

سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية

العدد ٨٢

تفتيش العمل

ودوره في كفالة إنفاذ تشريعات العمل

دراسة مقارنة

في نظم وقوانين العمل بدول مجلس التعاون

ومعايير العمل الدولية والعربية

الأستاذ علي فيصل علي

باحث قانوني - المكتب التنفيذي

حقوق الطبع محفوظة
يجوز الاقتباس من مادة الكتاب بشرط الإشارة إلى المصدر

الطبعة الأولى
م ٢٠١٤

إن الآراء الواردة في هذا الكتاب تعبر عن رأي الكاتب أو الجهة ولا تعبر بالضرورة عن رأي المكتب التنفيذي

المكتب التنفيذي
ص. ب ٢٦٣٠٣ المنامة - مملكة البحرين - هاتف ٩٧٣١٧٥٣٠٢٠٢ +
فاكس- ٩٧٣١٧٥٣٠٧٥٣ +
البريد الإلكتروني: info@gcclsa.org
العنوان على شبكة الانترنت: www.gcclsa.org

سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية

سلسلة علمية متخصصة
تعنى بنشر البحوث والدراسات الاجتماعية والعمالية

تصدر عن
المكتب التنفيذي

لمجلس وزراء العمل ومجلس وزراء الشؤون الاجتماعية
بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية

الإشراف العام
عقيل أحمد الجاسم

هيئة التحرير والإعداد
محمود حافظ
خليل بوهزاع
علي فيصل

المحتويات

١٥	..... تقديم المدير العام
١٩	..... مقدمة
٢٥	..... الفصل الأول - مدخل إلى تفتيش العمل
٢٧	..... المبحث الأول - مفهوم تفتيش العمل وأهميته
٢٧	..... أولاً - مفهوم تفتيش العمل
٣٣	..... ثانياً - أهمية تفتيش العمل
٣٦	..... (١) تحسين علاقات العمل
٣٨	..... (٢) تحقيق "العمل اللائق"
٤١	..... (٣) تفعيل وإدارة الحوار الاجتماعي بين أطراف الإنتاج
٤٥	..... المبحث الثاني - نشأة وتطور تفتيش العمل
٤٥	..... أولاً - بدايات النشأة والتطور في الدول الأوروبية
٥٢	..... ثانياً - النشأة والتطور في الدول العربية
٥٩	..... ثالثاً - تاريخ تفتيش العمل في دول مجلس التعاون
٧٣	..... المبحث الثالث - الاهتمام الدولي والإقليمي بتفتيش العمل
٧٣	..... أولاً - منظمة العمل الدولية
٧٧	..... ثانياً - منظمة العمل العربية
٨٠	..... ثالثاً - مجلس وزراء العمل بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية
٨٣	..... الفصل الثاني - وظائف تفتيش العمل

٨٥	..... المبحث الأول - الوظيفة الرقابية
٨٥	..... أولاً - الرقابة على شروط العمل وظروفه
٩٠	..... ثانياً - الرقابة على تنظيم وقت العمل
٩٠	..... (١) ساعات العمل
٩٢	..... (٢) الإجازات
٩٣	..... ثالثاً - الرقابة على تنظيم أجور العمال
٩٥	..... المبحث الثاني - الوظيفة الوقائية
٩٧	..... أولاً - النصح والإرشاد وتقديم المعلومات
١٠٣	..... ثانياً - الوقاية من مخاطر العمل
١٠٣	..... (١) قبل بدأ العمل
١٠٩	..... (٢) أثناء مباشرة العمل
١٠٩	..... أ- الخدمات الاجتماعية
١١٢	..... ب- السلامة والصحة المهنية
١٢١	..... (٣) بعد وقوع حادث العمل
١٢٧	..... ثالثاً - الإبلاغ عن القصور التشريعي
١٣١	..... المبحث الثالث - الوظيفة الإدارية والعلمية
١٣٥	..... الفصل الثالث - البناء القانوني والإداري لجهاز تفتيش العمل
١٣٨	..... المبحث الأول - جهاز تفتيش العمل بين الوحدة والتعددية
١٣٨	..... أولاً - الاتجاه المؤيد لوحدة جهاز تفتيش العمل
١٤٠	..... ثانياً - الاتجاه المؤيد لتعدد أجهزة تفتيش العمل
١٤٢	..... ثالثاً - موقف التشريعات المقارنة

١٤٦	المبحث الثاني - المركزية واللامركزية المرفقية لجهاز تفتيش العمل...
١٤٦	أولاً - التمييز بين المركزية واللامركزية المرفقية في القانون الإداري...
١٤٧	ثانياً - مدى ملائمة أسلوب اللامركزية المرفقة لجهاز تفتيش العمل...
١٤٩	ثالثاً - موقف النظم والتشريعات المقارنة.....
١٥٢	المبحث الثالث - التعاون بين جهاز تفتيش العمل مع الجهات الأخرى
١٥٢	أولاً - التعاون مع منظمات العمال وأصحاب العمل.....
١٥٤	ثانياً - التعاون مع الإدارات الحكومية الأخرى
١٦٤	ثالثاً - التعاون مع السلطة القضائية
	الفصل الرابع - الأشخاص المكلفين بمهمة تفتيش العمل (مفتش
١٦٧	العمل)
١٦٩	المبحث الأول - الشروط الواجب توافرها لتعيين مفتش العمل.....
١٧٠	أولاً - الشروط الواجبة باعتبار المفتش موظفاً عاماً.....
١٧٢	ثانياً - المؤهلات العلمية ونوعية الكفاءة المطلوبة.....
١٧٦	ثالثاً - تعيين المرأة في جهاز تفتيش العمل.....
١٧٧	رابعاً - اجتياز فترة التدريب المقررة.....
١٨٥	المبحث الثاني - واجبات مفتش العمل وضمانات ممارسة وظيفته.....
١٨٥	أولاً - واجبات مفتش العمل.....
١٨٥	(١) يجب أن يتحلى مفتش العمل بالنزاهة.....
١٩١	(٢) يجب أن يتحلى مفتش العمل بالحياد والاستقلالية.....
١٩٤	(٣) أن يلتزم بحفظ أسرار المهنة وسرية الشكاوي المقدمة.....

- ٢٠٠ (٤) ثقافة المفتش والممامه بأبعاد وظيفته.....
- ٢٠٢ ثانياً - ضمانات ممارسة المفتش لمهامه على أكمل وجه.....
- ٢٠٢ (١) بطاقة إثبات صفة المفتش.....
- ٢٠٤ (٢) الزام أصحاب العمل بتسهيل مهمة المفتش.....
- ٢٠٦ (٣) صفة الضبطية القضائية.....
- ٢٠٩ (٤) تقييد عزل المفتش أو نقله.....
- ٢١٢ المبحث الثالث - قواعد السلوك الأخلاقية والمهنية لمفتش العمل.....
- أولاً - مفهوم قواعد السلوك الأخلاقية والمهنية لمفتش العمل وأساسها القانوني.....
- ٢١٢ (١) مفهوم قواعد السلوك الأخلاقية والمهنية لمفتش العمل.....
- ٢١٢ (٢) الأساس القانوني لقواعد السلوك الأخلاقية والمهنية لمفتش العمل.....
- ٢١٤ أ - التمييز بين القانون والأخلاق.....
- ٢١٤ ب- مدى اعتبار قواعد السلوك الأخلاقية والمهنية لمفتش العمل قواعد قانونية.....
- ٢١٨ ثانياً - الأهداف والأدوار المأمولة من قواعد السلوك الأخلاقية والمهنية
- ٢٢٤ ثالثاً - مضمون قواعد السلوك الأخلاقية والمهنية لمفتش العمل.....
- ٢٢٩ **الفصل الخامس - سلطات مفتش العمل.....**
- ٢٣١ المبحث الأول - القيام بالزيارة التفتيشية وسلطات الفحص والتحقيق...
- ٢٣١ أولاً - القيام بالزيارة التفتيشية.....
- ٢٣٢ (١) حق الدخول لأماكن العمل الخاضعة لرقابة التفتيش.....

- أ- مفهوم أماكن العمل..... ٢٣٤
- ب- الاخطار المسبق..... ٢٣٧
- (٢) أنواع الزيارة التفقيشية..... ٢٤٠
- أ- التفقيش الدوري (الزيارة الروتينية)..... ٢٤٠
- ب- إعادة التفقيش (الزيارة التبعية)..... ٢٤٥
- ج- التفقيش الإنتقائي أو بناءً على شكوى..... ٢٤٦
- (٣) توقيت الزيارات التفقيشية..... ٢٤٨
- ثانياً - سلطات الفحص والتحقيق والتحري..... ٢٥١
- (١) سلطة الاستجواب والتكليف بالحضور..... ٢٥١
- أ- حق استجواب صاحب العمل والعمال..... ٢٥١
- ب- تكليف صاحب العمل بالحضور..... ٢٥٣
- (٢) سلطة الرقابة على السجلات والإعلانات والملصقات..... ٢٥٥
- أ- الاطلاع على جميع المستندات والسجلات المتعلقة
بالعمال..... ٢٥٥
- ب- مراقبة الملصقات والإعلانات..... ٢٦٠
- (٣) سلطات تتعلق بإجراء الفحوصات اللازمة..... ٢٦١
- أ- مراقبة المواد المستعملة..... ٢٦١
- ب- إجراء الفحوص الطبية على العمال..... ٢٦٤
- المبحث الثاني - سلطة توجيه الإنذارات واتخاذ الأوامر الفورية..... ٢٦٦
- أولاً - سلطة توجيه الانذارات..... ٢٦٦
- (١) الأساس القانوني للإنذار..... ٢٦٦
- (٢) مضمون سلطة توجيه الإنذار..... ٢٧١

٢٧١	أ- أحكام توجيه الإنذار.....
٢٧٧	ب- السلطة التقديرية لمفتش العمل.....
٢٧٩	ج- شروط صحة الإنذار.....
٢٨٤	(٣) النتائج القانونية المترتبة على توجيه الإنذار.....
٢٨٦	ثانياً - اتخاذ الأوامر الفورية في حال الخطر الداهم.....
٢٨٦	(١) مضمون سلطة اتخاذ الأوامر الفورية.....
٢٩٣	(٢) حق صاحب العمل في التظلم والطعن في أوامر مفتش العمل.
٢٩٤	أ- التظلم من قرارات المفتش أمام وزير العمل.....
٢٩٥	ب- الطعن في قرارات المفتش أمام القضاء الإداري.....
٢٩٧	المبحث الثالث - تحرير المحاضر والآثار القانونية المترتبة عليها....
٢٩٧	أولاً - سلطة المفتش في تحرير المحاضر.....
٢٩٨	(١) تنظيم المحاضر.....
٢٩٨	أ- الشروط الواجب توافرها في المحضر.....
٣٠٣	ب- تدوين المحضر والنسخ المطلوبة.....
٣٠٦	(٢) القوة الثبوتية للمحضر.....
٣٠٩	(٣) إحالة المحضر.....
٣١٢	ثانياً - الآثار القانونية المترتبة على تحرير المحاضر.....
٣١٢	(١) تحريك الدعوى الجنائية.....
٣١٤	(٢) العقوبات المقررة.....
٣١٩	الفصل السادس - التحديات التي تواجه تفتيش العمل وسبل تجاوزها
٣٢٢	المبحث الأول - التحديات التقليدية التي تواجه تفتيش العمل.....
٣٢٢	أولاً - نقص الموارد البشرية.....

٣٢٣	..... ثانياً - ضعف التدريب المطلوب وقصور نظام الحوافز.....
٣٢٦	..... ثالثاً - تكليف المفتشين بأعباء إضافية.....
٣٣٢	..... المبحث الثاني - التحديات غير التقليدية.....
٣٣٢	..... أولاً - تخلف البيئة التي يعمل بها جهاز تفتيش العمل.....
٣٣٥	..... ثانياً - إشكاليات نطاق التفتيش.....
٣٤٠	..... ثالثاً - ظهور أشكال جديدة من عقود العمل (العمل عن بعد مثلاً) ..
٣٤٤	..... المبحث الثالث - دول مجلس التعاون والتحديات الراهنة.....
٣٤٤	..... أولاً - استقدام العمالة الوافدة وإشكالياتها:.....
٣٤٧	..... (١) مفاهيم جديدة للعمل الجبري والاتجار بالبشر.....
٣٥٣	..... (٢) تنظيم عمل وكالات توريد العمالة الوافدة والرقابة عليها.....
٣٥٦	..... ثانياً - التفتيش على عمل "العمال المنزليين".....
٣٦٥	..... خاتمة.....
٣٧٥	..... التوصيات.....
٣٧٩	..... قائمة المراجع.....

* * *

تقديم المدير العام

تضطلع أجهزة تفتيش العمل بدور رئيسي وهام في كفالة احترام واناذ قوانين العمل الوطنية، لا سيما عندما يتعلق الأمر بحماية الحقوق العمالية وتحقيق العمل اللائق للعمال، وهو الأمر الذي دفع المنظمات الدولية والاقليمية إلى الاهتمام به وتطويره ووضع المعايير المناسبة له، فأصدرت منظمة العمل الدولية عدداً من الاتفاقيات والتوصيات الدولية التي تعني بتنظيم تفتيش العمل، لعل من أبرزها الاتفاقية رقم (٨١) بشأن تفتيش العمل في الصناعة والتجارة، وكذلك الأمر بالنسبة لمنظمة العمل العربية التي أصدرت الاتفاقية رقم (١٩) بشأن تفتيش العمل.

هذا وقد ازداد الاهتمام الدولي والاقليمي بتفتيش العمل كنتيجة للعولمة وما أنتجته من آثار على الاقتصاد وتحرير التجارة الدولية، فضلاً عن الأزمات الاقتصادية والمالية العالمية والأحداث الاجتماعية والسياسية في الدول العربية، ناهيك عن التطورات التكنولوجية في عالم العمل، والتي أدت - بشكل أو بآخر - إلى انتشار البطالة في عدد من دول العالم وإلى استحداث اشكال جديدة من العمل واتساع رقعة الاقتصاد غير المنظم، فضلاً عن تزايد حالات مخالفة قواعد قانون العمل في ظل اختلال توازن العلاقة بين طرفي الانتاج.

وإزاء هذا الاهتمام الدولي فقد اهتمت دول مجلس التعاون بهذا الموضوع على مدى السنوات الماضية، إلا أن هذا الموضوع القديم المتجدد، يطرح نفسه بقوة، خاصة في ظل توجهات دول المجلس نحو تحديث وتطوير تشريعاتها وأنظمتها العمالية في إطار السعي لتطبيقها تطبيقاً سليماً وعادلاً يراعى فيه التوازن بين الالتزامات المتبادلة والمصالح المشروعة لأطراف الانتاج، وذلك من أجل تحقيق الرسالة الاجتماعية والأهداف الانسانية النابعة من تقاليد المجتمع وقيمه الروحية والدينية القائمة على مبادئ الحق والعدالة والمساواة.

وإيماناً من دول مجلس التعاون بالدور الذي يلعبه تفتيش العمل في ضبط أسواق العمل وحوكمتها وفق الأنظمة والقوانين المعمول بها، خاصة في ظل تضاعف أدوار مفتشي العمل حيث أصبح المفتش في مواجهة تحديات جديدة غير مسبوقه في نطاق عمله، نتيجة التوجهات الدولية في مكافحة العمل الجبري والاتجار بالبشر وصيانة حقوق العمال، وعلى الأخص الوافدين منهم، ونظراً للمسؤوليات الملقاه على عاتق جهاز تفتيش العمل نظراً لما يناط به من مهام تتعلق بتحسين ظروف وشروط العمل وتكريس الحقوق الأساسية في العمل وتحقيق العمل اللائق والتنمية الاجتماعية والاقتصادية وتأمين الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي والسياسي.

فقد قامت دول المجلس، ومن خلال المكتب التنفيذي، بتنظيم العديد من ورش العمل في هذا الشأن بالتعاون مع منظمة العمل الدولية والمركز العربي لإدارة العمل والتشغيل، كما ان دول المجلس لم تدخر جهداً في بلورة الجهود الخليجية المشتركة في سبيل ايجاد تشريعات ونظم موحدة، فقد اعتمد مجلس وزراء العمل مؤخراً اللائحة النموذجية الاسترشادية لمفتشي العمل، كما اعتمد مدونة السلوك المهنية والاخلاقية لتفتيش العمل لتكون مرجعاً استرشادياً نموذجياً للدول الاعضاء في تحديث تشريعاتها فيما يتعلق بتفتيش العمل.

واستكمالاً لتلك الجهود، يسر المكتب التنفيذي أن يقدم للقراء والباحثين وأصحاب القرار في وزارات العمل بدول المجلس العدد (٨٢) من سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية التي يصدرها المكتب، والذي يتناول تفتيش العمل ودوره في كفاءة انفاذ تشريعات العمل في دراسة مقارنة لنظم وقوانين العمل المطبقة في دول

المجلس ومعايير العمل الدولية والعربية، وقد تضمنت الدراسة ستة فصول، تناول الأول منها مدخلاً الى تفتيش العمل من حيث مفهومه واهميته ونشأته وتطوره والاهتمام الدولي والاقليمي به، وتتطرق الفصل الثاني إلى وظائف تفتيش العمل الرقابية والوقائية والادارية والعلمية، ويتحدث الفصل الثالث عن البناء القانوني والاداري لجهاز تفتيش العمل من حيث وحدته وتعددته والمركزية واللامركزية التي قد يتمتع بها، وماهية التعاون بين جهاز تفتيش العمل وغيره من أجهزة، ثم يتناول الفصل الرابع موضوع الاشخاص المكلفين بمهمة تفتيش العمل من حيث الشروط الواجب توافرها لتولى وظائفهم، وواجباتهم وضمانات ممارستهم لأعمالهم وقواعد السلوك المهنية الاخلاقية لمفتشي العمل، والفصل الخامس الذي يتحدث عن سلطات مفتشي العمل أثناء قيامهم بالزيارات التفتيشية كالتحقيق وتوجيه الانذارات واتخاذ الاوامر الفورية لينتهي في تحرير المحاضر وما يترتب عليها من آثار، أما في الفصل السادس فتتناول الدراسة التحديات التي تواجهها أجهزة تفتيش العمل، سواء كانت تحديات تقليدية أم تحديات غير تقليدية ليختم الفصل بمناقشة التحديات الراهنة التي تواجه دول مجلس التعاون، ثم إلى خاتمة تتضمن عدداً من النتائج والتوصيات.

والله ولي التوفيق،،،

المدير العام

عقيل أحمد الجاسم

مقدمة

يعتبر القانون ظاهرة اجتماعية، متصلاً بالمجتمع وجوداً وهدماً، فمتى وُجد المجتمع وُجد القانون، وفي مجتمع العمل وُجد قانون العمل، إذ على الرغم من أن قانون العمل يعتبر جزءاً من القانون المدني باعتبار أنه ينظم محض علاقة خاصة بين الأفراد، إلا أن التطورات التي لحقت بمجتمع العمل أفرزت الطبيعة الخاصة لعلاقة العمل وتميزها عن غيرها من العلاقات والعقود التي ينظمها القانون المدني.

وفي ضوء التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي ألزمت الدولة بالتدخل في علاقات العمل، ظهر قانون العمل بمظهر جديد وجاء بعدة مبادئ أساسية تؤكد ذاتيته بحكم وجود علاقة التبعية، فضلاً عن اتصال العمل بشخص العامل وأسرته وما يتصل بالأجر من بعد إنساني، ويعتبر مبدأ حماية العامل من أهم مبادئ قانون العمل الذي يعيد التوازن المفقود في العلاقة العمالية، فضلاً عن مبدأ مصلحة المشروع، إذ لم يجهل المشرع العمالي مصلحة صاحب العمل والمنشأة كمؤسسة اقتصادية.

وقد لاحظ المشرع - منذ البداية - أن وجود قانون العمل كنصوص مكتوبة، لن يصبح جديراً بالاحترام في علاقة العمل، إلا بوجود رقابة فاعلة من قبل الدولة (الحكومة) على مثل هذه العلاقات الخاصة، فظهر على اثر ذلك تفتيش العمل موضوع هذه الدراسة.

لذلك فإن دراسة تفتيش العمل تحتل من الأهمية التي تجعل أجهزة تفتيش العمل تتمتع بخصوصية تبعاً لخصوصية علاقة العمل ذاتها، فليس المطلوب من أجهزة تفتيش العمل الزجر والعقاب في حالة مخالفة قانون

العمل فحسب، بل أن المطلوب - أيضاً - أهداف أخرى تتسم بطابع يتعدى النصوص القائمة، إلى حاجات اجتماعية واقتصادية ترتبط ببنية الدولة واقتصادها وسياستها، ومن هنا فإن الأهمية تختلف عن أي جهاز رقابي يمارس التفتيش في الدولة، كونه يراقب علاقة انسانية ذات ابعاد اقتصادية واجتماعية كما ذكرنا.

وانطلاقاً من هذه الأهمية، فقد كان حتماً أن تبدأ هذه الدراسة - في فصلها الأول - بالنظر كيفية الدخول إلى فكرة تفتيش العمل، من خلال بحث مفهوم هذا النوع من التفتيش، والأهداف المرجوه منه، والبحث في تاريخ نشأته بقدر من التفصيل لا يسعنا في هذا المقام ذكره، الأمر الذي يطرح تساؤلات أخرى حول نشأة وتطور تفتيش العمل في الدول العربية، والدول الخليجية كذلك، ومن ثم يستمر التساؤل حول موقف منظمات العمل الدولية والاقليمية من تفتيش العمل والأدوار التي تمارسها تأكيداً لخصوصية هذا النوع من التفتيش.

وينتقل الفصل الثاني إلى البحث عن الوظائف التي يقوم بها تفتيش العمل، وماهية الدور الرقابي الذي يمارسه مفتشو العمل في هذا السياق، وماهية الأحكام القانونية التي تخضع لهذه الرقابة، لندخل في وظيفة أخرى تتسم بأنها (سابقة غير لاحقة) أي أنها سابقة على وقوع مخالفة الأحكام القانونية المنظمة لعلاقات العمل وهو ما يعرف بالوظائف الوقائية لتفتيش العمل، دون إهمال ما يتمتع به جهاز التفتيش من قدرات على البحث والدراسة وإعداد التقارير لرصد الظواهر الاجتماعية التي تساهم في عملية تطوير قانون العمل.

وما من شك، في أن جهاز تفتيش العمل، جهاز تابع للدولة، بمعنى أنه ينتمي إلى المنظومة الإدارية والدستورية للجهاز الحكومي، ومن ثم يطرح التساؤل حول جدوى وحدة جهاز تفتيش العمل في الدولة وجدوى تعددية هذه الأجهزة، فضلاً عن مدى جدوى تمتع هذه الأجهزة بالاستقلالية عن الجهاز الحكومي (بالمعنى الخاص)، أي مدى ملائمة أسلوب اللامركزية الإدارية لجهاز تفتيش العمل، ومن ثم نبين الحاجة إلى تعاون الجهاز مع بقية الأجهزة وثيقة الصلة بعمل مفتش العمل، كل ذلك نتناوله في الفصل الثالث.

أما الفصل الرابع، فيتناول الأشخاص المكلفين بمهمة التفتيش (أي مفتشي العمل)، من حيث الشروط الواجب توافرها في تعيينهم، ومدى اختلافها عن الشروط الواجبة في تولى الوظائف العامة في الدولة، ومن ثم نبحت الالتزامات التي تلقى على عاتقهم بموجب خصوصية وظائفهم، والضمانات المقررة لهم كذلك، لننتهي في دراسة قواعد السلوك الأخلاقية والمهنية لمفتش العمل من حديث مفهومها وتأسيسها القانوني وأهدافها ومضمونها.

ويبقى جهاز تفتيش العمل عديم الفائدة ما لم يقرر له المشرع سلطات استثنائية يتمتع بها في ممارسة مهامه هذه، لذا يجب البحث في هذه السلطات بدأ بفكرة التفتيش ذاتها وصلاحيه دخول أماكن العمل للاطلاع على شروط العمل وظروفه، والقيود الواجب اتباعها في هذا السياق، مروراً بصلاحيات الفحص والتحقيق والتحري، وسلطة توجيه الإنذار، وصولاً إلى

سلطة تحرير محاضر الضبط واحالتها إلى الجهات المختصة لإيقاع العقاب اللازم، وكل ما تقدم يأتي في الفصل الخامس الذي يتناول سلطات تفتيش العمل.

وما أن ندرس كل ذلك، حتى يجرننا الحديث حول التحديات التي تواجه أجهزة تفتيش العمل ضمن الفصل السادس والأخير، من خلال بيان ماهية هذه التحديات، فنتناول التحديات التقليدية، ومن ثم نعرض على التحديات غير التقليدية التي تواجهها أجهزة تفتيش العمل تبعاً لتطور علاقة العمل ذاتها، ونختم بذلك دراسة أهم التحديات الراهنة التي تواجهها دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، التي ترتبط تحدياتها بطبيعة وظروف سوق العمل فيها، والتشريعات التي تم سنها في معالجة الظواهر الحديثة في مجتمع العمل في هذه الدول.

ونخلص في نهاية المقام إلى تحديد أبرز النتائج المستخلصة من هذه الدراسة، والتوصيات التي نرى أنها مفيدة لمعالجة هذا الموضوع ومعضلاته الفنية وإشكالياته التشريعية والقانونية والإدارية.

وتأسيساً على ما تقدم، نبدأ هذه الدراسة في فصولها الستة الآتية الذكر، وفق خطة البحث التالية، آمليين أن تكون شاملة لكل ما يختص بموضوع تفتيش العمل.

خطة الدراسة:

- الفصل الأول - مدخل إلى تفتيش العمل.
- الفصل الثاني - وظائف تفتيش العمل.
- الفصل الثالث - البناء القانوني والإداري لجهاز تفتيش العمل.
- الفصل الرابع - الأشخاص المكلفين بمهمة تفتيش العمل (مفتش العمل).
- الفصل الخامس - سلطات مفتش العمل.
- الفصل السادس - التحديات التي تواجه تفتيش العمل وسبل تجاوزها.

والله الموفق،،،

الفصل الأول

مدخل إلى تفتيش العمل

الفصل الأول

مدخل إلى تفتيش العمل

نتناول في هذا الفصل مفهوم تفتيش العمل وأهميته، ومن ثم نشأته وتطوره، وبعدها الاهتمام الدولي والاقليمي به، وذلك من خلال ثلاثة مباحث وفقاً لما يلي:

المبحث الأول

مفهوم تفتيش العمل وأهميته

نتناول في هذا المبحث مفهوم تفتيش العمل بالنظر إلى ما قيل بشأنه في الفقه والتشريع، ومن ثم نعرض على توضيح الأهداف المتوخاه منه، وذلك على النحو التالي:

أولاً - مفهوم تفتيش العمل:

يعرف التفتيش في اللغة بأنه الاستقصاء في الطلب والبحث، ويقال: فتش الرجل الشيء، أي تفحصه، وفتش عنه: أي سأل واستقصى في الطلب، وفي الاصطلاح لا يخرج معنى التفتيش عن البحث والاستقصاء.¹

¹ . موقع نداء الايمان على شبكة الانترنت، كتاب: الموسوعة الجنائية الاسلامية المقارنة، www.al-eman.com

وفي الفقه اختلف الشراح بشأن وضع تعريف لتفتيش العمل، فقد عرّف البعض تفتيش العمل بأنه "الأداة التي تقوم بتنفيذ القوانين العمالية ووضعتها موضع التطبيق. وأجهزة تفتيش العمل تعني مجموعة الأفراد الذين يقومون بالتفتيش"،^٢ ويلاحظ على هذا التعريف بأنه جعل تفتيش العمل أداة تقوم بتنفيذ القانون بخلاف الواقع الذي تقوم به أجهزة تفتيش العمل المتمثل في الرقابة على حسن سير تنفيذ القوانين المتعلقة بالعمل والعمال، فما بين "أداة التنفيذ" و"الرقابة على التنفيذ" بون شاسع في المعنى وما يترتب عليه من آثار.

وعرف البعض الآخر تفتيش العمل بأنه "الإجراءات التي تقوم بها الأجهزة الرقابية في الوزارة المعنية بشؤون العمل لمراقبة شروط وظروف العمل لضمان تطبيق تشريعات العمل النافذة المتعلقة بها وتوفير الحماية للعمال أثناء أدائهم لعملهم".^٣

وقد ذكر مكتب العمل الدولي في تقريره المعروض على أعمال الدورة (١٠٠) لمؤتمر العمل الدولي (جنيف ٢٠١١) بأن تفتيش العمل هو "جزء أساسي من نظام إدارة العمل، وهو ينهض بالوظيفة الأساسية لكفالة إنفاذ

^٢ . يوسف جعفر سراج النور، أجهزة تفتيش العمل بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، بحث منشور في العدد رقم (٢٣) من سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية، (واقع وأهمية تفتيش العمل بين التشريع والممارسة)، المكتب التنفيذي لمجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، الطبعة الأولى ١٩٩٣م، ص ١٣٥

^٣ . د. أمين الوريدي، تفتيش العمل وتعزيز العمل اللائق، ورقة مقدمة في اجتماع الخبراء حول استراتيجية تفتيش العمل في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، دبي - دولة الإمارات العربية المتحدة خلال الفترة (٢٠ - ٢٢ ديسمبر ٢٠١٠م)، ص ٦

قانون العمل والامتنال الفعال له".^٤ ويذكر آخرون بأنه "المهام التي يقوم بها مفتشو العمل الذين يسميهم وزير العمل بقرار منه من أجل الحرص على تطبيق أحكام نظام العمل واللوائح والقرارات الصادرة تنفيذاً له وإرشاد طرفي الإنتاج "العمال وأصحاب العمل" على حد سواء إلى أفضل الطرق الواجب إتباعها لتحسين ظروف وشروط العمل وخاصة ما يتعلق منها بالصحة والسلامة في أماكن العمل".^٥

وفي التشريع المقارن نجد أن المادة (١) من القرار رقم (٢٩) لسنة ٢٠١٣م في شأن تنظيم أعمال التفتيش الصادر عن وزير العمل بمملكة البحرين تنص في الفقرة الأولى على ما يلي: " تفتيش العمل : الأعمال والاجراءات التي يقوم بها المفتشون ورؤسائهم للتحقق من تنفيذ أحكام قانون العمل في القطاع الأهلي الصادر بالقانون رقم (٣٦) لسنة ٢٩١٣م والقرارات الصادرة تنفيذاً له، وإرشاد العمال وأصحاب الأعمال على حد سواء لأفضل الطرق الواجب اتباعها لتحسين ظروف وشروط العمل".^٦

كما تنص المادة (١) من القرار رقم (١٣) الصادر عن وزير شؤون الخدمة المدنية والإسكان بدولة قطر عام ٢٠٠٥م على أن: "تفتيش العمل

^٤ . ILO, (Rebort V), Labour administration and labour inspection, international labour conference, ١٠٠ th Session, ٢٠١١, Geneva, P . viii

أو أنه "نشاط عام تمارسه إدارة العمل لضمان تطبيق التشريعات العمالية في مكان العمل"

LAB/ADMIN, labour inspection : what it is and what it does, a guide for eorkers, international labour office, Geneva.p. ٨

^٥ . عبدالمحسن بن حمد اليحيى ، ورقة عمل موجزة عن التجربة الوطنية للمملكة العربية السعودية في مجال خدمات تفتيش العمل، ورقة مقدمة في اجتماع الخبراء حول استراتيجية تفتيش العمل في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، دبي - دولة الإمارات العربية المتحدة خلال الفترة (٢٠ - ٢٢ ديسمبر ٢٠١٠م)، ص ١٠

^٦ . أما فيما يتعلق بأعمال التفتيش التي تعنى بالعمال الأجانب بمملكة البحرين، فقد عرفت المادة (١) من القرار رقم (٧٤) لسنة ٢٠٠٧م بشأن التفتيش على الخاضعين لأحكام قانون تنظيم سوق العمل، تفتيش العمل بأنه "الإجراءات التي يقوم بها موظفو إدارة التفتيش في الهيئة، للتحقق من تطبيق أحكام قانون تنظيم سوق العمل والأنظمة واللوائح والقرارات الصادرة تنفيذاً له". علماً بأن هذا القرار يخاطب أصحاب العمل والعمال ووكالات توريد العمال ووكالات التوظيف وغيرهم ممن يستخدمون العمال الأجانب.

هو التفتيش الذي يقوم به مفتشو العمل ورؤسائهم بجهاز تفتيش العمل بإدارة العمل، من أجل التأكد من تنفيذ أحكام قانون العمل المشار إليه والقرارات المنفذة له، بهدف مراقبة تطبيق التشريعات المتعلقة بحماية العمال، وإرشاد العمال وأصحاب الأعمال إلى أفضل الطرق الواجب إتباعها لتحسين ظروف العمل".^٧

كما نصت المادة الأولى من اللائحة التنفيذية لضبط أعمال تفتيش العمل وتنظيمها، الصادرة عن مجلس الوزراء بالمملكة العربية السعودية على أن تفتيش العمل هو "المهام التي يقوم بها مفتشو العمل الذين يسميهم وزير العمل بقرار منه، وذلك لتنفيذ اختصاصاتهم المنصوص عليها في المادة (١٩٦) من نظام العمل". وبالرجوع إلى المادة (١٩٦) نجد أنها تنص على أن "يختص مفتشو العمل بما يأتي:

- ١- مراقبة تنفيذ أحكام نظام العمل، اللوائح والقرارات المنفذة له على وجه سليم.
- ٢- تزويد أصحاب الأعمال والعمال بالمعلومات والإرشادات الفنية التي تمكنهم من اتباع أحسن الوسائل لتنفيذ أحكام النظام.
- ٣- إبلاغ الجهات المختصة بأوجه النقص التي تقصر الأحكام القائمة عن معالجتها واقتراح ما يلزم لذلك.
- ٤- ضبط مخالفات أحكام نظام العمل والقرارات الصادرة تطبيقاً له."

^٧ . القرار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٥م بشأن تنظيم أعمال تفتيش العمل وإجراءاته الصادر بدولة قطر

وقد جاء دليل تفتيش العمل بوزارة القوى العاملة بسلطنة عمان بتعريف مقتضب حيث ذكر الدليل بأن تفتيش العمل "هو مراقبة تنفيذ المنشآت لأحكام قانون العمل واللوائح والقرارات المنفذة له".^٨

ويمكن ملاحظة أن التعريفات التي ذكرها المشرع البحريني والمشرع القطري قد حددت الجهة التي تقوم بالتفتيش دون أن تعتبر أنها أداة تنفيذ، وتناولت هذه التعريفات كذلك الوظيفة والهدف من التفتيش، حين أكدت مهمتي "الرقابة" و"الإرشاد" التي تقوم بها أجهزة تفتيش العمل، بهدف التأكد أو التحقق من "تنفيذ أحكام قانون العمل". وقد ذهب نظام العمل السعودي إلى ذات الاتجاه عندما أحال في تحديد اختصاصات التفتيش إلى المادة (١٩٦) الآنف الذكر.

هذا وقد خلى كل من التشريع الإماراتي والكويتي واليميني من تعريف لتفتيش العمل حيث أن هذه التشريعات دخلت رأساً في تنظيم جهاز التفتيش ومهامه. وعلى الرغم من ذلك، فإن هذه التشريعات قصرت مهمة مفتشي العمل في مراقبة تطبيق أحكام قانون أو نظام العمل النافذ، أو القرارات المنفذة، ولم تتعد إلى مراقبة تطبيق وإنفاذ أي قوانين أخرى تمس الحقوق العمالية، وهذا ما نراه قصوراً في ماهية القواعد القانونية التي يجب مراقبة تطبيقها.

ويبدو أن هذا ما جعل بعضاً من النظم القانونية المقارنة ومنها قانون العمل السوري يتوسع في تحديد الأنظمة والقوانين التي يراقب مفتشو العمل

^٨ . دليل تفتيش العمل، صادر عن وزارة القوى العاملة بسلطنة عمان، في ١٥ فبراير ٢٠٠٨ بموجب القرار الوزاري رقم (٢٠٠٨/١١) باعتماد دليل تفتيش العمل، ص ٤

تطبيقها حيث عرف المشرع السوري تفتيش العمل وفقاً للقرار رقم ٢٠١٠/١٩ الصادر عن وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل بشأن تفتيش العمل في المادة (١) على أن "تفتيش العمل هو قيام مفتشي العمل ومفتشي السلامة والصحة المهنية ومفتشي التأمينات الاجتماعية بمراقبة تطبيق أصحاب العمل لقانوني العمل والتأمينات الاجتماعية والقرارات الوزارية الصادرة تنفيذاً لهما، وذلك توصلاً لتحقيق هدفين:

- ١- ترسيخ مبدأ التعاون بين أصحاب العمل والعمال بما يحقق مصلحة الطرفين ويفضي إلى إنجاز العمل.
- ٢- اتخاذ الإجراءات القانونية بحق أصحاب العمل المخالفين، وفقاً لما نص عليه قانون العمل والتأمينات الاجتماعية وهذا النظام".^٩

ولا يقتصر الأمر عند هذا الحد، حيث يضيف البعض قواعد أخرى يجب على مفتش العمل مراقبة تطبيقها وهي "قرارات التحكيم"، إذ يرى البعض أن الأحكام القانونية التي يناط بجهاز التفتيش الرقابة على تنفيذها تشمل أيضاً قرارات التحكيم الصادرة عن هيئة تحكيم حسماً لمنازعة جماعية (Arbitration Awards) أو الاتفاقات الجماعية (collective Agreements) التي تبرم بين صاحب أو أصحاب عمل ومجموعة من العمال أو بين المنظمات النقابية للطرفين في الدول التي توجد فيها مثل هذه المنظمات، شريطة أن تكون أعطيت لها قوة القانون، وبذلك تكتسب

^٩ . المادة (١) من القرار رقم (٩) الصادر عن وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل بالجمهورية السورية بتاريخ ٢٠١٠/٧/١٢م

صفة العمومية والإلزام فتصبح من ضمن القواعد القانونية التي تماثل في قوتها نصوص القانون.^{١٠}

إذن فإن تعريف تفتيش العمل يرتبط بشكل أساسي بتحديد الجهة المناط بها عملية التفتيش، وتحديد الوظائف التي تقوم بها هذه الجهة والتي تتجلى في وظائف رقابية وأخرى وقائية كما سنرى فيما بعد، ويجب أن يتضمن تعريفه أيضاً الهدف المتوخى من أدائها، والقوانين التي يجب مراقبتها وتطبيقها، ومن ثم نرى أن تفتيش العمل هو الإجراءات والوسائل الرقابية والوقائية التي تقوم بها أجهزة تفتيش العمل التابعة لإدارة العمل الحكومية (أو وزارة العمل) من أجل كفاءة التنفيذ الفعال لأحكام قانون العمل والقوانين واللوائح والقرارات الأخرى ذات العلاقة بالعمل والعمال، وذلك بغرض تحسين علاقة العمل وترسيخ التعاون بين أطراف عقد العمل وإرشادهم إلى أفضل السبل الواجب إتباعها لتحسين ظروف العمل، أو اتخاذ الإجراءات القانونية تجاه المخالفين من أصحاب العمل متى دعت الحاجة إلى ذلك.

ثانياً - أهمية تفتيش العمل:

يلعب تفتيش العمل دوراً رئيسياً في تعزيز الانتاجية واحترام القوانين الوطنية المعنية بحقوق العامل، كما يعمل على تعزيز قانون العمل كذلك، فضلاً عن دوره في حسن سير السياسة الاجتماعية والتحكم السليم بسوق

^{١٠} د. يوسف إلياس، تفتيش العمل في الدول العربية - بين أزمات الحاضر وتحديات المستقبل، منشورات : المركز العربية لإدارة العمل والتشغيل، تونس، ٢٠١٢م، ص ١١٥

العمل،^{١١} ذلك أن جهاز التفتيش يؤكد تدخل الدولة في روابط العمل الحر بهدف تحقيق الصالح الاقتصادي العام وإقامة الأمن الاجتماعي.^{١٢} كما تعزى أهمية التفتيش على أماكن العمل إلى ما تحظى به أحكام قانون العمل والقرارات المنفذة له من صفة أمره توجب عدم مخالفتها، ومن ثم كان من الضروري قيام الأداة الحكومية المشرفة على شؤون العمل بالتفتيش على أماكن العمل للتحقق من تطبيق أحكام قانون العمل.^{١٣}

وعلى جانب آخر، ترجع أهمية تفتيش العمل لأسباب متعددة منها ما يتعلق بأن العامل هو الطرف الضعيف في علاقة العمل قد يضطر إلى قبول مخالفات صاحب العمل، فقد يضطر العامل إلى الصمت وتحمل المخالفة خوفاً من تعرضه للمضايقات من جانب صاحب العمل أو قد تؤدي في النهاية إلى فقدان فرصة عمله، الذي يمثل مصدر رزقه الأساسي وربما الوحيد له ولأسرته.^{١٤}

فالتشريعات العمالية تتسم بطابعين: الأول اقتصادي يتمثل في تنظيم حشد واستثمار الطاقات البشرية للعمال كسلعة عمل، والثاني طابع اجتماعي يتمثل في فرض الحماية المدنية والجنائية للحقوق العمالية على

^{١١}. Giuseppe Casale and Changyou Zhu, labour administration reforms in China, international labour office, Geneva, ٢٠١٣, P. ٣٧

^{١٢} . د. فدري عبدالفتاح الشهراوي، موسوعة قانون العمل – القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣م، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٣٦٢

^{١٣} . المستشار محمد عزمي البكري، قانون العمل الجديد، المجلد الثالث، دار محمود للنشر والتوزيع، ص ٧٩٥

^{١٤} . د. صلاح علي علي حسن، حماية الحقوق العمالية – دور تفتيش العمل وأثره في تحسين شروط وظروف العمل، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٣م، ص ٢١٣-٢١٤

أساس عنصرى الثواب والعقاب، بمعنى حماية الحقوق العمالية في مواجهة صاحب العمل، وحماية الإلتزامات العمالية في مواجهة العامل نفسه.^{١٥}

كما تزداد أهمية تفتيش العمل في الدول التي لم تباشر بعد النقابات أو اللجان العمالية دورها المناط بها، أو بسبب ضعف هذه التنظيمات العمالية في ممارسة دورها الذي تأسست من أجله، وهو الدفاع عن مصالح أعضائها، فعندما تعجز عن أداء أدوارها المفروضة عليها، فلا شك أن الدولة ومن خلال جهاز تفتيش العمل تقوم بهذا الدور وتتحمل مسؤولية أكبر في حماية حقوق العمال.^{١٦}

ولا تقتصر أهمية تفتيش العمل على مراقبة تطبيق التشريعات العمالية وكفالة إنفاذها فحسب، بل أن أهمية التفتيش تتعدى الإطار التقليدي لوظيفة جهاز تفتيش العمل، والذي يعتبر فيه هذا الجهاز مؤدياً لدور رقابي سلبي، بل أن الأهمية التي يتمتع بها تأخذ طابعاً إيجابياً في بناء علاقات العمل وتأسيسها تأسيساً صحيحاً لضمان تقيد أطراف علاقة العمل بالمقتضيات القانونية التي تفرضها علاقة كهذه، ذلك أن تفتيش العمل يحقق أهدافاً أبعد من مجرد الملاحقة وتوقيع العقاب على المخالفين. وتتمثل أهم هذه الأهداف فيما يلي:

^{١٥} . ناهد العجوز، الحماية الجنائية للحقوق العمالية، ص ٢٢٧ / نقلاً عن : د. صلاح علي علي حسن، مرجع سابق، ص ٢١٥

^{١٦} . ينظر في نفس المعنى لدى : د. صلاح علي علي حسن، مرجع سابق، ص ٢١٧

١ - تحسين علاقات العمل:

يهدف تفتيش العمل إلى تحقيق غايات أخرى تخرج عن الدور الرقابي السلبي الذي ظل لصيقاً به رداً طويلاً من الزمن، ليضفي عليه دوراً إيجابياً وليس دوراً زجرياً، ومن هنا يستقل جهاز التفتيش بخاصية ذاتية تميزه عن بقية الأجهزة الرسمية في الدولة التي تمارس أعمال التفتيش لأغراض مختلفة تقتصر على رصد المخالفات واتخاذ الإجراءات الرادعة بحق مرتكبيها.^{١٧}

ولغرض تحسين علاقات العمل، فإن ثمة دعائم أساسية تقوم عليها العلاقة العمالية التي توصف بأنها "حسنه" أولها: تنظيم قانوني أو اتفاقي لعلاقات العمل بشكل دقيق ومقبول من الطرفين، وثانيها: إلتزام الأطراف بالنقد الجاد والصادق لأحكام علاقتهم، وثالثها: حرص متبادل من الأطراف على بقاء هذه العلاقة إيجابية من خلال الحوار المستمر والتفاوض الواعي بهدف الحيلولة دون قيام المنازعات، ورابعها: وجود جهاز مختص بالرقابة الإيجابية يسعى لمعاونة أطراف العلاقة على التنفيذ الصحيح للأحكام القانونية، وأخيراً: وجود جهاز قضائي يختص بالفصل في النزاعات الفردية والجماعية وحسمها بما يضمن حصول كل ذي حق على حقه.^{١٨}

^{١٧} . منظمة العمل العربية، دور تفتيش العمل في تحسين علاقات العمل وتهيئة المناخ المناسب للإستثمار، البند الثامن - الدورة السابعة والثلاثون لمؤتمر العمل العربي، المنامة (مارس ٢٠١٠م)، ص ٣

^{١٨} . منظمة العمل العربية، مرجع سابق، ص ٣

ومن هنا يتبين أن وجود جهاز تفتيش العمل يوفر فضلاً عن الدعائم الأخرى علاقات عمل حسنة، تؤدي إلى بقاء عقود العمل والعلاقة بين الأطراف في إطار تعاون إيجابي، ويؤدي تحسين علاقات العمل بين الأطراف - بشكل أو بآخر - إلى تهيئة مناخ مناسب للاستثمار لأن هذا الاستثمار لا يكون إلا بتحسين تلك العلاقات العمالية.^{١٩}

ومن هنا يتبين أن مفتش العمل يقوم بدور فعال ومؤثر في تحسين العلاقات بين القوى العاملة وأصحاب العمل، وكذلك العمل على استتباب الأمن العمالي من خلال الزيارات التفتيشية المتكررة والاطلاع على ظروفهم ومعايشة مشاكلهم على الطبيعة والتوجيه المستمر والعلاقة الطيبة الممتدة بينهم والتصدي الفوري لأيّة مشكلة والقضاء عليها قبل استفحال أمرها.^{٢٠}

وقد أدرك ذلك المنظم السعودي عندما ذكرت المادة (٩) من لائحة ضبط أعمال التفتيش بالمملكة العربية السعودية على أن "على مفتشي العمل ورؤساءهم - التعاون مع العمال وأصحاب العمل على حد سواء - للمساعدة في تحسين العلاقات الانسانية والكفاية الانتاجية، لإيجاد جو من الاستقرار في علاقات العمل يسوده التقاهم والتعاون المثمر بين الأطراف المعنية".

^{١٩} منظمة العمل العربية، مرجع سابق، ص ٣

^{٢٠} وزارة القوى العاملة بسلطة عمان، تجربة سلطنة عمان في مجال تفتيش العمل، ورقة مقدمة في اجتماع الخبراء حول استراتيجية تفتيش العمل في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، دبي - دولة الإمارات العربية المتحدة خلال الفترة (٢٠ - ٢٢ ديسمبر ٢٠١٠م)، ص ٢٥

٢ - تحقيق "العمل اللائق":

استخدم مصطلح "العمل اللائق" لأول مرة من قبل المدير العام لمنظمة العمل الدولية (خوان سومافيا) عام ١٩٩٩م، وقد تم اعتماده من قبل الأمم المتحدة في قياساتها للأهداف الإنمائية للألفية، ومنذ عام ٢٠٠٥م تم استخدام مفهوم العمل اللائق كمؤشر أو هدف من الأهداف الإنمائية.^{٢١}

وقد طرح مصطلح "العمل اللائق" نفسه كمفهوم دولي جديد تبنته منظمة العمل الدولية باعتبارها المنظمة الدولية الأم المتخصصة في مجالات حماية العمل والعمال، واتخذت المنظمة برامج عديدة لتحقيق العمل اللائق لجميع العمال بدول العالم، حيث أن "العمل اللائق" يفي بأهداف وتطلعات أساسية تتمثل في المساواة ومكافحة التمييز وعمالة الأطفال وصيانة حقوق العمال، بالإضافة إلى توفير فرص العمل للجميع وبناء أسواق عمل شاملة.^{٢٢} وفي إطار هذه المهمة يعتبر تفتيش العمل أحد الوسائل الهامة التي يمكن للحكومات أن تستخدمها لضمان التطبيق الأمثل لقواعد قانون العمل على النحو الذي يكفل حماية مصالح العمال وحقوقهم المشروعة.^{٢٣}

^{٢١} ينظر في ذلك www.rawateb.org

^{٢٢} ينظر في تفاصيل هذا الموضوع لدى مكتب العمل الدولي، تقرير المدير العام، العمل اللائق (تحديات استراتيجية شاملة في الأفق)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة (٩٧)، التقرير الأول (جيم)، جنيف ٢٠٠٨م.

^{٢٣} Giuseppe Casale and Changyou Zhu, *ibid*, P. ٣٨

إذ يعرف "العمل اللائق" بأنه "توفر الفرص للنساء والرجال للحصول على عمل كريم ومنتج في ظروف من الحرية والمساواة والأمان والكرامة الإنسانية".^{٢٤} ويلعب تفتيش العمل دوراً هاماً ومحورياً في تحقيق "العمل اللائق" من عدة أوجه وذلك وفقاً لما يلي:

١- حيث يعمل تفتيش العمل على التزام المنشأة بتشريعات العمل والحفاظ على حقوق العمال وسلامتهم مما يعزز الشعور بالرضى لدى العمال عن عملهم يؤدي إلى رفع معنوياتهم، كما يعمل على جذب الباحثين الجدد عن العمل إلى المنشأة ويسهم أيضاً في تقليل احتمالية وقوع الحوادث والأمراض المهنية، كما أن تفتيش العمل يسهم في تجنب المنشأة وقع الغرامات المالية التي قد تترتب على مخالفتها وكذلك يؤدي إلى خفض تكلفة الإنتاج ويعزز الدور التنافسي وازدهارها،^{٢٥} وهذا الدور يدخل في تعزيز العمل اللائق من خلال وفرة فرص العمل الكريمة والمنتجة.

٢- كما أن لتفتيش العمل دوراً هاماً في موضوع حرية العمل من خلال تطبيق التشريعات المتعلقة بالاتجار بالبشر والعمل الجبري وضبط حالاتها، وكذلك فيما يتعلق بعمل الأطفال والنساء والفئات المستضعفة، كما يسهم التفتيش في تحقيق المساواة من خلال مراقبة تطبيق الأحكام القانونية المتعلقة بتساوي الأجور

^{٢٤} . د. أمين الوريدات، مرجع سابق، ص ٧

^{٢٥} . المرجع نفسه

وتكافؤ الفرص وعدم التمييز، فضلاً عن رفع معدلات الإنتاج الأمر الذي يصب في تحقيق أمان وظيفي للعمل خاصة إذا تعلق الأمر بمراقبة تطبيق أحكام قوانين العمل الاجتماعي،^{٢٦} ومن هنا يؤدي تفتيش العمل دوراً هاماً في العمل اللائق من خلال تحقيق وصون حرية العمل ومبدأ المساواة والأمن الوظيفي التي تعتبر من أهم موضوعات العمل اللائق.

٣- بالإضافة إلى ما تقدم، لا شك أن لتفتيش العمل دوراً هاماً في الحفاظ على الكرامة الإنسانية من خلال ضمان الاحترام المتبادل بين العامل وصاحب العمل، ومراقبة المخالفات المتعلقة بالاعتداءات اللفظية والجسدية، ناهيك عن الدور المحوري في تثقيف ورفع معدلات الوعي لدى العامل وصاحب العمل.^{٢٧}

وفي ضوء ما تقدم، يتبين ما لتفتيش العمل من دور فاعل في ضبط علاقات العمل من خلال تعزيز العمل اللائق للعمال من جهة كرامتهم وحريتهم في العمل بالإضافة إلى الأمن الوظيفي والمساواة، حيث أن هذه العناصر تؤدي إلى العمل اللائق وفقاً للمفاهيم المتعارف عليها دولياً.

^{٢٦} . د. أمين الوريدات، مرجع سابق، ص ١١-١٣
^{٢٧} . المرجع نفسه

٣- تفعيل وإدارة الحوار الاجتماعي بين أطراف الإنتاج:

اختل توازن علاقة العمل في ظل "الدولة الحارسة" التي أحجمت عن التدخل في العلاقة بين العمال وأصحاب العمل، فانخفض مستوى معيشة العمال وازداد استغلال أصحاب الأعمال للعمال الذين تكفلوا لإعادة التوازن المفقود وظهرت الجمعيات كنواة للنقابات التي اصطدمت بأصحاب العمل بصورة باتت تهدد السلم الاجتماعي وترتب عليه تدخل الدولة في علاقة العمل بهدف تنظيمها وكان التدخل في البداية قاصراً على الاعتراف بالمنظمات النقابية وانتشر بعد ذلك الفكر الاشتراكي مما زاد في تدخل الدولة في علاقات العمل التي استدعت حل المنازعات بطريق سلمي.^{٢٨}

ومن هنا جاءت الحاجة إلى الحوار الاجتماعي الذي يعقد بين أطراف الإنتاج الثلاثة (الحكومات، العمال، أصحاب العمل)، والذي يمثل أهمية كبيرة نظراً للدور الذي يقوم به الشركاء الاجتماعيون في تحديد شروط وظروف العمل.

وللنظرية الثلاثية للعلاقات العمالية دور أساسي وهدف اجتماعي واقتصادي في النهوض بالنمو والحد من الفقر والتوصل إلى توافق في الآراء بشأن الأولويات الإنمائية ويعزز التنمية الشاملة، كما يساعد الحوار الاجتماعي الثلاثي على تحسين فعالية السياسات الاقتصادية

^{٢٨} . درأفت دسوقي، المفاوضات الجماعية في قانون العمل، دار الكتب القانونية، مصر، ص ١٣٢

والاجتماعية وتسهيل تنفيذها، كما يعزز الإدارة الديمقراطية وينهض بالتحول السياسي والاقتصادي السلس ويسهل الاستقرار الاجتماعي.^{٢٩}

وتمثل إدارة العمل أحد الأضلع الثلاثة باعتبارها الجهاز التنفيذي للحكومة في مجال العمل ومسؤولياتها كبيرة في تنظيم وتطوير علاقات العمل، ويعد تفتيش العمل من أقدم وأهم وظائف إدارة العمل هذه.^{٣٠}

وتتمثل مبررات تدخل أجهزة تفتيش العمل في مجال الحوار الاجتماعي أولاً في تزايد وظائف إدارة العمل نتيجة التحولات الاقتصادية والاجتماعية وهو ما ينعكس عادة على جهاز تفتيش العمل أمام محدودية الموارد البشرية لبقية مكونات إدارة العمل، وثانياً في نجاعة تدخل الجهاز بحكم انتشاره في مختلف مناطق البلاد وقربه من أطراف الإنتاج، وثالثاً في المؤهلات والمواصفات التي يتمتع بها مفتش العمل فضلاً عن تطور مجال علاقات العمل الجماعية، والاهتمام المباشر وغير المباشر لتفتيش العمل بهذا الحوار من خلال ممارسة وظائفه التقليدية ومسؤولياته في تحسين علاقات العمل ودعم الاستقرار الاجتماعي في البلاد، وأخيراً فإن لجهاز تفتيش العمل دور كبير في

^{٢٩} منظمة العمل الدولية، الموضوع (٥): الحوار الاجتماعي كآلية إدارة رئيسية لتحقيق برنامج العمل اللائق في أفريقيا، ملاحظات على الاجتماع الإقليمي الأفريقي الثاني عشر، جوهانسبرغ - جنوب أفريقيا، ١١ - ١٤ أكتوبر ٢٠١١م، ص ١

^{٣٠} محمد كشو، دور تفتيش العمل في النهوض بالحوار الاجتماعي، ورقة مقدمة في اجتماع الخبراء حول إستراتيجية تفتيش العمل في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، دبي - دولة الإمارات العربية المتحدة، (٢٠ - ٢٢ ديسمبر ٢٠١٠م)، ص ٧

تنشيط الحوار على مستوى المنشأة من خلال ضمان تكوين هياكل الحوار ومتابعة أعمالها والتدخل لإزالة العقبات التي تحول دون سيرها الطبيعي.^{٣١}

وتعتبر المفاوضة الجماعية من أرقى آليات الحوار الاجتماعي لما تتميز به من مشاركة فعلية لأطراف الإنتاج في تحديد شروط وظروف العمل وتطوير التشريعات العمالية.^{٣٢}

وتعرف **المفاوضات الجماعية** بأنها الحوارات والمناقشات الجماعية الودية المباشرة بين العمال أو ممثليهم من جهة وبين أصحاب العمل أو ممثليهم من جهة أخرى بقصد التوصل إلى اتفاق عمل جماعي أو تعديل أو الانضمام إلى اتفاق قائم يتعلق بتنظيم شروط العمل وظروفه وعلاقاته وذلك على مستويات متعددة وفقاً لإطار قانوني ينظمها.^{٣٣}

فالمفاوضة الجماعية وسيلة ودية مباشرة لتنظيم شروط وظروف وعلاقات العمل يتم ممارستها من خلال المناقشات والحوارات والاتصالات بين طرفي علاقة العمل أو ممثليهم في صورة جماعية أياً كان مستوى المفاوضة في الإطار القانوني لها باعتبارها وسيلة

^{٣١} . محمد كشو، مرجع سابق، ص ٧.

^{٣٢} . المرجع نفسه، ص ٢٩.

^{٣٣} . درافت دسوقي، مرجع سابق، ص ١٤.

وليست حقاً وليست هدفاً، وسواء كان هذا الإطار هو التشريع أو الاتفاق أو العرف.^{٣٤}

يتمثل دور جهاز تفتيش العمل في إدارة العمل في المفاوضات الجماعية في توفير الظروف الملائمة لحسن سير هذه المفاوضات، بالإضافة إلى مشاركة مفتشي العمل في لجان التفاوض بطلب منظمات أصحاب العمل والعمال، كما تعمل على تقريب وجهات النظر والمساعدة على صياغة الاتفاقيات المبرمة وفض النزاعات الناشئة أثناء المفاوضات،^{٣٥} بالإضافة إلى الدور الاستشاري أو الإيجابي في الموازنة بين مصالح الطرفين ورصد نقاط التوافق والتلاقي والتخفيف من حدة الخلاف والفرقة.

^{٣٤} . درأفت دسوقي، مرجع سابق، ص ١٤

^{٣٥} . محمد كشو، مرجع سابق، ص ٣٢

المبحث الثاني نشأة وتطور تفتيش العمل

يتطرق هذا المبحث إلى بدايات نشأة وتطور تفتيش العمل في الدول الأوروبية (أولاً)، ثم يعرج على نشأته وتطوره في الدول العربية (ثانياً)، ويختتم بتاريخ تفتيش العمل في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية (ثالثاً).

أولاً - بدايات النشأة والتطور في الدول الأوروبية:

لم يكن قبل القرن التاسع عشر أي وجود لتفتيش العمل بالمعنى المعروف حالياً لأن التشريعات العمالية التي تشكل مراقبة تنفيذها الواجب الرئيسي لمفتشي العمل كانت محدودة النطاق، ويرجع ذلك إلى أن معظم العاملين كانوا في القطاع الريفي مع وجود بعض الحرف والصناعات اليدوية حيث كان العمل مقتصرًا في الغالب على الإطار العائلي، وحتى بعد قيام النهضة الصناعية على إثر اكتشاف قوة البخار فقد ظل تدخل الدولة محدوداً.^{٣٦}

فقد دعت الأفكار التي روج إليها المفكرون الاقتصاديون الرأسماليون في أواخر القرن الثامن عشر وأوائل القرن التاسع عشر إلى إطلاق آليات

^{٣٦} منظمة العمل الدولية، تفتيش العمل في ضوء مستويات العمل الدولية، بحث منشور في العدد رقم (٢٣) من سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية (واقع وأهمية تفتيش العمل بين التشريع والممارسة)، المكتب التنفيذي لمجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، الطبعة الأولى ١٩٩٣م، ص ١٩٧

السوق الاقتصادية لكي تحكم علاقات العمل دون أي ضغط - مهما كان نوعه - على أداء هذه الآليات، سواء كان مصدر هذا الضغط تدخلاً حكومياً أو تكتلاً عالمياً، كل ذلك من أجل إتاحة قدر ممكن من حرية المنافسة الاقتصادية، وهو ما تجسد في الشعار الذي ساد في ذلك الوقت ومضمونه (دعه يعمل ، دعه يمر) مما ترتب عليه استبعاد أي تدخل حكومي في تنظيم العلاقات القانونية بين أطراف علاقة العمل.^{٣٧}

وخلال النصف الأول من القرن التاسع والعشرين ظهرت عوامل سياسية واقتصادية واجتماعية وفكرية ونقابية ساهمت في خلق قناعات لدى بعض الدول الأوروبية بأن فكرة امتناع الدولة عن التدخل في تنظيم العلاقات القانونية بين العمال وأصحاب العمل قد آن لها أن تتحسر، بسبب ما خلفته من نتائج سلبية هددت كيان المجتمع بأسره.^{٣٨}

فالثورة الصناعية وإن كانت في بداياتها لم تعترف للدولة بحق التدخل في إطار العلاقات العمالية، إلا أنها أحدثت انقلاباً جوهرياً مع البنية الاجتماعية للمجتمعات الأوروبية، كما أن الثورات السياسية التي شهدتها هذه الدول وما تبنته من أيديولوجيات ساهمت مجتمعةً في بناء نظام قانوني يقوم على مبدأ سلطان الإدارة في تنظيم العلاقات القانونية بعيداً عن أشكال التدخل الرسمي، وقد أدى امتناع الدولة عن التدخل في هذه العلاقات إلى مساوئ كبيرة لحقت بالعمال (الطرف الأضعف اقتصادياً في علاقة العمل)

^{٣٧} . د. يوسف إلياس، تفتيش العمل ، مرجع سابق، ٢٠١٢م، ص ١٩

^{٣٨} . د. يوسف إلياس، مدخل حول تفتيش العمل، بحث منشور في العدد رقم (٢٣) من سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية، (واقع وأهمية تفتيش العمل بين التشريع والممارسة)، المكتب التنفيذي لمجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، الطبعة الأولى ١٩٩٣م، ص ١٣

مما استدعى معالجة هذا الوضع عبر تبني الأفكار السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتي دعت إلى تدخل الدولة - من خلال تشريعاتها - بتنظيم العلاقات العمالية بقواعد عامة ملزمة بغرض تحسين شروط وظروف العمل وحماية العمالة من اضطهاد أصحاب العمل.^{٣٩}

لقد كان للثورة الصناعية أبلغ الأثر في إظهار الحاجة الملحة للنظر في علاقات العمل من زاوية جديدة تُعنى بالبُعد الاجتماعي حيث الأهمية الكبيرة التي تتمتع بها في البنيان الاجتماعي للدولة، لذا كان على الدولة أن تتدخل لتنظيم هذه العلاقات مما أدى إلى نشأة فرع جديد من فروع القانون وهو قانون العمل.^{٤٠}

وقد حصل ذلك بصورة تدريجية حيث أدى تطور الصناعة ونمو التجارة إلى تزايد أعداد العاملين في المصانع والمؤسسات مما ساعد على تجميع صفوفهم وتوحيد مواقفهم في الدفاع عن هذه الحقوق، حتى أصبح للقوى العاملة ولمطالبها وزن يحسب له حساب من قبل الحكومات والأحزاب السياسية، كما أن التقدم العلمي والفني في مجالات الآلات والمواد الكيميائية المستعملة في الصناعة ساعد في مضاعفة إصابات العمل والأمراض المهنية، مما أدى إلى ارتفاع حالات الوفاة والعجز في صفوف هذه القوى العاملة مما تسبب في تعطيل دائم أو جزئي لقوة العمل التي تعتبر العنصر الأهم في الإنتاج.^{٤١}

^{٣٩} . ديوسف الياس، مدخل، مرجع سابق، ص ١٣

^{٤٠} . د. صلاح علي علي حسن، مرجع سابق، ص ٢٠٩-٢١٠

^{٤١} . منظمة العمل الدولية، تفتيش العمل، مرجع سابق، ص ١٩٨

هذا وقد لوحظ مبكراً أن التدخل التشريعي لا يكون ذا جدوى ما لم يتوفر جهاز تفتيش فاعل ومؤثر، حيث أكد واقع التطبيق أن طبيعة هذه العلاقات العمالية تقبل الخروج على أحكامها في أية لحظة، وهو الأمر الذي يستدعي ممارسة رقابة دائمة على تطبيق الأحكام القانونية المنظمة، وهكذا كان ميلاد أجهزة تفتيش العمل في أوروبا في أوائل القرن العشرين تبعاً لهذه الحاجة،^{٤٢} حيث أن غياب مثل هذه الأجهزة يبقي التشريعات المنظمة لهذا العلاقات حبراً على ورق، وبالتالي أصبحت هناك قناعة بالدور الذي يؤديه مفتش العمل في تحسين شروط وظروف العمل الذي يساهم في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية حيث يساهم في تقليل حوادث العمل فتتخفف تبعاً لذلك كلفة الإنتاج، وتتحسن علاقات العمل بين أطراف الإنتاج بمعاونة المفتشين فيعمل ذلك على التقليل من المنازعات العمالية ويساهم في تحقيق السلم الاجتماعي.^{٤٣}

ومن هنا فإن النصوص التشريعية المعنية بحماية العمال وشروط عملهم، وخاصة تلك المتعلقة بساعات العمل والأجور والوقاية واستخدام الأحداث والنساء، تبدو غير كافية لوضع التنفيذ ما لم تكن مؤيدةً بجزءات مدنية وجزائية.^{٤٤} وهذا ما أدى إلى ظهور تفتيش العمل في عدد من الدول الأوروبية التي نتناولها تباعاً.

^{٤٢} منظمة العمل العربية، مرجع سابق، ص ٦

^{٤٣} منظمة العمل الدولية، تفتيش العمل، مرجع سابق، ص ١٩٨

^{٤٤} د. عصام يوسف القيسي، التنظيم الاجتماعي للعمل، بحث مقارن في تشريعات العمل العربية، الجزء الأول، المعهد العربي للثقافة العمالية وبحوث العمل، مكتب العمل العربي، بيروت ١٩٨٠ - ١٩٨١، ص ٢٠٥

النمسا:

يذكر البعض بأن النمسا أول دولة صناعية أدخلت التفتيش على المنشآت الصناعية وذلك في عام ١٧٨٦م حيث أصدرت أحكاماً تتعلق بحماية الأحداث المشتغلين في الصناعة مع تكليف الأطباء بمراقبة تطبيق هذه الأحكام لوقاية العمال من الإصابة بالأمراض، ولم تتمكن الحكومة النمساوية من جعل تفتيش المصانع عموماً في أيدي السلطات الحكومية إلا بعد أكثر من قرن، حيث أصدرت لهذا الغرض قانوناً في ١٧ يونيو سنة ١٨٨٣م.^{٤٥}

المملكة المتحدة:

أما في المملكة المتحدة، فقد تمثلت البدايات الأولى للتفتيش ببعض أحكام قانون المصنع الصادر سنة ١٨٠٢م إلا أن تعميم التفتيش على مواقع العمل المختلفة لم يتكامل إلا مع أواخر القرن التاسع عشر ومطلع القرن العشرين.^{٤٦}

فرنسا:

أما في فرنسا وبعد صدور قانون "باليرمو"، تحقق المعنيون أنه لا قيمة لهذه النصوص القانونية إذا لم يكن ثمة حماية قانونية توجب أعمالها، وقبل هذا القانون، ومنذ سنة ١٨٠٤م عرف النظام القديم في فرنسا، وجود مراقبين في المؤسسات الحرفية (قطاع النسيج) يتحققون من نوعية الصنع

LAB/ADMIN, ibid, P. ٩

^{٤٥} . ديوسف الياس، مدخل، مرجع سابق، ص ١٤

^{٤٦} . المرجع نفسه، ص ١٤ / ينظر أيضاً :

والتقيد بساعات تنظيم العمل، وبعد الثورة الفرنسية، ظهر بوضوح أن غرض هذه الرقابة ليس سوى حماية العامل، ولما كان قانون ٢٢ آذار ١٨٤١ قد أجاز لأشخاص معينين مهمة اصطحاب الطبيب وتنظيم محاضر تثبت المخالفات التي يرتكبها أصحاب العمل، فإنه إذا تحسس المشكلة، إلا أنه لم يعالجها جذرياً، فافتضى ذلك ترقب صدور قانون ١٩ أيار ١٨٧٤ بشأن عمل الأولاد في الصناعة الذي أنشأ جهازاً متخصصاً في الإدارة المركزية وجهازاً آخر في المحافظات يتمتع باختصاصات تفتيشية معينة، وإيجابية هذا القانون أنه سلّم بإيلاء مهام التفتيش لموظفين وليس لسواهم مع تخويلهم سلطات معينة يتمكنون معها من إجراء الرقابة بفعالية، للتحقيق من تقيد فريقي المجتمع المهني بالأحكام التشريعية النافذة، لكن التجربة أثبتت أن وجود فئتين من المفتشين لم يكن له من مبرر، فتطبيق الأحكام القانونية الواحدة إعمالاً لقاعدة وحدة الحلول هي رهن بوجود جهاز إداري واحد تحكمه قواعد عمل واحدة ان من حيث اكتساب الوظيفة أم من حيث ممارستها، وهذا ما تكفل به قانون ٢ نوفمبر ١٨٩٢ الذي ألغى هذه الثنائية لدى المفتشين.^{٤٧} وأعقبه قانونان في سنتي ١٨٩٣م و ١٨٩٨م الذان تناولا تنظيم شؤون التفتيش الأخرى.^{٤٨}

وقد استمر الوضع هكذا حتى قام المشرع الفرنسي بتعديل قانون العمل في عام ١٩٧٠م الذي قسم قانون العمل إلى ثمانية أقسام ثم إلى تسعة، منها ما يتعلق بالاتفاقيات المتعلقة بالعمل وتنظيم العمل، ونزاعات العمل وتفتيش العمل، والتدريب المهني وغيره، بيد أن التعديلات والتطورات التي

^{٤٧} . د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢٠٥ - ٢٠٦.

^{٤٨} . د. يوسف الياس، مدخل، مرجع سابق، ص ١٤ - ١٥.

طرات على بيئة العمل دفعت الحكومة الفرنسية لاعادة النظر في القانون، ودراسته في ٢٠٠٤م وتعديله كاملاً في ٢٠٠٧م حتى أصبح نافذاً في ٢٠٠٨م.

ألمانيا:

وفي ألمانيا نُظِم التفتيش في كل بلدية مستقلاً، وكانت بلدية بروسيا أسبق هذه البلديات في إدخالها نظام التفتيش في العشرينات من القرن الماضي، وقد أرسيت القواعد الأساسية للتفتيش على مستوى الدولة بصدور قانون المصنع سنة ١٨٦٩م.^{٤٩}

وصفوة القول أن أجهزة تفتيش العمل لم تمارس دورها التاريخي إلا في إطار ضيق في حماية العمال من المخاطر التي يتعرضون لها بسبب تواجدهم في أماكن العمل، وعلى الأخص الأحداث والنساء العاملين في الصناعة، كما كان جل الاهتمام ينصب على مراقبة بيئة العمل وملاءمتها من الناحية الصحية، لذلك فقد أناطت بعض الدول عملية التفتيش للأطباء، أما اليوم فقد تغيرت المهمات تغيراً جذرياً تحت تأثير متغيرات الظروف الاقتصادية والاجتماعية وتطور قانون العمل ذاته الذي نشأ من أجل حماية العمال وأصبح الآن ينظم الاستخدام في كل القطاعات على نحو يتفق مع السياسة العامة للدولة وأيديولوجياتها ونظامها الاقتصادي والاجتماعي.^{٥٠}

^{٤٩} . ديوسف الياس، مدخل، مرجع سابق، ص ١٥

^{٥٠} . المرجع نفسه.

ثانياً - النشأة والتطور في الدول العربية:

لذات الأسباب التي أوجبت أن تكون الدول الأوروبية الصناعية أسبق عهداً بأجهزة تفتيش العمل، كانت أقطارنا العربية متأخرة زمنياً في إنشاء هذه الأجهزة، فلقد أدت الهيمنة الاستعمارية على الوطن العربي من جهة، والتخلف الاقتصادي من جهة أخرى إلى تأخر دخول الصناعة الحديثة إليه وتأخذ في ضوء ذلك ظهور قوانين العمل، فما دامت القاعدة القانونية الموضوعية المنظمة لعلاقات العمل غير موجودة، فإنه لا يمكن أن نتصور - مع غيابها - وجود جهاز رقابي.

ويورد البعض عدداً من العوامل التي ساهمت في نشأة أجهزة تفتيش العمل في الدول العربية، ويجملها في عاملين: الأول هو ظهور الحاجة إلى إنشاء جهاز تفتيش العمل لا يمكن أن يتأسس إلا على قيام حاجة عملية إلى وجوده لكي يمارس وظائف محددة لتلبية احتياجات يفرزها الواقع الاقتصادي والاجتماعي، والاحتياجات هذه ترتبط أساساً بإقرار النظم القانونية المنظمة لعلاقات العمل، فقد ارتبط تفتيش العمل في الدول العربية بظهور القاعدة القانونية. والثاني هو حصول الدول العربية على استقلالها السياسي، ذلك أن الدول العربية كانت تخضع للاستعمار لسنوات طويلة من قبل دول أوروبا وامتد هذا الاستعمار حتى القرن العشرين، وبالتالي فإن أغلب الدول العربية لم تكن تعرف، قبل نيل استقلالها، تشريعاً منظماً

للعمل.^{٥١} وفيما يلي نبين مسيرة نشأة وتطور أجهزة تفتيش العمل في بعض الدول العربية:^{٥٢}

جمهورية مصر العربية:

منذ الاحتلال البريطاني لمصر عام ١٨٨٦م، تدفقت رؤوس الأموال حيث الامتيازات والاحتكارات الأجنبية التي صاحبت الاحتلال مستغلة رخص الأيدي العاملة ووفرتها ووجود المواد الخام، لاسيما القطن، وكانت الرقابة على تشغيل العمال معدومة. وكانت علاقات العمل منحصرة في خمس مواد تحت عنوان "إيجار الأعمال وأهل الصناع" وهي نصوص لم تكن تضمن للعمال حقاً وكان الفيصل في أي نزاع يعود إلى العرف السائد، أما نطاق التفتيش فقد كان قاصراً جداً.

وفي عام ١٩٠٩م صدر أول تشريع للعمل بالقانون رقم (١٤) بشأن تنظيم تشغيل الأحداث في صناعة حلج القطن، واستمر العمل به قرابة عشرين عاماً وكان جهاز التفتيش العمالي آنذاك ضعيفاً قاصراً.

ويعد المكتب الذي أنشئ في يونيو ١٩٣٠م وألحق بإدارة عموم الأمن العام بوزارة الداخلية نواة تفتيش العمل في مصر، وقد ألحق هذا المكتب سنة ١٩٣٥م بوزارة الصناعة والتجارة على أساس علاقتها بالإنتاج، ولإبعاد

^{٥١} . د. يوسف إلياس، تفتيش العمل، مرجع سابق، ص ٣٨-٤٠.

^{٥٢} . تم اقتباس أغلب المعلومات حول نشأة وتطور أجهزة تفتيش العمل بالدول العربية من : دليل تفتيش العمل بالدول العربية، منظمة العمل العربية - البرنامج الانمائي للأمم المتحدة - منظمة العمل الدولية، البرنامج الاقليمي العربي لإدارة العمل، ١٩٩٦م.

ينظر أيضاً : د. يوسف إلياس، مدخل، مرجع سابق، ص ١٧ وما بعدها.

الشبهة عنه على أنه فرع من البوليس، وفي سنة ١٩٣٩م أنشئت وزارة الشؤون الاجتماعية ونقل المكتب إليها بعد أن أصبح مصلحة مستقلة.

وفي سنة ١٩٥٤م أعيد تشكيل وزارة الشؤون الاجتماعية، وقسمت إلى إدارات عامة، وحلت الإدارة العامة للعمل محل مصلحة العمل، وكان من بين الإدارات الفرعية التي تفرعت عنها إدارة التفتيش، وفي سنة ١٩٦١م أنشئت وزارة العمل وألحقت بها إدارة عامة للتفتيش.

وقد صدر قانون العمل الجديد رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣م والذي تناول في مواده (٢٢٤-٢٢٦) والمواد (٢٣٢ - ٢٣٦) تنظيم موضوع تفتيش العمل.

الجمهورية العربية السورية:

أنشئ جهاز تفتيش العمل في سوريا بموجب أحكام قانون العمل رقم ٢٧٩ لسنة ١٩٤٦م (الفصل العاشر من الباب الثاني منه - المواد ٢٣٨ - ٢٤٥) وألحق آنذاك بوزارة الاقتصاد الوطني، حيث اعتبر فرعاً من فروع مديرية التجارة والصناعة والعمل، ثم أحدثت في هذه الوزارة دائرة باسم دائرة العمل والشؤون الاجتماعية ألحق بها جهاز تفتيش العمل، وفي سنة ١٩٥٦م أحدثت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، وأصبح جهاز تفتيش العمل أحد تشكيلاتها.

هذا وقد صدر قانون العمل الجديد برقم ١٧ لعام ٢٠١٠م الذي تضمن في بابه الثاني عشر (المواد من ٢٤٤ - ٢٥٤) تنظيم تفتيش العمل

والضابطة العدلية، كما صدر القرار رقم ١٩ بتاريخ ١٢/٧/٢٠١٠م عن وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل بشأن نظام تفتيش العمل الذي تضمن جملة من الأحكام التفصيلية المتعلقة بهذا الموضوع.

المملكة الأردنية الهاشمية:

لم يكن في شرق الأردن تشريع ينظم علاقات العمل قبل سنة ١٩٤٨م وكانت علاقات العمل الفردية تخضع لمجلة الأحكام العدلية، في حين صدرت في فلسطين قبل الاحتلال بعض القوانين العمالية أهمها قانون تعويض العمال لسنة ١٩٢٧م وقانون نقابات العمال لسنة ١٩٤٧م.

وبعد توحيد الضفتين نشطت حركة التشريع العمالي في الأردن، فسن قانون نقابات العمال سنة ١٩٥٣م وقانون تعويض العمال سنة ١٩٥٥م ثم انضم الأردن سنة ١٩٥٦م إلى منظمة العمل الدولية مما أدى إلى تنشيط حركة التشريع العمالي والمطالبة بإصدار مدونة موحدة تضم أحكام هذا التشريع، وقد تحقق ذلك بإصدار قانون العمل رقم (٢١) لسنة ١٩٦٠م الذي صدرت بمقتضاه عدة أنظمة منها نظام تفتيش العمل رقم (٩) لسنة ١٩٦١م الذي ألغي بعد فترة وحل محله نظام مفتشي العمل رقم (٢٧) لسنة ١٩٦٣م.

وبعد ذلك صدر القانون رقم (٨) لسنة ١٩٩٦م وهو القانون النافذ في الأردن في الفترة الحالية وقد أجريت عليه العديد من التعديلات.

الجمهورية اللبنانية:

في عام ١٩٣٢م صدر قانون الموجبات والعقود اللبناني الذي كرس أحكام عقد العمل وقد تضمن أحكاماً عامة تتعلق باعداد العقد وشروطه بيان موضوعه، ثم صدر تعديل في عام ١٩٣٣م على بعض أحكام "إجارة الخدمة"، وفي عام ١٩٣٥م صدر قانون استخدام الأولاد والنساء، ثم صدر تشريع الحد الأدنى للأجور سنة ١٩٤١م أعقبه قانون التعويض عن طوارئ العمل سنة ١٩٤٣م. وكل هذه القوانين لم تشر إلى جهاز تفتيش العمل أو أي جهاز يتولى الرقابة على تنفيذ أحكامه.

في حين صدرت أول مدونة عمالية كاملة سنة ١٩٤٦م هي قانون العمل الصادر في ١٩٤٦/٩/٢٣م، وتضمنت نواة لجهاز تفتيش العمل في المادتين (٢٠) (٦٣)، غير أن هذا القانون لم يتحدث عن جهاز متخصص، بل تحدث عن مهام تفتيشية، وواجبات لمفتش العمل بتوجيه انذارات قبل تنظيم المحاضر لمخالفات تتعلق بتدابير السلامة والصحة المهنية.

وقد ولد تفتيش العمل في لبنان في عام ١٩٤٩م بصدر المرسوم رقم (١٤٩٠٠) الذي حدد في أغلب مواد مهام وصلاحيات وواجبات وحصانات مفتش العمل. ثم تأسست وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بشكل مستقل عام ١٩٥١م، حتى صدر المرسوم رقم ٨٣٥٢ لسنة ١٩٦١م

بحيث اصبح لتفتيش العمل دائرة خاصة ضمن مصلحة العمل والعلاقات المهنية تتولى الاشراف على تطبيق القانون، وأعقبه قانون ١٧ سبتمبر سنة ١٩٦٢م الذي قضى بأن تتولى دائرة تفتيش العمل ضبط المخالفات التي ترتكب لأحكام قانون العمل.

الجمهورية الجزائرية:

تميزت نشأة التشريع في دول المغرب العربي بأنها نشأة خاصة، حيث نتج عن اعتبار أراضيها جزءاً من الدولة الفرنسية، امتداد نطاق سريان أحكام القانون الفرنسي على دول المغرب العربي.

وتعد الجزائر أبرز مثال على ما تقدم، حيث امتدت إليها أحكام التشريع الفرنسي المنظم لعلاقات العمل، وذلك منذ سنة ١٨٤١م، وفي إطار تطور هذا التشريع صدر في ١٩ مايو ١٨٧٤م قانون خاص بتنظيم عمل النساء والأحداث والذي كان من بين أحكامه فرض رقابة إدارية على تنظيم استخدام هذه الفئات من العمال، كما أخذ بنظام تفتيش العمل، واستمر تطور أحكام تشريع العمل في الجزائر تبعاً للتطور الذي حصل في فرنسا حتى كان الاستقلال حيث أصدرت الجزائر قوانينها الوطنية المنظمة لعلاقات العمل ابتداء من سنة ١٩٦٦م.

وقد صدر القانون رقم (١١) لسنة ١٩٩٠م النافذ حالياً الذي أضيفت عليه بعض التعديلات. وأفرد المشرع الجزائري قانوناً خاصاً لتفتيش العمل

وهو القانون (٩٠/٣) الصادر في ٦ فبراير ١٩٩٠ والذي اشتمل على (٢٧) مادة.

وبنظرة تقييمية لتشريعات الدول العربية وما تضمنته من نصوص تتعلق بتفتيش العمل، يمكن ملاحظة أن القوانين العربية اختلفت اختلافاً واسعاً فيما بينها من حيث الشكل ومنهج الصياغة النصية. فيلاحظ أن المشرع المغربي أفرد (١٩) مادة لتنظيم تفتيش العمل، في حين أفرد المشرع الجزائري قانوناً خاصاً بتفتيش العمل وهو القانون (٩٠/٣) الصادر في ٦ فبراير ١٩٩٠ والذي اشتمل على (٢٧) مادة،^{٥٣} في حين خصص المشرع المصري (٥) مواد فقط لتناقش موضوع تفتيش العمل وأحال مهمة تفاصيله إلى قرارات تنظيمية تصدر تنفيذاً لأحكام القانون، وكذلك الأمر بالنسبة للمشرع السوري الذي تناول الموضوع في مادتين وأحال بقية التنظيم لقرارات تنظيمية.

