

المساواة في الأجور

بين فقه التشريع وواقع سوق العمل

أ.د. / يوسف الياس

(1)

المساواة وعدم التمييز

مفاهيم أساسية

المساواة بين الناس، مبدأ أساس تقوم عليه قواعد القانون الدولي لحقوق الانسان¹ وأحكام الدساتير والقوانين الوطنية التي تنظم هذه الحقوق.

ولا تقوم المساواة بين الناس كما يتخيل البعض على أساس التماثل التام بينهم في أشخاصهم، ذلك لأنه لا ينكر وجود قدر من الاختلاف بين الافراد في صفاتهم وقدراتهم ومؤهلاتهم الذاتية، وإنما تتأسس المساواة على (إنسانية) الانسان، التي تعد سمة مشتركة لكل البشر على إختلاف جنسهم وأعرافهم وأديانهم و... و...

ولفهم معنى (المساواة) فهماً دقيقاً، نشير الى جملة حقائق أساسية:

(1) ترتبط المساواة بنقيضها (التمييز) برباط وثيق، فالمساواة تستند الى معنى إيجابي قوامه التماثل في معاملة الأشخاص عند تماثل مراكزهم القانونية، أما التمييز فهو خلافاً للمساواة يدور حول معنى سلبي مؤداه عدم المساواة في المعاملة والفرص بين هؤلاء الأشخاص.

¹ أنظر بوجه خاص: المادة (2) من الاعلان العالمي لحقوق الانسان (1948)، المادة (1/2) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية (1966)، المادة (2/2) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ويترتب على ذلك قيام إعتداف متبادل بين (المساواة) و (عدم التمييز)، فليس لأي منهما وجود مستقل دون الآخر، فحيثما يكون هناك تمييز، يوجد خرق للمساواة، والعكس صحيح².

(2) لا يعد التمييز محظوراً إلا إذا كان يستند الى أسباب غير مشروعة، ومشروعية هذه الأسباب أو عدمها مسألة تفصل فيها قواعد القانون الدولي لحقوق الانسان، وأحكام القانون الوطني ذات العلاقة، التي تحدد الأسباب غير المشروعة التي يحظر التمييز على أساسها.

والأسباب التي يكاد ينعقد الاجماع على إعتبارها غير مشروعة في هذا الشأن تتمثل في نوع الجنس والجنسية واللغة واللون والعرق والدين والرأي السياسي والاصل القومي والاجتماعي.

ويترتب على ذلك أن التمييز وعدم المساواة لا ينكران متى قام أي منهما على مسوّغ موضوعي، بينما يعتبران غير قانونيين إذا ما استندا الى أي من الأسباب غير المشروعة المذكورة آنفاً.

(3) لا تعد (المساواة) و (عدم التمييز) حقوقاً قائمة بذاتها، فليس لأي منهما وجود مستقل، ولا يمكن للأشخاص التمسك بأي منهما، إلا مع حق آخر من حقوق الانسان المقررة في القواعد القانونية الدولية والوطنية.

وعليه فان ما تتناوله هذه الورقة في موضوعها، يقتصر تحديداً على المساواة وعدم التمييز في أحد الحقوق المتفرعة عن حق الانسان في العمل³، وهو المساواة في الأجر المدفوع الى العامل نظير قيامه بعمل ذي قيمة متساوية.

(4) إنه على الرغم من القبول الواسع لمبدأ المساواة وعدم التمييز من قبل دول العالم، المعبر عنه بالتصديق الواسع على كل من الصكوك الدولية لحقوق الانسان ومعايير العمل الدولية المتعلقة بهما باعداد كبيرة جداً، فان الالتزام الفعلي بهما وإعمالهما عملياً مازال محدوداً.

ولعل أصدق تعبير في وصف هذه الحالة، يتمثل فيما ورد في أحد تقارير منظمة العمل الدولية الخاص بمساواة المرأة بالرجل، حيث جاء فيه أنه مع أن المساواة في الاستخدام، في فرصه

² أنظر: د. محمد يوسف علوان و د. محمد خليل الموسى: القانون الدولي لحقوق الانسان - الجزء الثاني/ الحقوق المحمية. منشورات مكتبة دار الثقافة - عمان 2009، ص 120 - 122.

³ أنظر في حق الانسان في العمل: المادة (23) من الاعلان العالمي لحقوق الانسان، المادة (6) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. المادة (34) من الميثاق العربي لحقوق الانسان.

وشروطه، بين الرجال والنساء، غدت (ينادى بها في كل مكان ... إلا أنها عملياً، لا تتحقق بالكامل في أي مكان)⁴.

ويصدق ما أورده التقرير بشأن التمييز وعدم المساواة ضد المرأة في العمل، على التمييز وعدم المساواة ضد فئات أخرى من العمال، وبوجه خاص العمال الاجانب.

(2)

المساواة في الأجور

– الانتقال من العام الى الخاص –

يقينا إنه لا يمكن فهم مصطلح (المساواة في الاجور) فهماً سطحياً يتسم بالسذاجة، بحيث يقال أن معناه أن يكون لكل الافراد الحق في مقدار متساوي من الأجر، أياً كان نوع العمل الذي يؤديه، لأنه هكذا تصور يهدد أساساً جوهرياً لمقدار الأجر الذي يدفع الى العامل الذي يؤدي العمل، يتمثل في نوع وكم هذا العمل، وما ينطوي عليه أداءه من مسؤوليات، ويحتاج الى مهارات في من يؤديه.

وعليه فان الضرورة تقتضي بأن يفهم هذا المصطلح فهماً نسبياً، بتقييد إطلاقه بعدد من القيود الموضوعية، وفي هذا الشأن نتطرق تباعاً الى العديد من الاشكاليات التي ترتبط بفهم هذا المصطلح وتطبيقه عملياً.

