

ورقة سياسات

نحو زيادة فاعلية تفتيش العمل في الأردن



آذار 2021

مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية



مؤسسة بحثية علمية مستقلة تأسست كدار دراسات وأبحاث ودار قياس رأي عام في عام 2003، يعمل المركز على بناء نموذج تنموي قائم على مبادئ الديمقراطية وحقوق الانسان، بالتركيز على اصلاح سياسات العمل وفق هذه المبادئ، إزالة القيود عن حرية التنظيم النقابي، تعزيز سياسات الحماية الاجتماعية وتطوير قواعد بيانات للفاعلين في العملية التنموية الشاملة والمستدامة، من خلال اعداد الدراسات والتقارير والأوراق البحثية والمؤتمرات والمدافعة وتطوير قدرات الفاعلين في العملية التنموية.

إعداد: مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية

الباحث: م. عدنان الربابعة

مراجعة: أحمد عوض دعاء العجارمة

تصميم: نديم عبد الصمد

تنويه:

تم تطوير هذا المحتوى بدعم من الشعب الأمريكي من خلال منحة من برنامج USAID تكامل المنفذ من IREX والممول من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) ويعتبر هذا المحتوى من مسؤولية مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية ولا يعكس بالضرورة آراء الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية أو آراء الحكومة الأمريكية، كما أن مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية غير مسؤول عن تصريحات الجهات الأخرى الواردة في سياق التقرير.



المحتويات

3	تقديم.....
4	الإطار العام لتفتيش العمل.....
4	نشأة وتطور تفتيش العمل عالميًا.....
6	المعايير الدولية والممارسات الفضلى لتفتيش العمل:.....
7	نطاق تفتيش العمل.....
8	مبادئ تفتيش العمل.....
9	وضع مفتشي العمل.....
10	صلاحيات مفتشي العمل.....
11	التزامات مفتشي العمل.....
11	تقارير تفتيش العمل.....
11	تحديات أمام إدارة العمل.....
11	تفتيش العمل في الأردن.....
12	سوق العمل الأردني.....
12	التشريعات الناظمة لعمل جهاز تفتيش العمل في الأردن.....
13	قانون العمل الأردني رقم (8) لسنة 1996.....
14	نظام رقم (56) لسنة 1996 نظام مفتشي العمل.....
15	قانون الرقابة والتفتيش على الأنشطة الاقتصادية رقم (33) لسنة 2017.....
17	نظام شروط ومؤهلات وواجبات المفتش وتنظيم عمل إدارة التفتيش رقم (13) لسنة 2018.....
17	جهاز (هيئة) تفتيش العمل.....
18	الهيكل التنظيمي.....
19	مشاركة النساء بالتفتيش والجوانب المتعلقة بالنوع الاجتماعي.....
23	أنواع التفتيش.....
24	عدد المفتشين والبنية التحتية.....
25	تدريب المفتشين.....
26	صلاحيات المفتشين.....
27	التزامات المفتشين.....
27	ملخص للمشكلة التي يعاني منها تفتيش العمل.....
27	التشريعات.....
29	تركيب وهيكلية جهاز التفتيش.....
30	العمليات الفنية لجهاز التفتيش.....
35	الموارد المتاحة.....
37	تحديات أخرى.....
39	السياسات البديلة.....
41	التوصيات.....
44	المراجع.....

تقديم

يعتبر تفتيش العمل الوسيلة الافضل لتحقيق العمل اللائق على أرض الواقع؛ فهو ملاذ لحماية شروط وظروف العمل الواجب توفيرها للعمال والواردة في التشريعات المختلفة كحد ادنى لا يجوز التنازل عنه، كما أنه يلعب دورًا مهمًا في الحد من التمييز بين الجنسين فيما يتعلق بمستوى الأجور بينهما، وفي تحديد الفجوات بين الجنسين في العمل، بالإضافة إلى مساهمته في جمع وتحليل المعلومات حول أوجه التفاوت بينهما، واتخاذ الإجراءات التصحيحية عندما يقع الأمر في دائرة اختصاص العامل. لذا يعد التفتيش أحد الخدمات المهمة التي تقدمها الحكومة للعمال ولأصحاب العمل أيضًا؛ لمساعدتهم في تنفيذ أحكام وبنود قانون العمل والأنظمة والتعليمات الصادرة بموجبه، وكذلك؛ هو وسيلة للتواصل وزيادة وعي الشركاء الاجتماعيين، وتوجيههم لأفضل السبل لتنفيذ أحكام القانون، وتعزيز المساواة بين الجنسين من خلال اتخاذ عدد من الخطوات العملية. وتشتمل هذه الخطوات على وضع مؤشرات المساواة بين الجنسين، وإنشاء أنظمة لقياس ورصد التقدم المحرز نحو الأهداف المتفق عليها.

وتأتي هذه الورقة للمساهمة بتشخيص أوضاع تفتيش العمل في الأردن، وعرض القضايا والانتهاكات العمالية التي تقع على العاملين في الأردن، وعلى وجه الخصوص المرأة العاملة، وفي القطاعات الاقتصادية غير المنظمة والتي يجب أن تكون ضمن أولويات التفتيش في وزارة العمل. كما تقترح هذه الورقة بعض السياسات البديلة والتوصيات والحلول التي يمكن أن تساهم بتطوير هذه المنظومة للقيام بتحقيق أهدافها بكفاءة وفعالية، مع الأخذ بعين الاعتبار؛ التغييرات الكبيرة التي حصلت في سوق العمل الأردني، ودخول صناعات كثيفة العمالة وتقنيات وطرق عمل جديدة ومختلفة، وتأثيرات انتقال رؤوس الأموال وأسواق العمل والصناعات بين الدول بحثًا عن تكاليف وضرائب أقل، وأسواق استهلاكية أوسع، أو اتفاقيات دولية لتشجيع تبادل السلع ودخولها لمختلف الأسواق، والذي أدى بدوره إلى خلق تحديات ومشاكل لأجهزة تفتيش العمل في الأردن، وفرض عليها مواكبة التغييرات وتطوير الأداء بشكل مستمر يتناسب مع التغييرات الحاصلة حتى يبقى جهاز التفتيش فاعلًا، ويقوم بأداء واجباته كما هو مطلوب منه وعلى أكمل وجه.