وفيما يتعلق بالمضمون، فإن قوانين الدول العربية اختلفت اختلافاً شديداً في درجة تبنيتها لما تتضمنه اتفاقيات العمل الدولية أو العربية بشأن التفتيش، وخاصة فيما يتعلق بوظائف التفتيش والأشخاص القائمين عليه، ذلك أن وظائف تفتيش العمل التي سنتحدث عنها لاحقاً قد حازت من الاستقرار الدولي لأكثر من ستة عقود، في حين تتردد بعض القوانين العربية في إضفاء هذه الوظائف وتقتصر مهمة مفتش العمل على الرقابة، رغم أن قوانيناً عربية أخرى قد أقتبست إقتباساً كاملاً من اتفاقيات العمل الدولية.^{٥٤}

^{٥٣} . منظمة العمل العربية، مرجع سابق، ص ١١

^{٥٤} . المرجع نفسه، ص ١١

ثالثاً- تاريخ تفتيش العمل في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية:

فيما يتعلق بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، فقد كانت أشهر الأعمال التي تمارس قبل اكتشاف النفط حرفة الغوص في البلاد المطلية على البحر وكذلك أعمال الري والزراعة، ولم يكن هناك قانون مكتوب ينظم العمل ولكن كانت هناك أعراف يحتكم إليها وتطورت فيما بعد إلى بعض النصوص المتفرقة.^{٥٥}

وقد نشأ تفتيش العمل في الوقت الذي توفرت فيه القاعدة القانونية التي تنظم علاقات العمل، حيث كانت علاقات العمل في هذه الدول تخضع لأحكام الإجارة وتطبق عليها مبادئ الشريعة الإسلامية، ولم تكن علاقات العمل هذه تحظى باهتمام لأنها محكومة بالعلاقات العائلية، غير أن هذه العلاقات بدأت في التراجع أمام ظهور نمط جديد لا يخضع لأعراف أو تقاليد محددة، وذلك أن التغيرات والتطورات التي أصابت البنية الاقتصادية والاجتماعية لدول الخليج أدت إلى تحولات هامة في التركيب المجتمعي والاقتصادي،^{٥٦} وتم ذلك بمساعدة عاملين أساسيين:

أ- عامل الاستعمار الأجنبي للمنطقة الذي اقتضت مصالحه الاقتصادية أن ينشئ أنواعاً معينة من المؤسسات والمصالح التي تخدم وجوده في المنطقة، فأسس منشآت النقل الحديثة البحرية

^{٥٥} . المحامي محمد التويجري، قانون العمل والعمال في دولة الكويت ودول مجلس التعاون الخليجي وجمهورية مصر العربية (دراسة مقارنة) وملحق بأحكام محكمة التمييز الكويتية، المجلد الأول، الطبعة الأولى ٢٠٠٣م، مجموعة التويجري للدراسات القانونية، ص ١١

^{٥٦} . د. يوسف الياس، مدخل، مرجع سابق، ص ٢٠ - ٢١

والبرية والنهرية ووسائل المواصلات السلكية واللاسلكية من أجل تصدير المواد الخام إلى الأسواق الغربية بهدف تصنيعها، فكان لابد من استخدام الآلات الحديثة والمتطورة، فكانت البذرة الأولى لدخول الصناعة الحديثة إلى دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية.^{٥٧}

ب- عامل البترول الذي اكتشف في منطقة الخليج بكميات كبيرة وتطلبت صناعة استخراجهِ وتصديرهِ التي بدأت في الربع الأول من هذا القرن تحولاً جذرياً في تاريخ المنطقة،^{٥٨} وإيداناً بتحولها تحولاً نوعياً في ميدان علاقات العمل، حيث برزت في أحضان هذه الصناعة صورة نمط علاقة العمل المأجورة المعاصرة التي لم تجد قواعد عرفية تنظمها، لأنها صناعة (غربية)، لم تجد تراثاً عرفياً تستند إليه، كما أنها جاءت وهي تحمل في طياتها كل معاني المعاصرة التي تعجز النظم العرفية عن تلبية متطلبات تنظيمها.^{٥٩}

وقد إذ كان لظهور النفط في منطقة الخليج العربي آثاراً اقتصادية واجتماعية هامة ظهرت على إثرها صناعات كبيرة خصوصاً تلك المتعلقة

^{٥٧} . د. عمر عباس العبدروس، شرح القانون الاتحادي رقم (٨) لسنة ١٩٨٠ في شأن تنظيم علاقات العمل - ودراسة مقارنة مع قوانين العمل العربية الخليجية، الطبعة الأولى ١٩٨٩م، ص ١٧

^{٥٨} . المرجع نفسه، ص ١٧ - ١٨

^{٥٩} . د. يوسف الياس، مدخل، مرجع سابق، ص ٢٢

باستخراج النفط ومشتقاته، الأمر الذي أدى إلى اندثار الصناعات اليدوية وازدهار حركة العمل والتجارة.^{٦٠}

حيث ساهمت الموارد الهائلة التي حققها البترول في تحقيق نهضة اقتصادية واسعة في مختلف المجالات مما أسهم بشكل رئيسي في خلق قوى عاملة كبيرة العدد، اتصفت بسمة خاصة هي أن أغلب أفرادها من الوافدين الأجانب، ومع تنامي واتساع نطاق التصنيع واستخدام الآلة، ونمو كامل النشاط الاقتصادي تبعاً لذلك ظهرت الحاجة الماسة إلى تدخل الدولة في تنظيم علاقات العمل لتتولد بذلك قواعد العمل المعاصر في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية.^{٦١}

وقد حصل كل ذلك تحت تأثير عوامل عديدة تمثلت في قيام الصناعات الكبيرة، وخاصة الصناعة النفطية، وانتشارها وتزايد عدد العمال وبروز مشكلات العمل، وعامل سياسي يتمثل في توجه دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية إلى تنظيم علاقات العمل في ضوء مبادئ العدالة الاجتماعية في سياستها العامة، بكل ما ينطوي عليه ذلك من العناية بشؤون العمال وحمايتهم من الاستغلال ووضع القواعد القانونية التي تكفل تحقيق ذلك، بالإضافة إلى عوامل خارجية تمثلت في انتماء دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية إلى المنظمات الدولية، وخاصة منظمة العمل الدولية، واقتباسها الكثير من أحكام الاتفاقيات والتوصيات الدولية المنظمة

^{٦٠} . المحامي محمد التويجري، مرجع سابق، ص ١١

^{٦١} . د. عمر عباس العبدروس، مرجع سابق، ص ١٧ - ١٨.

لعلاقات العمل، سواء قبل انضمامها إلى هذه المنظمة أو بعد ذلك،^{٦٢} ونظراً لارتباط قيام أجهزة تفتيش العمل بنشأة وتطور تشريعات العمل في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، فيبدو مناسباً استعراض تاريخ القوانين المعمول بها في هذه الدول وذلك على النحو التالي:

دولة الإمارات العربية المتحدة:

أصدرت بعض الإمارات العربية قوانين نظمت علاقات العمل قبل قيام دولة الاتحاد، نذكر منها قانون تعويض العمال في إمارة دبي سنة ١٩٥٦م، وقانون العمل لإمارة أبوظبي سنة ١٩٦٦م وقانون العمل لإمارة رأس الخيمة سنة ١٩٦٨م.

وقد شهد عام ١٩٧١م قيام دولة الإمارات العربية المتحدة، مما دفع الحركة التشريعية التي تجلت بصدر المرسوم الوزاري رقم ٢ لسنة ١٩٧٧م لينظم استخدام واستخدام العمال الأجانب الذين توافدوا على الدولة تلبية لاحتياجات التنمية وتطوير الدولة الحديثة، وقد تضمن هذا المرسوم تشكيل التفتيش العمالي وشكل نواة لجهاز تفتيش العمل.

ثم حدثت القفزة الاقتصادية التي مرت بها دولة الامارات العربية المتحدة، مما استدعى شحذ الجهود التي تتوجت بإصدار القانون الاتحادي رقم (٨) لسنة ١٩٨٠م في شأن تنظيم علاقات العمل، متأثراً بشكل واضح بمستويات العمل الدولية، ومستوحياً الكثير من أحكام قوانين العمل في

^{٦٢} . ديوسف الياس، مدخل، مرجع سابق، ص ٢١ - ٢٢.

الدول العربية والخليجية، وعلى وجه الخصوص نظام العمل والعمال السعودي، هذا وقد أجريت عليه العديد من التعديلات.

وقد تناول الباب العاشر من هذا القانون موضوع تفتيش العمل، وقد صدر في ضوءه القرار الوزاري رقم (١/٤٤) لسنة ١٩٨٠م بشأن اللائحة التنفيذية لتنظيم أعمال التفتيش العمالي على المنشآت الخاضعة لأحكام هذا القانون.

مملكة البحرين:

كان اقتصاد البحرين في بداية القرن العشرين قائماً على صيد اللؤلؤ والزراعة قبل اكتشاف النفط، ولم تتدخل الحكومة البحرينية في تنظيم العلاقة بين النواخذة^{٦٣} والبحارة لأجيال طويلة، إلا أنها ولعدة ظروف تتعلق بحماية الغواصين تدخلت منذ عام ١٩٢٣م لإعادة النظر وتعديل الأنظمة السائدة بشأن الغوص.^{٦٤}

وبعد اكتشاف النفط وما أفرزه من تحولات أدت لخلق مجتمع صناعي، صدر أول قانون للعمل في البحرين في ٢٨ ديسمبر ١٩٥٧م متأثراً إلى حد كبير بأحكام القانون السوداني، وجاء صدور هذا القانون استجابة مباشرة لنمو واتساع الصناعة البترولية التي كانت قد بدأت منذ اكتشاف النفط سنة ١٩٣٢م.

^{٦٣} . النواخذة جمع "نواخذة" وهو ربان السفينة.

^{٦٤} . عزت عبدالنبي، لمحات عن نشأة وتطور تشريع العمل في البحرين، بحث منشور في مجلة العمل العربية، العدد (١٧)، يوليو - سبتمبر ١٩٨٠م، مكتب العمل العربي، ص ٧٢ - ٧٣.

وقد ظل هذا القانون نافذاً حتى صدور المرسوم بقانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٧٦م بإصدار قانون العمل في القطاع الأهلي الذي ظل نافذاً لفترة طويلة على الرغم من كثرة التعديلات التي أدخلت عليه.

هذا وقد صدر مؤخراً المرسوم بقانون رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٢م بشأن إصدار قانون العمل البحريني الجديد، والذي تضمن باباً يختص بتنظيم موضوع تفتيش العمل، علماً بأنه قد سبق صدور هذا القانون إصدار قرارات تنظيمية تعنى بموضوع تفتيش العمل، ومنها القرار رقم (٢٨) لسنة ١٩٧٨م بشأن تنظيم أعمال التفتيش، المعدل بموجب القرار رقم (٣٨) لسنة ١٩٧٦م. وقد استمر العمل بهذه القرار حتى صدر مؤخراً القرار رقم (٢٩) لسنة ٢٠١٣م بشأن تنظيم أعمال التفتيش على المنشآت ومواقع العمل وبتحديد قواعد التفتيش ليلاً وفي غير أوقات العمل الرسمية.^{٦٥}

ومن جهة أخرى تجدر الإشارة بأن المشرع البحريني فضل معالجة موضوع تراخيص العمل للعمال الوافدة والتفتيش عليها في قانون مستقل عن قانون العمل في القطاع الأهلي، وأصدر المشرع القانون رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٦م بشأن تنظيم سوق العمل حيث أنشأ بموجبه هيئة تعنى بهذا الموضوع لها ادارتها المستقلة ومن بينها إدارة تفتيش العمل التي تتولى مراقبة التزام أصحاب العمل والعمال بشروط الإقامة والعمل في مملكة البحرين دون التطرق إلى ظروف العمل، وقد صدر القرار رقم (٧٤) لسنة

^{٦٥} . مملكة البحرين ، الجريدة الرسمية ، العدد: ٣١٠٨، الخميس ١٣ يونيو ٢٠١٣م

٢٠٠٧م بشأن التفتيش على الخاضعين لأحكام قانون تنظيم سوق العمل.^{٦٦}

المملكة العربية السعودية:

شهدت المملكة العربية السعودية مولد أول نظام للعمل تحت إسم "تعويض عمال المشاريع الصناعية والفنية" وذلك بموجب أمر صادر برقم ٤/٤/٨ بتاريخ ١٤٥٦/٧/١٨ هـ (١٩٣٧م) لتنظيم تعويض عمال المشروعات الصناعية والفنية عما يتعرضون له من اصابات عمل، ثم صدر نظام العمل لعام ١٣٦١ هـ بالأمر السامي رقم ٥٣٢٣ بتاريخ ١٣/٤/١٣ هـ (١٩٤٢م) والذي قرر أموراً تتعلق بتنظيم وتحديد وقت العمل والإهتمام بسلامة العمال وصحتهم والعناية بالسكن العمالي وتوفير المرافق العامة. وتضمن كذلك لأول مرة أصول تفتيش العمل للتأكد من حسن تطبيق أحكامه وكذلك صلاحيات المفتشين المرتبطين آنذاك بوزارة المالية.

وفي إطار التنظيم الإداري، ونشأة أجهزة تفتيش العمل بالمملكة، يلاحظ أنه في عام ١٣٥٣ هـ (١٩٣٣م) وقعت المملكة إتفاقية التفتيش عن النفط ولتحقيق الإشراف على شئون الزيت والمعادن أنشئ (مكتب المعادن والأشغال العامة) وكان مقره الرئيسي في جدة وله ممثل في الدمام ، وكان هذا المكتب هو الجهة التي تنظر في شئون العمال وقضاياهم، وفي بداية عام ١٣٦٦ هـ انتقلت صلاحية النظر في شئون العمل إلى مكتب وزارة

^{٦٦} . تجدر الإشارة إلى أن هذا القرار يختص بالتفتيش على أصحاب العمل والعمال ووكالات توريد العمال ووكالات التوظيف وغيرهم ممن يستخدمون العمال الأجانب. ينظر المادة (١) من القرار المذكور.

المالية في الدمام حيث أنشئ في هذا المكتب قسم لإصابات العمل عام ١٣٦٧هـ وبعد نحو عام أنشئت في المكتب (شعبة العمل والعمال) وتكونت من ١٤ موظفاً ، وفي عام ١٣٧١هـ بعد أن ازدادت الأعباء التي تمارسها شعبة العمل والعمال استقلت عن مكتب وزارة المالية وحولت إلى مكتب مستقل أطلق عليه (مكتب العمل والعمال) وأسند الأشراف عليه إلى إمارة المنطقة الشرقية، وفي عام ١٣٧٤هـ ألحق مكتب العمل والعمال بمجلس الوزراء حيث أطلق عليه (مصلحة العمل والعمال) وارتفع عدد الموظفين إلى ١٣٦ موظفاً ووزع العمل في المصلحة على عدد من الشعب هي: القضايا، الأنظمة، رخص العمل، التفتيش العمالي، الشؤون الإدارية.^{٦٧}

وفي ١٠ أكتوبر ١٩٤٧م صدر نظام العمل لعام ١٣٦٦هـ وذلك بعد تطور صناعة البترول في المملكة بعد الحرب العالمية الثانية، وازدياد عدد العمال الذين استخدمتهم شركة الزيت العربية الأمريكية (أرامكو)، وقد وضع هذا النظام بمساعدة خبراء مصريين، وقد ظل هذا النظام نافذاً حتى ألغي بصدر نظام العمل والعمال الصادر بالمرسوم الملكي المرقم م/٢١ في ١٣٨٩/٩/٦ هـ (١٩٦٩م)، الذي انقضى بدوره بصدر المرسوم الملكي رقم (م/٥١) لسنة ١٤٢٦/٨/٢٦ هـ/ (٢٠٠٥م) بشأن نظام العمل النافذ حالياً والذي تناول في بابه الثالث عشر تنظيم موضوع تفتيش العمل، كما صدرت عن مجلس الوزراء السعودي اللائحة التنفيذية لضبط أعمال تفتيش العمل وتنظيمها بموجب قرار مجلس الوزراء رقم ٤٤٤ وتاريخ ١٣٩٠/٥/٣هـ.

^{٦٧} . عبدالمحسن بن حمد اليحيى ، مرجع سابق، ص ٦-٥.

سلطنة عمان:

في سلطنة عمان صدر قرار رئيس الوزراء رقم ١٢١ لسنة ١٩٧١م بشأن أحكام وقنية لرعاية مصالح العمال، استهدفت تنظيم علاقات العمل لحين صدور قانون ينظمها. ومن ثم صدر أول قانون للعمل في سلطنة عمان برقم ٣٤ لسنة ١٩٧٣م والذي كان من سماته المساواة بين العمالة الوطنية والأجنبية في الحقوق والواجبات، وتقوم المديرية العامة لشؤون العمل بالإشراف على تنفيذ أحكام قانون العمل وغيره من القوانين والقرارات الوزارية المنفذة له من خلال جهاز تفتيش العمل الذي يعني بالرقابة على تنفيذ أحكام القانون من خلال الزيارات الميدانية لمواقع العمل، ويوجد جهاز تفتيش مركزي "دائرة تفتيش العمل" ومقره العاصمة مسقط، بالإضافة إلى مكاتب العمل الفرعية.

وقد استمر العمل على هذا المنوال حتى أصدرت السلطنة قانوناً جديداً للعمل بموجب المرسوم السلطاني رقم (٣٥) لسنة ٢٠٠٣م، والذي تضمن الباب السادس منه موضوع (الأمن الصناعي) وتناول تفتيش العمل بإيجاز، وأصدرت وزارة القوى العاملة العمانية في ضوء ذلك دليلاً لتفتيش العمل صدر في ١٥ فبراير ٢٠٠٨ بموجب القرار الوزاري رقم (٢٠٠٨/١١) باعتماد دليل تفتيش العمل.

دولة قطر:

بدأ استثمار النفط في دولة قطر في أواسط العقد الخامس من القرن الماضي، ففي عام ١٩٥٥م أنشأت دائرة العمل عندما ظهرت الحاجة إلى مؤسسة حكومية تعنى بتوفير القوى العاملة في البلاد، وإرساء علاقات طيبة بين العمال وأصحاب العمل، وكان من مهامها إعداد قانون ينظم العلاقة بين العمال وأصحاب العمل، حيث كان توسع الصناعة النفطية في هذه الدولة الدافع المباشر إلى إصدار قانون العمل رقم (٣) لسنة ١٩٦٢م الذي استوحى بشكل مباشر من أحكام قانون العمل الكويتي الذي كان قد سبق صدوره قبل ثلاثة أعوام، وانشأت مديرية العمل العامة عام ١٩٥٩م وأُنيط بها عدد من الواجبات التي من بينها الاشراف على أوضاع العمال والعمل في شرطة نفط قطر المحدودة، ثم تغير اسم المديرية وأصبح "دائرة العمل" عام ١٩٦١م، ومن ثم صدر في عام ١٩٦٣م قانون بإنشاء دائرة العمل والشؤون الاجتماعية وقد أدمجت فيها دائرة العمل وتضمنت قسماً خاصاً للتفتيش العمالي.

وقد استمر العمل بالقانون رقم (٣) لعام ١٩٦٢م بشأن العمل بدولة قطر قرابة أربعين عاماً، حتى صدور القانون رقم (١٤) لسنة ٢٠٠٤م بإصدار قانون العمل والذي لا يزال سارياً حتى الآن. أما فيما يتعلق بتفتيش العمل فإن القرار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٥م الصادر عن وزير شؤون الخدمة المدنية والاسكان هو الذي يعنى بتنظيم تفتيش العمل وإجراءاته في الوقت الحالي.

دولة الكويت:

كانت الكويت منذ نشأتها في أوائل القرن الثامن عشر وحتى عام ١٨٩٩م، تابعة للدولة العثمانية التي أصدرت قانوناً ينظم المعاملات بين الأفراد تحت مسمى "مجلة الأحكام العدلية" وفقاً لمذهب الامام أبي حنيفة، وقد طبقت هذه المجلة في الكويت كغيرها من الأحكام التابعة للخلافة العثمانية ونظمت العلاقات العمالية تحت عنوان "إجارة الآدمي" في الفصل الرابع من الباب السادس (المواد من ٥٦٢ - ٥٨١)، ثم أصدرت الحكومة الكويتية عام ١٩٤٠م قانوناً خاصاً بالغواصين احتوى على إحدى وخمسين مادة، ثم صدر قانون السفر من إحدى وستين مادة.^{٦٨}

وبعد التطور الاقتصادي واكتشاف النفط بدأ المشرع الكويتي بتنظيم العلاقة بين الحكومة وموظفيها، فصدر كادر عمال الحكومة عام ١٩٥٥م وعُدل عام ١٩٥٧م، ثم صدر قانون العمل في القطاع الحكومي عام ١٩٦٠م.^{٦٩}

وفيما يتعلق بالقطاع الأهلي غير الحكومي فقد صدر قانون العمل في القطاع الأهلي في ١٥ مارس ١٩٥٩م، بمعونة خبراء مصريين، مما يفسر تأثير هذا القانون بشكل واضح بالمرسوم بقانون رقم ٣١٧ لسنة ١٩٥٢م الصادر في مصر (قانون عقد العمل الفردي الثاني)، وقد استمر تنفيذ هذا القانون خمس سنوات حيث ألغي وحل محله قانون جديد برقم (٣٨) لسنة

^{٦٨} . د. عبدالرسول عبدالرضا، الوجيز في قانون العمل الكويتي، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٨٥م، ص ١٢.

^{٦٩} . المرجع نفسه، ص ١٢ - ١٣.

١٩٦٤م هدف المشرع من إصداره ملاحقة التطورات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية بعد الاستقلال. كما أن يناير من عام ١٩٦٢م شهد صدور المرسوم الأميري رقم (٢) لسنة ١٩٦٢م الذي غير بموجبه أسماء الدوائر إلى وزارات، وأصبحت دائرة العمل والشؤون الاجتماعية إلى وزارة العمل والشؤون الاجتماعية وحددت اختصاصاتها، ومن بينها مراقبة تفتيش العمل وتعمل في اتجاهين (تفتيش العمل - السلامة المهنية)، ثم صدر القرار الوزاري في عام ١٩٨٤م بإعادة تخطيط وتحديد اختصاصات الإدارات العاملة في قطاع العمل، حيث تشكلت خمس إدارات (مراقبة التسجيل الآلي - مراقبة حماية القوى العاملة - مراقبة تفتيش تصاريح العمل - مراقبة الاستخدام - مراقبة علاقات العمل).

هذا وقد صدر مؤخراً القانون رقم (٦) لسنة ٢٠١٠م الذي ألغى قانون ١٩٦٤م، وقد تضمن القانون الجديد أحكاماً تتعلق بتفتيش العمل ضمن الفصل الأول من الباب السادس (المواد من ١٣٣ - ١٣٦). وقد صدر قرار وزاري برقم (٢٠٣/م) لسنة ٢٠١١م بشأن تعيين الموظفين المختصين بمراقبة تنفيذ قوانين العمل والقرارات واللوائح المنفذة لها واختصاصاتهم والمخولين منهم صفة الضبطية القضائية، وقد ألغى هذا القرار القرارات السابقة التي تحمل رقم (٢٠٠١/١٣٧) و(٢٠٠٧/٢١٩).

الجمهورية اليمنية:

لم يكن تشريع العمل في الجمهورية اليمنية موحداً وذلك نظراً لشكل الدولة الذي كان سائداً آنذاك، فقد كانت الجمهورية اليمنية مقسمة إلى دولتين (اليمن الشمالي واليمن الجنوبي) وصدر في كلا الدولتين قانون

خاص بها، الأول قانون العمل رقم (٥) لسنة ١٩٧٠م في صنعاء، وقانون العمل رقم (١٤) لسنة ١٩٧٨م الصادر في عدن بحيث تعبر حالة تعدد القوانين على الوضع السياسي والقانوني في اليمن قبل الوحدة. وقد تضمنت القوانين اليمنية الصادرة في ذلك الوقت بنوداً تتعلق بتنظيم تفتيش العمل في الجمهورية، وتأسست إدارات للتفتيش والرقابة وتسوية منازعات السلامة والصحة المهنية.

وبعد اتحاد اليمنين الشمالي والجنوبي وقيام الجمهورية اليمنية الموحدة عام ١٩٩٠م، ظلت القوانين سارية المفعول في كل جزء من الأراضي اليمنية حتى صدر قانون العمل اليمني بموجب القانون رقم (٥) لسنة ١٩٩٥م الذي طبق في كل الأراضي اليمنية وألغى القانونين المشار إليهما سابقاً، وتضمن القانون الجديد في بابه الحادي عشر نصوصاً لتنظيم موضوع تفتيش العمل.

الخلاصة أن دول مجلس التعاون قد تأثرت بصورة عامة وبشكل مباشر أو غير مباشر بالتشريعات الغربية خاصة في الأحكام المتعلقة بقوانين العمل فيها، حيث يلاحظ وجود الكثير من التشابه في أحكامها مع الأحكام الواردة في التشريعات الغربية. وقد يعزى ذلك إما إلى النقل في الأحكام مباشرة عند وضع مشروعات قوانين العمل العربية الخليجية، أو عن طريق التأثير بقوانين العمل العربية التي نقلت عنها، وبصورة خاصة القوانين المصرية التي انتقلت أحكامها إلى الكثير من الدول العربية الخليجية من خلال الاستعانة بالخبرة المصرية عند وضع مشروعات القوانين لها.^{٧٠}

^{٧٠} .د.عمر عباس العبدروس، مرجع سابق، ص ١٩

ونعتقد أن قوانين العمل بالدول الخليجية قد اقتصر من حيث شكلها على نصوص مقتضبة تتعلق بتفتيش العمل، فقد تضمن قانون العمل البحريني (٦) مواد فقط بالإضافة إلى مادتين تعينان بتفتيش العمل في مجال السلامة والصحة المهنية، وتضمن القانون الكويتي (٤) مواد، في حين تضمن نظام العمل السعودي (١٦) مادة، و(٨) في قانون العمل القطري، وتضمن القانون الإماراتي (١٥) مادة، و(٤) مواد في قانون العمل العماني.

وفضلت معظم دول مجلس التعاون أن تتناول موضوع تفتيش العمل في شكل قرارات تنظيمية، فقد صدر بمملكة البحرين القرار (٢٩) لسنة ٢٠١٣م في شأن تنظيم أعمال التفتيش والذي تضمن (٢٦) مادة، والقرار رقم (٧٤) لسنة ٢٠٠٧ بشأن التفتيش على الخاضعين لأحكام قانون تنظيم سوق العمل الذي تضمن (١٦) مادة. وصدر في دولة قطر القرار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٥م بشأن تنظيم تفتيش العمل وإجراءاته وتضمن (٢٦) مادة، وفي دولة الامارات العربية المتحدة صدر القرار الوزاري رقم (١/٤٤) لسنة ١٩٨٠م في شأن اللائحة التنفيذية لتنظيم أعمال التفتيش العمالي على المنشآت الخاضعة لأحكام قانون العمل وتضمنت هذه اللائحة (١٤) مادة، وقد أصدر مجلس الوزراء السعودي اللائحة التنفيذية لضبط أعمال تفتيش العمل وتنظيمها، التي تضمنت (٢٠) مادة تناولت موضوع التفتيش في المملكة، في حين فضلت سلطنة عمان إصدار دليل لتفتيش العمل صدر في ١٥ فبراير ٢٠٠٨ بموجب القرار الوزاري رقم (٢٠٠٨/١١) باعتماد دليل تفتيش العمل وهو كتيب يبين الإجراءات والوسائل التي تقوم بها الوزارة بشأن التفتيش، ولم يوجد ما يشير إلى صدور أي قرارات تنظيمية تعنى بهذا الشأن في دولة الكويت سوى بعض النصوص المتناثرة هنا وهناك تتعلق بضرورة التقيد بإجراءات السلامة والصحة المهنية للعمال على الرغم من أن هيكل وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل يتضمن قسماً خاصاً بالتفتيش العمالي. وكذلك الأمر بالنسبة للجمهورية اليمنية.

المبحث الثالث

الاهتمام الدولي والإقليمي بتفتيش العمل

يتناول هذا المبحث الاهتمامات الدولية والإقليمية بموضوع تفتيش العمل، حيث نتطرق إلى بيان اهتمام منظمة العمل الدولية ومنظمة العمل العربية ومجلس وزراء العمل بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، وذلك وفقاً لما يلي:

أولاً - منظمة العمل الدولية:

حظي موضوع تفتيش العمل باهتمام دولي مبكر نظراً لأهمية موضوع كهذا ودوره البارز في ضمان حسن تنفيذ الأحكام القانونية المنظمة لعلاقات العمل، ففي سنة ١٨٩٠م عقد في برلين مؤتمر اشتركت فيه خمس عشرة دولة أوروبية، بهدف الاتفاق على مستويات دولية للعمل، وقد تضمن البروتوكول الذي أصدره المؤتمر، التوصية بأن يشرف على تنفيذ التشريعات العمالية في كل دولة جهاز يضم عدداً كافياً من المختصين تعينهم الحكومة، وتتوافر فيهم الحيدة بالنسبة للعمال وأصحاب العمل.^{٧١}

وأقر مؤتمر حماية القوى العاملة الذي عقد في زيوريخ عام ١٨٩٧م توصية مماثلة، كما أصدر مؤتمر حماية القوى العاملة الذي عقد في

^{٧١} . ديوسف الياس، مدخل، مرجع سابق، ص ١٦

باريس سنة ١٩٠٠م توصية جاء فيها "إن التفتيش العمالي هو تنظيم لازم نظراً للمزايا التي تحققت بتطبيقه، والتي جعلته موضعاً لثقة العمال".^{٧٢}

بعد انتهاء الحرب العالمية الأولى مباشرة، شهد العالم تطوراً هاماً على المستوى الدولي من أجل وضع القواعد القانونية لصالح العاملين ومراقبة تطبيقها، فمعاهدة الصلح المبرمة في فرساي في عام ١٩١٩م والتي بموجبها أنشئت عصبة الأمم ومنظمة العمل الدولية قد دعت الدول إلى إقامة قطاع للتفتيش لكي يضمن تطبيق القوانين والأنظمة المتعلقة بحماية العاملين.^{٧٣}

ولقد تولت منظمة العمل الدولية منذ قيامها وضع اتفاقيات وتوصيات عمل دولية لصالح العمال في مختلف دول العالم، بلغ عددها حتى الآن (١٨٩) اتفاقية و (٢٠٢) توصية، ولقد غطت الأحكام الواردة في تلك الاتفاقيات والتوصيات التي صار مجموعها يسمى بمستويات أو معايير العمل الدولية جوانب عديدة من شؤون العمل والعمال، ومن بينها (تجريم العمل الجبري، الحريات النقابية، شروط عمل النساء، شروط استخدام الأحداث، الصحة والسلامة المهنية، الضمان الاجتماعي، الأجور، الاستخدام، الإجازات الأسبوعية والسنوية، ساعات العمل، التدريب المهني، علاقات العمل، إدارة العمل، تفتيش العمل وغير ذلك).^{٧٤}

^{٧٢} . د. يوسف الياس، مدخل، مرجع سابق، ص ١٦ .

^{٧٣} . منظمة العمل الدولية، تفتيش العمل، مرجع سابق، ص ٢٠٠ / ينظر أيضاً : LAB/ADMIN, ibid, P. ٩

^{٧٤} . ينظر : منظمة العمل الدولية، تفتيش العمل، مرجع سابق، ص ٢٠٠ .

والجدير بالذكر أن مستويات العمل الدولية هذه ساعدت كثيراً في تطوير تشريعات العمل لمختلف الدول، ونتيجة لذلك، فإن مهام إدارات العمل بشكل عام وأجهزة تفتيش العمل بشكل خاص قد توسعت نظراً لأن من أهم مسؤولياتها هو ضمان تطبيق قوانين العمل واتفاقيات العمل الدولية المصادق عليها.^{٧٥}

وفيما يخص تفتيش العمل بالذات، فإن منظمة العمل الدولية قد قامت بالعديد من الجهود من أجل النهوض به، ومن بين ذلك تم إعداد وإقرار الاتفاقيات والتوصيات التالية:^{٧٦}

- التوصية رقم (٢٠) لسنة ١٩٢٣م، بشأن المبادئ العامة لتنظيم التفتيش لضمان تنفيذ القوانين واللوائح الصادرة لحماية العمال.
- الاتفاقية رقم (٢١) لسنة ١٩٢٦م، بشأن التفتيش المتعلق بالعمال المهاجرين.
- التوصية رقم (٢٨) لسنة ١٩٢٦م، بشأن التفتيش المتعلق بعمال البحر.
- التوصية رقم (٥٤) لسنة ١٩٣٧م، بشأن التفتيش في أعمال البناء.
- التوصية رقم (٥٩) لسنة ١٩٣٩م، بشأن التفتيش على العمل للعمال الوطنيين.
- الاتفاقية رقم (٨١) والتوصية رقم (٨١) لسنة ١٩٤٧م، بشأن تفتيش العمل في الصناعة والتجارة.

^{٧٥} . منظمة العمل الدولية، تفتيش العمل، مرجع سابق، ص ٢٠٠.

^{٧٦} . المرجع نفسه.

- التوصية رقم (٨٢) لسنة ١٩٤٧م، بشأن تفتيش العمل في المناجم والنقل.
- الاتفاقية رقم (٨٥) لسنة ١٩٤٧م، بشأن تفتيش العمل في الأقاليم الخاضعة لدول أخرى.
- الاتفاقية رقم (١١٠) لسنة ١٩٥٨م، بشأن شروط استخدام عمال المزارع.
- الاتفاقية رقم (١٢٩) والتوصية رقم (١٣٣) لسنة ١٩٦٩م، بشأن تفتيش العمل في الزراعة.

كما أن منظمة العمل الدولية تساعد في إيجاد وتطوير أجهزة تفتيش العمل بواسطة إرسال الخبراء المختصين في هذا المجال إلى وزارات العمل التي تطلب ذلك، ويقوم مثل هؤلاء الخبراء بإعطاء المشورة لتنظيم إدارات التفتيش ووضع أساليب عملها، والمنظمة تساعد كذلك في تدريب مفتشي العمل إما بواسطة إعطاء منح تدريبية فردية، أو بإقامة ندوات إقليمية أو دورات تدريب قطرية، إضافة إلى مساهمة مكتب العمل الدولي برفع مستوى تفتيش العمل بواسطة البحوث والمطبوعات.^{٧٧}

وتعد كل من الاتفاقية (٨١) الصادرة في سنة ١٩٤٧م الخاصة بتفتيش العمل في الصناعة والتجارة، والتوصية (٨١) بشأن الموضوع ذاته، والتوصية (٨٢) بشأن تفتيش العمل في المناجم ومؤسسات النقل، والاتفاقية (١٢٩) الصادرة في سنة ١٩٦٩م بشأن تفتيش العمل في الزراعة، من أهم الاتفاقيات ذات العلاقة بتفتيش العمل.^{٧٨}

^{٧٧} منظمة العمل الدولية، تفتيش العمل، مرجع سابق، ص ٢٠١

^{٧٨} يذكر أن الدول الأعضاء بمنظمة العمل الدولية قد تشجعت لتصديق الاتفاقية رقم (٨١) نظراً لأهميتها في سير نظام معايير العمل الدولية حيث تعتبر هذه الاتفاقية حجر الزاوية لنظام تفتيش العمل لمنظمة العمل الدولية ولنظم تفتيش العمل في مختلف دول العالم بما فيها الدول العربية ودول الخليج العربية ينظر في ذلك لدى مكتب العمل الدولي، العمل اللائق، مرجع سابق، ص ٤

ومنذ عام ٢٠٠٦م، ومنظمة العمل الدولية تدعم استراتيجية عالمية لتحديث وتنشيط تفتيش العمل، بل أن برامج المنظمة قد تأسست لمساعدة الهيئات المكونة في تعزيز العمل اللائق من خلال تقوية آليات إدارة العمل بما فيها تفتيش العمل، لجعلها أكثر فاعلية. كما أن الاستراتيجية تتضمن عدداً من الأنشطة في إطار المعايير الوطنية والدولية على حد سواء، منها: مساعدة الدول الأعضاء على إجراء عملية التدقيق فيما تفتيش العمل، وتطوير خطط العمل الوطنية من أجل تعزيز فاعلية تفتيش العمل، بالإضافة إلى توفير التدريب لمفتشي العمل.^{٧٩}

ثانياً - منظمة العمل العربية:

تعتبر منظمة العمل العربية إحدى المنظمات الإقليمية المتخصصة في نطاق جامعة الدول العربية، وتعنى بمسائل العمل والعمال في الوطن العربي، وتسعى لتحقيق أهدافها التي حددتها الدول العربية من خلال الميثاق العربي للعمل،^{٨٠} والذي نصت المادة الثالثة منه على "وجوب تطوير الأجهزة الحكومية المختصة بالشؤون العمالية فيها بما يتلاءم

ينظر أيضاً لدى: يوسف جعفر سراج النور، مرجع سابق، ص ١٣٧
الاتفاقية الدولية رقم (٨١) بشأن تفتيش العمل في الصناعة والتجارة حظيت بقدر كبير من تصديقات الدول العربية وهي كالتالي: العراق (١٩٥١) - مصر (١٩٥٦) - تونس (١٩٥٧) - المغرب (١٩٥٨) - سوريا (١٩٦٠) - الجزائر (١٩٦٢) - لبنان (١٩٦٢) - موريتانيا (١٩٦٣) - الكويت (١٩٦٤) - الأردن (١٩٦٩) - السودان (١٩٧٠) - ليبيا (١٩٧١) - قطر (١٩٧٦) - اليمن (١٩٧٨) - جزر القمر (١٩٧٨) - جيبوتي (١٩٧٨) - السعودية (١٩٧٨) - البحرين (١٩٨١) - الامارات (١٩٨٢). في حين لم تصدق كل من سلطنة عمان والصومال على الاتفاقية المذكورة حتى إعداد هذه الدراسة.

^{٧٩} . LAB/ADMIN, ibid, P. ١٢

^{٨٠} . المحامي محمد التويجري، مرجع سابق، ص ٣٠.

والتطور الاجتماعي والاقتصادي للدول العربية". وفي ضوء اهتمامات الدول العربية فقد أولت المنظمة موضوع تفتيش العمل اهتماماً خاصاً يتضح من خلال التالي:^{٨١}

- ١- إصدار العديد من الدراسات والأبحاث الخاصة بتفتيش العمل، وتعميم هذه الدراسات والأبحاث على كافة الدول العربية.
- ٢- عقد الدورات التدريبية للكوادر العاملة في إدارات تفتيش العمل في الدول العربية بهدف تنمية وتطوير قدراتها.
- ٣- كان من ضمن أنشطة مكتب العمل العربي، عقد حلقات نقاشية لتشريعات العمل في عشر دول عربية، والحوار بين المعنيين في كل دولة على حدة وكان من ضمن نتائج هذه الحلقات إجماع المشاركين على ضرورة تطوير الاهتمام بتفتيش العمل من حيث الهيكل والكادر والواجبات والصلاحيات.
- ٤- ومن ضمن الوسائل التي تنتهجها المنظمة لتحقيق أهدافها إصدار أدوات قانونية عربية (اتفاقيات وتوصيات).

إن اختيار الدول العربية لأحكام قانونية من أجل التماثل والتقارب بين تشريعات العمل العربية يتجاوب مع ما جاء في المادة الرابعة من الميثاق العربي للعمل "توافق الدول العربية على أن تعمل على بلوغ مستويات متماثلة في التشريعات العمالية والتأمينات الاجتماعية"، وتساهم هذه الأدوات من خلال التقارب التدريجي لمستويات العمل العربية، وتعميق هذا

^{٨١} . زكريا أبو سنيّة، تفتيش العمل في ضوء مستويات العمل العربية، بحث منشور في العدد رقم (٢٣) من سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية، (واقع وأهمية تفتيش العمل بين التشريع والممارسة)، المكتب التنفيذي لمجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، الطبعة الأولى ١٩٩٣م، ص ٢٢٨ - ٢٢٩.

التقارب وتوسيع دائرته، في وضع اللبنة في صرح تشريعات العمل العربية الموحدة التي حددها دستور المنظمة كهدف من أهدافها، حيث جاء في الفقرة الثالثة من المادة الثالثة منه: إن المنظمة تهدف إلى "توحيد التشريعات العمالية وظروف وشروط العمل في الدول العربية كلما أمكن ذلك".^{٨٢}

لم تصدر منظمة العمل العربية حتى عام ٢٠٠٨م اتفاقية عربية خاصة بتفتيش العمل، مما شكل نقصاً صارخاً في المجال التشريعي وجاءت الأحكام المتعلقة بتفتيش العمل في أكثر من أداة قانونية، كانت مخصصة إما لمعالجة موضوعات متعددة كالاتفاقية العربية رقم (١) والاتفاقية العربية رقم (٦) بشأن مستويات العمل، أو كانت مخصصة لموضوع محدد غير موضوع تفتيش العمل كالاتفاقية العربية رقم (٧) بشأن السلامة والصحة المهنية أو التوصية العربية رقم (٦) بشأن الخدمات الاجتماعية والعمالية.^{٨٣}

وفي عام ٢٠٠٨م أصدرت منظمة العمل العربية الاتفاقية رقم (١٩) بشأن تفتيش العمل، كما أصدرت التوصية رقم (٨) بشأن تفتيش العمل.

وتقيماً لما جاءت به منظمة العمل العربية من اتفاقيات ومعايير تعنى بتفتيش العمل، يشير البعض بأن الاتفاقية العربية رقم (١٩) جاءت بصياغات بعيدة عن منهج صياغة نصوص الاتفاقيات الدولية والإقليمية، حيث اتسمت بالإسهاب المفرط في إيراد نصوص أوصلت عدد مواد الاتفاقية إلى (٤٧) مادة، وقد تسبب هذا الإسهاب في أنها تضمنت

^{٨٢} . زكريا أبو سنيينة، مرجع سابق، ص ٢٢٨ - ٢٢٩.

^{٨٣} . المرجع نفسه، ص ٢٤٠.

نصوصاً تحيل فيها القوانين الوطنية - عادةً - إلى لوائح وقرارات بهدف إضفاء المرونة مما كان يستدعي استبعادها من نصوص الاتفاقية تبعاً لذلك، وقد أدى كل ذلك إلى ضالة عدد التصديقات على هذه الاتفاقية بالمقارنة مع الاتفاقية (٨١) الدولية، علماً بأن الاتفاقية العربية لم تتضمن تعارضاً مع المعايير الدولية بشأن تفتيش العمل.^{٨٤}

ثالثاً- مجلس وزراء العمل بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية:

يعتبر مجلس وزراء العمل بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية منظمة خليجية حكومية متخصصة على مستوى وزاري تعنى بقطاع العمل والعمال تأسست مطلع عام ١٩٧٨م، وتستوحي أهدافها وتوجهاتها من منطلقات وأهداف مجلس التعاون الخليجي.^{٨٥} ويضم مجلس وزراء العمل كل من : الامارات العربية المتحدة، مملكة البحرين، المملكة العربية السعودية، دولة قطر، سلطنة عمان، دولة الكويت، الجمهورية اليمنية.

وقد تناولنا فيما سبق كيفية نشأة وتطور أجهزة تفتيش العمل بهذه الدول، ولكن بقي لنا أن نشير إلى أن جميع دول المجلس تمتلك عضوية لدى منظمتي العمل الدولية والعمل العربية، وقامت دول المجلس بالتصديق على أهم الاتفاقيات الدولية المعنية بموضوع تفتيش العمل، وهي الاتفاقية

^{٨٤} . منظمة العمل العربية، مرجع سابق، ص ١٠.

^{٨٥} . ينظر في ذلك الموقع الرسمي للمكتب التنفيذي لمجلس وزراء العمل ومجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، www.gcclsa.org

الدولية رقم (٨١) بشأن تفتيش العمل في الصناعة والتجارة، ونورد تاريخ الإنضمام للاتفاقية على النحو التالي:

- دولة الكويت (١٩٦٤م)
- دولة قطر (١٩٧٦م)
- الجمهورية اليمنية (١٩٧٨م)
- المملكة العربية السعودية (١٩٧٨م)
- مملكة البحرين (١٩٨١م)
- الامارات العربية المتحدة (١٩٨٢م)
- سلطنة عمان (لم تصادق على الاتفاقية حتى إعداد هذه الدراسة).

ويعمل مجلس وزراء العمل من خلال مكتبه التنفيذي الذي يعتبر سكرتارية فنية، ويضطلع المكتب التنفيذي بدور هام في مساندة قضايا تفتيش العمل على المستوى الخليجي المشترك. وقد أصدر المكتب التنفيذي عدداً من الوثائق القانونية الاسترشادية التي تعنى بتنظيم موضوع تفتيش العمل، وهي كالاتي:

- الدليل الاسترشادي لمفتشي العمل في مجال السلامة والصحة المهنية.

- قانون العمل النموذجي الموحد لدول المجلس، وقد تضمن القانون باباً خاصاً بتفتيش العمل.

- اللائحة النموذجية الاسترشادية للوكالات الأهلية لاستقدام العمالة ووكالات تقديم العمالة للغير بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، والتي نظمت التفتيش على هذه الوكالات بموجب المادة (٢٦) منه.

- اللائحة النموذجية الاسترشادية لتفتيش العمل.

- مدونة السلوك المهنية والأخلاقية لتفتيش العمل.

ومن جهة أخرى يقوم المكتب التنفيذي بتنظيم الورش التدريبية والدورات المتخصصة بهذا الشأن من أجل رفع مستويات الأداء وتحسين وتعزيز الوعي في مجال تفتيش العمل بدول المجلس.

* * *

الفصل الثاني

وظائف تفتيش العمل

الفصل الثاني وظائف تفتيش العمل

تحدد وظائف جهاز تفتيش العمل في ثلاث، الأولى هي الوظيفة الرقابية لمفتشي العمل ومنتناول ذلك في المبحث الأول، ثم الوظيفة الوقائية التي نتطرق إليها في المبحث الثاني، ثم نبين الوظيفة الإدارية والعلمية في مبحث ثالث، وفقاً لما يلي:

المبحث الأول الوظيفة الرقابية

تتحد الوظيفة الرقابية في الرقابة المقررة على شروط العمل وظروفه (أولاً) وعلى تنظيم وقت العمل (ثانياً) وعلى تنظيم أجور العمال (ثالثاً) وهو ما نبينه في هذا المبحث تباعاً:

أولاً - الرقابة على شروط العمل وظروفه:

تتعدد الأدوات القانونية التي تتولى وضع وتنظيم شروط العمل وظروفه، إذ أن تحديد ذلك يناط بصفة أساسية بالسلطة التشريعية، فكل دولة تضع من تشريعات تعنى بتنظيم شروط وظروف العمل من خلال "التشريع أو القانون العادي"، وهو المصدر الأساسي لقوانين العمل أو من خلال التشريعات الفرعية والتي يقصد بها "القرارات التنظيمية" و "اللوائح" التي تصدرها السلطة التنفيذية تنفيذاً لقانون العمل النافذ في

الدولة، وتكمن ضرورة هذه اللوائح في أنها تنظم أموراً تفصيلية.^{٨٦} كما يدخل في هذا الإطار اتفاقيات العمل الدولية والعربية التي تحتل قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقاً للأوضاع القانونية وتصبح جزءاً من قانونها الداخلي.^{٨٧}

وقد أكدت المادة (١٧٧) من قانون العمل البحريني على ذلك عندما نصت بأن "يكون للموظفين الذين يعينهم الوزير للقيام بأعمال التفتيش والتحقق من تنفيذ أحكام هذا القانون والقرارات الصادرة تنفيذاً له سلطة دخول أماكن العمل والاطلاع على السجلات المتعلقة بالعمال وطلب البيانات والمعلومات والمستندات اللازمة للقيام بأعمال التفتيش"،^{٨٨} وسارت المادة (١٣٣) من قانون العمل الكويتي على ذات المنوال،^{٨٩} والمادة (١٦٧) من قانون تنظيم علاقات العمل الإماراتي،^{٩٠} والمادة (١٩٦) من نظام العمل السعودي،^{٩١} والمادة (١٣٥) من قانون العمل القطري،^{٩٢} ومن التشريعات العربية المادة (٢) من قانون تفتيش العمل

^{٨٦} ينظر د. عبدالرسول عبدالرضا، مرجع سابق، ص ٣٤ - ٣٥

^{٨٧} د. عمر عباس العبدروس، مرجع سابق، ص ٤٣

^{٨٨} وقد سارت الفقرة الأولى من المادة (٧) من القرار الوزاري (٢٠١٣/٢٩) الصادر بمملكة البحرين على ذات النهج عندما قضت بأن "يجب على المفتشين مراقبة تطبيق أحكام قانون العمل في القطاع الأهلي والقرارات الصادرة تنفيذاً له والتأكد من التزام الخاضعين للتفتيش بها". وكذلك المادة (٦) الفقرة (١) من القرار رقم (٢٠٠٧/٧٤) التي نصت بأن إدارة التفتيش تتولى "القيام بأعمال التفتيش للتحقق من تطبيق أحكام قانون تنظيم سوق العمل والأنظمة واللوائح والقرارات الصادرة تنفيذاً له".

^{٨٩} تنص المادة (١٣٣) من قانون العمل الكويتي على أن "يكون للموظفين المختصين الذين يحددهم الوزير، بقرار يصدره صفة الضبطية القضائية لمراقبة تنفيذ هذا القانون واللوائح والقرارات المنفذة له.....".

^{٩٠} تنص المادة (١٦٧) من قانون تنظيم علاقات العمل الإماراتي على أن يختص مفتشو العمل بما يأتي "أ- مراقبة تنفيذ أحكام قانون العمل على وجه سليم وخاصة ما يتعلق منها بشروط العمل والأجور ووقاية العمال وحمايتهم أثناء قيامهم بالعمل وما يتصل بصحة العمال وسلامتهم واستخدام الأحداث والنساء".

^{٩١} تنص المادة (١٩٦) من نظام العمل السعودي على أن يختص مفتشو العمل بما يأتي: "١- مراقبة تنفيذ أحكام نظام العمل واللوائح والقرارات المنفذة له على وجه سليم".

^{٩٢} تنص الفقرة الأولى من المادة (١٣٥) من قانون العمل القطري على أن "ينشأ في الإدارة جهاز يسمى « جهاز تفتيش العمل » ، يهدف إلى مراقبة تطبيق التشريعات المتعلقة بحماية العمال ، ويكون له فروع في مختلف أنحاء الدولة".

الجزائري،^{٩٣} وكذلك الفقرة الأولى من المادة (٢٣٣) من قانون العمل المصري.^{٩٤}

وعلى المستوى المهني فإن اللوائح الداخلية للمؤسسات ونظمها الداخلية، فضلاً عن الأعراف المهنية واتفاقيات العمل الجماعية، تعتبر أيضاً مصدراً لشروط العمل وظروفه، وهي تلك القواعد التي يضعها صاحب العمل والتي تعتبر قواعد مكملة للقانون الوطني.^{٩٥}

كما يتولى عقد العمل الفردي تحديد شروط وظروف العمل خاصة عندما يتعلق الأمر بالمؤسسات الصغيرة شريطة ألا يخالف القواعد القانونية الأمرة في قانون العمل.^{٩٦}

وتأتي مهمة المفتش في التثبت من هذه المسألة في مقدمة مهامه في مراقبة شروط وظروف العمل، وهو لا يواجه صعوبة بالنسبة للمقارنة بين المستويات المقررة في القانون، وتلك المقررة في الاتفاقيات الجماعية أو النظم الداخلية للمشروعات، لأن هذه الاتفاقيات والنظم تكون مكتوبة، أما العقود الفردية فعلى الرغم من أن التشريعات الوطنية تسعى إلى جعلها مكتوبة، إلا أنها تشترط هذه الكتابة في العادة شرطاً للإثبات من جانب صاحب العمل، مما يتيح الفرصة لانعقاد هذه العقود شفاهةً وبذلك يبقى

^{٩٣} . تنص الفقرة الأولى من المادة (٢) من قانون تفتيش العمل الجزائري على أن تتكفل مفتشية العمل بالمهام التالية "مراقبة تطبيق الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بعلاقات العمل الفردية و الجماعية وظروف العمل والوقاية الصحية و أمن العمال".

^{٩٤} . تنص الفقرة الأولى من المادة (٢٣٣) من قانون العمل المصري على أن "يحمل العامل الذي له صفة الضبطية القضائية، بطاقة تثبت هذه الصفة وله حق دخول جميع أماكن العمل وتفتيشها للتحقق من تطبيق أحكام هذا القانون والقرارات المنفذة له، وفحص الدفاتر والأوراق المتعلقة بذلك، وطلب المستندات والبيانات اللازمة من أصحاب الأعمال أو من ينوب عنهم".

^{٩٥} . د. عمر عباس العيروس، مرجع سابق، ص ٤٤

^{٩٦} . المحامي محمد التويجري، مرجع سابق، ص ٤١ وما بعدها.

العقد الفردي في شكله عقداً رضائياً، وهنا يواجه المفتش معضلة التثبيت من أحكامه، وهذا أمر عسير للغاية خاصة إذا اقترن ذلك بعدم قيام صاحب العمل بتنفيذ التزامه بتوفير السجلات والكشوف القانونية التي يوجب القانون عليه تهيئتها ليقوم المفتش بمراقبتها.^{٩٧}

فمن خلال هذه الأدوات يستطيع المفتش أن يتعرف على مدى التزام صاحب العمل بشروط وظروف العمل بالمستوى الذي يقرره القانون الوطني والتي نزل صاحب العمل في تنفيذ التزاماته عن هذا المستوى. حيث كان على المفتش حينئذ أن يتخذ الإجراء المناسب لإزالة مخالفته بالنصح والإرشاد، متى وجد ذلك مجدداً، ومن ثم اتخاذ الإجراءات القانونية ضده إذا وجده قد ارتكب المخالفة عن وعي كامل بماهيتها، ومع قصد مسبق للنتائج المترتبة عليها.^{٩٨}

وتنبغي الإشارة هنا، إلى أنه ليس من مسؤولية المفتش أن يسأل صاحب العمل عن عدم التزامه بتنفيذ أحكام العقود الفردية فيما زاد على المستوى المقرر في القانون، لأن مهام المفتش تقتصر على ضمان تنفيذ أحكام القانون، أما الخلافات التي تقع بين طرفي العقد بشأن الالتزام بأحكامه، فيما زاد على المستوى المقرر في القانون، فإنه يمكن أن يكون موضوعاً لنزاع قضائي.^{٩٩}

^{٩٧} . د. يوسف الياس، التفتيش على شروط وظروف العمل، بحث منشور في العدد رقم (٢٣) من سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية، (واقع وأهمية تفتيش العمل بين التشريع والممارسة)، المكتب التنفيذي لمجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، الطبعة الأولى ١٩٩٣م، ص ١٠٧.

^{٩٨} . المرجع نفسه، ص ١٠٨.

^{٩٩} . المرجع نفسه.

وتأسيساً على ما تقدم، فقد نصت الاتفاقية الدولية رقم (٨١) بشأن تفتيش العمل في المادة (٣) الفقرة (أ) على أن وظائف تفتيش العمل "أ - تأمين انفاذ الأحكام القانونية المتعلقة بظروف العمل وحماية العمال أثناء قيامهم بهذا العمل..".

وكذلك الأمر بالنسبة للاتفاقية العربية رقم (١٩) لسنة ١٩٩٨م بشأن تفتيش العمل على أن "يقوم مفتش العمل بمراقبة تطبيق التشريعات ذات العلاقة، بما في ذلك القوانين والنظم واللوائح والقرارات الصادرة بموجبها، واتفاقيات العمل العربية والدولية المصدق عليها من قبل دولته، واتفاقيات العمل الجماعية".

ومن جهة أخرى فإن تعبير الأحكام القانونية ذات الصلة بشروط وظروف العمل يستوعب العديد من المسائل التفصيلية التي تدخل في الأحكام الخاصة بساعات العمل والأجور والصحة والسلامة المهنية وتشغيل الأطفال والأحداث والنساء، فضلاً عن الأحكام الخاصة بالحقوق الأساسية في العمل كالحق في التنظيم والمفاوضات الجماعية وحظر التمييز والعمل القسري وغيرها.^{١٠٠} ونتناول في هذا السياق الرقابة على مسألتين أساسيتين نصت عليهما التشريعات المقارنة بشكل مستفيض، وهما الرقابة على تنظيم وقت العمل والرقابة على أجور العمال.^{١٠١}

^{١٠٠} . منظمة العمل العربية ، مرجع سابق، ص ١٢

Giuseppe Casale and Changyou Zhu, ibid, P. ٣٨

^{١٠١} . ينظر في ذلك :

ثانياً - الرقابة على تنظيم وقت العمل:

تحدد المستويات الدولية والتشريعات الوطنية وقت العمل اليومي والاسبوعي والإضافي تحديداً أمراً، إذ تعتبر القواعد المحددة لوقت العمل ملزمة للطرفين وتخضع لقاعدة بطلان أي اتفاق يقرر حقوقاً للعامل أقل من تلك الواردة في القوانين، وكذلك قاعدة بطلان تنازل العامل عن حقوقه.^{١٠٢} ومن هنا تأتي مهمة مفتش العمل للرقابة على مدى التزام صاحب العمل بذلك وفقاً لما يلي:

(١) ساعات العمل:

يقوم مفتش العمل بالرقابة على ساعات العمل اليومية وذلك للتحقق من أن ساعات العمل الفعلية التي يعملها العامل لا تتجاوز الحد المسموح به قانوناً، وأن العامل يحصل على الراحة التي يقررها له القانون بحيث لا تزيد ساعات العمل عن السقف الذي حدده القانون، بالإضافة إلى التحقق من ساعات بقاء العامل في مكان العمل حيث لا يجوز أن يبقى في مكان العمل زيادة عن الحد الذي يقرره القانون.^{١٠٣}

كما يتحقق المفتش من ساعات العمل الليلي والتنشيط من أنه لا يقوم بتشغيل النساء والأطفال في الأماكن المحظورة أو لأعمال معينة

^{١٠٢} . د يوسف الياس، شروط وظروف العمل، مرجع سابق، ص ١١٠

^{١٠٣} . ينظر المواد (٥١-٥٧) من قانون العمل البحريني / المواد (٦٥ - ٧٣) من قانون تنظيم علاقات العمل الاماراتي / المواد (٧٣ - ٨٥) من قانون العمل القطري / المواد (٦١ - ٧٤) من قانون العمل العماني.

بسبب عامل السن أو الجنس أو الظروف الخاصة،^{١٠٤} كما يتحقق مفتش العمل من عدم تشغيل العمالة وقت الظهيرة بسبب ما تنسم به الأجواء في دول الخليج من حرارة في فصل الصيف.^{١٠٥}

وفيما يتعلق بالعمل الأسبوعي فإن على المفتش أن يتحقق من عدم تجاوز ساعات العمل الأسبوعية، وأن العامل قد حصل على راحته الاسبوعية في مواعيدها، وأنه - أي العامل - قد حصل على أجره عند يوم راحته الاسبوعية، والتأكد من أن العامل الذي مارس عمله بيوم راحته الاسبوعية قد حصل على مقابل ذلك وفقاً لما يقتضيه القانون، وأنه حصل على يوم راحة بديل متى كان القانون يقرر ذلك.^{١٠٦}

وكذلك الأمر فيما يتعلق بالعمل الإضافي حيث يلتزم مفتش العمل بالتثبت من أن التشغيل الإضافي يتفق مع القانون وحالاته، وأن ساعات العمل الإضافي لم تتجاوز الحد المسموح به قانوناً، وأن العامل قد تقاضى أجره عن تلك الساعات.

^{١٠٤} ينظر المواد (٢٣- ٣٦) من قانون العمل البحريني / المواد (٣٣ - ٣٤) من قانون العمل الاماراتي / المواد (٨٦ - ٩٨) من قانون العمل القطري / المواد (٧٥ - ٨٦) من قانون العمل العماني.
^{١٠٥} ينظر القرار رقم (٣) لسنة ٢٠١٣ الصادر عن وزير العمل بمملكة البحرين.
^{١٠٦} ينظر المواد (٥١- ٥٧) من قانون العمل البحريني / المواد (٦٥ - ٧٣) من قانون تنظيم علاقات العمل الاماراتي / المواد (٧٣ - ٨٥) من قانون العمل القطري / المواد (٦١ - ٧٤) من قانون العمل العماني.

(٢) الإجازات:

تنظم القوانين الوطنية موضوع الإجازات تنظيمياً أمراً، ومن ثم يتعين على المفتش أن يتحقق من أن مدة الإجازة السنوية التي حصل عليها العامل لا تقل عن المدة المقررة في القانون، بل حتى إذا كان القانون يقرر حقاً لفئات خاصة من العمل فعليه أن يتحقق منها. وإذا كان القانون يجيز تجزئة الإجازة السنوية فعلى المفتش أن يتحقق من تطابقهما مع القانون، وكذلك الأمر فيما يتعلق بمسألة عدم اعتبار العطلات الرسمية التي تتخلل الإجازات السنوية من ضمن مدة الإجازة وفق نظام الإجازة التقويمية وليست المحتسبة وفق أيام العمل، وكذلك فيما يتعلق بخطر تنازل العامل عن حق في الإجازة سواء بمقابل أو بدون مقابل، وكذلك مقدار الأجر الذي حصل عليه العامل.

وكذلك الأمر بالنسبة للإجازة المرضية حيث يجب على المفتش أن يتحقق من أن العامل قد حصل على إجازات مرضية وفقاً للمدة المقررة قانوناً إذا ما تعرض لوعكة صحية، وأن هذه الإجازة لم تحرم العامل من حقه في الأجر وفقاً للقواعد القانونية، كذلك الأمر فيما يتعلق بالتأمين ضد الإصابة والأمراض المهنية حيث يجب على المفتش أن يتحقق من تسديد الاشتراكات.

وكذلك الأمر بالنسبة للعطل الرسمية، إذ يجب على المفتش التحقق من أن العامل قد حصل على إجازته خلال الأعياد والعطل الرسمية

وفقاً للمدة المقررة في التشريع الوطني، وأن العامل قد حصل على أجره أثناء تمتعه بهذه الإجازات، وأن تشغيل العامل في فترة الإجازة قد تم وفقاً لما يتطلبه القانون من شروط ومن أنه حصل على أجر مقابل تشغيله.^{١٠٧}

ويتحقق مفتش العمل من ذلك كله من خلال الرجوع إلى السجلات والكشوف التي يحتفظ بها صاحب العمل والملفات الشخصية للعمال وسجلات الأجور، كما للمفتش أن يستفسر من العامل وصاحب العمل للاستيضاح حول المعلومات المطلوبة. وقد تواجه المفتش صعوبة عدم تعاون العمال في كشف الحقائق سعياً منهم في الحصول على أجر إضافي مقابل تنازلهم عن حقوقهم المتعلقة بتنظيم وقت العمل.^{١٠٨}

ثالثاً - الرقابة على تنظيم أجور العمال:

على الرغم من أن تحديد مقدار الأجر أمر مناط بطرفي العقد، إلا أن لمفتش العمل أن يتحقق من عدم مخالفة هذا الأجر للحد الأدنى للأجور إذا كان القانون الوطني ينص على ذلك، أو ما يتعلق بسلم الأجور وكذلك المنح والعلاوات العائلية والاجتماعية والزيارات السنوية، ومسألة مساواة المرأة بالرجل في مقدار الأجر، فكل هذه الحقوق تخضع لرقابة مفتشي العمل الذي يتعين عليه مراقبة إيفاءها.

^{١٠٧} . ينظر المواد (٥١- ٥٧) من قانون العمل البحريني / المواد (٦٥ - ٧٣) من قانون تنظيم علاقات العمل الاماراتي / المواد (٧٣ - ٨٥) من قانون العمل القطري / المواد (٦١ - ٧٤) من قانون العمل العماني.

^{١٠٨} . د. يوسف الياس، شروط وظروف العمل، مرجع سابق، ص ١١٥ - ١١٦.

وفيما يتعلق بطريقة حساب الأجر، فإن هذه المسألة تخضع لاتفاق طرفي العقد، حيث أن المفتش له صلاحية الرقابة من إيفاء حقوق العامل، وكيفية حساب الأجر الإضافي، مع مراقبة طريقة الحساب في هذه الحالة، كما أن على المفتش أن يراقب استقطاعات الديون سواء كان الدائن صاحب العمل أم الغير فيتحقق من أنها مطابقة للمعدلات التي اشترطها القانون ومقدار الفوائد إن كان مسموحاً بها، بالإضافة إلى الغرامات المفروضة على العامل كعقوبة من أنها لم تتجاوز الحد الأقصى، وكذلك استقطاع أجره كاشتراكات التأمين الاجتماعي إن كان العامل خاضعاً لها.

ولمفتش العمل في سبيل التحقق من ذلك كله الاطلاع على السجلات الخاصة بصاحب العمل والعمال، وله أيضاً الاستيضاح شخصياً من أي مسألة يشوبها الغموض.

* * *

المبحث الثاني الوظيفة الوقائية

إن وظيفة مفتش العمل ينبغي ألا يطغى عليها العنصر "البولييسي"، بحيث يقتصر دور المفتش على كشف المخالفات القانونية وإحالة المخالف إلى الجراء، ذلك أن الوظيفة الوقائية لمفتشي العمل أحد المظاهر الذاتية لتفتيش العمل التي يختلف فيها نشاط التفتيش عن غيره من الأنشطة التي تقوم بها هيئات ومؤسسات رسمية لأغراض مختلفة.^{١٠٩}

إن مفتش العمل في سبيل بلوغ الغاية المتمثلة في ضمان الالتزام بالأحكام القانونية يتخير من الوسائل، تلك التي تكون أكثر ملائمة من غيرها لتحقيق ذلك، ويقوم هذا الاختيار على مراعاة حقيقة أن جهاز تفتيش العمل لا يمارس مهمة رقابية بوسائل سلبية تتمثل في رصد المخالفات التي يرتكبها المخاطبون بالأحكام القانونية التي يسعى إلى ضمان الالتزام بها، ومن ثم فرض العقوبات عليهم فحسب، بل أن السعي إلى الحيلولة دون ارتكاب المخالفة أصلاً هو الوسيلة الأكثر نجاحاً في تحقيق الهدف الذي يسعى جهاز تفتيش العمل إلى تحقيقه.^{١١٠}

ومن هنا تأتي "الوظيفة الوقائية" للمفتشين فيتولى الجهاز في ضوءها دوراً بناءً ذو طبيعة ايجابية يسهم بفاعلية في بلوغ الغاية من إصدار

^{١٠٩} . د. يوسف الياس، تعزيز الدور الوقائي، ورقة مقدمة في اجتماع الخبراء حول استراتيجية تفتيش العمل في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، دبي- دولة الإمارات العربية المتحدة خلال الفترة (٢٠-٢٢ ديسمبر ٢٠١٠م)، ص ٢-١.

^{١١٠} . المرجع نفسه، ص ١-٢.

القوانين المنظمة لشروط وظروف العمل، والمتمثلة في حماية صحة العمال وسلامتهم والحفاظ على حقوقهم وصيانة دخولهم ... إلخ.^{١١١} ذلك أن تعزيز ثقافة الوقاية داخل المنشأة بين صاحب العمل والعمال، أمر مسلم به كهدف أساسي لجهاز تفتيش العمل على المدى البعيد.^{١١٢}

ولكي يتمكن مفتش العمل من القيام بهذه الوظيفة الوقائية فإنه يجب أن يكون قد أعد لذلك إعداداً سليماً من النواحي الذاتية والفنية، ومثل هذا التأهيل الذاتي أو النفسي يقتضي أن يقوم على غرس القناعة في نفس مفتش العمل بأنه يمارس وظيفة يعتبر فيها الزجر والردع آخر الوسائل المتاحة، فهذا التكوين يقوم عادة على الموازنة بين المكانة الاجتماعية وبين مقدار السلطة التي يمارسها الفرد، ذلك أن طبيعة الوظيفة الوقائية لمفتشي العمل تجعل منه مزيجاً من خبير ومعلم يجتمعان في شخصية واحدة، كما يقتضي الأمر إعداداً مهنيّاً يستلزم إلمامه بالعديد من المسائل الإدارية من ناحية وبمقتضيات مخاطبة الآخرين "علوم الاتصال" من ناحية أخرى، ذلك أن أغلب الصيغ التي يمارس بها الدور الوقائي لمفتشي العمل تقوم على توصيل رسائل إلى المخاطبين.^{١١٣}

وتقوم الوظيفة الوقائية على عدة صور ومجالات تتمثل في النصح والإرشاد والوقاية من أخطار العمل والإبلاغ عن القصور التشريعي، ونتناول هذه المجالات وفقاً لما يلي:

^{١١١} . د. يوسف الياس، تعزيز الدور الوقائي، مرجع سابق، ص ١ - ٢ .

ينظر في نفس المعنى : د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢٠٦ .

ينظر في نفس المعنى أيضاً : منظمة العمل العربية، مرجع سابق، ص ٣١ وما بعدها .

^{١١٢} . LAB/ADMIN, ibid, P. ١٥

^{١١٣} . منظمة العمل العربية، مرجع سابق، ص ٣١ - ٣٢ .

أولاً – النصح والإرشاد وتقديم المعلومات:

إن الطريقة المثلى لضمان التقيد بتشريعات العمل هي معالجة مثل هذه المخالفات والتي هي أحسن، وذلك يمكن أن يحصل بواسطة قيام جهاز التفتيش بتقديم النصح والإرشاد إلى أصحاب العمل والعمال، ولفت نظرهم إلى حقوقهم وواجباتهم المنصوص عليها في القوانين والأنظمة والتعليمات.^{١١٤} فقد أكدت الاتفاقية الدولية رقم (٨١) على ذلك في الفقرة (ب) من المادة (٣) التي نصت على أن تكون وظائف تفتيش العمل "ب- تقديم المعلومات التقنية والمشورة لأصحاب العمل والعمال المعنيين بشأن أكثر وسائل الالتزام بالأحكام القانونية بفعالية"، وكذلك الأمر بالنسبة للاتفاقية العربية (١٩) لسنة ١٩٩٨م حيث تنص المادة (٢٣) على أن "يزود مفتش العمل أصحاب العمل والعمال بالمعلومات والإرشادات التي تساعد في تطبيق التشريعات النافذة."

وفي التشريعات الوطنية، فقد نصت المادة (١٢٣) الفقرة (٣) من قانون العمل اليمني على ذلك عندما حددت صلاحية مفتشي العمل في المساهمة في ترسيخ مفاهيم العلاقات القائمة بين العمال وأصحاب العمل وتزويدهم بالمعلومات بما يضمن تفهمهم لأحكام تشريعات العمل وسلامة تطبيقهما.

^{١١٤} منظمة العمل الدولية، تفتيش العمل، مرجع سابق، ص ٢٠٤

كما تنص المادة (٩) من القرار الوزاري (٢٠١٣/٢٩) الصادر بمملكة البحرين على أن "يجب على المفتشين إمداد الخاضعين للتفتيش بالمعلومات والارشادات المتعلقة بحسن تنفيذ قانون العمل في القطاع الأهلي والقرارات الصادرة تنفيذاً له، كما عليهم إبداء النصح إليهم وتوجيههم لتطبيق أفضل المستويات الخاصة بظروف العمل". وكذلك المادة (٦) من القرار (٢٠٠٧/٧٤) التي تنص في الفقرة (٤) بأن تتولى ادارة التفتيش "وضع التوجيهات والارشادات التي تكفل سرعة تنفيذ أحكام قانون تنظيم سوق العمل والأنظمة واللوائح والقارات الصادرة تنفيذاً له، وإزالة ما قد يعترض تطبيق هذه الأحكام من معوقات، وبث الوعي بشأن حقوق وواجبات وأخلاقيات العمل، على أن يتم نشر هذه التوجيهات والإرشادات بأية وسيلة مناسبة يحددها الرئيس التنفيذي، ويزود الخاضعون للتفتيش بنسخة منها متى اقتضى الأمر ذلك."

وكذلك الأمر بالنسبة لبعض التشريعات الخليجية، حيث ذهبت إلى ذلك المادة (١٤٠) من قانون العمل القطري،^{١١٥} والفقرة (ب) من قانون العمل بدولة الامارات العربية المتحدة،^{١١٦} والفقرة (٢) من المادة (١٩٦) من

^{١١٥} . تنص الفقرة (١) من المادة (١٤٠) من قانون العمق القطري على أن يكون لمفتشي العمل اتخاذ أي من الإجراءات التالية: "١ - توجيه النصح والإرشاد إلى صاحب العمل أو من يمثله، في كيفية إزالة المخالفة."

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع القطري في المادة (٨) من القرار الوزاري (٢٠٠٥/١٣) نص على أن "على مفتشي العمل إمداد أصحاب الأعمال والعمال بالمعلومات والإرشادات المتعلقة بحسن تنفيذ قانون العمل المشار إليه والقرارات المنفذة له، كما عليهم إبداء النصح إليهم وتوجيههم لتطبيق أفضل المستويات الخاصة بظروف العمل إلى جانب تشجيع التعاون بين العمال وأصحاب الأعمال لتعزيز هذه المستويات".

^{١١٦} . تنص الفقرة (ب) من المادة (١٦٧) من قانون تنظيم علاقات العمل الاماراتي على أن يختص مفتش العمل بما يأتي : "ب- تزويد أصحاب العمل والعمال بالمعلومات والإرشادات الفنية التي تمكنهم من اتباع أحسن الوسائل لتنفيذ أحكام القانون."

نظام العمل السعودي.^{١١٧} وتضمنت بعض التشريعات العربية ذات المضمون كالمادة (٢) من قانون تفتيش العمل الجزائري.^{١١٨}

ولما كان الأسلوب التقليدي لمفتش العمل هو زيارة المنشآت وتحديد المخالفات وتقديم بعض المشورة وتأكيدا بخطاب أو إخطار، والمراقبة عن طريق تكرار الزيارة وعند الضرورة اللجوء إلى الإجراءات العقابية، فإن هناك اتجاهاً آخر يرى بأن هذا الأسلوب - أياً كانت فاعليته - قد يعطي المفتش دور "المستشار المجاني"، حين تقع مسؤولية الامتثال في المقام الأول على صاحب العمل بعد الحصول على المشورة اللازمة، وبالتالي يزداد تطلع إدارات تفتيش العمل إلى أن تقوم المنشآت الصناعية والتجارية وغير التجارية بتنظيم نفسها وممارسة الرقابة الذاتية ودفع تكلفة تقديم الخدمات الاستشارية بشأن حماية حقوق العمال لكل صاحب عمل، لذلك فقد تزايدت مطالبات المشرع الدولي والوطني لأصحاب العمل بأن يتخذوا ترتيبات الحصول على المشورة المناسبة بشأن مسألة حماية العمال، ويمكن لمفتش العمل أن يقدم مشورته بشأن معايير الامتثال بالأحكام القانونية وليس بشأن التفاصيل التكنولوجية لأن دوره هو ضمان توفير الحماية التي ينص عليها القانون.^{١١٩}

^{١١٧} . تنص الفقرة (٢) من المادة (١٩٦) من نظام العمل السعودي على أن يختص مفتشو العمل بما يأتي: "٢- تزويد أصحاب الأعمال والعمال بالمعلومات والإرشادات الفنية التي تمكنهم من أتباع أحسن الوسائل لتنفيذ أحكام النظام." ^{١١٨} . تنص المادة (٢) من قانون تفتيش العمل الجزائري رقم ٩٠-٠٣ المؤرخ في ٦ فيفري ١٩٩٠ المعدل والمتمم، بأن مفتشية العمل تتكفل بمهمة "تقديم المعلومات والإرشادات للعمال و مستخدميه فيما يخص حقوقهم واجباتهم والوسائل الملائمة أكثر لتطبيق الأحكام القانونية والتنظيمية والتعاقدية والقرارات التحكيمية". ^{١١٩} . منظمة العمل الدولية، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٨٢، التقرير السادس (أ) بشأن توسيع اتفاقية تفتيش العمل رقم

٨١ (١٩٤٧)، ١٩٩٥، ص ١١

نقلا عن: د. صلاح علي حسن، مرجع سابق، ص ٢٣٠

ويقوم النصح والإرشاد كأحد أدوار العمل على فرضية أن الكثير من المخالفات التي ترتكب للأحكام القانونية، يمكن أن تكون نتيجة جهل مرتكبيها بهذه الأحكام، أو جهلهم بالطريقة التي يجب أن تنفذ وفقاً لها، ولهذا فإن قيام مفتشي العمل بتعريفهم بهذه الأحكام وبكيفية تنفيذها سوف يسهم بفاعلية في الحيلولة دون ارتكاب المخالفات، وبهذا تتحقق الغاية التي يسعى إليها القانون، ومن ثم فإن تزويد الأطراف المعنية بالمعلومات أمر يندرج في إطار منظور وقائي، فقد يكون له تأثيرات في حالات أخرى مماثلة أو حتى مغايرة، فيؤدي إلى تحسينات تتجاوز في بعض الأحيان ما ينص عليه القانون،^{١٢٠} ويؤدي مفتشو العمل وظيفة التزويد بالإرشادات والمعلومات في مواقع عديدة وفي أوقات ومناسبات متباينة، وفقاً لما يلي:

١ - فالصورة الأولى (التقليدية) هي تلك التي تتحقق أثناء الزيارة التفتيشية التي يقوم بها للمنشأة، وغالباً ما يجد التفتيش نفسه يؤدي هذه الوظيفة تلقائياً، ودون تخطيط مسبق، عندما يتلقى أسئلة عديدة من صاحب العمل أو ممثليه أو من العمال أنفسهم أو ممثليهم، فتتطوي إجاباته في الغالب من الحالات على معلومات وإرشادات حول أفضل الوسائل والصيغ لتنفيذ الأحكام القانونية، وتعتبر هذه المعلومات والإرشادات دقيقة ومحددة، بعيدة عن العمومية لأنها تتعلق بمجالات معينة بالذات.^{١٢١}

^{١٢٠} . د. يوسف الياس، تعزيز الدور الوقائي، مرجع سابق، ص ١٢

^{١٢١} . المرجع نفسه.

٢- أما الصورة الثانية فهي تلك التي تتحقق في مكتب التفتيش الذي يعتبر بابه مفتوحاً لكل ذوي العلاقة، وهذا المكتب يقصده صاحب العمل أو العامل طالباً النصح والإرشاد، أو عندما يبادر المفتش نفسه إلى طلب حضور الشخص المعني إلى مكتبه- في إطار متابعة قضية ما -، لكي يقدم له النصح والإرشاد بشأن هذه القضية، وتطور هذا النشاط في أجهزة تفتيش العمل في بعض الدول إلى الحد الذي دفعها إلى استحداث قسم خاص في إدارة التفتيش يتولى مهمة تقديم المعلومات والإرشادات إلى طالبيها.^{١٢٢}

٣- الصورة الثالثة تشتمل في أن تقديم النصح والإرشاد يمكن تقديمه من خلال عقد ندوات وإلقاء محاضرات والقيام بحملات توعية بواسطة وسائل الإعلام المختلفة كالصحف والمجلات والراديو والتلفزيون وبمشاركة جهاز التفتيش في برامج الثقافة العمالية وبإعداد ونشر مطبوعات على شكل نشرات أو كتب.^{١٢٣}

وتنص الفقرة (و) من المادة (٢) من القرار الوزاري (١/٤٤) الصادر بدولة الإمارات العربية المتحدة على أن تتولى إدارة التفتيش العمالي بالوزارة "و- عقد الندوات واصدار النشرات والكتيبات بالمعلومات والإرشادات الفنية التي تمكن طرفي علاقة العمل من تنفيذ أحكام القانون وتوعيتهم". هذا

^{١٢٢} . د.يوسف الياس، تعزيز الدور الوقائي، مرجع سابق، ص ١٢

^{١٢٣} . منظمة العمل الدولية، تفتيش العمل، مرجع سابق، ص ٢٠٤

وتؤكد الفقرة (٤) من المادة (٦) من القرار رقم (٢٠٠٧/٧٤) الصادر بمملكة البحرين على أن يتم نشر التوجيهات والإرشادات التي تتعلق بتنفيذ القانون بأية وسيلة مناسبة يحددها الرئيس التنفيذي.

وفي هذا السياق تجدر الإشارة إلى أن هذه الصورة من النص والإرشاد يمكن تطويرها من خلال الاستفادة مما يلي:^{١٢٤}

أ- إن التطور الهائل والمثير في وسائل الاتصال تتيح لمفتشي العمل فرصة كبيرة لزيادة نشاطهم في هذا الميدان، ونشير هنا على وجه الخصوص إلى إمكانية استخدام شبكات المعلومات لإيصال رسائل المفتش إلى المخاطبين في عقر دورهم، أي في منشأتهم، وتقديم كل ما يراد تقديمه إليهم من معلومات وإرشادات، وصور توضيحية ومخططات وأفلام متحركة عبر الشبكة.

ب- إن جهاز التفتيش مطالب بأن يعمل بكل جدية على الاستفادة من وسائل الإعلام المسموعة والمقروءة والمرئية لخلق وعي جماهيري متعاون مع المفتشين ومتفهم لطبيعة وظيفتهم، إضافة إلى تزود الجمهور بقدر مناسب من المعلومات والإرشادات القانونية والفنية التي يسهل تفهمها قيام المفتشين بوظيفتهم.

^{١٢٤} . منظمة العمل العربية، مرجع سابق، ص ٣٧

ج- الحرص على أن تتضمن مناهج الكليات والمعاهد العليا والمدارس المهنية دروساً في العلاقات المهنية والصحة والسلامة المهنية متى كان ذلك ضرورياً لخريجي هذه الكليات والمعاهد والمدارس في مستقبل حياتهم العملية.

٤- وفي الوقت الذي يمكن أن يكون تقديم النصح بصورة شفوية، فإن الصورة الرابعة تكمن في إمكانية تقديمه كذلك مكتوباً ضمن مذكرة لفت نظر توجه إلى المنشأة المخالفة.^{١٢٥}

ثانياً- الوقاية من مخاطر العمل:

إن ما يميز قوانين العمل المعاصرة، ويعتبر أحد مظاهر ذاتيها، هو اهتمامها بحماية شخص العامل، وتوفير بيئة عمل نظيفة له، وتهئية بعض الخدمات الاجتماعية في هذه البيئة التي يقضي فيها وقتاً طويلاً من عمره.^{١٢٦} والوقاية من مخاطر العمل يعتبر أحد أهم مجالات الوظيفة الوقائية التي يمارسها مفتش العمل في نطاق اختصاصاته، ويتمثل هذا المجال في العديد من الصور التي نتناولها وفقاً لما يلي:

(١) قبل بدأ العمل:

ثمة ارتباط واضح وقوي بين تفتيش العمل و"علم الطب المهني"، ويعرف علم الطب المهني بأنه العلم الذي يعنى برعاية العمال صحياً

^{١٢٥} . منظمة العمل الدولية، تفتيش العمل، مرجع سابق، ص ٢٠٤.
^{١٢٦} . د. يوسف الياس، شروط وظروف العمل، مرجع سابق، ص ١٢.

واجتماعياً ونفسياً ووقايتهم من الأخطار التي يتعرضون لها في مختلف المجالات، ويقوم بتوجيههم توجيهاً صحيحاً بوضع كل فرد في مكانه اللائق الذي يتناسب مع استعداده وقدراته لأداء عمله على أكمل وجه ثم علاجه عند حدوث إصابة أو حادث، ومن ثم تأهيله إذا أصابه عجز أو فقدان القدرة على العمل.^{١٢٧} ولذلك تظهر الحاجة إلى تفتيش العمل لممارسة مهام وقائية تتعلق بالمنشآت الصناعية والتجارية وغيرها قبل مباشرتها للعمل.

وقد عنيت التوصية الدولية رقم (٨١) لسنة ١٩٤٧ بشأن تفتيش العمل في الجزء (أولاً) منها الذي حمل عنوان المهمة الوقائية لإدارات تفتيش العمل الذي تضمن ثلاثة بنود بتنظيم هذه المرحلة، ويقضي البند (١) من التوصية بأن على كل من يرغب "بإنشاء منشأة صناعية أو تجارية، أو يحل محل غيره في هذه المنشآت، أو يباشر فيها عملاً تعده السلطة المختصة مما يخضع للأحكام القانونية الموكول إلى المفتشين التأكيد من تطبيقها، أن يخطر الإدارة المختصة بالتفتيش على العمل، سواء كان مباشرة أم بواسطة سلطة أخرى معينة."

والإخطار الذي ينص عليه البند (١) من التوصية غرضه إعلام إدارة التفتيش بقيام المنشأة، لكي تدرجها ضمن قائمة المنشآت التي تخضعها للتفتيش، ولهذا فانه إجراء إداري ذو طبيعة عامة فهو لا يقتصر على

^{١٢٧} أحمد القاضي، حوار حول الأمن الصناعي، اثره في دفع حركة التنمية، مجلة الأمن والحياة العدد ١٤٦ السنة ١٣، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، الرياض، ص ٧٧ / نقلاً عن : د. باسم محمد شهاب، الأبعاد الرئيسية للفحص الطبي للعامل في منظومة التشريعات العربية، مجلة الحقوق - جامعة البحرين، العدد الأول - المجلد الرابع، يناير ٢٠٠٧م، ص ١٨٦

اتخاذ الإجراءات الخاصة بحماية العمال وإنما بهذه الإجراءات مضافاً إليها ما يقتضيه الأحكام القانونية الأخرى التي تدخل ضمن اختصاص تفتيش العمل.^{١٢٨}

أما البندان (٢) و (٣) من التوصية فإنهما يتناولان بشكل واضح تنظيم ممارسة مفتش العمل لدوره الوقائي من مخاطر العمل، فالبند (٢) يقضي بأنه "يجب على الأعضاء أن يتخذوا الترتيبات لعرض الرسومات الخاصة بمنشآت جديدة، أو تجهيزات جديدة، أو الخاصة بوسائل جديدة للإنتاج الصناعي على الإدارة المختصة بالتفتيش على العمل لأخذ رأيها فيها، ولمعرفة ما إذا كانت هذه الرسومات تجعل من الصعب أو المستحيل تطبيق التشريع الوطني الخاص بصحة وسلامة العمال، وما إذا كانت تشكل خطراً على صحتهم وسلامتهم".

