

الرقابة الإدارية على تطبيق أحكام قانون العمل "تفتيش العمل"

دراسة مقارنة في القانونين الفرنسي والسوري
في ضوء معايير العمل الدولية

الدكتور/ محمد عرفان الخطيب
أستاذ مشارك في قسم القانون
كلية أحمد بن محمد العسكرية
الدوحة - قطر

ملخص:

منذ بدايات التدخل التشريعي المقنن تلمس المشرع الاجتماعي الفجوات التطبيقية لقواعده الآمرة ومدى التجاوزات والانتهاكات التي تقع لها، فكان يجب الرجوع إلى القضاء لضمان التطبيق الصحيح لأحكامه، إلا أن طبيعة وخصوصية قواعده التي يمتزج فيها البعد الإنساني الاجتماعي بالبعد النفعي الاقتصادي بينت له أنه لا يمكن الركون فقط إلى القضاء، فهذه الرقابة - رغم فاعليتها - غير كافية لحسن تطبيق قواعده التي تقتضي تدخلاً من طبيعة خاصة هو التدخل الإداري أو ما يسمى: "تفتيش العمل".

لذلك، ومنذ إنشائها في العام ١٩١٩ أولت منظمة العمل الدولية مسألة تفتيش العمل الأهمية القصوى، معتبرة إياها جزءاً رئيسياً من مهامها، فأقرت العديد من التوصيات والاتفاقيات التي تناولت العمل التفتيشي في جوانب العمل الثلاثة: الصناعي والتجاري، ثم الزراعي وأخيراً البحري. واليوم تلعب هذه الصكوك دوراً مهماً في تنفيذ العديد من مدونات منظمة

العمل الدولية في مجال تفتيش العمل، وعلى مختلف المستويات الدولية والإقليمية والوطنية.

في ضوء ذلك، يسعى البحث من خلال التركيز على الجانب التفتيشي في المجالين الصناعي والتجاري في إطار قواعد قانون العمل، إلى ربط التحليل التأسيلي لهذه الرقابة بالمنهج المقارن بين كل من معايير العمل الدولية من جهة والتشريعين الفرنسي والسوري من جهة أخرى، بهدف التأكيد على أهميتها والفاعلية التي تحتلها وحقيقة وجودها، إضافة لإطلاع المشرع السوري على التجارب القانونية المقارنة بهدف تبيان مكان النقص والخلل في البنيان التشريعي لديه، وحثه على استشراف الحلول القانونية الناجعة للكثير من المشاكل القانونية التي تعترضه، وبالتالي وضع القواعد والضوابط التشريعية التي تنمي وتطور من فاعلية هذه الرقابة وكفاءتها.

لأجل ذلك، تم البحث في إطار الرقابة التطبيقية تمهيداً للبحث في إطارها التنفيذي، من حيث التطرق لبنيتها المؤسساتية والبشرية، ومن ثم الآليات وطرق المعالجة والمعوقات التي تعانيها.

مقدمة عامة:

منذ بدايات التدخل التشريعي المقنن تلمس المشرع الاجتماعي، شأنه شأن المشرع المدني والجزائي وغيرهما، الفجوات التطبيقية لقواعده الأمرة على أرض الواقع، ومدى التجاوزات والانتهاكات التي تقع لها، فكان يجب الرجوع دوماً إلى القضاء لتجاوز هذه الفجوات وضمان التطبيق الصحيح لأحكامه، غير أن طبيعة وخصوصية قواعده التي يمتزج فيها البعد الإنساني الاجتماعي بالبعد النفعي الاقتصادي بيّنت له أنه لا يمكن الركون إلى نظام الرقابة التقليدي المتمثل في القضاء العادي المُطبّق للقواعد العامة في المنازعات، والقائم على التدخل اللاحق لوقوع الضرر، فهذه الرقابة - رغم فاعليتها - غير كافية بذاتها لحسن تطبيق قواعد قانون العمل التي تقتضي تدخلاً أكثر سرعةً وذا طبيعة خاصة، هو التدخل الإداري أو ما يسمى في تشريع العمل بـ: "تفتيش العمل". فكانت البداية....

حيث ترجع بدايات التدخل الدولي في هذا الإطار إلى ١٥ آذار ١٨٩٠ تاريخ انعقاد أول مؤتمر دولي للعمل في برلين بألمانيا، الذي وضع رؤيةً أوليةً

لأول إطار تشريعي دولي لقانون العمل... فكرة لم تر النور^(١). فكان يجب الانتظار للعام ١٩١٩ الذي سجل نهاية الحرب العالمية الأولى وإقرار معاهدة فرساي التي أنشأت منظمة العمل الدولية كأول منظمة دولية متخصصة بقضايا العمل، فأدرجت مسألة تفتيش العمل بين المبادئ العامة المنصوص عليها في هذه المعاهدة^(٢). في ذات العام أقر دستور منظمة العمل الدولية الذي أكد على ضرورة تبني كل دولة لنظام للتفتيش على العمل؛ لضمان تطبيق القوانين والأنظمة لحماية العمال^(٣). واعتبرت المنظمة أنّ المساعدة على تحسين نظم تفتيش العمل هو جزء من مهامها، فأقرت العديد من التوصيات والاتفاقيات التي تناولته في جوانب العمل الثلاثة: الصناعي والتجاري^(٤)،

(١) Pratiques pour l'inspection du travail, Bureau International du Travail, 297ème session. Genève, novembre 2006. GB297-ESP-3-2006-07-0120-01-Fr.doc/v.4. p. 8. G. Albracht, Les systèmes intégrés d'inspection du travail: la stratégie de l'OIT, Education ouvrière, no 140. Stratégies et pratiques pour l'inspection du travail, Bureau International du Travail, 297ème session. Genève, novembre 2006. GB297-ESP-3-2006-07-0120-01-Fr.doc/v.4.

(٢) معاهدة فرساي، الجزء الثالث عشر، المادة (٤٢٧) الفقرة ٩.

(٣) دستور منظمة العمل الدولية، المادة (١٠) الفقرة ٢ (ب). دستور منظمة العمل الدولية والنظام الأساسي، مكتب العمل الدولي، جنيف ٢٠٠١.

(٤) راجع في العمل الصناعي والتجاري التوصية رقم (٥) لعام ١٩١٩ بشأن إنشاء خدمات صحية حكومية والتي أكدت على ضرورة إحداث نظام لضمان فعالية التفتيش على المصانع والورش في أعمال الخدمة العامة لحماية صحة العمال، والتوصية رقم (٢٠) لعام ١٩٢٣ بشأن المبادئ العامة لتنظيم نظم التفتيش لضمان تطبيق القوانين واللوائح الخاصة بحماية العمال، والتوصية رقم (٥٤) لعام ١٩٣٧ بشأن تفتيش العمل في صناعة البناء، والتوصية رقم (٥٩) لعام ١٩٣٩ بشأن تفتيش العمال من السكان الأصليين، والتوصية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧ بشأن إضافة أحكام جديدة إلى القواعد الخاصة بإنشاء إدارة تفتيش العمل المنصوص عليها في التوصية رقم (٢٠) لعام ١٩٢٣، ومن ثم اتفاقية العمل رقم (٨٥) لعام ١٩٤٧ بشأن إدارات تفتيش العمل في الأقاليم التابعة، وأخيراً اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧ والتوصية الدولية المرفقة رقم (٨٢) لعام ١٩٤٧ بشأن تفتيش العمل في منشآت النقل والتعدين، والبرتوكول الملحق لعام ١٩٩٥ بشأن توسيع أحكام الاتفاقية لتشمل الأنشطة المتعلقة بالأغراض غير التجارية وقطاع الخدمات.

ثم الزراعي^(٥) وأخيراً البحري^(٦).

واليوم، على المستوى الدولي والإقليمي تلعب هذه الصكوك دوراً مهماً في تنفيذ العديد من مدونات منظمة العمل الدولية في مجال تفتيش العمل^(٧). كما في الاتفاقيات الإقليمية بين الدول، كما هو الحال بالنسبة لتوجيهات العمل المتعلقة في دول الاتحاد الأوروبي^(٨)، وعلى المستوى العربي كان لهذه الصكوك الأثر الأكبر في إعداد اتفاقية العمل العربية رقم (١٩) لعام ١٩٩٨ حول تفتيش العمل التي اعتمدت عليها بشكل كبير، والتي تشكل بقسم كبير منها امتداداً لهذه الصكوك في الإطار العربي^(٩).

(٥) راجع في الجانب الزراعي الاتفاقية رقم (١٢٩) لعام ١٩٦٩ بشأن تفتيش العمل في الزراعة والتوصية المرفقة رقم (١٣٣) لعام ١٩٦٩.

(٦) راجع في العمل البحري الاتفاقية رقم (٢١) لعام ١٩٢٦ بشأن تبسيط إجراءات تفتيش المهاجرين على ظهر السفن، والتوصية رقم (٢٨) لعام ١٩٢٦ بشأن المبادئ العامة للتفتيش على ظروف عمل البحارة، والتوصية رقم (١٨٥) لعام ١٩٩٦ بشأن التفتيش على ظروف عمل ومعيشة البحارة، واتفاقية العمل الدولية رقم (١٧٨) لعام ١٩٩٦ بشأن التفتيش على ظروف عمل ومعيشة البحارة.

(٧) كما في مجال الاتفاقيات المتعلقة بالسلامة والصحة في الموانئ (٢٠٠٥)، والمبادئ التوجيهية لتفتيش العمل في مجال الغابات (٢٠٠٥)، والسلامة والصحة في الحديد والصلب (٢٠٠٥).

(٨) V. Chappelart et P. Goldschmidt, Améliorer l'application du droit communautaire: Dimensions juridiques et enjeux, Eipascope, numéro spécial. 25ème Anniversaire, 2007, pp. 35-40.

(٩) اتفاقية العمل العربية رقم (١٩) لعام ١٩٩٨ المتعلقة بتفتيش العمل. نظراً، لكون هذه الاتفاقية إنما تشكل امتداداً لاتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧ المتعلقة بذات الموضوع، ولكون هذه الأخيرة إنما تمثل الأصل التشريعي الذي استندت عليه الأولى، وباعتبار أن موضوع البحث يتناول الدراسة المقارنة بين تشريع العمل الفرنسي والسوري وفق المعايير الدولية، فلن تكون الاتفاقية العربية موضع بحث معمق، كونها لا تشكل عاملاً مشتركاً بين التشريعين الفرنسي والسوري، بخلاف الحال بالنسبة للاتفاقية الدولية، لذلك سنكتفي بالإشارة إلى نصوص الاتفاقية العربية في هوامش البحث في معرض الاستشهاد بمواد الاتفاقية الدولية على سبيل المقارنة.

على المستوى الوطني، ارتبط نشوء هذه الرقابة في التشريع الفرنسي^(١٠) مع بدايات التدخل التشريعي التنظيمي لقانون العمل بموجب قانون ٢٢/٣/١٨٤١ المتعلق بعمل الأطفال^(١١)، الذي أحدث إدارة خاصة لتفتيش العمل لم تُفَعَّل لأسبابٍ عدةٍ من أهمها تقاعس مفتشي العمل عن تطبيق القانون كونهم كانوا إمّا مستشارين لأصحاب العمل أو أصحاب عمل غير مباشرين، فكان يجب الانتظار لحين صدور قانون ١٩/٥/١٨٧٤، الذي دَعَم سلطة مفتش العمل بمساعدين من الشرطة المحلية، في ٢/١١/١٨٩٢ صدر القانون الذي استبدل المفتشين المحليين بمفتشين من المقاطعات^(١٢)، وفي العام ١٩٠٦ أُحدثت وزارة

(١٠) B. Danzer-Kantof, V. Lefebvre, F. Torres, Un siècle de réformes sociales: une histoire du Ministère du travail 1906-2006, La Documentation française, 2006, p. 26. Pour plus d'information autour l'inspection du travail en France voir, X. Haubry, Le contrôle de l'inspection du travail et ses suites, éd. L'Harmattan, 2010., et, Le système d'inspection du travail en France, Missions, statuts, moyens et fonctionnement. Liaisons soc, éd., 2009, p, 12 et s. V. Tiano, Quel avenir pour l'inspection du travail?. Liaisons soc., magazine, fév. 2005, p. 9. L'inspection du travail: manuel d'éducation ouvrière. BIT, Genève, 1999. V. Tiano, La réforme contestée de l'inspection du travail, Droit. soc., no 6, juin 2006. P. Ramackers et L. Vilboeuf, L'inspection du travail, éd. PUF, 1997, p 92. G. Filoche, inspecteur du travail, auteur de Carnets d'un inspecteur du travail, éd. Ramsay, 2004; On achève bien les inspecteurs du travail..., d. Gawsevitich, 2004. RDT, 2006, n° 356. P. Ramackers et L. Vilboeuf, Inspection du travail: moyens d'action, JCI Travail, Fasc. n° 10-20, p. 21, 126. Article du 22 juillet 2003, mort programmée de l'inspection du travail www.monde-solidaire.org. A-C Michaut, Evolution et Mutation de L'inspection du Travail. Thèse. éd Université Aix Marseille III. 2008. P. Mériaux, Réforme ou contre réforme?, RDT, 2006, n°359. J. Péliissier, A. Supiot, A. Jeammaud, Droit du travail, 23ème éd. Dalloz, 2006. p. 1086 s. S. Siffermann, Réglementation communautaire et pratique de l'inspection du travail, Droit. soc. 1993, p. 33. J. Savatier, Droit du travail, éd. PUF. 1993, p. 267.

(١١) حدد القانون سن التشغيل بثمانى سنوات على الأقل، كما منع تشغيل الأطفال دون ١٣ سنة ليلاً. راجع في هذا المجال:

Cour d'histoire des relation du travail, Année 2008-2009, Note personnelles université de Montpellier I. 2009. p. 54.

Ibid. p. 55.

(١٢)

العمل الفرنسية^(١٣) بموجب قرار Clémenceau، وتم ربط هذا الجهاز بالوزارة. واليوم تشعبت مهام هذا الجهاز بشكل كبير، فأصبح جهازاً وزارياً متعدد الارتباط يتبع إلى كل من وزارة العمل ووزارة الزراعة ووزارة النقل^(١٤). بالنسبة للتشريع السوري، فقد بدأ التدخل التشريعي في مجال العمل منذ العام ١٩٣٠ بموجب القرار رقم ٢٢٣ الصادر في ١٩٣٠/٧/٦ المتعلق باستخدام الأطفال والنساء، ثم توالى النصوص التشريعية المنظمة للعمل ومن أهمها^(١٥): المرسوم الاشتراعي رقم ١٥٢ الصادر في ١٩٣٥/٩/١٨ المتعلق بنقابات المهن والحرف، والرسوم الاشتراعي رقم ٣٢ الصادر في ١٩٣٦/٦/١٤ المتعلق بتشغيل النساء والأحداث، والرسوم الاشتراعي رقم ٢٦٨/آ.س الصادر في ١٩٤٢/١١/٧ المتعلق بتحديد الأجور، وقرار المندوب العام رقم ١٠٤/ف.ث. الصادر في ١٩٤٣/٣/٣ المتعلق بطوارئ العمل، والرسوم الاشتراعي رقم ٤٨ الصادر في ١٩٤٣/٧/١٠ المتعلق بمكاتب الاستخدام، والرسوم الاشتراعي رقم ١٣٧ الصادر في ١٩٤٣/٧/٢١ المتعلق بتسريح العمال. وكان لا بد لضمان التطبيق القانوني الصحيح لمختلف هذه القواعد من وضع قواعد قانونية نازمة تؤمن الرقابة على حسن التطبيق من خلال إيجاد جهاز لتفتيش العمل مرتبط بوزارة العمل^(١٦)، الأمر الذي كُرِّس في نصوص القانون رقم ٢٧٩

(١٣) نقصد بوزارة العمل: "وزارة العمل والعلاقات الاجتماعية العائلية والتكافل والشيخوخة"، غير أنه لتبسيط المصطلح البحثي نكتفي بالدلالة بوزارة العمل.

(١٤) Code de travail, Huitième Partie: Contrôle de l'application de la législation du travail (Articles L8112 → L8331-1)

(١٥) أحمد السمان وجورج عشي، تشريع العمل، مطبعة الجامعة السوري، طبعة ثانية، ١٩٥٤، ص ٣٠ وما بعد. نأسف لعدم قدرتنا على التحليل التفصيلي لمختلف هذه القوانين، كون المراجع القانونية أشارت إليها باقتضاب، كما لم نوفق في الوصول إلى أصولها في وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل السورية.

(١٦) نقصد بوزارة العمل: "وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل"، غير أنه لتبسيط المصطلح البحثي نكتفي بالدلالة بوزارة العمل.

لعام ١٩٤٦ الذي وضع بعد الاستقلال مباشرة، وقانون العمل الموحد رقم ٩١ لعام ١٩٥٩، كما في نصوص قانون العمل الحالي رقم ١٧ لعام ٢٠١٠^(١٧).

أولاً - إشكالية البحث:

تبرز إشكالية البحث في كونه يحاول التلمس القانوني والواقعي لشكل من أشكال الرقابة الأكثر أهمية على الصعيد القانوني في قانون العمل والأدنى اهتماماً على الصعيد العملي في الكثير من التشريعات العربية بما فيها السوري. فما بين نص القانون وتطبيقه على أرض الواقع تبرز الفجوات؛ ذلك أنّ العبرة في مسألة هذا الشكل من الرقابة ليس في توافر أو عدم توافر النص التشريعي الناظم، رغم أهميته، وإنّما في توافر الإرادة الصادقة والإمكانات اللازمة لترجمة هذا النص على أرض الواقع.

ثانياً - أهمية البحث:

إن إشكالية البحث تبرز أهميته التي تتأتى من كونه يحاول تقديم دراسة تفصيلية لنوع من الرقابة لم يولِ الاهتمام الكافي في الكثير من تشريعات العمل العربية بما فيها السورية، فمعظم هذه التشريعات أشارت إليه بعبارة مقتضبة دون تكلف عناء الاهتمام به بالشكل المطلوب على المستوى العملي، كما أنّ

(١٧) قانون العمل، المواد (٢٤٤ ← ٢٥٤) والقرار الوزاري رقم ٤٦٥ تاريخ ٤/٧/١٩٦٥ والقرار الوزاري رقم ٤٦٣ المعدل بالقرار رقم ٦٠٣ تاريخ ١٧/٧/١٩٨٠. دليل العمل. إصدارات وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل في الجمهورية العربية السورية، ١٩٨٢، صفحة ١٦٦-١٧٤. راجع كذلك، حسن عجمية، تفتيش العمل في التشريع السوري، مقال منشور في الموسوعة العمالية، الجزء الثالث، بحوث ودراسات في التشريع العمالي السوري في ضوء الاجتهاد المقارن، للمؤلف سليمان الدوس، مؤسسة النوري، طبعة أولى، ١٩٩٦، ص ٤٥٢ ← ٤٧١. صلاح الدين النحاس، مبادئ أساسية في شرح عقد العمل وقانون العمل الموحد، منشورات المكتب الإسلامي، ١٩٦٩، ص ٥٠٧ وما بعد. رمضان أبو السعود، الوسيط في شرح قانون العمل، النظرية العامة لقانون العمل، الدار الجامعية، لبنان، ١٩٨٣، ص ١٤٥.

رجال الفقه العربي لم يتناولوا هذه الرقابة بالقدر الذي تستحقه من البحث والتمحيص ليطوروها، فالأبحاث والدراسات القانونية والفقهية التي تناولتها، وفقاً لعلمنا الشخصي، شبه منعدمة في التشريع السوري، وجد قليلة في التشريعات العربية المقارنة. أضف إلى ذلك، إنّ أهمية البحث تبرز في كونه يحاول أن يضع أمام المشرّع السوري واقع تجربته الوطنية في مرآة أحكام ومعايير التجربة الدولية والفرنسية على السواء، جاعلاً مما سبق هدفاً له.

ثالثاً - هدف البحث:

مما لا شك فيه أنّ إشكالية البحث والأهمية التي يحتلها تبرز الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها، والتي يمكن إجمالها بهدفين رئيسين: الأول على مستوى الدراسة القانونية التأصيلية، من حيث تحديد مجال اختصاص مفتشي العمل، والسلطات المقررة لهم للتأكد من سلامة تطبيق أحكام قانون العمل في المنشأة في حال ثبوت المخالفة، إضافة لوضع أسس كفاءة الأداء الوظيفي لهم، وحسن التعامل مع الإدارات الحكومية الأخرى، فضلاً عن توفير الحماية القانونية اللازمة في أداء عملهم الوظيفي. والثاني على مستوى الدراسة القانونية المقارنة، من حيث العمل على إطلاع المشرّع السوري على واقع تجربته في ضوء التجارب القانونية المقارنة بهدف تبيان مكامن النقص والخلل في البنيان التشريعي لديه، وحثه على استشراف الحلول القانونية الناجعة للكثير من الثغرات التشريعية والمشاكل القانونية لواقع تفتيش العمل لديه، أملاً في اعترافه بأهميته وضرورة منحه القدر الذي يستحقه من الاهتمام، وبالتالي وضع القواعد والضوابط التشريعية الكفيلة بتعزيزه وتطويره. كما يسعى البحث لمنح رجال القانون والفقه العرب، لاسيما السوريين منهم إضاءة متواضعة، سعينا جهدنا أن تكون مبسطة ومعقدة، لواقع هذه الرقابة في تشريع العمل المقارن من خلال دراستها في إطار التجربتين الدولية والفرنسية وإسقاط نتائجهما على التجربة السورية بهدف الارتقاء بهذه الأخيرة.

رابعاً - موضوع البحث والمنهجية:

موضوع البحث يتناول تفتيش العمل في المجالين الصناعي والتجاري في ضوء أحكام اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧، في إطار قواعد قانون العمل. لذلك سيبقى الجانب التفتيشي الدولي في العمل الزراعي والبحري، كما الجانب التفتيشي في إطار قواعد قانون العلاقات الزراعية وقانون التأمينات الاجتماعية خارج نطاق البحث. كذلك فإن الدراسة ستركز على الرقابة الإدارية على تطبيق أحكام قانون العمل أو ما يسمى بـ " تفتيش العمل " دون الرقابة القضائية التي ستبقى خارج إطار البحث.

في سبيل ذلك، ستسعى الدراسة إلى ربط التحليل التأصيلي لهذه الرقابة بالمنهج المقارن بين كل من معايير العمل الدولية^(١٨) لاسيما منها أحكام اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧ المتعلقة بالتفتيش على العمل في الصناعة والتجارة من جهة، والقواعد المقررة في كل من تشريعي العمل الفرنسي والسوري من جهة أخرى، ذلك أنّ البعد التأصيلي يساعد على إدراك أهمية هذه الرقابة والفاعلية التي تحتلها، إضافة لفهم النتائج المهمة التي يمكن جنيها من تفعيلها في التشريع العمالي العربي عموماً والسوري خصوصاً. أمّا البعد المقارن فيساعد في عرض الأحكام التشريعية النازمة لهذه الرقابة في إطار مقارن، مع التركيز على التجربتين الدولية والفرنسية، هاتان التجربتان اللتان تتميزان بالغنى التشريعي والفقهي، مما يقدم نموذجاً متكاملاً يمكن الاستلham منه في صوغ النصوص التشريعية الخاصة بهذه الرقابة في تشريع العمل السوري.

هذا الغنى التشريعي والفقهي قابله - للأسف - افتقار في التشريع السوري، مما كان له الأثر في منهجية البحث، الأمر الذي دفعنا إلى تناول هذه

(١٨) ورد بالبحث استخدام مصطلح: "المشرّع الدولي" وهو لذات الدلالة القانونية لمصطلح: "معايير العمل الدولية"، غير أنّه ولمقتضيات البحث ولتوفيق المصطلحات بين المشرّع الوطني والدولي فقد تم استخدامه وهو لذات المعنى والدلالة مما اقتضى التنويه.

الدراسة معتمدين على التجربة الدولية والفرنسية، مشيرين - ما أمكن ذلك - إلى التجربة السورية، كما أنّ نقص المراجع القانونية والفقهية العربية حول البحث، أملت علينا ضرورة الاعتماد على المراجع الفرنسية، إضافةً إلى العديد من الدراسات القانونية والفقهية المنشورة في العديد من المواقع البحثية الإلكترونية الغربية. إلا أنّ هذا الأمر - وفقاً لرأينا الشخصي - لا يطعن في جودة البحث وأصالته، فبقدر ما هو نقطةٌ تسجل عليه، بقدر ما هو نقطةٌ تسجل له، كونه يبرر أهميته وأصالته.

