

منشورات  
المركز العربي لإدارة  
العمل والتشغيل - تونس

**تفتيش العمل  
في الدول العربية  
بين أزمات الحاضر وتحديات المستقبل**

**الدكتور يوسف الياس**

رئيس لجنة الخبراء القانونيين

بمنظمة العمل العربية ( سابقا )



## المحتويات

الصفحة	الموضوع
7	تقديم
13	المقدمة
17	الفصل الأول/ نشأة وتطور تفتيش العمل- مدخل تعريفي
19	1- نشأة وتطور تفتيش العمل على المستوى الدولي
19	1.1 - نشأة تفتيش العمل في الدول الصناعية
24	2.1 - تفتيش العمل في معايير العمل الدولية
38	2 - نشأة وتطور تفتيش العمل في الدول العربية
	1.2- العوامل المؤثرة في نشأة أجهزة تفتيش العمل في
38	الدول العربية
46	2.2- تفتيش العمل في معايير العمل العربية
	3.2 - موقف الدول العربية من التصديق على الاتفاقيات
50	الدولية والعربية بشأن تفتيش العمل
57	الفصل الثاني/ التنظيم القانوني والإداري لأجهزة تفتيش العمل
59	1- نطاق نظام تفتيش العمل
	1.1 - إتجاه المعايير الدولية بشأن تحديد نطاق نظام
59	تفتيش العمل
	2.1 - الإستثناءات التي أتاحتها الصكوك المعيارية الدولية
61	بشأن نطاق تفتيش العمل
70	3.1 - خلاصة إتجاهات المعايير الدولية

	4.1 - إتجاه المعايير العربية بشأن تحديد نطاق نظام
70	تفتيش العمل
	5.1 - موقف القوانين العربية من تحديد نطاق نظام
73	تفتيش العمل
87	<b>2 - تنظيم هياكل أجهزة تفتيش العمل</b>
	1.2 - العوامل التي تتحكم في بناء هيكل جهاز تفتيش
87	العمل في الدولة
90	2.2- وضع جهاز تفتيش العمل تحت إشراف سلطة مركزية
91	3.2 - أحادية أو تعدد أجهزة التفتيش
95	4.2 - أحادية أو تعدد أجهزة التفتيش في التطبيقات العملية
	5.2 - موقف قوانين العمل العربية من أحادية أو تعدد
99	أجهزة التفتيش
107	<b>الفصل الثالث/ وظائف أجهزة تفتيش العمل</b>
109	<b>1- ماهية وظائف أجهزة تفتيش العمل</b>
	1.1 - الأحكام المنظمة لوظائف أجهزة تفتيش العمل
	الواردة في المعايير الدولية والعربية والنصوص
109	القانونية الوطنية في الدول العربية
	2.1 - الوظيفة الأولى (الأساسية) : تأمين إنفاذ الأحكام
112	المتعلقة بظروف العمل وحماية العمال أثناء قيامهم بعملهم
	3.1 - الوظيفة الثانية: تزويد أصحاب العمل والعمال
	المعنيين بالمعلومات التقنية والمشورة بشأن أكثر
121	الوسائل فعالية للتوافق مع الأحكام القانونية

128	4.1- الوظيفة الثالثة: إبلاغ السلطة المختصة بأوجه النقص أو عيوب التطبيق التي لا تغطيها النصوص القانونية النافذة
	5.1 - الوظيفة الرابعة : الوقاية من مخاطر العمل -
131	الدور الوقائي لنظام التفتيش
140	6.1 - الوظائف الإدارية لتفتيش العمل
145	<b>2 - تكليف المفتشين بوظائف إضافية</b>
145	1.2 - إشكالية تكليف المفتشين بوظائف إضافية
151	2.2 - دور تفتيش العمل في تسوية المنازعات العمالية
157	<b>الفصل الرابع/ هيئة التفتيش</b>
159	<b>1- التعريف بهيئة التفتيش</b>
159	1.1 - تحديد المقصود بهيئة التفتيش
160	2.1 - ممارسة التفتيش من قبل موظفين عموميين
168	3.1 - شروط تعيين المفتشين
173	4.1 - تدريب المفتشين
176	<b>2 - تركيبة هيئة التفتيش</b>
176	1.2 - مشاركة النساء في التفتيش
180	2.2- مشاركة خبراء في أعمال التفتيش
183	3.2 - كفاية عدد المفتشين
186	4.2 - تجهيزات عمل المفتشين
188	5.2 - دور الشركاء الاجتماعيين في التفتيش

193	<b>الفصل الخامس/ سلطات والتزامات المفتشين</b>
196	<b>1- سلطات المفتشين</b>
196	1.1 - الزيارات التفتيشية وسلطة الدخول إلى أماكن العمل
204	2.1 - سلطة التحري والفحص والاختبار
	3.1 - سلطة المفتش في اتخاذ الإجراءات اللازمة للتعامل
215	مع نتائج الزيارة التفتيشية
236	4.1 - الدعم المقدم للمفتشين لتمكينهم من أداء مهامهم
240	<b>2 - التزامات المفتشين</b>
240	ماهية التزامات المفتشين
249	<b>الخاتمة/ بعض معالم الطريق إلى المستقبل</b>
251	1- واقع مأزوم
	2 - معالجة الصعوبات الذاتية التي تحدّ من كفاءة
252	أجهزة التفتيش
	3 - معالجة الإشكاليات والصعوبات النابعة من البيئة التي
256	تعمل فيها أجهزة التفتيش
	4 - الإشكاليات والصعوبات المتصلة بوظائف التفتيش
261	ونطاقه

## تقديم

هذا الكتاب هو الثاني في سلسلة من الإصدارات شرع فيها المركز العربي لإدارة العمل والتشغيل بتونس سنة 2011 في مسعى لتطوير نشاطه في مجال البحوث والدراسات إدراكا منه بالحاجة الملحة لإثراء المكتبة العربية المتخصصة في قضايا العمل وإيماننا بأهمية الدراسات في طرح ومعالجة هذه القضايا والفوائد التي تحصل منها لإدارات العمل والشركاء الاجتماعيين في المنطقة العربية.

وإذا كانت الدراسة الأولى الصادرة بعنوان " إدارات العمل العربية : وظائفها - هياكلها - آليات عملها " قد تناولت " إدارة العمل " بشكل عام فإنّ الدراسة الجديدة خصصت لإحدى وظائف هذه الإدارة : وظيفة " تفتيش العمل " أو " تفقد الشغل " التي تعتبر من أقدم وأهم وأنبئ تلك الوظائف .

هذه الوظيفة تحظى باهتمام بالغ على كافة المستويات: الدولي والإقليمي العربي والوطني، والمؤشرات عديدة للدلالة على هذا الاهتمام وأغلبها وردت في الدراسة ونكتفي بذكر ثلاثة منها:

- المكانة المتميزة لتفتيش العمل في نشاطات منظمي العمل الدولية والعربية وبالأخص في نشاطهما المعياري حيث تناولنا الموضوع في العديد من الاتفاقيات والتوصيات وأفردناه بأدوات خاصة.

- الحظوة الكبيرة لتفتيش العمل في مداورات مؤتمري العمل الدولي والعربي أكبر فضاءين للحوار في مواضيع العمل على الصعيدين الدولي والعربي فقد تناولنا الموضوع بالبحث والمناقشة في العديد من المناسبات وآخرها: الدورة 37 لمؤتمر العمل العربي (المنامة، مارس 2010) حيث أبرز المؤتمرون

الدور الاقتصادي لتفتيش العمل والدورة 100 لمؤتمر العمل الدولي (جينييف، جوان 2011) وفيها أكد أطراف الإنتاج الثلاثة على المستوى الدولي على أهمية دور إدارة العمل وتفتيش العمل في تحقيق " العمل اللائق " .

- اهتمام تشريعات العمل الوطنية في أغلب دول العالم بتفتيش العمل وانخراط واسع للدول في معايير العمل الدولية والعربية المتعلقة بالموضوع. فاتفاقية العمل الدولية رقم 81 بشأن تفتيش العمل في الصناعة والتجارة صادقت عليها أكثر من ثلاثة أرباع الدول الأعضاء من ضمنها كافة الدول العربية تقريبا (باستثناء سلطنة عمان والصومال) وهي الأولى من حيث عدد التصديقات بعد الاتفاقيات الثمانية المتعلقة بالحقوق الأساسية في العمل، واتفاقية العمل العربية رقم 19 بشأن تفتيش العمل هي الأكثر تصديقا من الدول العربية (عشرة تصديقات) رغم كونها أحدث اتفاقيات العمل العربية (1998).

وقد تزايد الاهتمام بتفتيش العمل في السنوات الأخيرة نتيجة الآثار السلبية لعولمة الاقتصاد وتحرير التجارة الدولية وتداعيات الأزمة الاقتصادية العالمية والتطورات التكنولوجية على عالم العمل والتي تمثلت مظاهرها بالخصوص في تفاقم البطالة وانتشار الأشكال الهشة وغير النمطية للتشغيل وتوسع الاقتصاد غير المنظم وتزايد الانتهاكات لحقوق العمال.

ويعود كل هذا الاهتمام بدون شك لطبيعة الوظائف الموكولة لمفتشي العمل وأهميتها وتأثيراتها البالغة على مختلف الأصعدة الاجتماعية منها والاقتصادية وحتى السياسية .

فمفتش العمل مدعو لممارسة وظائف عديدة ومتأكدة وهو بذلك يجمع ما بين عدّة صفات. فهو المتفقد لأحوال العمال وظروف عملهم والمراقب أو

الساھر على إنفاذ التشريعات والحامي لحقوق العمال وسلامتهم من الأخطار المهنية وهو أيضا المرشد والناصح لطرفي الإنتاج لتأمين التطبيق السليم والدقيق لتشريعات العمل.

وهو كذلك - في العديد من الدول - الحامي للعمال الوطنية من الهجرة غير الشرعية والميسر أو المنشط للحوار الاجتماعي والمفاوضة الجماعية والمصالح أو الموقف في نزاعات العمل الجماعية وحتى الفردية والمؤمن على سلامة العلاقات المهنية داخل المؤسسة وعلى استتباب السلم الاجتماعي في البلد عموما .

إذن من المفروض أن يكون لمفتش العمل دور بارز في تحسين شروط وظروف العمل وتوسيع مظلة الحماية الاجتماعية وتكريس الحقوق الأساسية في العمل وتوفير المناخ الملائم للاستثمار والتشغيل وتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية وتأمين الاستقرار الاجتماعي وحتى السياسي.

ولكن من المفارقات العجيبة في عالم العمل أنه رغم الاهتمام الكبير بتفتيش العمل ورغم الأهمية البالغة لدور مفتشي العمل فإن واقع تفتيش العمل ليس على ما يرام في أغلب دول العالم بل بالعكس تماما نلاحظ وجود بون شاسع بين ما تضمنته معايير العمل الدولية والعربية والتشريعات الوطنية من جهة والوضع الصعب والمرير الذي تعيشه أجهزة تفتيش العمل في جلّ الدول من جهة أخرى.

فهي تشكو العديد من النقائص والإشكالات تحدّ من نجاعة عملها وهي تواجه تحديات جسام تحول دون تمكّنها من أداء مهامها على الوجه المأمول ودون استجابتها لانتظارات أطراف الإنتاج وخاصة العمال الذين يعتبرون مفتش العمل الملجأ الرئيسي لهم - أمام تراجع النشاط النقابي وبطء وتكلفة الإجراءات

القضائية - لاسترجاع حقوقهم المسلوبة والمحافظة على مكتسباتهم القانونية أو التعاقدية وتحسين شروط وظروف عملهم.

في هذا الإطار ، تبرز أهمية هذه الدراسة التي عهد المركز بإعدادها إلى نفس مؤلف الدراسة السابقة ، الخبير العربي المتميز الدكتور يوسف إلياس لا فقط بالنظر لكفاءته العالية في بحث مختلف قضايا العمل وإنما أيضا لمعرفته الجيدة لواقع ومشاكل إدارات العمل العربية عموما وأجهزة تفتيش العمل بالذات بحكم رئاسته للجنة الخبراء القانونيين بمنظمة العمل العربية لفترة طويلة وكذلك لمواكبته منذ ما يزيد عن ثلاثين سنة لمختلف التطورات التي عرفتها إدارات تفتيش العمل العربية من خلال مؤلفاته وبحوثه القيمة بشأنها ومشاركاته العديدة في الندوات والدورات التدريبية المنجزة لصالحها على المستويين الوطني والقومي من قبل المركز العربي لإدارة العمل والتشغيل ومنظمة العمل العربية عموما .

كما أنّ الدراسة جاءت في الوقت المناسب، في وقت يعرف فيه عالم العمل في مختلف المناطق ومنها المنطقة العربية أزمة حادة متشعبة ومستفحلة استعصى علاجها، في وقت تعيش فيه أجهزة تفتيش العمل بالذات ووفقا لتعبير المؤلف " واقعا مأزوما " .

وأودّ التنويه بالجهد المبذول من المؤلف في إعداد هذه الدراسة التي صاغها كعادته بأسلوب دقيق مبسّط وممتع في آن واحد وجاءت شاملة لمختلف جوانب الموضوع الذي تبحّثه.

وإني أحيي النظرة الاستشرافية للمؤلف الذي لم يكتف بال رصد الدقيق لواقع أجهزة تفتيش العمل العربية والتحليل المعمق للإشكاليات والصعوبات التي تعرفها بل كان حريصا على تقديم المقترحات والحلول لتجدد هذه الأجهزة نفسها وتكون مؤهلة وقادرة على رفع التحديات التي تواجهها .

ومما يزيد في قيمة الدراسة اعتمادها في مختلف المسائل التي تطرقت إليها منهج المقارنة ما بين مصادر قانونية ثلاثة: معايير العمل الدولية ، معايير العمل العربية والتشريعات الوطنية للدول العربية وهو ما يسمح للقارئ من أخذ فكرة شاملة ومتكاملة في كل مسألة واستخلاص ما نتيجته له المقارنات من استنتاجات .

ويأمل المركز أن تثير هذه الدراسة على غرار سابقتها اهتمام المنتسبين لإدارات العمل عموما وأجهزة تفتيش العمل بالخصوص والشركاء الاجتماعيين والباحثين وكل المهتمين بقضايا العمل في المنطقة العربية .

كما يأمل أن تساهم فعلا في توضيح " معالم الطريق إلى المستقبل " وفي تحفيز كل الأطراف المعنية بتطوير أجهزة تفتيش العمل لتتمكن من أداء وظائفها على الوجه المطلوب والمساهمة بكل نجاعة - إلى جانب بقية مكوّنات إدارة العمل والشركاء الاجتماعيين - في تكريس أهداف العمل اللائق وتحقيق ما تصبو إليه الشعوب العربية من رقي اجتماعي وتنمية شاملة وعادلة .  
والله ولي التوفيق .

محمد كشو

مدير المركز العربي

لإدارة العمل والتشغيل

تونس، 2012/12/12



## المقدمة

يأتي تكليف المركز العربي لإدارة العمل والتشغيل بتونس للمؤلف بإعداد هذه الدراسة عن تفتيش العمل في الدول العربية، معبراً تعبيراً حقيقياً عن حاجة ماسة إليها في ظرف بالغ التعقيد تستدعي كل معطياته التأكيد على وجوب تفعيل دور أجهزة تفتيش العمل في الدول العربية والارتقاء بأدائها، لتتمكن من القيام بوظائفها في بيئة كل ما فيها يتغير، الواقع العام السياسي والاجتماعي والاقتصادي يتغير، لا بل ينقلب على ذاته بآليات تفنقر إلى التوازن أحياناً، وعالم العمل بكل خصوصياته يتغير، وكأنه يودّع مرحلة من مراحل تطوره ليبدأ أخرى، لها الكثير من معالم ذاتيتها.

في هذا الظرف تواجه أجهزة تفتيش العمل في الدول العربية تحدياً حقيقياً، يوجب عليها أن (تجدد) نفسها، لكي تصبح أهلاً للتعامل مع واقع مختلف عن الواقع الذي اعتادت على التعامل معه عقوداً طويلة من الزمن، هذا التجدد الذي يقتضي تغييراً جوهرياً في الهياكل وآليات العمل من جهة، وفي الإمكانيات والمستلزمات المتاحة لهذه الأجهزة من جهة أخرى.

ولكي يكون للدراسة بعض الدور في رسم ملامح عملية (تجدد) أجهزة تفتيش العمل، كان عليها أن تأخذ مسارين:

**الأول/** رصد الواقع الحالي لهذه الأجهزة وتحليل معطياته، وكان مشروع الدراسة يستهدف أن تأتي عملية الرصد والتحليل هذه دقيقة إلى أبعد مدى ممكن، ولهذا إعتد مخطط الدراسة نهج إعداد إستبيان يوجّه إلى الدول العربية لكي تملأه كل دولة بالمعلومات والبيانات الخاصة بها، وليتم تحليل هذه المعلومات والبيانات ومن ثم إستخدامها في الدراسة في المواضيع المناسبة منها.

إلا أنّ المؤسف حقاً، أنّ حصاد البيدر في هذه العملية، كان أقل من المنتظر كثيراً، على الرغم من الجهد والمثابرة من لدن المركز العربي لإدارة العمل والتشغيل في متابعة إجابات الدول على الاستبيان وحثها على الإجابة عليه، حيث لم يتلقَ المركز سوى إجابات تسع دول فقط، من مجموع إحدى وعشرين دولة، والدول التسع التي أجابت هي: الأردن - تونس - الجزائر - السعودية - العراق - فلسطين - قطر - مصر - المغرب.

ومما (قلّل) من فرص الإفادة من إجابات الدول المذكورة، أنها لم تأت كاملة على كل أسئلة الاستبيان، كما أنها انطوت في بعض الحالات على قدر كبير من العمومية وعدم الدقة والتناقض.

**الثاني/** محاولة استشراف (مستقبل) لم تتحدد معالمه على نحو دقيق يتيح إمكانية تحديد (جنس الوليد)، فالأمة في مختلف أرجاء أوطانها تعيش حالة مخاض عسير لا أحد يستطيع أن يقدر مداه الزمني، ولا أن يتنبأ بنتاجه النهائي. إلا أنه مع ذلك يؤكد الحقيقة التي لا خلاف عليها، وهي أنّ عالم الغد في كل دنيا العرب، سيكون مختلفاً عن عالم اليوم، وهي حقيقة كافية لأن تحفز المعنيين على العمل على التكيف مع الواقع الآتي، بما في ذلك عالم العمل الوليد بعلاقاته المعقدة ومصالح أطرافه المتناقضة ووسائل وأساليب تحقيق التوازن بين هذه المصالح.

ومن خلال ما تقدّم بيانه، تبدو ملامح المهمة الصعبة التي أنيط بالمؤلف القيام بها، والتي تأتي بكل ثقلها لتمثّل محطة متميزة في مسيرة إهتماماته بتفتيش العمل في الدول العربية على مدى يزيد على ثلاثين سنة، تمثلت في نشره العديد من الدراسات وإلقائه الكثير من المحاضرات التي تناولت بالبحث والتحليل

المسائل ذات الصلة بتفتيش العمل بكل جوانبها، وهو يأمل أن (يتوّج) جهوده تلك بهذه الدراسة التي يطمح إلى أن تلقى قبولاً حسناً من المعنيين بموضوعها، مسؤولين حكوميين ونقابيين وباحثين، وأن يجدوا فيها إجابات لبعض ما يشغلهم أو على الأقل أن تثير عدداً من التساؤلات لديهم تدفعهم إلى البحث عن إجابات لها.

في الختام، يفرض عليّ واجب الاعتراف بالفضل لأهله، أن أسجّل خالص إمتناني للعاملين بالمركز العربي لإدارة العمل والتشغيل بتونس، وعلى رأسهم مدير المركز الأخ والصديق الأستاذ محمد كشو، على ما بذلوه من جهد لتوفير المعلومات والبيانات اللازمة لإنجاز الدراسة، مما عزّز من رصانتها ومصداقيتها على النحو الذي سيتأكد منه القارئ الكريم من خلال إطلاعه على ثمار جهدهم جلية في كل ما ورد فيها من تحليلات واستنتاجات.

أخيراً، سوف يكون من دواعي سعادتني لو أنّ القارئ الكريم، وجد في ما كتبت، ما يؤشر بعض معالم الطريق إلى مستقبل مازال المجهول منه أكثر مما نعرفه ونتوقعه.

عمّان/ أغسطس 2012

أ.د./ يوسف الياس



**الفصل الأول**  
**نشأة وتطور تفتيش العمل**  
**. مدخل تعريفي .**



(1)

## نشأة وتطور تفتيش العمل على المستوى الدولي

### 1/1: نشأة تفتيش العمل في دول أوروبا الصناعية:

دعت الأفكار التي روج لها المفكرون الاقتصاديون الرأسماليون، في أواخر القرن الثامن عشر وأوائل القرن التاسع عشر، إلى إطلاق آليات 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 عمالياً<sup>1</sup>، كل ذلك من أجل إتاحة أكبر قدر ممكن من حرية المنافسة الاقتصادية، وهو ما تجسّد في الشعار الذي ساد في ذلك الوقت ومضمونه (دعه يعمل، دعه يمر)، مما ترتب عليه إستبعاد أي تدخل حكومي في تنظيم العلاقات القانونية بين أطراف علاقة العمل. وبذلك تحولت وظيفة الدولة في تلك المرحلة - بقدر تعلق هذه الوظيفة بسوق العمل - إلى مجرد حماية المنافسة الحرة في هذه السوق، بكل ما يقتضيه ذلك من امتناعها عن التدخل في تنظيمها من جهة، والحيلولة دون ممارسة أي ضغط على أدائها الحر من ناحية أخرى.

---

1 - تجسيدا لذلك حظرت فرنسا قيام التكتلات العمالية في العام 1791 بالقانون المعروف باسم (la loi de chaplier)، بينما حظرت إنجلترا قيام هكذا تكتلات في العامين 1799 و 1800، بالقوانين التي عرفت باسم (The combination laws).

واقترضى تحقيق ذلك، من الناحية القانونية، أن يقوم نظام قانوني يكفل الحرية المطلقة لطرفي علاقة العمل في تنظيم علاقات العمل التابع المأجور الناشئة فيما بينهما، وقد ارتكز هذا التنظيم على قاعدتين رئيسيتين، **أولاهما**/ مبدأ سلطان الإدارة، **وثانيتها**/ أنّ العقد شريعة المتعاقدين<sup>2</sup>. وبالاستناد إلى هاتين القاعدتين، أعتبر طرفا علاقة العمل - من الناحية النظرية - أحراراً في تنظيم العلاقة القانونية فيما بينهما، على افتراض أنّ كلاً منهما يمتلك الحرية والإرادة لقبول أو رفض الشروط المتعلقة بها.

ويؤكد التاريخ أنّ المجتمعات الأوروبية، لم تحتج إلى وقت طويل لإدراك فساد الأفكار الاقتصادية الليبرالية التي أشرنا إليها<sup>3</sup>، وعجز التنظيم القانوني الذي تأسس عليها عن ضمان حد أدنى من الحماية للعمال، الطرف الضعيف في علاقة العمل، حيث أكدت النتائج العملية لتطبيق تلك الأفكار أنها لا تصلح إلا

---

2 - وانسجماً مع ذلك، لم يخصص القانون المدني الفرنسي الصادر في العام 1804، سوى مادتين من المواد السبع والسبعين التي خصصها لعقد الإجارة، لمعالجة الأحكام الخاصة بعقد العمل الذي اعتبره نوعاً من أنواع الإجارة (إجارة الخدمات)، وهاتان المادتان هما المادة (1780) التي حظرت قيام رابطة (خضوع) دائمة على النحو الذي كان قائماً في القانون القديم، والمادة (1781) التي قضت بأنّ صاحب العمل مصدق بيمينه، في حالة قيام نزاع بينه وبين العامل بشأن إثبات الأجر والوفاء به.

3 - قد تكون مفارقة غير معهودة، أن يعيد التاريخ نفسه في الربع الأخير من القرن العشرين، ليكرر المأساة التي عاشتها الإنسانية في أواخر القرن الثامن عشر ومطلع القرن التاسع عشر في بلدان أوروبا الصناعية، وذلك حين تمكنت القوى العظمى المهيمنة على مقدرات عالمناء، من إعادة إنتاج شعار العودة إلى إقتصاد السوق، وإلزام دول العالم المختلفة، والنامية منها بالذات، باعادة صياغة اقتصاداتها وفقاً لهذا النموذج كمنوذج مرجعي وحيد للاقتصاد في العالم، الذي إعتبره الياباني الأصل/ الأمريكي الجنسية/ فرانسيس فوكوياما (نهاية التاريخ)، لينتج ذلك كله، خلال ثلاثة عقود من الزمن، جملة مشكلات اقتصادية ومالية واجتماعية، بلغت ذروتها في العام 2008 بالأزمة المالية العالمية، التي قادت إلى كوارث اجتماعية تسببت في ولادة ثورة عالمية مضادة تسعى إلى تحقيق العدل الاجتماعي كهدف أساس للأداء الاقتصادي على المستويين الوطني والعالمي.

لإطلاق يد أحد طرفي هذه العلاقة في تحديد مضمونها، وفي فرض إرادته على الطرف الضعيف فيها، فجسدت بذلك هيمنة مطلقة لإرادة أصحاب العمل في استغلال العمال على نحو غير عادل، مما ولّد ردود فعل سياسية واجتماعية وعمالية وفكرية وقانونية، قادت بمجملها إلى ضرورة قبول تدخل الدولة في تنظيم علاقات العمل بما يحقق الملاءمة بين الاعتبارات الاقتصادية والاعتبارات الاجتماعية على وجه العموم، ويقيم قدرًا من التوازن الذي بدا ضروريًا، بعد أن ثبت عجز (آليات السوق الاقتصادية) عن تحقيقه بأدائها الذاتي<sup>4</sup>.

وهكذا وجدت الدولة مع مطلع القرن التاسع عشر نفسها مدعوة إلى أن تتدخل في تنظيم علاقات العمل، باستعمال سلطتها في التشريع، وذلك بإقرار قواعد قانونية (أمر) ملزمة لأطراف هذه العلاقات، غلب عليها الطابع الحمائي للطرف الضعيف فيها، وهم العمال، فكانت الخطوات الأولى التي خطتها الدولة في هذا الميدان مطلع القرن التاسع عشر، إيذاناً بنشأة فرع جديد من فروع القانون، عرف فيما بعد باسم (قانون العمل/ الشغل)، ما لبث أن نما وتطوّر حتى إحتل مكانة هامة في النظام القانوني على المستويين الوطني والدولي بالنظر للأهمية الاقتصادية والاجتماعية لأحكامه، وتأثيراتها الكبيرة على الاستقرار والسلام الاجتماعيين.

ومع إقدام الدولة على الأخذ بنهج التدخل - تشريعياً - في تنظيم علاقات العمل، أدركت أنّ ضمان التطبيق الجاد والصحيح لأحكام القواعد القانونية

---

4 - راجع للإطلاع على المزيد بشأن العوامل التي قادت إلى تدخل الدولة في تنظيم علاقات العمل، المؤلفات العامة في قانون العمل ومنها كتابنا: قانون العمل العراقي - الجزء الأول/ علاقات العمل الفردية، الطبعة الثانية - بغداد - 1980. ص 11 وما بعدها.

المنظمة لهذه العلاقات، يستلزم وجود نظام فعال للرقابة على الإلتزام بها، وترسخت هذه القناعة بمرور الزمن، حيث عبّر عنها المدير العام لمكتب العمل الدولي - لاحقاً - في أحد تقاريره المقدّمة إلى مؤتمر العمل الدولي، بالقول: إنّ أحكام القوانين الاجتماعية تصبح في غياب وجود نظام فاعل لتفتيش العمل (مجرد مقال في الأخلاق، أكثر منها نظاماً إجتماعياً ملزماً)<sup>5</sup>.

وإنطلاقاً من القناعة المشار إليها، جاءت المبادرة الأولى - تاريخياً - في هذا السياق، متمثلة بالقانون الذي أصدرته إنجلترا في 22/ يونيو - حزيران في العام 1802، بشأن حماية صحة العمال في مصانع الغزل والنسيج، حيث عهد هذا القانون بمراقبة أحكامه إلى لجان تعمل (تطوعاً)، وتضم بعض الأعيان المحليين، من بينهم رجال دين وقضاة وصناعيون متقاعدون<sup>6</sup>، وتوحي هذه التركيبة بالحرص على الجمع بين مراعاة الأحكام الدينية والقانونية والخبرة العملية وتوظيفها معاً لضمان التطبيق الصحيح لأحكام القانون.

ولم يلبث التوجه إلى إقامة أجهزة تفتيش عمل تتولى الرقابة على تطبيق الأحكام القانونية المنظمة لعلاقات العمل، أن إنتشر بسرعة بين دول أوروبا،

---

5 - International labour conference, 48<sup>th</sup> session, 1964.

Report (1). p. 168.

6 - انظر لمزيد من المعلومات بشأن نشأة تفتيش العمل في أوروبا:

Wolfgang Von Richthofen: Labour inspection. A guide to the profession. ILO. Geneva. 2002. pp. 9 – 10.

ويشار أحياناً إلى أنّ النمسا كانت السبّاقة في هذا الميدان، حيث أصدرت في العام 1786 قانوناً لحماية العمال الأحداث المشتغلين في الصناعة، تضمن النص على تكليف الأطباء بمراقبة تنفيذ أحكامه بهدف وقاية هؤلاء الأحداث من الإصابة بالأمراض.

حيث كانت اثنتان وعشرون دولة في العام 1910، قد أنشأت أجهزة رقابية رسمية للغرض المذكور<sup>7</sup>.

وفي هذه الأثناء، كان الاهتمام بتفتيش العمل قد تخطى الحدود الوطنية، ليحظى بعناية خاصة من المؤتمرات الدولية التي شهدتها أوربا في الأعوام (1890/ مؤتمر برلين)، و (1897/ مؤتمر زيوريخ)، و (1900/ مؤتمر الاتحاد الدولي لحماية القوى العاملة في باريس)، و (1905/ مؤتمر برن) حيث ناقشت موضوع تفتيش العمل، وأصدرت توصيات بشأنه حثت فيها الدول على إنشاء أجهزة خاصة به، تضم عدداً كافياً من المتخصصين الذين تعيّنهم الحكومة، وتتوفر فيهم الحيدة بين العمال وأصحاب العمل، وبررت تلك المؤتمرات توصياتها المذكورة، بالمزايا التي تمخضت عن تطبيق تجربة التفتيش التي جعلته موضع ثقة العمال.

وخلال الحرب العالمية الأولى، نشطت التنظيمات النقابية الأوربية في بلورة فكرة مشاركتها في مراقبة شروط وظروف العمل، وفي المؤتمرات النقابية العمالية الدولية التي عقدت في مدينة (ليدز) في العام 1916، ومدينة (برن) في العام 1917، تم التعبير عن فكرة (المراقبة العمالية) التي تمنح العمال دوراً نشيطاً في مراقبة شروط وظروف العمل.

---

7 - Wallin (Michel): Labour administration. Origins and development. International Labour Review. Vol. 100. No. 1.

July 1969. p. 55.

## 2/1 : تفتيش العمل في معايير العمل الدولية:

مع قيام منظمة العمل الدولية في العام 1919، حظي تفتيش العمل باهتمام خاص، تمثلت أولى علائمه في النص الذي ورد في المادة (427) من ميثاق فرساي - الباب الثالث عشر-،<sup>8</sup> حيث قضت الفقرة التاسعة من هذه المادة بأن: (على كل دولة، أن توجد نظاماً للتفتيش، تشترك فيه النساء، لضمان تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بحماية العمال).

وبعد قيام المنظمة وشروع هياكلها الدستورية بممارسة نشاطاتها، لقي تفتيش العمل عناية فائقة ومبكرة من مؤتمر العمل الدولي، حيث أقرّ هذا المؤتمر في دورة إنعقاده الأولى في أكتوبر/ 1919، التوصية الدولية رقم (5)، جاء فيها: (يوصي المؤتمر العام، كل دولة عضو في منظمة العمل الدولية، بأن تنشئ في أقرب وقت ممكن، إن لم تكن قد فعلت بعد، نظاماً يكفل تفتيشاً فعّالاً على المصانع، بالإضافة إلى خدمة حكومية تكلف بالتحديد بمهمة حماية صحة العمال، وتظل على إتصال دائم بمكتب العمل الدولي).

ومع أنّ التوصية لا تلزم الدول الأعضاء - على نحو وجوبي - بإنشاء نظام لتفتيش العمل، إلا أنها تتضمن معنى الحث والحفز على ذلك، وتبدو أهميتها جلية في لفت الإنتباه إلى وجوب أن يعنى تفتيش العمل بالرقابة على (المصانع)، لأنّ العمل الصناعي يحمل بذاته مخاطر عديدة على سلامة العاملين فيه، بالإضافة إلى توفير خدمة حكومية تعنى بحماية صحة العمال.

---

8 - نص هذا الباب من الميثاق المشار إليه بالمتن على إنشاء (منظمة العمل الدولية)، وأصبحت مواده (دستور) المنظمة.

ولم تنقضي سوى أربع سنوات على إقرار مؤتمر العمل الدولي التوصية المشار إليها، حتى عاد مجدداً في دورته الخامسة المنعقدة في أكتوبر من العام 1923 ليعتمد بعض المقترحات المتعلقة بتحديد (المبادئ العامة لتنظيم التفتيش على المصانع) بصيغة توصية دولية حملت الرقم (20)، بعنوان: (توصية بشأن المبادئ العامة لتنظيم نظم التفتيش لضمان تطبيق القوانين واللوائح الخاصة بحماية العمال).

وعلى خلاف التوصية رقم (5)، جاءت التوصية رقم (20) مفصلة في المعايير التي تضمنتها، وتوزعت المعايير التي تقررت فيها على أربعة أقسام هي:

**أولاً/ نطاق التفتيش.**

**ثانياً/ طبيعة وظائف وسلطات المفتشين.**

**ثالثاً/ تنظيم التفتيش.**

**رابعاً/ تقارير المفتشين.**

ومع أهمية المعايير التي تضمنتها هذه التوصية، إلا أنّ المؤتمر لم يعتمدها بصيغة إتفاقية، التزاماً بمنهجه في تلك الفترة، بدلاً يعتمد معايير تمس التنظيم الداخلي للدول، وهو أمر كان يعدّ من مقومات السيادة الوطنية.

وإلى ذلك أشارت ديباجة التوصية صراحة بقولها (وإذ يرى - أي المؤتمر - أنّ كل دولة عضو، رغم وجوب التوصية بإقامة نظم التفتيش بوصفها من أنجع الوسائل لضمان إنفاذ الاتفاقيات والتعهدات الأخرى المتعلقة بتنظيم ظروف العمل، تعدّ مسؤولة وحدها عن تنفيذ الاتفاقيات التي تدخل طرفاً فيها في

الأراضي الواقعة تحت سيادتها أو سلطتها، وأنه يتعين عليها بالتالي أن تحدد بنفسها، وفقاً للظروف المحلية، إجراءات الرقابة التي تمكنها من الاضطلاع بهذه المسؤولية).

وتكتسي هذه التوصية أهمية بالغة في مسيرة النشاط المعياري لمنظمة العمل الدولية المتعلق بتفتيش العمل، حيث تعدّ المعايير التي تضمنتها (الأساس) الذي قامت عليه معايير العمل الدولية اللاحقة بشأن تفتيش العمل، وبوجه خاص الاتفاقيتان الدوليتان رقم (81) و (129) اللتان سترد الإشارة إليهما لاحقاً.

وواصل مؤتمر العمل الدولي نشاطه في ميدان إقرار معايير بشأن تفتيش العمل في الفترة السابقة لقيام الحرب العالمية الثانية، حيث أقرّ في العام (1926) التوصية الدولية رقم (28) بشأن المبادئ العامة للتفتيش على أحوال عمل البحارة، وفي العام (1937) التوصية الدولية رقم (54) بشأن التفتيش على صناعة البناء، وفي العام (1939) التوصية الدولية رقم (59) بشأن التفتيش على العمل بالنسبة للعمال من السكان الأصليين (indigenous workers).

وبعد كل الإنجازات التي تحققت في ميدان المعايير الدولية بشأن تفتيش العمل، التي اتسمت بطابع التخصص والتدرج، وبسبب التغيرات التي شهدتها الساحة الدولية في أعقاب الحرب العالمية الثانية، تهيأت الفرصة لأن يتقدم النشاط المعياري الدولي في هذا الميدان خطوة جادة وبالغة الأهمية، حيث تمكّن مؤتمر العمل الدولي في دورة انعقاده الثلاثين في العام 1947 أن يقرّ أربعة صكوك معيارية دولية تتعلق بتفتيش العمل هي:

(1) الاتفاقية الدولية رقم (81) بشأن تفتيش العمل في الصناعة والتجارة التي جاءت في أربعة أجزاء، حمل الأول عنوان: تفتيش العمل في الصناعة وضمّ إحدى وعشرين مادة، وحمل الثاني عنوان: تفتيش العمل في التجارة وضمّ ثلاث مواد، وخصص الجزء الثالث لـ (أحكام متنوعة) وضمّ سبع مواد، أما الجزء الرابع والأخير فجاء في ثماني مواد وحمل عنوان (أحكام ختامية).

وقد راعت الاتفاقية المذكورة خصوصية العمل في التجارة، واختلافه عن العمل في الصناعة، وبدا ذلك واضحاً في نص المادة (25) منها، حيث نصّت على ما يلي:

1 - يجوز لأي دولة عضو صدّقت على هذه الاتفاقية أن تستبعد الجزء الثاني ( وهو الجزء الخاص بتفتيش العمل في التجارة ) من قبولها للاتفاقية بإعلان يرفق بتصديقها.

2 - يجوز لأي دولة عضو أصدرت مثل هذا الإعلان، أن تلغيه في أي وقت بإعلان لاحق.

3 - تبين كل دولة عضو يسري فيها إعلان قدّم بمقتضى الفقرة (1) من هذه المادة في تقريرها السنوي عن تطبيق الاتفاقية موقف قانونها وممارستها بالنسبة لأحكام الجزء الثاني من هذه الاتفاقية، والمدى الذي طبقت به، أو تعتزم تطبيقه من هذه الأحكام).

وقد أتاح هذا النهج لبعض الدول التي لم تكن ظروفها الوطنية تتيح لها الالتزام بالمعايير الخاصة بالتفتيش في التجارة، أن تصادق على الاتفاقية على نحو تلتزم به الدولة بالمعايير الخاصة بالتفتيش في الصناعة، حيث

كان التفتيش في هذا القطاع يتقدم في الأهمية دولياً ووطنياً، على التفتيش في قطاعات العمل الأخرى، بالنظر إلى جسامة المخاطر التي يتعرض لها العمال في هذا القطاع.

من ناحية أخرى، أضفت المادة (24) من الاتفاقية، قدراً كبيراً من المرونة على التزام الدولة بتطبيق المعايير الدولية بشأن تفتيش العمل على أماكن العمل التجارية، ويتجلى ذلك بوضوح في نص هذه المادة الذي جاء فيه: (يستوفي نظام تفتيش العمل في أماكن العمل التجارية، إشتراطات المواد من 3 إلى 21 من هذه الاتفاقية ، - وهي المواد التي وردت في الجزء الأول من الاتفاقية الخاص بتفتيش العمل في الصناعة -، بقدر ما تكون قابلة للتطبيق).

وقد حظيت هذه الاتفاقية التي أضحت المعايير الواردة فيها بمثابة (دستور تفتيش العمل) على المستوى العالمي، بقبول واسع من الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية، ويبلغ عدد الدول التي صادقت عليها (142) دولة من مجموع الدول الأعضاء البالغ (183) دولة.

(2) التوصية الدولية رقم (81) بشأن تفتيش العمل، وقد تضمنت هذه التوصية معايير (تكميلية) للمعايير التي تضمنتها الاتفاقية رقم (81)، لم تدرج في الاتفاقية ذاتها، بالنظر لصعوبة قبولها على نحو الإلزام من الدول الأعضاء في المنظمة، وتوزعت المعايير التي تضمنتها التوصية على أربعة بنود هي:

**أولاً/ الواجبات الوقائية لإدارات تفتيش العمل.**

**ثانياً/ تعاون أصحاب العمل والعمال في مجال الصحة والسلامة.**

ثالثاً/ النزاعات العمالية.

رابعاً/ تقارير التفتيش السنوية.

وقد تضمنت التوصية طلب المؤتمر إلى كل دولة عضو بتطبيق الأحكام الواردة فيها (بأسرع ما تسمح به ظروفها الوطنية، وأن تبلغ مكتب العمل الدولي، بناء على طلب مجلس الإدارة، بالتدابير التي تتخذ لتنفيذ هذه الأحكام).

(3) التوصية الدولية رقم (82) بشأن تفتيش العمل في منشآت التعدين والنقل، أجازت المادة (2/2) من الاتفاقية الدولية رقم (81): (أن تستثني القوانين الوطنية منشآت المناجم والنقل، أو أجزاء منها من تطبيق هذه الاتفاقية).

وحيث أنّ هكذا - إستثناء - ينطوي على مخاطر جدية على العاملين في هذين القطاعين من قطاعات العمل، أقرّ مؤتمر العمل الدولي في دورة انعقاده الثلاثين التي أقرّ فيها الاتفاقية (81) توصية دولية حملت الرقم (82) جاء في ديباجتها أنه: (لما كان من الضروري مع ذلك - أي مع الاستثناء الذي أجازته نص الاتفاقية - أن تتخذ تدابير كافية بخصوص منشآت التعدين والنقل لضمان التطبيق الفعال للأحكام القانونية المتعلقة بظروف العمل، وحماية العمال أثناء أدائهم لعملهم).

وسعيّاً إلى تحقيق ما تقدّم نصت التوصية على أن: (على كل دولة عضو في منظمة العمل الدولية، أن تقيم نظاماً مناسبة لتفتيش العمل على منشآت التعدين والنقل، حسب تعريفها من قبل السلطة المختصة، لضمان تطبيق الأحكام القانونية المتعلقة بظروف العمل وحماية العمال أثناء أدائهم لعملهم).

(4) الاتفاقية الدولية رقم (85) بشأن (إدارات تفتيش العمل - الأقاليم التابعة)، وقد أوجبت مادتها الأولى أن (تقام في الأقاليم التابعة لإدارات لتفتيش العمل، تفي بالشروط المبينة في المواد 2 إلى 5 من هذه الاتفاقية).

وكان الغرض من إقرار هذه الاتفاقية هو إقامة أجهزة لتفتيش العمل في هذه الأقاليم، تمارس تفتيش العمل بمراعاة المعايير الأساسية الدولية الواردة في الصكوك المعيارية التي أشرنا إليها.

ولم تلق هذه الاتفاقية قبولاً يذكر من الدول الأعضاء في المنظمة، حيث لم تصادق عليها سوى خمس دول هي استراليا (انسحبت لاحقاً) وبلجيكا وفرنسا وياپواغينيا والمملكة المتحدة.

وعلى الرغم من إقرار مؤتمر العمل الدولي الصكوك المعيارية الدولية المذكورة، فإنّ قطاعاً هاماً من قطاعات العمل هو قطاع الزراعة، كان لا يزال غير مغطى بنظام مناسب لتفتيش العمل، مما دعا لجنة الخبراء في منظمة العمل الدولية، إلى أن تضمّن تقريرها المقدم إلى الدورة الخمسين لمؤتمر العمل الدولي المنعقد في العام 1966، توصية أشارت فيها إلى أنه من المرغوب فيه، بقدر كبير، أن تدرس المنظمة إمكانية إصدار أداة حول تفتيش العمل في الزراعة، تكمل الاتفاقية (81) بشأن تفتيش العمل في الصناعة والتجارة<sup>9</sup>، وقدّمت اللجنة توصيتها هذه على الرغم من أنّ الاتفاقية الدولية رقم (110) بشأن شروط استخدام عمال المزارع، كانت قد عالجت موضوع التفتيش في بابها الحادي عشر الذي جاء تحت عنوان (تفتيش العمل)،

---

9 - International labour conference, 50<sup>th</sup> session, 1966, General Survey on labour inspection. Report (3) Part (4). para. 235.

حيث إقتبس في المواد (71 - 84) منه أحكام الاتفاقية (81) إقتباساً شبه كامل، إلا أنّ نطاق تطبيق الاتفاقية المذكورة لا يغطي كل مشروعات الزراعة. وفي ضوء توصية لجنة الخبراء تلك تمت عملية إعداد مشروعى إتفاقية وتوصية بشأن تفتيش العمل في الزراعة، أقرهما مؤتمر العمل الدولي في دورته الثالثة والخمسين في العام 1969، وصدرتا تحملان الرقمين (129) و (133) على التوالي، وإنعكست في نصوصهما على نحو جلي آثار التغييرات التي كان العالم قد شهدتها عبر السنوات الاثنتين والعشرين الفاصلة بين صدور الاتفاقيتين (81) و (129) من جهة، وخصوصية العمل في الزراعة واختلافه عن العمل في الصناعة والتجارة من جهة أخرى.

ولم تلق الاتفاقية الدولية رقم (129) بشأن تفتيش العمل في الزراعة، قبلاً واسعاً كالذي لقيته الاتفاقية رقم (81)، حيث لم تصادق عليها سوى (51) دولة من مجموع الدول الأعضاء في المنظمة، على الرغم من انقضاء أكثر من أربعة عقود من الزمن على إقرارها من قبل مؤتمر العمل الدولي، ويرجع ذلك إلى التعقيدات التي يزر بها التفتيش في القطاع الزراعي، الناتجة عن خصوصية البيئة التي يمارس فيها العمل في الزراعة من جهة، والخصوصية الذاتية لعلاقات العمل في هذا القطاع من جهة أخرى<sup>10</sup>.

---

10 - لم يتوقف إهتمام منظمة العمل الدولية بعد العام 1969 بتفتيش العمل، حيث استمرت على نهجها في إقرار معايير ذات صلة به، في الاتفاقيات والتوصيات ذات الصلة بالصحة والسلامة المهنيين، ومنها الاتفاقية الدولية رقم (155) والتوصية الدولية رقم (164) اللتان أقرهما مؤتمر العمل الدولي في العام 1981، وتتص كل منهما على أن تطبق المعايير الواردة فيهما على (جميع فروع النشاط الاقتصادي)، ثم أقر المؤتمر في العام 1985 الاتفاقية رقم (161) والتوصية رقم (171) بشأن خدمات الصحة المهنية، وهما تشيران إلى تفتيش العمل، وتغطيان جميع فئات العاملين.

وصدرت اتفاقية وتوصية تخصان تفتيش العمل لرجال البحر: الاتفاقية 178 والتوصية 186 لسنة 1996 بشأن تفتيش ظروف العمل والمعيشة لرجال البحر.

وفي الدراسة التي تقدمت بها لجنة الخبراء في منظمة العمل الدولية إلى الدورة (71) لمؤتمر العمل الدولي المنعقدة في العام 1985 حول (تطبيق الاتفاقية الخاصة بتفتيش العمل)، لفتت اللجنة النظر الى أنّ قطاعاً واسعاً من قطاعات العمل، يتّسع بسرعة، ولا تغطّيه المعايير الواردة في الاتفاقية (81)، لكونه لا يمكن وصفه بالعمل الصناعي أو العمل التجاري، ودعت إلى ضرورة تصحيح هذا الوضع بالحقاق (بروتوكول) بهذه الاتفاقية، يوسّع نطاق تطبيقها، بهدف تغطية هذا القطاع<sup>11</sup>.

وحظيت توصية لجنة الخبراء بقبول متأخر نسبياً من لدن الأجهزة الدستورية المختصة في المنظمة، حيث تقرر إدراج موضوع (توسيع إتفاقية تفتيش العمل رقم (81) لعام 1947 لتشمل تغطية الأنشطة في قطاع الخدمات غير التجارية) على جدول أعمال الدورة الثانية والثمانين لمؤتمر العمل الدولي التي انعقدت في العام 1995. وقد أقرّ المؤتمر لهذا الغرض، وفقاً لإجراء (المناقشة المنفردة) المقرر في المادة (38) من النظام الأساسي للمؤتمر، (بروتوكولا) ملحقاً بالاتفاقية الدولية رقم (81)، وسّع بموجبه نطاق هذه الاتفاقية ليشمل الأنشطة في قطاع الخدمات غير التجارية.

وبرّر المؤتمر قراره بهذا الشأن بما أورده في ديباجة البروتوكول التي جاء فيها (وإذ يضع في اعتباره - أي المؤتمر - جميع الأخطار التي قد يتعرض لها العمال في قطاع الخدمات غير التجارية، وضرورة ضمان خضوع هذا القطاع

---

11 - International labour conference: Labour inspection, General survey by the committee of Experts on the application of conventions and recommendations. 71<sup>st</sup> session. 1985. Report (3) part (4B) para 319. pp. 161 – 162.

لنفس نظام تفتيش العمل، أو لنظام تفتيش للعمل مماثل في فعاليته ومحايد، على غرار النظام المنصوص عليه في إتفاقية تفتيش العمل لعام (1947).

ودون أدنى شك، فإنّ ما أوردته ديباجة البروتوكول من مبررات لإقراره، تكفي للتسليم بضرورة أن يخضع قطاع الخدمات غير التجارية<sup>12</sup> لنظام تفتيش للعمل، يتلاءم مع خصوصية الأعمال التي تؤدي في إطار هذا القطاع، إلا أننا كنا قد بيّنا في دراسة شرعنا في كتابتها على نحو متزامن مع طرح فكرة إقرار البروتوكول على جدول أعمال المؤتمر ونشرتها منظمة العمل العربية في العام 1996<sup>13</sup>، أنّ ما كان على منظمة العمل الدولية أن تطرحه على مؤتمر العمل الدولي هو إقرار اتفاقية (معدلة) لتفتيش العمل، تأخذ في اعتبارها المتغيرات التي طرأت على عالم العمل من جهة<sup>14</sup>، وعلى البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية في مختلف دول العالم من ناحية أخرى، خلال مدة قاربت نصف القرن انقضت على إقرار الاتفاقية وكان يقتضي أخذها بالحسبان لإعادة صياغة المعايير الدولية بشأن تفتيش العمل بما يتلاءم معها،

---

12 - لم يورد البروتوكول في بنوده تعريفاً مباشراً للمقصود بهذا القطاع، بل عمد في المادة (2/1) منه إلى تعريفه بالاستناد إلى أسلوب (مفهوم المخالفة) حيث ورد فيها:

تشير عبارة (الأنشطة في قطاع الخدمات غير التجارية) إلى الأنشطة التي تجري في جميع مواقع العمل التي لا تعتبر صناعية أو تجارية في مفهوم هذه الاتفاقية.

13 - أنظر: د. يوسف الياس: تفتيش العمل (منظور مستقبلي)، منشورات منظمة العمل العربية - سلسلة البحوث والدراسات - العدد الثالث عشر - القاهرة - 1996.

14 - كانت منظمة العمل الدولية قد بدأت في وقت مبكر برصد ومتابعة وتحليل هذه المتغيرات، منذ أواسط ثمانينيات القرن الماضي، ويعدّ التقرير الذي قدمه مدير عام مكتب العمل الدولي إلى مؤتمر العمل الدولي في العام 1986 (الدورة 72)، بعنوان: "تغير عالم العمل: القضايا الرئيسية" باكورة تقارير عديدة تلاحت بعد ذلك، أكدت كلها على أنّ عالم العمل دخل مرحلة جديدة جعلته شديد الاختلاف عما كان عليه في المرحلة التي سبقتها.

لا أن يتبنى المؤتمر بروتوكولاً يهدف إلى إخضاع قطاع الخدمات غير التجارية (لنفس نظام تفتيش العمل، أو لنظام تفتيش للعمل مماثل في فعاليته ومحايد).

وقد تأكد لاحقاً صدق وصواب تحليلنا، حيث لم يجد البروتوكول الذي أقر في العام 1995 قبولاً يذكر من الدول الأعضاء، إذ لم تصادق عليه حتى الآن سوى إحدى عشرة دولة من مجموع الدول الأعضاء في المنظمة.

وعلى كل حال يمكن القول أنه بصدور البروتوكول الملحق بالاتفاقية (81) أصبحت جميع قطاعات العمل: الصناعية والتجارية وقطاع الخدمات غير التجارية والزراعة، بالإضافة إلى العمل في البحر والتعدين والنقل تخضع لرقابة تفتيش العمل.

غير أنّ الاستنتاج المشار إليه لا يمكن قبوله على إطلاقه - إلاّ نظرياً -، ذلك لأن التغطية الفعلية لجميع هذه القطاعات برقابة تفتيش العمل على نحو فعّال، ظلت هدفاً بعيد المنال لصعوبات سوف تتم الإشارة إليها لاحقاً.

وإزدادت هذه الصعوبات تعقيداً خلال العقود الثلاثة الأخيرة، نتيجة التغيرات التي طرأت على أنواع علاقات العمل الجديدة أو المتجددة التي حظيت باهتمام خاص من المنظمة الدولية بسبب إتساعها فأقرت بشأنها معايير دولية خاصة بها، وضمّنت هذه المعايير نصوصاً خاصة بتفتيش العمل، كما حصل في الاتفاقية رقم (177) بشأن العمل في المنزل (Home work) التي أقرها المؤتمر في العام 1996<sup>15</sup>، ونصت في مادتها التاسعة على أن: (يكفل نظام تفتيش يتمشى مع القوانين والممارسات الوطنية النقيذ بالقوانين واللوائح السارية

---

15 - صادقت على هذه الاتفاقية حتى الآن، أي بعد مرور خمسة عشر عاماً على إقرارها سبع دول فقط.

على العمل في المنزل)، وكذلك في الاتفاقية رقم (189) التي أقرها المؤتمر في الدورة (100) المنعقدة في العام 2011، والخاصة بالعمال المنزليين (Domestic worker). حيث أوجبت المادة (2/17) منها على كل دولة عضو أن تطوّر وتنقذ أسلوباً لتفتيش العمل يتوافق مع الطبيعة الخاصة للعمل المنزلي بالاستناد إلى القوانين واللوائح الوطنية.

ويلمس المدقق في هذين النصين، وغيرهما مما ورد في صكوك معيارية أخرى، تحولاً باتجاه المرونة في صيغ وأساليب التفتيش لكي يتوافق مع خصوصيات بعض أنواع العمل الجديدة أو المتجددة التي تتصف بقدر كبير من (الذاتية) تجعلها (مختلفة) عن أنواع العمل التقليدية التي صيغت المعايير الدولية في تفتيش العمل لكي تتلاءم معها.

من ناحية أخرى، لاحظت لجنة الخبراء في دراستها المقدّمة إلى الدورة (95) لمؤتمر العمل الدولي المنعقدة في العام 2006 بشأن المعايير الدولية الخاصة بتفتيش العمل، أنّ الأنشطة التي تمارسها أجهزة تفتيش العمل في مختلف دول العالم، والنامية منها بوجه خاص، تقتصر على منشآت الاقتصاد النظامي، التي توظف عدداً قليلاً من الأشخاص العاملين، بينما لا تمتد سلطة هذه الأجهزة لتغطي الأغلبية التي تعمل في الاقتصاد غير النظامي، وأشارت اللجنة إلى أنّ المادة (7) من الاتفاقية الدولية رقم (150) بشأن إدارة العمل تشجع على توسيع وظائف إدارة العمل لتشمل فئات معيّنة من العمال الذين لا يعتبرون بنظر القانون (أشخاصاً مستخدمين / employed persons)،

وخلصت اللجنة إلى طرح تساؤل حول كيفية تطوير أجهزة تفتيش العمل لتتلاءم مع هذا التوجه<sup>16</sup>.

ويقينا أنّ ما انتهت إليه لجنة الخبراء في المنظمة الدولية في ملاحظتها التي أشرنا إليها، يتوافق مع ما سبق أن طرحناه في دراستنا المنشورة في العام 1996 التي أشرنا إليها سابقاً، من أنّ العالم بحاجة إلى مراجعة المعايير الدولية الخاصة بتفتيش العمل على نحو يجعلها أكثر توافقاً مع المستجدات الطارئة على عالم العمل خلال سبعة عقود من الزمن التي أوشتك أن تتقضي على إقرار المعايير الدولية الأساسية في هذا الشأن.

وكان يفترض أن تمهد المناقشات التي جرت في الدورة (100) لمؤتمر العمل الدولي المنعقدة في العام 2011 للتقرير الخامس المدرج على جدول أعمالها بعنوان: إدارة العمل وتفتيش العمل، إلى تبني إقتراح بشأن مراجعة المعايير الدولية الخاصة بتفتيش العمل بالاتجاه الذي يحقق الهدف الذي حددته لجنة الخبراء بتوسيع دائرة أنشطة أجهزة التفتيش لكي تغطي الأشخاص الذين لا يعتبرون أشخاصاً مستخدمين، وكذلك الأشخاص المستخدمين بأجر من قبل الغير في أعمال تتصف بخصوصيات خاصة. غير أنّ ما إنتهت إليه مناقشات المؤتمر في هذا الشأن، لم تأت بهذا الاتجاه، وإنما أكدت على أنّ المبادئ التي تتضمنها المعايير الدولية الحالية (هي مجدية بالنسبة إلى كافة البلدان، أيًا كان مستوى تنميتها الاقتصادية، والتصديق على هذه الاتفاقيات وتنفيذها، بالاقتران

---

16 - International labour conference, 95<sup>th</sup> session, 2006, Labour inspection, General survey of the reports concerning the labour inspection conventions and recommendations. para 373. P. 117.

باحترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، والمضي بها قدماً، أمر أساسي لتقوية النظم الوطنية لإدارة العمل وتفتيش العمل).

وبما انتهت إليه تلك المناقشات، ظل التساؤل مطروحاً بكل إلحاح عن كيفية تمكين أجهزة تفتيش العمل من توسيع نشاطها ليمتد إلى فئات من العاملين لا تستطيع مراقبة شروط وظروف عملها لأسباب قانونية أو عملية، وهو تساؤل لا يمكن أن يجد جواباً عليه إلا بمراجعة جادة للمعايير الدولية والوطنية التي تحكم وتنظم أنشطة تفتيش العمل وهيكلها وسلطاتها.