أولاً/ النصوص الدولية والعربية التي تقر بالحق في المساواة في الأجر:

تتمثل أهم هذه النصوص فيما يلي:

1 – نصوص الصكوك الدولية الأساسية وأهمها:

(أ) نص المادة (23/ب) من الاعلان العالمي لحقوق الانسان: (لكل شخص، دون أي تمييز، الحق في أجر متساوٍ عن عمل متساوي – equal work –).

⁴ تقرير حماية الامومة في العمل، البند الخامس من جدول أعمال مؤتمر العمل الدولي - الدورة (1999/87)، ص 61.

(ب) نص المادة (7) من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية: (تعترف الدول الأطراف في هذا العهد، بما لكل شخص، من حق في التمتع بشروط عمل عادلة ومرضية تكفل على وجه الخصوص:

أ – أجراً كلياً (remuneration)⁵ يوفر لجميع العمال، كحد أدنى:

1 – أجوراً منصفة، وأجوراً كلية متساوية عن عمل ذي قيمة متساوية – work of equal value –، دون أي تمييز من أي نوع، وبوجه خاص يجب أن يضمن للنساء حصولهن على شروط عمل لا تقل عن تلك التي يتمتع بها الرجال، مع أجر متساوي عن عمل متساوي – equal pay for equal work –).

(ج) نص المادة 1/11/د من الاتفاقية الدولية الخاصة بالقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. (الحق في المساواة في الأجر، بما في ذلك متماته، والحق في المساواة في المعاملة فيما يتعلق بالعمل ذي قيمة متساوية – work of equal value –، وكذلك، المساواة في المعاملة في تقييم نوعية العمل – evaluation of the quality of work –).

(د) نص المادة 3/34/د من الميثاق العربي لحقوق الانسان:

(لا يجوز التمييز بين الرجل والمرأة في حق الاستفادة الفعلية من التدريب والتكوين والتشغيل وحماية العمل والاجور عند تساوي قيمة ونوعية العمل).

2 – نصوص المعايير الدولية ذات الصلة: بالرجوع الى الصكوك المعيارية الدولية ذات الصلة المباشرة بموضوع المساواة في الأجر، وهي الاتفاقية الدولية رقم (100) والتوصية الدولية رقم (90) المقترنة بها، والاتفاقية الدولية رقم (111) والتوصية الدولية رقم (111) المقترنة بها، نلاحظ ما يلي:

(أ) إن الاتفاقية رقم (100) بشأن الأجر المتساوي، والتوصية رقم (90) المقترنة بها، إتمدت في نصوصها مفهوماً للأجر المتساوي عن العمل ذي القيمة المتساوية (work of equal value)

⁵ أنظر تعريف الاجر الكلي remuneration الوارد في المادة (1/1) من إتفاقية العمل الدولية رقم (100) حيث يشير الى أنه يشمل (الأجر أو المرتب العادي أو الاساسي أو الأدنى وأية متمات أخرى، تدفع من صاحب العمل الى العامل، على نحو مباشر أو غير مباشر، نقداً أو عيناً، وتنشأ عن استخدام العامل).

للعمال من الرجال والنساء، ينصرف الى معدلات الأجور التي تقوم على عدم التمييز على أساس نوع الجنس.

(ب) إن التوصية الدولية رقم (111) بشأن عدم التمييز في الاستخدام والمهنة، أوردت في البند (ثانياً/2/ب/5) منها نصاً يقضي بأن يتمتع كل الأشخاص دون تمييز بتكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة في مجالات:

5 – الأجر عن العمل ذي القيمة المتساوية)⁶.

3 – نصوص المعايير العربية ذات الصلة بالمساواة في الأجر:

تتمثل الاتجاهات العامة لهذه المعايير فيما يلي:

أ – تقرر المعيار العام بشأن المساواة وعدم التمييز بين العمال جميعاً في حقوقهم المتعلقة بالعمل، بنص المادة (1/8) من الاتفاقية العربية رقم (1) بشأن مستويات العمل، الذي كررته – دون أي تعديل المادة (1/8) من الاتفاقية رقم (6) بشأن مستويات العمل (معدلة)، حيث جاء فيه: (يجب أن تكون الحماية التي تقرها مستويات العمل واحدة، وألا تنطوي على تفريق بين العمال، كالتفريق بسبب الجنس، أو الأصل العنصري، أو اللون، أو الدين، أو الرأي السياسي).

ب – أما المعيار الخاص بالمساواة في الأجور بين الرجال والنساء، فقد تقرر في المادة (3) من الاتفاقية العربية رقم (5) بشأن المرأة العاملة، وقد جاء فيها: (يجب العمل على ضمان مساواة المرأة بالرجل في كافة شروط وظروف العمل، وضمان منح المرأة العاملة الأجر المماثل لأجر الرجل، وذلك عن العمل المماثل).

وترد على هذا المعيار ملاحظتان:

أولاهما: أنه يقرر التزاماً على الدولة التي تصادق على الاتفاقية بالسعي الى ضمان تحقيق ما ورد فيه، وهذا ما يتضح من عبارته (يجب العمل على ...) التي لا تدل على الالتزام بالتحقيق الفعلي لمضمون النص.

⁶ ورد هذا النص مترجماً خطأ في النسخة العربية من التوصية على النحو التالي: (الأجر المتساوي عن العمل المتساوي).

وثانيتها: أنه أورد مصطلح (العمل المتماثل) وليس العمل ذي القيمة المتساوية، الذي إتمدته المعايير الدولية المناظرة.