خامساً - مخطط البحث:

إن فهم طبيعة هذه الرقابة يقتضي البحث في إطارها التطبيقي لتلمس إطارها التنفيذي. لذلك قُسم البحث إلى فصلين ومباحث فرعية وفق التقسيم التالي:

الفصل الأول: مجال تطبيق نظام تفتيش العمل

المبحث الأول: نطاق التطبيق المكاني

المبحث الثاني: نطاق التطبيق المهني

الفصل الثاني: ضمانات سلامة أداء العمل الرقابي لمفتشي العمل

المبحث الأول: البنية المؤسساتية والبشرية

المبحث الثاني: الآليات، طرق المعالجة والمعوقات

الفصل الأول

مجال تطبيق نظام تفتيش العمل

في هذا الإطار يمكن أن نميز بين نطاقي التطبيق المكاني والمهني، حيث يركز الأول على نطاق التطبيق لجهة نوعية المنشآت الخاضعة للتفتيش، ويركز الثاني على تبين مجالات العمل المختلفة الخاضعة للتفتيش.

المبحث الأول

نطاق التطبيق المكاني

بالمبدأ يتناول الإطار التطبيقي للتفتيش مختلف علاقات العمل ذات الطابع الصناعي أو التجاري، غير أنه ونظراً لخصوصية بعض المناطق أو بعض القطاعات فقد أقر المشرع الدولي إمكانية استبعادهما من هذا النطاق، دون أن ينقص ذلك من سعيه - حديثاً - إلى توسيع نطاق التطبيق ليشمل كافة المنشآت بما فيها ذات الطابع غير التجاري والخدمي.

المطلب الأول

النطاق الإلزامي

من حيث الأصل، يشمل هذا النطاق مختلف علاقات العمل القائمة في المنشآت ذات الطابع الصناعي والتجاري^(١٩)، غير أن الأمور لا تسير في جميع الأحوال بمثل هذه السهولة، لأسباب عدة من أهمها:

(١٩) اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧ حول تفتيش العمل في الصناعة والتجارة. المادتان (١-٢٢). اتفاقية العمل العربية رقم (١٩) لعام ١٩٩٨، سبقت الإشارة، المادة (١). مع التنويه أن نطاق تطبيق اتفاقية العمل العربية يشمل مختلف صنوف وأشكال العمل، كما هو واقع الحال في اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧.

أولاً - إنّ المشرّع الدولي لم يُعطِ تعريفاً واضحاً لهذه المنشآت، بل أشار إلى أنّ نظام التفتيش ينطبق في الأماكن الصناعية والتجارية^(٢٠). الأمر الذي منح المشرّع الوطني لكل دولة إمكانية وضع التعريف المناسب له إمّا من حيث تقييده أو توسيعه وفق اعتباراته الوطنية، وبالتالي جعل إمكانية الحد من تطبيق الاتفاقية واردة^(٢١).

ثانياً - إنّ العديد من المنشآت ذات الصفة الصناعية أو التجارية بقيت خارج نطاق التفتيش بسبب القيود التي يمكن أنّ يضعها المشرّع الوطني على نطاق تفتيش العمل ذاته، من حيث طبيعة عمل هذه المنشآت أو حجمها أو رقم أعمالها أو عدد العاملين فيها^(٢٢)، مما يهدد ببقاء طائفة واسعة من الأنشطة الصناعية والتجارية خارج نطاق التفتيش.

ثالثاً - إنّ تنامي ظاهرة القطاع الاقتصادي غير المنظم في العديد من الدول وتزايدها في الآونة الأخيرة لاسيما مع بروز الأزمات الاقتصادية عالمياً، استبقت العديد من المنشآت ذات الطابع الصناعي والتجاري خارج نطاق التفتيش.

هذه الأسباب تقتضي من المشرّع الدولي المزيد من العمل لإيجاد تعريف قانوني واقتصادي موحد لمفهوم المنشأة وعدم ترك ذلك للاعتبارات الوطنية للدول، إضافةً إلى التقليل قدر الإمكان من القيود التي يمكن أنّ ترد على نطاق تفتيش العمل، والعمل على استيعاب القطاع غير المنظم ضمن القطاع الاقتصادي المنظم، بحيث يكون المعيار في دخول مختلف هذه المنشآت في نطاق التفتيش يستند إلى وجود علاقة العمل بين العامل وصاحب العمل دون غيرها.

(٢٠) اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧. سبقت الإشارة. المادة (٢) الفقرة ١ والمادة (٢٣).

(٢١) بحسب منظمة العمل الدولية إن مدلول المنشأة يختلف من حيث العبارات والكلمات من بلد لآخر، مثل "الأعمال التجارية"، و "أماكن العمل"، و "مراكز الأعمال"، و "المرافق" و "المنظمات"، وأن الفصل في تحديد الصفة القانونية للمنشأة يرجع للسلطة الوطنية للدولة. اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧. المادة (٢٦).

(٢٢) كما هو الحال بالنسبة لبعض القطاعات أو الأنشطة الاقتصادية، كالقطاع العام وقطاعات التعدين والنفط والطاقة النووية، وقطاع النقل الجوي.

المطلب الثاني النطاق الاختياري

نظراً لطبيعة الظروف التي أقر فيها المشرّع الدولي نظام التفتيش الصناعي والتجاري^(٢٣) - مرحلة ما بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية وإعادة بناء أوروبا - فقد تم التوافق على حق الدول في استبعاد العديد من أنشطتها ذات الطابع الصناعي والتجاري أو أقاليمها من نطاق التطبيق الإلزامي لتفتيش العمل، فكان هناك استثناءان: اقتصادي وديموغرافي.

أولاً - الاستثناء المستند لأسباب اقتصادية

بموجبه تم استبعاد قطاعين هما: قطاع التعدين والنقل والتعهدات، إضافةً لقطاع الأعمال التجارية.

١ - قطاع التعدين والنقل والتعهدات:

بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية اعتبر المشرّع الدولي هذا القطاع من القطاعات الإستراتيجية بالنسبة للدول، فتم التوافق على استبعاده من نطاق تفتيش العمل^(٢٤) دون أن يفسر ذلك بحرمان العاملين فيه من ذات الحماية التي يتمتع بها نظراً لهم في باقي قطاعات العمل الصناعي، حيث دعا المشرّع الدولي الدول لوضع قواعد قانونية خاصة لتفتيش العمل فيه لضمان تنفيذ الأحكام القانونية المتعلقة بظروف العمل وحماية العمال في ممارسة مهنتهم^(٢٥).

(٢٣) اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧، سبقت الإشارة، المادة (٢). اتفاقية العمل العربية رقم (١٩) لعام ١٩٩٨، سبقت الإشارة، المادة (١).

(٢٤) اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧، سبقت الإشارة، المادة (٢) الفقرة ٢.

(٢٥) توصية العمل الدولية رقم (٨٢) لعام ١٩٤٧ حول تفتيش العمل في نطاق التعدين والنقل. (الديباجة).

٢ - القطاع التجاري:

بالاستناد إلى الظروف المرافقة لإقرار نظام تفتيش العمل، ولكون النشاط الصناعي هو العنصر الأقوى في جذب العمالة، ولكون الصناعة هي البيئة الأم لعلاقات العمل، بخلاف التجارة التي كانت حينها بيئة تشغيلية حديثة العهد، أقر المشرع الدولي حق الدول في إمكانية استبعاد أنشطتها التجارية من نطاق التفتيش الإلزامي، دون أن يعفيها من أن تضع قواعد قانونية خاصة للتفتيش على العمل في هذه الأنشطة^(٢٦).

ثانياً - الاستثناء المستند لأسباب ديموغرافية:

بموجبه سمح المشرع الدولي لبعض الدول أن تستبعد بعض أقاليمها من نطاق التفتيش إذا كانت ترى أن تطبيقه غير مجدي نظراً للواقع الديموغرافي أو التنموي لبعض أقاليمها، مع السماح بأن تكون هذه الاستثناءات جزئية تتناول بعض الأعمال والوظائف أو عامة تشمل مختلف الأعمال^(٢٧). ويشار هنا إلى أن هذا الاستبعاد بخلاف الاستبعاد السابق لا يستند بالضرورة إلى مبررات اقتصادية بل إلى مبررات ديموغرافية وتنموية، كما يتناول مختلف النشاطات الاقتصادية في هذه الأقاليم، بخلاف الاستثناء المستند لأسباب اقتصادية والذي يقتصر على قطاع معين بذاته دون غيره.

المطلب الثالث

النطاق المستقبلي

على الرغم من سعة نطاق تطبيق تفتيش العمل، فقد بقيت العديد من قطاعات العمل، لاسيما في المجالات الخدمية وغير التجارية، دون أي غطاء تفتيشي، مما دفع المشرع الدولي إلى توسيع نطاق تطبيق التفتيش على العمل

(٢٦) اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧، سبقت الإشارة، المادة (٢٥) الفقرة ١.
(٢٧) اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧، سبقت الإشارة، المادة (٢٩) الفقرات ١-٣.

ليشمل هذه النشاطات^(٢٨). غير أنه، وكما هو الحال بالنسبة للأنشطة الصناعية والتجارية، لم يقدم المشرّع الدولي أي تعريف للمقصود بالخدمات غير التجارية، بل اكتفى بالقول بأن هذا التعبير يشمل القطاعات غير المعتبرة بحكم الصناعية أو التجارية، فبقي النص فضفاضاً ومبهماً^(٢٩).

كذلك، فإن هذا النص لا يتمتع بالقوة القانونية الملزمة لنص الاتفاقية الدولية للتفتيش على العمل، فهو لا يعدو أن يكون مجرد اتفاقاً بروتوكولياً توافقت عليه دول المنظمة دون أن يكون له أية قوة ملزمة، وهذا ما يفسر تدني مستوى الموافقات عليه^(٣٠). أخيراً، إن خصوصية الجوانب التي يعالجها هذا النطاق المستقبلي لتفتيش العمل دفع بالمشرّع الدولي إلى الإقرار بحق الدول

(٢٨) بروتوكول منظمة العمل الدولية لعام ١٩٩٥ لتمديد العمل بنظام تفتيش العمل في اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) ليشمل قطاع الخدمات غير التجارية.

(٢٩) بروتوكول منظمة العمل الدولية لعام ١٩٩٥، سبقت الإشارة، المادة الأولى الفقرة الثانية والثالثة. لذلك عمدت منظمة العمل الدولية إلى وضع استبيان أولي يحدد المقصود بهذه النشاطات، وبالاستناد إلى ردود أعضاء المنظمة اقترح أن يكون هذا الأخير دليلاً للمقصود بالخدمات وقطاع الخدمات غير تجارية. حيث لفتت الإجابات الانتباه إلى التنوع الكبير لمختلف الدول لتحديد مفهوم "قطاع الخدمات غير التجارية". فمعايير التمايز بين القطاع العام أو القطاع الخاص ومفهوم صاحب العمل والاعتبارات المالية أو الاجتماعية، والغرض من المنشآت سرعان ما تبين أنها غير كافية لإقامة تمييز بين الأنشطة الصناعية والتجارية من جهة، والخدمات غير التجارية، من جهة أخرى. راجع،

Etude d'ensemble sur l'inspection du travail, Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, 95ème session 2006, Conférence internationale du Travail et rapport de la Commission de l'application des normes. 2006, p. 44.

(٣٠) عشرة فقط من أصل ١٣٥ بلداً مصدقة على الاتفاقية رقم ٨١ صدقت على البروتوكول كآذربيجان وقبرص وفنلندا، وجويانا، وأيرلندا، ومولدا، والنرويج، الاتحاد الروسي، والسويد، وجمهورية تنزانيا المتحدة. راجع،

Etude d'ensemble sur l'inspection du travail, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, op, cite, p. 10.

بإمكانية الاستبعاد الكلي أو الجزئي لبعض القطاعات من نطاقه^(٣١) كالمؤسسات الرئيسية للقوات المسلحة، سواء العسكرية أو المدنية أو كليهما، والشرطة والأمن العام وغيرها من الخدمات، إذا كان تطبيقه من شأنه أن يثير لها مشاكل خاصة ذات طابع جوهري^(٣٢) على أن تكون هذه القطاعات مشمولة بنظام تفتيش خاص^(٣٣).

بالرجوع إلى المشرعين الوطنيين الفرنسي والسوري، فقد أقرّا بتطبيق نظام تفتيش العمل على أنشطة العمل، مع الاحتفاظ بالتمايز والخصوصية لكل منهما^(٣٤). فأقر المشرع الفرنسي بأن تفتيش العمل يتناول الرقابة على تطبيق مختلف أحكام قانون العمل التي تنطبق على كل علاقة عمل تتم في القطاع الخاص أو مع أشخاص القطاع العام، طالما أن هؤلاء الأخيرين قد تعاقبوا في ضوء أحكام القانون الخاص^(٣٥). أمّا المشرع السوري^(٣٦) فقد أقر نظام تفتيش

(٣١) بروتوكول منظمة العمل الدولية لعام ١٩٩٥، سبقت الإشارة، المادة (٢).

(٣٢) بروتوكول منظمة العمل الدولية لعام ١٩٩٥، سبقت الإشارة، المادة (٢) الفقرتان ١-٢.

(٣٣) بروتوكول منظمة العمل الدولية لعام ١٩٩٥، المادة (٢) الفقرتان ٣-٤. اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧. المادتان (٤-١٢)، سبقت الإشارة.

(٣٤) صادقت كل من فرنسا وسورية على اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧ المتعلقة بتفتيش العمل في الصناعة والتجارة. حيث صادقت الأولى بتاريخ ١٦/١٢/١٩٥٠، بينما صادقت الثانية بتاريخ ٢٦/٧/١٩٦٠. راجع، في ذلك:

L. n°50-927, 10 août 1950.

Code du travail français, (Article. L. 1111-1). (٣٥)

(٣٦) يجدر التنويه بأن المشرع السوري في التشريع الحالي عالج موضوع تفتيش العمل بشكل تفصيلي ضمن نصوصه القانونية، وذلك بخلاف الحال بالنسبة للقانون السابق الذي لم يعالج هذا الموضوع بشكل تفصيلي ضمن نصوصه، مكتفياً بالمعالجة الإجمالية من خلال ثلاث مواد قانونية فقط هي: (٢١٢←٢١٤) محيلاً إلى وزير الشؤون الاجتماعية والعمل لإصدار القرار التنظيمي اللازم في ذلك، والذي أصدر بدوره القرار رقم ٤٦٥ تاريخ ٤/٧/١٩٦٥ الذي وضع القواعد التفصيلية للعمل التفتيشي في الجمهورية العربية، حيث جاء القرار في ٢٦ مادة بحثت في تفتيش العمل وواجبات مفتش العمل وصلاحياته وجهاز تفتيش العمل، وفي العام ١٩٧٥

العمل على مختلف القطاعات التي تخضع لقانون العمل الذي ينظم مختلف جوانب العمل الصناعي والتجاري في القطاع الخاص والتعاوني والمشارك دون القطاع العام^(٣٧).

بذلك يمكن القول بأن المشرعين لم يستبعدوا من نطاق تطبيق تفتيش العمل أيّاً من المنشآت ذات الطابع الصناعي أو التجاري، بغض النظر عن عدد العاملين فيها، أو طبيعة نشاطها الاقتصادي بما فيها العاملة في قطاع التعدين والنقل أو في المجال التجاري، أو مكانها الجغرافي، جاعلين المعيار في خضوع المنشأة للتفتيش قائماً على ركيزتين: الأولى، تتعلق بوجود علاقة عمل بين العامل وصاحب العمل^(٣٨)، والثانية، تتناول ممارسة هذه العلاقة في إطار القطاع الخاص. إلا أنّ نقطة التمايز بين المشرعين الفرنسي والسوري تكمن في نطاق التفتيش المستقبلي المتعلق بالتفتيش على القطاعات غير الصناعية والتجارية، أي ما يسمى بالقطاعات الخدمية المقدمة من قبل الدولة في إطار القطاع العام^(٣٩). ففي حين أبقى المشرع الفرنسي هذه الخدمات خاضعة لنظام تفتيش العمل في قانون العمل، وإن كان قد أوكل مهمة التفتيش فيها إلى عناصر التفتيش التابعة

= أصدر وزير الشؤون الاجتماعية والعمل القرار رقم ٤٦٣ المعدل بالقرار رقم ٦٠٣ تاريخ ١٧/٧/١٩٨٠ المتضمن قواعد تفتيش العمل الليلي. وفي الحقيقة من الملاحظ أن هذه النصوص التنظيمية مع بعض التعديلات الطفيفة عليها بقيت درجة في السلم التشريعي وأدخلت في نصوص قانون العمل الحالي. ويشار هنا إلى أنه، ونظراً لعدم صدور العمليات التنفيذية الجديدة للقانون الحالي، فتبقى التعليمات النافذة في ظل القانون السابق سارية المفعول طالما أنها لا تتعارض مع القانون. راجع في ذلك، دليل العمل، سبقت الإشارة، صفحة ١٦٦-١٧٤.

(٣٧) قانون العمل السوري، المواد (٤-٥-٢٤٤).

(٣٨) لا يشترط الكتابة في هذه العلاقة، فمجرد وجود علاقة العمل تكفي لتطبيق التفتيش، بل إن مهمة المفتش التأكد من صحة هذه العلاقة وترجمتها كتابياً.

(٣٩) حتى تاريخ ٠١/٠١/٢٠١٠ لم تصادق أي من فرنسا وسورية على بروتوكول عام ١٩٩٥ لاتفاقية عام ١٩٤٧ حول تمديد العمل بنظام التفتيش في قطاع الخدمات غير التجارية. راجع، <http://www.ilo.org/iloex/french/index.htm>.

لكل وزارة مختصة، حيث يقوم بهذا التفتيش موظفون من هذه الوزارات^(٤٠)، عمَدَ المشرّع السوري إلى إخراج نطاق التطبيق المستقبلي من نظام التفتيش، فمختلف الأنشطة الخدمية وغير الصناعية التي تتم في إطار القطاع العام بقيت خارج نطاق تفتيش قانون العمل. لكن ذلك لا يعني بأن المشرّع السوري لم يف بالتزاماته الدولية في هذا الخصوص لجهة إخضاع هذه الأعمال والنشاطات لنظام تفتيش خاص، حيث أقر لها نظام تفتيش وأجهزة تفتيش خاصة^(٤١). والحقيقة إنّ الفرق بين الفرضيتين واضح، ذلك أنّ الجهاز التفتيشي الذي يتولى الرقابة على مختلف هذه القطاعات في التشريع الفرنسي واحد وهو جهاز تفتيش العمل، في حين أنّ الأمر ليس كذلك في التشريع السوري حيث أنّ عمل جهاز تفتيش العمل يبقى محصوراً في إطار التفتيش على العمل في القطاع الخاص، ولا يتناول أي عمل في القطاع العام الذي يخضع لأجهزة تفتيشية خاصة.

(٤٠) Code du travail français: Inspection du travail dans l'industrie, les commerces et les services, les professions agricoles et le secteur des transports. (). Inspection du travail dans les mines et carrières (Articles R8111-1). Inspection du travail dans les industries électriques et gazières (Articles R8111-10 é R8111-11). Inspection du travail dans les établissements de la défense (Articles R8111-12).

(٤١) يمكن القول بأن نظام التفتيش في الجمهورية العربية يتسم بالطابع الثنائي نظراً لثنائية القانون المطبق، حيث يطبق على العمل في القطاع الخاص أحكام قانون العمل رقم ١٧ لعام ٢٠١٠ الذي أقر إنشاء جهاز لتفتيش العمل يتناول مختلف الأنشطة الاقتصادية الصناعية والتجارية في هذا القطاع، في حين أنّ العمل في القطاع العام يطبق عليه أحكام النظام الأساسي للعاملين في الدولة رقم ٥٠ لعام ٢٠٠٤ والذي يشمل مختلف أنواع العمل في القطاع العام والذي وضع أحكام خاصة للتفتيش تنفذ من قبل الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش والجهاز المركزي للرقابة المالية.

المبحث الثاني نطاق التطبيق المهني

على المستوى المهني، يمكن التمييز بين نوعين: الأول: رئيسي أرسنه قواعد تشريع العمل الدولي، والثاني: وطني أملته بيئة وظروف العمل لكل دولة على حدة. وإن كانت هذه الظروف، لاسيما في ضوء العولمة الاقتصادية وانفتاح الدول، أخذت تتقاطع في أكثر من دولة لتشكّل هماً مشتركاً لمجموعة دول أكثر منه لدولة بحد ذاتها.

المطلب الأول نطاق التطبيق الرئيسي

ما من شك أنّ تفتيش العمل يتناول الرقابة على مدى احترام تطبيق مختلف أحكام قانون العمل في بيئة العمل^(٤٢) سواء منها المتعلقة بتنظيم العمل وساعات العمل والأجور وحماية الأمومة والأطفال والمراهقين^(٤٣)، والمساواة

(٤٢) اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧، المادة (٣) الفقرة ١. اتفاقية العمل العربية رقم (١٩) لعام ١٩٩٨، المادة (٢٢)، سبقت الإشارة.

(٤٣) في الفترة من ١٩٩٤ إلى ٢٠٠٣، ستة برامج عمل للعمالّة الأطفال، تم تنفيذه في إطار البرنامج الدولي للتفتيش من جانب حزب العمل في وزارة العمل والضمان الاجتماعي في تركيا. حيث تركّزت هذه المشاريع على الحاجة إلى تفهم ظروف عمل الأطفال في قطاع الصناعة، لتعزيز وعي مفتشي العمل للحد من عمل الأطفال، وإدخال نظام جديد للتفتيش يعتمد على إقناع الأطفال العاملين والمشرفين وأصحاب العمل بجدوى تدخل مفتشي العمل، وبأن الأمر لا يشكل معاقبة بقدر ما يعبر عن مساعدة في تحسين ظروف العمل في قطاع الصناعة بشكل عام. خلال هذه الفترة، سبعة قطاعات هي المعادن والأخشاب، والمنسوجات، والملابس والجلود وتصليح السيارات وتنظيف الجسم تمت تغطيتها في سبع مناطق، وتمكن البرنامج من الوصول إلى أكثر من ١٠ ٠٠٠ طفل.

Etude d'ensemble sur l'inspection du travail, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, op, cite, p. 22.

ومنع التمييز، والراحة الأسبوعية، والإجازات، إضافةً للاتفاقات الجماعية^(٤٤) ومعايير العمل الدولية وغيرها. على الرغم من ذلك فقد بقيت عملية الرقابة على الصحة والسلامة المهنية في العمل هي من أكثر المهام ممارسة من قبل مفتش العمل^(٤٥). إلا أنَّ هذه المهمة شهدت في العقود الأخيرة تطوراً كبيراً دفع الكثير من الدول ومن بينها فرنسا وسورية إلى الفصل في مهمة تفتيش العمل بين الواجبات التقليدية لتفتيش العمل والتفتيش على الصحة والسلامة المهنية، وإيلاء هذه الأخيرة لمفتشين متخصصين يتبعون لقانون الضمان الاجتماعي. المفهوم الضيق لمفهوم «Hygiène» "النظافة الشخصية" ما لبث أنَّ حل محله مفهوم أوسع أشمل هو الصحة والسلامة المهنية. الأثر الاقتصادي لبعض الظواهر في الآونة الأخيرة لاسيما ضغط العمل والسلوك العدواني والمضايقات والتحرش الجنسي في العمل، أدت إلى تعيين وتدريب مفتشين متخصصين في مجال الصحة النفسية في العمل^(٤٦)، إضافةً إلى تطوير ثقافة السلامة والصحة في العمل والتركيز على الوقاية لبعض الأمراض كنقص المناعة المكتسبة (الإيدز)، أو الأمراض ذات المنشأ المهني أو النفسي مثل آلام الظهر والإجهاد، والتعب والإرهاق وغيرها^(٤٧).

(٤٤) اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧، سبقت الإشارة، المادة (٣)، الفقرة ١ (أ) و المادة (٢٧).

(٤٥) اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧، سبقت الإشارة، المادة (١٣).

(٤٦) كما هو الحال في فرنسا والسويد وسويسرا. راجع Code du travail français, Article. (L. 8123-1 → L. 8123-3).

(٤٧) راجع في ذلك، ولفجانج فون ريتشثوفين، تفتيش العمل، دليل للمهنة، منشورات منظمة العمل الدولية، ٢٠٠٩، ص ٣٤٥ وما بعد.