## (2)

### نشأة وتطور تفتيش العمل في الدول العربية

#### 1/2: العوامل المؤثرة في نشأة أجهزة تفتيش العمل في الدول العربية:

ساهمت عدة عوامل موضوعية في تأخر نشأة أجهزة تفتيش العمل في الدول العربية عن نظيراتها في الدول الأوروبية التي سبقت الإشارة إلى أنّ بداياتها الأولى ترجع إلى مطلع القرن التاسع عشر، بينما لم تعرف أي من الدول العربية وجوداً لتفتيش العمل فيها قبل مطلع القرن العشرين، على إختلاف بيّن فيما بينها في هذا الشأن، وعلى الرغم من تعدد هذه العوامل، فإننا سوف نجعلها إجمالاً في اثنين رئيسيين:

**الأول/ ظهور الحاجة إلى وجود أجهزة تفتيش العمل:** ما من شك في أنّ إنشاء جهاز تفتيش العمل لا يمكن أن يتأسس إلا على قيام حاجة عملية إلى وجوده لكي يمارس وظائف محددة لتلبية إحتياجات يفرزها الواقع الاقتصادي والاجتماعي في وقت ما.

والإحتياجات هذه، ترتبط أساساً بإقرار الدولة قواعد قانونية تنظّم علاقات العمل، وهذه القواعد ذاتها لا تقرّها الدولة إلا إذا توفرت العوامل الموضوعية التي تستدعي إقرارها.

وهكذا، وفي إطار المقدمات المشار إليها، نذكر بما سبق أن أشرنا إليه بشأن ارتباط نشأة أجهزة تفتيش العمل في الدول الأوروبية بإقرار الدولة أولى قواعد

قانون العمل، التي تأكدت الحاجة إلى وجود جهاز يراقب مدى الالتزام بها، فكانت الاستجابة لهذه الحاجة قد تمثلت بإنشاء أجهزة تفتيش العمل في دول أوروبا.

وحيث نضع في اعتبارنا أنّ المجتمع الصناعي كان الرحم الذي أنجب (علاقة العمل التابع المأجور) التي نظمتها الدولة في أوروبا في القرن التاسع عشر بقواعد قانونية وأنشأت أجهزة تفتيش العمل لمراقبة تطبيقها، وعندما نتذكر أنّ الدول العربية لم تشهد بداية قيام الصناعة فيها إلا مع أوائل القرن العشرين - بوجه عام -، وأنّ ظهور علاقات العمل التابع المأجور في هذه الدول إرتبط بقيام الصناعة فيها من جهة، وبنشأة بعض المؤسسات الكبيرة التي اقتضت المصالح الاستعمارية قيامها من جهة أخرى، كمؤسسات المواصلات والاتصالات والموانئ والصناعات الاستخراجية، وأنّ كل ذلك أسهم في بروز الحاجة إلى إقرار قواعد قانونية لحماية العاملين في الصناعات ومؤسسات الخدمات المذكورة، حيث بدأ ذلك في بعض الدول العربية مع مطلع القرن العشرين، وتأخر في بعضها إلى سبعينيات القرن المنصرم حيث توالى إصدار قوانين للعمل في هذه الدول في تواريخ متباينة، عليه يكون بالإمكان فهم أحد الأسباب الرئيسية لتأخر نشأة أجهزة تفتيش العمل في الدول العربية.

**الثاني/ حصول الدول العربية على استقلالها السياسي:** من المعلوم أنّ الدول العربية - على وجه العموم - كانت تخضع للاستعمار الأجنبي لسنوات طويلة، حيث أستعمرت هذه الدول من قبل دول أوروبا، وتحديداً المملكة المتحدة وفرنسا وإيطاليا، وأنّ هذا الاستعمار امتد حتى مطلع القرن العشرين في بعض هذه الدول وإلى النصف الثاني من ذلك القرن في بعض دول الخليج العربي وشمال أفريقيا.

وأدى ما تقدّم، إلى أنّ أغلب الدول العربية، لم تعرف قبل نيلها استقلالها السياسي، وقيام الدولة الوطنية فيها، تشريعاً منظماً لعلاقات العمل، ويتأكد هذا في الدول العربية التي كانت مستعمرة من المملكة المتحدة، بينما اختلفت الحال في الدول العربية التي كانت مستعمرة من فرنسا، حيث كانت بعض هذه الدول تطبّق أحكام القوانين الفرنسية على أراضيها، كالجزائر وموريتانيا وجيبوتي، بينما عرفت بعض هذه الدول تنظيمًا وطنياً خاصاً كما في تونس والمغرب.

وبناء على ما تقدّم، تباينت تواريخ نشأة أجهزة تفتيش العمل في الدول العربية تبايناً كبيراً، مع الإشارة هنا إلى أنه قد يصعب في حالات عديدة اعتماد تاريخ محدد لنشأة تفتيش العمل في أي دولة من الدول، لأنّ هذه النشأة لا تبدأ عادة بواقعة معيّنة، وإنما بممارسة عملية تنتهي إلى تبنيها بشكل رسمي في صيغة تشريع يصدر في تاريخ محدد، ولهذا فإنّ الإشارات التي سترد تالياً، سوف تستند إلى تواريخ صدور أول النصوص القانونية المنظمة لتفتيش العمل<sup>17</sup>. وفي ضوءها يمكن توزيع الدول العربية إلى مجموعات من حيث التواريخ المشار إليها.

---

17 - سوف نعتمد في المعلومات التي سنشير إليها بشأن نشأة أجهزة تفتيش العمل على ما ورد في: دليل تفتيش العمل بالدول العربية، الذي أصدره البرنامج الاقليمي العربي لإدارة العمل بتونس في العام 1996. راجع للتفصيل بشأن كل دولة: الأردن (ص 29 وما بعدها) - الإمارات (ص 47 وما بعدها) - البحرين (ص 75 وما بعدها) - تونس (ص 99 وما بعدها) - الجزائر (ص 143 وما بعدها) - جيبوتي (ص 169 وما بعدها) - السعودية (ص 175 وما بعدها) - السودان (ص 207 وما بعدها) - سوريا (ص 219 وما بعدها) - الصومال (ص 251 وما بعدها) - العراق (ص 261 وما بعدها) - عمان (ص 289 وما بعدها) - فلسطين (ص 301 وما بعدها) - قطر (ص 317 وما بعدها) - الكويت (ص 327 وما بعدها) - لبنان (ص 343 وما بعدها) - ليبيا (ص 359 وما بعدها) - مصر (ص 369 وما بعدها) - المغرب (ص 401 وما بعدها) - موريتانيا (ص 417 وما بعدها) - اليمن (ص 431 وما بعدها).

**المجموعة الأولى/** وتضمّ الدول التي عرفت تنظيمًا قانونيًا مبكرًا نسبيًا لتفتيش العمل فيها، ونذكر منها<sup>18</sup>:

**(1) تونس:** حيث صدر فيها أمر 15 جوان/ حزيران . يونيو/ 1910 نظمّ العمل بقطاع الصناعة والتجارة، وتضمّن تنظيمًا لتفقد الشغل والعقوبات المنجزة عن مخالفة أحكامه.

**(2) المغرب:** تم إنشاء مكتب الشغل والاحتياط والدراسات الاجتماعية بموجب ظهير 1920/10/23، مع الإشارة إلى أنّ النشأة الفعلية لتفتيش العمل ترجع الى ظهير 1941/3/1.

**(3) مصر:** ترجع بداية تفتيش العمل في مصر إلى العام 1930، حيث يعتبر أول الإدارات في مكتب العمل الذي أنشئ في 19 نوفمبر/1930.

**(4) العراق:** صدر أول قانون للعمل في العراق برقم (72) لسنة 1936، أنشئ بمقتضاه جهاز لتفتيش العمل.

**المجموعة الثانية/** وتضم عدداً من الدول العربية التي أقرت تشريعات منظمة لتفتيش العمل في أربعينيات القرن الماضي، نذكر منها:

**(1) السعودية:** تضمّن نظام العمل الصادر بالأمر الملكي رقم (5323) بتاريخ 13/4/1361 هـ (1942 م) مواد تنظّم أصول تفتيش العمل في المملكة.

---

18 - نذكر بما سبق أن أشرنا إليه بشأن بعض الدول التي كانت مستعمرة من قبل فرنسا وخضعت لأحكام القانون الفرنسي، ومنها الجزائر وجيبوتي وموريتانيا، ولهذا فهي يمكن أن تكون عرفت ممارسات للتفتيش في وقت مبكر نسبياً أيضاً.

(2) **لبنان:** صدر فيه أول قانون عمل في العام 1946 تضمن مادتين أشارتا إلى تفتيش العمل دون أن يقرّر صراحة إنشاء جهاز لتفتيش العمل، ولهذا يعدّ المرسوم الصادر في العام 1949 بتحديد صلاحيات وواجبات وحصانات مفتش العمل التاريخ الفعلي لنشأة تفتيش العمل في لبنان.

(3) **سوريا:** صدر فيها، خلال السنة الأولى لاستقلالها عن فرنسا قانون العمل رقم (279) لسنة 1946، أحدث بموجبه جهاز لتفتيش العمل لأول مرة.

(4) **السودان:** في العام 1947 صدر قرار بإنشاء (مكتب عمل الخرطوم) أنيط به الإشراف على تطبيق القوانين العمالية.

**المجموعة الثالثة/** تتكون من عدد من الدول، التي أصدرت أولى التشريعات المنظمة لتفتيش العمل فيها في ستينيات القرن الماضي وتضم كلاً من:

(1) **الأردن:** حيث أصدرت المملكة الأردنية الهاشمية في العام 1960 قانوناً للعمل برقم (21)، الذي صدر بناء عليه نظام تفتيش العمل رقم (1) لسنة 1963.

(2) **الكويت:** مع أنّ الكويت عرفت بعض ممارسات تفتيش العمل في خمسينيات القرن العشرين، إلا أنّ البداية الحقيقية للتنظيم القانوني لتفتيش العمل تمثلت بصدور قانون العمل في القطاع الأهلي رقم (38) لسنة 1964.

(3) **موريتانيا:** جاءت أولى القواعد القانونية الوطنية في موريتانيا - بعد الاستقلال - ضمن مجلة الشغل الموريتانية رقم (63/23) الصادرة في جانفي/ كانون الثاني - يناير من العام 1963 وتوزعت أحكامها على

خمسة كتب، خصص الخامس منها ل: (إدارة الشغل ومفتشياته والغرامات التي يحق للمفتش أن يضعها على المخالف لأحكام مجلة الشغل).

**(4) الجزائر:** ظلت مفتشية العمل بعد الاستقلال في العام 1962 خاضعة للقوانين الفرنسية، سناً إلى القانون رقم (62/157) المتعلق بمداومة تطبيق النصوص التشريعية الفرنسية السارية المفعول بتاريخ الاستقلال، إلى غاية صدور أمر جديد.

وجاء التنظيم القانوني الوطني لتفتيش العمل في المرسوم المرقم (67/60)، الذي حوّل مفتشية العمل مراقبة تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية في جميع المؤسسات مهما كان هدفها وشكلها.

**(5) قطر:** صدر أول قانون للعمل في قطر بتاريخ 1962/4/2 برقم (3) لسنة 1962، وتبعه صدور القانون رقم (81) لسنة 1963 بإنشاء دائرة العمل والشؤون الاجتماعية (أصبحت فيما بعد وزارة) ضمت بين أقسامها قسماً خاصاً بتفتيش العمل.

**المجموعة الرابعة/** تأخرت دول هذه المجموعة زمنياً في إنشاء أجهزة تفتيش العمل وإصدار قواعد قانونية منظمة لأنشطتها، إلى سبعينيات القرن الماضي لأسباب تتعلق بتأخر بعضها في الحصول على إستقلاله السياسي، وإلى بطء التطور الاقتصادي والاجتماعي فيها مما أدى إلى عدم ظهور المبررات الموضوعية المقتضية لإصدار تشريعات منظمة لعلاقات العمل وإنشاء أجهزة لمراقبة تطبيقها.

وتضمّ هذه المجموعة العديد من الدول العربية منها:

- (1) **ليبيا:** حيث أنشئ جهاز تفتيش العمل فيها بمقتضى الفصل السادس من الباب الثالث من قانون العمل رقم (58) لسنة 1970.
- (2) **الصومال:** مع أنّ نشاط تفتيش العمل في الصومال بدأ عملياً في ستينيات القرن الماضي، إلا أنه نظّم قانونياً لأول مرة بقانون العمل رقم (62) لسنة 1972.
- (3) **عُمان:** أنشئ تفتيش العمل في سلطنة عُمان بموجب أول قانون عمل صدر فيها برقم (34) لسنة 1973.
- (4) **البحرين:** جاءت النصوص القانونية الأولى المنظمة لتفتيش العمل في البحرين ضمن قانون العمل في القطاع الأهلي رقم (23) لسنة 1976، الذي صدر بناء على أحكامه قراران وزاريان في العام ذاته لتنظيم أعمال التفتيش وتحديد الاختصاص الجغرافي لوحداته.
- (5) **الإمارات:** عرفت دولة الإمارات منذ قيامها في العام 1971 كدولة إتحادية ممارسات مختلفة لتفتيش العمل، لعل أهمها تلك التي نص عليها المرسوم رقم (2) لسنة 1977 بشأن إستخدام وإستخدام العمال الأجانب، الذي تضمن نصاً يقضي بتشكيل التفتيش العمالي ضمن وزارة العمل والشؤون الاجتماعية.
- إلا أنّ البداية الحقيقية للتنظيم القانوني لتفتيش العمل في الإمارات جاءت في قانون العمل الاتحادي رقم (8) لسنة 1980، الذي صدر بناء عليه القرار الوزاري رقم (1/44) لسنة 1980 بشأن تنظيم أعمال التفتيش.

(6) **اليمن:** كانت اليمن في سبعينيات القرن الماضي منقسمة الى دولتين، الأولى في شمال اليمن وكانت تعرف باسم الجمهورية العربية اليمنية، والثانية في جنوبه وكانت تسمى جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية، وكانت كلّ منهما قد أصدرت قانوناً للعمل، الأولى برقم (5) لسنة 1970، والثانية برقم (14) لسنة 1978.

وعملياً تأخر تطبيق الأحكام الخاصة بتفتيش العمل في اليمن إلى أواسط سبعينيات القرن الماضي.

وتم توحيد جهازي التفتيش في جهاز واحد بعد قيام دولة الوحدة في العام 1990.

ويكشف الاستعراض المتقدم، أنّ نشأة أجهزة تفتيش العمل في الدول العربية، إستغرقت وقتاً طويلاً قارب ثلاثة أرباع القرن، وما من شك في أنّ الفارق الزمني الطويل بين نشأة هذه الأجهزة ترك آثاره عليها، من حيث تراكم الخبرة وبناء هياكلها، على الرغم من التقارب الكبير في الأحكام القانونية المنظمة لتفتيش العمل في مختلف الدول العربية، الذي نشأ عن إقتباس هذه الأحكام من المعايير الدولية بشأن تفتيش العمل، وخاصة الاتفاقية الدولية رقم (81) التي حظيت بتصديق شبه جماعي من الدول العربية، على النحو الذي سيرد بيانه لاحقاً<sup>19</sup>.

ومما تجدر ملاحظته أنّ أجهزة تفتيش العمل نشأت كأقسام صغيرة في بداية الأمر، وألحقت بوزارات لم تكن تعنى أساساً بالشؤون الاجتماعية عموماً، أو الشؤون العمالية خصوصاً، لأنّ هكذا وزارات لم تكن موجودة في هيكل الدولة

---

19 - د. يوسف الياس: محاضرات في قوانين العمل العربية - منشورات مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع - عمان - 1996، ص 141 - 155.

في أوائل القرن المنصرم، ولهذا ألحق تفتيش العمل في كل من مصر والعراق في بداية الأمر بوزارة الداخلية، وفي سوريا بوزارة الاقتصاد الوطني، وفي السعودية بوزارة المالية. إلا أنّ الحال تغيرت مع الزمن، وتحولت أجهزة تفتيش العمل إلى إدارات حيوية فاعلة في هياكل وزارات الشؤون الاجتماعية، ثم الوزارات المعنية بالعمل/ الشغل التي أحدثت في الهياكل الحكومية في الدول العربية.

كما أنّ التنظيم القانوني لهياكل ووظائف وآليات عمل تفتيش العمل تمت مراجعته في قوانين لاحقة ليستقر على ما هو عليه الآن، حيث سيكون هذا التنظيم محور دراستنا في الآتي من صفحات هذه الدراسة.

## 2/2 : تفتيش العمل في معايير العمل العربية:

تضمّن الميثاق العربي للعمل الذي أقرّه المؤتمر الأول لوزراء العمل العرب الذي انعقد في العاصمة العراقية بغداد في شهر كانون الثاني/ يناير من العام 1965، وقرّر الوزراء فيه تأسيس منظمة العمل العربية، نصاً في مادته الثالثة يقضي بأن: (توافق الدول العربية على تطوير الأجهزة الحكومية المختصة بالشؤون العمالية فيها، بما يتلاءم والتطور الاقتصادي والاجتماعي للدول العربية). ويسري هذا النص على أجهزة تفتيش العمل في هذه الدول باعتبارها من بين (الأجهزة الحكومية المختصة بالشؤون العمالية) مما يعني توافق الدول العربية فيما بينها على تطويرها بما يتلاءم والتطور الاقتصادي والاجتماعي لهذه الدول<sup>20</sup>.

---

20 - يبدو لنا أمراً غريباً خلّو المادة الثالثة من دستور منظمة العمل العربية الذي أقرّه المؤتمر المشار إليه في المتن، التي حددت أهداف المنظمة من أي إشارة إلى اعتبار النص الوارد في الميثاق الذي أشرنا إليه في المتن من بين الأهداف التي تسعى المنظمة إلى تحقيقها.

ومع بدء مسيرة النشاط المعياري العربي، بإقرار مؤتمر وزراء العمل العرب في دورة إنعقاده الثانية في العام 1966 (الاتفاقية العربية بشأن مستويات العمل)، التي أعطيت لاحقاً الرقم (1) بين إتفاقيات العمل العربية، وجد (تفتيش العمل) مكاناً له فيها، حيث خصصت له ثلاث مواد من موادها هي المواد (96 - 98)، نصّت على ما يلي:

**المادة 96:** ينظّم التشريع تفتيش العمل وإختصاصاته، لضمان تطبيق أحكام تشريعات العمل وعقود العمل المشتركة واللوائح، بشأن شروط العمل، وحماية العمل، وتزويد العمال وأصحاب الأعمال بالمعلومات الفنية والإرشادات، بشأن تطبيقهم لأحكام تشريعات العمل.

**المادة 97:** تؤلّف هيئة التفتيش من عدد كاف من الموظفين العموميين المؤهلين تأهيلاً مهنيّاً مناسباً، ويجب أن تكفل لهم مراكزهم وشروط تشغيلهم الاستقرار في وظائفهم، والبعد عن أية مؤثرات خارجية غير مشروعة.

**المادة 98:** تقدّم مكاتب التفتيش تقارير دورية عن نتائج نشاطها للجهة الإدارية المختصة، كما تبلغ هذه السلطات بأوجه النقص التي لا تتناولها الأحكام التشريعية القائمة.

وتنشر السلطة المركزية للتفتيش تقريراً سنوياً عن أعمال أقسام التفتيش الخاضعة لرعايتها.

وبإمعان النظر في نصوص المواد الثلاثة يبدو جليّاً أنها لم تكن إلا إجتزاء من المعايير الدولية التي تضمنتها الاتفاقية الدولية رقم (81) بشأن تفتيش العمل في الصناعة والتجارة، وتكراراً لها.

وفي العام 1976، أقر مؤتمر العمل العربي في دورة إنعقاده الخامسة، الاتفاقية العربية رقم (6) بشأن مستويات العمل (معدلة) التي أشارت ديباجتها إلى أنها أقرت لأن الاتفاقية العربية رقم (1) لسنة 1966 (لم تعد تتماشى مع التطورات الاجتماعية التي حدثت منذ ذلك الوقت)، ولهذا أقرت الاتفاقية المعدلة (رغبة في النهوض بالمستويات التي نصت عليها هذه الاتفاقية إلى مرتبة أفضل، مع الأخذ بالاعتبار ما أستخدمت من مستويات دولية وعربية في تشريعات العمل).

وبالانتقال إلى ما أورده الاتفاقية رقم (6) المعدلة من معايير خاصة بتفتيش العمل في المواد (98 - 100)، نجد أنها لم تتقدم بهذه المعايير إلى مرتبة أفضل، بل إكتفت بتكرار نصوص المواد (96 - 98) من الاتفاقية رقم (1)، مع إضافات لفظية بسيطة للغاية إلى المادتين (98 و 99) من الاتفاقية رقم (6)، لم تحدث فيها أي تغيير في المضمون<sup>21</sup>.

وفي مرحلة تالية انتقلت المعايير العربية إلى إيراد نصوص ذات طبيعة خاصة بشأن تفتيش العمل في إتفاقيات عربية تالية، على التفصيل التالي:

(1) نصت المادة (12) من الاتفاقية العربية رقم (7) بشأن السلامة والصحة المهنية التي أقرها مؤتمر العمل العربي على أنه: (يجب إيجاد جهاز تفتيش خاص بالسلامة والصحة والمهنية، ويجب أن يدعم هذا الجهاز بالكوادر المتخصصة وبأجهزة ومعدّات القياس، وغير ذلك مما يلزم للقيام بعمله، ويجب إعطاء هذا الجهاز سلطة الضبطية القضائية).

---

21 - تمثلت هذه الإضافات بإضافة عبارة (ونظم العمل) بعد عبارة (... ولوائح) الواردة في المادة (98) من الاتفاقية رقم (6) المناظرة للمادة (96) من الاتفاقية رقم (1)، وعبارة (وأن تكفل لهم الصلاحيات التي تمكنهم من أداء مهامهم) إلى آخر المادة (99) من الاتفاقية رقم (6) المناظرة للمادة (97) من الاتفاقية رقم (1).

ويجب إشراك هذا الجهاز في وضع إشتراطات السلامة والصحة المهنية،  
للترخيص بإقامة المنشآت).

(2) وتضمّنت الاتفاقية العربية رقم (12) بشأن العمال الزراعيين التي أقرها مؤتمر العمل العربي في العام 1980 نصاً في المادة الثانية عشرة منها، جاء فيه: ( تكفل كل دولة إيجاد جهاز يختص بكفالة التطبيق السليم للأحكام القانونية المتعلقة بشروط العمل وحماية العمال في القطاع الزراعي).

(3) وجاء في المادة الحادية والثلاثين من الاتفاقية العربية رقم (18) بشأن عمل الأحداث التي اعتمدها مؤتمر العمل العربي في العام 1996 نص يقضي بأن: (تقوم الأجهزة المختصة بتفتيش العمل في كل دولة بكافة الإجراءات والوسائل المناسبة لضمان تطبيق التشريعات المتعلقة بعمل الأحداث، وتقدّم تقارير دورية نتيجة ذلك).

وما يستفاد من النصوص الواردة في الاتفاقيات الثلاثة التي أشرنا إليها أن كلاً من الاتفاقية رقم (7) والاتفاقية رقم (12) أوجبت إنشاء جهاز تفتيش خاص، الأولي خاص بالصحة والسلامة المهنية، والثانية خاص بالعمل في الزراعة، أما الاتفاقية رقم (18) فهي تعهد بالتفتيش على عمل الأحداث إلى (الأجهزة المختصة بالتفتيش)، وهي تريد بها جهاز تفتيش العمل في الدولة الذي يتولى مهام إنفاذ القوانين المنظمة لعلاقات العمل عموماً.

وتجسّدت المرحلة الثالثة من مراحل النشاط المعياري العربي بشأن تفتيش العمل بإقرار مؤتمر العمل العربي في دورة إنعقاده الخامسة والعشرين المنعقدة في العام 1998 الاتفاقية العربية رقم (19) والتوصية العربية رقم (8) بشأن

تفتيش العمل، وهما فيما أوردها من معايير لم تخرجا عن معايير العمل الدولية التي سبقت الإشارة إليها، وخاصة تلك التي وردت في الاتفاقية الدولية رقم (81)<sup>22</sup>، مع ملاحظة أنه غلب على نصوص كل من الاتفاقية والتوصية العربيتين نهج الدخول في تفاصيل جزئية، يفترض أن تبعد عنها النصوص المعيارية، دولية كانت أم عربية.

## 3/2: موقف الدول العربية من التصديق على الاتفاقيات الدولية والعربية بشأن تفتيش العمل:

تباينت تصديقات الدول العربية على الاتفاقيات الدولية والعربية بشأن تفتيش العمل، تبايناً كبيراً، ففي حين لقي بعض هذه الاتفاقيات قبولاً واسعاً من هذه الدول، كان نصيب البعض الآخر منها من القبول محدوداً للغاية، على التفصيل التالي:

### (1) الاتفاقيات الدولية:

بالوقوف أمام ثلاث من هذه الاتفاقيات والبروتوكول الملحق بإحداها، تبدو لنا صورة التصديقات العربية عليها على الشاكلة التالية:

---

22 - كنا قد طرحنا في دراستنا: تفتيش العمل - منظور مستقبلي، المشار إليها في الهامش رقم 13، تساؤلاً عن: (هل نضع معايير عربية لتفتيش العمل؟)، انظر ص 82 - 84 من الدراسة، وأجبنا على التساؤل بالنفي مبررين ذلك، بأن التصديق شبه الجماعي للدول العربية على الاتفاقية الدولية رقم (81) يقف حائلاً دون قبولها أي معايير أخرى مختلفة عنها في المضمون، ولهذا فإن وضع معايير عربية تماثل الدولية في مضمونها، سعياً إلى تمكين الدول العربية من التصديق عليها، لن يكون سوى عملية شكلية لا جدوى منها، وعليه فإنه حرصاً على الحفاظ على (ذاتية) المعايير العربية، التي دعونا دوماً إلى التمسك بها، قلنا بوجود عدم إقرار معايير عربية بشأن تفتيش العمل، مماثلة في مضمونها للمعايير الدولية، غير أنّ المنظمة التي نشرت دراستنا، لم تأخذ برأينا هذا، وأقر مؤتمر العمل العربي الاتفاقية والتوصية اللتين أشرنا إليهما.

أ. الاتفاقية الدولية رقم (81) بشأن تفتيش العمل في الصناعة والتجارة، حيث حظيت هذه الاتفاقية بعدد من التصديقات العربية لم تحظ به أي اتفاقية أخرى، فقد صادقت عليها تسع عشرة دولة عربية<sup>23</sup>، نذكرها مرتبة حسب تسلسل سنوات تصديقها: العراق (1951)، مصر (1956)، تونس (1957)، المغرب (1958)، سوريا (1960)، الجزائر (1962)، لبنان (1962)، موريتانيا (1963)، الكويت (1964)، الأردن (1969)، السودان (1970)، ليبيا (1971)، قطر (1976)، اليمن (1976)، جزر القمر (1978)، جيبوتي (1978)، السعودية (1978)، البحرين (1981)، الامارات (1982).

وبذلك تكون دولتان عربيتان فقط، لم تصادقا حتى الآن على هذه الاتفاقية، هما سلطنة عمان والصومال.

وقد أسهم هذا التصديق شبه الجماعي على الاتفاقية في التقريب كثيراً بين أحكام القوانين الوطنية العربية بشأن التفتيش، حيث إقتبست هذه القوانين أحكامها من المعايير الواردة في هذه الاتفاقية على نحو مباشر.

---

23 - يبلغ عدد الدول العربية الأعضاء في منظمة العمل الدولية (21) دولة، والدولة الوحيدة التي ليست عضواً فيها هي فلسطين، لعدم الاعتراف بها دولياً كدولة كاملة السيادة. وبذلك تكون نسبة تصديقات الدول العربية على الاتفاقية تساوي (90.4%) بينما تبلغ نسبة التصديقات العامة عليها (77.6%) على اعتبار أنّ مجموع الدول المصادقة على الاتفاقية هو (142) من الدول الاعضاء البالغ عددها (183).

ب . البروتوكول الملحق بالاتفاقية الدولية رقم (81): لم يحصل هذا البروتوكول سوى على تصديقات إحدى عشرة دولة، ليس من بينها أي من الدول العربية الأعضاء في المنظمة.

ج . الاتفاقية الدولية رقم (129) بشأن تفتيش العمل في الزراعة: لم يكن نصيب هذه الاتفاقية من القبول على المستوى الدولي واسعاً كنظيرتها الاتفاقية رقم (81)، حيث لم تصادق عليها سوى (51) دولة من الدول الأعضاء في المنظمة، من بينها ثلاث دول عربية فقط هي، (مرتبة حسب تواريخ تصديقها): سوريا (1972)، المغرب (1979)، مصر (2003)، وترجع قلة التصديقات على هذه الاتفاقية إلى مشكلات تنبع من خصوصية العمل الزراعي من ناحية، وصعوبات إمتداد رقابة أجهزة التفتيش عليه، وخاصة في الدول النامية، ومنها الدول العربية من ناحية أخرى.

د . الاتفاقية الدولية رقم (150) بشأن إدارة العمل، على الرغم من أنّ هذه الإتفاقية لا تختص بمعايير تتعلق مباشرة بتفتيش العمل تحديداً، إلا أنّ المعايير الواردة فيها تمس بشكل أو بآخر جهاز التفتيش باعتباره جزءاً من نظام إدارة العمل الوطنية.

ويبلغ مجموع التصديقات على هذه الاتفاقية (70) تصديقاً من الدول الأعضاء في المنظمة من بينها تصديقات سبع دول عربية هي: العراق (1980)، الجزائر (1984)، تونس (1988)، مصر (1991)، الأردن (2003)، لبنان (2006)، المغرب (2009).

## (2) الاتفاقيات العربية:

تشكو إتفاقيات العمل العربية عموماً من ضعف تصديق الدول العربية عليها، لأسباب يضيق المجال عن البحث فيها، وليست الاتفاقيات العربية بشأن تفتيش العمل أفضل حظاً من غيرها في هذا الشأن.

وفي بيان تفصيلي لموقف الدول العربية من هذه الاتفاقيات نشير إلى ما يلي:

أ. الاتفاقية العربية رقم (1) بشأن مستويات العمل (1966): صادقت على هذه الاتفاقية تسع دول عربية، هي حسب سنوات تصديقها: سوريا (1967)، المغرب (1969)، الأردن والعراق (1970)، السودان (1972)، ليبيا (1974)، فلسطين (1976)، مصر (1979)، لبنان (2003)<sup>24</sup>.

ب. الاتفاقية العربية رقم (6) بشأن مستويات العمل (معدّلة) (1976): لم تصادق على هذه الاتفاقية سوى ثلاث دول عربية هي فلسطين (1976)، مصر (1977)، سوريا (1982).

ج. الاتفاقية العربية رقم (7) بشأن الصحة والسلامة المهنية (1977): صادقت على هذه الاتفاقية ثمان دول عربية هي: فلسطين (1977)،

---

24 - تصديق لبنان في العام (2003) على الاتفاقية العربية رقم (1) مخالف لحكم المادة (3/19) من نظام اتفاقيات وتوصيات العمل العربية، التي تنص على أن: (بوقف تصديق الدول الأعضاء على الاتفاقية الأصلية بعد أن تصبح الاتفاقية الجديدة نافذة). وذلك لأن الاتفاقية رقم (6) بشأن مستويات العمل (معدّلة) كانت قد دخلت حيز النفاذ سنداً إلى المادة (2/111) منها باكتمال تصديق ثلاث دول عليها في العام 1982، مما كان يقتضي وقف التصديق على الاتفاقية رقم (1) إعتباراً من ذلك التاريخ.

- العراق (1978)، سوريا (1979)، تونس (1987)، اليمن (1990)، البحرين (1994)، ليبيا (2004)، الجزائر (2005).
- د . الاتفاقية العربية رقم (12) بشأن العمال الزراعيين (1980): لاقت هذه الاتفاقية صعوبات جمة في قبولها من قبل الدول العربية، حيث لم تحظ سوى بتصديق دولتين عليها طوال ثلاثة عقود من الزمن هما: العراق (1982) ومصر (1991)، ولهذا لم تدخل حيز النفاذ لعدم استكمالها تصديق ثلاث دول عليها المشترك لهذا الغرض في المادة (29) منها، وظلت على هذه الحال إلى أن صادقت عليها فلسطين في العام (2010)، فدخلت بذلك حيز النفاذ بعد طول إنتظار.
- هـ . الاتفاقية العربية رقم (18) بشأن عمل الأحداث (1996): حصلت هذه الاتفاقية على تصديق سبع دول عربية هي: البحرين (1998)، الكويت (1999)، سوريا (2002)، لبنان (2003)، الامارات (2004)، فلسطين (2004)، عُمان (2006).
- و . الاتفاقية العربية رقم (19) بشأن تفتيش العمل (1998): وهي الاتفاقية الأكثر التصاقاً بموضوع التفتيش من الاتفاقيات الأخرى، إلا أنها مع ذلك لم تحصل إلا على عدد محدود نسبياً من تصديقات الدول الأعضاء في المنظمة العربية، حيث صادقت عليها عشر دول فقط من مجموع هذه الدول هي: الكويت (1999)، السعودية (2000)، العراق (2001)، مصر (2001)، اليمن (2001)، سوريا (2002)، الإمارات (2004)، فلسطين (2004)، لبنان (2004)، عُمان (2006).

وبشأن التصديق على هذه الاتفاقية نلاحظ ما يلي:

**الملاحظة الأولى/** عند مقارنة عدد التصديقات المشار إليه بعدد تصديقات الدول العربية على الاتفاقية الدولية رقم (81) بشأن تفتيش العمل في الصناعة والتجارة الذي بلغ كما ذكرنا (19) تصديقاً، يتضح أنّ الاتفاقية العربية لم تحصل من التصديقات إلا على ما يعادل نصف التصديقات على الاتفاقية الدولية تقريباً، على الرغم من أنّ الاتفاقية العربية لم تأت بأي معايير تتعارض مع المعايير الدولية بشأن تفتيش العمل، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى، فإنّ الاتفاقية العربية أتاحت للدول إمكانية التصديق الجزئي على الاتفاقية، إذ ألزمت المادة (43/أ) منها الدولة المصدقة بثمان مواد منها فقط، وأجازت لها أن تختار (28) مادة أخرى من بين المواد الباقية البالغ عددها (39) مادة كحد أدنى.

وعلى الرغم من كل هذه المرونة في التصديق، فإنّ عدداً كبيراً من الدول يزيد على نصف عدد الدول الأعضاء، لم يجد حافزاً يدفعه إلى التصديق على الاتفاقية، لالتزامه بمعايير دولية تعالج الموضوع ذاته.

**الملاحظة الثانية/** وهي بذاتها تأكيد للملاحظة الأولى، حيث يتضح من تواريخ تصديق الدول العربية على الاتفاقية، أنّ آخرها وقع في العام (2006)، مما يعني أنّ أكثر من خمس سنوات إنقضت دون أن تبادر أي من الدول الإحدى عشرة غير المصدقة إلى التصديق عليها، مما يكشف عن انعدام الدافعية لديها إلى القيام بذلك.



**الفصل الثاني**  
**التنظيم القانوني والإداري**  
**لأجهزة تفتيش العمل**



(1)

## نطاق نظام تفتيش العمل

**1/1 : إتياء المعايير الدولية بشأن تحديد نطاق نظام تفتيش العمل:**

لا تدع التوصية الدولية رقم (5) التي أقرها مؤتمر العمل الدولي في العام 1919، مجالاً للشك في أنها تمثل بداية متواضعة في تحديد قطاعات العمل التي تخضع لسلطة تفتيش العمل، فهي إقتصرت على دعوة كل دولة عضو في المنظمة إلى أن (تنشئ في أقرب وقت ممكن، إن لم تكن قد فعلت بعد، نظاماً يكفل تفتيشاً فعالاً على المصانع ...)، مما يفيد أن التوصية قصرت دعوتها الموجهة إلى الدول الأعضاء على القطاع الصناعي الذي كان - وما يزال - البيئة الأكثر خطورة على العاملين فيه، مراعية في ذلك ما كانت تسمح به الظروف السياسية والاقتصادية التي كانت تتحكم بدول العالم في أعقاب الحرب العالمية الأولى.

غير أن الحال ما لبثت أن تغيرت بعد مدة قصيرة نسبياً، إذ جاء البند (أولاً/1) من التوصية الدولية رقم (20) التي أقرها مؤتمر العمل الدولي في أكتوبر من العام 1923 محددة نطاق التفتيش بالنص على أن: (ينبغي أن تكون الوظيفة الرئيسية لنظام التفتيش الذي يجب أن تقيمه كل دولة عضو،

عملاً بالمبدأ التاسع الوارد في المادة (41) من دستور منظمة العمل الدولية<sup>1</sup>، ضمان إنفاذ القوانين واللوائح المتعلقة بظروف العمل وحماية العمال أثناء عملهم (...). وتوحي الجملة الأخيرة من النص، بأن نطاق التفتيش لم يعد يقتصر على قطاع الصناعة تحديداً، وإنما يجب أن يتسع ليشمل كل المنشآت التي يراد ضمان إنفاذ القوانين واللوائح المتعلقة بظروف العمل وحماية العمال أثناء عملهم فيها، أيًا كان قطاع العمل الذي يعملون فيه.

وبالاتجاه الذي رسمته التوصية الدولية رقم (20)، سار النشاط المعياري الدولي لاحقاً، ساعياً إلى أن يقيم نظاماً للتفتيش تمتد سلطته إلى جميع أماكن العمل، التي يؤدي فيها عمل خاضع لأحكام القانون، أيًا كان القطاع الذي يؤدي فيه هذا العمل، وهكذا تتابعت الصكوك المعيارية الدولية لتغطي التفتيش في الصناعة والتجارة، ثم في الزراعة، ثم في قطاع الخدمات غير التجارية، وأخيراً إلى قطاعات معينة بذاتها، كالعمل في المنزل، والعمال المنزليين، وعمال البحر. وهكذا بدا وكأن جميع قطاعات العمل أصبحت - نظرياً - مغطاة بسلطة تفتيش العمل، غير أنّ هذا التصور ليس صحيحاً، إذ يلاحظ أنّ الصكوك المعيارية الدولية، وإن كانت قد تضمنت معايير دولية أساسية بشأن هذه المسألة الحيوية، إلا أنها لم تغفل حقيقة وجوب مراعاة الظروف

---

1 - ألغي البند المشار إليه من دستور المنظمة الدولية، في التعديل الذي أدخل عليه في العام 1946، ولهذا فإنّ دستور المنظمة المعدل النافذ حالياً لا يتضمن أي إشارة خاصة إلى إلزام الدول الأعضاء بإقامة نظم للتفتيش.

ولا يعدّ إلغاء هذا البند من دستور المنظمة، تراجعاً منها عن تأكيدها أهمية دور أجهزة تفتيش العمل، وإنما لأنها نقلت رؤيتها هذه لتتجسد في صكوك دولية معيارية (اتفاقيات وتوصيات)، كانت قد اكتمل إعدادها، وأقرّها مؤتمر العمل الدولي في العام 1947، لتمثّل مجتمعة دستوراً دولياً لتفتيش العمل.

والإمكانات الوطنية لكل من الدول الأعضاء من جهة، وخصوصية بعض أنواع العمل من جهة أخرى، فعمدت إلى إيراد إستثناءات من النصوص العامة الواردة فيها، أتاحت للقوانين الوطنية أن تحدد نطاق سلطة أجهزة تفتيش العمل فيها، دون أن يعتبر ذلك مخالفاً للمعايير الواردة في أي من الاتفاقيات المصادق عليها من قبلها<sup>2</sup>.

## 2/1 : الاستثناءات التي أتاحها الصكوك المعيارية الدولية بشأن نطاق سلطة التفتيش<sup>3</sup>:

أولاً/ الاستثناءات التي أوردتها الاتفاقية الدولية رقم (81) بشأن تفتيش العمل في الصناعة والتجارة:

تتمثل الاستثناءات التي أجازتها هذه الاتفاقية بما يلي:

1. نصّت المادة (2/2) من الاتفاقية، الواردة ضمن الجزء الأول منها الخاص بتفتيش العمل في الصناعة، على أنه: (يجوز أن تستثني القوانين أو اللوائح الوطنية منشآت المناجم - التعدين -، والنقل أو أجزاء منها من تطبيق هذه الاتفاقية).

ومع أنّ الاتفاقية أجازت الاستثناء المشار إليه، إلا أنّ مؤتمر العمل الدولي أقرّ في العام 1947 - العام ذاته الذي أقرّ فيه الاتفاقية الدولية

---

2 - إتساقاً مع ما أوردناه في المتن، ذهبت لجنة الخبراء في المنظمة الدولية إلى أنّ (كون القانون الوطني يتضمن قيوداً على نطاق سلطة تفتيش العمل - بتحديد قطاعات معينة - لا يعدّ عائقاً دون قيام الدولة بالتصديق على الاتفاقية الدولية رقم (81)).

ILO: Labour inspection, general survey. 1985. para 33. P. 13.

3 - لتفصيلات أوفى حول الموضوع، أنظر:

ILO: Labour inspection, general survey. 2006. paras 16- 43. pp. 7-14.

رقم (81) -، التوصية الدولية رقم (82) بشأن تفتيش العمل في منشآت المناجم - التعدين - والنقل، قرّر فيها أنه:  
(على كل دولة عضو في منظمة العمل الدولية أن تقيم نظاماً مناسبة لتفتيش العمل على منشآت التعدين والنقل، حسب تعريفها من قبل السلطة المختصة، لضمان تطبيق الأحكام القانونية المتعلقة بظروف العمل وحماية العمال، أثناء أدائهم لعملهم).

وبشأن مضمون التوصية نشير إلى أنّ الأخذ بها - غير ملزم - للدولة العضو في المنظمة، حتى لو صادقت على الاتفاقية الدولية رقم (81)، وأنّ الدولة التي تقرر بإرادتها الأخذ بمضمون التوصية، ليست ملزمة بأن تطبق المعايير الواردة في الاتفاقية (81) على قطاع التعدين أو قطاع النقل، أو على الاثنين معاً، وإنما بأن تقيم نظاماً مناسبة لتفتيش العمل) على منشآت هذين القطاعين.

2. أجازت المادة (1/25) من الاتفاقية الدولية رقم (81): (لأي دولة عضو صدقت على هذه الاتفاقية أن تستبعد الجزء الثاني من الاتفاقية بإعلان يرفق بتصديقها).

والجزء الثاني من الاتفاقية هو الجزء الخاص بتفتيش العمل في التجارة، مما يعني جواز أن تقصر الدولة تصديقها على المعايير الخاصة بالتفتيش في الصناعة.

غير أنّ إستبعاد الدولة التصديق على الجزء الخاص بالتفتيش في قطاع التجارة من تصديقها، ليس نهائياً، حيث أجازت لها الفقرة (2) من المادة ذاتها (أن تلغيه في أي وقت بإعلان لاحق).

كما أنّ الفقرة (3) من المادة ألزمت الدولة التي تستبعد التفتيش في التجارة من تصديقها أن تبين في تقريرها السنوي عن تطبيق الاتفاقية موقف قانونها وممارساتها بالنسبة لأحكام الجزء الثاني من هذه الاتفاقية، - أي تفتيش العمل في التجارة -، والمدى الذي طبقت به، أو تعترم تطبيق هذه الأحكام.

3. أضافت المادة (29) من الاتفاقية، إستثناء آخر، أجازت فيه: (للسلطة المختصة في البلد العضو الذي تشمل أراضيه مناطق واسعة ترى هذه السلطة أنه من غير العملي إنفاذ أحكام هذه الاتفاقية فيها بسبب تناثر السكان، أو مرحلة التطور فيها، أن تشتتني مثل هذه المناطق من تطبيق هذه الاتفاقية بشكل عام، أو بالنسبة للمنشآت أو المهن التي ترى هذا الاستثناء مناسباً لها).

ويتضح من النص أنّ الاستثناء الذي أجازته، يرجع إلى أسباب عملية تتصل بسعة أراضي الدولة وتناثر السكان فيها أو تخلف تطورها اقتصادياً واجتماعياً وإدارياً، مما يجعل وصول خدمات التفتيش إليها صعباً وممارسة سلطاته فيها أمراً معقداً.

ويتيح النص للدولة أن تمارس حقها في الاستثناء بإحدى صيغتين إما بأن يكون عامًا يشمل منطقة جغرافية معينة بكاملها، أو أن يكون إنتقائياً يسمح للدولة أن تتخير منشآت أو مهناً معينة فتقرر إستثناءها لاعتبارات خاصة بها.

وأوجبت الفقرتان (2) و (3) من المادة (29) على الدولة التي تقرر الأخذ بهذا الاستثناء أن تعرض في أول تقرير سنوي تقدّمه إلى المنظمة بشأن تطبيق الاتفاقية (المبررات التي تقترح بسببها اللجوء إلى الأخذ

بأحكام هذه المادة)، وأن تبين في تقاريرها السنوية اللاحقة أي مناطق تعدل فيها عن اللجوء إلى أحكام هذه المادة.

4. لم تحدد كل من المادة (1/2) والمادة (23) من الاتفاقية رقم (81) المقصود بأمكان العمل الصناعية وأماكن العمل التجارية التي تخضع لسلطة جهاز التفتيش.

وجاء نص المادة (1/2) من الاتفاقية على النحو التالي: (ينطبق نظام تفتيش العمل في الأماكن الصناعية على كل أماكن العمل التي يناط فيها بمفتشي العمل تنفيذ الأحكام القانونية المتعلقة بظروف العمل وحماية العمال أثناء قيامهم بالعمل)، وتكرر النص ذاته في المادة (23) بشأن أماكن العمل التجارية.

وخلصت لجنة الخبراء في منظمة العمل الدولية إلى أنّ منهج النصين المذكورين، ترتب عليه أنّ نطاق سلطة تفتيش العمل يتحدد على نحو غير مباشر بالرجوع إلى (النصوص القانونية التي يتم إنفاذها بواسطة مفتشي العمل)، مما يتيح لكل دولة إمكانية تحديد أماكن العمل التي تغطيها سلطة تفتيش العمل<sup>4</sup>.

**ثانياً/** الاستثناءات التي أوردها البروتوكول الملحق بالاتفاقية الدولية رقم (81): ألزم هذا البروتوكول في الفقرة (1) من المادة الأولى منه كل دولة عضو تصادق عليه بأن تقوم (بتوسيع نطاق أحكام اتفاقية تفتيش العمل رقم (81)، ليشمل الأنشطة في قطاع الخدمات غير التجارية).

---

4 - ILO: Labour inspection. General survey, 1985. para 32. P. 13  
General survey, 2006. para 21. p. 8.

وواجه البروتوكول صعوبة كبيرة في تحديد المقصود بـ (الأنشطة في قطاع الخدمات غير التجارية)<sup>5</sup>. ولهذا عمد إلى تعريفها بأسلوب (مفهوم المخالفة)، فجاء في الفقرة (2) من المادة ذاتها: (تشير عبارة الأنشطة في قطاع الخدمات غير التجارية، إلى الأنشطة التي تجري في جميع فئات مواقع العمل التي لا تعتبر صناعية أو تجارية في مفهوم هذه الاتفاقية).

وحيث أنّ الاتفاقية رقم (81) ذاتها، لم تكن قد أوردت تعريفات محددة لمواقع العمل الصناعية، ومواقع العمل التجارية، على النحو الذي سبق بيانه، لذا فإنّه لا يمكن الركون إلى مفهوم المخالفة لهما، لتحديد المقصود بالأنشطة التي تؤدي في قطاع الخدمات غير التجارية.

وإدراكاً لما تقدّم، أورد البروتوكول في الفقرة (3) من المادة الأولى نصّاً يقضي بأن (ينطبق هذا البروتوكول على جميع مواقع العمل التي لا تدخل بالفعل ضمن نطاق الاتفاقية).

وفي الوقت الذي أريد بهذا النص، أن يحو كل تردد يتعلق بتحديد المقصود بقطاع الخدمات غير التجارية، فوسّع مفهومه على النحو الذي ورد في الفقرة (3) من المادة الأولى، إلا أنه من ناحية أخرى أطلق هذا المفهوم ليجعله يستوعب العديد من القطاعات التي قد تجد الدولة حرجاً في إخضاعها لسلطة تفتيش العمل لاعتبارات تتعلق بالمصلحة العليا للدولة وبأمنها السياسي والعسكري.

---

5 - أنظر في بيان الصعوبات التي واجهتها عملية صياغة تعريف لهذه الأنشطة.

ILO: Labour inspection. General survey, 2006. paras 34 – 38. pp. 12 – 13.

ومراعاة لما تقدّم، اضطر البروتوكول أن يورد في المادة (2) منه نصاً أجاز فيه للدولة أن تستثني بعض المنشآت من نطاق تطبيق البروتوكول، ولهذا الغرض قررت الفقرة (1) من المادة (2) منه ما يلي:

(1- يجوز لأيّ دولة عضو، تصادق على هذا البروتوكول، أن تستثني بإعلان ترفقه بصك التصديق، الفئات التالية، كلياً أو جزئياً، من نطاق إنطباقه:

(أ) الإدارات الحكومية الوطنية (الاتحادية) الأساسية.

(ب) القوات المسلحة، سواء المستخدمين العسكريين أو المدنيين.

(ج) الشرطة وغيرها من إدارات الأمن العام.

(د) إدارات السجون، سواء العاملين في السجون، أو النزلاء أثناء أدائهم العمل.

إذا كان من شأن تطبيق الاتفاقية على أي من هذه الفئات أن يثير مشاكل خاصة ذات طبيعة جوهرية).

وأوجبت الفقرة (2) من المادة (2) أن: (تتاور الدولة العضو، قبل أن تستفيد من الامكانية المتاحة في الفقرة (1)، مع أكثر المنظمات تمثيلاً لأصحاب العمل وللعمال، أو مع ممثلي أصحاب العمل والعمال المعنيين، في حال عدم وجود مثل هذه المنظمات).

وألزمت الفقرة (3) من المادة الدولة العضو، عقب التصديق على البروتوكول وإرسالها إعلاناً وفقاً للفقرة (1) باستثناء كل أو بعض الفئات المشار إليها فيها، أن تبين في تقريرها التالي عن تطبيق الاتفاقية، أسباب الاستثناء، وتضع ما أمكن من ترتيبات تفتيش بديلة بالنسبة لأيّ فئة من فئات مواقع العمل المستثناة على هذا النحو، وتصف في تقاريرها التالية أي تدابير تكون قد إتخذتها بغية توسيع نطاق أحكام البروتوكول، ليشمل هذه الفئات).

ومن هذا النص يبدو جلياً أنّ الاستثناء متى تقرر، فهو لا يكون مطلقاً، وإنما يجب أن يقتصر بوضع ما أمكن (من ترتيبات تفتيش بديلة)، وباتخاذ تدابير بغية توسيع نطاق أحكام البروتوكول ليشمل الفئات المستثناة. ولهذا ترددت الدول الأعضاء في التصديق على البروتوكول، مما جعل نصيبه من التصديق محدوداً للغاية، حيث لم يتجاوز عدد الدول التي صادقت عليه على مدى ستة عشر عاماً، إحدى عشرة دولة.

وأخيراً، أجازت الفقرة (4) من المادة (2) من البروتوكول للدولة العضو التي أرسلت إعلاناً بالاستثناءات وفقاً للفقرة (1)، أن تعدّل هذا الإعلان أو تلغيه في أي وقت بإعلان لاحق.

**ثالثاً/** إتجاه الاتفاقية الدولية رقم (129) بشأن تفتيش العمل في الزراعة إلى توسيع نطاق تطبيق معاييرها:

إنتهجت الاتفاقية رقم (129) منهجاً مغايراً لمنهج الاتفاقية رقم (81) في تحديدها نطاق تطبيق المعايير الواردة فيها، ويتمثل هذا المنهج في المسارات التالية:

(أ) أوردت الاتفاقية رقم (129) في المادة (1/1) منها تعريفاً محدداً للمقصود بالمنشأة الزراعية، على خلاف نهج الاتفاقية رقم (81) في عدم إيرادها تعريفاً لأماكن العمل الصناعية وأماكن العمل التجارية على نحو مباشر. وبموجب النص المشار إليه يعني تعبير (منشأة زراعية) في مفهوم هذه الاتفاقية (أي منشآت أو أجزاء من منشآت تعمل في الزراعة، وتربية الحيوانات، بما في ذلك إنتاج الماشية ورعايتها، والغابات وزراعة البساتين، والتجهيز الأولي للمنتجات الزراعية على يد العاملين في الأرض، أو أي شكل من أشكال النشاط الزراعي).

وبهذا التعريف الذي اعتمد منهج ذكر نشاطات زراعية معينة على سبيل المثال لا الحصر، ثم أطلق العبارة الأخيرة (أو أي شكل من أشكال النشاط الزراعي)، تكون الاتفاقية قد وسعت مفهوم (المنشأة الزراعية) لينطبق على أي منشأة يمارس فيها أي نوع من أنواع النشاط الزراعي.

وحيث أنّ الخطوط الفاصلة بين الزراعة والصناعة والتجارة قد تتداخل أو تتقارب في بعض الحالات، فقد نصت الفقرة (2) من المادة الأولى من الاتفاقية على أن تتولى السلطة المختصة عند الضرورة تحديد الخط الفاصل فيما بين هذه القطاعات، وذلك بهدف أن (لا تستبعد أي منشأة زراعية من النظام الوطني لتفتيش العمل).

وأخذاً بالاعتبار احتمال تباين وجهات النظر في هذه المسألة، نصت الفقرة (3) من المادة الأولى على أنه (وعلى أي حال تتولى السلطة المختصة الفصل في المسألة، عندما يثور الشك في انطباق هذه الاتفاقية على منشأة ما أو على جزء من منشأة).

(ب) حددت المادة (4) من الاتفاقية نطاق تطبيق نظام تفتيش العمل في الزراعة، حيث نصت على أن: (ينطبق نظام تفتيش العمل في الزراعة على المنشآت الزراعية التي يعمل فيها مستخدمون أو متدربون، أيًا كانت طريقة تقاضيهم لأجورهم<sup>6</sup>، وأيًا كان نوع عقودهم أو مدتها).

---

6 - وردت عبارة (أيًا كانت طريقة تقاضيهم لأجورهم) في الترجمة العربية للاتفاقية (129)، مقابلًا لعبارة (however they may be remunerated) وهي ترجمة غير دقيقة للعبارة التي تفيد معنى (كيفما يمكن أن تتم مكافأتهم)، لأنّ طريقة تقاضي الأجور تنصرف عادة إلى الطريقة التي يتم بها أدائها، بينما النص الانجليزي ينصرف إلى الطريقة التي يتم بها تحديد الأجور وحسابها.

ومن هذا النص يستنتج أنّ نظام تفتيش العمل في الزراعة ينطبق على المنشآت الزراعية التي يعمل فيها (عمال مأجورون)، دون إعتبار لطريقة تحديد أجورهم وحسابها، ونوع هذه الأجور، نقدياً كان أم عينيّاً.

(ج) وأخذاً بالاعتبار حقيقة أنّ العاملين بأجر في المنشآت الزراعية لا يمثلون سوى نسبة ضئيلة من مجموع العاملين في هذه المنشآت، لهذا سعت الاتفاقية (129) إلى توسيع نطاق تطبيق المعايير الواردة فيها بحيث تغطي أشخاصاً من العاملين في هذه المنشآت من غير العمال المأجورين، وقررت لهذا الغرض في المادة (5) منها، ما يلي:

(1- يجوز لكل دولة عضو، تصادق على هذه الاتفاقية، أن تتعهد كذلك، في إعلان ترفقه بتصديقها، بأن يغطي تفتيش العمل في الزراعة، فئة أو أكثر من الفئات التالية من الأشخاص العاملين في المنشآت الزراعية:

أ/ المستأجرون الذين لا يستخدمون عمالاً خارجيين<sup>7</sup>، والعاملون بالزراعة<sup>8</sup>، والفئات المماثلة من العمال الزراعيين.

ب/ المشاركون (الأعضاء) في منشأة زراعية جماعية، مثل أعضاء التعاونيات.

ج/ أفراد أسرة المشغل في المنشأة، كما تحددهم القوانين أو اللوائح الوطنية).

وأجازت الفقرة (2) من المادة (5) (لأيّ دولة عضو صدّقت على هذه الاتفاقية أن تبلغ مدير عام مكتب العمل الدولي، بإعلان تتعهد فيه

---

7 - عبارة (لا يستخدمون عمالاً خارجيين) الواردة في الترجمة العربية للاتفاقية تقابلها عبارة (who do not engage outside help) في النص الانجليزي، وهي تفيد معنى الاستعانة بمساعدة خارجية على وجه العموم، وليس استخدام عمال خارجيين تحديداً.

8 - العاملون بالزراعة ترجمة للمصطلح الانجليزي (sharecroppers) وينصرف هذا المصطلح إلى الأشخاص الذين يستأجرون أرضاً لزراعتها، ويدفعون بدل إجارتها جزءاً من الغلة، وليس إلى العاملين بالزراعة عموماً.

بتطبيق تفتيش العمل في الزراعة على فئة أو أكثر من الفئات الواردة في الفقرة (1)، التي لا يغطيها إعلان سابق.

وألزمت الفقرة (3) من المادة (5) كل دولة عضو صادقت على هذه الاتفاقية، أن تبيّن في تقاريرها اللاحقة (إلى أي مدى طبقت أو تعترم أن تطبق أحكام الاتفاقية بالنسبة لفئات الأشخاص المشار إليهم في الفقرة (1) من هذه المادة، ممن لا يغطيهم الإعلان).

### **3/1 : خلاصة إتجاهات المعايير الدولية:**

يتيح لنا الاستعراض التفصيلي الذي قدّمناه للمعايير الدولية بشأن تحديد نطاق نظام تفتيش العمل، أنّ هذه المعايير، بالقواعد العامة التي قررتها، والاستثناءات التي أجازتها، والتوسعات التي حفزت عليها، تنتهي إلى نتيجة واحدة جوهرية هي أنّ نطاق أي نظام وطني لتفتيش العمل يتحدد بإرادة الدولة المعنية المعبر عنها بصيغ قانونية، فإذا كانت الدولة مصادقة على المعايير الدولية بشأن تفتيش العمل، كلها أو بعضها، يجب عليها أن تراعي في تحديد خياراتها الوطنية في هذا الشأن ما إلّزمت بتطبيقه من معايير وأن تطبقها في الحدود التي أجازت للدولة أن تورد إستثناءات عليها، أو توسيعاً لنطاقها.