ثانياً اضطراب المصطلح:

كشفت لنا الاستعراض الذي قدمناه للنصوص الدولية والعربية ذات الصلة بالمساواة في الأجور، أنها أوردت أحكامها مؤسسة على مصطلح (مضطرب)، حيث ورد في بعضها أن الأجر المتساوي يتأسس على (العمل ذي القيمة المتساوية work of equal value)، بينما ورد في بعضها الآخر أنه يتأسس على العمل المماثل/ المتساوي (equal work)، مع التأكيد على أن معايير العمل الدولية إلتزمت المفهوم الأول تحديداً دون المفهوم الثاني.

ومع الأهمية الخاصة لتحديد المقصود بالعمل ذي القيمة المتساوية، فإن المعايير الدولية لم تورد تعريفاً محدداً له، واكتفت المادة (1/ب) من الاتفاقية رقم (100) ببيان أن عبارة (مساواة العمال والعاملات في الأجر عن عمل ذي قيمة متساوية تشير (الى معدلات الاجور المحددة دون تمييز قائم على الجنس)، وهذا النص لا يفيد سوى إستبعاد نوع الجنس من بين الاعتبارات التي تعتمد لتحديد قيمة العمل⁷. وتشير لجنة الخبراء في المنظمة الدولية الى ان مفهوم (الاجر المتساوي للرجال والنساء عن العمل ذي القيمة المتساوية) لقي قبولاً واسعاً، الا أن نطاق إعماله وتطبيقه عملياً واجه صعوبات كثيرة في العديد من البلدان.

وتخلص اللجنة الى أنها لاحظت أن صعوبات تطبيق المعايير الدولية المقررة لهذا المفهوم في القوانين والممارسات الوطنية ترتبط بالنقص في فهم المقصود به، ولهذا الغرض تصدت الى صياغة تفسير محدد للمقصود بالعمل ذي القيمة المتساوية على النحو التالي:

(إن مفهوم (العمل ذي القيمة المتساوية)، يقع في قلب الحق الاساسي، المعبر عنه بالأجر المتساوي للرجال والنساء عن العمل ذي القيمة المتساوية، وفي تعزيز المساواة.

⁷ هذا ما ذهبت إليه لجنة الخبراء في منظمة العمل الدولية في بيانها المقصود بالعمل ذي القيمة المتساوية. أنظر:

ILC: 101st Session, 2012: General survey on the fundamental conventions concerning rights at work in light of the ILO Declaration on social Justice for a Fair Globalization, 2008. Report 111 (part 1 B), p. 281. para. 674.

وبالنظر الى اتجاهات تاريخية وصور نمطية تتصل بطموحات النساء وأفضلياتهن وقابلياتهن، فإن أعمالاً معينة تناط حصرياً بهن، كالمهن المتعلقة بأعمال الرعاية، بينما تناط مهن أخرى بالرجال كاعمال الانشاءات، وعلى الاغلب تعطى الاعمال المناطة بالنساء قيمة أدنى بالمقارنة بالاعمال ذات القيمة المتساوية التي تؤدي من قبل الرجال عند تحديد مستويات الأجور).

وتخلص اللجنة الى أن كلمة (قيمة Value) التي لم يرد لها تعريف في الاتفاقية الدولية رقم (100) يقصد بها لاغراض تحديد الاجر (المنفعة التي يحققها العمل)، وهي في إطار الاتفاقية تشير الى أن أمراً غير قوى سوق العمل يجب أن يستعمل لأغراض تطبيق مفهوم العمل ذي القيمة المتساوية بالنظر لأن قوى السوق هذه يمكن أن تكون مؤسسة – على نحو موروث – على إنحياز الى نوع الجنس (gender biased) –⁸.

وترسم المادة (3) من الاتفاقية الدولية رقم (100) صورة للأساليب التي تحدد بها قيمة العمل – بعيداً عن آليات سوق العمل، وتتص لهذا الغرض على ما يلي:

1) – تتخذ تدابير لتشجيع – التقييم الموضوعي – للوظائف على أساس العمل الذي يتعين إنجازه، حين يكون من شأن التدابير المذكورة تيسير إنفاذ هذه الاتفاقية).

وفي الموضوع ذاته ينص البند (5) من التوصية الدولية رقم (90) على أنه:

(على كل دولة عضو، بالاتفاق مع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال المعنيين، أن تضع أو تشجع على وضع طرائق تكفل التقييم الموضوعي للعمل الذي يتعين إنجازه، عن طريق تحليل مضمون الوظيفة أو بغير ذلك من الاجراءات، لوضع تصنيف للوظائف، دونما إعتبار للجنس، إذا كان من شأن ذلك أن يسهل تحديد معدلات الأجور، وفقاً لمبدأ مساواة العمال والعاملات في الأجر عن عمل ذي قيمة متساوية...).

وما يستخلص من النصين الواردين في كل من الاتفاقية والتوصية أن (قيمة) العمل المتساوية لا يمكن الركون في تقديرها الى آليات سوق العمل، وإنما يجب أن يلجأ في ذلك الى أساليب أخرى تكفل أن يقيم العمل تقييماً موضوعياً لتحديد قيمته.

⁸ Ibid: paras. 672 – 674.

والاساليب التي تشير إليها الاتفاقية والتوصية، هي العمليات المعروفة في علم الادارة لأغراض توصيف الوظائف وتحليلها وتقييمها، والتي يتم وفقاً لها تحديد واجبات الوظيفة ومسؤوليات شاغليها ومؤهلاتهم، ثم تقييمها لأغراض تحديد مقدار الأجر الذي يتقاضاه من يقوم بها والمزايا التي يحصل عليها، كما توضع في ضوء عناصر التقييم هذه، معايير تقييم أداء شاغلي الوظائف وترقيتهم في السلم الوظيفي.

