ◀ رابعاً: تطوير أدوات توثيق مرنة (نماذج عقود وسجلات مبسطة) تتناسب مع طبيعة العمل الزراعي وظروفه التشغيلية.
- ◀ خامساً: تعزيز التنسيق المؤسسي بين وزارة العمل ومؤسسة الضمان الاجتماعي لضمان اتساق التطبيق وتحقيق حماية قانونية واجتماعية أكثر فاعلية واستدامة.
- ◀ سادساً: تعزيز أنظمة التسجيل الرقمي للعمال الزراعيين و ذلك من خلال إنشاء قاعدة بيانات وطنية موحدة تربط بين وزارة العمل ومؤسسة الضمان الاجتماعي.
- ◀ سابعاً: تنظيم دور الوسيط (الشاويش) وذلك من خلال إخضاعهم لنظام ترخيص رسمي يحدد مسؤولياتهم القانونية كأصحاب عمل فرعيين.
- ◀ ثامناً: التفتيش الذكي من خلال توجيه الرقابة للمناطق والأنشطة ذات الاحتمالية الأعلى للانتهاك بناءً على تحليل البيانات الإدارية.
- ◀ تاسعاً: التسجيل الإلزامي من خلال ربط الوصول للحوافز والخدمات الحكومية (مثل دعم المياه أو الأسمدة) بوجود عقود موثقة للعمال.

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: التشريعات الوطنية الأردنية

قانون العمل الأردني رقم (8) لسنة 1996 وتعديلاته.

نظام عمال الزراعة رقم (19) لسنة 2021 وتعديلاته.

قانون الضمان الاجتماعي رقم (1) لسنة 2014.

قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته.

قانون منع الاتجار بالبشر رقم (9) لسنة 2009 وتعديلاته.

وزارة العمل الأردنية. (2021). تعليمات شروط وتدابير السلامة والصحة المهنية في مواقع العمل الزراعي. عمان، الأردن.

وزارة العمل الأردنية. (2021). تعليمات إجراءات التفتيش على النشاط الزراعي رقم (8). عمان، الأردن.

ثانياً: التقارير الدولية (منظمة العمل الدولية)

[منظمة العمل الدولية \(ILO\). \(2018\). العمل اللائق في القطاع الزراعي في الأردن: نتائج مسح العمال وأصحاب العمل](#)

[منظمة العمل الدولية \(ILO\). \(2018\). موجز: العمل اللائق في القطاع الزراعي في الأردن.](#)

[منظمة العمل الدولية \(منظمة العمل الدولية\). \(2023\). تعزيز العمل اللائق في القطاع الزراعي في الأردن: نموذج الامتثال.](#)

[منظمة العمل الدولية \(ILO\). \(2023\). دليل السلامة والصحة المهنية في القطاع الزراعي في الأردن.](#)

ثالثاً: مراكز الأبحاث ومنظمات المجتمع المدني

تمكين للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان. (تواريخ مختلفة). تقارير حول أوضاع العمالة الزراعية في الأردن والعمل غير المنظم.

[مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية. \(2026\). تعزيز العمل اللائق وظروف العمل في القطاع الزراعي في الأردن.](#)

رابعاً: تقارير حكومية وطنية

وزارة العمل الأردنية. (تقارير سنوية متعددة).

مؤسسة الضمان الاجتماعي الأردنية. (تقارير سنوية). بيانات الشمول التأميني للعاملين في القطاع الزراعي. عمان، الأردن.