### **4/1 : إتجاه المعايير العربية بشأن تحديد نطاق نظام تفتيش العمل:**

على خلاف الحال التي استعرضناها فيما يتعلق بمعايير العمل الدولية جاءت المعايير العربية - المبكرة - بشأن تحديد نطاق نظام تفتيش العمل، في كل من إتفاقيتي مستويات العمل (1) و (6) (المعدلة) بسيطة وواضحة في دلالتها، حيث نصّت المادة (96) من الاتفاقية الأولى والمادة (98) من الاتفاقية الثانية في صدرهما على أن: (ينظّم التشريع تفتيش العمل وإختصاصاته...).

ومن هذا النص يفهم أنّ الاتفاقيتين العربيتين تركتا مسألة تحديد نطاق نظام تفتيش العمل إلى القانون الوطني، دون أن تلزما المشرع الوطني بأي معايير محددة في هذا الشأن.

واختلف منهج المعايير العربية بشأن هذه المسألة في الاتفاقية العربية رقم (19) بشأن تفتيش العمل، حيث خصصت المادة الأولى من هذه الاتفاقية لمعايير تعالج على نحو صريح تحديد نطاق نظام التفتيش، فجاءت هذه المادة في فقرتين، أولاهما تقرر المعيار العام الذي يحكم هذه المسألة، وثانيتها تبين الاستثناء الممكن على هذا المعيار.

ونصّت الفقرة الأولى من المادة على أنه: (ينبغي على كل دولة أن تنظّم تفتيش العمل من خلال القوانين والأنظمة واللوائح والقرارات المنفذة لها، في جميع قطاعات وأماكن العمل).

وتفيد العبارة الأخيرة من النص معنى الإطلاق، مما يعني أنّ نطاق نظام تفتيش العمل يجب أن يتسع ليشمل كل القطاعات والأماكن التي أشارت إليها، إلا أنها مع إطلاقها فإنها يجب أن تفهم على أنّ المقصود بها هو قطاعات و/ أو أماكن العمل التي يؤدي فيها عمل يخضع لأحكام القانون المنظّم لعلاقات العمل.

أما الفقرة الثانية، فقد نصت على أنه (يجوز للدولة، عند الضرورة، إستثناء بعض الفئات من العمال وأماكن العمل، وذلك بموجب بيان يرفق بوثيقة التصديق، ويمكن للدولة التي تتقدم بهذا البيان أن تعدّله أو تلغيه ببيان لاحق).

وواضح أنّ هذه الفقرة، تركت تقدير (الضرورة) التي تستوجب الأخذ بالاستثناء، وتحديد الفئات من العمال وأماكن العمل المستثناة للدولة المصادقة، دون تعقيب عليها في هذا الشأن.

وفي محاولة لمعالجة ما يمكن أن يترتب على إطلاق الاستثناء على النحو المتقدم، سعت المادة الأولى من التوصية العربية رقم (8) بشأن تفتيش العمل، إلى إيراد نص غير ملزم فيها ببيان بعض فئات العمال وأماكن العمل التي أوردتها على سبيل المثال، التي يجوز للدولة استثناءؤها، وهي:

- 1/ أماكن العمل الحكومية المدنية والعسكرية والأمنية التي يمكن أن يخلّ تفتيش العمل فيها بالسريّة التي تقتضيها الاعتبارات المتعلقة بالأمن الوطني.
- 2/ مشاريع العائلة إذا كان الإشراف للقريب من الدرجة الأولى.
- 3/ خدم المنازل ومن في حكمهم.

والاستثناء الوارد في (1) إقتبسته التوصية من نص البروتوكول الملحق بالاتفاقية الدولية رقم (81) أما الاستثناءان الواردان في (2) و (3) فمرجعهما إلى خصوصية علاقة العمل فيهما وخصوصية البيئة التي يؤدي فيها العمل.

وأياً كان الأمر، فإنّ الخلاصة الإجمالية للمعايير العربية بشأن تحديد نطاق نظام تفتيش العمل بما ورد فيها من معايير تعتبر أصلاً أو استثناء أنّ هذه المعايير تترك تحديد نطاق نظام التفتيش للقانون الوطني الذي يتحدد مضمونه بإرادة الدولة المعنية.

## 5/1 : موقف القوانين العربية من تحديد نطاق نظام تفتيش العمل:

على الرغم مما يبدو للمدقق في النصوص القانونية العربية التي تحدد نطاق نظام تفتيش العمل في كل دولة، من إختلاف ظاهر في الصياغة اللغوية لهذه النصوص، إلا أنّ الفحص المعمق لمضامينها يقود إلى إستنتاج أنها تجمع على معنى مشترك واحد، هو أنّ هذا النطاق يتحدد بالمنشآت التي تسري عليها الأحكام القانونية التي يناط إنفاذها بجهاز تفتيش العمل، الواردة في قانون العمل/ الشغل والأنظمة واللوائح والأوامر والقرارات المنفذة له<sup>9</sup>.

غير أنّ الاتفاق بين القوانين العربية على هذا الأصل العام، لا يعني إتفاقها على تفاصيل المسائل المتعلقة به، وفي هذا الشأن نورد الملاحظات التالية:

**الملاحظة الأولى/** تتفق القوانين العربية فيما بينها على أنّ أحكامها - كقاعدة عامة - تسري على أماكن العمل التي يؤدي فيها نوع محدد من العمل، هو (العمل المأجور التابع).

---

9 - راجع لهذا الغرض: المادة (5) من قانون العمل الأردني رقم (8) لسنة 1996، المادة (167) من قانون العمل الإماراتي رقم (8) لسنة 1980، الفصل (170) من مجلة الشغل التونسية الصادرة بالقانون عدد (27) لسنة 1966، المادة (5) من المرسوم التنفيذي (05 - 05) الصادر في الجزائر بتاريخ 6 يناير/2005، المادة (194) من نظام العمل السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/51 بتاريخ 1426/8/23 هـ، المادة (244) من قانون العمل السوري رقم (17) لسنة 2010، المادة (114/أولاً) من قانون العمل العراقي رقم (71) لسنة 1987، المادة (8) من قانون العمل العماني رقم (35) لسنة 2003، المادة (107) من قانون العمل الفلسطيني رقم (7) لسنة 2000، المادة (135) من قانون العمل القطري رقم (14) لسنة 2004، المادة (1) من المرسوم اللبناني رقم (3273)، المادة (530) من مدونة الشغل بالمغرب الصادرة بالظهير الشريف رقم (1-03-194) بتاريخ 2003/9/11 بتنفيذ القانون رقم (65.99)، المادة (122) من قانون العمل اليمني رقم (5) لسنة 1995.

ويستفاد مما تقدّم، على نحو مباشر أو غير مباشر من التعريفات التي توردها قوانين العمل العربية لمصطلحات (العامل) و (صاحب العمل) و (عقد العمل) التي يستخلص منها، أنه لكي تخضع علاقة العمل لأحكام قانون العمل فإنه يجب أن تتوفر فيها العناصر التالية:

(1) أن ترد هذه العلاقة على عمل (ذهني أو بدني أو مختلط من الاثنين) يؤديه شخص طبيعي (ذكراً كان أم أنثى)، لمصلحة صاحب عمل، سواء كان شخصاً طبيعياً أو معنوياً.

(2) أن يكون أداء العمل مقابل أجر يؤديه صاحب العمل إلى العامل أيًا كان نوع الأجر - نقدياً أم عينياً أم مختلطاً - وأياً كانت طريقة حسابه.

(3) أن يكون العامل أثناء أدائه العمل تحت إشراف وتوجيه صاحب العمل، على النحو الذي يحقق عنصر (التبعية الإدارية) في علاقة العامل بصاحب العمل.

ويترتب على ما تقدّم، أن أي مكان عمل يؤدي فيه عمل تابع مأجور، يدخل في نطاق سلطة التفقيش، دون أي إعتبار لما إذا كان هذا العمل صناعياً أم تجارياً أم خدمياً أم زراعياً أم ...، وبغض النظر عن صفة الجهة التي يؤدي العمل لمصلحتها، أي ما إذا كانت سلطة عامة أو صاحب عمل من القطاع الخاص، وأياً كانت طبيعة العلاقة الإنسانية التي تربط أطراف علاقة العمل وما إذا كانوا من ذوي القربى أو من الأعراب، وبصرف النظر أيضاً عن خصوصية المكان الذي يؤدي فيه العمل، سواء كان مؤسسة دينية أو دار سكنى الخ ...

غير أنّ هذا الاستنتاج ليس صحيحاً على إطلاقه، ذلك لأنّ قوانين العمل العربية أخذت بمنهج إيراد استثناءات عليه مراعاة لاعتبارات وجدتها جديرة بالرعاية، فقررت (إخراج) بعض علاقات العمل التابع المأجور من نطاق الخضوع لأحكامها، مما ترتب عليه خروجها بالتبعية من نطاق تفتيش العمل، وذلك على التفصيل الذي سوف نوردّه في التالي من هذه الملاحظات.

**الملاحظة الثانية/** استنتجت قوانين العمل العربية من الخضوع لأحكامها العاملين الذين يؤدون العمل لمصلحة شخص من أشخاص القانون العام، ونقصد بهؤلاء الأشخاص الذين ينطبق عليهم وصف الموظفين العموميين الذين يعملون لدى جهات حكومية وتتّظّم شروط وظروف خدمتهم بقوانين خاصة تعرف بقوانين الوظيفة العامة أو الخدمة المدنية<sup>10</sup>.

وتقرر بعض قوانين العمل العربية هذا الاستثناء على نحو صريح ومباشر<sup>11</sup>، بينما يفهم ذلك من مفهوم المخالفة للنصوص ذات الصلة الواردة فيها<sup>12</sup>، أو من صيغة التعميم الواردة في النص الوطني المقرر لهذا الاستثناء<sup>13</sup>.

---

10 - يمكن أن تتعدد هذه القوانين في الدولة الواحدة، فيكون هناك قانون خاص بخدمة الموظفين المدنيين وآخر خاص بخدمة العسكريين، وقد تتعدد أحياناً القوانين التي تنظّم خدمة كل من هاتين الفئتين، فيكون لبعض فئات الموظفين المدنيين قوانين خاصة بها، كقانون خدمة الدبلوماسيين أو القضاة أو الجامعيين أو ... وفئات العسكريين أيضاً قوانين خاصة بالقوات المسلحة أو الشرطة أو الدرك، ولا يؤثر هذا التعدد أيّاً كان شكله على حكم الاستثناء المشار إليه في المتن.

11 - أنظر مثلاً نصوص قوانين العمل العربية التالية:  
الأردن (م 1/3)، الإمارات (م 1/3)، الجزائر (م 3) من القانون رقم (3 - 90) المتعلق بمفتشية العمل، سوريا (م 1/5)، لبنان (م 4/7)، قطر (م 1/3 و 2)، المغرب (م 1/3)، مصر (م 1/4)، فلسطين (م 1/3)، اليمن (م 1/3 ب و 2 و 3).

12 - من ذلك مثلاً: تونس (الفصل 1)، العراق (م 8).

13 - يعدّ نص المادة (5) من قانون العمل الكويتي مثلاً على ذلك حيث ورد فيه إستثناء (العمال الذين تسري عليهم قوانين أخرى ...).

ومتى تقرر الاستثناء من الخضوع لأحكام قانون العمل، بأي من الصيغ المذكورة، فإنّ الفئة/ الفئات المستثناة تخرج من نطاق تفتيش العمل<sup>14</sup>.

**الملاحظة الثالثة/** استثنت العديد من قوانين العمل العربية من الخضوع لأحكامها فئات من الأشخاص الذين يؤدون عملاً تابعاً مأجوراً، وبذلك إستبعدتهم بشكل أو بآخر، من نطاق نظام تفتيش العمل، ونذكر هنا بوجه خاص فئتين من هذه الفئات<sup>15</sup>:

**الفئة الأولى/ العمال المنزليون (Domestic workers):** أو كما يعرفون في القوانين العربية بخدم المنازل أو عمال الخدمة المنزلية، حيث نصّت العديد من قوانين العمل العربية على استثناء هذه الفئة من العمال التي تؤدي عملاً تابعاً مأجوراً من الخضوع لأحكامها، وعادة ما يبرر هذا الاستثناء بخصوصية العلاقة الناشئة بين العامل وصاحب العمل من جهة، والخصوصية الخاصة بمكان العمل وهو منزل الأسرة من جهة أخرى. وقد ورد هذا الاستثناء على سبيل المثال في كل من القانون الإماراتي (م 3/ج)، والعماني (م 3/2)، والسعودي (م 2/7)، والسوري (م 4/5/أ)، واللبناني (م 1/7)، والقطري (م 4/3)، والمصري (م 4/ب)، والفلسطيني (م 1/3)، والكويتي (م 5)، والمغربي (م 4). بينما قصر قانون العمل العراقي هذا الاستثناء على الأحكام المنظّمة لوقت العمل، دون غيرها من أحكام القانون.

---

14 - نذكر هنا بأنّ البروتوكول الملحق بالاتفاقية الدولية رقم (81) سعى إلى تغطية الفئات التي أشرنا إليها في المتن بنظام تفتيش العمل، غير أنّ أيّاً من الدول العربية لم تصادق عليه.

15 - بالإضافة إلى الفئتين المذكورتين في المتن، استثنت بعض القوانين العربية فئات أخرى، منها الاستثناء الوارد في المادة (5/أ/5) من قانون العمل السوري للعاملين في الجمعيات والمؤسسات الخيرية، والاستثناء الوارد في المادة (6/أ/5) من القانون ذاته، وفي المادة (3/4) من قانون العمل القطري للعاملين في أعمال عرضية.

ونصّت بعض هذه القوانين التي استتنت هذه الفئة من العمال من الخضوع لأحكامها على جواز أو وجوب صدور قانون أو قرار أو نظام خاص بتنظيم علاقة العمل بين العامل وصاحب العمل<sup>16</sup>، بينما سكت بعضها الآخر عن ذلك، وفي هذه الحالة - أي في حالة غياب وجود تنظيم قانوني خاص لهذه العلاقة - فإنّها تخضع للقواعد العامة التي تحكم العلاقات العقدية الواردة في القانون المدني.

وسواء خضعت علاقة عمال الخدمة المنزلية (العمال المنزليون) بأصحاب العمل الذين يستخدمونهم لأحكام القانون المدني، أو لأحكام تنظيم قانوني خاص، فإنّهم يبقون خارج نطاق نظام تفتيش العمل، إلا إذا قرر التنظيم القانوني الخاص إخضاعهم لرقابة جهاز التفتيش العام في الدولة، أو إلى نوع من أنواع الرقابة الخاصة<sup>17</sup>.

---

16 - نصّت المادة (4) من مدونة الشغل المغربية على أن يحدد قانون خاص شروط التشغيل والشغل المتعلقة بخدم البيوت، الذين تربطهم علاقة شغل بصاحب البيت، ولم يصدر هذا القانون بعد. وأصدرت المملكة الأردنية الهاشمية نظاماً خاصاً بالعمال في المنازل وطهاتها وبسنتانيها ومن في حكم برقم (90) لسنة 2009، سندا إلى المادة (3) المعدلة من قانون العمل، وقد تضمّن هذا النظام أحكاماً خاصة بإبرام عقد العمل وإنتهائه والتزامات طرفيه وتنظيم وقت عمل العامل الخ ...

17 - لم يتضمّن نظام العاملين في المنازل في الأردن المشار إليه في الهامش السابق تنظيماً لهذه المسألة، واكتفى بالنص في المادة (10) منه على قيام وزارة العمل بتقديم النصح والإرشاد والتوعية لضمان علاقة عمل سليمة بين صاحب المنزل والعامل، خلال اللقاءات التي تعقدّها الوزارة مع أصحاب العمل والعمال، كما نصت المادة (11) على قيام الوزارة في حالة تلقيها شكوى أو معلومة عن إنتهاك حقوق العامل أو بالتزامات أي من طرفي علاقات العمل، بالتحقيق فيها وفقاً لإجراءات حددها المادة، ومن ثم اتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنها !!

ونذكر هنا بأن الاتفاقية الدولية رقم (189) التي أقرها مؤتمر العمل الدولي في دورته المنعقدة في العام 2011، تضمنت نصاً يوجب إيجاد نظام تفتيش مناسب لأماكن العمل التي يعمل فيها العمال المنزليون.

**الفئة الثانية/ أفراد أسرة صاحب العمل:** أوردت العديد من قوانين العمل العربية نصوصاً استثنيت فيها من الخضوع لأحكامها، أفراد أسرة صاحب العمل، بشروط اختلفت في تحديدها.

(أ) فالقانون المصري (المادة 4/ج) والسوري (المادة 5/أ/3) اشترطا للاستثناء أن يكون أفراد أسرة صاحب العمل من (الذين يعولهم فعلاً)، دون تحديد درجة صلة قرابتهم به، واقترب نص المادة (3/ب/8) من القانون اليمني من نص القانونين المصري والسوري<sup>18</sup>.

(ب) وأورد القانون القطري نصاً في المادة (5/3) منه استثنى من أحكامه أفراد أسرة صاحب العمل، محددًا إياهم بزوجه وأصوله وفروعه، لكنه اشترط لهذا الاستثناء شرطين هما، أن يقيم هؤلاء الأفراد مع صاحب العمل في مسكنه، وأن يعولهم إعالة كاملة.

(ج) ونص قانون العمل الفلسطيني في المادة (3/3) على استثناء (أفراد أسرة صاحب العمل من الدرجة الأولى) من الخضوع لأحكام القانون، موقفاً هذا الاستثناء على شرط وحيد هو درجة القرابة.

---

18 - جاءت صياغة النص اليمني مرتبكة، حيث نص على إستثناء (الأشخاص التابعين لصاحب العمل معه، والذين يعولهم فعلاً بصورة كاملة، أيًا كانت درجة القرابة).

ومكمن الخلل في النص في وصفه أفراد أسرة صاحب العمل بالتابعين، وهو وصف لا يصلح لوصف صلة القرابة !

(د) وعمدت بعض قوانين العمل العربية إلى استثناء (المنشآت الأسرية) من الخضوع لأحكامها، على اختلاف فيما بينها في التفاصيل:

**فالقانون اللبناني** نص في المادة (3/7) منه على أن تستثنى من أحكامه (المؤسسات التي لا يشتغل فيها إلا أعضاء العائلة، تحت إدارة الأب أو الأم أو الوصي).

وعلى الرغم من أنّ نص المادة (1/7) من نظام العمل السعودي اختلف في صياغته عن نص القانون اللبناني الذي مرّ ذكره، إلا أنّه يتفق معه في النتيجة، حيث استثنى النص السعودي من الخضوع لأحكام نظام العمل (أفراد أسرة صاحب العمل، وهم زوجه وأصوله وفروعه الذين يعملون في المنشأة التي لا تضم سواهم)، ويظهر منه أنه مع أنه استثنى أفراد أسرة صاحب العمل، إلا أنه اشترط لهذا الاستثناء أن لا تضم المنشأة التي يعملون فيها سواهم، أي أن تكون منشأة أسرية.

وأحال القانون المغربي في المادة (4) منه، إلى قانون خاص ليحدد العلاقات بين المشغلين والأجراء وشروط الشغل في القطاعات التي تتميز بطابع تقليدي صرف، وعرف المشغل في هذا القطاع بأنه: (كل شخص طبيعي، يزاول حرفة يدوية بمساعدة زوجه وأصوله وفروعه، وبمعية خمسة مساعدين على الأكثر، ويتعاطى حرفته إما بمنزله أو في مكان يشتغل فيه، وذلك قصد صنع المنتوجات التقليدية التي يهيوها للتجار فيها).

ومن هذا التعريف يتبين أنّ المنشأة التي يصفها هذا النص ليست منشأة أسرية خالصة لا يعمل فيها سوى أفراد أسرة واحدة.

وبقدر تعلق الأمر بتحديد نطاق نظام تفتيش العمل، فإنّ الاستثناءات التي أوردتها القوانين التي أشرنا إليها في (أ) و (ب) و (ج)، وغيرها من القوانين العربية التي أخذت بمنهجها، لا تؤدي إلى خروج المنشآت التي يعمل فيها أفراد أسرة صاحب العمل المستثنين من الخضوع لأحكام قانون العمل، من نطاق نظام التفتيش إلا إذا كانت المنشآت التي يعملون فيها لا تستخدم أشخاصاً غيرهم، أما إذا وجد عاملون في هذه المنشآت من غير المستثنين، فإنّ هذه المنشآت تدخل في نطاق نظام التفتيش، ويكون المستثنى من هذا النطاق - في هذه الحالة - العاملون من أفراد أسرة صاحب العمل وحدهم.

وعلى خلاف الحال التي أشرنا إليها فإنّ منهج القوانين التي ذكرناها في (د)، يؤدي إلى إخراج (المنشآت الأسرية) بكاملها من نطاق نظام تفتيش العمل المقرر بموجب نصوص قانون العمل.

**الملاحظة الرابعة/** وسوف نخصصها للعمل في الزراعة الذي ذهب فيه القوانين العربية مذاهب شتى بشأن إدخاله في أو إخرجه من نطاق نظام التفتيش، حيث اختلفت فيه اختلافات جوهرية، بالنظر إلى الصعوبات العملية في إخضاع علاقات العمل في الزراعة لأحكام قانونية يمكن مراقبة تطبيقها على النحو الذي يجري في قطاع الصناعة والتجارة والخدمات.

وتوزعت مواقف قوانين العمل العربية في هذا الشأن على العديد من الاتجاهات، نوجزها على النحو التالي:

### **(1) الاتجاه الأول:** يتمثل هذا الاتجاه في (سكوت) قانون العمل النافذ في

الدولة، عن إيراد نص صريح بشأن شمول العمل في قطاع الزراعة بأحكامه، ومن ثم دخول هذا العمل في نطاق نظام تفتيش العمل.

وقد سارت في هذا الاتجاه عدة قوانين عربية، منها القانون المصري والكويتي والعماني.

ويؤدي سكوت القانون عن إيراد معالجة صريحة لهذه المسألة إلى القول بخضوع علاقات العمل في قطاع الزراعة لأحكام قانون العمل، ودخولها في نطاق نظام التفتيش الذي ينشؤه هذا القانون، ما لم يكن هناك نص في قانون آخر يقرر خلاف ذلك.

**(2) الاتجاه الثاني:** ذهب هذا الاتجاه، إلى التعبير صراحة في نصوص قانون العمل عن سريان أحكامه على العاملين في القطاع الزراعي (الفلاحي)، ومن القوانين التي أخذت بهذا الاتجاه كل من القانون التونسي والمغربي، حيث قررا إخضاع العمل في القطاع الزراعي لنظام تفتيش العمل الذي أقاماه بموجب نصوصهما.

**(أ)** ففي القانون التونسي ينص الفصل (170) على أن: (أعوان تفقد الشغل مكثفون بالسهر على تطبيق الأحكام القانونية والترتيبية والتعاقدية الضابطة لعلاقات الشغل أو الناتجة عنها، وذلك في جميع ميادين النشاط المنصوص عليها بالفصل الأول من هذه المجلة).

وبالرجوع إلى الفصل الأول من المجلة نجده ينص صراحة على أن: (تتطبق أحكام هذا القانون على محلات الصناعة والتجارة والفلاحة وعلى توابعها - مهما كان نوعها - العامة أو الخاصة، الدينية أو اللادينية، ولو كانت لها صبغة مهنية أو خيرية).

وبفهم نصي الفصلين المذكورين على نحو متكامل، يتضح أن تفقد الشغل في تونس مكلف بالسهر على تطبيق الأحكام الضابطة لعلاقات الشغل في قطاع الزراعة (الفلاحة)، سواء ما يختص بها هذا القطاع من أحكام أو ما يشترك فيها مع غيره<sup>19</sup>.

(ب) ولا تترك المادة الأولى من مدونة الشغل المغربية شكاً في سريان أحكام قانون العمل المغربي على العمل في قطاع الزراعة، فهي تنص على أن: (تسري أحكام هذا القانون على الأشخاص المرتبطين بعقد شغل، أيًا كانت طريقة تنفيذه، وطبيعة الأجر المقرر فيه وكيفية أدائه، وأيًا كان نوع المقاول<sup>20</sup> التي ينفذ العقد داخلها، وخاصة المقاولات الصناعية والتجارية، ومقاولات الصناعة التقليدية، والاستغلالات الفلاحية والغابوية وتوابعها، كما تسري على المقاولات والمؤسسات التابعة للدولة والجماعات المحلية، إذا كانت تكتسي طابعاً صناعياً أو تجارياً أو فلاحياً، وعلى التعاونيات والشركات المدنية، والنقابات والجمعيات والمجموعات على إختلاف أنواعها). وعهدت المادة (530) من القانون المغربي بتفتيش العمل، ضمن الشروط المحددة في هذا القانون، إلى مفتشي ومراقبي الشغل والشؤون الاجتماعية، وإلى مفتشي ومراقبي القوانين الاجتماعية في الفلاحة. كما عهدت إلى هؤلاء، في نطاق مهامهم، بمراقبة النصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها في المقاولات والمؤسسات التابعة للدولة

---

19 - نشير هنا إلى أن مجلة الشغل في تونس أوردت في نصوصها أحكاماً خاصة بالعمل في القطاع الفلاحي بشأن بعض المسائل، منها: الأحكام الخاصة بتشغيل النساء والأطفال ليلاً، والساعات الزائدة، والراحة الأسبوعية، والرخص السنوية الخالصة.

20- يقصد ب (المقاول) في النص المغربي الذي نوردته في المتن (المنشأة enterprise)، وليس (المقاول) بمفهومها القانوني المستعمل في نصوص القوانين المدنية العربية المشرقية.

وللجماعات المحلية، ما لم تسند هذه المهمة بنص خاص إلى أعوان آخرين.

**(3) الاتجاه الثالث:** ويعدّ القانون السوري مثلاً له، ويتمثل فيما نصت عليه المادة (2/أ/5) من قانون العمل السوري رقم (17) لسنة 2010 بشأن إستثناء (العاملين الخاضعين لأحكام قانون تنظيم العلاقات الزراعية) من الخضوع لأحكام قانون العمل، ومن ثم إخراجهم من نطاق نظام تفتيش العمل المنشأ بموجب الباب الثاني عشر من هذا القانون.

ويقضي الفصل الأول من الباب الرابع من قانون تنظيم العلاقات الزراعية رقم (56) لسنة 2004 بأن تتولى دوائر تفتيش العمل الزراعي المرتبطة بوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل ممارسة الصلاحيات المحددة في المادة (124) من القانون المتعلقة بتفتيش العمل في الزراعة، وهذه الصلاحيات تتماثل إلى حد كبير مع الصلاحيات التي يمارسها تفتيش العمل في القطاعات الأخرى.

**(4) الاتجاه الرابع:** وأخذ به قانون العمل اللبناني، الذي استثنى في المادة السابعة منه العمل في الزراعة من الخضوع لأحكامه على نحو مطلق، ومن ثم أخرجه من نطاق نظام تفتيش العمل الذي يتولى إنفاذ أحكامه في المنشآت في قطاعات العمل الأخرى، ولم ترد فيه إشارة إلى إخضاعه لنظام تفتيش خاص.

**(5) الاتجاه الخامس:** يقوم هذا الاتجاه على إخضاع بعض فئات العاملين في قطاع العمل الزراعي لأحكام قانون العمل، ومن ثم تدخل أماكن العمل التي يعمل فيها عاملون من هذه الفئات في نطاق نظام تفتيش العمل.

وقد أخذت بهذا الاتجاه عدة قوانين عربية نذكر منها:

(أ) القانون الإماراتي (م 3/د)، والقطري (م 6/4)، واليميني (م 3/ب/10)، حيث استنتت - كقاعدة - الأشخاص الذين يعملون في الزراعة من الخضوع لأحكامها، ما عدا بعض الفئات وهي: الأشخاص الذين يعملون في المؤسسات الزراعية التي تقوم بتصنيع منتجاتها، والأشخاص الذين يقومون بصفة دائمة بتشغيل أو إصلاح الآلات الميكانيكية اللازمة للزراعة، وأضاف القانون اليميني إلى الفئتين المذكورتين، فئة ثالثة تضم الأشخاص الذين يعملون في تربية الدواجن والمواشي.

(ب) نظام العمل السعودي، الذي اشترك مع القوانين الثلاثة الإماراتي والقطري واليميني في بعض أحكامها التي أشرنا إليها واختلف عنها في أخرى، وخلاصة أحكامه في هذا الشأن ما يلي:

« نصّت المادة (2/5) من النظام على أن تسري أحكام النظام على (عمال الحكومة والهيئات والمؤسسات العامة، بمن في ذلك الذين يشتغلون في المراعي والزراعة).

ونصّت المادة (4/5) على سريان النظام على (العمال في المنشآت الزراعية والرعيّة التي تشغل عشرة عمال فأكثر).

وأضافت المادة (5/5) نصاً يقضي بسريان أحكام النظام على (العمال في المنشآت الزراعية التي تقوم بتصنيع منتجاتها).

وما يستخلص من النصوص الثلاثة أنّ أحكام النظام تسري على العاملين في الزراعة والمراعي في الهيئات والمؤسسات العامة على نحو مطلق وعلى العاملين في الزراعة والمراعي في المنشآت التابعة

للقطاع الخاص إذا كانت المنشأة تشغل عشرة عمال فاكثراً، أو كانت تقوم بتصنيع منتجاتها، أيًا كان عدد عمالها. ومن ثم يفترض دخول هذه المؤسسات والمنشآت في نطاق نظام تفتيش العمل.

أوردت المادة (6/5) من النظام نصاً تضمن سريان أحكامه على (العمال الذين يقومون بصفة دائمة بتشغيل الآلات الميكانيكية اللازمة للزراعة أو إصلاحها).

وواضح أن النص يقضي بسريان النظام على (العمال) الذين يقومون بالأعمال التي ذكرها، وليس على المنشآت التي يعملون فيها بالكامل، ولهذا فإن سلطة تفتيش العمل تقتصر على مراقبة إنفاذ القوانين على هؤلاء العمال دون غيرهم من العاملين في المنشأة التي يعملون فيها.

**(6) الاتجاه السادس:** يقوم هذا الاتجاه على إختيار أحكام معينة من تلك التي يتضمنها قانون العمل، ويقرر تطبيقها على العاملين في العمل الزراعي، ومن القوانين العربية التي أخذت بهذا الاتجاه القانونان الأردني والعراقي.

(أ) فوفقاً لنص المادة (3/ب) المعدلة من قانون العمل الأردني رقم (8) لسنة 1996 (تحدد الأحكام التي يخضع لها عمال الزراعة ... بمقتضى نظام يصدر لهذه الغاية، على أن يتضمن هذا النظام تنظيم عقود عملهم وأوقات العمل والراحة والتفتيش، وأي أمور أخرى تتعلق باستخدامهم)<sup>21</sup>.

---

21 - عدل هذا النص على النحو الذي أوردناه في المتن، بموجب قانون التعديل رقم (48) لسنة 2008. غير أن النظام الذي كان يفترض صدوره، لم يصدر حتى الآن.

(ب) ونصّت المادة (66/أولاً) من قانون العمل العراقي رقم (71) لسنة 1987 على عدم سريان أحكام الفصل الأول من الباب الخامس منه، الذي يتضمن الأحكام الخاصة بتنظيم وقت العمل على عمال الزراعة، على أن تحدد الحدود القصوى لساعات العمل اليومي والأسبوعي وساعات وجود العمال في أماكن العمل بتعليمات يصدرها وزير العمل.

بقي أن نشير في نهاية هذا الاستعراض الذي قدّمناه لموقف القوانين العربية من تفتيش العمل في الزراعة، إلى أنه تكفل ببيان المدى الواسع للاختلاف في مواقفها التي عرضناها بإيجاز، والذي تسبب كما أشرنا في ضالة التصديقات العربية على الاتفاقية الدولية رقم (129) بشأن تفتيش العمل في الزراعة، حيث لم تصادق عليها سوى ثلاث دول فقط هي: سوريا والمغرب ومصر، وكذلك ضالة التصديقات على الاتفاقية العربية رقم (12) بشأن العمال الزراعيين، التي لم تصادق عليها أيضاً سوى ثلاث دول هي: العراق والمغرب وفلسطين. ومرجع ذلك كله إلى الصعوبات العملية التي يواجهها تفتيش العمل في هذا القطاع الذي تتعدّد علاقات العمل فيه كثيراً، وتتنوع أماكن العمل فيه على رقعة جغرافية واسعة.

**الملاحظة الخامسة:** لعلّ الصورة الاستعراضية التي رسمناها للتحديد القانوني لنطاق نظام تفتيش العمل في الدول العربية قد مكنتنا من استخلاص خلاصة أساسية مؤداها أنّ نطاق هذا النظام ضيق إلى حد كبير، في أغلب الدول العربية، بسبب اقتصار نطاقه أصلاً على أماكن العمل، التي يؤدي فيها عمل تابع مأجور فقط، ولكثرة أنواع علاقات وأماكن العمل التي تستثنيها نصوص القوانين العربية من الخضوع لنظام التفتيش.

فإذا وضعنا في الاعتبار أن الحقائق المرتبطة بالممارسات العملية تؤكد أن جزءاً حيوياً وهاماً من علاقات وأماكن العمل التي يفترض أن تغطيها سلطة التفتيش، بمقتضى النصوص القانونية، لا تمتد إليها هذه السلطة - فعلاً - لأسباب يرجع بعضها إلى القدرات الذاتية لأجهزة تفتيش العمل، ويرجع بعضها الآخر إلى البيئة والظروف التي تعمل فيها بعض المنشآت التي يفترض خضوعها لسلطة التفتيش، وخاصة تلك التي تعمل في (الاقتصاد غير النظامي)، لانتهينا إلى أن بلوغ الغايات التي يراد تحقيقها بواسطة أجهزة تفتيش العمل العربية مازالت بعيدة المنال، وأن جهوداً كبيرة يجب أن تبذل سعياً إلى تخطي العقبات التي تحول دون ذلك. وهذا ما ستكون لنا عودة إليه لاحقاً.

## (2)

### تنظيم هياكل أجهزة تفتيش العمل

#### 1/2 :العوامل التي تتحكم في بناء هيكل جهاز تفتيش العمل في الدولة:

ما من شك في أن القبول الواسع للمعايير الدولية بشأن تفتيش العمل، وعلى الأخص الاتفاقية الأساس رقم (81) بشأن تفتيش العمل في الصناعة والتجارة، من قبل الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية، ترك أثره واضحاً على التنظيم الوطني لممارسة تفتيش العمل في كل دولة، بما في ذلك بناء الهيكل الإداري والتنظيمي للجهاز الذي يقوم بالتفتيش، مما أنتج قدراً من النمطية في

هياكل أجهزة تفتيش العمل، لم تصل بها إلى حد التماثل، إلا أنها قربتها من بعضها إلى حد كبير، حيث أنّ المعايير الدولية - كما سبقت الإشارة -، لم تغفل حقيقة ضرورة مراعاة الاعتبارات الوطنية المختلفة في تنفيذها من قبل الدول الأعضاء، فأتاحت بصريح نصوصها لها بعض الاستثناءات وتركت لها بعض الخيارات لكي تلائم تطبيق المعايير مع الظروف والإمكانات والممارسات الوطنية.

وتتحكم في بناء الهيكل الإداري والتنظيمي لجهاز تفتيش العمل، العديد من المؤثرات، نشير إلى أهمها بإيجاز شديد:

(أ) إنّ جهاز تفتيش العمل، يظل - على الرغم من الأخذ بكل المعايير الدولية، وكذلك العربية بشأنه، أحد أجهزة الدولة الرسمية، ولهذا فإنّ تنظيم هيكله، لا بد أن يأتي منسجماً مع الهيكل النمطي الإداري المعتمد في الدولة لأجهزتها المختلفة، كما أنّ علاقاته الإدارية مع الهيئات والمؤسسات التي يتعامل معها، يجب أن تراعي الأصول المعتمدة في الدولة للتعامل بين هيئاتها ومؤسساتها المختلفة، وأخيراً فإنّ موظفي تفتيش العمل هم موظفون عموميون، يخضعون - على الرغم من بعض الخصوصيات الخاصة بهم - إلى النظام القانوني الذي ينظم الوظيفة العامة في الدولة.

وبمراعاة ما تقدّم، فإنّ جهاز تفتيش العمل في كل دولة، يختص ببعض الخصوصيات الوطنية التي تميّزه عن أمثاله في الدول الأخرى.

(ب) إنّ الظروف والإمكانات الخاصة بكل دولة تؤثر في بناء التجربة الوطنية لتفتيش العمل فيها، بما في ذلك اختيار شكل هيكله الإداري والتنظيمي، فهذه التجربة لا بد أن تتأثر على نحو مباشر بعدد السكان، وعدد

القوى العاملة وتركيبتها، ومساحة الدولة، وعدد المنشآت الخاضعة للتفتيش، وطبيعة الأنشطة الاقتصادية التي تزاولها هذه المنشآت، والطريقة التي تتوزع فيها جغرافياً في نطاق الدولة. ولهذا فإنّ دولة كثيفة السكان، واسعة المساحة، لا بد أن تبني نمطاً خاصاً بها لتفتيش العمل يختلف عن ذلك الذي تبنيه دولة قليلة السكان صغيرة المساحة، كما أنّ دولة يغلب فيها نشاط اقتصادي أحادي، يجب أن تبني نظاماً للتفتيش يختلف عن ذلك الذي تبنيه دولة متعددة الأنشطة الاقتصادية.

(ج) وتتأثر التجارب الوطنية في بناء الهياكل الإدارية والتنظيمية لأجهزة تفتيش العمل في كل دولة، بقدراتها المالية والبشرية، وما تستطيع أن توقّره من هذه الموارد لجهاز التفتيش. فعدد المفتشين ومستوى مهاراتهم وطريقة توزيعهم على قطاعات وأماكن العمل، تتوقف على ما يتوفر منهم لهذا الجهاز، وهو ما يتوقف حتماً على ما يرصد من أموال في الموازنة العامة للدولة لهذا الغرض، كما أنّ الأجهزة والمعدّات ووسائل المواصلات ووسائل الاتصال وأنظمة المعلومات التي توضع تحت تصرف المفتشين تتأثر كلها كماً ونوعاً بالموارد المالية المتاحة لجهاز تفتيش العمل، ولهذا ليس مستغرباً أن نقول إنّ تجارب الدول المختلفة في بناء هياكل أجهزتها الوطنية لتفتيش العمل تتأثر بفقرها أو غناها.

(د) كذلك تتأثر التجارب الوطنية المشار إليها، بالفكر السياسي والاقتصادي والاجتماعي السائد في الدولة، والدور الذي تلعبه منظمات المجتمع المدني فيها، وبفاعلية دور المنظمات النقابية لكل من العمال وأصحاب العمل في رسم السياسات الكلية في الدولة، وتنظيم العلاقات المهنية فيها، بالإضافة إلى المكانة التي تحتلها قضية (حماية القوى العاملة) بين إهتمامات

المجتمع، وليس من شك في أنّ الدول التي تولي هذه القضية إهتماماً متقدماً، تبني هياكل أجهزة تفتيش عمل أكثر تقدماً وفاعلية، من تلك التي تقف موقفاً سلبياً من هذه القضية.

## 2/2 : وضع جهاز تفتيش العمل تحت إشراف سلطة مركزية<sup>22</sup>:

توجب المادة (1/4) من الاتفاقية الدولية رقم (81) بشأن تفتيش العمل في الصناعة والتجارة أن: (يوضع تفتيش العمل تحت إشراف ورقابة سلطة مركزية، بقدر ما يتمشى ذلك مع الممارسة الإدارية في الدولة العضو)<sup>23</sup>.

وتضيف الفقرة (2) من المادة أته: (يجوز أن يعني تعبير السلطة المركزية في الدولة الاتحادية، السلطة على المستوى الاتحادي، أو سلطة مركزية على مستوى الوحدة الاتحادية).

وكررت المادة (7) من الاتفاقية الدولية رقم (129) بشأن تفتيش العمل في الزراعة نص المادة (4) من الاتفاقية الدولية رقم (81) بفقرتيه، مما يعني إعتبار هذا المعيار (مشتركا) بين جميع قطاعات العمل التي تخضع للتفتيش.

وأوردت الاتفاقية العربية رقم (19) بشأن تفتيش العمل في مادتها الثانية نصاً يتضمن الأخذ بهذا المعيار، جاء فيه: (تشكّل كل دولة جهازاً أو أكثر لتفتيش العمل، ويرتبط هذا الجهاز أو الأجهزة بالإدارة أو الإدارات المركزية ذات الصلة بنشاط التفتيش).

---

22 - ILO: Labour inspection. Purposes and practice. 1976. p. 87.

23 - يرجع الأصل التاريخي لهذا المعيار، إلى ما كان قد تقرر في البند (10) من التوصية الدولية رقم (20) التي أقرها مؤتمر العمل الدولي في العام 1923، حيث جاء فيه: (ينبغي وضع هيئة التفتيش تحت الإشراف المباشر لسلطة مركزية في الدولة، وألا تخضع لرقابة سلطة محلية أو أن تكون مسؤولة بأي طريقة أمامها، فيما يتعلق بأدائها لأي من مهامها).

وتبرّر لجنة الخبراء في منظمة العمل الدولية اعتماد هذا المعيار بالقول: (إنّ إلحاق جهاز تفتيش العمل بسلطة مركزية، يسهّل إمكانية وضع وتطبيق سياسة تفتيش موحدة في عموم إقليم الدولة)<sup>24</sup> بالإضافة إلى أنّه (يمكن من استعمال الموارد المتاحة لجهاز التفتيش بطريقة عقلانية)<sup>25</sup>.

ويبدو جلياً أنّ صياغة المعيار المشار إليه انطوت على مرونة كبيرة، فهي لا تلزم الدولة المصادقة بنمط محدد للسلطة المركزية التي يوضع جهاز التفتيش تحت إشرافها، بل تترك ذلك للدولة لكي تقرّره بالقدر الذي يتمشى مع الممارسات الإدارية فيها، كما أنّ صيغة المعيار مكّنت الدولة الاتحادية من أن تختار بين إلحاق جهاز التفتيش بسلطة على المستوى الاتحادي أو سلطة على مستوى الوحدة الاتحادية أيّا كانت تسميتها.

## 3/2 : أحادية أو تعدد أجهزة التفتيش:

لا يعني إقرار المعايير الدولية والعربية بشأن تفتيش العمل وجوب وضع التفتيش تحت رقابة وإشراف (سلطة مركزية)، على النحو الذي سبق بيانه، حتمية الأخذ بنظام (أحادية) جهاز التفتيش في الدولة، الذي يتولى التفتيش في مختلف أماكن العمل وفي جميع قطاعات العمل، وتدخل في إختصاصه الرقابة على جميع المسائل المتصلة بعلاقات وبيئة العمل وصحة وسلامة العاملين الخ ...، إذ أنّ الدولة، قد تجد - لاعتبارات متعددة - أنّ الأصلاح لتحقيق الغايات المرجوة من إقامة نظام التفتيش فيها، أن تتعدد الأجهزة التي تمارسه سعياً إلى تحقيق قدر متقدم ومتطور من الأداء المتخصص لهذه الأجهزة.

---

24 - ILO: Labour inspection. General survey. 1985. para 109. p. 57.

25 - ILO: Labour inspection. General survey. 2006. para 141. p. 47.

ولا تلزم المعايير الدولية والعربية بالأخذ بنمط (أحادية) أو (تعدد) جهاز أو أجهزة تفتيش العمل، وإنما تترك ذلك للاختيار الوطني للدولة في ضوء ظروفها وإمكاناتها.

ويحدد موقف المعايير المشار إليها من هذه المسألة على النحو التالي:

(أ) لم تورد الاتفاقية الدولية رقم (81) بشأن تفتيش العمل في الصناعة والتجارة نصاً صريحاً بشأن هذه المسألة، إلا أنّ ما يفهم من عموم منهجها أنها تجيز تعدد أجهزة تفتيش العمل في حدود معيّنة. فقد مرّ بنا أنّ المادة (2/2) من هذه الاتفاقية أجازت (أن تستثني القوانين أو اللوائح الوطنية منشآت المناجم والنقل أو أجزاء منها من تطبيق هذه الاتفاقية)، وأنّ التوصية الدولية رقم (82) بشأن تفتيش العمل في منشآت التعدين والنقل نصت على أنّ (على كل دولة عضو في منظمة العمل الدولية أن تقيم نظاماً مناسباً لتفتيش العمل على منشآت التعدين والنقل حسب تعريفها من قبل السلطة المختصة)، وجمع النصين مع بعضهما تكون حصيلتهما أنّ الاتفاقية والتوصية أجازتا تعدد أجهزة التفتيش في الحدود الواردة فيهما.

(ب) واختلفت الاتفاقية الدولية رقم (129) بشأن تفتيش العمل في الزراعة في معالجتها هذه المسألة، عن سابقتها الاتفاقية رقم (81)، حيث أوردت الاتفاقية (129) في المادة (3/7) منها نصاً عالجت فيه موضوع أحادية أو تعدد أجهزة التفتيش على نحو تفصيلي، يقرّر صراحة جواز أخذ الدولة بأي من الخيارات التي وردت في هذا النص الذي جاء فيه ما يلي:

أ/ (3/7): يجوز أن تقوم بتفتيش العمل في الزراعة، على سبيل المثال: إدارة تفتيش عمل واحدة مسؤولة عن كل قطاعات النشاط الاقتصادي. ب/ أو إدارة تفتيش عمل واحدة ترتب تخصصات وظيفية داخلية، عن طريق التدريب المناسب للمفتشين المكلفين بممارسة وظائفهم في الزراعة.

(ج) أو إدارة تفتيش عمل واحدة ترتب تخصصات مؤسسية داخلية بتكوين إدارة مؤهلة تقنياً، يقوم موظفوها بأداء وظائفهم في الزراعة. (د) أو إدارة تفتيش زراعي متخصصة، تشرف على نشاطها هيئة مركزية تتمتع بنفس إختصاصات تفتيش العمل في المجالات الأخرى، مثل الصناعة والنقل والتجارة).

ويتضح من النص المذكور، أنّ المعايير الدولية تقرّ وجود نموذج (أحادية) نظام تفتيش العمل، بصيغ وهيكليات متعددة يتولى المسؤولية في كل قطاعات النشاط الاقتصادي، كما أنها تقرّ نموذج (تعدد) نظم التفتيش بحيث يتولى كل منها المسؤولية في واحد من قطاعات النشاط الاقتصادي.

وبناء على ذلك، لاحظت لجنة الخبراء في المنظمة الدولية، أنّ بعض الدول الأعضاء في المنظمة، التي مازالت لم تصادق على الاتفاقية رقم (129)، بنت امتناعها عن التصديق على تصور خاطئ مفاده أنّ هذا التصديق يستوجب وجود جهاز تفتيش متخصص في الزراعة، في حين أنّ النص المتقدم بيانه لا يلزم بذلك، وإنما يتيح أن يمارس التفتيش في هذا القطاع، من قبل

جهاز التفتيش العام الذي يتولى المسؤولية في قطاعات النشاط الاقتصادي الأخرى<sup>26</sup>.

وقد عالجت الاتفاقية العربية رقم (19) بشأن تفتيش العمل مسألة أحادية أو تعدد أجهزة تفتيش العمل بنصوص صريحة، حيث نصت المادة (2) منها على أن (تشكل كل دولة جهازاً أو أكثر لتفتيش العمل). وكررت المادة (3) النص ذاته بصيغة أخرى، حيث جاء فيها أن: (يتم التفتيش من قبل جهاز يتولى التفتيش العام، أو أجهزة متخصصة يمارس كل منها نشاطاً تفتيشياً محدداً).

وتأكد ما قررته مادتا الاتفاقية المشار إليهما، في نص المادة (2) من التوصية العربية رقم (8) بشأن تفتيش العمل، التي ورد فيها ما يلي: (تشكل كل دولة جهازاً أو أكثر لتفتيش العمل، عاماً، أو متعدد الاختصاصات، أو قطاعياً...).

وما يستخلص من هذه النصوص أنّ المعايير العربية المشار إليها تترك الخيار بشأن أحادية أو تعدد أجهزة تفتيش العمل للدولة المعنية لتقرره في ضوء ظروفها واحتياجاتها وإمكاناتها الوطنية.

غير أنّ هذا الأصل الذي خلصنا إليه، خرجت عنه المعايير العربية في حالات محددة، يفهم منها وجوب الأخذ بتعدد أجهزة التفتيش، ويبدو ذلك جلياً في النصوص التالية:

○ نصّت المادة (12) من الاتفاقية العربية رقم (7) بشأن السلامة والصحة المهنية على أن: (يجب إيجاد تفتيش خاص بالسلامة والصحة المهنية...).

---

26 - ILO: Labour inspection. General survey. 2006. para. 142. p. 48

○ نصّت المادة (26) من الاتفاقية العربية رقم (12) بشأن العمال الزراعيين على أن: (تكفل كل دولة إيجاد جهاز يختص بكفالة التطبيق السليم للأحكام القانونية المتعلقة بشروط العمل وحماية العمال في القطاع الزراعي).

ويوحي (ظاهر) النصين بوجود إيجاد أجهزة تفتيش خاصة بالصحة والسلامة، وبالعامل الزراعي، على خلاف ما يستفاد من عموم المعايير الواردة في الاتفاقية العربية رقم (19) والتوصية العربية رقم (8) بشأن تفتيش العمل من إجازتها القيام بالتفتيش من قبل جهاز واحد أو أجهزة متعددة.

#### 4/2 : أحادية أو تعدد أجهزة التفتيش في التطبيقات العملية:

تتعدد خيارات دول العالم بشأن هذه المسألة، ويدور نقاش واسع حولها، وتختلف وجهات النظر في المفاضلة بينها، ونجمل كل ذلك بما يلي<sup>27</sup>:

(أ) تقوم التجارب الوطنية في تعدد أجهزة التفتيش على إعتبارين:

**الأول:** تتعدد الأجهزة تبعاً لتعدد قطاعات النشاط الاقتصادي، فيوجد أكثر من جهاز لتفتيش العمل، يختص كل منها بالتفتيش على قطاع واحد أو أكثر من قطاعات النشاط الاقتصادي، وهكذا تتعدد أجهزة التفتيش وترتبط كل منها بوزارة من وزارات الدولة (عمل - صناعة - زراعة - نقل - تعدين - الخ).

---

27 - د. يوسف الياس: أطروحات في القانون الدولي والوطني للعمل.

منشورات دار وائل للنشر - عمان - 2008، ص 368 - 370.

ويقوم الاختلاف في وجهة النظر في المفاضلة بين أحادية جهاز التفتيش وتعدد هذه الأجهزة تبعاً لتعدد قطاعات النشاط الاقتصادي، على أنّ النظام الأول يؤكد على أنّ مشكلات حماية العمال في جميع هذه القطاعات هي من طبيعة واحدة، بينما يجد النظام الثاني تبريره في إنكار ذلك، وافترض أنّ هذه المشكلات تختلف طبيعتها باختلاف النشاطات الاقتصادية.

**الثاني:** تتعدد فيه أجهزة التفتيش - تعدداً وظيفياً -، تبعاً لتعدد الموضوعات التي تتم مراقبتها، وفي البلدان التي تأخذ بهذا النمط من التعدد، يمكن أن نجد جهاز تفتيش مختص بالصحة والسلامة، وآخر مختص بالتفتيش على القوانين الاجتماعية (شروط وظروف العمل)، وثالث مكلف بمراقبة (الأداءات الاجتماعية)، ورابع بمراقبة العلاقات المهنية (الجماعية).

ويؤدي المفتش في أي من الأجهزة المذكورة وظيفته على مستوى جميع الأنشطة الاقتصادية، فالمفتش الذي يعمل في جهاز التفتيش على الصحة والسلامة يمارس التفتيش في حقل إختصاصه في قطاعات الصناعة والنقل والزراعة الخ ...

(ب) يبرر تعدد أجهزة التفتيش بصورتيه المشار إليهما، بأنه يهدف إلى الاستجابة للتعقيد المتزايد في مهام ووظائف التفتيش، ويرى أنصاره أنه لا يمكن لمفتش العمل، مهما إمتلك من معرفة، أن يحيط بجميع المعلومات والمهارات والمعارف الضرورية لتناول كل المشاكل التي لها

مساس بحماية العمال، ولهذا لا بد من توخي قدر كبير من التخصص لضمان تحقق تفتيش دقيق يفي بالغرض المقصود منه.

وفي حقيقة الأمر، لا يمكن إنكار أنّ لتعدد أجهزة التفتيش، الذي يؤدي إلى تخصص مفتش العمل في مشكلات (قطاع اقتصادي معيّن) أو تلك المتعلقة (بتخصص وظيفي معيّن) فوائد كبيرة من حيث مستوى وكفاءة العملية التفتيشية، إلا أنه لا يخلو من بعض السلبيات، أبرزها:

○ إنه باهض 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.

○ إنه يولد إرهاقاً وإرباكاً للمنشآت الخاضعة للتفتيش، التي عليها نتيجة تعاملها مع أكثر من جهاز تفتيش، يلزمها القانون بأن تستجيب لجميع طلباتها، وأن تردّ على كل استفساراتها، مما يكلفها جهداً ووقتاً.

○ أنه يفرز عملياً كل المشكلات المرتبطة بتعدد الأجهزة التي تؤدي أنشطة متماثلة أو مترابطة أو متكاملة، هذه المشكلات التي تتمثل في تداخل الأنشطة وتكرارها وتناقض التوجيهات الصادرة عن هذه الأجهزة، وترك بعض المسائل أو المنشآت خارج نطاق نشاط أي من هذه الأجهزة نتيجة مشكلات تنازع الاختصاص. ولهذا فإنّ من مقتضيات تعدد أجهزة التفتيش وجود نظام للتنسيق بينها، بالغ الدقة والفاعلية، وإلا فإنه يؤدي إلى نتائج سلبية لا محالة.

وقد التفتت المعايير العربية بشأن تفتيش العمل إلى أهمية التنسيق بين أجهزة التفتيش في حالة تعددها، فنصّت المادة (2) من الاتفاقية رقم (19) على أنه (في حالة تعدد الأجهزة، يجب التنسيق فيما بينها على نحو يحول دون التناقض والتداخل بين أنشطتها). وأكدت المادة (2) من التوصية رقم (8) هذا المعنى بنصها على أنه (في حالة تعدد الأجهزة التي تقوم بالتفتيش، يجب التنسيق والتعاون والتكامل فيما بينها، على نحو يحول دون التناقض أو التكرار أو التداخل بين أنشطتها، وبما لا يسبب إرباكاً لصاحب العمل، أو تأثيراً على حسن سير العمل والانتاج).

وواضح أنّ النصين لم يحددا شكلاً من أشكال التنسيق بين أجهزة التفتيش، لكي تلتزم به الدولة العضو في المنظمة، وإنما تركا لهذه الدولة أن تختار الشكل المناسب لظروفها وفقاً لما تقدّره بإرادتها.

(ج) للسليبات المتقدمة، فإنّ نظام تعدد أجهزة تفتيش العمل لم يجد له سوى قبول محدود في الدول النامية، ومنها الدول العربية، التي عجز أغلبها عن الأخذ به لضعف قدراتها المالية والفنية والبشرية، لا بل أنّ بعض الدول المتقدمة التي كانت تأخذ به تراجعته عنه.

وتكاد تنحصر تطبيقات نظام التعدد في أبرز صوره حالياً في نظام ثنائي يقوم على وجود جهازين للتفتيش، أحدهما يختص بالتفتيش على الصحة والسلامة، والآخر بالتفتيش القانوني والاجتماعي. على أنه لا بد من الإشارة إلى نمط يحاول التوفيق بين إيجابيات كل من نظام أحادية جهاز التفتيش وتعدد أجهزته، ويقوم هذا النظام على إيجاد (أقسام/ إدارات)

متخصصة داخل جهاز التفتيش الواحد في الدولة، بحيث يختص كل (قسم/ إدارة) بالتفتيش في قطاع معين من قطاعات النشاط الاقتصادي، أو يختص وظيفياً بالتفتيش على موضوع معين من الموضوعات التي تدخل في دائرة نشاط جهاز التفتيش العام.

## 5/2 : مواقف قوانين العمل العربية من أحادية أو تعدد أجهزة التفتيش<sup>28</sup>:

تعددت مواقف قوانين العمل العربية من أحادية وتعدد أجهزة تفتيش العمل، واختلطت هذه المسألة مع تحديد السلطة المركزية التي تخضع أجهزة التفتيش لإشرافها، وتوزعت إلى الاتجاهات التالية:

أ . **الاتجاه الأول:** وهو الاتجاه الغالب في هذه القوانين، ويتمثل في إناطة التفتيش بجهاز واحد يخضع لإشراف وزارة العمل (أو الوزارة المناظرة لها). وهذا الاتجاه أخذت به قوانين العمل في كل من الأردن (م 7) - الإمارات (م 116) - العراق (م 116) - السعودية (م 194) - فلسطين (م 1/107) - اليمن (م 1/124) - البحرين (م 1/124) - ليبيا (م 110) - الجزائر (المواد 3 - 34 - 35 - 36 - 37 من المرسوم التنفيذي رقم (05 - 05) في 2005/1/6) - لبنان (المرسوم رقم 3273 بتاريخ 2000/6/26). ويستنتج أخذ هذه الدول بهذا الاتجاه

---

28 - نلفت الانتباه إلى أنّ ما سترد الإشارة إليه في المتن، إستخلصناه تحديداً من نصوص قوانين العمل العربية، مع التنبيه إلى احتمال وجود نصوص واردة في قوانين أخرى، كالقوانين الخاصة بالتأمينات الاجتماعية، والصحة والبيئة، والدفاع المدني (الحيطة المدنية) وغير ذلك، تقرّر قيام أجهزة تفتيش خاصة تمارس التفتيش على المنشآت التي تخضع لرقابة تفتيش العمل، للأغراض المقررة في تلك القوانين، وتوضع هكذا أجهزة تحت إشراف سلطات، غير التي تتولى الإشراف على تفتيش العمل.