وقد تم إعداد هذه الورقة باستخدام مجموعة من الأدوات البحثية، فتم البدء ببحث مكتبي ومراجعة نظرية لأدبيات ووثائق وتشريعات دولية ومحلية متعلقة بنظم تفتيش العمل، كما تم إجراء العديد من المقابلات المعمّقة مع بعض الخبراء والمختصين بمجال العمل وسوق العمل الأردني والمرأة، وكذلك مع بعض الشركاء الاجتماعيين من ممثلي العمال ومن رؤساء النقابات العمالية والنقابات المستقلة. إضافة إلى إجراء عدد من جلسات النقاش المركزة بالتنسيق مع وزارة العمل ضمّت مجموعة من مفتشي العمل والسلامة والصحة المهنية بالوزارة.

نأمل أن تساهم مخرجات هذه الورقة بوضع حلول جذرية للعديد من التحديات التي تواجه منظومة تفتيش العمل، كما ونأمل أن يتم تبني هذه الحلول أو بعضها للنهوض بمنظومة التفتيش واجهزته وزيادة فعاليتها، والتقدم نحو تحقيق معايير العمل اللائق لجميع العاملين على أراضي الأردن.



الإطار العام لتفتيش العمل

يمكن تعريف تفتيش العمل؛ بأنه الجزء التابع لنظام إدارة العمل والمسؤول عن مراقبة وإنفاذ التشريعات والسياسات ذات الصلة بالعمل في أماكن العمل. وبالمعنى الأوسع؛ يعكس تفتيش العمل للحكومات وأصحاب العمل والعمّال والعموم اعتراف المجتمع بتطبيق وصيانة معايير العمل الأساسية، باعتبارها مصلحة عامّة، قد لا يحترمها أصحاب الواجبات في غياب الإشراف من جهة ناظمة مستقلة. بعبارة أخرى؛ يؤمّر وجود نظام تفتيش عمل فعّال الضمانة الأكبر للامتنال لمعايير العمل الوطنية والدولية ليس في القانون فحسب بل في الممارسة أيضًا.

ومن جملة أهداف تفتيش العمل⁽¹⁾، ضمان ما يلي:

- احترام قانون العمل في أماكن العمل.
- احترام حقوق العاملين ومعايير العمل اللائق وشروط وظروف العمل.
- اعتماد إجراءات الرقابة الملائمة في المنشآت؛ من أجل ضمان عدم تعرّض العاملين إلى مخاطر السلامة والصحة بسبب ممارسات وبيئة العمل.
- حصول أصحاب العمل والعمّال على المعلومات والإرشاد بشأن كيفية الامتنال للمتطلبات القانونية.
- إقامة علاقات متناغمة بين أصحاب العمل والعمّال، وإرساء إطار من الحوار الإجماعي في العمل؛ من أجل تحقيق النمو الاقتصادي المستدام.
- استمزاغ المعلومات والدروس المستخلصة من الممارسة كوسيلة لتطوير التشريعات والسياسات والإرشاد، والمساهمة في الحفاظ على الأحكام القانونية الحديثة والفعّالة التي تراعي شروط وظروف العمل.

نشأة وتطور تفتيش العمل عالميًا

كان الاتجاه السائد في الغرب بداية القرن الثامن عشر وأوائل القرن التاسع عشر؛ هو إطلاق آليات السوق الاقتصادية لتحكم علاقات العمل دون أية ضغوط أو تدخل حكومي لتنظيم العلاقات القانونية بين أطراف العمل، لكن هذا الوضع لم يضمن الحد الأدنى من الحماية للعمّال في علاقات العمل، فقد قرّضت إرادة أصحاب الأعمال على الطرف الضعيف، وأدى ذلك إلى هيمنة مطلقة لإرادتهم باستغلال العمّال على نحو غير عادل، مما ولد ردود فعل سياسية واجتماعية وقانونية، قادت بمجملها إلى ضرورة قبول تدخل الدولة في تنظيم علاقات العمل بما يحقق التوازن الاقتصادي والاجتماعي، وهكذا وجدت الدول نفسها مدعوة إلى التدخل بتنظيم علاقات العمل باستعمال صلاحياتها في التشريع؛ وذلك بإقرار تشريعات ملزمة لأطراف الإنتاج، غلب عليها الطابع الحمائي للطرف الضعيف (العمّال)، فكانت الخطوات الأولى التي خطتها الدول في هذا الميدان مطلع القرن التاسع عشر، وكان ذلك إيذانًا بنشأة فرع جديد من فروع القانون عرف (فيما بعد باسم قانون العمل)⁽²⁾.



ولضمان التطبيق الجاد والصحيح لأحكام القوانين المنظمة للعلاقات القانونية بين أطراف العمل؛ ظهرت الحاجة الماسّة إلى وجود نظام فعال للرقابة للتأكد من ذلك، وقد جاءت المبادرة الأولى في هذا المجال في بريطانيا حيث يعود إليها سبق إصدار أول قانون وطني بشأن تحسين شروط وظروف العمل وذلك سنة 1802، عندما اعتمد البرلمان البريطاني قانون «المحافظة على أخلاقيات المهنة»، وقد تمّ الإشراف على تطبيق القانون من قبل لجان طوعية، لكنّ القانون لم يدخل حيّز التنفيذ فعليّاً، وعليه بادرت الحكومة في العام 1833 إلى تعيين أول أربعة مفتّشين، وقد ركّزوا بشكل أساسي على ساعات العمل الطويلة لدى الراشدين والأطفال⁽³⁾.

وبحلول نهاية القرن التاسع عشر؛ اعتمدت عدد من الدول الأوروبية تشريعات ترمي إلى تحسين ظروف وشروط العمل، كما تمّ تعيين مفتّشين مختصين. ففي بريطانيا -على سبيل المثال- تمّ تعيين أول مفتّش طبي عام 1898، وأوّل مستشار أخصائي في الهندسة عام 1899، وفي العام 1901؛ تمّ تعيين أوّل مفتّشة على المصانع في ألمانيا.

عند تأسيس منظمة العمل الدولية عام 1919 حظي تفتيش العمل باهتمام خاص، حيث نصت الفقرة التاسعة من المادة (427) من معاهدة فرساي - الباب الثالث عشر- بأنه «على كل دولة، أن توجد نظامًا للتفتيش، تشترك فيه النساء،؛ لضمان تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بحماية العمال». ولقي تفتيش العمل -فيما بعد- اهتمامًا متزايدًا في وثائق المنظمة، فكانت التوصية رقم (5) بشأن تفتيش العمل (الخدمات الصحية) في الدورة الأولى لمؤتمر العمل الدولي عام 1919، والتي جاء فيها حث للدول التي لم تنشئ أنظمة تكفل تفتيشًا فاعلاً على المصانع للقيام بذلك، وتقديم الخدمات الحكومية لحماية صحة العمّال.