أما البند (٣) فينص على أنه "مع مراعاة ما قد ينص عليه التشريع الوطني من الحق في الاعتراض، يخضع تنفيذ رسم المنشآت الجديدة، أو تركيب التجهيزات الجديدة، أو تطبيق وسائل جديدة للإنتاج لإجراء التعديلات التي تفرضها الإدارة المذكورة صيانة لصحة وسلامة العمال، إذا كان التشريع الوطني يعتبر هذه الأعمال خطرة وضارة بالصحة".

^{١٢٨} . د. يوسف إلياس، تعزيز الدور الوقائي، مرجع سابق، ص ٥

ويتضح من النصين الأخيرين أن هذه الموافقة المسبقة شرط ضروري لممارسة المنشأة نشاطها، وأن هذه الموافقة تتوقف على تنفيذ المنشأة للتعديلات التي تشترطها إدارة التفتيش للحفاظ على صحة وسلامة العمال.^{١٢٩}

ومن ناحية أخرى فقد اتخذت الاتفاقية الدولية رقم (١٢٩) لسنة ١٩٦٩م بشأن تفتيش العمل في الزراعة نفس الموقف في المادة (١٧) ولكن بصيغة تنطوي على قدر كبير من المرونة يتلاءم مع طبيعة وظروف العمل في الزراعة.^{١٣٠}

أما فيما يتعلق باتفاقيات العمل العربية، فقد نصت المادة (١٨) من الاتفاقية العربية رقم (١٩) بشأن تفتيش العمل على أن "يشارك جهاز التفتيش في وضع اشتراطات السلامة والصحة المهنية التي يتطلبها منح التراخيص بإقامة المنشآت"، وبهذا يقصر النص دور جهاز التفتيش على المشاركة في وضع الاشتراطات المذكورة، دون أن يكون له سلطة مراقبة الالتزام بها والتحقق من توفرها.^{١٣١}

والوظيفة الوقائية لمفتشي العمل على النحو الذي سبق بيانه يمارس قبل أن تبدأ المنشأة بالعمل، وعادة بعد أن تكون هذه المنشأة قد أقيمت وبعد أن تكون الأجهزة والمعدات قد تم شراؤها وركبت في أماكن العمل،

^{١٢٩} . د. يوسف إلياس، تعزيز الدور الوقائي، مرجع سابق، ص ٥

^{١٣٠} . حيث تنص المادة (١٧) من الاتفاقية الدولية رقم (١٢٩) بشأن تفتيش العمل في الزراعة على أن "تشارك إدارات تفتيش العمل في الزراعة، في الحالات وبالطرق التي تحددها السلطة المختصة، في الرقابة الوقائية للتركيبات أو المواد الجديدة أو الأساليب الجديدة لمناولة أو تجهيز المنتجات التي يبدو أنها قد تشكل تهديداً للصحة أو السلامة".

^{١٣١} . د. يوسف إلياس، تعزيز الدور الوقائي، مرجع سابق، ص ٦.

ومن ثم يترتب على طلب تفتيش العمل من صاحب المنشأة إدخال تعديلات على هذه الأجهزة والمعدات تكاليف مالية باهضة قد يصعب على صاحب العمل تحملها.^{١٣٢}

أما بالنسبة للقوانين الوطنية، يمكن ملاحظة أن المشرع البحريني منح جهاز التفتيش صلاحية "الاطلاع على خطة الطوارئ وتحليل المخاطر الخاصة بالمنشأة" بمقتضى الفقرة (أ - ٥) من المادة (١٧٤) من قانون العمل رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٢م،^{١٣٣} سالكاً في ذلك منهج قانون العمل المصري في المادة (٢٥ - د).^{١٣٤}

في حين قرر المشرع العماني بموجب المادة (٩٠) من قانون العمل إلزام وزارة القوى العاملة بأن تندب "مفتشين يناط بهم التحقق من أن أصحاب الأعمال ينفذون التعليمات الواردة في قرارات الوزير بالتدابير المنصوص عليها في المادة (٨٩)".^{١٣٥} والمادة (٨٩) تتعلق بالأمن الصناعي حيث تتطلب واجبات ملقاة على عاتق صاحب العمل بشأن صحة العمال وسلامتهم.

ولا يتوقف التفتيش الوقائي قبل مباشرة العمل على التفتيش الذي يقع على المنشأة فحسب، بل أن مهام التفتيش يتسع نطاقها لتقع على فحص

^{١٣٢} د. يوسف إلياس، تعزيز الدور الوقائي، مرجع سابق، ص ٦.

^{١٣٣} تجدر الإشارة إلى أن المشرع البحريني قد سجل تطوراً كبيراً فيما يتعلق بالوظيفة الوقائية التي يلعبها جهاز تفتيش العمل، ومن باب الإنصاف فإن المشرع البحريني يعتبر من أوائل التشريعات العربية - سالكاً في ذلك مسلك المشرع المصري - التي تمنح هذا الدور أهمية كبيرة في التشريع فيما يتعلق بالسلامة والصحة المهنية.

^{١٣٤} تنص المادة (٢٥-د) من قانون العمل المصري على أن يكون لأفراد جهاز تفتيش السلامة والصحة المهنية وبيئة العمل في سبيل أداء عملهم "د- الاطلاع على خطة الطوارئ وتحليل المخاطر الخاصة بالمنشأة".

العامل ذاته، حيث توجب التشريعات المقارنة فحص العامل قبل استلام مهام عمله، للتأكد من لياقته واستعداده لأداء العمل المناط به.

ويسمى هذا الفحص بالفحص الابتدائي لأنه يسبق التحاق العامل بالعمل، وهذا الفحص يعد أهم الفحوصات الطبية وأكثرها ذيوغاً، حيث يتسم بطبيعة وقائية بحتة، لذا يشدد المشرع على ضرورة التقيد بقواعده.^{١٣٥}

وقد ألزمت بعض قوانين العمل أن يخضع العامل قبل مباشرته للعمل إجراء فحص طبي للتحقق من سلامته ولياقته لاستلام مهام عمله هذه، حيث ألزمت الفقرة (١) المادة (١٧١) من قانون العمل البحريني صاحب العمل بـ "إجراء الفحص الطبي الابتدائي على العامل قبل التحاقه بالعمل للتحقق من سلامته ولياقته الصحية والبدنية والعقلية والنفسية وفقاً لطبيعة العمل الذي يسند إليه".

وفي التشريع المقارن، تؤكد المادة (٢٤١) من قانون العمل الفرنسي على ضرورة أن يخضع العامل للفحص الطبي المسبق على الالتحاق بالعمل أو قبل انتهاء مدة التجربة التي تلي الالتحاق بالعمل إلزامياً، وفي قانون العمل الجزائري يخضع وجوبياً كل عامل (أو ممتهن) للفحوص الطبية الخاصة بالتوظيف.^{١٣٦} كما ألزمت المادة (٢١٦) من

^{١٣٥} . د. باسم محمد شهاب، مرجع سابق، ص ١٩٠-١٩١.

^{١٣٦} . المرجع نفسه.

قانون العمل المصري صاحب العمل بإجراء الفحص الطبي على
العامل. ١٣٧

وإزاء هذا الاهتمام التشريعي بضرورة إجراء الفحص الطبي للعامل،
يكون دور مفتش العمل بالرقابة على إجراء المنشأة لهذا الفحص
الابتدائي للعامل قبل توليه مهام عمله.

(٢) أثناء مباشرة العمل:

يتمثل الدور الوقائي لأجهزة تفتيش العمل أثناء مباشرة العمل في كفاءة
تحقيق الخدمات الاجتماعية التي يلتزم صاحب العمل بتوفيرها للعامل،
وكفالة توفر إجراءات الوقاية والسلامة والصحة المهنية التي يلتزم بها
صاحب العمل وفقاً لقانون العمل. ونتناول ذلك وفقاً لما يلي:

أ- الخدمات الاجتماعية:

تعتبر الخدمات الاجتماعية العمالية وسيلة أساسية لرعاية العمال
وزيادة الإنتاج وتحسين نوعيته،^{١٣٨} وتختلف التشريعات الوطنية في
المستويات التي تقرها لبيئة العمل، والخدمات الاجتماعية التي

^{١٣٧} . تنص المادة (٢١٦) من قانون العمل المصري على أن على صاحب العمل إجراء "أ- الكشف الطبي على العامل
قبل التحاقه بالعمل للتأكد من سلامته ولياقته الصحية طبقاً لنوع العمل الذي يسند إليه. ب- كشف القدرات للتأكد من
لياقة العامل من ناحية قدراته الجسدية والعقلية والنفسية بما يناسب احتياجات العمل ."

^{١٣٨} . عزت عبدالنبي، الخدمات الاجتماعية العمالية في قوانين العمل بالدول العربية الخليجية، بحث منشور في العدد
(٣٢) من مجلة العمل العربية، يصدرها مكتب العمل العربي، يوليو - سبتمبر ١٩٨٤م، ص ٨٣

يجب أن تتوفر فيها، ويقوم جهاز تفتيش العمل بالتحقق من التزام صاحب العمل بأحكام القانون الخاصة بهذا الموضوع وذلك من عدة نواحٍ:

١- التحقق من نظافة بيئة العمل بالمستوى الذي يقرره القانون الوطني وعلى الأخص ما يتعلق بالتخلص من الفضلات والعوادم والمواد الضارة بالصحة، وتهوية مكان العمل وتنقية أجوائه من الأتربة والأبخرة والغازات، وإضاءة المكان إضاءة كافية، والتحكم في درجات الحرارة والرطوبة، والسيطرة على الضوضاء والاهتزازات والإشعاعات، وتهيئة دورات المياه، والمياه الصالحة للشرب والاعتسال، وما إلى ذلك، ووفقاً للمستويات والمواصفات التي تحددها الجهات الفنية الرسمية.^{١٣٩}

٢- التحقق من توفير احتياطات العمل، بما يتفق مع طبيعة العمل والمخاطر الناشئة عنه، وبالمستوى الذي تقرره الجهات المعنية، وتوفير الرعاية الطبية في موقع العمل، وحسب المستوى الكمي والنوعي الذي يحدده التشريع الوطني، والقرارات الصادرة عن الجهة الرسمية المعنية، إذ أن بعض التشريعات تلزم صاحب العمل بوضع صندوق للاسعافات الأولية وكمياتها وشروط من يقوم بها.^{١٤٠}

^{١٣٩} . د. يوسف الياس، شروط وظروف العمل، مرجع سابق، ص ١٢٠ - ١٢١.

^{١٤٠} . عزت عبدالنبي، الخدمات الاجتماعية والعملية، مرجع سابق، ص ٨٥.

٣- التحقق من توفير وسائل النقل والمواصلات في الحالات التي يوجب القانون الوطني توفيرها للعمال، وعلى الأخص لمن يعمل منهم في الأماكن النائية عن العمران، وتجدر الإشارة إلى أن الفقه العمالي يتفق على أن نفقات الانتقال إلى مقر العمل والعودة تقدر على أساس تكبد العامل فعلاً من مصروفات شريطة ألا يتجاوز ما ينفقه الشخص المعتاد، وتكون هذه النفقات حقاً للعامل إذا لم يوفر صاحب العمل وسائل النقل المناسبة.^{١٤١}

٤- التفتيش على الخدمات المقدمة التي يقررها القانون، وخاصة خدمات السكن ومدى توافقها مع الاشتراطات والمستوى المقرر في القانون، خاصة إذا تعلق بالعمل في المناطق النائية، كما يرتبط بذلك خدمات تقديم الطعام والمياه الصالحة للشرب، ومدى توافقها مع الإلتزامات القانونية الملقاة على عاتق صاحب العمل.^{١٤٢}

٥- كذلك الأمر بالنسبة للخدمات الترويحية والرياضية ووسائل الراحة والترفيه والمنتزهات، بالإضافة إلى الخدمات الثقافية التي تتعلق بالثقافة العمالية وتوفير المكتبات وبرامج محو الأمية للمنشآت الكبيرة.^{١٤٣}

^{١٤١} . عزت عبدالنبي، الخدمات الاجتماعية والعمالية، مرجع سابق، ص ٨٦.

^{١٤٢} . المرجع نفسه.

^{١٤٣} . المرجع نفسه.

وعلى أي حال، فقد نصت المادة (١٧٦) من قانون العمل البحريني الجديد على أن "تلتزم المنشأة التي يعمل بها خمسون عاملاً فأكثر بتقديم الخدمات الاجتماعية والثقافية اللازمة لعمالها بالاتفاق مع المنظمة النقابية إن وجدت أو مع ممثلي العمال. ويصدر قرار من الوزير المختص بالاتفاق مع الاتحاد العام لنقابات عمال البحرين بتحديد هذه الخدمات والقدر اللازم توفره منها".

ب- السلامة والصحة المهنية:

يعتبر العامل، بالنسبة لموضوع السلامة والصحة المهنية، القاعدة الأساسية للعمل والعنصر الأساسي للانتاج، وهو إنسان يجب حمايته ورعايته صحياً ونفسياً من الآثار والظروف التي تعكسها عليه طبيعة العمل الذي اختاره أو قدر له السير فيه في هذه الحياة، والصحة المهنية تقدر حياة الإنسان وتحميه ضد الأخطار وتبحث مؤهلاته الطبيعية والفيزيولوجية والنفسية لكي يكون هناك توافق بينه وبين عمله بأفضل صورة، والسلامة لا تسمح مطلقاً تحت أي اعتبار اقتصادي الإلزام بعمل يؤدي إلى إفساد في صحة من يقوم به.^{١٤٤}

^{١٤٤} . د. عبدالرزاق الخطيب، التفتيش على السلامة والصحة المهنية، بحث منشور في العدد رقم (٢٣) من سلسلة الدراسات الاجتماعية والعملية، (واقع وأهمية تفتيش العمل بين التشريع والممارسة)، المكتب التنفيذي لمجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، الطبعة الأولى ١٩٩٣م، ص ٦٨.

ويعتبر موضوع السلامة والصحة المهنية موضوعاً وقائياً يهدف لحماية العمال ووقايتهم من الإصابات والأمراض المهنية ويفحص الإصابات ويفتش عن أسباب الحماية ويتحرى مواطن الخطر ليتجنبه ويعمل على تحسين شروط العمل الصحية والفيزيولوجية والنفسية، فيؤدي بالضرورة إلى زيادة الإنتاج الاقتصادي وتحسين الدخل القومي بزيادة الإمكانيات الطبيعية لليد العاملة وحماية قدرتها وقوتها ويجعل محيط العمل المادي الصلب في مستوى أنساني يهتم بتخفيف آلام العمال وحماية صحتهم، لأن الحالة الاقتصادية تتوقف على صحة العمال البدنية، فسلامتهم وصحتهم تخفف الأعباء الاجتماعية والاقتصادية وتزيد وتنمي الإنتاج، كما إن إعطاء كل عامل العمل الملائم له يمنع الإضرار بصحته ويسمح للمجهود المتوازن أن يكون إنطلاقاً بدنياً ومعنوياً كعامل ملطف أساسي للمفهوم الآلي للعمل ويؤمن ويصون العنصر الإنساني له، حيث أن مهام أجهزة الصحة والسلامة المهنية يجب أن تكون مسايرة للتنمية الاقتصادية وإن لم تكن سابقة لها وذلك لأن التنمية تتلأ إذا مرض العمال وتزايد بالمحافظة على صحتهم وقوتهم.^{١٤٥}

وإذا كانت أهمية تفتيش السلامة والصحة المهنية وبيئة العمل تظهر واضحة في كل دول العالم، فإن لها أهمية قصوى في الدول النامية، حيث تنتشر البطالة، الأمر الذي يدفع العمال إلى القبول بالعمل

^{١٤٥} . عبدالرزاق الخطيب، مرجع سابق، ص ٦٨-٦٩.

بصرف النظر عن شروطه وظروفه والمخالفات المتعلقة بالسلامة والصحة المهنية.^{١٤٦}

ومن هذا المنطلق، استشرع المشرعون في دول مجلس التعاون وعلى الأخص المشرع البحريني حجم المسؤولية الملقاة على إدارة العمل فيما يتعلق بتفتيش السلامة والصحة المهنية، فأنشأ بموجب المادة (١٧٣) من قانون العمل رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٢م جهازاً لتفتيش السلامة والصحة المهنية، حيث نصت الفقرة (١) من المادة المذكورة على أن تتولى الوزارة - أي وزارة العمل - ("إنشاء جهاز يسمى "جهاز تفتيش السلامة والصحة المهنية" ويشكل من عدد كافٍ من ذوي التأهيل العلمي والخبرة المناسبة، ويتولى التفتيش بصفة دورية على المنشآت للتحقق من تنفيذ أحكام هذا القانون".

إن التفتيش الوقائي للسلامة والصحة المهنية من أهم الوسائل الرئيسية في اكتشاف أسباب الحوادث لأنه يساعد على تحديد مقومات الوقاية اللازمة لمكافحة الأخطار قبل أن تصبح سبباً في الحوادث وإصابة الأفراد، كما يساعد في تنفيذ برامج السلامة التي تضعها الإدارة.^{١٤٧}

ويلزم المشرع صاحب العمل بتعيين مسؤول السلامة المهنية،^{١٤٨} أو أحد الأعضاء، كما أن رؤساء الأقسام يشتركون بهذا العمل اشتراكاً

^{١٤٦} . د. صلاح علي علي حسن، مرجع سابق، ص ٢٠٢.

^{١٤٧} . عبدالرزاق الخطيب، مرجع سابق، ص ٧٠.

^{١٤٨} . ينظر في تفاصيل القرار الوزاري رقم (٨) لسنة ٢٠١٣م الصادر بمملكة البحرين بشأن تنظيم السلامة والصحة المهنية في المنشآت.

فعلياً، إذ يقومون بالتفتيش دورياً كل في قسمه، لتنفيذ برنامج السلامة والسعي إلى إزالة أخطار العمل.^{١٤٩}

كما يجب أن يكون مشرف الصحة والسلامة المهنية متحلياً بالصفات التالية:^{١٥٠}

- ١- أن يكون فعالاً ونشطاً ومؤمناً بعمله ومتشوقاً لتحقيق التقدم الإنساني وأن يتعاون لتأمين العمل الأقل خطراً.
- ٢- أن يكون معداً إعداداً علمياً خاصاً يتناسب وطبيعة عمله ومهنته.
- ٣- أن يزود بالأدوات والآلات الحديثة لقياس بيئة العمل.
- ٤- أن يحصل على ثقة العمال بأنه إنما يعمل في سبيل حمايتهم كمعيلين لأسرهم وليصونهم ليبقوا عناصر بناء في المجتمع الذي يحتاج إلى سواعدهم القوية.

^{١٤٩} . وفيما يتعلق بالحماية المقررة لأسرة العامل في مجال السلامة والصحة المهنية، فإنه تجدر الإشارة إلى أن هناك اتجاه فقهي يرى قصر العناية الطبية على العامل فقط هو ما تتطلبه دواعي الصحة والسلامة المهنية للعامل، لأن المقصود بهذه الحماية هي الحماية الصحية وحماية سلامة العامل وقت أداء عمله من مخاطر العمل وليست الحماية الاجتماعية لأسرته، حين لا تكون أسرته عرضة لنفس هذه المخاطر المهنية لكونهم خارج مكان العمل ولا يؤدون أعمالاً تعرضهم لهذه المخاطر، في الوقت الذي يرى فيه اتجاه فقهي آخر بأن المشرع يضيف حمايته لأسرة العامل بالمناجم والمحاجر في الوقت الذي لا يوفر المشرع مثل هذه الحماية لأسرة العامل العادي، إلا أن الرعاية الطبية لأسرة عمال المناجم والمحاجر هي ميزة عينية لهؤلاء العمال السابقين وليست وسيلة لحماية سلامتهم وصحتهم المهنية.

ينظر في ذلك لدى : د. احمد عبدالنواب محمد بهجت، التزام رب العمل بضمان الصحة والسلامة المهنية للعامل - دراسة مقارنة بين كل من القانون المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، طبعة ١٩٩٩ (طبعة مزيدة ومنقحة)، ص ٢٩.

^{١٥٠} . د. عبدالرزاق الخطيب، مرجع سابق، ص ٦٩.

ويشمل التفتيش عادة الأمور التالية:

- ١- التأكد من أن العمال يعملون على الآلات أو المعدات المصرح لهم بالعمل عليها.
- ٢- التأكد من تشغيل الآلات بالسرعة المناسبة والمأمونة.
- ٣- التحقق من وجود المعدات والملابس.
- ٤- التأكد من عدم استعمال العمال للأدوات التالفة، ومنع استعمال الأدوات في غير ما خصصت له من الأغراض.
- ٥- العمل على منع وجود العمال تحت الأحمال المعلقة أو محاور نقل الحركة أو السقالات أو غيرها.
- ٦- منع إصلاح الآلات أثناء تشغيلها أو وهي متصلة بالكهرباء، أو تحتوي على مواد خطرة.
- ٧- منع العمال من شغل زملائهم بالكلام أو المعايبة.
- ٨- التأكد من وجود الإرشادات الواضحة من ملصقات واندازات الحدود القصوى وطرق التشغيل.
- ٩- اكتشاف الصعوبات التي تحول دون استعمال معدات الوقاية والملابس الواقية.
- ١٠- اكتشاف الأعمال غير المأمونة التي يقوم بعض العمال بأدائها.
- ١١- فحص أماكن التخزين والتأكد من سلامتها.
- ١٢- فحص التوصيلات الكهربائية والتحقق من سلامة العوازل والقواطع الكهربائية.
- ١٣- فحص معدات إطفاء الحريق والتأكد من فعاليتها ووجودها في الأماكن المناسبة.

- ١٤- التأكد من خلو الممرات والسلالم والأدراج من الأدوات أو المواد المتراكمة عليها.
- ١٥- منع انسكاب الزيوت أو تجمع المياه على الأرض وخاصة في أماكن العمل المزدحمة.
- ١٦- العمل على توفير التهوية ودرجة الحرارة والرطوبة المناسبة وكذلك تأمين الإضاءة الكافية السليمة.
- ١٧- البحث عن أسباب الأمراض المهنية ومنع تعرض العمال لها.
- ١٨- التفتيش على وسائل الإسعافات الأولية والصيدلية.^{١٥١}

وفي ذلك تنص المادة (١٧٤) الفقرة (أ) من قانون العمل البحريني على ما يلي:

(أ- يتولى جهاز تفتيش السلامة والصحة المهنية القيام بما يلي:

- ١- إجراء الفحوص الطبية والمعملية اللازمة على العمال بالمنشآت للتحقق من ملاءمة ظروف العمل ومدى تأثيرها على المستوى الصحي الوقائي للعمال.
- ٢- أخذ عينات من المواد المستعملة أو المتداولة في العمليات الصناعية والتي قد يكون لها تأثير ضار على سلامة العمال وصحتهم أو بيئة العمل وذلك بغرض تحليلها لمعرفة مدى

^{١٥١} . د. عبدالرزاق الخطيب، مرجع سابق، ص ٧٠-٧١.

الأخطار الناجمة عن استعمالها، على أن يتم إخطار المنشأة بذلك).

وتنفيذاً لهذه الغايات، فقد ألزم المشرع البحريني الجهة الإدارية المتمثلة في وزارة العمل بموجب الفقرة (٢) من المادة (١٧٣) بتزويد جهاز تفتيش السلامة والصحة المهنية بكل ما يلزم لقيامه بمهامه، بما في ذلك الأجهزة ومعدات القياس.^{١٥٢}

والوظيفة الوقائية لحماية سلامة العمال وصحتهم المهنية لا تقتصر على تحقق مفتشي العمل من المعدات التشغيلية بالمنشأة والمواد المستعملة بها فحسب، بل يتعدى ذلك إلى التحقق من التزام صاحب العمل بإجراء الفحوصات الدورية على العاملين بالمنشأة، ذلك أن إجراء الفحص الدوري للعمال المعرضين للإصابة بالأمراض المهنية للكشف المبكر عن الأمراض.

وتكمن أهمية الفحص الطبي الدوري في كونه يعطي صورة واضحة للمستوى الصحي الذي يتمتع به العاملون، وفي هذا فائدة لكل عملية تخطيط مستقبلية، وتكمن أهميته كذلك في التحقق من مدى التزام كل من العامل وصاحب العمل بالاشتراطات الصحية

^{١٥٢} . سبق الإشارة إلى أن المشرع العماني بموجب المادة (٩٠) من قانون العمل قد إلزام وزارة القوى العاملة بأن تتدب "مفتشين يناد بهم للتحقق من أن أصحاب الأعمال ينفذون التعليمات الواردة في قرارات الوزير بالتدابير المنصوص عليها في المادة (٨٩)". والمادة (٨٩) تتعلق بالأمن الصناعي حيث تتطلب واجبات لقاء على عاتق صاحب العمل بشأن صحة العمال وسلامتهم.

اللازمة وبأن العمل يؤدي من قبل أناس أصحاء ومن حقيقة ملاءمة العامل للعمل المكلف به.^{١٥٣}

وتقضي التشريعات المقارنة بضرورة إجراء الفحص الدوري للعامل، حيث تنص الفقرة (٢) من المادة (١٧١) من قانون العمل البحريني على وجوب أن يقوم صاحب العمل بـ "إجراء الفحص الطبي الدوري للعمال المعرضين للإصابة بالأمراض المهنية للتحقق من استمرار لياقتهم الصحية واكتشاف ما قد يظهر عليهم من أمراض في مراحلها الأولى، طبقاً للنظام الذي يصدر بتحديد قرار من وزير الصحة بالاتفاق مع الوزير" ، والتحقق أيضاً من قيام صاحب العمل بتوفير وسائل الإسعافات الطبية وعلاج الحالات الطارئة الملتمزم بتوفيره بموجب الفقرة (٣) من المادة نفسها.

ومن هنا يجب على مفتش العمل أن يقوم الرقابة على مدى التزام المنشأة بهذه القواعد المتعلقة بالفحص الدوري، شريطة عدم الجمع بين مهمة "طبيب العمل" ومفتش العمل، بل بقصر مهمة المفتش على الرقابة والتفتيش على إجراء هذا الفحص فعلاً ومدى جديته، وتوجيه نشاط أطباء العمل وتنسيقه وتقييمه، مع التشديد على أن يكونوا من ذوي التخصص في ميدان طب العمل.^{١٥٤}

^{١٥٣} . د. باسم محمد شهاب، مرجع سابق، ص ١٩٣ .

^{١٥٤} . المرجع نفسه، ص ٢١٣-٢١٤ .

فمفتش العمل طرف في عملية الفحص الطبي التي تجرى للعامل باعتبارها جزءاً من عملية صحية وبيئية أكبر، تهدف إلى الحفاظ على سلامة العاملين، على أن ترك طبيب العمل دون رقابة تمارسها جهة اختصاص صحي (مفتشي السلامة والصحة المهنية) أمر غير مقبول، وأن علاقة طبيب العمل بصاحب العمل أو بجهة صحية ما قد لا يكون كافياً لضمان الحياد والمصداقية، فالأداء يكتمل ويثمر بالرقابة الفاعلة من قبل مفتش العمل.^{١٥٥}

ونظراً لما تتسم به دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية من حرارة الطقس، فقد أصدرت بعض الدول قرارات تمنع العمل وقت الظهيرة، فقد صدر عن وزير العمل بمملكة البحرين القرار رقم (٣) لسنة ٢٠١٣م بشأن حظر العمل وقت الظهيرة،^{١٥٦} كما صدر القرار للقرار الوزاري رقم ١٨٩ لسنة ٢٠١٠م بشأن حظر تشغيل العمالة وقت الظهيرة عن وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل بدولة الكويت والذي يتناول هذا الموضوع أيضاً، وهذه القرارات تأتي في إطار حماية العمال والحفاظ على سلامتهم وعدم تعرضهم لضربات الشمس والارهاق تحت الأجواء الساخنة، وتأتي مهمة مفتش العمل

^{١٥٥} . د. باسم محمد شهاب، مرجع سابق، ص ٢١٥

^{١٥٦} . وتقضي المادة (١) من القرار المذكور بيانه "يحظر تشغيل العمال الذين تقتضي طبيعة عملهم التواجد تحت أشعة الشمس وفي الأماكن المكشوفة خلال الفترة ما بين الساعة الثانية عشرة ظهراً وحتى الرابعة عصراً خلال شهري يوليو وأغسطس من كل عام". كما نصت المادة (٢) من القرار نفسه على أن "يلزم صاحب العمل بوضع جدول لتحديد ساعات العمل اليومية طبقاً لأحكام هذا القرار، وأن يضع نسخة منه في مكان ظاهر بالمنشأة وموقع العمل الذي هيء من قبل صاحب العمل لقيام العامل بتأدية العمل فيه، وذلك بحسب الأحوال، وعلى أن يكون بلغة يفهمها العامل بالإضافة إلى اللغة العربية، وذلك لتمكين جميع العمال من الاطلاع عليه، وسهولة ملاحظته لمفتشي العمل عند زيارتهم التفتيشية للمنشأة ومواقع العمل".

بالرقابة على أصحاب العمل الذين يقومون بتشغيل عمالهم في هذه الأوقات وضبط تلك المخالفات.

(٣) بعد وقوع حادث العمل:

بعد وقوع حوادث العمل، تلزم القوانين عادةً مفتشي العمل بالتحقيق في الحوادث التي تلحق بالعمال إصابات عمل، لغرض تحديد المسؤولية فيها وضمان استيفاء العمال المصابين حقوقهم المقررة في حالة الإصابة في قانون العمل وقانون الضمان الاجتماعي (التأمينات الاجتماعية).^{١٥٧}

غير أن الوظيفة الوقائية لمفتش العمل تفرض عليه القيام بنوع آخر من التحقيق، الهدف منه البحث في جوانب (فنية) بحتة ترمي إلى التعرف على السبب التقني أو البشري الذي تسبب في وقوع الحادثة، أو ان مخاطر غير مشخصة أو معروفة وجدت بسبب اعتماد إجراءات أو أساليب جديدة في العمل أدت إلى وقوعه، أو أن إهمالاً في مراعاة قواعد السلامة تخلفت عنه هذه النتيجة.^{١٥٨}

ولغرض قيام المفتش بهذا النوع من التحقيق، يقتضي أن يكون على علم بوقوع الحادثة التي أدت إلى إصابة العمل، وتحقيقاً لهذا الهدف قضت كل من المادة (١٤) من الاتفاقية رقم (٨١) والمادة (١/١٩)

^{١٥٧} . د. يوسف الياس، تعزيز الدور الوقائي، مرجع سابق، ص ٧-٨.

^{١٥٨} . المرجع نفسه، ص ٨.

من الاتفاقية رقم (١٢٩) بوجوب "إخطار تفتيش العمل بإصابات العمل وحالات أمراض المهنة - في الأحوال وبالكيفية التي تبينها القوانين أو اللوائح الوطنية".

وتضيف الفقرة (٢) من المادة (١٩) من الاتفاقية رقم (١٢٩) أنه "يجب أن يشترك مفتشو العمل بقدر الإمكان في كل تحقيق على الطبيعة بشأن أسباب إصابات العمل وأمراض المهنة، وبوجه خاص التي تسبب عواقب مميتة".

وقد أعطى المشرع البحريني في الفقرة (أ - ٤) من المادة (١٧٤) جهاز التفتيش صلاحية "الاطلاع على نتائج التقارير الفنية والإدارية التي ترد إلى المنشأة عن الحوادث الجسيمة والأسباب المؤدية لها". كما منح المشرع البحريني - بموجب المادة (١٧٤) في الفقرة (أ) - (٣) - جهاز التفتيش صلاحية "استخدام الأجهزة والمعدات اللازمة لتحليل أسباب الحوادث المهنية".

وتؤكد المادة (٢٠) الفقرة (الثانية) من القرار الوزاري رقم (٨) لسنة ٢٠١٣م بشأن تنظيم السلامة والصحة المهنية الصادر بمملكة البحرين، على أن "يلتزم صاحب العمل بتوثيق نظام إدارة السلامة والصحة المهنية كتابياً على أن تكون الملفات متاحة لمفتشي السلامة المهنية بوزارة العمل عند الاقتضاء". وهذا يشمل بالطبع سجلات الحوادث المهنية.

كما تؤكد المادة (٢٢) الفقرة (١٧) من القرار المذكور على انه "في جميع الأحوال يجب على جهاز السلامة والصحة المهنية أن يخطر صاحب العمل أو المدير المسؤول والجهات المختصة فور اكتشاف أية أخطار لتلافيها فوراً".

وعادة ينتهي المفتش من تحقيقه هذا إلى تقديم توصيات إلى صاحب المنشأة للقيام بإجراءات أو تعديلات للحيلولة دون تكرار وقوع حوادث مماثلة، ويرهن ذلك بفترة زمنية محددة تحت طائلة اللجوء إلى إحالة صاحب المنشأة إلى القضاء لمقاضاته عن إخفاقه في تحقيق اشتراطات الصحة والسلامة بالمستوى المطلوب.^{١٥٩}

والملفت أن الاتجاهات التشريعية تذهب إلى إلزام صاحب العمل بتشكيل لجان تتعلق بالسلامة والصحة المهنية في منشأته، فقد ألزم المشرع المصري بموجب المادة (١٢٨) من قانون العمل كل منشأة بإنشاء لجنة للسلامة والصحة المهنية، بقصد دراسة أسباب ما يقع من حوادث أو أمراض مهنية تصيب عمال المنشأة والتي على ضوءها تحدد الاحتياطات الكفيلة بعدم وقوع مثل هذه الحوادث أو الأمراض المهنية مرة أخرى وتكون ما تقرره اللجنة ملزماً للمنشأة. ولا شك أن لجنة كهذه يجب أن يكون لها تعاون تام ومستمر مع أجهزة تفتيش العمل.

^{١٥٩} . د. يوسف الياس، تعزيز الدور الوقائي، مرجع سابق، ص ٨.

وقد صدر القرار رقم (١١٦) بجمهورية مصر العربية لسنة ١٩٩١ والذي حدد المنشآت الملزمة بإنشاء هذه اللجنة والتي لا يقل عمالها عن خمسين عاملاً ولو تعددت فروع المنشأة داخل المحافظة الواحدة.

ويختلف هذا التوجه عما ذهب إليه المشرع الفرنسي الذي ألزم صاحب العمل بإنشاء هذه اللجنة في كل فرع يتعدى خمسين عاملاً. ولم يكتف المشرع الفرنسي بذلك بل ألزم صاحب العمل بإنشاء أكثر من لجنة للصحة والسلامة إذا كانت المنشأة من المنشآت الصناعية التي لا يقل عدد عمالها عن ١٥٠٠ عامل، وتتحدد عدد هذه اللجان وفقاً لما يتم الاتفاق عليه بين صاحب العمل واللجنة التأسيسية التي يعهد إليها تقرير مدى ملاءمة إنشاء لجان الصحة والسلامة والمتعددة بالمنشأة الواحدة وعددها المناسب للمنشأة وكذلك وضع الضوابط والمعايير التي تضمن التنسيق بين أعمال هذه اللجان المتعددة في المنشأة الواحدة، وإذا ثار خلاف بين صاحب العمل واللجنة التأسيسية للصحة والسلامة، فيحتكم عندئذ إلى مفتش العمل، مما يفتح الباب لصدور قرارات سواء بشأن تحديد عدد اللجان أو بشأن تحديد المعايير المنسقة بين نشاطات هذه اللجان المتعددة.^{١٦٠}

وقرار المفتش في هذه الحالة لا يكون نهائياً، إذ يمكن التظلم منه أمام المدير الإقليمي للعمل والتشغيل (الجهة الإدارية المختصة) خلال مدة أقصاها ١٥ يوماً من تاريخ استلام صاحب العمل قرار مفتش العمل

^{١٦٠} . Teyssie, L'hygiene la securite et des conditions du travail, p. ٦-٧

مشار إليه لدى : د. أحمد عبدالنواب محمد بهجت، مرجع سابق، ص ٥٥-٥٤ .

المتظلم منه، ويترتب على تقديم التظلم وقف تنفيذ قرار المفتش إلى حين البت في الموضوع، وإذا انقضت مدة ٢١ يوماً من تقديم التظلم دون إعلان صاحب العمل بقرار المدير الإقليمي اعتبر ذلك قبولاً للتظلم.^{١٦١}

وجدير بالذكر بأنه يجوز لرئيس لجنة الصحة والسلامة – وفقاً للمشرع الفرنسي – أن يقوم بدعوة من يراه من غير أعضاء اللجنة للمشاركة في اجتماعاتها الدورية والاستثنائية كمفتش العمل وذلك للاستفادة من المعلومات التي قد يقدمها للجنة، ولكن مفتش العمل ليس له حق التصويت كما ليس له أخذ الكلمة من تلقاء نفسه، ولكن توجه إليه بعض الأسئلة من أعضاء اللجنة للتوضيح فيما يتعلق ببعض الجوانب التشريعية التي تسري على المنشأة.^{١٦٢}

أما بالنسبة للمشرع البحريني فقد ألزم – بموجب المادة (٣٠) من القرار (٢٠١٣/٨) بشأن تنظيم السلامة والصحة المهنية في المنشأة – على كل منشأة صناعية "عالية الخطورة" يعمل بها خمسون عاملاً فأكثر بأن يعين المدير المسؤول مسئولاً متفرغاً أو أكثر عن السلامة المهنية، وعن المنشآت "متوسطة الخطورة" التي عمل بها مائة عامل أو أكثر يعين المدير المسؤول مسئولاً متفرغاً أو أكثر عن السلامة المهنية.

^{١٦١} Teyssie, L'hygiene la securite et des conditions du travail, p.٥٨-٥٩

مشار إليه لدى : د. أحمد عبدالنواب محمد بهجت، مرجع سابق، ص ٥٤-٥٥ .

^{١٦٠} Ibid.

ووفقاً للمادة (٢١) من القرار نفسه، يؤكد المشرع البحريني على انشاء "جهاز" للسلامة والصحة المهنية بالمنشآت "العالية الخطورة" أو "المتوسطة الخطورة" والتي تستخدم ٥٠٠ عامل فأكثر في موقع واحد، يتناسب مع مسؤوليات المنشأة وفروعها. وقد اعتبرت المادة المذكورة أنه يعتبر في حكم المنشأة كل موقع عمل منفصل يزاول به أحد أوجه النشاط متى كان يعمل به ٥٠٠ عامل فأكثر. ويجب - بمقتضى المادة (٢٨) - على صاحب العمل أو من يفوضه إخطار وزارة العمل باسم مسؤول السلامة وأسماء أعضاء اللجنة فور تشكيلها أو تغيير أحد أعضائها.

ويجب - وفقاً للمادة (٢٦) - أن تجتمع اللجنة أو اللجان على الأقل كل شهر، وتلتزم المنشأة بوضع لائحة داخلية لتنظيم عمل اللجنة أو لجان السلامة والصحة المهنية بشرط اعتماد هذه اللائحة من قبل قسم السلامة المهنية بوزارة العمل.

ومن ذلك يلاحظ أن المشرع البحريني في المادة (٢٩) من القرار المشار إليه، قد أعطى الحق لمفتش العمل "مفتش السلامة المهنية بوزارة العمل" أو من تخوله وزارة العمل في حضور اجتماعات لجان السلامة المهنية بناء على إخطار مسبق يوجه إلى إدارة المنشأة.

ونعتقد أنه لا بأس بالسماح لمفتش العمل بالحضور في اجتماعات اللجنة عند الحاجة أو في حالة وقوع حادث جسيم، طالما ليس له الحق في التصويت، وإنما من باب الاستئناس برأيه وإبداء المشورة لأعضاء اللجنة.

ثالثاً- الإبلاغ عن القصور التشريعي:

إن مفتش العمل يعتبر عنصراً فاعلاً في التقدم الاجتماعي، حيث يحمل على عاتقه مهمة إجراء الزيارات التفتيشية والتعامل مع الشركاء الاجتماعيين والجهات الأخرى الفاعلة، وبذلك يكتسب معرفة جيدة بالحالة الواقعية للعمال وشروط عملهم وظروفهم، بالإضافة إلى اطلاعه على حقيقة الوضع الاقتصادي والاجتماعي في مختلف أوجه النشاط، كما يمكنه الاطلاع على كافة أنواع المشاكل الفنية.^{١٦٣}

إنه بحكم كون مفتشي العمل على صلة مباشرة بمواقع العمل، وهم على اتصال مستمر مع أصحاب العمل والعمال ويطلعون بأنفسهم على كيفية تطبيق أحكام تشريعات العمل في المؤسسات، فإنهم يستطيعون أن يتلمسوا العيوب والنقص في هذه التشريعات والصعوبات التي تواجه الأطراف المعنية في تطبيقها والعقبات التي تحول دون أداء جهاز التفتيش للمهام المطلوبة على الوجه الصحيح، ولذا فإن اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لسنة ١٩٤٧م قد جعلت من ضمن وظائف المفتش إحاطة السلطة المختصة علماً بما يعتقد من نقص وعيوب في الأحكام القانونية وفي نظام تفتيش العمل، وتقديم المقترحات بشأن ما يراه من إجراءات للتغلب على الصعوبات التي تواجه جهاز التفتيش ولتحسين أدائه للواجبات المترتبة عليه.^{١٦٤}

^{١٦٣} . LAB/ADMIN, ibid, P. ١٨

^{١٦٤} . منظمة العمل الدولية، تفتيش العمل، مرجع سابق، ص ٢٠٤

ونحت الاتفاقيات العربية المنحى ذاته، حيث نصت المادة (٢٤) من الاتفاقية العربية رقم (١٩) على أن: "يجب على مفتش العمل أن يبلغ السلطة المختصة بأوجه النقص والثغرات التي يكتشفها حين مراقبته تطبيق تشريعات العمل، بهدف اتخاذ الإجراءات اللازمة لتلافيها". وهي وظيفة حيوية وهامة للغاية تناط بالمفتش باعتباره "العين" التي ترى النصوص القانونية "حية" في التطبيق، فيتعرف على مدى دقة صياغتها وملاءمتها للتطبيق العملي وإحاطتها بكل الحالات التي يكتشفها في الواقع.^{١٦٥}

وتأكيداً لهذا الدور الهام والمحوري فقد نصت بعض التشريعات صراحة على ذلك، ومنها ما نصت عليه الفقرة (ج) من المادة (١٦٧) من قانون تنظيم علاقات العمل الإماراتي على أن يختص مفتش العمل بـ "أبلاغ السلطات المختصة بأوجه النقص التي تقصر الأحكام القائمة لمعالجتها واقتراح ما يلزم لذلك"، كذلك الأمر بالنسبة للمنظم السعودي الذي قرر - بموجب الفقرة (٣) من المادة (١٩٦) من نظام العمل - أن يختص مفتشو العمل بما يأتي: "٣- إبلاغ الجهات المختصة بأوجه النقص التي تقصر الأحكام القائمة عن معالجتها واقتراح ما يلزم لذلك".

ويذهب اتجاه تشريعي آخر إلى تكليف جهاز تفتيش العمل بدراسة الصعوبات التي تواجه المفتشين أثناء ممارسة أعمالهم، ولم تبين صراحة إلى ملاحظة القصور التشريعي، غير أن هذه الصعوبات لا شك أن القصور التشريعي يعد أحدها، ومن هذه التشريعات ما سارت عليه المادة

^{١٦٥} . د. يوسف إلياس، تعزيز الدور الوقائي، مرجع سابق، ص ٩.

(٦) الفقرة (٥) من القرار رقم (٢٠١٣/٢٩) الصادر بمملكة البحرين،^{١٦٦} وكذلك الفقرة (١) من المادة (١٢٣) من قانون العمل اليمني.^{١٦٧}

ويذكر البعض - وبحق - أن نجاح هذه الوسيلة الوقائية يتوقف على عاملين أساسيين:^{١٦٨}

أولهما أن يكون المفتشون قد أعدوا إعداداً تقنياً وعملياً للقيام بهذا الدور، وهذا يقتضي أن يكونوا قد تلقوا من خلال الدراسة والتدريب والممارسة قدرًا من المعارف والمهارات التي تمكنهم من التعرف على أوجه النقص والعيوب الموجودة في نصوص القوانين واللوائح.

وثانيهما وجود إدارة مستعدة لتقبل ملاحظات ومقترحات المفتشين بشأن تعديل أو إلغاء نصوص نافذة أو إصدار قوانين أو لوائح جديدة، أو اتخاذ إجراءات إدارية لمعالجة حالات مستحدثة وفقاً للصلاحيات القانونية الممنوحة لها.

^{١٦٦} . حيث تؤكد الفقرة السابعة على تولي جهاز التفتيش دراسة الصعوبات التي تصادف أعمال التفتيش واقتراح الوسائل الكفيلة بتذليلها. وفي ذات النهج سارت المادة (٦) الفقرة (٥) من القرار (٢٠١٣/٢٩) الصادر بمملكة البحرين حيث أولى جهاز التفتيش مهمة "٥- دراسة الصعوبات التي تصادف أعمال التفتيش وإجراءاته واقتراح الحلول والوسائل الكفيلة بتذليلها".

^{١٦٧} . حيث تنص الفقرة (١) من المادة (١٢٣) من قانون العمل اليمني على أن يختص مفتشو العمل "بإعداد تقارير مفصلة عن حصيلة كل جولة تفتيشية مدعمة بالأراء والمقترحات التي تساعد على تلافي أوجه القصور إن وجدت".

^{١٦٨} . د. يوسف الياس، تعزيز الدور الوقائي، مرجع سابق، ص ٩ - ١٠.

ومن الطبيعي أن مفتش العمل بنفسه لا يستطيع الإتصال المباشر مع السلطة المختصة بإصدار القوانين والأنظمة، ولكنه عندما يقدم مقترحاته إلى رئيسه المباشر فإن بإمكان هذا الأخير أن يرفع هذه المقترحات إلى كبار المسؤولين في وزارة العمل لكي يتخذوا ما يلزم من خطوات لإقرارها من قبل السلطة المختصة.^{١٦٩}

إن الدور الوقائي لمفتشي العمل هذا، المتمثل بتقديم الملاحظات والمقترحات لتطوير التشريع النافذ قد لا يقف في بعض البلدان عند هذا الحد، وإنما يتخذ صيغاً أكثر فاعلية كدعوة هؤلاء المفتشين للمشاركة في اللجان التي تعد مسودات القوانين أو اللوائح الوطنية، أو المشاركة في مناقشة مسودات سبق إعدادها من قبل لجان لم يشارك فيها مفتشون، وفي هذه الحالات يتمكن المفتشون من أن يعرضوا وجهات نظرهم المستندة إلى الوقائع التي عايشوها واكتشفوها لتضمينها في المسودات التي أعدت مسبقاً.^{١٧٠}

* * *

^{١٦٩} . منظمة العمل الدولية، تفتيش العمل، مرجع سابق، ص ٢٠٤.
^{١٧٠} . د. يوسف الياس، تعزيز الدور الوقائي، مرجع سابق، ص ١١.

المبحث الثالث الوظيفة الإدارية والعلمية

بالإضافة إلى الوظيفة الرقابية والوظيفة الوقائية لأجهزة تفتيش العمل، فإن ثمة وظائف أخرى تلقى على عاتق هذه الأجهزة وتنتم بأنها ذات طبيعة إدارية وعلمية في ذات الوقت، فهذه الوظيفة ليست ذات صلة مباشرة مع أطراف الإنتاج من عمال وأصحاب العمل، إذ أن ممارسة جهاز تفتيش العمل لوظيفته هذه تكون داخل المكاتب وفي جهاز التفتيش ذاته.

فعادةً ما تكلف القوانين والتشريعات المقارنة جهاز تفتيش العمل بإعداد دراسات وأبحاث نظراً لقربهم من الواقع والممارسة إلى حدٍ كبير، فيفرض القانون على جهاز التفتيش أن يقوم بما يلي:

١ - جمع المعلومات وتصنيفها وتبويبها عن المنشآت الخاضعة لسلطة تفتيش العمل، والاستعانة بتقنيات المعلومات الحديثة لإعداد قاعدة بيانات خاصة بتفتيش العمل للرجوع إليها عند الحاجة في متابعة القضايا ذات الصلة بكل منشأة، بالإضافة إلى الاستفادة من قواعد البيانات الخاصة بجهات تمارس نشاطاً آخرًا ذا صلة بأعمال التفتيش كهيئات التأمين أو الضمان الاجتماعي، والصحة والبيئة والهجرة والإقامة وغيرها، وإقامة ربط مباشر من خلال القواعد المعلوماتية.^{١٧١}

^{١٧١} . د. يوسف إلياس، تفتيش العمل، مرجع سابق، ص ١٤١.

٢- إجراء الدراسات والبحوث المتعلقة بتفتيش العمل وتنظيم إجراءاته،^{١٧٢} وذلك بغرض الوقوف على مواطن القوة والضعف التي تتسم بها إجراءات التفتيش والقصور التشريعي إن كان موجوداً.

٣- إعداد الدراسات التي تهدف إلى تعميق مهمة تفتيش العمل لدى طرفي الإنتاج، وإعداد المعلومات والإرشادات التي تؤدي إلى استجابتهم إلى أحكام القانون.^{١٧٣}

٤- دراسة مشاكل الأحداث والنساء التي تنشأ نتيجة تشغيلهم واقتراح الحلول المناسبة لهذه المشاكل، ودراسة الصعوبات التي تصادف أعمال التفتيش واقتراح الوسائل الكفيلة وتذليلها،^{١٧٤} كالمشكلات التي تواجه عمال الخدمة المنزلية والعمالة الوافدة على سبيل المثال.

٥- قد يعهد إلى جهاز التفتيش مهمة صياغة وإعداد مشاريع القرارات والتعليمات والأنظمة المتعلقة بتفتيش العمل.^{١٧٥}

^{١٧٢} ينظر المادة (٥) الفقرة (١) من قرار تنظيم أعمال التفتيش بدولة قطر المشار إليه سلفاً / المادة (٦) من قرار (٢٠١٣/٢٩) بشأن تنظيم أعمال التفتيش في البحرين. / المادة (١٢٣) الفقرة (٢) من قانون العمل اليمني. / المادة (٦) الفقرة (١) من القرار (٢٠٠٧/٧٤) بمملكة البحرين.

^{١٧٣} ينظر المادة (٥) الفقرة (٢) من القرار الوزاري بدولة قطر / المادة (٦) من القرار الوزاري البحريني (٢٠١٣/٢٩). والمادة (٦) الفقرة (٣) من القرار (٢٠٠٧/٧٤) بمملكة البحرين.

^{١٧٤} المادة (٦) من القرار الوزاري البحريني (٢٠١٣/٢٩) / المادة (٥) الفقرة (٦) القرار الوزاري الصادر بدولة قطر.

^{١٧٥} المادة (٦) الفقرة (ج) من لائحة ضبط أعمال التفتيش بالمملكة العربية السعودية.

٦- دراسة التقارير الشهرية المقدمة من مفتشي العمل وبيان ما عليها من ملاحظات وتقديم الاقتراحات اللازمة لتحسين العمل.^{١٧٦} كما يتولى جهاز التفتيش مهمة إعداد تقرير دورية أو سنوية عن أعمال التفتيش التي قام بها.^{١٧٧} من خلال بيان المنشآت الخاصة للتفتيش وعدد عمالها والزيادات التي قام بها المفتشون والمخالفات والجزاءات التي وقعت والإصابات والأمراض المهنية التي تكشفت، وتتولى إدارة العمل نشر التقارير من خلال وسيلة مناسبة للاطلاع عليها.^{١٧٨}

ومن جانب آخر يتولى جهاز تفتيش العمل مهمة إدارية وذات صبغة تشريعية في بعض الأحيان حيث يتولى مهمة وضع القواعد والنظم والتعليمات التي تتبعها وحدات التفتيش،^{١٧٩} والإشراف على أعمال المفتشين وتوجيههم ومراقبة أعمالهم ومتابعة خطتهم وبرامجهم،^{١٨٠} وإعداد البيانات الإحصائية عن كل ما يدخل في اختصاص جهاز التفتيش.^{١٨١}

^{١٧٦} المادة (٥) الفقرة (٥) القرار الوزاري القطري / المادة (٦) من القرار الوزاري البحريني (١٩٧٦/٢٨) / الفقرة (و) من لائحة تفتيش العمل بالمملكة العربية السعودية.

^{١٧٧} المادة (٥) الفقرة (٧) القرار الوزاري القطري / الفقرة (٧) من المادة (٦) من القرار (٢٠٠٧/٧٤) / المادة (٦) الفقرة (د) من لائحة تفتيش العمل بالمملكة العربية السعودية.

^{١٧٨} ينظر المادة (٢٠٦) من نظام العمل السعودي/ والمادة (١٧٤) الفقرة (ج) من قانون العمل البحريني/المادة (١٧٧) من قانون تنظيم علاقات العمل الاماراتي.

^{١٧٩} المادة (٥) الفقرة (٣) القرار الوزاري القطري /المادة (٦) الفقرة (٤) من القرار الوزاري (٢٠١٣/٢٩) البحريني (١٩٧٦/٢٨) والفقرة (٥) من المادة (٦) من القرار (٢٠٠٧/٧٤) /المادة (٦) الفقرة (ج) من لائحة تفتيش العمل بالمملكة العربية السعودية.

^{١٨٠} المادة (٥) الفقرة (٢٤) القرار الوزاري القطري /المادة (٦) الفقرة (٨) من القرار الوزاري البحريني (٢٠١٣/٢٩) والفقرة (ب/١) من المادة (٦) من القرار (٢٠٠٧/٧٤) /المادة (٦) الفقرة (أ) من لائحة تفتيش العمل بالمملكة العربية السعودية.

^{١٨١} المادة (٦) الفقرة (٦) من القرار الوزاري البحريني (٢٠١٣/٢٩).

ولئن كان الاتجاه الدولي ينحو منحى توسيع صلاحيات تفتيش العمل، إلا أنه- كما لاحظت منظمة العمل الدولية - يجب أن لا تكون المهمات الإضافية من دراسات وجمع الإحصاءات وإسداء النصائح سبباً في تراجع المهمة الرئيسية لتنفيذ العمل وهي رقابة مدى تطبيقه الأحكام القانونية المتعلقة بالعمل، ذلك أن هذه الرقابة هي التي دعت لإنشاء جهاز التفتيش أصلاً.^{١٨٢}

ومن الملفت للنظر أنه على المستوى العربي، فإن وظائف جهاز تفتيش العمل لا تقتصر على تلك المنصوص عليها في القانون، وإنما تشمل أيضاً الوظائف الإضافية التي تعهد إلى مفتش العمل بموجب قرارات إدارية أو ممارسات عملية تقتضيها حاجات أو ظروف خاصة بالدولة، وتبلغ هذه الوظائف أحياناً حدّاً يتجاوز قدرات جهاز تفتيش العمل وتستغرق القيام بها معظم جهده مما يصرفه عن أداء وظائفه الرئيسية.^{١٨٣} وسوف نتناول إشكالية تضاعف مهام مفتشي العمل بقدر من التفصيل لاحقاً.

^{١٨٢} . د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢٠٨.

^{١٨٣} . منظمة العمل العربية، دور التفتيش، مرجع سابق، ص ١١-١٢.

الفصل الثالث

البناء القانوني والإداري لجهاز تفتيش العمل

الفصل الثالث البناء القانوني والإداري لجهاز تفتيش العمل

يذكر (Paul Ponsaers) بأن جهاز تفتيش العمل جزء لا يتجزأ من تنظيم السلطة النظامية في الدولة.^{١٨٤} وهذا يعني أن الدولة وهي بصدد القيام بوظيفتها الخدمية والاجتماعية في الحفاظ على الحقوق الاجتماعية والعمالية، لا يمكنها الاستغناء عن جهاز رقابي كجهاز "تفتيش العمل".

ومن هذا المنطلق، نتطرق في هذا الفصل إلى جهاز تفتيش العمل من حيث بنائه القانوني والإداري أحادياً كان أم متعدداً، والنظام الإداري الذي يتمتع به من خلال المركزية أو اللامركزية المرفقية، ومن ثم التعاون بين جهاز تفتيش العمل وبقية أجهزة الدولة، وسوف نتناول هذه الموضوعات في ثلاثة مباحث وفقاً لما يلي:

^{١٨٤} . Paul Ponsaers, Roerde cuyper – L'inspection du travail: mission de' l'autorite' ou affaire privée in: Deviance et societe. ١٩٨١-vol.٥-N ٤. P. ٣٤٧

مشار إليه لدى : د. صلاح علي علي حسن، مرجع سابق، ص ٢١٥

المبحث الأول جهاز تفتيش العمل بين الوحدة والتعددية

تعد اشكالية وحدة أو تعدد أجهزة تفتيش العمل في الدولة واحدة من الاشكاليات الأساسية التي اختلفت فيها تجارب الدول، فمنها من رجح الأخذ بنظام وحدة جهاز تفتيش العمل في الدولة والذي يقوم على أساس وجود جهاز تفتيش واحد يمارس التفتيش في جميع القطاعات الاقتصادية، كما يمارس جميع الأنشطة الرقابية عليها، في حين رجحت بعض الدول الأخذ بنظام الأجهزة المتعددة تبعاً لتعدد القطاعات أو تعدد الأنشطة.^{١٨٥} وتأسيساً على ذلك نتناول في هذا المبحث ما يقول به مؤيدو "وحدة" جهاز تفتيش العمل، ومن ثم نعرض على الحاجات الفنية للأخذ بمبدأ "تعدد" أجهزة تفتيش العمل، لننتهي بموقف التشريعات المقارنة من ذلك.

أولاً - الاتجاه المؤيد لوحدة جهاز تفتيش العمل:

يستند أنصار وحدة جهاز تفتيش العمل على عدة مبررات منها:

- ١- إن الاعتراف بجهاز تفتيش العمل كأحد الوظائف الأساسية لإدارة العمل هي مسألة حاسمة، وذلك ما يستدعي التنسيق والتعاون الدائم بين جهاز تفتيش العمل وغيره من الأجهزة الحكومية

^{١٨٥} . د. يوسف الياس، أطروحات في القانون الدولي والوطني للعمل (رؤى تحليلية بمنظور مستقبلي)، دار وائل للنشر، ٢٠٠٨م، ص ٣٦٥

والخاصة،^{١٨٦} والتي تسعى لإبقاء القوانين المتعلقة بالعمل
وكالات التوظيف وسلطات الضرائب والشرطة والقضاء
والشركاء الاجتماعيين، ومن ثم فإن تسمية سلطة عمل مركزية
(وحدة الجهاز) هي الوسيلة الأكثر ضماناً للتنسيق الفعال ضمن
هذه المنظومة الكاملة.^{١٨٧}

٢- أثبتت التجربة أن وضع نظام التفتيش تحت سلطة مركزية واحدة
من شأنه التيسير على وضع السياسات وتنفيذها بغية ضمان
اتساق امتثال جميع الجهات لها على مستوى الدولة.^{١٨٨}

٣- إن وحدة جهاز تفتيش العمل يساعد على استعمال الموارد
المتاحة على نحو رشيد، ولاسيما من خلال الحد من الازدواج في
العمل وصنع القرارات، كما يضمن التماسك والاتساق في تطبيق
التشريعات الوطنية على كل أراضي الدولة.^{١٨٩}

وبناءً على ذلك لا يرى أصحاب هذا الاتجاه أن تعدد أجهزة تفتيش
العمل ذات جدوى من عدة نواح، ذلك أنه مهما كانت الايجابيات التي
يتمتع بها مبدأ تعدد أجهزة تفتيش العمل، إلا أن ذلك لا يحجب العيوب
الأساسية والانتقادات التي توجه له، والتي تتمثل فيما يلي:^{١٩٠}

^{١٨٦} . سنتناول فكرة التعاون بين جهاز تفتيش العمل وغيره من الأجهزة بقدر من التفصيل لاحقاً.

^{١٨٧} . ILO, Labour administration and labour inspection, ibid, P. ٥٩-٦٠.

^{١٨٨} . Ibid.

^{١٨٩} . Ibid.

^{١٩٠} . منظمة العمل العربية، مرجع سابق، ص ٢٥-٢٦.

١- أنه باهظ التكاليف، فهو يحتاج إلى موارد مالية وبشرية كبيرة لتوفير العدد المطلوب من المفتشين الذين يتوزعون على الإدارات المتعددة، وكذلك لتغطية تكاليف أنشطتهم المتكررة، كما أنه يكلف كثيراً من الأموال لإعداد المفتشين إعداداً تخصصياً دقيقاً.

٢- أنه يولد إرهاقاً واريكاً للمنشآت الخاضعة للتفتيش، نتيجة تعاملها مع أكثر من جهاز تفتيش، إذ يلزمها القانون بأن تستجيب لجميع طلباتها وترد على كل استفساراتها، مما يكلفها جهداً ووقتاً ومالاً.

٣- أنه يفرز عملياً كل المشكلات المرتبطة بتعدد الأجهزة التي تؤدي أنشطة متماثلة أو مترابطة أو متكاملة، هذه المشكلات التي تتمثل في تداخل هذه الأنشطة وتكرارها وتناقض التوجيهات الصادرة عن هذه الأجهزة نتيجة مشكلات تنازع الاختصاص، ولهذا فإن من مقتضيات تعدد أجهزة التفتيش وجود نظام للتنسيق بالغ الدقة والفاعلية، وإلا فإنه يؤدي إلى نتائج سلبية لا محالة.

ثانياً - الاتجاه المؤيد لتعدد أجهزة تفتيش العمل:

على الرغم من جدية الحجج التي يطرحها أنصار وحدة جهاز تفتيش العمل، إلا أنه لا يمكن إنكار حقيقة هامة توجب التعامل مع بعض قطاعات العمل الصناعي بنوع من التخصص، فنظام التفتيش العام مسؤول عن مراقبة شروط وظروف العمل وبيئة العمل بالإضافة إلى التدريب

المهني والضمان الاجتماعي، في حين توجد ثمة خصوصية تتعلق بمسؤوليات تتطلب خبرات تقنية وصناعية محددة.^{١٩١}

ومن هنا فإن تعدد أجهزة تفتيش العمل يقوم على اعتبارين، أولها التعدد وفقاً لتعدد قطاعات النشاط الاقتصادي، فيوجه نتيجة لذلك أكثر من جهاز تفتيش يختص كل منهم على قطاع واحد أو أكثر، والاعتبار الثاني يقوم على فكرة تعدد الموضوعات والنموذج البلجيكي أكثر وضوحاً في هذا الشأن، فهناك تفتيش للصحة وآخر لشروط وظروف العمل وغيرها.^{١٩٢}

ومهما كان من أمر فإن الاختلاف في المفاضلة بين نظامي الوحدة والتعدد يقوم على تأكيد الأول بأن مشكلات حماية العمال في جميع القطاعات واحدة، بينما ينكر الثاني ذلك ويتصور أن المشكلة تختلف طبيعتها تبعاً لاختلاف النشاط الاقتصادي حيث لا يمكن لمفتشي العمل مهما امتلك من قدرة على أن يحيط بكافة المعلومات والمعارف الضرورية لتفادي كل المشاكل التي لها مساس بحماية العمال.^{١٩٣}

وفي السياق ذاته يرى البعض بأن الخصائص التي تتمتع بها الاستثمارات الزراعية والوسط الريفي لا تحول دون إيكال التفتيش ليس لمفتشي العمل بل لمفتشين يجري إعدادهم خصيصاً في وزارة الزراعة للسهر على تطبيق الأحكام التي تراعي الزراعة والمناجم ولأسباب تقنية محضه، فلا يمكن أن يؤدي مهمة التفتيش سوى مهندس متخصص في

^{١٩١} . ILO, Labour administration and labour inspection, ibid, P. ٦٢

^{١٩٢} . د. يوسف الياس، أطروحات، مرجع سابق، ص ٣٦٨.

^{١٩٣} . المرجع نفسه.

هذا الحقل، وكذلك الأمر في نقل وتوزيع الطاقة الكهربائية نظراً للطابع الخاص الذي تتمتع به، فهذه النشاطات يصعب على مفتشي العمل إجراء رقابته عليها وبالتالي يقتضي تولية مفتشين ذوي اختصاص للقيام بالمهام الدقيقة.^{١٩٤}

ثالثاً - موقف التشريعات المقارنة:

كرست التوصية الدولية رقم (٨٢) بشأن تفتيش العمل في المناجم والنقل مبدأ التعددية في أجهزة تفتيش العمل، حيث أن هذه الاتفاقية قد أقرت حقيقة أن بعض القطاعات قد تكون بحاجة إلى نظام تفتيش خاص ملائم للطبيعة الخاصة مما يؤدي إلى اختلاف النظام المتبع في تفتيشها،

^{١٩٤} . د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢١٩.
وفي هذا السياق يرى الفقيه العربي أ. د. يوسف الياس أن القطاع الزراعي يستدعي أنماط غير تقليدية في تفتيش العمل، مستنداً في ذلك إلى عدد من الاعتبارات:
أ - الاختلاف في طبيعة علاقة العمل في كل من القطاع الصناعي والقطاع الزراعي، حيث تقوم الأولى على اعتبارات اقتصادية محضة، بينما يقوم القطاع الزراعي - فضلاً عن الاعتبارات الاقتصادية - على اعتبارات ذات طابع مجتمعي ترتبط بطبيعة التركيب الاجتماعي للريف المختلف عن التركيب الاجتماعي للمدينة، ومن ثم فإن نسيج بيئة العمل تختلف من الصناعة إلى الزراعة.
ب - الاختلاف في طبيعة المشكلات الناشئة عن عقود العمل في كل من القطاع الصناعي والزراعي، من ثم تحتاج هذه المشكلات إلى أساليب خاصة في التفتيش.
ج - الاختلاف في تقنيات تنظيم علاقات العمل، إذ تطورت تقنيات القطاع الصناعي إلى أوج حدودها بالتنظيم الجماعي لعقد العقد، بينما هذه التقنيات لا تزال غائبة غياب شبه كامل عن القطاع الزراعي، ويرجع ذلك لسبب غياب التنظيم النقابي في القطاع الزراعي أو ضعفه الشديد في حال وجوده، خاصة وأن العمل الزراعي عادةً ما يتسم بالموسمية والتوقيت مما يصعب معه خلق عقود عمل دائمة.
د - اتساع الرقعة الجغرافية التي يتوزع فيها العمل الزراعي، وتوزيع العاملين فيه على منشآت عديدة متباعدة بخلاف العمل الصناعي الذي يتصف بالتركيز في مناطق محددة.
ويرى أيضاً إلى أن الحاجة إلى أنماط غير تقليدية في تفتيش العمل في القطاع الزراعي لا يستدعي بالضرورة إيجاد جهاز خاص للتفتيش في مجال الزراعة، ومن ثم يمكن للأنماط غير التقليدية في تفتيش العمل في هذا القطاع أن تتواجد إلى جانب نمط التفتيش التقليدي سواء مورس من قبل إدارة موحدة أو من قبل جهاز خاص بالتفتيش في مجال الزراعة.
ينظر في ذلك لدى : د. يوسف الياس، أطروحات، مرجع سابق، ص ٤٣٢ وما بعدها.

كما أن الاتفاقية رقم (١٢٩) بشأن تفتيش العمل في الزراعة أخذت بهذه الاعتبارات وأقرت صراحة بمبدأ تعدد أجهزة تفتيش العمل في الدولة الواحدة.^{١٩٥}

وفي إطار التشريعات الوطنية، أخذ المشرع الفرنسي بفكرة تعدد أجهزة تفتيش العمل تبعاً لتعدد قطاعات النشاط الاقتصادي، حيث قام بتوزيع إدارات التفتيش على عدة وزارات (عمل - زراعة - صناعة - نقل - تعدين وغيرها) إلا أنه تراجع عن هذا الاتجاه عام ١٩٧٥ م.^{١٩٦}

وقد أخذ المشرع البحريني بفكرة التعددية فيما يتعلق بأجهزة تفتيش العمل، وأقر بحاجة أجهزة تفتيش العمل للتخصص في بعض القطاعات، إذ حدد "قسم التفتيش العمالي" بوزارة العمل كجهة للرقابة على تنفيذ أحكام قانون العمل،^{١٩٧} فضلاً عن إنشاء "جهاز تفتيش السلامة والصحة المهنية" كجهاز متخصص في موضوع السلامة والصحة المهنية.^{١٩٨} كما أنشأ المشرع البحريني من جهة أخرى جهازاً آخر للتفتيش على اصحاب العمل والعمال ووكالات توريد العمال ووكالات التوظيف ممن يستخدمون العمال الأجانب، وهو جهاز تابع لهيئة تنظيم سوق العمل، ويتولى الرقابة على

^{١٩٥} ينظر في تفاصيل ذلك لدى د. يوسف إلياس، أطروحات، مرجع سابق، ص ٣٦٧ - ٣٦٨

^{١٩٦} المرجع نفسه

^{١٩٧} ينظر المادة (١) من القرار رقم (٢٩) لسنة ٢٠١٣م الصادر بشأن تنظيم أعمال التفتيش على المنشآت في مملكة البحرين.

^{١٩٨} ينظر المادة (١٧٣) من قانون العمل البحريني .

تنفيذ أحكام قانون تنظيم سوق العمل والقرارات واللوائح الصادرة تنفيذاً
له. ١٩٩

ويقر المشرع البحريني من ناحية أخرى بالحاجة إلى تفتيش يتلاءم مع بعض القطاعات النفطية، وبعبارة أخرى، في مجال التفتيش على المنشآت التي تعمل في مجال النفط والغاز، والتي تشمل ناقلات النفط ومستودعات الغاز وغيرها، فقد أفرد تفتيشاً مستقلاً لهذا القطاع، بموجب القرار رقم (٤) لسنة ٢٠٠٦ بشأن تنظيم أعمال التفتيش لموظفي الهيئة الوطنية للنفط والغاز المخولين صفة مأموري الضبط القضائي. ٢٠٠

ويصعب - في حقيقة الأمر - الحكم على أفضلية النظم المختلفة، ولكن في جميع الأحوال ينبغي أن يكون الأساس أن يوضع جهاز التفتيش تحت إشراف سلطة مركزية وأن يكون عمله مطابقاً لمبادئ وإجراءات مقررته تراعي في جميع أنحاء الدولة وتطبق على جميع المنشآت الخاضعة للتفتيش. ٢٠١ لذلك فإن المادة الثانية من الاتفاقية العربية لتفتيش العمل رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٨ نصت على أن "تشكل كل دولة جهازاً أو أكثر لتفتيش

١٩٩ . ينظر القرار رقم (٢٠٠٧/٧٤) بشأن التفتيش على الخاضعين لأحكام قانون تنظيم سوق العمل.
٢٠٠ . يمارس جهاز التفتيش في الهيئة الوطنية للنفط والغاز عدة مهام - وفقاً للمادة (٥) من القرار المذكور - تتعلق بمعاينة خزانات ناقلات النفط، وكميات النفط المستخرج، وأخذ العينات والتحليل المخبرية، ومراقبة عمليات تعبئة المواد وغيرها من اختصاصات تتعلق بمجال النفط والغاز. كما تمارس هذه الأجهزة - فيما يتعلق بالتفتيش العمالي - القيام بالدور التثقيفي والتوعوي للموظفين والعمال بمخاطر التعامل في مجال النفط والغاز وإطلاعهم على كيفية مواجهة أي طارئ. كما تقضي المادة (٦) من القرار نفسه بأن على المفتشين إمداد أصحاب العمل أو ممثليهم والعمال بالمعلومات والإرشادات المتعلقة بحسن تنفيذ القوانين والنظم والقرارات. كما عليهم إهداء النصح إليهم وتوجيههم لتطبيق أفضل المستويات الخاصة بظروف العمل.

٢٠١ . يوسف جعفر سراج الدين، مرجع سابق، ص ١٠٤

العمل، ويرتبط هذا الجهاز أو الأجهزة بالإدارة أو الإدارات ذات الصلة بنشاط التفتيش".

وإدراكاً للصعوبات التي تتحقق بفعل تعدد أجهزة تفتيش العمل، فقد نصت المادة الرابعة من الاتفاقية العربية المذكورة على أن "تنظم كل دولة الاتصالات الأفقية والرأسية فيما بين جهاز أو أجهزة التفتيش، بما يحقق سرعة الأداء ونجاعته وسهولته".

ويرى البعض - وبحق - أن العلاج الناجع يتمثل في نظام يجمع بين مزايا الوحدة والتعدد وهو النظام الأكثر ملاءمة للدول العربية، ويتمثل هذا النظام بوجود هيكل وحيد لتفتيش العمل في الدولة، يضم عدداً من الأقسام المتخصصة حسب مقتضيات الحاجة الوطنية بحيث يختص كل قسم بالتفتيش في قطاع معين من قطاعات النشاط الاقتصادي، أو يختص بالتفتيش في موضوع معين من الموضوعات التي تدخل في إطار نشاط إدارة التفتيش الموحدة.^{٢٠٢}

^{٢٠٢} منظمة العمل العربية، مرجع سابق، ص ٢٦

المبحث الثاني المركزية واللامركزية المرفقية لجهاز تفتيش العمل

ومن جهة أخرى يعتبر التفتيش على المنشآت والمصانع للتحقق من تنفيذ قوانين العمل من أهم الواجبات التي تقوم بها الإدارة الحكومية المشرفة على شؤون العمل.^{٢٠٣} ومن هنا فإن البعض يطرح التساؤل الآتي: ألا يحسن بالدولة تحويل تفتيش العمل إلى جهاز يحقق اللامركزية المرفقية؟ وبعبارة أخرى، ألا يمكن إنشاء مؤسسة عامة تلحق بوزارة العمل التي تمارس الوصاية الإدارية عليها، ويكون من مهام هذه المؤسسة العامة إجراء التفتيش؟^{٢٠٤} وللإجابة على هذه التساؤلات يجب التمييز بين المركزية واللامركزية في القانون الإداري، ومن ثم نبين مدى ملائمة أسلوب الإدارة اللامركزية لجهاز تفتيش العمل، ونختم ببحث موقف النظم والتشريعات المقارنة، وذلك وفقاً لما يأتي:

أولاً - التمييز بين المركزية واللامركزية المرفقية في القانون الإداري:

يختلف أسلوب اللامركزية المرفقية وأهدافها عن أسلوب الإدارة المركزية (أو التركيز الإداري) الذي يحصر المهمات الإدارية في جهاز الدولة المتمثل بالوزارات أو وزارة العمل فيها يتعلق بتفتيش العمل، في حين أن اللامركزية المرفقية (أو المصلحية) تعني أن المشرع يمنح الشخصية

^{٢٠٣} . د. عمر عباس العبدروس، مرجع سابق، ص ٤٦٥

^{٢٠٤} . د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢١٤

المعنوية لأحد المرافق العامة في الدولة ويجعل على رأس هذا النشاط هيئة عامة تديره بشيء من الاستقلال، وتؤدي العمل دون التقيد بحدود إقليمية معينة، كما أن نشاطها يتحدد بطبيعة الحال بالعرض الذي أنشأت لأجله.^{٢٠٥}

ويفضل المشرع - من خلال أسلوب الإدارة اللامركزية في الإدارة - إلى جعل النشاط الذي انيط بالهيئة متحرراً عن السلطة المركزية والابتعاد عن القيود الفنية والتعقيدات الإدارية والتغيرات السياسية التي تقسد النشاط الإداري، فثمة اعتبارات فنية خلقت تلك الهيئات المرفقية التي يعتمد عليها النشاط المعني مع خضوع هذه الهيئات لوصاية وإشراف السلطة المركزية.^{٢٠٦} فالدولة لا تنشئ مؤسسة أو هيئة عامة إلا إذا كانت المهام التي ستعهد بها إليها من المهام التي لا يحسن بإدارات الدولة، لسبب أو لآخر الاضطلاع بها، فتعهد، آنذاك، إلى جهاز متخصص للقيام بهذه المهمة تحت رقابة الدولة.^{٢٠٧}

ثانياً - مدى ملائمة أسلوب اللامركزية المرفقة لجهاز تفتيش العمل:

إن الأخذ بأسلوب اللامركزية المرفقة يعني إنشاء هيئة عامة لتفتيش العمل تختص بمهام التفتيش وتمتعها بنوع من الاستقلال عن السلطة

^{٢٠٥} . العميد جورج فيدل (George Vedel).

مشار إليه لدى : أ.د. إبراهيم عبدالعزيز شبحا، القانون الإداري البحريني (ماهية القانون الإداري - تنظيم الإدارة العامة - نشاط الإدارة العامة)، مطبوعات جامعة البحرين، الطبعة الأولى، ٢٠٠٧م، ص ١٩١.

^{٢٠٦} . د. إبراهيم عبدالعزيز شبحا، مرجع سابق، ص ١٩٢.

^{٢٠٧} . د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢١٤.

المركزية المتمثلة في إدارة العمل (وزارة العمل) ودون أن تتقيد بحدود إقليمية.

وللحديث عن مدى ملائمة هذا الأسلوب، ينبغي الاعتراف بأن تفتيش العمل جهاز متخصص بمعنى أنه ليس كافياً في المفتش، حيازة شهادات جامعية والانتماء إلى الوظائف الفنية العليا في الإدارة (Card Superieur) والتمتع بميزات منها الحيدة والتجرد، طالما أن المؤسسات التي سيقوم هذا الموظف بتفتيشها هي مؤسسات متنوعة، تغطي كل الميادين الاقتصادية: تجارية، صناعية، وحرفية ... إلخ، بحيث قد يجد المفتش نفسه إزاء التعقيدات التكنولوجية التي ترافق الصناعة الحديثة أقصر من أن يستوعب جزئيات العمل. فإن هذا المفتش، كذلك، قد يعاني من صعوبة فائقة في قيامه بمهامه على الوجه الكامل.^{٢٠٨}

ومن ثم فإنه من الممكن للدولة أن تقوم بإنشاء مؤسسة أو هيئة أو مديرية عامة لتفتيش العمل، لتشرف هذه المديرية على أنشطة تفتيش العمل وتناسقها وفقاً للتوجيهات التي تصدر عن وزارة العمل بالذات لضمان الاتساق في أنشطة التفتيش وفي تسيير مختلف الهيئات الإدارية الإشرافية.^{٢٠٩}

ونعتقد أن إنشاء مؤسسة أو هيئة أو مديرية عامة لتفتيش العمل، على الرغم من التكاليف المالية التي تتكبدها، ستؤدي إلى ابعاد جهاز التفتيش

^{٢٠٨} . د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢١٤ - ٢١٥.

^{٢٠٩} . ILO, Labour administration and labour inspection, ibid, P. ٦٠-٦١

عن القيود الفنية والتعقيدات الإدارية والتغيرات السياسية التي قد تؤثر في عمل التفتيش، خاصة وأن المفتشين - بما لهم من سلطة الضبط القضائي - لهم صلاحيات تتعلق بحرية العمل وحرية صاحب العمل وحرمة مكان العمل، ومن ثم نرى أنه من الأولى - وفقاً لاعتبارات فنية كالصحة والسلامة وغيرها - إنشاء مثل هذه الهيئات المستقلة لتقوم بمهام تفتيش العمل.

ثالثاً - موقف النظم والتشريعات المقارنة:

لم تحدد الاتفاقية الدولية (٨١) بشأن تفتيش العمل منهجاً محدداً لذلك، فقد أعطت الحرية للدول في النظر في نظامها الإداري، وأكتفت بالنص في المادة (٤) على أن "١- يوضع تفتيش العمل تحت إشراف ورقابة سلطة مركزية بقدر ما يتمشى ذلك مع الممارسة الإدارية في الدولة العضو. ٢- يجوز أن يعني تعبير "السلطة المركزية" في الدولة الاتحادية السلطة على المستوى الاتحادي أو سلطة مركزية على مستوى الوحدة الاتحادية".

وبالرجوع إلى أجهزة تفتيش العمل في دول الخليج العربية نجد أنها جميعاً لا تتمتع باستقلال كبير عن وزارات العمل في هذه الدول، بل أن تفتيش العمل يعد جزءاً أساسياً من أعمال وزارات العمل، فإدارة التفتيش تمارس عملها في إطار التعاون مع بقية الجهات ذات العلاقة ولكنها لا تتمتع باستقلال مالي وإداري عن وزارات العمل.

وفي هذا السياق، يتألف جهاز تفتيش العمل بالمملكة العربية السعودية من جهاز مركزي، وأجهزة فرعية في مكاتب العمل الأخرى،^{٢١٠} حيث نصت المادة (٢) من لائحة ضبط أعمال التفتيش على أن "يتألف جهاز تفتيش العمل من إدارة مركزية في وكالة الوزارة للشؤون العمالية ومن أجهزة فرعية في مكاتب العمل". وتتولى الإدارة المركزية وفقاً للمنظم السعودي مهمة الإشراف على أعمال المفتشين في مكاتب العمل وتوجيههم ومراقبة أعمال التفتيش ومتابعة خطته وبرامجه، ومن مهامها كذلك الاهتمام بصحة العمال وسلامتهم ووقايتهم من أخطار الآلات ومن الأمراض المهنية وإصابات العمل، ونشر الوعي الصحي والوقائي بجميع الوسائل الممكنة، وتنظيم أو المشاركة في تنظيم الدورات التدريبية لمفتشي العمل لتأهيلهم للقيام بواجباتهم وتطوير مهاراتهم في مجال أعمالهم، ويمكنهم في سبيل كل ذلك القيام بجولات توجيهية لتفقد سير العمل في دوائر تفتيش العمل في المكاتب، والتأكد من قيامها بالمهام الموكولة إليها.^{٢١١}

ومن الملفت بأنه قد يكون هناك تداخل في الاختصاصات في بعض بلدان النظام الاتحادي بين الجهاز الاتحادي لتفتيش العمل وبقية الأجهزة في الولايات الفرعية، وفي هذه الحالة تقتصر صلاحيات المفتشين على المستوى المركزي (الاتحادي) في المسائل التي تقع ضمن الاختصاص الاتحادي كما هو الحال في الأرجنتين والمكسيك.^{٢١٢} وكذلك الأمر بالنسبة لدولة الإمارات العربية المتحدة التي تتضمن تفتيشاً اتحادياً فيدرالياً (السلطة المركزية) وأجهزة تفتيش في الإمارات التابعة للدولة.

^{٢١٠} . عبدالمحسن بن حمد اليحيى ، مرجع سابق، ص ٨.

^{٢١١} . ينظر في ذلك : المادة (٦) من لائحة ضبط أعمال التفتيش بالمملكة العربية السعودية.

^{٢١٢} . ILO, Labour administration and labour inspection, ibid, P. ٦١-٦٢.

وتجدر الإشارة في هذا المقام إلى أن جهاز تفتيش العمل في هيكله وتشكيله الإداري لابد أن يأتي منسجماً مع الهيكل النمطي الإداري المعتمد في الدولة لأجهزتها المختلفة، كما أن الظروف والإمكانات الخاصة بكل دولة تؤثر بلا شك في التجربة الوطنية لتفتيش العمل فيها، بما في ذلك اختيار شكله وهيكله الإداري والتنظيمي، فهذه التجربة لا بد أن تتأثر على نحو مباشر بعدد السكان وعدد القوى العاملة وتركيبتها، ومساحة الدولة وعدد المنشآت الخاضعة، وطبيعة الأنشطة الاقتصادية المنتشرة، والطريقة التي تتوزع فيها جغرافياً.^{٢١٣}

* * *

^{٢١٣} . د. يوسف إلياس، تفتيش العمل، مرجع سابق، ص ٨٨-٨٩

المبحث الثالث التعاون بين جهاز تفتيش العمل مع الجهات الأخرى

يتطلب التنظيم الإداري لجهاز تفتيش العلم تعاونه مع عدة جهات أخرى، من أجل كفالة حسن سير عمله وأداء واجبه على أكمل وجه، وفي هذا السياق نتناول حدود هذا التعاون والوجوه التي يتم من خلالها، وذلك وفقاً لما يلي:

أولاً - التعاون مع منظمات العمال وأصحاب العمل:

أكدت كل من الاتفاقية الدولية رقم (٨١) (المادة ٥/ب) والاتفاقية الدولية رقم (١٢٩) في المادة (١٣) على وجوب: "أن تتخذ السلطة المختصة من التدابير الملائمة ما يكفل التعاون الفعال بين موظفي تفتيش العمل وبين أصحاب العمل والعمال أو منظماتهم".

وقد أولت الاتفاقية الدولية رقم (٨١) اهتماماً خاصاً بهذا التعاون لما له من دور فعال في تعزيز أداء المفتشين لوظائفهم، وعلى المستوى المهني أو الوطني سعت الاتفاقية إلى إقامة تعاون بين إدارة التفتيش وكل من العمال وأصحاب العمل ومنظماتهم، على أن يتخذ هذا التعاون صيغة مؤتمرات أو لجان مختلطة أو غيرها من الهياكل دائمة كانت أو مؤقتة تشترك فيها الأطراف الثلاثة لمناقشة المسائل الخاصة بتطبيق تشريع العمل وبصحة العمال وسلامتهم، ولا شك أن هذه المناقشة تمتد بالضرورة إلى البحث في المشكلات العملية والصعوبات الفنية وصيغ التعاون واقتراح الحلول وتنشيط

التفتيش ودعم دوره إلى غير ذلك من الأهداف التي تلتقي حولها هذه الأطراف الثلاثة، ولا شك بأن إقامة تعاون وثيق سيوفر لهذه الإدارة بيئة متجاوبة ومتعاونة توفر لها القدرة على الأداء الأفضل لوظائفها مما يساعد المفتشين على تخطي الكثير من الصعوبات الناشئة عن الانعكاسات السلبية للبيئة المجتمعية على علاقات العمل وبيئته.^{٢١٤}

وفي الإطار العربي، فقد نصت المادة (٣٣) من الاتفاقية العربية رقم (١٩) في سنة ١٩٩٨ بشأن تفتيش العمل على أن "يلتزم صاحب العمل والعمال بالتعاون مع مفتش العمل وتسهيل قيامه بمهامه، ويحدد تشريع كل دولة العقوبات التي تفرض على كل من يعرقل أعمال التفتيش، أو يمتنع عن التعاون مع المفتش."