مما يفهم على نحو مباشر أو غير مباشر من نصوص المواد المشار إليها.

**ب . الاتجاه الثاني:** ويقوم على الأخذ بتعدد أجهزة تفتيش العمل مع خضوعها كلها لإشراف سلطة وزارة العمل (أو الوزارة المناظرة لها)، وبهذا الاتجاه أخذت قوانين العمل في الدول التالية:

□ **سوريا:** يقضي قانون العمل السوري رقم (17) لسنة 2010، في المادة (244) منه بأن: (تخضع كافة المنشآت وأماكن العمل المشمولة بأحكام هذا القانون إلى تفتيش العمل الذي يقوم به مفتشو العمل والتأمينات الاجتماعية والصحة والسلامة المهنية الذين يسميهم الوزير)، ويقصد به وزير الشؤون الاجتماعية والعمل.

وتنص المادة (124) من قانون تنظيم العلاقات الزراعية رقم (56) لسنة 2004، على أن: ( تتولى دوائر تفتيش العمل الزراعي المرتبطة بالوزارة - ويقصد بها وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل - ممارسة الصلاحيات التالية المتعلقة بتفتيش العمل في الزراعة ).

ويجمع النصين مع بعضهما نستنتج أنّ تفتيش العمل في سوريا تمارسه عدة أجهزة، ترتبط كلها بوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل.

□ **مصر:** نصّت المادة (224) من قانون العمل المصري رقم (12) لسنة 2003 الواردة ضمن مواد الباب الخامس من الكتاب الخامس الذي يحمل عنوان (التفتيش في مجال السلامة والصحة المهنية وبيئة العمل) على أنّ: (مع مراعاة الأحكام الواردة بالكتاب السادس من

هذا القانون<sup>29</sup>، تلتزم الجهة الإدارية المختصة<sup>30</sup> بما يأتي: (إعداد جهاز مختص للتفتيش على المنشآت يتشكل من أعضاء تتوافر فيهم المؤهلات العلمية والخبرة اللازمة في مجالات الطب والهندسة والعلوم وغيرها. ويتولى الجهاز المشار إليه مراقبة تنفيذ أحكام السلامة والصحة المهنية وبيئة العمل...).

وبالإضافة إلى النص المتقدم، يفهم من نص المادة (232) من قانون العمل المصري الواردة ضمن الباب الأول من الكتاب السادس الذي يحمل عنوان (تفتيش العمل والضبطية القضائية)، أنّ تفتيش العمل يمارس من قبل موظفين لهم صفة مأموري الضبط القضائي الخ... يصدر بتحديدهم قرار من وزير العدل بالاتفاق مع الوزير المختص (وهو وزير القوى العاملة). والنص بهذه الصيغة معيب وناقص، فهو لم يقرر ابتداء إنشاء جهاز للتفتيش، ولم يحدد على نحو قاطع السلطة المركزية التي يخضع لإشرافها، وإن كان يفهم على نحو غير مباشر من نصوص أخرى أنّ هذه السلطة هي وزارة القوى العاملة.

□ **عمان:** تبدو نصوص قانون العمل العماني ذات الصلة بالموضوع

الذي نحن بصدد، شديدة الشبه مع نظيراتها الواردة في القانون المصري التي أشرنا إليها قبل قليل. فالمادة (8) من القانون العماني

---

29 - يحمل هذا الكتاب عنوان: تفتيش العمل والضبطية القضائية والعقوبات.

30 - لم يحدد النص من هي هذه الجهة، كما لم يرد تحديد لها في القرار الصادر عن وزير القوى العاملة والهجرة برقم (116) لسنة 2003، بتحديد الجهات الإدارية المختصة بتطبيق أحكام قانون العمل رقم (12) لسنة 2003، وإن كنا نرجح أنّ القرار تضمن الإشارة خطأً إلى المادة (225) بدلاً من المادة (224)، فإذا كان تقديرنا سليماً، فإنّ الجهة الإدارية المشار إليها في النص هي (مديرية القوى العاملة والهجرة) التابعة للوزارة.

حددت السلطة المختصة بمنح المفتشين (صفة الضبطية القضائية في تنفيذ أحكام هذا القانون واللوائح والقرارات المنفذة له)، وهي (وزير العدل بالتنسيق مع وزير القوى العاملة)، دون بيان السلطة التي تشرف على تفتيش العمل على نحو صريح، بينما قضت المادة (90) من القانون ذاته بقيام الوزارة بانتداب مفتشين تناط بهم مهمة التحقق من أنّ أصحاب العمل ينفذون التعليمات الواردة في قرارات وزير القوى العاملة بشأن السلامة والصحة المهنية.

وما يفهم من النصين وجود جهازين للتفتيش في عمان تشرف عليهما وزارة القوى العاملة أحدهما يختص بالتفتيش القانوني والاجتماعي والآخر بالصحة والسلامة المهنية.

**ج . الاتجاه الثالث:** ويأخذ هذا الاتجاه بتعدد الأجهزة التي تمارس التفتيش، مع قيام جهات (مركزية) مختلفة بالإشراف عليها، ويمكن أن نشير إلى القانونين التونسي والمغربي كمثال على هذا الاتجاه.

#### □ تونس:

(1) يقضي الفصل (170) من مجلة الشغل بأن يقوم أعوان تفقد الشغل بالسهر على تطبيق الأحكام القانونية والترتيبية والتعاقدية الضابطة لعلاقات الشغل أو الناتجة عنها، وذلك في جميع ميادين النشاط المنصوص عليها في هذه المجلة.

وبيّن الفصل (171) أنّ متفقي الشغل هم (موظفون تابعون لوزارة الشؤون الاجتماعية).

وتضيف الفقرة الثانية من هذا الفصل أنه (يمكن أن تسند مهمة تفقد الشغل بمقتضى نصوص قانونية خاصة لموظفين تابعين لوزارات أخرى)<sup>31</sup>. - وبمقتضى نص هذه الفقرة، يغدو بالإمكان أن يمارس التفقيش لأي غرض من أغراضه - موظفون لا يتبعون لوزارة الشؤون الاجتماعية التي تعدّ بموجب الفصل (170) السلطة المركزية التي يقع تفقيش العمل في تونس، تحت إشرافها.

(2) تضمّنت مجلة الشغل في الفصل (289)<sup>32</sup> نصاً يقضي بأن (يقوم بالتفقد الطبي للشغل، أطباء موظفون تابعون للوزارة المكلفة بالشؤون الاجتماعية، ويؤلفون سلك التفقد الطبي للشغل).

ويحدد الفصل (291) من مجلة الشغل الوظائف المناطة بالأطباء متفقي الشغل، ومن بينها (السهر على تطبيق التشريع المتعلق بالصحة والسلامة المهنية، وذلك بالتنسيق مع متفقي الشغل).

ومن النصين يتضح أنّ الأطباء متفقي الشغل، موظفون تابعون للوزارة المكلفة بالشغل، ويمارسون وظائفهم الرقابية بالتنسيق مع متفقي الشغل الذين وردت الإشارة إليهم في الفصل (171) من المجلة التي سبق بيان حكمها.

---

31 - نَقَّح نص الفصل (171) من مجلة الشغل بمقتضى القانون عدد (29) المؤرخ في 1994/2/21.

32 - ورد هذا النص ضمن الباب الخامس من الكتاب السابع من مجلة الشغل، الذي يحمل عنوان (الطب في ميدان الشغل)، وهذا العنوان - في تقديرنا - لا يستوعب كل الأحكام التي وردت فيه، التي تتعلق بالصحة والسلامة المهنية، ذلك لأنّ طب الشغل يمكن أن يختص بالصحة المهنية وحدها، أما السلامة المهنية فإنّ مراقبة الالتزام بالأحكام الخاصة بها يجب أن تناط باختصاصيين - من غير الأطباء.

(3) أورد الفصل (303) من المجلة نصاً يستفاد منه أنّ المؤسسات التي أطلقت عليها المجلة تسمية (المؤسسات الخطرة والمخلة بالصحة والمزعجة) تخضع لنظام مراقبة متعدد، حيث قضت بأن يقوم بمراقبة هذه المؤسسات (أعوان مختصون من الوزارات المكلفة بالصناعة وبالصحة العمومية وبالبيئة والتهيئة الترابية، ومتفقدو الشغل والأطباء متفقدو الشغل).

وما من شك في أنّ هكذا نظام متعدد للتفتيش، يمكن أن يوّد عدداً كبيراً من المشكلات بالنسبة للمؤسسات الخاضعة له، ما لم يكن هناك نظام عالٍ للتنسيق بين الجهات التي تمارس التفتيش عليها.

□ **المغرب:** تضمّنت المادة (530) من مدونة الشغل في المغرب نصاً يستفاد منه بوضوح أنه يقرّر الأخذ بنظام لتفتيش العمل، تتعدد فيه الأجهزة التي تمارس التفتيش، كما تتعدد السلطات التي تشرف عليها، حيث ورد في نص المادة المذكورة ما يلي:

(يعهد بتفتيش الشغل، ضمن الشروط المحددة في هذا القانون، إلى مفتشي ومراقبي الشغل والشؤون الاجتماعية، وإلى مفتشي ومراقبي القوانين الاجتماعية في الفلاحة، وإلى الأعوان التابعين للإدارة المكلفة بالمعادن فيما يتعلق بتفتيش الشغل بالمقاولات المنجمية، وإلى كل الأعوان الذين كلفتهم إدارات أخرى بهذه المهمة، وأسندت إليهم الصلاحيات التي تقتضيها مهامهم، وحسب الطريقة التي وزعت بها تلك الإدارات الاختصاصات فيما بينهم، وتبعاً لنوع المقاولات أو المؤسسات).

ويستفاد من النص أنه يسمح بتعدد الأجهزة التي تمارس التفتيش على نحو غير محدد، وهذا ما يستدل عليه من عبارة (كل الأعوان الذين كلفتهم إدارات أخرى بهذه المهمة)، التي أوردتها مطلقة من كل قيد، ودون أن يلزم هذه الإدارات بأي نوع من أنواع التنسيق فيما بينها، مما قد يؤدي إلى إرهاب المنشآت الخاضعة لرقابتها بأعباء لا تطيق تحملها، وقد يخلق حالة من التناقض والتقاطع والتداخل بين هذه الإدارات في ممارسة وظائفها الرقابية.

**خلاصة:** ما يمكننا إستخلاصه مما استعرضناه من أحكام العديد من القوانين العربية بشأن مسألتين في غاية الأهمية هما: أحادية أو تعدد أجهزة التفتيش، وخضوع تفتيش العمل في الدولة لإشراف سلطة مركزية، أنّ المعالجات التي أوردتها قوانين العمل العربية لهما اتسمت بقدر من السلبية التي نوجزها بالقول بأنّ السمة المشتركة لهذه المعالجات أنها جاءت ناقصة، وتفتقر إلى الوضوح والدقة، وأنّ الكثير من مضامينها لا يمكن إدراكه على نحو مباشر، ولهذا فإننا نعتقد أنّ نصوص قوانين العمل العربية ذات الصلة بهاتين المسألتين بحاجة إلى إعادة صياغة جذرية بقصد إيراد أحكام دالة مباشرة على المقصود، وتقرّر ما يلي:

- (أ) إقامة جهاز تفتيش واحد أو أجهزة تفتيش متعددة مع بيان الاختصاص الوظيفي لكل منها على نحو محدد.
- (ب) النص بشكل واضح ومباشر على إخضاع الجهاز/ الأجهزة لإشراف سلطة مركزية، مع تحديد صريح لهذه الجهة.
- (ج) النص - في حالة الأخذ بنظام تعدد أجهزة التفتيش - على ضرورة التنسيق فيما بينها في أداء وظائفها واعتماد سياق مؤسسي يتصف بالديمومة لهذا التنسيق.



## الفصل الثالث

### وظائف أجهزة تفتيش العمل



(1)

## ماهية وظائف أجهزة تفتيش العمل

**1/1 : الأحكام المنظمة لوظائف أجهزة التفتيش الواردة في المعايير الدولية والعربية والنصوص القانونية الوطنية في الدول العربية:**

أولت المعايير الدولية عناية خاصة لتحديد (وظائف) أجهزة تفتيش العمل، حيث عالجت هذه المسألة الحيوية معالجة تفصيلية، على النحو التالي:

(أ) حددت المادة (3) من الاتفاقية الدولية رقم (81) بشأن تفتيش العمل في الصناعة والتجارة وظائف نظام تفتيش العمل وأوردتها تعداداً على سبيل الحصر، وحظرت أن يسند إلى مفتشي العمل القيام بغير هذه الوظائف، وقبّدت هذا الحظر بقيود محددة سيأتي بيانها لاحقاً<sup>1</sup>.

واستكملت التوصية الدولية رقم (81) المعايير الواردة في الاتفاقية التي أشرنا إليها بمعايير إضافية، حيث خصصت التوصية الجزء (أولاً) منها لبيان (الواجبات الوقائية لإدارات تفتيش العمل)، وهي واجبات وظيفية في غاية الأهمية في الحفاظ على صحة وسلامة العمال أثناء العمل، بينما عالجت في الجزء (ثانياً) موضوع التعاون بين أصحاب العمل والعمال في

---

1 - تضمّنت الاتفاقية نصوصاً أناطت بجهاز التفتيش وظيفة ذات طبيعة إدارية تتصل بقيامه بإعداد تقارير تتضمن بيانات عن مسائل محددة تتعلق بنشاط التفتيش.

مجال الصحة والسلامة، وحظرت في الجزء (ثالثاً) أن تتضمن وظائف مفتشي العمل التوفيق والتحكيم في المنازعات العمالية.

(ب) والتزمت المادة (6) من الاتفاقية الدولية رقم (129) بشأن تفتيش العمل في الزراعة نهجاً مماثلاً للنهج الذي اعتمده المادة (3) من الاتفاقية رقم (81) باستثناء إيرادها بنداً أجاز أن تعهد القوانين أو اللوائح الوطنية لمفتشي العمل في الزراعة بوظائف إستشارية أو تنفيذية بالنسبة للأحكام القانونية المتعلقة بظروف معيشة العمال وأسرهم. وذلك مراعاة منها لخصوصية البيئة التي يمارس فيها التفتيش في هذا القطاع.

ومراعاة لخصوصية هذه البيئة أيضاً، أوردت التوصية الدولية رقم (133) بشأن تفتيش العمل في الزراعة في البنود (1 و 2 و 3) منها نصوصاً أجازت فيها قيام مفتشي العمل في الزراعة بأداء بعض الوظائف المتصلة بقطاع الزراعة، وهي وظائف لم تقرها الاتفاقية رقم (81) والتوصية (81) بشأن تفتيش العمل في الصناعة والزراعة.

(ج) وخصصت الاتفاقية العربية رقم (19) بشأن تفتيش العمل عدداً من موادها لبيان وظائف أجهزة التفتيش، تضمنت إقتباساً لبعض المعايير الدولية بشأن هذا الموضوع التي أوردتها الاتفاقية الدولية رقم (81).

(د) وقد اختلفت قوانين العمل العربية في معالجتها لموضوع تحديد وظائف أجهزة تفتيش العمل، وتوزعت في هذا الشأن إلى ثلاثة إتجاهات:

**الأول/** أورد نصوصاً صريحة حددت وظائف جهاز تفتيش العمل، وقد تبنت نصوص القوانين الوطنية التي عالجت هذا الموضوع النصوص المعيارية التي وردت في الاتفاقية الدولية رقم (81) بشكل أساسي، ونسجت على منوالها، ومن

القوانين التي أخذت بهذا النهج، قوانين كل من الأردن والإمارات وتونس والبحرين والجزائر والسعودية والعراق وفلسطين ولبنان وليبيا والمغرب.

**الثاني/** خلط في نصوصه بين وظائف وسلطات التفتيش، فعالجها مجتمعة، مع ما بينها من إختلاف، وقد تبنى هذا النهج القانون السوري والقانون اليمني.

**الثالث/** خلت القوانين التي أخذت بهذا الاتجاه من إيراد نصوص قانونية صريحة، تحدد فيها (وظائف) جهاز تفتيش العمل، ومن القوانين التي أغفلت معالجة هذه المسألة الحيوية كل من القانون العماني والقانون القطري والقانون الكويتي والقانون المصري.

على أنّ خلوّ هذه القوانين من نصوص تحدد وظائف جهاز التفتيش، لا يفيد عدم تبنيها المعايير الدولية المحددة لهذه الوظائف بالنظر لكون الدول التي أغفلت قوانينها إيراد نصوص صريحة تحدها، قد صادقت على الاتفاقية الدولية رقم (81)<sup>2</sup>، كما أنه يمكن إستنتاج إقرارها وجوب أداء جهاز التفتيش للوظائف التي أوردتها المعايير الدولية والعربية من خلال الاستدلال غير المباشر مما يمكن فهمه من النصوص القانونية الأخرى المنظمة للتفتيش.

وسنقوم بدراسة تفصيلية للوظائف المناطة بأجهزة تفتيش العمل، كما تحددت في المعايير الدولية والعربية من جهة، وفي قوانين العمل العربية من جهة أخرى، وذلك على نحو متتابع.

---

2 - باستثناء سلطنة عمان.

## 2/1 : الوظيفة الأولى (الأساسية):

تأمين إنفاذ الأحكام القانونية المتعلقة بظروف العمل وحماية العمال أثناء قيامهم بعملهم:

نصّت على هذه الوظيفة المادة (1/أ) من الاتفاقية الدولية رقم (81)، وجعلتها الوظيفة الأولى بين وظائف نظام تفتيش العمل، حيث جاء فيها بيان مضمون هذه الوظيفة على النحو التالي: (تأمين إنفاذ الأحكام القانونية المتعلقة بظروف العمل<sup>3</sup> وحماية العمال، أثناء قيامهم بأداء عملهم، مثل الأحكام الخاصة بساعات العمل والأجور والسلامة والصحة والرعاية واستخدام الأطفال والأحداث، ومسائل أخرى ذات صلة، بقدر ما يكون إنفاذ هذه الأحكام منوطاً بمفتشي العمل).

وكررت المادة (6) من الاتفاقية الدولية رقم (129) بشأن تفتيش العمل في الزراعة في الفقرة (أ) منها النص على هذه الوظيفة في صدرها بالصيغة ذاتها التي وردت في الاتفاقية رقم (81) حيث نصّت على جعل الوظيفة الأولى للتفتيش (تأمين إنفاذ الأحكام القانونية المتعلقة بظروف العمل وحماية العمال، أثناء قيامهم بأداء عملهم) وأوردت بعد ذلك عبارة تضمّنت أمثلة على ذلك بقولها (مثل الأحكام الخاصة بساعات العمل والأجور والراحة الأسبوعية والإجازات والسلامة والصحة والرعاية واستخدام النساء والأطفال والأحداث

---

3 - كلمة (conditions) الواردة في النص الانجليزي، تقابل بالعربية كلمتي (شروط) و (ظروف).

ومسائل أخرى ذات صلة، بقدر ما يكون إنفاذ هذه الأحكام منوطاً بمفتشي العمل<sup>4</sup>.

وبمقارنة النصين نجدهما متطابقين تماماً في مضمونهما، وإن كانا قد اختلفا بعض الشيء في إيراد الأمثلة على المسائل التي تنظمها الأحكام القانونية التي يتولى مفتشو العمل إنفاذها، حيث أضاف النص الوارد في الاتفاقية (129) أمثلة لم يرد ذكرها في نص الاتفاقية (81)، ومادامت هذه الإضافات تمثل (أمثلة) فإن الاختلاف في تعدادها لا يؤثر على وحدة مضمون النصين.

وأوردت المادة (22) من الاتفاقية العربية رقم (19) نصاً معيارياً أريد به أن يقتبس مضمون النصوص المعيارية الدولية التي أشرنا إليها، وقد جاء نص هذه المادة على النحو التالي: (يقوم مفتش العمل بمراقبة تطبيق التشريعات ذات العلاقة، بما في ذلك القوانين والنظم واللوائح والقرارات الصادرة بموجبها،

---

4 - نشير إلى أننا قد نورد نصوص بعض المعايير الدولية على نحو مختلف عما هو وارد في ترجمتها العربية، بسبب ما نراه من اختلاف بين النص الانجليزي وترجمته العربية.

وعلى سبيل المثال، فقد أوردنا عبارة (ومسائل أخرى ذات صلة) ترجمة لعبارة ( and other connected matters) الواردة في نص المادة (3/أ) من الاتفاقية (81) و (6/أ) من الاتفاقية (129)، بدلاً من العبارة الواردة في الترجمة العربية (وغير ذلك من أمور!).

كما أوردنا عبارة (بقدر ما يكون إنفاذ هذه الأحكام منوطاً بمفتشي العمل) ترجمة لعبارة (in so far as such provisions are enforceable by labour inspectors) الواردة في النصين، بدلاً من العبارتين الواردين في الترجمة العربية (بقدر ما تكون هذه الأحكام منوطة بمفتشي العمل) التي لا تدل على المعنى المقصود على نحو دقيق، لأن المنطوق بمفتشي العمل هو (إنفاذ الأحكام) وليس (الأحكام ذاتها).

وقد يتكرر ورود إختلافات أخرى في نصوص المعايير الدولية، للاعتبار الذي أشرنا إليه، دون التنبيه إلى سببه، فنلفت إلى ذلك الأنظار.

واتفاقيات العمل العربية والدولية المصدّق عليها من قبل دولته، واتفاقيات العمل الجماعية)<sup>5</sup>.

ويقتضي تحديد ماهية هذه الوظيفة تفصيل العديد من المسائل ذات الصلة بمضمونها، وهذا ما سنفعله تباعاً.

### المسألة الأولى/ تحديد ماهية الأحكام القانونية التي يناط بنظام التفتيش إنفاذها:

أشرنا فيما تقدّم، إلى أنّ كلاً من المادة (1/3/أ) من الاتفاقية الدولية رقم (81) والمادة (1/6/أ) من الاتفاقية الدولية رقم (129) جعلت الوظيفة الأولى لنظام تفتيش العمل (تأمين إنفاذ الأحكام القانونية المتعلقة بظروف العمل

---

5 - تفتقر صياغة هذا النص إلى العديد من مقومات الدقة، نوجزها بالتالي:

(أ) جعل النص هذه الوظيفة من بين الوظائف التي يؤديها (مفتش العمل)، وليس (نظام تفتيش العمل) كما ورد في المعايير الدولية.

(ب) حدد النص مضمون الوظيفة بـ (مراقبة) تطبيق التشريعات وليس (تأمين إنفاذها) كما ورد في المعايير الدولية. وسنشير في المتن لاحقاً إلى الفارق بين مدلولي العبارتين.

(ج) أورد النص عبارة (تطبيق التشريعات ذات العلاقة)، دون بيان المقصود بها !! وبماذا تتعلق !!

(د) جعل النص من بين ما يراقب المفتش تطبيقه (اتفاقيات العمل العربية والدولية المصدّق عليها من قبل دولته). وهذه المسألة لا تقبل على نحو الاطلاق، وإنما تتوقف على ما إذا كان النظام الدستوري للدولة يعطي للاتفاقية الدولية أو العربية قوة النفاذ التلقائي بمجرد المصادقة عليها، ولهذا لم ترد إشارة مماثلة إلى هذه المسألة سوى في المادة (2) من المرسوم (3273) الصادر في لبنان بتاريخ 2000/6/26 التي تضمّنت عبارة (بما في ذلك أحكام إتفاقيات العمل الدولية التي تمّت المصادقة عليها) دون الإشارة إلى اتفاقيات العمل العربية !!

بينما خلت قوانين العمل في الدول العربية الأخرى من إشارة مماثلة.

وحماية العمال أثناء قيامهم بأداء عملهم) وأنّ كلاّ منهما ساقت أمثلة على المسائل التي تنظّمها هذه الأحكام.

ولم تترك الاتفاقيتان تحديد هذه الأحكام للاجتهاد، بل أوردتا نصاً صريحاً في كل من المادة (27) من الاتفاقية (81) والمادة (2) من الاتفاقية رقم (129) حددتا فيه هذه الأحكام وورد فيه ما يلي: (يشمل تعبير - الأحكام القانونية - في مفهوم هذه الاتفاقية بالإضافة إلى القوانين واللوائح، قرارات التحكيم والاتفاقات الجماعية التي تعطى لها قوة القانون، التي يناط بمفتشي العمل إنفاذها).

ومن هذا النص يفهم أنّ (الأحكام القانونية) التي يتولى نظام التفتيش إنفاذها تتسع لتشمل ما يلي:

(أ) الأحكام الواردة في التشريعات التي تصدر عن السلطة التشريعية في الدولة، وتحمل عادة تسمية (قانون).

(ب) التشريعات الفرعية التي تصدرها السلطة التنفيذية سناً إلى (قانون) أو تنفيذاً لأحكامه، وهي على أنواع عديدة وتطلق عليها تسميات مختلفة في الدول العربية منها: النظام واللائحة والأمر والقرار الوزاري والتعليمات الخ ...

(ج) قرارات التحكيم الصادرة عن هيئة تحكيم حسماً لنزاع جماعي، (awards arbitration)، والاتفاقات الجماعية (agreements collective) التي تبرم بين صاحب أو أصحاب عمل ومجموعة من العمال أو بين المنظمات النقابية للطرفين، شريطة أن تكون أعطيت لها قوة القانون، وبذلك تكتسب صفة العمومية وصفة الإلزام فتصبح القواعد الواردة فيها مماثلة في قوتها لنصوص القانون.

وأوردت الاتفاقية العربية رقم (19) بشأن تفتيش العمل نصاً في مادتها الثانية والعشرين حددت فيه الأحكام القانونية التي يقوم مفتش العمل بمراقبة تطبيقها إتفقت فيها على العموم مع ما قرره المعايير الدولية، واختلفت معها في مسألتين أولاًهما أنها جعلت من بين الأحكام القانونية (اتفاقيات العمل العربية والدولية المصدّق عليها من دولته - أي دولة المفتش) وثانيها أنها لم تشر إلى قرارات التحكيم على أنها من بين هذه الأحكام، وقد يكون مرد إغفال هذه الإشارة إلى (ضعف) الدور الذي تؤديه هيئات التحكيم في حسم وتسوية المنازعات العمالية الجماعية<sup>6</sup>.

وخلصت لجنة الخبراء في المنظمة الدولية إلى أنّ إناطة وظيفة تأمين إيفاد الأحكام الواردة في الاتفاقيات الجماعية وقرارات التحكيم، هو خيار للدولة المعنية تقرّره بإرادتها<sup>7</sup>.

### المسألة الثانية/ تحديد مضمون الأحكام القانونية التي يناط بنظام التفتيش إنفاذها:

لم تكن المعايير الدولية التي تضمنتها النصوص المعيارية التي أشرنا إليها بتحديد (ماهية) الأحكام القانونية التي يناط بنظام تفتيش العمل في الدولة إنفاذها، بل حددت (مضمون) هذه الأحكام بالإشارة صراحة إلى كونها تتعلق (بظروف العمل وحماية العمال أثناء قيامهم بأداء عملهم).

---

6 - أنظر: د. يوسف الياس: علاقات العمل الجماعية في الدول العربية - منشورات البرنامج الإقليمي العربي لإدارة العمل بتونس - 1996، ص 210 - 218.

7 - ILO: Labour inspection. General survey – 1985. para. 64. p. 27.

ولمزيد من إيضاح المقصود بهذا المضمون، عمدت المادة (1/3/أ) من الاتفاقية الدولية رقم (81) إلى إيراد أمثلة على هذه الأحكام، فأوردت لهذا الغرض عبارة (مثل الأحكام الخاصة بساعات العمل والأجور والسلامة والصحة والرعاية واستخدام الأطفال والأحداث، وغير ذلك من الأمور ذات الصلة بقدر ما يكون إنفاذ هذه الأحكام منوطاً بمفتشي العمل).

واقترنت المادة (1/6/أ) من الاتفاقية الدولية رقم (129) أثر النص الوارد في الاتفاقية (81)، وكررت مضمونه تكراراً كاملاً، مع إضافة أمثلة أخرى إلى تلك التي أوردها نص الاتفاقية (81)، وهي تحديداً (الراحة الأسبوعية والعطلات واستخدام المرأة)<sup>8</sup>.

وواضح من النصين أنهما أوردا أمثلة فقط على مضمون الأحكام القانونية التي يناط بنظام تفتيش العمل إنفاذها، ويتجلى ذلك من عبارات النصين (مثل: such as)، و (غير ذلك من المسائل ذات الصلة (other connected matters)، ولهذا، وما دام التعداد الوارد في النصين المعياريين لم يرد على سبيل الحصر، فإنّ أوجهاً (جديدة) لحماية العمال يمكن أن تضاف إليها<sup>9</sup>.

---

8 - ولا تعدّ الإضافة الواردة في نص الاتفاقية (129) تعديلاً لنطاق مضمون الأحكام القانونية، مادامت المعايير الدولية تضمنت مجرد (أمثلة) لمضمون الأحكام ذات الصلة بظروف العمل وحماية العمال. أنظر:

ILO: Labour inspection. General survey. 1985. para. 60.

pp. 25 – 26.

9 - op. cit: para. 61. p. 26.

وتضرب لجنة الخبراء في المنظمة الدولية مثلاً على ذلك، بالأحكام ذات الصلة بحماية ممثلي العمال من الفصل. الهامش رقم (2) من الصفحة ذاتها.

وفي اجتهاد حديث للجنة الخبراء في المنظمة الدولية، وسعيًا منها على ما يبدو للخروج من النطاق الضيق لما توحى به العبارة الواردة في النصوص المعيارية (حماية العمال أثناء أدائهم العمل (protection of workers while engaged in their work)، من اقتصار حكمها على الأحكام التي تحقق هذه الحماية (أثناء while) أداء العمل (زماناً ومكاناً)، ذهبت اللجنة إلى وجوب فهم هذه العبارة على نحو واسع وبما يتسق مع النصوص المعيارية الواردة في الاتفاقيات والتوصيات اللاحقة، وبهذا يمكن أن تستوعب الأحكام ذات الصلة بالحماية الاجتماعية والحقوق الأساسية في العمل<sup>10</sup>، بما فيها ممارسة الحقوق والحريات النقابية والتفاوض الجماعي، وحظر التمييز في الاستخدام والمهنة الخ ...

وتشير اللجنة إلى أنّ التطورات العلمية والتقنية في العقود الأخيرة أثّرت على ظروف العمل، وعلى الصحة البدنية والنفسية للعاملين، مما دفع بالعديد من الدول المتقدمة إلى بذل جهود لتحسين نظام تفتيش العمل وتوسيع وظائفه والخروج من الفهم الضيق لمعنى الصحة المهنية لتشمل الصحة النفسية ومظاهرها خلال العمل، بما فيها الكآبة والإجهاد والضغط النفسي والسلوك العدوانى، وبعض مظاهر السلوك الاجتماعى غير السوي، وبوجه خاص التحرش الجنسى في مواقع العمل<sup>11</sup>.

---

10 - ILO: Labour inspection. General survey. 2006. para.46.p. 15

وتشير اللجنة إلى أنّ الوثائق الخاصة بالأعمال التحضيرية للاتفاقية الدولية رقم (129) كانت تتجه إلى تغطية مسائل مثل: الحق في التنظيم والتفاوض الجماعي، وشروط إنهاء الاستخدام، والتأمين (الضمان) الاجتماعى.

11 - op. cit: paras. 54 – 55. p. 18.

وبالإضافة إلى ما ذكر، أجازت التوصية الدولية رقم (133) بشأن تفتيش العمل في الزراعة في بندها الثاني (إشراك تفتيش العمل في الزراعة في إنفاذ الأحكام المتصلة بأمور أخرى مثل: تدريب العمال والخدمات الاجتماعية في الزراعة والتعاونيات والالتحاق الإلزامي بالمدارس). كما أجازت المادة (2/6) من الاتفاقية الدولية رقم (129) (أن تعهد القوانين أو اللوائح الوطنية لمفتشي العمل في الزراعة بوظائف استشارية أو تنفيذية بالنسبة للأحكام القانونية المتعلقة بظروف معيشة العمال وأسرهـم). ويرجع ذلك إلى ارتباط مكان العمل في الزراعة على الأغلب بمكان عيش العمال.

وتجدر الإشارة بشأن كل ما تقدّم، إلى أنّ تحديد مضمون الأحكام التي يناط بنظام تفتيش العمل في الدولة، متروك للقرار الوطني الذي يتحدد في التشريع الوطني ذي الصلة، الذي يمكن أن يوسّع أو يضيق ذلك وفقاً للاحتياجات والامكانات والظروف الوطنية.

### **المسألة الثالثة/ موقف القوانين العربية من وظيفة تأمين إنفاذ الأحكام القانونية المتصلة بظروف العمل وحماية العمال:**

أوردت قوانين العمل في أغلب الدول العربية نصوصاً عالجت فيها هذه الوظيفة من وظائف تفتيش العمل<sup>12</sup>، وخلصت أحكامها في هذا الشأن تتمثل في الآتي:

---

12 - نذكر بما سبقت الإشارة إليه من أنّ قلة من قوانين العمل في الدول العربية أغفلت إيراد نصوص بشأن وظائف نظام تفتيش العمل، ومنها القانون المصري والقطري والعماني والكويتي.

(أ) أضفت نصوص أغلب هذه القوانين طابعاً (سلبياً) على الدور الذي يؤديه نظام تفتيش العمل من خلال هذه الوظيفة، حيث جعلته دوراً (رقابياً) بحتاً. وبهذا الاتجاه جاءت نصوص القانون الإماراتي (م 167/أ)، والبحريني (م 147)، والجزائري (م 2 من القانون 3 - 90)، والسعودي (م 196)، والسوري (م 249/أ)، والعراقي (م 114/ثانياً/أ)، والليبي (م 1/111)، واليميني (م 1/123)، حيث جعلت هذه النصوص وظيفة نظام تفتيش العمل (مراقبة تطبيق الأحكام ...) وقريباً منها جاء نص القانون الأردني (المادة 3/أ من نظام مفتشي العمل رقم 56 لسنة 1996) الذي جعل هذه الوظيفة (التحقق من تطبيق الأحكام)، والفلسطيني (م 1/110) الذي ورد فيه أنّ هذه الوظيفة تتحدد بـ (متابعة تطبيق ...) . وهذه العبارات كلها تفيد معنى متقارباً مؤداه أنّ نظام تفتيش العمل (يراقب) تطبيق الأحكام القانونية قاصداً بذلك التحقق مما إذا كان هذا التطبيق يتوافق مع مضمون هذه الأحكام أم لا ؟ فإذا اكتشف مخالفة هذا التطبيق لأحكام القانون، يمارس السلطة المفوضة له قانوناً في هذه الحالة بحق المخالف.

وما من شك في أنّ قصر وظيفة نظام التفتيش على هذا الدور السلبي لا يمكن أن يحقق الإنفاذ السليم لأحكام القانون، الذي لا يمكن بلوغه إلا بأداء إيجابي من هذا النظام لهذه الوظيفة.

وفي ضوء ما تقدّم بيانه، نرى أنّ النصوص الواردة في عدد من القوانين العربية تجسّد مضمون هذه الوظيفة على نحو أفضل، ومن ذلك نص الفصل (170) من مجلة الشغل التونسية الذي يقضي بأنّ (أعوان تفقد الشغل مكثفون بالسهر على تطبيق الأحكام القانونية ...) . ونص المادة (532) من القانون المغربي الذي جعل الوظيفة الأولى لنظام

تفتيش العمل (السهر على تطبيق الأحكام التشريعية...). فعبارة (السهر على تطبيق ...) التي وردت في النصين توحى بوجود قيام نظام التفتيش بدور (إيجابي) لضمان تطبيق هذه الأحكام.

ويتميز نص المادة (1/2) من المرسوم اللبناني رقم (3273) الصادر بتاريخ 2000/6/26 عن نصوص القوانين العربية الأخرى في أنه (الأقرب) إلى نص المعايير الدولية حيث جاء فيه أنّ وظيفة نظام تفتيش العمل هي (تأمين تطبيق الأحكام القانونية...). وتأمين التطبيق هذا يستوجب بذاته دوراً إيجابياً فعّالاً لبلوغ الغاية منه.

(ب) حددت أغلب القوانين العربية الأحكام القانونية التي أناطت مهمة إنفاذها بنظام تفتيش العمل بتلك الواردة في قانون العمل والأنظمة واللوائح والقرارات الصادرة بالاستناد إلى نصوصه. وبهذا الاتجاه جاءت نصوص قوانين الإمارات والبحرين وسوريا والعراق وفلسطين وليبيا واليمن، بينما أطلقت نصوص قوانين عربية أخرى هذا التحديد الضيق، وجعلتها تتسع لتستوعب جميع الأحكام القانونية والتنظيمية والترتيبية المتعلقة بعموم علاقات العمل وحماية العمال وبهذا الاتجاه جاءت نصوص قوانين الأردن وتونس والجزائر ولبنان والمغرب.

**3/1 : الوظيفة الثانية/ تزويد أصحاب العمل والعمال المعنيين بالمعلومات التقنية والمشورة بشأن أكثر الوسائل فعالية للتوافق مع الأحكام القانونية:**

تعدّ هذه الوظيفة مظهراً من مظاهر الدور الإيجابي الذي يمكن أن يقوم به نظام تفتيش العمل لتأمين إنفاذ الأحكام القانونية المنوط به إنفاذها. فهي تلقي

على هذا النظام واجباً توعوياً وإرشادياً لذوي العلاقة، يمكنهم من (التوافق) مع الأحكام القانونية، ذلك لأنّ الكثير من المخالفات التي ترتكب خلافاً لهذه الأحكام قد يكون مرجعها إلى جهل مرتكبيها بمضمونها وبوسائل إنفاذها، ولهذا فإنّ قيام مفتشي العمل بتعريف هؤلاء بهذه الأحكام وبكيفية تنفيذها يمكن أن يسهم بفاعلية في الحيلولة دون إرتكاب المخالفات، وبذلك يتحقق تأمين إنفاذ الأحكام القانونية، دون اللجوء إلى وسائل الردع والعقاب.

وقد ورد النص على هذه الوظيفة من وظائف نظام تفتيش العمل بالصيغة التي أوردناها في عنوان هذا البند في المادة (3/أ/ب) من الاتفاقية الدولية رقم (81)، والمادة (6/1/ب) من الاتفاقية الدولية رقم (129). وتضمّنت المادة (23) من الاتفاقية العربية رقم (19) نصاً مقارياً لما ورد في الاتفاقيتين الدوليتين جاء فيه: (يزوّد مفتش العمل أصحاب العمل والعمال بالمعلومات والإرشادات التي تساعدهم في تطبيق التشريعات النافذة).

وبسبب ما لهذه الوظيفة من طابع تعليمي وإرشادي، فإنّ آثارها تتجاوز غالباً حدود حالة معيّنة بذاتها، هي الحالة التي يقمّ فيها المفتش المعلومات والمشورة إلى الطرف المعني بها. ولهذا فهي تتدرج في إطار منظور وقائي، إذ قد تكون لها تأثيرات في حالات أخرى تالية، فتؤدي بذلك إلى تحسين مستوى إنفاذ الأحكام القانونية.

ويؤدي مفتشو العمل هذه الوظيفة في مواقع عدّة وفي أوقات ومناسبات متباينة<sup>13</sup>:

---

13 - د. يوسف الياس: أطروحات في القانون الدولي والوطني في العمل، منشورات دار وائل للنشر والتوزيع - عمان - 2008، ص 397 - 399.

أ/ فالصورة التقليدية لقيام المفتش بتزويد صاحب العمل والعمال بالمعلومات والإرشادات هي تلك التي تتحقق أثناء الزيارة التفتيشية التي يقوم بها للمنشأة، وغالباً ما يجد المفتش 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.

وتقديم المعلومات والإرشادات أثناء الزيارة التفتيشية يكتسب خصوصية خاصة، تتمثل في أنّ هذه المعلومات والإرشادات تتعلق بحالة معيّنة بالذات - هي حالة المنشأة التي يقوم بزيارتها -، ولهذا فهي تعطي الفرصة لأن تكون المعلومات والإرشادات - دقيقة ومحددة - بعيدة عن العمومية، وتتفق مع خصوصية الحالة موضوع البحث.

ب/ أما الصورة الثانية من صور قيام المفتش بتزويد أصحاب العمل والعمال بالمعلومات والإرشادات، فهي تلك التي تتحقق في مكتب المفتش، هذا المكتب الذي يفترض فيه أن يكون بابه مفتوحاً لكل ذوي العلاقة الذين يقصدونه طلباً للمعلومات والإرشادات.

وهذا النشاط يمكن أن يمارسه المفتش في مكتبه حين يقصده صاحب العمل أو العامل طالباً للنصح 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.

وتطوّر هذا النشاط في أجهزة تفتيش العمل في بعض الدول إلى الحد الذي دفعها إلى إحداث قسم خاص في إدارة التفتيش يتولى مهمة تقديم المعلومات والإرشادات إلى طالبيها، مباشرة أو بالمراسلة أو عبر شبكة الانترنت.

ج/ أما الصورة الثالثة من صور ممارسة هذا النشاط، فهي تخرج عن نطاق النشاط (الخاص) الذي يتعلق بحالة معيّنة بذاتها (سواء أثناء الزيارة أو في مكتب المفتش) إلى نطاق النشاط (العام) الذي ينحو منحى تريبياً وتوعوياً يتوجه فيه المفتش إلى جمهور المخاطبين بأحكام القانون، أو إلى فئات أو قطاعات معيّنة منهم.

وتهدف هذه الصورة من النشاط إلى معالجة جوانب متعددة ترتبط كلها بإشكالية الجهل بأحكام القانون، أو بالوسائل والأساليب الفنية لتنفيذ أحكامه، وهي تسمح بالاتصال بعدد كبير من المعنيين من أصحاب عمل وعمال وتعريفهم بأحكام التشريع الاجتماعي، وتمكينهم من تفهم متطلبات تنفيذ هذه الأحكام ومن ثم تقبلها والتعامل معها إيجابياً، كما تمكّن مفتشي العمل من أن يقدموا للمعنيين تفاصيل فنية عن اشتراطات الصحة والسلامة ومستلزمات التقيد بها.

وتضمّنت التوصية الدولية رقم (81) في بندها السابع نصاً بشأن هذه الممارسة جاء فيه أنه: (تتخذ الإجراءات المناسبة لضمان تلقي أصحاب العمل والعمال المشورة والتعليمات بشأن تشريع العمل والمسائل المتعلقة بالصحة والسلامة المهنية، وذلك بوسائل منها:

- 1 - محاضرات، أحاديث عبر المذياع (الراديو)، الملصقات - الكتيبات - والأفلام التي تشرح نصوص تشريع العمل وتقترح وسائل تطبيقها وكذلك وسائل الوقاية من حوادث العمل والأمراض المهنية.
- 2 - المعارض الخاصة بالصحة والسلامة المهنية.
- 3 - إلقاء دروس في الصحة والسلامة المهنية في المدارس التقنية.

وعلى النهج ذاته، سارت التوصية الدولية رقم (133) بشأن تفتيش العمل في الزراعة، حيث خصصت بندها الرابع عشر لبيان تفصيلات واسعة حول وسائل وأساليب تنفيذ هذه الوظيفة من وظائف نظام تفتيش العمل في قطاع الزراعة، حيث جاء فيه:

1) . تضطلع الدول الأعضاء أو تشجع الحملات التعليمية الرامية إلى تعريف الأطراف المعنية، بكل الوسائل المناسبة، بالأحكام القانونية النافذة، وضرورة تطبيقها بدقة، وكذلك بالأخطار التي تهدد حياة وصحة العاملين في المنشآت الزراعية، وأنسب الوسائل لتجنبها.

2. يجوز أن تشمل هذه الحملات، في ضوء الظروف الوطنية ما يلي:

- أ/ استخدام خدمات المرشدين أو المعلمين الريفيين.
- ب/ توزيع الملصقات والكتيبات والدوريات والصحف.
- ج/ تنظيم عروض الأفلام والبرامج الإذاعية والتلفزيونية.
- د/ ترتيبات المعارض والعروض العملية عن الصحة والسلامة.
- هـ/ إدراج موضوعات الصحة والسلامة وغيرها من الموضوعات المناسبة في برامج التعليم في المدارس الريفية والزراعية.
- و/ تنظيم المؤتمرات للعاملين في الزراعة الذين يتأثرون بإدخال أساليب عمل جديدة أو مواد جديدة.

ز/ مشاركة مفتشي العمل في الزراعة في برامج الثقافة العمالية.  
ح/ ترتيبات المحاضرات والمناقشات والحلقات الدراسية وإجراء مسابقات ذات  
جوائز). (انتهى النص).

ويقتضي الانتباه هنا إلى أنه يجب فهم النصين الواردين في التوصيتين  
الدوليتين المشار إليهما فهماً واسعاً جداً، وأن يتم التعامل مع مضمونهما على  
أنهما أورداً (أمثلة) عن الوسائل والأساليب التي يمكن اعتمادها للقيام بهذه  
الوظيفة الإرشادية والتوعوية.

كما يجب الإنتباه أيضاً إلى أنّ الأنشطة التي يجب أدائها في هذا الميدان  
يمكن أن يؤدي نظام تفتيش العمل بعضها بذاته، بينما تؤدي جهات أخرى  
تربوية أو إعلامية أو ... البعض الآخر منها بدعم وتنسيق مع نظام  
تفتيش العمل.

وحول هذه الوظيفة نورد الملاحظات التالية إجمالاً:

**الأولى/** إنّ التطور الهائل والمثير في وسائل الاتصال يتيح 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 منشآتهم، وتقديم كل ما يراد تقديمه إليهم من معلومات  
وإرشادات، وصور توضيحية ومخططات وأفلام متحركة عبر الشبكة.

**الثانية/** إنّ 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 تزويد الجمهور بقدر مناسب من

المعلومات والإرشادات القانونية والفنية التي يسهل تفهّمها قيام المفتشين بوظيفتهم.

**الثالثة/** 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.

وأخيراً لا بد من القول أنّ النجاحات التي حققها مفتشو العمل في أداء دورهم هذا، تتعكس إيجابياً على دورهم الرقابي فنقل من المشكلات في بيئة العمل، وتشيع جواً إيجابياً فيها. ولهذا فإنّ كل تكلفة مالية أو بشرية تتفق في إطار هذا الدور، إنما هي استثمار اقتصادي واجتماعي.

ونشير في خاتمة هذا البند إلى أنّ أغلب القوانين العربية تضمنت النص على إسناد هذه الوظيفة إلى نظام تفتيش العمل، فأوكلت إليه مهمة (تقديم/ تزويد/ مد/ إعطاء) أصحاب العمل والعمال المعلومات والإرشادات والمشورة التي تمكّنهم من إتباع أفضل وأنجع الوسائل في إنفاذ الأحكام القانونية ذات الصلة<sup>14</sup>، دون إيراد أي تفاصيل بشأن كيفية قيام نظام التفتيش بأداء هذه الوظيفة<sup>15</sup>.

---

14 - أنظر القانون الأردني (م 2/3 من النظام رقم 56 لسنة 1996)، الإماراتي (م 2/167 من قانون العمل)، التونسي (الفصل 170 من مجلة الشغل)، البحريني (م 1 من القرار الوزاري رقم 28 لسنة 1976)، الجزائري (م 2 من القانون 3 - 90)، السعودي (م 2/196 من نظام العمل)، السوري (م 249/د من قانون العمل)، العراقي (م 114/ثانياً من قانون العمل)، الفلسطيني (م 2/110 من قانون العمل)، اللبناني (م 2 من المرسوم رقم 3273 تاريخ 2000/6/26)، الليبي (م 111 من قانون العمل)، اليمني (م 3/123 من قانون العمل)، المغربي (م 2/532 من مدونة الشغل).

15 - مع التنبيه إلى أنّ معالجات بهذا الشأن يمكن أن ترد في قرارات أو خطط أو سياقات عمل تصدرها الإدارة المشرفة على التفتيش.

#### 4/1 : الوظيفة الثالثة/ إبلاغ السلطة المختصة بأوجه النقص أو عيوب التطبيق التي لا تغطيها النصوص القانونية النافذة:

تمثل هذه الوظيفة مظهراً ثانياً من مظاهر الدور الإيجابي الذي يستطيع نظام تفتيش العمل القيام به من أجل إنفاذ الأحكام القانونية المناط به إنفاذها، وذلك من خلال قيام المفتشين بإبلاغ السلطة المختصة بما يكتشفونه أثناء عملهم من ثغرات أو نقص في التشريع المنظم لعلاقات العمل وللوقاية من مخاطر العمل، مما ينتج عنه بقاء بعض هذه المخاطر خارج نطاق مسؤولية صاحب العمل القانونية. كما يمكن للمفتش أن يكتشف من خلال زيارته ظهور (مخاطر جديدة) لا تندرج في نطاق (النصوص القانونية النافذة)، وقد جاء ظهورها نتيجة اعتماد إجراءات تقنية جديدة متطورة في العمل، وهذه الحالة تكتسب أهمية خاصة في الظروف الراهنة التي يشهد فيها عالم العمل ثورة تكنولوجية حقيقية متسارعة.

وكانت المعايير الدولية بشأن التفتيش قد عنيت بهذه المسألة فجعلت المادة (3/1/ج) من الاتفاقية (81) والمادة (6/1/ج) من الاتفاقية (129) من بين وظائف تفتيش العمل (إبلاغ السلطة المختصة بأوجه النقص أو عيوب التطبيق التي لم تنص عليها الأحكام القانونية النافذة)، وتضيف الاتفاقية رقم (129) إلى ذلك (عرض الاقتراحات الخاصة بتحسين القوانين واللوائح).

ونحت المعايير العربية المنحى ذاته، حيث نصّت المادة (24) من الاتفاقية العربية رقم (19) 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).

وهذه الوظيفة لا تقتصر على النصوص الخاصة بوقاية العمال من مخاطر العمل، بل تتسع لتستوعب كل الأحكام التي تدخل مهمة تأمين إنفاذها في دائرة نشاط جهاز التفتيش، 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.

ويتوقف نجاح هذه الصيغة من صيغ ممارسة الدور الإيجابي لمفتشي العمل على عاملين أساسيين:

**أولهما:** أن يكون المفتشون قد أعدوا إعداداً تقنياً وعملياً للقيام بهذا الدور، وهذا يقتضي أن يكونوا قد تلقوا من خلال الدراسة والتدريب والممارسة قدراً من المعارف والمهارات التي تمكّنهم من التعرف على أوجه النقص والعيوب الموجودة في نصوص القوانين واللوائح. وبغير ذلك سيظل المفتشون عاجزين عن إدراك وتشخيص أوجه الخلل في الصياغات القانونية، كما سيكونون حتماً غير قادرين على صياغة أي مقترحات محددة بشأن معالجة هذا الخلل.

**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.

فإذا واجه المفتشون إدارة منغلقة على ذاتها تصم آذانها عن ملاحظاتهم ومقترحاتهم، ولا توليها العناية المطلوبة، فإنّ هكذا نوع من الإدارة يمكن أن تجهض كل مجهود يبذله المفتشون في هذا المجال، وتولد حالة إحباط لديهم

فتدفعهم إلى الإعراض عن تقديم أي ملاحظة أو مقترح، فتخسر بهذا المسلك الخاطئ مصدراً مهماً من مصادر إمدادها بالمقترحات الضرورية للتغيير والتطوير.

وتجدر الإشارة إلى أنّ الدور الإيجابي 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 تعدّ 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.

ولم ينص على إنفاذ هذه الوظيفة بتفتيش العمل، سوى عدد محدود من القوانين العربية منها قوانين الإمارات وتونس والجزائر والسعودية وفلسطين ولبنان وليبيا والمغرب، بينما أغفلت العديد من قوانين الدول الأخرى الإشارة إلى هذه الوظيفة من وظائف تفتيش العمل على الرغم من أهميتها. ونحن لا نولي هذا الإغفال أهمية كبيرة متى كانت الدولة قد صادقت على المعايير الدولية والعربية التي نصت على اعتبار هذه الوظيفة من وظائف نظام تفتيش العمل في الدولة، لأنّ من آثار هذا التصديق أن تلتزم الدولة بإنفاذ المعيار المصادق عليه.

## 5/1 : الوظيفة الرابعة/ الوقاية من مخاطر العمل - الدور الوقائي لنظام التفتيش<sup>16</sup>:

ليس من شك في أنّ هدف وقاية العمال من مخاطر العمل، كان أحد الأسباب الرئيسية التي قادت إلى إنشاء أجهزة تفتيش العمل في مختلف دول العالم، ومن ثم تطور أساليب تنظيمها، والإجراءات التي تعتمدها والأحكام القانونية التي تنظّم أنشطتها، والانتقال بالعبء والاهتمام بها من المستوى الوطني إلى المستوى الدولي. وتقوم فكرة الحماية هذه على حقيقة أنّ العمل - والصناعي منه بوجه خاص - ضرورة للحياة الإنسانية، وأنّ الخطر المحدق بالعمال أثناء العمل، ظاهرة ملازمة لكل نشاط اقتصادي يمارسه الإنسان، وما دام الأمر كذلك، وما دام الإنسان غير قادر على القضاء - كلية - على المخاطر الناشئة عن العمل فإنّ عليه واجب السعي إلى التقليل من هذه المخاطر والحد من آثارها السلبية على العمال.

وإنّه لأمر بديهي أن تتقدم جهود - الوقاية - جهود العلاج في هذا الشأن. فليس معقولاً أن نقصر الحماية على ما يقدم لمن تلحق مخاطر العمل بهم الأذى الرعاية الطبية والإعانات المالية على أنّه المقصود بالحماية، وإنّما يجب أن تمتد الجهود في هذا الشأن لتشمل كل الإجراءات القانونية والإدارية والفنية التي تهدف إلى الحد من وقوع المخاطر وتقليل آثارها السلبية وتضييق نطاقها

---

16 - د. يوسف الياس: أطروحات في القانون الدولي والوطني للعمل - مشار إليه سابقاً، ص 388 - 394.

وراجع في التطبيقات التفصيلية لهذه الوظيفة:

ILO: Labour inspection. General survey 2006. paras. 100 – 132.  
pp. 32 – 44.

إلى أضيّق مدى ممكن. ويتضمّن التشريع الاجتماعي المعاصر (بفرعيه الرئيسيّين قانون العمل وقانون الضمان الاجتماعي/ التأمينات الاجتماعية) منظومة قانونية متكاملة لتوفير هذه الحماية، ليس هنا مجال التطرق إلى تفاصيلها.

إلا أنّ ما تتبغى الإشارة إليه هنا هو أنّ مفتشي العمل يضطّعون بقسط كبير الأهمية في هذه الحماية من خلال (الدور الوقائي) الذي يقومون به في هذا الميدان.

وإذا كان هذا الدور قد بدأ مع قيام الصناعة كنتيجة مباشرة لما حملته الآلات والمكائن الصناعية في المرحلة الأولى للثورة الصناعية من مخاطر جسيمة على حياة العمال وسلامتهم، نتيجة عدم توفر شروط السلامة بالقدر المطلوب فيها، فإنّ تطور هذه المكائن لاحقاً والعناية بتحقيق أكبر قدر من شروط السلامة فيها، ومن ثمّ التحول الكبير في تقنية هذه المكائن والآلات، وانتقال هذه التقنية من طور إلى آخر أكثر تقدماً وأماناً لم يبلغ هذا الدور ولم يقلل من أهميته. فكل مرحلة من مراحل التطور الصناعي تتجاوز عدداً من المخاطر على سلامة العاملين، إلا أنّها تأتي بعدد جديد منها، فلم تعرف البشرية حتى الآن عملاً بلا مخاطر، وإنما ظلّ عالم العمل زلخراً بالعديد منها مع تغيّر نوعياتها واختلاف كمها. ولهذا فإنّ دور تفتيش العمل الوقائي ظلّ وسيبقى دائماً محتفظاً بأهميته.

ويمارس تفتيش العمل دوره في الوقاية من مخاطر العمل في ثلاث مراحل:

**المرحلة الأولى/** المرحلة السابقة لبدء العمل في المنشأة: وقد عنيت التوصية الدولية رقم (81) في الجزء (أولاً) منها الذي حمل عنوان المهمة الوقائية لإدارات تفتيش العمل والذي تضمّن ثلاثة بنود بتنظيم هذه المرحلة. ويقضي

البند (1) من التوصية بأن على كل من يرغب بإنشاء منشأة صناعية أو تجارية، أو محلّ محلّ غيره في هذه المنشآت، أو يباشر فيها عملاً تعدّه السلطة المختصة مما يخضع للأحكام القانونية الموكول إلى المفتشين التأكد من تطبيقها، أن يخطر الإدارة المختصة بالتفتيش على العمل، سواء كان مباشرة أم بواسطة سلطة أخرى معنية.

والإخطار الذي ينص عليه البند (1) من التوصية غرضه إعلام إدارة التفتيش بقيام المنشأة، لكي تدرجها ضمن قائمة المنشآت التي تخضعها للتفتيش. ولهذا فإنّه إجراء إداري ذو طبيعة عامة فهو لا يقتصر على إتخاذ الإجراءات الخاصة بحماية العمال وإنما بهذه الإجراءات مضافاً إليها ما يقتضيه تطبيق الأحكام القانونية الأخرى التي تدخل ضمن ولاية تفتيش العمل.

أما البنود (2) و (3) من التوصية فإنّهما يضعان تنظيمياً لممارسة المفتشين دورهم الوقائي من مخاطر العمل. فالبند (2) يقضي بأنه (يجب على الدول الأعضاء أن تتخذ ترتيبات يجوز بموجبها عرض 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 تشكّل خطراً على صحتهم وسلامتهم).

أما البند (3) فينص على أنّه: (مع مراعاة ما قد ينص عليه التشريع الوطني من الحق في الإعتراض، 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).

ويتضح من نصوص البنود الثلاثة أنّ البند الأول لا يوقف ممارسة المنشأة نشاطها على موافقة مسبقة من جهاز تفتيش العمل، في حين يتضح من النصين الأخيرين أنّ هذه الموافقة المسبقة شرط ضروري لممارسة المنشأة نشاطها، وأنّ هذه الموافقة تتوقف على تنفيذ المنشأة للتعديلات التي تشترطها إدارة التفتيش للحفاظ على صحة وسلامة العمال.