وما تسعى إليه المعايير الدولية من النص على اعتماد أساليب التقييم الموضوعي، هو التنفيذ الفعلي لمفهوم الأجر المتساوي عن الأجر ذي القيمة المتساوية، الذي سوف يختلف في دلالاته عن مفهوم الأجر المتساوي عن العمل المتساوي/ المتماثل، لأنه وفقاً لمفهوم الأجر المتساوي عن العمل ذي القيمة المتساوية، سيكون بالامكان أن يحصل الرجال والنساء الذين يؤديون (أعمالاً مختلفة في أنواعها) إلا أنها (متساوية في قيمتها) أجراً متساوياً، وبهذا تردم (فجوة الأجور) بين الجنسين المتمثلة في حصول النساء على معدلات أجرية تقل عن معدلات أجور الرجال كنتيجة للفصل المهني القائم على أساس نوع الجنس، الذي يمكن النساء من العمل في الوظائف ذات الأجر الأدنى وفقاً لما يتقرر في سوق العمل، إما بسبب نوع الوظائف (الفصل الأفقي)، أو مستواها (الفصل الرأسي)⁹.

ومثل هذه النتيجة لا يمكن أن تتحقق من خلال فهم المقصود بقيمة العمل – كأساس لتساوي الأجور – على أنه يعني نوع العمل.

ثالثاً/ وسائل تحقيق المساواة في الأجور عن العمل ذي القيمة المتساوية:

يتيح لنا الاستعراض الذي قدمناه للمقصود بالمساواة في الأجور عن العمل ذي القيمة المتساوية أن نستخلص نتيجة هامة مفادها أن هذه المساواة لا يمكن أن تتحقق بأي شكل من الأشكال بالاعتماد على الأداء المطلق لآليات سوق العمل، ذلك لأن هذه الآليات تعمل بالاستناد الى معطيات إقتصادية مجردة لا تعير إهتماماً في العادة للاعتبارات الانسانية التي تقوم عليها فكرة المساواة.

ويترتب على ذلك، أنه لا يمكن إعمال هذا المساواة عملياً من خلال الاتفاقات الفردية التي تبرم بين العمال وأصحاب العمل الذين يستخدمونهم، لأن هذه الاتفاقات تتأسس عادة على إرادات أطرافها التي

⁹ أنظر تقرير حماية الامومة في العمل - مشار إليه سابقاً، ص 50 - 58.

يتحدد مضمونها بما تتيحه معطيات سوق العمل لكل منها من قدرة على المساومة، ولهذا فإنه لا بد لتحقيق المساواة في الأجر عن العمل ذي القيمة المتساوية من قواعد عامة أمره تلزم بتنفيذه وتحدد آليات تطبيقه. وهذا ما تولت بيانه نصوص معيارية دولية على نحو صريح:

(1) نصت المادة (2/2) من الاتفاقية الدولية رقم (100) على أنه يجوز تطبيق هذا المبدأ عن طريق:
أ – القوانين واللوائح الوطنية.

ب – أي نظام قانوني لتحديد الأجور يقرره القانون أو يعترف به.

ج – الاتفاقات الجماعية بين أصحاب العمل والعمال.

د – أي مزيج من هذه الوسائل.

(2) وأوردت التوصية رقم (90) معيارين يؤكدان ما قررته الاتفاقية في هذا الشأن:

أ – ففي البند (2) من التوصية، ورد النص على أن تتخذ الدولة إجراءات مناسبة، بعد التشاور مع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال المعنيين، لضمان تطبيق مبدأ مساواة العمال والعاملات في الأجر عن عمل ذي قيمة متساوية، بأسرع ما يمكن، (في جميع المهن التي تخضع معدلات الأجور فيها للوائح قانونية أو لرقابة عامة).

ب – بينما قضى البند (1/3) من التوصية بأن: (يكفل التطبيق العام لمبدأ مساواة العمال والعاملات في الأجر عن عمل ذي قيمة متساوية، عن طريق سن أحكام قانونية عند الاقتضاء، وعلى ضوء الأساليب السائدة لتحديد معدلات الأجور).

ودون الدخول في تفاصيل المعايير التي أوردنا نصها فيما تقدم، فإن ظاهر دلالاتها يؤيد ما قلناه من أنه لا بد لإعمال مبدأ المساواة في الأجر من قواعد عامة أمره تلزم بتنفيذه.

وتشير لجنة الخبراء في منظمة العمل الدولية الى أن إعمال مبدأ المساواة بالوسائل التي نصت عليها المعايير الدولية واجه، وما زال يواجه صعوبات كبيرة في التطبيق، أهمها:

أ – إعمال المبدأ عن طريق التشريع، حيث لاحظت اللجنة من خلال ما استخلصته من تقارير الدول الأعضاء في المنظمة، أن العديد من قوانين هذه الدول تضمنت نصوصاً تقرر مبدأ المساواة في الأجر بين الرجال والنساء، غير أنه تبين للجنة أن الكثير من هذه القوانين أسست هذه المساواة على

المساواة في الأجر بين الرجال والنساء، غير أنه تبين للجنة أن الكثير من هذه القوانين أسست هذه المساواة على المساواة أو التماثل في العمل، ولهذا خلصت الى ضرورة أن تعمل هذه الدول لتعديل نصوص قوانينها بحيث توجب المساواة في الأجر عندما يؤدي الرجل والمرأة عملاً ذا قيمة متساوية¹⁰.

ونضيف الى الملاحظة التي أوردتها لجنة الخبراء أنه لا يكفي لاعمال مبدأ المساواة في الأجر، إيراد نص بشأنه في القانون بالصيغة التي تقترحها اللجنة، وإنما يجب أن يقترن ذلك بإيراد نصوص تتضمن أحكاماً تحدد آليات تطبيق هذا المبدأ، وإلا فإن النص القانوني الذي يقرره سوف يبقى مجرد شعار لا قيمة عملية له.