Voir, Manuel sur le VIH/SIDA à l'intention des inspecteurs du travail. BIT, Genève, 2005. La coopération dans un environnement en mutation. Activités de l'OIT 2001-2004. Bureau International du Travail. Septième Réunion régionale européenne. Rapport du Directeur général Volume I. Budapest, février 2005. p. 54-55. La lutte contre le VIH/SIDA sur le lieu de travail: identifier et partager les meilleures pratiques. Rapport de base pour la Réunion Interrégionale Tripartite sur les Meilleures Pratiques Relatives à l'application des Politiques et

ومما لاشك فيه أنّ كلاً من المشرّع الفرنسي والسوري قد لاحظا هذا التقسيم في مجال تفتيش العمل، بالرغم من أنّ واقع تفتيش العمل في سورية لا زال يركز في الغالب الأعم على الجوانب التقليدية لتفتيش العمل، كالتفتيش على وجود عقد العمل من عدمه ونظام العمل وساعات التشغيل وتشغيل الأطفال والنساء، في حين أنّ التفتيش في المسائل التقنية والتخصصية لم يزل في حدوده الدنيا نظراً للافتقار إلى المهارات والخبرات اللازمة في هذا المجال.

المطلب الثاني نطاق التطبيق الثانوي

هذا النطاق لم تملّه قواعد تشريع العمل الدولي وإنّما واقع وبيئة العمل الوطنية لكل دولة على حدة والتي عززت من دور مفتش العمل في جوانب معينة وأهملتها في جوانب أخرى دون أنّ يؤثر ذلك في المهمة الرئيسة لمفتش العمل في ضمان حسن تطبيق القانون^(٤٨). هذه المهام منها ما يرتبط بنشاط العمل ومنها ما هو خارج عنه.

أولاً - داخل نشاط العمل:

يمكن حصر هذه المهام بما يلي:

- ١ - الحريات النقابية والمفاوضات الجماعية، حيث عمدت بعض الدول إلى توسيع صلاحيات مفتشي العمل لتشمل الحريات النقابية وحماية العمال

= Programmes en matière de VIH/SIDA sur le Lieu de Travail. 15-17 Décembre 2003, BIT, Genève. Le VIH/SIDA et les droits fondamentaux, Le Recueil de directives pratiques du BIT sur le VIH/SIDA: un instrument au service de la promotion des droits fondamentaux par Marie-Claude Chartier. Le Programme du BIT sur le VIH/SIDA et le monde du travail. Genève, novembre 2002.

(٤٨) اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧، المادة (٣) الفقرة ٢. اتفاقية العمل العربية رقم (١٩) لعام ١٩٩٨، المادة (١٧)، سبقت الإشارة.

النقابين، أو المشاركة والتعاون في صياغة اتفاقات العمل الجماعية، مع التنبيه بآلا ينطوي هذا الدور على التضييق على الأنشطة النقابية أو القدرة على إعادة النظر في اتفاقات العمل المتفق عليها^(٤٩).

٢ - نزاعات العمل الجماعية، بالنظر للمعرفة القانونية الواسعة لمفتش العمل بأحكام القانون ولواجب النزاهة والحياد الذي يتمتع به، فقد أسندت العديد من الدول له مهمة فض منازعات العمل الجماعية^(٥٠)، لاسيما في مجال التوفيق، كونهم الأقرب لفهم النزاعات بين العمال وأصحاب العمل^(٥١).

٣ - الرقابة على العمالة غير المشروعة، ترتبط ظاهرة العمالة غير المشروعة بظاهرة الإقامة غير الشرعية للعمال المهاجرين، الأمر الذي تعانيه الكثير من دول الجذب كالدول الغربية. فأوكلت هذه الأخيرة إلى مفتشي العمل مهمة الرقابة على العمالة غير القانونية بالتنسيق والتعاون مع أجهزة الدولة الأخرى كشرطة الحدود والداخلية والجمارك والتأمينات الاجتماعية والضرائب، وما إلى ذلك. وهنا يجب التأكيد على أنّ المهمة الرئيسية

(٤٩) Voir, Etude d'ensemble sur l'inspection du travail, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, op, cite, p. 26. Etude d'ensemble sur l'inspection du travail, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, 74ème session 1985.

Ibid. (٥٠)

(٥١) بالرغم من أنّ توصية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧ بشأن تفتيش العمل في الصناعة والتجارة أكدت على أنّ: "مهام المفتشين لا ينبغي أنّ تشمل وظيفة العمل كموفقين أو كمحكمين في النزاعات العمالية". فقد أوكلت العديد من الدول مثل هذه المهام إلى مفتش العمل كما هو الحال في الجزائر والمغرب والكاميرون واليابان وفنزويلا. الأمر الذي لا نتفق معه؛ ذلك أنّ هذه المنازعات هي اعتراض على القانون أكثر منها خرق له، مما يجعل تدخل المفتش غير فاعل، ناهيك عن الطاقة والوقت الذي يقضيه المفتشين في محاولات لحل النزاعات العمالية والجماعية والذي من شأنه أنّ يضر أداء المهام الرئيسية. راجع،

Etude d'ensemble sur l'inspection du travail, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, op, cite, p. 27.

للمفتش يجب أن تبقى محصورة في ضمان حماية حقوق العمال المهاجرين لجهة تطبيق أحكام قانون العمل دون أحكام قانون الهجرة، فدوره لا يتعلق بالتأكد من شرعية وجودهم بموجب قانون الهجرة بل بتوافق وضعهم مع أحكام قانون العمل، فالاستخدام غير القانوني هو - في حد ذاته - عقوبة مزدوجة لصاحب العمل والعمال، غير أن هؤلاء الأخيرين لا ينظر إليهم كضحايا وإنما كشركاء، وهنا الإشكالية، فالعقوبة بالنسبة للعامل المهاجر هي عقوبة مضاعفة، فقدان للعمل مترافق مع الطرد.

واليوم يلعب مفتش العمل في التشريع الفرنسي دوراً بارزاً في محاربة العمالة غير المشروعة^(٥٢) وذلك نظراً لخصوصية بيئة العمل الفرنسية التي تعتبر بيئة جاذبة للعمالة المهاجرة لاسيما من الدول الأفريقية. دورٌ منتقَدٌ من قبل العديد من منظمات ومؤسسات المجتمع المدني التي ترى فيه تطبيقاً لقانون الهجرة الفرنسية أكثر منه لقانون العمل^(٥٣). كما أوكل المشرع الفرنسي

(٥٢) Code du travail français, Article. (L. 8112-2). (Article R8221-1 → Article R8224-1). L'expression de « travail illégal » a été consacrée par la loi de 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises (PME). Le dispositif institutionnel de la lutte contre le travail illégal s'organise autour de la Commission Nationale de Lutte contre le Travail Illégal (CNLTI) et de la Délégation Interministérielle à la Lutte contre le Travail Illégal (DILTI). On retrouve ses organismes au niveau départemental, sous la forme de Comité Opérationnel de Lutte contre le Travail Illégal (COLTI). La CNLTI élabore les grandes orientations des politiques publiques sur les rapports établis par la DILTI, laquelle anime le dispositif interministériel national et départemental. Dernière création en date du gouvernement: l'Office Central de Lutte contre le Travail Illégal (OCLTI). Rapport DILTI, « Le travail illégal: lutte et prévention » 3 janvier 2008. Voir aussi, D. n°2007-999 du 31 mai 2007, relatif aux attributions du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et d'écodéveloppement, art 4. L. 2005-882, 2 août 2005, en faveur des petites et moyennes entreprises, Art. 86: JO n°179, 3 août 2005, p.12639. L. n°2003-1119, 26 novembre 2003, relative à la maîtrise de l'immigration, publiée au JO du 27 novembre 2003. Cass. crim. 28 novembre 2006: JCP S, 2007, n°25, 1471, note de Jean-François Cesaro.

(٥٣) P. Daquin, Le travail dissimulé des étrangers: obsession du gouvernement, 9 mai 2008, Article publié sur. Travailleurs sans-papiers: premières régularisations, Article paru dans l'Express, 1er mai 2008,.

لمفتش العمل واجب فض نزاعات العمل الجماعية^(٥٤) وتقديم الإحصائيات القانونية المتعلقة بسوق العمل^(٥٥). في حين أنه ونظراً لوضع التنظيمات النقابية القوية في التشريع الفرنسي فهو لم يمنحه سلطة التفتيش على هذه النقابات؛ منعاً للتدخل أو التأثير في عملها من قبل جهاز التفتيش الذي يعتبر بشكل أو بآخر مرتبطاً مع السلطة التنفيذية المتمثلة بوزارة العمل. كذلك، ولذات السبب حظر المشرع الفرنسي على مفتش العمل المشاركة في صياغة اتفاقيات العمل الجماعية.

بالنسبة للمشرع السوري، فقد أبقى صلاحيات مفتش العمل في حدودها التي أقرها المشرع الدولي ولم يتوسع بها ليمنحه المزيد من الصلاحيات^(٥٦). على الرغم من ذلك يمكن الإشارة إلى أن مفتش العمل - وعلى الرغم من سكوت النص - يقوم بمهمة فض نزاعات العمل الفردية والجماعية؛ حيث جاءت هيكلة دائرة تفتيش العمل في الوزارة متضمنة لشعبة خاصة تسمى: "شعبة حل الخلافات العمالية"، حيث يشارك مفتش العمل بدور الوسيط في هذه النزاعات، كما يشارك في هيئة التحكيم العمالية، إضافةً إلى أنه يلعب دوراً بارزاً بالتفتيش على العمالة غير المشروعة^(٥٧). والحقيقة لا ندري ما هو المستند القانوني لتوسيع هذه الصلاحيات بغياب النص التشريعي، وصراحة النص التشريعي بعدم جواز إسناد أي واجبات إضافية لمفتش العمل تتعارض مع أدائه لمهمة التفتيش^(٥٨)، الأمر الذي يحتم على المشرع السوري ضرورة مراجعة موقفه في هذا المجال، إما لوقف هذا الإجراء غير القانوني على الصعيد العملي لافتقاره للمستند القانوني أو لتعديل التشريع والنص صراحة على إيلاء هذه المهمة لمفتش العمل، وإن كنا نميل إلى تشجيع المشرع السوري لانتهاج

(٥٤) Coud de travail, Article, (R. 8112-2).

(٥٥) Coud de travail, Article, (R. 8112-3).

(٥٦) قانون العمل السوري، المواد (٢٤٤-٢٤٩-٢٥١).

(٥٧) لاسيما بعد صدور القرار الوزاري رقم ٢٠٤٠ تاريخ ٢٠/١١/٢٠٠٥ الذي عدل من آليات العمل من حيث ربط الإقامة مع العمل.

(٥٨) قانون العمل السوري، المادة (٢٥٠).

الموقف الثاني لجهة تعديل التشريع وتوسيع صلاحيات مفتشي العمل لتشمل تسوية نزاعات العمل نظراً للمعرفة العميقة لمفتش العمل بنصوص وتشريعات العمل من جهة والحيادية التي يتمتع بها هؤلاء المفتشون.

ثانياً - خارج نشاط العمل:

بالإضافة إلى مهام مفتش العمل داخل نشاط العمل، بعض التشريعات عهدت إليه بعض المهام خارج هذا النشاط، كإصدار تصاريح العمل أو الموافقة على مواد النظام الداخلي للمؤسسات والشركات، أو إقامة دورات تدريبية للعمال أو حساب تعويضات نهاية الخدمة أو دعم العاملين في خطاب الاستقالة^(٥٩). في هذا الإطار منح المشرع الفرنسي مفتش العمل العديد من الصلاحيات خارج نطاق العمل، لاسيما بالنسبة للمخالفات المرتكبة في مجال التمييز أو امتحان الكرامة الإنسانية وفق أحكام القانون الجزائي، والمخالفات المرتكبة بالنسبة لصندوق الضمان الاجتماعي، لاسيما في مسائل حوادث وإصابات العمل، والمخالفات المتعلقة بشروط إقامة الأجانب وفقاً لأحكام قانون اللجوء، بالإضافة إلى التفتيش على تطبيق العديد من النصوص في قانون حماية المستهلك وقانون الشركات^(٦٠). بالنسبة للمشرع السوري، لم يوسع في صلاحيات مفتشي العمل خارج نطاق بيئة ونشاط العمل، بل أبقى على صلاحيات مفتش العمل في حدودها المقررة ضمن بيئة العمل^(٦١). الأمر الذي نتفق فيه مع المشرع السوري نظراً لخصوصية تفتيش العمل في سورية وفق ما سنبينه في الفقرة التالية^(٦٢).

(٥٩) Voir, Etude d'ensemble sur l'inspection du travail, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, op, cite, p. 26. Etude d'ensemble sur l'inspection du travail, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, op, cite.

(٦٠) Code du travail. (Article L. 8112-2).

(٦١) قانون العمل السوري، المواد (٢٤٩-٢٥١)، خصوصاً المادتين (٢٤٩-٢٥٠). القرار الوزاري رقم ٤٦٥ تاريخ ١٩٦٥/٧/٤، سبقت الإشارة، المواد (٨-١٧).

(٦٢) اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧، سبقت الإشارة، المادة (٣) الفقرة ٢.

الفصل الثاني

ضمانات سلامة أداء العمل الرقابي لمفتشي العمل

يتطلب الإطار التنفيذي لتفتيش العمل بنية مؤسساتية وبشرية كفوءة، تضمن حسن التطبيق القانوني لقواعد القانون من خلال جملة من الآليات وطرق المعالجة.

المبحث الأول

البنية المؤسساتية والبشرية

نعني بذلك الهيكل المؤسساتي المسؤول عن تفتيش العمل من جهة، والكادر البشري العامل فيه من جهة أخرى.

المطلب الأول

البنية المؤسساتية (هيكل نظام تفتيش العمل)

نبحث بداية في الجهة المختصة قبل البحث في آليات العمل المعتمدة.

أولاً - الجهة المختصة:

يتولى تفتيش العمل جهاز إداري مختص^(٦٣) مرتبط بوزارة العمل غالباً ما يسمى: "جهاز تفتيش العمل"، الذي يجب أن يتمتع - لضمان فاعلية عمله - بقدر كبير من الاستقلالية والحرية والانضباط، هذه الثلاثية تقتضي تمتعه بكيان

(٦٣) توصية العمل الدولية رقم (٢٠) لعام ١٩٢٣ بشأن إدارات تفتيش العمل، الفقرة ١٠. اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧، سبقت الإشارة، المادة (٤). اتفاقية العمل العربية رقم (١٩) لعام ١٩٩٨، المواد (٢٤). القرار الوزاري رقم ٤٦٥ تاريخ ١٩٦٥/٧/٤، المادة (١٨) سبقت الإشارة.

Coud de travail, (Articles D8121 - D8121-12) (Articles R8121-13 - R8122-11).

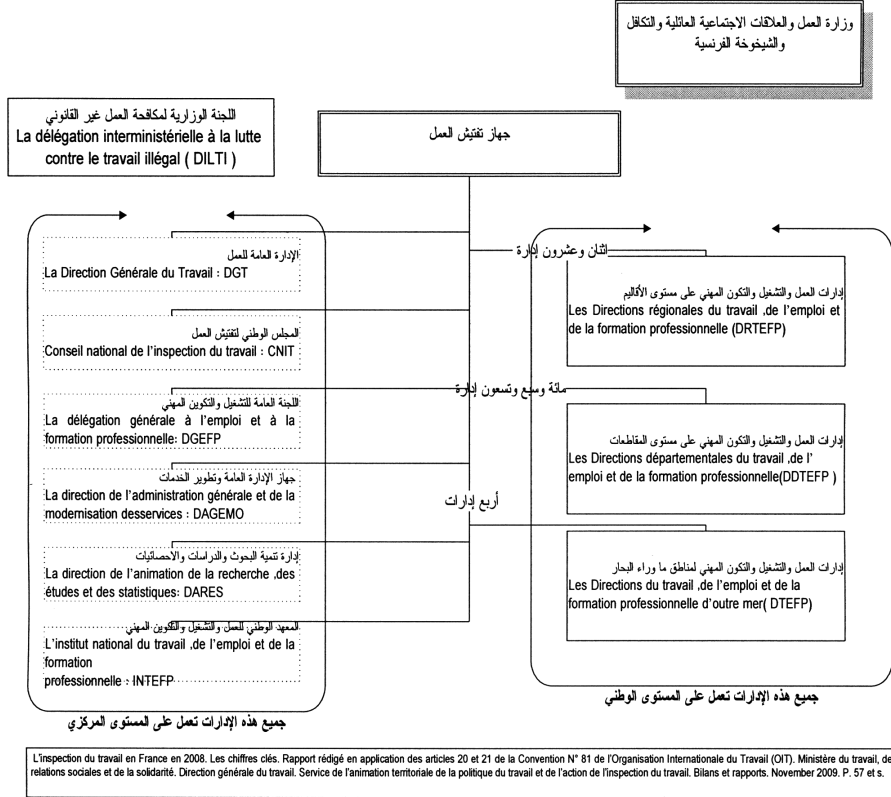
مادي مستقلٍ قائم بذاته؛ بما يضمن تحصينه من التدخلات غير المحمودة من قبل الغير، فتبقى قراراته تتمتع بالمصداقية والموثوقية، مما يعزز من مكانته في نظر مختلف الفئات المعنية المرتبطة به لاسيما العمال وأصحاب العمل، فهو جهازٌ مرتبطٌ بالوزارة غير تابعٍ لها والفرق بين الحالتين كبير. هذا الارتباط -لا التبعية- يؤمن انضباط عمل جهاز تفتيش العمل، ويسهل وضع وتنفيذ سياسة موحدة في جميع أنحاء الدولة، كما يتيح الاستخدام الفعال للموارد المتاحة والحد من الازدواجية في العمل، كما يضمن تنسيق الخدمات الخاضعة لسيطرته لأجل الهدف المحدد، ويساعد على ضمان تماسك آليات التعاون والتنسيق مع الهيئات الأخرى في القطاعين العام والخاص من جهة، ومؤسسات المجتمع المدني وفي مقدمتها أصحاب العمل والعمال من جهة أخرى. وهنا يجب اتخاذ التدابير اللازمة لتعزيز التعاون بين جهاز تفتيش العمل ومختلف الأجهزة الأخرى المؤثرة في بيئة العمل، إضافةً إلى تأمين البنية التحتية اللازمة والتي تمكنه من القيام بمهامه على خير وتيرة، دون أن تكون قراراته مشكوكاً في مصداقيتها.

والحقيقة إذا كانت هذه الثلاثية في العمل التفتيشي - الاستقلالية والحرية والانضباط - وفق تقارير منظمة العمل الدولية وتشريع العمل الفرنسي متوفرة إلى حد كبير في التشريع الفرنسي نظراً للأهمية الكبيرة التي يوليها المشرع الفرنسي لهذا الجهاز من حيث منحه نطاق عمل شبه مستقل على مستوى الدولة الفرنسية مع العديد من الأجهزة التخصصية الأخرى المساندة له إما على المستوى الوطني أو على المستوى المكاني^(٦٤)، كما يبين الرسم التوضيحي التالي:

(٦٤) مع التنويه بأن هذا الجهاز يعمل في فرنسا لصالح ثلاث وزارات هي العمل والنقل والزراعة.

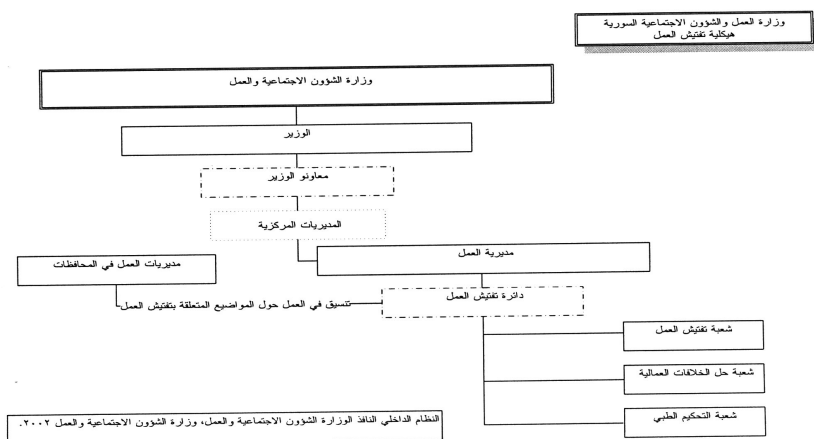
Coud de travail, Huitième Partie: Contrôle de l'application de la législation du travail (Articles L8112 → L8331-1).

رسم توضيحي ١ : هيكلية جهاز تفتيش العمل في التشريع الفرنسي



فإن واقع الحال ليس كذلك في التشريع السوري، لاسيما لجهة وجود جهاز مستقل لتفتيش العمل، فهامش الاستقلالية في كيان جهاز تفتيش العمل لا يزال مفتقدًا! فعلى الرغم من نص القانون الواضح على إيجاد جهاز مختص لتفتيش العمل فإنه لا يزال مغيباً إلى حد كبير، فلا يوجد ضمن البنية القانونية لوزارة العمل جهازاً لتفتيش العمل، فمن يتولى تفتيش العمل، ليس جهازاً مستقلاً يتمتع بالاستقلال المالي والإداري مرتبطاً بجهاز مركزي هو وزارة العمل، وإنما إحدى الدوائر التابعة لوزارة العمل، مما يجعل من منصب المفتش العام والجهاز المركزي للتفتيش مناصب صوريةً بحتةً، فمنصب المفتش العام غير موجود عملياً، وإنما هو موكل إلى مدير العمل في الإدارة المركزية (وزارة

رسم توضيحي ٢: هيكلية (جهاز) تفتيش العمل في التشريع السوري



وغني عن البيان أنّ افتقاد وجود جهازٍ مستقلٍّ لتفتيش العمل ينعكس بالضرورة بشكلٍ كبيرٍ على فاعليته، ويؤثر سلباً على هامشي الحرية والانضباط السابق ذكرهما أعلاه. وهذه برأينا جميعها نقاطٌ تحتاج من المشرّع السوري المزيد من التعمق في معالجة واقع تفتيش العمل لديه، فالعمل التفتيشي يحتاج إلى كيانه الخاص والمستقل ضمن هكلية وهرمية وزارة العمل، وبؤسفنا أنّ

(٦٥) سنبحث في هذه النقطة بشكل أوسع في القسم الثاني من هذا البحث.

المشرع السوري في قانون العمل الحالي قد تجاهل هذه الحقيقة، فعلى الرغم من حداثة هذا الأخير إلا أنه جاء خالياً من الإشارة إلى ضرورة إحداث كيان خاص لتفتيش العمل.

ثانياً - آليات العمل:

تعتمد قدرة جهاز تفتيش العمل على القيام بمهامه على خير وتيرة بشكل كبير على تمكنه من التنسيق والتعاون البناء مع باقي الشركاء المؤثرين في بيئة العمل^(٦٦) الذين يبينهم الرسم التوضيحي التالي:

رسم توضيحي ٣: الجهات المرتبطة بجهاز تفتيش العمل



فلا يمكن لهذا الجهاز تحقيق الأهداف الموكلة إليه إلا بتحقيق التعاون الفاعل بينه وبين باقي مؤسسات المجتمع المعنية ببيئة العمل، وفي مقدمتها منظمات العمال وأصحاب العمل^(٦٧). كما أنّ التكامل بين أهداف وغايات خدمات الضمان الاجتماعي وتفتيش العمل أمر لا يرقى إليه الشك؛ حيث يساهم جهاز

(٦٦) اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧، المواد (١-٤-٥-٦-٨). اتفاقية العمل العربية رقم (١٩) لعام ١٩٩٨، المواد (١٤-١٩-٢٣)، سبقت الإشارة.

(٦٧) اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧، سبقت الإشارة، المادة (٥) الفقرة (أ).

تفتيش العمل بتوفير البيانات اللازمة لتحديد المؤسسات والأنشطة المعرضة للخطر، وتحديد التدابير الوقائية للحد من هذه الحوادث. كما يُعَدُّ الضمان الاجتماعي من أولى الجهات التي يتم إخطارها بحوادث العمل والأمراض المهنية. الدعم الفعّال من جانب دوائر الشرطة ضروري في كثير من الأحيان لإنجاز مهام التفتيش، فهي من أولى الجهات التي يجب إبلاغها عن الأحداث المتعلقة بالصحة والسلامة، بذات الوقت الذي يشكل دعمها عامل أمانٍ واطمئنانٍ لضمان السلامة البدنية للمفتش، كما أنّ قدرة هذا الأخير على إنفاذ القانون ووضع قراراته موضع التنفيذ تتطلب دعمها، لاسيما في حالات العرقلة والممانعة، كذلك يعتمد نجاح هذا الجهاز على كيفية تعامل القضاء مع القرارات والتوصيات التي يصدرها، والتنسيق والتعاون الفعّال بينهما، بما يقتضي تعميق التشاور بينهما وتدريب القضاة وتوعيتهم اجتماعياً واقتصادياً لقيمة العمل ودور التفتيش فيه. واليوم، نظراً لتعدد وتشعب علاقات العمل، يزداد التعاون بين جهاز تفتيش العمل ومراكز الدراسات والأبحاث في مجالات العلوم الاجتماعية والبيئية، مما يساعد مفتشي العمل على اكتساب مهاراتٍ جديدةٍ في العمل التفتيشي والتعرف على جوانبٍ جديدةٍ له، كبعض الأمراض المهنية الحديثة أو السلوكيات الاجتماعية السلبية المؤثرة في العمل، كذلك التعاون مع السلطات الضريبية المعنية بالقطاعات والصناعات المشمولة بالتفتيش يسمح بالولوج إلى المعلومات موضوع التفتيش من مصادر أخرى متعددة، تضمن الوثوقية في المعلومات وعدم التلاعب بها. أخيراً ونظراً لازدياد عدد العمال الأجانب والمهاجرين في العديد من البلدان، يزداد التعاون بين هذا الجهاز والسلطات المسؤولة عن الهجرة.