من ناحية أخرى، تأخذ الاتفاقية الدولية رقم (129) لسنة 1969 بشأن تفتيش العمل في الزراعة في مادتها (17) باتجاه مماثل لذلك الذي أخذت به التوصية الدولية رقم (81) في هذا الشأن، ولكن بصيغة تنطوي على قدر كبير من المرونة يتلاءم مع طبيعة وظروف العمل في الزراعة. فهي تنص على أنه: (يجب أن تعنى إدارات تفتيش العمل في الزراعة، وفقاً للشروط وفي الحالات التي تحددها السلطة المختصة، بالرقابة الوقائية للتركيبات الجديدة والمواد الجديدة والعمليات الجديدة بشأن تداول أو تحويل المنتجات التي من شأنها أن تهدد الصحة والسلامة).

وتتضح المرونة التي ينطوي عليها النص من عبارته (وفقاً للشروط وفي الحالات التي تحددها السلطة المختصة)، حيث تتيح هذه العبارة للسلطة الوطنية مجالاً واسعاً للاختيارات التي تلائم ظروفها الوطنية.

على أنّه تتبغى الإشارة هنا إلى أنّ هذا النص الذي تضمّنته الاتفاقية رقم (129) قد جاء متقدماً على الاتفاقية (81) التي خلت من نص مماثل، بينما أدرج النص الذي أشرنا إليه فيما سبق في التوصية الدولية (81).

وهذا التقدم يدلّ على أنّ المجتمع الدولي كان قد أصبح بعد أكثر من عقدين من الزمن - هي الفترة الفاصلة بين إقرار الاتفاقية 81 (1947) والاتفاقية 129 (1969) - أكثر تقبّلاً للدور الوقائي لمفتشي العمل في مجال الوقاية من مخاطر العمل.

وبمقارنة ما تقرره المعايير الدولية بشأن هذا الدور، بما تنص عليه المادة (18) من الاتفاقية العربية رقم (19) بشأن تفتيش العمل، نجد هذه الأخيرة تختزل هذا الدور كثيراً حيث يقرر هذا النص 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 تكون له سلطة مراقبة الإلتزام بها والتحقق من توفرها مسبقاً قبل مباشرة المنشآت بالعمل.

والدور الوقائي 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 والمعدّات قد تم شراؤها وركّبت في أماكن العمل، ومن ثم يترتب على طلب تفتيش العمل من صاحب المنشأة إدخال تعديلات على هذه الأجهزة والمعدّات تكاليف مالية باهضة قد يصعب عليه تحملها. ولهذا فإنّ بعض القوانين الوطنية تنقل عملية التحقق من شروط السلامة في المكائن والأجهزة والمعدّات إلى المرحلة التي تسبق شراءها ونصبها، وهي مرحلة تصنيعها، وبهذا الاتجاه أخذت الاتفاقية الدولية رقم (119) بشأن الوقاية من الآلات (1963) التي حظرت المادة (2) منها (بيع أو تأجير ... أو عرض أو نقل) (الآلات التي تكون أجزاؤها الخطرة ... دون وقاية كافية، بمقتضى القوانين أو اللوائح

الوطنية ...). وهنا يقتضي أن يمتد الدور الوقائي لمفتشي العمل إلى التحقق من توفر الوقاية الكافية في الآلات قبل بيعها أو تأجيرها أو عرضها أو نقلها.

**المرحلة الثانية/** أثناء القيام بالعمل: لا يقتصر الدور الوقائي لمفتشي العمل بشأن الوقاية من مخاطر العمل على القيام بالتحقق من توفر شروط السلامة في الأجهزة والمعدّات والمباني قبل المباشرة بالعمل، بل يظل هذا الدور ضرورياً - وربما بدرجة أكبر - أثناء القيام بالعمل. ويتمثل دور المفتشين في هذه المرحلة بمراقبة التجهيزات والمواد المستعملة في موقع العمل، ويتضمن هذا الدور القيام بعدة أنشطة واتخاذ العديد من الإجراءات - التي يستبعد منها عادة اللجوء إلى فرض الجزاءات على صاحب العمل - وتقود المفتشين في النهاية إلى توجيه النصح والإرشاد إلى صاحب العمل وعماله.

ويمتد النشاط الذي يمارسه المفتش أثناء الزيارة التفتيشية، في نطاق دوره الوقائي، إلى فحص ما يأتي:

- (أ) **المنشأة:** المبنى والتركيبات (التهوية - الإضاءة - التدفئة والتبريد - التأسيسات الكهربائية - الصرف الصحي - المغاسل ... الخ)، غلايات الماء، الأفران، نظام الخزانات، الآلات الرافعة، المكائن الأخرى.
- (ب) **معدّات وقاية العمال:** (أجهزة السلامة، ملابس وأدوات الوقاية) ومعدّات موقع العمل (المقاعد - الإضاءة الفردية الخ ...).
- (ج) **عوامل البيئة:** (الضجيج - الرطوبة - الدخان - الاهتزاز الخ ...).
- (د) **احتياطات الوقاية العامة:** (الوقاية من الحريق وإجراءات الإنقاذ - علامات وأجهزة الإنذار - تعليمات استعمال المواد السامة والخطرة - التخلص من الغبار الخ ...).

وتنتهي نتيجة فحص ما تقدّم إلى أن تتجمع لدى المفتش جملة ملاحظات حول نظام الوقاية من المخاطر، وفي ضوء هذه الملاحظات يوجّه النصح والإرشاد إلى صاحب العمل لإدخال التعديلات الضرورية لتحسين النظام والارتقاء بكفاءته، ويتخذ هذا عادة صيغة الطلب إلى صاحب العمل (القيام بإجراءات محددة خلال فترة معيّنة)، ويعقب ذلك قيام المفتش بزيارة لاحقة للتأكد من قيام صاحب العمل بما طلبه منه، فإذا كان قد حقق ذلك فإنّ المفتش يكون قد وصل إلى غايته، وإذا وجد أنّ صاحب العمل أصرّ على استمرار الحال على ما كانت عليه فإنّه يضطر في العادة إلى تحرير محضر بالواقعة، لتبدأ بعد ذلك الإجراءات القضائية ضده.

**المرحلة الثالثة/** بعد وقوع حوادث العمل: حيث تلزم القوانين عادة مفتشي العمل بالتحقيق في الحوادث التي تلحق بالعمال إصابات عمل، لغرض تحديد المسؤولية فيها وضمان إستيفاء العمال المصابين حقوقهم المقررة في حالة الإصابة في قانون العمل وقانون الضمان الاجتماعي (التأمينات الاجتماعية).

غير أنّ الدور الوقائي لمفتش العمل يفرض عليه القيام بنوع آخر من التحقيق، يهدف منه ليس إلى البحث عن الجوانب القانونية التي أشرنا إليها، وإنما البحث في جوانب (فنية) بحثة ترمي إلى التعرف على السبب التقني أو البشري الذي تسبب في وقوع الحادثة، أو أنّ مخاطر غير مشخصة أو معروفة وجدت بسبب إعتقاد إجراءات أو أساليب جديدة في العمل أدّت إلى وقوعه، أو أنّ إهمالاً في مراعاة قواعد السلامة تخلفت عنه هذه النتيجة.

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 (14) من الاتفاقية رقم (81) والمادة (1/19) من الاتفاقية رقم (129) بوجوب (إخطار تفتيش العمل بإصابات العمل وحالات أمراض المهنة - في الأحوال والكيفية التي تبينها القوانين أو اللوائح الوطنية).

وتضيف الفقرة (2) من المادة (19) من الاتفاقية رقم (129) 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).

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

إنّ المراحل الثلاثة لممارسة الدور الوقائي لمفتشي العمل تتكامل مع بعضها في تحقيق الغاية منها، وهي تقليل عدد الحوادث التي يمكن أن يتعرض لها العمال أثناء العمل إلى أدنى حد، وهي غاية تستحق العناية الأكبر من إدارة تفتيش العمل، بالنظر لنبلها باعتبارها تتصل بالحفاظ على سلامة الإنسان العامل. إلا أنّ المؤسف حقاً أنّ هذا الدور الوقائي لا يؤدي بالشكل المطلوب في مختلف دول العالم، بما في ذلك الدول المتقدمة صناعياً، مع تفاوت ملحوظ في درجات أدائه بين الدول المختلفة. وتتمثل الأسباب التي تقف وراء ضعف هذا الدور في الدول النامية خصوصاً/ ومنها الدول العربية - في ثلاثة هامة:

- أ/ شحة الموارد المالية المخصصة للقيام بهذا الدور .
- ب/ النقص في الأجهزة والمعدّات الفنية التي يحتاج المفتشون إلى الاستعانة بها للقيام به.
- ج/ وأخيراً قلة عدد المفتشين المدربين تقنياً للقيام بالعمليات والإجراءات التي يقتضيها هذا الدور .

وللأسباب المتقدمة، لم تورد قوانين العمل العربية نصوصاً تعالج الدور الوقائي لتفتيش العمل وفقاً للنهج الذي اختطته المعايير الدولية، وخاصة إضطلاع التفتيش بوظائف التحقق من توفر شروط السلامة في المنشأة قبل مباشرتها العمل، وتوفير احتياطات الأمان في المكائن والآلات قبل شرائها وتركيبها.

إلا أنه تجدر الإشارة إلى أنّ قلة من القوانين أناطت هذه الوظيفة بجهات أخرى:

فالقانون التونسي نصّ في الفصل (296) منه على أنه: (لا يجوز فتح المؤسسات الخطرة والمزرعة والمخلة بالصحة - مهما كان القسم التابعة له - إلا بعد الترخيص فيه بقرار من كاتب الدولة للتخطيط والاقتصاد الوطني طبق الأحكام المعيّنة بمقتضى أمر).

وقضت المادة (113) من قانون العمل اليمني بأنه: (على صاحب العمل عند تشغيل أي منشأة جديدة، أن يوفر شروط السلامة والصحة المهنية فيها، وعلى الوزارة المختصة التأكد من توافر الشروط والظروف الملائمة للسلامة والصحة المهنية).

وأورد القانون المغربي نصاً في المادة (283) منه جاء فيه أنه: (يمنع شراء أو إستئجار الآلات، أو أجزاء الآلات، التي تشكل خطراً على الأجراء، والتي تتوفر أصلاً على وسائل للوقاية ذات فعالية معترف بها، دون أن تكون هذه الآلات، أو أجزاء الآلات مجهزة بهذه الوسائل). وهذا النص بصيغته التي ورد فيها يعدّ نصاً ناقصاً إذ خلا من بيان طريقة تنفيذه، وخاصة تحديد الجهة التي تسند إليها مهمة التحقق من توفر وسائل الوقاية المطلوبة في الآلات أو أجزائها.

## 6/1 : الوظائف الإدارية لتفتيش العمل<sup>17</sup>:

يستلزم أداء نظام تفتيش العمل وظيفته (الفنية) التي سبق استعراضها، أن يقوم هذا النظام بعدد من الوظائف الإدارية التي تعدّ لازمة لتمكينه من النهوض بالأعباء الملقاة عليه بدقة وفاعلية.

وتتسع هذه الوظائف الإدارية لتشمل العديد من الأنشطة، ومنها:

(أ) القيام بعمليات توثيق وتجميع كل الوثائق القانونية التي تتضمن الأحكام القانونية التي يتولى نظام تفتيش العمل تأمين إنفاذها، من قوانين وأنظمة ولوائح وقرارات وزارية وأوامر الخ...، بالإضافة إلى الاتفاقيات الجماعية النافذة وقرارات التحكيم والاجتهادات القضائية ذات الصلة بهذه الأحكام وقرارات السلطة المختصة بتفسير القوانين في الدولة والبحوث والدراسات الفقهية والاتفاقيات الدولية والإقليمية ذات الصلة المصادق عليها من الدولة،

---

17 - د. يوسف الياس: أطروحات في قانون العمل الدولي والوطني، ص 379 - 384.

وتبويب هذه الأحكام، ووضعها بصورة مصنفة وميسرة تحت يد المفتشين للرجوع إليها عند الحاجة.

(ب) 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 من هذه المنشآت، بالإضافة إلى الاستفادة من قواعد البيانات الخاصة بجهات أخرى تمارس نشاطاً ذا صلة بأعمال التفتيش كهيئات التأمين/ الضمان الاجتماعي، والصحة والبيئة، والهجرة والإقامة وغيرها، وإقامة أنظمة ربط مباشر بهذه القواعد المعلوماتية.

(ج) إعداد الملفات الخاصة بكل من المنشآت الخاضعة لسلطة التفتيش وإيداع كل المعلومات والتقارير المتعلقة بالمنشأة فيها، وحفظها ورقياً و/أو إلكترونياً.

(د) وضع الخطط السنوية والفصلية والشهرية واليومية لأعمال التفتيش، ومتابعة إجراءات تنفيذها.

(هـ) إعداد النماذج الخاصة بتقارير زيارات التفتيش بأنواعها المختلفة، ومتابعة إجراءات تنفيذها، بعد أن يقوم المفتشون بملئها بالمعلومات والبيانات بعد كل زيارة تفتيش يقومون بها.

(و) غير أنّ النشاط الأكثر أهمية بين النشاطات الإدارية التي يقوم بها تفتيش العمل، والذي حظي باهتمام مميز من المعايير الدولية والعربية هو النشاط المتصل بإعداد التقارير الدورية عن نشاط التفتيش، على المستويين المحلي والوطني.

**فعلى المستوى المحلي:** نصت كل من المادة (19) من الاتفاقية الدولية رقم (81) والمادة (25) من الاتفاقية الدولية رقم (129) على أن:

1) - يطلب من مفتشي العمل، أو مكاتب التفتيش المحلية، حسب الأحوال، تقديم تقارير دورية عن نتائج أنشطتهم التفتيشية إلى سلطة التفتيش المركزية.

2 - تعدّ هذه التقارير بالطريقة التي تقرّها سلطة التفتيش المركزية، وتتناول الموضوعات التي تقرّها هذه السلطة من وقت إلى آخر، وتقدّم على الأقل في الفترات التي تحددها هذه السلطة، بحيث لا تقل بأي حال عن مرة في السنة).

**وعلى المستوى الوطني:** قضت المادة (20) من الاتفاقية الدولية رقم (81)، والمادة (26) من الاتفاقية الدولية رقم (129) بأن:

1) - تصدر سلطة التفتيش المركزية تقريراً سنوياً عن عمل إدارات التفتيش الخاضعة لها.

2 - تصدر هذه التقارير السنوية بعد فترة معقولة من نهاية العام الذي تتناوله، بحيث لا تتجاوز المدة بأي حال إثني عشر شهراً.

3 - ترسل صور من هذه التقارير السنوية إلى مدير عام مكتب العمل الدولي خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر من صدورها).

وتولت المادة (21) من الاتفاقية (81) والمادة (27) من الاتفاقية (129) تحديد مشتملات التقرير السنوي الذي تصدره سلطة التفتيش المركزية، حيث أوجبت أن يتضمن الموضوعات التالية بوجه خاص:

(أ) القوانين واللوائح الخاصة بعمل إدارة التفتيش.

(ب) العاملين في إدارة التفتيش.

- (ج) إحصاءات عن أماكن العمل الخاضعة للتفتيش وعدد العاملين فيها.
- (د) إحصاءات عن زيارات التفتيش.
- (هـ) إحصاءات عن المخالفات والعقوبات الموقعة على المخالفين.
- (و) إحصاءات عن الحوادث المهنية.
- (ز) إحصاءات عن الأمراض المهنية.

وإضافة إلى ما تقدّم، فقد تضمنت التوصية الدولية رقم (81) بشأن تفتيش العمل في القسم (رابعا) منها، تفاصيل وافية لما يجب أن يشتمل عليه تقرير التفتيش السنوي، حيث تضمّن هذا القسم قائمة بالعناوين الفرعية التي تندرج تحت العناوين الرئيسية للتقرير التي تحددت في المادة (21) من الاتفاقية (81).

كما أجاز البند (13) من التوصية الدولية رقم (133) بشأن تفتيش العمل في الزراعة إضافة المسائل الآتية إلى محتويات التقرير السنوي التي حددتها المادة (27) من الاتفاقية الدولية رقم (129)، وهي:

- (أ) الإحصاءات عن منازعات العمل في الزراعة.
- (ب) تحديد المشاكل المتعلقة بتطبيق الأحكام القانونية، وما تحقق من تقدم في حلها.
- (ج) اقتراحات تحسين ظروف المعيشة والعمل في الزراعة.

والغرض من إصدار التقرير السنوي ونشره هو إحاطة العمال وأصحاب العمل، وجميع الجهات المعنية الأخرى علماً بمجمل نشاط تفتيش العمل، ليتابع كل من موقعه هذا النشاط، ويسعى إلى الارتقاء به.

أما الغرض من توجيه نسخة منه إلى المدير العام لمكتب العمل الدولي، خلال ثلاثة أشهر من نشره، فلكي يكون مضمون هذا التقرير جزءاً من المادة العلمية

اللازمة للدراسة التي يقوم بها المكتب باستمرار، لمدى فاعلية نظم التفتيش في مختلف الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية، كما يمكن الإدارة المختصة في مكتب العمل الدولي من تذكير الدول الأعضاء بواجباتها عند الاقتضاء، أو تقديم النصح والإرشاد إليها لتلافي بعض الإخفاقات في هذا المجال.

واقترنت المعايير العربية في المادة (40) من الاتفاقية العربية رقم (19) بشأن تفتيش العمل والمادة (21) من التوصية العربية رقم (8) بشأن الموضوع ذاته، مضمون المعايير الدولية التي أشرنا إليها المتعلقة بالتقرير السنوي للتفتيش. ولم يورد سوى عدد محدود من القوانين العربية نصوصاً بشأن تقارير التفتيش، بينما أغفلت الأغلبية الإشارة إليها.

فبشأن التقارير المحلية أوردت قوانين الأردن (م 10/أ من النظام رقم 56) لسنة 1996 والإمارات (م 176 من قانون العمل) والسعودية (م 205 من نظام العمل) وفلسطين (م 1/114 من قانون العمل)، نصوصاً تلزم إدارات التفتيش المحلية بأن تعدّ تقريراً دورياً عن أعمالها (كل شهر)، بينما نص القانون التونسي (الفصل 180) والعراقي (م 115/أولا) على وضع تقرير دوري (كل ثلاثة أشهر).

أما التقرير السنوي فقد نصت على وجوب إعداده وحددت مشتملاته قوانين الأردن (م 10/ب من النظام رقم 56 لسنة 1996)، والإمارات (م 177 من قانون العمل)، وتونس (الفصل 181 من مجلة الشغل)، والسعودية (م 206 من نظام العمل)، والعراق (م 115/ثالثاً من قانون العمل)، وفلسطين (م 114 من قانون العمل)، وقطر (م 141 من قانون العمل).

ولم ترد إشارة إلى (نشر) التقرير سوى في القانونين التونسي والعراقي.

(2)

## تكليف المفتشين بوظائف إضافية

### 1/2 : إشكالية تكليف المفتشين بوظائف إضافية:

تطرح هذه الإشكالية نفسها على العديد من الدول التي تبرر لجوءها إلى هذا الخيار بتبريرات مختلفة، يأتي في مقدمتها إفتقارها إلى وجود أجهزة متخصصة للقيام بوظائف معينة، فتسند أداءها إلى جهاز تفتيش العمل، باعتباره الجهاز الأقرب من حيث الاختصاص إلى هذه الوظائف.

وتقع الوظائف الإضافية التي يكلف بها مفتشو العمل في العادة في دائرة علاقات العمل، أو ترتبط بها بشكل أو بآخر، إلا أنها في بعض الحالات تتخطى حدود هذه الدائرة إلى موضوعات تقع خارجها.

ولا تتخذ المعايير الدولية موقفاً حاسماً من هذه المسألة، حظراً أو إجازة، وإنما تقرر حكماً مشروطاً بشأنها:

فوفقاً للفقرة (2) من المادة (3) من الاتفاقية الدولية رقم (81) فإنه: (لا يجوز أن تتعارض أي مهام أخرى يعهد بها إلى مفتشي العمل، بأي حال، مع أدائهم الفعال لوظائفهم الأساسية، أو أن تخلّ بأي شكل بالسلطة والحيادة اللازمتين للمفتشين في علاقاتهم بأصحاب العمل والعمال).

ومع أنّ الفقرة (2) من المادة (6) من الاتفاقية الدولية رقم (129) وضعت معياراً خاصاً بتفتيش العمل في الزراعة، يقضي بأنه: (يمكن أن يخوّل التشريع

الوطني مفتشي العمل في الزراعة القيام بمهام استشارية أو تنفيذية فيما يتعلق بالأحكام القانونية ذات الصلة بظروف معيشة العمال وأسرهم، وذلك مراعاة للظروف الخاصة بالعمل الزراعي، التي تجمع في العادة بين شروط وظروف العمل وشروط وظروف معيشة العمال وأسرهم، نتيجة تواجد هؤلاء على نحو دائم في أماكن العمل وإقامتهم فيها أو في أماكن قريبة منها. إلا أنّ الفقرة (3) من المادة ذاتها، أوردت معياراً مماثلاً لذلك الوارد في الفقرة (2) من المادة (3) من الاتفاقية رقم (81) جاء فيه أنه: (لا يجوز أن تتعارض أي واجبات إضافية تنطأ بمفتشي العمل في الزراعة مع أدائهم الفعال لوظائفهم الأساسية، أو أن تخلّ بالسلطة والحيادة اللازمتين للمفتشين في علاقاتهم بأصحاب العمل والعمال).

واقتفت المادة (17) من الاتفاقية العربية رقم (19) أثر النصين المعياريين الدوليين اللذين أشرنا إليهما، حيث جاء فيها: (لا يجوز أن توكل إلى الجهة المختصة بالتفتيش أو المفتشين أية واجبات إضافية تؤثر سلباً على أدائهم الفعال، أو تخلّ بالسلطة أو الحياد اللازمين للمفتشين في علاقاتهم بأصحاب العمل والعمال).

وما يستخلص من المعايير الدولية والعربية التي استعرضناها، أنها تسمح كقاعدة عامة بتكليف المفتشين بوظائف إضافية، إلا أنها تقيد ذلك بقيدتين أساسيين:

**الأول:** ألا يتعارض هذا التكليف مع أداء المفتشين الفعال لوظائفهم الأساسية، وتبرز أهم صور هذا التعارض عادة في الوقت والجهد اللذين ينفقهما المفتشون في القيام بالوظائف الإضافية، على حساب الوقت والجهد اللذين يجب أن

يخصصا للوظائف الأساسية التي تهدف إلى تأمين إنفاذ الأحكام القانونية المتعلقة بحماية العمال.

ويتجلى ذلك واضحاً في الدول التي تشكو أجهزة تفتيش العمل فيها من نقص في أعداد المفتشين ونقص في الموارد المالية والمستلزمات الأخرى<sup>18</sup>. ففي الوقت الذي يفترض أن يعالج النقص في الموارد البشرية والمالية والمستلزمات وزيادتها إلى الحد الذي يحقق التوافق بينها وبين عبء العمل المناط بجهاز التفتيش، بما يمكنه من أداء وظائفه الأساسية على نحو فعال، يأتي تكليف هكذا جهاز بوظائف إضافية معاكساً تماماً لما يجب أن يحصل، وبهذا يتسبب هذا التكليف في خفض فاعلية أداء جهاز التفتيش لوظائفه الأساسية، وهنا يتحقق التعارض الذي أشارت إليه النصوص المعيارية المذكورة.

**الثاني:** ألا يخلّ هذا التكليف بالسلطة والحيدة اللازمتين للمفتشين في علاقاتهم بأصحاب العمل والعمال. ويبدو هذا القيد أكثر تعقيداً من القيد الأول، حيث تسعى المعايير من ورائه إلى ضمان عدم قيام خلط لدى المفتشين بين الدور المطلوب منهم القيام به أثناء أداء وظائفهم الأساسية، وهو دور (الضامن ensurer) لتطبيق الأحكام القانونية بكل دقة، والدور الموكل إليهم وفقاً للوظائف الإضافية التي قد يقتضي القيام بها بعض (المرونة) التي تنطوي على قبول بعض التنازلات في تطبيق هذه الأحكام.

ولم تولِ إلا قلة من القوانين العربية إهتماماً واضحاً في نصوصها بمسألة حظر تكليف مفتشي العمل بوظائف إضافية على النحو الوارد في المعايير

---

18 - ILO: Labour inspection. General survey. 2006. para. 69. p. 22.

الدولية والعربية. ولهذا لم تورد إلا بعض هذه القوانين نصوصاً تبنت مضمون هذه المعايير منها، القانون الأردني (م 7 من النظام رقم 56 لسنة 1996)، والقانون السوري (م 250 من قانون العمل رقم 17 لسنة 2010)، والقانون اللبناني (م 4 من المرسوم رقم 3273 بتاريخ 2000/6/22).

وأوردت بعض القوانين العربية نصوصاً صريحة أنطت بموجبها بمفتشي العمل القيام بوظائف إضافية، نذكر منها على سبيل المثال:

1- تشجيع التعاون بين العمال وأصحاب العمل ومنظماتهم بهدف تحسين العلاقات الإنسانية واستقرار علاقات العمل وتحقيق التنمية الاقتصادية. (م 3/ح من النظام الأردني رقم 56 لسنة 1996، و م 11 من القرار الوزاري البحريني رقم 28 لسنة 1976).

2- مساعدة العمال ومستخدميهم في إعداد الاتفاقيات أو العقود الجماعية في العمل. (م 2 من القانون الجزائري رقم 3 - 90).

3- جمع المعلومات الخاصة بتنظيم سوق العمل، بما في ذلك عدد العمال وفئاتهم وحاجاتهم التدريبية وأي أمور أخرى تتعلق بشروط الاستخدام. (م 3/هـ من النظام الأردني رقم 56 لسنة 1996).

ويقترَب من ذلك نص الفصل (2/172) من مجلة الشغل في تونس الذي ورد فيه (ويمكنهم - أي أعوان تفقد الشغل -، بطلب من الولاة، إجراء جميع الأبحاث المتعلقة بالعلاقات المتولدة عن الشغل، أو التي يمكن أن يكون لها تأثير على مقدار إستخدام اليد العاملة بدائرتهم).

4- الإشراف على مكاتب الاستخدام الخاصة والسهر على سير العمل بها، وذلك بالتنسيق مع المؤسسة الوطنية للاستخدام. (م 5/2 من المرسوم اللبناني رقم 3273 بتاريخ 2000/6/26).

وأوكل النظام الأردني رقم (89) لسنة 2009، (نظام المكاتب الخاصة العاملة في استخدام واستخدام غير الأردنيين العاملين في المنازل) في المادة (8/ب) منه إلى مفتشي العمل مراقبة أداء هذه المكاتب، حيث نصت المادة على أن: (على المكتب الاحتفاظ بالسجلات والعقود والوثائق المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة، ولمفتش العمل الاطلاع عليها وأخذ صور عنها).

5- مراقبة النقابات والاتحادات المهنية على مختلف مستوياتها للتثبت من أنها لا تتجاوز في أعمالها الحدود التي يجيزها القانون ونظامها الداخلي وقانونها الأساسي. (م 3/2 من المرسوم اللبناني رقم 3273 بتاريخ 2000/6/26).

6- أناطت بعض إدارات العمل العربية بأجهزة التفتيش التابعة لها القيام بمهام ذات طبيعة إدارية كالتحقق من مدى الحاجة إلى استخدام عمالة أجنبية، ومراجعة نظم ولوائح الجزاءات بقصد اعتمادها، والتحقق من مدى صحة شهادات العمل الصادرة عن أصحاب العمل لغرض مصادقتها الخ...<sup>19</sup>.

---

19 - د. يوسف الياس: محاضرات في قوانين العمل العربية - منشورات دار الثقافة - عمان - 1996، ص 144.

7- وتبقى الوظيفة الإضافية الأكثر أهمية التي تتناط بأجهزة التفتيش في عدد من الدول العربية وفي مقدمتها الدول الخليجية، ووظيفة مراقبة (العمالة الوافدة) والتحقق من مدى مشروعية إقامتها واستخدامها وسلامة أوضاعها القانونية. وتستنزف هذه الوظيفة في الدول التي تستضيف أعدادا كبيرة من العمالة الأجنبية وتشكو أجهزة التفتيش فيها من نقص في الموارد البشرية والمسلتزمات المادية، الجهد الأكبر لأجهزة التفتيش، مما يؤدي إلى صرفها عن أداء وظائفها الأساسية، والتفرغ شبه التام لأداء هذه الوظيفة على نحو الاستقلال، أو بالتعاون مع جهات حكومية مختصة أخرى، كالإدارات الأمنية أو المسؤولة عن الهجرة والإقامة.

وتلقت لجنة الخبراء في المنظمة الدولية إلى أنّ وظيفة مفتشي العمل الأساسية هي حماية العمال، وليس التحقق من سلامة الأوضاع القانونية للعمال المهاجرين، كما تنبّه أيضاً إلى أنّ أيّاً من الاتفاقيتين (81) و (129) لم تستبعد من الحماية التي يؤمّنها تفتيش العمل، العمال الذين يكون استخدامهم غير قانوني لأي سبب، ولهذا يجب الحفاظ دوماً على قدرة جهاز تفتيش العمل على ضمان توفير هذه الحماية لجميع العمال، دون تمييز فيما بينهم<sup>20</sup>.

وفي تقديرنا، أنّ ضرورة تمكين أجهزة الدولة من أداء وظائفها الأساسية على نحو فعال، يقتضي أن تتناط عملية متابعة مدى سلامة الأوضاع القانونية للعمالة المهاجرة بأجهزة متخصصة، ويغدو هذا الأمر

---

20 - ILO: Labour inspection. General survey. 2006.

paras. 75 – 78. pp. 24 – 25.

بالغ الأهمية مع التزايد المستمر للهجرة الدولية غير المشروعة في الظروف الصعبة التي تمرّ بها الاقتصادات العالمية، وخاصة إقتصادات الدول النامية، والتي تدفع بأعداد متزايدة من البشر إلى الهجرة من أجل العمل، بما فيها الهجرة غير الشرعية.

## 2/2 : دور تفتيش العمل في تسوية المنازعات العمالية:

أثارت مسألة تدخل تفتيش العمل في تسوية المنازعات العمالية، فردية كانت أم جماعية، ومازالت، نقاشاً طويلاً لم يحسم على نحو قاطع حول مدى جوازها، وخاصة عندما يتخذ هذا التدخل شكل قيام المفتشين بوظائف التوفيق والتحكيم بين أطراف هذه المنازعات.

وتتراوح تجارب الدول المختلفة بشأن هذه المسألة بين العديد من الاتجاهات<sup>21</sup>. فبين إتجاهين متطرفين يتمثل أولهما في الحظر المطلق لتدخل المفتشين بأي شكل من الأشكال في تسوية المنازعات، ويتمثل ثانيهما في إلزام المفتشين بالتدخل في هذه المنازعات وجوباً، توجد العديد من الدول التي تخلق قوانينها الوطنية من نصوص تفوض المفتشين أي سلطات بشأن هذه المنازعات ويمكن الإشارة كأمثلة على ذلك، إلى أستراليا وقبرص وألمانيا والهند وإيطاليا والدول الاسكندنافية، بينما توجد مجموعة أخرى من الدول توجب أن تعرض المنازعات على المفتشين، وبهذا تأخذ فرنسا ومجموعة الدول التي تعتمد النموذج التقليدي الفرنسي.

---

21 - ILO: Labour inspection. Purposes and practice. Geneva. 1976. pp. 33 – 34.

وتتمثل الحجج التي يقدمها مؤيدو تدخل المفتشين في تسوية المنازعات العمالية، بأن هؤلاء المفتشين مؤهلون لذلك بحكم إطلاعهم على المشاكل القائمة في مواقع العمل، كما أنه لوحظ في الكثير من الحالات أنّ أصحاب العمل والعمال أنفسهم يطلبون من المفتشين التدخل لحل منازعاتهم بالنظر إلى الثقة التي يحظى بها المفتشون من قبلهم.

إلا أنّ المعارضين لتدخل المفتشين في تسوية المنازعات العمالية، يرون أنّ قيام المفتشين بذلك يستغرق جزءاً كبيراً من وقتهم، حيث أنّ من طبيعة هذه المنازعات أن يأخذ حلها وقتاً طويلاً، ويضيفون إلى ما تقدّم حجة يرونها الأهم، وهي أنّ قيام المفتش بالتوسط في تسوية أي نزاع يعني بالضرورة سعيه إلى تقريب وجهات نظر الفريقين المتنازعين، وهذا لا يمكن تحقيقه إلا بتقديم مقترحات تنطوي على تنازلات متبادلة، بما في ذلك قبول التنازل عن بعض الحقوق العمالية مقابل الحصول على بعضها الآخر، وهذا يتعارض كلياً مع وظيفة التفتيش الرئيسية المتمثلة في تأمين الإنفاذ الكامل والدقيق لأحكام التشريع الاجتماعي.

ويهوّن البعض من خطورة هذه المسألة، عندما يكون تدخل المفتش في تسوية نزاع فردي. فمع التأكيد على إيجابيات هذا التدخل المتمثلة في أنه يحول دون تحوّل النزاع الفردي إلى نزاع جماعي من جهة، كما أنه يعفي طرفي النزاع من اللجوء إلى القضاء بإجراءاته الطويلة والمعقدة لتسويته، من جهة أخرى<sup>22</sup>، فإنّهم يرون أنّ هذا التدخل لا ينطوي بالضرورة على القيام بوساطة وتوفيق،

---

22 - كمال عمران: دور تفتيش العمل في الوقاية من المنازعات العمالية - محاضرة أقيمت في ندوة (تسوية المنازعات العمالية) التي نظّمها المركز العربي لإدارة العمل والتشغيل في الكويت، 15 - 2009/11/17، ص 32 من مجموعة أوراق الندوة.

بل يقتصر دور المفتش فيه على تزويد طرفيه بالمعلومات، وتقديم النصح والإرشاد إليهما في كيفية تسوية النزاع، ويتأكد هذا عندما يكون سبب النزاع الفردي جهل أحد طرفيه أو كليهما بأحكام القانون، ويتم تسويته عن طريق قبول طرفيه بتنفيذ هذه الأحكام وفقاً للفهم الذي يساعدهما المفتش على إدراكه.

على أنه أياً كان الأمر، فإن تدخل جهاز تفتيش العمل في تسوية المنازعات العمالية - فردية كانت أم جماعية - يصبح خطراً جدياً على أداء هذا الجهاز لوظائفه الرئيسية، عندما يصبح عدد هذه المنازعات والوقت الذي يقتضي إنفاقه لحلها، سبباً في انصراف هذا الجهاز عن القيام بهذه الوظائف الرئيسية والانشغال بتسوية المنازعات<sup>23</sup>. وهذه هي الحال في بعض الدول العربية الخليجية التي أوكلت إلى أجهزة تفتيش العمل فيها وظيفة تسوية منازعات العمل الفردية بين العمال - وأغلبهم من العمالة الأجنبية الوافدة - وأصحاب العمل الذين يستخدمونهم، والتي تتعلق في العادة بالتأخر عن دفع الأجور في مواعيدها الدورية، أو تسوية مستحقات العمال في حالة إنتهاء عقود عملهم، وذلك بالنظر لصعوبة إحالة هذه المنازعات إلى القضاء للفصل فيها، بالنظر لطول مدة إجراءات التقاضي التي لا تنفق مع الحالة الظرفية التي يمر بها العامل الوافد في حالة قيام نزاع بينه وبين صاحب العمل الذي يستخدمه.

---

23 - يذكر السيد كمال عمران في محاضراته المشار إليها في الهامش السابق (أن مصالح تفتيش العمل في تونس تتلقى كل سنة أكثر من (22) ألف طلب تدخل من أجل إجراء مصالحة وقائية بين العمال وأصحاب العمل) فإذا قسمنا هذا العدد من طلبات التدخل على عدد أيام العمل الفعلية خلال السنة، يتبين أن هذه المصالح تتلقى في المتوسط (80) طلباً في اليوم الواحد. وبحساب الوقت الذي تستغرقه تسوية هذه الطلبات يتضح أنها تستنفذ جزء كبيراً من وقت وجهد المفتشين، وهذا كله على حساب قيامهم بوظائفهم الأساسية.

لذا فإنّ الحل الأمثل في هذه الدول لهذه الاشكالية يكون بأن تناط وظيفة تسوية هذه المنازعات، بجهاز توفيق يعمل مستقلاً عن جهاز تفتيش العمل الذي يفترض أن يتاح له الوقت الكافي للقيام بوظائفه الأساسية.

ولم تتضمن الاتفاقيتان الدوليتان (81) و (129) حكماً حاسماً بشأن قيام أجهزة تفتيش العمل بالتوفيق والتحكيم في منازعات العمل، غير أنّ التوصيتين الدوليتين (81) و (133) عالجتا ذلك بنصوص صريحة.

وفقاً للبند (8) من التوصية رقم (81): (لا يجوز أن تتضمن وظائف مفتشي العمل القيام بالتوفيق أو التحكيم في منازعات العمل). بينما عالجت التوصية (133) هذا الموضوع بمرونة كبيرة، فقررت في البند (1/3) أنه: (في الظروف الطبيعية، يجب ألا تشمل وظائف مفتشي العمل في الزراعة، القيام بدور الوسيط أو المحكم في الإجراءات المتعلقة بنزاعات العمل)، وهي بهذا تتفق مع ما ذهبت إليه التوصية رقم (81)، إلا أنها قصرت حكمها على ما وصفته بالظروف الطبيعية.

واستكمالاً لما تقدّم، قررت التوصية في البند (2/3) منها أنه: (حيثما لا توجد أجهزة خاصة لهذا الغرض في الزراعة، يجوز اللجوء إلى مفتشي العمل في الزراعة، كتدبير مؤقت، للقيام بدور الوسيط).

ويلزم البند (3/3) من التوصية السلطة المختصة في هذه الحالة، (أن تتخذ تدابير تتسق مع القانون الوطني، وتتمشى مع موارد إدارة العمل في البلد المعني، بغية إعفاء مفتشي العمل بالتدريج من هذه الوظائف، حتى يتمكنوا من تكريس أنفسهم إلى أبعد مدى للتفتيش الفعلي على المنشآت).

وواضح أنّ الاستثناء الذي أوردته التوصية (133) في البندين المذكورين لا يمثل خروجاً على الاتجاه الذي اعتمده التوصية (81)، بل هو استثناء ذو طبيعة خاصة، فهو من ناحية (مؤقت) يراد به تدارك حالة ظرفية، يفترض من الدولة أن تعمل على تجاوزها ومن ثم العودة إلى الأصل المقرر في كل من التوصيتين (81) و (133) المتمثل بحظر قيام المفتشين بالتوفيق والتحكيم، وهو من ناحية أخرى (خاص بالزراعة)، التي تواجه ظروفاً استثنائية فيما يتعلق بتسوية المنازعات، حيث تبتعد المزارع والمنشآت الزراعية عن المراكز التي تضم الأجهزة المعنية بالتوفيق والتحكيم، ويعدّ المفتشون الموظفون الأقرب الذين يمكن أن يعهد إليهم بهذه المهمة.

ومع كل الوضوح في موقف المعايير الدولية من هذه المسألة، واصلت بعض الدول مطالبتها بتعديل هذه المعايير بما يسمح بتكليف المفتشين بالقيام بوظائف التوفيق والتحكيم في منازعات العمل<sup>24</sup>. غير أنّ لجنة الخبراء في المنظمة الدولية تؤكد على أنّ إيكال هذه الوظائف إلى جهاز متخصص أو موظفين متخصصين يمكن مفتشي العمل من الانصراف على نحو أفضل إلى أداء وظائفهم الأساسية مما يؤدي إلى إنفاذ الأحكام القانونية على نحو دقيق وسليم، وهذا بحد ذاته يحدّ من وقوع المنازعات العمالية<sup>25</sup>.

---

24 - ILO: Labour inspection. General survey. 1985. para. 100. pp. 50 – 51.

25 - ILO: Labour inspection. General survey. 2006. paras. 72 – 74. pp. 23 – 24.

وتتبعي الإشارة إلى أن العديد من البلدان - وخاصة تلك التي تعتمد التقاليد البريطانية تقيم فصلاً بين وظائف تفتيش العمل ووظائف التوفيق في المنازعات، وتنشئ لهذا هيئة من الموقفين المدربين للقيام بهذه الوظائف.

ولم تلتزم بالاتجاه الذي يعهد إلى مفتشي العمل بوظائف المصالحة والتوفيق، من القوانين العربية، سوى قلة من القوانين التي تأثرت بنهج القانون الفرنسي، ومن هذه القوانين:

◀ **القانون التونسي:** حيث ألزم الفصل (3/21) منه تفقدية الشغل المختصة تراكباً أو الإدارة العامة لتفقدية الشغل حسب الحالة بالقيام بمحاولة صلحية بين الطرفين بشأن طلب الطرد أو الإيقاف عن العمل.  
كما نص في الفصل (172) على أن يساعد الأعوان المكلفون بتنفيذ الشغل الولاية في مهمة المصالحة المناطة بعهدتهم).

◀ **القانون الجزائري:** حيث جعلت المادة (2) من القانون رقم (3 - 90) من بين وظائف تفتيش العمل (إجراء المصالحة قصد إتياء الخلافات الجماعية وتسويتها).

◀ **القانون المغربي:** وقد نص في المادة (4/532) على أن من بين وظائف تفتيش العمل (إجراء محاولات التصالح في مجال نزاعات الشغل الفردية).

## الفصل الرابع هيئة التفتيش



(1)

## التعريف بهيئة التفتيش

### 1/1 : تحديد المقصود بهيئة التفتيش<sup>1</sup>:

ينصرف مفهوم هيئة التفتيش إلى مجموع الأفراد الذين يحملون صفة وظيفية تخولهم أداء وظائف نظام تفتيش العمل التي سبق بيانها تفصيلاً.

وتتوقف فاعلية نظام تفتيش العمل، وقدرته على أداء وظائفه بكفاءة، على ما تملكه السلطة المختصة بإدارة هذا النظام من صلاحية لاتخاذ إجراءات تمكّنها من اجتذاب عدد مناسب ومؤهل ومدفوع من الأفراد للعمل في جهاز التفتيش، والاحتفاظ بهم على رأس عملهم في هذا الجهاز<sup>2</sup>.

وقد عنيت المعايير الدولية، وتبعتها في ذلك المعايير العربية، بإيراد معايير تفصيلية بشأن المسائل المتعلقة بهذه الهيئة، وتبيّنت القوانين الوطنية للدول العربية هذه المعايير بقدر أو بآخر، على النحو الذي سنقوم بعرضه تباعاً.

---

1 - د. يوسف الياس: محاضرات في قوانين العمل العربية - مشار إليه سابقاً، ص 131 وما بعدها.

2 - ILO: Labour inspection, general survey – 2006. para. 173.

p. 59.

## 2/1 : ممارسة التفتيش من قبل موظفين عموميين:

نصت المادة (6) من الاتفاقية الدولية رقم (81) على أن تتألف هيئة التفتيش من **موظفين عموميين**، يكفل لهم مركزهم القانوني<sup>3</sup> وشروط خدمتهم استقرارهم الوظيفي واستقلالهم عن التغيرات الحكومية، وعن التأثيرات الخارجية غير القانونية).

وكررت المادة (1/8) من الاتفاقية الدولية رقم (129) بشأن تفتيش العمل في الزراعة، نص المادة (6) من الاتفاقية (81) بالصيغة ذاتها، إلا أنها أوردت بنداً مضافاً جاء فيه ما يلي:

(2/8) : يجوز للدول الأعضاء، بالقدر الذي يتفق ذلك مع القوانين أو اللوائح أو الممارسات الوطنية، أن تضم إلى أنظمة تفتيش العمل في الزراعة مسؤولين أو ممثلين للمنظمات المهنية التي تكمل أنشطتها أنشطة موظفي التفتيش العموميين، ويكفل لهؤلاء الاستقرار في مناصبهم والاستقلال عن التأثيرات الخارجية غير القانونية).

ولم تورد الاتفاقية العربية رقم (19) بشأن تفتيش العمل نصاً يعالج المسألة التي عالجتها المعايير الدولية في الشرط الأول من المادة (6) من الاتفاقية الدولية رقم (81) والمادة (1/8) من الاتفاقية الدولية رقم (129)، واكتفت بإيراد نص في مادتها رقم (11) يقترب في مضمونه من مضمون الشرط الثاني من المادتين المذكورتين، جاء فيه: (تكفل تشريعات كل دولة الحماية اللازمة

---

3 - وردت في الترجمة العربية كلمة وضعهم مقابلاً لكلمة (status) الانجليزية، التي تعني (legal position) (المركز القانوني).

لمفتش العمل، واستقراره الوظيفي، بما يجعله يقوم بمهامه بحرية وحياد واستقلالية).

وتستخلص من المعايير الدولية والعربية الاستنتاجات التالية:

## (أ) وجوب ممارسة التفتيش من قبل ( موظفين عموميين : ( public officials

مما يعني وجوب أن يقتصر القيام بوظائف التفتيش على أفراد يعملون لدى الدولة بهذه الصفة، ليظل ذلك من الاختصاصات التي تختص بها السلطة العامة، وذلك ضماناً لفاعلية التفتيش وحياديته، وليعبر ذلك عن حقيقة أنّ ممارسته إنما تتمحض للصالح العام، ولتحقيق الأهداف المناط تحقيقها به.

ومازال هذا المعيار الدولي يلقي تمسكاً شديداً به في الوقت الحاضر، ويبدو ذلك جلياً مما ورد في البند (16) من القرار الذي إتخذه مؤتمر العمل الدولي في دورة انعقاده المائة/2011، الذي لفت الانتباه إلى ما يمكن أن تمثله بعض أنواع المبادرات الخاصة التي شهدتها العقود الأخيرة، من قبيل نظم تبليغ اجتماعي ونظم رصد خاصة من خطر كبير يهدد بنقويض نظام تفتيش العمل العام. وخلص هذا القرار إلى وجوب أن تظل ممارسة وظائف التفتيش حكراً على السلطة العامة.

ومع مراعاة الأصل المشار إليه، إلا أنّ المادة (2/8) من الاتفاقية الدولية رقم (129)، فتحت (ثغرة) فيه، بإجازتها - كما سبقت الإشارة - للدول الأعضاء، أن تضم إلى أنظمة تفتيش العمل في الزراعة (مسؤولين

أو ممثلين للمنظمات المهنية التي تكمل أنشطتها أنشطة موظفي التفتيش العموميين). ويرجع السبب في المرونة التي يتصف بها هذا النص إلى طبيعة تفتيش العمل في الزراعة والظروف التي يؤدي فيها، حيث قد تستدعي في الغالب من الحالات الاستعانة بأعداد كبيرة من الأشخاص للقيام بوظائف التفتيش.

ولم ترد معالجات نصية دقيقة لهذه المسألة في قوانين العمل العربية وإن كان أغلبها قد تضمن نصوصاً يفهم منها على نحو غير مباشر التزامها بما تقرره المعايير الدولية بشأن وجوب ممارسة التفتيش من قبل موظفين عموميين، سواء كانوا من موظفي الوزارة المشرفة على نظام التفتيش أو موظفي وزارات أخرى<sup>4</sup>.

وتجدر الإشارة هنا إلى أنّ بعض القوانين العربية، خرجت بشكل أو بآخر على الأصل المقرر في المعايير الدولية، ونشير هنا إلى ما تضمنه كل من القانون العراقي والقانون السوري:

**القانون العراقي:** قضت المادة (137) من قانون العمل العراقي الملغى رقم (151) لسنة 1970 بأن يمارس التفتيش مفتشون متفرغون، ومرافقون للتفتيش يمثلون الاتحاد العام لنقابات العمال ونقابات العمال المختصة.

---

4 - أنظر بشأن هذه المسألة، النصوص القانونية التالية الواردة في قوانين العمل العربية:

الإمارات (م 166)، البحرين (م 147)، تونس (الفصل 171)، الجزائر (م 4 من القانون 3 - 90)، السعودية (م 194)، سوريا (م 245)، العراق (م 116/أولاً)، عمان (م 8)، فلسطين (م 108)، قطر (م 135)، الكويت (م 133)، ليبيا (م 110)، مصر (م 232)، المغرب (م 530)، اليمن (م 122).

وأعدت المادة (116/أولاً) من قانون العمل رقم (71) لسنة 1987 صياغة النص الوارد في القانون الملغى على النحو التالي (يمارس تفتيش العمل تحت إشراف وزير العمل والشؤون الاجتماعية من قبل لجان برئاسة مفتش مختص متفرغ للتفتيش من موظفي وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، وعضوية ممثل عن العمال يسميه الاتحاد العام لنقابات العمال، وممثل عن أصحاب العمل يسميه اتحاد الصناعات العراقي)<sup>5</sup>.

**القانون السوري:** تضمنت المادة (247/أ) من قانون العمل رقم (17) لسنة 2010، النص على أن (يجوز لمفتشي العمل ومفتشي الصحة والسلامة المهنية، عند الاقتضاء، الاستعانة بممثلي التنظيم النقابي و...، من أجل ضمان حسن تنفيذ أحكام هذا القانون).

وجلي أنّ النص السوري يختلف في مضمونه عن النص العراقي في مسألتين جوهريتين: ففي حين يجعل النص العراقي مشاركة ممثلي العمال وأصحاب العمل في تفتيش العمل تتصف بالديمومة، فإنّ النص السوري يجعل الاستعانة بممثلي التنظيم النقابي، مسألة استثنائية يمكن اللجوء إليها (عند الاقتضاء)، وبينما يضيف النص العراقي على ممثلي العمال وأصحاب العمل صفة (أعضاء لجنة التفتيش)، يحدد النص السوري دور ممثلي التنظيم النقابي بتقديم العون للمفتشين عند طلبهم ذلك، دون تحديد ماهية هذا العون وكيفية تقديمه.

---

5 - أفرزت هذه الصيغة العديد من المشكلات العملية، أبرزها عجز المنظمات النقابية لكل من العمال وأصحاب العمل عن تعيين العدد الكافي من ممثليها في لجان التفتيش مما عرقل جهود وزارة العمل في زيادة أعداد المفتشين، كما خلق إشكاليات قانونية نتجت عن القيام بالتفتيش في غياب أحد أعضاء اللجنة وغير ذلك من المشكلات التي لا يتسع المجال لعرضها. أنظر للاستزادة:

د. يوسف الياس: الوجيز في شرح قانون العمل رقم 71 لسنة 1987. منشورات وزارة التعليم العالي والبحث العلمي - بغداد - 1990، ص 205 وما بعدها.

## (ب) كفالة الاستقرار الوظيفي والاستقلالية للمفتشين:

حرصت المعايير الدولية والعربية بالنصوص التي عرضناها، على أن يُضمن للمفتشين (إستقلالهم) في إتخاذ قراراتهم. وقد أثار هذا النهج إعتراض بعض الحكومات، خشية التوسع في تفسير المقصود بالاستقلال، ليفهم على أنه يفيد معنى كف يد إدارة التفتيش عن مراقبة أداء المفتشين. وجواباً على ذلك، أوضحت لجنة الخبراء في المنظمة الدولية أنّ الاستقلال الذي تسعى المعايير إلى ضمانه، يتوافر عندما يمتلك المفتش السلطة لأن يقرر (بلا خوف)، بأن ما هو قائم في منشأة من المنشآت مخالف للقانون، ولا بد من تغييره<sup>6</sup>.

ولكي يتوافر الاستقلال للمفتشين على النحو المذكور، فإنّه لا بد من:

1- أن يكفل لهم التنظيم القانوني لشروط خدمتهم الاستقرار الوظيفي: في أغلب الدول، يخضع مفتشو العمل إلى الأحكام القانونية التي تنظم الخدمة العامة (الوظيفة العامة/الخدمة المدنية)، وقد تستكمل هذه الأحكام في عدد قليل من الدول بأحكام تكميلية ترد في أنظمة/لوائح/أوامر... الخ، خاصة بمفتشي العمل.

وتشير الأعمال التحضيرية للاتفاقية الدولية رقم (81) إلى أنّ إكتساب المفتشين صفة (الموظفين العموميين) يعدّ أمراً هاماً لكي يؤمّن لهم الاستقلالية والحياد في أداء وظائفهم، لأنّ الأشخاص الذين يحملون هذه الصفة يعيّنون في العادة بوظائف (دائمة)، ولا يمكن فصلهم منها إلا إذا ارتكبوا مخالفات مهنية خطيرة، التي لا بد أن تحدد في نصوص دقيقة،

---

6 - ILO: Labour inspection. General survey. 1985. para. 141. p. 71.

تحول دون تفسيرها على نحو تحكيمي أو غير سليم، بالإضافة إلى أنّ الإجراءات التي تتبع في تطبيق هذه النصوص تتيح للمفتش الحق في الدفاع عن نفسه، كما أنّ القرارات التي تصدر بالاستناد إليها يمكن الطعن فيها أمام جهة أعلى<sup>7</sup>. وهذا كله يبعث الطمأنينة في نفوس المفتشين ويبعد عنهم الخشية من أن تتسبب القرارات التي يصدرونها بسبب أداء وظائفهم في أن تلحق بهم أذى وظيفياً.

يضاف إلى ذلك، ولغرض ضمان الاستقرار الوظيفي للمفتشين في وظائفهم، وجوب أن يكون النظام الوظيفي الذي يخضعون له، جاذباً للأشخاص الأكفاء للتعيين في أجهزة تفتيش العمل، ومن ثم للاستمرار في العمل فيها، ويأتي في مقدمة مفردات هذا النظام التي تلعب دوراً أساسياً في هذا الشأن، الأحكام المنظمة للأجور والمكافآت والحوافز المالية التي يحصل عليها المفتشون، وتلك التي تنظم شؤون ترقيةهم في الوظيفة<sup>8</sup>. ولم تورد القوانين العربية بوجه عام معالجات خاصة بشروط خدمة المفتشين، دون أن يعني ذلك عدم وجود هكذا معالجات في بعض الدول العربية<sup>9</sup>.

---

7 - ILO: Labour inspection.General survey.2006. para.203.p. 67.

8 - أنظر المرجع السابق: paras. 209-222. pp. 69 – 72

9 - تعدّ تونس نموذجاً في تبني نظام خاص بخدمة المفتشين. أنظر الأمر عدد (891) لسنة 1990 مؤرخ في 1990/5/30، يتعلق بضبط النظام الأساسي الخاص بأعوان تفقدية الشغل، والأمر عدد (1490) لسنة 1994 مؤرخ في 1994/7/11، يتعلق بضبط النظام الأساسي الخاص بسلك التفقد الطبي للشغل.

ومن أمثلة المعالجات الجزئية لشروط خدمة المفتشين، ما ورد في المادة (7) من نظام مفتشي العمل رقم (56) لسنة 1996 في الأردن، التي نصت على أن: (يمنح مفتش العمل بقرار من الوزير، مكافأة تحدد له على أساس حجم وطبيعة العمل المنجز، وبما لا يتجاوز (30%) من الراتب الأساسي).

2 - أن يُكفل للمفتشين استقلالهم عن التغييرات الحكومية: حيث يعدّ هذا الاستقلال ضرورياً لزرع الثقة في نفس المفتش بأن التغييرات الحكومية العامة، أو تلك التي تصيب الوزارة أو الإدارة التي يرتبط بها لن تمسّ مركزه الوظيفي، كما أنّ هذه الاستقلالية تضمن لجهاز التفتيش نفسه الاستمرارية وتراكم الخبرة ووحدة الاجتهاد وثبات خطط التفتيش، وكلها مسائل تنعكس إيجاباً على أداء الجهاز لوظائفه.

ولا يتحقق الاستقلال المنشود هنا بنصوص قانونية، وإنما يجب أن يكون نهجاً أو ممارسة وطنية مستقرة، تقبلها الهياكل المعنية في الدولة وتحرص على الالتزام بها. ولهذا ليس مستغرباً أن تخلو القوانين العربية من نصوص تعالج مسألة استقلال المفتشين عن التغييرات الحكومية، لأنّ هذا الاستقلال لا يتحقق بنصوص ترد في قوانين، وإنما بممارسات عملية.

على أنه لا بد من الإشارة إلى أنّ الواقع العربي أفرز ممارسة سلبية في إطار العمل الوظيفي عموماً، امتدت إلى أجهزة تفتيش العمل، تمثلت في (شخصنة) هذا العمل، مما أدى إلى إحداث تغييرات - لا تستند إلى مبررات موضوعية - في المواقع الوظيفية - قيادية كانت أم معاونة -، لمجرّد حصول تغيير في شخص رأس الهرم الوظيفي، على أي مستوى من المستويات، وغالباً ما ارتبطت هكذا تغييرات بعوامل لا تتصل بالكفاءة أو الحرص على المصلحة العامة، مما أدى إلى بروز ظاهرة دوران عالي للغاية في المواقع الوظيفية في إدارات العمل العربية، ومنها أجهزة تفتيش العمل، أثر سلباً على أدائها لوظائفها، وقلل من فرص تراكم الخبرة لديها.

3 - أن يُكفل للمفتشين استقلالهم عن التأثيرات الخارجية غير القانونية: إذا كان إستقلال المفتش مطلوباً لكي يتمكن من أن يتخذ القرار الذي يراه موافقاً للقانون، فإنّ هذا يستلزم ألا يقع المفتش تحت تأثير أي مؤثرات خارجية، مهما كان نوعها، تحرفه عن القيام بذلك.

ومن أهم هذه المؤثرات في بيئتنا العربية تلك التي تفرزها العلاقات الاجتماعية كالقربة والانتماءات العشائرية والدينية والمذهبية، بالإضافة إلى ظواهر الفساد الإداري التي انتشرت في بعض الدول العربية فجعلت (الرشوة) مؤثراً فاعلاً في صنع قرارات الموظفين الحكوميين عموماً، ومنهم مفتشو العمل.