وتوالت بعد ذلك الإصدارات المختلفة لإقرار معايير بشأن تفتيش العمل حتى العام 1947، حيث تقدم النشاط التشريعي الدولي بشكل كبير في مجال تفتيش العمل، وافر مؤتمر العمل الدولي في دورته الثلاثين في عام 1947 أربعة صكوك دولية ذات أهمية خاصة هي⁽⁴⁾:

1. الاتفاقية الدولية رقم (81) بشأن تفتيش العمل في الصناعة والتجارة.
2. التوصية الدولية رقم (81) بشأن تفتيش العمل.
3. التوصية الدولية رقم (82) بشأن تفتيش العمل في منشآت التعدين والنقل.
4. الاتفاقية الدولية رقم (85) بشأن إدارات تفتيش العمل - الأقاليم التابعة.

بعد ذلك؛ تم إصدار الاتفاقية رقم (110) بشأن المزارع عام 1958، وأيضًا الاتفاقية رقم (129) بشأن تفتيش العمل في الزراعة في العام 1969، والبروتوكول رقم (110) لسنة 1982 والخاص باتفاقية المزارع.



وبعد تحديد منظمة العمل الدولية لثمانى اتفاقيات سميت بـ"الاتفاقيات الأساسية"، وإطلاق حملة تدعو إلى مصادقة عالمية شاملة على تلك الاتفاقيات، بادرت منظمة العمل الدولية إلى اعتبار أربع اتفاقيات أخرى "صكوك ذات أولوية"، داعيةً بذلك الدول الأعضاء إلى المصادقة عليها نظرًا لأهميتها؛ من أجل ضمان حسن سير نظام معايير العمل الدولية؛ وهي تتعلق باتفاقية تفتيش العمل، واتفاقية تفتيش العمل (الزراعة)، واتفاقية المشاورات الثلاثية (معايير العمل الدولية)، واتفاقية سياسة التشغيل.

على المستوى العربي لم تبرز الحاجة لمثل هذه التشريعات التي تؤسس وتنظم عمليات تفتيش العمل نتيجةً لمحدودية وبطء التطور والتقدم الصناعي العربي على امتداد القرن التاسع عشر وحتى بداية القرن العشرين تقريبًا، ففي العام 1965؛ أقرّ المؤتمر الأول لوزراء العمل العربي تأسيس منظمة العمل العربية، وتضمن الميثاق العربي الذي قرر فيه الوزراء تأسيس المنظمة في مادته الثالثة النص التالي "توافق الدول العربية على تطوير الأجهزة الحكومية المختصة بالشؤون العمالية فيها، بما يتلاءم والتطور الاقتصادي والاجتماعي للدول العربية"⁽⁵⁾. وفي دورة المؤتمر العربي الثانية عام 1966؛ أقرّ مؤتمر وزراء العمل الاتفاقيّة العربية رقم (1) بشأن مستويات العمل، والتي احتوت بعض موادها على أمور تتعلق بإنشاء وتنظيم هيئة تفتيش العمل واختصاصاته، بالإضافة إلى اتفاقيات أخرى تعرضت لذلك، حتى صدرت الاتفاقية العربية رقم (19) لسنة 1998 الخاصة بتفتيش العمل⁽⁶⁾، والتي توازي الاتفاقية الدولية رقم (81).

المعايير الدولية والممارسات الفضلى لتفتيش العمل

تعتبر اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (81) بشأن تفتيش العمل في الصناعة والتجارة لسنة 1947، الأساس والعمود الفقري لمعايير وأنظمة التفتيش، ويتم الاستعانة بها من قبل معظم الدول للاسترشاد بها حول أفضل السبل لبناء أنظمة التفتيش الوطنية، وتتطرق أهم بنودها إلى ما يلي⁽⁷⁾:

- مهام تفتيش العمل.
- تبعية جهاز التفتيش لسلطة مركزية.
- تكوين هيئة التفتيش من موظفين عموميين يتم تعيينهم بناءً على مؤهلاتهم.
- حق كل من الرجال والنساء بالتعيين في جهاز التفتيش.
- عدد مفتشين كافٍ لضمان الأداء الفعال لواجباتهم.
- ضرورة تزويد مفتشي العمل باحتياجاتهم الوظيفية من مكاتب ووسائل نقل وغيرها.
- ظروف خدمة مفتشي العمل تكفل لهم الاستقرار والاستقلال عن التغييرات الحكومية.
- أن تمنح لهم صلاحيات التفتيش على أماكن العمل في أي وقت، وتوجيه الأسئلة والاطلاع على الوثائق والسجلات، واتخاذ الإجراءات القانونية لمعالجة النواقص، واتخاذ الإجراءات العاجلة لضمان سلامة العمل.



ووفقا للمادّة 3.1 من الاتفاقية المذكورة؛ يضطلع نظام تفتيش العمل بالمهام الأساسية التالية:

- (أ) ضمان إنفاذ الأحكام القانونية ذات الصلة بشروط وظروف العمل، وحماية العمّال لدى قيامهم بعملهم، ومن ذلك الأحكام الخاصة بساعات العمل، والأجور، والسلامة والصحة والرفاه، وتشغيل الأطفال والشباب، وغيرها من القضايا ذات الصلة، والتي على مفتّشي العمل ضمان إنفاذها.
- (ب) تزويد أصحاب العمل والعمّال بالمعلومات التقنية والنصح بشأن السبل الأكثر فعالية للامتثال للأحكام القانونية.
- (ج) إبلاغ السلطة المختصة بالنواقص أو الانتهاكات غير المشمولة بالأحكام القانونية القائمة.