ب - إعمال المبدأ عن طريق الاتفاقات الجماعية: لاحظت اللجنة من خلال ما استخلصته من التقارير التي تلقتها من الدول الأعضاء، أن المعلومات التي تضمنتها هذه التقارير بشأن تطبيق مبدأ الأجر المتساوي عن عمل ذي قيمة متساوية كانت ضئيلة، وفي إعتقادنا أن ضآلة هذه المعلومات راجع الى ضعف معالجة هذه المسألة الا في القليل من هذه الاتفاقيات في عدد محدود من الدول. وأشارت اللجنة الى أن عدداً قليلاً من الاتفاقيات تضمن نصوصاً بشأن مبدأ (الأجر المتساوي عن العمل ذي القيمة المتساوية)، بينما نص عدد آخر على مبدأ (الأجر المتساوي عن العمل المتساوي/ التماثل)، في حين خلت اتفاقيات أخرى من أي معالجة لهذه المسألة¹¹. ويشير البعض الى أن الاتفاقات الجماعية تلعب دوراً أكثر فاعلية في تطبيق مبدأ المساواة في الأجر عن العمل ذي القيمة المتساوية من الدور الذي يقوم به القانون في هذا المجال، ويضرب بذلك مثلاً بالدور الضعيف للقانون في فرنسا، مقارنةً بالدور الفاعل للاتفاقات الجماعية في كل من إيطاليا والسويد وفنلندا في هذا الشأن¹².

¹⁰ أنظر المصدر المشار إليه في الهامش 7، الفقرات 676 - 679، ص 282 - 284.

¹¹ Ibid: paras. 680 – 681. p. 285.

¹² F.Eyraud et.al. : Equal pay protection in industrialised market economies: In search of greater effectiveness. ILO. Geneva. 1993. p. 1.

إلا أن دور الاتفاقات الجماعية في الدول النامية عموماً في هذه المسألة، يبدو ضعيفاً للغاية، بالنظر لضعف فاعلية التفاوض الجماعي في تنظيم علاقات العمل في هذه الدول، لأسباب عديدة، ليس البحث فيها متاحاً في هذه العجالة.

ج - أعمال المبدأ عن طريق آلية تحديد الحد الأدنى للأجور، خلصت اللجنة الى ملاحظة مؤداها أن العديد من دول العالم لجأت الى إقامة نظم جديدة لتحديد حدود دنيا للأجور أو وسعت نطاق تطبيق نظم قائمة فيها¹³.

وتلقت اللجنة النظر الى أنه على الأغلب تحدد الأجور الدنيا على المستوى القطاعي، ولهذا فهي تؤكد على وجوب مراعاة ألا يكون هناك تحيز ضد المرأة في تحديد الحد الأدنى للأجور، بحيث يحدد هذا الحد - في القطاعات التي تتركز فيها النساء العاملات، بأقل من القيمة الحقيقية للعمل الذي يؤديه لاعتبار يتعلق بجنسهن، وبالصورة النمطية لدورهن في المجتمع¹⁴.

(3)

تحديد مقدار الأجر في المنظور الفقهي التقليدي

يتمحور المنظور الفقهي التقليدي الى الأجر حول عدد من الأسس التي نوجز أبرزها فيما يلي¹⁵:

¹³ تشير النتيجة التي توصلت إليها لجنة الخبراء في المنظمة الدولية، الى أن الاجراءات التي إتخذتها العديد من الدول في هذا الشأن، جاءت معاكسة تماماً لما كانت تدعو إليه المدرسة النيولبرالية بشأن إمتناع الدولة عن التدخل في تنظيم علاقات العمل على نحو يخل بالاداء الحر والتلقائي لآليات سوق العمل، ومن ذلك بوجه خاص الامتناع عن التدخل في تحديد الاجور بأي شكل من الاشكال.

أنظر لمزيد من التفصيل:

Roger Plant: Labour standards and structural adjustment. ILO. Geneva. 1994. pp. 8 - 10.

¹⁴ المصدر المشار إليه في الهامش 7، الفقرات 682 - 685، ص 285 - 287.

¹⁵ أنظر للمزيد، رسالتنا للدكتوراه: الحماية القانونية للأجر في قانوني العمل العراقي والمصري - جامعة عين شمس/ القاهرة - 1977، ص 14 - 21.

1 – إن هذا المنظور نشأ مقترناً بنشأة علاقة العمل التابع المأجور التي ارتبط ظهورها بالثورة الصناعية التي شهدتها أوروبا، والتي تزامنت أيضاً مع قيام الثورات التي أسقطت النظام الإقطاعي وأوصلت الطبقة البورجوازية الناشئة الى الحكم، لتقوم بصياغة نظام سياسي وقانوني يحقق مصالحها. وبقدر تعلق الأمر بالنظام القانوني الذي أنشأته البورجوازية، فإن جوهره كان يقوم على مبدأ (سلطان الارادة) و (حرية المتعاقدين) في إنشاء الالتزامات التعاقدية المتبادلة فيما بينهما، على إفتراض قدرتهما المتكافئة على ذلك.

ولم يشذ التنظيم القانوني لعلاقات العمل عن تأطيرها بالأطر المشار إليها، ولهذا فان القوانين المدنية التي صدرت في تلك المرحلة لم تنظر الى الأجر إلا على أنه ثمن العمل أو مقابل العمل الذي يتحدد مقداره بالاتفاق بين العامل وصاحب العمل في إطار العقد الذي كان يعرف بعقد (أجارة الخدمات) الذي كان يتشابه في أحكامه الأساسية مع عقد الايجار بوجه عام.