ولا توجد معالجات خاصة في قوانين العمل العربية لهذه المسائل، ويخضع المفتش في حالة ارتكاب أي من الأعمال التي تدخل في باب الانحراف عن ممارسة السلطة، أو قبول الرشوة، للأحكام الواردة في قانون العقوبات في الدولة، التي يخضع لها عموم موظفيها.

غير أنّ من التأثيرات الخارجية التي انتشرت في الآونة الأخيرة واستهدفت مفتشي العمل في العديد من دول العالم، ومنها الدول العربية، الاعتداءات البدنية والمعنوية التي تقع عليهم بهدف الحيلولة دون أداء وظائفهم، والتي يقوم بها أصحاب العمل بأنفسهم أو بالاستعانة بأشخاص آخرين، حيث تصل هذه الاعتداءات في بعض الحالات إلى حد القتل<sup>10</sup>.

---

10 - ILO: Labour inspection.General survey.2006.para.222.p. 72. وتشير لجنة الخبراء في المنظمة الدولية إلى وقائع محددة في هذا الشأن وقعت في العام 2004 في كل من البرازيل وفرنسا في قطاع التفقيش في الزراعة، مما يؤكد أنّ هذه الظاهرة لا تقتصر على الدول النامية وحدها.

وقد تضمّن عدد قليل من القوانين العربية نصوصاً بشأن توفير الحماية للمفتشين عند تعرّضهم لأيّ تهديد لحياتهم أو سلامتهم البدنية، ومن هذه النصوص، (المادة 21) من القانون رقم 3-90 في الجزائر، والمادة (254) من قانون العمل في سوريا، والمادة (137) من قانون العمل اليمني، حيث نصّت - على اختلاف فيما بينها - على وجوب توفير الحماية اللازمة للمفتشين أثناء أدائهم وظائفهم، أو بعد ذلك - بأن تتصرف هذه الحماية إلى الاعتداء الذي يقع خارج زمان ومكان العمل، متى كان سببه يتعلق بأداء المفتشين لوظائفهم، سواء كان الاعتداء مادياً أو معنوياً.

### 3/1 : شروط تعيين المفتشين:

أوردت كل من الاتفاقية الدولية رقم (81) في المادة (1/7) منها، والاتفاقية الدولية رقم (129) في المادة (1/9) منها نصاً متطابقاً يقضي بأن: (مع مراعاة شروط التوظيف في الخدمة العامة، التي يمكن أن تقررها القوانين أو اللوائح الوطنية، يتم تعيين مفتشي العمل استناداً إلى مؤهلاتهم التي تمكنهم من أداء واجباتهم وحدها).

وتضيف الاتفاقيتان في الفقرة (2) من كل من المادتين المذكورتين أنه: (تحدد السلطة المختصة وسائل التحقق من هذه المؤهلات).

وأوردت الاتفاقية العربية رقم (19) في مادتها السادسة نصاً يقضي بأن: (يراعى في تعيين مفتش العمل، أن يكون مؤهلاً تأهيلاً علمياً بما يلائم القيام بعمله).

---

كما تشير أيضاً إلى أنه في الاتحاد الأوروبي فحصت اللجنة المعروفة باسم (Senior Labour Inspectorates Committee) حوادث أو أعمال عنف ارتكبت ضد مفتشي العمل.

وتستخلص من النصوص المعيارية السابق ذكرها عدة استنتاجات:

(أ) إنّ تعيين مفتش العمل يجب أن تراعى فيه الشروط التي تشترطها القوانين واللوائح الوطنية المتعلقة بالوظيفة العامة/ الخدمة المدنية في الموظف العام عموماً، مضافاً إليها إمتلاكه من المؤهلات ما يمكّنه من أداء واجبات وظيفته.

(ب) إنّ تعيين مفتش العمل يجب أن يتم بمراعاة الشروط والمؤهلات التي أشارت إليها النصوص المعيارية حصراً<sup>11</sup>، مما يترتب عليه استبعاد أي اعتبارات - غير موضوعية - في هذا التعيين يمكن أن تؤدي إلى اختيار أشخاص غير مؤهلين للقيام بمهام التفتيش، وتعيينهم كمفتشين، ومن هذه الاعتبارات، المحسوبية والوساطة والتمييز بين طالبي التعيين على أساس الجنس أو العرق أو الدين، أو الانتماءات الحزبية أو العشائرية... الخ.

(ج) إنّ المؤهلات التي تتبغى مراعاتها في تعيين المفتش، يجب ألا تقتصر - كما ترى لجنة الخبراء - على المهارات والمواصفات التقنية، وإنما يجب أن تشمل أيضاً القدرات البدنية والعقلية والنفسية اللازمة لتمكين المفتش من التعامل مع طيف واسع من الأشخاص والمواقف بطريقة تتطوي على الجمع بين الصرامة والمرونة في الوقت ذاته، كما أنه يجب أن تجتمع في شخص المفتش صفات الحياد والنزاهة والقدرة على إتخاذ القرار<sup>12</sup>.

---

11 - وهذا ما حرصت النصوص المعيارية الدولية على التعبير عنه بدقة متناهية بقولها: (... labour inspectors shall be recruited with **sole** regard to their qualifications ...)

وهذا يفيد أنّ الاعتبار الوحيد الذي يجب مراعاته في تعيين المفتش هو (مؤهلاتهم).

12 - ILO: Labour inspection. General survey. 2006. paras. 181 - 186.

pp. 61 - 62.

(د) إنّ المعايير الدولية والعربية لم تعيّن - على وجه التحديد - ماهية ومستوى المؤهلات العلمية لمفتش العمل، وهي تجنبت ذلك مراعاة منها للاختلافات في الأوضاع القائمة في دول العالم، في مستوى التعليم فيها، ولهذا تركت الضوابط المتصلة بالمؤهلات العلمية للمفتشين لكي تحددتها كل دولة وفقاً لظروفها.

غير أنّ التوصية الدولية رقم (133) بشأن تفتيش العمل في الزراعة، أوردت عدداً من المعايير التي يستخلص منها<sup>13</sup>، أنّ المرشحين للمناصب العليا في هيئة تفتيش العمل في الزراعة ينبغي أن تتوفر لديهم المؤهلات المهنية أو الأكاديمية المناسبة، أو أن يكونوا قد اكتسبوا خبرة عملية جيدة في إدارة العمل) أما المرشحون للمناصب الأخرى (الأدنى) (مثل مساعدي المفتشين وصغار العاملين)، يجب أن يكونوا قد استكملوا دراستهم الثانوية العامة، إذا كان مستوى التعليم في البلد يسمح بذلك، على أن تستكمل هذه الدراسة بقدر الإمكان، بالتدريب التقني المناسب، أو أن يكونوا قد اكتسبوا خبرة إدارية أو عملية كافية في شؤون العمل.

وما توجي به النصوص الواردة في التوصية، هو توجي أن تتوفر لدى العاملين في التفتيش في الزراعة مؤهلات تعليمية بالمستويات المشار إليها، دون الإلزام بذلك مراعاة للظروف الخاصة بالتفتيش في قطاع الزراعة، ومنها يمكن أن يستنتج أنه في تفتيش العمل في القطاعات الأخرى، حيث

---

وفي ضوء هذا التفسير الواسع للمقصود بالمؤهلات، وفقاً لرأي لجنة الخبراء في المنظمة الدولية، يكون النص المعياري الوارد في المادة (6) من الاتفاقية العربية رقم (19)، الذي قصر مفهوم المؤهلات على (التأهيل العلمي) قد ضيق هذا المفهوم كثيراً.

13 - البنود (3/5 و 6) من التوصية.

تعدّ ظروف عمل المفتشين أفضل من نظرائهم في قطاع الزراعة، يجب أن تكون المؤهلات العلمية للمفتشين أعلى مستوى كلما كان ذلك ممكناً. (هـ) تبيّن لنا من نص المادة (2/7) من الاتفاقية الدولية رقم (81) والمادة (2/9) من الاتفاقية الدولية رقم (129) أنهما تركتا للسلطة المختصة في الدولة أن تحدد وسائل التحقق من مؤهلات المفتشين، دون إلزامها بنمط معيّن من الوسائل والأساليب التي تستخدم لهذا الغرض.

وتشير لجنة الخبراء في المنظمة الدولية إلى أنه من وجهة نظرها<sup>14</sup>، فإنّ من بين الوسائل والأساليب الناجعة في هذا الميدان، المقابلات (المعمّقة) التي تجرى للمتقدمين كمفتشين التي تنظّم بالاستناد إلى مبادئ الملاءمة والموضوعية.

بقي أن نشير إلى أنّ أغلب قوانين العمل العربية خلت من نصوص تحدد (المؤهلات) الواجب توفرها في من يعيّن بوظيفة مفتش عمل، كما أنها لم تحدد طريقة التحقق من هذه المؤهلات، ويرجع هذا المسلك من المشرّعين العرب إلى تركهم هذه المسائل لتعالج وفقاً للنصوص القانونية العامة التي تنظّم إختيار وتعيين الموظفين العموميين.

غير أنّ بعض الإشارات المحدودة وردت في نصوص قانونية في عدد من الدول العربية، نشير إلى أمثلة لها:

أ/ تحديد المؤهلات العلمية للمفتش: نصت المادة (4) من النظام رقم (56) لسنة 1996 في الأردن على وجوب أن يحمل المفتش (الشهادة الجامعية الأولى على الأقل)، واشترطت المادة (1/107) من قانون العمل الفلسطيني

---

14 - ILO: Labour inspection General survey. 2006. para.183.p. 61

أن يكون المفتشون (مؤهلين أكاديمياً)، ولم يحدد النصان الاختصاص العلمي للمفتش ولم يشترطاً أن تكون للشهادة الجامعية علاقة مباشرة بوظائف تفتيش العمل. أما القانون العراقي فقد نص في المادة (119/أولاً) على أن ( لا يعيّن مفتش عمل إلا من كان حاصلاً على شهادة دراسية لا تقلّ عن الدراسة الإعدادية) ويقصد بها شهادة (الثانوية العامة) وهو مستوى متدنّي للمؤهل العلمي للمفتشين في بلد يزخر بفائض كبير من خريجي الجامعات.

ودلت المعلومات التي تضمّنتها إجابات ست من الدول العربية التي ردت على الاستبيان الخاص بهذه الدراسة<sup>15</sup>، على وجود اختلاف كبير في الدول العربية في المستويات العلمية لمفتشي العمل فيها. ففي الوقت الذي بيّنت كل من الأردن وتونس أنّ جميع المفتشين يحملون مؤهلات جامعية، أشارت إجابات الجزائر والسعودية والعراق وفلسطين إلى أنّ عدداً من مفتشيها يحملون مؤهلاً دراسياً (ثانوية فأقل)، وكانت إجابة الجزائر في هذا الخصوص مثيرة للانتباه حيث مثل حملة مؤهل ثانوية فأقل نسبة (78%) من مفتشيها.

وفي التوزيع النوعي للمؤهلات الأكاديمية للمفتشين تبين أنّ الأغلبية منهم تحمل مؤهلات في القانون أو الإدارة أو الاقتصاد، والهندسة. ووجدت إلى جانبها مؤهلات لا صلة لها بنشاط التفتيش منها على سبيل المثال: التربية والجغرافيا واللغة العربية، والتربية الرياضية والعلوم السياسية.

---

15 - لم تورد كل من قطر ومصر والمغرب معلومات في ردها بشأن هذه المسألة.

ب/ شرط النزاهة والحياد: وردت إشارة إلى هذه الشرط في المادة (3) من القرار الوزاري البحريني رقم 28 لسنة 1976، والمادة (195) من نظام العمل السعودي.

#### 4/1 : تدريب المفتشين:

قضت المادة (3/7) من الاتفاقية الدولية رقم (81) بوجود أن (يتم تدريب مفتشي العمل تدريباً كافياً على أداء واجباتهم).

وكررت المادة (3/9) من الاتفاقية الدولية رقم (129) النص المشار إليه، مع إضافة مهمة، حيث جاء فيها: (يتم تدريب مفتشي العمل في الزراعة تدريباً كافياً على أداء واجباتهم، وتتخذ التدابير لإعطائهم المزيد من التدريب أثناء استخدامهم).

وقضت المادة (9) من الاتفاقية العربية رقم (19) بأنه: (يجب على كل دولة، تدريب مفتش العمل نظرياً وعملياً، بما يؤهله لأداء مهامه).

وتؤكد النصوص المعيارية الثلاثة حقيقة هامة، تتمثل في أنّ حصول المفتش على مؤهل دراسي لا يكفي لوحده لتمكينه من أداء الوظائف الموكلة إليه، ولهذا فهي توجب (تدريبه) تدريباً كافياً على أداء واجباته تدريباً نظرياً وعملياً، لتمكينه من إمتلاك المهارات والمعارف ذات الصلة المباشرة بماهية وظائفه ووسائل وأساليب أدائها، لأنّ التأهيل الدراسي الذي سبق أن حصل عليه، يتصف عادة بالعمومية، ولا يعنى بخصوصيات تفتيش العمل التي تميّزه عن الوظائف الأخرى.

وفي العادة يكون التدريب مطلوباً قبل أن يبدأ مفتش العمل في ممارسة وظائفه، إلا أنّ الحاجة إليه تستمر قائمة أثناء مدة خدمته، لتمكينه على نحو متواصل من الإطلاع على التطورات التي تطرأ على البيئة التي يعمل فيها من ناحية، بما في ذلك الأوضاع الاقتصادية وحالة العلاقات المهنية، بالإضافة إلى مواكبة التطورات التكنولوجية التي يشهدها عالم العمل من ناحية أخرى<sup>16</sup>، وهي قضايا ذات صلة مباشرة، بوظائف تفتيش العمل التي تزداد تعقيداً يوماً بعد آخر.

وعادة يشار إلى النقص الخطير في فرص تدريب المفتشين في الدول الأقل نمواً، ويرجع ذلك بالإضافة إلى النقص في القدرات اللازمة لتنفيذ برامج تدريب فعالة، إلى شحة الموارد المالية اللازمة لذلك.

ولم تتضمن سوى قلة قليلة من قوانين العمل العربية نصوصاً بشأن تدريب المفتشين، ومن ذلك:

1 - القانون الأردني: حيث اشترطت المادة (4) من نظام مفتشي العمل رقم (56) لسنة 1996 في من يفوض بالتفتيش على العمل أن يكون قد اشترك في دورة تدريبية واحدة على الأقل وفقاً للبرنامج الذي تضعه الوزارة، بالإضافة إلى وجوب أن يكون قد تدرّب على أعمال التفتيش لمدة ستة أشهر بمرافقة مفتش عمل.

---

16 - ILO: Labour inspection. General survey. 1985. paras. 154 – 155 pp. 76 – 77.

General survey 2006. paras. 185 – 191. pp. 62 – 64.

- 2 - القانون البحريني: أوجبت المادة (3) من القرار الوزاري رقم (28) لسنة 1976، (أن يراعى في اختيار موظفي تفتيش العمل، أن يكونوا ...، وأن يجتازوا فترة تجريبية، بعد قضائهم فترة تمرين لا تقل عن ثلاثة أشهر).
- 3 - القانون التونسي: نص الفصل الخامس من الأمر عدد (891) لسنة 1990، بتاريخ 1990/5/30، على أن يخضع أعوان تفقد الشغل لتربص مدته سنة واحدة أو سنتان، حسب فئات الموظفين التي عرضها تفصيلاً. ويؤكد طول مدة التدريب مدى جديته ونجاعته في رفع قدرات المفتشين إلى مستوى يمكنهم من أداء وظائفهم بكفاءة.
- 4 - القانون السعودي: أوردت المادة (195) من نظام العمل نصاً يبيّن الشروط التي يجب أن تتوفر في مفتش العمل عند ممارسته لعمله، بالإضافة إلى الشروط العامة في تعيين الموظفين، ومن بين الشروط التي وردت في النص المذكور (أن يكون قد اجتاز فحصاً مسلكياً، بعد قضائه فترة تدريب لا تقل عن تسعين يوماً).
- وتضمّنت المادة (208) من النظام المذكور بياناً بما يجب أن تتضمنه الدورات التدريبية الخاصة بمفتشي العمل.
- 5 - القانون العراقي: قضت المادة (119/أولاً) بأنه: (لا يعيّن مفتش عمل، إلا من كان حاصلًا على شهادة دراسية لا تقلّ عن الدراسة الإعدادية، وناجحاً في دورة تدريبية تعدّها دائرة العمل ...).
- وأوردت الدول التي ردت على الاستبيان الخاص بالدراسة معلومات بشأن تدريب المفتشين، نجلها بالخلاصات التالية:

(أ) أفادت كل من تونس والسعودية بأنّ المفتشين يتلقون تدريباً قبل التحاقهم بالخدمة، بينما أشارت الدول كلها إلى أنّ المفتشين يحصلون على تدريب أثناء خدمتهم.

(ب) أجابت كل من الأردن وتونس والجزائر ومصر، بأنّ المفتشين يتلقون تدريبهم في معاهد/ مراكز متخصصة ترتبط بالوزارة المكلفة بالإشراف على التفتيش، هي مركز تدريب المفتشين في الأردن، والمعهد الوطني للشغل والدراسات الاجتماعية في تونس، والمعهد الوطني للعمل في الجزائر، ومركز التدريب الإداري في وزارة القوى العاملة في مصر.

## (2)

### تركيبة هيئة التفتيش

أوردت المعايير الدولية والعربية العديد من النصوص المعيارية التي يقصد بمراعاتها أن تكون تركيبة هيئة التفتيش العددية والنوعية متناسبة مع الوظائف الموكلة إليها. وتناولت هذه المعايير بالمعالجة أربع مسائل تتعلق بهذه التركيبة:

#### 1/2 : مشاركة النساء في التفتيش:

أقرّت الوثيقة التأسيسية لمنظمة العمل الدولية (الباب الثالث عشر من ميثاق فرساي للسلام/ 1919)، في المادة (9/427) منها مبدأ مشاركة النساء في نظام تفتيش العمل، حيث نصت على وجوب أن تضع كل دولة أحكاماً لنظام تفتيش العمل، تشارك فيه النساء من أجل تأمين إنفاذ القوانين والأنظمة الخاصة بحماية العاملين.

وتأسيساً على هذا النص قضى البند (13) من التوصية رقم (20) التي أقرها مؤتمر العمل الدولي في العام 1923، (أن تضم هيئة التفتيش مفتشات بالإضافة إلى المفتشين).

وتكرّس هذا المبدأ مجدداً في المادة (8) من الاتفاقية الدولية رقم (81) التي نصت على أنّ (كلاً من الرجال والنساء مؤهلون للتعيين في هيئة التفتيش، وعند الضرورة يمكن إسناد واجبات خاصة للمفتشين الرجال والنساء).

وكررت المادة (10) من الاتفاقية الدولية رقم (129) النص الوارد في المادة (8) من الاتفاقية (81) بالصيغة ذاتها، دون تغيير.

ولم توضح المعايير الدولية الغاية التي تسعى إليها من التأكيد على كون كل من الرجال والنساء مؤهلين للتعيين في هيئة تفتيش العمل، والراجح أنّ هذه الغاية تقتصر على وجوب أن تكون الفرصة متاحة للنساء للتعيين في هذه الهيئة على قدر متساو مع الرجال، دون تمييز بينهم في ذلك على أساس الجنس، مع الإشارة إلى أنّ هذه المعايير أجازت - عند الضرورة - إسناد واجبات خاصة إلى كل من المفتشين الرجال والمفتشات النساء، لاعتبارات عملية أو اجتماعية.

ومن النتائج التي استخلصتها لجنة الخبراء في المنظمة الدولية من المعلومات التي توفرت لها عن التطبيقات الوطنية في الدول المختلفة لهذه المعايير، أنّ قوانين العديد من هذه الدول تعطي فرصاً متساوية للرجال والنساء للتعيين في التفتيش، غير أنه عملياً مازالت هيئات التفتيش في أغلب

الدول (ذكورية) في تركيبها، أو أنّ هذه التركيبة لا تعكس نسبة النساء في قوة العمل<sup>17</sup>.

وعلى المستوى العربي، خلت معايير العمل العربية من نص مماثل للنص الذي تكرر وروده في المعايير الدولية بشأن مشاركة النساء في هيئة تفتيش العمل، كما أنّ قوانين العمل العربية لم تتضمن نصاً يقرر هذه المشاركة على نحو صريح.

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

وقد أكدت إجابات الدول التي ردت على الاستبيان الخاص بالدراسة هذا الاستنتاج، مع اختلاف في الكم فيما بين الدول العربية في هذا الشأن<sup>18</sup>:

(أ) فقد تبين أنّ كلاً من الأردن وتونس والجزائر شهدت زيادة في عدد المفتشات بين عامي (2000) و (2011)، حيث ارتفع عدد المفتشات في الأردن من (7) مفتشات إلى (40) مفتشة بنسبة زيادة مقدارها (570%)، وليمثلن ما نسبته (31%) من المجموع الكلي للمفتشين البالغ عددهم (128) مفتشاً. وأصبح عدد المفتشات في تونس في العام 2011 (260) مفتشة بعد أن كان عددهن في العام 2000 (130) مفتشة، وبذلك يكون عددهم قد ارتفع بنسبة (200%)، وأصبحت نسبتهن بين

---

17 - ILO: Labour inspection. General survey. 2006. paras. 178 – 179 pp. 60 – 61.

18 - لم ترد كل من مصر والمغرب على سؤال الاستبيان الخاص بعدد المفتشات.

مجموع المفتشين مرتفعة جداً حيث يمثّل أكثر من (50%) من هذا المجموع الذي يساوي (510) مفتشين. وفي الجزائر زاد عدد المفتشات من (45) مفتشة في العام (2000) ليصبح (140) مفتشة، بنسبة زيادة مقدارها (311%)، وليشكّل ما نسبته (20%) من المجموع الكلي للمفتشين البالغ (706) مفتشاً. أما في فلسطين فقد ارتفع عدد المفتشات من (5) في العام 2000، إلى (10) مفتشات في العام 2011، بنسبة زيادة (100%)، وبذلك أصبحت نسبتهن تمثّل (25%) من مجموع المفتشين الكلي. أما في العراق، فقد أظهرت الإجابة أنه لم يكن هناك مفتشات من النساء في العام 2000، وأنّ عددهن في العام 2011 أصبح (7) مفتشات يمثّلن ما نسبته (7.5%) من المجموع الكلي للمفتشين.

(ب) وعلى خلاف ما ذكر في (أ)، بيّنت إجابتنا السعودية وقطر ضالّة عدد المفتشات في الدولتين، حيث أشارت السعودية إلى وجود (31) مفتشة بين المجموع الكلي للمفتشين البالغ (775) مفتشاً أي ما يمثّل نسبة (4%)، بينما ذكرت قطر أن عدد المفتشات فيها (8) مفتشات من بين (170) مفتشاً، أي أنهم يمثّلن ما نسبته (4%) من المجموع الكلي.

وتوفرت معلومات بهذا الخصوص عن سلطنة عمان، في الورقة القطرية التي قدمت إلى حلقة خبراء تفتيش العمل التي نظّمها المركز العربي لإدارة العمل والتشغيل بالتعاون مع المكتب التنفيذي لمجلس وزراء العمل بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية في دبي في ديسمبر 2010، حيث ورد في هذه الورقة أنه لم تكن في السلطنة في العام 2008 أي مفتشة، وارتفع عدد المفتشين الكلي فيها إلى (139) مفتشاً في العام 2009، كان بينهم (7) مفتشات، وأصبح العدد الكلي في

العام 2010 (140) مفتشاً، بينما انخفض عدد المفتشات إلى (5) مفتشات فقط، مما يشير إلى خروج مفتشتين من هيئة التفتيش، وبهذا تكون نسبة المفتشات في المجموع الكلي للمفتشين في السلطنة حوالي (3.6%) فقط.

وتمكّنا المعطيات التي استعرضناها من الإشارة إلى التأثير المباشر للبيئة المجتمعية على مشاركة المرأة في التفتيش حيث تدنّت نسبة هذه المشاركة كثيراً في المجتمعات العربية التي تتسم بكونها مجتمعات محافظة.

## 2/2 : مشاركة خبراء في أعمال التفتيش:

ترتبط (حماية العمال أثناء أدائهم للعمل) كهدف أساسي من أهداف تفتيش العمل، بكشف وتشخيص المخاطر التي تهدد سلامتهم خلال وجودهم في مكان العمل، والقيام بهذه المهمة على نحو دقيق يقتضي أن يقوم بها أشخاص من ذوي الخبرة العالية الذين يتولون تقديم المشورة فيها، ولهذا يستوجب أداء مفتشي العمل وظائفهم أن يتعاونوا على نحو ما، مع هكذا أشخاص الذين يعدّون خبراء في حقول اختصاصهم.

وتأكيداً للحاجة إلى وجوب أن يشارك خبراء ومختصون في أعمال التفتيش، أوردت كل من المعايير الدولية والعربية نصوصاً تقرر هذه المشاركة على نحو صريح:

« فالمادة (9) من الاتفاقية الدولية رقم (81) تنص على أن: (تتخذ كل دولة الإجراءات الضرورية التي تكفل أنّ خبراء تقنيين مؤهلين ومختصين، بما في ذلك متخصصون في الطب والهندسة والكهرباء والكيمياء يشاركون في أعمال التفتيش، بالطريقة التي تراها مناسبة للظروف الوطنية، من أجل

ضمان إنفاذ الأحكام القانونية المتعلقة بحماية صحة وسلامة العمال أثناء أدائهم العمل، والتحقق من آثار العمليات والمواد وأساليب العمل على صحة العمال وسلامتهم).

« وأوردت المادة (11) من الاتفاقية الدولية رقم (129) نصاً يقترب في مضمونه من النص الوارد في الاتفاقية (81) مع مواعته مع خصوصية التفتيش في القطاع الزراعي، حيث جاء فيه: (تتخذ كل دولة عضو التدابير اللازمة لضمان مشاركة الخبراء المتخصصين والتقنيين المؤهلين تأهيلاً مناسباً، الذين يمكن أن يساعدوا في حل المشكلات التي تتطلب معرفة تقنية، في أعمال تفتيش العمل في الزراعة، بالطريقة الأكثر ملاءمة للظروف الوطنية).

« أما الاتفاقية العربية رقم (19)، فقد نصت في المادة (10) منها على أن: (تزاعي كل دولة ...، التنسيق مع الإدارات والأجهزة المعنية في الدولة، للاستعانة بالاختصاصيين في أعمال التفتيش).

ويلاحظ على النصوص المعيارية المشار إليها ما يلي:

(1) أنها لم تحدد على نحو حصري تخصصات الخبراء الذين يقتضي ضمان مشاركتهم في أعمال التفتيش، ويصدق ذلك على النصوص المعيارية الثلاثة، بما فيها النص الوارد في الاتفاقية (81) الذي ذكر تخصصات الطب والهندسة والكهرباء والكيمياء على سبيل المثال، مما يعني إمكان إضافة أي تخصصات أخرى حسب مقتضيات الحاجة العملية، ووفقاً للتطورات التي تطرأ على كم ونوع المخاطر التي يتعرض لها العمال أثناء أدائهم العمل، أو تلبية للحاجة التي تفرزها الظروف الخاصة بتزكية قوة العمل في الدولة، حيث تنشأ عن وجود أعداد كبيرة من العمال الأجانب

في هذه التركيبة حاجة إلى استعانة المفتشين بمترجمين يجيدون اللغات التي يتحدثها هؤلاء العمال<sup>19</sup>. وتحظى هذه المسألة بأهمية خاصة في دول الخليج حيث تمثل العمالة الأجنبية النسبة الأكبر من قوة العمل في العديد منها، وتتعدد اللغات التي تتحدثها هذه العمالة على نحو واسع للغاية.

(2) إنّ المعايير الدولية لم تحدد الأسلوب الذي تعتمد به الدولة لضمان مشاركة المتخصصين والخبراء في أعمال التفتيش، وتركت ذلك كله لتقديره الدولة وفقاً لقدراتها وظروفها الوطنية، حيث تتفاوت دول العالم في هذا الشأن كثيراً تبعاً لدرجة تقدمها العلمي والاقتصادي ... الخ.

غير أنّ النص المعياري العربي جاء أضيق من النصوص المعيارية الدولية، حيث حدد هذا الأسلوب بالتنسيق مع الإدارات والأجهزة المعنية في الدولة، للاستعانة بالاختصاصيين في أعمال التفتيش.

وقد اختلفت القوانين العربية في معالجة مسألة إشتراك الخبراء والمتخصصين في أعمال التفتيش إلى عدة اتجاهات:

1 - فقد تضمنت بعض القوانين، ومنها التونسي (الفصول 289 - 292)، والمصري (المواد 224 - 226)، والعماني (م 90)، نصوصاً قضت بإقامة جهاز تفتيش متخصص في الصحة والسلامة المهنية يضم مفتشين متخصصين في هذا الميدان.

2 - وتضمنت قوانين أخرى، منها نظام العمل السعودي (م 204)، وقانون العمل السوري (م 247)، وقانون العمل العراقي (م 116/ ثالثاً)، وقانون العمل القطري (م 135)، نصوصاً أشارت إلى مشاركة الخبراء

---

19 - ILO: Labour inspection. Purposes and practice. p. 83.

والمختصين أو الاستعانة بهم عند الحاجة في أعمال التفتيش دون بيان الأسلوب الذي تتحقق به هذه المشاركة أو الاستعانة على وجه التحديد.

3 - وختل أغلب القوانين العربية من نصوص تعالج هذه المسألة الحيوية، مع الإشارة إلى أنّ بعض إدارات التفتيش في الدول العربية تتضمن أقساماً متخصصة بالتفتيش في ميدان الصحة والسلامة المهنية ضمن هياكل عملها وتقيم تعاوناً مع جهات متخصصة في الدولة لهذا الغرض، على الرغم من عدم وجود نصوص قانونية وطنية تنظم هذه المسائل.

وبيّنت ردود الدول على الاستبيان الخاص بالدراسة أنّ إختصاصيين في الصحة والسلامة يشاركون في عمليات التفتيش، وأن ستاً منها بيّنت أنّ هذه المشاركة تتخذ صفة دائمة، وكشفت الإجابات التي وردت من بعض هذه الدول ضالّة أعداد الإختصاصيين الذين يشاركون في أعمال التفتيش، حيث لم تتعدّ أعلى نسبة لهؤلاء في مجموع المفتشين العشرين في المائة.

### 3/2 : كفاية عدد المفتشين:

لكي يتمكن نظام تفتيش العمل في الدولة من أداء الوظائف الموكلة إليه بكفاءة عالية، يجب أن يتوفر له العدد الكافي من المفتشين ومساعدتهم الذين يؤدون وظائف معاونة لمفتشي العمل متعددة الأنواع والأغراض<sup>20</sup>.

وتلقي المعايير الدولية والعربية المسؤولية على الدولة في توفير العدد الكافي من المفتشين، حيث تنص كل من المادة (10) من الاتفاقية الدولية رقم (81)

---

20 - ILO:Labour inspection.General survey.2006.paras.193 – 195  
pp. 65 – 66.

والمادة (14) من الاتفاقية الدولية رقم (129) على أن: (يكون عدد مفتشي العمل كافياً لضمان الأداء الفعال لواجبات إدارة التفتيش). وعلى نسق مقارب جاء نص المادة (10) من الاتفاقية العربية رقم (19) التي قضت بأن: (تراعي كل دولة تعيين العدد الكافي من المفتشين بما يتلاءم مع حجم المهام ونوعيتها). وتتضمن النصوص المعيارية الدولية المشار إليها إشارات، تبيّن الاعتبارات التي يجب مراعاتها في تقدير كفاية عدد مفتشي العمل، حيث تنص المادتان (10) من الاتفاقية (81) و (14) من الاتفاقية (129) على ما يلي:

(يحدد هذا العدد بمراعاة ما يلي:

- (أ) أهمية الواجبات التي يجب على المفتشين أدائها، وبوجه خاص:
  - 1/ عدد أماكن العمل الخاضعة للتفتيش وطبيعتها وحجمها ووضعها.
  - 2/ عدد وفئات العمال المستخدمين في هذه الأماكن.
  - 3/ عدد الأحكام القانونية التي يجب إنفاذها ودرجة تعقيدها.
- (ب) الوسائل المادية الموضوعة تحت تصرف المفتشين.
- (ج) الظروف العملية التي يجب أن تجري بها زيارات التفتيش حتى تكون فعالة).

وبالتدقيق في الاعتبارات التي أشارت المادتان إلى وجوب مراعاتها عند تحديد أعداد المفتشين المطلوب توفرهم لتحقيق أداء فعال لوظائف نظام التفتيش، يتضح أنّ بعضها يدفع باتجاه زيادة العدد، بينما قد يسهم بعضها الآخر في خفضه، ولهذا فإنّ التقدير النهائي للعدد المطلوب ينبغي أن يكون حصيلة جمع هذه العوامل مع بعضها للوصول إلى التحديد الأكثر ملاءمة لتحقيق الغرض الذي تسعى المعايير إلى تحقيقه.

وتلعب العديد من العوامل دوراً سلبياً في تعيين العدد المطلوب من المفتشين في مختلف دول العالم، وبوجه خاص في الدول النامية، ومنها الدول العربية، ويأتي في مقدمة هذه العوامل النقص في الموارد المالية المخصصة لتوظيف أعداد كافية من المفتشين، وافتقار نظم خدمة المفتشين إلى حوافز فعالة لاجتذاب الأعداد المطلوبة للتعيين في نظام التفتيش والاستمرار في العمل فيه، بالإضافة إلى صعوبة ظروف العمل في التفتيش، مما يدفع إلى العزوف عن الانضمام إلى العاملين فيه.

ولم تورد قوانين العمل العربية نصوصاً تعالج مسألة الكفاية العددية للمفتشين، ولا يعدّ هذا نقصاً في التشريع، لأنّ هذه المسألة لا تعالج عادة في نصوص قانونية، وإنما بقرارات إدارية ومالية<sup>21</sup>.

وقد أظهرت إجابات الدول التي أجابت على الاستبيان الخاص بالدراسة، أنّ هذه الدول - باستثناء الجزائر - ترى أنّ عدد المفتشين لديها ليس كافياً للقيام بالوظائف المناطة بجهاز التفتيش فيها.

وترجع أغلب هذه الدول قلة عدد المفتشين إلى شحة الموارد المالية المرصودة لتعيين المفتشين ومكافأاتهم، وحفزهم على الاستمرار في العمل، بالإضافة إلى العزوف عن التعيين لصعوبة ظروف العمل. كما يشير بعضها إلى تزايد أعداد المشروعات الخاضعة للتفتيش بوتيرة أكبر من الزيادة في أعداد المفتشين، حيث ورد هذا السبب في إجابة كل من السعودية ومصر.

---

21 - تشير إلى أنّ المادة (245/ج) من قانون العمل السوري نصّت على أن: (يحدد بمرسوم بناء على اقتراح الوزير، الملاك العددي للمفتشين المشار إليهم بالفقرتين السابقتين)، دون أي بيان لأي معايير ليستند إليها المرسوم في تحديد هذا الملاك.

## 4/2 : تجهيزات عمل المتفتشين:

أوجبت المعايير الدولية والعربية على السلطة المختصة إتخاذ الترتيبات اللازمة لتزويد مفتشي العمل بالتجهيزات الضرورية التي تمكّنهم من أداء وظائفهم، حيث نصّت على هذا الالتزام المادة (11) من الاتفاقية الدولية رقم (81)، والمادة (15) من الاتفاقية الدولية (129)، والمواد (12 - 15) من الاتفاقية العربية رقم (19).

والتجهيزات التي أشارت إليها النصوص المعيارية المذكورة هي:

(أ) المكاتب المحلية التي يمارس فيها المفتشون وظائفهم المكتبية، واشترطت المعايير الدولية والعربية فيها:

1/ أن تقع في مواقع مناسبة يسهل للمعنيين الوصول إليها، ومن بين هؤلاء المعنيين نشير بوجه خاص إلى العمال، الذين يمكن أن يسعوا إلى هذه المكاتب طلباً للمشورة أو الإبلاغ عن شكوى، ولهذا يجب أن يكون من اليسير عليهم الوصول إليها بسهولة وبكلفة مالية معقولة.

2/ أن تكون مجهزة تجهيزاً مناسباً يتمشى مع إحتياجات عمل المفتشين، والتجهيز المقصود هنا - في الزمن الراهن - ينصرف في الأساس إلى توفير تقنيات العمل المكتبي الحديثة من ناحية، وأجهزة تقانة المعلومات، ووسائل الاتصال الحديثة من ناحية أخرى، وهي كلها مطلوبة للتيسير على المفتش في حفظ المعلومات وسرعة استرجاعها واستعمالها على نحو دقيق لأغراض وظيفته، ولتسهيل إجراء الاتصالات المطلوبة مع الأطراف ذات العلاقة.

(ب) تسهيلات النقل اللازمة لأداء المفتشين واجباتهم الحقلية/ الميدانية، عند عدم وجود تسهيلات نقل عامة مناسبة، حيث تعدّ هكذا تسهيلات في غاية الضرورة لتمكين المفتش من أداء عمله الميداني، خارج المكتب، ويعدّ نقصها عاملاً أساسياً في إعاقة أداء المفتشين وظائفهم بكفاءة.

(ج) رد ما يتحمّله المفتشون من نفقات مالية ومصروفات بسبب أدائهم لوظائفهم.

وتلاحظ لجنة الخبراء في منظمة العمل الدولية أنّ النقص في التجهيزات يعدّ عاملاً أساسياً في إعاقة المفتشين في الدول النامية عن أداء وظائفهم، وتشير بوجه خاص إلى النقص في وسائل المواصلات المتاحة لاستخدامهم، كما تشير أيضاً إلى أنّ نقص الموارد المالية يحول أحياناً دون استعمال ما يتاح من هذه الوسائل، لعدم توفر الوقود اللازم لتشغيلها من ناحية والعجز عن صيانتها من ناحية أخرى<sup>22</sup>.

والحال التي تشير إليها لجنة الخبراء تصدق في العديد من الدول العربية التي تشكو أجهزة تفتيش العمل فيها من نقص في مواردها المالية. فقد أظهرت إجابات الدول التي ردت على الاستبيان الخاص بالدراسة ما يلي:

\* أشارت كل من الأردن وتونس والعراق ومصر والمغرب إلى أنّ أجهزة التفتيش فيها تعاني من نقص في المكاتب.

\* وبيّنت سبع من هذه الدول - باستثناء الجزائر والسعودية - أنها تعاني من نقص في وسائل المواصلات.

---

22 - ILO: Labour inspection. General survey. 2006. paras. 244 – 255  
pp. 78 – 81.

- \* وأشارت الأردن وتونس وفلسطين ومصر إلى نقص وسائل الاتصال (الهاتف والفاكس).
  - \* وبيّنت الأردن وتونس والسعودية ومصر أنّ أجهزتها تشكو من نقص في خدمات الانترنت.
  - \* بينما شكت كل من الأردن والسعودية والعراق وفلسطين والمغرب من نقص في أجهزة الحاسوب.
  - \* وبيّنت كل من فلسطين ومصر والمغرب أنّ أجهزة التفتيش فيها لا تملك شبكة معلومات خاصة بها.
- بينما أشارت تونس والجزائر والسعودية وفلسطين وقطر ومصر إلى أنه يتاح لهذه الأجهزة من شبكة المعلومات الخاصة بجهات أخرى، في مقدمتها الإدارات المختصة في الوزارة المكلفة بالعمل.

## 5/2 : دور الشركاء الاجتماعيين في التفتيش<sup>23</sup>:

الصلة بين مفتشي العمل، وكل من العمال وأصحاب العمل، وثيقة للغاية، وهذه الصلة تتبدى في أكثر من صورة، أثناء الزيارات التفتيشية أو خارجها، وذلك من خلال زيارة أي من العمال أو أصحاب العمل لمكاتب إدارات التفتيش،

23 - أنظر في تفصيلات هذا الموضوع:

ILO: Labour inspection. General survey. 2006. paras. 163 – 172. pp. 54 -57.

Wolfgang Von Richthofen: Labour inspection. A guide to the profession. op.cit. pp. 137 – 140.

د. يوسف الياس: أطروحات في القانون الدولي والوطني للعمل - مشار إليه سابقاً،

ص 400 - 402.

أو أثناء قيام المفتشين بأنشطتهم التوعوية والإعلامية، أو عندما يشارك المفتشون، بصفات مختلفة، في اجتماعات تجمع العمال وأصحاب العمل، أو في غير ذلك من الحالات.

وهذه الصلة - حتمية -، لا يمكن قطعها أو التقليل من أهميتها، لأن وظيفة التفتيش الأساسية تنصب على - مراقبة - العلاقة بين العمال وأصحاب العمل، ولهذا فكلما ازدادت هذه الصلة وثوقاً، كلما كان ذلك مؤشراً إيجابياً في خدمة وظائف التفتيش.

وانطلاقاً مما تقدّم أكدت كل من الاتفاقية الدولية رقم (81) (المادة 5/ب)، والاتفاقية الدولية رقم (129) (المادة 13) على وجوب: (أن تتخذ السلطة المختصة من التدابير الملائمة، ما يكفل التعاون الفعال بين موظفي تفتيش العمل وبين أصحاب العمل والعمال أو منظماتهم). بينما خلت الاتفاقية العربية رقم (19) من الإشارة إلى ذلك.

وأولت التوصية الدولية رقم (81) إهتماماً خاصاً بهذا التعاون لما له من دور فعال في تعزيز أداء المفتشين لوظائفهم<sup>24</sup>، فنصّت في البنود (4 - 6) منها على أن:

4/أ : تجرى الترتيبات لتحقيق التعاون بين العمال وأصحاب العمل لتحسين وسائل الصحة والسلامة للعمال.

---

24 - كما أوردت التوصية الدولية رقم (133) بشأن تفتيش العمل في الزراعة، نصّاً بشأن هذا الموضوع في البند (10) منها، جاء فيه: (يجوز أن يكون استعمال صيغة لجان الصحة والسلامة في الزراعة، التي تضم ممثلين لأصحاب العمل وللعمال إحدى وسائل التعاون بين موظفي هيئة تفتيش العمل في الزراعة وأصحاب العمل والعمال أو منظماتهم إن وجدت).

**4/ب :** يجوز أن تأخذ هذه الترتيبات شكل لجان الأمن الصناعي أو هيئات مماثلة تنشأ داخل كل منشأة تجمع ممثلين لأصحاب العمل والعمال.

**5/ :** يصرح لممثلي العمال وهيئة الإدارة، وبالأخص لجان الأمن الصناعي، أو غير ذلك من الهيئات (إن وجدت)، بالتعاون مباشرة مع موظفي إدارة تفتيش العمل، بالطريقة وفي الحدود التي تضعها السلطة المختصة، عند إجراء الأبحاث اللازمة، وخصوصاً عند إجراء التحقيقات بشأن حوادث العمل والأمراض المهنية.

**6/ :** يجب العمل على تسهيل التعاون بين موظفي إدارات التفتيش ومنظمات أصحاب العمل والعمال، بتنظيم مؤتمرات أو تأليف لجان مختلطة، أو غير ذلك من الهيئات المماثلة، يتباحث فيها ممثلو إدارات تفتيش العمل وممثلو أصحاب العمل والعمال في المسائل الخاصة بتطبيق قانون العمل، وبصحة العمال وسلامتهم.

وباستعراض نصوص البنود الثلاثة من التوصية، نجدها تسعى إلى إقامة صيغ من التعاون بين تفتيش العمل والعمال وأصحاب العمل ومنظماتهم.

فعلى مستوى المنشأة، سعت التوصية إلى إقامة صيغة تعاون بين التفتيش وبين أي هيكل مشترك يقام داخل المنشأة، يجمع بين ممثلين عن العمال وصاحب العمل للعناية بالمسائل الخاصة بصحة العمال وسلامتهم.

وعلى المستوى (المهني) أو (الوطني) سعت التوصية 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 أم مؤقتة، تشترك فيها الأطراف الثلاثة لمناقشة (المسائل الخاصة بتطبيق

تشريع العمل، وبصحة العمال وسلامتهم)، ولا شك في أنّ 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.

وليس من شك في أنّ إقامة تعاون وثيق بين إدارة التفتيش والعمال وأصحاب العمل ومنظماتهم يتيح لهذه الإدارة بيئة متجاوبة ومتعاونة توفر لها القدرة على الأداء الأفضل لوظائفهم، مما يساعد المفتشين على تخطي الكثير من الصعوبات الناشئة عن الانعكاسات السلبية للبيئة المجتمعية على علاقات العمل وبيئته، وعلى نحو يعزز ظواهر تتخذ شكل نزاعات في إطار هذه العلاقات.

وتبقى ملاحظة أخيرة جديرة بالتذكر دائماً في هذا الشأن، هي أنّ مفتشي العمل في تعاونهم مع العمال وأصحاب العمل، أفراداً ومنظمات، يجب أن يظلوا على حيادهم واستقلاليتهم، دون الانزلاق وراء التجاوب مع مصالح أي من الطرفين، خارج إطار ما تسمح به أحكام القانون، مهما كانت الظروف والمبررات، وهذا الحياد والاستقلالية وحدهما يكفلان للمفتشين احترام الطرفين وتعاونهما التام.

ولم تكشف إجابات الدول التي ردت على الاستبيان الخاص بالدراسة عن ممارسات جادة للتعاون بين أجهزة التفتيش والشركاء الاجتماعيين، في الدول، حيث لم تشر إلى وجود هكذا ممارسات سوى أربع دول هي الأردن والعراق وفلسطين ومصر، وأنّ هذا التعاون لا يتخذ شكلاً مؤسسياً سوى في العراق من خلال لجان التفتيش ثلاثية التركيب، بينما بيّنت كل من الأردن ومصر أنه يقتصر على تشاور آني بشأن مسائل معيّنة أو المشاركة في ندوات ومؤتمرات.



## الفصل الخامس

### سلطات والتزامات المفتشين



## ماهية سلطات والتزامات المفتشين ومدى لزومها:

ما من شك في أنّ أداء المفتشين وظائفهم على نحو فعال يقتضي منحهم السلطات القانونية الضرورية التي تمكّنهم من ذلك، وفي مقدّمة هذه السلطات إطلاعهم المباشر على الكيفية التي يجري بها تطبيق القوانين التي تتاط بهم مهمة ضمان إنفاذها، في أماكن العمل المختلفة التي تخضع لإشرافهم، وهذا الاطلاع يستلزم الدخول إلى هذه الأماكن وفحص بيئة العمل فيها ومدى ملاءمتها لحماية صحة وسلامة العاملين، وكذلك فحص السجلات والوثائق التي تبين الطريقة التي تطبق وفقاً لها قواعد القانون ذات الصلة بوظائف التفتيش.

وتمكين المفتشين مما تقدّم، قد لا يلقى في الغالب من الحالات قبولاً طيباً من أصحاب العمل، ومن ثم فإنهم قد يسعون إلى عرقلة أعمال التفتيش، ولهذا يقتضي إلزامهم بالتعاون مع المفتشين بالقدر الضروري لأداء وظائفهم، تحت طائلة العقاب إذا لم يفعلوا ذلك، كما أنّ المفتشين قد يجدون أنفسهم في بعض الأحيان بحاجة إلى الاستعانة بالسلطة العامة (الشرطة/ الأمن العام) للتعامل مع بعض الحالات التي تصل فيها أعمال العرقلة التي يواجهونها حدّاً من الجسامة التي يعجز المفتشون عن التعامل معها بقدراتهم الذاتية.

ويترتب على اكتشاف المفتشين مخالفات في أماكن العمل، أن تكون لهم سلطة إتخاذ التدابير المناسبة للتعامل معها، كل حسب ماهيتها ودرجة جسامتها ومدى خطورتها على صحة وسلامة العاملين، واتخاذ الإجراء الملائم لإزالة أي مخالفة بالطريقة الملائمة.

وليس من شك في أنّ السلطات التي تمنح للمفتشين للأغراض أعلاه، يجب أن تؤدي في حدودها القانونية وألا يساء استعمالها في غير أغراضها، ولهذا تقع على المفتشين جملة التزامات، ينبغي عليهم الوفاء بها بكل دقة، وإلا كانوا عرضة للمساءلة القانونية.

إنّ ما سبق عرضه من مفردات، سوف يكون موضع بحثنا على نحو متتابع، للوقوف على الكيفية التي تعاملت معها المعايير الدولية والعربية من جهة، والقوانين العربية من جهة أخرى.

## (1)

### سلطات المفتشين

#### 1/1 : الزيارات التفتيشية وسلطة الدخول إلى أماكن العمل:

تلزم كل من المادة (16) من الاتفاقية الدولية رقم (81)، والمادة (21) من الاتفاقية الدولية رقم (129)، بأن: (يجري التفتيش على أماكن العمل بالعدد والدقة اللازمين لضمان إنفاذ الأحكام القانونية ذات الصلة على نحو فعال).

ويترك النصان تقدير تحديد أعداد ودورية زيارات التفتيش للإدارات الوطنية لتستقل في إتخاذ القرارات المناسبة بشأنها بمراعاة ظروفها الوطنية وإمكاناتها الذاتية.

غير أنّ المادة (39) من الاتفاقية العربية رقم (19) نهجت نهجاً مختلفاً في هذا الشأن، حيث نصت على أن: (يسعى جهاز التفتيش إلى إجراء التفتيش على المنشأة الواحدة، مرة واحدة في السنة على الأقل...). ومقصد النص أن يحفز أجهزة التفتيش الوطنية على أن تسعى إلى تحقيق هذا الحد الأدنى من زيارات التفتيش، لا أن يلزمها بذلك.

ويقيناً أنّ (الزيارة التفتيشية) أيّا كان غرضها أو نوعها، دورية كانت أم تتبعية، أم إنتقائية، أم بناء على شكوى، أو للتحقيق في إصابة عمل، تبدأ بخطوة أولى هي (دخول المفتش إلى المنشأة التي يتولى تفتيشها).

وتقرّ كل من المعايير الدولية والعربية والقوانين الوطنية للمفتش بسلطة تمكنه من الدخول إلى أماكن العمل التي يرغب في تفتيشها، إلا أنّ هذه المعايير والقوانين تختلف فيما بينها في معالجة التفاصيل المتصلة بهذه السلطة على التفصيل التالي:

أ . تتفق كل من المعايير الدولية والعربية على النص على أنّ لمفتشي العمل (الدخول إلى أي مكان عمل خاضع للتفتيش، بحرية ودون إخطار سابق، في أي ساعة من ساعات النهار أو الليل)<sup>1</sup>.

ويستخلص من النصوص المعيارية المشار إليها ما يلي:

1) أنّ سلطة مفتش العمل في الدخول إلى أماكن العمل الخاضعة للتفتيش لا تتقيد بأي قيد، فهو له حرية الدخول إلى هذه الأماكن، شرط أن يكون الغرض من ذلك هو ممارسة وظيفته الرسمية، وليس لأغراض أخرى.

---

1 - المادة (1/1/12) من الاتفاقية الدولية رقم (81)، والمادة (1/1/16) من الاتفاقية الدولية رقم (129)، والمادة (26) من الاتفاقية العربية رقم (19).

وينصرف تعبير (أماكن العمل الخاضعة للتفتيش) إلى الأماكن المعلنة على أنها كذلك.

(2) أنّ سلطة مفتش العمل في الدخول إلى أماكن العمل لا تنقيد بوقت معين، فهو يمكن أن يتحقق في أي ساعة من ساعات الليل أو النهار، حتى لو كان الدخول في غير ساعات العمل المعلنة.

(3) أنّ الدخول إلى أماكن العمل يجب أن يكون دون إذن مسبق، كما أنّ الزيارة التفتيشية برمتها يجب ألا تكون معلنة مسبقاً لصاحب العمل، والغرض من ذلك هو الحرص على عدم إتاحة الفرصة لصاحب العمل لكي يقوم بإجراء ترتيبات أو تعديلات تغيّر من واقع الحال، وتزِيل معالم المخالفات المرتكبة من قبله<sup>2</sup>.

وتورد قوانين العمل العربية نصوصاً تقرّ للمفتش سلطة دخول مكان العمل الخاضع للتفتيش، دون سابق إنذار إلا أنّ مضامين هذه النصوص تختلف إلى عدة اتجاهات:

**الأول/** يقضي بإعطاء المفتش سلطة الدخول إلى أماكن العمل في أي وقت، من ساعات النهار أو الليل، وبهذا الاتجاه جاءت نصوص قوانين كل من: الإمارات (م 1/170)، البحرين (م 14 من القرار الوزاري رقم 28 لسنة 1976)، تونس (الفصل 1/174)، السعودية (م 1/198)، قطر (م 1/138)، المغرب (م 1/533). وهذا الاتجاه يتوافق مع ما نصّت عليه المعايير الدولية والعربية بهذا الشأن.

---

2 - ILO: Labour inspection. General survey. 2006. para.263.p. 84.

**الثاني/** يقيد سلطة مفتش العمل في الدخول إلى أماكن العمل، بأن تمارس تحديداً خلال أوقات العمل، وبهذا الاتجاه جاءت نصوص قوانين كل من: الأردن (م 5 من نظام مفتشي العمل رقم (56) لسنة 1996)، سوريا (م 1/251/أ)، العراق (م 117/أولاً/أ)، فلسطين (م 1/111)، الكويت (م 134)، لبنان (م 6 من المرسوم 3273 بتاريخ 2000/6/26)، ليبيا (م 112).

وهذا الاتجاه، بقصره وقت الدخول على ساعات العمل حصراً، يتعارض على نحو صريح مع ما تقضي به المعايير الدولية والعربية بشأن ممارسة المفتش سلطته هذه في أي ساعة من ساعات الليل والنهار.

**الثالث/** يعطي المفتش سلطة الدخول إلى أماكن العمل، دون أن يحدد وقتاً معيناً لممارسة هذه السلطة، ومن القوانين التي سارت في هذا الاتجاه، قوانين كل من: الجزائر (م 5 من القانون رقم 3 - 90)، عمان (م 8)، مصر (م 233).

ويترك هذا الاتجاه هذه المسألة الحيوية للاجتهاد، وإن كنا نرجح وجوب تفسير النصين الجزائري والمصري بما يتوافق مع أحكام الاتفاقية الدولية رقم (81) على اعتبار أن الدولتين مصادقتان عليها.

ب. أجازت المادة (1/12/ب) من الاتفاقية الدولية رقم (81) والمادة (1/16/ب) من الاتفاقية الدولية رقم (129) لمفتشي العمل (الدخول نهائياً إلى أي أماكن، يكون لديهم أسباب معقولة للاعتقاد بأنها خاضعة للتفتيش) وختلت الاتفاقية العربية من نص مماثل للنص الوارد في الاتفاقيتين الدوليتين. ويتيح هذا النص المعياري للمفتشين سلطة الدخول إلى أماكن لا تعلن عن نفسها على أنها أماكن عمل، وهكذا أماكن تكون

عادة الأكثر ارتكاباً للمخالفات القانونية، والأخطر على صحة وسلامة العمال. إلا أنه يشترط لممارسة المفتشين هذه السلطة (أن تكون لديهم أسباب معقولة للاعتقاد بأنها خاضعة للتفتيش)، وهذه الأسباب تتمثل في العادة بمعلومات يتلقاها جهاز التفتيش، أو بوقائع دالة على كون المكان مكان عمل، ومن هذه الوقائع، الضجيج الصادر عن المكائن والآلات، أو الروائح أو الغازات أو الدخان التي تنبعث من المكان، أو حركة الدخول والخروج إليه ... الخ.

وتقيّد المعايير الدخول إلى هكذا أمكنة، بقيد زمني، حيث توجب أن يقع الدخول إليها أثناء النهار حصراً.

وقد أغفلت أغلب القوانين العربية معالجة هذه المسألة بنصوص صريحة. إلا أنّ بعضها أورد مثل هذه النصوص، نشير إلى أهمها:

**القانون التونسي/** حيث نص الفصل (2/174) منه على أنه يرخّص للمفتشين: (الدخول نهاراً إلى جميع المحلات التي يكون لهم سبب منطقي في افتراض كونها خاضعة لمراقبة التفقدية).

**القانون المغربي/** حيث منحت المادة (2/533) منه المفتشين سلطة (أن يدخلوا - فيما بين السادسة صباحاً والعاشر ليلاً -، جميع الأماكن التي يحملهم سبب وجيه على افتراض أنها خاضعة للتفتيش).

ويستفاد من النصين التونسي والمغربي أنّ تقدير السبب المنطقي/ السبب (الوجيه) متروك لمفتش العمل الذي ينفرد باتخاذ القرار بشأنه.

ج . وتواجه سلطة مفتشي العمل في الدخول إلى الأماكن التي يؤدي فيها عمل، يفترض فيها أنها خاضعة للتفتيش، إشكالية عملية، حين تكون هذه الأماكن (منازل) يعمل فيها عمال منزليون (Domestic workers)، أو يؤدي فيها عمال عملاً فيها لحساب صاحب عمل (Homework). حيث قد تقف ضرورات مراعاة خصوصية المكان عائقاً أمام الدخول إليه.

ولم تورد الاتفاقية الدولية رقم (81) والاتفاقية العربية رقم (19) نصوصاً تعالج هذه المسألة، بينما تضمنت المادة (2/16) من الاتفاقية الدولية رقم (129) نصاً جاء فيه: (لا يجوز لمفتشي العمل دخول المسكن الخاص بالمشرف على المنشأة ... إلا بموافقة المشرف أو بتصريح خاص صادر عن السلطة المختصة)<sup>3</sup>.

وبمثل هذا النص تأخذ بعض القوانين في عدد من دول العالم، بينما تستثني قوانين أخرى (المنازل) عندما تكون أماكن عمل من رقابة تفتيش العمل، مما يؤدي إلى حرمان العاملين فيها من الحماية التي توفرها هذه الرقابة، وأغلبيتهم من النساء العاملات<sup>4</sup>.

---

3 - دخول المفتش إلى المسكن الخاص بالمشرف على المنشأة، لا يكون بالاستناد إلى إعتباره مكان عمل، وإنما بناء على ما تقرره المادة (2/6) من الاتفاقية رقم (129) من أنه: (يجوز أن تعهد القوانين الوطنية لمفتش العمل في الزراعة بوظائف إستشارية أو تنفيذية بالنسبة للأحكام القانونية المتعلقة بظروف معيشة العمال وأسراهم).