أما بالنسبة للتشريعات الوطنية، فقد ذكرت المادة (٩) من لائحة ضبط أعمال التفتيش بالمملكة العربية السعودية على أن "على مفتشي العمل ورؤساءهم - التعاون مع العمال وأصحاب العمل على حد سواء - للمساعدة في تحسين العلاقات الانسانية والكفاية الانتاجية، لإيجاد جو من الاستقرار في علاقات العمل يسوده التفاهم والتعاون المثمر بين الأطراف المعنية".

وتبقى ملاحظة جديرة بالتنكير ، بأن مفتشي العمل في تعاونهم مع العمال أو أصحاب العمل، أفراداً ومنظمات، يجب أن يظلوا على حيادهم

^{٢١٤} . د. يوسف الياس، اطروحات، مرجع سابق، ص ٤٠٢.

واستقلاليته، دون الانزلاق وراء التجاوب مع مصالح اي من الطرفين، خارج اطار ما تسمح به أحكام القانون مهما كانت الظروف، وهذا الحياد والاستقلالية وحدهما يكفلان للمفتشين احترام الطرفين وتعاونهما.^{٢١٥}

ثانياً - التعاون مع الإدارات الحكومية الأخرى:

يتطلب عمل أجهزة تفتيش العمل التعاون مع الإدارات الحكومية الأخرى في الدولة، ومنتاول آلية هذا التعاون وفقاً لما يأتي.

التعاون مع الإدارات الأخرى في وزارة العمل:

على الرغم من أن الوظائف تؤدي من قبل كل من الدوائر المختلفة في إدارة العمل الوطنية (وزارة العمل) على أساس التخصص الوظيفي لكل منها بوظائف معينة بعينها، إلا أن ما لا يمكن إغفاله هو أن هذه الوظائف كلها ذات طبيعة مترابطة، ويجب أن ينظر إليها من خلال منظور تكاملي على مستوى الدوائر المركزية في إدارة العمل، أو الأقسام المحلية التابعة لها، فقضايا مثل شروط وظروف العمل، والصحة والسلامة المهنية، والأجور والاستخدام والعلاقات المهنية وإحصاءات العمل، تمثل جوهر وظائف إدارة العمل، ويناط كل منها عادة بدائرة مستقلة، إلا أن هذا التوزيع التخصصي للوظائف على

^{٢١٥} . د. يوسف الياس، اطروحات، مرجع سابق، ص ٤٠٢.

الدوائر لا يعني عدم تعاونها إطلاقاً، فكل هذه الإدارات تتعاون فيما بين بعضها البعض ومع إدارة تفتيش العمل.^{٢١٦}

التعاون مع إدارة الضمان الاجتماعي:

تتكامل وتتداخل وظائف إدارة تفتيش العمل مع الوظائف التي تؤديها إدارة نظام الضمان/التأمين الاجتماعي في الدولة في أكثر من صورة، ويقتضي ذلك تحقيق قدر كبير من التنسيق والتعاون بين الإدارتين، سواء كانت الإدارتان ترتبطان على نحو مباشر بإدارة العمل الوطنية، أو كانت إدارة الضمان/التأمين الاجتماعي ترتبط بجهة أخرى.^{٢١٧}

ومن صور هذا التعاون، ذلك الذي يعنى بالصحة والسلامة المهنية داخل المنشآت، فالإدارتان تسعيان كل بوسائلها الخاصة إلى الارتقاء باشتراطات الصحة والسلامة، ويمكن أن تتعاوننا لهذا الغرض تعاوناً منسقاً وفعالاً يتخذ طابعاً تكاملياً في مجال الوقاية من حوادث العمل والأمراض المهنية، مع اختلاف غايات كل منهما في هذا المجال.^{٢١٨}

كما يعد من صور هذا التعاون الفعال تبادل المعلومات وتجميع البيانات ومقارنتها بشأن التغطية التأمينية وأعداد العاملين ومعدلات الأجور وعمليات اقتطاع الاشتراكات الخاصة بالضمان/التأمين

^{٢١٦} . د. يوسف الياس، اطروحات، مرجع سابق، ص ٤٠٣

^{٢١٧} . المرجع نفسه.

^{٢١٨} . المرجع نفسه، ص ٤٠٤

الاجتماعي، ويمكن أن توضع قاعدة بيانات مشتركة على الحاسوب، تستخدم من قبل الإدارتين، وهذا النوع من التعاون موجود بشكل واضح في أوروبا.^{٢١٩}

وقد أكدت الاتفاقية العربية رقم (١٩) لسنة ١٩٩٨ بشأن تفتيش العمل ذلك، وعندما تصت مادتها التاسعة عشرة على ما يلي: (يتم في كل دولة التنسيق والتكامل بين تفتيش العمل وتفتيش التأمينات الاجتماعية، كلما كان ذلك ضرورياً).

التعاون مع إدارات تمارس عمل مماثل:

تتعدد الإدارات والهيئات والمؤسسات التي تمارس أنشطة رقابية مماثلة في الدولة، لأغراض مختلفة، ومثال هذه الأنشطة: تلك التي تمارسها إدارات تابعة للوزارات المعنية بالزراعة وبيع الصناعات كالمناجم ووزارات الصحة والبيئة والسلطات البلدية، ويرمي التعاون والتكامل في الأنشطة بين جهاز تفتيش العمل والإدارات المذكورة إلى تجنب التداخل والتقاطع بين هذه الأنشطة، ومن ثم استبعاد التكرار فيها والتعارض في القرارات والتوجيهات التي تصدر عن القائمين بالتفتيش إلى المكلفين بتنفيذ هذه القرارات والتوجيهات، إذ يضع هؤلاء في مواقف صعبة تترك أدهم وتكلفهم جهوداً وأموالاً لا مبرر لها، ويمكن توفيرها متى تحقق الانسجام في أداء الإدارات المعنية.^{٢٢٠}

^{٢١٩} . ILO, Labour administration and labour inspection, ibid, P. ٦٣-٦٤

^{٢٢٠} . د. يوسف الياس، اطروحات، مرجع سابق، ص ٤٠٣

وفي الإطار التشريعي فقد نصت الاتفاقية الدولية رقم (٨١) في المادة (٥/أ) والاتفاقية الدولية رقم (١٢٩) في المادة (١٢/أ) على أن تتخذ السلطة المختصة من التدابير ما يكفل "التعاون الفعال بين إدارات التفتيش وبين الإدارات الحكومية الأخرى والمؤسسات العامة أو الخاصة التي قد تشارك في مثل هذه الأنشطة". أي أنشطة تفتيش العمل.

أما فيما يتعلق بالتفتيش في القطاع الزراعي، فقد نصت المادة (١٢/٢) من الاتفاقية الدولية رقم (١٢٩) بشأن التفتيش في الزراعة على أن: "يجوز للسلطة المختصة عند الضرورة أن تعهد ببعض وظائف التفتيش على المستوى الإقليمي أو المحلي بصفة إضافية لإدارات حكومية، أو مؤسسات عامة مناسبة، أو أن تشارك هذه الإدارات أو المؤسسات في ممارسة الوظائف المعنية، بشرط ألا يمس ذلك تطبيق مبادئ هذه الاتفاقية". ويتضح من هذا النص بأنه أجاز للسلطة المختصة بتفتيش العمل في قطاع الزراعة أن يعهد بوظائف التفتيش على المستوى الإقليمي أو المحلي لإدارات حكومية.

التعاون مع الخبراء:

يزيد التقدم التكنولوجي المتسارع ووظائف تفتيش العمل تعقيداً يوماً بعد يوم، ولهذا فإن مفتش العمل، مهما بلغ إعداده من مستوى متقدم، لن

يتمكن . في العادة . من أداء الوظائف المناطة به بشكل كامل، دون الاستعانة بخبرة العديد من الجهات الفنية.^{٢٢١}

وفي التشريعات المقارنة يمكن ملاحظة ما نصت عليه الاتفاقية الدولية رقم (٨١) في المادة (٩) منها، من أن: "يتخذ كل عضو الإجراءات الضرورية للتأكد من أن الخبراء الفنيين المؤهلين والاختصاصيين، بما في ذلك الاختصاصيون في الطب والهندسة والكهرباء والكيمياء يشاركون في سير التفتيش بأسلوب يلائم الظروف المحلية، لكفالة تنفيذ الاشتراطات القانونية اللازمة للمحافظة على صحة وسلامة العمال أثناء قيامهم بالعمل، وفحص مدى تأثير العمليات والمواد وطرق العمل على صحتهم وسلامتهم".

وكذلك الأمر بالنسبة لبعض التشريعات الوطنية، حيث نصت الفقرة الثانية من المادة (١٣٥) من قانون العمل القطري على أن "ويتكون الجهاز من عدد كافٍ من موظفي الإدارة يصدر بتحديدهم قرار من الوزير، ويسمى هؤلاء الموظفين مفتشو العمل، ويجوز الاستعانة بذوي الخبرة في التخصصات المختلفة كلما دعت حاجة العمل بالجهاز إلى ذلك." وكذلك الأمر بالنسبة للمنظم السعودي في المادة (٢٠٤) من نظام العمل والعمال.^{٢٢٢}

^{٢٢١} . د. يوسف الياس، اطروحات، مرجع سابق، ص ٤٠٣ .
^{٢٢٢} . تنص المادة (٢٠٤) من نظام العمل السعودي على أن "يشترك في التفتيش كلما دعت الحاجة أطباء ومهندسون وكيميائيون واختصاصيون في السلامة والصحة المهنية . ولمدير مكتب العمل وللمفتشين أن يطلبوا عند الضرورة من الجهات التنفيذية المختصة تقديم ما يلزم من مساعدة".

وأياً كان النهج الذي تعتمده الدولة لن يكون بمقدورها أن تضم الى جهاز التفتيش خبراء بالعدد الكافي في كل الاختصاصات كما أنها لن تستطيع أن توفر لإدارة التفتيش كل أجهزة الفحص والقياس والتحليل، ويمارس هذا التعاون والتنسيق بين جهاز التفتيش والجهات الفنية المذكورة عادة . كما لاحظت ذلك لجنة الخبراء في منظمة العمل الدولية بشكل غير مؤطر بإطار مؤسسي، غير أنه في بعض الدول يتخذ طابعاً مؤسسياً عندما تدمج المؤسسات البحثية بدرجات مختلفة في آليات الرقابة على الصحة والسلامة المهنية.^{٢٢٣}

إن التعاون بين إدارة التفتيش والهيئات والمؤسسات البحثية والفنية والأشخاص ذوي الخبرة يمتد إلى مجالات عديدة أخرى منها مجالات الإدارة والتسيير وأساليب العمل والقانون، وعلوم الاتصال والإعلام وأنظمة المعلومات وغير ذلك من المجالات ذات الصلة بتطوير أداء إدارة التفتيش.^{٢٢٤}

التعاون مع وزارة الداخلية والسلطات الأمنية:

ويأتي في مقدمة السلطات الإدارية التي تحتاج أجهزة التفتيش إلى التعاون والتنسيق معها، الإدارة المختصة بالهجرة والجوازات، بالنظر للصلة المباشرة لهذه الإدارة بشؤون العمالة الوافدة فيما يتعلق بشرعية دخول هذه العمالة إلى البلاد، وسلامة وضعها القانوني، كما توجب

^{٢٢٣} . د. يوسف الياس، اطروحات، مرجع سابق، ص ٤٠٥.

^{٢٢٤} . المرجع نفسه.

الكثرة العددية للعمال الوافدين إلى دول المجلس قيام تعاون وتنسيق دائم بين إدارة التفتيش وإدارة الهجرة والجوازات، سواء كان في تبادل المعلومات أو في القيام بأنشطة مشتركة في بعض الأحيان لمتابعة شؤون العمالة الوافدة من خلال زيارات وجولات تشترك فيها الإدارتان.^{٢٢٥}

ومن ناحية أخرى، تقتضي ممارسة أجهزة التفتيش وظائفها قيام تنسيق وتعاون بينها وبين أجهزة الأمن (الشرطة) التي قد يضطر المفتش إلى الاستعانة بها في حالات معينة لإنفاذ القرارات التي يتخذها لمعالجة المواقف التي تقتضي علاجاً سريعاً، وعلى الأخص الحالات التي تتطوي على خطر داهم على صحة العمال وسلامتهم، مما يستوجب اتخاذ إجراءات سريعة لوقف هذا الخطر لا تحظى بقبول صاحب العمل وقد تدفعه إلى إبداء مقاومة ضدها.^{٢٢٦}

بل أن الكثير من دوائر تفتيش العمل في النظم المقارنة تشرك "الشرطة" في بعض الأحيان بمعدل كبير نسبياً وذلك في الحالات التي تكون درجة الخطورة عالية أو في عمليات إجرامية من قبيل الاتجار بالبشر والعمل الجبري وعمل الأطفال.^{٢٢٧}

^{٢٢٥} . د. يوسف الياس، اطروحات، مرجع سابق، ص ٤٠٥ - ٤٠٦

^{٢٢٦} . المرجع نفسه

^{٢٢٧} . ILO, Labour administration and labour inspection, ibid, P. ٦٣-٦٤

وبالرجوع إلى التشريعات الوطنية، نجد أن ثمة قوانين تؤكد صراحة على إمكانية الاستعانة بجهاز الشرطة، ومن هذه التشريعات قانون تنظيم علاقات العمل الإماراتي الذي أكد على ذلك في المادة (١٧٥) والتي نصت على أن "لمفتش العمل أن يطلب عند الاقتضاء، من السلطات الإدارية المختصة ومن رجال الشرطة، تقديم المساعدة اللازمة"، وكذلك قانون العمل العماني عندما نصت المادة (٩٠) منه على أن "للوزارة أن تطلب مساندة شرطة عمان السلطانية، إذا لزم الأمر".

ويذهب اتجاه تشريعي آخر إلى عدم ذكر رجال الشرطة بشكل صريح، والاكتفاء بقدرة جهاز التفتيش بالاستعانة بالسلطات الإدارية، وهذا ما ذهب إليه نظام العمل السعودي في المادة (٢٠٤) التي أكدت أن "لمفتشين أن يطلبوا عند الضرورة من الجهات التنفيذية المختصة، تقديم ما يلزم من مساعدة". والمادة (١٨٠) من قانون العمل البحريني التي نصت على أنه "يجب على الجهات الإدارية أن تبادر إلى تقديم المساعدة الفعالة للموظفين المكلفين بمراقبة تنفيذ أحكام هذا القانون والقرارات الصادرة تنفيذاً له بناءً على طلبهم"، وقانون العمل الكويتي في المادة (١٣٦) التي نصت على أن "يكون للموظفين المختصين بالتفتيش صلاحية تحرير اخطارات المخالفات للعمال التي تعمل من دون مركز عمل محدد، ولهم في سبيل ذلك الاستعانة بالسلطات العامة والتنسيق مع الجهات المعنية بشأن البضائع التي تتركها أي من العمال المذكورة ولا يستدل عليها".

وفي السياق ذاته نصت المادة (١٢٧) من قانون العمل اليمني على أن "على الوزارة أن توفر الحماية اللازمة لمفتشي العمل أثناء ممارستهم لمهامهم أو بعد الانتهاء منها وفقاً لما تراه كفيلاً بتحقيق ذلك" وهذا النص يعطي الصلاحية لوزارة العمل لطلب الاستعانة بالقوة الجبرية بطبيعة الحال إن كانت في حاجة إلى ذلك.

التعاون مع وسائل الاعلام الرسمي:

تلعب وسائل الإعلام دوراً هاماً في توعية المعنيين بمجتمع العمل بضرورة التقيد بالأحكام القانونية التي يتضمنها قانون العمل والقرارات الصادرة تنفيذاً له، وفي كل مجال من المجالات، كحماية الأجور، التقيد بساعات العمل، التبليغ عن انتهاكات قانون العمل، والسلامة والصحة المهنية بطبيعة الحال.

ونعتقد أن التنسيق بين جهاز تفتيش العمل وبين الإعلام الرسمي للدولة، وما يتضمنه من استخدام للتلفزيون الرسمي سواء باللغة العربية أو الإنجليزية واستخدام الراديو وغيرها من الوسائل المتاحة، يسمح بإرسال رسائل توعية إلى المعنيين بمجتمع العمل، وعلى سبيل المثال يمكن للإعلام الرسمي أن يتبنى حملة توضيح مخاطر العمل وقت الظهيرة والآثار السلبية التي قد يترتبها هذا النوع من عمل، والمشكلات التي قد يتسبب بها مخالفة القرارات التي تمنع العمل وقت الظهيرة بدول الخليج العربي، والمسؤولية القانونية المترتبة على صاحب العمل في حالة إصابة العامل، ومن هنا يظهر الدور الذي

يمكن أن يقوم به الإعلام الرسمي في هذا المجال بالتنسيق بطبيعة الحال مع جهاز التفتيش.

التعاون مع وزارات الخارجية:

ثمة نوع من التعاون بين جهاز تفتيش العمل وبين وزارة الخارجية، ويظهر هذا النوع من التعاون بشكل واضح عندما يتعلق الأمر بالدول التي تستقبل أعداداً كبيرة من العمالة الأجنبية، كما هو الحال بالنسبة لدول مجلس التعاون، ومن ثم، فإن التنسيق الدائم بين جهاز التفتيش وبين وزارة الخارجية، أمر يحول دون التدخل الدائم الذي تقوم به السفارات والقنصليات الأجنبية في الدول المستقبلة للعمالة، ذلك أن أي مشكلة تصادف العامل الأجنبي سوف يلجأ إلى سفارة بلاده بطبيعة الحال، وهذا ما يتطلب تنسيقاً دائماً مع وزارات الخارجية لتبادل المعلومات والاطلاع على تطورات قوانين الهجرة في البلاد المرسلة للعمالة أيضاً.

التعاون مع وزارة الصحة:

كما يتطلب الأمر كذلك تعاوناً بين جهاز التفتيش بوزارة العمل وبين وزارة الصحة، خاصة إذا تعلق الأمر بالسلامة والصحة المهنية، إذ يستدعي التفتيش في بعض الأحيان الاستعانة بأطباء من وزارة الصحة. وبالرجوع إلى واقع دول مجلس التعاون نجد أنه في دولة الإمارات العربية المتحدة ثمة تعاون بين وزارة العمل ووزارة الصحة

فيما يتعلق بأنشطة الصحة والسلامة المهنية بهدف اعتماد سياسات وقائية وتبادل للبيانات بخصوص الاصابات والأمراض المهنية. وكذلك الحال في سلطنة عمان.^{٢٢٨}

ثالثاً - التعاون مع السلطة القضائية:

تترك المعايير الدولية والعربية للمفتش سلطة تقديرية واسعة لاتخاذ القرار المناسب بشأن هذه المخالفات، مراعيًا في ذلك مدى خطورة المخالفة وظروف ارتكابها، ويتراوح القرار الذي يتخذه في هذا الشأن، بين إسداد النصح والإرشاد إلى صاحب العمل في كيفية إزالة المخالفة، أو توجيه إنذار بطلب إدخال تعديلات على الأجهزة، أو اتخاذ تدابير التنفيذ الجبري العاجل، وتؤكد الاتفاقيات الدولية والعربية على إعطاء مفتشي العمل سلطة تحرير محاضر بالمخالفات التي يكتشفونها بغية إحالة المخالفين إلى القضاء لفرض العقوبات المقررة قانوناً عليهم.^{٢٢٩}

فقد نصت المادة (١٦) من الاتفاقية العربية رقم (١٩) بشأن تفتيش العمل والمادة (١٨) من التوصية العربية رقم (٨) المقترنة بها على أنه: "يعتبر مفتش العمل أحد أفراد الضبطية العدلية/ القضائية". والضبطية العدلية أو القضائية (مأمور الضبط القضائي) يقصد بها في قوانين الاجراءات الجنائية السلطة المختصة بالاستدلال، وتتحصر مهمتها بجمع

^{٢٢٨} . ILO, Labour administration and labour inspection, ibid, P. ٦٣-٦٥

^{٢٢٩} . د. يوسف الياس ، اطروحات ، مرجع سابق، ص ٤٠٥

المعلومات بشأن الجريمة، لتستخلص من هذه المعلومات الأدلة التي يمكن أن يوجه بناء عليها اتهام إلى شخص ما، بالاشتباه بارتكابه جريمة معينة.

وينشئ ما تقدم تفصيله علاقة مباشرة بين جهاز التفتيش والقضاء، تفترض قدراً كبيراً من التعاون بينهما، وتقوم على تفهم مشترك لوظائف كل من الطرفين، ومعاونة كل منهما للآخر من أجل تنفيذها على أكمل وجه، ولا يقصد بهذا التعاون، المساس بأي شكل من الأشكال باستقلال القضاء، والتأثير على أحكامه في القضايا التي تحال إليه بناء على المحاضر المحررة، وإنما يقصد منه التواصل والتنسيق بين الطرفين من أجل ضمان التنفيذ الصحيح لأحكام القانون، والاحترام المتبادل من كل من الطرفين للآخر، ويكون التعاون مطلوباً بشكل أكبر مع (النيابة العامة)، إذا كان إحالة المخالفين إلى القضاء يجري من قبلها، حيث يكون تقديم المعلومات والأدلة من قبل المفتش إلى النيابة العامة أمراً في غاية الضرورة لتمكينها من القيام بوظيفتها على النحو المطلوب.^{٢٣٠}

وبالرجوع إلى نص المادة (١٥) من القرار رقم ٧٤ لسنة ٢٠٠٧ الصادر بمملكة البحرين نجد أنه ينص على أن "يجب على إدارة التفتيش أن تحتفظ بصور من محاضر ضبط المخالفات وسجلات التفتيش وغيرها من الأوراق الوثائق المتعلقة بالتفتيش والأحكام الصادرة ضد الخاضعين

^{٢٣٠} . د. يوسف الياس، اطروحات، مرجع سابق، ص ٤٠٦

للتفتيش بما يكفل سهولة الرجوع إليها عند اللزوم"، وهذا يتطلب بلا شك تعاوناً مستمراً بين جهاز التفتيش مع السلطة القضائية.^{٢٣١}

أما المشرع الإماراتي، فإنه - ووفقاً للمادة (١٠) من القرار الوزاري (١/٤٤) - ذهب إلى أن تسجل محاضر المخالفات التي يتم تحريرها في سجل خاص بذلك ومؤرخة بتاريخ الواقعة وتاريخ تصديرها للجهات القضائية المختصة ونتيجة الأحكام التي تصدر بشأنها بالبراءة أو الإدانة. كما أن المادة (١١) من القرار ذاته تؤكد على أنه "بالنسبة لأحكام البراءة التي تصدر في شأن بعض المخالفات يجب على إدارة التفتيش العمالي الحصول على الأسباب التي جاء بها حكم البراءة على أساسها وإعداد تقرير شهري بشأنها وعرضه على وكيل الوزارة لإبداء ما يرى اتخاذه من إجراءات على ضوء ما جاء به حرصاً على مصلحة العمل وسلامته".

والجدير بالذكر أن بعض قوانين العمل المقارنة تتطلب من السلطة القضائية إبلاغ جهاز تفتيش العمل بنتائج الحالات التي أحيلت للقضاء بشأن مخالفة أحكام قانون العمل والتي يتم ضبطها من قبل جهاز التفتيش، وهذا ما تذهب إليه قوانين العمل في السنغال وأنغولا ومالي والنيجر، والحال ينطبق في عدد لا بأس به من البلدان الأوروبية وبلدان أمريكا اللاتينية.^{٢٣٢}

^{٢٣١} . تنص المادة (٢٣) من القرار الوزاري رقم (٢٠١٣/٢٩) بمملكة البحرين على أن "يتولى قسم الشؤون القانونية بالوزارة دراسة وتدقيق المحاضر قبل إرسالها للنيابة العامة وكذلك متابعتها لحين صدور الأحكام وفق الآليات المناسبة. وعلى المفتشين التعاون والتجاوب مع الملاحظات التي يبديها القسم المذكور".

^{٢٣٢} . ILO, Labour administration and labour inspection, ibid, P. ٦٥ .

الفصل الرابع

الأشخاص المكلفين بمهمة تفتيش العمل
(مفتش العمل)

الفصل الرابع

الأشخاص المكلفين بمهمة تفتيش العمل (مفتش العمل)

يتحدث هذا الفصل عن الأشخاص المنوط بهم مهمة تفتيش العمل (مفتش العمل)، ويتناول كيفية تعيينهم ومواصفاتهم والواجبات الملقاة على عاتقهم والضمانات المقررة لممارستهم مهام عملهم، ونبين ذلك وفقاً لما يأتي:

المبحث الأول

الشروط الواجب توافرها لتعيين مفتش العمل

خلت الكثير من القوانين العربية من نصوص تستوعب ما تقرره الاتفاقيات الدولية والعربية من شروط وضوابط بشأن تنظيم شروط اختيار مفتش العمل وتدريبه وضمانات استقراره الوظيفي وتمكينه من الاستقلال باتخاذ قراراته،^{٢٣٣} حيث أن الكثير من الدول العربية فضلت تنظيم مسألة كهذه في إطار قرارات تنظيمية تصدر عن الحكومة، دون أن تقحم السلطة التشريعية في مسألة كهذه، ومن هنا نتناول في هذا السياق الشروط الأساسية والمعتبرة في الأشخاص المكلفين للقيام بمهام تفتيش العمل، وذلك وفقاً لما يلي:

^{٢٣٣} منظمة العمل العربية، مرجع سابق، ص ١٢.

أولاً - الشروط الواجبة باعتبار المفتش موظفاً عاماً:

سبق وأن بينا أن جهاز تفتيش العمل جهاز حكومي يضطلع بمهمة الرقابة على إنفاذ القوانين المتعلقة بالعمل، ومن ثم فإن مفتش العمل يعتبر جزءاً من هذا الجهاز الحكومي، مما يعني أن يتولى المفتش وظيفة عامة، وهذا ما تؤكدُه الاتفاقية رقم (٨١) بشأن مفتشي العمل في الصناعة والتجارة حيث نصت المادة (٧) في الفقرة (١) منها على أنه: "مع مراعاة شروط التوظيف في الخدمة العامة التي قد تقرها القوانين أو اللوائح الوطنية، يتم تعيين مفتشي العمل استناداً إلى مؤهلاتهم التي تمكنهم من أداء واجباتهم وحدها".

وقد أكد المنظم السعودي هذا الاتجاه عندما قررت المادة (١٩٥) من نظام العمل على أن "يشترط في مفتش العمل عند ممارسته لعمله - بالإضافة إلى الشروط العامة في تعيين الموظفين - ما يأتي:". وكذلك المشرع الإماراتي الذي أكد في المادة (١٧٩) من قانون تنظيم علاقات العمل بأنه "مع مراعاة الأولوية المقررة للمواطنين وبالإضافة إلى الشروط العامة المطلوبة في تعيين الموظفين يشترط في مفتشي العمل ما يلي:".

وعلى هذا الأساس ينبغي لمفتش العمل أن يكون مستوفياً الشروط الواجب توافرها في من يتولى الوظيفة العامة وفقاً للتشريعات الوطنية، ووفقاً للمادة (١١) من القانون رقم (٤٨) لسنة ٢٠١٠م بشأن إصدار قانون الخدمة المدنية في مملكة البحرين، فقد اشترطت أن يكون مفتش العمل

(الموظف العام) الذي يتولى هذه الوظيفة العامة أن يكون متمتعاً بالشروط التالية: ٢٣٤

- ١- أن يكون متمتعاً بالجنسية البحرينية.
- ٢- أن يكون محمود السيرة حسن السلوك.
- ٣- أن لا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره، ومع ذلك إذا كان الحكم مشمولاً بوقف تنفيذ العقوبة جاز تعيين الشخص بعد موافقة الديوان (ديوان الخدمة المدنية).
- ٤- ألا يكون قد سبق فصله من الخدمة بحكم قضائي نهائي أو بقرار تأديبي نهائي ما لم تمض على صدور أي منها ثلاث سنوات على الأقل.
- ٥- ألا يقل سنه عن سبع عشرة سنة.
- ٦- أن تثبت لياقته الصحية للوظيفة بمعرفة الجهة الطبية المختصة.

٢٣٤ . ينظر في ذلك أيضاً : المادة (١٠) من قانون الخدمة المدنية القطري رقم (١) لسنة ٢٠٠١م على أن يشترط فيمن يعين في إحدى الوظائف:

- ١- أن يكون قطري الجنسية ، فإن لم يوجد فتكون الأولوية لمواطني دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية ثم لمواطني الدول العربية ، ثم للجنسيات الأخرى .
- ٢- ألا يقل عمره عن ثماني عشرة سنة .
- ٣- أن يكون محمود السيرة حسن السمعة .
- ٤- ألا يكون قد سبق الحكم عليه نهائياً بالحبس في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره . ومع ذلك ، فإن كان الحكم مشمولاً بوقف تنفيذ العقوبة جاز تعيين الموظف بعد موافقة السلطة المختصة .
- ٥- ألا يكون قد سبق فصله من الخدمة بحكم أو قرار تأديبي نهائي ، ما لم يمض على صدره ثلاث سنوات على الأقل .
- ٦- أن تثبت لياقته طبياً من الهيئة الطبية المختصة .
- ٧- أن تتوفر لديه المؤهلات والشروط الواجب توافرها لشغل الوظيفة .
- ٨- أن يجتاز المسابقات والاختبارات وبرامج التأهيل التي قد تقررها الجهة المختصة بالتنسيق مع وزارة شؤون الخدمة المدنية والإسكان .".

٧- أن يكون مستوفياً لشروط الوظيفة المطلوب شغلها والتي يحددها الديوان (ديوان الخدمة المدنية).

وتأسيساً على ما تقدم، تسري قواعد الموظفين العموميين على مفتشي العمل تبعاً لتوليهم هذه الوظيفة، كما تسري بشأنهم الحماية المدنية والجنائية المقررة لهم في التشريعات الوطنية، ومن ثم يلزمون بأداء واجباتهم واقتضاء حقوقهم شأنهم في ذلك شأن بقية الموظفين العموميين من وقت تعيينهم.

ثانياً - المؤهلات العلمية والكفاءة المطلوبة:

تتفاوت الدول تفاوتاً كبيراً في نوعية المؤهلات التي تشترطها في الشخص الذي سيعين مفتشاً للعمل، إذ تضع البلدان شروطاً مسبقة لتعيين المفتشين. ففي بعض الدول، من الضروري أن يحمل المفتش شهادة دكتوراه في العلوم، أو دكتوراه في الطب بينما البلدان الأخرى تشترط ماجستير أو ليسانس في العلوم أو الهندسة.^{٢٣٥} والبعض الآخر يشترط أن يكون خريج كليات بعينها، كما هو الحال في مصر مثلاً التي تشترط أن يكون المفتش حاصلاً على ليسانس حقوق أو بكالوريوس تجارة، ودول أخرى تكتفي أن يكون حاصلاً فقط على مؤهل متوسط الثانوية العامة مثلاً،

^{٢٣٥} . مكتب العمل الدولي، لمحة عن وضع السلامة والصحة المهنية في المنطقة العربية، دراسة للمناقشة خلال الندوة الثلاثية الإقليمية حول السلامة و الصحة المهنية في المنطقة العربية، (دمشق، ١٨-٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧)، ص ٢٢.

والبعض الآخر يكتفي بمؤهل أقل يضاف إليه خبرة أو بدون خبرة.^{٢٣٦} وينسب هذا الاختلاف بلا شك فيما يتعلق بالتفتيش على السلامة والصحة المهنية في المنشآت، وفحص المواد المستعملة والمتداولة.

ويرجع هذا التفاوت أيضاً، في الغالب، لوفرة أو نقص المعروض من اليد العاملة الراغبة في شغل هذه الوظيفة أو ما يعادلها، إلا أن واقع الحال في أغلب الدول العربية يستدعي أن يكون مفتش العمل خريجاً جامعياً على اعتبار أنه مطالب بمعرفة القوانين العمالية بدرجة تمكنه من متابعة مراقبتها، وتوجيه أصحاب الأعمال إلى كيفية وأسلوب التطبيق، بل أكثر من ذلك إعطائهم الرأي القانوني في المسائل والمشاكل العمالية التي يعرضونها عليه عند زيارته لمواقع العمل، إضافة إلى تشابك وتعقد المسائل العمالية بالدرجة التي تجعل الخريج الجامعي هو الخيار الجيد والملائم لشغل وظيفة مفتش عمل.^{٢٣٧}

ووفقاً للمعايير الدولية تنص المادة (٧) من الاتفاقية الدولية رقم (٨١) بشأن تفتيش العمل على أنه "١- مع مراعاة شروط التوظيف في الخدمة العامة التي قد تقرها القوانين أو اللوائح الوطنية يتم تعيين مفتشي العمل استناداً إلى مؤهلاتهم التي تمكنهم من أداء واجباتهم وحدها. ٢- تحدد السلطة المختصة وسائل التحقق من هذه المؤهلات"، رغم أن هذه المادة لم

^{٢٣٦} . وزارة القوى العاملة (وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل سابقاً) بسلطنة عمان، مفتش العمل (مؤهلاته، تدريبه، ملاحظاته)، بحث منشور في العدد رقم (٢٣) من سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية، (واقع وأهمية تفتيش العمل بين التشريع والممارسة)، المكتب التنفيذي لمجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، الطبعة الأولى ١٩٩٣م، ص ٤٦.

^{٢٣٧} . المرجع نفسه، ص ٤٦-٤٧.

تحدد تخصصاً معيناً، إلا أن الاتفاقية المذكورة عادت في المادة (٩) منها لتؤكد الحاجة لأهل الاختصاص عندما نصت على أن "تتخذ كل دولة عضو التدابير التي تكفل مشاركة خبراء تقنيين ومتخصصين مؤهلين، بينهم متخصصون في الطب والهندسة والكهرباء والكيمياء، في أعمال التفتيش، بالطريقة التي تراها مناسبة للظروف الوطنية، من أجل ضمان انفاذ الاحكام القانونية المتعلقة بحماية صحة وسلامة العمال أثناء قيامهم بالعمل، وبحث آثار العمليات والمواد وأساليب العمل على صحة العمال وسلامتهم".

وكذلك الأمر بالنسبة للاتفاقية العربية رقم (١٩) لعام ١٩٩٨م بشأن تفتيش العمل، حيث نصت المادة (٦) منها على ضرورة أن "يراعى في تعيين مفتش العمل أن يكون مؤهلاً تأهيلاً علمياً بما يلائم القيام بعمله". ولم تحدد الاتفاقية العربية كما نرى إن كان يتطلب في مفتش العمل شهادة علمية، بل اكتفى النص بأن يكون المفتش مؤهلاً تأهيلاً علمياً بما يلائم القيام بعمله.

أما بالنسبة للتشريعات الوطنية، فقد نصت الفقرة (١) من المادة (١٧٣) من قانون العمل البحريني على إنشاء جهاز تفتيش للسلامة والصحة المهنية على أن يشكل من عدد كافٍ من ذوي التأهيل العلمي والخبرة المناسبة. وتنص المادة (٢) من القرار الوزاري (٢٠١٣/٢٩) الصادر بمملكة البحرين على أن "يراعى في اختيار المفتشين أن يكونوا

ممن تتوافر فيهم الكفاءة^{٢٣٨} أما في دولة قطر، تعتبر الشهادة السنوية كافية لشغل مهمة مفتش العمل، بينما تطلب المملكة العربية السعودية شهادة فنية.^{٢٣٩}

وعلى الرغم من ذلك، لا زالت تعاني أغلب أجهزة التفتيش في الدول العربية من نقص نوعي في المفتشين، وذلك نتيجة تدني المستوى المعرفي بسبب كونهم لم يعدوا تعليمياً لممارسة أعمال التفتيش، حيث لا تشترط قوانين بعض الدول العربية شرطاً خاصاً يتعلق بالمؤهل الدراسي للشخص المعين بوظيفة مفتش، إذ لا يزال بعض هذه القوانين يجيز تعيين حملة الشهادات دون الثانوية كمفتشين، في حين لا يحدد البعض الآخر التخصص العلمي للمفتش، الذي يجب أن يقتصر حصراً على العلوم ذات الصلة بأعمال التفتيش.^{٢٤٠}

وفي الوقت نفسه تشترط بعض التشريعات المقارنة في مفتش العمل ليس فقط حصوله على شهادة أو مؤهل بعينه، بل تتعدى ذلك إلى ضرورة أن يقوم المفتش بالحفاظ على مستوى مؤهلاته وتأكيدها بعد مضي مدة معينة من توليه مهامه كما هو الحال في القانون الصيني، حيث يوجب المشرع الصيني على المفتش أن يخضع لاختبار إثبات القدرات وتأکید الكفاءة كل ثلاث سنوات.^{٢٤١}

^{٢٣٨} . تنص المادة (٢) من القرار (٢٠٠٧/٧٤) الصادر بمملكة البحرين على أن، "يراعى في اختيار المفتشين أن يكونوا ممن تتوافر فيهم الكفاءة والنزاهة والحياد التام، وألا تكون لهم مصلحة مباشرة أو غير مباشرة مع الخاضعين للتفتيش، وأن يجتازوا التدريب لشغل الوظيفة، وفترة تجربة لا تقل عن ثلاثة أشهر".

^{٢٣٩} . مكتب العمل الدولي، السلامة والصحة المهنية، مرجع السابق، ص ٢٢.

^{٢٤٠} . منظمة العمل العربية، مرجع سابق، ص ٢٧.

^{٢٤١} . Giuseppe Casale and Changyou Zhu, ibid, P. ٤٩.

ثالثاً - تعيين المرأة في جهاز تفتيش العمل:

ينبغي، بوجه عام، مساواة المرأة بالرجل في التعيين في جهاز تفتيش العمل، بل إلى الأكثر من ذلك أن جهاز تفتيش العمل بحاجة إلى عدد من النساء المفتشات، ليتمكن من القيام بأعمال الرقابة في بعض المحال التجارية المخصصة للنساء، بحيث لا يستطيع الرجال دخولها، كالصالونات النسائية وغيرها من محلات عمل.

وقد جاءت الاتفاقية الدولية رقم (٨١) بشأن تفتيش العمل في الصناعة والتجارة بنص المادة (٨) منها بنص واضح في توجيهه للتشريعات الوطنية، حيث قضى بأن "للرجال والنساء الحق في التعيين في هيئة التفتيش، ويجوز عند الضرورة اسناد واجبات خاصة للمفتشين الرجال والنساء".

ويرى البعض أن المعايير الدولية لم توضح الغاية التي تسعى لها من التأكيد على كون كل من الرجال والنساء مؤهلين للتعين في هيئة تفتيش العمل، والراجح أنّ هذه الغاية تقتصر على وجوب أن تكون الفرصة متاحة للنساء للتعين في هذه الهيئة على قدر متساوٍ مع الرجال، دون تمييز بينهم في ذلك على أساس الجنس، مع الإشارة إلى أن هذه المعايير أجازت - عند الضرورة - إسناد واجبات خاصة إلى كل من المفتشين الرجال والمفتشات النساء، لاعتبارات اجتماعية.^{٢٤٢}

^{٢٤٢} . د. يوسف إلياس، تفتيش العمل، مرجع سابق، ص ١٧٧.

وعملياً تمثل المفتشات النساء نسبة ضئيلة من العدد الكلي للمفتشين في أي من الدول العربية، ويرجع ذلك على الأغلب الأعم إلى اعتبارات اجتماعية تحول دون دخول المرأة بكثافة إلى العمل في هذا الميدان.^{٢٤٣}

وبالنسبة للتشريعات والأنظمة المعمول بها في دول مجلس التعاون، فلم يتضمن أي منها عبارات تنطوي على تمييز في التعيين في وظيفة مفتش العمل، وقد أحسن المشرع بذلك صنعاً، ولكن تبقى الممارسة العملية بحاجة إلى توزيع الأدوار بين الرجال والنساء في ممارستهم للمهام التفتيشية، وفقاً لطبيعة عمل المنشأة الخاضعة للتفتيش من جهة، وللاعتبارات التي تتعلق بطبيعة المجتمع الخليجي المحافظ من جهة أخرى.

رابعاً- اجتياز فترة التدريب المقررة:

عادةً ما يخضع مفتشي العمل في اختيارهم لبرنامج إعدادي في السنة الأولى في مركز للتأهيل المهني تنشؤه وتشرف عليه إدارة التفتيش، وخلال هذه السنة، يستكمل هذا المفتش المتدرب اكتساب المعلومات النظرية ويعايش أصول العمل في مؤسسات متباينة بحيث يتكون له خبرة تمكنه من الاضطلاع ببسر بأعباء وظيفته، فتكون فترة الإعداد هذه مرحلة انتقالية يتعرف فيها هذا المتخرج حديثاً على بيئة العمل.^{٢٤٤}

^{٢٤٣} . د. يوسف إلياس، تفتيش العمل، مرجع سابق، ص ١٧٧.

^{٢٤٤} . د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢١٥.

وبنهاية الإعداد المهني: نظرياً وعملياً، يجتاز المفتش المتدرب امتحاناً يتقرر في ضوءه ما إذا كان يستحق التثبيت في وظيفته أم لا، فإذا اجتاز هذا الامتحان بنجاح، يصبح مفتشاً مثبتاً بإمكانه التمرس بمهام الوظيفة، أما إذا لم ينجح، فليس ما يحول دون تعيينه مفتشاً معاوناً خلال فترة زمنية محددة، يصار بعدها سواء إلى ترقبته إلى رتبة مفتش أم إلى إيلائه وظيفة أخرى.^{٢٤٥} وهذا النوع من التدريب يمكن أن نطلق عليه (تدريب ما قبل الإلتحاق بالخدمة).^{٢٤٦}

وبطبيعة الحال، يصبح هذا المفتش منتمياً إلى سلك مفتشي العمل الذي يضم، بالإضافة إلى المفتشين العاديين، مفتشين رئيسيين هم مدراء العمل في الأقاليم وكذلك مفتشاً عاماً هو منسق أعمال التفتيش في الإدارة المركزية الذي يرتبط بدوره بمدير التفتيش.^{٢٤٧}

وتذهب الاتفاقية الدولية رقم (٨١) بشأن تفتيش العمل في الفقرة (٣) من المادة (٧) إلى أن "يتم تدريب مفتشي العمل تدريباً كافياً على أداء واجباتهم"، كما تؤكد الاتفاقية العربية رقم (١٩) لسنة ١٩٩٨م بشأن تفتيش العمل، على ضرورة اجراء التدريب، وذلك بموجب نص المادة (٩) من الاتفاقية والذي نص على أن "يجب على كل دولة تدريب مفتش العمل نظرياً وعلمياً بما يؤهله لأداء مهامه".

^{٢٤٥} . د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢١٥ .

^{٢٤٦} . Giuseppe Casale and Changyou Zhu, ibid, P. ٤٩ .

^{٢٤٧} . د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢١٥ .

وفي التشريع الوطني، فقد اشترطت الفقرة (٣) من المادة (١٧٩) من قانون تنظيم علاقات العمل الإماراتي ما يلي "٣- أن يجتازوا - أي المفتشين - فصلاً مسلكياً بعد قضائهم فترة تمرين لا تقل عن ثلاثة أشهر". وسار على المنهج ذاته المنظم السعودي عندما قررت الفقرة (٣) من المادة (١٩٥) من نظام العمل على ضرورة "أن يكون - أي مفتش العمل - قد اجتاز فصلاً مسلكياً بعد قضائه فترة تدريب لا تقل عن تسعين يوماً"، كذلك الأمر فيما قضت به المادة (٢) من القرار (٢٠٠٧/٧٤) الصادر بمملكة البحرين التي نصت على أن "يراعى في اختيار المفتشين أن يكونوا ممن تتوافر فيهم الكفاءة والنزاهة والحياد التام، وألا تكون لهم مصلحة مباشرة أو غير مباشرة مع الخاضعين للتفتيش، وأن يجتازوا التدريب لشغل الوظيفة، وفترة تجربة لا تقل عن ثلاثة أشهر".^{٢٤٨}

ويوجد في بعض الدول مراكز إعداد مهني أو كليات أو جامعات تقوم بالتدريس، وليست خاضعة لإشراف جهاز تفتيش العمل التابع لوزارة العمل، إلا أن ثمة من يرى أنه، وبغية الحفاظ على قاعدة التجانس في العمل الإداري، يقتضي تضمين قوانين وأنظمة العمل نصاً يحظر تعيين مفتشي العمل عن طريق مركز الإعداد المهني هذا، وبعبارة أخرى، فلئن استجمع موظف في الإدارة الشروط المطلوبة للتعيين مفتشاً متمرنًا، إلا أنه لا يكون بإمكان الإدارة نقل هذا الموظف إلى هذه الوظيفة إلا بعد خضوعه للإعداد المهني في مركز إعداد المفتشين الذي يشرف عليه جهاز تفتيش العمل ذاته، فهذه الحصرية في تزويد الإدارة بالمفتشين تبررها دقة المهام التي

^{٢٤٨} . خلا القرار الوزاري (٢٠١٣/٢٩) من تحديد مدة لاجتياز فترة تدريبية واكتفى بجواز اخضاع مفتشي العمل لدورات تدريبية لرفع كفاءتهم وقدراتهم المهنية في المادة (٢) منه.

سيقوم بها هذا المفتش، ومن ثم، وحتى يمكن للمفتش القيام بهذه المهام،
فما عليه سوى تأكيد كفاءته في "مركز إعداد المفتشين".^{٢٤٩}

وتأسيساً على ذلك يرى أصحاب هذا الرأي أن مهلة الثلاثة أشهر التي
نصت عليها بعض القوانين العربية كفترة تمرين يجتاز بعدها مفتش العمل
الامتحان نعتبرها غير كافية لتزويد هذا الموظف بما يمكنه من أداء المهام
التي ستناط به إبان تمرسه بوظيفته.^{٢٥٠}

إن تحسين مستوى أداء العاملين وتنمية قدراتهم وصقل مهاراتهم من
أهم الأمور التي يجب أن تعني بها أية وحدة إدارية، حتى تتمكن من أداء
الواجبات المنوطة بها بدقة واقتدار، وهذا بالطبع يأتي عن طريق التدريب،
وقد ركزت أجهزة تفتيش العمل على التدريب عند بداية العمل، وفي أثنائه،
ومن بين الدول التي نصت تشريعاتها على التدريب وتمرين مفتش العمل:
المملكة العربية السعودية، دولة الإمارات العربية المتحدة، الجمهورية
العراقية، وهذا لا يعني أن الدول التي لم تشر في تشريعاتها إلى التدريب لا
تقوم بتنفيذه.^{٢٥١}

أما بالنسبة للمشرع البحريني فقد نصت الفقرة (٣) من المادة (١٧٣)
من قانون العمل على التزام وزارة العمل بـ "تنظيم دورات وبرامج تدريبية
نوعية ومخصصة لرفع كفاءة أفراد جهاز التفتيش ومستوى أدائهم وتزويدهم

^{٢٤٩} . د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢١٥

ينظر أيضاً: Giuseppe Casale and Changyou Zhu, ibid, P. ٤٩-٥٠

^{٢٥٠} . د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢١٥

^{٢٥١} . وزارة القوى العاملة بسلطنة عمان، مفتش العمل، مرجع سابق، ص ٤٧

بالخبرات الفنية اللازمة لضمان أفضل مستويات الصحة والسلامة المهنية".^{٢٥٢}

وقد فصل المنظم السعودي في نوعية التدريب الذي يتلقاه مفتش العمل وذلك بموجب المادة (٢٠٨) من نظام العمل،^{٢٥٣} وكذلك الأمر بالنسبة للمشرع الإماراتي بموجب المادة (١٨٠) من قانون تنظيم علاقات العمل.^{٢٥٤}

وإذا كان لنا أن نشير إلى نوعية الدورات التدريبية التي يمكن أن يحصل عليها المفتش، فإنها يمكن أن تنقسم إلى:

النوع الأول: وهي الدورات التدريبية التأهيلية التي تعد للمفتشين الجدد الملحقين بالعمل لأول مرة، وهذا يعطي فيها المفتشون أفكارا ومعلومات عامة عن التفتيش العمالي بصفة عامة، ونشأته، وأساليب ونظم التفتيش وما يجب على المفتش أن يقوم به لتنفيذ عمله على

^{٢٥٢} . وتنص الفقرة (ب-٢) من المادة (٦) من القرار (٢٠٠٧/٧٤) الصادر بمملكة البحرين على وجوب أن تقوم هيئة تنظيم سوق العمل بـ "المساهمة في تدريب وتطوير موظفي الإدارة والارتقاء بمستوى أدائهم بصفة منتظمة".

^{٢٥٣} . تنص المادة (٢٠٨) من نظام العمل السعودي على أن: "ينظم تدريب مفتشي العمل في دورات تدريبية تشتمل بصورة خاصة على الأمور الآتية: ١- أصول تنظيم الزيارات التفتيشية، والاتصال بأصحاب العمل والعمال. ٢- أصول تدقيق السجلات والدفاتر والحاسب الآلي وأصول تنظيم محاضر التفتيش واستجواب الأشخاص. ٣- أصول إرشاد أصحاب العمل إلى مستلزمات النصوص النظامية وفوائد تطبيقها، ومساعدتهم في هذا التطبيق. ٤- مبادئ أساسية في التقنية الصناعية، ووسائل الوقاية من إصابات العمل والأمراض المهنية. ٥- مبادئ أساسية في الكفاية الإنتاجية، وصلتها بمدى تأمين الشروط الصالحة لحو ممارسة العمل".

^{٢٥٤} . تنص المادة (١٨٠) من قانون تنظيم علاقات العمل الإماراتي على أن "تعقد دورات تدريبية خاصة تجريها وزارة العمل لمفتشي العمل ويراعى في هذه الدورات تدريب المفتشين بصورة خاصة على ما يأتي: ١- أصول تنظيم الزيارات التفتيشية والاتصال بأصحاب العمل والعمال. ٢- أصول تدقيق السجلات والدفاتر. ٣- أصول إرشاد أصحاب العمل إلى تفسير النصوص القانونية وفوائد تطبيقها ومساعدتهم في هذا التطبيق. ٤- مبادئ أساسية في التكنولوجيا الصناعية ووسائل الوقاية من إصابات العمل وأمراض المهنة. ٥- مبادئ أساسية في الكفاية الإنتاجية وصلتها بمدى تأمين الشروط الصالحة لظروف ممارسة العمل".

الوجه الأكمل، ومن الطبيعي أن يكون ذلك من خلال تشريع البلد التي تنفذ الدورة لمفتشيها. ^{٢٥٥}.

النوع الثاني: هي الدورات التدريبية التطويرية (التنشيطية)، وهذه تكون لقدامى العاملين في التفتيش، والغرض منها توحيد مفاهيمهم للعمل، خاصة إذا كان يعملون في أماكن مختلفة من الدولة، واطلاعهم على التجارب الرائدة بهذا النشاط، وإرشادهم إلى الأسلوب الأمثل في القيام بأعمالها وأيضاً عرض النماذج والسجلات الجديدة والمطلوب العمل بها، والمقترحات بشأنها، وبطبيعة الحال فإن هذه الدورات تكون أكثر تخصصية على اعتبار أنها تقدم لممارسين للعمل. ^{٢٥٦}

النوع الثالث: ويتعلق بمهام مفتشي السلامة والصحة المهنية، إذ أنه في بعض الدول مثل تونس، يركز التدريب الفني على العديد من المهارات بما فيها التشريعات المرتبطة بالصحة والسلامة المهنية، وتقنيات التفتيش، وتقييم التعرض المهني للملوثات الفيزيائية والكيميائية وتعزيز الاختصاصات في السلامة الكهربائية والميكانيكية والتحضيرات الصحية. ^{٢٥٧} وكذلك بالنسبة لدولة الإمارات العربية المتحدة والمملكة العربية السعودية، حيث تنظم دورات لتعريف المفتش بالمبادئ الأساسية في التكنولوجيا الصناعية ووسائل الوقاية من إصابات العمل

^{٢٥٥} . وزارة القوى العاملة بسلطنة عمان، مفتش العمل، مرجع سابق، ص ٤٨ .

^{٢٥٦} . المرجع نفسه.

^{٢٥٧} . مكتب العمل الدولي، السلامة والصحة المهنية، مرجع سابق، ص ٢٣ .

وأعراض المهنة، وكذلك المبادئ الأساسية في الكفاية الإنتاجية وصلتها بمدى تأمين الشروط الصالحة لظروف ممارسة العمل.

ويقيم بعض الباحثين واقع الحال في الدول العربية بأنه يسير عكس توجه النصوص القائمة، حيث أن عدم إيلاء التدريب - قبل استلام مهام التفتيش أو أثناءها - الاهتمام الكافي، أدى إلى ضعف القدرات الفنية لهؤلاء المفتشين في بعض الدول العربية، حيث يندر ممارسة هذا النوع من التدريب على نحو ممنهج، باستثناء الحال في بعض الدول العربية التي تمتلك معاهد تدريب متخصصة، أو أن التدريب يتم في إطار يفتقر إلى الجدية الموضوعية، في دورات وبرامج قصيرة للغاية، لا تكفي لاكتساب المعارف والمهارات المطلوبة للمفتش.^{٢٥٨}

وتجدر الإشارة في هذا المقام إلى أن ثمة أنواعاً أخرى من التدريب تضاف إلى الأنواع التي أشرنا إليها سلفاً، ونتناول هذه الأنواع فيما يلي:

النوع الرابع: تدريب مدراء تفتيش العمل: وينتشر هذا النوع من التدريب في الدول التي تعتمد نظام المحافظات أو الأقاليم، حيث يعتبر المتدربون في هذه الحالة من كبار المسؤولين لأجهزة تفتيش العمل المحلية سواء المتعلقة بالعمل أو الضمان الاجتماعي. ويهدف هذا النوع من التدريب إلى تطوير مهاراتهم الإدارية وقدراتهم في القيادة

^{٢٥٨} منظمة العمل العربية، مرجع سابق، ص ٢٧.

واتخاذ القرار. لذلك فإن المناهج المعتمدة لهذا النوع من التدريب تتضمن المعارف العامة، مهارات الإدارة، القيادة، علوم الاتصال، علم النفس، والتعامل مع وسائل الإعلام والمنظمات الأخرى. ولا يتطلب هذا النوع من التدريب شروطاً خاصة حول عدد الساعات التي يجب أن يخضع لها المتدرب، ولكن - يرى البعض - أنه من حيث المبدأ يتوجب أن يخضع مدراء التفتيش لفترة تدريبية من هذا النوع على الأقل مرة واحدة كل ثلاث سنوات.^{٢٥٩}

النوع الخامس: تدريب المدربين: وهذا النوع يستهدف إعداد الخبراء في مجال تدريب مفتشي العمل، فعادةً ما يتم اختيار المدربين بعناية فضلاً عن تمتعهم بمهارات وخبرات في مجال تفتيش العمل. ومن هنا فإن تدريب المدربين يسعى إلى تمكينهم من تعزيز قدراتهم بشأن المبادئ والخصائص والمتطلبات والقواعد الخاصة بالتدريب في مجال تفتيش العمل، بالإضافة إلى تصميم المناهج، وطرق التطوير والتعليم في هذا الشأن. ويتم ذلك من خلال التركيز على تحديث الوسائل التعليمية وتطوير الدورات المقدمة. وهذا يتضمن بطبيعة الحال تنوع الطرق المستعملة في التدريب، على سبيل المثال: التدريب في المجال النظري، العمل الجماعي، محاكاة سيناريوهات العمل، إلقاء الخطابات العامة، التي من شأنها أن تيسر مستقبلاً عملية تطوير التدريب ذاته.^{٢٦٠}

^{٢٥٩} . Giuseppe Casale and Changyou Zhu, ibid, P. ٥٠

^{٢٦٠} . Ibid, P. ٥١

المبحث الثاني واجبات مفتش العمل وضمانات ممارسة وظيفته

يعد مفتش العمل مرآة للمهنة التي يمارسها، وذلك يجب أن يعكس سواء في كيفية أدائه لعمله أو في حياته الخاصة، مستوى معين من السلوك يتناسب مع مكانته الاجتماعية ويرفع من قدر مهنته التي ينتمي إليها والجهاز الذي يعمل فيه،^{٢٦١} ومن هذا المنطلق يجب أن يتحلى مفتش العمل بعدة مواصفات، وتمثل في حقيقة الأمر التزامات وواجبات ملقاه على عاتقه، ولكي يمارس مهمته على أكمل وجه فقد وفرت له التشريعات عدد من الضمانات، نتناولها وفقاً لما يأتي:

أولاً - واجبات مفتش العمل:

يجب أن يلتزم مفتش العمل بمجموعة من الواجبات والإلتزامات التي تلقى على عاتقه، يتعين عليه التمسك بها ومراعاتها، تبعاً لمقتضيات وظيفته، ونتناول هذه الواجبات تباعاً وفقاً لما يأتي:

(١) يجب أن يتحلى مفتش العمل بالنزاهة:

يجب على مفتشي العمل التحلي بصفة النزاهة والترفع عن أي عمل من شأنه المساس بمهام وظيفته، ويتجنب وفقاً لذلك عن الاستفادة من

^{٢٦١} . د. جابر محجوب علي، قواعد أخلاقيات المهنة (مفهومها - أساس إلزامها ونطاقه)، مجلة الحقوق - جامعة الكويت، العدد الثاني - السنة الثانية والعشرون، يونيو ١٩٩٨م، ص ٣٧٤

امتياز وأي منفعة، كما يتجنب قبول الهدايا والعروض والخدمات الخاصة ولو كانت زهيدة الثمن.^{٢٦٢}

ذلك أن المهام الواسعة التي يستوجبها قيام مفتش العمل بمقتضيات وظيفته تستوجب منه تخصيص كل وقته لمعالجة المشاكل والإشكالات التي تعرض عليه من جوانبها المختلفة فيعمل على تسويتها بروح تتسم بالنزاهة وبترفع هذا المفتش طالما أنه لا يستهدف من مداخلته إلا المساعدة على تحسين العلاقات في المجتمع المهني للحفاظ على البيئة المستقرة في علاقات العمل التي يسودها، بفضل هذه النزاهة، التفاهم والتعاون، الأمر الذي يكسبه تقدير وثقة أصحاب العلاقة المعنيين.^{٢٦٣}

ثم إن حرص مفتش العمل على إبقاء هذه النزاهة سمة مميزة لعلاقاته مع أطراف مجتمع العمل تستبعد أن يكون له مصلحة في المؤسسات التي يقوم برقابته التفتيشية عليها، متجنباً كما ذكرنا قبول الهدايا والإكراميات سواء من أصحاب العمل أم من العمال، إذ على افتراض حصول ذلك، فإنه يكون قد خرق جوهر وظيفته وأساء إلى نبل غايتها، وبالتالي، فعلى مفتش العمل عدم تسخير وظيفته لمآرب شخصية وغايات فردية لأنه بذلك لن يتمكن من إعادة فرض هيئته وجديته، بالإضافة إلى إمكانية توفر عناصر جرم جنائي فيما يكون هذا المفتش

^{٢٦٢} . دليل تفتيش العمل بسلطنة عمان، مرجع سابق، ص ٦

^{٢٦٣} . د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢٨٤

قد أقدم عليه على هذا الصعيد، مع ما يجر ذلك من تعقبات جنائية.^{٢٦٤}

وقد أكد المشرع البحريني على ضرورة توافر النزاهة في موظفي تفتيش العمل عندما ذكر في المادة (٢) من القرار الوزاري (٢٠١٣/٢٩) على أن "يراعى في اختيار المفتشين أن يكونوا ممن تتوافر فيهم الكفاءة والنزاهة...".^{٢٦٥} وأكد المشرع البحريني ذلك في موضع آخر حينما ألزم مفتش العمل - بموجب المادة (١٠) من القرار نفسه - على أن يعمل على حل المشاكل ومعالجتها "... بمهارة ولباقة وروح تتسم بالنزاهة والانصاف". وكذلك الأمر بالنسبة للمشرع الكويتي الذي أكد - بموجب المادة (١٣٣) من قانون العمل - على أن "... يتعين على هؤلاء الموظفين - أي المفتشين - أداء أعمالهم بأمانه ونزاهة وحياد، والإلتزام بعدم إفشاء أسرار أصحاب العمل التي يطلعون عليها بحكم عملهم....".

وكذلك الأمر بالنسبة للمادة (٩) من القرار الوزاري القطري (٢٠٠٥/١٣) الذي جاء مستقيماً بما انتهجه المشرع البحريني،^{٢٦٦}

^{٢٦٤} د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢٤٨ - ٢٤٩.

^{٢٦٥} وتنص المادة (٢) من القرار (٢٠٠٧/٧٤) الصادر بمملكة البحرين على أن "يراعى في اختيار المفتشين أن يكونوا ممن تتوافر فيهم الكفاءة والنزاهة والحياد التام، وألا تكون لهم مصلحة مباشرة أو غير مباشرة مع الخاضعين للتفتيش، وأن يجتازوا التدريب لشغل الوظيفة، وفترة تجربة لا تقل عن ثلاثة أشهر".

^{٢٦٦} تنص المادة (٩) من القرار الوزاري القطري (٢٠٠٥/١٣) على أنه "على مفتشي العمل تخصيص كل وقتهم واهتمامهم لمهام التفتيش الموكولة إليهم، وعليهم أن يتناولوا المشاكل التي تعرض عليهم من جوانبها المختلفة وأن يعملوا على معالجتها مع الأطراف المعنية بمهارة ولباقة وروح تتسم بالنزاهة والإنصاف، كما يجب ألا يكون لهم مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في المنشآت الخاضعة لإشرافهم وأن يمتنعوا عن قبول الهدايا سواء من أصحاب الأعمال أو العمال".

والمادة (١٠) من لائحة ضبط أعمال التفتيش الصادر بالمملكة العربية السعودية.^{٢٦٧}

بل أن الاتفاقية العربية رقم (١٩) لسنة ١٩٩٨م أكدت على ذلك، عندما نصت المادة (٢٠) على أن (يجب على مفتش العمل أن يؤدي عمله بنزاهة...)

ويعتبر شرط أو واجب أو إلزام النزاهة أحد الضمانات الشخصية الواجب توافرها في مفتش العمل فهي حد أدنى من الحصانة التي يقتضي أن يكون عليها هذا الموظف بالنظر للإغراءات التي قد تحوطه من قبل أصحاب العمل لقاء تجاوز ارتكابهم بعض المخالفات، ذلك أن الإنسان بطبيعته ضعيف، فإذا لم يكن مفتش العمل ممن تتوافر فيهم النزاهة التي تجعله أكبر من المغريات، فإن ثمة خشية من الإساءة إلى كونه مؤتمناً على تعلق حق الغير بحسن قيامه بوظيفته.^{٢٦٨}

ويقتضي أن تصل هذه النزاهة إلى حد نكران الذات الذي يتطلب من المفتش التضحية، على أكثر من صعيد، توصلاً لتطعيم وظيفته بالسعي الدائم إلى خلق التجاوب المنشود بينه وبين مجتمع العمل الذي يقوم بمراقبته بغية تقييم مدى تقيده بالأحكام القانونية والتنظيمية النافذة

^{٢٦٧} تنص المادة (١٠) من لائحة ضبط أعمال التفتيش على أن "على مفتشي العمل الاهتمام بمهمات التفتيش الموكولة إليهم وعليهم أن يتناولوا المشكلات التي تعرض عليهم من جانبيها المختلفة، وأن يعملوا على معالجتها مع الأطراف المعنية بمهارة ولباقة، وبروح تتسم بالنزاهة والإنصاف...".

^{٢٦٨} د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢٨٢.

من جهة، ومن جهة ثانية تقويم بعض الأوضاع الشاذة في المجتمع.^{٢٦٩}

بل ويذهب بعض الفقه إلى أنه لا ضير من أن تأخذ قوانين وأنظمة العمل العربية بقواعد الرد والتتحي المطبقة على القضاة في الدعاوي التي يدعون للنظر فيها، فقياساً على هؤلاء، يمكن تضمين القوانين والأنظمة المذكورة نصوصاً تستأنس بهذه القواعد حتى يكون المفتش غير ذي غرض، في المهمات المنوط به أمر انجازها لدى هذه المؤسسات.^{٢٧٠}

ولئن لم تتطرق عدد من قوانين وأنظمة العمل العربية للبحث في التزام النزاهة، إلا أن ذلك لا يعني تجويز هذه المحظورات وبالتالي التسليم لمفتش العمل في أن يكون له، مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في المؤسسات التي يراقبها بفعل وظيفته، ذلك أن الرقابة التي أنيط بهذا المفتش القيام بها لن تعود متحققة وممكنة إذا أجاز لهذا المفتش الاحتراف بها واعتبارها فرصة ليس لأعمال النصوص القانونية والتنظيمية ومن ثم وضعها موضع التنفيذ، بل للإفادة منها في كسب يحققه لنفسه، بصورة أو بأخرى، وهذا ما يؤدي بنا إلى تقرير أن هذا المفتش قد خرج عن حدود ولايته القانونية، مما يفسح في المجال للقول أن واجب الرقابة الملقى على مفتش العمل يتضمن وجهاً سلبياً يحظر عليه أن يكون ذا مصلحة مباشرة أو غير مباشرة على هذا الصعيد،

^{٢٦٩} . د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢٨٢.

^{٢٧٠} . المرجع نفسه.

ومن ثم فعدم النص، تشريعياً أو تنظيمياً على ذلك والاكتفاء له بمهامه الرقابية، يعتبر كافياً كي لا يكون له أي مصلحة شخصية في هذا الشأن، إلا أنه ليس ما يحول دون إكمال النصوص القانونية والتنظيمية، على هذا الصعيد، وذلك بتضمينها التزام النزاهة الذي ينتفي معه وجود مصلحة مباشرة أو غير مباشرة لمفتش العمل.^{٢٧١}

وبالرجوع إلى النصوص التشريعية في هذا الخصوص نجد أن المادة (٢) من القرار الوزاري (٢٠١٣/٢٩) الصادر بمملكة البحرين قد أكدت على "ألا تكون لهم مصلحة مباشرة في المنشأة أو في مواقع العمل التي يقومون بالتفتيش عليها".^{٢٧٢}

وتؤكد عدد من التشريعات المقارنة على عدم جواز أن تكون لمفتش العمل مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في المنشأة، وهذا ما قضت به الفقرة (٢) من المادة (١٩٥) من نظام العمل السعودي،^{٢٧٣} والفقرة (٢) من المادة (١٧٩) من قانون تنظيم علاقات العمل الإماراتي،^{٢٧٤}

^{٢٧١} . د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢٨٢.

^{٢٧٢} . وتنص المادة (٢) من القرار (٢٠٠٧/٧٤) الصادر بمملكة البحرين على أن "يراعى في اختيار المفتشين أن يكونوا ممن تتوافر فيهم الكفاءة والنزاهة والحياد التام، وألا تكون لهم مصلحة مباشرة أو غير مباشرة مع الخاضعين للتفتيش، وأن يجتازوا التدريب لشغل الوظيفة، وفترة تجربة لا تقل عن ثلاثة أشهر".

^{٢٧٣} . تنص الفقرة (٢) من المادة (١٩٥) من نظام العمل السعودي على أن "يشترط في مفتش العمل عند ممارسته لعمله - بالإضافة إلى الشروط العامة في تعيين الموظفين - ما يأتي : ٢- ألا تكون له أي صلة مباشرة ، أو غير مباشرة ، بالمنشآت التي يقوم بتفتيشها."

^{٢٧٤} . تنص الفقرة (٢) من المادة (١٧٩) من قانون تنظيم علاقات العمل الإماراتي على أنه يشترط في تعيين المفتشين "٢- أن لا تكون لهم مصلحة مباشرة في المنشآت التي يقومون بالتفتيش عليها."

والمادة (١٣٣) من قانون العمل الكويتي،^{٢٧٥} والمادة (١٠) من لائحة ضبط أعمال التفتيش السعودية.^{٢٧٦}

ولا يقتصر هذا الحظر في حقيقة الأمر على نصوص التشريعات الوطنية، بل أن الاتفاقية الدولية رقم (٨١) قضت بذلك في المادة (١٥) الفقرة (أ) والتي تنص على أن "يحضر على مفتشي العمل أن تكون لهم مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في المنشآت الخاضعة لإشرافهم."

وفي ذات الاتجاه سارت الاتفاقية العربية رقم (١٩) لسنة ١٩٩٨م، حيث نصت المادة (٢٠) على أن "يجب على مفتش العمل أن يؤدي عمله بنزاهة، ويحظر أن تكون له أية مصلحة شخصية مباشرة أو غير مباشرة في المنشآت التي يقوم بالتفتيش عليها."

(٢) يجب أن يتحلى مفتش العمل بالحياد والاستقلالية:

الحياد هو اتخاذ القرار دون التأثر بما قد يؤدي إلى الانحياز لطرف دون الآخر، ويمكن لمفتش العمل أن يطلب تغيير نطاق اختصاصه

^{٢٧٥} . تنص المادة (١٣٣) من قانون العمل الكويتي على أن "...يتعين على هؤلاء الموظفين - أي المفتشين - أداء أعمالهم بأمانة ونزاهة وحياد، والالتزام بعدم إفساء أسرار أصحاب العمل التي يطلعون عليها بحكم عملهم...".

^{٢٧٦} . تنص المادة (١٠) من لائحة ضبط أعمال التفتيش على أن "على مفتشي العمل الاهتمام بمهام التفتيش الموكولة إليهم وعليهم أن يتناولوا المشكلات التي تعرض عليهم من جانبيها المختلفة، وأن يعملوا على معالجتها مع الأطراف المعنية بمهارة ولباقة، وبروح تتسم بالنزاهة والإنصاف، كما يجب ألا يكون لهم مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في المنشآت الخاضعة لإشرافهم، كما أن عليهم أن يتجنبوا قبول أي هدايا ويرفضوا أي عرض أو خدمة من أي نوع خاص سواء من أصحاب الأعمال أو العمال."

المكاني إذا رأى ما يؤثر على حياده في اتخاذه لقرار التفتيش، ويرتبط بهذا الحياد موضوع "الاستقلالية"، حيث يجب أن يتمتع مفتش العمل لضمان قيامه بأداء عمله بالاستقلالية والتجرد من أي مصالح شخصية، وهذا ما يجعل المشرع في قوانين العمل المقارنة أن يلزم المفتش بأداء قسم الأمانة قبل مزاوله أعمال وظيفته تأكيداً لعنصر الاستقلالية مما يخلق الثقة بين طرفي الانتاج، ولا تعني الاستقلالية انعدام التسلسل الإداري، فلا يزال المفتش موظفاً يخضع لإشراف وتوجيه رؤسائه في العمل.^{٢٧٧}

إن وجود مبدأ الاستقلالية يؤدي إلى تجرد المفتش من المؤثرات التي قد تؤثر سلباً في اتخاذ القرار المناسب، حيث أن لمفتش العمل الحرية في النصح والارشاد أو التنبيه أو الانذار أو توقيع المخالفة وفقاً لأحكام القانون.^{٢٧٨} ومن هذا المنطلق تؤكد الاتفاقية العربية رقم (١٩) لسنة ١٩٩٨م في المادة (٧) على أن "يراعى عند اختيار مفتش العمل أن تتوافر فيه صفات الحياد والموضوعية".

وفي التشريع الوطني، أكد المشرع البحريني على ضرورة أن يتمتع موظفي جهاز التفتيش "بالحياد التام" وفق تعبيره بموجب المادة (٢) من القرار الوزاري (٢٠١٣/٢٩)،^{٢٧٩} وأكد في المادة (١٠) من القرار نفسه على صفة "الموضوعية" حيث نصت المادة المذكورة على أن

^{٢٧٧} دليل تفتيش العمل بسلطنة عمان، مرجع سابق، ص ٦.

^{٢٧٨} المرجع نفسه.

^{٢٧٩} كما تنص المادة (٢) من القرار (٢٠٠٧/٧٤) الصادر بمملكة البحرين على أن "يراعى في اختيار المفتشين أن يكونوا ممن تتوافر فيهم الكفاءة والنزاهة والحياد التام، وألا تكون لهم مصلحة مباشرة أو غير مباشرة مع الخاضعين للتفتيش، وأن يجتازوا التدريب لشغل الوظيفة، وفترة تجربة لا تقل عن ثلاثة أشهر".

"على المفتشين تخصيص وقت عملهم وكل اهتمامهم لمهام التفتيش الموكلة إليهم وعليهم أن يتناولوا المشاكل التي تعرض عليهم من جوانبها المختلفة". وكذلك الأمر بالنسبة للمنظم السعودي الذي أكد ذلك في الفقرة (١) من المادة (١٩٥) من نظام العمل والتي نصت على أن "يشترط في مفتش العمل عند ممارسته لعمله - بالإضافة إلى الشروط العامة في تعيين الموظفين - ما يأتي :

١- أن يكون متصفاً بالحياد التام.

٢-

وكذلك الأمر بالنسبة للمشرع الإماراتي في الفقرة (١) من المادة (١٧٩)،^{٢٨٠} ولم يغفل المشرع الكويتي ذلك، حيث أنه أكد على ضرورة حياد المفتش في المادة (١٣٣) من قانون العمل.^{٢٨١}

وتأكيداً لعنصر الحياد والاستقلالية جعل المشرع من مفتش العمل متمتعاً بصفة الضبطية القضائية في ممارسة أعماله ووفقاً لتعليمات رؤسائهم، كما أن المشرع يقصد في أحيان أخرى لتحقيق الاستقرار النفسي للمفتش لما له من دور في ضمان استقلاليته، فأوجب بعض التشريعات عدم تغيير مفتش العمل وضرورة استقراره في وظيفته وعدم جواز تبديله،^{٢٨٢} ونتناول هذه الموضوعات في إطار الضمانات المقررة

^{٢٨٠} . تنص الفقرة (١) من المادة (١٧٩) من قانون تنظيم علاقات العمل الإماراتي على أن يشترط في تعيين مفتشي العمل (١- أن يكونوا متصفيين بالحياد التام).

^{٢٨١} . تنص المادة (١٣٣) من قانون العمل الكويتي على أن "...يتعين على هؤلاء الموظفين - ويقصد المفتشين - أداء أعمالهم بأمانه ونزاهة وحياد....".

^{٢٨٢} . وزارة القوى العاملة بسلطنة عمان، مفتش العمل، مرجع سابق، ص ٥٧.

لمفتش العمل. بل تمنع بعض التشريعات صراحة أن يقبل مفتش العمل الهدايا والعطايا من اي نوع سواء قدمت من العامل أو صاحب العمل.^{٢٨٣}

بل أن تحقيق الحياد المطلوب في مفتش العمل، يجعل من حظر إشغاله بأداء مهام أخرى أمراً مبرراً، حيث أن قيام المفتشين بعملية الوساطة أو التوفيق أو التحكيم يجعلهم يضطرون في كثير من الحالات إلى التخلي عن السلطة المخولة لهم لإنفاذ القانون أو أنهم ينحرفون عن الحيادة التي يجب أن يتصفوا بها في ممارسة وظائفهم.^{٢٨٤} وسنتطرق إلى موضوع تكليف المفتش بمهام إضافية بقدر من التفصيل لاحقاً.

(٣) أن يلتزم بحفظ أسرار المهنة وسرية الشكاوي المقدمة:

طالما أنه من صلاحيات مفتش العمل سلطاته الدخول لأماكن العمل، والاطلاع على المستندات والملفات المتعلقة بالعمل كما سنرى، فقد يطلع بحكم عمله على بعض الأسرار الخاصة بالمنشأة، أو بعض الاختراعات، أو نظم العمل والانتاج المتبعة، والتي قد تترتب على إفشائها أو معرفة الشركات المنافسة أو الغير بها أضرار جسيمة للمنشأة.^{٢٨٥}

^{٢٨٣} ينظر في ذلك : المادة (١١) من القرار الوزاري (٢٠١٣/٢٩) الصادر بمملكة البحرين.

^{٢٨٤} منظمة العمل العربية، مرجع سابق، ص ١٣

^{٢٨٥} وزارة القوى العاملة بسلطنة عمان، مفتش العمل، مرجع سابق، ص ٥٥ - ٥٦

لذلك فإن قوانين العمل المقارنة قد أوجبت على مفتشي العمل عدم إفشاء سر أي اختراع صناعي أو غير ذلك من الأسرار التي يطلعون عليها بحكم وظائفهم، حتى بعد انقطاع صلتهم بهذه الوظائف، وكذلك ألزمتهم بالحفاظ على سرية كل شكوى تحيطهم علماً بوجود عيب في الإنشاءات أو مخالفة للأحكام القانونية أو التنظيمية، وعليهم الامتناع عن إبلاغ صاحب العمل أو ممثله بأنه قد تم إجراء زيارة تفتيش بعد تقديم إحدى الشكاوى، فثمة التزام يتحمله مفتش العمل يتمثل في وجوب كتمه المعلومات الصناعية أو التجارية التي قد يصل إليها بحكم اتصاله بالمؤسسات، وكذلك في وجوب إحاطته بالسرية التامة أية شكوى قد يتلقاها، حتى لو كانت بدون توقيع، بشأن مخالفة الأحكام القانونية، وعدم إشعاره العمال أو أصحاب العمل بأنه يزور المؤسسة بناء على شكوى، فأفراد جهاز تفتيش العمل يخضعون للسر المهني وعليهم أن يعالجوا بصفة سرية كل شكوى مقدمة من قبل العامل وأن يلتزموا بعدم ذكر اسم المشتكي.^{٢٨٦}

وتؤكد التشريعات العربية على هذا الإلتزام، حيث تنص المادة (٢٠٢) من نظام العمل السعودي على أن "على مفتش العمل أن يحيط بالسرية المطلقة للشكاوى التي تصل إليه بشأن أي نقص في الأجهزة أو أي مخالفة لأحكام النظام، وألا يبوح لصاحب العمل أو من يقوم مقامه بوجود هذه الشكاوى"، وعلى ذات المنوال سارت المادة (١٦٨) من قانون تنظيم علاقات العمل الإماراتي،^{٢٨٧} والمادة (١٣٣) من قانون

^{٢٨٦} د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢٤٥ - ٢٤٦

^{٢٨٧} تنص المادة (١٦٨) من قانون تنظيم علاقات العمل الإماراتي على أن ".... وعليهم أن يحيطوا بالشكاوى التي تصل إليهم بالسرية المطلقة وألا يبوحوا بأمرها لصاحب العمل أو من يقوم مقامه."

العمل الكويتي،^{٢٨٨} والمادة (١٠) من القرار الوزاري القطري
٢٨٩. (٢٠٠٥/١٣).

وقد استحدثت المشرع البحريني أمراً حسناً، عندما ألزم مفتشي العمل بعدم افشاء اسم مقدم الشكوى، ولم يجعل هذا الالتزام مقتصرًا على المفتشين فحسب، بل مد نطاقه إلى جميع العاملين بالوزارة من ذوي العلاقة، حيث نصت المادة (١٢) من القرار الوزاري (٢٠١٣/٢٩) الصادر بمملكة البحرين بأنه (يجب على المفتشين وسائر موظفي الوزارة ذوي العلاقة إذا ما تم إجراء التفتيش بناء على شكوى وردت إلى الوزارة عدم الإفصاح عن هوية مقدم الشكوى وعدم إطلاع الخاضعين للتفتيش عليها، على أن تقتصر مهمة التفتيش على التحقق من صحة ما ورد بالشكوى).^{٢٩٠}

وكذلك الأمر بالنسبة للاتفاقيات الدولية والعربية، حيث نصت المادة (٢١) من الاتفاقية العربية (١٩) الصادرة في سنة ١٩٩٨م على أن "يحظر على مفتش العمل أن يكشف أي سر من أسرار المهنة يطلع

^{٢٨٨} تنص المادة (١٣٣) من قانون العمل الكويتي على أن "...يتعين على هؤلاء الموظفين - أي المفتشين - أداء أعمالهم بأمانه ونزاهة وحياد، والالتزام بعدم إفشاء أسرار أصحاب العمل التي يطلعون عليها بحكم عملهم....".

^{٢٨٩} تنص المادة (١٠) من القرار الوزاري القطري على أن "على مفتشي العمل المحافظة على سرية اسم أو أسماء مقدمي الشكوى، إذا كان التفتيش بناء على شكوى، وعليهم عدم إطلاع صاحب العمل عليها، ولو كانت بدون توقيع كما يجب عدم ذكر أن التفتيش يتم بناء على شكوى".

^{٢٩٠} كما تنص المادة (٨) من القرار رقم (٢٠٠٧/٧٤) الصادر بمملكة البحرين على أن "إذا تم إجراء التفتيش بناءً على شكوى وردت إلى الهيئة، وجب على المفتش وسائر موظفي الهيئة عدم الإفصاح عن هوية مقدم الشكوى وعدم إطلاع الخاضعين للتفتيش عليها، على أن تقتصر مهمة المفتش على التحقق من صحة ما ورد بها". كما أكدت المادة (١١) من القرار نفسه في الفقرة (٤) على ضرورة "المحافظة على سرية البرامج الدورية للتفتيش وعدم الإفصاح عنها".

عليه خلال قيامه بمهمته أو أن يبوح بمصدر الشكوى أو المعلومات التي أدت إلى القيام بالتفتيش." وكذلك بالنسبة للاتفاقية الدولية رقم (٨١) بشأن تفتيش العمل، حيث نصت المادة (١٥) الفقرة (ج) على أن "يحيط مفتشو العمل بالسرية المطلقة مصدر أي شكوى تقدم لهم بشأن أي نقص أو أي خروج على الأحكام القانونية، ولا يبوحوا لصاحب العمل أو ممثله بأن زيارة تفتيش ما جاءت بناء على استلام شكوى."

ولئن لم تنص بعض القوانين العربية، صراحة، على التزام تقييد المفتش بالسرية المهني، إلا أننا نجد في بعض القرارات الوزارية ما يفيد أن لموظفي التفتيش العمالي ومراقبة تنفيذ قانون العمل والقرارات واللوائح المنفذة لأحكامه صفة الضبطية القضائية، وهذه الصفة تزول عنهم عند نقلهم إلى عمل آخر، وبهذه الصفة يكون هؤلاء ملزمين بالسرية المهني لكونهم يقومون بوظائف تخولهم الاطلاع على معلومات وأسرار لا يتسنى لهم الاطلاع عليها لولا هذه الوظائف، ومن ثم تتفق هذه القوانين مع تلك التي نصت، صراحة، على التزام المحافظة على السرية المهني.^{٢٩١}

وتأسيساً على ذلك فقد أوجبت التشريعات المقارنة على مفتش العمل أن يؤدي قسماً قانونياً قبل مباشرته أعمال وظيفته سواء أمام وزير العمل، أو أمام السلطة التنفيذية وبعض التشريعات لم تحدد جهة معينة يؤدي

^{٢٩١} . د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢٤٦
فعلى سبيل المثال نصت المادة (٨) من قانون العمل العماني على أن "يؤدوا عملهم بأمانة وإخلاص وألا يفشوا سر من أسرار العمل أو أية معلومات أو بيانات اطلعوا عليها بحكم عملهم ولو بعد انتهاء خدمتهم"

اليمين أمامها، بل أن بعض التشريعات لم تتطلب ذلك صراحة، ويتلخص نص اليمين في أن يؤدي المفتش عمله بأمانة وإخلاص، ولا يفش سراً أو اختراعاً صناعياً، اطلع عليه بحكم عمله، ولو بعد انتهاء عمله لدى الوزارة وهذا الالتزام بطبيعة الحال جعل بعض التشريعات تنص على معاقبة المفتش الذي يحنث في هذا اليمين أو القسم، في حين أن بعضها الآخر لم تشر لما يترتب على الإخلال بهذا القسم.^{٢٩٢}

وقد تضمنت المادة (٤) من القرار الوزاري (٢٠١٣/٢٩) بمملكة البحرين القسم القانوني الواجب تأديته للقيام بمهام التفتيش ويتضمن القسم موضوع عدم إفشاء أسرار المهنة التي يطلع عليها بحكم مهنته ولو بعد انقطاع صلته بها،^{٢٩٣} وكذلك المادة (١٣٦) من قانون العمل القطري،^{٢٩٤} والمادة (١٦٨) من قانون تنظيم علاقات العمل الاماراتي،^{٢٩٥} والمادة (١٩٧) من نظام العمل السعودي،^{٢٩٦} والمادة

^{٢٩٢} وزارة القوى العاملة بسلطنة عمان، مفتش العمل، مرجع سابق، ص ٥٤ - ٥٥

^{٢٩٣} تنص المادة (٤) من القرار الوزاري رقم (٢٠١٣/٢٩) الصادر بمملكة البحرين على أن "يؤدي المفتشون عند تعيينهم قبل مباشرة مهام التفتيش أمام الوزير اليمني التالية: (أقسم بالله العظيم أن أقوم بمهام وظيفتي بأمانة وإخلاص وألا أفشي أي سر من الأسرار التي أطلع عليها بحكم وظيفتي ومهام عملي ولو بعد انقطاع صلتني بهذه الوظيفة). ويحذر بعد أداء اليمين محضر بذلك يوقع عليه المفتشون - كل على حدة - وتودع نسخة منه الملف الوظيفي لكل مفتش". ينظر كذلك: المادة (٤) من القرار (٢٠٠٧/٧٤) الصادر بمملكة البحرين.