ولم تختلف الحال بشأن نظرة مجلة الاحكام العدلية التي أصدرتها الدولة العثمانية – وظلت نافذة في الاردن الى سبعينيات القرن الماضي – الى الأجر في إطار تنظيمها لعقد أجارة الأدمي عن نظرة القوانين المدنية الاوربية، بشأن وجوب تحديد مقداره باتفاق إرادتي طرفي العقد. وخلاصة الاحكام التي نظمت الأجر وفقاً لهذا المنظور:

أ – إن مقدار الأجر يتحدد بإرادة طرفي العقد.

ب – أنه لا قيد على إرادتي طرفي العقد في تحديد مقدار الأجر، ولا إلزام على أي منهما بمراعاة أي إعتبار إجتماعي في تحديد هذا المقدار، ولهذا فان هذا المقدار يتحدد عملياً بالقيمة السوقية للعمل.

2 – إن هذا المنظور التقليدي، لا يسمح بتصور إمكانية إلزام صاحب العمل بالمساواة في الأجر بين الرجال والنساء على إداثهم عملاً متماثلاً أو عملاً ذا قيمة متساوية، مادام يترك مقدار الأجر – في كل حالة/ عقد – ليتحدد بارادة طرفيه، ومادامت هذه الارادة لا تنقيد بأي قيود تلزمها بمراعاة إعتبرات معينة في هذا التحديد¹⁶.

¹⁶ رسالتنا ص 62 - 67.

- وبناء على ذلك يكون بمقدور صاحب العمل أن يتفق مع عماله الذين يؤدون عملاً متماثلاً على أن يتقاضى كل منهم أجراً مختلفاً في مقداره عما يتقاضاه الآخرون. متى وافق كل منهم على ذلك.
- 3 – إن هذا المنظور الفقهي التقليدي الى الاجر وتحديد مقداره لم يصمد طويلاً، حيث تبينت نتائجه السلبية نتيجة غلبة القدرة الاقتصادية لأصحاب العمل على قدرة العمال على المساومة، مما ترتب عليه تدني مستويات الأجور، وإستدعى لاحقاً إستنباط أساليب جديدة لتحديد الأجور عن طريق تدخل الدولة أو المفاوضات الجماعية بحيث تراعى في تحديد مقدار الأجر إعتبارات إجتماعية/ إنسانية، أبرزها كفايته لتغطية التكاليف المعيشية الأساسية للعامل وأفراد أسرته، وتحقيق المساواة في الأجر بين العمال الذين يؤدون عملاً ذا قيمة متساوية.
- 4 – إن الأجر، وفقاً للمنظور الفقهي التقليدي يعد (محللاً) لعقد العمل، ولهذا فان مقداره يجب أن يتحدد صراحة أو ضمناً في العقد، وإلا أعتبر العقد باطلاً.
- إلا أن القوانين التي تبنت هذا المنظور خرجت عن الأصل، سعياً منها الى تجنب بطلان عقد العمل، وأقامت قواعد تتيح تقدير مقدار الأجر في حالة السكوت عن تقديره في العقد، وهو مسلك تبناه القانون المدني وكذلك قانون العمل، على النحو الذي سوف نشير إليه بعد قليل.

(4)

المساواة في الأجور

في النظام القانوني الاردني

- 1 – **الدستور الاردني:** الدستور الاردني، شأنه شأن الدساتير الأخرى، يتضمن القواعد القانونية الأساسية التي يقوم عليها مجمل النظام القانوني في المملكة ممثلاً بالقوانين والانظمة والتعليمات التي تعالج تفصيلاً الأحكام المنظمة لمختلف العلاقات القانونية في المجتمع.
- وأورد هذا الدستور في المادة (2/23) منه، نصاً يقضي بأن: (تحمي الدولة العمل وتضع له تشريعاً يقوم على المبادئ الآتية:

1 – إعطاء العامل أجراً يتناسب مع كمية عمله وكيفيته).

وبشأن هذا النص الدستوري نشير الى ملاحظتين:

الأولى/ ورد في تقرير الإنصاف في الأجر في الاردن الذي أعدته منظمة العمل الدولية/ المكتب الاقليمي للدول العربية، في العام 2010، الى أن لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات في منظمة العمل الدولية، ترى أن هذا النص الدستوري (لا يحظر بشكل صريح التمييز في الأجر في الحالات التي يؤدي فيها الرجال والنساء أعمالاً مختلفة لكنها ذات قيمة متساوية).

ومع التسليم بأن هذا النص لا يحظر بشكل صريح هذا التمييز، الا أنه يحظره ضمناً على نحو قاطع بنصه على كفالة إعطاء العامل (دون أي إشارة الى جنسه)، أجراً يتناسب (مع كمية عمله وكيفيته) أي مع قيمة عمله، لأن كمية هذا العمل وكيفيته، تنطوي على إشارة صريحة الى العناصر الأساسية التي تعتمد في عمليات تقييم العمل على النحو الذي سبق أن أشرنا إليه.

الثانية/ إن هذا النص الدستوري الذي يقرر مبدأ عاماً بشأن المساواة في الأجر، لم يتحول لاحقاً الى أحكام ملزمة قابلة للتنفيذ في إطار نصوص قانونية او اتفاقيات جماعية، ولهذا لم يجد له فرصة عملية للتطبيق الفعلي.

2 – مصادقة المملكة على الصكوك الدولية والمعايير الدولية والعربية ذات الصلة

بالمساواة في الأجر: صادقت المملكة على الصكوك الدولية المتعلقة بحقوق الانسان وعلى إتفاقيات العمل الدولية والعربية، التي تنص كلها على المساواة في الأجر بين الرجال والنساء عند أداء عمل ذي قيمة متساوية.