والحقيقة، إنّ دراسة واقع هذا التنسيق بين جهاز تفتيش العمل في الإدارة المركزية والإدارات الفرعية في المحافظات يبقى في المستوى المقبول بالنسبة لكل من فرنسا وسوريا. إلّا أنّ الصعوبات تبرز في التعاون والتنسيق بين جهاز تفتيش العمل - مع التحفظ على التسمية في التشريع السوري - وباقي أجهزة المجتمع، وتبرز هذه الصعوبات - بشكلٍ خاصٍ - في التشريع السوري بسبب

عدم وجود كيانٍ خاصٍ ومستقلٍ لهذا الجهاز يُمكنه من الاستقلالية في العمل والمخاطبة، حيث لا تتم هذه المخاطبات إلا عن طريق وزارة العمل وبالتسلسل الإداري مما يعيق بشكلٍ كبيرٍ من فاعلية هذا العمل والقدرة على بروز تفتيش العمل ككينونةٍ مستقلةٍ عن الوزارة، الأمر الذي شدد عليه المشرع الدولي. يضاف إلى ذلك، عدم وجود دراساتٍ أو أرقام واضحةٍ عن حجم هذا التعاون، وكيفية ترجمته على أرض الواقع حتى بين الوزارة وباقي مؤسسات المجتمع.

في جميع الأحوال، ومن خلال قراءات فاعلية العمل التفتيشي على أرض الواقع، يمكن القول بأن هذه الأشكال من التعاون تبقى للأسف في حدودها الدنيا بالنسبة لبعض الجهات ومفتقدة بالنسبة لقطاعات أخرى، فالتعاون مع مؤسسات المجتمع المدني وفي مقدمتها التنظيمات النقابية، وتحديدًا تنظيم نقابات العمال، مرضي إلى حدٍ كبيرٍ، فهذا الأخير يلعب دوراً بارزاً في تنبيه (جهاز) تفتيش العمل إلى التجاوزات التي تقع على العمال في بيئة العمل لئتم اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة، إلا أنّ التعاون مع باقي أجهزة المجتمع المدني لا يزال مفتقداً نظراً لعدم وجود جمعيات متخصصة في هذه القضايا، أو الدفاع عن مصالح العمال التي لا تزال محصورةً في التنظيم النقابي العمالي السوري، وإن كنا نتمنى أنّ نرى وجوداً فاعلاً لمثل هذه الجمعيات على أرض الواقع نظراً للدور الكبير الذي يمكن أن تقوم به.

بالنسبة للتعاون مع مؤسسة الضمان الاجتماعي (مؤسسة التأمينات الاجتماعية)، فعلى الرغم من عائدة كلٍ منهما لجهةٍ مركزيةٍ واحدةٍ هي وزارة العمل، إلا أنّ لكل جهةٍ منهما مفتشيها الخاصين، فمفتشو العمل يراقبون تطبيق قانون العمل بينما مفتشو التأمينات يراقبون تطبيق قانون التأمينات الاجتماعية. ويتم التنسيق بين الطرفين في الزيارات التفتيشية والتي تتم بالمشاركة بين مفتشي العمل ومفتشي التأمينات الاجتماعية إضافةً إلى مفتشي الصحة والسلامة المهنية، لكن لا يوجد ضمن الهيكلية الإدارية لوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل جهة مختصة توحد العمل بين الجهتين لجهة العمل التفتيشي. أضف لذلك، أنّ المشرع السوري منح جهاز التأمينات قدراً جيداً من الاهتمام، حيث يتمتع بالاستقلالية عن الهيكلية المركزية لوزارة العمل بكونه

مرتبطاً بها لا تابعاً لها، فهو بخلاف (جهاز) التفتيش، مؤسسة عامة قائمة بذاتها تتمتع بالشخصية الاعتبارية.

فيما يتعلق بالتعاون القائم مع جهازي الشرطة والقضاء، فهو برأينا ليس بأفضل حالاته، ولا حتى على المستوى المطلوب^(٦٨). حيث يفتقد هذا التعاون إلى التنسيق والدعم الفاعل، فيبقى تدخل الشرطة في إطار المؤازرة حين الطلب. في حين يفتقد النظام القضائي السوري إلى محاكم قضائية متخصصة بقضايا العمال إما من حيث التكوين أو البنية، كما يفتقد النظام القضائي السوري إلى قضاة متخصصين في قضايا العمل، مما يجعل من تعامل هذين النظامين مع تفتيش العمل تعاملاً يفتقد إلى التخصصية والمهنية، مما يُفقد تفتيش العمل الكثير من المصدقية في نظر أصحاب العمل قبل العمال، كما يقضي على الدافع المحفز لمفتش العمل للقيام بمهامه على خير وتيرة. وفي رأينا كان حرّاً بالمشروع السوري أن يوجد شرطة خاصة مساندة لتفتيش العمل، وقضاة متخصصين في قضايا العمل.

أخيراً، بالنسبة للتعاون مع باقي الوزارات الداعمة للعمل التفتيشي كوزارة المالية أو وزارة الصناعة أو التجارة والاقتصاد، فلأسف لا توجد أي دلائل أو مؤشرات تدل على تعاون فاعل بين (جهاز) تفتيش العمل في سورية وهذه الوزارات، ذات النقطة ترد على المراكز البحثية، أخيراً بالنسبة للتعاون مع المنظمات الدولية المعنية بشؤون العمل وفي مقدمتها منظمة الهجرة الدولية فيزداد هذا التعاون بشكل كبير - من خلال الوزارة - لاسيما مع وجود حوالي المليون ونصف المليون لاجئ عراقي^(٦٩)، وصدر قانون خاص لمكافحة

(٦٨) راجع في ذلك التقرير المقدم من حكومة الجمهورية العربية السورية إلى منظمة العمل الدولية حول اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧ المتعلقة بتفتيش العمل في الصناعة والتجارة عن الفترة الواقعة ما بين ٢٠٠٩/٦/١ ← ٢٠٠٩/٩/١. وثائق وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل.

(٦٩) المجموعة الإحصائية (٢٠٠٩) منشورات رئاسة مجلس الوزراء - المكتب المركزي للإحصاء.

الاتجار بالأشخاص^(٧٠). كما أنشأت الوزارة حديثاً في العام ٢٠٠٩ مأوى لضحايا الاتجار بالأشخاص^(٧١)، ولا يزال الوقت مبكراً لتقييم مدى فاعلية عمله على أرض الواقع.

المطلب الثاني البنية البشرية

يقصد بذلك الكادر العامل في جهاز التفتيش من تقنيين وإداريين، وسكرتاريا وموظفي الاستقبال والصيانة وباقي العمال، إضافةً للخبراء الفنيين والمهنيين من أطباء ومحللين نفسيين ومهندسين ومخبريين وما إلى ذلك^(٧٢). حيث يجب أن يراعى في تعيينهم مجموعة أسس ومعايير قانونية ترتب لهم جملةً من الحقوق وتحملهم جملةً من الواجبات.

أولاً - أسس ومعايير تحديد عدد العاملين:

بالاستناد إلى المشرّع الدولي يجب مراعاة ثلاث نقاط رئيسية^(٧٣): بدايةً تأمين فاعلية العمل التفتيشي ثم تأمين احترام المساواة في التعيين وصولاً إلى تأمين الملاءمة في التعيين.

١ - تأمين فاعلية العمل التفتيشي:

تترجم فاعلية العمل التفتيشي على أرض الواقع من خلال تأمين العدد المطلوب من المفتشين القادرين على القيام بمهامهم على خير وتيرة، مما يستلزم

(٧٠) المرسوم التشريعي رقم (٣) تاريخ ٧/١/٢٠١٠.

(٧١) الأمر الذي أكدت عليه ملاحظات مكتب العمل لعام ٢٠٠٩ (ACD 2009) تاريخ ٢٩/

٤/٢٠٠٩. التقرير المقدم من الحكومة السورية إلى منظمة العمل الدولية حول اتفاقية

العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧ المتعلقة بتفتيش العمل في الصناعة والتجارة

عن الفترة الواقعة ما بين ١/٦/٢٠٠٩ ← ١/٩/٢٠٠٩، سبقت الإشارة.

(٧٢) اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧، سبقت الإشارة، المادة (٩).

(٧٣) اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧، سبقت الإشارة، المواد (٦-٨-١٠).

وضع تدابير فعّالة لاجتذاب واستبقاء العدد الكاف من العمال المؤهلين والمتحمسين للعمل التفتيشي، وبما يضمن لهم الفعالية في أداء مهامهم، من حيث تزويدهم بالبيانات اللازمة، ودعمهم بالمهارات والخبرات وتأمين مختلف المتطلبات المادية واللوجستية للقيام بهذه المهام، وإيجاد المواءمة بين طبيعة العمل التفتيشي في الميدان وعدد المفتشين من حيث عدد وطبيعة المنشآت الخاضعة للتفتيش، وحجم وتنوع فئات الأشخاص الذين يعملون فيها، وحجم وتعدد الأحكام القانونية التي يجب عليهم ضمان تطبيقها، وما إلى ذلك^(٧٤). الأمر الذي يقتضي امتلاك المشرّع قاعدة بيانات موثوقة لبيئة العمل لديه، لاسيما لجهة تحديد طبيعة وحجم النشاط الاقتصادي، المنظم وغير المنظم، وعدد المنشآت وطبيعة أنشطتها وأعمالها وتوزعها الجغرافي وحجم العاملين فيها، والقدرة على تأمين الرقابة الفاعلة عليها وإنفاذ القرارات وما إلى ذلك، وإذا كانت التقارير المقدمة من الحكومة الفرنسية تبين اهتمام المشرّع الفرنسي الجاد بهذه المسألة من حيث امتلاكه لقاعدة البيانات الموثوقة عن بيئة العمل واهتمامه برفد جهاز تفتيش العمل بالكوادر التفتيشية الفاعلة والمؤهلة كما تبين الرسوم التوضيحية التالي:

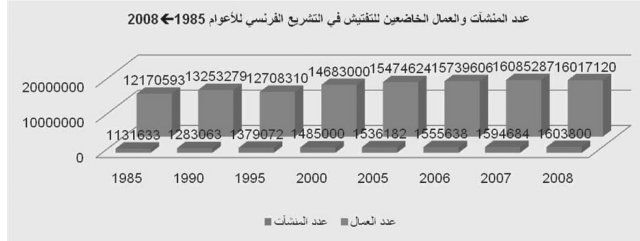
رسم توضيحي ٤: عدد المنشآت والعمال الخاضعين للتفتيش في التشريع الفرنسي للأعوام ٢٠٠٥-٢٠٠٦-٢٠٠٧-٢٠٠٨ (بالمليون)^(٧٥)



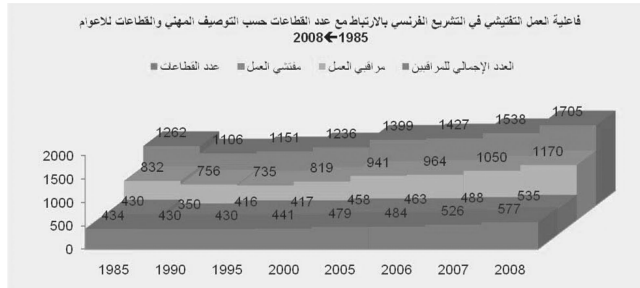
(٧٤) اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧، سبقت الإشارة، المادة (١٠). اتفاقية العمل العربية رقم (١٩) لعام ١٩٩٨، سبقت الإشارة، المادة (١٠).

(٧٥) L'inspection du travail en France en 2008. Les chiffres clés. Rapport rédigé en application de la Convention N° 81 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT). Bilans et rapports. November 2009. p. 21.

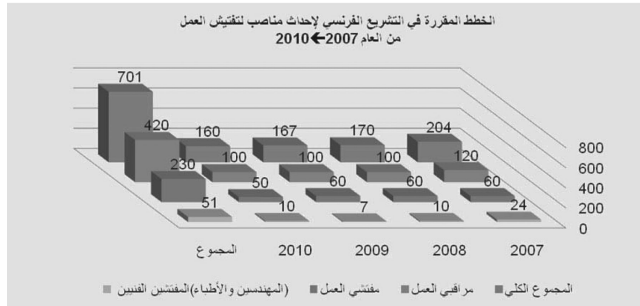
رسم توضيحي ٥: عدد المنشآت والعمال الخاضعين للتفتيش في التشريع الفرنسي للأعوام ١٩٨٥ - ٢٠٠٨^(٧٦)



رسم توضيحي ٦: تطور دور ومساهمة مفتشي العمل في التشريع الفرنسي للسنوات ١٩٨٥-٢٠٠٨^(٧٧)



رسم توضيحي ٧: الخطط المقررة لإحداث مناصب تفتيش العمل في التشريع الفرنسي من العام ٢٠٠٧ - ٢٠١٠^(٧٨)



Ibid. p. 136.

(٧٦)

Ibid. p. 136.

(٧٧)

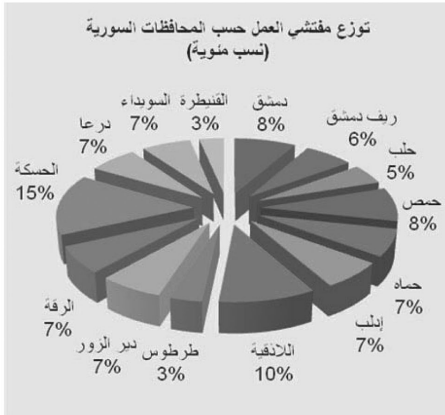
Ibid. p. 179.

(٧٨)

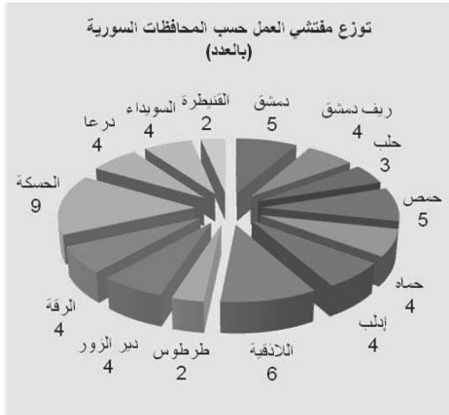
فإنَّ الوضع ليس على هذه الدرجة من الوضوح بالنسبة للمشترع السوري الذي يفتقر إلى امتلاك قاعدة بياناتٍ موثوقةٍ تبين حجم وبيئة النشاط الاقتصادي لديه، ناهيك عن اتساع قطاع العمل غير المنظم لديه الذي يخرج عن نطاق أيِّ رقابةٍ قانونيةٍ، والذي تؤكد الدراسات أنَّ القطاع الخاص بمختلف أشكاله وصوره هو الحاضن الشرعي له، وأنَّ هذا القطاع نظراً لانخفاض معدل نمو التشغيل في القطاع المنظم، إنَّما يشكل جزءاً مهماً من الاقتصاد السوري^(٧٩)، ويزداد الأمر سوءاً أمام عدم تناسب عدد مفتشي العمل مع واقع النشاط الاقتصادي وتوزع المنشآت، حيث لا يتجاوز عدد مفتشي العمل في القطر كافة (٦٦) منهم (٤٠) مفتش عمل و(٢٦) موزعين على مختلف المحافظات السورية وفق ما تبينه الرسوم التوضيحية التالية:

(٧٩) وصلت نسبة العاملين في القطاع غير المنظم خلال الفترة ١٩٩٤ - ٢٠٠٥ إلى (٣٥) % من مجمل العاملين في الدولة، وارتفعت في بعض السنوات لتقارب (٤٠) % كما في عام ٢٠٠١، وانخفضت في سنوات أخرى إلى (٣٠) % في عام ٢٠٠٢. "تطور واقع سوق العمل والتشغيل وآفاقه المستقبلية في الجمهورية العربية السورية"، دراسة أعدت بالتعاون بين المكتب المركزي للإحصاء المملكة النرويجية (المعهد الدولي للدراسات التطبيقية. 2006 (Fafo) ص ١٢ وبعد. يمكن كذلك مراجعة، J.L. Daza, Economie informelle, travail non déclaré et administration du travail, document no 9, BIT, juin 2005. J.L. Daza, Inspection du travail et économie informelle, dans Les grands défis mondiaux de l'inspection du travail, Education ouvrière 2005/3-4, nos 140-141.

رسم توضيحي ٩: توزيع مفتشي العمل
حسب المحافظات السورية (نسب مئوية)^(٨١)



رسم توضيحي ٨: توزيع مفتشي العمل
حسب المحافظات السورية (بالعدد)^(٨٠)

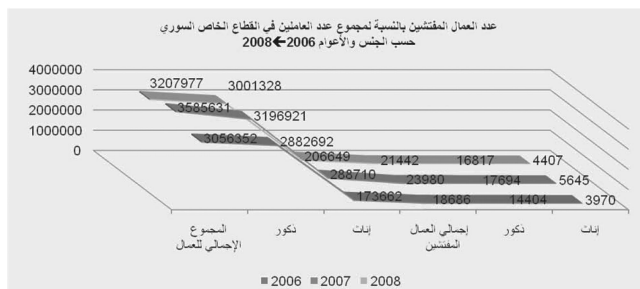


الأمر الذي يؤكد عدم التناسب بين واقع النشاط الاقتصادي والتشغيلي والقدرة على الرقابة عليه؛ مما يحد بشكل كبير من فاعلية العمل التفتيشي، وقدرته على ممارسة الرقابة الفاعلة على النشاط الاقتصادي في الدولة لضمان حسن تطبيق أحكام قانون العمل لاسيما لجهة تدني حجم اليد العاملة الخاضعة للتفتيش بالنسبة لمجموع عمال القطاع الخاص، كما يبين الرسم التوضيحي التالي:

(٨٠) النشرة البيانية لمفتشي العمل في الجمهورية العربية السورية، وثائق مديرية العمل في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ٢٠٠٩.

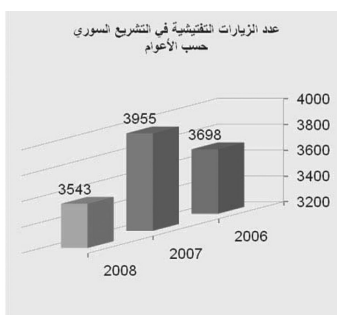
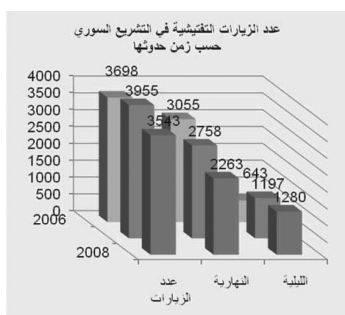
(٨١) المرجع السابق.

رسم توضيحي ١٠: عدد العمال المفتشين بالنسبة لمجموع عدد العاملين في القطاع الخاص السوري حسب الجنس والأعوام ٢٠٠٦ - ٢٠٠٨^(٨٢)



ذات الملاحظة يمكن تسجيلها لجهة فاعلية هذه الرقابة على مستوى النشاط الكلي لتفتيش العمل في الدورة التشغيلية السنوية، أو زمن القيام بهذه الزيارات نهاراً أو ليلاً وتوزعها حسب المحافظات، كما تبين الرسوم التوضيحية التالية:

رسم توضيحي ١١: عدد الزيارات التفتيشية في التشريع السوري حسب الأعوام^(٨٣)
 رسم توضيحي ١٢: عدد الزيارات التفتيشية في التشريع السوري لزمن حدوثها^(٨٤)

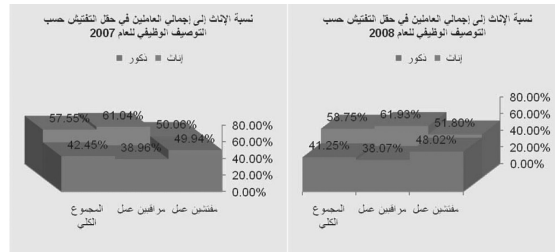


^(٨٢) النشرات الإحصائية لوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل للأعوام ٢٠٠٦-٢٠٠٧-٢٠٠٨-٢٠٠٩، العمل الصناعي، تفتيش العمل. وثائق وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل. المجموعات الإحصائية (٢٠٠٧-٢٠٠٩) منشورات رئاسة مجلس الوزراء. المكتب المركزي للإحصاء.

^(٨٣) النشرات الإحصائية لوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل للأعوام ٢٠٠٦-٢٠٠٧-٢٠٠٩، سبقت الإشارة.

^(٨٤) المرجع السابق.

البشرية اللازمة لتنفيذ مهامه، كذلك التي لا تتم إلا من قبل النساء^(٨٨). بالنسبة للتشريعين موضوع الدراسة، لا يوجد أية عوائق قانونية، فقد ضمن القانونان حقوقاً متساوية للمرأة للحصول على أية فرصة عمل بما فيها وظيفة مفتش، وإن كان المشرع الفرنسي قد نص على ذلك من خلال نصوص تشريعية حظرت كل شكل من أشكال التمييز في العمل بما فيها المستند إلى الجنس، ومن ثم عززها بقرار إداري اختص به جهاز التفتيش^(٨٩)، فقد اكتفى المشرع السوري بالنص الدستوري العام^(٩٠). ولعل هذا ما عزز من حضور المرأة الفرنسية في تفتيش العمل لتصل إلى النصف وتزيد في بعض الحالات، كما أن هذه النسب مرشحة للزيادة مع السنوات، كما يبين الرسمان التوضيحيان التاليان: رسم توضيحي ١٤ : نسبة الإناث إلى إجمالي العاملين في مجال التفتيش حسب التوظيف الوظيفي في التشريع الفرنسي للعامين ٢٠٠٧ - ٢٠٠٨^(٩١)



(٨٨) توصية العمل الدولية رقم (٢٠) لعام ١٩٢٣، سبقت الإشارة، الديباجة والفقرة ١٢. يشار إلى أنّ اتفاقية العمل العربية رقم (١٩) لعام ١٩٩٨ لم تشر إلى مثل هذا الاشتراط، الأمر الذي نأسف له.

(٨٩) Articles L. 1132-1 → L. 1132-3 et D. 1145-6. Décret n° 2008-1010 du 29 septembre 2008 - art. 7.

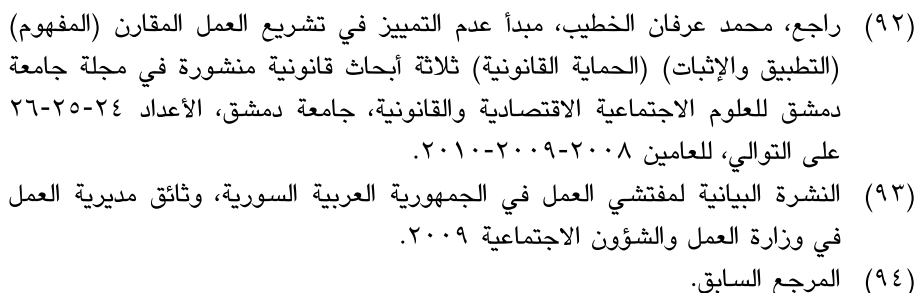
(٩٠) أكد الدستور السوري بأن الدولة تكفل مبدأ تكافؤ الفرص بين المواطنين. وبأن المواطنين متساوون أمام القانون في الحقوق والواجبات، وبأن لكل مواطن حق الإسهام في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، كما أكد بأن الدولة تكفل للمرأة جميع الفرص التي تتيح لها المساهمة الفعالة والكاملة في الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية، وتعمل على إزالة القيود التي تمنع تطورها ومشاركتها في بناء المجتمع. دستور الجمهورية العربية السورية، المواد (٢٥-٢٦-٤٥).

(٩١) L'inspection du travail en France en 2008. Les chiffres clés. op. cite. p. 109.