نطاق تفتيش العمل

- يُعتبر نطاق الرقابة النظامية لنظام تفتيش العمل واسعًا، ويتفاوت بشكل ملحوظ من بلد إلى آخر، تبعًا للتشريعات والسياسات الوطنية. ويمكن أن تشمل المجالات التي يغطيها مفتشو العمل ما يلي:
- تعزيز الصحة والسلامة المهنية والوقاية من الحوادث والأمراض المهنية وتسهيلات الرعاية الاجتماعية.
 - حماية مستويات الدخل (مثل الحدّ الأدنى للأجور)، بما يشمل ذلك من معاينة سجلات الأجور، والرواتب، ومدفوعات ساعات العمل الإضافية.
 - معاينة سجلات ساعات العمل، والساعات الإضافية، وفترات الراحة والعطلات، بما فيها إجازات الأمومة والمرض.
 - تشجيع حقوق العمل الأساسية (مثلًا مكافحة العمل الجبري)، والتدابير المناهضة للتمييز (في قضايا النوع الاجتماعي أو في حال ضحايا فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز).
 - التحقيق في الحوادث والتعويض عن إصابات العمل.
 - قضايا الاستخدام (الاستخدام غير القانوني، وإجازات العمل من أجل تشجيع الاستخدام، بما في ذلك برامج التدريب المهني).
 - استخدام الأطفال والأحداث وسواهم من العمّال ومن ذوي الاعاقات.
 - قضايا الحوار الاجتماعي، والعلاقات الصناعية، ومراقبة تطبيق الاتفاقيات الجماعية.

ويجب أن لا تُنأط أي واجبات أخرى بمفتّشي العمل قد تؤدي إلى:

- التدخّل في أدائهم الفاعل لواجباتهم الأساسية.
- المسّ بأي طريقة من الطرق بسلطتهم وحيادهم؛ وهما شرطان أساسيان من شروط العلاقة بين مفتّشي العمل وأصحاب العمل والعمّال.



مبادئ تفتيش العمل

تحدّد الاتفاقية رقم (81) المبادئ الأساسية الخمسة التالية من أجل إنشاء وتطوير أنظمة تفتيش العمل في الدول الأعضاء المصادقة⁽⁸⁾:

1. الاستقلالية: وهي مبدأ أساسي تعتمد عليه سلطة المفتشين، وبالتالي فعالية أجهزة تفتيش العمل. وتقع مسؤولية تفتيش العمل على الحكومة، باعتبارها وظيفة عامة مناصرة للمفتشين الذين يُعتبرون موظفين عموميين قادرين وملزمين بالعمل بطريقة مستقلة وحيادية.

2. الشراكة مع أصحاب العمل والعمال: هي شرط أساسي من شروط فعالية نظام تفتيش العمل، وتقتضي بقيام تعاون وثيق بين أجهزة التفتيش والشركاء الاجتماعيين (أصحاب العمل والعمال).

فقد جاء إنشاء نظام تفتيش العمل من أجل حماية العمال؛ وهم الجهة الأساسية المستفيدة من خدمات التفتيش، وبالتالي من الضروري أن تُقام علاقات وطيدة بين مفتشي العمل والعمال. ويمكن إرساء هذه العلاقات من خلال النقابات العمالية، ومن خلال تمثيل العمال في مجالس العمل، ولجان حماية العمال، إلى جانب ممثلي النقابات أو ممثلي السلامة والصحة. ومن جهة أخرى، من الممكن تعزيز فعالية أجهزة تفتيش العمل بفضل تأزر أصحاب العمل وممثلهم على المستويين الوطني والمحلي على حد سواء.

كما يشكّل التمثيل الثلاثي إطارًا لنظام تفتيش العمل في حال أراد تحقيق النجاح. وفي سياق منظمة العمل الدولية يعني ذلك التفاعل بين الحكومة (نظام إدارة العمل) وأصحاب العمل والعمال ومنظماتهم وممثلهم. والذي يمكن أن يشمل: تبادل المعلومات، والمشاورات، والمفاوضات. ويمكن مراعاة مصالح كل طرف من الأطراف الثلاثة لدى معالجة القضايا الاقتصادية والاجتماعية.

3. التعاون مع المنظمات الأخرى: يُعتبر تفتيش العمل حيويًا؛ من أجل ضمان تنفيذ قانون العمل في المنشآت، لكن تعاونه مع " الجهات المعنية " الأخرى يُعتبر أساسيًا في بيئة عمل متنامية التعقيد. وتشمل الجهات المعنية المنظمات العامة والخاصة مثل: المعاهد التقنية، والطبية والبحثية، ومؤسسات التعليم والتدريب، والدفاع المدني، إلى جانب جهات التصنيع والتوريد، والمهندسين المعماريين وشركات التأمين وسواها.

4. الوقاية: من الأفضل محاولة الوقاية من شروط وظروف العمل الرديئة بدلًا من معاقبة المخالفين بسبب وجود مثل هذه الشروط والظروف. وتعني الوقاية في سياق حماية العمل: بذل جهد دؤوب؛ من أجل تفادي أو القضاء على مخاطر الحوادث والأمراض المهنية، ونزاعات العمل، والنزاعات، وسوء معاملة العمال.. إلخ وذلك قبل حدوثها من خلال ضمان احترام التشريعات القائمة وتطبيقها.

5. الشمولية: من حيث المبدأ، إذ لا يجوز للمجتمع ولا يمكن لتفتيش العمل تقبل وجود اقتصاد تكون فيه بعض فئات العمال مشمولة بالحماية بخلاف الفئات الأخرى. من هنا؛ تهدف أجهزة تفتيش العمل في ما تهدف إلى تحقيق التغطية الشاملة، وتوسيع نطاق دورها وأنشطتها؛ من أجل بلوغ أكبر عدد ممكن من العمال في جميع القطاعات الاقتصادية ليشمل معظم أماكن العمل الأخرى التي لا تندرج أصلاً ضمنه.



وضع مفتشي العمل

- تلعب ظروف خدمة مفتشي العمل دورًا مهمًا في إطار ضمان النوعية العامة لأداء هيئات تفتيش العمل. ويجب أن يكون مفتشو العمل⁽⁹⁾:
- موظفين عموميين يكفل لهم وضعهم وظروف خدمتهم استقرار علاقة استخدامهم .
 - معينين على أساس مؤهلاتهم وحدها ، (وللنساء الحق في التعيين في هيئات التفتيش).
 - مدربين تدريبًا كافيًا ومزودين بالتعليمات الضرورية، والمعلومات و/ أو الدعم لأداء واجباتهم.
 - كفؤين للاضطلاع بمسؤولياتهم.
 - حياديين ومستقلين عن التغييرات الحكومية والتأثيرات الخارجية غير السليمة.