^{٢٩٤} تنص المادة (١٣٦) من قانون العمل القطري على أن "يقسم مفتشو العمل قبل مباشرة أعمال ووظائفهم أمام الوزير يميناً بأن يحترموا القانون وأن يؤديوا أعمالهم بأمانة وإخلاص وألا يفشوا أي سر أو أي اختراع صناعي أو غير ذلك من الأسرار التي يطلعون عليها بحكم وظيفتهم ولو بعد انقطاع صلتهم بهذه الوظائف."

^{٢٩٥} تنص المادة (١٦٨) من قانون تنظيم علاقات العمل الإماراتي على أن "يقسم مفتشو العمل قبل مباشرتهم أعمال ووظائفهم أمام وزير العمل والشئون الاجتماعية يميناً بأن يحترموا القانون وأن يؤديوا أعمالهم بأمانه وإخلاص وأن لا يفشوا أي سر أو أي اختراع صناعي أو غير ذلك من الأسرار التي يطلعون عليها بحكم وظيفتهم ولو بعد انقطاع صلتهم بهذه الوظائف. وعليهم أن يحيطوا الشكاوى التي تصل إليهم بالسرية المطلقة وألا يبوحوا بأمرها لصاحب العمل أو من يقوم مقامه."

^{٢٩٦} تنص المادة (١٩٧) من نظام العمل السعودي على أن "يقسم مفتشو العمل - قبل مباشرة أعمال ووظائفهم - أمام الوزير بأن يؤديوا أعمالهم بأمانة وإخلاص، وألا يفشوا سر أي اختراع صناعي، أو غير ذلك من الأسرار التي يطلعون عليها بحكم وظيفتهم، ولو بعد انقطاع عملهم بهذه الوظائف. ويحمل مفتش العمل بطاقة من الوزارة تثبت صفته."

(١٣٣) من قانون العمل الكويتي،^{٢٩٧} وفي التشريع العربي : الفقرة الثانية من المادة (٢٣٢) من قانون العمل المصري.^{٢٩٨}

ولم تقف الاتفاقية الدولية رقم (٨١) بشأن تفتيش العمل بعيداً عن ذلك، حيث تطلبت الفقرة (ب) من المادة (١٥) أن "يلزم مفتشو العمل حتى بعد اعتزالهم الخدمة بعدم افشاء أي أسرار صناعية أو تجارية أو عمليات تجهيز تكون قد نمت إلى علمهم في مجرى أدائهم لواجباتهم والا تعرضوا للعقوبات الجنائية أو التدابير التأديبية المناسبة."

وكذلك الأمر بالنسبة للاتفاقية العربية رقم (١٩) بشأن تفتيش العمل الصادرة في سنة ١٩٩٨م، حيث نصت المادة (٩) منها على أن "يقوم مفتش العمل قبل مباشرة عمله بأداء يمين، وتنظم التشريعات أداء اليمين ومضمونه، والجهة التي يؤدي أمامها." ويلاحظ أن النص المذكور قد خول الدول العربية اختيار مضمون هذا القسم أو اليمين.

ويشترط في حلف اليمين التي يؤديها مفتش العمل شرطان أساسيان: الأول أن يتم الحلف قبل مباشرة المفتش لعمله، وبالتالي لا يجوز له أن يقوم بمباشرة مهام التفتيش قبل أداء هذا اليمين، ولا يجوز تحريك

وبحسب المادة (٤) من لائحة ضبط أعمال التفتيش السعودية فإنه "ويعد - بعد أداء اليمين - محضر تحال نسخة منه إلى مدير عام تفتيش العمل بالوزارة لحفظها في ملف المفتش، كما تحال نسخة أخرى إلى مكتب العمل الذي يتبع له المفتش".

^{٢٩٧} تنص المادة (١٣٣) من قانون العمل الكويتي على أن "..... ويؤدي كل منهم أمام الوزير القسم التالي: (أقسم بالله العظيم أن أؤدي عملي بالأمانة والنزاهة والصدق، وأن أحافظ على سرية المعلومات التي أطلع عليها بحكم عملي حتى بعد انتهاء خدمتي)".

^{٢٩٨} تنص الفقرة الثانية من المادة (٢٣٢) من قانون العمل المصري على أن "... ويحلف كل منهم - أي المفتشين - قبل مباشرة عمله يمينا أمام الوزير المختص بأن يقوم بأداء عمله بالأمانة والإخلاص ولا يفشي سرا من أسرار العمل أو الاختراعات التي يطلع عليها بحكم وظيفته حتى بعد تركه العمل".

الدعوى الجنائية في مواجهة صاحب العمل عن مخالفات ارتكبتها،
وثانياً يجب أن يكون أداء اليمين أمام وزير العمل.^{٢٩٩}

كما تبدو أهمية حلف مفتش العمل لليمين بأن يقوم بأداء عمله بالأمانة والإخلاص، في أنه يأتي التزاماً أدبياً على عاتق مفتش العمل، يحول بينه وبين الإهمال أو الانحراف في أداء رسالته، مما يؤدي لزيادة قدر الحماية للعمال، وأصحاب العمل أيضاً، بحيث يضمن حياد مفتش العمل، فلا ينحرف في أدائه عمله لأي طرف.^{٣٠٠}

(٤) ثقافة المفتش والمأمه بأبعاد وظيفته:

تستلزم وظيفة مفتش العمل حياة القائم بها على قدر من الثقافة، وليس فقط للعلم، التي تجعله يتحسس بأبعادها، السياسة والاجتماعية والاقتصادية فيقبل عليها برغبة، متحملاً في سبيلها المشاق والمتاعب، متأكداً أن مهمته لا تقتصر فقط على توفير الضمانات والحقوق المقررة للعمال قانوناً ونظاماً، بل كذلك ترتبط بالإنتاج الوطني نوعاً وكماً، بما يوفره من علاقات حسنة مع المؤسسات التي يقوم برقابتها، فيرتفع مستوى الانتاج بفضل هذه الأجواء المواتية التي عمل على اشاعتها، ذلك أن سعيه الدؤوب الرامي إلى تقييد أصحاب العمل بالأحكام القانونية من شأنه الحد من المنافسة التي تنشأ فيما بينهم، فيكون مفتش العمل قد أسهم في أداء حق مجتمعه عليه، فالعمال قد أفادوا

^{٢٩٩} . د. صلاح علي علي حسن، مرجع سابق، ص ٢٥٤.

^{٣٠٠} . المرجع نفسه، ص ٨٥٢.

من العطاءات القانونية، وأصحاب العمل قد حدوا من هذه المنافسة المرهقة لهم وما ذلك إلا بفضل هذه الثقافة العريضة التي وظفها مفتش العمل في خدمة وظيفته.^{٣٠١}

وهذا ما يقتضي تمكين مفتش العمل من التعامل مع البيئة التي يعمل بها، كأن يكون على إطلاع جيد على الحالة العامة للاقتصاد الوطني، فيعرف إذا كان الاقتصاد يمر بحالة ركود أم ازدهار، وهل يعاني من مشكلات انكماش أم تضخم، وماهي معدلات النمو واتجاهاتها، إذ كلما ازدادت معرفة المفتش بهذه الأمور، فإنه سوف يزداد قناعة بأن كل الظواهر التي يتعامل معها في نشاطه اليومي ترتبط ارتباطاً مباشراً مع حالة هذا الاقتصاد الوطني، ولا شك أن اقتصاداً يمر بمرحلة أزمة سوف يؤدي إلى أزمات في عقود العمل والعكس صحيح، سواء كان على شكل مخالفات لقانون العمل أو منازعات فردية أو جماعية، وهذه المخالفات والمنازعات من صميم عمل مفتش العمل، ومن ثم يتطلب الأمر معرفته بأسباب الظواهر التي يشهدها والدواعي الاقتصادية أو الاجتماعية التي أدت إليها.^{٣٠٢}

ثم أن تحسين مفتش العمل بتلك الثقافة يقتضي استكمالها بقوة الشخصية التي تعتبر من المقومات المساهمة مساهمة فعالة في بلوغ الهدف المرجى من التفتيش، ولا يتيسر ذلك إلا بتوفير ضمانات معينة كما سنرى.^{٣٠٣}

^{٣٠١} . د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢٨٢ - ٢٨٣

^{٣٠٢} . د. يوسف الياس، أطروحات، مرجع سابق، ص ٤١١

^{٣٠٣} . د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢٨٣

ثانياً - ضمانات ممارسة المفتش لمهامه على أكمل وجه:

بالنسبة للضمانات الإدارية والقانونية المقررة لمفتش العمل لممارسة وظائفه على أكمل وجه، فهي تتحدد من عدة جوانب نتناولها وفقاً لما يلي:

(١) بطاقة إثبات صفة المفتش:

يعتبر إثبات صفة مفتش العمل أحد الضمانات التي يوفرها القانون لمفتش العمل للقيام بدوره على أكمل وجه ، ويهدف المشرع من حمل هذه البطاقة إلى منع التحايل من جانب أي شخص على صاحب العمل، بأن يدعي أنه أحد مفتشي العمل الذين يحملون صفة الضبطية القضائية، ويبتز بذلك صاحب العمل.^{٣٠٤} ومن ثم فإنه حمايةً لصاحب العمل وضمانةً لعنصر الثقة في تعامله مع موظفي الدولة وسلامة المركز القانوني للمفتش،^{٣٠٥} وكذلك الأمر بالنسبة للعمال، فإن هذه البطاقة التي تثبت شخصية مفتش العمل تعتبر ضمانه لهم بأن المعلومات التي يقومون بإفصائها إلى المفتش سوف تذهب إلى موظف الدولة الذي التزم بحفظ الأسرار.

وقد تبنى المشرع البحريني ذلك بموجب المادة (٥) من القرار الوزاري (٢٠١٣/٢٩) حيث نصت على أنه "يحمل المفتشون بطاقة تثبت

^{٣٠٤} . المستشار محمد عزمي البكري، مرجع سابق، ص ٨٠١
^{٣٠٥} . د. صلاح محمد أحمد دياب، الوسيط في شرح أحكام قانون العمل والتأمينات الاجتماعية في مملكة البحرين، مطبوعات جامعة البحرين، الطبعة الأولى، ٢٠٠٦م، ص ٥٢

صفتهم عند القيام بأعمال التفتيش تحمل صورة شخصية لهم موقعة من قبل الوزير ومختومة بالخاتم الرسمي للوزارة. ويجب على المفتش رد هذه البطاقة عند زوال صفته كمفتش لأي سبب من الأسباب".

وقد أكد على ذلك عدد من التشريعات في دول مجلس التعاون، ومنها المشرع القطري في المادة (١٣٧) من قانون العمل،^{٣٠٦} والمادة (١٩٧) من نظام العمل السعودي،^{٣٠٧} والمادة (١٦٦) من قانون تنظيم علاقات العمل الاماراتي.^{٣٠٨} وكذلك بالنسبة للتشريعات العربية حيث نصت المادة (٢٣٣) من قانون العمل المصري على أن "يحمل العامل الذي له صفة الضبطية القضائية بطاقة تثبت هذه الصفة، ...".

وقد سارت الاتفاقية العربية رقم (١٩) لسنة ١٩٩٨م بشأن تفتيش العمل، على المنوال ذاته، حيث تنص المادة (١٦) على أن "يعتبر مفتش العمل أحد أفراد الضابطة العدلية (القضائية)، ويحمل بطاقة تثبت شخصيته ووظيفته".

^{٣٠٦} . تنص المادة (١٣٧) من قانون العمل القطري على أن "يكون لمفتشي العمل الذين يصدر بندهم قرار من النائب العام، بالاتفاق مع الوزير، صفة مأموري الضبط القضائي فيما يتعلق بتنفيذ أحكام هذا القانون والقرارات المنفذة له، ويحملون بطاقات تثبت صفتهم وعليهم أن يطلعوا أصحاب العمل عليها عند قيامهم بالتفتيش".

^{٣٠٧} . تنص المادة (١٩٧) من نظام العمل السعودي على أن "..... ويحمل مفتش العمل بطاقة من الوزارة تثبت صفته".
وذهبت المادة (٥) من لائحة ضبط أعمال التفتيش السعودية إلى ذات الاتجاه عندما قضت بما يلي: "يحمل مفتش العمل بطاقة تحمل صورته ومختومة بالختم الرسمي للوزارة، وذلك لإثبات صفته الرسمية عند قيامه بمهام تفتيش العمل، وعلى المفتش إعادة هذه البطاقة عند تركه لعمله في التفتيش".

^{٣٠٨} . تنص الفقرة الثاني من المادة (١٦٦) من قانون تنظيم علاقات العمل الاماراتي على أن "يحمل مفتشو العمل بطاقات تثبت صفتهم تصدرها لهم وزارة العمل والشؤون الاجتماعية".

ومن جهة أخرى فقد استحدثت المشرع البحريني أمراً آخر غير بطاقة إثبات الصفة، إذ تعدى ذلك إلى توحيد الزي الرسمي لمفتشي العمل بالنسبة للتفتيش المعني بالخاضعين لأحكام قانون تنظيم سوق العمل والذي يتعلق بالمنشآت التي تستخدم عمالاً أجانب، حيث نصت المادة (٥) من القرار رقم (٧٤) لسنة ٢٠٠٧م على أن "يرتدي المفتش عند مزاولته عمله الزي المقرر لذلك، ويحمل بطاقة تثبت صفته الوظيفية وتحمل صورته الشخصية وتوقع من قبل الرئيس التنفيذي وتختم بالخاتم الرسمي للهيئة. ويجب على المفتش رد هذه البطاقة عند تركه لعمله في التفتيش أو عندما تزول عنه هذه الصفة لأي سبب من الأسباب. وفي جميع الأحوال يجوز للرئيس التنفيذي إعفاء من يرى من المفتشين من ارتداء الزي المقرر".

(٢) الزام أصحاب العمل بتسهيل مهمة المفتش:

تتجلى الضمانة الثانية في أحقية مفتش العمل في توجيه الدعوة لأصحاب العمل ووكلائهم لتقديم التسهيلات اللازمة لمفتشي العمل للقيام بأداء واجباتهم سواء عن طريق اطلاعهم على القيود والمستندات والدفاتر والسجلات، أم باستيضاحهم هم أو العمال، سواء كان على انفراد أم في حضور شهود، عن أي أمر يتعلق بتطبيق القانون أو النظام، وليس هذا التزاماً أدبياً بل هو التزام قانوني يعاقب القانون على مخالفته سواء بالغرامة أم بالحبس.^{٣٠٩} بالإضافة

^{٣٠٩} . د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢٨٣ - ٢٨٤

إلى ضمانه هامة تتمثل في صلاحية مفتش العمل بتكليف صاحب العمل بالمثل أمامه.

وقد نصت بعض التشريعات المقارنة صراحة على ذلك، ومنها المشرع البحريني في المادة (١٧٨) من قانون العمل،^{٣١٠} والمنظم السعودي في المادة (١٩٩) من نظام العمل،^{٣١١} والمشرع القطري في المادة (١٣٩) من قانون العمل،^{٣١٢} والمشرع الاماراتي في المادة (١٦٩) من قانون تنظيم علاقات العمل.^{٣١٣} وكذلك الأمر بالنسبة لبعض التشريعات العربية كالمشرع المصري في المادة (٢٣٤) من قانون العمل.^{٣١٤}

وفي نفس السياق نصت المادة (٣٣) من الاتفاقية العربية رقم (١٩) على أن "يلتزم صاحب العمل والعاقل بالتعاون مع مفتش العمل وتسهيل قيامه بمهامه، ويحدد تشريع كل دولة العقوبات التي تفرض على كل من يعرقل أعمال التفتيش، أو يمتنع عن التعاون مع المفتش".

^{٣١٠} . تنص المادة (١٧٨) من قانون العمل البحريني على أن "يجب على صاحب العمل أن يزود الموظفين المنصوص عليهم في المادة (١٧٧) من هذا القانون ما يطلبونه من سجلات وبيانات ومعلومات ومستندات لازمة للقيام بأعمال التفتيش وذلك خلال مدة مناسبة".^{٣١٠}

^{٣١١} . تنص المادة (١٩٩) من نظام العمل السعودي على أن "على أصحاب العمل ووكلائهم أن يقدموا للمفتشين، والموظفين المكلفين بتفتيش العمل، التسهيلات اللازمة للقيام بأداء واجبه، وأن يقدموا لهم ما يطلبونه من بيانات تتعلق بطبيعة عملهم، وأن يستجيبوا لطلبات المثل أمامهم، وأن يوفدوا مندوباً عنهم، إذا ما طلب منهم ذلك."

^{٣١٢} . تنص المادة (١٣٩) من قانون العمل القطري على أن "على صاحب العمل أو من يمثله تسهيل مهمة مفتشي العمل وأن يقدم إليهم البيانات الصحيحة عن كل ما يتعلق بمهمتهم، وأن يستجيب لطلبات الحضور كلما طلب منه ذلك."

^{٣١٣} . تنص المادة (١٦٩) من قانون تنظيم علاقات العمل الاماراتي على أن "على أصحاب العمل ووكلائهم أن يقدموا للمفتشين المكلفين بتفتيش العمل التسهيلات والبيانات اللازمة لأداء واجباتهم وأن يستجيبوا لطلبات المثل أمامهم أو أن يوفدوا مندوباً عنهم إذا ما طلب منهم ذلك."

^{٣١٤} . تنص المادة (٢٣٤) من قانون العمل المصري على أن "على أصحاب الأعمال أو من ينوب عنهم أن يسهلوا مهمة المكلفين بمراقبة تنفيذ أحكام هذا القانون والقرارات المنفذة له وأن يقدموا لهم المستندات والبيانات اللازمة لأداء مهمتهم."

(٣) صفة الضبطية القضائية:

إن من الضمانات الأساسية المقررة لمفتشي العمل هي منحهم صفة الضبطية القضائية، فقد نصت المادة (١٨٢) من قانون العمل البحريني على أن "يكون لموظفي الوزارة الذين يخولهم الوزير المختص بشؤون العدل بالاتفاق مع الوزير صفة مأموري الضبط القضائي وذلك بالنسبة للجرائم التي تقع في دوائر اختصاصاتهم وتكون متعلقة بأعمال وظائفهم...".

ونلاحظ أن قانون تنظيم سوق العمل قد خلا من نص يتعلق بهذا الموضوع، وكذلك الأمر بالنسبة للقرار رقم (٢٠٠٧/٧٤) الذي يعنى بالتفتيش على الخاضعين لأحكام قانون تنظيم سوق العمل الذي خلا بدوره من نص صريح يعطي مفتشي هيئة تنظيم سوق العمل هذه الصفة، إلا أننا نعتقد بأنه يمكن استشفاف توفر هذه الصفة في نص المادة (١٠) في الفقرة (١-ب) من القرار (٢٠٠٧/٧٤) والتي تنص على أن "تحرير المحضر بمعرفة أحد مفتشي الهيئة المخولين صفة مأموري الضبط القضائي"، وهذا يعني أن التفتيش بحد ذاته أو حتى توجيه الإنذار من قبل المفتش لا يتطلب توفر هذه الصفة، ومن هنا ندعو المشرع البحريني إلى التدخل لإضافة نص صريح يمنح هذه الصفة لمفتشي العمل في الهيئة شأنهم في ذلك شأن مفتشي العمل التابعين لوزارة العمل.

وتؤكد عدد من التشريعات في دول مجلس التعاون على ضرورة اعطاء صفة الضبطية القضائية لمفتش العمل، فقانون العمل الكويتي أشار إلى ذلك في المادة (١٣٣)،^{٣١٥} وكذلك قانون العمل القطري في المادة (١٣٧)،^{٣١٦} والمشرع الإماراتي،^{٣١٧} والعماني،^{٣١٨} ومن التشريعات العربية المادة (٢٣٣) من قانون العمل المصري.^{٣١٩}

ويلاحظ أن كلاً من المنظم السعودي والمشرع العماني لم يضمن قانون العمل نصاً صريحاً بشأن منح هذه الصفة لمفتشي العمل، مما يعد قصوراً تشريعياً ينبغي تداركه وإدراج نص صريح يعطي هذه الصفة لمفتشي العمل، ولا يغني عن هذا النص اكتساب هذه الصفة من خلال الواقع العملي، ذلك أن اكساب هؤلاء المفتشين هذه الصفة يجب أن يستند إلى نص قانوني صريح، لأن هذه الصفة تمنح صاحبها سلطات استثنائية.

وفي إطار الاتفاقيات الدولية والعربية، فإن المادة (١٦) من الإتفاقية العربية رقم (١٩) بشأن تفتيش العمل، نصت على أن "يعتبر مفتش

^{٣١٥} . تنص المادة (١٣٣) من قانون العمل الكويتي على أن "يكون للموظفين الذين يحددهم الوزير بقرار يصدره صفة الضبطية القضائية لمراقبة تنفيذ هذا القانون واللوائح والقرارات المنفذة له...".

^{٣١٦} . تنص المادة (١٣٧) من قانون العمل القطري على أن "يكون لمفتشي العمل الذين يصدر بندبهم قرار من النائب العام، بالاتفاق مع الوزير، صفة مأموري الضبط القضائي فيما يتعلق بتنفيذ أحكام هذا القانون والقرارات المنفذة له، ويحملون بطاقات تثبت صفتهم وعليهم أن يطلعوا أصحاب العمل عليها عند قيامهم بالتفتيش".

^{٣١٧} . تجدر الإشارة إلى أن المشرع الإماراتي قد قضى بذلك بموجب القرار الوزاري (١/٤٤) والذي نص في المادة (٥) منه على أن "...ويزود المفتش ببطاقة تصدر من الوزارة تثبت شخصيته وكذا تمتعه بصفة الضبطية القضائية..".

^{٣١٨} . تنص المادة (٨) من قانون العمل العماني على أن "يكون للموظفين الذين يصدر بتحديدهم قرار من وزير العدل بالتنسيق مع الوزير صفة الضبطية القضائية في تنفيذ أحكام هذا القانون واللوائح والقرارات الوزارية المنفذة له".

^{٣١٩} . تنص المادة (٢٣٣) من قانون العمل المصري على أن "يحمل العامل الذي له صفة الضبطية القضائية بطاقة تثبت هذه الصفة...".

العمل أحد أفراد الضابطة العدلية (القضائية)، ويحمل بطاقة تثبت شخصيته ووظيفته."

وعلى الجانب الآخر يمكن القول، بأنه ترجع أهمية إضفاء صفة الضبطية القضائية لمفتشي العمل من جهة أخرى لسبب هام وجوهري، وهو عدم صلاحية السلطة العامة (الشرطة) لممارسة رقابة تطبيق النصوص الخاصة بالحماية العمالية، حيث أن مخالفات صاحب العمل للنصوص القانونية في قوانين وأنظمة العمل تحتاج إلى خبرات معينة وتخصص في مجال قانون العمل، حيث يمكن التوصل إلى ضبط المخالفات، وهو ما لم يتوفر لمأموري الضبط القضائي العام (رجال الشرطة والنيابة العامة).^{٣٢٠}

ومنح مفتش العمل صفة الضبطية القضائية (مأمور الضبط القضائي) يرجع إلى ما يتمتع به الضبط القضائي من نشاط يتمثل في الكشف عن الجرائم وجمع الأدلة المتعلقة بالإثبات والبحث عن الفاعلين.^{٣٢١}

وعليه، فيجب أن يتقيد مفتش العمل الذي منح صفة الضبطية القضائية بالاختصاص المكاني المحدد له والخاص بجرائم محددة، هي تلك الجرائم التي تقع بمخالفة قانون العمل والقرارات المنفذة له، فاختصاصهم ينحصر في دائرة عملهم المكاني المحدد بنوع معين من

^{٣٢٠} . د. صلاح علي علي حسن، مرجع سابق، ص ٢٣٨

^{٣٢١} . المرجع نفسه.

الجرائم التي حددها المشرع العمالي في قانون العمل على سبيل الحصر، ولا يتعدى نطاق صلاحيات مفتش العمل هذا المجال، ويتحدد الاختصاص المكاني وفقاً لمعايير يحددها جهاز تفتيش العمل المركزي، وبالتالي لا يجوز لمفتش العمل اتخاذ أية إجراءات في جريمة لا يختص بها مكانياً لخروجها عن اختصاصه المكاني أو نوعياً لعدم تعلقها بمراقبة تنفيذ قانون العمل والقرارات المنفذة له.^{٣٢٢}

غير أننا نعتقد أن التقيد النوعي يواجه إشكالية كبيرة فيما يتعلق بنطاق التفتيش، إذ لم يعد اليوم مفتش العمل مسؤولاً عن مراقبة تطبيق قانون العمل والقرارات المنفذة له فحسب، بل يحتاج الأمر إلى أن يمتد لمراقبة تشريعات أخرى ذات علاقة كالضمان الاجتماعي، بل قد يتصل بعلم مفتش العمل ممارسات تصنف على أنها "عمل جبري" أو "اتجار بالبشر" وهذه جرائم ليست واردة في قانون العمل تقليدياً.

(٤) تقيد عزل المفتش أو نقله:

ويدخل في إطار هذه الضمانات مسألة عزل مفتش العمل ونقله إلى وظيفة أخرى، ففيما يتعلق بالعزل من المهنة، فينبغي إحاطة مفتش العمل بالضمانات الحقيقية التي تكفل له ألا يكون عرضة لتدابير إدارية إلا في حالة الخطأ الفادح، ولا يمنع من توليه حصانة معينة في حدود معينة ضد العزل، ويقترح البعض في هذا الخصوص أن

^{٣٢٢} . د. صلاح علي علي حسن، مرجع سابق، ص ٢٣٨.

يكون عزل مفتش العمل من خلال مجلس تأديبي يشارك فيه أعضاء من السلطة القضائية.^{٣٢٣} ويلاحظ أن كثيراً من التشريعات العربية المقارنة قد خلت من نص يمنع عزل المفتش من عمله، مما يعد قصوراً تشريعياً في الضمانات المقررة للمفتش إزاء القيام بمهام عمله.

وقد استعاضت عدد من التشريعات العربية عن ذلك بتقييد نقل المفتش إلى عمل آخر، إذ يعد ذلك، بلا شك، من الضمانات المقررة، بحيث يجب أن يكون نقل المفتش مقيداً بعدد من الشروط، لما يشكله نقله من خطورة كبيرة على دور مفتش العمل في الرقابة على تطبيق وإنفاذ قوانين العمل، لذلك حقاً على بعض التشريعات أن تضع شروطاً لنقل مفتش العمل من وظيفة إلى أخرى، وهذا ما فعله المنظم السعودي عندما نصت المادة (٣) من لائحة ضبط أعمال التفتيش بالمملكة العربية السعودية على أن "لا يجوز تبديل مفتشي العمل، أو تكليفهم بواجبات إضافية إلا وفقاً للشروط التالية:

- أ - أن يكون التبديل بقرار من وزير العمل.
- ب- ألا تتعارض الواجبات الإضافية مع واجبات المفتشين الرئيسية.
- ج - ألا يخل ذلك بحال من الأحوال بالصلاحية والحيدة التي يجب أن تتوافر للمفتشين بموجب النظام".^{٣٢٤}

^{٣٢٣} د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢٨٢

^{٣٢٤} كان المشرع البحريني يتبنى ذات الاتجاه في المادة (٣) من القرار الوزاري (١٩٧٦/٢٨) الصادر بمملكة البحرين والذي ألغي مؤخراً بصدور القرار الوزاري (٢٠١٣/٢٩)، حيث كانت تنص المادة (٣) في فقرتها الثانية على أنه "وفي جميع الأحوال لا يجوز تبديل هؤلاء المفتشين بعد تعيينهم أو تكليفهم بواجبات إضافية إلا ضمن الشروط التالية:

أ - أن يتم التبديل بقرار من وزير العمل والشؤون الاجتماعية ولأسباب تتعلق بالمصلحة العامة.

وكذلك الأمر بالنسبة للاتفاقيات الدولية التي حظرت نقل المفتش إلا بشروط حددتها المادة (٦) من الاتفاقية الدولية رقم (٨١) بشأن تفتيش العمل، حيث نصت هذه المادة على أن "تتألف هيئة التفتيش من موظفين عموميين يكفل لهم وضعهم وظروف خدمتهم استقرار الاستخدام، ومستقلين عن التغيرات الحكومية، وعن التأثيرات الخارجية غير السليمة".

أما الاتفاقية العربية رقم (١٩) بشأن تفتيش العمل، فقد تضمنت نصاً يلزم الدول بحماية المفتشين، حيث تنص المادة (١١) بأن "تكفل تشريعات كل دولة الحماية اللازمة لمفتش العمل، واستقراره الوظيفي، بما يجعله يقوم بمهامه بحرية وحياد واستقلالية." ويلاحظ أن الاتفاقية العربية لم تشر صراحة إلا هذه الضمانات، إلا أنها حثت التشريعات على حماية مفتش العمل وضمان قيامه بمهامه بحرية وحياد، وهذا بلا شك يتطلب نوعاً من الحصانة لعمل المفتش، سواء تعلقت بعزله أم نقله.

فضلاً عن هذه الضمانات، فإن هناك ضمانات أخرى نتناولها لاحقاً بقدر من التفصيل، وتتجلى في القوة الثبوتية التي اعترفت بها القوانين للمحاضر التي ينظمها التفتيش، بالإضافة إلى ما ذكرناه من ضرورة التعاون مع جهاز التفتيش ودعوة السلطات الإدارية إلى وجوب مساعدة مفتشي العمل، عند الضرورة وذلك بمؤازرتهم تمكيناً لهم من أداء وظائفهم بناء على طلبهم.

ب- أن لا تتعارض الواجبات الإضافية مع واجبات المفتشين الرئيسية.
ج - أن لا يخل ذلك بحال من الأحوال بالصلاحيية والحييدة التي يجب أن تتوفر للمفتشين".

المبحث الثالث قواعد السلوك الأخلاقية والمهنية لمفتش العمل

تصدر بعض القوانين قواعداً لتنظيم السلوك المهني والأخلاقي لمفتشي العمل، بغية التأكيد على شرف هذه المهنة وسموها، ودورها الهام في مجتمع العمل. والواضح أن التشريعات العربية تخلو من إصدار مدونات أو موثيق أو لوائح لهذه القواعد السلوكية والأخلاقية، واقتصرت بعضها على نصوص متناثرة هنا وهناك في القرارات أو القوانين الصادرة بشأن تفتيش العمل، رغم أن موضوعاً كهذا يجب أن ينال اهتمام المشرعين في هذه الدول، ومن هذا المنطلق نتناول في هذا المبحث مفهوم قواعد السلوك الاخلاقية والمهنية لمفتشي العمل وأساسها القانوني، ومن ثم نعرض على أهميتها ومضمونها، وذلك وفقاً لما يلي:

أولاً- مفهوم قواعد السلوك الأخلاقية والمهنية لمفتش العمل وأساسها القانوني:

نتناول في هذا السياق مفهوم قواعد السلوك الأخلاقية والمهنية لمفتشي العمل، ثم نتناول الأساس القانوني الذي تقوم عليه.

(١) مفهوم قواعد السلوك الأخلاقية والمهنية لمفتش العمل:

لا شك أن لكل مهنة واجباتها الأدبية التي تنشأ معها وتترعرع في أحضانها، بحيث يجد كل من يمارس هذه المهنة نفسه ملزماً

بالإنصياح لهذه الواجبات بوازع من ضميره وبدافع من خلقه، بصرف النظر عما إذا كان المشرع قد قام بتقنين تلك الواجبات أم لا.^{٣٢٥}

وتبدو أهمية قواعد أخلاقيات المهنة هذه في أنها تذكر المهني، بصورة دائمة، بالسلوك القويم الذي ينبغي عليه التزامه في القيام بأعمال مهنته، ذلك أنه إزاء المشكلات التي يصطدم بها الشخص المهني في قيامه بالتزاماته المهنية، قد يبدو من غير الملائم تركه يحتكم إلى رؤيته الشخصية التي قد تختلف من شخص لآخر، وقد تملي عليه حكماً غير صائب، ولذلك يكون من الأفضل أن يحدد المهني موقفه وفقاً لتقاليد المهنة وأعرافها، فهذه وتلك تعد مرآة لما ارتضاه أهل المهنة واستقر في ضميرهم من حلول، وتبعاً لذلك فإن قواعد أخلاقيات المهنة هي أقرب ما تكون للأعراف المهنية، بل هي في أغلب الأحيان تقنين وتكريس لها.^{٣٢٦}

وتأسيساً على ما تقدم، لا تختلف قواعد السلوك الأخلاقية والمهنية لمفتشي العمل، فهي، كغيرها من القواعد الأخلاقية والسلوكية، نشأت وترعرعت في أحضان مهنة مفتشي العمل، تلزم المفتش بالإنصياح والخضوع لها، طالما ارتضى لنفسه العمل بهذه المهنة، حيث يلعب المفتش، في كثير من الأحيان، دور الحكم أو القاضي فيما ينشأ من

^{٣٢٥}. V.J.P Buffelan, article precite, p.٢

نقلاً عن : د. جابر محجوب علي، مرجع سابق، ص ٣٤٥

^{٣٢٦}. en ce sens, Savatier, Auby et Pequignot, op. cit., no ١٢٥, p. ١١٥

نقلاً عن : د. جابر محجوب علي، مرجع سابق، ص ٣٤٦

نزاعات بين طرفي عقد العمل، ويلعب في أحيان أخرى دور المرشد أو المعلم الذي يبين ويشرح القاعدة القانونية لهذه الأطراف. ومن ثم يجب عليه التقيد بأخلاقيات وقواعد مهنته.

وعلى الرغم من ذلك، يجب أن نبين في هذا الخصوص ماهية الأساس القانوني لهذه القواعد السلوكية والأخلاقية، وهذا ما نتناوله فيما يأتي.

(٢) الأساس القانوني لقواعد السلوك الأخلاقية والمهنية لمفتش العمل:

إن مصطلح (قواعد السلوك الأخلاقية والمهنية) قد يوحي للوهلة الأولى بأن هذه القواعد تنتمي لطائفة الأخلاق، ولا شأن لها بالقاعدة القانونية، ومن ثم يستدعي ذلك البحث في التمييز بين القاعدة القانونية والأخلاق، ومن ثم نبين مدى اعتبار قواعد السلوك الأخلاقية والمهنية قواعد قانونية.

أ - التمييز بين القانون والأخلاق:

يقصد بمبادئ الأخلاق مجموع المبادئ التي تستقر في وجدان الجماعة باعتبارها قواعد سلوك ملزمة تهدف إلى تحقيق مُثل عليا من خلال حث الأفراد على فعل الخير ونهيهم عن الشر.^{٣٢٧}

^{٣٢٧} . د. محمد حسين عبدالعال، مبادئ القانون، مطبوعات جامعة البحرين، ص ٣٠

وقد ظهرت في التمييز بين القاعدة القانونية والأخلاق عدة اتجاهات، حيث يرى اتجاه أن التمييز بينهم يقع من خلال النظر إلى الغاية المنشودة، ذلك أن قواعد الاخلاق تتطلع إلى تحقيق العدالة المطلقة والمثالية حيث تسعى لسمو الانسان والارتقاء به، بينما يهدف القانون إلى تحقيق غاية نفعية تتمثل في اقرار النظام والاستقرار في المجتمع والمحافظة علي كيانه، فهو لا يسعى لخلق مجتمع الملائكة، ولكنه ينشد فقط النظام والعدل داخل المجتمع.^{٣٢٨}

ويرد على هذا القول بأنه لا يمكن اعتماد (الغاية) كأساس للتمييز بين القانون والأخلاق، وذلك بسبب أساسي يتمثل في وجود شبه كبير في الغاية حيث تمنع الأخلاق الغش والخديعة، فهي تصرفات مدانه أخلاقياً كما هي مدانه قانوناً بإبطال التصرفات التي تتخذ الغش والخديعة أساساً لها، فضلاً عن أن تكريس سلوك أخلاقي معين في مجتمع ما قد يؤدي إلى اتخاذ هذا السلوك قاعدة قانونية ملزمة سواء في شكل عرف أم قاعدة مقننة.^{٣٢٩}

ويرى اتجاه آخر أن التمييز يكون من خلال النظر إلى وضوح وتحديد القاعدة القانونية، مما يجعل معرفتها وتطبيقها أمراً سهلاً، وذلك بخلاف القاعدة الأخلاقية التي غالباً ما تكون غامضة وغير منضبطة لأنها ليست سوى أحاسيس داخلية مستقرة في ضمير

^{٣٢٨} . د. محمد حسين عبدالعال، مرجع سابق، ص ٣١

^{٣٢٩} . د. جابر محجوب علي، مرجع سابق، ص ٣٩٦

الأفراد وتتفاوت من جهة لأخرى. ويرجع السبب إلى اختلاف مصدر كلا القاعدتين، إذ ينحصر مصدر القاعدة القانونية في التشريع والعرف، بينما يكون مصدر الأخلاق في عناصر متعددة منها التراث وتاريخ المجتمع ومعتقداته الدينية وأفكاره السياسية والاقتصادية والاجتماعية ودرجة تقدمه العلمي والحضاري.^{٣٣٠}

وهذا الاتجاه منتقد على أساس أن المصدر الخارجي ليس معياراً حاسماً فيما يعد قاعدة قانون أم لا، فكثير من القواعد الأخلاقية مصدرها ضمير الجماعة وكذلك الأمر بالنسبة للعرف الذي يعتبر قاعدة قانونية، فإن مصدره ضمير الجماعة كذلك، ومن جهة أخرى فإن ثمة قواعد أخلاقية قد تصدر في شكل موثيق أو إعلانات وتصدر بقرارات أو قوانين، ومن ثم لا يعتبر المصدر عاملاً للتمييز بينهما.^{٣٣١}

ويذهب آخرون إلى أن التمييز بين القانون والأخلاق يكمن في نطاق كل منهما، حيث أن الأخلاق أوسع نطاقاً من القانون، إذ تفرض الأخلاق واجبات على الإنسان تجاه نفسه وهي الأخلاق الفردية، وأخلاق أخرى تجاه غيره وهي الأخلاق الاجتماعية، فضلاً عن شمول الأخلاق لمقاصد الإنسان نواياه الداخلية، وذلك على خلاف القانون الذي لا ينظم سوى علاقة الإنسان بغيره دون أن يهتم بواجباته نحو نفسه، ولا شأن للقانون بالمقاصد والنوايا الداخلية للإنسان بل يهتم بأفعاله وتصرفاته الظاهرة.^{٣٣٢}

٣٣٠ . د. محمد حسين عبدالعال، مرجع سابق، ص ٣١-٣٢

٣٣١ . ينظر في نفس المعنى لدى : د. جابر محجوب علي، مرجع سابق، ص ٤٠٠

٣٣٢ . د. محمد حسين عبدالعال، مرجع سابق، ص ٣٢

ويرد معارضو هذا الاتجاه بأن الفارق المتعلق بدائرة التنظيم لا يمثل بدوره معياراً حاسماً في التمييز، فلا الأخلاق تقتصر على البواطن والأمور الداخلية ولا القانون يقتصر على السلوك الحي الملموس،^{٣٣٣} فكثيراً ما يكون للنوايا دور مؤثر في تطبيق القواعد القانونية.

وإزاء الانتقادات التي وجهت للمعايير السابقة، يذهب أخيراً - وبحق - اتجاه رائج لدى فقهاء القانون بأن التمييز بين القانون والأخلاق يكمن في الجزاء المترتب على أي منهما، حيث أن الجزاء في القاعدة القانونية جزاء مادي محسوس تفرضه السلطة العامة في الجماعة على من يخالف هذه القاعدة القانونية، أما الجزاء في القاعدة الأخلاقية فهو مجرد جزاء معنوي ينحصر في تأنيب الضمير واستنكار المجتمع للسلوك المخالف.^{٣٣٤}

وإذا كان الجزاء المترتب معياراً حاسماً في التمييز بين القانون والأخلاق، فإنه من باب أولى أن نبحت موقع قواعد السلوك الأخلاقية والمهنية لمفتش العمل من هذه القواعد، أي مرتبتها، هي تنتمي لقواعد الأخلاق، أم قواعد القانون، وهذا ما نتناوله تباعاً.

^{٣٣٣} . د. جابر محجوب علي، مرجع سابق، ص ٣٩٨

^{٣٣٤} . د. محمد حسين عبدالعال، مرجع سابق، ص ٣٢

ب- مدى اعتبار قواعد السلوك الأخلاقية والمهنية لمفتش العمل قواعد قانونية:

إن الحديث عن موقع قواعد السلوك الأخلاقية والمهنية لمفتش العمل، يستدعي بالضرورة التأكيد على أن هذه القواعد من حيث الأصل تعتبر أخلاقاً أي تنتمي لقواعد الأخلاق، بيد أن قواعد السلوك قد تعتبر قواعد قانونية ملزمة لمفتش العمل، وعليه التقيد بها. ولتأكيد الصفة القانونية التي تتمتع بها قواعد السلوك الأخلاقية والمهنية لمفتش العمل، ينبغي البحث في مدى توافقها مع خصائص القاعدة القانونية، ونتناول أوجه التوافق مع القاعدة القانونية، من حيث شكلها ومضمونها، وفقاً لما يلي.

فمن حيث الشكل، فقد ترد بعض القواعد التي تتعلق بالسلوك المهني في صلب القوانين، ومن ذلك ما فعله المشرع الكويتي في المادة (١٣٣) من قانون العمل التي نصت على أن "... ويتعين على هؤلاء الموظفين - ويقصد المفتشين - أداء أعمالهم بأمانة ونزاهة وحياد...".

وقد ترد قواعد السلوك الأخلاقية والمهنية لمفتش العلم في نصوص القرارات التنظيمية أو اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية، ومن ذلك ما نصت عليه المادة (١١) من القرار الوزاري (٢٠١٣/٢٩) الصادر بمملكة البحرين على أن "لا يجوز

للمفتشين بأي حال من الأحوال قبول الهدايا والعطايا من أي نوع من قبل الخاضعين للتفتيش أو العمال".^{٣٣٥}

وأياً كان الشكل الذي صدرت به هذه القواعد، فإنها تعتبر قانوناً من حيث الشكل، أي أنها قواعد تشريعية أياً كان مصدرها، وبهذا الوصف تكون قواعد قانونية لأن التشريع بجميع درجاته أحد المصادر الرسمية للقواعد القانونية.^{٣٣٦}

أما من حيث المضمون، فيجب البحث في خصائص القاعدة القانونية التي تعتبر أولها في أنها قاعدة عامة ومجردة، بمعنى أنها تتكون من فرض مجرد لا يخص شخصاً بعينه بالذات، ولا يواجه واقعة بذاتها، وتجريد هذا الفرض يؤدي حتماً إلى عمومية الحكم أو الحل الذي تتضمنه هذه القاعدة، أي تطبيقه على كافة الأشخاص الذين تتوفر فيهم شروط تطبيق القاعدة القانونية.^{٣٣٧}

وهذا يتحقق في قواعد السلوك الأخلاقية والمهنية ذلك أن النصوص التي تشتمل عليها هذه القواعد تتضمن بلا شك قواعد عامة ومجردة لأنها لا تخاطب أفراداً محددين بذاتهم أو وقائع

^{٣٣٥} . وكذلك بالنسبة للمادة (٧) من القرار (٢٠٠٧/٧٤) والتي تنص على أن على "مفتش العمل عند دخوله إلى مكان العمل للقيام بمهمة التفتيش أن يقدم نفسه إلى صاحب العمل أو من يقوم مقامه، وأن يبرز بطاقته الوظيفية، وأن يشرح له مهمته، ولغرض من زيارته باللطف واللباقة اللازمين لاكتساب تقديره وثقته بمهمة التفتيش الموفد لأجلها".

ينظر في ذلك أيضاً : المادة (١٠) من لائحة ضبط أعمال التفتيش بالمملكة العربية السعودية.

^{٣٣٦} . د. جابر محجوب علي، مرجع سابق، ص ٤١٣

^{٣٣٧} . د. محمد حسين عبدالعال، مرجع سابق، ص ١٨

معرفة، وإنما تتوجه بالخطاب لعدد غير محدود من الأفراد تتوافر فيهم الشروط والصفات، وعدد غير متناه من الوقائع التي تُعَيَّن بشروطها وأوصافها، وعلى الرغم من أن قواعد السلوك لا تخاطب سوى مفتشي العمل أو أجهزة تفتيش العمل، إلا أن ذلك لا يؤثر في عموميتها وتجريدها،^{٣٣٨} لأنها لا تخاطب مفتشاً معيناً بشخصه.

وتتصف القاعدة القانونية ثانياً بأنها تنظيم السلوك الاجتماعي، بمعنى أنها وسيلة لضبط السلوك الاجتماعي للإنسان وتنظيمه،^{٣٣٩} وقواعد السلوك الأخلاقية والمهنية لمفتش العمل تحدد الواجبات التي تقع عليه لدى قيامه بمهامه ومن ثم تستوفي الصفة الاجتماعية للقاعدة القانونية، فهي تنظيم سلوكاً اجتماعياً خارجياً لهؤلاء المفتشين، على الرغم من التسمية التي تطلق عليها، إلا أنها قواعد لا تتعلق بالنوايا والبواطن ولا تحاسب على مكون النفس، وإنما تفرض واجبات تتعلق بنشاط مادي خارجي، كما أن قواعد السلوك هذه لا تهمل الضمير المهني للمخاطبين بها، بل تسعى إلى تهذيبه وتنقيته، ولكن بحسبانها قواعد وضعية فلا تستطيع أن تتناول تنظيم ما يتعلق بالضمير إلا عند خروجه مقترناً بمظهر مادي خارجي.^{٣٤٠}

٣٣٨ . د. جابر محجوب علي، مرجع سابق، ص ٤١٦

٣٣٩ . د. محمد حسين عبدالعال، مرجع سابق، ص ١٦

٣٤٠ . د. جابر محجوب علي، مرجع سابق، ص ٤١٦-٤١٧

وتتمتع أخيراً قواعد السلوك الأخلاقية والمهنية بصفة الإلزام التي تتمتع بها القواعد القانونية، وذلك من خلال الجزاء الذي يترتب على مفتش العمل إذا ما قام المفتش بانتهاك قواعد السلوك الخاصة بمهنته، ومن ثم فإن تمتع قواعد السلوك بصفة الإلزام هذه يعني اقترانها بالجزاء بمعنى الإلزام أو القهر العام، وصلاحياتها لترتيب أثر قانوني.^{٣٤١}

وقد يكون الجزاء في صورة إجراءات تأديبية يتلقاها المفتش في حالة خرقه لهذه القواعد، ويجب الحذر من أن أي قواعد للسلوك المهنية والأخلاقية لمفتش العمل لا يتضمن مثل هذه الجزاءات فإنه لا يمكن وصفها بالقواعد القانونية، وتبقى مجرد قيم أو مُثُل يستحسن التقيد بها أو نصائح يسترشد بها، والسبب أن التمييز بين القانون والأخلاق، كما ذكرنا، يكمن في ترتيب جزاء على ذلك.

ومن هذا المنطلق ندعو المشرع إلى إصدار قانون، سواء من خلال قانون بالمعنى العادي أو من خلال قرارات تنظيمية، يتضمن مجموع قواعد السلوك الأخلاقية والمهنية التي يجب على مفتش العمل الالتزام بها، ويجب أن تتضمن هذه القواعد الأهداف والمضامين التالية.

^{٣٤١} . د. جابر محجوب علي، مرجع سابق، ص ٤١٧

ثانياً - الأهداف والأدوار المأمولة من قواعد السلوك الأخلاقية والمهنية:

إن صدور لائحة أو مدونة أو ميثاق أو قانون بشأن قواعد السلوك الأخلاقية والمهنية لمفتش العمل يهدف إلى توفير إطار مرجعي يمكن من التأسيس للارتقاء بالأداء المهني والأخلاقي لنظم تفتيش العمل، ذلك أن الإلتزام بالقيم والمبادئ الواردة بهذه القواعد يضيفي الشفافية والمسؤولية على مستوى سير عمل أجهزة تفتيش الشغل، بالإضافة إلى تنمية الشعور بالإطمئنان والحماية لدى المشتغلين بأجهزة تفتيش العمل.^{٣٤٢}

وتتجلى أهداف هذه القوانين أو اللوائح أو المدونات أو المواثيق في وضع وبلورة قواعد لتنظيم سير مهنة تفتيش العمل إستنادا لمنطلقات أساسية واستجابة لضرورات تتمحور حول العناصر التالية:

- تحديد أنماط السلوكيات المستقبلية.
- تشجيع أفضل الممارسات الممكنة في مجال تفتيش العمل.
- وضع مقاييس واعتبارات يمكن اعتمادها عند المبادرة بالتقييم الذاتي.
- صياغة اتفاق إطاري يحدد التصرفات و المسؤوليات الناجمة عن السلوكيات على الصعيدين الرسمي والخاص.
- العمل على تنمية و تطوير الهوية المهنية.

^{٣٤٢} . المدونة العامة للسلوكيات المهنية والأخلاقية لأجهزة تفقد الشغل، صادرة عن الجمعية العالمية لتفقد الشغل (IALI)، ترجمة: شاكر الساحلي - المتفقد الرئيس للشغل ووزارة الشؤون الاجتماعية والضمان والتونسيين بالخارج - الجمهورية التونسية، ص ٦

- العمل على نشر الأفكار الهادفة لاعتماد معايير العمل اللائق والأمن والسليم.
- توظيف كل الفرص المتاحة لمزيد من الارتقاء بأداء المهنة وتحقيق الاعتراف بأهمية الأدوار الموكولة إليها.

كما ترمي هذه القواعد إلى النهوض بأفضل الممارسات المهنية والأخلاقية من خلال ما تشكله من مبادئ الإستقامة والعدل وإحترام الآخرين والتي تعد بمثابة قواسم مشتركة يجب إشاعتها ونشرها بين المهنيين المشتغلين بأجهزة تفتيش العمل، وذلك باعتبار الترابط الوثيق بين السلوكيات المهنية والسيرة الأخلاقية، وهذا ما يتطلب دعم التوجه الرامي إلى بناء نظم تفتيش عمل على قاعدة الحرفية وصيانة القيم الأخلاقية.^{٣٤٣}

وتأسيساً على ما تقدم تعتبر قواعد السلوك هذه إطاراً مرجعياً قابلاً للتطور والتحسين انطلاقاً من تقييم ومتابعة تطبيق المبادئ وتحليل السلوكيات المهنية والأخلاقية للمشتغلين بأجهزة تفتيش العمل، بل أن من واجب مفتشي العمل ممارسة وظائفهم طبقاً لمبادئ النزاهة والحياد والإنصاف، هذا بالإضافة إلى لزوم توفير العناية والرعاية للفئات التي تتمتع بقدرات ضعيفة وذلك من خلال تطوير كفاءاتهم وخلفياتهم المعرفية لضمان العيش اللائق لهذه الفئات، ويتوجب على مفتشي العمل السعي وتشجيع كل المبادرات التي من شأنها تطوير المحيط بشكل يضمن تطبيق

^{٣٤٣} . المدونة العامة للسلوكيات المهنية والأخلاقية لأجهزة تفقد الشغل، مرجع سابق، ص ٧

القيم والمبادئ التي تتضمنها تلك القواعد من قبل المشتغلين بأجهزة تفتيش العمل.^{٣٤٤}

كما تعمل قواعد السلوك على المساهمة في تطوير السلامة المهنية في أماكن العمل بحيث تشكل "المصداقية" شرطاً جوهرياً لبناء نظام تفتيش عمل قادر على تأمين السلامة في أماكن العمل ودعم مقومات العمل اللائق، ولمفتشي العمل قدرات ذاتية تمكنهم من التأثير على المحيط وتغيير ملامحه تجاه التشجيع على الإنصاف، وعلى النهوض بالعمل الآمن الصحي ودعم مقومات العمل اللائق.

وما من شك بأن تفعيل القدرات الذاتية لأجهزة تفتيش العمل تفرض دعم مصداقية المؤسسة وإشعاعها لدى الشركاء الاجتماعيين وذلك من خلال شحذ العزائم لمزيد الارتقاء بالأداء المهني لمفتشي العمل على أساس قيم النزاهة والمصداقية، علماً بأن الممارسة الفعلية للنفوذ والصلاحيات الموكولة إلى مفتشي العمل تعزز في الواقع مصداقيتهم لدى كل الأطراف المسؤولة على المحافظة والنهوض بظروف الصحة والسلامة المهنية.

ثالثاً - مضمون قواعد السلوك الأخلاقية والمهنية لمفتش العمل:

يجب على المشتغلين بأجهزة تفتيش العمل تقديم الخدمات التي تستجيب لما ينتظره منها محيطه وبصورة تكرر قيم النزاهة، ويتحقق ذلك

^{٣٤٤} . المدونة العامة للسلوكيات المهنية والأخلاقية لأجهزة تفقد الشغل، مرجع سابق، ص ٧

من خلال التركيز من جهة على أداء موظفي أجهزة تفتيش العمل وتقيدهم بما يلي: ^{٣٤٥}

- المعرفة والكفاءة.
- الاستقامة و النزاهة.
- التصرف اللبق و الاحترام.
- الموضوعية والحياد والمساواة.
- الالتزام وقابلية التأقلم مع الاحتياجات والتطورات.
- الالتزام بالعمل على الانسجام بين السلوك الشخصي والتصرف المهني.

وتحدد هذه القيم معايير و قواعد التصرف الواجب تطبيقها والتقيد بها من قبل المشتغلين بأجهزة تفتيش العمل، ذلك أن عملية انتقاء القيم وتحديد قواعد التصرف المهني تقتضي الالتزام المسبق والشخصي لمفتشي العمل وتتطلب انخراط المؤسسة في المسار الرامي للارتقاء بأداء المنظومة، ومن هنا فإن الالتزام الشخصي لمفتشي العمل بالقيم الواردة بقواعد السلوك الأخلاقية والمهنية وانخراط المنظومة المؤسساتية (جهاز التفتيش) في المسار الجديد يشكلان أرضية ومدخلاً لتكريس الجدوى والنجاعة على مستوى نفاذ وتطبيق هذه القيم. ^{٣٤٦}

^{٣٤٥} . المدونة العامة للسلوكيات المهنية والأخلاقية لأجهزة تفقد الشغل، مرجع سابق، ص ١١

^{٣٤٦} . المرجع نفسه.

وكما ذكرنا سلفاً بأن أي قواعد للسلوك الأخلاقية والمهنية إذا لم تتضمن جزاءات تقع على منتهكيها من المفتشين، فلا تعد، عندئذ، قواعد قانونية بالمعنى الذي ذكرناه سابقاً، ومن ثم يجب أن تتضمن قواعد السلوك أحكاماً تحدد هذه الجزاءات التي تترتب على المفتش في حال ارتكابه خطأً يستوجب المساءلة.

ومن ثم، لا يوجد ثمة شك بأن ضمان تطبيق المبادئ و القواعد الأساسية الواردة بقواعد السلوك الأخلاقية والمهنية لمفتش العمل يحتم على أجهزة تفتيش العمل صياغة وتحديد إجراءات شفاقة لاعتمادها عند تلقي شكاوى أو عرائض مرفوعة ضد مفتشي العمل، وتختلف مصادر الشكاوى والعرائض حيث يمكن رفعها من قبل أحد الزملاء من داخل منظومة المهنة أو من طرف صاحب عمل أو عامل كما يمكن تقديمها من قبل منظمة نقابية أو فرد من العموم.^{٣٤٧}

وينبغي على أجهزة تفتيش العمل إعتاد قواعد إجرائية تسمح باشتراك أطراف مستقلة ومن خارج جهاز تفتيش العمل ذاته في عملية تفحص ومعالجة الشكاوى والعرائض التي تستهدف مفتشي العمل وذلك لإضفاء المصدقية والشفافية والمسؤولية على المسار التأديبي، كما أنه من الضروري العمل على والتعريف بنتائج الأبحاث والتحقيقات لتدارك التجاوزات إذ ثبت وجودها أو تبرئة ساحة مفتش العمل في صورة إقامة الدليل على الطابع الكيدي للشكوى، ومن ثم يتبين أن إستقلالية وحياد هيئة

^{٣٤٧} . المدونة العامة للسلوكيات المهنية والأخلاقية لأجهزة تفقد الشغل، مرجع سابق، ص ١٨

المساءلة (أو لجنة التأديب) والتعريف بنتائج التحقيقات يدعم مصداقية جهاز تفتيش العمل.^{٣٤٨}

وأخيراً نجدد الدعوة للمشرعين لتبني هذه المبادئ الأساسية لإصدار وثيقة تتضمن تنظيم قواعد السلوك الأخلاقية والمهنية لمفتشي العمل.

وعلى أي حال، فإن هذا المبحث تناول بشكل غزير موضوع مفتش العمل، كفرد أو كمجموعة أفراد تشكل جهاز تفتيش العمل، بيد أن كل ذلك يبقى حبيباً دون جدوى ما لم يمنح المشرع لمفتش العمل صلاحيات وسلطات حقيقية من أجل كفالة إنفاذ قوانين العمل والقرارات التي تصدر تنفيذاً له، وهذا ما نتناوله في الفصل الخامس تبعاً لما يأتي.

* * *

^{٣٤٨} . المدونة العامة للسلوكيات المهنية والأخلاقية لأجهزة تفقد الشغل، مرجع سابق، ص ١٨

الفصل الخامس

سلطات مفتش العمل

الفصل الخامس سلطات مفتش العمل

حدد القانون لمفتش العمل العديد من السلطات من أجل تمكينه من أداء عمله على أكمل وجه، وتتحدد هذه السلطات بالقيام بزيارات التفتيش وسلطات الفحص والتحقيق داخل المنشأة، ومن ثم أعطى المشرع لمفتش العمل سلطة توجيه الإنذارات واتخاذ الأوامر الفورية، وأخيراً فإن للمفتش سلطة تحرير المحاضر وما يترتب عليها من آثار تتمثل بشكل أو بآخر بتحريك الدعوى الجنائية ضد صاحب العمل، ونتناول هذه السلطات تباعاً.

المبحث الأول القيام بالزيارة التفتيشية وسلطات الفحص والتحقيق

نتناول في هذا المبحث سلطة مفتش العمل في القيام بالزيارة التفتيشية بالإضافة إلى سلطات الفحص والتحقيق، وذلك وفقاً لما يلي.

أولاً - القيام بالزيارة التفتيشية:

نتناول في هذا السياق حق مفتش العمل في الدخول لأماكن العمل، ومن ثم نتناول أنواع الزيارة التفتيشية، وتوقيتها، وفقاً لما يأتي:

(١) حق الدخول لأماكن العمل الخاضعة لرقابة التفتيش:

إن أول سلطة تعطيها قوانين العمل للمفتش هي حق الدخول إلى المؤسسات والشركات وأماكن العمل الخاضعة لرقابة التفتيش - أي التي يسري بشأنها قانون العمل، وفي ذلك نصت المادة (١٢) الفقرة (١-أ) من الاتفاقية الدولية (٨١) على أن يخول مفتشو العمل "الدخول بحرية ودون إخطار سابق إلى أي موقع عمل خاضع للتفتيش في أي ساعة من ساعات النهار أو الليل".

وكذلك الأمر بالنسبة للاتفاقية العربية رقم (١٩) بشأن تفتيش العمل، حيث نصت المادة (٢٦) من هذه الاتفاقية على أن "لمفتش العمل دخول أماكن العمل لأداء واجبه بحرية تامة في كل الأوقات، نهاراً أو ليلاً، دون إخطار سابق. ويجوز للتشريع الوطني أن ينظم التفتيش على أماكن العمل ذات الطبيعة الخاصة بما يتناسب مع طبيعتها".

وفي التشريع الوطني، نصت المادة (١٧٧) من قانون العمل البحريني على أن "يكون للموظفين الذين يعينهم الوزير للقيام بأعمال التفتيش والتحقق من تنفيذ أحكام هذا القانون والقرارات الصادرة تنفيذاً له سلطة دخول أماكن العمل..."^{٣٤٩} واتجهت الفقرة الأولى من المادة (١٣٤)

^{٣٤٩} . وضحت المادة (١٣) من القرار الوزاري (٢٠١٣/٢٩) الصادر بمملكة البحرين ذلك بشكل أكبر عندما منحت مفتشي العمل صلاحية أن للمفتشين "١- الدخول في المنشآت وجميع مواقع العمل دون سابق انذار أثناء ساعات العمل في النهار أو الليل وفي أوقات العمل غير الرسمي وذلك من أجل القيام بمهام التفتيش، على أن يتم ذلك وفقاً لتعليمات رؤساءهم المبلغة إليهم". وكذلك بالنسبة للمادة (٩) الفقرة (١) من القرار (٢٠٠٧/٧٤) الصادر بمملكة البحرين الذي نص على "دخول أماكن العمل في أوقات العمل نهاراً أو ليلاً بغرض إجراء التفتيش على الخاضعين له، على أن يراعى في ذلك الأحكام المنصوص عليها في المادة (٧) من هذا القرار".

من قانون العمل الكويتي إلى ذات الاتجاه،^{٣٥٠} وكذلك الفقرة (١) من المادة (١٩٨) من نظام العمل السعودي،^{٣٥١} والفقرة (١) من المادة (١٣٨) من قانون العمل القطري،^{٣٥٢} والفقرة (١) من المادة (١٧٠) من قانون تنظيم علاقات العمل الإماراتي،^{٣٥٣} والمادة (٩٠) من قانون العمل العماني،^{٣٥٤} ومن التشريعات العربية من ذهب إلى ذلك، ومنها على سبيل المثال المادة (٢٣٣) من قانون العمل المصري.^{٣٥٥}

وتثير هذه النصوص في واقع الأمر مسألتين أساسيتين ينبغي مناقشتها، الأولى تحديد مفهوم أماكن العمل، والثانية الإخطار المسبق، ونتناول كل منهما وفقاً لما يأتي:

^{٣٥٠} . تنص الفقرة الأولى من المادة (١٣٤) من قانون العمل الكويتي على أن "يكون للموظفين المشار إليهم بالمادة السابقة حق دخول أماكن العمل خلال ساعات العمل الرسمية والإطلاع على السجلات والدفاتر وطلب البيانات والمعلومات المتعلقة بشؤون العمالة، ولهم في ذلك حق فحص وأخذ عينات من المواد المتداولة بغرض التحليل ولهم أيضاً حق دخول الأماكن التي يخصصها أصحاب العمل لأغراض الخدمات العمالية، ولهم أن يستعينوا بالقوة العامة في سبيل تنفيذ مهامهم."

^{٣٥١} . تنص الفقرة (١) من المادة (١٩٨) من نظام العمل السعودي على أن يحق لمفتشي العمل "١- دخول أي منشأة خاضعة لأحكام نظام العمل في أي وقت من أوقات النهار أو الليل ، دون إشعار سابق."

^{٣٥٢} . تنص الفقرة (١) من المادة (١٣٨) من قانون العمل القطري على أن يحق لمفتشي العمل "دخول أماكن العمل في أوقات العمل، ليلاً أو نهاراً، دون سابق إخطار لفحص السجلات والدفاتر والملفات أو أية وثائق أخرى لها علاقة بالعمال للتأكد من مطابقتها للتشريعات المعمول بها وضبط وإثبات الأفعال المخالفة لها."

^{٣٥٣} . تنص الفقرة (١) من المادة (١٧٠) من قانون تنظيم علاقات العمل الإماراتي على أن يحق لمفتش العمل "دخول أية منشأة خاضعة لأحكام هذا القانون في أي وقت من أوقات الليل أو النهار دون سابق إخطار بشرط أن يكون ذلك في مواعيد العمل."

^{٣٥٤} . تنص المادة (٩٠) من قانون العمل العماني على أن "... يكون لهم حق الدخول إلى أماكن العمل والإطلاع على السجلات المتعلقة بالعمال وسؤال من يريدون سؤاله وتحرير المحاضر...."

^{٣٥٥} . تنص الفقرة الأولى من المادة (٢٣٣) من قانون العمل المصري على أن "يحمل العامل الذي له صفة الضبطية القضائية بطاقة تثبت هذه الصفة ، وله حق دخول جميع أماكن العمل وتفتيشها للتحقق من تطبيق أحكام هذا القانون والقرارات المنفذة له ، وفحص الدفاتر والأوراق المتعلقة بذلك ، وطلب المستندات والبيانات اللازمة من أصحاب الأعمال أو من ينوب عنهم."

أ - مفهوم أماكن العمل:

يقصد بـ "أماكن العمل" : مقر إدارة المنشأة حيث يتم الاحتفاظ بالسجلات وملفات العمال ولا يمتد إلى منزل صاحب العمل أو مكتبه، ولو كان ملاصقاً لمكان العمل، لذلك يجب على مفتش العمل قبل دخوله المكان التأكد من أنه أحد أماكن العمل الذي يدخل في نطاق اختصاصه، وذلك حتى لا يقع تحت طائلة القانون، فإن خالف ذلك فإنه قد يعرض نفسه للمسؤولية.^{٣٥٦} ذلك أن حق المفتش ليش مطلقاً وإنما مقيد فلا يجوز له الدخول إلى منزل صاحب العمل أو مكتبه والإطلاع على دفاتر خاصة لا علاقة لها بالعمل والعمال.^{٣٥٧}

ومن ثم لا يجوز بأي حال من الأحوال الدخول إلى مسكن صاحب العمل أو العمال للقيام بأغراض التفتيش وذلك لأن المسكن لا يعد مكاناً أو موقعاً للعمل، في حين يجوز -استثناءً - الدخول لمسكن العمال للرقابة عليها وعلى اجراءات وتدابير السلامة والصحة المهنية إذا كان السكن تابعاً لموقع العمل، كحالة الدول الخليجية، التي يلتزم صاحب العمل في المنشآت الكبيرة بتوفير مسكن جماعي للعمال قريب من موقع العمل، وتقوم أجهزة تفتيش العمل بالرقابة على هذه المواقع شأنها في ذلك شأنها مواقع العمل.

^{٣٥٦} . د. صلاح علي علي حسن، مرجع سابق، ص ٢٤١

^{٣٥٧} . د. صلاح محمد أحمد دياب، مرجع سابق، ص ٥٢

كما أن حق دخول أماكن العمل ليس مقرراً لذاته بل مقرر لتمكين مفتش العمل من تفتيش أماكن العمل، لمراقبة تطبيق نصوص قانون العمل والقرارات التي تهدف إلى حماية الحقوق العمالية، كما أن تواجد المفتش داخل المنشأة يؤدي إلى شعور العمال بالأمان.^{٣٥٨} لهذا فإن حق المفتش يثبت في زيارة أماكن العمل غير المرخص بها، باعتبارها مخالفة أو جريمة قائمة بذاتها ولا تمنع التفتيش وتحرير المحاضر بشأنها.^{٣٥٩}

وتجدر الإشارة بأن بعضاً من الفقه يرى أنه لا يشترط في الدخول لأماكن العمل والتفتيش عليها أن تكون هذه الأماكن مفتوحة، فقد يكون المكان مغلقاً ومع ذلك توجد قرائن خارجية تدل على أن العمل جارٍ في المنشأة، كأن يشاهد نوراً ينبعث ليلاً أو دخاناً يتصاعد من مداخن المصنع أو تقدم شكوى من الجيران.^{٣٦٠}

وقد انفرد المشرع البحريني بتعريف (مواقع العمل) في المادة (١) من القرار الوزاري (٢٠١٣/٢٩) حيث نصت على ما يلي: "موقع العمل: المكان الذي هيء من قبل صاحب العمل لقيام العامل بتأدية العمل فيه ويكون أيضاً ضمن مواقع العمل الآتي: ١- أي مكان في المنشأة يمكن أن يتواجد فيه العمال. ٢- أي حجرة أو ممر أو قاعة أو غرفة

^{٣٥٨} . أيمن عبدالعزيز مصطفى، قيود السلطة التأديبية لصالح العمل، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة عين شمس، ٢٠٠٥م، ص ٣٨/ نقلًا عن د. صلاح علي علي حسن، مرجع سابق، ص ٢٤٤
^{٣٥٩} . المستشار محمد عزمي البكري، مرجع سابق، ص ٧٩٦
^{٣٦٠} . المرجع نفسه، ص ٧٩٧

أو سلم أو طريق أو أي مكان آخر داخل المنشأة يستخدم من قبل العمال للدخول أو الخروج لموقع العمل".

وخلافاً للقوانين واللوائح والقرارات الصادرة لتنفيذ لقوانين العمل الخليجية لم تتضمن مفهوماً واضحاً لمكان العمل أو تفسيراً للرقابة على سكن العمال، إلا أن المشرع القطري فضّل أن يذكر صراحة في المادة (١٣٨) الفقرة (٣) من قانون العمل على أن "يكون لمفتشي العمل الصلاحيات التالية : ٣- التفتيش على سكن العمال، للوقوف على مدى ملاءمته ومطابقته للشروط الصحية الواجب استيفاءه لها".

وبالرجوع إلى الاتفاقية الدولية رقم (٨١) أو حتى الاتفاقية العربية رقم (١٩)، لم نجد نصاً خاصاً يعالج مسألة تفتيش سكن العمال، في حين تناولت الاتفاقية الدولية رقم (١٢٩) بشأن تفتيش العمل في الزراعة ذلك، وقامت بمعالجة الموضوع بالنسبة لسكن المشرف أو صاحب العمل الذي يتضمن أوراق أو سجلات تخص العمل وتخضع للرقابة، وذكرت في المادة (١٦) الفقرة (٢) ما يلي : "لا يجوز لمفتشي العمل دخول السكن الخاص بالمشرف على المنشأة بمقتضى الفقرتين (أ) و(ب) من الفقرة (١) إلا بموافقة المشرف أو بتصريح خاص صادر عن السلطة المختصة".

ولم تعط هذه الاتفاقية الحق بدخول مساكن العمال على اعتبار أنها حريات خاصة، ولا تخضع لعملية التفتيش والرقابة حفاظاً على هذه الخصوصية.

ب- الإخطار المسبق:

ذهب المشرع البحريني إلى حظر إخطار صاحب العمل بالزيارة التفتيشية، حيث نصت المادة (١٣) الفقرة (١) من القرار الوزاري (٢٠١٣/٢٩) الصادر بمملكة البحرين على ما يلي: "١- الدخول في المنشآت وجميع مواقع العمل دون سابق انذار أثناء ساعات العمل في النهار أو الليل وفي أوقات العمل غير الرسمي وذلك من أجل القيام بمهام التفتيش، على أن يتم ذلك وفقاً لتعليمات رؤساءهم المبلغة إليهم". ومن هنا فقد منع المشرع البحريني الإخطار بالزيارة التفتيشية بشكل مطلق، غير أنه أجاز إخطار صاحب العمل (عند الدخول) مالم ير المفتش أن ذلك يضر بواجبات وظيفته، أي إبلاغ صاحب العمل أو ممثله بوجود المفتش.^{٣٦١}

هذا وقد منعت المادة (٧) من القرار (٢٠٠٧/٧٤) الإخطار المسبق عن مهمة التفتيش، واكفت بتقديم المفتش نفسه لصاحب العمل.

^{٣٦١} . تنص المادة (٨) من القرار الوزاري رقم (٢٠١٣/٢٩) الصادر بمملكة البحرين على أن "يجب على المفتشين إخطار صاحب العمل أو ممثله عند دخولهم إلى منشأته أو موقع العمل التابع له للقيام بالتفتيش فيه مالم يروا أن هذا الإخطار قد يضر بواجباتهم، ولا يجوز في أي حال من الأحوال الإخطار المسبق عن الزيارة التفتيشية".

وكذلك الأمر بالنسبة للمنظم السعودي الذي قرر حق دخول المنشأة من خلال الزيارة التفتيشية دون اخطار سابق،^{٣٦٢} إلا أنه ألزم بموجب المادة (٢٠٠) على "من يقوم بالتفتيش أن يبلغ بحضوره صاحب العمل أو ممثله، وذلك ما لم ير أن المهمة التي يقوم من أجلها بالتفتيش تقتضي غير ذلك".

وذهب المشرع القطري إلى حظر الإخطار السابق بالزيارة التفتيشية في الفقرة (١) من المادة (١٣٨)،^{٣٦٣} وكذلك الأمر بالنسبة للمشرع الإماراتي الذي حظر الاخطار السابق بموجب الفقرة (١) من المادة (١٧٠) غير أنه قيد ذلك في الحالات التي يكون فيها التفتيش خلال مواعيد العمل.

والحال ينطبق على ما قضت به المادة (٢٦) من الاتفاقية العربية رقم (١٩) لسنة ١٩٩٨م والتي حظرت إخطار صاحب العمل بالزيارة التفتيشية، ومن ثم عادت في المادة (٢٧) لتلزم مفتش العمل بإخطار صاحب العمل "بوجوده داخل مكان العمل للتفتيش، مالك ير أن ذلك يضر بمهمته". وأكدت الاتفاقية الدولية (٨١) هذا المنحى في الفقرة (٢) من المادة (١٢) التي نصت على أن "٢- يقوم المفتشون عند قيامهم بزيارة تفتيش بإخطار صاحب العمل أو ممثله بوجودهم مالم يروا أن هذا الاخطار قد يضر بأدائهم لواجباتهم".

^{٣٦٢} الفقرة (١) من المادة (١٩٨) من نظام العمل السعودي.

^{٣٦٣} وتنص المادة (٧) من القرار الوزاري القطري (٢٠٠٥/١٣) على أنه "لا يجوز الإخطار المسبق عن الزيارة التفتيشية مهما كانت الأسباب، وعلى مفتش العمل إخطار صاحب العمل أو ممثله عند دخوله إلى منشأته للقيام بأعمال التفتيش فيها، ما لم ير أن هذا الإخطار قد يضر بواجباته، وعليه في الحالات العادية أن يقدم نفسه إلى صاحب العمل، وأن يبرز بطاقته عند الطلب، وأن يشرح له مهمته، والغرض من زيارته باللطف واللباقة اللازمين لاكتساب تقديره وثقته بمهمة التفتيش الموفد لأجلها".

ومما تجدر الإشارة إليه فيما يتعلق بحق الدخول إلى المنشآت، بأن الاتفاقية الدولية (٨١) بشأن تفتيش العمل ذهبت إلى أبعد مما تقدم، وذلك من خلال تخويلها - بموجب الفقرة (١-ب) من المادة (١٢) - مفتش العمل بالدخول في أي موقع أثناء النهار، إذا قامت لدى المفتش أسباب معقولة للاعتقاد بأن هذا الموقع خاضع للتفتيش. وهذا يعني أن التفتيش صحيح ولا يعتريه أو اجراءاته البطلان، على المنشآت غير الخاضعة لرقابة جهاز التفتيش، وشريطة أن تتوفر ثلاثة شروط:

- أولاً - أن يكون للمفتشين أوراق اعتماد صحيحة بمعنى أنهم يملكون صفة مفتش العمل رسمياً بموجب القانون الوطني.
- وثانياً - أن يكون التفتيش أثناء ساعات النهار.
- وثالثاً - أن تقوم لديهم أسباب معقولة للاعتقاد بأن الموقع أو المنشأة التي قاموا بتفتيشها تدخل ضمن اختصاص جهاز التفتيش.

وصفوة القول أن مسألة كهذه تتطلب منح الحق لجهاز تفتيش العمل صلاحية في دخول أماكن العمل من دون توجيه اخطار بذلك بغرض تحقيق عنصر (المفاجأة) التي يتطلبها ضمان سير عملية التفتيش في بعض الأحيان، وذلك لضبط المخالفات دون أن تمنح صاحب العمل فرصة لإخفاء مخالفاته أو إصلاحها، أو في الحالات التي يكون فيها التفتيش بناءً على شكوى يتقدم بها أحد العمال لدى إدارة التفتيش. وهذا ما ذهب إليه بعض شراح قانون العمل، من أنه لو توقف الأمر على علم صاحب العمل أو من ينوب عنه بميعاد التفتيش مسبقاً، لسعي إلى إخفاء المخالفات وتوفيق أوضاع المنشأة وبالتالي يكون مجرد إجراء

صوري فقط، لذلك حسناً يفعل المشرع عندما يجعل التفتيش (فجائياً) يتم دون إذن مسبق أو اخطار مسبق.^{٣٦٤}

(٢) أنواع الزيارة التفتيشية:

الزيارة التفتيشية عمل ميداني يتطلب الانتقال إلى مواقع العمل لإجراء التفتيش، وعلى الرغم من وجود نوع من التفتيش المبدئي الذي يسبق أو يتبع تقديم طلبات الحصول على التراخيص.^{٣٦٥} إلا أن واقع التشريعات المقارنة تستقر على عدة أنواع من الزيارات التفتيشية، بل وتؤكد المادة (٣٩) من الاتفاقية العربية (١٩) لسنة ١٩٩٨م على هذا التنوع، عندما نصت بأن "يسعى جهاز التفتيش إلى إجراء التفتيش على المنشأة الواحدة مرة واحدة في السنة على الأقل، وتكون زيارات التفتيش دورية، أو تتبعية، أو انتقائية، أو بناء على شكوى".

وتأسيساً على ذلك نتناول هذه الأنواع وفقاً لما يلي:

أ- التفتيش الدوري (الزيارة الروتينية):

هذا النوع من التفتيش يتم - في العادة - مرة على الأقل كل سنة في حدود الخطة التي توضع في كل جهاز تفتيش العمل ولا تتم زيارته مرة ثانية خلال العام إلا في حالتين: أولها ورود شكوى تتضمن معلومات

^{٣٦٤} . د. صلاح علي علي حسن، مرجع سابق، ص ٢٤٢

^{٣٦٥} . د. باسم محمد شهاب، مرجع سابق، ص ٢١٥

وأدله لا تتحمل مضي سنة أخرى، وثانيها إتمام تغطية جميع المنشآت الواقعة في اختصاص المكتب.^{٣٦٦} وعادةً ما تسير إجراءات هذا النوع من التفتيش على مرحلتين:^{٣٦٧}

المرحلة الأولى: وهي جمع البيانات والمعلومات مكتوباً وفيها يطلع المفتش على السجلات والقيود والمستندات الخاصة بالمنشأة والتي أوجب القانون على صاحب العمل إعدادها بغرض التأكد من مطابقتها لأحكام القانون مثل ملفات العمال وعقود العمل وسجلات القيد وكشوف الأجور وغيرها من المستندات التي لها علاقة بالعمل.

المرحلة الثانية: وهي الاطلاع ميدانياً على مواقع العمل المختلفة للتأكد من جدية تشغيل القوى العاملة في المهن المصرح لهم بها وفق شروط العمل المتفق عليها بالمرحلة الأولى وبعد ذلك يقوم المفتش بإعداد تقرير مفصل عن نتيجة الزيارات يذكر به البيانات الخاصة بكل منشأة وتحديد أوجه القصور والمخالفات لأحكام القانون واللوائح والقرارات الوزارية المنفذة له مع إبداء الرأي بشأنها، وبعد ذلك يتم عرضه على المسؤولين للتوجيه باتخاذ الإجراءات المناسبة.

وبالرجوع إلى التشريعات المقارنة نجد أن المادة (١٤) من القرار (٢٠٠٧/٧٤) الصادر بمملكة البحرين، قد نصت على وجوب إجراء التفتيش على الخاضعين لقانون تنظيم سوق العمل مرة واحدة في السنة على الأقل. وذلك بخلاف القرار رقم (٢٠١٣/٢٩) الصادر عن وزير

^{٣٦٦} . عبدالمحسن بن حمد اليحيى ، مرجع سابق، ص ١١-١٢ / ينظر في ذلك أيضاً : د. صلاح علي علي حسن، مرجع سابق، ص ٢٣٣-٢٣٤

^{٣٦٧} . وزارة القوى العاملة بسلطنة عمان، تجربة السلطنة، مرجع سابق، ص ٢٠-٢٣

العمل بمملكة البحرين، والخاص بالتفتيش الذي تمارسه وزارة العمل على المنشآت حيث جعلت هذه المادة التفتيش مرة واحدة على الأقل كل ستة أشهر، بموجب أحكام المادة (١٨).^{٣٦٨}

كما ذهب المشرع القطري في الفقرة (١) من المادة (١٣) من القرار الوزاري (٢٠٠٥/١٣) التي تنص على أن "١- توزيع المنشآت الخاضعة للتفتيش بحيث يختص كل مفتش بمنشآت معينة، ويراعي في هذا التوزيع عدد وطبيعة وحجم المنشآت الخاضعة للتفتيش الواقعة ضمن دائرة اختصاص الوحدة وعدد العمال المستخدمين فيها وتنوع الأحكام التي يتعين مراقبة تطبيقها".

كما أن هذه الزيارات الدورية قد تكون ذات طابع تخصصي، بحيث تفرض بعض الزيارات تفتيشاً نوعياً تختلف باختلاف الغرض منها. ففي بعض الحالات يعتمد التفتيش على نوع العمل أو حجم المؤسسة أو متوسط عدد المخاطر المهنية في أماكن العمل (على غرار الأمراض والحوادث)، في أحيان أخرى، يقتصر التفتيش على قطاعات معينة مثل المؤسسات المنظمة والاستثمارية.^{٣٦٩}

^{٣٦٨} . تنص المادة (١٨) من القرار الوزاري رقم (٢٠١٣/٢٩) الصادر بمملكة البحرين على أن : "يجب القيام بزيارات تفتيشية لكل الخاضعين للتفتيش، على أن تكون زيارة تفتيشية لكل منشأة أو موقع عمل حسب الأحوال مرة واحدة على الأقل كل ستة أشهر مع الاهتمام بزيارة المنشآت ومواقع العمل الكبيرة أو غير المرضية أو التي يجري فيها عمليات خطيرة أو تم إنذارها مسبقاً، بغية التحقق من إزالة المخالفة. ويقوم بالتفتيش في كل منشأة مفتش واحد مالم تقتض المصلحة تكليف مفتشين أو أكثر".

^{٣٦٩} . مكتب العمل الدولي، السلامة والصحة المهنية، مرجع سابق، ص ٢١-٢٢.

وفي ذلك تذكر الفقرة الأولى من المادة (٣) من القرار الوزاري الاماراتي (١/٤٤) بأن "يتم التفتيش دورياً على المنشآت الخاضعة لأحكام قانون العمل ويكون ذلك مرتين على الأقل سنوياً. وفي سبيل القيام بذلك يجب اعداد حصر شامل للمنشآت الخاضعة للقانون في الدولة وإعداد بطاقة لكل منشأة موضحاً اسمها واسم مديرها وعدد العاملين بها في تاريخ الحصر ونشاطها الاقتصادي وجنسياتها ورقم الرخصة الصادرة من البلدية بإنشائها ثم ترتيبها على أساس جغرافي في أدرج مخصصة لذلك بعد ترقيما بنفس الترتيب."

ومن جهة أخرى فإن ثمة زيارات يقوم بها الأطباء في الصحة المهنية ومفتشو السلامة المهنية المتخصصون في مجالات الهندسة الصناعية أو الكهربائية أو الميكانيكية أو الكيميائية... الخ.^{٣٧٠}

وأيا كان من أمر، فإن المشرع البحريني حرص على النص على تنظيم هذه الزيارات التفتيشية بنصوص قانونية واضحة وفقاً للقرار رقم ٢٩ لسنة ٢٠١٣م بشأن التفتيش الذي تمارسه وزارة العمل، والقرار رقم ٧٤ لسنة ٢٠٠٧م والذي يتعلق بالتفتيش على الخاضعين لأحكام قانون تنظيم سوق العمل.

ويؤكد المشرع البحريني في القرارين المذكورين على أن تعد إدارة التفتيش برامج دورية مسبقة بشأن التفتيش على الخاضعين له خلال

^{٣٧٠} . عبدالمحسن بن حمد اليحيى ، مرجع سابق، ص ١١-١٢

ساعات العمل الرسمية، وتعتمد هذه البرامج من مدير إدارة التفتيش أو قسم التفتيش في الوزارة، على أن يراعى في ذلك ما يلي:

١- توزيع مهام التفتيش، بحيث يختص كل مفتش بأماكن عمل معينة، مع الأخذ في الاعتبار التوزيع الجغرافي وعدد وطبيعة وحجم أماكن العمل الخاضعة للتفتيش وعدد العمال الأجانب فيها.