رسم توضيحي ١٦: توزيع مفتشي العمل
حسب المحافظات السورية (الجنس)^(٩٤)

توزع مقتنيات العمل الإثاث حسب المحافظات (العدد)

المحافظة	العدد
القليوبية	1
سوهاج	0
أسيوط	0
قنا	0
الأقصر	0
شبراخيت	1
البحيرة	2
دمياط	1
بورسعيد	0
الإسكندرية	1



رسم توضيحي ١٨: حجم مفتشات العمل الإناث بالنسبة للذكور في سورية (نسب مئوية)^(٩٦)



رسم توضيحي ١٧: حجم مفتشات العمل الإناث بالنسبة للذكور في سورية^(٩٥)



٣ - الملاءمة^(٩٧):

يجب أن يراعى في تعيين المفتشين، إضافةً للشروط العامة للتعيين، مدى ملاءمتهم لأداء المهام التي ستلقى على عاتقهم، من حيث تمتعهم بالمهارات التقنية والصفات النفسية والبشرية اللازمة للتعامل الصحيح، وبالقدر اللازم من الحياد والنزاهة وحسن التقدير والحزم والمرونة مع مجموعة واسعة من الحالات المختلفة والمصالح المتعارضة لأطراف مختلفين. الأمر الذي يقتضي أن تتوفر لديهم المؤهلات المهنية والأكاديمية المناسبة والخبرة الواسعة في مجال بيئة وظروف العمل، فالمهام والوظائف المختلفة التي ينهض بها مفتش العمل تتطلب ما يكفي من الإلمام بمختلف جوانب القانون والاقتصاد والعلوم الاجتماعية، كما يجب أن يبقى المفتشون خلال مسيرتهم المهنية على اطلاع كامل لمختلف التطورات التي تطرأ في مهنتهم مما يقتضي حصولهم على التدريب المناسب والمستمر.

هذه النقطة توليها الحكومة الفرنسية الكثير من الاهتمام حيث يخضع مفتش العمل، بالإضافة إلى الشروط العامة للتعيين التي تطبق على مختلف

(٩٥) المرجع السابق.

(٩٦) المرجع السابق.

(٩٧) اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧، سبقت الإشارة، المادة (٧). اتفاقية

العمل العربية رقم (١٩) لعام ١٩٩٨، سبقت الإشارة، المادة (٦-٩).

العاملين إلى شروط خاصة، لاسيما لجهة خضوعه إلى مسابقة خاصة بعد فترة تحضير تستمر لمدة سنة ونصف - عشرة أشهر من الجانب النظري وثمانية أشهر من الجانب العملي-. كما يخضع مفتش العمل لدورات تدريبية متعددة على مدار عمله المهني^(٩٨). بالنسبة للتشريع السوري، الوضع يحتاج إلى المزيد من العمل، حيث يمكن القول بأنه لا يوجد في التشريع السوري قواعد قانونية خاصة لتعيين مفتشي العمل، وإنما يخضعون لذات القواعد القانونية العامة في التعيين لسائر العاملين في الدولة^(٩٩). كما يمكننا أن نسجل نقطة تراجع في موقف المشرع السوري الحالي عنه في التشريع السابق^(١٠٠)، حيث قنن المشرع الحالي مفهوم التكليف في عمل المفتشين بدلاً من تكريس مفهوم التعيين، وذلك من خلال تبني مفهومي التعيين أو التكليف في عملهم^(١٠١)، مع العلم بأنه حتى تاريخ إعداد هذا البحث لم يصدر أي قرار خاص بتعيين مفتش عمل، وإنما الإجراء الإداري المستقر في العمل الحكومي هو التكليف، وهذا في رأينا فيه انتقاص واضح لاستقلالية هذا الجهاز، فهو يجعل من تفتيش العمل

Décret du 2 août 2003. Article 5. Cf. L'inspection du travail en France en 2008. (٩٨) op. cite. p. 116 et s.

(٩٩) النظام الأساسي للعاملين في الدولة رقم ٥٠ لعام ٢٠٠٤.
(١٠٠) بعد أن أقر المشرع في المادة ٢١٢ من قانون العمل السابق بوجود كيان قانوني خاص لتفتيش العمل وتعيين للعاملين فيه بهذه الصفة من حيث النص: ".... ويحلف مفتشو العمل ورؤساؤهم اليمين أمام وزير الشؤون الاجتماعية والعمل عند تعيينهم..."، ما يشير إلى أن مفتش العمل وفق القانون يتم تعيينه كمفتش للعمل منذ البداية، أتى القرار الوزاري رقم ٤٦٥ لعام ١٩٦٥ المنفذ لنص هذه المادة فأفصرها، من وجهة نظرنا من محتواها، لاغياً مفهوم التعيين ومستعيضاً عنه بمفهوم الانتقاء، حيث أشار القرار الوزاري إلى أن العاملين في جهاز التفتيش يتم انتقاؤهم من قبل المدير في المحافظات من بين الموظفين العاملين في المديرية بشكل دوري كل عام، وترسل أسماؤهم للوزارة في مطلع كل عام، أما في حال تبديلهم خلال العام، فلا يجوز ذلك إلا بموافقة الوزارة. القرار الوزاري رقم ٤٦٥ تاريخ ٤/٧/١٩٦٥، سبقت الإشارة، المادة (١٨) الفقرة (د).

(١٠١) قانون العمل السوري، المادة (٢٤٥).

أقرب إلى أداء المهام المسندة منه إلى العمل الوظيفي المستقر، مما يحدّ بشكل كبير من استقرار مفتش العمل في عمله ويجعله أكثر عرضةً للضغوطات الخارجية التي قد تؤثر في استقلالية قراره. على الرغم من ذلك يسجل لتشريع العمل الحالي تكرسه بصريح النص للتوجه الحديث لوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل من حيث عدم تكليف أي موظف للعمل كمفتش عمل ما لم يكن يحمل مؤهلاً جامعياً في اختصاص الحقوق أو الاقتصاد^(١٠٢)؛ الأمر الذي يعتبر خطوة في الاتجاه الصحيح مقارنة مع موقف القانون السابق الذي لم يكن يحدد المؤهل العلمي لمفتش العمل، والمهارات والخبرات التي يجب أن يمتلكها؛ وإن كان لا يزال دون الطموحات المرجوة^(١٠٣). ويبين الرسمان التوضيحيان التاليان توزع العاملين في الحقل التفتيشي حسب المؤهل العلمي:

رسم توضيحي ١٩: توزع مفتشي العمل رسم توضيحي ٢٠: توزع مفتشي العمل حسب حسب المستوى التعليمي في سورية^(١٠٤) المستوى التعليمي في سورية (نسب مئوية)^(١٠٥)



(١٠٢) سبقت الإشارة.

(١٠٣) تشريع العمل السابق لعام ١٩٤٦ اشترط بصريح النص حيازة مفتش العمل لشهادة الدكتوراه في الحقوق مع الخبرة أو التمرن في المحاماة أو في وظائف الدولة مدّة لا تقل عن سبع سنوات، كما اشترط القانون لوظيفة مفتش معاون أن يكون من حاملي إجازة الحقوق ولديه خدمة في وظائف الدولة لا تقل عن خمس سنوات، المادة (٢٤٠).
(١٠٤) النشرة البيانية لمفتشي العمل في الجمهورية العربية السورية، وثائق مديرية العمل في وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل ٢٠٠٩.

(١٠٥) المرجع السابق.

أخيراً، تبقى مسألة تدريب العاملين في الحقل التفتيشي دون الاهتمام المأمول، فالفرص تبقى محدودةً أمام مفتشي العمل للمزيد من التدريب على المهنة، حيث تبقى الدورات التدريبية في إطارها الوطني وفي حدودها الدنيا الأمر غير الصحي. فالتجربة الفردية والخبرات الفردية تبقى غير كافية ولا تعوض نقص التدريب، مما يحتم على المشرّع السوري المزيد من الاهتمام والتعمق بهذه المسألة لمعالجتها، وإن كانت الحكومة السورية قد بدأت ومنذ العام ٢٠٠٨ وبعد توقيع برنامج العمل اللائق مع منظمة العمل الدولية بإيلاء موضوع التدريب المهني لمفتشي العمل الأهمية المطلوبة، فوضع المشروع من ضمن أولى أولياته تطوير وتحسين أداء جهاز تفتيش العمل السوري^(١٠٦).

ثانياً - الحقوق والواجبات:

لضمان قيام مفتش العمل بعمله على خير وتيرةٍ يجب أن تضمن له التشريعات الاستقرار في العمل والاستقلالية في القرار وبالعيش الكريم من خلال أجرٍ منصفٍ، مع الاحتفاظ بحقه في الارتقاء الوظيفي، إضافةً إلى الحفاظ على سلامته البدنية، في مقابل ذلك على مفتش العمل التمتع بالقدر الكافي من النزاهة والحياد والسرية.

١ - الحقوق:

لمفتش العمل جملةً من الحقوق من أهمها:

١-١ - الاستقرار والاستقلالية:

يجب أن يؤمن لمفتش العمل بيئة عمل تؤمن له الاستقرار في عمله والاستقلال في قراراته عن مختلف التأثيرات الخارجية، فكلما كانت شروط وظروف عمله مستقرةً كلما كان اندفاعه للعمل أكثر، وكلما كانت قراراته أكثر

(١٠٦) راجع في ذلك التقرير المقدم من الحكومة السورية إلى منظمة العمل الدولية حول اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧ المتعلقة بتفتيش العمل في الصناعة والتجارة عن الفترة الواقعة ما بين ٢٠٠٩/٦/١ ← ٢٠٠٩/٩/١، سبقت الإشارة.

استقلالاً، والعكس صحيح، فكلما اتسمت هذه الظروف بالهشاشة، كلما كان الخوف والملاحقة هو المسيطر على عمله مما ينعكس سلباً على استقلالية قراراته؛ لذلك يجب التعامل مع مفتش العمل وفق الاحترام الذي يستحقه وبالاستناد إلى المسؤوليات التي يقوم بها على أساس يومي، آخذين بعين الاعتبار الدور الاجتماعي المسند إليه، بشكل يجعله مطمئناً إلى مستقبله المهني، فلا يمكن معاقبته لمجرد سوء التصرف وإنما استناداً لخطورة وجسامة الفعل المرتكب، ووفقاً لقواعد وإجراءات تضمن حمايته من القرارات الاعتبارية أو التعسفية، لذلك ذهب المشرع الدولي إلى ضرورة تبني مفهوم التعيين وفق المدلول القانوني للوظائف العامة في تعيين مفتش العمل، مما يجعله أكثر أماناً واستقراراً في أعماله، وأكثر تحصناً في مواجهة الضغوطات الداخلية والخارجية في العمل^(١٠٧). فتعيين مفتشي العمل وفق مفهوم الخدمة (الوظيفة) العامة هو الأكثر ضماناً للاستقرار والاستقلال اللازمين لتنفيذ مهامه، حيث لا يمكن محاسبته أو إبعاده عن العمل إلا لسوء السلوك أو بارتكاب أخطاء فادحة وفقاً لما يحدده المشرع، الأمر الذي يحد من التصرفات والتفسيرات التعسفية في هذا المجال، فقرار المحاسبة أو الطرد ينبغي أن يترافق مع ما يتطلبه من الضمانات من النزاهة والشفافية وليس وليد قرار انفعالي وبما يسمح بمراعاة التسلسل الهرمي وضمان حقوق الدفاع والاستئناف لمفتش العمل.

ترجمة لذلك ذهب كلٌّ من المشرعين الفرنسي والسوري إلى تبني مفهوم التعيين بالعمل بالنسبة لمفتشي العمل، وإذا كان الأمر لا يحتاج إلى الكثير من التعليق في التشريع الفرنسي، فإن واقع الحال بخلاف ذلك في التشريع السوري، فالواقع العملي يبين أن المشرع السوري لم يطبق سياسة التعيين في العمل التفتيشي بقدر ما يطبق سياسة الانتقاء من بين الموظفين العاملين في

(١٠٧) اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧، سبقت الإشارة، المادة (٦). راجع كذلك الأعمال التحضيرية للاتفاقية. اتفاقية العمل العربية رقم (١٩) لعام ١٩٩٨، سبقت الإشارة، المادة (١١).

Etude d'ensemble sur l'inspection du travail, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, op, cite, p. 73.

وزارة العمل، حيث يتم انتقاء بعض العاملين بشكل سنوي من قبل مدير العمل المسؤول للقيام بمهام تفتيش العمل^(١٠٨)، مما يجعل العملية انتقائية أكثر منها تعينية، الأمر الذي يسهل الضغط والتأثير على مفتش العمل كونه لا يتمتع بالاستقرار الوظيفي في مهنته كمفتش، وإن كان يتمتع بهذا الاستقرار بمهنته كموظف غير أنّ الفرق بين الأمرين كبيرٌ دون شك، فالعبرة هي للاستقرار في العمل التفتيشي وليس في العمل الوظيفي، حيث يمكن نقل مفتش العمل من عمله إلى أي عمل إداري آخر ضمن الوزارة بموجب أمر إداري ودون أن يشكل ذلك خرقاً لمبدأ الاستقرار في العمل التفتيشي.

٢-١- الأجر المنصف:

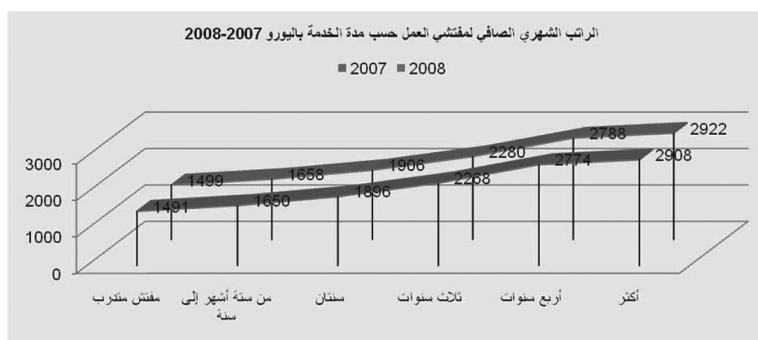
نظراً لطبيعة المهام التفتيشية الملقة على عاتق مفتش العمل، يلعب الأجر دوراً فاعلاً في حسن القيام بها. ذلك أنّ عدم حصول مفتش العمل على ما يكفي من الأجر لقاء المسؤوليات الملقة عليه، ينعكس سلباً على فاعلية أدائه لدوره التفتيشي، ويجعله أكثر عرضةً لتقبل إغراءات صاحب العمل المباشرة أو غير المباشرة، بما يؤثر على واجبي الحياد والنزاهة اللذين يجب أن يتحلى بهما، أضف إلى ذلك، إنّ انخفاض مستوى المعيشة لمفتش العمل يعرضه للكثير من ردود الفعل التي تتسم بالازدراء والامتهان، مما يجعل النظرة الاجتماعية له أكثر سلبية، ويؤدي إلى إضعافه أكثر أمام إغراءات صاحب العمل، كما أنّ هذا الوضع سيدفع بالمفتش للبحث عن مصادر إضافية للدخل قد تكون مشروعة، كالقيام بأعمال أخرى إلى جانب عمله في كثير من الأحيان مع القطاع الخاص، أو غير مشروعة كقبول الهبات والهدايا (الرشاوى)، ومما لاشك فيه أنّ الجمع بين هذه الأعمال سيضع مفتش العمل في وضع متناقض مما يؤدي إلى تجاهله لواجباته وصولاً إلى التصرف المتحيز^(١٠٩).

(١٠٨) قانون العمل السوري، المادة (٢٤٥). القرار الوزاري رقم ٤٦٥ تاريخ ٤/٧/١٩٦٥، سبقت الإشارة، المادة (١٨) الفقرة (د).

(١٠٩) Etude d'ensemble sur l'inspection du travail, rapport de la Commission d'experts (١٠٩) pour l'application des conventions et recommandations, op, cite, p. 73.

وقد تنبه المشرّع الفرنسي إلى أهمية هذه النقطة فراعى خصوصية العمل التفتيشي وضرورة تحصين مفتش العمل قدر الإمكان ضد هذه الإغراءات؛ لذلك منحه المشرّع راتباً جيداً يتناسب مع طبيعة مهامه، ودعم هذا الأجر بمكافآت ومنح ربعية تعادل الأجر إلى حدٍ ما، كما تبين الرسم التوضيحية التالية:

رسم توضيحي ٢١: الراتب الشهري الصافي لمفتش العمل حسب مدة الخدمة في التشريع الفرنسي (٢٠٠٧ - ٢٠٠٨) (بالأورو) (١١٠)



رسم توضيحي ٢٢: المكافآت على العمل التقني والميداني في تفتيش العمل في التشريع الفرنسي (الحد الأدنى والأعلى) (٢٠٠٧ - ٢٠٠٨) (بالأورو) (١١١)



L'inspection du travail en France en 2007 et 2008. Les chiffres clés. op. cite. p. 105. (١١٠)

Ibid. 2007. p. 108; 2008. p. 144. (١١١)

في التشريع السوري، نظراً لعدم وجود جهازٍ تفتيشيٍّ مستقلٍّ، ولطبيعة انتقاء موظفي التفتيشي الذين هم من حيث الأصل موظفون في الوزارة، لم يتبنَ المشرع معاملة خاصة في الأجور لمفتشي العمل بل أبقاهم خاضعين لذات المعاملة الوظيفية إما لجهة الأجور أو لجهة المكافآت والمنح^(١١٢)، لا بل إنَّ المشرع قضى بإمكانية تكليف الموظف في وزارة العمل بتفتيش العمل دون تعويضات^(١١٣). ويسجل للقانون الجديد النص على وضع نظام تعويض تفتيش العمل بالتعاون بين وزير الشؤون الاجتماعية والعمل ووزير المالية، غير أنه حتى تاريخ إعداد هذا البحث لما يصدر بعد، والآمال المعولة على هذا النظام كثيرة^(١١٤) لتعزيز فاعلية العمل التفتيشي في سوريا. بالنسبة لنا، وعلى الرغم من تقديرنا لخطوة المشرع السوري المنوه عنها سابقاً، إلا أن هذا الموقف يبقى دون الطموحات، ويلزمه المزيد من الاهتمام بالجانب المالي للعمل التفتيشي؛ كونه ذا أهمية كبيرة في نجاحه، وللحد من الإغراءات التي يمكن أن يقع بها مفتش العمل، لاسيما إذا ما أخذنا بعين الاعتبار السمة المتدنية للأجور بشكل عام في سورية^(١١٥).

(١١٢) راجع في ذلك أحكام القرار الوزاري رقم ٤٦٥ تاريخ ٤/٧/١٩٦٥، سبقت الإشارة، المادة (٢٢). والقرار الوزاري رقم ٤٦٣ المعدل بالقرار رقم ٦٠٣ تاريخ ١٧/٧/١٩٨٠، سبقت الإشارة، المادتان (٦-٧).
(١١٣) القرار الوزاري رقم ٤٦٥ تاريخ ٤/٧/١٩٦٥، سبقت الإشارة، المادة (١٨) الفقرة (ج).

(١١٤) قانون العمل السوري، المادة (٢٤٧)، الفقرة (ب).
(١١٥) غالباً ما تتميز الأجور في الدول الغربية بالعدالة الاجتماعية لجهة القدرة على تأمين مختلف احتياجات الفرد، الأمر الذي تفتقده العديد من الدول النامية ومن ضمنها سوريا، فعلى الرغم من تحسن مستوى الأجور عام ٢٠٠٥ عن مستواها عام ٢٠٠٢ وانخفاض نسبة العاملين بأجر والذين يتقاضون أقل من (٦٠٠٠) ليرة سورية شهرياً من (٤٨,٥٪) إلى (٣٣,٥٪) بين العاملين المذكورين، فقد ظل الدخل لا يكفي لتوفير مستوى معيشة لائق لأفراد الأسرة البالغ عددهم في المتوسط (٥,٥) شخصاً عام ٢٠٠٤، خاصة وأن المشتغل الواحد يعيل في المتوسط (٢,٦) فرداً إضافةً إلى نفسه. وظلت دخول كثير من الأفراد لا تزيد عن خط الفقر الأدنى البالغ (١٤٥٨) ل.س

٣-١- الارتقاء الوظيفي:

اليوم ونظراً لتعدد مهام التفتيش وطبيعة ومستويات المسؤوليات المترتبة على مفتش العمل، يزداد الاهتمام بهذا الجانب كعاملٍ مترجمٍ لمفهوم الاستقرار في العمل ومحفزٍ لمفتش العمل للقيام بمهامه على خير وتيرةٍ، لاسيما عندما يتم ربطه بالمزيد من الحوافز المادية والمعنوية في العمل والأقدمية والكفاءة للعمال المؤهلين والمتحمسين للعمل في دوائر التفتيش. وهنا يجب أن يفهم من مفهوم الارتقاء الوظيفي، مدلول الارتقاء الوظيفي في العمل ضمن جهاز تفتيش العمل ذاته من حيث قدرة الموظف الكفاء على الوصول إلى أعلى المراتب المهنية فيه، فالارتقاء الوظيفي ما هو إلا ترجمة واضحة لمدلول الاستقرار الوظيفي حيث يشعر الموظف بتمكّنه من العمل الموكل إليه والاستقرار فيه.

وإذا كان هذا الأمر مؤمناً إلى حد كبير في التشريع الفرنسي، فإن الأمر ليس على ذلك في التشريع السوري، بسبب عدم وجود جهازٍ مستقلٍ لتفتيش

= للفرد الواحد شهرياً، والذي بلغت نسبة الفقراء بموجبه في المجتمع (١١,٤٪) حسب نتائج مسح دخل ونفقات الأسرة عام ٢٠٠٤، فقد بين مسح القوى العاملة لعام ٢٠٠٥ إلى أن ما يقارب (٢٣٣) ألف عامل يجمع كل منهم بين أكثر من عمل واحد، وهذا العدد يمثل ما نسبته (٣٨,٤٪) من مجموع عدد المتعطلين عن العمل في العام المذكور. (الرجاء مراجعة مسوحات القوى العاملة للأعوام ٢٠٠٠-٢٠٠٥. "تطور واقع سوق العمل والتشغيل وآفاقه المستقبلية في الجمهورية العربية السورية"، دراسة أعدت بالتعاون بين المكتب المركزي للإحصاء المملكة النرويجية، (المعهد الدولي للدراسات التطبيقية 2006، Fafo، ص ٣٦ وبعدها). هذه النتائج يؤكدتها التقرير السوري للتنمية البشرية، حيث أكد التقرير أن أكثر من (٧٥٪) من العاملين في القطاع الخاص لا يحصلون إلا على أقل من (٦٠٠٠) ليرة سورية في الشهر، أي على أقل من (١٢٠) دولاراً أمريكياً. وصورة الرواتب في القطاع الحكومي أفضل قليلاً، لكن يظل هناك أكثر من (٦٠٪) من المشتغلين في القطاع العام والقطاع الخاص لا يحصل أي منهم إلا على أقل من (٦٠٠٠) ليرة سورية في الشهر. "التعليم والتنمية البشرية نحو كفاءة أفضل"، التقرير الوطني السوري للتنمية البشرية ٢٠٠٥، ص ١٣٠).

العمل لديه وعدم تبني آلية التعيين في العمل التفتيشي بشكل واضح^(١١٦). فمما لاشك فيه أنّ المشرّع السوري ضَمّنَ مدلول الارتقاء الوظيفي ضِمْنَ الهرمية الإدارية لوزارة العمل، دون الهرمية الإدارية لجهاز تفتيش العمل بسبب عدم وجود جهازٍ وكادرٍ بشريٍّ مستقلٍّ له، ناهيك عن انتفاء آلية التعيين للعاملين فيه وتطبيق آلية الانتقاء، هذه النقاط تجعل من تنفيذ التزام الحكومة السورية بهذا البند موضع تساؤلٍ.

٤-١ - السلامة البدنية:

إنّ تعقد مهام التفتيش والمشاكل التي تنجم عنه، ناهيك عن تطور الأساليب والطرق في انتهاك أحكام قانون العمل التي قد تصل إلى حد الخطورة، تجعل من مفتش العمل - في بعض الأحيان - موضع تهديدٍ حقيقي في كيانه المادي، الأمر الذي يؤثر على قدرته على اتخاذ القرار المناسب، فالإحساس بالاستهداف البدني يمكن أن يؤثر تأثيراً خطيراً على سير أعمال التفتيش^(١١٧)، وقد غدت هذه الظاهرة اليوم أكثر انتشاراً من قبل، حيث أصبح من المألوف تعرض مفتش العمل للتهديد والإهانة وحتى الاعتداء الجسدي، حالات لا يمكن استبعاد تصور حدوثها في كل من فرنسا وسورية^(١١٨)، وإن كان بنسبٍ مختلفةٍ نظراً لنشاط وفاعلية العمل التفتيشي على أرض الواقع، كما يبين الرسم التوضيحي التالي:

(١١٦) قانون العمل، المادة (٢٤٥). القرار الوزاري رقم ٤٦٥ تاريخ ٤/٧/١٩٦٥، سبقت الإشارة، المادة (١٨).
(١١٧) اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧، سبقت الإشارة، المادة (١٨). اتفاقية العمل العربية رقم (١٩) لعام ١٩٩٨، سبقت الإشارة، المادة (١١).
(١١٨) للأسف لا توجد معطيات واضحة حول هذا الموضوع في تشريع العمل السوري.