إلى هذا، يجب أن تكون رواتب المفتشين وأتعابهم وآفاقهم المهنية كافية لاجتذاب أصحاب المؤهلات، والاحتفاظ بهم وحمايتهم من التأثير الخارجي غير الضروري. ويجب تفتيش أماكن العمل بالعدد والدقة اللتين يتطلبهما ضمان تطبيق الأحكام القانونية ذات الصلة تطبيقًا فاعلًا، وأن يكون عدد مفتشي العمل كافيًا لضمان الأداء الفاعل لواجبات إدارة التفتيش في جميع القطاعات الاقتصادية، ويُحدد هذا العدد مع مراعاة أهمية الواجبات التي يكون على المفتشين أدائها، وبوجه خاص:

- عدد أماكن العمل الخاضعة للتفتيش وطبيعتها وحجمها ووضعها.
- عدد العمال المستخدمين في هذه الأماكن وفئاتهم.
- عدد الأحكام القانونية التي يجري إنفاذها، ودرجة تعقيدها.
- الإمكانيات المادية الموضوعة تحت تصرف المفتشين.
- الشروط العملية التي ينبغي أن تجري بها زيارات التفتيش حتى تكون فعالة.

إلى هذا، تُعتبر الموارد عوامل هامة للمساعدة بأداء العمل، لذا يجب تزويد مفتشي العمل بمكاتب مجهزة تجهيزًا مناسبًا، وأجهزة حاسوب، وقواعد بيانات، وأجهزة اتصال وكل ما من شأنه المساعدة بأداء العمل بأفضل طريقة، وكذلك تسهيلات النقل اللازمة.



صلاحيات مفتشي العمل

يجب أن تضمن هيئات تفتيش العمل منح المفتشين سلطات التدخل الضرورية، من أجل أداء الواجبات الموكلة إليهم، وفي ما يلي سلطات التدخل الخاصة والأساسية المناطة بمفتشي العمل:

- **الإشراف:** بما في ذلك الحق في حرية الدخول إلى المنشآت، والحق في حرية التفتيش.
- **الزجر:** إصدار الأمر إلى المنشأة باعتماد التدابير الضرورية لتصحيح النواقص تبعًا لقوانين العمل المرعية الإجراء.

وعادةً يخوّل مفتشو العمل بالصلاحيات :

- الدخول بحرية ودون إخطار مسبق إلى أي موقع عمل خاضع للتفتيش في أية ساعة من ساعات النهار أو الليل.
- الدخول نهارًا إلى أي مواقع لديهم أسباب معقولة للاعتقاد بأنها خاضعة للتفتيش.
- إجراء أي بحث أو اختبار أو تحقيق قد يرويه ضروريًا للتحقق من المراعاة الدقيقة للأحكام القانونية، وبوجه خاص:

- 0 توجيه الأسئلة إلى صاحب العمل أو العاملين في المنشأة على انفراد أو أمام شهود عن أية مسألة تتعلق بتطبيق الأحكام القانونية.
- 0 طلب الاطلاع، بالطريقة التي قد تقررها القوانين أو اللوائح الوطنية، على أي دفاتر أو سجلات أو وثائق أخرى أو بيانات تقضي القوانين أو اللوائح الوطنية المتعلقة بظروف العمل بامساکها؛ للتحقق من توافقها مع الأحكام القانونية، وأخذ صور أو مستخرجات من هذه الوثائق.
- 0 اللزام بتعليق الاخطارات المنصوص عليها في الأحكام القانونية في أماكن العمل.
- 0 أخذ أو اقتطاع عينات من المواد والمنتجات المستعملة أو المتناولة لأغراض التحليل، بشرط إخطار صاحب العمل أو ممثله بالعينات أو المواد التي أخذت أو اقتطعت لهذه الأغراض.

وإستنادًا إلى المخالفة التي يتم الكشف عنها، يتمتع المفتشون بسلطة:

- إصدار الأوامر القانونية والطلب باعتماد التدابير الضرورية لتصحيح المخالفة، أو معالجة النواقص التي تلاحظ في التركيبات أو التخطيطات أو أساليب العمل ضمن إطار زمني محدد.
- إصدار الأوامر بشأن الاعتماد الفوري للتدابير التصحيحية، وفي حال التقصير إصدار الأوامر بإيقاف أنشطة العمل في حال وجود مخاطر فعلية على الصحة والسلامة.
- الطلب إلى السلطة المختصة إصدار الأوامر أو اتخاذ تدابير التنفيذ الجبري العاجل.
- اتخاذ القرار بشأن الحالة التي تستلزم إسداء المشورة أو إصدار تنبيه، أو التوصية باتخاذ إجراءات الإنفاذ القانونية أو إنشائها.



التزامات مفتشي العمل

- لتحقيق التوازن ما بين السلطات الممنوحة لمفتش العمل وضمان عدم تجاوزها يتوجب على مفتشي العمل ما يلي:⁽¹⁰⁾
- الترفع عن المصالح الخاصة: يحظر على مفتشي العمل أن تكون لهم مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في المنشآت الخاضعة للتفتيش؛ من أجل ضمان حيادهم واستقلاليتهم.
 - السرية المهنية: يُلزم مفتشو العمل بعدم إفشاء أي أسرار صناعية أو تجارية، أو أساليب العمل في أماكن العمل الخاضعة للتفتيش (حتى بعد اعتزالهم الخدمة).
 - السرية المطلقة: يحيط مفتشو العمل مصدر أي شكوى تقدم لهم بشأن أي نقص أو أي خروج على الأحكام القانونية بالسرية المطلقة، ولا يبوحون لصاحب العمل بأن زيارة التفتيش؛ جاءت بناءً على استلام شكوى.

تقارير تفتيش العمل

- يتوجب على إدارة التفتيش إصدار التقارير الدورية والسنوية عن نشاط التفتيش، ويجب أن تتضمن هذه التقارير المعلومات والبيانات التالية⁽¹¹⁾:
- القوانين واللوائح الخاصة بعمل إدارة التفتيش.
 - إحصاءات العاملين في إدارة التفتيش.
 - إحصاءات عن أماكن العمل الخاضعة للتفتيش وعدد العاملين فيها.
 - إحصاءات عن زيارات التفتيش.
 - إحصاءات عن المخالفات والعقوبات الموقعة على المخالفين.
 - إحصاءات عن الحوادث المهنية.
 - إحصاءات عن الأمراض المهنية.

تحديات أمام إدارة العمل

- تواجه إدارة العمل تحديات جديدة وقديمة، وفي ظل العولمة والأزمة الاقتصادية، باتت هذه التحديات تستلزم حلولاً طارئة، وتتم الإشارة بشكل خاص إلى ما يلي:⁽¹²⁾
- الاقتصاد غير المنظم.
 - العمّال المهاجرين.
 - علاقة الاستخدام والعمل غير المصرّح عنه.
 - التمييز في العمل.