ويترتب على هذه المصادقة أن تنفذ المملكة الالتزامات التي قبلتها، المقررة في هذه الصكوك والاتفاقيات، وأن تتابع إجراءات تنفيذها لهذه الالتزامات من قبل أجهزة المتابعة الدولية المعنية بذلك.

3 – القوانين الاردنية ذات العلاقة: يمكن تقسيم هذه القوانين الى مجموعتين رئيسيتين:

المجموعة الأولى/ تضم مجموعة القوانين الخاصة بالخدمة الوظيفية (الخدمة المدنية) التي تطبق على العاملين في الادارات الحكومية ومنشآت القطاع العام، وهذه القوانين على اختلاف النظم التي تأخذ بها

(نظام الترتيب الشخصي أو نظام الترتيب الموضوعي للوظائف)، تحدد مقدار الأجر الذي يتقاضاه الموظف تحديداً قانونياً/ لائحياناً، يفترض ألا يوجد فيه أي إمكانية للتمييز في مقداره على أساس نوع الجنس، من الناحية النظرية على الأقل¹⁷.

المجموعة الثانية/ قانون العمل: يخضع لأحكام هذا القانون جميع العمال وأصحاب العمل الذين ينطبق عليهم تعريف (العامل) و (صاحب العمل) الوارد في هذا القانون، إلا من أستثني منهم من الخضوع لأحكامه بنص خاص (م 3 من قانون العمل).

والاصل أن يخضع لأحكام هذا القانون كل من يرتبط بغيره بعلاقة (عمل مأجور تابع) في القطاع الخاص.

ويعد هذا القطاع – بوجه عام – القطاع الذي يشهد على الاغلب – ممارسات في التمييز على أساس نوع الجنس في تحديد مقدار الأجر عن العمل ذي القيمة المتساوية.

ولغرض التعرف على موقف هذا القانون من المساواة في الأجر عن العمل ذي القيمة المتساوية، نستعرض فيما يلي النصوص التي وردت في هذا القانون وتتعلق بتحديد مقدار الأجر:

1 – تعريف عقد العمل (م 2 من القانون): إتفاق شفهي أو كتابي، صريح أو ضمني، يتعهد العامل بمقتضاه أن يعمل لدى صاحب العمل، وتحت إشرافه أو إدارته، مقابل أجر، ويكون عقد العمل لمدة محدودة أو غير محدودة، أو لعمل معين أو غير معين.

¹⁷ يشير تقرير الانصاف في الأجر في الاردن، الذي أشرنا إليه في المتن، الى وجود فجوة في الأجر بين الرجال والنساء العاملين في القطاعات التي تخضع لأحكام القوانين المنظمة للخدمة الوظيفية ويعتبر التقرير المذكور أحد أسباب هذه الفجوة إختلاف التنظيم القانوني للحق في العلاوة العائلية في هذه القوانين، حيث يكون الموظف مؤهلاً تلقائياً للحصول عليها إن كان متزوجاً، بينما لا يكون للموظفة حق فيها إلا في حالات محددة.

وفي حقيقة الأمر فان إعتبار هذه المسألة واحداً من أسباب تحقق فجوة الأجر ليس صحيحاً، لأن هذا الاختلاف مرده الى الطبيعة الذاتية لهذه العلاوة، ودورها والغاية منها، والمقصود من هذه الأحكام هو الحيلولة دون (تكرار) الحصول على العلاوة أكثر من مرة عن الابناء.

ويبرز هذا التعريف (الأجر) كعنصر من عناصر العقد، وأنه (المقابل) للالتزام العامل بإداء العمل.

2 – تعريف الأجر (م 2 من قانون العمل): كل ما يستحقه العامل لقاء عمله نقداً أو عيناً، مضافاً إليه سائر الاستحقاقات الأخرى أيّاً كان نوعها، إذا نص القانون أو عقد العمل أو النظام الداخلي أو استقر التعامل على دفعها باستثناء الأجور المستحقة عن العمل الإضافي. ويستفاد من هذا التعريف – رغم ارتباك صياغته. أن الأجر الكلي يتكون من أجر أساسي ومتممات باشتراطات معينة.

3 – تحديد مقدار الأجر (م 45 من القانون): يحدد مقدار الأجر في العقد، وإذا لم ينص عقد العمل عليه، فيأخذ العامل الأجر المقدر لعمل من نفس النوع إن وجد، وإلا قدر طبقاً للعرف، فإذا لم يوجد العرف تولت المحكمة تقديره بمقتضى أحكام هذا القانون باعتباره نزاعاً عمالياً على الأجر.

وتستخلص من هذا النص العديد من الأحكام على النحو التالي:

(أ) أن الأصل أن يحدد مقدار الأجر في العقد، وهذا يعني وجوب تحديده بإرادة طرفيه، وباعتبار الأجر (محل عقد العمل)، فانه يجب أن يتوفر فيه الشرط المشترك في المادة (161) من القانون المدني التي توجب (أن يكون المحل معيناً تعييناً نافياً للجهالة الفاحشة). وألا ترتب على عدم تعيين مقدار الأجر بطلان عقد العمل.

(ب) تجنباً لبطلان عقد العمل، لما لذلك من آثار سلبية على العامل، أورد النص أحكاماً تكفل تحديد مقدار الأجر الذي يدفع الى العامل، وهذه الأحكام هي على التوالي:

* أن يعطى العامل (الأجر المقدر لعمل من نفس النوع إن وجد)، والمقصود بهذا هو الأجر المقدر لعمل مماثل للعمل الذي يؤديه العامل، وليس عملاً ذا قيمة مساوية له.