رسم توضيحي ٢٣: طلبات الحماية القانونية المقدمة من مفتشي العمل في التشريع الفرنسي
حسب السنوات ١٩٩٧ - ٢٠٠٨ (١١٩)



لذلك يجب على المشرّعين اتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان السلامة البدنية لمفتش العمل من كل اعتداءٍ مادي أو معنوي، الأمر الذي يجعل من التعاون بين جهاز تفتيش العمل وجهازي الشرطة والقضاء ضرورةً لا غنى عنها، ويسجل للمشرع السوري في قانون العمل الجديد الاهتمام الملحوظ بهذه المسألة لاسيما لجهة مساعدة السلطات الأمنية كالشرطة لمفتشي العمل في أداء مهامهم، وإلزام وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل توفير الحماية اللازمة للمفتشين أثناء ممارستهم لمهامهم أو بعد الانتهاء منها، وقيام الوزارة في حال تعرض المفتش لأي اعتداء أو ضرر جسدي أو معنوي ناجم عن أدائه لمهمته الوظيفية برفع الدعوى إلى المحكمة المختصة للمطالبة بفرض العقوبة المناسبة بحق مرتكب الجرم والحكم عليه بالتعويض المادي والمعنوي للمفتش، على أن تتحمل الوزارة الرسوم والمصاريف المترتبة على رفع هذه الدعاوى نيابة عن المفتش المضرور (١٢٠).

(١١٩) L'inspection du travail en France en 2008. Les chiffres clés. op. cite. p. 129.

(١٢٠) قانون العمل السوري، المادتان (253-254). Décret n°2008-244 du 7 mars 2008. Article (D. 8121-12.)

٢ - الواجبات:

المفتش ملتزم بجملة من الالتزامات المترتبة عليه والتي تنبع من الصفة القانونية التي يتمتع بها باعتباره من رجال الضابطة العدلية بموجب الصلاحية الممنوحة له بموجب أحكام قانون العمل الفرنسي والسوري^(١٢١)، وأحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية الفرنسي والسوري^(١٢٢)، إضافة لطبيعة المهام الموكلة إليه والقائمة على التحري والتقصي؛ مما يلزمه بواجب الحياد والنزاهة من جهة والسرية المهنية من جهة أخرى^(١٢٣).

١-٢- النزاهة والحياد:

يجب أن يتمتع مفتش العمل بالنزاهة والحياد المطلوبين للقيام بمهامه على خير وتيرة دون تحيز أو انقياد لجهةٍ دون أخرى، فعليه الامتناع عن قبول

(١٢١) قانون العمل السوري، المادة (٢٤٦) الفقرة (أ) القرار الوزاري رقم ٤٦٥ تاريخ ٤/٧/١٩٦٥، المادتان (١٣-١٥). اتفاقية العمل العربية رقم (١٩) لعام ١٩٩٨، المادة (١٦-٣٤-٣٦-٣٧-٣٨). القرار الوزاري رقم ٤٦٣ المعدل بالقرار رقم ٦٠٣ تاريخ ١٧/٧/١٩٨٠، سبقت الإشارة، المادة (٢٥).

Coud de travail, Article (L. 8113-7).

(١٢٢) قانون أصول المحاكمات الجزائية المرسوم التشريعي رقم (١١٢) لعام ١٩٥٠. المادتان (٦-٨).

Code de procédure pénale, Articles (16 → 19-1) et (Articles 28 → 28-2).

(١٢٣) هذه الالتزامات هي ترجمة فعلية لليمين القانونية التي يؤديها مفتش العمل قبل تسلم مهامه والتي توجب عليه أن يؤدي أعماله على خير ما يرام وأن يحافظ على السرية في معرض قيامه بهذه الأعمال. راجع في ذلك، قانون العمل السوري، المادتان (٢٤٨-٢٤٩). القرار الوزاري رقم ٤٦٥ تاريخ ٤/٧/١٩٦٥، سبقت الإشارة، المادة (٣) والمادة (٥) فقرة (ج). توصية العمل الدولية رقم (٢٠) لعام ١٩٢٣، سبقت الإشارة، الفقرة ٤. اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧، سبقت الإشارة، المادة (٣) الفقرة ٢ والمادة (١٥). اتفاقية العمل العربية رقم (١٩) لعام ١٩٩٨، سبقت الإشارة، المواد (٧-٨-١١-٢٠-٢١).

Coud de travail, (Articles, L. 8112-5 L. 8113-1 → L. 8113-2 L. 8113-4 → L. 8113-5 L. 8113-10 → L. 8113-11).

المغريات المادية أو العينية (الرشاوى) المقدمة من بعض أصحاب العمل تحت مسمى الهدايا أو الهبات، كما يحظر عليه التفتيش على المنشآت التي تكون له فيها أي مصلحة مباشرة أو غير مباشرة، فلا يحق له - على سبيل المثال - زيارة منشأة يمارس هو أو أحد أفراد أسرته فيها وظائف إدارية أو فنية، في هذا الإطار ينبغي أن تتضمن عبارة "أي مصلحة مباشرة أو غير مباشرة" كذلك أي مصلحة شخصية ذات طابع اقتصادي أو اجتماعي أو نفسي عاطفي أو حتى سياسي أو غير ذلك من الحالات التي تجعل من المحتمل ألا يقوم المفتش بالأعمال والمهام المطلوبة منه على الوجه الأكمل، ولم يخرج أي من المشرعين الفرنسي أو السوري عن التأكيد على أهمية هذه النقطة وضرورة التزام مفتش العمل بها.

٢-٢- السرية المهنية:

التزام مفتش العمل في التشريعين الفرنسي والسوري هو التزام مزدوج، فهو ملزم بالحفاظ على سرية مصدر الشكاوى المقدمة إليه من جهة، وسرية المعلومات التي يطلع عليها بممارسة قيامه بالتفتيش من جهة أخرى.

في الفرضية الأولى المتعلقة بالحفاظ على سرية مصدر الشكاوى والبلاغات يجب على مفتش العمل - وبعد إبلاغ صاحب العمل بأن التفتيش الذي يقوم به إنما يجري استجابة لشكاوى - التعامل بالسرية المطلقة مع مصدر هذه الشكاوى، كحال أي شكاوى أخرى، تحقق هذا الشرط ضروري لفعالية عمل المفتشين، وأي خلل فيه سينعكس سلباً على فاعلية العمل التفتيشي القائم على الشكاوى، ويجعل العمال مترددين في القيام بأي إخطار لاحق للمفتش خوفاً من انتقام صاحب العمل، على الرغم من ذلك، يمكن تجاوز هذا الحظر في بعض الحالات التي يتطلب فيها التحقيق التعرف على هوية المشتكي كما في الشكاوى الفردية. ومن غير الخافي أن الحاجة إلى التدخل بشكل فعال لحماية الضحية ينبغي أن يكون له الأسبقية على احترام السرية في هذا المجال.

بالنسبة للفرضية الثانية المتعلقة بالمعلومات المطلع عليها في معرض التفتيش، هنا كذلك، يقع على مفتش العمل واجب الالتزام بالسرية والحفاظ على

هذه المعلومات، فمفتش العمل بالنظر لطبيعة مهامه التفتيشية القائمة على التحري والتقصي يمكنه الاطلاع على العديد من المعلومات التي تتصف بالسرية كأسرار التصنيع أو الأسرار والعمليات التجارية التي يكون لصاحب العمل مصلحة مشروعة في الحفاظ على سريتها، مما يرتب على المفتش واجب السرية والكتمان وعدم إفشاء هذه المعلومات تحت طائلة مساءلته قانونياً حتى بعد توقفه عن أداء عمله^(١٢٤).

وفي حال إخلاله بهذه الالتزامات قضى المشرع الفرنسي كما السوري بمعاقبته بالعقوبات المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة^(١٢٥)، سواء منها التي تحكم جانب عمله الوظيفي والإداري، أي التشريعات والقوانين الإدارية كموظف من موظفي وزارة العمل يخضع للقوانين واللوائح الإدارية المعمول بها^(١٢٦)، أو التي تتناول جانب عمله المهني والفني كأحد رجال الضابطة

(١٢٤) قانون العمل السوري، المادة (٢٤٨). القرار الوزاري رقم ٤٦٥ تاريخ ٤/٧/١٩٦٥، سبقت الإشارة، المادة (٣) والمادة (٥) فقرة (ج). توصية العمل الدولية رقم (٢٠) لعام ١٩٢٣، سبقت الإشارة، الفقرة ٤. اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧. سبقت الإشارة، المادة (٣) الفقرة ٢ والمادة (١٥). اتفاقية العمل العربية رقم (١٩) لعام ١٩٩٨، سبقت الإشارة، المواد (٧-٨-١١-٢٠-٢١).

Coud de travail, (Articles, L. 8113-1→L. 8113-2).

(١٢٥) قانون العمل السوري، المادة (٢٧٣) القرار الوزاري رقم ٤٦٥ تاريخ ٤/٧/١٩٦٥، سبقت الإشارة، المادة (٣) والمادة (٥) فقرة (ج). قانون العقوبات السوري رقم (١٨٤) لعام ١٩٤٩. المادة (٥٦٥).

Coud de travail, (Articles, L. 8113-1→L. 8113-2). Code pénal, Article (226-13).

(١٢٦) راجع أحكام النظام الأساسي للعاملين في الدولة رقم (٥٠) لعام ٢٠٠٤، الفصل الثاني من الباب التاسع المتعلق بالعقوبات المسلكية. المواد (٦٦-٧١).

Code De La Fonction Publique. Statut général des fonctionnaires. Dispositions générales. Spécialement la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Articles (1→31), particulièrement article n° (29). Voir aussi, Macaire S, « La faute de service d'un fonctionnaire en 10 questions », La Gazette des communes, des départements, des régions (n°1985 - 8/06/2009). Pp. 76-77. Bordier D, « La faute personnelle, l'agent public et les finances publiques », L'Actualité juridique. Droit administratif (AJDA) (n°42/2008 - 15/12/2008). Pp.2319-2326.

العدلية، حيث يمكن للنائب العام في حال تقصير مفتش العمل في القيام بالأعمال الموكلة، وفي نطاق صلاحياته، أن يوجه إليه تنبيهاً، وله أن يقترح على المرجع المختص ما يقتضيه الحال من التدابير التأديبية^(١٢٧).

غير أنه، ووفق القواعد العامة يمكن لمفتش العمل خرق هذا الالتزام بالسرية والإفصاح عن هذه المعلومات عندما يكون الكشف عنها أمراً ضرورياً لتحقيق العدالة، لاسيما في معرض الملاحقة القانونية والقضائية لجرم ما^(١٢٨).

المبحث الثاني الآليات، طرق المعالجة والمعوقات

ليحقق العمل التفتيشي الغايات والأهداف المرجوة منه يجب أن يتم وفقاً لآليات محددة تمكن مفتش العمل من الوقوف على التطبيق الفعلي لقواعد القانون، وبما يسمح بتصحيح ومعالجة الخروقات إن وجدت، على الرغم من ذلك يبقى دون العمل التفتيشي المكتمل معوقات عدة.

المطلب الأول الآليات

للقوف على مدى توافق سلوك صاحب العمل مع الواجبات القانونية المفروضة عليه، يعتمد مفتش العمل على الزيارات التفتيشية؛ مما يقتضي البحث في المقصود بالزيارة قبل صلاحيات المفتش خلالها.

(١٢٧) قانون أصول المحاكمات الجزائية المرسوم التشريعي رقم (١١٢) لعام ١٩٥٠. المادة (١٦).

Code de procédure pénale, Articles)16 19-1).

(١٢٨) قانون العقوبات السوري رقم (١٨٤) لعام ١٩٤٩. المادة (١٨٤). Code pénal, Article (226-14).

أولاً - المقصود بالزيارة التفتيشية:

يقصد بالزيارة قدرة مفتش العمل على الدخول الحر غير المشروط أو المعلق، الدوري أو المفاجئ لكافة المنشآت التي تخضع لرقابته، فهذه الزيارات إما أن تتم بشكل روتيني دوري أو بشكل مفاجئ بناءً على شكوى أو لضرورات معينة بهدف ضمان حسن تطبيق أحكام القانون، وقد ضمن المشرع الدولي كما المشرعان السوري والفرنسي هذا الحق بالنسبة لمفتش العمل^(١٢٩).

على الرغم من ذلك يجب التأكيد بأن مجرد وجود أحكام قانونية تنص على هذا الحق لا يفيد بالضرورة الترجمة الفعلية له على أرض الواقع، حيث يجب على المشرع - لاسيما السوري - منح المفتش الأدوات والآليات التي تمكنه من القيام بعمله على خير وتيرة، من حيث تأمين مستلزمات العمل التفتيشي ليكون دوره قائماً على الفعل وليس رد الفعل، أي تأمين تحقق الدور الاستباقي في العمل التفتيشي^(١٣٠)، فالعمل التفتيشي لا يزال - في الكثير من الأحيان - يقوم بدور رد الفعل وليس الفعل، أي بعد وقوع المخالفة وليس قبلها، كما يجب أن يكون للمفتش حرية التنقل والوسائل الداعمة اللوجستية اللازمة، إضافة إلى المعلومات اللازمة حول المنشآت والأنشطة الخاضعة لرقابته؛ للتمكن من التدخل

(١٢٩) اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧، سبقت الإشارة، المادة (١٢). اتفاقية العمل العربية رقم (١٩) لعام ١٩٩٨، سبقت الإشارة، المادتان (٢٦-٣٩). قانون العمل السوري، المادة (٢٥١) الفقرة ١. القرار الوزاري رقم ٤٦٥ تاريخ ٤/٧/١٩٦٥، سبقت الإشارة، المادة (٥) الفقرة (ب) والمادتان (٨-٢١). القرار الوزاري رقم ٤٦٣ المعدل بالقرار رقم ٦٠٣ تاريخ ١٧/٧/١٩٨٠، سبقت الإشارة، المادة (٣).

Coud de travail, Articles, (L. 3171-3→L. 8113-5?D. 3171-16?D. 8271-1). G. Butaud, F. Perin et M. Thery, Les funambules du travail: pratiques de l'inspection du travail, Droit. soc, 1985, p. 274. R. Husson, Les poursuites pour infractions à la législation du travail, RPDS, avril 2002, p. 122.

(١٣٠) يمكن لهذه الرقابة أن تكون رقابة وقائية مسبقة على إحداث المنشأة أو ممارسة أي نشاط مهني معين. هذا الاقتراح لم يتم التوافق الدولي عليه في اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧، وإنما تم إدراجه في الجزء الأول من التوصية رقم ٨١ المرفقة بهذه الاتفاقية.

وفق أولويات موضوعية كمستوى المخاطر المهنية، وفئات العمال (الشباب، والمهاجرين)، ووجود أو عدم وجود التمثيل النقابي، وما إلى ذلك بما يؤمن الوقوف بصورة دقيقة وشاملة على مدى التزام هذه المنشآت بأحكام القانون، كما يجب أن يكون حق الزيارة مضموناً بشكل فعلي ودون أية قيود أخرى قد تعيق من تنفيذه، كالحصول على تفويض رسمي مسبق، الأمر الذي يمكن له أن يحد من فاعلية العمل التفتيشي بشكل كبير.

في جميع الأحوال، لا يمكن أن تتم هذه الزيارات، سواء منها الروتينية أو المفاجئة^(١٣١)، إلا وفق ضوابط محددة تكفل تنفيذ الأحكام القانونية المتعلقة بالرقابة على ظروف العمل، ذلك أن حماية العمال والمتطلبات الفنية للتفتيش يجب أن تكون من العوامل الرئيسية في تحديد التوقيت المناسب للزيارة. فالرقابة على ظروف العمل الليلي أو خارج ساعات العمل الرسمية يجب الاطلاع عليها فوراً، كما هو الحال بالنسبة للرقابة التي تتطلب إغلاق أو إيقاف عملية الإنتاج، كما يجب ألا تُخل الزيارة التفتيشية بالسير الطبيعي للعمل، لذلك يتوجب على مفتش العمل إخطار صاحب العمل بالزيارة ما لم ير أن هذا الإخطار قد يضر بالقيام بواجباته^(١٣٢)، بحيث إن الأصل الإخطار ما لم يرى مفتش العمل، وفق سلطته التقديرية، خلاف ذلك، غير أنه يلاحظ أن المشرع السوري، في قانون العمل الحالي قد تجاوز هذا القيد، بحيث إنه منح الحق لمفتش العمل بالقيام بالزيارات التفتيشية لمكان العمل دون أن يكون ملزماً بالإخطار المسبق.

(١٣١) اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧، سبقت الإشارة، المادة (١٢) الفقرة ١ الفقرة (ج). مما لاشك فيه أن الزيارات التفتيشية المفاجئة تؤدي الدور الأكثر فاعلية في تطبيق أحكام القانون، من حيث القدرة على القيام بها في أي وقت، وبدون سابق إنذار، سواء تمت ليلاً أو نهاراً، في كل مرة يخشى فيها قيام صاحب العمل بمناورات لإخفاء المخالفة، أو تعديل بعض ظروف العمل المعتادة.

(١٣٢) اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧، سبقت الإشارة، المادة (١٢) الفقرة ٢. اتفاقية العمل العربية رقم (١٩) لعام ١٩٩٨، سبقت الإشارة.

Coud de travail, Articles, (L. 4612-7).

موقف نتفق معه ونؤيده لضمان فاعلية العمل التفتيشي، فالإخطار المسبق قد يُمْكِنُ صاحب العمل من إخفاء المخالفة مما يفقد العمل التفتيشي مصداقيته^(١٣٣). كذلك يجب أن تضمن الزيارة احترام القواعد العامة في التفتيش لاسيما احترام الحريات الفردية والحياة الخاصة، ففي حال الرقابة على المنزل الخاص تصبح موافقة السلطة القضائية أو شاغلي السكن شرطاً ضرورياً للتفتيش^(١٣٤). كذلك يجب تزويد المفتشين بالوثائق المبررة لمهامهم^(١٣٥) كما يمكنهم الاستعانة - لاسيما في حال المعارضة - بالسلطات الأخرى كالشرطة أو الجيش^(١٣٦).

ثانياً - صلاحيات المفتش:

ضَمِنَ المشرّع الدولي، كما المشرعان الفرنسي والسوري لمفتش العمل، بمجرد تواجده في المنشأة، الحق في إجراء المقابلات واستجواب مختلف القائمين فيها، كما منحه حق الاطلاع على دفاترها وسجلاتها إضافةً إلى الرقابة على منتجاتها وموادها.

(١٣٣) قانون العمل السوري، المادة (٢٥١) الفقرة ١.

(١٣٤) اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧، سبقت الإشارة، المادة (١٦). تشريع العمل السوري لم ينص القانون على ذلك، ولكن يمكن الاستناد لضرورة احترام هذا الالتزام في ضوء القواعد العامة للدستور التي تحمي الحريات المادة (٢٥) من الدستور السوري ونصوص قانون أصول المحاكمات الجزائية السوري.

Coud de travail, Articles, (L. 8113-1 → L. 8113-3).

(١٣٥) اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧، سبقت الإشارة، المادة (١٢) الفقرة ١. قانون العمل السوري، المادة (٢٤٦).

Coud de travail, Article, (R. 8112-1)

(١٣٦) اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧، سبقت الإشارة، المادة (١٨). قانون العمل السوري، المادة (٢٥٣). راجع كذلك أحكام المادة (١٩) من قانون أصول المحاكمات الجزائية السوري رقم (١١٢) لعام ١٩٥٠.

Coud de travail, Article, (L 8113-3)

١ - الاستجواب^(١٣٧):

تتناول هذه الصلاحية القدرة على الاستجواب الفردي أو الجماعي، بحضور أو بدون حضور الشهود، لجميع القائمين في المنشأة بما فيهم صاحب العمل لأي من المسائل المتعلقة بتطبيق الأحكام القانونية في المنشأة موضوع الزيارة، وهنا يجب أن يمتلك المفتش المهارات والقدرات اللازمة لتنفيذ وإدارة عمليات الاستجواب بالطريقة التي يراها مناسبة لتجنب أي تدخل في مجريات التحقيق، كما يجب أن يحرص على أن تكون إفادات الأفراد المستجوبين عفوية وموثوقة منها. لذلك يعود له وحده تقرير مدى الجدية أو الحاجة لإجراء التحقيق من عدمه، كذلك - ولتجنب إحراج صاحب العمل - يمكنه أن يجري التحقيق بشكل فردي لمنع تعرض العمال لخطر الانتقام، كما يمكنه إذا رأى ضرورة لذلك أن يضع الطرفين في مواجهة بعضهما البعض.

٢ - الاطلاع على الدفاتر والسجلات^(١٣٨):

للمفتش الحق بالاطلاع على الدفاتر والسجلات والوثائق التي ينص عليها القانون، كالنظام الداخلي والنظام المالي ولوائح تنظيم العمل والسجلات الخاصة بالعمال وجدول أجورهم ومكافأاتهم والجدول الزمنية للعمل وساعات العمل والتعليمات الواجبة الاتباع لاستخدام المعدات أو الآلات أو المواد الخطرة

(١٣٧) اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧، سبقت الإشارة، المادة (١٢) الفقرة ١ الفقرة (ج). اتفاقية العمل العربية رقم (١٩) لعام ١٩٩٨، سبقت الإشارة، المادة (٢٩-٢٨). قانون العمل السوري، المادتان (٢٥١) الفقرة ٢؛ (٢٥٢). القرار الوزاري رقم ٤٦٥ تاريخ ٤/٧/١٩٦٥، سبقت الإشارة، المادة (٩).

Coud de travail, Articles, (L. 4526-1?R. 7121-26).

(١٣٨) اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧، سبقت الإشارة، المادة (١٢) الفقرة ١ الفقرة (ج). اتفاقية العمل العربية رقم (١٩) لعام ١٩٩٨، سبقت الإشارة، المادة (٣١). قانون العمل السوري، المادتان (٢٥١) الفقرة ١؛ (٢٥٢). القرار الوزاري رقم ٤٦٥ تاريخ ٤/٧/١٩٦٥، سبقت الإشارة، المادة (١٠).

Coud de travail, Articles, (L. 8113-4→L. 8113-6).

والمعلومات الضرورية لتأمين السلامة والصحة المهنية في العمل وما إلى ذلك، بشكليها الورقي والإلكتروني، وذلك للتحقق من الامتثال للقانون، كما يمكنه أن يحصل على نسخ أو ملخصات عنها.

٣ - التدقيق في المواد والآلات المستخدمة من خلال أخذ العينات^(١٣٩):

للمفتش، بهدف التأكد من امتثال صاحب العمل للقواعد المتعلقة بالسلامة وصحة العمال، وفي بعض الحالات، سلامة وصحة أفراد أسرهم، التدقيق في المواد والآلات المستخدمة في العمل، والتأكد بأن شروط تواجدها قد تم وفقاً للأحكام القانونية وأن التعامل معها واستخدامها يتم في شروط آمنة وفقاً للقواعد المعمول بها، وله في سبيل ذلك الحق بأخذ عينات من المواد المستخدمة أو المتعامل معها في المنشأة الخاضعة للرقابة بقصد تحليلها بعد إخطار صاحب العمل أو ممثله بذلك، دون أن يشترط موافقتهم، كونهما لا يمكنهما ممانعته في ذلك، مع حقهما في الاعتراض في حال عدم إخطارهما المسبق، ويجدر التنويه إلى أن المشرع السوري في قانون العمل السابق، بخلاف نظيره الفرنسي، لم يكن يمنح هذا الحق لمفتش العمل، الأمر الذي تلافاه بحق في قانون العمل الحالي، بما يؤمن تعزيز فاعلية العمل التفتيشي وتوافق التشريع الوطني مع التشريع الدولي، لاسيما إذا ما علمنا أن الحكومة السورية قد صادقت على هذه الاتفاقية كما بينا سابقاً.