تفتيش العمل في الأردن

انضم الأردن إلى عضوية منظمة العمل الدولية عام 1956، ولمنظمة العمل العربية منذ تأسيسها في العام 1965، كما صادق الأردن على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (81) لسنة 1947 في العام 1969، وعلى سبع اتفاقيات من الاتفاقيات الأساسية لمنظمة العمل الدولية (باستثناء اتفاقية رقم (87) لسنة 1948 اتفاقية الحرية النقابية وحماية الحق بالتنظيم)، وصادق على ثلاث من اتفاقيات الحوكمة الأربع (باستثناء اتفاقية تفتيش الزراعة رقم (129) لسنة 1969)، كما صادق على الاتفاقية العربية رقم (1) بشأن مستويات العمل، في حين لم يصادق على باقي الاتفاقيات العربية المذكورة سابقاً. صدر أول قانون للعمل في الأردن عام 1960 تحت الرقم (21)، وبناءً عليه صدر نظام تفتيش العمل رقم (1) لسنة 1963، ليضع القواعد والاساس لإنشاء جهاز لتفتيش العمل محلياً.



سوق العمل الأردني

يبلغ عدد سكان الأردن (10.806) مليون نسمة⁽¹³⁾، يتوزعون على (12) محافظة، وتتركز غالبيتهم في محافظة العاصمة بما نسبته (42%). وتبلغ قوة العمل الأردنية (1.702 مليون) منهم (1.377 مليون) عاملون، (324.282) ألف متعطلون عن العمل، وتشكل نسبة الإناث (18.1%) من مجموع العاملين⁽¹⁴⁾. مع الأخذ بعين الاعتبار أن الأرقام أعلاه تبين قوة العمل المنظمة، إذ تشير العديد من المصادر الرسمية إلى أن حجم قوة العمل المنظمة وغير المنظمة أردنيين وغير أردنيين يبلغ ما يقارب 2.6 مليون. يشكل المشتغلون الأردنيون في قطاع الإدارة العامة والدفاع ما نسبته (16.5%) من مجموع المشتغلين، والعاملون في قطاع تجارة الجملة والتجزئة وإصلاح المركبات نسبة (11.9%)، والعاملون في قطاع التعليم (8.4%)، وما نسبته (9.4%) لأنشطة الأسر الاقتصادية كصاحب عمل. في حين يعمل المشتغلون من غير الأردنيين في قطاع أنشطة الأسر المعيشية بما نسبته (23.4%)، وبقطاع أنشطة الخدمات الإدارية والدعم بنسبة (28.5%)، وبنسبة (13%) بقطاع الإنشاءات وأقلها في قطاع إمدادات الكهرباء والغاز والبخار وتكييف الهواء بما نسبته (0.1%).

يبلغ عدد العمال الوافدين المسجلين لدى وزارة العمل (352.350) عامل وعاملة، تمثل الأيدي العاملة من الجنسية المصرية ما نسبته (53.6%) منهم، والأيدي العاملة من الجنسية السورية (11.5%)، والأيدي العاملة من الجنسية البنغالية (12.2%)، والأيدي العاملة من الجنسية الفلبينية (5.0%)، والأيدي العاملة من الجنسية الهندية (4.4%)، والأيدي العاملة من الجنسية السيريلانكية (2.7%)، والأيدي العاملة من الجنسيات الآسيوية الأخرى (2.5%)، والأيدي العاملة من الجنسيات الإفريقية (4.1%). ويبلغ عدد المنشآت في قطاع الألبسة والمنسوجات في المناطق التنموية (66) منشأة، يعمل بها (52.293) عاملاً وعاملة غير أردنيين بالإضافة إلى (16.699) عامل وعاملة من الأردنيين. في حين تبلغ أعداد المؤمن عليهم الفعّالين بأحكام قانون الضمان الاجتماعي (1.300.445) مليون، وعدد المنشآت المشمولة بالضمان الاجتماعي (54.806) منشأة، تشكل المنشآت (الميكروية) والتي توظف (1-4) عامل ما نسبته (71.1%) من إجمالي عدد المنشآت⁽¹⁵⁾.

التشريعات النازمة لعمل جهاز تفتيش العمل في الأردن

هناك العديد من التشريعات المحلية التي تنظم أعمال جهاز تفتيش العمل سواءً تكوينه أو وظائفه ومهامه وموارده البشرية وسلطاتهم وصلاحياتهم، و كل ذلك يؤثر على نطاق عمل وأداء التفتيش، وفيما يلي أهم التشريعات ذات العلاقة.



قانون العمل الأردني رقم (8) لسنة 1996

حدد قانون العمل الأردني في الفصل الثاني منه والذي جاء بعنوان (تفتيش العمل) الأمور الرئيسية والعامّة لجهاز تفتيش العمل وكما يلي:

المادة رقم (5) أولت مهمة تفتيش العمل لوزارة العمل، وقد حددت المادة رقم (6) أهم واجبات المفتش "بأن يوقع تصريحاً مشفوعاً بالقسم لاداء عمله بأمانة واخلاص وأن لا يفشي الأسرار التي يطلع عليها بحكم عمله"، والمادة رقم (7) من القانون نصت على إصدار نظام خاص لمفتشي العمل لتحديد بعض التفاصيل بخصوص مؤهلات مفتشي العمل ومهامهم وصلاحياتهم وتدريبهم. أما المادة (9) فقد منحت مفتش العمل الصلاحيات المخولة لافراد الضابطة العدلية بموجب قانون اصول المحاكمات الجزائية المعمول به، وكذلك الصلاحية باتخاذ الإجراءات القانونية؛ في حال وجود مخالفات بمكان العمل بما فيها عمليات الاغلاق الكلي او الجزئي.