ولم يحدد النص المقصود بعبارة (إن وجد)، وهي على الأغلب يجب أن تفسر على أن المقصود بها وجود عمل مماثل لدى صاحب العمل ذاته.

* إذا لم يمكن تقدير الأجر وفقاً للحكم السابق، فإنه يجرى تقديره وفقاً للعرف، ويقصد بالعرف هنا (العادة) السائدة في نطاق المهنة.

* فإذا لم يوجد هكذا عرف (تولت المحكمة تقديره بمقتضى أحكام هذا القانون باعتباره نزاعاً عمالياً على الأجر).

وترد على هذا النص ملاحظتان:

الأولى/ أنه أوكل الى المحكمة تقدير مقدار الأجر، خلافاً للقاعدة التي قررها في المادة (54) من قانون العمل التي تقضي باختصاص (سلطة الأجر) وليس (المحكمة) في نظر النزاعات العمالية على الأجر.

الثانية/ أنه قضى بأن تقدر المحكمة الأجر (بمقتضى أحكام هذا القانون)، مع أن هذه الأحكام تخلو من أي معالجة خاصة لهذه المسألة، أو قواعد عامة يستعين بها القاضي للوصول الى التقدير المطلوب للأجر.

وعليه فإن القاضي في هذه الحالة مضطر الى الاستعانة (بالخبرة) لتقدير مقدار الأجر، وهذه الخبرة لن تخرج على الأغلب عن نطاق العادة المستقرة في إطار المهنة، لتقدير الأجر بما يعادل (أجر المثل).

4 – الأحكام الخاصة بتحديد الحد الأدنى للأجور: وفقاً للمادة (52/أ) من قانون العمل (تتولى

اللجنة الثلاثية تحديد الحد الأدنى للأجور، وذلك بصورة عامة أو بالنسبة لمنطقة أو مهنة معينة أو لفئة عمرية معينة، على أن يؤخذ بعين الاعتبار مؤشرات تكاليف المعيشة التي تصدرها الجهات الرسمية المختصة، وتنتشر قرارات اللجنة في الجريدة الرسمية).

والنص يخلو من أي إشارة مباشرة الى (المساواة في الأجر)، وهو بالزامه بأن تؤخذ مؤشرات تكاليف المعيشة أساساً لتحديد مقدار الحد الأدنى للأجور، لا ينطوي على أي احتمال للتمييز في مقدار الحد الأدنى بسبب نوع الجنس، لأن هذه التكاليف لا تميز فيها بين الرجال والنساء، أو على أي أساس آخر من الأسس التي يمكن أن يقوم عليها التمييز.

على أنه لا بد من التذكير هنا، بما سبق الإشارة إليه بشأن الملاحظة التي خلصت إليها لجنة الخبراء في المنظمة الدولية، بخصوص أن يكون هناك نوع من التحيز بسبب نوع الجنس عند

تحديد الحد الأدنى للأجور لمهنة معينة، متى كانت النسبة الأكبر من العاملين فيها من النساء، فيحدد مقدار هذا الحد بمستوى أدنى من الأجور في المهن الأخرى.

خلاصة أحكام قانون العمل المتعلقة بتحديد مقدار الأجر:

يمكننا الاستعراض الذي قدمناه للنصوص التي تضمنها قانون العمل الأردني النافذ، والتي تتعلق بتحديد مقدار الأجر، أن أياً من هذه النصوص لم يتضمن على مباشر أو غير مباشر أحكاماً تقرر المساواة في الأجور عند أداء عمل ذي قيمة متساوية.

وعليه فإن ما خلص إليه تقرير (الانصاف في الأجر في الاردن) الذي سبقت الإشارة إليه من أنه (لا توجد أحكام في قانون العمل الأردني، تكفل مبدأ الحصول على أجر متساوٍ مقابل العمل ذي القيمة المتساوية). يعتبر إستنتاجاً صحيحاً يتفق مع ما يستفاد من نصوص هذا القانون.

(5)

الخاتمة ... ما العمل ؟

في ضوء النتيجة التي خلصنا إليها، لا بد أن يكون السؤال البدهي، ما المطلوب عمله للوصول الى تفعيل مبدأ الأجر المتساوي عن العمل ذي القيمة المتساوية في المملكة.

وفي إجابة سريعة على هذا السؤال نورد الملاحظتين التاليتين:

الأولى/ إن نص المادة (23/أ) من الدستور الاردني، ومصادقة المملكة على العديد من الصكوك الدولية، واتفاقيات العمل الدولية والعربية، التي تقر مبدأ المساواة في الأجر عن العمل ذي القيمة المتساوية، يهيئان أرضية متينة لبناء نظام قانوني يتيح الفرصة لتفعيل هذا المبدأ عملياً.

الثانية/ إن إقامة البناء القانوني الذي يفعل أعمال المبدأ المذكور، يقتضي السير على مسارين متوازيين:

1 – إدخال تعديلات على نصوص القوانين المنظمة لعلاقات العمل في المملكة – على إختلاف أنواعها – تعطي للمبدأ صيغة الأحكام القابلة للتنفيذ العملي.

2 – تنشيط آليات التفاوض الجماعي بين المنظمات النقابية لكل من أصحاب العمل والعمال لإبرام إتفاقيات جماعية تتضمن قواعد أمرّة تمكن من تطبيق مبدأ المساواة في الأجر عن العمل ذي القيمة المتساوية.

وفي تقديرنا أن هذا المسار هو الأكثر نجاعة في واقع سوق العمل في الاردن، لأنه عن طريق التفاوض الجماعي – على المستوى الوطني – يمكن مد أحكام (القواعد الاطارية) التي توردها الاتفاقات الجماعية لتشمل جميع العمال في جميع قطاعات العمل، وخاصة فئات العمال الضعيفة تنظيمياً.