٢- تنظيم برنامج مسبق لمهام التفتيش التي يتعين القيام بها خلال الأسبوع على أن يحدد فيه ما يلي:

- أ - اسم المفتش المكلف بإجراء التفتيش.
- ب- أماكن العمل التي يتعين على كل مفتش القيام بإجراء التفتيش عليها في كل يوم من أيام الأسبوع.
- ج - تاريخ ووقت القيام بكل عملية من زيارات التفتيش.
- د - نوع الزيارة التفتيشية، بحيث يميز عن الزيارات العادية لإغراض التفتيش العام، وبين الزيارات الخاصة كإعادة التفتيش وزيارات فحص الشكاوى.
- هـ - بيان حالات استدعاء للشهادة أمام المحاكم أو النيابة العامة.

٣- يجب أن يراعى في الزيارة التفتيشية اختيار الزمن المناسب للقيام بإجراء التفتيش، بحيث يتم تفتيش أماكن العمل أثناء عملها مع الأخذ بعين الاعتبار توزيع أوقات العمل بكل منها.

٤- المحافظة على سرية البرامج الدورية للتفتيش وعدم الإفصاح عنها.

ب - إعادة التفتيش (الزيارة التتبعية):

تهدف الزيارات التتبعية إلى إعادة التفتيش على المنشأة لتأكد من إزالة المخالفات التي سبق اكتشافها في أثناء الزيارة الدورية السابقة.^{٣٧١}

وعادةً تتم إعادة تفتيش على أي منشأة يتضح بأنها غير ملتزمة بأحكام قانون العمل واللوائح والقرارات المنفذة له بعد أن تم إخطارها بنتيجة التفتيش الدوري الذي أجري عليها والطلب إليها لتصحيح أوضاعها، وفي حال وجود مخالفة أن تتم إزالتها بالسرعة الممكنة، وتكون زيارة إعادة التفتيش بعد فترة قصيرة مناسبة للتأكد من تصحيح المنشأة لأوضاعها.^{٣٧٢}

وفيما يتعلق بالإجراءات التي تتبعها إدارة تفتيش العمل بشأن هذه الزيارات، فالواضح من موقف المشرع البحريني أنه اعتمد الإجراءات ذاتها في حال الزيارات الدورية للتفتيش، ويؤكد ذلك ما نصت عليه المادة (١/١٥) من القرار رقم (٢٠١٣/٢٩) التي نصت على أن للمفتشين بعد انتهاء الزيارة التفتيشية وعند رصد مخالفات اتخاذ ما يلي: "١- توجيه إنذار لا زالة هذه المخالفات بحيث لا تتجاوز شهراً من تاريخ الزيارة بناءً على عدد المخالفات وطبيعتها وعدد العمال الذين وقعت في شأنهم، مع مراعاة المساواة بين مختلف المنشآت في تحديد المهلة عند تساوي الظروف. ويجب على المفتشين في هذه الحالة

^{٣٧١} . عبدالمحسن بن حمد اليحيى ، مرجع سابق، ص ١١-١٢ / وفي نفس المعنى ينظر أيضاً : د. صلاح علي علي

حسن، مرجع سابق، ص ٢٣٣-٢٣٤

^{٣٧٢} . وزارة القوى العاملة بسلطنة عمان، تجربة السلطنة، مرجع سابق، ص ٢٠-٢٣

إعادة الزيارة لذات المنشأة أو موقع العمل بعد انقضاء المهلة الممنوحة للتحقق من إزالة المخالفات من عدمها وذلك باتخاذ ذات الاجراءات المنصوص عليها في المادة السابقة".

وعلى أي حال فإن المشرع الإماراتي ذكر في الفقرة الثانية من المادة (٣) من القرار الوزاري الاماراتي (١/٤٤) بأنه "وتتخذ هذه الإجراءات بالنسبة للحملات التفتيشية والتفتيش الشهري وكذلك بالنسبة لأي صورة أخرى من التفتيش".^{٣٧٣} على أنه - ووفقاً للفقرة (رابعاً) من المادة (٤) من القرار نفسه - يجب أن تتم إعادة التفتيش في الموعد المحدد في التقرير المشار إليه في البند السابق بناء على خط سير مسبق فإذا ما تأكد المفتش من إزالة المخالفة يتم حفظ التقرير بعد عرض قرار الحفظ على مدير التفتيش لاعتماده، أما إذا تبين عدم إزالتها كان عليه إثبات ذلك في محضر رسمي طبقاً لما سبق ذكره في الفقرة الأولى من البند ثالثاً ثم يعرض علي مدير التفتيش لإبداء الرأي فيما يتم اتخاذه من اجراءات".

ج - التفتيش الإنتقائي أو بناءً على شكوى أو إخطار:

يتم هذا النوع من زيارات التفتيش بناء على بلاغ أو شكوى يتم التقدم بها إلى الجهة المختصة بتفتيش العمل، أو إخطار وصل من جهة إدارية أخرى. ويتقدم بهذه الشكوى أشخاص طبيعيون وتكون متضمنة

^{٣٧٣} تنص الفقرة الأولى من المادة (٣) من القرار الوزاري الاماراتي (١/٤٤) بأن "يتم التفتيش دورياً على المنشآت الخاضعة لأحكام قانون العمل ويكون ذلك مرتين على الأقل سنوياً. وفي سبيل القيام بذلك يجب اعداد حصر شامل للمنشآت الخاضعة للقانون في الدولة واعداد بطاقة لكل منشأة موضحاً اسمها واسم مديرها وعدد العاملين بها في تاريخ الحصر ونشاطها الاقتصادي وجنسيته ورقم الرخصة الصادرة من البلدية بإنشاءها ثم ترتيبها على أساس جغرافي في أدراج مخصصة لذلك بعد ترقيمها بنفس الترتيب".

لبيانات حول مخالفة المنشأة لأحكام قانون العمل واللوائح والقرارات المنفذة له، ويقيد مفتش العمل جميع الشكاوى الواردة في سجل الشكاوى على أن يضاف إليها الاخطارات الواردة من جهات أخرى (كإدارة علاقات العمل - إدارة التشغيل - تراخيص عمل الأجانب - غيرها) ويتخذ بشأنها ما يتخذ بالنسبة للشكاوى من اجراءات.^{٣٧٤}

ويضيف البعض نوعاً آخر من الزيارات وهو (الزيارة بناءً على طلب)، إذ أن المفتشين قد يُطلب منهم في بعض الأحيان زيارة موقع العمل لحل بعض الإشكاليات المتعلقة بتطبيق النصوص القانونية.^{٣٧٥}

وفي جميع الأحوال التي يتم فيها التفتيش، يقوم بمهمة التفتيش مفتش عمل واحد، مالم يتطلب الأمر قيام أكثر من مفتش بهذه المهمة للاشتراك بتفتيش منشأة واحدة أو القيام بأي تحقيق فيها،^{٣٧٦} ويقدم المفتش تقريراً بكل تفتيش يقوم به في كل منشأة يزورها يرفعه لرئيسة المباشر لدراسته والقيام بما يلزم بشأنه.^{٣٧٧}

وعلى أي حال فإن المشرع الإماراتي ذكر في الفقرة الثانية من المادة (٣) من القرار الوزاري الاماراتي (١/٤٤) بأنه (وتتخذ هذه الإجراءات

^{٣٧٤} . د. صلاح علي علي حسن، مرجع سابق، ص ٢٣٥

^{٣٧٥} . LAB/ADMIN, ibid, P. ٢٦

^{٣٧٦} . ينظر المادة (١٨) من القرار (٢٠١٣/٢٩) الصادر بمملكة البحرين / ينظر أيضاً المادة (١٨) من القرار الوزاري القطري (٢٠٠٥/١٣) / أيضاً المادة (١٨) من لائحة ضبط أعمال التفتيش السعودية.

^{٣٧٧} . ينظر المادة (١٩) من القرار (٢٠١٣/٢٩) الصادر بمملكة البحرين / ينظر أيضاً المادة (٢٠) من القرار الوزاري القطري (٢٠٠٥/١٣) / أيضاً المادة (١٨) من لائحة ضبط أعمال التفتيش السعودية.

بالنسبة للحملات التفتيشية والتفتيش الشهري وكذلك بالنسبة لأي صورة أخرى من التفتيش).^{٣٧٨}

(٣) توقيت الزيارات التفتيشية:

يأتي بعد ذلك الوقت الذي يتم فيه التفتيش، فبينما نجد اتجاهًا يعطي المفتش حق الدخول لأماكن العمل في أي وقت من أوقات الليل والنهار، سواء في أوقات العمل الرسمية أم خارج هذه الأوقات، ومن ذلك ما ذهب إليه المشرع البحريني عندما نصت المادة (١٨١) من قانون العمل الجديد على أن "يصدر الوزير قراراً بتنظيم أعمال التفتيش على المنشآت الخاضعة لأحكام هذا القانون، وبتحديد قواعد التفتيش ليلاً وفي غير أوقات العمل الرسمية".

كما جاءت المادة (١٧) من القرار الوزاري (٢٠١٣/٢٩) الصادر بمملكة البحرين على أن "يتم تفتيش العمل ليلاً وفي غير أوقات العمل الرسمية بموجب تعليمات مكتوبة من قبل رئيس القسم، ويجب أن تتضمن هذه التعليمات تحديد المنشآت ومواقع العمل المطلوب إجراء التفتيش عليها وأسماء المفتشين المكلفين بإجرائه وذلك بحسب الأحوال.

^{٣٧٨} تنص الفقرة الأولى من المادة (٣) من القرار الوزاري الاماراتي (١/٤٤) بأن "يتم التفتيش دورياً على المنشآت الخاضعة لأحكام قانون العمل ويكون ذلك مرتين على الأقل سنوياً. وفي سبيل القيام بذلك يجب اعداد حصر شامل للمنشآت الخاضعة للقانون في الدولة واعداد بطاقة لكل منشأة موضحاً اسمها واسم مديرها وعدد العاملين بها في تاريخ الحصر ونشاطها الاقتصادي وجنسياتها ورقم الرخصة الصادرة من البلدية بإنشاءها ثم ترتيبها على أساس جغرافي في ادراج مخصصة لذلك بعد ترقيمها بنفس الترتيب".

ويجري هذا النوع من التفتيش في الحالات التالية:

- ١- المنشآت وأماكن العمل التي تعمل بنظام أكثر من نوبة عمل.
- ٢- المنشآت وأماكن العمل التي تعمل ليلاً بحسب طبيعة نشاطها.
- ٣- المنشآت وأماكن العمل التي تقوم بأعمال موسمية.^{٣٧٩}

ويعرف التفتيش الليلي أو خارج ساعات الدوام الرسمي بأنه تفتيش يستهدف زيارة المنشآت التي تستلزم طبيعة العمل بها مثل هذا النوع من التفتيش (نظام الحملات التفتيشية) وذلك تحقيقاً لتكامل عملية التفتيش لجميع المنشآت طبقاً لأحكام القانون.^{٣٨٠}

وعلى أي حال فقد سار المنظم السعودي على نهج المشرع البحريني الذي أعطى حق الزيارة التفتيشية في أي وقت من أوقات النهار أو الليل دون التقيد بأوقات العمل الرسمية، وهذا ما قضت به الفقرة (١) من المادة (١٩٨) من نظام العمل السعودي على أن يحق لمفتشي العمل "١- دخول أي منشأة خاضعة لأحكام نظام العمل في أي وقت

^{٣٧٩} . بل أن المشرع البحريني قد تبنى هذا الاتجاه أيضاً فيما يتعلق بالتفتيش على اصحاب العمل والعمال ووكالات التوريد والتوظيف التي تستخدم عمالاً أجانب - وفقاً للقرار (٢٠٠٧/٧٤) بشأن التفتيش على الخاضعين لأحكام قانون تنظيم سوق العمل - وذلك عندما نصت المادة (١٢) من القرار نفسه التي تؤكد على أن "يتم التفتيش ليلاً أو بعد انتهاء ساعات العمل الرسمية بموجب تعليمات مكتوبة من قبل مدير إدارة التفتيش، ويجب أن تتضمن هذه التعليمات تحديد أماكن العمل المطلوب إجراء التفتيش عليها وأسماء المفتشين المكلفين بإجراءه. ويجري هذا النوع من التفتيش في الحالات التالية: ١- أماكن العمل التي تعمل بنظام ثلاث نوبات. ٢- أماكن العمل التي تعمل ليلاً بحسب طبيعة نشاطها. ٣ - أماكن العمل التي تقوم بأعمال موسمية بطبيعتها".

^{٣٨٠} . د. صلاح علي علي حسن، مرجع سابق، ص ٢٣٥

من أوقات النهار أو الليل ، دون إشعار سابق". وكذلك الأمر بالنسبة للاتفاقية العربية (١٩) لسنة ١٩٩٨م في المادة (٢٦) منها.

ويذهب اتجاه تشريعي آخر إلى منح هذا الحق ليلاً أو نهاراً ولكن بشرط أن تكون الزيارة في مواعيد العمل، أي أثناء عمل المنشآت، ومن بينها قانون العمل اليمني الذي نصت المادة (١٢٦) الفقرة (١) منه على أن يتمتع مفتشو العمل بصلاحيّة "دخول أماكن العمل في أي وقت من ساعات العمل والاطلاع على سير الأعمال الجاري..."، والمشرع الإماراتي في الفقرة (١) من المادة (١٧٠) من قانون تنظيم علاقات العمل،^{٣٨١} والمشرع القطري في الفقرة (١) من المادة (١٣٨).^{٣٨٢}

ويرى البعض بأنه يتم دخول المنشأة وإجراءات التفتيش في وقت العمل الذي يباشر فيه العمال عملهم في المنشأة، وللمفتشين حق الدخول لأماكن العمل أثناء ساعات العمل ليلاً ونهاراً، ولا يستطيع مفتش العمل الدخول في غير أوقات العمل إلا إذا وجدت قرائن خارجية تدل على ممارسة العمل داخل المنشأة.^{٣٨٣}

^{٣٨١} . تنص الفقرة (١) من المادة (١٧٠) من قانون تنظيم علاقات العمل الإماراتي على أن يحق لمفتش العمل "دخول أية منشأة خاضعة لأحكام هذا القانون في أي وقت من أوقات الليل أو النهار دون سابق إخطار بشرط أن يكون ذلك في مواعيد العمل".

^{٣٨٢} . تنص الفقرة (١) من المادة (١٣٨) من قانون العمل القطري على أن يحق لمفتشي العمل "دخول أماكن العمل في أوقات العمل، ليلاً أو نهاراً، دون سابق إخطار لفحص السجلات والدفاتر والملفات أو أية وثائق أخرى لها علاقة بالعمال للتأكد من مطابقتها للتشريعات المعمول بها وضبط وإثبات الأفعال المخالفة لها".

^{٣٨٣} . د. صلاح علي علي حسن، مرجع سابق، ص ٢٤٢

وقد انتقد جانب من الفقه القانوني القيام بالتفتيش في غير أوقات العمل الرسمية، باعتبار أنه يجاوز الغاية التي من أجلها أجاز المشرع لمفتش العمل الدخول إلى أماكن العمل، فالغرض من التفتيش هو ضمان احترام الحقوق العمالية الواردة في قانون العمل والقرارات المنفذه له، وهذا الغرض لن يتحقق إذا كان التفتيش في غير أوقات العمل الرسمية.^{٣٨٤}

ثانياً - سلطات الفحص والتحقيق والتحري:

تتمثل سلطات مفتش العمل المتعلقة بالفحص والتحقيق والتحري، في ثلاث مظاهر نتناولها تباعاً:

(١) سلطة الاستجواب والتكليف بالحضور:

نتناول سلطة المفتش في استجواب صاحب العمل أو من يراه داخل المنشأة، ومن ثم سلطته في تكليف صاحب العمل بالمثل أمامه، وذلك وفقاً لما يلي:

أ - حق استجواب صاحب العمل والعمال:

يعتبر هذا الاستجواب ضرورياً ليعرف المفتش ما يعرض عليه من معلومات أو بيانات، ويتأكد من مدى تطبيق قانون العمل، وقد تنص على هذه الصلاحية بشكل صريح في التشريعات

^{٣٨٤} . عبدالودود يحيى ، شرح قانون العمل، الطبعة الأولى، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة ١٩٦٤، ص ٤٠/ نقلاً عن : د. صلاح علي علي حسن، مرجع سابق، ص ٢٤٢

المقارنة، إلا أن بعض الدول لم تنص في قوانينها العمالية على إعطاء المفتش هذه الصلاحية واكتفت بالزام صاحب العمل بتسهيل مهمة التفتيش.^{٣٨٥}

وبالرجوع إلى تشريعات دول الخليج العربية نجد أن أغلبها لم يتضمن نصوصاً صريحة بأحقية المفتش في استجواب صاحب العمل، ولكن يمكن أن نستوحي ذلك من خلال ما جاء في بعضها من تقرير لحق السؤال، الذي يمكن أن يوجهه مفتش العمل للعامل أو صاحب العمل، سواء كان بانفراد أم أمام الشهود، والذي يعد في حقيقة الأمر استجواباً.

تنص الفقرة (٢-أ) من المادة (١٧٠) من قانون تنظيم علاقات العمل الإماراتي على أن لمفتشي العمل "سؤال صاحب العمل أو العمال على انفراد أو في حضور شهود عن أي أمر من الأمور المتعلقة بتنفيذ أحكام القانون"، وقد سارت على ذات المنهج الفقرة (٢-أ) من المادة (١٩٨) من نظام العمل السعودي،^{٣٨٦} والفقرة (٤) من المادة (١٣٨) من قانون العمل القطري،^{٣٨٧} والمادة (٩٠) من قانون العمل العماني،^{٣٨٨} المادة

^{٣٨٥} . وزارة القوى العاملة بسلطنة عمان، مفتش العمل، مرجع سابق، ص ٥١ - ٢٥

^{٣٨٦} . تنص الفقرة (٢-أ) من نظام العمل السعودي على أن يختص لمفتشي العمل "سؤال صاحب العمل أو من يمثله، أو العمال، على انفراد أو في حضور شهود، عن أي أمر من الأمور المتعلقة بتنفيذ أحكام النظام."

^{٣٨٧} . تنص الفقرة (٤) من المادة (١٣٨) من قانون العمل القطري على أن يحق لمفتش العمل "سؤال صاحب العمل أو من يمثله أو أي من العمال على انفراد أو في حضور شهود في أي من الموضوعات المتصلة بتنفيذ أحكام هذا القانون".

^{٣٨٨} . تنص المادة (٩٠) من قانون العمل العماني على أن "... ويكون لهم - اي المفتشين - حق الدخول إلى أماكن العمل والإطلاع على السجلات المتعلقة بالعمال وسؤال من يريدون سؤاله ...".

(١٣) الفقرة (٤) من القرار الوزاري (٢٠١٣/٢٩) بمملكة البحرين.^{٣٨٩}

وقد أكدت الاتفاقية الدولية (٨١) على هذا الحق، من خلال المادة (١٢) والتي نصت في الفقرة (١-ج-١) على أن لمفتش العمل اجراء أي تحقيق يراه ضرورياً وبوجه خاص "توجيه الأسئلة إلى صاحب العمل أو العاملين في المنشأة على انفراد أو أمام شهود عن أي مسألة تتعلق بتطبيق الأحكام القانونية".

وكذلك الأمر بالنسبة للاتفاقية العربية رقم (١٩) لسنة ١٩٩٨م بشأن تفتيش العمل، حيث تنص المادة (٢٨) على أن "لمفتش العمل أثناء تأدية مهمته الاستفسار من صاحب العمل أو من يمثله، أو العاملين في المنشأة (على انفراد أو أمام شهود) عن أية معلومات ضرورية تتعلق بتطبيق تشريعات العمل".

ب - تكليف صاحب العمل بالحضور:

تنص المادة (١٧٩) من قانون العمل البحريني على أن "يجب على صاحب العمل أو من ينوب عنه الاستجابة لطلب الحضور الموجه إليه من الموظفين المكلفين بمراقبة تنفيذ

^{٣٨٩} . تنص المادة (٤-١٣) من القرار رقم (٢٠١٣/٢٩) بمملكة البحرين على أن للمفتشين في مجال قيامهم بمهام التفتيش ممارسة الصلاحيات الآتية: "٤- سؤال صاحب العمل أو ممثله والعمال على انفراد أو في حضور شهود في أي من الموضوعات المتصلة بتطبيق أحكام قانون العمل في القطاع الأهلي والقرارات الصادرة تنفيذاً له، ليتمكن على ضوءها من استنتاج مدى تطبيق الاشتراطات التي نص عليها القانون."

أحكام هذا القانون والقرارات الصادرة تنفيذاً له وذلك في المواعيد التي يحددها".^{٣٩٠} وكذلك الأمر بالنسبة للمنظم السعودي في المادة (١٩٩) من نظام العمل،^{٣٩١} والمشرع القطري في المادة (١٣٩) من قانون العمل،^{٣٩٢} والمشرع الاماراتي في المادة (١٦٩) من قانون تنظيم علاقات العمل،^{٣٩٣} ومن التشريعات العربية ما ذهب إليه المشرع المصري في المادة (٢٣٥) من قانون العمل.^{٣٩٤}

وذهبت الاتفاقية العربية رقم (١٩) لسنة ١٩٩٨م بشأن تفتيش العمل، إلى المنحى ذاته، حيث تنص المادة (٢٩) على أن "يجوز لمفتش العمل استدعاء صاحب العمل أو من يمثله أو أي عامل في المؤسسة التي يقوم بالتفتيش عليها، إلى مكتبه، بهدف توجيه الاستفسارات، إذا وجد أن ذلك ضرورياً لأداء واجبه."

^{٣٩٠} . أكد المشرع البحريني هذا الحق مرة أخرى في القرار رقم (٢٠١٣/٢٩) في المادة (١٤-٤) منه التي نصت على أن للمفتش أن يتخذ الاجراءات التالية "٤- إخطار صاحب العمل بالحضور للوزارة لأخذ أقواله بخصوص تقرير الزيارة."

^{٣٩١} . تنص المادة (١٩٩) من نظام العمل السعودي على أن "على أصحاب العمل ووكلائهم أن يقدموا للمفتشين، والموظفين المكلفين بتفتيش العمل، التسهيلات اللازمة للقيام بأداء واجبه، وأن يقدموا لهم ما يطلبونه من بيانات تتعلق بطبيعة عملهم، وأن يستجيبوا لطلبات المثول أمامهم، وأن يوفدوا مندوباً عنهم، إذا ما طلب منهم ذلك."

^{٣٩٢} . تنص المادة (١٣٩) من قانون العمل القطري على أن "على صاحب العمل أو من يمثله تسهيل مهمة مفتشي العمل وأن يقدم إليهم البيانات الصحيحة عن كل ما يتعلق بمهنتهم، وأن يستجيب لطلبات الحضور كلما طلب منه ذلك."

^{٣٩٣} . تنص المادة (١٦٩) من قانون تنظيم علاقات العمل الاماراتي على أن "على أصحاب العمل ووكلائهم أن يقدموا للمفتشين المكلفين بتفتيش العمل التسهيلات والبيانات اللازمة لأداء واجباتهم وأن يستجيبوا لطلبات المثول أمامهم أو أن يوفدوا مندوباً عنهم إذا ما طلب منهم ذلك."

^{٣٩٤} . تنص المادة (٢٣٥) من قانون العمل المصري على أن "على أصحاب الأعمال أو من ينوب عنهم الاستجابة لطلبات الحضور التي توجه إليهم من العاملين المشار إليهم في المادة (٢٣٢) من هذا القانون وذلك في المواعيد التي يحددها."

(٢) سلطة الرقابة على السجلات والإعلانات والملصقات:

وتتمثل هذه السلطة في حق مفتش العمل في الاطلاع على السجلات والمستندات المتعلقة بالعمل من جهة، وحقه في الرقابة على الإعلانات والملصقات المتعلقة بالعمل من جهة أخرى، نتناول ذلك وفقاً لما يلي.

أ - الاطلاع على جميع المستندات والسجلات المتعلقة بالعمال:

ان تقرير هذا الحق لمفتش العمل يرتبط بالمهمة التي ينفذها وهي التأكد من احترام تطبيق قانون العمل والقرارات المنفذه له، وبدون تحويل المفتش سلطة فحص الأوراق والدفاتر لن يستطيع أداء هذه الوظيفة على أكمل وجه وبشكل سليم، ومطابقتها مع ما يتوفر لديه من معلومات، وهذه مسألة أساسية خاصة وأننا في عصر المعلومات حيث يتم تخزين كافة السجلات والمعلومات والدفاتر عبر الطريق الإلكتروني وبقواعد معلومات آلية.

وعلى أي حال، فإن أهم الدفاتر والأوراق التي يجب أن يطلع عليها مفتش العمل هي عقود العمل للمواطنين والأجانب، والملفات الخاصة بالأحداث والنساء، وسجلات الإجازات، ودفاتر قيد الجزاءات المالية التي يلتزم صاحب العمل بإنشائه، أيّاً كان عدد العمال الذين يستخدمهم وأيضاً الإطلاع على لائحة تنظيم العمل والجزاءات والتأكد من مواعيد بدء

العمل ونهايته، وغيرها من دفاتر وأوراق ومستندات أوجب القانون على صاحب المنشأة أن يمسكها.^{٣٩٥}

أغلب التشريعات العربية والأجنبية - ومن بينها سلطنة عمان، الامارات العربية المتحدة، البحرين، السعودية، قطر، الكويت، ليبيا، اليمن، غانا، فرنسا، الأرجنتين، الكاميرون وغيرها - أعطت سلطة الإطلاع على المستندات والسجلات للمفتشين.^{٣٩٦}

فقد نصت المادة (١٧٧) من قانون العمل البحريني على سبيل المثال بأن "يكون للموظفين الذين يعينهم الوزير للقيام بأعمال التفتيش والتحقق من تنفيذ أحكام هذا القانون والقرارات الصادرة تنفيذاً له سلطة دخول أماكن العمل والاطلاع على السجلات المتعلقة بالعمال وطلب البيانات والمعلومات والمستندات اللازمة للقيام بأعمال التفتيش".^{٣٩٧}

^{٣٩٥} . د. صلاح علي علي حسن، مرجع سابق، ص ٢٤٦-٢٤٧

^{٣٩٦} . وزارة القوى العاملة بسلطنة عمان، مفتش العمل، مرجع سابق، ص ٥٢

^{٣٩٧} . تنص المادة (٩) الفقرة (٢) من القرار (٢٠٠٧/٧٤) على أن يمارس مفتش العمل صلاحياته في "الإطلاع على السجلات التي يصدر بشأنها قرار مجلس إدارة هيئة تنظيم سوق العمل".

كما تنص المادة (١٣) الفقرة (٢) من القرار الوزاري (٢٠١٣/٢٩) بمملكة البحرين على أن للمفتشين "٢- فحص السجلات والأوراق والدفاتر والملفات أو أية وثائق أخرى لها علاقة بالعمال والنشاط وذلك للتأكد كم مطابقتها للمتطلبات المنصوص عليها في قانون العمل في القطاع الأهلي والقرارات الصادرة تنفيذاً له، وللمفتشين أن يطلبوا من صاحب العمل أو ممثله أن يضع تحت تصرفهم جميع المستندات المذكورة، وأن يلفت نظره إلى تعليق البيانات والإعلانات المنصوص عليها في قانون العمل بالقطاع الأهلي".

وقد سار المشرع اليمني على ذات النهج في الفقرة (١) من المادة (١٢٦)،^{٣٩٨} والمنظم السعودي في المادة (١١) من لائحة ضبط أعمال التفتيش،^{٣٩٩} والمشرع الكويتي في المادة (١٣٤)،^{٤٠٠} والمشرع العماني في المادة (٩٠) من قانون العمل العماني،^{٤٠١} والمشرع القطري في الفقرة (١) من المادة (١٣٨) من قانون العمل،^{٤٠٢} والمشرع الإماراتي في الفقرة (٢-ب) من قانون تنظيم علاقات العمل.

ولم يكتف المشرع البحريني بذلك، بل قام باستحداث نص جديد - على غرار ما ذهب إليه المشرع المصري - يلزم صاحب العمل بتقديم هذه البيانات والمعلومات خلال مدة معينة حيث نصت المادة (١٧٨) من قانون العمل على أن

^{٣٩٨} . نصت المادة (١٢٦) الفقرة (١) من قانون العمل اليمني على تمتع مفتشي العمل بصلاحيه "دخول أماكن العمل في أي وقت من ساعات العمل والإطلاع على سير الأعمال وفحص الوثائق والسجلات المتعلقة بالعمل والتأكد من عدم وجود مخالفات لأحكام وتشريعات العمل ونظمه الخاصة".

^{٣٩٩} . تنص المادة (١١) من لائحة ضبط أعمال التفتيش بالمملكة العربية السعودية على أن "يكون لمفتشي العمل في مجال قيامهم بمهام تفتيش العمل الموكولة إليهم ممارسة الصلاحيات التالية : ب- فحص السجلات والأوراق والدفاتر والملفات أو أي وثيقة أخرى لها علاقة بالعمال، والحصول على صور ومستخرجات منها، وذلك للتأكد من مطابقتها للمتطلبات المنصوص عليها في نظام العمل واللوائح والقرارات الصادرة تطبيقاً له، وأن يلفت نظر أصحاب الأعمال إلى تعليق البيانات والإعلانات المنصوص عليها في النظام في منشآتهم."

^{٤٠٠} . تنص الفقرة الأولى من المادة (١٣٤) من قانون العمل الكويتي على أن "يكون للموظفين المشار إليهم بالمادة السابقة حق دخول أماكن العمل خلال ساعات العمل الرسمية والإطلاع على السجلات والدفاتر وطلب البيانات والمعلومات المتعلقة بشؤون العمالة، ولهم في ذلك حق فحص وأخذ عينات من المواد المتداولة بغرض التحليل ولهم أيضاً حق دخول الأماكن التي يخصصها أصحاب العمل لأغراض الخدمات العمالية، ولهم أن يستعينوا بالقوة العامة في سبيل تنفيذ مهامهم."

^{٤٠١} . تنص المادة (٩٠) من قانون العمل العماني على أن "... ويكون لهم - اي المفتشين - حق الدخول إلى أماكن العمل والإطلاع على السجلات المتعلقة بالعمال وسؤال من يريدون سؤاله ..."

^{٤٠٢} . تنص الفقرة (١) من المادة (١٣٨) من قانون العمل القطري على أن يحق لمفتشي العمل "دخول أماكن العمل في أوقات العمل، ليلاً أو نهاراً، دون سابق إخطار لفحص السجلات والدفاتر والملفات أو أية وثائق أخرى لها علاقة بالعمال للتأكد من مطابقتها للتشريعات المعمول بها وضبط وإثبات الأفعال المخالفة لها".

"يجب على صاحب العمل أن يزود الموظفين المنصوص عليهم في المادة (١٧٧) من هذا القانون بما يطلبونه من سجلات وبيانات ومعلومات ومستندات لازمة للقيام بأعمال التفتيش وذلك خلال مدة مناسبة يحددها".^{٤٠٣}

والجدير بالذكر أن بعض التشريعات أعطت الحق صراحة للمفتش في تصوير بعض هذه المستندات، أو أخذ نسخ منها، كما هو الحال في الامارات، السعودية، الأردن، سوريا، أثيوبيا والأرجنتين.^{٤٠٤} فقد نصت المادة (١٧٠) الفقرة (٢-ب) من قانون تنظيم علاقات العمل الاماراتي على أن يحق للمفتش "الاطلاع على جميع المستندات اللازم الاحتفاظ بها طبقاً لقانون العمل والقرارات الصادرة تنفيذاً له والحصول على صور ومستخرجات منها".

كما تنص الفقرة (٢-ب) من المادة (١٩٨) من نظام العمل السعودي على أن للمفتش "الاطلاع على جميع الدفاتر والسجلات والوثائق الأخرى اللازمة الاحتفاظ بها طبقاً لأحكام هذا النظام والقرارات الصادرة بمقتضاه ، والحصول على صور ومستخرجات منها".

^{٤٠٣} . تنص المادة (٢٣٥) من قانون العمل المصري على أن "على أصحاب الأعمال أو من ينوب عنهم الاستجابة لطلبات الحضور التي توجه إليهم من العاملين المشار إليهم في المادة (٢٣٢) من هذا القانون وذلك في المواعيد التي يحددها".

^{٤٠٤} . وزارة القوى العاملة بسلطنة عمان، مفتش العمل، مرجع سابق، ص ٥٢

وبالنظر إلى نص المادة (١٢) من الاتفاقية الدولية (١٨) بشأن تفتيش العمل، نجد أن الفقرة (١-ج-٢) نصت على أن للمفتش حق الإطلاع على تلك السجلات، بل وتصويرها وأخذ مستخرجات منها، حيث نصت هذه المادة بأن لمفتش العمل "طلب الإطلاع، بالطريقة التي قد تقرها القوانين أو اللوائح الوطنية، على أي دفاتر أو سجلات أو أي وثائق أخرى تقضي القوانين أو اللوائح الوطنية المتعلقة بظروف العمل بامساكها، للتحقق من توافقها مع الأحكام القانونية، وأخذ صور أو مستخرجات من هذه الوثائق".

وكذلك الأمر بالنسبة للاتفاقية العربية رقم (١٩) لسنة ١٩٩٨م بشأن تفتيش العمل، حيث تنص المادة (٣١) على أن "لمفتش العمل أن يطلع على السجلات أو الدفاتر، أو أية وثيقة أخرى، وأخذ نسخ أو صور منها إذا وجد أن ذلك ضروري لأداء مهمته".

وأياً كان من أمر فإن هذه الصلاحية تحمل من البداهة ما يجعلها مقررة لمفتش العمل دون حاجة إلى نص واضح في التشريع، إذ كيف سيتم التفتيش على العمل والعمال وأجورهم وساعات عملهم وإجازاتهم دون إعطاء حق الاطلاع على المستندات التي تخص صاحب العمل وسجلاته، فهذا حق مقرر لمفتش العمل بصفة مفترضة، ولو لم يكن مقرراً بموجب نص، فلا تفتيش دون هذه السلطة بطبيعة الحال.

ب- مراقبة الملصقات والإعلانات:

من بين الأمور التي تعالجها تشريعات العمل، إلزام أصحاب الأعمال بتنظيم الأعمال الداخلية لمنشأتهم، ووضع الإعلانات والملصقات اللازمة لتوضيح ذلك، سواء فيما يتعلق بساعات العمل وفترات الراحة، ولوائح النظام الأساسي والجزاءات، ونظام الشكاوي والتظلمات وغيرها، وتلزم أصحاب الأعمال بتعليقها أو لصقها داخل المنشأة، وتعطي الحق لمفتش العمل بالتأكد من ذلك، ومن صحة ما تتضمنه من بيانات، والتزام صاحب العمل بتطبيق ما ورد بها.^{٤٠٥}

وقد أكدت المادة (١٧٠) الفقرة (د) من قانون تنظيم علاقات العمل الإماراتي على ذلك بصراحة، عندما منحت مفتش العمل صلاحية "التأكد من تعليق الإعلانات والنشرات التي يوجب القانون تعليقها في محل العمل".^{٤٠٦} وكذلك المادة (١١) من لائحة ضبط أعمال التفتيش بالمملكة العربية السعودية التي نصت في فقرتها (ب) على أن يتولى مفتشو العمل "..... وأن يلفت نظر أصحاب الأعمال إلى تعليق البيانات والإعلانات المنصوص عليها في النظام في منشأتهم". وكذلك الأمر بالنسبة للمشرع البحريني في المادة (١٣) الفقرة (٢) من القرار رقم (٢٠١٣/٢٩).^{٤٠٧}

^{٤٠٥} وزارة القوى العاملة بسلطنة عمان، مفتش العمل، مرجع سابق، ص ٥٢.
^{٤٠٦} ينظر أيضاً الفقرة (١) من المادة (١١) من القرار الوزاري القطري (٢٠٠٥/١٣) التي أعطت مفتش العمل صلاحية "١- وأن يلفت نظره إلى تعليق البيانات والإعلانات المنصوص عليها في القانون."
^{٤٠٧} تنص المادة (١٣) الفقرة (٢) من القرار الوزاري (٢٠١٣/٢٩) بمملكة البحرين على أن للمفتشين "٢- فحص السجلات والأوراق والدفاتر والملفات أو أية وثائق أخرى لها علاقة بالعمال والنشاط وذلك للتأكد كم مطابقتها للمتطلبات المنصوص عليها في قانون العمل في القطاع الأهلي والقرارات الصادرة تنفيذاً له، وللمفتشين أن يطلبوا من صاحب العمل أو ممثله أن يضع تحت تصرفهم جميع المستندات المذكورة، وأن يلفت نظره إلى تعليق البيانات والإعلانات المنصوص عليها في قانون العمل بالقطاع الأهلي".

(٣) سلطات تتعلق بإجراء الفحوصات اللازمة:

وتتجلى هذه السلطة في أحقية مفتش العمل في الرقابة على المواد والآلات المستعملة داخل المنشأة من ناحية، وفي فحص العمال والمستخدمين من ناحية أخرى. وبتناول ذلك وفقاً لما يلي.

أ - مراقبة المواد المستعملة:

تأتي هذه السلطة من منطلق الأهمية التي توليها الدول لوسائل السلامة والصحة المهنية، وأثرها على سلامة العمال ومحل العمل، ولذلك تعطي أغلب تشريعات العمل العربية والأجنبية الحق لمفتش العمل في مراقبة المواد المستعملة أو المتداولة في المؤسسة، وأخذ عينات منها لفحصها.^{٤٠٨}

وفي التشريعات الوطنية، فقد نصت الفقرة (أ - ٢) من المادة (١٧٤) من قانون العمل البحريني على تولي جهاز تفتيش السلامة والصحة المهنية "أخذ عينات من المواد المستعملة أو المتداولة في العمليات الصناعية والتي قد يكون لها تأثير ضار على سلامة العمال وصحتهم أو بيئة العمل وذلك بغرض تحليلها لمعرفة مدى الأخطار الناجمة عن استعمالها، على أن يتم إخطار المنشأة بذلك". ومن هذا المنطلق ألزم المشرع البحريني وزارة العمل بموجب الفقرة (٢) من المادة

^{٤٠٨} . وزارة القوى العاملة بسلطنة عمان، مفتش العمل، مرجع سابق، ص ٥٢

(١٧٣) بتزويد جهاز تفتيش السلامة والصحة المهنية بكل ما يلزم لقيامه بمهامه، بما في ذلك الأجهزة ومعدات القياس.^{٤٠٩}

وقد سارت المادة (١٧٠) الفقرة (٢-ج) من قانون تنظيم علاقات العمل الإماراتي على ذات النهج،^{٤١٠} وكذلك الفقرة (٢-ج) من المادة (١٩٨) من نظام العمل السعودي،^{٤١١} والفقرة (٢) من المادة (١٣٨) من قانون العمل القطري،^{٤١٢} والمادة (١٣٤) من قانون العمل الكويتي.^{٤١٣} وكذلك بعض التشريعات العربية ومنها ما ذهب إليه المشرع المصري في الفقرة (ب) من المادة (٢٢٥) من قانون العمل المصري،^{٤١٤}

^{٤٠٩} . جدير بالذكر أن المادة (١٣) الفقرة (٣) من القرار الوزاري (٢٠١٣/٢٩) الصادر بمملكة البحرين تنص على أن للمفتشين ممارسة الصلاحيات التالية : "٣- الحصول على العينات من المواد المستعملة التي تتداول في المنشأة لتحليلها عند الحاجة، وكذلك فحص الآلات والتركيبات المختلفة للتأكد من وجود وسائل كافية وفعالة لتوفير أسباب الوقاية والصحة للعمال، وللمفتشين إصدار الأوامر اللازمة لإجراء التغييرات العاجلة لتوفير اشتراطات الحماية الواجبة من مخاطر العمل والآلات ووسائل الوقاية من أمراض المهنة."

^{٤١٠} . حيث تنص المادة (١٧٠) الفقرة (٢-ج) على أن يحق لمفتش العمل "أخذ عينة أو عينات من المواد المستعملة أو المتداولة في العمليات الصناعية وغيرها من الأعمال الخاضعة للتفتيش مما يظن أن لها أثراً ضاراً على صحة العمال أو سلامتهم بقصد تحليلها في المختبرات الرسمية ولمعرفة مدى هذا الأثر مع إخطار صاحب العمل أو ممثله بالنتيجة واتخاذ الإجراءات المناسبة في هذا الشأن."

^{٤١١} . تنص الفقرة (٢ ج) من المادة (١٩٨) من نظام العمل السعودي على أن يحق للمفتش "أخذ عينة أو عينات من المواد المستعملة أو المتداولة في العمليات الصناعية وغيرها الخاضعة للتفتيش ، مما يظن أن لها أثراً ضاراً على صحة العمال ، أو سلامتهم ، وذلك لغرض تحليلها في المختبرات الحكومية، ولمعرفة مدى هذا الأثر ، مع إبلاغ صاحب العمل أو ممثله بذلك."

^{٤١٢} . تنص الفقرة (٢) من المادة (١٣٨) من قانون العمل القطري على أن يحق للمفتش "الحصول على عينات من المواد المستعملة والمتداولة في المنشأة وفحص الآلات والتركيبات المختلفة للتأكد من وجود وسائل كافية وفعالة لوقاية العمال من الأضرار الصحية ومخاطر العمل مع إخطار صاحب العمل أو من يمثله عن أية عينات أو مواد أخذت أو استعملت لهذا الغرض."

^{٤١٣} . تنص الفقرة الأولى من المادة (١٣٤) من قانون العمل الكويتي على أن ".... ولهم - اي مفتشي العمل - في ذلك حق فحص وأخذ عينات من المواد المتداولة بغرض التحليل ..."

^{٤١٤} . تنص الفقرة (ب) من المادة (٢٢٥) من قانون العمل المصري على أن يحق لمفتش السلامة والصحة المهنية "أخذ عينات من المواد المستعملة أو المتداولة في العمليات الصناعية والتي قد يكون لها تأثير ضار على سلامة وصحة العمال أو بيئة العمل ، وذلك بغرض تحليلها والتعرف على الآثار الناتجة عن استخدامها وتداولها ، وإخطار المنشأة بذلك لاتخاذ ما يلزم في هذا الشأن. "

ولم تكتف بعض التشريعات بفحص المواد فحسب، بل أعطت بعضها لمفتش العمل سلطة طلب ادخال التعديلات على الاجهزة والمواد المستعملة، ومنها ما ذهب إليه المنظم السعودي في المادة (٢٠١) من نظام العمل والتي نصت على أن "لمفتش العمل الحق في إصدار التعليمات إلى أصحاب العمل بإدخال التعديلات على قواعد العمل في الأجهزة والمعدات لديهم في الآجال التي يحددها، وذلك لضمان مراعاة الأحكام الخاصة بصحة العمال وسلامتهم. كما له في حالة وجود خطر يهدد صحة العمال وسلامتهم أن يطلب تنفيذ ما يراه لازماً من إجراءات لدرء هذا الخطر فوراً". وكذلك الأمر بالنسبة للمشرع الاماراتي في المادة (١٧٣) من قانون تنظيم علاقات العمل.^{٤١٥}

وقد نهجت الاتفاقية العربية رقم (١٩) لسنة ١٩٩٨م بشأن تفتيش العمل، النهج ذاته، حيث تنص المادة (٣٠) على أن "يسمح لمفتش العمل أخذ عينات من المواد المستعملة أو المتداولة في مكان العمل أو المنتجات، بغرض التحليل والاطمئنان على سلامة وصحة العمال وبيئة العمل، مع اخطار صاحب العمل بنتيجة التحليل." ومن هذا النص يلاحظ أن الاتفاقية العربية ألزمت المفتش بإخطار صاحب

^{٤١٥} . تنص المادة (١٧٣) من قانون تنظيم علاقات العمل الإماراتي على أن "لمفتش العمل أن يطلب من أصحاب العمل أو وكلائهم، ولضمان تنفيذ الأحكام الخاصة بصحة العمال وسلامتهم إدخال تعديلات في الأجهزة والمعدات المستعملة لديهم وذلك في الآجال التي يحددها ..."

العمل بنتيجة التحليل، سواء كانت ايجابية أم سلبية، ولا يوجد مقابل لهذا الإجراء في التشريعات العربية كما رأينا.

ويلاحظ من جهة أخرى أن اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) بشأن تفتيش العمل، نهجت نهجاً لم تقم القوانين العربية بتطبيقه كما رأينا، حيث نصت في المادة (١٢) الفقرة (١-ج-٣) على أن لمفتش العمل "أخذ أو اقتطاع عينات من المواد والمنتجات المستعملة أو المتناولة لأغراض التحليل، بشرط اخطار صاحب العمل أو ممثله بالعينات أو المواد التي أخذت أو اقتطعت لهذه الأغراض". ومن هنا نجد ان الاتفاقية الدولية اشترطت موافقة صاحب العمل على ذلك الإجراء، وهو الأمر الذي لم تأخذ به معظم قوانين الدول العربية ولا الاتفاقية العربية كما سلف.

ب- إجراء الفحوص الطبية على العمال:

على الرغم من أن التشريعات المقارنة، تلزم صاحب العمل بإجراء الفحوصات الطبية على العمال،^{٤١٦} إلا أن مفتش العمل طرف في عملية الفحص الطبي التي تجري للعامل باعتبارها جزءاً من عملية صحية وبيئية أكبر، تهدف إلى

^{٤١٦} . على سبيل المثال تنص الفقرة (٢) من المادة (١٧١) من قانون العمل البحريني على وجوب أن يقوم صاحب العمل بـ "إجراء الفحص الطبي الدوري للعمال المعرضين للإصابة بالأمراض المهنية للتحقق من استمرار لياقتهم الصحية واكتشاف ما قد يظهر عليهم من أمراض في مراحلها الأولى، طبقاً للنظام الذي يصدر بتحديد قرار من وزير الصحة بالاتفاق مع الوزير".

الحفاظ على سلامة العاملين، على أن ترك طبيب العمل دون رقابة تمارسها جهة اختصاص صحي (مفتشي السلامة والصحة المهنية) أمر غير مقبول، وأن علاقة طبيب العمل بصاحب العمل أو بجهة صحية ما قد لا يكون كافياً لضمان الحياد والمصداقية، فالأداء يكتمل ويثمر بالرقابة الفاعلة من قبل مفتش العمل.^{٤١٧}

ومن هذا المنطلق، فإن ثمة قوانين تعطي الحق لمفتش العمل بإجراء فحوص طبية على العمال ذاتهم، وليس فقط على المواد المستعملة والمتداولة، ومن بينها ما نصت عليه الفقرة (أ - ١) من المادة (١٧٤) من قانون العمل البحريني التي أولت جهاز التفتيش مهمة "إجراء الفحوص الطبية والمعملية على العمال بالمنشآت للتحقق من ملائمة ظروف العمل ومدى تأثيرها على المستوى الصحي والوقائي للعمال"، وقد سلك المشرع البحريني في ذلك مسلك المشرع المصري في المادة (٢٢٥ - أ) من قانون العمل المصري.^{٤١٨}

^{٤١٧} .د. باسم محمد شهاب، مرجع سابق، ص ٢١٥

^{٤١٨} . تنص المادة (٢٢٥) الفقرة (أ) من قانون العمل المصري على أن يكون لأفراد جهاز تفتيش السلامة والصحة المهنية وبيئة العمل في سبيل أداء عملهم: "أ - إجراء بعض الفحوص الطبية والمعملية اللازمة على العمال بالمنشآت للتأكد من ملائمة ظروف العمل."

المبحث الثاني سلطة توجيه الإنذارات واتخاذ الأوامر الفورية

نتناول في هذا المبحث السلطة المخول بها مفتش العمل في توجيه الإنذارات لصاحب العمل، وكذلك سلطته في اتخاذ الأوامر الفورية في حالة الخطر الداهم، وذلك فيما يأتي.

أولاً- سلطة توجيه الإنذارات:

تعتبر سلطة توجيه الإنذار أحد أهم مظاهر الرقابة على كفاءة إنفاذ قوانين العمل والتي يتمتع بها مفتش العمل، وندناول في هذا السياق أساس هذا الإنذار وأحكامه القانونية ونتائجه وفقاً لما يأتي:

(١) الأساس القانوني للإنذار:

لئن لم يكن مفتش العمل، بمعرض إجراء رقابته التفتيشية على المؤسسات، غير ملزم قانوناً بتوجيه إنذار إلى المسؤول عن المؤسسة للفتة إلى وجوب اتخاذ الإجراءات التي تضع حداً لمخالفاته الأحكام التشريعية والتنظيمية، إلا أن المشرع الفرنسي، على صعيد حفظ الصحة والسلامة، قد أوجب على مفتش العمل تنبيه صاحب العمل إلى وجوب تأمين تدابير الوقاية قبل فرض العقوبة، ذلك أنه، من جهة أولى فتعدد هذه التدابير التي تهدف لحفظ الصحة والسلامة يجعل من العسير على أصحاب

المؤسسات الوقوف عليها بصورة دقيقة، وبالتالي التقيد كلية بمراعاتها، ومن جهة ثانية، فإن تقيد صاحب العمل بهذه الأحكام التشريعية والتنظيمية، على الصعيد العملي، سيستلزم منه فترة زمنية تمكنه من إجراء التحويلات في مؤسسته والتي من شأنها تحقيق هذا التطابق بين واقع حال المؤسسة والأحكام واجبة التنفيذ، ومن جهة ثالثة، وأعمالاً للسلطة التقديرية التي يتمتع بها مفتش العمل، فهذه السلطة قد تجيز لهؤلاء التجاوز قليلاً عن تقيد المؤسسة بالجزئيات، موضوع هذه الأحكام.^{٤١٩}

وانطلاقاً من هذه الاعتبارات، وبالنظر لكون الغاية التي هدف إليها المشرع من وراء ذلك هي تأمين الوقاية وحفظ الصحة والسلامة في الدرجة الأولى، وليس معاقبة أصحاب العمل المتخلفين عن التقيد بأحكامها، وبعبارة أخرى، تهدف هذه الرقابة ليس إلى المعاقبة عن المخالفة بقدر تلافيها والتقيد الفعلي للمؤسسة بأحكام قانون العمل، فالعقوبة ليست مطلوبة بذاتها، لذلك فمن الأسلم وجوب لفت أصحاب المؤسسات إلى ضرورة تقيدهم بالتعليمات واجبة التطبيق على مؤسساتهم وذلك عن طريق انذار يلفتهم فيه مفتش العمل إلى هذه المخالفة ووجوب تداركها، إذ على صعيد الصحة والوقاية، فإن حسن نية صاحب العمل لا يؤخذ في الاعتبار بالنظر لتعددية الأحكام التشريعية والتنظيمية، واجبة المراعاة، ففي حالة تخلفه عن التقيد بمضمون

^{٤١٩} . د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢٥٥

الانذار، يصار فيما بعد إلى إجراءات أخرى يمارس فيها مفتش العمل صلاحيات أكبر، وبهذا المنحى أخذ القانون الفرنسي وكذلك بعض القوانين العربية، بصور واضحة إلى حد بعيد.^{٤٢٠}

فقد نصت المادة (١/١٥) من القرار الوزاري (٢٩/٢٠١٣) الصادر بمملكة البحرين على أن للمفتشين بعد انتهاء الزيارة التفتيشية وعند رصد مخالفات اتخاذ ما يلي: "١- توجيه إنذار لازالة هذه المخالفات بحيث لا تتجاوز شهراً من تاريخ الزيارة بناءً على عدد المخالفات وطبيعتها وعدد العمال الذين وقعت في شأنهم، مع مراعاة المساواة بين مختلف المنشآت في تحديد المهلة عند تساوي الظروف.

ويجب على المفتشين في هذه الحالة إعادة الزيارة لذات المنشأة أو موقع العمل بعد انقضاء المهلة الممنوحة للتحقق من إزالة المخالفات من عدمها وذلك باتخاذ ذات الاجراءات المنصوص عليها في المادة السابقة".

وقد أكدت بقية تشريعات دول مجلس التعاون الخليجي على أهمية توجيه الانذار كأحد أهم وأبرز سلطات مفتشي العمل في القيام بمهام عملهم، ومنها ما ذهب إليه المشرع الاماراتي في

^{٤٢٠} . د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢٥٦

المادة (١٧٨)،^{٤٢١} والمادة (٢٠٣) من نظام العمل السعودي،^{٤٢٢} والمادة (١٤٠) الفقرة (٢) من قانون العمل القطري،^{٤٢٣} والمادة (٩٠) من قانون العمل العماني.^{٤٢٤}

وكذلك الأمر بالنسبة للاتفاقيات الدولية والعربية، حيث نصت المادة (١٧) من الاتفاقية الدولية (٨١) بشأن تفتيش العمل على أن "١- يتعرض من يخالفون أو يغفلون الأحكام القانونية المنوط تنفيذها بمفتشي العمل للإجراءات القانونية فوراً دون سابق انذار، مالم تنص القوانين أو اللوائح الوطنية على استثناءات في الحالات التي ينبغي توجيه اخطار سابق بتنفيذ تدابير عاجلة أو وقائية. ٢- يترك لتقدير مفتشي العمل توجيه انذار أو نصيحة بدلاً من اتخاذ الإجراءات القانونية أو التوصية باتخاذها".

والحال ينطبق بالنسبة للاتفاقية العربية رقم (١٩) لسنة ١٩٩٨م، حيث نصت الفقرة الثالثة من المادة (٣٥) منها على أن يتخذ مفتش العمل الإجراء المناسب من بين عدد من الإجراءات التي

^{٤٢١} . تنص المادة (١٧٨) من قانون تنظيم علاقات العمل الاماراتي على أن "تضع وزارة العمل والشؤون الاجتماعية نماذج لمحاضر الضبط وسجلات التفتيش والتنبيهات والإنذارات كما تضع الأحكام اللازمة لكيفية حفظها واستعمالها وتقوم بتعميمها على دواشر العمل في مختلف المناطق".

^{٤٢٢} . نصت المادة (٢٠٣) من نظام العمل السعودي على أنه "إذا تحقق للمفتش أثناء التفتيش وجود مخالفة لأحكام هذا النظام، أو القرارات الصادرة بمقتضاه، فله إسداء النصح والإرشاد لصاحب العمل بشأن كيفية تلافي المخالفة أو توجيه تنبيه شفهي أو توجيه إنذار كتابي لتدارك المخالفة خلال مدة معينة أو تحرير محضر ضبط المخالفة وذلك بحسب أهمية المخالفة والظروف الأخرى التي يعود تقديرها للمفتش".

^{٤٢٣} . تنص الفقرة (٢) من المادة (١٤٠) من قانون العمل القطري على أن يحق لمفتش العمل "توجيه إنذار إلى صاحب العمل لإزالة المخالفة، يحدد فيه نوع المخالفة والمهلة اللازمة لإزالتها".

^{٤٢٤} . تنص المادة (٩٠) من قانون العمل العماني على أنه "... وعلي الدائرة المختصة استناداً لهذه المحاضر انذار صاحب العمل كتابة لإزالة المخالفة خلال المدة التي تحددها".

تنص عليها المادة ومنها "توجيه إنذار كتابي لتدارك المخالفة خلال مدة معينة".

وعلى الرغم من أن الإنذار يجب أن يكون خطياً كشرط من شروط صحته كما سنرى فيما بعد، إلا أن بعض التشريعات وتحقيقاً للحكمة من الإنذار التي سلف ذكرها، فقد أعطت مفتش العمل صلاحية توجيه الإنذار الشفهي قبل أن يمارس صلاحية في توجيه إنذار كتابي. فقد نصت المادة (٢٠٣) من نظام العمل السعودي على أنه "إذا تحقق للمفتش أثناء التفتيش وجود مخالفة لأحكام هذا النظام، أو القرارات الصادرة بمقتضاه، فله إسداء النصح والإرشاد لصاحب العمل بشأن كيفية تلافي المخالفة أو توجيه تنبيه شفهي أو توجيه إنذار كتابي لتدارك المخالفة خلال مدة معينة أو تحرير محضر ضبط المخالفة وذلك بحسب أهمية المخالفة والظروف الأخرى التي يعود تقديرها للمفتش".

وقد أخذت الاتفاقية العربية رقم (١٩) لسنة ١٩٩٨م بالإنذار الشفهي أيضاً، حيث نصت الفقرة الثانية من المادة (٣٥) منها على أن يتخذ مفتش العمل الإجراء المناسب من بين عدد من الاجراءات التي تنص عليها المادة ومنها "توجيه إنذار شفهي المخالفة".

والحق أن التشريعات التي لم تنص على حق مفتش العمل في توجيه الإنذار الشفهي لا يعني إنها تعاقب مفتش العمل إذا ما

قام بالاستعاضة عن مخالفة معينة بإنذار شفوي بدلاً من الكتابي، ففي الواقع العملي والتعامل مع أصحاب العمل بروح التعاون تتطلب حكماً أن يقوم مفتش العمل في بعض الأحيان بالاكْتفاء بإنذار شفهي لصاحب العمل المخالف، خاصة إن كانت المخالفة بسيطة لا تستدعي أن يوضع في سجل منشأة صاحب العمل سابقة إنذار.

(٢) مضمون سلطة توجيه الإنذار:

ونبين في هذا السياق أحكام توجيه الإنذار، ومن ثم السلطة التقديرية التي يتمتع بها مفتش العمل، ومن بعدها الشروط الواجب توافرها فيه لضمان صحته وسلامته من الناحية القانونية، وذلك وفقاً لما يأتي.

أ - أحكام توجيه الإنذار:

لا يكون هذا الإنذار الذي يوجهه المفتش إلى صاحب العمل مطلوباً إلا إذا أوجب القانون على المفتش توجيهه بغية تقييد صاحب العمل بالأحكام القانونية والتنظيمية على الصعيد المبحوث فيه، وهنا يتعين على مفتش العمل توضيح مدى التقييد بهذه الأحكام بصورة لا تدع مجالاً لأي لبس، محدداً مهلة لصاحب العمل تلزمه في هذا السبيل

شرط ألا تتدنى عن المدة التي يعينها القانون، إذ بعد انتهاء هذه المدة، والحال باقية على ما هي عليه، عندها يكون بوسع المفتش تنظيم محضر بالمخالفة التي ينسبها لصاحب العمل.^{٤٢٥}

وهذا ما ذهب إليه المشرع البحريني في نص المادة (١٥) الفقرة (١) من القرار الوزاري (٢٩/٢٠١٣) والتي نصت على أن للمفتشين بعد انتهاء الزيارة التفتيشية وعند رصد مخالفات اتخاذ ما يلي: "١- توجيه إنذار لإزالة هذه المخالفات بحيث لا تتجاوز شهراً من تاريخ الزيارة بناءً على عدد المخالفات وطبيعتها وعدد العمال الذين وقعت في شأنهم، مع مراعاة المساواة بين مختلف المنشآت في تحديد المهلة عند تساوي الظروف. ويجب على المفتشين في هذه الحالة إعادة الزيارة لذات المنشأة أو موقع العمل بعد انقضاء المهلة الممنوحة للتحقق من إزالة المخالفات من عدمها وذلك باتخاذ ذات الاجراءات المنصوص عليها في المادة السابقة."

ومن هنا يتبين أن المشرع البحريني وضع حداً أقصى لإزالة المخالفة لا يتجاوز شهراً واحداً مراعيًا في ذلك طبيعة العمل بالمنشأة وعدد العمال وغيرها من اعتبارات.

^{٤٢٥} . د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢٥٦

كذلك الأمر بالنسبة للمشرع القطري الذي فضل تحديد مهلة إزالة المخالفة، حيث نصت الفقرة (٢) من المادة (١٢) من القرار الوزاري (٢٠٠٥/١٣) على أن لمفتش العمل "٢- توجيه إنذار إلى صاحب العمل لإزالة المخالفة ويحدد فيه نوعها والمهلة اللازمة لإزالتها، على أن تتراوح هذه المهلة بين أسبوعين وشهر بحسب عدد المخالفات وطبيعتها وعدد العمال الذين وقعت في شأنهم مع مراعاة المساواة بين مختلف المنشآت في تحديد المهلة عند تساوي الظروف". على الرغم من أن المادة (١٤٠) الفقرة (٢) من قانون العمل القطري لم تحدد مهلة بل تركت الأمر للقرار الوزاري المذكور آنفاً.^{٤٢٦}

ثمة قوانين أخرى لم تحدد المدة التي يجب على المفتش منحها صلاحب العمل، بل أعطت المفتش سلطة تقديرية في تحديدها، ومنها ما ذهب إليه المشرع العماني، حيث تنص المادة (٩٠) من قانون العمل العماني على أنه "... وعلي الدائرة المختصة استناداً لهذه المحاضر انذار صاحب العمل كتابة لإزالة المخالفة خلال المدة التي تحددها". وقد سار المنظم السعودي على ذات النهج في

^{٤٢٦} . تنص الفقرة (٢) من المادة (١٤٠) من قانون العمل القطري على أن يحق لمفتش العمل "توجيه إنذار إلى صاحب العمل لإزالة المخالفة، يحدد فيه نوع المخالفة والمهلة اللازمة لإزالتها."

المادة (٢٠٣) من نظام العمل السعودي،^{٤٢٧} وكذلك الفقرة الثانية من المادة (١٣٤) من قانون العمل الكويتي.^{٤٢٨}

ولم تحدد الاتفاقية العربية رقم (١٩) لسنة ١٩٩٨م بدورها مهلة معينة لإزالة المخالفة، حيث نصت الفقرة الثالثة من المادة (٣٥) منها على أن يتخذ مفتش العمل الإجراء المناسب من بين عدد من الاجراءات التي تنص عليها المادة ومنها "توجيه إنذار كتابي لتدارك المخالفة خلال مدة معينة."

وإذا ما ألقينا نظرة على بعض التشريعات والاتجاهات الدولية المقارنة في هذا المجال، نرى أنه وفقاً لما ذهب إليه المشرع الفرنسي، إذا اعتبر صاحب العمل أن هذا الإنذار غير ذي موضوع، فبإمكانه، قبل انقضاء المدة التي حددها له، وفي مطلق الأحوال خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ الإنذار، مخاطبة وزارة العمل (إدارة العمل) عن طريق كتاب يرفعه إليها فتتوقف عندئذ، المدة ويحال

^{٤٢٧} . نصت المادة (٢٠٣) من نظام العمل السعودي على أنه "إذا تحقق للمفتش أثناء التفتيش وجود مخالفة لأحكام هذا النظام، أو القرارات الصادرة بمقتضاه، فله إسداء النصح والإرشاد لصاحب العمل بشأن كيفية تلافي المخالفة أو توجيه تنبيه شفهي أو توجيه إنذار كتابي لتدارك المخالفة خلال مدة معينة أو تحرير محضر ضبط المخالفة وذلك بحسب أهمية المخالفة والظروف الأخرى التي يعود تقديرها للمفتش."

^{٤٢٨} . تنص الفقرة الثانية من المادة (١٣٤) من قانون العمل الكويتي التي تنص على أن "كما يكون لهم - أي المفتشين - تحرير محاضر المخالفات لأصحاب الأعمال ومنحهم المهلة اللازمة لتلافي المخالفة وإحالة محاضر المخالفات إلى المحكمة المختصة لتوقيع العقوبة المنصوص عليها في هذا القانون".

كتاب صاحب العمل إلى اللجنة المختصة لإجراء التحقيق
بشأنه.^{٤٢٩}

ومن هنا فإن لمفتش العمل أن يحدد أجلاً لصاحب العمل
لجعل حد لمخالفته طبقاً للتشريع المعمول به، وهذا الانذار
يسجله مفتش العمل في سجل خاص (أو دفتر) مفتوح
خصيصاً لهذا الغرض، وعلى صاحب العمل أو أعوانه أن
يقدموا ذلك الدفتر في كل وقت وكذلك إذا تعرض العمال
لأخطار ناتجة عن ممارسات عمل مضرّة بالصحة
والسلامة المهنية، فلمفتش العمل - وفق القانون الفرنسي
- الحق في دعوة صاحب العمل أو رئيس المؤسسة أو
الوحدة لاتخاذ التدابير الوقائية، وذلك فضلاً عن تنفيذ
الأحكام التشريعية والتنظيمية، فتسجل هذه الدعوة في دفتر
الإنذارات وتحدد أجل تنفيذ التدابير المطلوبة ويجب أن
يعلم صاحب العمل أو رئيس المؤسسة أو الوحدة، في أجل
خمسة عشر يوماً مفتش العمل بالتدابير المتخذة استجابة
لهذه الدعوة - الانذار، فبغية إزالة المخالفات، وهذا هو
الغرض المنشود، كما رأينا يسجل مفتش العمل انذاراً يحدد
فيه المهلة اللازمة لمداركة هذه المخالفات، وتتراوح هذه
المهلة بين اسبوعين وشهر بحسب عدد المخالفات

^{٤٢٩} . د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢٥٦

وطبيعتها وعدد العمال الذين وقعت بشأنهم مع مراعاة المساواة بين مختلف المنشآت في تحديد المهلة عند تساوي الظروف.^{٤٣٠}

وعلى غرار القانون الفرنسي، فيمكن لصاحب العمل، إذا كان انذار المفتش غير ذي موضوع، أن يبعث قبل انقضاء الأجل المحدد على الأكثر خمسة عشر يوماً بعد تبليغ هذا الانذار، بشكوى إلى وزير العمل ولئن قصرت بعض القوانين مجال توجيه هذا الانذار وعلى مجال الصحة والسلامة.^{٤٣١}

أما بالنسبة لقوانين العمل الخليجية، فقد وردت، كما رأينا، النصوص المتعلقة بالإنذار على نحو مطلق لا يتعلق بالتفتيش في مجال السلامة والصحة المهنية فقط كما رأينا، ومن ثم يحق لمفتش العمل توجيه الإنذار لصاحب العمل فيما يتعلق بالمخالفات التي يتم رصدها لأحكام قانون العمل والقرارات المنفذة له، بما فيها المخالفات المتعلقة بالسلامة والصحة المهنية.

^{٤٣٠} . د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢٥٦

^{٤٣١} . المرجع نفسه، ص ٢٥٨

ب- السلطة التقديرية لمفتش العمل:

قد يفسح القانون المجال أمام مفتش العمل لإعمال سلطته التقديرية بشأن توجيه الانذار أم عدم توجيهه، تاركاً له التقدير حول تقديم الانذار بدلاً من القيام بالإجراءات القضائية أو اتخاذها في القضايا التي تتطلب ذلك، بعد الاستئناس برأي مدير دائرة العمل.^{٤٣٢} وهذا ما أخذ به نص الفقرة (٢) من المادة (١٧) من الاتفاقية الدولية (٨١) بشأن تفتيش العمل التي أكدت على أن "٢- يترك لتقدير مفتشي العمل توجيه انذار أو نصيحة بدلاً من اتخاذ الاجراءات القانونية أو التوصية باتخاذها".

بل حتى على مستوى التشريعات الوطنية، فقد تضمنت المادة (١٢) من لائحة ضبط أعمال التفتيش بالمملكة العربية السعودية عبارات تدل على منح المفتش سلطة تقديرية في تحديد المخالفة والجزاء والتناسب بينهما، حيث نصت المادة المذكورة على ما يلي: "لمفتشي العمل عند قيامهم بتفتيش العمل في أي منشأة صناعية أو تجارية وغيرها تنفيذاً لأحكام نظام العمل واللوائح والقرارات الصادرة تطبيقاً له، أن يتخذوا بحق مخالفتي أحكام النظام - وذلك بحسب أهمية المخالفة والظروف المحيطة بها والتي يعود تقديرها للمفتش - أحد التدابير التالية:

^{٤٣٢} . د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢٥٩

- أ - إساءة النصح والإرشاد لصاحب العمل.
- ب- توجيه تنبيه شفهي.
- ج- توجيه إنذار كتابي لصاحب العمل لتدراك المخالفة خلال مدة معينة.
- د- تحرير محضر ضبط للمخالفة".

وهذا الحل طالما أنه يوفق بين المخالفات بالنسبة للأحكام القانونية والتنظيمية التي ترعى صحة وسلامة العمال والمخالفات الأخرى، وطالما أنه لا يشترط درجة معينة من الخطر قد بلغت المخالفة، فيشرك المفتش العمل ورئيسه في اتخاذ القرار المناسب الذي يبقى اتخاذه، بنهاية الأمر، متوقفاً على قناعة المفتش وحدها باعتبار أن رأي مدير العمل هو على سبيل الاستئناس ليس إلا وإذا قيل أن ثمة خشية تمس استقلالية عمل المفتش لكونه ملزماً بالاطلاع على رأي مدير العمل، إلا أن هذا القول لا يقدر في هذه الاستقلالية باعتبار أن هذه المداولة مع مدير العمل للوقوف على رأيه قد تؤكد للمفتش وجوب توجيه الإنذار فيوجهه، وإلا فثمة قناعة جديدة تتكون لدى المفتش، بفضل هذه المداولة، تجعله يتيقن أن لا ضرورة لهذا الإنذار، وبالتالي يتوجه لاتخاذ تدابير أخرى.^{٤٣٣}

^{٤٣٣} . د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢٥٩

ويذكر الأستاذ الدكتور يوسف إلياس في هذا السياق إلى أنه: من البديهي القول أن مفتش العمل لا يكون مطالباً بأن يتخذ أي إجراء ضد صاحب العمل في المؤسسة التي لا يكتشف وجود مخالفة فيها، على خلاف الحال في الحالات التي يكتشف فيها وجود مخالفات، حيث يكون ملزماً بأن يتخذ الإجراء المناسب لإزالة هذه المخالفات، ويعني التناسب المقصود هنا أن يتلاءم الإجراء مع ماهية المخالفة ودرجة خطورتها، ويتوافق مع الأسلوب الواجب إتباعه لإزالتها.^{٤٣٤}

ج- شروط صحة الانذار:

لم تتطرق قوانين وأنظمة العمل العربية التي أوجبت على المفتشين تنظيم هذه الانذارات إلى التفاصيل المتعلقة به إلا بالنزر اليسير، ومع ذلك فثمة مسلمات على هذا الصعيد تتجلى فيما يلي:

١- وجوب أن يكون الانذار خطياً ويدون في سجل خاص:

يجب أن يكون الانذار خطياً يدون في سجل خاص أسماه المشرع الفرنسي "سجل الانذارات"، فالمشرع الفرنسي قد خصص فصلاً كاملاً للسجلات والقيود

^{٤٣٤} . د. يوسف إلياس، تفتيش العمل، مرجع سابق، ص ٢١٦

والبيانات التي يترتب على صاحب العمل مسكها في المؤسسة، ذلك أن وجود هذا السجل من شأنه تسهيل المراقبة للتثبت من مدى انضباط عمل هذه المنشآت وفقاً للأحكام القانونية والتنظيمية.^{٤٣٥}

وقد أكدت المادة (٢٠٣) من نظام العمل السعودي، صراحة، على وجوب أو يكون الإنذار كتابياً، إذ نصت على أنه "إذا تحقق للمفتش أثناء التفتيش وجود مخالفة لأحكام هذا النظام، أو القرارات الصادرة بمقتضاه، فله إسداء النصح والإرشاد لصاحب العمل بشأن كيفية تلافي المخالفة أو توجيه تنبيه شفهي أو توجيه إنذار كتابي لتدارك المخالفة خلال مدة معينة.."

ويؤكد قانون تنظيم علاقات العمل الإماراتي على الصفة الخطية للإنذار، وذلك بموجب المادة (١٧٨) التي نصت على أن "تضع وزارة العمل والشؤون الاجتماعية نماذج لمحاضر ضبط المخالفات وسجلات التفتيش والتنبيهات والإنذارات...".

وكذلك الأمر بالنسبة للمشرع العماني في المادة (٩٠) من قانون العمل التي نصت على أن "وعلی

^{٤٣٥} . د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢٥٩ - ٢٦٠

الدائرة المختصة استناداً لهذه المحاضر إنذار صاحب العمل المخالف كتابة لإزالة المخالفة خلال المدة التي تحددها.."

والأمر لا يختلف بالنسبة للمشرع البحريني، حيث أنه وإن لم يذكر صراحة وجوب أن يكون الإخطار مكتوباً، إلا أننا يمكننا استشفاف ذلك من نص المادة (٢٢) الفقرة (٥) التي ألزمت أن يرفق بمحضر المخالفة "٥- نسخة من الإخطار الموجه للمخالف (متضمناً اسم مستلمة ورقمه الشخصي وصفته وكذلك توقيعه بالتسلم)". وهذا يعني بلا شك ضرورة أن يكون مكتوباً.

وعلى الرغم من أن بقية التشريعات في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية لم تتضمن نصوصاً واضحة في ضرورة أن يكون الإنذار خطياً، إلا أن الواقع والمنطق يفترضان ذلك، فقد عرفت بعض هذه التشريعات "السجلات" أو "الدفاتر" التي يجب أن تنظمها إدارة تفتيش العمل، ومن بينها بلا شك الدفاتر والسجلات التي تتعلق بالإنذارات، ومن جهة أخرى فإن توجيه إنذار بشكل مكتوب يعتبر حجة من الناحية القانونية ضد المنشأة التي وقعت فيها المخالفة، ومنها يمكن للمفتش إعادة التفتيش وإعداد محضر بالمخالفة إذا لم تصحح خلال مدة معينة وفقاً للقواعد المعمول بها.

٢- يجب أن يكون الإنذار مؤرخاً وموقعاً:

يقتضي توجيه الإنذار إلى صاحب العمل أو نائبه أو مدير المؤسسة، مؤرخاً وموقعاً من قبل مفتش العمل، معيناً المخالفة بشكل لا مجال معه لأي اشكال، فبدون تعيين هذه المخالفة بشكل واضح يعتبر المحضر الذي قد ينظمه المفتش، فيما بعد، بحق صاحب العمل باطلاً بالنظر لاستناده إلى إنذار معيب.^{٤٣٦}

وهذا الشرط بديهي بطبيعة الحال، حيث يجب أن يكون التاريخ موجوداً لما يترتب عليه من آثار تتعلق بحالة العود،^{٤٣٧} وتحديد مهلة إزالة المخالفة، وكذلك الأمر بالنسبة للتوقيع، ذلك أن توقيع المفتش يدل على شخصية المفتش الذي قام بتوجيه الإنذار واسمه، والتدليل على الصفة الرسمية للإنذار وحجيته القانونية في مواجهة صاحب العمل.

^{٤٣٦} د. عصام يوسف الفيسي، مرجع سابق، ص ٢٦٠.
^{٤٣٧} تعرف حالة العود في فقه القانون الجنائي بأنها : الحالة التي يعاود فيها الشخص ارتكاب جريمة أخرى بعد أن حُكم عليه بجريمة من ذات النوع، ويؤدي توفر حالة العود هذه إلى مضاعفة العقوبة أو تشديدها.

٣- يجب أن يعين المخالفة ويتضمن مهلة لإزالتها:

إن وجوب تعيين المخالفة، يقتضي أن يتضمن هذا الإنذار مهلة محددة حتى يتسنى لصاحب العمل إزالة المخالفة خلالها، ويترك احتساب هذه المهلة لسلطة مفتش العمل التقديرية مراعيًا في ذلك الوقت الذي تستوجبه إزالة المخالفة، وقد أكد المشرع البحريني- كما أسلفنا - على ذلك في نص المادة (١٥) الفقرة (١) من القرار الوزاري (٢٠١٣/٢٩) الصادر بمملكة البحرين، وكذلك الأمر بالنسبة للمنظم السعودي في المادة (٢٠٣) من نظام العمل، والمادة (١٤٠) الفقرة (٢) من قانون العمل القطري، والمادة (٩٠) من قانون العمل العماني، والفقرة الثانية من المادة (١٣٤) من قانون العمل الكويتي. والجدير بالذكر أن بعض التشريعات المقارنة لم تحدد زمنًا معينًا لإدخال التعديلات كالقانون الأردني والأرجنتيني.^{٤٣٨}

ومن جهة أخرى فإن لصاحب العمل - وفقاً للقانون الفرنسي - الحق في الاعتراض على المدة التي حددها المفتش، لدى وزارة العمل التي تتمتع بالسلطة

^{٤٣٨} . د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢٦٠

التقديرية المطلقة بإجابة طلبه أو برفضه. أما بالنسبة لذكر النص القانوني أو التنظيمي الذي تعتبر المخالفة خرقاً له، فإن موقف الفقه الفرنسي على هذا الصعيد يتجه إلى عدم ضرورة ذكره، ومن ثم، فإنذار المفتش الذي لا يتضمن النصوص القانونية محل المخالفة لا يعتبر معيباً.

ونرى بأنه يجب أن يذكر النص القانوني الذي خالفه صاحب العمل، ليس فقط كضمانة له أو لإلقاء الحجة عليه، بل من أجل أن يدرك صاحب العمل ماهية النصوص القانونية التي قام بمخالفتها، مما يشكل أحد طرق الإرشاد والوعي بالأحكام القانونية الواجب مراعاتها.

(٣) النتائج القانونية المترتبة على توجيه الإنذار:

من حيث المبدأ، يعد التزام مفتش العمل بتوجيه الإنذار بصورة مسبقة، قبل تنظيم محضر لتحريك الدعوى الجنائية لا يمكن اعتباره عنصراً من عناصر تكوين المخالفة، فالأحكام القانونية والتنظيمية، وعلى الأخص تلك المتعلقة بالسلامة والصحة المهنية، هي أحكام واجبة التنفيذ بحيث يترتب على أصحاب

العمل التزام التقيد بها ومراعاتها قبل أي إنذار، إلا أن التعويل على وجوب استدراك هذا التقصير قد حدا بالمشرع إلى ضرورة لفت أصحاب العمل إلى تلافي هذه المخالفة، وبالتالي تخفيف الطابع الجزائي لها، أو من باب أولى إزالتها بفضل هذه الصيغة التي تتمثل بالإنذار الصادر عن مفتش العمل والذي تترتب عليه النتائج الآتية:^{٤٣٩}

١- أنه بنهاية المهلة التي حددها المفتش لصاحب العمل، وفيما لو بقي هذا الأخير على موقفه بالرغم من الإنذار، عندها يكون من حق المفتش التوجه لتنظيم محضر لإحالة الموضوع للقضاء وتحريك الدعوى الجنائية.

٢- لا يعتبر الإنذار بحد ذاته شروعاً في تحريك الدعوى الجنائية، بل هو التزام يتوجب اتخاذه من قبل مفتش العمل، قبل السعي بتحريك الدعوى الجنائية، ومن ثم فإن مرور الزمن على المخالفة لا يبدأ بالسريان من تاريخ الإنذار بل من تاريخ المحضر.

٣- ليس موضوع الإنذار اطلاع صاحب العمل على الأحكام القانونية أو التنظيمية واجبة المراعاة، إذ يفترض بهذا الأخير معرفتها وفقاً لقاعدة عدم الإعتداد بعذر الجهل القانون، بل فقط دعوته لمراعاتها، ويترتب على هذه

^{٤٣٩} . د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢٦١ - ٢٦٢

القاعدة ان للانذارات طابعاً شخصياً بحيث يجب تجديده إذ طراً تغيير في حالة صاحب العمل من الوجة القانونية كأن يبيع المنشأة أو يرثها أحد خلفاؤه.

٤- مؤدى الإنذار هو الدلالة على المخالفة، ومن ثم لا حاجة للبحث في حسن أو سوء نية صاحب العمل، إذ في هذا النوع من المخالفات لا يؤخذ بعين الاعتبار حسن نية مرتكبها.

٥- أنه لا داعي لتجديد هذا الإنذار، فلا يكون مطلوباً توجيه إنذار آخر عندما يثبت أن مرتكب المخالفة لم يقم بتسوية الوضع محل المخالفة، ومن ثم فإن الإنذار الذي منحه مهلة جديدة بغية إنجاز التدابير التي لفته الإنذار إليها يقتضي انفاذه دون تعليق ذلك على توجيه إنذار جديد.

ثانياً - اتخاذ الأوامر الفورية في حال الخطر الداهم:

لمفتش العمل سلطة اتخاذ الأوامر الفورية في حالة الخطر الداهم، ومنتاول في هذا السياق مضمون هذه السلطة، ومن ثم نخرج على بيان حق صاحب العمل في التظلم أو الطعن في هذه الأوامر والقرارات.

(١) مضمون سلطة اتخاذ الأوامر الفورية:

على مر السنين، تجاوز مفتشو العمل نطاق دورهم التقليدي الذي كان يقتصر على حصر المخالفات ووضع التوصيات بل وفرض

الغرامات تبعاً لفداحة المخالفة، وقد تمكنوا في معظم بلدان العالم -
انسجماً مع المادة (١٣) من الاتفاقية رقم (٨١) من الاتفاقية رقم
(١٢٩) - من اتخاذ تدابير لها قوة الإنفاذ الجبري كتعليق العمل
بالمنشأة أو إغلاقها أيضاً.^{٤٤٠} تنص المادة المذكورة على أن:

١- " يخول مفتشو العمل سلطة اتخاذ الخطوات الرامية إلى معالجة
النواقص التي تلاحظ في التركيبات أو التخطيطات أو أساليب
العمل التي يكون لديهم سبب معقول للاعتقاد بأنها تشكل
تهديداً لصحة العمال وسلامتهم.

٢- يخول المفتشون، تمكيناً لهم من اتخاذ هذه الخطوات، ومع
عدم الاخلال بالحق في الاستئناف أمام هيئة قانونية أو
إدارية يقرها القانون، اصدار أو استصدار أوامر تطلب:

أ- إدخال أي تعديلات على الأجهزة أو التركيبات بحيث تنفذ
في الفترة الزمنية المحددة اللازمة لضمان الالتزام بالاحكام
القانونية الخاصة بصحة العمال وسلامتهم.

ب- إتخاذ تدابير التنفيذ الجبري العاجل عند وجود خطر وشيك
على صحة العمال وسلامتهم.

٣- حيثما لا تتمشى الاجراءات الواردة في الفقرة (٢) مع
الممارسات الإدارية او القضائية في الدولة العضو يكون من

^{٤٤٠} . ILO, Labour administration and labour inspection, ibid, P. ٧٤

حق مفتشي العمل أن يطلبوا من السلطة المختصة اصدار الأوامر أو اتخاذ تدابير التنفيذ الجبري العاجل."

وكذلك الاتفاقية العربية رقم (١٩) الصادرة في سنة ١٩٩٨م والتي نصت في المادة (٣٢) منها على أن "لمفتش العمل إصدار التعليمات لإزالة نواحي النقص في الأجهزة والمعدات المستعملة بهدف المحافظة على سلامة وصحة العمال. وفي حال وجود خطر وشيك يهدد سلامة العمال أو صحتهم له سلطة إصدار، أو استصدار الأوامر اللازمة لإزالة المخالفة وفقاً للأحكام والاجراءات التي يقرها التشريع الوطني، بما في ذلك الوقف الكلي أو الجزئي للعمل."

ومن هنا فإن ثمة قوانين قد اختارت نهجاً يعطي مفتش العمل صلاحية اتخاذ الأوامر والإجراءات الفورية في حال تحقق عنصر هام وهو "الخطر الداهم" أو "الخطر الشديد" الذي يمنح الولاية لمفتش العمل ليس في توجيه إنذار لصاحب العمل فحسب، بل إعطاء الأوامر لاتخاذ الإجراءات التنفيذية الفورية حفاظاً على صحة وسلامة العمال، ففي مثل هذه الحالة ولئن بدا الإنذار حلاً لا يفي بالمطلوب، إلا أنه مع ذلك يظل صيغة أوصي بها المشرع الذي أقر لمفتش العمل باتخاذ الإجراءات الاحتياطية العاجلة، بما في ذلك توقيف العمل جزئياً أو كلياً أو اخلاء محل العمل، وبمعنى آخر فإذا لم يصل الوضع المخالف للقواعد القانونية في المنشأة إلى هذه الدرجة من الخطورة، فقد يرى المفتش وجوب توجيه الإنذار

كافياً لمداركة هذا الوضع، إلا أن شرط ذلك هو عدم مجاوزة الخطورة درجة معينة يترك تقديرها لمفتش العمل كمظهر من مظاهر سلطته التقديرية.^{٤٤١}

هذا وقد اختلفت التشريعات المقارنة في تحديد هذه الصلاحية بشكل صريح في نصوصها، فذهب اتجاه تشريعي إلى منح مفتش العمل صلاحية اتخاذ الاجراءات الاحتياطية دون تحديد ما اذا كان من حقه إغلاق المنشأة كلياً أو جزئياً، وهذا ما ذهب إليه المشرع اليمني عندما نصت المادة (١٢٦) الفقرة (٢) من قانون العمل على أن يتمتع مفتشو العمل بصلاحية (- اتخاذ الإجراءات الاحتياطية في توقيف الآلة مصدر الخطر باستصدار قرار من الوزير لفترة لا تزيد على اسبوع". ولا يعني عدم ذكر ذلك صراحة حرمان مفتش العمل من هذا الحق، بل أن الاجراءات الاحتياطية المشمولة في النص المذكور، تشمل وقف العمل كلياً أو جزئياً، بل إلى إغلاق المنشأة إذا اقتضى الأمر ذلك.

ومنها أيضاً ما ذهب إليه المنظم السعودي في المادة (٢٠١) من نظام العمل والتي نصت على أن "لمفتش العمل الحق في إصدار التعليمات إلى أصحاب العمل بإدخال التعديلات على قواعد العمل في الأجهزة والمعدات لديهم في الآجال التي يحددها، وذلك لضمان مراعاة الأحكام الخاصة بصحة العمال وسلامتهم. كما له في حالة

^{٤٤١} . د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢٥٨

وجود خطر يهدد صحة العمال وسلامتهم أن يطلب تنفيذ ما يراه لازماً من إجراءات لدرء هذا الخطر فوراً".