وتأتي هذه المواد من القانون بشكل مختصر لإتاحة المجال للتفصيل المطلوب من خلال نظام تفتيش يوضح مهام المفتش ومؤهلاته وعلاواته، وتدريبه وغيرها من الأمور المتعلقة بإدائه، وهي متوافقة مع المعايير الدولية بأن تكون هناك سلطة مركزية تقوم بأعمال التفتيش ويتبع لها مفتشو العمل، كما أوجبت أن يكون المفتش تحت القسم القانوني لاداء أعمال التفتيش ضمن المعايير المطلوبة، كما أنها منحت المفتشين السلطات القانونية باعتبارهم أحد أفراد الضابطة العدلية في مجال عملهم، وكذلك منحتهم الصلاحية باتخاذ إجراءات قانونية بحق المخالفين، تصل إلى حد اغلاق المنشأة. لكنها خلت من توفير أي نوع من أنواع الحماية القانونية للمفتشين والمفتشات في حال تعرضهم للاعتداء جسدي أو معنوي من قبل أصحاب العلاقة. حيث وكما أفادت بعض المفتشات العاملات ضمن كادر دائرة التفتيش في وزارة العمل من محافظات الجنوب، بأن ممارسة مهنة التفتيش قد تعرضهن للعديد من المخاطر، كالتهرض إلى العنف الجسدي أو اللفظي من قبل أصحاب المنشآت الذين يؤخذ بحقهم إجراءات قانونية جزاء ارتكابهم لمخالفات يستوجب التبليغ عنها، حيث وكما أشارت إحدى المفتشات "يستهن أصحاب العمل بشكل كبير أن تقوم امرأة بالتفتيش على منشآتهم" بالإضافة إلى أنهم يشعرون بالتمييز في الحصول على الحوافز والمكافآت والترقيات الوظيفية، فالذكور العاملين في مهنة التفتيش أسرع بالوصول إلى الوظائف القيادية والإشرافية من النساء، وهذا ما أدى إلى انسحابهن من العمل في هذه الوظيفة وطلب النقل إلى دوائر أخرى.

وفيما يتعلق بالعقوبات المنصوص عليها في القانون فهي تحتاج إلى مراجعة شاملة، وبالأخص في القضايا التي تتعلق بالنساء، ففي المواد المتعلقة بالأجور وعمل الأحداث والنساء والعمل الجبري تكون قيمة المخالفات المترتبة عليها (500 - 1000) أما بالنسبة لمخالفات فصل السلامة والصحة المهنية فهي ما بين (100 - 500) دينار فقط، علماً بأن تأثيرات هذا الفصل يتعلّق بسلامة وصحة العمّال. كما أن المادة رقم (9) من القانون؛ وهي مادة عامة وواسعة وتتحدث عن التفتيش، ذكر بها نص بعقوبة ما بين (50-500) دينار ، والكثير من المخالفات التي تحال إلى المحكمة يحكم بها القاضي على هذه المادة دون المخالفات الأخرى المحددة والمنصوص عليها بنود أخرى (سواءً أكان أجور او اجازات أو غيرها) مما يقلل من ردع العقوبات عمومًا، مع الأخذ بعين الاعتبار؛ أنّ معظم إن لم يكن جميع المخالفات؛ تحكّم بالحد الأدنى من العقوبة المنصوص عليها ، لذا لا تشكل معظم هذه العقوبات رادعًا لأصحاب الاعمال.



نظام رقم (56) لسنة 1996 نظام مفتشي العمل:

صدر "نظام مفتشي العمل" بمقتضى أحكام المادة (7) من قانون العمل رقم (8) لسنة 1996، وقد جاء هذا النظام أكثر تفصيلاً وتخصّصاً فيما يتعلق بجهاز التفتيش والمفتشين، وفيما يلي أهم ما ورد بأحكامه:

- المادة رقم (3)** من النظام حددت أهداف التفتيش بما يلي:
- أ- التحقق من تطبيق الأحكام القانونية المتعلقة بظروف العمل وحماية العمّال أثناء قيامهم بعملهم.
 - ب- تقديم المعلومات التقنية والمشورة لأصحاب العمل والعمّال بشأن مراعاة الأحكام القانونية.
 - ج- تشجيع التعاون بين أصحاب العمل وجمعياتهم من جهة، والعمال ونقاباتهم من جهة أخرى؛ وذلك في سبيل تحسين العلاقات الإنسانية والإسهام في تحقيق التنمية الاقتصادية.
 - د- الاهتمام بتأمين شروط السلامة والصحة المهنية في العمل.
 - هـ- جمع المعلومات الخاصة بتنظيم سوق العمل بما في ذلك عدد العمّال وفتاتهم وحاجاتهم التدريبية وأي أمور أخرى تتعلق بشروط الاستخدام.

وحددت **المادة رقم (4)** من النظام المذكور الدرجة الجامعية الأولى على الأقل؛ كمؤهل علمي مطلوب لاي مفتش يتم تعيينه ضمن جهاز التفتيش، ونصّت على ضرورة إشراك المفتش بدورة تدريبية واحدة على الأقل، وتدريبه ميدانياً لمدة (6) أشهر قبل ممارسته لأعمال التفتيش. ومن الجدير بالذكر؛ أنّ العديد من مفتشي وزارة العمل أشاروا إلى أنه يتم الاعتماد على المفتشين الأقدم خبرةً لتدريب المفتشين الجدد، كما أن معظم التدريب لا يتم في الميدان وعلى أرض الواقع، وإنما يكون بشكل نظري قد لا يكسب المفتشين الجدد المهارة والفاعلية المطلوبة لأداء هذه المهنة. كما أن تدريب المفتشين لا يشتمل على كيفية التعامل مع القضايا والانتهاكات التي تتعرض لها النساء في أماكن عملهن، ففي الكثير من الأحيان تتعرض العديد من النساء إلى الانتهاكات والمضايقات من قبل أصحاب العمل، والذي قد لا يعتبر ضمن دائرة أولويات التفتيش لدى مفتشي وزارة العمل، ولا ننسى أن العقوبات أو المخالفات التي تفرض على القضايا التي لها علاقة بعمل المرأة بمنشأة معينة قد لا يكون رادعاً أو مساوياً لمستوى الأذى الجسدي أو النفسي الذي قد تتعرض له.

أما **المادة رقم (5)** من النظام فقد حددت السلطات الممنوحة للمفتش مثل: إجراء الزيارات لأماكن العمل في أي وقت، والاطلاع على السجلات والوثائق وأخذ العينات، والطلب من صاحب العمل معالجة النواقص، وألزمت المفتش القيام باعداد التقارير بنتائج الزيارات بما فيها المخالفات الموجودة بمكان العمل.

المادة رقم (6) أوجبت على المفتش التزامه بالسرية وعدم إفشاء الأسرار المتعلقة بأماكن العمل التي يزورها. والمادة رقم (7) قيدت عدم إسناد أية مهام لمفتش العمل تتعارض مع أدائه لواجباته، كما حددت قيمة مكافأة مادية للمفتش. والمادة رقم (10) نصت على ضرورة تقديم تقرير شهري عن جهاز التفتيش والنشاطات والمهام التي تم تنفيذها.