4 - ILO: Labour inspection. General survey.2006. para.264. p. 85

ونشير هنا إلى أن هكذا توجه لا ينسجم مع نهج كل من الاتفاقية الدولية رقم (177) بشأن العمل في المنزل، والاتفاقية الدولية رقم (189) بشأن العمال المنزليين بشأن إخضاع مكان العمل (المنزل) لنظام تفتيش عمل يتناسب مع القوانين والممارسات الوطنية.

ولم تحظ هذه المسألة الحيوية باهتمام يذكر في القوانين العربية، ويعدّ القانون التونسي نموذجاً في إيراد معالجة صريحة لها في الفصل (3/174) منه، حيث خوّل هذا الفصل الأعدوان المكلفين بتفقد الشغل (دخول المحلات التي يتعاطى فيها عمال بمنازلهم أشغالاً عهد لهم بها من طرف أصحاب المؤسسات).

على أنه عندما يقع القيام بأشغال في محلات مسكونة، لا يجوز للأعدوان المكلفين بتفقد الشغل دخول هذه المحلات، إلا بعد أن يأذن لهم بذلك شاغلوها).

وعلى النهج ذاته سار القانون المغربي في المادة (2/533) التي نصّت على أنه يرخّص للأعدوان المكلفين بتفتيش الشغل في أن (يدخلوا فيما بين الساعة السادسة صباحاً والعاشر ليلاً...، جميع الأماكن التي يعمل فيها إجراء يشتغلون في منازلهم).

غير أنه، عندما ينجز شغل في محل مسكون، فإنّه لا يمكن للأعدوان المكلفين بتفتيش الشغل دخوله، إلا بعد إذن ساكنيه).

ومن هذين النصين يتضح أنّ سلطة المفتش في الدخول إلى هكذا أماكن مقيدة بشرط موافقة شاغليها، فإذا تخلفت هذه الموافقة لا يكون للمفتش أن يقوم بالدخول رغم إرادة هؤلاء الشاغلين.

د . وبعد أن تبين لنا حرص المعايير الدولية والعربية، وبعض القوانين الوطنية على النص على أن تتم الزيارة التفتيشية والدخول إلى مكان العمل بغية تفتيشه - دون إذن مسبق - توخياً للغايات التي سبقت الإشارة إليها، المتمثلة بتقوية الفرصة على صاحب العمل في القيام بإجراء أي تغيير في واقع الحال، يمكن أن يضل المفتش ويحول دون

إكتشافه المخالفات المرتكبة في المكان، فإنّ الأمر يختلف بعد أن يكون المفتش قد دخل إلى مكان العمل، إذ - على الأغلب - لا يغدو في مقدور صاحب العمل مع وجود المفتش في المكان أن يغيّر أو يعدّل الوقائع القائمة فيه، ولهذا يصبح علمه بوجود المفتش داخل مكان العمل لا ينطوي في الغالب على تأثيرات سلبية على قدرته على أداء مهمته.

ومراعاة للحقيقة التي أشرنا إليها، نصّت كل من المادة (2/12) من الاتفاقية الدولية رقم (81)، والمادة (3/16) من الاتفاقية الدولية رقم (129)، والمادة (27) من الاتفاقية العربية رقم (19)، على أن (يقوم المفتشون عند قيامهم بزيارة تفتيش عمل بإخطار صاحب العمل أو ممثله<sup>5</sup> بوجودهم، ما لم يروا أنّ هذا الإخطار قد يضرّ بأدائهم لواجباتهم).

وما تقضي به النصوص المعيارية التي أشرنا إليها، لا يلزم المفتشين بإخطار صاحب العمل بوجودهم داخل المنشأة، وإنما يترك قيامهم بهذا الإخطار لتقديرهم، في ضوء الوقائع والظروف التي تجري فيها الزيارة التفتيشية، فإذا وجدوا أنّ إخطار صاحب العمل (قد يضرّ بأدائهم لواجباتهم)، لأي سبب من الأسباب، كان لهم أن يمتنعوا عن هذا الإخطار<sup>6</sup>.

وقد اقتبست العديد من القوانين العربية مضمون النصوص المعيارية المذكورة، وأوردت نصوصاً صريحة قررت فيها قيام المفتش بإخطار صاحب

---

5 - وانفرد النص الوارد في الاتفاقية الدولية رقم (129) بإضافة عبارة (والعمال أو ممثليهم).

6 - وعملياً، لا يمكن للمفتشين أن يخفوا وجودهم داخل المنشأة عن صاحب العمل، سوى في المنشآت الكبيرة، أما في المنشآت الأخرى، فعلم صاحب العمل بوجود المفتش داخلها يكاد يكون بحكم المؤكد دون مبادرة من المفتش إلى إخطار صاحب العمل بذلك.

العمل أو ممثله بوجوده داخل مكان العمل للقيام بزيارة تفتيش، ما لم يرَ أن مثل هذا الإخطار قد يضرّ بمهمته، ويمكن أن يمنعه من القيام بها على الوجه المطلوب، ومن هذه القوانين، الأردني (م 5/أ من نظام مفتشي العمل رقم (56) لسنة 1996)، الإماراتي (م 172 من قانون العمل)، البحريني (م 9 من القرار الوزاري رقم 28 لسنة 1976)، السعودي (م 200 من نظام العمل)، اللبناني (م 6 من المرسوم رقم 3273 بتاريخ 2000/6/26)، المغربي (م 534 من قانون العمل). ولم يخرج عن هذا النهج سوى قانون العمل الفلسطيني الذي نص في المادة (1/111) على أن يحق لمفتش العمل (دخول أماكن العمل الخاضعة للتفتيش بحرية تامة أثناء العمل، دون سابق إنذار، مع وجوب إشعار صاحب العمل أو ممثله عند دخول المنشأة)، وبذلك يكون هذا القانون قد جعل قيام المفتش بإشعار صاحب العمل بدخوله إلى مكان العمل واجباً على المفتش، وليس خياراً له يقدره وفقاً لظروف الحال.

على أنه تجدر الإشارة إلى أنّ عدداً من قوانين العمل العربية سكتت عن إيراد نص صريح يعالج هذه المسألة، وهذا السكوت يترك المسألة للاجتهاد واختلاف الرأي، مع الإشارة إلى وجوب ترجيح القول باتباع مضمون النص المعياري الوارد في الاتفاقيات الدولية والعربية في الدول التي صادقت على أي منها.

## 2/1 : سلطة التحري والبحث والاختبار:

لا يتمكن المفتش، بمجرد دخوله إلى مكان العمل من التحقق من مدى الالتزام بإنفاذ الأحكام القانونية المتعلقة بحماية العمال، وإنما ينبغي لمعرفة ذلك، أن يقوم بإجراء الفحوص والاختبارات اللازمة وأن يطلع على السجلات والوثائق التي يُلزم القانون صاحب العمل بالاحتفاظ بها ويخضعها لمراقبة جهاز

تفتيش العمل، وأن يستمع إلى وجهات نظر المعنيين في كيفية تنفيذ الأحكام القانونية، ليستخلص من كل ذلك العناصر المكوّنة لصورة الواقع داخل مكان العمل، وليقرر مدى توافقها مع ما يجب أن تكون عليه وفقاً لأحكام القانون. وللغرض أعلاه، تضمنت المعايير الدولية والعربية نصوصاً منحت المفتشين السلطات اللازمة للقيام بإجراءات البحث والتحري والاختبار اللازمة للتحقق مما تقدّم، واقتفت القوانين الوطنية في مختلف دول العالم، ومنها قوانين الدول العربية أثر هذه المعايير، وسنبيّن تباعاً هذه السلطات بإيجاز:

### (أ) سلطة إجراء المقابلات وتوجيه الأسئلة والاستفسارات:

لكي يتمكن المفتش من معرفة الكيفية التي يجري وفقاً لها إنفاذ الأحكام القانونية في المنشأة التي يقوم بزيارتها، لا بد من أن يحصل على معلومات كافية عن ذلك، وما من شك في أنّ المصدر الأول لهذه المعلومات هم الأشخاص ذوو العلاقة بإنفاذ هذه الأحكام.

وتمكيناً للمفتش من ذلك، تضمنت المعايير الدولية والعربية العديد من النصوص التي تتيح للمفتش سلطة الحصول على المعلومات التي يحتاج إليها من المعنيين:

- فقد نصّت المادة (12/ج/1) من الاتفاقية الدولية رقم (81) على أنّ لمفتش العمل: (توجيه الأسئلة إلى صاحب العمل أو العاملين في المنشأة على انفراد، أو أمام شهود، عن أي مسألة تتعلق بتطبيق الأحكام القانونية).
- وكررت المادة (16/ج/1) من الاتفاقية الدولية رقم (129) النص الوارد في الاتفاقية (81)، مع إضافة عبارة (أو أي شخص آخر فيها)، لتوسع دائرة الأشخاص الذين يمكن أن يتوجه المفتش إليهم بأسئلته.

○ وتضمنت الاتفاقية العربية رقم (19) نصين يتعلقان بهذه المسألة:

**أولهما:** نص المادة (28) التي نصّت على أنّ: (لمفتش العمل أثناء تأدية مهمته، الاستفسار من صاحب العمل، أو من يمثّله، أو العاملين في المنشأة - على انفراد، أو أمام شهود -، عن أية معلومات ضرورية تتعلق بتطبيق تشريعات العمل).

**وثانيهما:** نص المادة (29) التي تقضي بأنه: (يجوز لمفتش العمل إستدعاء صاحب العمل أو من يمثّله، أو أي عامل في المؤسسة التي يقوم بالتفتيش عليها، إلى مكتبه، بهدف توجيه الاستفسارات، إذا وجد أنّ ذلك ضرورياً (!!)) لأداء واجبه).

ويدلّ ظاهر النصوص المعيارية الثلاثة على أنها تجتمع على معاني متقاربة، مع وجود اختلافات - تفصيلية - فيما بينها:

« فمن حيث تحديد الأشخاص الذين يجوز للمفتش أن يوجه أسئلته إليهم - الاستفسار منهم -، قصرتهم الاتفاقية الدولية رقم (81) على (صاحب العمل أو العاملين في المنشأة)، بينما ضمت الاتفاقية الدولية رقم (129) إليهم (أي شخص آخر في المنشأة)، وبذلك أتاحت للمفتش أن يوجه أسئلته إلى الأشخاص الموجودين في المنشأة، غير صاحب العمل أو العاملين، سعياً إلى توسيع الفرصة أمام المفتش في الحصول على المعلومات التي يرغب في الحصول عليها. أما الاتفاقية العربية فقد حددت الأشخاص الذين يجوز للمفتش أن يوجه الأسئلة إليهم بـ (صاحب العمل أو من يمثّله أو العاملين في المنشأة)، وبذلك تكون قد اختلفت عن النص الوارد في الاتفاقية الدولية رقم (81) بإضافة (من يمثّله/ أي من يمثّل صاحب العمل) إلى

هؤلاء، وهذه الإضافة تعتبر تحصيل حاصل لأنّ ممثل صاحب العمل يعتبر بمثابة - النائب القانوني - عنه في حالة غيابه.

« وأجمعت النصوص المعيارية الثلاثة على أنّ لمفتش العمل أن يوجّه أسئلته إلى الأشخاص الذين يختارهم (على انفراد أو أمام شهود)، وتركت إتخاذ القرار في هذه المسألة للمفتش لكي يقرّر ما يراه مناسباً في ضوء ظروف كل حالة، وطبيعة وماهية المعلومات التي يسعى إلى الحصول عليها، وما من شك في أنّ حضور شهود أثناء توجيه الأسئلة، يكون ذا فائدة إذا اقتضت الحال الاستماع إلى شهاداتهم لاحقاً من قبل أي جهة إدارية أو قضائية لإثبات ما تم الإدلاء به من معلومات إلى المفتش.

« وحدد النصان المعياريان الدوليان الواردان في الاتفاقيتين (81) و (129) سلطة المفتش في توجيه الأسئلة بـ (أي مسألة تتعلق بتطبيق الأحكام القانونية)، والمقصود بالأحكام القانونية هنا هو ما حددته كل من المادة (27) من الاتفاقية (81) والمادة (2) من الاتفاقية (129)، من أنها تشمل بالإضافة إلى القوانين واللوائح، قرارات التحكيم والاتفاقات الجماعية التي تعطي لها قوة القانون، والتي يناط بمفتشي العمل تطبيقها.

أما الاتفاقية العربية، فقد نصّت في مادتها (28) على أن تتصبّ الاستفسارات على (أية معلومات ضرورية تتعلق بتطبيق تشريعات العمل)، وهي بذلك (ضيقّت) مفهوم (الأحكام القانونية) الوارد في المعايير الدولية الذي يتسع لكل الأحكام المناط إنفاذها بمفتشي العمل، حتى لو لم تكن واردة في تشريعات العمل بالذات.

« وأخيراً تميزت المادة (29) من الاتفاقية العربية عن المعايير الدولية في أنها أجازت للمفتش (استدعاء) صاحب العمل أو من يمثله أو أي عامل في المؤسسة، إلى مكتبه، لكي يوجّه إليه ما يرى ضرورته من استفسارات. وبهذا يكون بإمكان المفتش أن يتدارك أي نقص في المعلومات التي لم يحصل عليها أثناء الزيارة التفتيشية، أو - ربما - المعلومات التي إرتأى أن من الأفضل لسبب ما أن يحصل عليها في مكتبه.

وقد تضمّنت قوانين العمل العربية التالية نصوصاً تتفق مع مقتضى المعايير الدولية والعربية بشأن تمكين المفتش من توجيه الأسئلة إلى صاحب العمل أو ممثله وإلى العاملين في المنشأة، على انفراد أو بحضور شهود: الإماراتي (م/2/170/أ)، البحريني (م 6/14 من القرار الوزاري رقم 28 لسنة 1976)، التونسي (الفصل 4/174/أ)، الجزائري (م 6/أ من القانون رقم 3 - 90)<sup>7</sup>، السعودي (2/198/أ)، السوري (م 2/251/أ)، الفلسطيني (م 2/111)، القطري (م 4/138)، اللبناني (م 6/أ من المرسوم رقم 3273 بتاريخ 26/6/2000)، المغربي (م 3/533/أ).

ومن القوانين العربية التي أغفلت معالجة هذه المسألة - على الرغم من أهميتها - بنصوص صريحة، كل من القانون الأردني والعراقي والعماني والكويتي والليبي والمصري واليمني.

---

7 - وانفرد القانون الجزائري رقم (3 - 90) في المادة (6/أ) منه بالنص على تمكين مفتش العمل من (الاستماع إلى أي شخص).

## (ب) سلطة الاطلاع على السجلات وأخذ مستخرجات وصور منها:

لا يمكن مفتش العمل من التحقق من سلامة تطبيق الأحكام القانونية المناط به تأمين إنفاذها، إلا بالاطلاع المباشر على مجموعة من السجلات والدفاتر والوثائق التي تبين الطريقة التي تطبق بها هذه الأحكام وتتضمن البيانات المتعلقة بها، وعادة ما تلزم قوانين العمل أصحاب العمل بإمسك سجلات ودفاتر، وتنظيم وثائق والاحتفاظ بها، ووضعها تحت رقابة مفتشي العمل ليقوموا بالتدقيق عليها في كل ما يتعلق بمراعاة الأحكام الخاصة بتنظيم عمل الأحداث والنساء وأجور العمال وساعات العمل والإجازات مدفوعة الأجر وغيرها ...

وللغرض أعلاه أوردت الاتفاقيتان الدوليتان (81) و (129) والاتفاقية العربية (19)، نصوصاً مكّنت مفتش العمل مما تقدّم:

\* ففي المادة (2/ج/12) من الاتفاقية الدولية رقم (81) ورد النص على أنّ للمفتش (طلب الاطلاع، بالطريقة التي تقرّها القوانين أو اللوائح الوطنية، على أي دفاتر أو سجلات أو وثائق أخرى، تقضي القوانين أو اللوائح الوطنية المتعلقة بشروط العمل إمساكها، للتحقق من توافقها مع الأحكام القانونية، وأخذ صور أو مستخرجات منها).

\* وأوردت الاتفاقية الدولية رقم (129) في المادة (2/ج/16) منها، نصاً مماثلاً للنص الوارد في الاتفاقية رقم (81)، مع تعديل بسيط فيه، حيث وسّعت دائرة الدفاتر والسجلات والوثائق التي تقضي القوانين الوطنية بإمسكها لتشمل تلك المتعلقة (بظروف المعيشة) بالإضافة إلى ما يتعلق

منها بالعمل، وذلك مراعاة للطبيعة الخاصة للعمل في الزراعة حيث يتحقق فيه قدر من التلازم بين شروط وظروف العمل والمعيشة.

\* ونصّت المادة (31) من الاتفاقية العربية رقم (19) على أنّ (لمفتش العمل أن يطلع على السجلات أو الدفاتر، أو أية وثائق أخرى، وأخذ نسخ أو صور منها، إذا وجد أنّ ذلك ضروري لأداء مهمته).

ومع أنّ النصوص المعيارية تلتقي في مضامينها الأساسية، إلا أنّ المعايير العربية اختلفت عن المعايير الدولية في مسألة جوهرية، ففي حين تقصر المعايير الدولية سلطة مفتش العمل على الاطلاع (على أي دفاتر أو سجلات أو وثائق أخرى، تقضي القوانين أو اللوائح الوطنية المتعلقة بشروط العمل إمساكها)، أورد النص المعياري العربي عبارة (أن يطلع على السجلات أو الدفاتر أو أية وثائق أخرى) دون وصفها بأي وصف أو تقييدها بأي قيد.

ويكاد ينعقد الاجماع في قوانين العمل العربية على إعطاء مفتش العمل سلطة الاطلاع على السجلات والدفاتر والوثائق وأخذ صور ومستخرجات منها<sup>8</sup>.

---

8 - للاطلاع على تفاصيل موقف هذه القوانين أنظر:

المادة (5/ب) من نظام مفتشي العمل رقم (56) لسنة 1996 في الأردن، المادة (2/170/ب) من قانون العمل الإماراتي، المادة (147) من قانون العمل في القطاع الأهلي رقم (23) لسنة 1976 والمادة (14/ب) من القرار الوزاري رقم 28 لسنة 1976 في البحرين، الفصل (4/174/ب) من مجلة الشغل في تونس، المادة (6/ج) من القانون رقم (3 - 90) في الجزائر، المادة (2/198/ب) من نظام العمل السعودي، المادة (1/251/أ) من قانون العمل السوري، المادة (117/أولاً/ج) والمادة (8) من قانون العمل العماني، المادة (3/111) من قانون العمل الفلسطيني، المادة (1/138) من قانون العمل القطري، المادة (138) من قانون العمل الكويتي، المادة (6/ب) من المرسوم رقم 3273 تاريخ 2000/6/26 في لبنان، المادة (233) من قانون العمل المصري، المادة (3/532/ب) من قانون العمل المغربي، المادة (4/126) من قانون العمل اليمني.

## (ج) سلطة أخذ أو إقتطاع عينات:

يقتضي قيام المفتشين بالتحقق من توفر شروط الصحة والسلامة التي تلزم القوانين النافذة صاحب العمل بتوفيرها لضمان حماية العمال أثناء العمل من المخاطر التي يمكن أن تلحق بهم، أن يجروا فحصاً دقيقاً لبيئة العمل بما في ذلك المباني والأجهزة والمعدّات والمواد المستعملة والمنتجات الرئيسية والثانوية، بما فيها من أبخرة أو غازات ... الخ، بالإضافة إلى التهوية والإنارة والضجيج، وأدوات وأجهزة الوقاية الشخصية للعمال.

ويحتاج المفتشون للقيام بذلك أن يستعينوا بأجهزة فحص لأغراض معيّنة، لإجراء الفحوصات المطلوبة في مكان العمل، إلا أنّ حالات خاصة قد تقتضي إجراء هذه الفحوصات خارج مكان العمل، حيث يمكن أن تتوفر أجهزة واختصاصيون مؤهلون للقيام بها.

وللغرض أعلاه، نصّت المعايير الدولية والعربية على تمكين المفتشين من أخذ عينات من المواد والمنتجات المستعملة في مكان العمل بغية تحليلها لمعرفة مدى تأثيرها على صحة وسلامة العمال.

• ففي المعايير الدولية أوردت المادة (12/ج/4) من الاتفاقية رقم (81) والمادة (16/ج/3) من الاتفاقية رقم (129) نصاً متطابقاً جاء فيه أنّ للمفتشين: (أخذ أو إقتطاع عينات من المواد والمنتجات المستعملة أو التي يجري تداولها، لأغراض تحليلها، بشرط إخطار صاحب العمل أو ممثله بالعينات أو المواد التي أخذت أو أقتطعت لهذه الأغراض).

• ونصّت المادة (30) من الاتفاقية العربية رقم (19) 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 إخطار صاحب العمل بنتيجة التحليل).

وبالتدقيق في النصوص الدولية والعربية، نجد أنها تتفق في ماهية السلطة التي تخولها للمفتشين، وهي أخذ العينات من المواد والمنتجات المستعملة أو المتداولة في مكان العمل لغرض تحليلها، إلا أنها تختلف في مسألة إخطار صاحب العمل بذلك. فالمعايير الدولية توجب (إخطار صاحب العمل أو ممثله بالعينات أو المواد التي أخذت أو أقتطعت لهذه الأغراض)<sup>9</sup>، ومن هذا النص يتضح أنّ الإخطار يجب أن يقع حال قيام المفتش بأخذ أو اقتطاع العينات والمواد، وأنّ مضمونه ينصبّ على تحديد (ماهية) هذه العينات والمواد. أما المعايير العربية فهي توجب (إخطار صاحب العمل بنتيجة التحليل)، والإخطار بهذه النتيجة لا يكون متاحاً إلا بعد أخذ العينات والقيام بتحليلها وظهور نتائج التحليل، ولهذا فهو لا يمكن إلا أن يحصل بعد القيام بالزيارة التفثيشية.

ومع أنّ المعايير الدولية والعربية اختلفت في تحديد مضمون الإخطار الذي يجب أن يوجّه إلى صاحب العمل، وقصر كل منها هذا المضمون على غرض مختلف، إلا أننا نعتقد أنّ الضرورات العملية تستوجب الجمع بين مضموني المعايير الدولية والعربية، فيقع إخطار صاحب العمل بأخذ العينات - حال أخذها -، ونتيجة التحليل - حال ظهورها، ومن ثم متابعة الإجراءات الضرورية للتعامل مع هذه النتيجة، ولإزالة المخاطر التي تهدد صحة وسلامة العمال، إذا دلّت على أنّ المواد والمنتجات تنطوي على ما يهدد بحصولها.

---

9 - ILO: Labour inspection. General survey. 2006. para. 278. p. 90

وقد تضمّنت أغلب قوانين العمل العربية نصوصا تعطي المفتشين سلطة أخذ العينات لغرض تحليلها، شريطة إبلاغ صاحب العمل أو ممثله بذلك، ومن هذه القوانين: الأردني (م 5/ب من نظام مفتشي العمل رقم 56 لسنة 1996)، والبحريني (م 14/ج من القرار الوزاري رقم 28 لسنة 1976)، والتونسي (الفصل 4/174/د من مجلة الشغل)، والجزائري (م 6/ب من القانون رقم 3 - 90)، والسعودي (م 2/198/ج من نظام العمل)، والسوري (م 4/251/أ)، من قانون العمل)، والعراقي (م 117/أولا/د من قانون العمل)، والفلسطيني (م 4/111 من قانون العمل)، والقطري (م 2/138 من قانون العمل)، والكويتي (م 138 من قانون العمل)، واللبناني (م 6/ج من المرسوم رقم 3273 بتاريخ 2000/6/26).

وذهب قانون العمل الإماراتي (م 2/170/ج)، وقانون العمل المغربي (م 3/533/د)، إلى إعطاء هذه السلطة إلى المفتشين مع النص على وجوب إخطار صاحب العمل بنتيجة التحليل. كما أضاف القانون الأخير حكما يقضي بأن يتحمل (المشغل/ صاحب العمل) الكلفة المالية لهذا التحليل.

وأخيرا نشير إلى أنّ بعض القوانين العربية خلت من نصوص صريحة بشأن هذه السلطة، ومنها قوانين عمان وليبيا ومصر واليمن.

**(د) سلطة الإلزام بإعلان الملصقات والإعلانات التي يوجب القانون إعلانها:**

تلزم القوانين الوطنية في العادة أصحاب العمل بتعليق إعلانات ولصق ملصقات توضيحية في أماكن مناسبة لإطلاع العمال عليها، وهي عادة

تتعلق بنظام العمل في المؤسسة ولائحة الجزاءات، وشروط الصحة والسلامة، وتشغيل الأحداث، وكيفية استعمال وسائل الوقاية الشخصية ... الخ.

ويدخل في سلطة مفتشي العمل التحقق من مدى التزام أصحاب العمل بتنفيذ ما تفرضه عليهم القوانين في هذا الشأن، فإذا وجدوا تقصيرا في ذلك، وجب عليهم إتخاذ الإجراءات المناسب لإزالة مخالفة صاحب العمل وإلزامه بتعليق الإعلانات أو لصق الملصقات المطلوبة.

وتحقيقا للغرض المذكور نصّت كل من المادة (12/ج/3) من الاتفاقية الدولية رقم (81) والمادة (16/ج/3) من الاتفاقية الدولية رقم (129) على إعطاء مفتشي العمل سلطة إنفاذ الالتزامات الخاصة بإعلان الإعلانات المقررة بموجب النصوص القانونية<sup>10</sup>. بينما خلت الاتفاقية العربية رقم (19) من نص مماثل.

وفي تقديرنا أنّ هذا البند لم يكن يصحّ إدراجه ضمن السلطات المخولة للمفتشين للتحقق من مدى إنفاذ الأحكام القانونية، وكان الأولى أن يرد في نص المادة (13) من الاتفاقية الدولية رقم (81)، والمادة (18) من الاتفاقية الدولية رقم (129) اللتين عالجتا السلطات المخولة للمفتشين لتمكينهم من إتخاذ الخطوات اللازمة لإزالة المخالفات التي يكتشفونها في

---

10 - لم تظهر في الترجمة العربية لكل من الاتفاقيتين الدوليتين المذكورتين في المتن، سواء في النسخ المطبوعة ورقيا، أو في النسخ المنشورة على موقع منظمة العمل الدولية على شبكة الانترنت ترجمة للبند المذكور الذي نص في النسخة الانجليزية على أنّ من بين سلطات المفتش

(to enforce the posting of notices required by the legal provisions).

أماكن العمل، فالالتزام بلصق الملصقات وإعلان الإعلانات هو إزالة للمخالفة، وليس كشفا لها.

وقد أوردت قلة قليلة من القوانين العربية نصوصا عالجت فيها هذه المسألة منها، القانون الإماراتي (م 2/170/د)، والتونسي (الفصل 4/174/ج)، والسعودي (م 3/251/أ)، والمغربي (م 3/533/ج). ويلزم القانون الأخير بالإضافة إلى لصق الإعلانات التي توجب الأحكام القانونية عرضها على الأنظار، (بوضع ملصقات تدلّ على اسم وعنوان العون المكلف بتفتيش الشغل لدى المؤسسة)، والغرض من ذلك هو التعريف بمفتش الشغل، لكي يتمكن العاملون في المؤسسة من الاتصال به وتقديم الشكاوى والبلاغات إليه عند الحاجة.

### **3/1 : سلطات المفتش في اتخاذ الإجراءات اللازمة للتعامل مع نتائج الزيارة التفتيشية:**

لا يعدّ قيام المفتش بزيارة أي مؤسسة بغية التفتيش عليها، غاية بحد ذاته، بل هو وسيلة - كما مرّ بنا - للتحقق من مدى إنفاذ الأحكام القانونية ذات الصلة بشروط وظروف العمل على نحو صحيح فيها، وذلك في ضوء الحقائق التي يكتشفها بإجراءات التحقق والاختبار التي أشرنا إليها.

ولا تتعدى الحصيلة التي يخلص إليها المفتش من زيارته أحد احتمالات ثلاثة:

(أ) أن يتأكد أنّ الأوضاع في المؤسسة تتسجم مع ما توجبه الأحكام القانونية، وأنّ صاحب العمل ينفذ هذه الأحكام على نحو يحقق الحماية المطلوبة

للعمال أثناء أدائهم العمل، ويقوم بالوفاء بالحقوق المقررة لهم على نحو سليم.

(ب) أن يخلص إلى قناعة قاطعة بوجود مخالفات للأحكام القانونية المناط به إنفاذها، سواء ما كان يتعلق من هذه الأحكام بالحفاظ على صحة العمال وسلامتهم، أو بحقوقهم الناشئة عن العمل.

(ج) أن يتوصل إلى احتمال غير مؤكد لوجود مخالفات، يقتضي التحقق منها إجراء فحوص وإختبارات أو إستكمال معلومات ناقصة أو ما إلى ذلك، ولهذا فهو يعلّق قراره النهائي على ما يتوفر لديه لاحقاً من نتائج قطعية للفحوصات ومن استكمال للمعلومات، فيتخذ القرار بثبوت المخالفة أو العكس.

وبدهي أن نقول، أنّ 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.

وتناولت المعايير الدولية والعربية والقوانين الوطنية - ومنها قوانين الدول العربية - معالجة سلطات المفتش في إتخاذ الإجراءات المناسبة لإزالة المخالفات تفصيلاً، وسنعود إلى بيان أحكامها بعد قليل.

ونشير هنا إلى أنه من المسلّم به أنّ على مفتش العمل أن يعدّ (تقريراً) مفصلاً عن الزيارة التفتيشية التي يقوم بها لأي مؤسسة<sup>11</sup>، يقدّم فيه بياناً للمخالفات التي اكتشفها والإجراءات التي إتخذها لغرض إزالتها. وغالباً ما يعدّ هذا التقرير وفقاً لنموذج تعدّه إدارة التفتيش، ويلتزم المفتشون بإملائه بالمعلومات في ضوء الوقائع التي يستخلصونها.

ولم تتضمن الاتفاقيتان الدوليتان رقم (81) و (129) نصوصاً توجب قيام المفتشين بإعداد تقارير عن زيارتهم التفتيشية، ويرجع ذلك على الأغلب إلى كون هذا الالتزام، أمراً ذا طبيعة تنفيذية، دأبت المعايير الدولية عادة على تركه للممارسات الوطنية، لا بل أنّ القوانين الوطنية تخلو في الغالب من نصوص تنظّم التزام المفتشين بإعداد تقارير عن زيارتهم التفتيشية، وتحيل في ذلك إلى التشريعات الفرعية، أو الممارسات الإدارية.

غير أنّ هذه المسألة حظيت بعناية من الاتفاقية العربية رقم (19)، حيث نصّت في المادة (34) على أن: (يحرر مفتش العمل تقريراً حول زيارته التفتيشية وفقاً للنموذج الذي تعتمده الجهة المختصة).

---

11 - ويجب أن يتضمن هذا التقرير معلومات تفصيلية تحدد (هوية) المؤسسة وطبيعة نشاطها وبيانات عن العاملين فيها وأوضاع شروط وظروف العمل فيها وحالة علاقات العمل وكيفية تنظيمها، على أن يخصص جزء مهم منه لبيان مفصل عن نتائج الزيارة التفتيشية، والمخالفات - إن وجدت -، والإجراءات المتخذة من قبل المفتش بغية إزالتها. أنظر لمزيد من التفصيل:

ILO: Labour inspection. Purposes and practice. pp. 185-189.

وللاطلاع على نموذج لهذا التقرير راجع الصفحات 218 - 222 من المرجع ذاته.

ولم تتضمن أغلب قوانين العمل العربية نصوصاً بشأن هذا التقرير، باستثناء قلة، منها قانون العمل العراقي الذي نص في المادة (120/أولاً) منه على أن: (على لجنة التفتيش أن تضع تقريراً مفصلاً وفق النموذج الذي تعدّه دائرة العمل، عن كل زيارة تفتيشية تقوم بها للمشروع، مع ملاحظاتها وتوصياتها بشأنه،...).

ولغرض دراسة الأحكام الخاصة بسلطة المفتشين التي نحن بصدددها، يقتضي أن نبحث في العديد من المسائل الفرعية:

### أولاً/ تخويل المفتشين صفة الضبطية العدلية/ القضائية:

توجب مقتضيات إستقصاء الجرائم عموماً وجمع أدلة الإدانة الخاصة بها والقبض على مرتكبيها وإحالتهم إلى المحاكم المختصة بمحاكمتهم، أن تتولى ذلك سلطة مختصة في الدولة، هي في العادة النيابة العامة/ الإدعاء العام. وهي بذلك تكتسي الصفة التي تعرف بالضابطة العدلية/ القضائية.

غير أنّ القوانين الوطنية، في دول العالم على اختلافها، تضيف هذه الصفة على موظفين عموميين آخرين لغرض القيام بالوظائف المذكورة في حدود إختصاصات محددة، لتكون لهم سلطة إستقصاء الجرائم التي تقع بالمخالفة لقوانين معيّنة، كسلطة الضبطية القضائية التي تعطى لموظفي دوائر الضريبة والجمارك والصحة والبيئة والبلديات، وكذلك لضباط إدارات السير/ المرور<sup>12</sup>،

---

12 - تنبغي الإشارة هنا إلى أنّ القوانين في بعض الدول تمنح هؤلاء الضباط سلطة قاضي لغرض فرض غرامات مالية فورية عن مخالفة قوانين السير، وهذه السلطة تتخطى سلطة الضبطية القضائية. لأنّ مالك هذه السلطة الأخيرة ليس له أن يصدر قراراً يفرض عقوبة، وإنما بإحالة المخالف إلى سلطة تملك إصدار هكذا قرار.

حيث يقوم هؤلاء بتحديد المخالفات المنسوبة إلى مرتكبيها وجمع الأدلة الخاصة بها وتحرير محاضر بها، وإحالة المخالفين إلى السلطة - القضائية - عادة، التي تقرر فرض العقوبة عليهم، متى توفرت البيّنة اللازمة لذلك.

وتضمّنت المادة (16) من الاتفاقية العربية رقم (19) نصاً صريحاً يقضي بأن: (يعتبر مفتش العمل أحد أفراد الضابطة العدلية/ القضائية). كما تضمّنت العديد من القوانين العربية نصوصاً بالمضمون ذاته، منها: القانون الأردني (م 9/أ)، والتونسي (الفصل 174)، والسوري (م 246)، والعماني (م 8)، والقطري (م 137)، والكويتي (م 133)، والمصري (م 232)، واليمني (م 1/124).

وسنذا إلى هذه الصفة، يكون للمفتشين أن يقوموا بالاستقصاء عن المخالفات التي تقع للأحكام القانونية المناط بهم تأمين إنفاذها، وجمع الأدلة الثبوتية التي تؤيد وقوعها، وإحالة المخالفين - وفقاً للإجراءات التي يحددها القانون الوطني - إلى المحاكم المختصة لكي تصدر القرار القضائي بفرض العقوبة المقررة في القانون للمخالفة المنسوبة إلى المخالف.

غير أنّ المعايير الدولية والعربية والقوانين الوطنية، حرصت على أن تمكّن المفتشين من اتخاذ القرار المناسب بشأن الإجراء اللازم لإزالة المخالفة التي يكتشفونها من بين عدة خيارات قبل تحرير محضر بالمخالفة، أجملتها المادة (35) من الاتفاقية العربية رقم (19) بما يلي:

« إسداء النصح والإرشاد بشأن كيفية تلافي المخالفة.

« توجيه تنبيه شفهي لتلافي المخالفة.

« توجيه إنذار كتابي لتدارك المخالفة خلال مدة معيّنة.

« تحرير محضر بالمخالفة.

« إتخاذ إجراءات التنفيذ الفوري لدرء خطر داهم يهدد سلامة العمال أو صحتهم.

وهذه الخيارات التي بلورتها الاتفاقية العربية على النحو المتقدم، وهي تلتقي فيها . كما سنرى . مع ما ذهبت إليه المعايير الدولية في الاتفاقيتين (81) و (129)، يمكن جمعها في ثلاث خيارات رئيسية:

**الأول/ إزالة المخالفة دون اللجوء إلى إجراءات زجرية.**

**الثاني/ إحالة المخالف إلى الجهة التي تملك سلطة فرض العقوبة عليه، وفقاً لنصوص القانون.**

**الثالث/ إتخاذ الإجراءات الفورية لإزالة خطر وشيك يهدد صحة أو سلامة العمال.**

**ثانيا/ سلطة المفتش في توجيه النصح والإرشاد وما إليهما:**

لا تجعل المعايير الدولية والعربية، ولا القوانين الوطنية هدفها الذي تسعى إلى تحقيقه معاقبة الأشخاص الذين يخالفون الأحكام القانونية الخاصة بحماية العمال أثناء أدائهم العمل، وإنما (إزالة) هكذا مخالفات والعمل على عدم تكرارها.

وتأسيساً على ذلك، تتيح نصوص المعايير الدولية والعربية والقوانين الوطنية خيارات أمام المفتش، ليقرر في ضوء الوقائع، الأخذ بالخيار الأكثر ملاءمة لتحقيق الغايات المذكورة، متى وجد أنّ أمامه فرصة مناسبة للوصول إلى مبتغاه وهو (تأمين إنفاذ الأحكام القانونية المناط به إنفاذها)، دون أن يعتمد إلى السير بالإجراءات التي تنتهي بفرض العقوبة على المخالف.

وإتساقاً مع ما تقدّم، نصّت المادة (2/17) من الاتفاقية الدولية رقم (81)، والمادة (2/22) من الاتفاقية الدولية رقم (129) على أن: (يترك لتقدير مفتش العمل توجيه إنذار أو نصيحة بدلا من اتخاذ الإجراءات القانونية أو التوصية باتخاذها).

أما الاتفاقية العربية رقم (19) فقد مرّ بنا أنّ المادة (35) منها، أجازت للمفتش، قبل أن يقوم بتحرير محضر بالمخالفة أن يقوم بإسداء النصح والإرشاد أو توجيه تنبيه شفهي أو إنذار كتابي إلى المخالف لإزالة المخالفة خلال مدة معيّنة.

والنصح والإرشاد، والتنبيه والإنذار، وسائل يراد بها تحقيق غاية واحدة، هي إزالة المخالفة وإنفاذ الأحكام القانونية على نحو صحيح.

وترى لجنة الخبراء في المنظمة الدولية<sup>13</sup>، أنّ (مصادقية) أي إدارة تفتيش تتوقف إلى مدى بعيد على قدرتها على توجيه النصح إلى أصحاب العمل والعمال بشأن أكثر الوسائل فعالية للتوافق مع النصوص القانونية، التي تدخل في إطار ولايتها، كما أنها تتوقف على وجود وتفعيل آليات تنفيذ كفوءة، وتخلص إلى أنه بالنسبة لمفتشية العمل، فإنّ وظيفتي الإنفاذ والنصح لا يمكن الفصل بينهما عملياً.

وتوتّي الوسائل - غير العقابية - نتائج إيجابية في إزالة العديد من المخالفات البسيطة التي لا تشكّل خطراً على صحة وسلامة العمال، وتلك التي يرتكبها المخالفون نتيجة جهلهم بأحكام القانون، أو بالطريقة الصحيحة لتنفيذها،

---

13 - ILO: Labour inspection.General survey.2006.para.280.p. 93.

واللجوء إلى هذه الوسائل، يقتضي أن يقوم المفتشون بمتابعة نتائجها والتحقق مما إذا كان المخالفون قد إستجابوا للمطلوب منهم القيام به من أجل إزالة المخالفات، وإلا فإنّها ستؤتي نتائج سلبية، إذا شعر المخالفون أنهم في مأمن من المتابعة، ومن ثم من الملاحقة الجزائية.

ولم تورد إلا قلة قليلة من القوانين العربية إشارات إلى سلطة المفتشين في توجيه النصح والإرشاد، منها: نظام العمل السعودي (م 203)، وقانون العمل الفلسطيني (م 1/113)، وقانون العمل القطري (م 1/140)، بينما أشارت إلى سلطة هؤلاء في توجيه تنبيه شفهي إلى المخالفين قوانين السعودية (م 203)، وسوريا (م 249/ب)، وفلسطين (م 2/113)، والمغرب (م 539)<sup>14</sup>.

واختلف موقف هذه القوانين بشأن سلطة مفتش العمل في توجيه إنذار خطي (كتابي) إلى المخالف يطلب منه فيه إزالة المخالفة خلال مدة زمنية محددة، حيث أشار إلى هذه السلطة عدد أكبر من القوانين العربية منها: القانون الأردني (م 9/ب من قانون العمل)، والبحريني (م 15/أ من القرار الوزاري رقم 28 لسنة 1976)، والجزائري (م 7 من القانون رقم 3 - 90)، والسعودي (م 203)،

---

14 - نرجح أن يكون السبب في عزوف القوانين العربية عن معالجة سلطة المفتشين في توجيه النصح والإرشاد لإزالة المخالفات، إلى كون أغلب هذه القوانين قد أشارت - كما مرّ بنا - إلى جعل توجيه النصح والإرشاد إلى أصحاب العمل والعمال بشأن إنفاذ الأحكام القانونية من بين (الوظائف) المناطة بمفتشي العمل.

فإذا كان هذا الأمر صحيحاً فإنّ هذه القوانين تكون قد خلطت بين كون توجيه النصح والإرشاد إحدى وظائف التفتيش، وكونه إجراء لإزالة مخالفة مرتكبة فعلاً.

والسوري (م 249/ب)، والفلسطيني (م 3/113)<sup>15</sup>، والقطري (م 2/140) والكويتي (م 134)<sup>16</sup>، واليميني (م 1/123).

### ثالثاً/ تحرير محضر بالمخالفة:

قد يصبح فرض الجزاءات العقابية على الأشخاص الذين يرتكبون مخالفات للأحكام القانونية المناط بمفتشي العمل إنفاذها، 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، ردع المخالف وتثبيته عن العود إلى ارتكاب المخالفة، وردع غيره عن الإقدام على ارتكاب مخالفات مماثلة.

وتنص المادة (18) من الاتفاقية الدولية رقم (81)، والمادة (24) من الاتفاقية الدولية رقم (129) على أن: (تنص القوانين أو اللوائح الوطنية على العقوبات المناسبة على مخالفة الأحكام القانونية المنوط بتنفيذها بمفتشي العمل).

---

15 - خول القانون الفلسطيني المفتش سلطة (التوصية لهيئة تفتيش العمل بتوجيه إنذار خطي بشأن المخالفة)، ولهذا فهو لا يملك سلطة توجيهه مباشرة إلى صاحب العمل.

16 - خلط النص الكويتي بين الإنذار الكتابي ومحضر المخالفة حيث جاء فيه (تحرير محاضر المخالفات لأصحاب العمل، ومنحهم المهلة اللازمة لتلافي المخالفة، وإحالة محاضر المخالفات للمحكمة المختصة لتوقيع العقوبة المنصوص عليها).

وتأخذ القوانين الوطنية في الدول العربية بهذا المبدأ، وتقرر في نصوصها عقوبات تفرض على المخالفين لأحكامها، وغالبا ما كانت هذه العقوبات موضع نقاش في مدى فاعليتها في منع المخالفين من ارتكاب المخالفات، لأنّ هذه الفاعلية تتأثر بثلاثة عوامل أساسية هي:

(أ) ماهية هذه العقوبات ومدى جسامتها، حيث تقتصر العقوبات المقررة على إتيان المخالفات للأحكام القانونية المشار إليها في الغالب على الغرامات المالية، دون غيرها من العقوبات المقيدة للحرية، وعادة ما تحدد مبالغ الغرامات المالية، في حدود لا تحقق الردع المطلوب للمخالفين، الذين يوازنون في العادة بين الجدوى التي تتحقق لهم من ارتكاب المخالفة ودفع الغرامة، أو الامتناع عن ارتكاب المخالفة تجنّبا لدفع الغرامة، ويتحدد موقفهم النهائي على الأرجح باختيار السلوك الذي يأتي لهم بالمنفعة الأفضل.

(ب) جدية الأجهزة الرقابية في استعمال سلطتها في تفعيل فرض العقوبات، هذه الجدية التي تتأثر بالعديد من العوامل الموضوعية وغير الموضوعية التي قد تحدّ منها.

(ج) الإجراءات التي تتبع في فرض العقوبات ومدى سرعتها، لأنّ من المعروف أنّ فاعلية العقوبات تتأثر بسرعة إجراءات توقيفها على المخالفين، فكلما طالت هذه الإجراءات ووهنت عملية متابعتها، كلما قلت فاعلية العقوبات ذاتها.

وأيّا كان تقييمنا لمدى فاعلية العقوبات في تحقيق الالتزام بأحكام القانون، فإنّها تبقى الملاذ الأخير للمفتشين لتحقيق وظيفتهم في تأمين إنفاذ الأحكام القانونية، ولهذا فهم يلجأون إلى سلطتهم في تحريك الإجراءات التي تؤدي في

النهاية إلى فرض العقوبات على المخالفين، لأنّ المفتشين لا يملكون سلطة فرضها بقرار يتخذونه بأنفسهم.

وتبدأ هذه الإجراءات بتحرير محضر بالمخالفة (المادة 2/35 من الاتفاقية العربية رقم 19)، وقد عبّرت المعايير الدولية في المادة (1/17) من الاتفاقية الدولية رقم (81) والمادة (1/22) من الاتفاقية الدولية رقم (129) تعبيراً غير مباشر عن ذلك حيث أشار النصان الدوليان إلى أنّ الأشخاص الذين يخالفون أو يغفلون الأحكام القانونية المنوط تنفيذها بمفتشي العمل يتعرضون (للإجراءات القانونية فوراً دون سابق إنذار، ما لم تنص القوانين أو اللوائح الوطنية على إستثناءات في الحالات التي ينبغي فيها توجيه إخطار سابق بتنفيذ تدابير علاجية أو وقائية).

وقد تضمّنت أغلب قوانين العمل العربية نصوصاً حوّلت المفتشين سلطة تحرير محضر بالمخالفات التي يكتشفونها أثناء زياراتهم التفتيشية، ويقدرّون أنّ النصح والإرشاد والتنبيه والإنذار لا تنفع في معالجتها<sup>17</sup>.

---

17 - أنظر من القوانين العربية التي نصت على ذلك: الأردني (م 9/أ من قانون العمل)، الإماراتي (م 174 من قانون العمل)، البحريني (م 147 من قانون العمل و م 15/ب من القرار الوزاري رقم 28 لسنة 1976)، التونسي (الفصل 177)، الجزائري (م 8 من القانون رقم 3 - 90)، السعودي (م 203 من نظام العمل)، السوري (م 249/ب من قانون العمل)، العراقي (م 117/أولاً/هـ من قانون العمل)، الفلسطيني (م 113 من قانون العمل)، القطري (م 3/140 من قانون العمل)، الكويتي (م 134 من قانون العمل)، اللبناني (م 9 من المرسوم رقم 3273 بتاريخ 2000/6/26)، المغربي (م 539 من قانون العمل)، اليمني (م 1/123 من قانون العمل)، ويشترط هذا القانون لتحرير المحضر تكرار المخالفة، حيث جاء في نص هذه المادة: تحرير محاضر ضبط المخالفات عند تكرارها. وهذا يفيد أنه ليس للمفتش أن يحرر محضراً بضبط المخالفة الأولى.

وتثير محاضر ضبط المخالفات التي يحررها المفتشون إشكاليتين عمليتين  
معقدتين هما:

**الأولى/** تتعلق بإحالة محضر ضبط المخالفة إلى السلطة المختصة بتوقيع العقوبة، وهي المحكمة المختصة في العادة، وهذه الإحالة يمكن أن تأخذ أحد مسارين، **أولهما** أن تتاط هذه الإحالة بالمفتش نفسه فيتولى الإحالة مباشرة إلى القضاء، **وثانيهما**، أن تتم الإحالة عبر سلطة رئاسية يتبعها المفتش، حيث يرفع المفتش المحضر إليها، لتتولى بعد دراسته إتخاذ القرار بالإحالة إلى القضاء.

وتتردد الكثير من الدول في الأخذ بالمسار الأول تجنّباً لمشكلات محتملة في إساءة المفتش إستعمال هذه السلطة في غير أغراضها، أو عجزه عن التقدير السليم لضرورات إستعمالها.

ولم تتضمن الاتفاقية الدولية رقم (81) نصاً يعالج هذه المسألة، وعلى خلافها جاء مسلك الاتفاقية الدولية رقم (129) التي تضمنت في المادة (23) منها نصاً جاء فيه: (إذا لم يكن مصرحاً لمفتشي العمل في الزراعة بأن يتخذوا بأنفسهم الإجراءات، يكون من حقهم إحالة محاضر مخالفات الأحكام القانونية مباشرة إلى أي سلطة مخولة إتخاذ هكذا إجراءات).

وجاءت معالجة الاتفاقية العربية رقم (19) في المادة (37) لهذه المسألة أكثر وضوحاً، حيث نصت على أنه: (يرفع محضر ضبط المخالفة إلى السلطة القضائية مباشرة<sup>18</sup>، أو عن طريق الجهة المختصة بالتفتيش التي يتبعها المفتش، وذلك وفقاً للإجراءات التي ينص عليها القانون الوطني).

---

18 - ما يقصده النص بـ (مباشرة)، أن يرفع المحضر من قبل المفتش بالذات.

وقد تضمّنت أغلب القوانين العربية نصوصاً عالجت مسألة إحالة محاضر ضبط المخالفات إلى القضاء، وجاء بعض هذه النصوص صريحاً على أنّ إحالة المحاضر تكون - عبر - الإدارات التي يتبعها المفتشون، ومن هذه القوانين: الإماراتي (م 174 من قانون العمل)، والتونسي (الفصل 177 من مجلة الشغل)، والسوري (م 249/ج من قانون العمل)، والقطري (م 3/140 من قانون العمل)، والمغربي (م 539 من مدونة الشغل)، بينما توزعت نصوص بقية القوانين بين ما يفيد أنّ المفتش له أن يحيل المحاضر مباشرة إلى القضاء، والسكوت عن بيان موقف صريح من هذه المسألة.

### الثانية/ القوة الثبوتية لمحضر ضبط المخالفة:

لا يكفي تحرير محضر بضبط المخالفة لإدانة المخالف بما نُسب إليه في المحضر، ومن ثم صدور القرار القضائي بمعاقبته، لأنّ صدور هذا القرار القضائي لا بد أن يتأسس على بيّنة إثبات كافية تقبلها المحكمة.

ويشير محضر ضبط المخالفة نقاشاً حول مدى إمكانية إعتباره - لوحده - بيّنة كافية لإثبات المخالفة، ومن ثم لإدانة مرتكبها.

وقد إتخذت المادة (38) من الاتفاقية العربية رقم (19) موقفاً صريحاً من هذا النقاش، حيث جاء فيها: (يكون لمحضر ضبط المخالفة القوة الثبوتية إلى أن يثبت العكس).

ويتضح من هذا النص أنه يعتبر المحضر بيّنة كافية للإثبات، إلا أنها ليست بيّنة قطعية، إذ يجوز للمخالف أن يثبت عكسها ببيّنة داحضة يقدّمها إلى المحكمة فإذا اقتنعت بما يرد فيها، رجحتها وصرفت النظر عما ورد في المحضر وقضت ببراءة المخالف.

والمهم في هذا الاتجاه أنه ينقل عبء نفي ما ورد في المحضر إلى صاحب العمل، ويعفي المفتش من إثبات ما تضمنه المحضر من مخالفات.

وقد سائرت بعض القوانين العربية الاتجاه الذي إلترمته المعايير العربية في النص المشار إليه، ومن هذه القوانين: الأردني (م 9/أ من قانون العمل)، والتونسي (الفصل 177 من مجلة الشغل)، والجزائري (م 14 من القانون رقم 3 - 90)، والعراقي (م 121 من قانون العمل)<sup>19</sup>، والمغربي (م 539 من مدونة الشغل). بينما سكتت القوانين الأخرى عن ذلك، مما يجعل مضمون محضر ضبط المخالفة بحاجة إلى بيّنة تثبته.

#### رابعاً/ سلطة إتخاذ الخطوات الرامية إلى معالجة النواقص التي تشكّل تهديدا لصحة العمال وسلامتهم:

لا تحتمل المخالفات التي يرتكبها أصحاب العمل، ويترتب عليها تهديد صحة وسلامة العمال بمخاطر يمكن أن تلحق بهم، أن تعالج بالوسائل والأساليب التي أشرنا إليها، وهي النصح والإرشاد والتنبيه والإنذار وتحرير محضر بالمخالفة تمهيدا لإحالة المخالف إلى القضاء، إذ قد تقتضي معالجة هكذا مخالفات إتخاذ - تدابير عاجلة - لإزالة الخطر الذي يهدد سلامة العمال والحيلولة دون وقوعه فعلا.

---

19 - في النص العراقي خطأ صياغي، حيث جاء فيه (يعتبر التقرير المنصوص عليه في البند (أولاً) من المادة (120) من هذا القانون مع شهادة مفتش العمل، دليلاً تتخذه المحكمة المختصة عند إصدار قرارها، ما لم يثبت خلاف ذلك)، ويمكن الخطأ في إشارته إلى تقرير الزيارة التفتيشية، بدلاً من الإشارة إلى محضر ضبط المخالفة، المنصوص عليه في المادة (117/أولاً/هـ) التي جاء فيها: (تسجيل المخالفات التي تقف عليها - أي لجنة التفتيش - وتنظيم محضر أصولي بها).

وتحقيقاً لما تقدّم تضمنت المعايير الدولية والعربية نصوصاً منحت المفتشين سلطة اتخاذ الإجراءات اللازمة لمعالجة الحالات المشار إليها، وقرّرت في مدى هذه السلطة تبعاً لمدى جسامته الخطر المهدد للعمال ودرجة احتمال وقوعه.

**ففي المعايير الدولية:** نصّت المادة (13) من الاتفاقية الدولية رقم (81) والمادة (18) من الاتفاقية الدولية رقم (129) على أن:

1) - يخوّل مفتشو العمل سلطة اتخاذ الخطوات الرامية إلى معالجة النواقص التي تلاحظ في التركيبات أو التخطيطات أو أساليب العمل، - وأضافت الاتفاقية رقم 129: في المنشآت الزراعية، بما في ذلك استعمال المواد الخطرة -، التي قد يكون لديهم سبب معقول للاعتقاد بأنها تشكّل تهديداً لصحة العمال وسلامتهم.

2 - يخوّل المفتشون، تمكيناً لهم من اتخاذ هذه الخطوات، ومع عدم الإخلال بالحق في الاستئناف أمام هيئة قضائية أو إدارية يحددها القانون، إصدار أو إستصدار أوامر تطلب:

(أ) إدخال أي تعديلات على الأجهزة أو التركيبات، بحيث تتفدّ خلال مدة محددة، تكون لازمة لضمان التوافق مع الأحكام القانونية الخاصة بصحة العمال وسلامتهم.

(ب) اتخاذ التدابير التي لها قوة التنفيذ الفوري عند وجود خطر وشيك على صحة العمال وسلامتهم.

3 - حيثما لا تتماشى الإجراءات الواردة في الفقرة (2) مع الممارسات الإدارية أو القضائية في الدولة العضو، يكون لمفتشي العمل أن يطلبوا من السلطة المختصة إصدار الأوامر أو اتخاذ تدابير لها قوة التنفيذ الفوري).

وخلص ما تقدّم، أنّ المعايير الدولية تمنح المفتشين، سلطة تبدأ بطلب إدخال التعديلات على الأجهزة أو التركيبات، خلال مدة محددة، لكي تتوافق هذه الأجهزة أو التركيبات مع الاشتراطات التي توجبها الأحكام القانونية الخاصة بحماية صحة العمال وسلامتهم، وصولاً بهذه السلطة إلى حد إتخاذ التدابير التي لها قوة التنفيذ الفوري في حالات الخطر الوشيك/ الداهم الذي يهدد صحة أو سلامة العمال، ولا تحتمل إزالته إنتظاراً.

غير أنّ المعايير الدولية تنطوي على مرونة ضرورية لمراعاة مقتضيات الممارسات الوطنية الإدارية والقضائية، ولذلك فهي تتيح أن يمارس المفتشون السلطة المبيّنة فيما تقدّم بقرار ينفردون باتخاذها، فإذا كانت الممارسات الوطنية لا تسمح بذلك، فيكون لهم أن يطلبوا إلى السلطة المختصة إصدار القرار المطلوب الذي تكون له قوة التنفيذ الفوري.

4 - وإضافة إلى المعايير السابقة انفردت المادة (18) من الاتفاقية الدولية رقم (129) بنص معياري تقدمت فيه على الاتفاقية الدولية رقم (81) التي خلت من نظير له، فقد نصت المادة (4/18) من الاتفاقية (129) على أن:

(يُبلِّغ صاحب العمل وممثلو العمال - على الفور- بالنواقص التي لاحظها المفتش عند زيارته لمنشأة ما، وبالأوامر التي أصدرها أو يصدرها بمقتضى الفقرة (2) أو التي يعترزم طلبها بمقتضى الفقرة (3).

وبهذا النص المعياري تتحقق فرصة لممثلي العمال لمتابعة تنفيذ الإجراءات المتخذة لمعالجة النواقص التي طلب المفتش إزالتها.

وفي المعايير العربية: لم يبتعد نص المادة (32) من الاتفاقية رقم (19) في مضمونه عما قرره المعايير الدولية، حيث جاء فيه:

(لمفتش العمل إصدار التعليمات لإزالة نواحي النقص في الأجهزة والمعدات المستعملة بهدف المحافظة على صحة العمال أو سلامتهم.

وفي حالة وجود خطر وشيك يهدد سلامة العمال أو صحتهم له سلطة إصدار أو استصدار الأوامر لإزالة المخالفة، وفقا للأحكام والإجراءات التي يقرها التشريع الوطني، بما في ذلك الوقف الكلي أو الجزئي للعمل).