وكذلك الأمر بالنسبة للمشرع الاماراتي في المادة (١٧٣) من قانون تنظيم علاقات العمل التي تنص على أن لمفتش العمل "أن يطلب من أصحاب العمل أو وكلائهم، ولضمان تنفيذ الأحكام الخاصة بصحة العمال وسلامتهم إدخال تعديلات في الأجهزة والمعدات المستعملة لديهم وذلك في الآجال التي يحددها وله كذلك في حالة وجود خطر داهم يهدد صحة العمال وسلامتهم أن يطلب تنفيذ ما يراه لازماً من إجراءات لدرء هذا الخطر فوراً".

وكذلك الأمر في الفقرة (٣) من المادة (١١) من القرار الوزاري رقم (٢٠٠٥/١٣) الصادر بدولة قطر التي تنص على أنه "٣ - ... وللمفتش إصدار الأوامر اللازمة لإجراء التغييرات العاجلة لتوفير اشتراطات الحماية الواجبة من مخاطر العمل والآلات ووسائل الوقاية من أمراض المهنة".

في حين يذهب اتجاه تشريعي آخر إلى ذكر هذه الصلاحيات بشكل مباشر وصريح، فقد أكد المشرع الكويتي - بموجب نص المادة (١٣٥) - على أن "يكون للموظفين المختصين بالتفتيش، في حالة مخالفة صاحب العمل أحكام المواد (٨٦، ٨٤، ٨٣) من هذا القانون والقرارات الصادرة تنفيذاً له على نحو يهدد البيئة والصحة العامة أو بصحة العمال وسلامتهم، أن يحرروا محضراً

بالمخالفة ورفعته إلى الوزير المختص الذي له بالتنسيق مع الجهات المختصة أن يصدر قراراً بغلق المحل كلياً أو جزئياً أو وقف استعمال آلة أو آلات معينة لحين تلافي المخالفة".

وكذلك الأمر بالنسبة للمشرع العماني في الفقرة الثانية من المادة (٩٠) من قانون العمل قانون العمل على أن "وفي حالة وجود خطر يهدد سلامة وصحة العمال تتخذ الوزارة الإجراءات اللازمة لغلق مكان العمل كلياً أو جزئياً أو إيقاف إدارة آلة أو أكثر حتى تزول أسباب الخطر، وللوزارة أن تطلب مساندة شرطة عمان السلطانية إذا لزم الأمر."

ومن هذه القوانين أيضاً القانون البحريني، إذ تنص المادة (١٧٤) الفقرة (ب) من قانون العمل على أن "يجوز للوزير المعني بالسجل التجاري، بناءً على تقارير جهاز تفتيش السلامة والصحة المهنية، أن يأمر بغلق المنشأة بالطريق الإداري كلياً أو جزئياً، أو بوقف عمل معين أو آلة أو أكثر عند التشغيل في حالة وجود خطر داهم يهدد المنشأة أو سلامة العمال بها أو صحتهم أو في حالة عدم قيام المنشأة بإعداد خطة طوارئ طبقاً لحكم المادة (١٦٧) من هذا القانون، وذلك إلى أن يزول الخطر أو يتم إعداد تلك الخطة. ويجوز للوزارة أن تقوم بإزالة أسباب الخطر بالطريق الإداري على نفقة المنشأة".^{٤٤٢}

^{٤٤٢} . جدير بالذكر أن المادة (١٣) الفقرة (٣) من القرار الوزاري (٢٠١٣/٢٩) الصادر بمملكة البحرين تنص على أن للمفتشين ممارسة الصلاحيات التالية : "٣- الحصول على العينات من المواد المستعملة التي تتداول في المنشأة

ويلاحظ أن المشرع البحريني لم يعط هذه الصلاحية لمفتش العمل بشكل مباشر، بل خول جهاز التفتيش رفع تقرير بالمخالفات إلى الوزير المعني بالسجل التجاري ليصدر قراره، ويبدو لنا أن "الوزير المعني بالسجل التجاري" لا يتمتع بأي سلطة تقديرية إطلاقاً إزاء وقف العمل بالمنشأة أو إغلاقها، والسبب في ذلك أن هذا الإجراء يأتي بناء على تقرير فني مختص من قبل مفتشي السلامة والصحة المهنية، ومن هنا فإن الوزير المعني بالسجل التجاري يتمتع بدور إجرائي بصفته صاحب اختصاص بوقف أو إغلاق المنشآت التجارية والصناعية. وأعطى من جهة أخرى للوزارة سلطة اتخاذ قرار بإزالة أسباب الخطر بالطريق الإداري على نفقة المنشأة.

وتجدر الإشارة أن مفتش العمل يتمتع في ممارسة واجباته الوظيفية، بسلطة استثنائية تقديرية يعتبر مراسها التزاماً قانونياً، كما أن المفتش في ممارسته لهذه السلطة التقديرية، يتمتع بحرية عمل معينة تملّي عليه اتخاذ القرار فلا يتمكن من عدم اتخاذه، كما أوجب عليه ذلك التعامل الإداري، وعلى هذا الأساس، يقر الفقه الفرنسي بأن الإلتزام الوحيد الذي يتوجب على مفتش العمل مراعاته هو التزامه بحقيقة وصحة الوقائع، فالقرار الذي يتخذه بالاستناد إلى وقائع غير صحيحة مادياً قرار معيب بعدم المشروعية لتجاوز حدود السلطة.^{٤٤٣}

لتحليلها عند الحاجة، وكذلك فحص الآلات والتركيبات المختلفة للتأكد من وجود وسائل كافية وفعالة لتوفير أسباب الوقاية والصحة للعمال، وللمفتشين إصدار الأوامر اللازمة لإجراء التغييرات العاجلة لتوفير اشتراطات الحماية الواجبة من مخاطر العمل والآلات ووسائل الوقاية من أمراض المهنة".

^{٤٤٣} .د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢٥٢

إن سلطة المفتش في تقدير الوقائع، موضوع مهمته، لا تعتبر امتيازاً يفيد منه بقدر ما هي التزام يتحمله، فهذه السلطة توليه أداء مهمة الحكم في النزاع الفردي أو الجماعي الذي يضع يده عليه، فيمحص أسباب الدفاع والدفع التي يتقدم بها كل من فريق النزاع، موضوع البحث، والأسانيد القانونية لكل منهما، مدققاً صحة الوقائع، وممكناً الفريقين المعنيين من إبراز ما يدعم وجهة نظر كل منهما، إلا أن سلطة تقدير هذه الوقائع لا تنفي مطلقاً اختصاص القضاء صاحب الولاية الأساسية للنظر في القضية، فتدخل مفتش العمل لا تجب الاختصاص القضائي.^{٤٤٤}

ومهما يكن من أمر، فإن قرار مفتش العمل يعتبر قراراً إدارياً ليس إلا لكونه صادراً عن سلطة إدارية، ومن ثم فهو خاضع لطرق المراجعة من تظلم أو طعن بالقرار أمام القضاء. ونتناول ذلك وفقاً لما يلي.

(٢) حق صاحب العمل في التظلم والطعن في أوامر مفتش العمل:

رأينا أن الاتفاقية الدولية رقم (٨١) بشأن تفتيش العمل قد قررت في المادة (١٣) الفر (٢) بأن "يخول المفتشون، تمكيناً لهم من اتخاذ هذه الخطوات، ومع عدم الإخلال بالحقوق في الاستئناف أمام أي هيئة قانونية أو إدارية يقرها القانون، إصدار أو استصدار أوامر

^{٤٤٤} . د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢٥٢

تطلب ..."، من هذا المنطلق نتناول حق صاحب العمل الذي صدر القرار بحقه - سواء كان هذا القرار يتضمن غلق المنشأة كلياً أو جزئياً أو وقف العمل - فله حق التظلم أمام الوزير المختص، كما له حق اللجوء للقضاء وفقاً لما يلي:

أ- التظلم من قرارات المفتش أمام وزير العمل:

وفقاً للقانون الفرنسي، تعتبر مراجعة قرارات مفتش العمل من خلال التظلم، ينظر بها وزير العمل الذي له وحده صلاحية إعادة النظر بهذا القرار، مع أن هذه الحصرية هي موضع انتقاد عنيف من قبل بعض الفقه الفرنسي الذي يعتبر أنه كان يجب منح مدير العمل في المحافظة سلطة النظر في هذه المراجعة لبعده عن الاعتبارات الأساسية واستقلاليتة ومعرفته الأكيدة بواقع المنشآت، إلا أنه في الواقع من الأمر، فإن وزير العمل يطلب إلى هذه السلطة (مديرية العمل) تزويده برأيها، قبل أن يصدر قراره في هذا الخصوص. ولا يخضع هذا التظلم لأي شرط سواء من حيث الشكل أم من حيث المهل، كما إن تقديم التظلم لا يوقف تنفيذ القرار،^{٤٤٥} وهكذا، يكون لوزير العمل بصفته السلطة الرئاسية حق إلغاء أو تعديل قرار المفتش بناء على تظلم يقدم من صاحب العمل.

^{٤٤٥} . د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢٥٣ - ٢٥٤

والواقع أن التشريعات العربية لم تتناول هذه المسألة في قوانين العمل أو نظم ولوائح تفتيش العمل، مما يعني إخضاع هذه المسائل للقواعد والمبادئ العامة في القانون الإداري، والتي تتيح لأي متضرر من عمل الجهات الإدارية أن يرفع تظلاً بالطريق المتبع في تلك النظم والقوانين الوطنية المعنية بتنظيم القانون والإجراءات الإدارية.

وتجدر الإشارة بأن التظلم لا يعني حرمان صاحب العمل في اللجوء للقضاء لإقتضاء حقه، بأي حال من الأحوال، ولكن يجب أن يسلك طريق التظلم إذا كان وجوبياً وفقاً للقانون الإداري. وإلا فإن لصاحب العمل أن يسلك الطريق المقرر في الطعن في القرارات الإدارية وفقاً للنظام المعمول به داخل الدولة.

ب- الطعن في قرارات المفتش أمام القضاء الإداري:

قلنا أن لصاحب العمل حق اللجوء للقضاء لطلب ابطال قرارات مفتش العمل المراجعة، ولكن يتعين عليه سلوك طريق التظلم أولاً إذا كان سلوك طريق التظلم وجوبياً في تشريع الدولة الوطني (قانونها الإداري)، ومن ثم يحق لصاحب العمل الطعن بقرار المفتش أو بقرار الوزير أمام محكمة القضاء الإداري بدعوى تجاوز حدود السلطة أو الإنحراف بها، أو مخالفة

القانون، أو لعيب الشكل والاختصاص، أو لأي سبب من أسباب بطلان القرارات الإدارية، وباعتبار أن هذه المحكمة تراقب مشروعية القرار، فتتحقق من صحة الوقائع وقانونية القرار الذي اتخذ في ضوءها من الناحية الشكلية والموضوعية، إلا أن المحكمة لا تذهب أبعد من ذلك لتتنظر في الملائمة أو السلطة التقديرية للإدارة، أو أن تضع نفسها محل الإدارة.

ولصاحب العمل الذي تضرر من قرار المفتش أم قرار الوزير يمكنه، فضلاً عن طلب بطلان القرارات الصادرة، مطالبة الإدارة لدى محكمة القضاء الإداري بالتعويض، شرط اثباته الخطأ من جانب السلطة صاحبة القرار.

المبحث الثالث تحرير المحاضر والآثار القانونية المترتبة عليها

قد يصبح فرض الجزاءات العقابية على الأشخاص الذين يرتكبون مخالفات لأحكام قانون العمل أمراً لازماً في بعض الحالات، وهذا يتحقق في حالات المخالفات الجسيمة، أو المخالفات المتكررة، أو المخالفات التي يقدم المخالفون على ارتكابها عن علم بماهيتها وقصد إلى تحقيق النتائج المترتبة عليها، ففي مثل هذه الحالات تغدو أساليب النصح والإرشاد والإمهال لمدة معينة بهدف إزالة المخالفة عديمة الجدوى، مما يصبح أمراً مفروغاً منه اللجوء إلى فرض عقوبة على المخالفة تحقيقاً للردع المزدوج،^{٤٤٦} الردع الخاص الذي يقع على المخالف ورده عن العودة مرة أخرى لارتكاب المخالفة، والردع العام الذي يستهدف الآخرين من الإقدام على إتيان مخالفات تشبه ما ارتكب المخالف من خلال توقيع العقاب المستحق عليه.

وبعد تحرير المحاضر من أهم السلطات الممنوحة لمفتش العمل، ذلك أن تحرير المحاضر يترتب عليه آثار قانونية، ونبتاول كل ذلك في هذا المبحث وفقاً لما يلي:

أولاً- سلطة المفتش في تحرير المحاضر:

نتناول في هذا السياق سلطة المفتش في تحرير المحاضر، وذلك من خلال دراسة تنظيم هذه المحاضر والقوة الثبوتية التي تتمتع بها، والسلطة المختصة بإحالتها للقضاء. وذلك وفقاً لما يلي:

^{٤٤٦} . د. يوسف إلياس، تفتيش العمل، مرجع سابق، ص ٢٢٣

(١) تنظيم المحاضر:

نتناول تنظيم هذه المحاضر من خلال بيان الشروط الواجب توافرها في المحاضر، ومن ثم نتطرق إلى تدوين المحاضر وعدد النسخ المطلوبة.

أ - الشروط الواجب توافرها في المحاضر:

يمكن استخلاص الشروط التي يقتضي توافرها في هذه المحاضر وفق القانون الفرنسي فيما يلي:^{٤٤٧}

١- المحاضر الذي ينظمه مفتش العمل ليعلن عن مخالفة كشفها في المنشأة يجب أن يكون خطياً، موقعاً من قبل المفتش ومؤرخاً، متضمناً تعيين العناصر المادية للمخالفة، وإن أمكن، تعيين المخالف ونص التجريم.

٢- ثمة إجماع فقهي على وجوب تنظيم هذه المحاضر ضمن الاختصاص الإقليمي المحدد لمفتش العمل.

٣- على المفتش تحرير المحاضر في المنشأة إلا إذا حال دون ذلك موانع استثنائية أو إذا أحالت وزارة العمل إلى جهاز التفتيش سنداً

^{٤٤٧} . د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢٥٨

موقِعاً من المخالف يثبت مخالفة صاحب العمل لقانون العمل والقرارات المنفذة له.

٤- على المفتش الاستيضاح من صاحب العمل أو ممثله عن أسباب ارتكاب المخالفة أو المخالفات التي شهدتها فيسجل في المحضر خلاصة جوابه ويوقع كل من مفتش العمل وصاحب العمل أو ممثله، وفي حالة امتناع المخالف عن إجابة سؤال المفتش أو رفضه التوقيع يثبت المفتش ذلك في المحضر مع ذكر السبب.

٥- يجب أن يتضمن المحضر أيضاً ذكر عدد العمال الذين ارتكبت المخالفة في مواجهتهم ولا حاجة لذكر أسمائهم.

ولأن العبرة في المسؤولية المترتبة على مخالفات الأحكام التشريعية والتنظيمية هذه هي مباشرة الإدارة الفعلية، فينبغي على المفتش تحرير المحضر مبدئياً بحق صاحب العمل الذي يقوم هو بإدارة منشأته وإلا حرر محضر الضبط بحق ممثله أو من يتولى سلطات الإدارة الفعلية، طالما أن لهذه العقوبة طابعاً شخصياً يطال المسؤول عن المخالفة الذي قد لا يكون صاحب العمل.^{٤٤٨}

وعلى نهج المشرع الفرنسي سار المشرع البحريني، إذ نصت المادة (٢١) من القرار (٢٠١٣/٢٩) من القرار الوزاري الصادر بمملكة

^{٤٤٨} . د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢٦٧

البحرين على أن "في حالة تحرير محضر بالمخالفات طبقاً لأحكام هذا القرار يجب مراعاة ما يلي:

١- أن يتم تحرير محضر بالمخالفات بناءً على تقرير الزيارة التفتيشية دون زيادة أن نقصان ومطابقة لمشاهدات المفتش وملاحظاته على أرض الواقع.

٢- على المفتش سؤال المخالف عن المخالفات المرصودة وأسباب ارتكابها ومواجهته بها وأخذ مختصر رده كتابة في محضر المخالفة، كما يجب على المفتش أخذ توقيع المخالف على المحضر، وفي حال الامتناع عن الرد أو رفض التوقيع يثبت ذلك في المحضر مع ذكر أسباب الرفض.

٣- العبرة في المسؤولية عن المخالفات هي مباشرة الإدارة الفعلية وينبغي على المفتشين تحرير محضر المخالفة ضد صاحب العمل الذي يقوم بنفسه بإدارة منشأته أو ضد من يتولى سلطات المدير الفعلية.

٤- يستوفي محرر المحضر كافة البيانات المدونة بنموذج المحضر ويراعى تضمينه ما يلي:

- أ - تاريخ الزيارة التفتيشية ووقتها.
- ب- بيانات المخالف وصفته الفعلية.
- ج- أوجه المخالفات وسندها من القانون أو القرارات التنفيذية والعقوبات المقررة لها.
- د - عدد العمال الذين وقعت بشأنهم كل مخالفة مرتكبة.
- هـ- رد المخالف عما أسند إليه مرفقاً به ترجمة إذا كتب بلغة أجنبية.
- و- أسم محرر المحضر وصفته".^{٤٤٩}

^{٤٤٩} . جدير بالذكر أن المشرع البحريني توسع في شرح مضمون محضر المخالفة والدور الذي يلعبه المفتش في هذا الخصوص، حيث نصت المادة (١٩) من القرار رقم (٢٠١٣/٢٩) على أن "يلتزم المفتشون بتقديم تقرير بكل تفتيش يقومون به في كل منشأة أو موقع عمل تتم زيارته بحسب الأحوال، ويرفع التقرير للرئيس المباشر لدراسته وإجراء ما يلزم بشأنه".

ثم تقضي المادة (٢٠) من القرار نفسه بأنه "يجب على المفتشين توخي الدقة والأمانة وتحري الحقيقة فيما يضمنونه تقاريرهم من معلومات وبيانات تتعلق بالمنشآت أو مواقع العمل التي قاموا بالتفتيش عليها. ويجب عليهم أن يؤسسوا ملاحظاتهم على ما يرونه أو يشاهدونه بأنفسهم. كما يجب عليهم الامتناع كلياً عن إبداء أي ملاحظات عن أمور لا يلمون بها إماماً كافياً حفاظاً على الثقة بهم من قبل أصحاب العمل والعمال".

ومن ثم تبين المادة (٢٢) من القرار الوزاري المذكور ما هية مرفقات المحضر الذي يحررونه ضد المخالف، حيث تنص المادة المذكورة على أن "يرفق بطي المحضر ما يؤيد ويثبت البيانات والمشاهدات وملاحظات المفتش والمخالفات المرصودة، على أن تتضمن الآتي:

- ١- محضر استيفاء يبين فيه وقائع الزيارة بتفاصيلها.
- ٢- استمارة تبين عدد وأسماء العمال الذين وقعت بشأنهم المخالفات وفقاً للمشاهدات الفعلية للمفتش، على أن تتضمن أرقامهم الشخصية وتوابعهم، وفي حال تعذر ذلك تبين الأسباب.
- ٣- نسخة من السجل التجاري للمنشأة.
- ٤- نسخة من البطاقة الشخصية للمخالف.
- ٥- نسخة من الإخطار الموجه للمخالف (متضمناً اسم مستلمه ورقمة الشخصي وصفته وكذلك توقيعه بالتسلم).
- ٦- تقرير الزيارات التفتيشية السابقة لذات المنشأة أو موقع العمل مع نسخة من الإنذارات الموجهة مسبقاً إن وجدت".

وتضمنت الفقرة (خامساً) من المادة (٤) من القرار الوزاري الإماراتي (١/٤٤) البيانات الواجب توافرها في المحضر، حيث تنص على أنه "إذا قرر مدير التفتيش اتخاذ اجراءات قانونية ضد المنشأة المخالفة يقوم المفتش بتحرير المحضر الخاص بهذه المخالفة ويضمنه تاريخ ضبط المخالفة وأرقام مواد القانون التي تمت المخالفة بشأنها وملخصاً لكل منها واسم المفتش الذي ضبط المخالفة وملخصاً لأقوال المخالف بشأن المخالفة ثم يحال للسلطة المختصة لاتخاذ اللازم بعد اعتماد مدير التفتيش للمحضر المذكور تمهيداً لتقديم المخالف للمحاكمة".

والجدير بالذكر أن المشرع البحريني في القرار (٢٠٠٧/٧٤) بشأن التفتيش على المنشآت الخاضعة لقانون تنظيم سوق العمل، قد استحدث اجراءً جديداً بحيث يمكن لمفتش العمل عرض الصلح على صاحب العمل اذا كانت جريمته مما يجوز فيها الصلح قانوناً وذلك بسداد الحد الأدنى من الغرامة المقررة قانوناً خلال سبعة ايام عمل من تاريخ عرض الصلح عليه.^{٤٥٠}

^{٤٥٠} . تنص المادة (١٠) من القرار المذكور على أن "يتخذ مفتش العمل الإجراءات التالية في حالة ضبط أية مخالفة لأحكام قانون تنظيم سوق العمل والأنظمة واللوائح والقرارات الصادرة تنفيذاً له: ١- تحرير محضر لإثبات الوقائع المخالفة لأحكام قانون تنظيم سوق العمل في مكان ضبط المخالفة، ويجب مراعاة الآتي عند تحرير محضر المخالفة: (أ) مواجهة المخالف بما اسند إليه وسماع أقواله في هذا الشأن وعرض الصلح عليه اذا كانت الجريمة مما يجوز فيها الصلح قانوناً وذلك بسداد الحد الأدنى للغرامة المقررة قانوناً عن الجريمة خلال سبعة ايام عمل من تاريخ عرض الصلح عليه. ويجب اثبات ذلك كله في المحضر المشار إليه وتوقعه من قبل المفتش والخاضع للتفتيش أو من يمثله، فإذا امتنع عن التوقيع أثبت ذلك في المحضر. (ب) تحرير المحضر بمعرفة أحد مفتشي الهيئة المخولين صفة مأموري الضبط القضائي. (ج) استيفاء كافة البيانات والمعلومات المبينة في أنموذج محضر المخالفة الذي تعده الهيئة لهذا الغرض، على أن يتضمن بيان صفة المخالف وأوجه المخالفة وسندها من قانون تنظيم سوق العمل والأنظمة واللوائح والقرارات الصادرة تنفيذاً له. ٢- عرض محاضر المخالفات على مدير إدارة التفتيش أو من يقوم مقامه لاتخاذ ما يلزم بشأنها."

وأياً كان من أمر، فإن عدم تطرق التشريعات المقارنة بدول مجلس التعاون للتفاصيل الواجب تضمينها في المحضر، لا يعني البتة عدم وجود قواعد أساسية وبيانات جوهرية يجب أن يتناولها المحضر كتاريخ المخالفة ونوعها وإسم المفتش الذي قام بضبطها وإسم الشخص المسؤول، سواء كان صاحب العمل نفسه أو من يمارس الإدارة الفعلية، وكذلك أقوال أصحاب الشأن وشهادات الشهود وغيرها من بيانات أخرى جوهرية.

ب- تدوين المحضر والنسخ المطلوبة:

بالنسبة لقوانين العمل العربية فقد أوجب بعضها أن يتم كتابة المحضر على استمارات تعد خصيصاً لهذه الغاية، ومن ذلك ما ذهب إليه المشرع البحريني، وذلك عندما نصت المادة (١٠) الفقرة (١-ج) من القرار (٢٠٠٧/٧٤) على "استيفاء كافة البيانات والمعلومات المبينة في أنموذج محضر المخالفة الذي تعده الهيئة لهذا الغرض..". وكذلك المادة (٢١) من القرار (٢٠١٣/٢٩) التي نصت على أن "يستوفي محرر المحضر كافة البيانات المدونة بنموذج المحضر...". وإلى ذلك ذهب المشرع الإماراتي في المادة (١٧٨) من قانون تنظيم علاقات العمل التي نصت على أن "تضع وزارة العمل والشؤون الاجتماعية نماذج لمحاضر ضبط المخالفات وسجلات التفتيش...".

وكذلك الأمر بالنسبة للمنظم السعودي في المادة (٢٠٧) من نظام العمل السعودي،^{٤٥١} والمادة (١٤٢) من قانون العمل القطري.^{٤٥٢}

بل أن الاتفاقية العربية رقم (١٩) الصادرة في سنة ١٩٩٨م ذهبت إلى ذات المنحى، حيث نصت المادة (٣٦) منها على أن "يراعي مفتش العمل حين تحريره محضر المخالفة أن يكون وفق النموذج الذي تعده الجهة المختصة بالتفتيش".

ويذهب رأي في الفقه العربي إلى أنه يحسن اعتماد هذه الاستمارات التي من شأنها تسهيل مهمة المفتش والابقاء على قاعدة التجانس الإداري، بالإضافة إلى تأمين الرقابة الإدارية الفعالة على مضامين هذه التقارير.^{٤٥٣}

أما بشأن النسخ المطلوبة من هذه المحاضر فقد اختلف الاتجاهات التشريعية المقارنة بشأنها، فبعض هذه القوانين أوجب تنظيم المحضر على ثلاث نسخ: تودع الأولى لدى النيابة العامة (الإدعاء العام)، وترفع الثانية إلى مدير العمل وتحفظ الثالثة في محفوظات التفتيش، بينما اكتفت اتجاهات تشريعية أخرى بتحرير المحضر على نسختين:

^{٤٥١} . تنص المادة (٢٠٧) من نظام العمل السعودي بأن "تضع الوزارة نماذج محاضر ضبط المخالفات ، وسجلات التفتيش والتنبيهات والإنذارات ، كما تضع الأحكام اللازمة لكيفية حفظها واستعمالها، وتعميمها على مكاتب العمل".

^{٤٥٢} . تنص المادة (١٤٢) من قانون العمل القطري على أن "يصدر الوزير قراراً بتنظيم أعمال التفتيش وإجراءاته ، وتعد الإدارة نماذج تقارير الزيارات التفتيشية ومحاضر ضبط وإثبات المخالفات والإنذارات ، وسجلات التفتيش وغيرها".

^{٤٥٣} . د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢٦٧

يثبت المخالفة من جهة ويرفع إلى مدير مكتب العمل لاتخاذ ما يلزم من إجراءات بحق المخالف من جهة ثانية.

ويرى البعض بأنه ليس ما يمنع من تنظيم هذا المحضر على نسختين تحفظ الأولى لدى جهاز التفتيش فيسهل بذلك الاطلاع عليها عند الاقتضاء وترفع الثانية إلى السلطة الرئاسية بغية تقرير ما تراه من إجراءات في هذا الشأن، وفي جملتها ايداعها النيابة بغية تحريك الدعوى الجنائية.^{٤٥٤}

ولا نؤيد ما يذهب إليه أصحاب هذا الرأي لسبب أن رفع المحضر للسلطة الرئاسية لتقرر ما تراه ومن جملة ذلك ايداعه في النيابة العامة لتحريك الدعوى الجنائية، يؤدي إلى منح هذه السلطة الرئاسية (سواء مكتب الوزير أو جهاز التفتيش ذاته) صلاحية تقرير ما اذا كانت المخالفة تشكل جريمة جنائية من عدمه، ومن ثم نعتقد أن احالة نسخة إضافية إلى النيابة العامة بشكل تلقائي، سوف يُمكنها - أي النيابة العامة - من تقرير ما إذا كانت هناك جريمة تستدعي تحريك الدعوى الجنائية، وهو من صميم اختصاصها باعتبارها مدافعاً عن المجتمع.

واياً كان الأمر، فإن عدداً من التشريعات، ومن بينها المشرع البحريني والإماراتي والكويتي، لم يتضمن نصاً يوجب على المفتش إثبات نسخ

^{٤٥٤} . د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢٦٧.

محددة من المحاضر التي يتم تحريرها، ولكن نعتقد أنه يجب أن تؤخذ صور من هذه المحاضر، تبعاً للأغراض التي سقناها سلفاً.

(٢) القوة الثبوتية للمحضر:

ظهر في تحديد القوة الثبوتية التي يتمتع بها المحاضر الذي يقوم بتدوينه مفتش العمل اتجاهين، أحدهما يرى أن محضر التفتيش هذا يتمتع بقوة المحرر العرفي، بمعنى أن لهذه المحاضر المنظمة من قبل مفتش العمل القوة الثبوتية حتى اثبات العكس، وقد سارت الاتفاقية العربية رقم (١٩) لسنة ١٩٩٨م، في هذا الاتجاه، بموجب المادة (٣٨) التي نصت على أن "يكون لمحضر ضبط المخالفة القوة الثبوتية إلى أن يثبت العكس".

أما الاتجاه الثاني فقد أخذ بوجهة مغايرة تماماً لهذه الوجة حيث يعتبر أن محاضر مفتشي العمل تعد أدلة للاثبات إلا أن يدعي تزويدها، بمعنى أنها تحوز قوة الأوراق والمحركات الرسمية.

وفي جميع الأحوال يبدو لنا أن هذه المحاضر تتمتع بقوة المحركات الرسمية في جميع الأحوال، فلا يمكن الطعن بما تحتويه من بيانات ومعلومات أو الإدعاء خلافها إلا في حالة الطعن بالتزوير، وذلك لأنها حررت من قبل موظف عام (مفتش العمل) وفي حدود اختصاصه

الزمني والمكاني، ونعتقد أن هذه التفرقة ذات جدوى فيما يتعلق بالشق المدني وقضايا التعويض التي قد يرفعها العامل على صاحب العمل.

أما فيما يتعلق بالشق الجنائي فإن الأمر مختلف، ذلك أن الوقائع التي يتحقق منها المفتش شخصياً في ضوء المستندات التي اطلع عليها والاستجابات التي أجراها سواء بالنسبة لصاحب العمل أم لممثلي اللجنة النقابية أو بعض العمال، في موقع العمل أم خارجه (لسلامة التفتيش باعتبار الحرج الذي قد ينشأ لهؤلاء من واقعة تواجدهم في المكتب الذي يجري فيه المفتش هذه الاستيضاحات)، هذه الوقائع والمعلومات التي تحقق المفتش منها، بصورة شخصية تلزم القاضي الذي لا يمكنه - نظراً لصحتها وجديتها وقربها من الواقع - إلا اعتماد محضر المفتش، وذلك خلافاً للحالة التي قد يحرر معها مفتش العمل المحضر بناء على شكوى مغفلة لم ينهض أي دليل على جديتها.^{٤٥٥}

وهكذا، فإن القوة الثبوتية للمحضر تتجلى في ترتيب النتائج القانونية التي يستخلصها القاضي من الوقائع المادية التي تحققها المفتش، وإذا كان ثمة غموض يكتنف المحضر من جهة إقامة الدليل على المخالفة المرتكبة، فإن الإجراءات التي يرى القاضي اعتمادها من شأنها إيضاح هذه الغوامض وبالتالي من الكشف عن العناصر القانونية المكونة للجريمة.^{٤٥٦}

^{٤٥٥} . د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢٧٠

^{٤٥٦} . المرجع نفسه

فإذا اكتفى صاحب العلاقة بنفي هذه الوقائع ليس إلا، فلا يسع القاضي اعتماده طالما أنه غير ذي مضمون ثم أن المعلومات الشخصية التي قد يقف القاضي عليها لا تنهض بدورها دليلاً يهدم صحة الوقائع التي جاء بها المحضر، وكذلك القرائن البسيطة التي قد يستنتجها القاضي على هذا الصعيد، أما الشك الذي قد يسري في ذهن القاضي والذي قد يعرب عنه في قراره فلا يشكل بحد ذاته قناعة تمكنه من استبعاد الركون إلى صحة الوقائع المذكورة في المحضر.^{٤٥٧}

وهكذا، فإن إثبات العكس لما جاء به المحضر ليس من السهولة بمكان طالما أن القوة الثبوتية لهذا المحضر تشكل حجة في الوقائع التي استوثق منها مفتش العمل، الأمر الذي يستلزم دعوة المفتش للشهادة أمام المحاكم الجزائية عندما ينازع صاحب العمل في صحة المعلومات الواردة في المحضر، إلا أنه يخشى أن يصبح اثبات العكس سهلاً، حيث يكفي الضغط على العامل للإفادة أمام القاضي بحصوله على جميع حقوقه.^{٤٥٨}

زبدة القول بأننا نعتقد أن القانون الجنائي يعتبر المحاضر المنظمة من غير ضباط الشرطة القضائية، لا تعدو كونها معلومات تستعين بها النيابة العامة والقضاء،^{٤٥٩} بيد أن عدداً من التشريعات المقارنة منحت كما رأينا مفتشي العمل صفة "الضبطية القضائية" مما يعني صلاحية

٤٥٧ . د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢٧١

٤٥٨ . المرجع نفسه

٤٥٩ . المرجع نفسه

محاضرهم لتكون سنداً أمام النيابة العامة والقضاء شأنه في ذلك شأن المحاضر التي يحررها رجال الشرطة في حدود اختصاصهم. وللقاضي الجنائي سلطة تقديرية في تقدير المعلومات التي تتضمنها كل هذه المحاضر، ومن ثم فأى شك في صحة ما ورد فيها، يمكن القاضي من طرح المحضر وإهداره كدليل إثبات على ارتكاب صاحب العمل أو ممثله جريمة جنائية.

(٣) إحالة المحضر:

بعد تحرير المحضر، يحيل مفتش العمل المحضر إلى النيابة العامة بغية تحريك الدعوى الجنائية بحق المسؤول عن الجرم المرتكب، ولهذا رأينا موقف بعض القوانين المقارنة التي توجب تنظيم المحضر على نسختين أو ثلاث تحال إحداها إلى الجهة القضائية ذات الاختصاص (النيابة العامة).

وفي تحديد صاحب الاختصاص بإحالة هذه المحاضر، فإن ثمة اتجاهات تشريعية أخرى أوضحت أن إحالة هذه المحاضر تكون مباشرة إلى الجهات القضائية المعنية، بمعنى أن لمفتشي العمل صلاحيات رفع الأمر رأساً على السلطات القضائية المختصة، ومنها ما جاء في الفقرة الثانية من المادة (١٣٤) من قانون العمل الكويتي التي تنص على أن "كما يكون لهم - أي المفتشين - تحرير محاضر المخالفات لأصحاب الأعمال ومنحهم المهلة اللازمة لتلافي المخالفة

وإحالة محاضر المخالفات إلى المحكمة المختصة لتوقيع العقوبة المنصوص عليها في هذا القانون".

ويذهب رأي في الفقه العربي أن التشريعات التي أقرت بالتسليم للمفتش بإحالة محاضر المخالفات التي يقف عليها خلال قيامه بجولاته التفتيشية، وأن هذه التشريعات وإن كانت قد اعترفت للمفتش بهذا الحق، إلا أنها تجاهلت بعض الشيء كون المفتش موظفاً عمومياً يخضع في علاقاته الوظيفية إلى السلطة الرئاسية، باعتباره موظفاً في إدارة عامة تنظمها أحكام هذه السلطة، لذلك يرى أصحاب هذا الرأي أن التسليم للمفتش بحق إحالة المحاضر التي يحررها بضبط المخالفات تعتبر أنه يكون من المستحسن قبل هذه الإحالة رفع المحاضر إلى الرئيس المباشر لتداول الرأي بشأنها، فقد يكتنف هذه المحاضر بعض الغموض أو قد يشوبها بعض العيب فيعمل الرئيس المباشر على مداركه هذه المآخذ ثم أنه قد يكون لدى الرئيس المباشر من المعطيات ما يمكنه من تزويد المفتش بالتوجيهات اللازمة.^{٤٦٠}

وهذا ما أخذ به الاتجاه التشريعي الثاني، والمتمثل في بعض القوانين التي أوجبت إحالة المحاضر إلى مدير العمل المختص، وبعبارة أخرى، لئن كانت هذه الصلاحية معترفاً بها لمفتش العمل الذي يعود له تقدير القيام بالإجراءات القضائية، إلا أن ذلك يحتم عليه في مثل هذه الحالة رفع الأمر لمدير العمل لاتخاذ ما يراه مناسباً، ومن هذه التشريعات ما

^{٤٦٠} . د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢٧٢

نصت عليه المادة (١٧٤) من قانون تنظيم علاقات العمل الإماراتي التي قضت بأنه "إذا تحقق المفتش أثناء تفتيشه من وجود مخالفة لهذا القانون أو اللوائح أو القرارات التنفيذية له. حرر محضراً ليثبت فيه المخالفة ورفعته إلى دائرة العمل المختصة لإتخاذ ما يلزم من إجراءات نحو المخالف"، والفقرة (٣) من المادة (١٤٠) من قانون العمل القطري التي تنص على أن لمفتش العمل "٣- تحرير محضر بالمخالفة، ورفعته إلى الإدارة، لاتخاذ الإجراء المناسب بشأنها."

كما أن اتجاهاً تشريعياً ثالثاً يذهب إلى وجوب إحالة هذه المحاضر إلى وزير العمل أو من يخوله للنظر في إحالتها إلى الجهات القضائية المختصة، ومن ذلك ما ذهبت إليه المادة (١٨٢) من قانون العمل البحريني على أن "... تحال المحاضر بالنسبة لهذه الجرائم إلى النيابة العامة بقرار يصدر من الوزير أو من يفوضه".^{٤٦١}

وينتقد بعض الفقه العربي هذا الاتجاه باعتبار أنه لما كان من حق مفتش العمل زيارة المؤسسات والاطلاع على مدى تقيدها بالأحكام واجبة التنفيذ دون استئذان أحد حتى النيابة العامة أو صاحب العمل، فإنه بالمقابل يقتضي أن يكون من حقه إحالة المحاضر بالمخالفات التي يتحقق منها، مباشرة إلى النيابة العامة ذلك أن مهمة التفتيش مهمة أناطها القانون بمفتش العمل، وهذا ما يترتب عليه تنفيذ هذه المهمة وإيصالها إلى غايتها المنشودة، وعذا ما يستدعي الاعتراف

^{٤٦١} . تجدر الإشارة في هذا السياق إلى ما نصت عليه المادة (٢٣) من القرار الوزاري (٢٠١٣/٢٩) على أن "يتولى قسم الشؤون القانونية بالوزارة دراسة وتدقيق المحاضر قبل إرسالها للنيابة العامة وكذلك متابعتها لحين صدور الأحكام وفق الآليات المناسبة. وعلى المفتشين التعاون والتجاوب مع الملاحظات التي يبديها القسم المذكور".

للمفتش بحق توجيه هذه المحاضر، كعناصر واقعية للتحري إلى النيابة العامة.^{٤٦٢}

وبناءً على ما تقدم، فقد اختارت الاتفاقية العربية رقم (١٩) لسنة ١٩٩٨م أن تفسح المجال للمشرع الوطني في كل دولة باختيار الأسلوب الذي تراه مناسباً، حيث نصت المادة (٣٧) على أن "يرفع محضر ضبط المخالفة إلى السلطة القضائية مباشرة، أو عن طريق الجهة المختصة بالتفتيش التي يتبعها المفتش، وذلك وفقاً للإجراءات التي ينص عليها التشريع الوطني.

ثانياً - الآثار القانونية المترتبة على تحرير المحاضر:

يترتب على تحرير المحاضر عدة آثار قانونية، ذلك أن المحاضر يعني إثبات مخالفة أو جريمة، بحسب قانون العمل، ومن ثم يتطلب ذلك إتخاذ إجراءات تتجاوز الطابع الإداري إلى طابع جنائي، وهذا ما نتناوله فيما يأتي.

(١) تحريك الدعوى الجنائية:

مهما كانت الصيغة التي تتم بها إحالة هذه المحاضر إلى النيابة العامة، فإن غرض هذه الإحالة هو تحريك الدعوى الجنائية بغية توقيع العقوبة على من اقترف المخالفة أو الجريمة، كما أن مفتشي العمل لا

^{٤٦٢} . د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢٧٢

يستفردون وحدهم بحق التحريك هذا بفضل المحاضر التي يودعونها لدى النيابة العامة، باعتبار أن ضباط الشرطة القضائية بصفتهم معاونين للنائب العام يتمتعون كذلك بهذه الصلاحية طالما أن مهمتهم هي تقصي الجرائم ومرتكبيها وجمع الاستدلالات التي تلزم التحقيق بالدعوى، ولما كانت كانت صلاحية مأموري الضبط القضائي هي صلاحية عامة تشمل الجرائم كافة بما فيها تلك التي تشكل إنتهاكاً لأحكام قانون العمل ولوائحه وقراراته التنفيذية، إلا انه في واقع الأمر فإن معاوني النائب العام من أفراد وضباط الشرطة القضائية لا يتدخلون إلا بعد التنسيق فيما بينهم وبين مفتشي العمل بالنظر لمحدودية خبراتهم على هذا الصعيد.^{٤٦٣}

وسواء كان تحريك الدعوى الجنائية صادراً عن مفتشي العمل أم عن مأموري الضبط القضائي، فإن مجرد أخذ النيابة العامة علماً بالمحضر، فإن ذلك يشكل شرطاً ضرورياً لإجراء التدابير المتعلقة بالتحقيق الجنائي، إلا انه ليس بالشرط الكافي ذلك أن النيابة العامة تتمتع في هذا المجال بحق تقدير المواءمة بين السير في الدعوى الجنائية من عدمه، فلها وحدها يعود تقرير الشروع في تحريك الدعوى الجنائية، أم حفظ هذا المحضر وذلك بفعل ما تراه يحقق أكثر فأكثر مصلحة المجتمع لكونها ممثل لهذا المجتمع وضميره ولسانه.^{٤٦٤}

^{٤٦٣} . د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢٧٣

^{٤٦٤} . المرجع نفسه، ص ٢٧٤

ثم إن تحريك الدعوى الجنائية لا يقتصر على ما ذكرنا، إذ أن للنيابة العامة من تلقاء نفسها تحريك الدعوى الجنائية مباشرة عندما تأخذ علماً بحصول جرم في مجتمع العمل وبصور خاصة عند حدوث إصابات العمال للخطر، حيث أنه من الصعوبة بمكان أن تبقى النيابة العامة في موقف سلبي، وهذا ما يجعلها تتحرك متعقبة المسؤول عن الجرم بغية إيقاع العقوبة المقتضاه عليه،^{٤٦٥} وقد تظهر هذه الصورة بشكل أكبر عندما يتعلق الجرم بفعل لا يشكل انتهاكاً لأحكام قانون العمل لذاته، بل لقوانين أخرى كالنصوص العقابية لمتعلقة بالسخرة في قانون العقوبات أو قانون مكافحة الإتجار بالبشر.

(٢) العقوبات المقررة:

عندما تحال الدعوى الجنائية إلى المحكمة المختصة، فإن لهذه المحكمة أن تقرر العقوبة اللازمة، إذ يعود أمر تقديرها للمحكمة الجنائية التي تنتظر الدعوى، والحق أن العقوبات المقررة قانوناً في الغالب، هي الغرامة (الذعيرة في المغرب، والخيطة في تونس)، ويعتبر الحبس عقوبةً استثنائيةً بالنسبة للمخالفات التي ترتكب في مجتمع العمل.^{٤٦٦} ولكن عندما يتعلق الأمر بجريمة جنائية تمس الشخص مثلاً أو مما يصنف بأنه اتجار بالبشر أو عمل قسري، فإن العقوبة عندئذ لا تخضع لما يقرر في قوانين العمل، بل أنها تخضع لقانون العقوبات والقوانين الأخرى ذات العلاقة.

^{٤٦٥} . د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢٧٥

^{٤٦٦} . المرجع نفسه، ص ٢٧٩

وبعد صدور حكم المحكمة، لم توجب أي من القوانين بالنسبة للمحاضر التي تحال إلى النيابة العامة إعطاء العلم لمفتش العمل بالنتيجة التي آلت إليها هذه المحاضر، مع أنه كان يقتضي حصول ذلك بحيث تعيد الجهة القضائية إلى مفتش العمل صورة المحاضر مرفقة بمقتطف عن القرار القضائي يتضمن رقم وتاريخ هذا القرار، إذ يبدو مهماً بالنسبة لمفتش العمل وكذلك الأجهزة الإدارية في وزارة العمل، الوقوف على نتائج الدعاوى الجنائية التي تترتب على المحاضر لترتيب النتائج الإدارية والقانونية على هذا الصعيد،^{٤٦٧} وهذا أحد أوجه التعاون بين جهاز تفتيش العمل والسلطة القضائية في هذا المجال.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن بعض قوانين العمل المقارنة تتطلب من السلطة القضائية إبلاغ جهاز تفتيش العمل بنتائج الحالات التي أحييت للقضاء بشأن مخالفة أحكام قانون العمل والتي يتم ضبطها من قبل جهاز التفتيش، وهذا ما تذهب إليه قوانين العمل في السنغال وأنغولا ومالي والنيجر، والحال ينطبق في عدد لا بأس به من البلدان الأوروبية وبلدان أمريكا اللاتينية.^{٤٦٨}

وعلى أي حال فقد ألزم المشرع البحريني إدارة التفتيش - بموجب المادة (٢٤) من القرار الوزاري (٢٠١٣/٢٩) - على أن "يجب أن تحفظ صور من تقارير الزيارة ومحاضر ضبط المخالفات وسجلات التفتيش وغيرها من الأوراق والوثائق المتعلقة بالتفتيش بطريفة مناسبة يسهل الرجوع إليها عند الحاجة".^{٤٦٩}

^{٤٦٧} . د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢٨٠- ٢٨١

^{٤٦٨} . ILO, Labour administration and labour inspection, ibid, P. ٦٥

^{٤٦٩} . كذلك الأمر بالنسبة للقرار (٢٠٠٧/٧٤) بأن "تحفظ بصور من محاضر ضبط المخالفات وسجلات التفتيش وغيرها من الأوراق والوثائق المتعلقة بالتفتيش والأحكام الصادرة ضد الخاضعين للتفتيش بما يكفل سهولة الرجوع إليها عند اللزوم".

الفصل السادس

التحديات التي تواجه تفتيش العمل
وسبل تجاوزها

الفصل السادس

التحديات التي تواجه تفتيش العمل وسبل تجاوزها

صفوة ما ذكرناه في الفصول السابقة من أحكام تتعلق بتفتيش العمل من حيث مفهومة وتطوره وأهدافه المتوخاه، فضلاً عن اجراءاته وشروطه والأشخاص القائمين عليه وأحكامه وأساليبه، فإنه من الجدير أن نتناول في هذا المقام أبرز التحديات التي تواجه تفتيش العمل وعلى الأخص في الدول العربية والخليجية، حيث لا يقف تفتيش العمل عند حد النصوص القانونية فحسب، إذ أن التحديات تتسم بطابع واقعي في بعض الأحيان رغم وجود النصوص التشريعية المطلوبة.

وفي أحيان أخرى يعد القصور التشريعي تحدياً هاماً يواجه تفتيش العمل. ورغم ذلك فإن مجموعة من هذه التحديات تتسم بطابع تقليدي درج اعتبارها كذلك منذ أمد، غير أن ثمة تحديات تتسم بطابع حديث ظهرت مع تطور المجتمع وظهور العولمة والإقتصاد الجديد، لذلك نتناول في هذا الفصل التحديات التقليدية التي تواجه تفتيش العمل، ثم نعرض على بيان التحديات غير التقليدية، ومن ثم نبين التحديات التي تواجه خصوصية دول الخليج العربية، ونتناول ذلك تباعاً.

المبحث الأول التحديات التقليدية التي تواجه تفتيش العمل

تتسم التحديات التقليدية بطابع إداري واقعي يبتعد قليلاً عما يعترى التشريع من قصور، بل أن بعضها يتمتع بطابع اقتصادي واجتماعي وثقافي، رغم أهمية القاعدة القانونية بشأن تجاوزها، ونبين هذه التحديات وفقاً لما يلي:

أولاً - نقص الموارد البشرية:

إن من أبرز التحديات التقليدية التي تواجه تفتيش العمل قصور الموارد البشرية والمالية المتاحة لنظم التفتيش، بدرجات متفاوتة بحيث لا تتمكن هذه النظم من القيام بوظائفها على نحو فعال، وهذا القصور تشتكي منه البلدان المتقدمة والبلدان النامية على السواء، ففي دراسة أجراها معهد النقابات الأوروبي للبحوث والتعليم والصحة والسلامة بخصوص نظم التفتيش في الاتحاد الأوروبي خلصت إلى أن هنالك من منظور النقابات نقص في التخطيط الاستراتيجي لتزويد إدارات تفتيش العمل في المنطقة بالموظفين، وأن عدد هؤلاء الموظفين يتناقص باستمرار في كثير من البلدان، بينما تزداد مهام مفتشي العمل تعقيداً.^{٤٧٠}

^{٤٧٠} . ILO, Labour administration and labour inspection, ibid, P. ٧٠

إذ تعتبر قلة عدد المفتشين أحد أبرز ضعف الامكانيات المادية المخصصة لتطوير أجهزة تفتيش العمل، وتشكل قلة أعدادهم تحدياً تقليدياً بعدد المنشآت العاملة في القطاعات الانتاجية والصناعية والخدمية المختلفة.^{٤٧١} ويؤدي ذلك بلا شك إلى حصر نشاط هذه الأجهزة في دائرة ضيقة من المنشآت وبياعد بين مواعيد الزيارات الدورية لمواقع العمل مما أضعف كثيراً من قدرة أجهزة تفتيش العمل على انفاذ الأحكام القانونية، وبلغ قصورها في بعض الأحيان حد حرمان بعض القطاعات من الحماية التي تحققها أجهزة التفتيش حيث ظلت المنشآت البعيدة والصغيرة المتناثرة في مواقع نائية خارج الرقابة الفعلية.^{٤٧٢}

ثانياً - ضعف التدريب المطلوب وقصور نظام الحوافز:

يعتبر ضعف برامج التدريب والتأهيل لمفتشي العمل أحد أهم التحديات التقليدية التي تواجه نظم تفتيش العمل على مستوى العالم، سواء تلك البرامج المخصصة للملتحقين الجدد أو المتعلقة بتعزيز القدرات الفنية لمفتشي العمل القدامى وتزويدهم بالمهارات التي يحتاجونها.^{٤٧٣}

^{٤٧١} . جميل حميدان، المشكلات التي تواجهها أجهزة التفتيش وسبل تجاوزها، بحث منشور في العدد رقم (٢٣) من سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية، (واقع وأهمية تفتيش العمل بين التشريع والممارسة)، المكتب التنفيذي لمجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، الطبعة الأولى ١٩٩٣م، ص ١٧٥

^{٤٧٢} . منظمة العمل العربية، مرجع سابق، ص ٢٦

^{٤٧٣} . جميل حميدان، مرجع سابق، ص ١٧٦

فالتدريب الملائم والكافي لمفتشي العمل مسألة رئيسية أخرى، وكثيراً ما تعتمد وزارات العمل في البلدان التي تفتقر إلى مؤسسات تدريب متخصصة إلى وضع المنهاج التدريبي الخاص بها. وفي بعض الأحيان توفر مدارس الإدارة العامة الوطنية دورات تمهيدية أساسية لجميع موظفي الخدمة المدنية، بمن فيهم المفتشون. ورأت بعض البلدان إنشاء معاهد تدريب مكرسة لمفتشي العمل والمعهد الوطني للعمل والعمالة والتدريب المهني في فرنسا هو الأول من نوعه في هذا المضمار. وقد أنشأ العديد من البلدان الأخرى مراكز تدريب خاصة بها، ومنها إسبانيا حيث معهد تفتيش العمل والضمان الاجتماعي، وفي بلغاريا وبولندا مراكز التدريب لإدارة تفتيش العمل الوطنية، وفي تونس المعهد الوطني للعمل والدراسات الاجتماعية، وفي الجزائر المعهد الوطني للعمل، وفي رومانيا مراكز التدريب لتفتيش العمل، وفي الهند، هنالك ثلاث إدارات رئيسية لتفتيش العمل (التفتيش العام، والسلامة والصحة المهنية، التعدين) حيث يوجد لديها معاهد التدريب الخاصة بها، على المستوى المركزي ومستوى الولايات على السواء.^{٤٧٤}

ومن جهة أخرى فإن غالبية العمال وأصحاب العمل هم من الفئات غير القادرة بمفردها على التغلب على غموض نصوص قانون العمل وبالتالي تجهل دلالاته ومعاينة خاصة في ضوء ما تحمله هذه النصوص من تعبيرات متباينة، وذلك بسبب مستوياتها التعليمية أو بسبب غلبة العمالة الوافدة في دول مجلس التعاون، لذا فإن مفتش

^{٤٧٤} . ILO, Labour administration and labour inspection, ibid, P. ٧٢

العمل يواجه صعوبات ومشكلات تعيق تحقيق الغاية المنشودة، وحيث انه من الصعوبة تحقيق غايات تفتيش العمل وضمان تحقيق أهدافه دون تعاون نشط من قبل العمال أصحاب العمل،^{٤٧٥} فإن هذا يتطلب تدريباً كبيراً لمفتش العمل في كيفية التعامل مع هؤلاء العمال أصحاب العمل والسبل الكفيلة بالوصول إلى عقلية هؤلاء العمال وأصحاب العمل وكيفية تثقيفهم بحقوقهم والتزاماتهم.

كما يتسم النهوض بالاستقرار الوظيفي وتدريب موظفي التفتيش بأهمية خاصة، الواقع العملي للعديد من أجهزة تفتيش العمل تشهد نسبة عالية في تغيير الموظفين، حيث ينتقل عدد كبير من المفتشين إلى القطاع الخاص ومرد ذلك إلى نقص الحوافز، من حيث الأجور في المقام الأول التي لا تشجع المفتشين على البقاء في عملهم، أضف إلى ذلك أن شروط العمل غير الجذابة لدى الكثير من المفتشين، خاصة وأن هذه الوظيفة محذورة السلوك المهني ومحذورة التعرض للفساد.^{٤٧٦}

فقلة الاهتمام باستحداث نظام للمرتبات والحوافز الخاصة بالمفتشين أو استحداث نظم مكافآت خاصة نظير تحملهم أعباء ومسؤوليات هامة وصعبة وقيامهم بالتنقلات المستمرة وتعرضهم للمخاطر وظروف وأوضاع صعبة أثناء تواجدهم في مواقع العمل، فضلاً عما يتعرض له من مضايقات وعدم تعاون، كذلك يشكل تحدياً للنظم المعمول بها في أجهزة التفتيش وتعتبر من الاشكاليات التقليدية في كثير من النظم

^{٤٧٥} . جميل حميدان، مرجع سابق، ص ١٧٥

^{٤٧٦} . ILO, Labour administration and labour inspection, ibid, P. ٧١-٧٢

المقارنة، بالإضافة إلى عدم توفر القدر الكافي من فرص الترقى والتقدم في الوظيفة بمراعاة طبيعة ومسؤوليات وظيفة مفتش العمل.^{٤٧٧}

ثالثاً - تكليف المفتشين بأعباء إضافية:

إن جهاز التفتيش الذي لا يمتلك القدرات البشرية والموارد المالية والمستلزمات المادية والتقنية التي يتطلبها عمله، لا يمكنه أداء وظائفه الأساسية بفاعلية، كما لا يمكن أن يكون مؤهلاً لأداء وظائف أخرى إضافية، وإن حدث، فإنه سيؤثر سلباً على مستوى أداء وظائفه الأصلية.^{٤٧٨}

ورغم أن اتفاقيات العمل الدولية والعربية على حد سواء، اتخذت موقفاً قاطعاً بحظرها أن يسند لمفتش العمل أي واجبات تتعارض مع الأداء الفاعل للواجبات الأصلية، إلا أن الممارسة على المستوى الدولي والعربي، لا زالت تختلف من دولة لأخرى، في مدى الإلتزام بهذا الحظر على نحو مطلق، أو عدم التقيد به، وإضافة وظائف إضافية إلى الوظائف المكلف بها، تصل أحياناً في كمها إلى الحد الذي يشغل جهاز التفتيش عن أداء وظائفه الأساسية.^{٤٧٩}

^{٤٧٧} . جميل حميدان، مرجع سابق، ص ١٧٦
^{٤٧٨} . منظمة العمل العربية، مرجع سابق، ص ٢٨
^{٤٧٩} . المرجع نفسه.

كما يلاحظ أن بعض الدول العربية أنها عمدت إلى تكليف جهاز تفتيش العمل بوظائف أخرى إضافية أنهكته وشغلته عن أداء وظائفه الأساسية بسبب النقص في الموارد البشرية والمادية كذلك، فيقوم المفتش في بعض الدول بالإسهام في إبرام الاتفاقيات الجماعية أو تسوية الخلافات الجماعية تيمناً بالمشروع الفرنسي الذي جعل ذلك من وظائف التفتيش، فضلاً عن القيام ببعض الإجراءات الإدارية كمراجعة العقود وتصديقها ومراجعة نظم ولوائح الجزاءات داخل المنشآت، بالإضافة إلى تسوية المنازعات الفردية حول مستحقات العمال تجنباً لعرضها على القضاء.^{٤٨٠}

وتتجه بعض أجهزة تفتيش العمل في الدول العربية إلى تكليف مفتشي العمل بمهمة التدخل في المنازعات العمالية، وهناك من يؤيد هذا التوجه بحجة أن هؤلاء المفتشين مؤهلون بحكم إطلاعهم على المشاكل القائمة في مواقع العمل، كما لوحظ في الكثير من الحالات أن أصحاب العمل والعمال أنفسهم يطلبون من المفتشين التدخل لحسم المنازعات بالنظر إلى الثقة التي يحظى بها المفتشون من قبلهم.^{٤٨١}

وفي توجه آخر، يرى معارضو هذه الفكرة أن تدخل مفتشي العمل في تسوية المنازعات العمالية تؤدي إلى استغراق جزء كبير من وقت المفتش، حيث أن من طبيعة هذه المنازعات أن يأخذ حلها وقتاً طويلاً، ويضيف المعارضون إلى ذلك، بأن قيام المفتش بالتوسط في تسوية أي

^{٤٨٠} . منظمة العمل العربية، مرجع سابق، ص ١٧.

^{٤٨١} . د. يوسف إلياس، تفتيش العمل، مرجع سابق، ص ١٥١-١٥٢.

نزاع يعني بالضرورة سعيه إلى تقريب وجهات النظر بين الفريقين المتنازعين، وهذا لا يمكن تحقيقه إلا بتقديم مقترحات تتطوي على تنازلات متبادلة، بما في ذلك التنازل عن بعض الحقوق العمالية مقابل الحصول على أخرى، وهذا يتعارض كلياً مع وظيفة مفتش العمل الرئيسية التي تقوم على ضمان الإنفاذ الكامل والدقيق لأحكام قانون العمل والقرارات المنفذه له.^{٤٨٢}

وعوداً إلى التشريعات الوطنية بشأن تكليف مفتش العمل بمهام إضافية، فقد نصت بعض التشريعات العربية صراحة على جواز تكليف المفتشين بمهام وأعباء إضافية، ومنها ما نصت الفقرة (أ - ٦) من المادة (١٧٤) من قانون العمل البحريني أن جهاز التفتيش يتولى أية مهام أخرى يصدره بإسنادها إلى الجهاز قرار من وزير العمل. على أننا نأخذ على المشرع البحريني إطلاقه لماهية المهام والواجبات التي يمكن لقرارات وزير العمل أن يكلفه بها، وكان من الأجدر أن يقيد النص السابق بعدم تعارض تلك الواجبات مع المهام الأساسية التي يؤديها مفتش العمل عملاً بما استقرت عليه اتفاقيات العمل الدولية والعربية.

وحسناً فعلت المادة (٣) من القرار (٢٠١٣/٢٩) بشأن تنظيم أعمال التفتيش والتي نصت على أن "لا يجوز تكليف المفتشين بأعمال أخرى إضافية تتعارض مع مهام أعمالهم أو تؤثر على النزاهة والحيادية

^{٤٨٢} . د. يوسف إلياس، تفتيش العمل، مرجع سابق، ص ١٥٢

الواجب توافرها فيمن يتولى هذه المهام"،^{٤٨٣} إذ يلاحظ من هذا النص بأنه أجاز تكليف مفتش العمل بأعباء إضافية، شريطة عدم تعارضها مع مهام التفتيش وأن لا تؤثر على النزاهة والحيادية الواجب توافرها في المفتش.

أما بالنسبة للمشرع الجزائري، فإنه وطبقا للقانون رقم ٩٠-٠٣ المؤرخ في ٦ فيفري ١٩٩٠ المعدل و المتمم، لاسيما المادة ٠٢، فإن مفتشية العمل تتكفل بالمهام الآتية:

- مراقبة تطبيق الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بعلاقات العمل الفردية والجماعية وظروف العمل والوقاية الصحية وأمن العمال.
- تقديم المعلومات والإرشادات للعمال ومستخدميهم فيما يخص حقوقهم وواجباتهم والوسائل الملائمة أكثر لتطبيق الأحكام القانونية والتنظيمية والتعاقدية والقرارات التحكيمية.
- مساعدة العمال ومستخدميهم في إعداد الاتفاقيات أو العقود الجماعية في العمل.
- إجراء المصالحة قصد اتقاء الخلافات الجماعية و تسويتها.
- تبليغ وتوضيح النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالعمل للعمال ومستخدميهم.

^{٤٨٣} . كذلك المادة (٣) من القرار (٢٠٠٧/٧٤) بشأن التفتيش على الخاضعين لقانون تنظيم سوق العمل، التي نصت على أن "لا يجوز تكليف المفتشين بأعمال أخرى إضافية تتعارض مع مهام التفتيش أو تؤثر على النزاهة والحيادة الواجب توافرها فيمن يتولى هذه المهمة."

- إعلام الجماعات المحلية بظروف العمل داخل المؤسسات التابعة لاختصاصها الإقليمي.
- إعلام الإدارة المركزية للعمل بمدى تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالعمل واقتراح التدابير الضرورية لتكييفها و تعديلها.

ويلاحظ أن المشرع الجزائري في هذه المادة قد أناط بجهاز التفتيش (مفتشية العمل) مهام كبيرة تتجاوز الطابع الرقابي أو الوقائي لوظيفة مفتش العمل، فإجراء الصلح والمساعدة في اعداد الاتفاقيات الجماعية ليست - من حيث الأصل - من اختصاصات جهاز التفتيش، بيد أن المشرع الجزائري كلف المفتشين بهذه المهمة نظراً لقدرتهم على معرفة النصوص القانونية المتعلقة بالعمل والعمال.

هذا وقد رسخت الاتفاقية الدولية رقم (٨١) بشأن تفتيش العمل مبدأ عدم جواز تكليف مفتش العمل بواجبات تتعارض مع الأداء الفعال لمهامه أو أن يخل بالحيادة والسلطة الممنوحة له، فقد نصت الفقرة (٢) من المادة (٣) على أن "لايجوز أن تتعارض أي واجبات أخرى تسند إلى مفتش العمل مع أدائهم الفعال لواجباتهم الأولية، أو أن تخل بأي حال بالسلطة والحيادة اللازمتين للمفتشين في علاقاتهم بأصحاب العمل وبالعمال". وإلى ذات المنحى تتجه الاتفاقية العربية رقم (١٩) الصادرة في سنة ١٩٩٨م حيث تنص المادة (١٧) على أن "لا يجوز أن توكل إلى الجهة المختصة بالتفتيش أو المفتشين أية واجبات إضافية تؤثر

سلباً على أدائهم الفعال أو تخل بالسلطة أو الحياد اللازمين للمفتشين في علاقتهم بأصحاب العمل والعمال".

وأياً كان من أمر، يذهب البعض إلى أن واقع أجهزة تفتيش العمل بوزارات العمل بدول مجلس التعاون الخليجي يتجه إلى إناطة مهام تسوية منازعات العمل الفردية إلى مفتشي العمل، حيث يقوم المفتشون بتسوية تلك الخلافات بين أصحاب العمل والعمال (وأغلبهم من العمالة الوافدة)، والتي تتعلق في العادة بتأخير دفع الأجور عن مواعيدها الدورية، أو تسوية مستحقات العمال حال انتهاء عقود العمل، نظراً لصعوبة إحالة هذه المنازعات للقضاء للفصل فيها، بسبب طول مدة إجراءات التقاضي التي لا تتفق مع الحالة الظرفية التي يمر بها العامل الوافد في حالة قيام منازعة بينه وبين صاحب العمل الذي يستخدمه.^{٤٨٤}

^{٤٨٤} . د. يوسف إلياس، تفتيش العمل، مرجع سابق، ص ١٥٣
وعلى الرغم من وجود دوائر مختصة لحل النزاعات العمالية الفردية منها والجماعية، حيث يقوم بتلك التسويات باحثون قانونيون مختصون ومحكمون عماليون، فالأصل في مهمة تفتيش العمل الرقابة والوقاية بشأن مخالفات أصحاب العمل والمنشآت لقانون العمل والقرارات المنفذه له، وليس لهم - من حيث المبدأ وبموجب القانون - صلاحية الفصل في المنازعات، حتى ولو كانوا يحسمون بعضاً منها في الإطار الودي تداركاً لإحالتها للجهات المختصة بالوزارة والقضاء.

المبحث الثاني التحديات غير التقليدية

يتسم هذا النوع من التحديات بأنه - غير تقليدي - ليس من قبيل ما يعترى الجهاز الإداري للتفتيش من عيوب فحسب، بل ظهر متأخراً تبعاً لتطور المجتمع وظهور العولمة والتقدم التكنولوجي الحديث، وتطور العملية الإقتصادية، ونتناول هذه التحديات الجديدة في نوعها تبعاً وفقاً لما يلي:

أولاً - تخلف البيئة التي يعمل بها جهاز تفتيش العمل:

لقد أثرت تغييرات متنوعة إقتصادية واجتماعية وفنية ليس فقط على الدولة ولكن أيضاً على عالم العمل ككل، من خلال آثار العولمة الإقتصادية، ومع بداية الألفية الثالثة ثارت أسئلة كثيرة حول الحاجة إلى تطوير نظام تفتيش العمل لتعكس التغيير في الإدارة وفي دور وأهداف تفتيش العمل بالنظر إلى العوامل المتمثلة في زيادة القوى العاملة وتنوعها، فقد أصبحت الحاجة ملحة لاتخاذ خطوات لمنع التفرقة وتحسين شروط العمل وظروفه، مما أدى إلى تغيير دور تفتيش العمل في الدول الصناعية خلال العشر سنوات إلى الخمسة عشرة سنة الأخيرة، بالنظر إلى زيادة المسؤولية الواقعة على المشروعات فيما يتعلق بالسلامة والصحة المهنية في مواقع العمل، وقد تم وضع آليات التطوير الذاتي للموقع لهذا الغرض، كما أن تفتيش العمل يمكن تركيزه في الأنشطة الوقائية والاستشارية، وقد يمتد إلى الجوانب النفسية والاجتماعية للعمال في أماكن العمل، ويبقى الهدف الأساسي في الدول النامية هو إنشاء جهاز تفتيش العمل لمساعدة

الأطراف الاجتماعيين حول الخطط والمبادئ الموضوعية في المستويات الدولية.^{٤٨٥}

وتواجه أجهزة تفتيش العمل صعوبة بالغة التعقيد، جاءت وليدة للبيئة الاجتماعية في نطاق المؤسسات والمجتمع العربي على حد سواء، حيث وقفت هذه البيئة كحجر عثرة أمام سعي جهاز التفتيش إلى إنفاذ الأحكام القانونية المتعلقة بحماية العمال، وذلك للأسباب التالية:^{٤٨٦}

- أدى تدني المستوى الثقافي وانتشار الجهل في مجتمع العمل والمجتمع عموماً إلى تقلص دور التعاون والاستجابة بينهما وبين جهاز التفتيش مما يفقده الدعم الضروري لتمكينه من أداء واجبه.

- لعب الجهل بالقانون من قبل العمال وأصحاب العمل على حد سواء دوراً سلبياً كذلك، حيث أن المجتمعات العربية تشهد شبه غياب تام لثقافة الحق، مما أضعف دافع المطالبة به، يضاف إلى ذلك قدر موروث من السلبية في هذه المجتمعات تجاه الدولة والقانون بشكل عام، وقد تسبب ذلك - بشكل أو بآخر - في اضعاف التعاون بين أجهزة التفتيش وكل من العمال وأصحاب العمل وعموم أفراد المجتمع.

^{٤٨٥} . Paul Ponsaers, Roerde cuyper. Op. cit. P.٣٥٠

مشار إليه لدى : د. صلاح علي علي حسن، مرجع سابق، ص ٢٢٧

^{٤٨٦} . منظمة العمل العربية ، مرجع سابق، ص ١٩

- عامل الهجرة الداخلية والخارجية للعمالة وارتفاع معدلات الفقر والبطالة واستخدام الأطفال وغيرها، كلها لعبت دوراً سلبياً في الحد من فعالية جهاز تفتيش العمل، حيث تضطر فئات عديدة من العمال إلى لعب دور المعرقل لقيام هذه الأجهزة بوظائفها حرصاً منها على الاحتفاظ بفرصة العمل وخشية فقدانها في حالة التعاون مع هذه الأجهزة لكشف أية مخالفات يرتكبها صاحب العمل.

- أسهمت - من جانب آخر - ظاهرة الفساد الإداري في الحد من فاعلية أجهزة تفتيش العمل، فهذا النوع من الفساد حيثما استشرى يعد العدو الحقيقي للقانون، وفيعطل نفاذ أحكامه، ولا يمكن إنكار أن هذا الفساد يمتد إلى بعض العاملين في أجهزة التفتيش في الدول العربية.

- وجود ضعف في التنظيم النقابي للعمال، حيث أن هذا الضعف يؤدي إلى فقدان تفتيش العمل للدعم الذي ينتظره منه، بل أنه يتسبب في بعض الأحيان في تراخي جهاز تفتيش العمل عندما يشعر بأنه في مأمن من الضغط الذي يمكن أن يمارسه التنظيم النقابي للعمال لحثه على أداء مهماته.

هذا وقد طرحت الدراسة التي تتناول دور تفتيش العمل والمقدمة إلى مؤتمر العمل العربي (٣٧) - (المنامة ٢٠١٢م) حلولاً تتعلق بهذه البيئة الإجتماعية المتخلفة، وتتمثل هذه الحلول فيما يلي:^{٤٨٧}

^{٤٨٧} . منظمة العمل العربية، مرجع سابق، ص ٣٠

- أحداث تغيير جذري في العقل الجمعي بتتقية هذا العقل من بعض المفاهيم التي تقف ضد عمل جهاز التفتيش، وغرس مفاهيم وقناعات بديلة تقوم على احترام القانون وثقافة الحق.
- نشر الوعي بين العمال بحقوقهم ومعالجة عقدة الجهل بالقانون التي تقف حائلاً بين العمال وسعيهم إلى المطالبة بحقوقهم، ويسهم الارتقاء بالمعرفة القانونية في رفع درجة تعاونهم مع جهاز التفتيش.
- الارتقاء بالمعرفة القانونية لدى أصحاب العمل، وبالمستوى التنظيمي والاداري في منشأتهم، وذلك لضمان تعاونهم مع جهاز التفتيش وتيسير حصول المفتش على البيانات والوثائق التي يحتاج إليها.

ثانياً - إشكاليات نطاق التفتيش:

يستفاد من نصوص قوانين العمل أن المؤسسات التي تشملها أعمال التفتيش هي المؤسسات في جميع ميادين النشاط الاقتصادي الخاضعة لقانون العمل، فالمؤسسات الخاضعة للتفتيش هي المؤسسات الخاضعة لنظام العمل وجميع أماكن العمل غير المستثناة من تطبيق أحكام قانون العمل هي مجال عمل المفتشين، ذلك أن العهدة لهؤلاء أمر

رقابة تنفيذ التشريع واللوائح التنظيمية المطبقة على العمال تحدد مجال توليتهم بكونها تشمل المؤسسات الخاضعة للتشريع العمالي.^{٤٨٨}

فطالما أن جهاز التفتيش هو الجهة الوحيدة المختصة بالسهر على تطبيق الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بشروط العمل وبحماية العمال من قبل كل صاحب عمل سواء كان شخصاً طبيعياً أم معنوياً، خاصاً أم عاماً، فهذا يعني ممارسة تفتيش العمل حيث مجال تطبيق قانون العمل.^{٤٨٩} ويترتب على ذلك أن المنشآت التي يستثنىها قانون العمل من أحكامه لا تخضع لرقابة أجهزة تفتيش العمل.^{٤٩٠}

فالأصل إذن أن أعمال التفتيش تغطي المؤسسات التي يشملها قانون العمل والأنظمة الصادرة تطبيقاً لأحكامه وكذلك عقود العمل الجماعية، فطالما أن مهمة جهاز تفتيش العمل هي التأكد من تنفيذ الأحكام التنظيمية فيما يخص قانون العمل فلا تجد أجهزة تفتيش العمل هذه مجالاً لممارسة مهامها سوى هذه المؤسسات التي تطبق هذه الأحكام عليها للتأكد من تنفيذها.^{٤٩١}

ولهذا، فإن ثمة مجالات عمل غير خاضعة لتفتيش العمل وهي كالتالي:

^{٤٨٨} . د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢١٧

^{٤٨٩} . المرجع نفسه

^{٤٩٠} . منظمة العمل العربية، مرجع سابق، ص ١٩

^{٤٩١} . د. عصام يوسف القيسي، مرجع سابق، ص ٢١٨

- ١- عمال الخدمة المنزلية ومن في حكمهم.
- ٢- العاملين بصفة عرضية مؤقتة لا تدخل فيما يزاوله صاحب العمل والتي لا تستغرق سوى فترة وجيزة.
- ٣- عمال الحكومة الخاضعين لأحكام الوظيفة العامة.
- ٤- عمال البحار.
- ٥- أفراد أسرة صاحب العمل.

وفي الوقت الذي تؤكد فيه الحقائق المتصلة بتطور قانون العمل، ان هذا القانون كان حتى مطلع الربع الأخير من القرن الماضي يسعى إلى توسيع نطاق سريان أحكامه، وضييق من الاستثناءات التي يقررها من هذه الأحكام،^{٤٩٢} فإننا نعتقد أن ربط صلاحيات مفتشي العمل وولايتهم على المؤسسات الخاضعة لأحكام القانون الوطني للعمل والعلاقات العمالية التي تحكمها قوانين العمل أمر يستوجب المراجعة، حيث أن قصر صلاحيات مفتشي العمل على تلك الأعمال واستثناء وغيرها يحد من سلطة التفتيش في الرقابة على إنفاذ قانون العمل وحماية العمال، إذ يجب العمل على توسيع مجال نشاط أجهزة تفتيش العمل ليشمل مختلف القطاعات ومنشآت العمل بما في ذلك القطاع غير المنظم والمناطق الحرة والمنشآت الصغيرة والمتناهية الصغر.

وهذا يعني أن تفتيش العمل يلاقي تطوراً في التوجهات الحديثة بحيث لم يقتصر مجاله على البحث في المؤسسات الخاضعة لقانون العمل

^{٤٩٢} منظمة العمل العربية، مرجع سابق، ص ١٩

فقط، بل يمتد عمل المفتشين إلى الرقابة على الاقتصاد غير المنظم كذلك، ويعتبر الاقتصاد "غير المنظم" في مفهومه اليوم إلى حقيقة واقعة ومنتشرة في أسواق العمل، يشمل الاقتصاد غير المنظم العديد من شتى فئات العمال والمنشآت وأصحاب العمل، الذين إما تقع أنشطتهم خارج نطاق القانون أو إنها مشمولة بالقوانين غير المطبقة أو غير المنفذة، أو أن تطبيقها باهظ، ومهما يكن من أمر، فإن الاقتصاد غير المنظم يتضمن الكثير من الأنشطة المشروعة والتي لا تصنف بأنها ممارسات غير قانونية بموجب القانون الجنائي.^{٤٩٣}

وقد أدى الإنتشار السرطاني للاقتصاد غير المنظم في واقع الحال إلى تضيق نطاق تفتيش العمل بدلاً من تطوره واتساعه، إذ أن الواقع يقضي بأن منشآت الإقتصاد غير المنظم التي يفترض العمل فيها يخضع لأحكام القانون، تمتلك القدرة على التهرب من الإلتزام بأحكامه بالنظر لكثرة عددها، وانتشارها على رقعة جغرافية واسعة، وعجز جهاز التفتيش عن الوصول إليها لضعف قدراته البشرية والمادية بالإضافة إلى افتقاره المعلومات اللازمة لوصوله إلى هذه المنشآت.^{٤٩٤}

وإدارات تفتيش العمل مسؤولة بصفة عامة عن مراقبة تطبيق التشريعات فيما يتعلق بالعمال الضالعين في الاقتصاد غير المنظم،

^{٤٩٣} . ILO, Labour administration and labour inspection, ibid, P. ٧٧

^{٤٩٤} . منظمة العمل العربية، مرجع سابق، ص ١٩

عادة في غياب قواعد خاصة بشأن المنشآت الصغيرة أو العمال المستقلين الذين يشكلون القسط الأعظم من القطاع غير المنظم.^{٤٩٥}

ومن جهة أخرى فقد أدى الاستثمار الأجنبي إلى وجود مناطق حرة لا يخضع فيها العمل لأحكام قانون العمل، ومن ثم لا تخضع المنشآت التي تعمل في هذه المناطق لرقابة أجهزة تفتيش العمل، فنقلص نطاق التفتيش ودوره على عكس ما كان ينتظر منه في هذا الخصوص.^{٤٩٦}

ولا يوجد في حقيقة الأمر إحصاءات دقيقة في معظم البلدان حول المؤسسات التي تم تفتيشها. لكن في الواقع، يختلف التفتيش من بلد لآخر وفقاً لخصائص مختلفة على غرار: حجم المؤسسة، وموقعها في مناطق مدنية أو ريفية، والقطاع المعني (نظامي/غير نظامي، عام/خاص...)^{٤٩٧}.

والحق أن البعض يطرح بعض العقبات العملية والقانونية التي يجب أن تزال، من أجل توسيع نطاق التفتيش ونشاطه، خاصة وأن الدول العربية بحاجة ماسة إلى أن تعمل بكل الوسائل المتاحة، وهي كالتالي:^{٤٩٨}

^{٤٩٥} . ILO, Labour administration and labour inspection, ibid, P. ٧٧

^{٤٩٦} . منظمة العمل العربية، مرجع سابق، ص ١٩

^{٤٩٧} . مكتب العمل الدولي، السلامة والصحة المهنية، مرجع سابق، ص ٢١

^{٤٩٨} . منظمة العمل العربية، مرجع سابق، ص ٢٩

- معالجة أوجه النقص في القدرات البشرية والتقنية لجهاز التفتيش الذي يضطره إلى قصر نشاطه على دائرة ضيقة من المنشآت التي يفترض أن تخضع للتفتيش.
- العمل بشتى الوسائل والأساليب على معالجة المسببات التي تمكن المنشآت الخاضعة لرقابة التفتيش، وخاصة الصغيرة منها، من التهرب من هذه الرقابة.
- تعديل أو إلغاء النصوص القانونية التي تستثني بعض المنشآت - أياً كانت المبررات التي تساق لهذه الإستثناءات - من الخضوع لرقابة أجهزة التفتيش.
- ابتداء أنماط تفتيش مساعدة، تعين جهاز التفتيش الرسمي على القيام بواجباته، وخاصة ما يعرف بالتفتيش الذاتي.
- إعادة صياغة هيكل التفتيش بما يتلائم مع الاحتياجات المتجددة التي نتجت عن المتغيرات الاقتصادية والتقنية التي حصلت على المستويين العالمي والوطني، وما تخلف عن هذه المتغيرات من ظهور أنماط جديدة في العمل.

ثالثاً - ظهور أشكال جديدة من عقود العمل (العمل عن بعد مثلاً):

ظهرت في واقع الأمر أشكال جديدة من العقود، فبعد ظهور عقود العمل من الباطن وإشكالية الرقابة عليها، ظهرت في الآونة الأخيرة عقود "العمل عن بعد".

و"العمل عن بعد" تعبير حديث الاستعمال من الناحية القانونية اقتضته معطيات التقدم التكنولوجي الحديث والحاجات الاقتصادية لكل من صاحب العمل والراغبين في العمل، ولذا لم يحظ حتى الآن بالتحديد الكامل من رجال القانون فقهاً وتشريعاً^{٤٩٩} وعرفته منظمة العمل الدولية عام ١٩٩٠م بأنه نظام عمل قائم في مكان بعيد عن المكتب الرئيسي أو مواقع الانتاج حيث ينفصل العامل عن الاتصال الشخصي بالعمال الآخرين وتسهل التكنولوجيا الحديثة انفصال العامل عن المقر الرئيسي للعمل من ناحية بينما تسهل اتصاله بغيره من العمال من ناحية أخرى بالتقدم الكبير في وسائل الاتصالات.^{٥٠٠}

وفي ضوء ذلك نجد أن مهمة جهاز تفتيش العمل تكون أكثر تعقيداً بسبب عدم قدرة تحديد ساعات العمل بعض الأحيان كالعمل في المنزل من خلال جهاز الكمبيوتر أو بسبب عدم قدرة إدارة تفتيش العمل على كشف ما إذا كان هناك تمييز بين العمال في حقوقهم أو بسبب صعوبة تطبيق نظام التأمين الاجتماعي. ولكن التساؤل المطروح: هل يمكن لجهاز تفتيش العمل فرض رقابة على هذا النوع من العمل؟

إن الإجابة على هذا التساؤل تتطلب الرجوع إلى الوظيفة الأساسية التي يؤديها مفتشو العمل، وهي كفالة إنفاذ قوانين العمل بشكل فعال،

^{٤٩٩} . د.حمدي أحمد سعد، العمل عن بعد (ذاتيته - تنفيذه): دراسة تأصيلية تحليلية مقارنة في ضوء القواعد العامة لقانون العمل، دار الكتب القانونية، ٢٠١٠م، ص ١٣

^{٥٠٠} . مشار إليه لدى : المرجع نفسه.

ومن ثم ينصب عمل مفتش العمل على "تشريعات العمل" ومن دون وجود تشريعات عمل فإن مهمة المفتش ستزداد تعقيداً.

ومن هنا نعتقد - كما يرى البعض وبحق - أن تطبيق العمل عن بعد يتطلب تطوير البيئة التشريعية والإدارية الحالية لتتواءم مع مقتضيات التقنية الالكترونية الحديثة، ويقتضي ذلك تطوير المفاهيم السائدة في النظم الإدارية التقليدية خاصة فيما يتعلق بقياس أداء العامل أو الموظف من ساعات عمل أو انجاز مهام وتواجد في مقر العمل وموعد الحضور والانصراف، فضلاً عن مفهوم الترقية والعلاوات والخبرات، الأمر الذي يتطلب بدوره تغييراً في صيغ عقد العمل، كما يقتضي هذا التطوير أيضاً من الناحية التشريعية تعديل اللوائح والقوانين السارية في المؤسسات التي تطبق نظام "العمل عن بعد" لتضمن لوائحها تنظيمياً لوقت العمل والمكافآت والترقيات والحقوق والالتزامات المتبادلة للطرفين،^{٥٠١} ليتمكن في ضوءها مفتش العمل من فرض رقابة على التزام المؤسسة بهذه الحقوق والالتزامات وكفالة انفاذها.

ويؤكد جانب آخر من الباحثين هذه الفرضية، باعتبار أنه متى كان مضمون الأحكام القانونية التي قام جهاز تفتيش العمل بإنفاذها يحقق مصالح الأطراف المعنية على نحو متوازن ويلقى قبولها ورضاها، فإن ذلك كفيل في حالة انفاذها بتحسين علاقات العمل، ويعني ذلك أن قصور الأحكام القانونية التي يراقب تفتيش العمل تطبيقها يمكن أن

^{٥٠١} . د.حمدي أحمد سعد ، مرجع سابق، ص ١٤١ - ١٤٢

تكون سبباً في توتر علاقات العمل وقيام المنازعات بين أطرافها، ومن ثم فإن أولى معالم الطريق المؤدي إلى بلوغ الهدف المنشود والمتمثل في تحسين علاقات العمل من خلال الدور الذي يؤديه جهاز تفتيش العمل تتمثل في أحكام وطنية تنظم شروط وظروف العمل وتوفر الحماية للعمال أثناء أداء عملهم شريطة أن تتحقق على نحو متوازن مصالح الطرفين وتحظى بقبولهم ورضاهم، وخلافاً لذلك فإن كل المساعي التي يبذلها جهاز التفتيش لإنفاذ أحكام قانونية لا تتوفر فيها هذه الإشتراطات، لن تصل إلى بلوغ الهدف المنشود.^{٥٠٢} لأن غياب القاعدة القانونية، يؤدي بلا شك، إلى عجز جهاز التفتيش عن أعمال رقابته الفعلية على مضمون عقد العمل والعلاقة بين طرفيها.