المطلب الثاني المعالجة

بناءً على المعطيات التي يتوصل لها والخروقات التي يسجلها، يمكن لمفتش العمل سواء في فرنسا أو سورية أن يتبع أحد أسلوبين من المعالجة إما توجيهاً أو تأديبياً.

(١٣٩) اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧، سبقت الإشارة، المادة (١٢) الفقرة (ج) اتفاقية العمل العربية رقم (١٩) لعام ١٩٩٨، سبقت الإشارة، المادة (٣٠). قانون العمل السوري، المادة (٢٥١) الفقرة ٤.

Coud de travail, Articles, (L. 8113-1 → L. 8113-3).

أولاً - طرق المعالجة التوجيهية

طرق المعالجة التوجيهية إما أن تتسم بالطابع الودي أو بالطابع الزجري:

١ - الطابع الودي^(١٤٠):

نظراً لكون ارتكاب الفعل المخالف قد لا يكون دوماً مقصوداً أو نتيجة سوء نية مبيتة، بل ربما نتيجة جهل ببعض شروط القانون أو نطاق تطبيقه، فقد منح القانون المفتش سلطةً تقديريةً تمكنه من استبعاد فرض العقوبات وفرض أشكال أخرى من المساءلة في سبيل حسن تطبيق الأحكام القانونية^(١٤١). حيث ترك له التقدير حول إعطاء تنبيه أو تقديم النصح والمشورة بدلاً من إقامة الدعاوى أو التوصية بإغلاق المنشأة الجزئي أو الكلي، هذه السلطة التقديرية لمفتش العمل إنما تهدف إلى السماح له بالتمييز بين الانتهاكات المقصودة والخطيرة أو المتكررة، كالإهمال الجسيم أو التعنت في رفض تطبيق القاعدة القانونية من جهة، وبين الإهمال غير المقصود أو المخالفات الخفيفة والبسيطة من جهة أخرى، فإذا كان لمفتش العمل أن يكتفي بمجرد التنبيه أو لفت الانتباه إلى ضرورة حسن تطبيق القانون، فما من ضرورة لتطبيق النص الأشد. فالغاية هي ضمان احترام تطبيق قواعد القانون. والحقيقة غالباً ما يفضل مفتش العمل اللجوء - باستثناء الحالات التي يوجد فيها انتهاك متعمد للقانون - إلى النصيحة والإقناع قبل المباشرة في الإجراءات العقابية الأشد، فالمفتش من

(١٤٠) اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧، سبقت الإشارة، المادة (٣) الفقرة ١ الفقرة (ب). اتفاقية العمل العربية رقم (١٩) لعام ١٩٩٨، سبقت الإشارة، المادة (٣٥). قانون العمل السوري، المادة (٢٤٩) الفقرة (د). القرار الوزاري رقم ٤٦٥ تاريخ ١٩٦٥/٧/٤، سبقت الإشارة، المادة (١٤) الفقرة (أ). Coud de travail, Article, (R. 8112-1).

(١٤١) اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧، سبقت الإشارة، المادة (١٧) الفقرة ٢. V. Bouchard, Des pouvoirs de police judiciaire de l'inspecteur du travail, RSC, 2005, p.273. C. Lazerges, La constatation de l'infraction et les poursuites pénales, Droit. soc., 1984, p. 482. M. Cohen, Les effets du procès-verbal d'un inspecteur du travail, Droit. soc., 1997, p. 457.

نوي الكفاءة والخبرة يدرك مدى قوة وفاعلية النصائح كوسيلة لتشجيع التطبيق السليم للشروط القانونية ومتى يجب استعمالها، وإن زيارةً بسيطةً في نهاية مهلة السماح الممنوحة لصاحب العمل لتلافي المخالفات والأخطاء التي كشفتها الزيارة السابقة عادة ما تكون كافيةً لتحقيق هذا الهدف.

وهنا يجدر التنويه بأن أي من المشرّعين الفرنسي والسوري لم ينص على هذه السلطة التقديرية صراحةً، غير أنّ هامش الاختيار متاح لمفتش العمل في المعالجة، ما بين إسداء النصح والمشورة وصولاً إلى الأمر بإغلاق المنشأة مروراً بالتنبيه الشفهي والكتابي ومن تنظيم الضبط تُمكّن من القول بتمتعه بهذه السلطة.

٢ - الطابع الجزري:

الأوامر نوعان إمّا واجبة النفاذ بشكلٍ معجلٍ أو مؤجلٍ.

٢-١ - الأوامر ذات النفاذ المعجل:

عندما يقوم مفتش العمل بزيارة تفتيشية لمكان العمل ويرى أنّ المخالفات المرتكبة على درجةٍ من الخطورة والجسامة بشكلٍ تهدد بيئة العمل بخطرٍ جسيمٍ موشك الوقوع، يمكنه - إن لم نقل يتوجب عليه - أن يأمر باتخاذ إجراءاتٍ معجلةٍ وواجبة النفاذ الفوري والمباشر في مواجهة صاحب العمل، مع الاحتفاظ بحق هذا الأخير بالاعتراض على هذه القرارات إمّا أمام الجهة الإدارية المختصة أو أمام القضاء^(١٤٢)، وفي حال رفض صاحب العمل تنفيذ قرارات مفتش العمل فيمكن لهذا الأخير أن يلجأ إلى السلطة القضائية ممثلة بقاضي الأمور المستعجلة لاستصدار القرار القضائي المناسب لتنفيذه جبراً عن طريق الشرطة وإنفاذ قرارات مفتش العمل^(١٤٣)، ويمكن القول أنّ موقع مفتش العمل

(١٤٢) اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧، سبقت الإشارة، المادة (١٣) الفقرة ٢

الفقرة (ب). اتفاقية العمل العربية رقم (١٩) لعام ١٩٩٨، سبقت الإشارة، المادة (٣٥).

(١٤٣) قانون العمل السوري، المادة (٢٥٣).

Coud de travail, Articles, (L. 4611-2→L. 4611-6?L. 4523-4?L. 4523-9→L. 4523-17).

في هذه الفرضية يقترب كثيراً من موقع قاضي الأمور المستعجلة الذي منحه القانون سلطة إصدار قرارات قضائية ذات طابع مستعجل، إلا أنَّ قرارات مفتش العمل ذات طابع إداري.

وقد منح المشرع الفرنسي^(١٤٤) كما السوري^(١٤٥) لمفتش العمل هذه الصلاحيات في مواجهة أصحاب العمل المخالفين لأحكام قانون العمل والقرارات المنفذة لأحكامه، كالتنبيه والإنذار والضبط القانوني واقتراح الأمر بإغلاق المنشأة كلياً أو جزئياً، كما اتخاذ التدابير الفورية، كالأمر بإيقاف إدارة آلة أو أكثر، وصولاً لاقتراح إغلاق المؤسسة أو المنشأة المرخصة أو غير المرخصة، إضافة لباقي العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون باعتباره من رجال الضابطة العدلية^(١٤٦)، ويجدر التنويه أنَّه وعلى الرغم من صفة النفاذ المعجل لهذه القرارات، إلاَّ أنَّه يمكن - في بعض الحالات - أن تكون معلقة على إجراء إداري معين كموافقة الجهة الإدارية المختصة، كما هو الحال بالنسبة للتشريع السوري، أو المفتش الأعلى للعمل كما هو الحال في التشريع الفرنسي^(١٤٧)، أو كمصادقة الوزير أو قاضي الأمور المستعجلة، في جميع الأحوال، يجب أن يكون الوقت المخصص لهذا الغرض قصيراً.

(١٤٤) Coud de travail, Articles, (L. 4731-1→L. 4731-4?L. 4731-6?L. 4721-8?R. 4723-6?R. 4731-8?R. 4731-13).

(١٤٥) قانون العمل السوري، المادة (٢٤٩) فقرة (ج). المادة (٢٥١) البند (٥). راجع كذلك أحكام المادة (٤٩) من قانون أصول المحاكمات الجزائية السوري رقم (١١٢) لعام ١٩٥٠.

(١٤٦) قانون العمل السوري، المادة (٢٤٦) الفقرة (أ) القرار الوزاري رقم ٤٦٥ تاريخ ٤/٧/١٩٦٥، المادتان (١٣-١٥). اتفاقية العمل العربية رقم (١٩) لعام ١٩٩٨، المادة (١٦-٣٤-٣٦-٣٧-٣٨). القرار الوزاري رقم ٤٦٣ المعدل بالقرار رقم ٦٠٣ تاريخ ١٧/٧/١٩٨٠، سبقت الإشارة، المادة (٢٥).

Coud de travail, Article (L. 8113-7).

(١٤٧) قانون العمل السوري، المادتان (٢٤٩) الفقرة (ج).

٢-٢- الأوامر ذات النفاذ المؤجل:

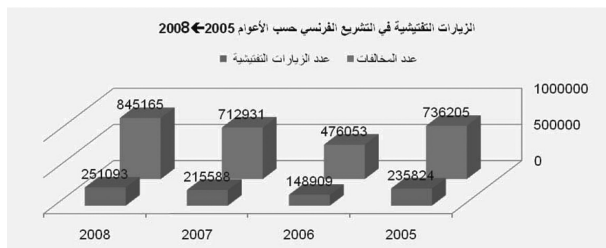
عندما يرى مفتش العمل أنَّ المخالفات المرتكبة على الرغم من جديتها لا تشكل خطراً محدقاً على المنشأة أو العمال أو تهدد بوقوع خطرٍ وشيكٍ يمكنه، وفي إطار سلطته التقديرية، أن يأمر بالقيام بالتعديلات المطلوبة في غضون فترةٍ زمنيةٍ محددة^(١٤٨). الفترة الزمنية من حيث الأصل تترك لتقديره تبعاً للظروف وتعقيدات الإجراءات المطلوبة، كما يمكن للمشروع - في بعض الحالات - أن يحدد الفترة المتاحة أو الحد الأدنى لها وكيفية تمديدها، على الرغم من أن ترك هذه الأمور للسلطة التقديرية لمفتش العمل يمكن أن يكون أكثر فاعلية؛ كونه الأقدر على تحديد طبيعة المخالفة المرتكبة والمدة الزمنية اللازمة لها لتلافيها، وهو المبدأ الذي استقر عليه المشروع الفرنسي والسوري^(١٤٩).

أخيراً، إنَّ نطاق تطبيق هذه الإجراءات سواء منها ذات النفاذ المعجل أو المؤجل، يمكن أن يكون محصوراً في مجالٍ محدودٍ غيرهِ، كالجوانب التقنية والعلمية والمكونات الكيميائية للمنتجات والعمليات الصناعية، أو متعدداً بشكلٍ يتناول مختلف جوانب وأنشطة العمل كالمباني والمرافق، والمواد الأولية والمواد المستخدمة، وأساليب العمل، والمعدات الوقائية الفردية والجماعية وما إلى ذلك. كما يمكن أن تتناول هذه الإجراءات إيقاف العمل في المنشأة بشكلٍ كلي أو جزئي، أو حظر العمل في جزءٍ أو في كل المبنى، واستخدام المنتجات أو المواد، وبيع الإنتاج، أو تعليق نشاطٍ فئاتٍ معينةٍ من العمال الضعفاء وما إلى ذلك.

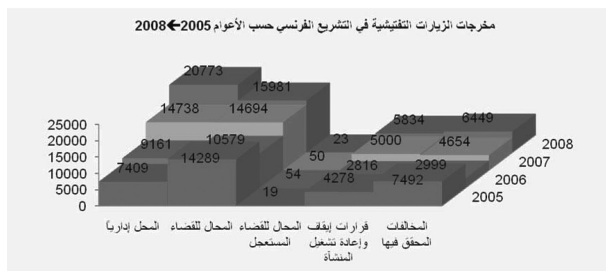
وتبين الرسوم التوضيحية التالية مدى التطبيق العملي لهذه الإجراءات من قبل مفتشي العمل في كلا التشريعين:

(١٤٨) اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧، المادة (١٣) الفقرة ٢ الفقرة (أ). اتفاقية العمل العربية رقم (١٩) لعام ١٩٩٨، المادة (٣٢-٣٥)، سبقت الإشارة.
(١٤٩) قانون العمل السوري، المادتان (٢٤٩) الفقرة (ب)؛ (٢٥١) الفقرة (٥) القرار الوزاري رقم ٤٦٥ تاريخ ٤/٧/١٩٦٥، سبقت الإشارة، المادة (١٤) الفقرة (ب).
Coud de travail, Articles, (L. 4721-4→L. 4721-6? R. 4721-4 et L. 4721-5).

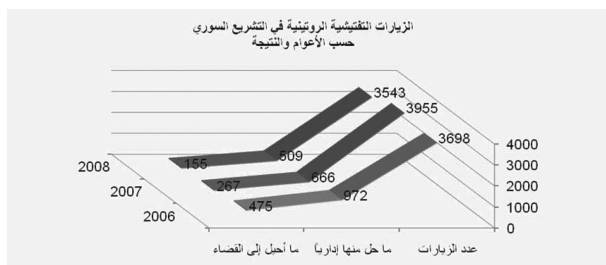
رسم توضيحي ٢٤: الزيارات التفتيشية في التشريع الفرنسي حسب الأعوام ٢٠٠٥ ← ٢٠٠٨ (١٥٠)



رسم توضيحي ٢٥: مخرجات الزيارات التفتيشية في التشريع الفرنسي والمتابعة حسب الأعوام ٢٠٠٥ ← ٢٠٠٨ (١٥١)



رسم توضيحي ٢٦: عدد الزيارات التفتيشية الروتينية في التشريع السوري حسب الأعوام والنتيجة (١٥٢)



L'inspection du travail en France en 2008. Les chiffres clés. op. cite. p. 21. (١٥٠)

L'inspection du travail en France en 2008. Les chiffres clés. op. cite. p. 21. (١٥١)

(١٥٢) المنشورات الإحصائية لوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل للأعوام ٢٠٠٦-٢٠٠٧-٢٠٠٨

٢٠٠٩، العمل الصناعي، تفتيش العمل. وثائق وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل.

رسم توضيحي ٢٧: عدد الزيارات التفتيشية بناءً على الشكوى في التشريع السوري حسب الأعوام والنتيجة^(١٥٣)



ثانياً - طرق المعالجة التأديبية:

إن مصداقية جهاز التفتيش لا تتوقف على مدى قدرته على تقديم النصح والمشورة لأصحاب العمل والعمال، بل كذلك على التنفيذ الفاعل لنظام من العقوبات الرادعة^(١٥٤) التي لا تزال - في بعض الحالات - هي السبيل الوحيد لتطبيق القانون، ولم يخرج المشرعان عن هذه القاعدة، حيث تتراوح مروحة العقوبات ما بين الغرامة والسجن.

في التطبيق العملي غالباً ما يفضل أصحاب العمل عقوبة الغرامة على غيرها من العقوبات كونها تعتبر ذات جدوى اقتصادية لهم وأقل تكلفة، بدلاً من اتخاذ التدابير اللازمة لضمان الامتثال للأحكام القانونية المتعلقة بظروف العمل؛ لذلك عادةً ما تشكل الغرامة - كعقوبة زاجرة - نقطة ضعف أكثر منها نقطة قوة، ويزداد الأمر سوءاً بثبات النص القانوني المحدد للغرامة وتزايد حالات

(١٥٣) المرجع السابق.

(١٥٤) اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧، سبقت الإشارة، المادة (١٨). راجع في ذلك الفصل المتعلق بالعقوبات في قانون العمل السوري، المواد (٢٥٥-٢٧٦). لم يضع المشرع الفرنسي، بخلاف المشرع السوري، الأحكام الخاصة بالعقوبات في فصل خاص، وإنما ألحقها بكل موضوع.

التضخم الاقتصادي التي تؤدي إلى انخفاض القيمة الاقتصادية للنقد موضوع الغرامة. هذه المظاهر تميز طبيعة العقوبات في قانون العمل السوري التي تميل إلى الطابع المالي، لجهة اعتمادها على تطبيق الغرامات بشكل واضح، ناهيك عن تدني قيمتها بالمقارنة مع طبيعة المخالفات المرتكبة، الأمر الذي يدفع المشرع إلى إعادة النظر في هذه الغرامات بانتظام لمراعاة التضخم، غير أنه وعلى الرغم من هذه التدخلات إلا أنها تبقى دون المستوى المأمول، لذلك نرى أنه يتوجب اعتماد أسلوب أكثر مرونة كاعتماد آليات تسمح بالتغيير التلقائي لمبلغ الغرامة بالتزامن مع التغيرات الاقتصادية، أو وضع حد أدنى لهذه الغرامات وترك الحد الأعلى مفتوحاً أمام تقدير مفتش العمل حسب خطورة وجسامة المخالفة المرتكبة، فيمكن أن تحدد مبالغ الغرامات بالتزامن مع الحد الأدنى للأجور، مع منح المفتش الصلاحية لفرض عقوبات مالية محددة وفقاً لخطورة المخالفة، أو أن تحدد الغرامة بالتوافق بين عدد محدد يضرب به الأجر اليومي أو الشهري، أو أن يترك الأمر إلى جهاز التفتيش المركزي ليفرض الغرامة على المنشأة بالتوافق مع طبيعة المخالفة ورقم أعمال المنشأة ومدى الخرق القائم للقانون، أو تحدد بالاستناد إلى معايير التكرار أو الممانعة، أو بحسب عدد العاملين الذين لحق بهم ضرر نتيجة التعدي أو طبيعة ونتائج المخالفة، حيث يمكن مضاعفة مبلغ الغرامة لمرتين أو ثلاث أو حتى تطبيق عقوبة السجن، كذلك يمكن تطبيق عقوبات إدارية أخرى مثل سحب الرخصة أو إغلاق المنشأة لاسيما في حال تشغيل الأحداث في الأعمال الخطرة أو عمالة غير مشروعة. ومما لاشك فيه أن مستوى العقوبات المفروضة والتنفيذ الفعّال لهما الدور الأكبر في التأثير السلبي أو الإيجابي على عمل مفتشي العمل، وقيامهم بمهامهم على أكمل وجه وقمع المخالفات المرتكبة، ففاعلية العقوبة لا تتعلق بمجرد النص التشريعي عليها، وإنما بإيجاد الآليات الكفيلة بتنفيذها بشكل فعال، ومتابعتها على أرض الواقع، أي السرعة في الإنفاذ والجدية في التطبيق، الأمر الذي يستلزم وجود إرادة سياسية فاعلة من الحكومة في إنفاذ هذه القوانين ومتابعتها، وتعاوناً جدياً بين جهاز تفتيش العمل ومختلف الأجهزة المعنية بتطبيق القانون ومنها السلطات

القضائية، لاسيما إذا ما علمنا أن مفتشي العمل في كلا الدولتين يتمتعون بصفة الضابطة العدلية^(١٥٥).

وغني عن البيان، أنّ الترجمة الفعلية لمختلف النتائج التي يتوصل إليها مفتش العمل والتدابير والإجراءات التي يقترحها يجب أن تدون بشكل مكتوب من خلال ضبط قانوني أصولي ورقّي يتمتع بقوة الإثبات القانونية لحين ثبوت العكس^(١٥٦). فالمشرعان السوري والفرنسي لا يزالان يعتمدان حتى تاريخه على الضبوط القانونية الورقية، ولم يتم الانتقال إلى أسلوب الضبوط القانونية الإلكترونية^(١٥٧)، فالمشرع العمالي في كلا الدولتين لم يضع نصوصاً قانونية خاصة تنظم هذه العملية، وإن كان يسجل للمشرع الفرنسي تبنيه لمفهوم الشكوى الإلكترونية عن طريق الموقع الإلكتروني الخاص لجهاز تفتيش العمل، الذي يتلقى العديد من شكاوى العمل التي يقوم مفتشي العمل بمتابعتها^(١٥٨).

(١٥٥) قانون العمل السوري، المادة (٢٤٦) الفقرة (أ) القرار الوزاري رقم ٤٦٥ تاريخ ٤/٧/١٩٦٥، المادتان (١٣-١٥). اتفاقية العمل العربية رقم (١٩) لعام ١٩٩٨، المادة (١٦-٣٤-٣٦-٣٧-٣٨). القرار الوزاري رقم ٤٦٣ المعدل بالقرار رقم ٦٠٣ تاريخ ١٧/٧/١٩٨٠، سبقت الإشارة، المادة (٢٥).

Coud de travail, Article (L. 8113-7).

(١٥٦) قانون العمل السوري، المادة (٢٤٦) الفقرة (أ) القرار الوزاري رقم ٤٦٥ تاريخ ٤/٧/١٩٦٥، المادتان (١٣-١٥). اتفاقية العمل العربية رقم (١٩) لعام ١٩٩٨، المادة (١٦-٣٤-٣٦-٣٧-٣٨). القرار الوزاري رقم ٤٦٣ المعدل بالقرار رقم ٦٠٣ تاريخ ١٧/٧/١٩٨٠، سبقت الإشارة، المادة (٢٥). راجع كذلك أحكام المادة (١٧) من قانون أصول المحاكمات الجزائية السوري رقم (١١٢) لعام ١٩٥٠.

Coud de travail, Article (L. 8113-7).

(١٥٧) كما هو الحال في التشريع البلجيكي على سبيل المثال وذلك منذ العام ٢٠١١، حيث عملت الحكومة البلجيكية على تبني نظام قانوني للضبوط القانونية الإلكترونية ("Procès-Verbal électronique, "Epv") ليحل محل الضبوط القانونية الورقية تدريجياً. راجع في هذا المجال:

Un procès-verbal électronique pour tous les services d'inspection. Actualité du Secrétariat social UCM. 03/11/2011.

(١٥٨) L'inspection du travail en France en 2008. Les chiffres clés. Rapport rédigé en application de la Convention N° 81 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT). Bilans et rapports. November 2009. p. 90.

وفي جميع الأحوال، تحال هذه الضبوط إلى المحاكم المختصة إما مباشرة أو عن طريق الموظف المختص بعد إعلام وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل بذلك^(١٥٩).

المطلب الثالث

المعوقات

لا يزال دون نجاح العمل التفتيشي معوقات كثيرة، لاسيما في التشريع السوري من أهمها الافتقار إلى وجود جهاز مختص بتفتيش العمل وفق المعايير الدولية، جهاز يتمتع بالاستقلالية والفاعلية. فالممارسة الفعلية لمهام التفتيش لا تتطلب فقط وجود مجموعة من النصوص القانونية النازمة، أو حتى عدد كافٍ من المفتشين، إنما أيضاً توفير الوسائل اللازمة للمفتشين لإنجاز مهامهم على الوجه الأكمل، والاعتراف بأهمية دورهم وعملهم، وهذا ما يجب على المشرع - لاسيما السوري - تأمينه، لاسيما التأسيس لقيام جهاز تفتيش عمل على مستوى القطر مرتبط بوزارة العمل ومستقل عنها يتمتع بالاستقلالية والفاعلية، وبنية تحتية تؤمن المكاتب حيث المساحات المناسبة لاحتياجات الخدمة ومرافق النقل اللازمة، إضافةً إلى تسديد جميع نفقات السفر وجميع المصاريف النثرية اللازمة لتنفيذ واجبات مفتش العمل^(١٦٠). الأمر المفتقد في كثير من الحالات، حيث تفتقد دوائر التفتيش إلى الأماكن المحلية الخاصة والمناسبة مما يجبرهم على المشاركة مع الإدارات الأخرى التي ليست بالضرورة أفضل حالاً منهم، وإذا ابتعدنا عن الأماكن المركزية في العاصمة فإن أماكن التفتيش غالباً ما تتسم بالقدم والاهتراء، إضافةً إلى صغر حجمها وعدم كفاية التهوية، وعدم وجود

(١٥٩) قانون العمل السوري، المادة (٢٤٩) الفقرة (ج). القرار الوزاري رقم ٤٦٥ تاريخ ٤/٧/١٩٦٥، سبقت الإشارة، المادة (١٥). اتفاقية العمل العربية رقم (١٩) لعام ١٩٩٨، سبقت الإشارة، المادة (٣٧). Coud de travail, Article (L. 8113-7). (١٦٠) اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧، سبقت الإشارة، المادة (١١). اتفاقية العمل العربية رقم (١٩) لعام ١٩٩٨، سبقت الإشارة، المادة (٢٥).

الصيانة الدورية للمياه والكهرباء، إضافةً إلى عدم توافر الموارد اللازمة لدفع الإيجار، والافتقار إلى المعدات المكتبية العصرية لاسيما أجهزة الحاسوب والهاتف والفاكس المستقل.