واستعمال هذه السلطة يقتضي أن يكون المفتشون قادرين على القطع برأي مؤكد بشأن المخاطر التي يمكن أن ترتبها النواقص التي يطلبون معالجتها، وهم لا يكونون كذلك إلا إذا كانوا يمتلكون من المؤهلات الفنية ما يمكنهم من ذلك، وأن يستعينوا في حالات كثيرة بخبراء ويستعملوا أجهزة قياس للتحقق من مدى خطورة المنتجات أو المواد المستعملة في الإنتاج أو النواتج الثانوية من أبخرة وغازات وغيرها. فإذا لم يمتلكوا هكذا قدرة بأنفسهم أو بالاستعانة بالغير، فلا يكون أمامهم سوى اللجوء إلى أخذ العينات اللازمة للفحص من هذه المواد على النحو الذي سبق بيانه.

وقد تضمنت العديد من قوانين العمل العربية نصوصا عالجت فيها سلطة المفتشين هذه، وذلك على خلاف واسع فيما بينها.

(أ) فقد نصّت العديد من هذه القوانين على تخويل المفتش سلطة أن يطلب/ يأمر/ يصدر التعليمات لإزالة أوجه النقص في الأجهزة والتركيبات التي تهدد صحة العمال وسلامتهم<sup>20</sup>.

(ب) غير أنّ هذه القوانين تعاملت بتردد شديد، واختلفت فيما بينها كثيرا في تحديدها سلطة المفتشين في حالة وجود خطر حال يهدد صحة العمال وسلامتهم. ويمكن إجمال اتجاهاتها في إثنين رئيسيين:

**أولهما/ خوّل المفتشين أن يتخذوا بأنفسهم الإجراء اللازم لوقف هذا الخطر وإزالة آثاره، وهذا ما يفهم على نحو مباشر أو غير مباشر من النصوص القانونية الواردة في قوانين الإمارات والسعودية والعراق وفلسطين.**

**وثانيهما/ عمد إلى إلزام المفتشين بطلب تدخل سلطات عليا لاتخاذ القرار في هذه الحالة، وفقا لإجراءات اشتراطها، وتباينت هذه القوانين في تحديدها هذه السلطة. فقوانين الأردن (م/84/أ) وعمان (م 90) ولبنان (م 6/د من المرسوم) واليمن (م 2/126) أوجبت إصدار القرار المطلوب من الوزير شخصيا أو من السلطة المختصة في الوزارة، بينما أناطت قوانين تونس (الفصل 175) والمغرب (م 543) إصدار القرار بالقضاء، في حين نص القانون الجزائري (م 10 من القانون رقم 3 - 90) أن يخطر المفتشون الوالي أو رئيس المجلس الشعبي**

---

20 - راجع في ذلك النصوص الواردة في هذه القوانين:

(م 9/ب) من قانون العمل الأردني، (م 173) من قانون العمل الإماراتي، (الفصل 175) من مجلة الشغل التونسية، (م 9 و 10) من القانون رقم 3 - 90 في الجزائر، (م 201) من نظام العمل السعودي، (م 90) من قانون العمل العماني، (م 5/111) من قانون العمل الفلسطيني، (م 6/د) من المرسوم رقم 3273 تاريخ 2000/6/26 في لبنان، (م 542) من قانون العمل المغربي.

ليتخذ الإجراءات المطلوبة، وجاءت صياغة المادة (5/251) من قانون العمل السوري غامضة في مضمونها، حيث حددت سلطة المفتش في هذه الحالة بـ (إقتراح إتخاذ التدابير الفورية عند وجود خطر وشيك على العمال يهدد صحتهم وسلامتهم) دون تحديد الجهة التي يقدم إليها هذا الاقتراح، والطريقة التي تتفدّ بها التدابير الفورية المطلوبة، ومن يقوم بتنفيذها.

### خامسا/ سلطة المفتشين في التحقيق بأسباب الحوادث والأمراض المهنية:

نصّت المادة (14) من الاتفاقية الدولية رقم (81)، والمادة (1/19) من الاتفاقية الدولية رقم (129) على أن: (تخطر هيئة تفتيش العمل بحوادث العمل<sup>21</sup>، والأمراض المهنية، في الحالات، وبالطريقة التي تقررها القوانين واللوائح الوطنية)<sup>22</sup>.

ولا يوضح النص أعلاه الوارد في الاتفاقيتين الغرض من هذا الإخطار، وما إذا كان المقصود منه مجرد تحقيق علم هيئة التفتيش بالحوادث والأمراض المهنية، أم إنظار قيامها بإجراء ما، بعد تلقيها هذا الإخطار.

---

21 - ورد في النص الانجليزي للاتفاقية (81) مصطلح (industrial accidents) وترجمته اللغوية الحوادث الصناعية، بينما ورد في نص الاتفاقية (129) مصطلح (occupational accidents) وترجمته اللغوية الحوادث المهنية. واخترنا ترجمة المصطلح بحوادث العمل لأنه يبدو لنا الأقرب إلى المقصود.

22 - خلت الاتفاقية العربية رقم (19) من نص يعالج هذه المسألة.

غير أنّ المادة (2/19) من الاتفاقية الدولية رقم (129) تولت الإجابة على هذا التساؤل<sup>23</sup>، حيث ورد فيها: (يشارك المفتشون - بقدر الإمكان - في أي تحقيق على الطبيعة، في أسباب أخطر الحوادث أو الأمراض المهنية، وخاصة الحالات التي تؤثر على عدد من العمال، أو التي تكون لها عواقب مميتة).

ويتضح من هذا النص أنه رتب على إخطار هيئة التفتيش بالحوادث والأمراض المهنية أثراً يتمثل في مشاركة المفتشين في التحقيق الذي يجري على الطبيعة في الحوادث والأمراض المهنية التي تخطر بوقوعها، إلا أنه لا يجعل هذه المشاركة أصلاً عاماً، وإنما يقيدّها بقيدين:

**الأول/** أنه حددها (بقدر الإمكان)، بمعنى أنه ترك ذلك للظروف والإمكانات المتاحة.

**أما الثاني/** فهو أن ينصب التحقيق على أسباب أخطر الحوادث أو الأمراض، بمعنى أنه ليس المطلوب أن يشارك المفتشون في التحقيق في جميع الحالات التي يخطرون بها، وإنما فقط في التحقيق الذي يراد به التعرف على (أسباب أخطر الحوادث أو الأمراض المهنية)، وضرب النص على هذه الحوادث أمثلة بالحالات التي تؤثر على عدد من العمال، أو التي تكون لها عواقب مميتة.

---

23 - لاحظ أن الاتفاقية الدولية رقم (129)، مع كونها خاصة بتفتيش العمل في الزراعة، إلا أنها وقد جاءت بعد أكثر من عقدين من الزمن على إقرار الاتفاقية الدولية رقم (81)، سعت إلى استكمال بعض ما أفرزه التطبيق العملي للمعايير الواردة في هذه الاتفاقية من أوجه النقص، أو ما أثاره من تساؤلات، فأوردت بعض النصوص المعيارية - الإضافية -، ومنها النص المشار إليه في المتن.

ومما تقدّم يتبيّن أنّ القصد من مشاركة المفتشين في هكذا تحقيق، ليس أن يكون غرضه إجرائياً لمعرفة الأسباب التي أدت إلى وقوع الحادثة أو الإصابة بالمرض المهني من أجل إثبات المسؤولية عن ذلك، وإنما أن يتجاوز التحقيق هذا الغرض إلى ما هو أبعد منه، بأن يسعى إلى بلورة الدروس المستخلصة من الحادث الذي وقع أو المرض الذي حصل، سعياً إلى تعزيز إحتياطات الوقاية لمنع تكرار أي منهما، أو للحد من ذلك على الأقل، حماية للعمال الذين يعملون في بيئة العمل ذاتها، أو في مثيلاتها الأخرى في أماكن العمل الأخرى.

ولم تتضمن القوانين العربية نصوصاً تتفق مع ما أوردته المعايير الدولية بشأن التحقيق في حوادث العمل والأمراض المهنية على النحو الذي سبق بيانه، مع التذكير بأنّ هذه القوانين تجعل من بين وظائف أجهزة تفتيش العمل مراقبة مدى الإلتزام بالاشتراطات القانونية الخاصة بالصحة والسلامة المهنية. كما أنّ - بعض - هذه القوانين تضمّن نصوصاً بشأن الإبلاغ عن الحوادث التي تقع إلى وزارة العمل أو إحدى دوائرها المختصة، وأنطت التحقيق في الوقائع المتعلقة بهذه الحوادث بالشرطة<sup>24</sup>.

---

24 - من هذه النصوص: (م 87/أ) من القانون الأردني مع الإشارة إلى أن المادة (9) من النظام رقم (56) لسنة 1996 نصت على إلزام صاحب العمل باخطار مفتش العمل (والجهات الرسمية الأخرى دون تحديدها) بحوادث وإصابات العمل والأمراض المهنية، دون بيان الغرض من هذا الإخطار، (م 142 و 143) من القانون الإماراتي، (م 117) من القانون الفلسطيني، (م 108) من القانون القطري، (م 90) من القانون الكويتي، بينما أنطت المادة (340) من القانون المغربي مهمة التحقيق في حالة وقوع حادث أو مرض مهني بلجنة السلامة وحفظ الصحة المحدثة في المادة (336) من القانون، وألزمت المادة (341) هذه اللجنة بأن ترسل صورة من محضر التحقيق إلى كل من مفتش الشغل والطبيب المكلف بتفتيش الشغل.

#### 4/1 : الدعم المقدم للمفتشين لتمكينهم من أداء مهامهم:

ما من شك في أنّ الوظائف التي يؤديها المفتشون، يمكن أن تقابل بمواقف سلبية من بعض الأطراف ذات الصلة بها، وخاصة أصحاب العمل الذين قد يستشعرون خطر أن تنتهي ممارسة هذه الوظائف إلى المساس بمصالحهم الذاتية التي يحرصون على تحقيقها من خلال ارتكاب مخالفات للأحكام القانونية المناط بالمفتشين مهمة تأمين إنفاذها، وذلك بالزامهم بإزالة هذه المخالفات، وكذلك بفرض الجزاءات القانونية عليهم بسبب ارتكابها.

بناء على ذلك، فإنّ من الطبيعي أن نتوقع إمكانية أن يعمد - البعض - إلى - عرقلة - أعمال المفتشين، بغية الحيلولة دون معرفتهم بحقائق مجريات الواقع داخل المؤسسات التي يقومون بتفتيشها، إما بمنع هؤلاء المفتشين من الإطلاع على السجلات والوثائق التي يقتضي إطلاعهم عليها، أو بتقديم معلومات مضللة أو مغلوطة إليهم سعياً إلى حجب الحقيقة عنهم.

لا بل أنّ الأمر قد يصل أحياناً - تحقيقاً للغاية التي أشرنا إليها - إلى استعمال العنف المادي أو الأدبي ضد المفتشين من أجل تثبيهم عن القيام بواجباتهم الوظيفية، وذلك بالاعتداء عليهم جسدياً، أو المساس بكرامتهم الشخصية والوظيفية بالشتم والإهانة.

لما تقدّم بيانه، فإنّه لكي يتمكن المفتشون من أن يقوموا بمهامهم الوظيفية، لا بد من ضمان تعاون أصحاب العمل وممثليهم معهم لإنجاز هذه المهام من ناحية، والحيلولة دون تعرضهم إلى ممارسات عنيفة تمنعهم من أداء مهامهم من ناحية أخرى.

وقد حظيت المسائل المتقدمة باهتمام واضح في كل من المعايير الدولية  
والعربية:

**ففي المعايير الدولية، نصّت المادة (18) من الاتفاقية الدولية رقم (81)**  
**والمادة (24) من الاتفاقية الدولية رقم (129) على أن: (تنص القوانين أو**  
**اللوائح الوطنية على العقوبات المناسبة ... على عرقلة مفتشي العمل عن أداء**  
**واجباتهم، وتنفّذ هذه العقوبات تنفيذا فعالاً).**

ويستفاد من النصين المشار إليهما، أنهما يعتبران (عرقلة مفتشي العمل عن  
أداء واجباتهم) فعلا يستوجب العقوبة، مما يعني أنه لتجنّب هذه العقوبة، ينبغي  
تمكين المفتشين من أداء واجباتهم، وهذا لا يتحقق عمليا إلا بأن يتيح أصحاب  
العمل وممثلوهم للمفتشين الظروف والإمكانات التي تمكّنهم من ممارسة  
سلطاتهم في التحقق من الوقائع المتصلة بالطريقة التي تنفّذ بها الأحكام  
القانونية في المؤسسة، بالوسائل والأساليب التي سبقت الإشارة إليها.

**أما المعايير العربية، فقد جاءت معالجتها للمسائل التي نحن بصددتها أكثر وضوحا.**  
**ففي المادة (33) من الاتفاقية العربية رقم (19) ورد النص على أن: (يلتزم**  
**صاحب العمل والعامل بالتعاون مع مفتش العمل وتسهيل قيامه بمهامه، ويحدد**  
**تشريع كل دولة العقوبات التي تفرض على كل من يعرقل أعمال التفتيش، أو**  
**يتمتع عن التعاون مع المفتش). ويظهر النص المعياري العربي**  
**الجانب الإيجابي للالتزام بالتعاون مع المفتش وتسهيل مهامه أولاً، ثم ينص**  
**على الجانب العقابي الجزري للإخلال بهذا الالتزام بفرض العقوبات التي يحددها**  
**التشريع الوطني على من يعرقل أعمال التفتيش، أو يتمتع عن التعاون مع المفتش.**

من ناحية أخرى نصت المادة (11) من الاتفاقية العربية في صدرها على أن (تكفل تشريعات كل دولة الحماية اللازمة لمفتش العمل)، تاركة تحديد ماهية هذه الحماية ووسائل تحقيقها للتشريعات الوطنية.

وقد أوردت قوانين العمل العربية العديد من النصوص التي سعت من خلالها إلى التيسير على المفتشين في أداء وظائفهم وتمكينهم من تحقيق المهام الموكلة إليهم، غير أن هذه القوانين اختلفت فيما بينها في طريقة سعيها إلى كل ذلك.

(أ) ألزم عدد كبير من هذه القوانين أصحاب العمل ووكلاءهم وممثليهم بتسهيل مهمة مفتشي العمل وتمكينهم من الإطلاع على السجلات والمعلومات وتقديم البيانات الصحيحة إليهم، كما ألزم البعض من هذه القوانين الأشخاص المذكورين بالإستجابة لطلبات المفتشين بالحضور إلى مكاتبهم عند الحاجة. ومن هذه القوانين: الأردني (م 8 من النظام رقم 56 لسنة 1996)، الإماراتي (م 169 من قانون العمل)، السعودي (م 199 من نظام العمل)، السوري (م 251 من قانون العمل)، العراقي (م 118/أولا من قانون العمل)، العماني (م 9 من قانون العمل)، الفلسطيني (م 112 من قانون العمل)، القطري (م 139 من قانون العمل)، اللبناني (م 7 من المرسوم رقم 3273 بتاريخ 2000/6/26)، الليبي (م 114 من قانون العمل)، المصري (م 234 من قانون العمل)، المغربي (م 538 من مدونة الشغل).

من ناحية أخرى، تضمنت بعض قوانين العمل العربية نصوصا فرضت عقوبات جزائية على كل من يمنع أو يعرقل قيام مفتش العمل بمهامه، ومن هذه القوانين: التونسي (الفصل 240 من مجلة الشغل)، الجزائري

(م 23 من القانون رقم 3 - 90)، العراقي (م 113/ثانيا من قانون العمل)، اللبناني (م 10 من المرسوم 3273 بتاريخ 26/6/2000).

(ب) ومراعاة لحقيقة أنّ المقاومة أو أعمال العرقلة يمكن أن تصل في بعض الحالات إلى مستويات لا يمكن للمفتشين التعامل معها بقدراتهم الذاتية، أجازت بعض القوانين العربية لهم الطلب إلى قوى الأمن/ الشرطة تقديم العون اللازم لهم. وفي هذا الاتجاه جاءت نصوص القانون الإماراتي (م 175)، والتونسي (الفصل 174/هـ)، والجزائري (م 16 من القانون رقم 3 - 90)، والسوري (م 253)، والعراقي (م 118/ ثالثا)، والعماني (م 9)، والليبي (م 114)، والمصري (م 236).

(ج) وأخذا بالاعتبار احتمال أن يتعرض المفتشون إلى اعتداءات، سواء لفظية (السب والشتم والإهانة)، أو مادية (الاعتداءات والايذاءات البدنية)<sup>25</sup>، أوردت قلة قليلة من القوانين العربية نصوصا تكفلت بتوفير الحماية للمفتشين أثناء ممارستهم وظائفهم، ومن هذه القوانين: الجزائري (م 21 من القانون رقم 3 - 90)، والسوري (م 254)، واليمني (م 1/127).

وتجدر الإشارة هنا إلى أنه في الدول التي خلت قوانينها من نصوص خاصة بحماية المفتشين من الاعتداءات التي تقع عليهم، يحظى المفتشون بالحماية التي ينص عليها قانون العقوبات/ الجزاءات للموظفين العموميين من الاعتداءات التي تقع عليهم أثناء أداء واجباتهم أو بسببها، باعتبار المفتشين من هؤلاء الموظفين.

---

25 - ILO: Labour inspection. General survey. 2006. para. 273. pp. 88 - 89.

(2)

## التزامات المفتشين

### ماهية التزامات المفتشين:

يهدف الموازنة بين السلطات الواسعة المخولة للمفتشين من أجل تمكينهم من أداء وظائفهم، وضمان إستعمالهم هذه السلطات للأغراض، وفي الحدود، التي تمكنهم من اتخاذ قراراتهم بحياد ونزاهة وإستقلالية، مما يكسبهم ثقة كل من أصحاب العمل والعمال، فإنّ كلاً من المعايير الدولية - ومعها المعايير العربية -، والقوانين الوطنية تلقي على كاهلهم التزامات يقصد بها عدم إساءة استعمال هذه السلطات، وتوظيفها لغير الأغراض التي يجب أن تستعمل من أجل تحقيقها حصراً<sup>26</sup>.

وقد حددت الاتفاقية الدولية رقم (81) هذه الالتزامات في المادة (15) منها، وأوردت الاتفاقية الدولية رقم (129) نصاً مطابقاً بشأنها في المادة (20)، كما خصصت الاتفاقية العربية المادتين (20) و (21) منها للغرض نفسه. واتفقت المعايير الدولية والعربية على تحديد هذه الالتزامات بثلاثة<sup>27</sup>:

---

26 - ILO: Labour inspection. General survey. 2006. paras 223 – 224. pp. 72 – 73.

27 - تشير إلى أنّ المعايير الدولية المشار إليها في المتن تصدرتها عبارة (مع مراعاة الاستثناءات التي قد تقررها القوانين أو اللوائح الوطنية). مما يفيد جواز أن تشتتني هذه القوانين بعض الحالات من الالتزامات الواردة فيها، بينما خلت نصوص الاتفاقية العربية من عبارة تفيد هذا المعنى.

1) حظر أن تكون لمفتشي العمل مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في المنشآت الخاضعة لإشرافهم، أي التي يقومون بتفتيشها وفقا للتعبير الوارد في نص المادة (20) من الاتفاقية العربية.

ولم يتضمن أي من النصوص المعيارية الدولية والعربية تحديدا للمقصود بالمصلحة المباشرة أو غير المباشرة، ويفترض أن تتولى القوانين الوطنية القيام بهذه المهمة، لكن هذه القوانين لا تورد - كما لاحظت لجنة الخبراء في المنظمة الدولية - إلا نادرا تحديدا دقيقا لمعنى المصلحة المباشرة أو غير المباشرة، لغرض تحديد نطاق هذا الحظر<sup>28</sup>. وترى هذه اللجنة أنّ المقصود بهذا المصطلح يجب أن يفسر تفسيراً واسعاً بحيث لا يقتصر الهدف منه على منع قيام حالة (صراع مصالح) كالمساهمة في الإدارة أو ملكية حصص في المؤسسة، وإنما يجب أن يستوعب أيضاً المصالح ذات الطبيعة الذاتية للمفتش كالمصالح ذات الخصوصية النفسية أو العاطفية أو السياسية<sup>29</sup>.

ولم تعالج سوى قلة قليلة من القوانين العربية هذا الالتزام من التزامات المفتشين:

**ففي المملكة الأردنية الهاشمية:** نصّت المادة (6) من النظام رقم (56) لسنة 1996 على أنه يترتب على المفتش في سياق قيامه بواجباته المنصوص عليها في هذا النظام مراعاة: (عدم القيام بالتفتيش على العمل في المؤسسة التي يكون له مصلحة فيها)، دون أي تحديد للمقصود بالمصلحة.

---

28 - ILO: Labour inspection. General survey.2006.para.225. p. 73

29 - op.cit. para. 227. p. 74.

وفي الجزائر، قضت المادة (17) من القانون رقم (3 - 90) بأنه: (تتنافى صفة مفتش العمل مع حيازة أملاك أو مصالح في أية مؤسسة أو منشأة، فضلا على الالتزامات المحددة في التشريع والتنظيم المطبق عليهم). ويتضح من هذا النص أنه جمع بين التخصيص (حيازة أملاك) والتعميم (مصالح دون أي وصف)، بالإضافة إلى صيغة الإطلاق في عبارته (في أية مؤسسة أو منشأة)، دون اشتراط أن تكون تحت إشراف المفتش.

وفي السعودية نصّت المادة (2/195) من نظام العمل على أنه: (يشترط في مفتش العمل عند ممارسته لعمله، ألا تكون له أي صلة مباشرة أو غير مباشرة، بالمنشآت التي يقوم بتفتيشها). و (الصلة) كمفردة لا تتطابق في معناها مع (المصلحة)، وقد تفيد معنى أوسع من المقصود بها في النصوص المعيارية.

وفي العراق جاء في المادة (119/ثالثاً/أ) من قانون العمل أنه: (يحظر على مفتشي العمل ...، تحقيق أية فائدة مباشرة أو غير مباشرة، مادية أو معنوية في المشاريع التي تحت رقابتهم). ولا تتوافق عبارة (تحقيق أي فائدة) هنا مع المقصود في النصوص المعيارية الدولية والعربية، وهي على الأغلب تفيد معنى حظر (التكسب) من الوظيفة.

وفي فلسطين قضت المادة (109) من قانون العمل بأنه (يراعى عند اختيار مفتش عمل للقيام بمهمة تفتيش، ألا تكون له مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في المنشأة الخاضعة لتفتيشه). ويلاحظ أنّ النص أورد مفردة (المصلحة) دون أي وصف، مقتفياً أثر النصوص المعيارية الدولية والعربية في هذا الشأن.

خلاصة القول في شأن موقف القوانين العربية من هذا الالتزام الجوهري من التزامات المفتشين:

أ/ إنّ عددا قليلا جدا من هذه القوانين أورد نصوصا بشأنه، بينما أغفلت الأغلبية معالجته.

ب/ إنّ القوانين التي تضمنت نصوصا خاصة بهذا الالتزام لم تتفق على مضمون موحد له، بالنظر لعدم تحديدها معنى متماثلا أو متقاربا للمقصود بالمصلحة المباشرة أو غير المباشرة.

2) التزام المفتشين بالمحافظة على الأسرار التي يطّعون عليها بحكم ممارستهم ووظائفهم:

ألزمت المادة (15/ب) من الاتفاقية الدولية رقم (81) والمادة (20/ب) من الاتفاقية الدولية رقم (129) مفتشي العمل، حتى بعد إعتزالهم الخدمة، (بعدم إفشاء أي أسرار صناعية أو تجارية أو عمليات تجهيز، تكون قد نمت إلى علمهم في مجرى أدائهم لواجباتهم، وإلا تعرضوا للعقوبات الجنائية أو الإجراءات التأديبية المناسبة)<sup>30</sup>.

واقتربت المادة (21) من الاتفاقية العربية رقم (19) في مضمونها، مما ورد في النصين الدوليين حيث جاء فيها: (يحظر على مفتش العمل أن يكشف أي سر من أسرار المهنة، يطلع عليه خلال قيامه بمهمته)، إلا أنه لم ترد فيها إشارة إلى إمتداد هذا الحظر إلى ما بعد إعتزال الخدمة، و إلى فرض الجزاءات القانونية على المفتش في حالة إنتهاكه هذا الحظر.

---

30 - استعمال النصين المعياريين الدوليين عطف التخيير (أو /or) ليس دقيقا، لأنّ المفتش يمكن أن يسأل جنائيا وتأديبيا ومدنيا عن إفشاء الأسرار التي يطلع عليها بحكم وظيفته، إذا قرّر القانون الوطني ذلك.

واختلفت المعايير الدولية والعربية في بيانها وصف الأسرار التي يحظر على المفتشين إفشاءها إلى الغير. فالنصان المعياريان الدوليان وصفاهما بالأسرار الصناعية أو التجارية أو عمليات التجهيز، والنص المعياري العربي وصفها بأسرار المهنة. وفي تصورنا أنه كان الأفضل عدم إيراد أي وصف لهذه الأسرار، إكتفاء بإشارة النصوص المعيارية الدولية والعربية إلى إشتراط أن يكون إطلاع المفتشين عليها قد تحقق في (مجرى أداء المفتش بواجباته خلال قيامه بمهمته). وبذلك ينصرف الحظر إلى كل ما يعتبر (سرًا) من أسرار المؤسسة، إطلع عليه المفتش بحكم أدائه لوظيفته، سواء كان صناعيا أو تجاريا أو ماليا أو غير ذلك.

ولا يعدّ هذا الالتزام بالامتناع عن إفشاء الأسرار التي يطلع عليها المفتشون بحكم أدائهم لوظائفهم التزاما خاصا بهؤلاء حصرا، ذلك لأنّ قوانين الوظيفة العامة/ والقوانين الجزائية والمدنية، تلزم جميع الموظفين العموميين بالحفاظ على الأسرار التي يطلعون عليها بحكم أدائهم لوظائفهم، تحت طائلة توقيع الجزاءات التأديبية والجنائية والمدنية عليهم في حالة إخلالهم بذلك.

وقد أجمعت القوانين العربية على إلزام المفتشين بعدم إفشاء الأسرار التي يطلعون عليها<sup>31</sup> مع ملاحظة ما يلي:

---

31 - أنظر في هذا الموضوع:  
الأردن (م 6) من قانون العمل و (م 6 من النظام رقم 56 لسنة 1996)، الإمارات (م 168) من قانون العمل و (م 5) من القرار الوزاري رقم (1/44) لسنة 1980، البحرين (م 148) من قانون العمل و (م 4) من القرار الوزاري رقم (28) لسنة 1976، تونس (الفصل 173) من مجلة الشغل، الجزائر (م 17) من القانون رقم (3 - 90)، السعودية (م 2/195) من نظام العمل، سوريا (م 248) من قانون العمل، العراق (م 119/1) ثانيا) من قانون العمل، عمان (م 8) من قانون العمل، فلسطين (م 108) من قانون العمل،

أ/ إنّ أغلب هذه القوانين قرنت هذا الالتزام بأداء المفتش قسماً قبل مباشرته العمل أمام الإدارة (الوزير أو من يفوضه) أو القضاء، يلتزم فيه بعدم إفشاء الأسرار التي يطّلع عليها بحكم وظيفته.

ب/ إنّ أغلب هذه القوانين نصت صراحة على امتداد إلّزام المفتش بعدم إفشاء هذه الأسرار إلى ما بعد اعتزاله الخدمة.

ج/ إنّ هذه القوانين اختلفت فيما بينها في وصف الأسرار المحظور على المفتشين إفشاؤها، حيث أورد عدد منها مفردة الأسرار دون أن يقرنها بأي وصف، إكتفاء بشرط أن تكون مما إطلع عليه المفتش بحكم عمله، بينما أورد عدد آخر من هذه القوانين أوصافاً محددة لهذه الأسرار كوصفها بالصناعية أو التجارية أو الإشارة إلى ما يتعلق منها بالاختراعات الصناعية أو الأساليب الصناعية، وهي كلها أوصاف تحدّ من الإطلاق المفترض تحقّقه في وصف الأسرار المحظور إفشاؤها<sup>32</sup>.

د/ إنّ العديد من القوانين العربية قرنت إلّزام المفتشين بالمحافظة على أسرار العمل التي يطّلعون عليها، بأن يؤدوا عملهم (بأمانة وإخلاص)، وبذلك

---

قطر (م 136) من قانون العمل، الكويت (م 133) من قانون العمل، لبنان (م 5 من المرسوم رقم 3273 بتاريخ 2000/2/26)، ليبيا (م 113) من قانون العمل، مصر (م 232) من قانون العمل، المغرب (م 531) من مدوّنة الشغل، اليمن (م 124 و 125) من قانون العمل.

32 - تبدو العبارة الواردة في المادة (8) من قانون العمل العماني (و ألا يفشوا سرّاً من أسرار العمل أو أية معلومات أو بيانات إطلعوا عليها بحكم عملهم)، الأكثر وضوحاً في الدلالة على المقصود.

أضفت هذه القوانين على أداء المفتشين عملهم طابعا أخلاقيا، لأنّ مفردات الأمانة والإخلاص والنزاهة، وما إليها ليست لها دلالات قانونية محددة<sup>33</sup>.  
(3) إلتزام المفتشين بعدم البوح بمصدر أي شكوى:

نصّت المادة (15/ج) من الاتفاقية الدولية رقم (81)، والمادة (20/ج) من الاتفاقية الدولية رقم (129) على أن (يحيط مفتشو العمل بالسرية المطلقة، مصدر أي شكوى تقدّم لهم بشأن أي نقص أو خروج على الأحكام القانونية، ولا يبوحوا لصاحب العمل أو ممثله بأنّ زيارة تفتيش ما، جاءت بناء على تلقي شكوى).

وقضت المادة (21) من الاتفاقية العربية رقم (19) بأن (يحظر على مفتش العمل ... أن يبوح بمصدر الشكوى أو المعلومات التي أدت إلى القيام بالتفتيش).

وتبيّن لجنة الخبراء في منظمة العمل الدولية، أنّ الغرض الذي تسعى إليه النصوص المعيارية يكمن في كون الإلتزام المقرر فيها مطلبا أساسيا لتنشيط التفتيش وتفعيله، فبغير الحفاظ على سرية مصدر الشكوى يتردد العمال في اللجوء إلى مفتشية العمل لإبلاغها بشكاواهم خوفا من الانتقام

---

33 - وانسجاماً مع ما ذكر في المتن إعتبرت الجمعية العالمية لتفتيش العمل المدوّنة العامة للسلوكيات المهنية والأخلاقية لأجهزة تفتيش العمل التي أقرتها الجمعية (إطاراً ومرجعية أخلاقية) تتضمن ست قيم شاملة يجب تفعيلها للنهوض بأداء مفتشي العمل، وهي على التوالي: المعرفة والكفاءة - الاستقامة والنزاهة - التصرف اللبق والاحترام - الموضوعية والحياد والمساواة - الإلتزام وقابلية التأقلم مع الاحتياجات - الإلتزام بالعمل على الانسجام بين السلوك الشخصي والتصرف المهني.

أنظر لمزيد من التفصيل عن المدوّنة، نصها الكامل - ترجمة الأستاذ: شاكر الساحلي - منشورات الجمعية العالمية لمفتشي العمل (IALI).

من قبل أصحاب العمل إذا ما علموا بذلك. وتشير اللجنة إلى أنّ المعلومات المتوفرة لديها تشير إلى أنّ تفعيل هذا الإلتزام لا تواجهه صعوبات عملية، إلا في حالات قليلة تقتضي ظروفها الكشف عن هوية المشتكي، وفي مثل هذه الحالات ينبغي التسليم بأنّ الحاجة إلى إجراءات فعالة لحماية الضحية يجب أن تتقدم على الاعتبارات الخاصة بالسرية<sup>34</sup>.

ولم يورد إلا عدد قليل من القوانين العربية نصوصا خاصة بالتزام المفتشين بعدم البوح بمصدر الشكاوى التي يتلقونها، حيث نصت على وجوب أن يحيط المفتشون الشكاوى التي تصل إليهم بالسرية المطلقة، وألا يعلموا صاحب العمل أو نائبه بمصدرها، وكذلك ألا يعلموا أيّا منهما بأنّ الزيارة تتم بناء على شكوى<sup>35</sup>.

---

34 - ILO: Labour inspection. General survey. 2006. paras. 235-237 p. 75.

35 - من القوانين التي أوردت نصوصا بهذا الخصوص:

الأردني (م 6 من النظام رقم (56 لسنة 1996)، الإماراتي (م 168 من قانون العمل)، البحريني (م 13 من القرار الوزاري رقم 28 لسنة 1976)، التونسي (الفصل 173 من مجلة الشغل)، الجزائري (م 18 من القانون رقم 3 - 90)، السعودي (م 202 من نظام العمل)، السوري (م 249/ز من قانون العمل)، العماني (م 8 من قانون العمل)، اللبناني (م 8 من المرسوم 3273 بتاريخ 2000/2/26).



خاتمة

بعض معالم الطريق إلى المستقبل



(1)

## واقع مأزوم

لعلّ ما كشفت عنه صفحات الدراسة، مكّن القارئ من أن ينتهي إلى قناعة تعززها العديد من الحقائق بأنّ أجهزة تفتيش العمل في الدول العربية تعيش واقعا مأزوما، سمته الأساسية كمّ كبير من المعوقات التي تحدّ من قدرة هذه الأجهزة على أداء وظائفها التي وجدت من أجل القيام بها، وصولا إلى الغاية النهائية لكل الأنشطة التي تؤديها وهي حماية العمل والعمال.

وإزاء الحقيقة المشار إليها، فإنّ بقاء حال أجهزة تفتيش العمل في الدول العربية على ما هي عليه، وانتظار أن تقوم بتحسين أداء وظائفها، ليس إلا من قبيل وضع العربة أمام الحصان على أمل أن تسير إلى الأمام.

من ناحية أخرى، أوجت صفحات الدراسة، ربما على نحو غير مباشر، بأنّ أجهزة تفتيش العمل تنتظرها تحديات مستقبلية تتمثل بضرورة توسيع نطاق دائرة أنشطتها لتمتد إلى مواقع عمل جديدة تمارس فيها أنماط جديدة من العمل، يرتبط أطرافها فيما بينهم بعلاقات غير تقليدية، لم تعدها هذه الأجهزة، مما يحتم عليها أن تغيّر أساليب وآليات عملها بالقدر الضروري لملاءمة أنشطة ووظائف أجهزة التفتيش مع خصوصية المستجد من أنماط علاقات العمل.

وما يستنتج من كل ما تقدّم، أنّ أجهزة تفتيش العمل في الدول العربية بحاجة ماسة إلى أن (تجدد) هياكلها وآليات عملها، لتستجيب على نحو فعال لكل ما يدخل في إطار التقليدي والمستحدث من الوظائف المطلوب منها القيام بها.

وهي في ذلك، تخضع لامتحان تاريخي، فإذا نجحت فيه حققت رسالتها ورسّخت كيانها، وإذا أخفقت في تخطيه هُزمت رسالة وكيانها. وكان الخاسر في ذلك الإنسان العامل.

## (2)

### معالجة الصعوبات الذاتية

#### التي تحدّ من كفاءة أجهزة التفتيش

ينصرف وصف الصعوبات (الذاتية) التي تحدّ من كفاءة أجهزة التفتيش إلى عدد كبير من الصعوبات النابعة من أداء هذه الأجهزة أو اللصيقة بهياكلها، والتي يفترض أن تتصدى بنفسها لمعالجتها في إطار ما يتاح لها من إمكانيات.

وتتوزع هذه الصعوبات إلى عدة مجموعات، يمكن إجمالها بما يأتي:

**المجموعة الأولى/** الصعوبات والإشكاليات المتصلة بالجوانب التنظيمية والإدارية لأجهزة التفتيش، وتتمثل في الآتي:

(1) الإشكاليات المتصلة بالهيكل التنظيمي لجهاز التفتيش في الدولة، وأبرزها إشكالية تعدد أو أحادية الجهاز، والبناء الهيكلي العمودي والأفقي لوحده الفرعية.

(2) الإشكاليات الخاصة بعدم استقرار القيادات الإدارية لأجهزة التفتيش، والتوجه - بقدر أو بآخر إلى تسييس عملية اختيار هذه القيادات، و/ أو (شخصنة) هذا الاختيار، بعيدا عن مراعاة اعتبارات الكفاءة والخبرة.

(3) الإشكاليات المرتبطة بغياب (ستراتيجية وطنية) لعمل جهاز التفتيش، مما يربك هذا العمل بسبب خضوعه للاجتهادات الذاتية للقيادات التي تتولى المسؤولية فيه.

(4) الإشكاليات والصعوبات الراجعة إلى غياب أو ضعف التعاون والتنسيق بين أجهزة تفتيش العمل، والعديد من الجهات التي تقوم بأداء وظائف مماثلة أو مكملية للوظائف التي يؤديها جهاز تفتيش العمل، ومنها على الأخص:

- (أ) الإدارات المتخصصة في هيكل نظام إدارة العمل الوطنية.
- (ب) الإدارات والأجهزة الحكومية التي تمارس وظائف تفتيش لأغراض قانونية خاصة.
- (ج) الإدارات والأجهزة التي تمارس وظائف متكاملة مع وظائف أجهزة تفتيش العمل، ومنها القضاء والشرطة/ الأمن.

**المجموعة الثانية/** الصعوبات والإشكاليات المتصلة بهيئة التفتيش وتركيبها ومستلزمات عملها، وقد كشفت الدراسة عن أنّ أجهزة تفتيش العمل العربية، تعاني مجتمعة من العديد من هذه الإشكاليات والصعوبات، وأبرزها:

(1) النقص في عدد المفتشين، وعدم تناسب أعدادهم مع حجم العمل الملحق عليهم، وعدم زيادة هذه الأعداد بنسب موافقة للزيادة الحاصلة في عدد المنشآت الخاضعة للتفتيش. ويرجع ذلك إلى سببين رئيسيين:

أ/ شحة الموارد المالية المرصودة لأجهزة التفتيش في الموازنة العامة للدولة، والتي تناقصت في بعض الدول العربية بسبب إجراءات خفض الإنفاق

العام في إطار عملية تنفيذ ما عرف ببرامج الإصلاح الاقتصادي، مما حدّ من قدرة أجهزة التفتيش على تعيين مفتشين جدد يلبّون الحاجة المتنامية إلى أعداد إضافية منهم.

ب/ افتقار أجهزة تفتيش العمل إلى أنظمة خدمة وظيفية جاذبة للراغبين في العمل فيها من خلال مزايا وظيفية (مغرية) تتناسب مع مشقة العمل وصعوبته، ولم يقتصر تأثير هذا السبب على التسبب في النقص العددي للمفتشين، وإنما حرم أجهزة التفتيش من اختيار عناصر كفوءة للعمل فيها.

(2) النقص النوعي في المفتشين الناشئ عن سببين رئيسيين:

أ/ النقص في المستوى التعليمي للمفتشين، أو في نوعيته، حيث لوحظ أنّ بعض العاملين في أجهزة التفتيش يحملون مؤهلات تعليمية أدنى من الجامعية، وأنّ بعضاً آخر يحمل مؤهلات جامعية لاصلة لها بوظائف التفتيش.

ب/ ضعف مستوى برامج التدريب - قبل وأثناء الخدمة - لإعداد المفتشين لممارسة وظائفهم، إذ لا يوجد إلا في عدد قليل للغاية من الدول العربية معاهد/ مراكز متخصصة لهذا الغرض، مما يوجب السعي إلى تعزيز العمل العربي المشترك في هذا الميدان.

(3) الخلل في تركيبة هيئة التفتيش، حيث تشكو أغلب أجهزة تفتيش العمل في الدول العربية من نقص كمّي ونوعي في أعداد الخبراء والمتخصصين في الطب والهندسة والكيمياء ... الخ، الذين يقتضي أن يشاركوا في أنشطة التفتيش، للتحقق من توفر اشتراطات الصحة والسلامة في المنشآت.

**المجموعة الثالثة/** الصعوبات والإشكاليات الخاصة بالنقص في مستلزمات التفتيش المادية والتقنية: بيّنت الدراسة أنّ أجهزة تفتيش العمل العربية تعاني من نقص كمّي ونوعي - على قدر مختلف فيما بينها - في المستلزمات المادية

والتقنية اللازمة لتمكينها من أداء وظائفها بكفاءة وفاعلية. ويمتد النقص في هذه المسئزمات ليشمل ما يلي:

- (1) مكاتب العمل الضرورية لممارسة المفتشين وظائفهم، حيث يشمل النقص فيها، النقص في أعدادها وفي التجهيزات المكتبية التي يقتضي العمل توافرها فيها، بالإضافة إلى عدم ملاءمة مواقعها في بعض الحالات، للوصول ببسر إليها من قبل طالبي خدماتها والساعين إليها من العمال بالذات.
- (2) وسائل المواصلات والاتصالات الحديثة التي تمكّن المفتشين من الانتقال إلى المواقع التي يقومون بتفتيشها والتواصل مع المعنيين فيها، ومع إدارات التفتيش عبر وسائل اتصال متطورة تضمن الاتصال الفعال والسريع بجميع الجهات ذات العلاقة.
- (3) نظم المعلومات الحديثة وتقنياتها التي تتيح لأجهزة التفتيش قدرة عالية ودقيقة لخرن المعلومات الخاصة بالجهات والأشخاص الذين يخضعون للتفتيش واسترجاع هذه المعلومات ببسر وسهولة وسرعة عند الحاجة إليها، مما يقتضي أن تتوفر لجهاز التفتيش في الدولة شبكة معلومات خاصة به، وأن يتاح له أن يستفيد من شبكات وقواعد المعلومات الخاصة بالجهات التي تمارس أنشطة ذات صلة بوظائف التفتيش.
- (4) مكنة التواصل بين جهاز التفتيش والجمهور عموماً، والجهات والأشخاص ذوي الصلة بأنشطة التفتيش والمستفيدين من خدماته، عبر موقع على الشبكة العنكبوتية (الانترنت)، لخلق رأي عام متفهم لطبيعة وظائف التفتيش، وبيئة مجتمعية داعمة لأنشطته.

(3)

## معالجة الإشكاليات والصعوبات

### الناعبة من البيئة التي تعمل فيها أجهزة التفتيش

يواجه جهاز تفتيش العمل العديد من الصعوبات والمشكلات التي تتبع من البيئة التي يعمل فيها، سواء كانت هذه البيئة وظيفية خاصة أم مجتمعية عامة. وأهم هذه الصعوبات والمشكلات ما يلي:

#### (1) الصعوبات النابعة من البيئة المجتمعية التي يعمل فيها تفتيش

##### العمل:

تعدّ بيئة العمل) صورة مصغرة للبيئة المجتمعية العامة، تشترك معها في تركيبها الاثنية والدينية ومنظومتها القيمية وتقاليدھا الاجتماعية وتھیء عوامل وظروف (التوافق) الاجتماعي بيئة إيجابية لمفتشي العمل لأن يمارسوا الأدوار المناطة بهم، على عكس الحال في المجتمعات التي تعاني من الانقسام الفئوي لأفرادها إلى مجموعات متنافرة، أو المجتمعات التي تحكمها تقاليد تتعارض بطبيعتها مع مقتضيات الانفاذ السليم للأحكام القانونية، حيث يواجه المفتشون بيئة (رافضة) و (معرقلة) لهم، تحول دون تمكينهم من تأمين إنفاذ الأحكام القانونية على نحو سليم.

ومع الأسف الشديد، نشير إلى أنّ الكثير من البيئات العربية شهدت خلال العقود الأخيرة تحولات ذات طبيعة (إرتدادية)، كان من نتيجتها

أنّ المجتمع تشظى إجتماعيا إلى مجموعة من (الجماعات) التي حفزت على زيادة فاعلية الانتماءات الثانوية على فاعلية الانتماء الوطني. ومن هذه الانتماءات الثانوية، الانتماء الديني والطائفي والمذهبي والعرقي والعشائري والمناطقى، وهكذا بيئة تضغط سلبا على أداء مفتشي العمل، وتضع (حيادهم) موضع اختبار حقيقي.

## (2) ضعف مشاركة الشركاء الاجتماعيين في أعمال التفتيش:

الصلة بين مفتشي العمل وكل من العمال وأصحاب العمل وثيقة للغاية، وهي تتبدى في أكثر من صورة أثناء الزيارة التفتيشية أو خارجها، وهي صلة حتمية لا يمكن قطعها أو التقليل من أهميتها، لأنّ وظائف التفتيش الأساسية تنصب على أوضاع العلاقة بين العمال وأصحاب العمل، ولهذا فكلما إزدادت هذه الصلة وثوقا، كلما كان ذلك مؤشرا إيجابيا في خدمة وظائف التفتيش.

وليس من شك في أنّ إقامة تعاون وثيق بين إدارة تفتيش العمل والعمال وأصحاب العمل ومنظماتهم، يتيح لهذه الادارة بيئة متجاوبة ومتعاونة توفر لها القدرة على الأداء الأفضل لوظائفها، مما يساعد المفتشين على تخطي الكثير من الصعوبات التي تعترضهم.

ونشير بشأن هذا التعاون إلى ملاحظتين هامتين:

**الأولى/** أن مفتشي العمل في تعاونهم مع العمال وأصحاب العمل، أفرادا ومنظمات، يجب أن يظلوا على حيادهم واستقلاليتهم، دون الانزلاق وراء التجاوب مع مصالح أي من الطرفين، مهما كانت الظروف والمبررات، وهذا الحياد والاستقلالية وحدهما يكفلان للمفتشين احترام الطرفين وتعاونهما التام.

**الثانية/** إنّ فاعلية أي صيغة من صيغ التعاون تتوقف بشكل أساس على (قوة) الأطراف المشاركة فيها ومدى قناعتها بأهمية التعاون، وفي هذا الشأن يشار بوجه خاص إلى الدور الذي يمكن أن تلعبه منظمات العمال.

وحين تضعف هذه المنظمات، لأي سبب، فإنّ ذلك ينعكس سلبا على فرص وإمكانيات التعاون، وما من شك في أنه في الوقت الراهن، أصيبت منظمات العمال في العديد من الدول العربية بالوهن لأكثر من سبب، وصولا إلى ما نشهده حاليا من حالات تشطي بعض هذه المنظمات وانقسامها على نفسها، ولهذا فإنّ تنشيط التعاون الذي ننشده بين المنظمات وتفتيش العمل، لا بد له من عملية جادة لتقوية هذه المنظمات، ومدّها بأسباب الفاعلية والنشاط بمعالجة مشكلاتها الذاتية.

### **(3) المشكلات المتعلقة بالأحكام القانونية المناط بمفتشي العمل وظيفة تأمين إنفاذها:**

ليس (تأمين إنفاذ الأحكام القانونية المتعلقة بحماية العمال أثناء أدائهم العمل) الوظيفة الأساسية لجهاز تفتيش العمل فحسب، بل هي المبرر الأساس لوجود هذا الجهاز منذ نشأته الأولى وحتى يومنا هذا.

ولكي يتمكن مفتشو العمل من القيام بوظائفهم التي تؤدي إلى تأمين إنفاذ هذه الأحكام، فإنه لا بد من أن تتوفر جملة مستلزمات تعينهم على ذلك، إلا أنّ الواقع العملي يزخر بالعديد من الإشكاليات التي تعيق مسعى المفتشين في هذا الشأن، وهي تتصل على نحو مباشر أو غير مباشر بأحكام القانون المطلوب من المفتشين تأمين إنفاذها، ونشير إلى أهم هذه الإشكاليات بإيجاز:

أ/ عيوب الصياغة القانونية: يتوقف كم ونوع الإشكاليات التي يفرزها تطبيق النص القانوني أيًا كان موضوعه، في جانب كبير منها، على مدى دقة صياغته، وتعبيره عن المقصود بوضوح، مما يجعل تفسيره يسيرا على المكلفين بتنفيذ حكمه.

فإذا جاءت هذه الصياغة معيبة، سواء اتخذت صورة الغموض في مفهوم النص، أو التناقض بين النصوص أو في بعض الأحيان بين عبارات النص الواحد، أو عدم معالجة بعض المسائل معالجة صريحة، فإن ذلك يؤدي حتما إلى إضطراب وتعدد في الاجتهاد، وزيادة في المنازعات، ويربك عمل المفتش الذي تتنابه الحيرة في كيفية التعامل مع هكذا نصوص.

ويتعد ما تقدّم بشكل أكبر، حين يغيب التفسير الموحد للنص من جهة ذات اختصاص، أو عندما تتعدد وتتناقض الاجتهادات القضائية، فيفقد المفتش القدرة على إتخاذ موقف حاسم في كيفية تطبيق النص المختلف في شأن تفسيره وتطبيقه.

إنه لأمر مؤسف أن نقول، إننا لاحظنا قدرا كبيرا من (الانحطاط) في فن الصياغة القانونية في أغلب الدول العربية، وقد أدى ذلك إلى خلق مشكلات معقدة في التطبيق، كان مفتشو العمل أكثر من دفع ثمنها لكونهم الواجهة التي يتعامل القانون مع المخاطبين بأحكامه من خلالهم.

إنّ هذه الإشكالية لا يمكن تخطيها إلا بأن تستعين الدولة في صياغة النصوص القانونية بأشخاص مؤهلين للقيام بذلك، علما من خلال عمق معارفهم القانونية، وفنّا بعلو قدرتهم على صياغة النصوص القانونية صياغة مستوفية لمتطلباتها الشكلية والموضوعية.

ب/ ببطء وصعوبة إجراءات التقاضي وعدم فاعلية الجزاءات: حيث يؤدي كل ذلك إلى عدم إيلاء أصحاب العمل الأهمية اللازمة للالتزام بالأحكام القانونية، واضعين في اعتبارهم عدم فاعلية الإجراءات التي تتخذ لفرص الجزاءات المقررة قانوناً عليهم، وقدرتهم على تحمل هذه الجزاءات التي تتخذ في العادة شكل غرامات مالية، في مقابل الاستفادة مما يمكنهم تحقيقه من فوائد نتيجة مخالفتهم لأحكام القانون.

ج/ الموقف المجتمعي السلبي من احترام القانون وتطبيقه: تصعب مهمة الأشخاص المكلفين بتأمين إنفاذ أحكام قانونية، أيًا كان مضمونها، ومنهم مفتشو العمل، في بيئة مجتمعية لا يشترك عقلها الجمعي في قبول مبدأ وجوب احترام القانون وتنفيذ أحكامه طواعية عن قناعة، وللأسف الشديد نشير إلى أنّ البيئة المجتمعية العربية عموماً تتصف بهذه الصفة، حيث تفترق إلى المقومات الثقافية التي تجعل مفردات (الحق) و (القانون) و (السلطة) تحتل مكانة عليا بين المفاهيم التي تحترمها، لا بل أنّ العقل الجمعي يدفع بالاتجاه المضاد لذلك لأسباب لا مجال للبحث فيها.

ويزداد كل ذلك تعقيدا بالنسبة للمفتشين عندما يعملون في بيئة يجد بعض من يقع في إطار دائرة سلطاته أنه يمتلك مكانة تجعله في مرتبة يعلو فيها على القانون، تمكنه من أن يخالف أحكامه دون خشية من عقاب أو ردع.

وتصل الإشكالية هذه إلى أقصى مدياتها، في البيئة التي تعيش حالة من (الانفلات) من سلطة القانون عموماً، نتيجة (الضعف) الذي يعترى قدرة الأجهزة المختصة بتطبيقه على إلزام المخاطبين بأحكامه بالالتزام بها.

وبقينا إنَّ الواقع يحتمُّ علينا أن نعترف أننا نعيش مرحلة مخاض عسير، ضعفت فيه هببة الدولة، وسلطة القانون، في أكثر من دولة عربية لأسباب شتى.

وفي هكذا واقع، لا تشدُّ الأحكام القانونية الخاصة بحماية العمال، عن الأوضاع التي تحيط بتطبيق القانون عموماً، ولا تكون قدرة المفتشين على إنفاذها أفضل من قدرة غيرهم من الموظفين في الإدارة والقضاء على إنفاذ أحكام القانون عموماً، لا بل أنّ هذه القدرة تضعف أحياناً إلى الحد الذي يعجز فيه المفتش عن حماية نفسه من الاعتداءات التي يمكن أن يتعرض لها أثناء و/ أو بسبب أداء وظيفته، فينقلب دور المفتش من ساع إلى حماية غيره إلى باحث عن يحميه !!

#### (4)

### الإشكاليات والصعوبات المتصلة

#### بوظائف التفتيش ونطاقه

تختص الإشكاليات والصعوبات المتصلة بوظائف التفتيش ونطاقه، بأنها الأكثر أهمية في تأثيرها على مستقبل الدور الذي تؤديه أجهزة تفتيش العمل من جهة، والأشدّ عمقا في صعوبتها من جهة أخرى، ولهذا فهي تمثل تحديات أمام هذه الأجهزة، عليها أن تواجهها بكل جدية.

وتتمثل هذه الإشكاليات والصعوبات فيما يلي:

(1) الإشكاليات والصعوبات المتصلة بوظائف جهاز التفتيش: حيث بيّنت لنا الدراسة أن أغلب أجهزة تفتيش العمل في الدول العربية تولى جلّ إهتمامها، وترصد القدر الأكبر من جهودها لأداء وظائفها ذات الطابع الرقابي، وأنها تهمل بقدر أو بآخر وظائفها الأخرى.

ويقتضي الخروج من هذا الواقع أن تفعل أجهزة تفتيش العمل في الدول العربية قدراتها في أداء وظائفها ذات الطابع التوعوي وتلك التي تتعلق بدورها الوقائي على النحو الذي سبق بيانه تفصيلا.

ويبرر قيام أجهزة تفتيش العمل بذلك، أنّ نجاحاتها التي تحققت في أداء وظائفها التوعوية والوقائية تعود بفوائد جمة على المستفيدين من خدمات هذه الأجهزة، وتحقق لهم الحماية على نحو أفضل مما يتحقق لهم من خلال الدور الرقابي البحت لأجهزة التفتيش.

من ناحية أخرى، أشرنا إلى أنّ أجهزة تفتيش العمل في العديد من الدول العربية تتناط بها وظائف إضافية، لا تعدّ من صميم وظائفها الأصلية، وأنّ قيامها بأداء هذه الوظائف الاضافية يستنفذ جزءا حيويا من وقت وجهد أجهزة تفتيش العمل، في الوقت الذي تشكو فيه أغلب هذه الأجهزة من قصور في قدراتها عن أداء وظائفها الأصلية.

ولهذا فإنه لا بد من أن تسعى إدارات تفتيش العمل في الدول العربية إلى إزاحة أي أعباء إضافية عن كاهل أجهزة التفتيش، لكي تتصرف بكل قدراتها إلى أداء وظائفها الأصلية بفاعلية أكبر.

(2) الإشكاليات والصعوبات المتصلة بنطاق التفتيش: سعى الجهد الدولي على نحو متواصل إلى توسيع نطاق دائرة نشاط تفتيش العمل، فبدأ هذا الجهد بتحديد هذا النطاق بالعمل الصناعي، ثم التجاري، ثم الزراعي، ثم قطاع الخدمات غير التجارية، كل ذلك في مسعى جعل غايته النهائية أن يمتد نطاق تفتيش العمل إلى جميع أماكن العمل التي يؤدي فيها عمل تابع مأجور.

وقد تبين لنا فيما سبق من صفحات هذه الدراسة، أنّ المسعى الدولي، لم يلق استجابة كاملة على المستوى الوطني في الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية، وقد تجلّى ذلك في المظاهر التالية:

(أ) إنّ المعايير الدولية - وتبعتها في ذلك المعايير العربية - الخاصة بتفتيش العمل صيغت بطريقة مرنة، مراعاة للاختلافات القائمة بين الدول في مدى قدرتها على الالتزام بما تقرره المعايير بهذا الشأن، وكانت خلاصة مروتنتها أنها تركت تحديد نطاق تفتيش العمل للقوانين الوطنية.

وقد دأبت هذه القوانين على تحديد نطاق التفتيش بأماكن العمل التي تسري عليها أحكام قانون العمل، مستبعدة بذلك أماكن العمل التي لا يخضع العاملون فيها لأحكام هذا القانون - لأي سبب من الأسباب - من نطاق التفتيش.

(ب) يضاف إلى ما ذكر في (أ)، أنّ الممارسة العملية ضيّقت نطاق التفتيش إلى مدى أضيق من الذي حددته قوانين العمل، حيث اقتصر التفتيش على منشآت معيّنة دون غيرها، إما بسبب قصور إمكانيات وقدرات التفتيش عن تغطية جميع المنشآت المشمولة، أو لقدرة بعض المنشآت على الاختفاء والتهرب من رقابة التفتيش.

(ج) وازدادت الإشكالية التي أشرنا إليها تعقيدا بظهور أنماط جديدة من العلاقات الواردة على العمل التي يصعب تكييفها وتحديد طبيعتها، وهي في أغلب الحالات تخفي علاقات عمل مستترة بقصد التهرب من الالتزامات المقررة في قوانين العمل والتأمين/ الضمان الاجتماعي.

(د) كما تعزز تعقيد الإشكالية بالسعي الدولي إلى تغطية العديد من القطاعات التي ظلت مستبعدة من نطاق التفتيش، بالأنشطة التي يمارسها لتحقيق الحماية القانونية للعاملين فيها، ومن هذه القطاعات التي ظل العاملون فيها مستثنين تقليديا من أحكام قانون العمل، العمل في المنزل (Home work)، والعمل المنزلي (Domestic workers).

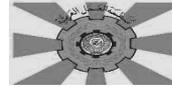
وهكذا غدت صورة التحدي المستقبلي الذي يواجه أجهزة تفتيش العمل في العالم عموما، ومنها أجهزة التفتيش في الدول العربية، لا تقف عند تحطي حدود عجزها عن تغطية أماكن العمل (التقليدية) بإشرافها وخدماتها، وإنما بتوسيع دائرة هذا الإشراف والخدمات لتمتد إلى قطاعات عمل (غير تقليدية)، يعدّ التعامل معها جديدا بكل معطياته على أجهزة التفتيش.



منظمة العمل الدولية



الجمهورية التونسية



منظمة العمل العربية



المركز العربي لإدارة العمل والتشغيل تونس



## المركز العربي لإدارة العمل والتشغيل تونس

موقع الويب

[www.aclae.org.tn](http://www.aclae.org.tn)

البريد الإلكتروني

[aclae@gnet.tn](mailto:aclae@gnet.tn)

العنوان

6 نهج كريستوف كولمب - 1001 تونس

الجمهورية التونسية