^{٥٠٢} . منظمة العمل العربية، مرجع سابق، ص ٢٤

المبحث الثالث دول مجلس التعاون والتحديات الراهنة

تواجه دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية تحديات شتى على مستوى تنظيم العمالة، تبعاً لخصائصها المجتمعية والاقتصادية والسياسية، من هنا نتناول بعضاً من هذه التحديات الراهنة، والتي يقف على رأسها استقدام العمالة الوافدة وإشكالياتها، والرقابة والتفتيش على عمل "العمال المنزليين"، وهذا ما نتناوله في هذا الشأن.

أولاً - استقدام العمالة الوافدة وإشكالياتها:

أصبح "عمل الأجانب" ظاهرة دولية معروفة، وحظيت باهتمام دولي وإقليمي كبير، وخصتها المعايير الدولية والعربية بتنظيم واسع، كما أطرتها القوانين الوطنية بأحكام خاصة تنظم الوجود الشرعي للعمال الوافدين على إقليم الدولة، بحيث تضمن حقوقها في العمل.^{٥٠٣}

ومن هنا فإن ثمة ظاهرة كبيرة تعترى أجهزة تفتيش العمل، وهي ما جرى عليه العمل في الكثير من الدول من إناطة جهاز التفتيش مهمة مراقبة العمل السري "المخالف للقانون"، ومن ذلك مراقبة حيازة العمالة الوافدة "غير الوطنية" لرخص العمل على النحو الذي يشترطه القانون

^{٥٠٣} د. مجدي فؤاد عبدالقادر، العمل المنزلي (خدم المنازل Domestic Work) ومدى موائمه لمعايير قانون العمل والاتفاقيات الدولية - بالتطبيق على اتفاقية العمل اللانق للعمال المنزليين ٢٠١١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢م، ص ٣٥٤

سواء كان ذلك بقيام هذا الجهاز بهذه الرقابة منفرداً أو بالإشتراك مع أجهزة حكومية أخرى مسؤولة عن تنظيم المركز القانوني للأجانب وإقامتهم، وهذه الظاهرة ترقى في بعض الدول المستقبلية للعمالة إلى مرتبة تجعلها تحتل المرتبة الأولى بين وظائف جهاز تفتيش العمل مما يشغل هذه الوظائف عن أداء وظيفتها الأساسية المتمثلة بانفاذ الأحكام القانونية المتعلقة بشروط وظروف العمل وحماية العمال أثناء أدائهم للعمل.^{٥٠٤}

وتفرض في هذا السياق خصوصية تركيبة القوى العاملة في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، حيث تشكل العمالة الوافدة نسبة كبيرة من مجموع العمالة في بعض هذه الدول، والنسبة الأكبر منها في البعض الآخر، ضرورة قيام تنسيق مباشر وفعال بين جهاز التفتيش والإدارة المختصة باستقدام واستخدام العمالة الوافدة، لأن جهاز تفتيش العمل يعنى عادة بالتحقق من مدى مشروعية استخدام العمالة الوافدة في المؤسسات التي تخضع لإشرافه، وقد شغلت هذه المسألة جزء كبيراً من اهتمام أجهزة التفتيش في دول المجلس، إلى الحد الذي تقدمت في بعض الأحيان في أهميتها على وظائف التفتيش التقليدية المتمثلة في ضمان الإنفاذ الصحيح لأحكام القانون المنظم لشروط وظروف العمل من قبل المخاطبين بأحكامه، بقصد حماية العمال من مخاطر العمل وتمكينهم من الحصول على حقوقهم، بما فيهم العمال الوافدون الذين يعملون خلافاً لأحكام قوانين العمل والإقامة، لأن مخالفتهم هذه، وفقاً

^{٥٠٤} . ILO: General Survey. Paras ٧٥-٧٨

نقلاً عن / منظمة العمل العربية، مرجع سابق، ص ١٣

لما استقرت عليه لجنة الخبراء في منظمة العمل الدولية، يجب ألا تحرمهم من حماية القانون على نحو يتيح لأصحاب العمل استغلالهم بسبب ظروف مخالفتهم للقانون.^{٥٥} بل أن مما يواجه أجهزة تفتيش العمل ببعض دول الخليج أيضاً هو معاناتهم في اقناع اصحاب العمل بتوطين الوظائف، حيث يرى اصحاب العمل أن العامل الوافد أفضل من العامل الوطني وأقل كلفة مما يشكل عائقاً مؤرقاً لهذه الأجهزة.^{٥٦}

وجدير بالإشارة في هذا السياق ما نصت عليه المادة (١٣٦) من قانون العمل الكويتي، من أن "يكون للموظفين المختصين بالتفتيش صلاحية تحرير إخطارات بالمخالفات للعمال التي تعمل من دون مركز عمل محدد، ولهم في سبيل ذلك الاستعانة بالسلطات العامة والتنسيق مع الجهات المعنية بشأن البضائع التي تتركها أي من العمالة المذكورة ولا يستدل على أصحابها".

ولم تبين المادة المذكورة ولا حتى المذكرة الإيضاحية ماهية هذا "المركز" أو تطبيقاته، ونعتقد أن المقصود بالعمالة التي تعمل من دون "مركز عمل" محدد هي العمالة السائبة - التي غالباً ما تكون وافدة - أو التي تعمل بالمخالفة لأنظمة وقواعد التوطين والإستقدام، والتي لم تدرج ضمن سجلات وزارة الشؤون الإجتماعية والعمل الكويتية، بدليل أن المادة المذكورة أجازت لمفتش العمل بالتنسيق مع الجهات المعنية بشأن "البضائع التي تتركها أي من العمالة لمذكورة ولا يستدل على

^{٥٥}. د. يوسف الياس، تعزيز الدور الوقائي، مرجع سابق، ص ٤

^{٥٦}. عبدالمحسن بن حمد اليحيى، مرجع سابق، ص ١٥

أصحابها"، الأمر الذي يقطع بقصد المشرع الكويتي للعمالة السائبة والتي تعمل كعبادة متجولين في الشوارع، وهذا يدل بلا شك أن ظاهرة العمالة الوافدة التي تعمل بالمخالفة لقوانين العمل أخذت حيزاً كبيراً من اهتمام سياسات إدارة العمل الكويتية الأمر الذي انعكس في قانون العمل الكويتي.

وأياً كان من أمر، فإن التحدي البارز الذي يواجه دول مجلس التعاون الخليجي ليس في الرقابة على عمل وتراخيص العمال الوافدين فحسب، فهذه الرقابة مفروضة منذ اليوم الذي قررت فيه دول المجلس أن تبدأ نهضتها الاقتصادية وبناء الدولة الحديثة، واستعانت بالعمالة من الخارج لتعينها على ذلك، بيد أن التحديات الأساسية تكمن في جانبين يتصلان بشكل أو بآخر بالعمالة الوافدة وهما المفاهيم الجديدة للعمل الجبري والاتجار بالبشر، وتنظيم عمل وكالات استقدام العمالة الوافدة الرقابة عليها، ونتناول ذلك بشيء من التفصيل فيما يلي:

(١) مفاهيم جديدة للعمل الجبري والاتجار بالبشر:

لقد تزايد الاعتراف الدولي بأن العمل الجبري لا يمكن اعتباره من الماضي وأن مظاهره المعاصرة تتطلب تدخلاً طارئاً. ويشكل انفاذ القانون في هذا الإطار جزءاً أساسياً من الحل كما ويعتبر إفلات الجناة من العقاب من الأسباب الرئيسية وراء استمرار ممارسات العمل الجبري، في الوقت نفسه، ثمة توافق مفاده بأن مكافحة العمل الجبري

بما في ذلك الاتجار بالبشر يتطلب مقارنة متكاملة تمزج بين إجراءات إنفاذ القانون بشكل صارم وإجراءات الوقاية ومساعدة الضحايا.^{٥٠٧}

وقد أشارت - في الفترة الأخيرة - عدد من تقارير منظمة العمل الدولية أو بعض المنظمات الأخرى أو مراكز الأبحاث الدولية، إلى أنماط جديدة فيما يتعلق بالعمل الجبري والاتجار بالبشر، تتجاوز حدود التشريع الجنائي التقليدي في جريمة العمل الجبري أو الاتجار بالبشر، نحو ممارسات غير قانونية أو قد تكون مخالفات لأحكام قانون العمل، أدخلت في نطاق العمل الجبري والاتجار بالبشر ولم تكن مصنفة في هذا الإطار من قبل، ومن الأشكال والأنماط الجديدة لهذه الممارسات ما يحدث في العمل المنزلي في بعض الأحيان من استقدام عامل أجنبي للعمل في الخدمة المنزلية ليكتشف أنه تعرض للخداع، وأن طبيعة العمل الحقيقية ليست كذلك، فيضطر العامل للعمل قسراً بغية سداد ديونه، أو ما يحدث بشأن العمالة الوافدة كاحتجاز الوثائق الثبوتية كجواز السفر أو غيره من وثائق شخصية، والعمل لساعات إضافية دون راحة، وتقييد حرية التنقل، واحتجاز الأجور، وغيرها.^{٥٠٨}

فيما يتعلق بالتفتيش لمكافحة العمل الجبري أو الاتجار بالبشر، غالباً ما يعاني المفتشون من غياب الصلاحيات الواضحة. ويعود السبب أولاً

^{٥٠٧} . Beate Andrees, Forced labour and human trafficking, A handbook for labour inspectors, ILO, ٢٠٠٨, P.١١

^{٥٠٨} . وقد وردت كثير من هذه الأنماط والأشكال الجديدة في التقرير الذي أصدرته منظمة العمل الدولية ٢٠١٣م تحت عنوان "عالقون في الفخ" حول الاتجار بالبشر في الشرق الأوسط.

Helene Harroff- Taval and Alix Nasri, Tricked and Trapped, Human trafficking in the middle east, ILO in collaboration with HEARTLAND ALLIANCE international.

إلى اعتبار العمل الجبري والاتجار بالبشر في عدد من البلدان جرائم تحقق الشرطة فيها أساساً. ومن ثم، لا يغطي نطاق أنظمة تفتيش العمل قطاعات قد تحصل فيها ممارسات العمل الجبري، مثل الزراعة والعمل المنزلي. كما قد تتواجد ثغرات بين الأحكام القانونية وتطبيقها في الممارسة، وهذا ما يؤكد أن تزويد مفتشي العمل بصلاحيات لمكافحة العمل الجبري يتطلب جهوداً إضافية من قبل إدارة العمل لتعزيز أنظمة تفتيش العمل ككل، عبر زيادة عدد المفتشين مثلاً وتدريبهم وتزويدهم بالموارد الملائمة.^{٥٠٩}

فلم يكن العمل الجبري والاتجار بالبشر تقليدياً محل تركيز في عمل إدارة العمل وتفتيش العمل في معظم البلدان، ولعل هذا الأمر مفهوم نظراً إلى أن معظم العمل الجبري يحدث في الاقتصاد غير المنظم وفي المنازل الخاصة، حيث يواجه مفتشو العمل تحديات كبيرة في رصد وإنفاذ قانون العمل. وقد يشعر مفتشو العمل أيضاً بأنهم يفتقرون إلى صلاحيات واضحة لاتخاذ الإجراءات نظراً للطبيعة الجنائية لجريمة العمل الجبري.^{٥١٠}

ويذكر البعض بأنه حتى القوانين وخطط العمل الوطنية لمكافحة العمل الجبري والاتجار بالبشر، تم صياغتها وإعدادها من دون استشارة إدارة

^{٥٠٩} . Beate Andrees, *ibid*, P. ١٣

^{٥١٠} .ILO, report ١ (B), The cost of coercion, global report under the follow-up to the declaration on fundamental principles and rights at work, international labour conference, ٩٨ th, session ٢٠٠٩, Geneva.

تفتيش العمل وبالتالي من دون تعيين دور محدد لتفتيش العمل،^{٥١١} ولابد، من ثم، أن تشمل الاجراءات الفعالة لمكافحة العمل الجبري بالضرورة مجموعة من طرق الإنفاذ وأن تستخدم مهارات وكفاءات كل منها استخداماً خلاقاً وتوسع نطاقها خارج العدالة الجنائية وقضاء العمل لتشمل أيضاً ضباط مراقبة الحدود وموظفي الجمارك وآخرين، وقد يتطلب وحدات تحقيق خاصة تدمج الشرطة وتفتيش العمل على حد سواء، وقد نفذت هذه الجهود المشتركة بنجاح في كل من البرازيل والصين وإيطاليا.^{٥١٢}

كما أنه في فرنسا تم إنشاء المكتب "المركزي لمحاربة العمل غير المشروع" في مايو ٢٠٠٥م بهدف تنسيق التحقيقات لمكافحة العمالة غير المشروعة بما في ذلك الاتجار بالبشر. ويضم المركز مفتشي العمل وضباط الشرطة المخولين للتحقيق في انتهاكات مزعومة لقانون العمل والقانون الجنائي، بما في ذلك الأحكام المرتبطة بظروف المعيشة والعمل المخالف لكرامة الإنسان.^{٥١٣}

وإذا ما ألقينا نظرة على دول مجلس التعاون بدول الخليج العربية، يمكننا القول بأنها، وكما ذكرنا سلفاً، من الدول التي يستهدفها العمال الوافدون، إلى الحد الذي تجاوز أعدادهم أعداد العمالة الوطنية بأضعاف، ومن ثم فهم - أي العمالة الوافدة - عرضة لمظاهر

^{٥١١} . Beate Andrees, *ibid*, P. ١٣

^{٥١٢} . ILO, *The cost of coercion*, *ibid*, P. ٤١

^{٥١٣} . *Ibid*, P. ٤٢

وممارسات قد تصنف، في المرحلة الآنية أو حتى المستقبلية، على أنها ممارسات عمل جبري واتجار بالبشر، وهي ممارسات خاضعة لطبيعة سوق العمل الخليجية.

وعلى الرغم من ذلك، فقد بادرت دول المجلس في الاستعداد لمثل هذه التوجهات الدولية نحو تجريم الممارسات غير المشروعة والتي تصل إلى حد القول بوجود شبهات جريمة العمل الجبري أو الاتجار بالبشر. ففي دولة الإمارات العربية المتحدة على سبيل المثال، انشأت وزارة العمل في عام ٢٠٠٨م وحدة متخصصة للإتجار بالبشر ضمت أربعة مفتشين في دبي وستة مفتشين في أبوظبي.^{٥١٤} وفي الكويت أنشأت وحدة خاصة بالعمالة الأجنبية الوافدة في عام ٢٠٠٩م، وبلا شك فإن مثل هذه الوحدات تلعب دوراً أساسياً في كشف حالات العمل الجبري والاتجار بالبشر.^{٥١٥} وكذلك بالنسبة لمملكة البحرين، حيث اختصت هيئة تنظيم سوق العمل بالعمالة الوافدة دون الوطنية، وتشكيل جهاز خاص للتفتيش، يعني، بلا شك، أن الهيئة مستعدة لكشف حالات تعتبر عملاً جبرياً أو اتجاراً بالبشر فيما يتعلق بسوق العمل.

ويمكن أن يستفيد مفتشو العمل في أجهزة التفتيش بدول مجلس التعاون من تدريب متخصص وتبادل الخبرات من أجل أن يؤدي دورهم بصورة أفضل في حماية العمال ومنع الاستغلال في العمل الجبري.^{٥١٦}

^{٥١٤} . Helene Harroff- Taval and Alix Nasri, *ibid*, P. ١١٦

^{٥١٥} . *Ibid*, P. ١١٩

^{٥١٦} . ILO, *The cost of coercion*, *ibid*, P. ٤٣

خاصة وإذا جاز لنا القول بأنه، يمكن لأجهزة تفتيش العمل أن تلعب دوراً هاماً في مراقبة مواقع العمل والتنقيف والتوعية للوقاية من استغلال العمال، فأجهزة التفتيش قادرة على التحذير والتحرك في مراحل مبكرة قبل أن يتفاقم أي وضع أو مخالفة لأحكام قانون العمل وقبل أن تتحول إلى عمل جبري أو تطوي على شبهة اتجار بالبشر، وهذا ما يتطلب تجهيزاً بالموارد البشرية والمادية اللازمة.^{٥١٧}

وفي النهاية، يمكننا أن نعتبر، أن ثمة توجهاً عالمياً نحو اعتماد أنظمة متكاملة لتفتيش العمل، لذلك ينصح بإدماج مكافحة العمل الجبري ضمن وظائف تفتيش العمل الموجودة حالياً بدلاً من إنشاء مؤسسات جديدة، ونظراً لطبيعة العمل الجبري والاتجار بالبشر المعقدة، وقد يكون من المستحسن في بعض الحالات إنشاء وحدات متخصصة لتفتيش العمل يمكنها تولي المراقبة الميدانية وتطوير القدرات، فمن أجل تطبيق القوانين بفعالية، من الضروري تجهيز البنى المؤسساتية المناسبة بالموارد المادية والمالية وتزويدها بعدد كاف من الموظفين المؤهلين.^{٥١٨}

وأياً كان من أمر، فإنه يجب أن تظهر الحكومات، وأجهزة التفتيش، التزاماً واضحاً لضمان سلامة مفتشيها ومعاينة أصحاب العمل الذين يعرقلون أو يسيئون إلى عمل المفتشين، إذ من المهم وضع عقوبات واضحة وراذعة لمعاينة عرقلة عمل المفتشين، كما يجدر بالحكومات

^{٥١٧} . Helene Harroff- Taval and Alix Nasri, *ibid*, P. ١٣٣

^{٥١٨} . Beate Andrees, *ibid*, P. ١٥

أن تشجع اتفاقيات التعاون مع الشرطة وسلطات إنفاذ القانون الأخرى بهدف تعزيز وجود الدولة في البيئات الخطرة وتأمين حماية المفتشين.^{٥١٩}

(٢) تنظيم عمل وكالات توريد العمالة الوافدة والرقابة عليها:

من ناحية أخرى، ونظراً لخصوصية دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية والمتمثلة في وجود أعداد كبيرة من العمالة الوافدة، فقد تطلب ذلك أن تقوم جهات أخرى - وهي وكالات استقدام العمالة الوافدة (مكاتب الإستقدام) - بجلب العمالة الوافدة لأصحاب العمل المحليين، فلعبت هذه الوكالات دور الوسيط في بعض الأحيان، إلا أن بعضاً منها يلعب دوراً آخر يشبه المفاوض وتسمى وكالات توريد العمالة للغير، ومن هنا تأتي الحاجة لحماية العمالة التي يتم استقدامها عبر هذه الوكالات أيضاً.

ومن ثم فإن أي معالجة تشريعية لوضع وكالات الإستقدام هذه يجب أن تخضع للرقابة من قبل أجهزة تفتيش العمل، لأن تنظيم عمل هذه المكاتب يهدف، فضلاً عن اجراءات تأسيسها، إلى ضمان منع مكاتب الاستقدام من ممارسة أي تضليل لأصحاب العمل والعمال أو

^{٥١٩} . Beate Andrees, ibid, P. ١٥

استغلالهم، الذي ينتج عن تقديم معلومات غير صحيحة حول شروط العمل أو مؤهلات العامل.^{٥٢٠}

إذ غالباً ما يتم توظيف ضحايا العمل الجبري والاتجار بالبشر من قبل وسطاء يخدعونهم حول ظروف العمل ويحتالون عليهم في رسوم التوظيف، فمن المهم تقوية وتعزيز أنظمة وكالات الاستقدام "وكالات التوظيف الخاصة" وتحسين آليات الرقابة عليها، ومن هنا يقع على مفتشي العمل لعب دور مهم في مراقبة وكالات التوظيف الخاصة والمتعاقدين من الباطن، بما في ذلك الوكالات التي تعمل تحت غطاء ما مثل السفريات وعرض الأزياء ووكالات تأمين السكن والعمل في الخارج وغيرها من الوكالات.^{٥٢١}

ويمكن القول بأن المشرع الإماراتي قد أخذ بمبدأ الرقابة على تلك الوكالات عندما ألزم "وكالات التوظيف" بمسك بعض الأوراق والدفاتر والسجلات، بموجب القرار الوزاري رقم ١٢٨٣ لسنة ٢٠١٠م بشأن ترخيص وتنظيم عمل وكالات التوظيف الخاصة، ووفقاً لما ذهبت إليه المادة (٩) في الفقرتين (٣) و(٤) من القرار المذكور، والتين تنصان على أن "يتعين على الوكالة الإلتزام بما يلي: ٣- الاحتفاظ بسجلات خاصة بالعمال الذين جرى تشغيلهم بواسطة الوكالة لمدة لا تقل عن

^{٥٢٠} . المكتب التنفيذي، الوكالات الأهلية لاستقدام العمالة ووكالات تقديم العمالة للغير بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية (دراسة قانونية)، العدد (٦٥) من سلسلة الدراسات العمالية والاجتماعية التي تصدر عن المكتب التنفيذي لمجلس وزراء العمل ومجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، الطبعة الأولى، أكتوبر ٢٠١١م، المنامة، ص ٦٠

^{٥٢١} . Beate Andrees, ibid, P. ٣٧

ثلاث سنوات، بحيث تحتوي على التفاصيل المتعلقة بكل عامل وأماكن استخدامه وتفاصيل المنشأة المستخدمة والأجر ونسخ العقود وغيرها من التفاصيل التي تحددها الوزارة. ٤- تزويد الوزارة بكشوفات ربع سنوية بعقود الاستخدام التي أبرمتها متضمنة كافة البيانات المتعلقة بكل عامل وأماكن استخدامه وتفاصيل المنشأة المستخدمو والأجر ونسخ العقود بالشكل المطلوب".

وبما أن اللوائح المتعلقة بوكالات التوظيف الخاصة هي في العادة جزء من قانون العمل، يضطلع مفتشو العمل أو وكالات أخرى في نظام إدارة العمل بدور أساسي لرصد هذا القطاع.^{٥٢٢} ويمكن ملاحظة أن وزارة العمل بدولة الإمارات العربية المتحدة هي من أصدر القرار الوزاري المذكور، بالإضافة إلى اختصاصها بمنح تراخيص عمل وكالات التوريد والتوظيف المشار إليها في القرار، فهذا يعني أن يمتد نطاق عمل مفتشي جهاز تفتيش العمل ليشمل هذه الوكالات أيضاً، مالم تخصص وزارة العمل قسماً خاصاً بالتفتيش الذي يقع على هذه الوكالات.

هذا وقد اقترحت اللائحة الاسترشادية لوكالات استقدام العمالة الصادرة عن المكتب التنفيذي لمجلس وزراء العمل بدول مجلس التعاون في المادة (٢٦) منها، بعض وسائل التفتيش والرقابة التي تمارسها الوزارة على الوكالات، فنصت على وجوب أن تجري الوزارة تفتيشاً على مقار الوكالات كل ستة شهور لضمان التزامها بالشروط المتعلقة به

^{٥٢٢} . ILO, The cost of coercion, ibid, P. ٤٣

وخصوصاً تلك المتعلقة بحظر استخدام مقر الوكالة كمكان للإقامة المؤقتة للعامل المستقدم، حيث تلتزم الوكالة بتوفير سكن مؤقت بموجب البند (١٧) من المادة (١٣) من اللائحة ذاتها، وكذلك أن تجري أجهزة التفتيش تفتيشاً على مواقع العمل التي يباشر فيها عمال وكالات تقديم العمالة للغير عملهم، لضمان أن العمالة متواجدة فعلاً وليست عمالة سائبة مغطاه بعقود صورية، وكذلك ضمان أن الوكالة تفي بالتزاماتها بالتأكد من توافق مواقع العمل مع متطلبات الصحة والسلامة المهنية من خلال ملاحظة المخالفات التي تحتاج إلى خبرات فينة لإكتشافها أو الإطلاع على تقارير مفتشي السلامة والصحة المهنية الخاصة بصاحب العمل.^{٥٢٣}

كما نصت المادة ذاتها من اللائحة المذكورة على وجوب أن تجري الوزارة مقابلات مع العمالة التي تستقدمها وكالات الإستقدام بعد فترة من استقدامها وأخرى على نحو دوري مع العمالة التي تعمل لدى وكالات تقديم العمالة، كآلية تسمح بوقاية هذه العمالة من ارتكاب الوكالات لأي انتهاكات، ولضمان التحقق من أن هذه الوكالات لا تستخدم تراخيصها للقيام بممارسات متصلة بالعمالة السائبة.^{٥٢٤}

ثانياً - التفتيش على عمل "العمال المنزليين":

تستثني قوانين العمل بدول الخليج العمال المنزليين أو ما يصطلح على تسميته بـ "خدم المنازل" من نطاق تطبيقها، إذ لا يخضع هؤلاء العمال

^{٥٢٣} . المكتب التنفيذي، مرجع سابق، ص ٦٩-٧٠.

^{٥٢٤} . المرجع نفسه، ص ٧٠.

في تنظيم عقودهم لأحكام قانون العمل الأهلي، فهم من الفئات المستثناءة من نطاق تطبيق قوانين العمل، ومن ثم لا يخضعون تبعاً لذلك لأحكام وقواعد تفتيش العمل الواردة في التنظيم القانوني لعلاقات العمل، بل أن قانون العمل البحريني الجديد الذي قرر انطباق أحكام عقد العمل الفردي على العمال المنزليين، فإنه لم يخضع هذه العمالة لقواعد وإجراءات تفتيش العمل.^{٥٢٥}

ويذكر البعض أن استثناءهم من أحكام قانون العمل يبرر بخضوع عامل الخدمة المنزلية لإشراف وتوجيه صاحب العمل بطريقة تتجاوز حدود التبعية القانونية لتتخطاها إلى ما يتلائم مع خصوصية العلاقة بين الطرفين التي تكتسي قدراً كبيراً من الشخصية، وتسمح لصاحب العمل في الحدود التي يقرها العرف ولا تتعارض مع القانون، أن يمارس سلطة الاشراف والتوجيه على عامل الخدمة المنزلية، ليس في الحدود التقليدية لممارسة هذه السلطة التي توجب ألا تتخطى علاقته بأداء العمل إلى الاشراف والتوجيه على السلوك الشخصي.^{٥٢٦}

وتكمن الاشكالية في أن هذا الطابع الشخصي للعلاقة فضلاً عن إقامة العامل في منزل صاحب العمل يأخذ طابعاً عملياً ونفسياً مما يصعب

^{٥٢٥} . تنص المادة (٢) من قانون العمل البحريني في الفقرة (ب) على أنه "ب - فيما عدا الأحكام المنصوص عليها في المواد (٦) و(١٩) و(٢٠) و(٢١) و(٣٧) و(٣٨) و(٤٠) و(٤٨) و(١١٦) و(١٨٣) و(١٨٥) وفي البابين الثاني عشر والثالث عشر من هذا القانون، لا تنشري أحكام هذا القانون على: ١- خدم المنازل، ومن في حكمهم وهم زراع وحراس المنازل والمربيات والسائقون والطباخون الذين يؤدون أعمالهم لشخص صاحب العمل أو لأشخاص ذويه.

٢- أفراد أسرة صاحب العمل الذين يعولهم فعلاً وهم الزوج والزوجة وأصوله وفروعه".
^{٥٢٦} . المكتب التنفيذي، التنظيم القانوني لاستخدام عمال الخدمة المنزلية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، العدد (٥٨) من سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية، تصدر عن المكتب التنفيذي لمجلس وزراء العمل ومجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، الطبعة الأولى، اغسطس ٢٠١٠م، المنامة، ص ١٥

على أصحاب العمل الاعتراف بحقوق العمال هؤلاء ويكون من الصعب على العمال المطالبة بحقوقهم.^{٥٢٧}

ويختلف عمال الخدمة المنزلية في دول مجلس التعاون عن عمال الخدمة المنزلية في الدول الأخرى (الأوروبية مثلاً)، ففي بعض الدول الأوروبية يحدد عمل الخادم المنزلي في حدود ساعات معينة يؤديها في منزل صاحب العمل ثم يغادر العامل مكان العمل، بخلاف الواقع المنتشر في دول الخليج حيث يعتبر العيش في كنف صاحب العمل والسكن في مسكنه وتناول الطعام فيه من أهم العناصر المميزة لعقد الخدمة المنزلية في دول مجلس التعاون، وهذا السبب يعد أحد أهم الأسباب التي دعت لاستثناء هؤلاء العمال من الخضوع لعملية التفتيش التي تجريها أثناء العمل نظراً لاصطدامه مع حرمة السكن وخصوصيته إذ لا يمكن إجراء تفتيش دوري على المنازل وانتهاك خصوصيتها بشكل دوري.

وكما ذكرنا، فإنه، وفقاً لقوانين العمل السائدة في دول مجلس التعاون لا يحق للجهات المعنية بتفتيش العمل إجراء التفتيش على مسكن صاحب العمل للتحقق من الوفاء بمتطلبات عقد العمل، وليس للسلطات المعنية (الشرطة والنيابة العامة) سوى إجراء التفتيش الجنائي

^{٥٢٧} . المكتب التنفيذي، عمال الخدمة المنزلية، مرجع سابق، ص ٦١

في حال وصلت الخروقات إلى حد الجريمة كأن تكون هناك شبهة عمل جبيري أو اتجار بالبشر أو اعتداء على سلامة الجسد.^{٥٢٨}

ذلك أن طبيعة المكان الذي تؤدي فيه الخدمة وهو منزل صاحب العمل بكل ما يترتب على كونه مكاناً خاصاً لساكني هذا المنزل، لا تجيز لغيرهم - بمقتضى أخلاقيات المنظومة القيمية السائدة في المجتمع - أن يدخلوه أو يطلعوا على أسرارهم إلا في أحوال محددة بالذات، تتحدد برضى صاحب المسكن أو تقتضيها لضرورة أو يميزها القانون.^{٥٢٩}

لقد جربت دول المجلس إصدار قوانين العمل مع خيار استثناء "خدم المنازل" من هذه الأحكام وتركت العلاقة دون تنظيم، ولكن الممارسة أفرزت مشكلات تستدعي معالجة خاصة لها، فعمدت بعض دول المجلس إلى إصدار عقود عمل نموذجية، وعمدت أخرى إلى الإقرار بحق عمال الخدمة المنزلية في اللجوء إلى الإدارة أو القضاء لاقتضاء حقوقهم من أصحاب الأعمال.^{٥٣٠} إلا أن ذلك لا يعني البتة تخويل مفتش العمل بالدخول لمسكن صاحب العمل (رب الأسرة) بأي حال من الأحوال، ومن ثم فإن أي نشاط رقابي (تفتيش العمل) لا يمكن

^{٥٢٨} . على سبيل المثال تنص المادة (٦٥) من قانون الإجراءات الجنائية البحريني على أن "لا يجوز لأفراد السلطة العامة الدخول في أي محل مسكون إلا في الأحوال المبينة في القانون، أو في حالة طلب المساعدة من الداخل أو في حالة الحريق أو الغرق أو ما شابه ذلك"، كما تنص المادة (٦٧) بأن "لمأمور الضبط القضائي في حالة التلبس بجناية أو جنحة معاقب عليها بالحبس مدة تزيد عن ثلاثة أشهر أن يفتش منزل المتهم ويضبط فيه الأشياء الأوراق التي تقيد في كشف الحقيقة إذا اتضح له أمارات قوية أنها موجودة فيه".

^{٥٢٩} . المكتب التنفيذي، عمال الخدمة المنزلية، مرجع سابق، ص ١٩

^{٥٣٠} . المرجع نفسه.

ممارسته من قبل الأجهزة الإدارية إلا بناء على شكوى من أحد طرفي العلاقة الذي لا يمكن أن يكون في أغلب الأحوال سوى العامل نفسه، وحيث أن أكثر من سبب مادي أو أدبي يحول دون إبلاغ مثل هذه الشكوى إلى جهات الرقابة أثناء قيام علاقة العمل، فإن هذه الجهات لا تقف على المخالفات القانونية إلا بعد انتهاء العلاقة العقدية هذه.^{٥٣١}

وإذا ما رجعنا إلى فقه الحريات العامة نجد أن حرمة المسكن تتمثل في كل شخص له أن يسكن في أي مكان ويمتلك سكناً ويأوي إليه ويحتمي به، مع كفالة توفير الهدوء للأفراد داخل مساكنهم فلا يجوز اقتحامه أو الدخول فيه دون استئذان ولا يجوز التلصص والتجسس عليهم، كما لا يجوز للسلطات العامة اقتحام هذا المسكن إلا بناءً على شروط وأحوال منصوص عليها في القانون.^{٥٣٢}

بل أن حرمة الحياة الخاصة باعتبارها أمراً مصوناً لا يجوز المساس به إلا في الحدود الضيقة التي ينظمها القانون، فإن لأهمية الحياة الخاصة فقد صدرت القوانين والمواثيق الدولية، حيث جاءت المادة (١٧) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على حماية الحياة الخاصة، وقد تأكدت هذه الحماية مرة أخرى في المادة (١٢) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وقد اهتمت الدساتير على التصريح بضرورة حماية الحياة الخاصة، فهي مصونة وفق القواعد الدستورية فلا يجوز المساس بها إلا بموجب القانون وفي حدود معينة.

^{٥٣١} . المكتب التنفيذي، عمال الخدمة المنزلية، مرجع سابق، ص ٨١

^{٥٣٢} . د. عماد ملوخي، الحريات العامة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٢م، ص ٦١

كما أن هذا الحق في حرمة الحياة الخاصة يعطي لصاحبه حق إضفاء طابع السرية على المعلومات التي تتولد عن ممارسته لحياته الخاصة.^{٥٣٣}

ومن هذا المنطلق تمثل الموازنة بين حاجة المفتشين إلى الدخول بحرية إلى مكان العمل وبين مبدأ خصوصية الأسرة والمنزل والحياة الخاصة مسألة شائكة بالنسبة إلى إدارات تفتيش العمل في حالة العمال المنزليين، وإذا رجعنا لبعض النظم الغربية المقارنة نجد في البرازيل على سبيل المثال، حيث الحق في "حرمة المنزل" مكرس في المادة (٥) من الدستور، يرخص لمفتشي العمل بمراقبة سجلات العمال المنزليين، وفي كندا، حكمت المحكمة العليا بأن "عمليات التفتيش حتى عندما يكون مكان العمل في الوقت ذاته منزلاً خاصاً، ليست ممارسة غير معقولة لسلطات التفتيش".^{٥٣٤}

وفي أورغواي، ينص الدستور على أن "حرمة المنزل مصونة ولا يجوز لأحد أن يدخله ليلاً إلا بموافقة رب الأسرة، ولا يمكن لأحد أن يدخله نهاراً إلا بأمر صريح من قاض مختص تحريراً وفي حالات يحددها القانون"، ويمكن لوزارة العمل والضمان الاجتماعي أن تقوم بعمليات تفتيش في المنزل عندما يكون ثمة افتراض بمخالفة معايير العمل وأحكام الضمان الاجتماعي، ولكن ذلك يتطلب تصريحاً من قاض لعمليات التفتيش هذه، وفي واقع الأمر أنشأت المديرية العامة لتفتيش

^{٥٣٣} . د. مجدي فواد عبدالقادر، مرجع سابق، ص ٣٤٥

^{٥٣٤} . ILO, Labour administration and labour inspection, ibid, P. ٧٨

العمل والضمان الاجتماعي شعبة خاصة مسؤولة عن مراقبة إنفاذ الأحكام المتصلة بشؤون العمل المنزلي.^{٥٣٥}

فالقانون رقم (٠٦٥ - ١٨) في المادة (١٣) منه يطلب من السلطات القيام بإنفاذ قانون العمل، وينص على تفتيش المنزل عندما يكون هناك احتمال "عدم امتثال مزعوم" لمعايير العمل، وقد أنشأت مفتشية العمل قسماً خاصاً مسؤولاً عن رصد العمل المنزلي والتنسيق مع محاكم العمل والجهات الحكومية الأخرى لحماية العمالة المنزلية.^{٥٣٦}

في جنوب أفريقيا، فإن خدمات تفتيش العمل هي المسؤولة عن رصد الامتثال للقانون، وبموجب المادة (٦٥-٢) فإنه يكون لمفتشي العمل الحق في دخول المنازل الخاصة بإذن من محكمة العمل، ومن النادر استخدام هذه الصلاحية من قبل تفتيش العمل، إلا أن إدارة التفتيش نظمت حملة تستهدف العمل المنزلي منذ عام ٢٠٠٥م وجرت اتصالات مسبقة مع أرباب الأسر في مناطق معينة خلال فترة محددة من الوقت ودعوته لاستقبال مفتشي العمل.^{٥٣٧}

أما على مستوى المعايير الدولية، فقد نصت المادة (١٧) من الاتفاقية الدولية رقم (١٨٩) بشأن العمل اللائق للعمال المنزليين على حل مقبول إلى حد ما، ويتيح للدول الأعضاء إمكانية القيام بمهام التفتيش،

^{٥٣٥}. ILO, Labour administration and labour inspection, ibid, P. ٧٩

^{٥٣٦}. ILO, Effective protection for domestic workers: a guide to designing labour laws, international labour office, Geneva, P. ١٠٠

^{٥٣٧}. Ibid.

بما يتوافق مع القوانين والممارسات الوطنية السائدة، فقد نصت المادة المذكورة في الفقرة (١) على ما يلي: "١- تضع كل دولة عضو آليات ووسائل فعالة ويسهل الوصول إليها لتقديم الشكاوى، بهدف ضمان الامتثال للقوانين واللوائح الوطنية لحماية العمال المنزليين"، فهذا النص يؤكد على ضرورة تسهيل تقديم الشكاوى لأي جهة كانت، ومنها بطبيعة الحال جهة تفتيش العمل.

أما الفقرة (٢) من المادة ذاتها، فتتص على أن "٢- تضع كل دولة عضو وتنفذ تدابير لتفتيش العمل والإنفاذ والعقوبات، مع إيلاء الاعتبار الواجب للسماح الخاصة بالعمل المنزلي، وفقاً للقوانين واللوائح الوطنية".

وأخيراً فتتص الفقرة (٣) على أن "تحدد هذه التدابير، بقدر ما يكون متماشياً مع القوانين واللوائح الوطنية، الظروف التي يجوز بموجبها السماح بالدخول إلى منزل الأسرة، مع إيلاء الاحترام الواجب للحياة الخاصة".

ومن تلك النصوص يتبين أن منظمة العمل الدولية في معيارها الصادر مؤخراً قد جعلت الخيار للتشريع الوطني في تحديد آليات اجراء التفتيش، مع مراعاة خصوصية المسكن بطبيعة الحال واحترام الحياة الخاصة.

ومن ثم نعتقد أن دول مجلس التعاون بإمكانها الأخذ بالحل الذي يتطلب لإجراء التفتيش على عمل عمال الخدمة المنزلية جملة من الشروط حسب تقديرنا، أهمها صدور إذن من القضاء بتفتيش المنزل، وعلى وجه الخصوص في الحالات التي يشتبه فيها وجود حالات عمل قسري أو اتجار بالبشر، أو حتى حالات الإعتداء على سلامة الجسد مع ضرورة، توفير خط ساخن ويعطى للخادم المنزلي للاتصال به في حالات الضرورة. كما بالإمكان إضافة شروط ومتطلبات أخرى تتعلق بطبيعة المجتمع الخليجي وخصوصياته باعتباره مجتمعاً محافظاً، كحظر القيام بالتفتيش ليلاً، على أن يسبق ذلك كله تنظيم عمل عمال الخدمة المنزلية بموجب نصوص قانونية، لأن فكرة التفتيش لا يمكن أن تتحقق بتاتا في غياب النصوص التشريعية.

خاتمة

بعد دراسة تفتيش العمل، والدور الذي يقوم به جهاز التفتيش في كفالة إنفاذ قانون العمل، تتبين بعض النتائج من هذه الدراسة، نسوقها وفقاً لما يأتي:

- بالإمكان تعريف تفتيش العمل بأنه الإجراءات والوسائل الرقابية والوقائية التي تقوم بها أجهزة تفتيش العمل التابعة لإدارة العمل الحكومية (أو وزارة العمل) من أجل كفالة التنفيذ الفعال لأحكام قانون العمل والقوانين واللوائح الأخرى ذات العلاقة بالعمل والعمال، وذلك بغرض تحسين علاقة العمل وترسيخ التعاون بين أطراف عقد العمل وإرشادهم إلى أفضل السبل الواجب إتباعها لتحسين ظروف العمل، أو اتخاذ الإجراءات القانونية تجاه المخالفين من أصحاب العمل متى دعت الحاجة إلى ذلك.

- لا تقتصر أهمية تفتيش العمل على مراقبة تطبيق التشريعات العمالية وكفالة إنفاذها فحسب، بل أن أهمية التفتيش تتعدى الإطار التقليدي لوظيفة جهاز تفتيش العمل، والذي يعتبر فيه هذا الجهاز مؤدياً لدور رقابي سلبي، بل أن الأهمية التي يتمتع بها تأخذ طابعاً إيجابياً في بناء علاقات العمل وتأسيسها تأسيساً صحيحاً لضمان تقيد أطراف علاقة العمل بالمقتضيات القانونية التي تفرضها علاقة كهذه، ذلك أن تفتيش العمل يحقق أهدافاً أبعد من مجرد الملاحقة وتوقيع العقاب على المخالفين. إذ يقوم بدور فعال ومؤثر في تحسين

العلاقات بين القوى العاملة وأصحاب العمل، وكذلك العمل على استتباب الأمن العمالي من خلال الزيارات التفتيشية المتكررة والإطلاع على الظروف ومعاشية مشاكلهم على الطبيعة والتوجيه المستمر، ويلعب دوراً فاعلاً في ضبط علاقات العمل من خلال تعزيز العمل اللائق للعمال من وجهة كرامتهم وحريتهم في العمل بالإضافة إلى الأمن الوظيفي والمساواة، حيث أن هذه العناصر تؤدي إلى العمل اللائق وفقاً للمفاهيم المتعارف عليها دولياً، كما يتمثل دور جهاز تفتيش العمل في إدارة العمل في المفاوضات الجماعية في توفير الظروف الملائمة لحسن سير هذه المفاوضات، بالإضافة إلى مشاركة مفتشي العمل في لجان التفاوض بطلب منظمات أصحاب العمل والعمال، كما تعمل على تقريب وجهات النظر والمساعدة على صياغة الاتفاقيات المبرمة وفض النزاعات الناشئة أثناء المفاوضات، بالإضافة إلى الدور الاستشاري أو الإيجابي في الموازنة بين مصالح الطرفين ورصد نقاط التوافق والتلاقي والتخفيف من حدة الخلاف والفرقة.

- لم يكن قبل القرن التاسع عشر أي وجود لتفتيش العمل بالمعنى المعروف حالياً لأن التشريعات العمالية التي تشكل مراقبة تنفيذها الواجب الرئيسي لمفتشي العمل كانت محدودة النطاق، ويرجع ذلك إلى أن معظم العاملين كانوا في القطاع الريفي مع وجود بعض الحرف، إلا أن الثورة الصناعية وإن كانت في بداياتها لم تعترف للدولة بحق التدخل في إطار العلاقات العمالية، إلا أنها أحدثت انقلاباً جوهرياً مع البنية الاجتماعية للمجتمعات الأوروبية، وقد أدى

ذلك إلى التدخل التشريعي لتنظيم علاقات العمل، وقد لوحظ أن التدخل التشريعي لا يكون ذا جدوى ما لم يتوفر جهاز تفتيش فاعل ومؤثر، حيث أكد واقع التطبيق أن طبيعة هذه العلاقات العمالية تقبل الخروج على أحكامها في أية لحظة، وهو الأمر الذي يستدعي ممارسة رقابة دائمة على تطبيق الأحكام القانونية المنظمة، وهكذا كان ميلاد أجهزة تفتيش العمل في أوروبا في أوائل القرن العشرين.

- كانت أقطارنا العربية متأخرة زمنياً في إنشاء هذه الأجهزة، فلقد أدت الهيمنة الاستعمارية على الوطن العربي من جهة، والتخلف الاقتصادي من جهة أخرى إلى تأخر دخول الصناعة الحديثة إليه وتأخذ في ضوء ذلك ظهور قوانين العمل، فما دامت القاعدة القانونية الموضوعية المنظمة لعلاقات العمل غير موجودة، فإنه لا يمكن أن نتصور - مع غيابها - وجود جهاز رقابي.

- وفي دول مجلس التعاون، فإن الكثير من العوامل التي تمثلت في قيام الصناعات الكبيرة، وخاصة الصناعة النفطية، وانتشارها وتزايد عدد العمال الوافدين وبرز مشكلات العمل، أدى إلى التوجه لوضع القواعد القانونية التي تكفل تحقيق ذلك، وبالمثل فإن أجهزة تفتيش العمل نشأت وقت وجود القاعدة القانونية التي تنظم علاقة العمل.

- وقد لوحظ في الدراسة أن ثمة اهتمام دولي وإقليمي بموضوع تفتيش العمل، سواء من خلال منظمة العمل الدولية ومكتب العمل

الدولي، أو على مستوى الدول العربية والخليجية، حيث أنشأت الأولى منظمة العمل العربية، وأنشأت الثانية مجلس وزراء العمل بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية.

- تمارس أجهزة تفتيش العمل دوراً رقابياً في الأصل، وهذه الرقابة تشمل "التشريع أو القانون العادي" وهو المصدر الأساسي لقوانين العمل أو من خلال التشريعات الفرعية والتي يقصد بها "القرارات التنظيمية" و "اللوائح" التي تصدرها السلطة التنفيذية تنفيذاً لقانون العمل النافذ في الدولة، كما يدخل في هذا الإطار اتفاقيات العمل الدولية والعربية، كما لوحظ بأن تعبير "الأحكام القانونية" الذي يقوم جهاز التفتيش بالرقابة على تطبيقه، يستوعب العديد من المسائل التفصيلية التي تدخل في الأحكام الخاصة بساعات العمل والأجور والصحة والسلامة المهنية وتشغيل الأطفال والأحداث والنساء، فضلاً عن الأحكام الخاصة بالحقوق الأساسية في العمل كالحق في التنظيم والمفاوضات الجماعية وحظر التمييز والعمل القسري وغيرها.

- أما الوظيفة الثانية فتتمثل في الوقاية، ذلك أن وظيفة مفتش العمل ينبغي ألا يطغى عليها العنصر "البولييسي"، بحيث يقتصر دور المفتش على كشف المخالفات القانونية وإحالة المخالف إلى الجزاء. وتقوم الوظيفة الوقائية على عدة صور ومجالات تتمثل في النصح والإرشاد والوقاية من أخطار العمل، سواء قبل العمل أو أثناء العمل أو بعد وقوع حادث العمل، وصورة ثالثة تتمثل في الإبلاغ عن

القصور التشريعي نظراً لقرب المفتشين من التطبيق الحي للنصوص القانونية.

- بالإضافة إلى تلك الوظائف، لاحظنا أن التشريعات المقارنة تلقى على عاتق هذه الأجهزة وظائف أخرى تتسم بأنها ذات طبيعة إدارية وعلمية في ذات الوقت، فهذه الوظائف ليست ذات صلة مباشرة مع أطراف الإنتاج من عمال وأصحاب العمل، إذ أن ممارسة جهاز تفتيش العمل لوظيفته هذه تكون داخل المكاتب وفي جهاز التفتيش ذاته. فعادةً ما تكلف القوانين والتشريعات المقارنة جهاز تفتيش العمل بإعداد دراسات وأبحاث نظراً لقربهم من الواقع والممارسة إلى حدٍ كبير، فيفرض القانون على جهاز التفتيش أن يقوم بإجراء الدراسات والبحوث.

- أثير خلاف حول الأسلوب الأمثل لإدارة جهاز تفتيش العمل، فذهب رأي إلى تأييد مبدأ وحدة جهاز تفتيش العمل، وذهب رأي آخر إلى تأييد مبدأ تعدد أجهزة تفتيش العمل في الدولة الواحدة، والحق أن العلاج الناجع يتمثل في نظام يجمع بين مزايا "الوحدة" و"التعدد" وهو النظام الأكثر ملائمة للدول العربية، ويتمثل هذا النظام بوجود هيكل وحيد لتفتيش العمل في الدولة، يضم عدداً من الاقسام المتخصصة حسب مقتضيات الحاجة الوطنية بحيث يختص كل قسم بالتفتيش في قطاع معين من قطاعات النشاط الإقتصادي، أو يختص بالتفتيش في موضوع معين من الموضوعات التي تدخل في إطار نشاط إدارة التفتيش الموحدة.

- وطرح جانب آخر من الفقه اشكالية تتعلق بمدى ملائمة أسلوب اللامركزية المرفقة لجهاز تفتيش العمل، أي من خلال انشاء مؤسسة مستقلة تعنى بهذا الشأن، والحق أن إنشاء هيئة أو مؤسسة عامة لتفتيش العمل، على الرغم من التكاليف المالية التي تتكبدها، ستؤدي إلى ابعاد جهاز التفتيش عن القيود الفنية والتعقيدات الإدارية والتغيرات السياسية التي قد تؤثر في عمل التفتيش، خاصة وأن المفتشين - بما لهم من سلطة الضبط القضائي - لهم صلاحيات تتعلق بحرية العمل وحرية صاحب العمل وحرمة مكان العمل، ومن ثم نرى أنه من الأولى - وفقاً لاعتبارات فنية كالصحة والسلامة وغيرها - إنشاء مثل هذه المؤسسة المستقلة لتقوم بمهام تفتيش العمل.

- لوحظ من خلال الدراسة أن التنظيم الإداري لجهاز تفتيش العمل يتطلب تعاونه مع عدة جهات أخرى، من أجل كفالة حسن سير عمله وأداء واجبه على أكمل وجه، بدءاً بالعمال وأصحاب العمل ومنظماتهم، إلى التعاون مع الإدارات الحكومية الأخرى في الدولة، وانتهاءً بالتعاون مع السلطة القضائية.

- ولوحظ من خلال الدراسة أن الشخص المكلف بمهمة تفتيش العمل (مفتش العمل)، يجب أن يكون مستوفياً لشروط تولي الوظائف العامة، كونه موظفاً عاماً يخضع لكل اعتبارات الوظيفة العامة، كما رأينا أن عدداً من التشريعات المقارنة تشترط في المفتش كفاءة علمية معينة لشغل هذه الوظيفة الحساسة، بالإضافة إلى ما تتطلبه

هذه التشريعات من اجتياز لفترة التدريب التي تعتبر شرطاً أساسياً في شغل هذه الوظيفة. كما رأينا أن تشريعات دول مجلس التعاون قد أحسنت صنفاً عندما لم تضمن نصوصها تمييزاً ضد المرأة في التعيين على هذه الوظيفة.

- ونظراً للدور الذي يقوم به مفتش العمل، فقد ألزمت التشريعات المقارنة مفتش العمل بعدة واجبات، تتمثل في النزاهة والشفافية والحياد والاستقلالية وحظر أن تكون لهم مصلحة مباشرة أو غير مباشرة مع المنشآت، فضلاً عن ضرورة المحافظة على سرية العمل والشكاوي التي ترد إليهم، فألزم المشرع - بمقتضى ذلك - مفتش العمل بأداء "قسم قانوني" بشأن ذلك، وإن تعددت الصيغ التي يضعها المشرع في كل دولة. كما أن وظيفة مفتش العمل تستلزم حيافة القائم بها على قدر من الثقافة (وليس فقط للعلم) التي تجعله يتحسس بأبعادها، السياسة والاجتماعية والاقتصادية فيقبل عليها برغبة، متحملاً في سبيلها المشاق والمتاعب، متأكداً أن مهمته لا تقتصر فقط على توفير الضمانات والحقوق المقررة للعمال قانوناً ونظاماً، بل كذلك ترتبط بالإنتاج الوطني نوعاً وكماً.

- وتكاملاً مع هذه الوظائف والواجبات التي تعنى بمفتش العمل، فقد وضع المشرع لهذا المفتش عدداً من الضمانات التي تكفل قيامه بواجباته ومهامه على أكمل وجه، وتبدأ بضرورة حيافة مفتش العمل بطاقة تثبت صفته، وإلزام صاحب العمل بتسهيل مهمة مفتش العمل، فضلاً عن ما منحه القانون للمفتش من صفة الضبطية

القضائية لما يقع من جرائم في نطاق اختصاصه، بالإضافة إلى توجه بعض الاتجاهات التشريعية نحو تقييد عزل أو نقل مفتش العمل حمايةً له.

- وفي إطار الدراسة، تناولنا موضوع قواعد السلوك الأخلاقية والمهنية لمفتشي العمل، فهي، كغيرها من القواعد الأخلاقية والسلوكية، نشأت وترعرعت في أحضان مهنة مفتشي العمل، تلزم المفتش بالإنصياع والخضوع لها، طالما ارتضى لنفسه العمل بهذه المهنة، حيث يلعب المفتش، في كثير من الأحيان، دور الحكم أو القاضي فيما ينشأ من نزاعات بين طرفي عقد العمل، ويلعب، في أحيان أخرى، دور المرشد أو المعلم الذي يبين ويشرح القاعدة القانونية لهذه الأطراف. ومن ثم يجب عليه التقيد بأخلاقيات وقواعد مهنته. فهذه القواعد تحوز قوة القانون من حيث الزاميتها بتحقق شروط القاعدة القانونية فيها، ودون ذلك تبقى مجرد قواعد أخلاقية، وتناولت الدراسة أهداف هذه القواعد ومضمونها.

- وتأكيداً للدور النبيل الذي يقوم به مفتش العمل في ضبط علاقات العمل، فقد منحه المشرع سلطات كبيرة في عملية التفتيش، وقد تمثلت أول هذه السلطات في القيام بزيارات التفتيش، سواء تلك الدورية أو إعادة الزيارة أو تلك التي تكون بناء على شكوى، وقد وضع المشرع أحكاماً لهذه الزيارات وتوقيت القيام بها. ولم يكتف المشرع بذلك بل أناط بمفتش العمل سلطات تتعلق بالفحص والتحقيق داخل المنشأة، ومنها سلطة الاستجواب وتكليف صاحب

العمل بالحضور وسلطة الرقابة على السجلات والإعلانات والملصقات وسلطات تتعلق بإجراء الفحوصات اللازمة سواء على المواد المستعملة أو المتداولة، أم فحص العمال ذاتهم.

- ومن ثم أعطى المشرع لمفتش العمل سلطة توجيه الإنذارات وفق تأسيس قانوني وشروط وضوابط أساسية يجب أن تتحقق في هذه الإنذارات، كما منحه سلطة اتخاذ الأوامر الفورية من خلال اصدار - أو استصدار - قرارات تمنع العمل بآلة أو مادة أو بوقف المنشأة كلياً أو جزئياً عن العمل، وأخيراً فإن للمفتش - كما لوحظ - سلطة تحرير المحاضر التي أوجبت بعض التشريعات أن تتضمن بيانات معينة وشرائط محددة، وذلك لما يترتب عليها من آثار تتمثل بشكل أو بآخر بتحريك الدعوى الجنائية ضد صاحب العمل. وكل هذه السلطات متاحة لتقدير مفتش العمل بما يتناسب بين المخالفة العقوبة التي يختارها.

- وإزاء كل ما تقدم انتهت الدراسة بفصل أخير تناول التحديات التي تواجه تفتيش العمل، حيث التحديات التقليدية التي تواجه تفتيش العمل والتي تتمثل في نقص الموارد البشرية والقصور في التدريب والحوافز، ثم تبين لنا التحديات غير التقليدية التي تواجه تفتيش العمل من خلال تخلف البيئة التي يعمل بها جهاز تفتيش العمل، وإشكاليات نطاق التفتيش، وظهور أشكال جديدة من عقود العمل كالعامل عن بعد مثلاً وما يحتاجه كل ذلك من معالجة دقيقة تأتي في سياق تشريعي أو إداري. كما بيّنت الدراسة التحديات التي تواجه

خصوصية دول الخليج العربية والتي تتمثل فيما تعانيه هذه الدول من زيادة حجم العمالة الأجنبية، والمعالجات التشريعية لعملية إستقدام هذه العمالة، بما فيها ما يتفرع عنها من تحديات تتعلق بالمفاهيم الجديدة للعمل الجبري والاتجار بالبشر والحاجة لتنظيم عمل وكالات توريد العمالة الوافدة. وما يرتبط بذلك من القصور التشريعي والإشكالية – المجتمعية – في الرقابة والتفتيش على عمال الخدمة المنزلية أو ما يصطلح على تسميتهم بـ "خدم المنازل"، ووضعت الدراسة بعض المعالجات التشريعية لذلك.

* * *

التوصيات

وبعد هذه النتائج، فقد توصلت هذه الدراسة إلى عدد من التوصيات، نسوقها وفقاً لما يأتي:

أولاً - على المستوى التشريعي:

- تطوير التشريعات بما يكفل تضمينها للوظائف الوقائية والإرشادية التي تقوم بها أجهزة تفتيش العمل، وتلافي القصور التشريعي الذي يعتري بعضها من هذا الجانب.
- العمل على إعداد مدونة تتضمن قواعد سلوك أخلاقية ومهنية وطنية لمفتشي العمل، وذلك بالاستعانة بما ورد في على المدونة العامة حول سلوكيات وأخلاقيات مهنة تفتيش العمل الصادرة عن الجمعية العالمية لتفقد الشغل.
- إصدار قانون/مرسوم/لائحة بشأن تفتيش العمل تتضمن تأسيس جهاز مستقل لتفتيش العمل (هيئة/مؤسسة عامة) على أن يتفرع عنها، إدارات متخصصة تتناول موضوعات تفتيش العمل (عمل الأطفال والنساء والمعاقين، الصحة والسلامة المهنية، منازعات العمل الفردية والجماعية، الرقابة على تنظيم عمل العمالة الوافدة، تصديق العقود، خدم المنازل، مكافحة العمل الجبري والاتجار بالبشر).

- مراجعة وتطوير وتعديل تشريعات العمل بمشورة الشركاء الاجتماعيين على نحو يجعل مضمونها يساهم في تحسين علاقات العمل، وسد القصور التشريعي في جميع الأحكام المنظمة لقواعد العمل، إذ لا يمكن التفتيش على قواعد عرفية أو عادات دون وجود قواعد قانونية ونصوص واضحة مكتوبة.
- توسيع مجال نشاط أجهزة تفتيش العمل ليشمل مختلف القطاعات ومنشآت العمل بما في ذلك القطاع غير المنظم وخدم المنازل والرقابة على العمل الجبري وقوانين الضمان الاجتماعي، وكل ذلك وفقاً لمعايير قانونية واضحة.
- تخليص أجهزة تفتيش العمل من الأعباء الإضافية المكلفة بها والتي لا تدخل في إطار وظائفها الأساسية، والعمل على سن أو تعديل أو تطوير التشريعات الخاصة بمهام المفتشين لإضفاء ضمانات على عملهم تكفل عدم عزلهم أو نقلهم دون موافقتهم.

ثانياً - على المستوى الإداري:

- العمل على تدعيم موارد تفتيش العمل (العدد الكافي من الموظفين المؤهلين والخبرات الواجب توافرها، التجهيزات والمعدات، وسائل التنقل، التدريب الكافي والمتخصص، ورفع مستوى الحوافز والمكافآت التي يحصل عليها المفتشين) وكل

ذلك يتطلب بلا شك رفع مقدار الموازنة المخصصة لجهاز تفتيش العمل.

- العمل على تكثيف وتشجيع التعاون الإدارى بين جهاز تفتيش العمل والإدارات والهيئات الحكومية الأخرى لتسهيل وتبسيط إنفاذ القوانين، تبادل المعلومات حول التجاوزات بشكل سلس. وكذلك الأمر بالنسبة للتعاون مع منظمات العمال وأصحاب العمل والسلطة القضائية بما فيها النيابة العامة.

- تطوير معارف ومهارات مفتشي العمل على نحو مستمر وتكثيف الأنشطة التدريبية المتخصصة بما يكفل الارتقاء بأدائهم ويضمن مواكبتهم للتطورات والمستجدات المتسارعة والتغيرات في أسلوب ونمط العمل.

ثالثاً - على مستوى التعاون بين دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية:

- التأكيد على حتمية التعاون وتبادل الخبرات بين أجهزة تفتيش العمل فى الدول الخليجية، مع التركيز على تبادل المعلومات بشأن آليات وأساليب التفتيش التى تضعها أجهزة التفتيش فى

تفعيل أداء مفتشى العمل، والتجارب التي تخوضها هذه الأجهزة في كل دولة.

- تأسيس قاعدة بيانات موحدة تتضمن أعمال تفتيش العمل والمشكلات والمخالفات من حيث أنواعها وكمها وأسبابها، وآلية ووسائل مكافحتها وعلاجها، وغيرها من معلومات ضرورية.

- عقد اجتماع سنوي/ نصف سنوي لرؤساء أجهزة تفتيش العمل بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، لتبادل الخبرات والإطلاع على التجارب والممارسات وأساليب التفتيش واعداد الدراسات والبحوث والتقارير ذات الصلة.

- العمل على توحيد القوانين والأنظمة الخاصة بالعمل والعمال، وتقريب أوجه التشابه بين بعضها البعض، شكلاً ومضموناً.

- العمل على توحيد القوانين المنظمة لدخول العمال الوافدين، بما فيهم خدم المنازل، نظراً لتشابه الظروف الاجتماعية وواقع سوق العمل، لتمكين أجهزة التفتيش في كل دولة من الاستفادة من الأخرى بشكل جدي وواضح.

تم بحمد الله وتوفيقه،،،

قائمة المراجع

أولاً - الكتب العربية:

- (١) أ.د إبراهيم عبدالعزيز شيجا، القانون الإداري البحريني (ماهية القانون الإداري - تنظيم الإدارة العامة - نشاط الإدارة العامة)، مطبوعات جامعة البحرين، الطبعة الأولى، ٢٠٠٧م
- (٢) د.احمد عبدالنواب محمد بهجت، التزام رب العمل بضمان الصحة والسلامة المهنية للعامل - دراسة مقارنة بين كل من القانون المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، طبعة ١٩٩٩ (طبعة مزيدة ومنقحة)
- (٣) د.حمدي أحمد سعد، العمل عن بعد (ذاتيته - تنفيذه): دراسة تأصيلية تحليلية مقارنة في ضوء القواعد العامة لقانون العمل، دار الكتب القانونية، ٢٠١٠م
- (٤) د. رأفت دسوقي، المفاوضات الجماعية في قانون العمل، دار الكتب القانونية، مصر.
- (٥) د. صلاح علي علي حسن، حماية الحقوق العمالية- دور تفتيش العمل وأثره في تحسين شروط وظروف العمل، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٣م.

- (٦) د. صلاح محمد أحمد دياب، الوسيط في شرح أحكام قانون العمل والتأمينات الاجتماعية في مملكة البحرين، مطبوعات جامعة البحرين، الطبعة الأولى، ٢٠٠٦م.
- (٧) د. عبدالرسول عبدالرضا، الوجيز في قانون العمل الكويتي، مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٨٥م
- (٨) د. عصام يوسف القيسي، التنظيم الاجتماعي للعمل، بحث مقارن في تشريعات العمل العربية، الجزء الأول، المعهد العربي للثقافة العمالية وبحوث العمل، مكتب العمل العربي، بيروت ١٩٨٠ - ١٩٨١
- (٩) د. عماد ملوخيه، الحريات العامة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٢م
- (١٠) د. عمر عباس العيدروس، شرح القانون الاتحادي رقم (٨) لسنة ١٩٨٠ في شأن تنظيم علاقات العمل - ودراسة مقارنة مع قوانين العمل العربية الخليجية، الطبعة الأولى ١٩٨٩م.
- (١١) د. قدري عبدالفتاح الشهاوي، موسوعة قانون العمل - القانون رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٣م، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣م.

١٢) د. مجدي فؤاد عبدالقادر، العمل المنزلي (خدم المنازل (Domestic Work) ومدى موافقته لمعايير قانون العمل والاتفاقيات الدولية - بالتطبيق على اتفاقية العمل اللاتق للعمال المنزليين ٢٠١١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢م.

١٣) مجموعة مؤلفين، واقع وأهمية تفتيش العمل بين التشريع والممارسة، العدد رقم (٢٣) من سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية، تصدر عن: المكتب التنفيذي لمجلس وزراء العمل ومجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، الطبعة الأولى ١٩٩٣م

١٤) المحامي محمد التويجري، قانون العمل والعمال في دولة الكويت ودول مجلس التعاون الخليجي وجمهورية مصر العربية (دراسة مقارنة) وملحق بأحكام محكمة التمييز الكويتية، المجلد الأول، الطبعة الأولى ٢٠٠٣م، مجموعة التويجري للدراسات القانونية.

١٥) د. محمد حسين عبدالعال، مبادئ القانون، مطبوعات جامعة البحرين، دون تاريخ نشر.

١٦) المستشار محمد عزمي البكري، قانون العمل الجديد، المجلد الثالث، دار محمود للنشر والتوزيع، دون تاريخ نشر.

١٧) المكتب التنفيذي، التنظيم القانوني لاستخدام عمال الخدمة المنزلية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، العدد (٥٨) من سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية، تصدر عن المكتب التنفيذي لمجلس وزراء العمل ومجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، الطبعة الأولى، اغسطس ٢٠١٠م، المنامة

١٨) المكتب التنفيذي، الوكالات الأهلية لاستقدام العمالة ووكالات تقديم العمالة للغير بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية (دراسة قانونية)، العدد (٦٥) من سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية التي تصدر عن المكتب التنفيذي لمجلس وزراء العمل ومجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، الطبعة الأولى، اكتوبر ٢٠١١م، المنامة.

١٩) د. يوسف الياس، أطروحات في القانون الدولي والوطني للعمل (رؤى تحليلية بمنظور مستقبلي)، دار وائل للنشر، ٢٠٠٨م

٢٠) د. يوسف الياس، تفتيش العمل في الدول العربية - بين أزمات الحاضر وتحديات المستقبل، منشورات: المركز العربي لإدارة العمل والتشغيل، تونس، ٢٠١٢م.

ثانياً - الوثائق والتقارير الدولية والعربية:

٢١) دليل تفتيش العمل بالدول العربية، منظمة العمل العربية- البرنامج الانمائي للأمم المتحدة- منظمة العمل الدولية، البرنامج الاقليمي العربي لإدارة العمل، ١٩٩٦م.

٢٢) المدونة العامة للسلوكيات المهنية والأخلاقية لأجهزة تفقد الشغل، صادرة عن الجمعية العالمية لتفقد الشغل (IALI)، ترجمة: شاكر الساحلي - المتفقد الرئيس للشغل ووزارة الشؤون الاجتماعية والضمان والتونسيين بالخارج/ الجمهورية التونسية.

٢٣) مكتب العمل الدولي، لمحة عن وضع السلامة و الصحة المهنية في المنطقة العربية، دراسة للمناقشة خلال الندوة الثلاثية الإقليمية حول السلامة والصحة المهنية في المنطقة العربية، (دمشق، ١٨-٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧)

٢٤) مكتب العمل الدولي، تقرير المدير العام، العمل اللائق (تحديات استراتيجية شاملة في الأفق)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة (٩٧)، التقرير الأول (جيم)، جنيف ٢٠٠٨م.

٢٥) منظمة العمل العربية، دور تفتيش العمل في تحسين علاقات العمل وتهيئة المناخ المناسب للإستثمار، البند الثامن - الدورة السابعة والثلاثون لمؤتمر العمل العربي، المنامة (مارس ٢٠١٠م)

٢٦) منظمة العمل الدولية، الموضوع (٥): الحوار الاجتماعي كآلية إدارة رئيسية لتحقيق برنامج العمل اللائق في أفريقيا، ملاحظات على الاجتماع الإقليمي الأفريقي الثاني عشر، جوهانسبرغ - جنوب أفريقيا، ١١ - ١٤ أكتوبر ٢٠١١م

ثالثاً - الأبحاث والمقالات وأوراق العمل:

٢٧) د. أمين الوريدات، دور تفتيش العمل في تعزيز العمل اللائق، ورقة مقدمة في اجتماع خبراء حول إستراتيجية تفتيش العمل في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، دبي - دولة الإمارات العربية المتحدة، (٢٠ - ٢٢ ديسمبر ٢٠١٠م). (غير منشور)

٢٨) د. باسم محمد شهاب، الأبعاد الرئيسية للفحص الطبي للعامل في منظومة التشريعات العربية، مجلة الحقوق - جامعة البحرين، العدد الأول - المجلد الرابع، يناير ٢٠٠٧م.

٢٩) د. جابر محجوب علي، قواعد أخلاقيات المهنة (مفهومها - أساس إلزامها ونطاقه)، مجلة الحقوق - جامعة الكويت، العدد الثاني - السنة الثانية والعشرون، يونيو ١٩٩٨م.

٣٠) عبدالمحسن بن حمد اليحيى ، ورقة عمل موجزة عن التجربة الوطنية للمملكة العربية السعودية في مجال خدمات تفتيش العمل، ورقة مقدمة في اجتماع الخبراء حول استراتيجية تفتيش العمل في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، دبي - دولة الإمارات العربية المتحدة خلال الفترة (٢٠ - ٢٢ ديسمبر ٢٠١٠م). (غير منشور)

٣١) عزت عبدالنبي، لمحات عن نشأة وتطور تشريع العمل في البحرين، بحث منشور في مجلة العمل العربية، العدد (١٧)، يوليو - سبتمبر ١٩٨٠م، مكتب العمل العربي.

٣٢) عزت عبدالنبي، الخدمات الاجتماعية العمالية في قوانين العمل العربية الخليجية، بحث منشور في مجلة العمل العربية، العدد (٣٢)، يوليو - سبتمبر ١٩٨٤م، مكتب العمل العربي

٣٣) محمد كشو، دور تفتيش العمل في النهوض بالحوار الاجتماعي، ورقة مقدمة في اجتماع الخبراء حول إستراتيجية تفتيش العمل في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، دبي - دولة الإمارات العربية المتحدة، (٢٠ - ٢٢ ديسمبر ٢٠١٠م). (غير منشور)

٣٤) وزارة القوى العاملة بسلطنة عمان ، تجربة سلطنة عمان في مجال تفتيش العمل، ورقة مقدمة في اجتماع الخبراء حول استراتيجية تفتيش العمل في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، دبي - دولة الإمارات العربية المتحدة خلال الفترة (٢٠ - ٢٢ ديسمبر ٢٠١٠م). (غير منشور)

٣٥) د. يوسف الياس، تعزيز الدور الوقائي في تفتيش العمل، ورقة مقدمة في اجتماع الخبراء حول إستراتيجية تفتيش العمل في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، دبي - دولة الإمارات العربية المتحدة، (٢٠ - ٢٢ ديسمبر ٢٠١٠م). (غير منشور).

رابعاً - المواقع الإلكترونية:

(٣٦) موقع نداء الايمان على شبكة الانترنت، كتاب: الموسوعة الجنائية الاسلامية المقارنة، www.al-eman.com

(٣٧) www.rawateb.org

(٣٨) الموقع الرسمي للمكتب التنفيذي لمجلس وزراء العمل ومجلس وزراء الشؤون الاجتماعية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، www.gcclsa.org

خامساً - المراجع باللغة الانجليزية:

- ١) Beate Andrees, Forced labour and human trafficking, A handbook for labour inspectors, ILO, ٢٠٠٨.
- ٢) Giuseppe Casale and Changyou Zhu, labour administration reforms in China, international labour office, Geneva, ٢٠١٣

- ٣) Helene Harroff- Taval and Alix Nasri, Tricked and Trapped, Human trafficking in the middle east, ILO in collaboration with HEARTLAND ALLIANCE international.
- ٤) ILO, report \ (B), The cost of coercion, global report under the follow-up to the declaration on fundamental principles and rights at work, international labour conference, ٩٨ th, session ٢٠٠٩, Geneva.
- ٥) ILO, Effective protection for domestic workers: a guide to designing labour laws, international labour office, Geneva.
- ٦) ILO, (Rebort V), Labour administration and labour inspection, international labour conference, ١٠٠ th Session, ٢٠١١, Geneva.
- ٧) LAB/ADMIN, labour inspection : what it is and what it does, a guide for eorkers, international labour office, Geneva

* * *

عمالية/سلسلة دراسات- تفتيش العمل ٢٠١٣م/أمل

صدر من سلسلة الدراسات الاجتماعية والعمالية

- العدد (١) : أوضاع مؤسسات الرعاية الاجتماعية ودورها في خدمة المجتمع العربي الخليجي، ديسمبر ١٩٨٣. "نافد"
- العدد (٢) : تشريعات العمل في الدول العربية الخليجية "دراسة مقارنة"، يناير ١٩٨٤. "نافد"
- العدد (٣) : رعاية الأحداث الجانحين بالدول العربية الخليجية، يوليو ١٩٨٤. "نافد"
- العدد (٤) : نحو استخدام أمثل للقوى العاملة الوطنية بالدول العربية الخليجية، يناير ١٩٨٥. "نافد"
- العدد (٥) : دراسات وقضايا من المجتمع العربي الخليجي "الأبحاث الفائزة في المسابقة الأولى للبحث الاجتماعي"، يوليو ١٩٨٥. "نافد"
- العدد (٦) : حول واقع إحصاءات القوى العاملة الوطنية - المفاهيم - الأجهزة - التطوير، يناير ١٩٨٦. "نافد"
- العدد (٧) : الشباب العربي في الخليج ومشكلاته المعاصرة "دراسات مختارة" يونيو ١٩٨٦. "نافد"
- العدد (٨) : واقع معدلات إنتاجية العمل ووسائل تطويرها، يناير ١٩٨٧. "نافد"
- العدد (٩) : قضايا من واقع المجتمع العربي في الخليج "تأخر سن الزواج والمهور - الفراغ - المخدرات" "الأبحاث الفائزة في المسابقة الثانية للبحث الاجتماعي"، مارس ١٩٨٧. "نافد"
- العدد (١٠) : ظاهرة المربيات الأجنبيات "الأسباب والآثار"، أغسطس ١٩٨٧. "نافد"

- العدد (١١): العمل الاجتماعي التطوعي في الدول العربية الخليجية - مقوماته - دوره - أبعاده، يناير ١٩٨٨. "نافد"
- العدد (١٢): الحركة التعاونية في الخليج العربي "الواقع والآفاق"، يونيو ١٩٨٨. "نافد"
- العدد (١٣): إحصاءات العمل وأهمية النهوض بها في أقطار الخليج العربية، مايو ١٩٨٩.
- العدد (١٤): دراسات وقضايا من المجتمع العربي الخليجي " الأبحاث الفائزة في المسابقة الثالثة للبحث الاجتماعي" الجزء الثالث، أكتوبر ١٩٨٩.
- العدد (١٥): مظلة التأمينات الاجتماعية في أقطار الخليج العربية، يناير ١٩٩٠.
- العدد (١٦): القيم والتحويلات الاجتماعية المعاصرة "دراسة في الإرشاد الاجتماعي في أقطار الخليج العربية" أغسطس ١٩٩٠.
- العدد (١٧): الإعاقة ورعاية المعاقين في أقطار الخليج العربية، أبريل ١٩٩١.
- العدد (١٨): رعاية المسنين في المجتمعات المعاصرة "قضايا واتجاهات"، يناير ١٩٩٢.
- العدد (١٩): السلامة والصحة المهنية ودورها في حماية الموارد البشرية، أبريل ١٩٩٢.
- العدد (٢٠): أزمة الخليج.. البعد الآخر - الآثار والتداعيات الاجتماعية، أغسطس ١٩٩٢.
- العدد (٢١): التصنيف والتوصيف المهني ودوره في تخطيط وتنمية الموارد البشرية، فبراير ١٩٩٣.
- العدد (٢٢): دراسات وقضايا من المجتمع العربي الخليجي " الأبحاث الفائزة في المسابقة الرابعة للبحث الاجتماعي" الجزء الرابع، يوليو ١٩٩٣.
- العدد (٢٣): واقع وأهمية تفتيش العمل بين التشريع والممارسة، أكتوبر ١٩٩٣.

- العدد (٢٤): رعاية الطفولة.. تعزيز مسؤوليات الأسرة وتنظيم دور المؤسسات،
يناير ١٩٩٤.
- العدد (٢٥): التنشئة الاجتماعية بين تأثير وسائل الإعلام الحديثة ودور الأسرة،
مارس ١٩٩٤.
- العدد (٢٦): واقع ومتطلبات التثقيف والتدريب والتعليم والإعلام التعاوني، يونيو
١٩٩٤.
- العدد (٢٧): التخطيط الاجتماعي لرصد وتلبية احتياجات الأسرة بين الأسس
العلمية والتطبيقات العملية، سبتمبر ١٩٩٤.
- العدد (٢٨): دعم دور الأسرة في مجتمع متغير - عدد خاص بمناسبة اختتام
فعاليات السنة الدولية للأسرة، ديسمبر ١٩٩٤.
- العدد (٢٩): تطوير إنتاجية العمل وزيادة معدلاتها - المفاهيم والقياس والمؤشرات،
يونيو ١٩٩٥.
- العدد (٣٠): اختبار قياس المهارات المعيارية للمهن ودورها في تنظيم وتنمية القوى
العاملة الوطنية، ديسمبر ١٩٩٥.
- العدد (٣١): الرعاية الأسرية للطفل المعاق، يونيو ١٩٩٦.
- العدد (٣٢): نحو لغة مهنية موحدة في إطار العمل الخليجي المشترك، ديسمبر
١٩٩٦.
- العدد (٣٣): وسائل تطوير السلامة والصحة المهنية في ضوء المتغيرات
والمستجدات الحديثة، مارس ١٩٩٧.
- العدد (٣٤): رعاية الطفولة من أجل القرن الحادي والعشرين، سبتمبر ١٩٩٧.
- العدد (٣٥): نظم معلومات سوق العمل في إطار التشغيل وتنمية الموارد البشرية،
يونيو ١٩٩٨.

- العدد (٣٦): الأسرة والمدينة والتحولات الاجتماعية بين التنمية والتحديث، نوفمبر ١٩٩٨.
- العدد (٣٧): كبار السن.. عطاء بلا حدود - دور للرعاية.. ودور للتواصل والمشاركة، مايو ١٩٩٩.
- العدد (٣٨): التخطيط الاجتماعي لرصد وتلبية احتياجات كبار السن... مبادئ وموجهات، سبتمبر ١٩٩٩.
- العدد (٣٩): قضايا المسنين بين متطلبات العصر ومسؤوليات المجتمع، نوفمبر ١٩٩٩.
- العدد (٤٠): نظم وتشريعات التأمينات الاجتماعية في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية "دراسة مقارنة" نوفمبر ٢٠٠٢.
- العدد (٤١): تقييم فاعلية مشروعات الأسرة في دول مجلس التعاون، أغسطس ٢٠٠٤.
- العدد (٤٢): الأطفال مجهولو الهوية في دول مجلس التعاون الإشكاليات وطرق التعامل والعلاج، يناير ٢٠٠٥م.
- العدد (٤٣): المجتمع المدني في دول مجلس التعاون - مفاهيمه ومؤسسات وأدواره المنتظرة، يوليو ٢٠٠٦م.
- العدد (٤٤): دليل رعاية الأحداث الجانحين في دول مجلس التعاون، يونيو ٢٠٠٥م.
- العدد (٤٥): تطوير السياسات الاجتماعية القطاعية في ظل العولمة (مقاربة اجتماعية لوزارات الشؤون والتنمية الاجتماعية في دول مجلس التعاون)، نوفمبر ٢٠٠٦م.
- العدد (٤٦): الشراكة الاجتماعية ومسئولة الجمعيات الأهلية في التنمية بدول مجلس التعاون - دراسة تحليلية ميدانية، يناير ٢٠٠٨م.
- العدد (٤٧): الفقر وآثاره الاجتماعية وبرامج وآليات مكافحته في دول مجلس التعاون، أبريل ٢٠٠٨م.

- العدد (٤٨): تمكين المرأة وسبل تدعيم مشاركتها في التنمية بدول مجلس التعاون، يونيو ٢٠٠٨م.
- العدد (٤٩): دليل استرشادي في فن الإدارة والإشراف على الجمعيات الأهلية التطوعية بدول مجلس التعاون الخليجي، أغسطس ٢٠٠٨م.
- العدد (٥٠): الدراسة التحليلية لأحكام الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، سبتمبر ٢٠٠٨م.
- العدد (٥١): الفقر ومقاييسه المختلفة - محاولة في توطين الأهداف التنموية للألفية بدول مجلس التعاون الخليجي، يناير ٢٠٠٩م.
- العدد (٥٢): تقييم قوانين الإعاقة في دول مجلس التعاون في ضوء الاتفاقية الدولية لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة - دراسة قانونية تحليلية، مايو ٢٠٠٩م.
- العدد (٥٣): دراسة حماية الطفولة: قضاياها ومشكلاتها في دول مجلس التعاون، يوليو ٢٠٠٩م.
- العدد (٥٤): تقييم واقع المراكز الاجتماعية وبرامجها في دول مجلس التعاون، أكتوبر ٢٠٠٩م.
- العدد (٥٥): دراسة مشكلات توظيف الأشخاص ذوي الإعاقة وتمكينهم في دول مجلس التعاون، يناير ٢٠١٠م.
- العدد (٥٦): دراسة المسؤولية الاجتماعية ودورها في التنمية بدول مجلس التعاون الخليجي، أبريل ٢٠١٠م.
- العدد (٥٧): دراسة الأحداث الجانحون ومشكلاتهم ومتطلبات التحديث والتطوير في دول مجلس التعاون، أغسطس ٢٠١٠م.
- العدد (٥٨): التنظيم القانوني لاستخدام عمال الخدمة المنزلية بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، أغسطس ٢٠١٠م.
- العدد (٥٩): التنظيم القانوني لدخول القوى العاملة الوافدة إلى دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، سبتمبر ٢٠١٠م.

- العدد (٦٠): قراءة تحليلية في أنظمة المساعدات والضمان الاجتماعي بدول مجلس التعاون، مايو ٢٠١١م
- العدد (٦١): مشروعات الأسر المنتجة وكيفية تطويرها في دول مجلس التعاون، يونيو ٢٠١١م.
- العدد (٦٢): قوانين التعاونيات في دول مجلس التعاون (دراسة تحليلية قانونية مقارنة)، يوليو ٢٠١١م.
- العدد (٦٣): الإعلام الاجتماعي وتأثيراته على الناشئة في دول مجلس التعاون، أغسطس ٢٠١١م.
- العدد (٦٤): مفهوم وحقوق العمالة الوافدة المتعاقدة المؤقتة في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية في ضوء التطورات التشريعية والتنفيذية، سبتمبر ٢٠١١م.
- العدد (٦٥): التنظيم القانوني للوكالات الأهلية لاستقدام العمالة ووكالات تقديم العمالة للغير في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، أكتوبر ٢٠١١م.
- العدد (٦٦): القانون الاسترشادي الموحد للضمان الاجتماعي مع دراسة تعريفية لأنظمة الضمان الاجتماعي النافذة في دول مجلس التعاون، سبتمبر ٢٠١١م.
- العدد (٦٧): واقع وأهمية الإرشاد الأسري ومتطلباته في دول مجلس التعاون، أكتوبر ٢٠١١م.
- العدد (٦٨): اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة بين متطلبات التنفيذ والرصد الفعال، نوفمبر ٢٠١١م.
- العدد (٦٩): الحماية القانونية لكبار السن في دول مجلس التعاون، دراسة قانونية تحليلية مقارنة، مارس ٢٠١٢م.
- العدد (٧٠): نحو سياسة اجتماعية خليجية للأسرة من الرعاية إلى التمكين، يوليو ٢٠١٢م.
- العدد (٧١): تحديات السياسة الاجتماعية واحتياجاتها في مجلس وزراء الشؤون الاجتماعية الخليجي مقارنة تطبيقية، أغسطس ٢٠١٢م.

- العدد (٧٢): Concept and Rights of Expatriate Temporary- Contract Employment in GCC State in Light of Legislative and Executive Developments, January ٢٠١٢
- العدد (٧٣): التعاونيات الخليجية "تاريخ ومستقبل"، سبتمبر ٢٠١٢ م.
- العدد (٧٤): التنظيم القانوني في الجمعيات الأهلية في دول مجلس التعاون، أكتوبر ٢٠١٢ م.
- العدد (٧٥): إدارة المخاطر الاجتماعية في دول مجلس التعاون الخليجي، أكتوبر ٢٠١٢ م.
- العدد (٧٦): دراسة التعاونيات في دول مجلس التعاون: مجالاتها ومشكلاتها وأدوارها المستقبلية، مارس ٢٠١٣ م.
- العدد (٧٧): قضايا السياسات الاجتماعية الخليجية المفاهيم والمجالات والاشكاليات، أبريل ٢٠١٣ م.
- العدد (٧٨): دليل الستين اسئلة واجوبة في آليات الالتزام والرصد لاتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، مايو ٢٠١٣ م.
- العدد (٧٩): حماية كبار السن في عالم متغير، مايو ٢٠١٣ م.
- العدد (٨٠): إشكاليات السياسات الاجتماعية في إدارة المخاطر بدول مجلس التعاون الخليجي، يوليو ٢٠١٣ م.
- العدد (٨١): الإرشاد الأسري وتدريباته وبرامجه في دول مجلس التعاون الخليجي، أكتوبر ٢٠١٣ م.

* * *

رقم الإيداع في المكتبة العامة
د.ع. ٢٠١٣/١٢١٣٧

رقم الناشر الدولي
ISBN ٩٧٨-٩٩٩٠١-٣٠-٨٥-٦