كذلك التفتيش بحاجة - في إطار اتخاذ تدابير معينة - لأخذ عينات معينة وتحليلها، مما يستلزم توافر الأجهزة المخبرية والتحليلية الخاصة به أو على الأقل القدرة على الاستفادة من مختلف خدمات المختبرات الإقليمية والوطنية المتخصصة، فمع تطور استخدام الوسائل التكنولوجية الجديدة، وتعدد الأنشطة الاقتصادية يجب تزويد مفتشي العمل بأدوات حديثة لقياس بيئة العمل، مثل مقياس الحرارة، ومقياس درجة الرطوبة، لوكس متر، متر، وأجهزة قياس جرعات درجات التعرض للمؤثرات السمية في المنشآت الكيميائية، وما إلى ذلك.

أضف إلى ذلك، إنَّ القدرة على التحرك السريع والفاعل يلعب دوراً مهماً في قدرة جهاز التفتيش على أداء مهامه على خير وتيرة، مما يستلزم ضرورة توفير وسائل النقل اللازمة الخاصة لاسيما في حال عدم توفر وسائل نقل عامة مناسبة، وفي هذه الحالة يجب على السلطة المختصة تخصيص بدل السفر لتنقلات المفتشين في أداء أعمالهم، وتعويض تكاليف السكن والغذاء بأسرع وقت، كذلك يجب تدعيم ثقة مفتش العمل بنفسه من خلال حمايته بنصوص قانونية خاصة تصونه من أي اعتداء عليه من جانب صاحب العمل أو الغير وتؤمن الردع المطلوب، فالتشريع السوري، بخلاف الحال في التشريع الفرنسي والذي تصل فيه العقوبة إلى الحبس لمدة سنة والغرامة حتى (\$ ٣٧٥٠) وفقاً للتوجيه المقرر من المشرع الدولي^(١٦١)، لم يتضمن أية نصوص قانونية خاصة لمنع التعدي على مفتشي العمل أو حمايتهم من الاعتداء، مكتفياً بالعقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات العام والمتعلقة بمنع الموظف العام من

(١٦١) اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧، سبقت الإشارة، المادة (١٨). اتفاقية

العمل العربية رقم (١٩) لعام ١٩٩٨، سبقت الإشارة، المادة (٣٣).

Coud de travail, Articles, (L. 8114-1 L. 8114-3).

تأدية مهامه، وهذه النصوص على الرغم من أهميتها تبقى دون المستوى المأمول مما يحتم ضرورة تدخل المشرع السوري في هذا المجال لوضع نصوص قانونية رادعة خاصة في هذا المجال.

كذلك، تلعب المعوقات المالية دوراً مؤثراً في الحد من فاعلية العمل التفتيشي، لاسيما عندما لا تتمتع أجهزة التفتيش بموازنة مستقلة عن الموازنة العامة لوزارة العمل، وبالتالي لا تكون المخصصات المالية لعمليات التفتيش واضحة أو دقيقة وربما متغيرة في الفترة المالية المخصصة، مما يجعل من الصعوبة تمويل عمليات التفتيش بالشكل المطلوب، وإذا كان هذا الأمر أقل حضوراً في التشريع الفرنسي نظراً لوجود جهاز لتفتيش العمل له كيانه القائم بذاته وله مخصصاته المالية المستقلة التي ترد ضمن موازنة وزارة العمل، فإن الوضع أكثر تعقيداً في التشريع السوري نظراً لانعدام وجود هذا الجهاز، وكونه لا يعدو أن يكون دائرة من الدوائر التابعة لإحدى المديريات التابعة لوزارة العمل (مديرية العمل)، وبذلك لا يمكن الحديث في التشريع السوري عن وجود موارد مالية مخصصة في موازنة الدولة لتفتيش العمل، بل الأمر متروك للوزارة. كذلك الأمر، فإن مقدار الغرامات المحصلة نتيجة خرق القوانين لا يعتبر من مخصصات جهاز التفتيش في التشريع السوري نظراً لانعدام وجود هذا الجهاز، في حين أن التشريع الفرنسي يخصص جزءاً من هذه المبالغ لجهاز التفتيش، حيث يتم صرفها لتحسين ظروف عمل المفتشين والخدمات المقدمة للجمهور، إضافة إلى تحسين البنية التحتية لهذا الجهاز من اتصالات وبرمجيات وتكاليف صيانة واستبدال للمركبات والمعدات وما إلى ذلك^(١٦٢).

الخاتمة:

عرضنا في هذا البحث للرقابة الإدارية على تطبيق أحكام قانون العمل أو ما اصطلح على تسميته بـ: "تفتيش العمل" وفق المنظور الدولي وفي

Etude d'ensemble sur l'inspection du travail, rapport de la Commission d'experts (١٦٢) pour l'application des conventions et recommandations, op, cite, p. 86.

التشريعين الفرنسي والسوري، حيث بحثنا في إطارها التطبيقي والتنفيذي في ضوء أحكام المشرع الدولي وكيفية ترجمتها في التشريعين الفرنسي والسوري. في الإطار التطبيقي تعرضنا إلى نطاق تفتيش العمل مكانياً ومهنياً، فتحدثنا في الإطار المكاني عن الإطار الإلزامي والاختياري والمستقبلي، في حين تناولنا في الإطار المهني نطاق التطبيق الرئيسي والثانوي داخل وخارج نشاط العمل.

في الإطار التنفيذي بحثنا في البنية المؤسساتية والبشرية لتفتيش العمل من حيث العرض للجهة المختصة بالتفتيش وآليات عملها، ثم البحث في البنية البشرية لهذا الجهاز والأسس التي يعتمد عليها في انتقاء العاملين فيه والحقوق والواجبات الملقة عليهم، ثم بحثنا في آليات العمل التفتيشي وصلاحيات المفتش وطرق المعالجة التفتيشية بشقيها التوجيهي سواء منه الودي أو الزجري والتأديبي المتضمن للعقوبات، وأخيراً تناولنا المعوقات التي تعترض حسن سير العمل التفتيشي. فما هي النتائج التي توصل إليها البحث وما هي التوصيات التي يمكن له أن يقترحها.

١ - النتائج:

١-١ - على المستوى الدولي: يمكن أن نسجل هنا ملاحظتين:

أولاً - إن تفتيش العمل، ومنذ نشأة المنظمة الدولية للعمل هو أولوية كبرى لحسن تطبيق أحكام قانون العمل، أولوية غدت اليوم أكثر إلحاحاً وضرورة في ضوء التحولات والتغيرات التي يشهدها الاقتصاد العالمي بصورة متزايدة، لاسيما في ضوء الأزمة المالية العالمية المؤخرة والتي انعكست أزمة اجتماعية واقتصادية ترجمت في الكثير من الانتهاكات لأحكام وقواعد قانون العمل. اضطرابات - في ضوء الظروف العالمية - مرشحة للاستمرار والتنوع والتكرار بأشكال ومظاهر مختلفة مما سيضيف الكثير من التعقيد على مهام تفتيش العمل، وسيكون له الأثر الكبير في التغيير المهم الذي سيحدث للمفهوم التقليدي لتفتيش العمل وحماية العمال، مما سيحتم ضرورة الاعتراف الخاص بطبيعة مسؤوليات ومهام مفتشي العمل.

ثانياً- إنّ اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧ المتعلقة بتفتيش العمل الصناعي والتجاري قدمت إطاراً عاماً أساسياً وعالمياً لتفتيش العمل، تاركةً للسلطة المختصة في كل بلد الحق في تقييم الاحتياجات وتحديد الأولويات ومجالات التركيز في تفتيش العمل وفقاً للظروف الوطنية، فالاتفاقية أمنت الحد الأدنى من الحماية العالمية للعاملين في القطاعات المشمولة، دون أن ترمي إلى فرض نظامٍ موحدٍ لتفتيش العمل.

٢-١- على المستوى الوطني: يمكن أن نسجل الملاحظات التالية:

أولاً- يفتقد النظام التشريعي السوري، بخلاف الحال في التشريع الفرنسي، إلى جهازٍ قائمٍ ومستقلٍ لتفتيش العمل؛ حيث تبقى هذه المهام موكلةً إلى إحدى الدوائر التابعة لمديريات العمل في وزارة العمل، مما يفقد العمل التفتيشي في سورية الكثير من قوة الدفع والفاعلية.

ثانياً - إنّ العمل التفتيشي في سورية، بخلاف الحال في التشريع الفرنسي، وعلى الرغم من إقرار القانون الجديد لمفهوم التعيين إلى جانب التكليف، لم يكرس مفهوم التعيين في العمل وإنّما على مفهوم الانتقاء في إسناد المهام، نظراً لاستقرار العرف الإداري على ذلك، الأمر الذي يضعف من دور مفتش العمل ويزيد من شعوره باللاستقرار وعدم الثبات في العمل.

ثالثاً - إنّ المهام الموكلة لتفتيش العمل في التشريع الفرنسي تنسجم عموماً مع النصوص الدولية لتفتيش العمل، في حين أنّ الأمر ليس كذلك بالنسبة للمشرّع السوري لاسيما فيما يتعلق بكيونة جهاز تفتيش العمل، ووجود جهاز مستقل قائم بذاته لتفتيش العمل، على الرغم من ذلك يمكن القول، إنّ ممارسة هذه المهام لا تختلف كثيراً بين التشريعين الفرنسي والسوري، فالخلافات تبقى في الجوانب التفصيلية التي لا يمكن إنكار أهميتها في تعزيز فاعلية هذا العمل.

رابعاً - تختلف طبيعة المهام المسندة لمفتش العمل باختلاف الدور الذي تسنده له كل دولة، ففي حين يولي المشرّع الفرنسي الأولوية لمكافحة العمل

والعمالة غير القانونية، نجد أنّ هذا الحيز لا يشغل بال المشرّع السوري بشكل كبير، وفي حين أوكل المشرّع الفرنسي لمفتش العمل العديد من المهام الإضافية خارج مهامه الرئيسية بصريح النص، لم يتبنّ المشرّع السوري هذا التوجه بشكل نصي واضح، لاسيما فيما يتعلق بمهام فض نزاعات العمل.

خامساً - يفتقد تفتيش العمل في التشريع السوري إلى الوسائل والموارد المادية والبشرية اللازمة لأداء أعماله بفعالية، بما يؤمن خضوع جميع المؤسسات الخاضعة للرقابة للفحص الدقيق، بشكلٍ منتظمٍ وفي باحتياجات التفتيش، فإمام انعدام وجود جهازٍ لتفتيش العمل لا توجد موارد مالية مخصصة بذاتها له، مما ينعكس نقصاً في عدد المفتشين، إضافةً إلى عدم كفاية ظروف وشروط التدريب. ناهيك عن أنّ فاعلية تفتيش العمل تقتصر على الاقتصاد المنظم وفي المناطق الحضرية، دون العاملين في الاقتصاد غير المنظم والمناطق الريفية، الذي هم أحوج إلى مثل هذه الحماية، وما يترتب على ذلك من افتقار للعوي القانوني للعمال ولأصحاب العمل الذين لا يمكنهم الحصول على المعلومات والمشورة التقنية من المفتشين لتحسين أوضاع عمالهم، ذلك أنّ إهمال حقوق العاملين واستغلال ضعف بعضهم ليس مكلفاً من حيث النتائج للمنشأة فقط، وإنّما أيضاً للاقتصاد، وهذا ينطبق بصفة خاصة في القطاع غير المنظم في البلدان التي يوجد فيها العديد من المنشآت الصغيرة التي لا تراها قوانين العمل، أو تقوم بتشغيل عددٍ من العمال دون الحد القانوني الذي يمكن من تطبيق أحكامه.

٢ - التوصيات:

أولاً - إعطاء الأولوية للعمل التفتيشي لضمان حسن تنفيذ القانون من خلال إحداث جهازٍ خاصٍ ومستقلٍ لتفتيش العمل في سورية يعمل على المستوى الوطني بفاعلية مع باقي الجهات الرسمية والأهلية المسؤولة عن تطبيق قانون العمل. وهنا يجب دعم هذا الجهاز:

١ - بالعناصر البشرية المعينة أصالة لصالح هذا الجهاز والكفؤة والمدربة،

وهجر مفهوم الانتقاء في العمل التفتيشي وتبني مفهوم التعيين بدلاً عنه. كما يجب زيادة الاهتمام بهذا الكادر وتأهيله التأهيل المناسب بما يمكنه من امتلاك الأدوات المناسبة للقيام بمهامه على أكمل وجه، إضافةً إلى توعية وتدريب مفتشي العمل بالقضايا ذات الأهمية الخاصة في سوق العمل، كفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، والمساواة في الأجور، ومحاربة مختلف أشكال التمييز ومناهضة عمالة الأطفال، والإيمان بأن وجود نظام فعال لتفتيش العمل بقيادة المفتشين المدربين مهنيًا وبالوسائل المناسبة يعود بالفائدة على المجتمع ككل وفي مقدمتهم أصحاب العمل والعمال.

٢ - بالموارد المالية والإدارية اللازمة لتوفير البنية التحتية اللازمة للعمل التفتيشي، وشراء المعدات اللازمة لتعزيز التفتيش على الأرض وفي جميع القطاعات وفي مختلف المهن والمنشآت.

٣ - تأمين الإطار القانوني والحماي الصحيح لعمل هذا الجهاز والعاملين فيه، من حيث إعادة النظر في النصوص القانونية النازمة لتفتيش العمل لتلافي النواقص التشريعية في التشريع الحالي، لاسيما لجهة الوضع غير القانوني لعمل مفتشي العمل في تسوية نزاعات العمل على الرغم من غياب النص، وتوسيع صلاحيات مفتش العمل بما ينسجم مع نصوص ومعايير العمل الدولية ذات العلاقة، وتأمين الحماية القانونية من أي اعتداء لمفتشي العمل بنصوص قانونية جزائية خاصة.

ثانياً - الاعتراف من قبل رجال السياسة والحكومات وباقي مؤسسات المجتمع الرسمية السورية بالدور الاستثنائي الذي تقوم به مفتشية العمل في التنمية والتماسك الاجتماعي، وضرورة الإيمان بالعمل الفعّال لعمليات التفتيش، والاعتناء بأن قيام تفتيش العمل بأعماله على خير وتيرة سيساعد على توفيق الوضع القانوني للحكومة السورية في منظور المشرّع الدولي، ووضعه في مصاف الدول المتقدمة تشريعياً في مجال تشريعات العمل، بجعله متناغماً مع منظومة المواثيق والقوانين الدولية، فالיום خرج التطبيق القانوني لأحكام قانون العمل من الإطار الداخلي ليدخل في الإطار الدولي.

ثالثاً - التأكيد على أنَّ نطاق تطبيق تفتيش العمل يجب ألا يقتصر على واقع العمل في القطاع الرسمي أو في المناطق الحضرية فقط، بل يجب أن يتسع ليستوعب مختلف أنواع النشاط الاقتصادي في المناطق الحضرية والريفية، بما فيها الاقتصاد غير الرسمي حيث ظروف العمل عموماً أكثر ابتعاداً عن القانون.

رابعاً - ضرورة تعميق الوعي المجتمعي القانوني والاجتماعي والاقتصادي لأهمية تفتيش العمل والدور الذي ينهض به، وتوعية المجتمع السوري لأهميته وضرورة تعميم تطبيقه ليشمل كافة المنشآت وكافة المهن، وبيان محاسن تفعيله والفوائد التي يمكن جنيها من خلال تطبيقه التطبيق الصحيح. كل ذلك من خلال العمل على تعزيز ثقة المجتمع السوري بأهمية تفتيش العمل عن طريق ربط مراقبة تطبيق القانون بإعادة الحقوق إلى أصحابها، وتعميم ثقافة احترام قانون العمل بشكل عام وتفتيش العمل بشكل خاص من خلال وسائل الإعلام المطبوعة والإذاعية والتلفزيونية، ومن خلال المقابلات المرئية والمسموعة، ومن خلال الهاتف والبريد الإلكتروني والشبكة العنكبوتية (الإنترنت)، فاستغلال الإمكانيات المتاحة على شبكة الإنترنت لنشر المعلومات والمشورة التقنية سيكون له الدور الرائد في عصر العلوم والتقانة. مثل هذا الهدف لا يمكن تحقيقه إلا إذا شملت عمالاً مقتنعين بأن الهدف الرئيسي من التفتيش هو التأكد من الامتثال للتشريع بشأن ظروف العمل وحماية العمال.

خامساً - وأخيراً، تعزيز وتفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني الفاعلة في قضايا تفتيش العمل والدفاع عن حقوق العمال، وتبني سياسات تشجيعية محفزة لها.

المراجع

أولاً - المراجع العربية:

الكتب والمقالات

- أحمد السمان وجورج عشي، تشريع العمل، مطبعة الجامعة السوري، طبعة ثانية، ١٩٥٤.
- حسن عجمية، تفتيش العمل في التشريع السوري، مقال منشور في الموسوعة العمالية، الجزء الثالث، بحوث ودراسات في التشريع العمالي السوري في ضوء الاجتهاد المقارن، للمؤلف سليمان الدوس، مؤسسة النوري، طبعة أولى، ١٩٩٦، ص ص ٤٥٢ ← ٤٧١.
- رمضان أبو السعود، الوسيط في شرح قانون العمل، النظرية العامة لقانون العمل، الدار الجامعية، لبنان، ١٩٨٣.
- صلاح الدين النحاس، مبادئ أساسية في شرح عقد العمل وقانون العمل الموحد، منشورات المكتب الإسلامي، ١٩٦٩.
- محمد عرفان الخطيب، مبدأ عدم التمييز في تشريع العمل المقارن (المفهوم) (التطبيق والإثبات) (الحماية القانونية) ثلاثة أبحاث قانونية منشورة في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاجتماعية والاقتصادية والقانونية، جامعة دمشق، الأعداد ٢٤ - ٢٥ - ٢٦ على التوالي، للعامين ٢٠٠٨ - ٢٠٠٩.
- ولفجانج فون ريتشتوفين، تفتيش العمل، دليل للمهنة، منشورات منظمة العمل الدولية، ٢٠٠٩.

التقارير والنشرات

- تطور واقع سوق العمل والتشغيل وآفاقه المستقبلية في الجمهورية العربية السورية، دراسة أعدت بالتعاون بين المكتب المركزي للإحصاء المملكة النرويجية، المعهد الدولي للدراسات التطبيقية (Fafo) ٢٠٠٦.

- التعليم والتنمية البشرية نحو كفاءة أفضل، التقرير الوطني السوري للتنمية البشرية ٢٠٠٥.
- التقارير المقدمة من حكومة الجمهورية العربية السورية إلى منظمة العمل الدولية حول اتفاقية العمل الدولية رقم (٨١) لعام ١٩٤٧ المتعلقة بتفتيش العمل في الصناعة والتجارة لعام ٢٠٠٥ - ٢٠٠٧ - ٢٠٠٩، وثائق وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل.
- دليل العمل، إصدارات وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل في الجمهورية العربية السورية، ١٩٨٢.
- النشرات الإحصائية لوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل للأعوام ٢٠٠٦ - ٢٠٠٧ - ٢٠٠٨ - ٢٠٠٩، العمل الصناعي، تفتيش العمل، وثائق وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، المجموعات الإحصائية (٢٠٠٧ ← ٢٠٠٩) منشورات رئاسة مجلس الوزراء - المكتب المركزي للإحصاء.
- النشرة البيانية لمفتشي العمل في الجمهورية العربية السورية، وثائق مديرية العمل في وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل ٢٠٠٩.

Français

Ouvrages et articles:

- «On achève bien les inspecteurs du travail...», éd. Gawse-vitch, 2004. RDT, 2006, n°356.
- Article du 22 juillet 2003, «Mort programmée de l'inspection du travail» www.monde-solidaire.org.
- Bordier. D, «La faute personnelle, l'agent public et les finances publiques», L'Actualité juridique. Droit administratif (AJDA) (n°42/2008 - 15/12/2008). Pp.2319-2326.
- Bouchard V., «Des pouvoirs de police judiciaire de l'inspecteur du travail», RSC, 2005, p.273.

- Chappelart V. et Goldschmidt P., «Améliorer l'application du droit communautaire: Dimensions juridiques et enjeux, Eipascope», numéro spécial. 25^{ème} Anniversaire, 2007, pp. 35-40.
- Cohen M., «Les effets du procès-verbal d'un inspecteur du travail», Droit. soc. 1997, p. 457.
- Danzer-Kantof B., Lefebvre et V. Torres F., «Un siècle de réformes sociales: une histoire du Ministère du travail» 1906-2006, La Documentation française, 2006.
- Daquin P., «Le travail dissimulé des étrangers: obsession du gouvernement», 9 mai 2008, Article publié sur www.media-part.fr. Travailleurs sans-papiers: premières régularisations, Article paru dans l'Express, 1^{er} mai 2008, www.lexpress.fr.
- Daza J.L., «Economie informelle, travail non déclaré et administration du travail», Document no 9, BIT, juin 2005.
- Daza J.L., «Inspection du travail et économie informelle, dans Les grands défis mondiaux de l'inspection du travail», Education ouvrière 2005/3-4, nos 140-141.
- Filoche. G., «Inspecteur du travail, auteur de Carnets d'un inspecteur du travail», éd. Ramsay, 2004.
- Haubry X., «Le contrôle de l'inspection du travail et ses suites», éd. L'Harmattan, 2010.
- Husson R., «Les poursuites pour infractions à la législation du travail», RPDS, avril 2002, p. 122.
- Kapp T., Ramackers P. et Terrier J-P. «Le système d'inspection du travail en France, Missions, statuts, moyens et fonctionnement». Liaisons soc, éd, Liaisons, 2009.
- Macaire S., «La faute de service d'un fonctionnaire en 10 questions», La Gazette des communes, des départements, des régions (n°1985 - 8/06/2009). Pp. 76-77.

- Mériaux P., «Réforme ou contre réforme?», RDT, 2006, n°359.
- Michaut. A-C. «Evolution et Mutation de L'inspection du Travail». Thèse. éd Université Aix Marseille III. 2008.
- Péliissier J., Supiot A., Jeammaud A., «Droit du travail», 23^{ème} éd. Dalloz, 2006.
- Ramackers P. et L. Vilboeuf, «Inspection du travail: moyens d'action», JCl Travail, Fasc. n°10-20, p. 21, = 126.
- Ramackers P. et L. Vilboeuf, «L'inspection du travail», éd. PUF, 1997.
- Savatier J., «Droit du travail», éd. PUF. 1993.
- Siffermann S., «Réglementation communautaire et pratique de l'inspection du travail», Droit. soc. 1993, p. 33.
- Tiano V., «La réforme contestée de l'inspection du travail», Droit. soc., no 6, juin 2006.
- Tiano V., «Quel avenir pour l'inspection du travail?». Liaisons soc., magazine, fév. 2005, p. 9.
- Manuels, rapports, recueils et notes:
- Cour d'histoire des relation du travail, Année 2008-2009. Note personnelles université de Montpelliens I. 2009.
- Etude d'ensemble sur l'inspection du travail, Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, 95^{ème} session 2006.
- Etude d'ensemble sur l'inspection du travail, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, 74^{ème} session 1985.
- L'inspection du travail en France en 2007. Les chiffres clés. Rapport rédigé en application de la Convention N°81 de

- l'Organisation Internationale du Travail (OIT). Bilans et rapports. Décembre 2008.
- L'inspection du travail en France en 2008. Les chiffres clés. Rapport rédigé en application de la Convention N°81 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT). Bilans et rapports. November 2009.
 - L'inspection du travail: manuel d'éducation ouvrière. BIT, Genève, 1999.
 - La coopération dans un environnement en mutation. Activités de l'OIT 2001-2004. Bureau International du Travail. 7^{ème} Réunion régionale européenne. Rapport du Directeur général Volume I. Budapest, février 2005. p. 54-55.
 - La lutte contre le VIH/SIDA sur le lieu de travail: identifier et partager les meilleures pratiques. Rapport de base pour la Réunion Interrégionale Tripartite sur les Meilleures Pratiques Relatives à l'application des Politiques et Programmes en matière de VIH/SIDA sur le Lieu de Travail. 15-17 Décembre 2003, BIT, Genève.
 - Le VIH/SIDA et les droits fondamentaux, Le Recueil de directives pratiques du BIT sur le VIH/SIDA: un instrument au service de la promotion des droits fondamentaux par Marie-Claude Chartier. Le Programme du BIT sur le VIH/SIDA et le monde du travail. Genève, novembre 2002.
 - Manuel sur le VIH/SIDA à l'intention des inspecteurs du travail. BIT, Genève, 2005.
 - Pratiques pour l'inspection du travail, Rapport du Bureau International du Travail, 297^{ème} session. Genève, novembre 2006.
 - Stratégies et pratiques pour l'inspection du travail, Rapport du Bureau International du Travail, 297^{ème} session. Genève, novembre 2006.