بالرغم من وجود عدد من المواد التي تحدد أهداف التفتيش، وصلاحيات المفتش ومؤهلاته وواجباته، إلا أنها خلت من العديد من المواضيع الهامة مثل:

_ المؤهل المطلوب للمفتشين؛ حيث اقتصر على حمله للشهادة الجامعية الأولى، وهذا أفسح المجال أمام جهاز التفتيش ليصبح خليطاً غير متجانس، ويحتاج إلى عملية بناء قدرات وتأهيل كبيرة وأكثر صعوبة ومستمرة، وهي غير متوفرة.

_ لم يُنصّ على برنامج تدريبي محدد للمفتشين، فاكتمل فقط بذكر دورة تدريبية واحدة على الأقل مما جعل بعض الممارسات تتجه لدورات تدريبية قد تكون غير ذي علاقة بالتفتيش على الإطلاق.

_ بالنسبة للتدريب الميداني لم تحدّد آلياته، وكيفية تنفيذه، وكيفية تقييمه، وشروط اجتيازه، مما حوله إلى فترة زمنية فقط لا ترتبط بأي تأهيل حقيقي.

_ لم تشر بنود النظام إلى أنواع التفتيش المطلوب كالتفتيش الوقائي، أو عملية التخطيط السنوية، والخطط الاستراتيجية، وعملية الاستعانة بالخبراء عند الحاجة، وأعداد الزيارات التفتيشية الواجبة لكل منشأة خلال فترة زمنية محددة، أو أولويات التفتيش والعديد من النقاط الأخرى.

_ لم يكن محتوى النظام مراعيًا للنوع الاجتماعي، ولم يحدّد بدايةً اشتراط نسب معينة من المفتشات بجهاز التفتيش، كما لم يسند للمفتشات مهامًا محددةً مثل: التحقيق في حالات التحرش الجنسي للعاملات، أو شكاوى العاملات عمومًا، ولم يستعرض أولويات التفتيش المتعلقة بعمل المرأة في القطاعات الاقتصادية المختلفة والتي تتعرض فيها حقوق العاملات للانتهاك وبالأخص في القطاعات غير المنظمة منها. كما لم يتم الإشارة بشكل صريح وواضح إلى أنه من أهم أهداف عملية التفتيش المساهمة في الحد من التمييز بين الجنسين في العمل أو الحد من انتشار ظروف العمل غير اللائق لكلا الجنسين.

قانون الرقابة والتفتيش على الأنشطة الاقتصادية رقم (33) لسنة 2017

صدر هذه القانون لتوحيد أعمال الرقابة والتفتيش على المنشآت الاقتصادية بالمملكة، وما تشمله هذه الأعمال الرقابية من زيارات وتدقيق وتقييم وأخذ العينات، وتم بموجبه تشكيل لجنة عليا لوضع الاستراتيجيات ومراجعة إجراءات التفتيش وضوابطه، كما حدد القانون في المادة رقم (6) منه الجهات المرجعية التنظيمية المختصة بالرقابة والتفتيش على النشاط الاقتصادي على مستوى المملكة، ونطاق واختصاص كل منها، وقد أكدت هذه المادة على مرجعية وزارة العمل في نطاق تفتيش العمل، وكما يلي:

وزارة العمل: فيما يتعلق بحقوق العمّال وتنظيم سوق العمل وشروط السلامة والصحة المهنية، والفحوصات الطبية الأولية والدورية، وإصابات العمل وأمراض المهنة.



وحددت المادة رقم (11) من نفس القانون؛ بأنه لا يجوز أن يتم أي تفتيش على النشاط الاقتصادي إلا من قبل مفتش مؤهل وحاصل على مؤهل علمي يتناسب و طبيعة المهام المكلف بها، وأن يكون قد تلقى التدريب العملي والنظري للزمين، وعلى أن تحدد الشروط والمؤهلات الواجب توافرها بالمفتش بالإضافة إلى مهامه وواجباته بموجب نظام يصدر لهذه الغاية.

من الواضح؛ أنّ صدور هذا القانون جاء لتوحيد آليات التفتيش المختلفة ضمن مسار ومنهجية واحدة، وهذا من الأمور المحمودة، إلا أنّ التنفيذ الفعلي، وتسلسل إصدار الأنظمة المرتبطة بالنظام يشعر أن الهدف؛ هو تحجيم القوانين المختلفة التي تطبق، والحد من الصلاحيات المختلفة، ويهملنا هنا قانون العمل وتوفير الحماية العاجلة والمطلوبة لضمان حقوق العمّال ، وضمان شروط وظروف العمل اللائق، فعلى سبيل المثال لم تعد إمكانية تشكيل لجنة عاجلة من عدة وزارات أو دوائر رقابية حكومية متاحة؛ إلا بعد الحصول على الموافقة من اللجنة المركزية، أيضًا؛ أصبح التوجيه يأتي من خلال وزارة الصناعة والتجارة صاحبة القانون بتركيز الزيارات التفتيشية على قطاع معين دون اعتبار للقضايا المتعلقة بالعمل، والتي تكون دوائر تفتيش العمل والسلامة والصحة المهنية هي الأدرى بها، والأقدر على تحديد القطاعات أو المناطق أو المهن التي تستوجب تكثيف الزيارات أو بالعكس.

وهذا يعد استمرارًا لعملية التدخل في أعمال التفتيش بطريقة أو بأخرى، فقد سبق ذلك ببلوغ عدم السماح بزيارة أية منشأة سياحية من قبل مفتشي العمل إلا بعد التنسيق مع وزارة السياحة (اللجنة المشتركة لجميع الدوائر الرقابية)، وإبلاغهم بالمقصد المراد زيارته والأسباب، وأن تكون الزيارة لكامل فريق اللجنة. أيضًا؛ هناك على ما يبدو تعليمات أو ممارسات من بعض الدوائر -على سبيل المثال- إدارة المناطق التنموية تعيق عملية دخول المفتشين إلى هذه المناطق إلا بعد الحصول على كتاب رسمي أو موافقة من إدارة هذه المناطق، وبالتالي تنتفي عملية السرية والفجائية في الزيارة التفتيشية، وهذا قد يعيق عملية التحقق من بعض المخالفات أو الانتهاكات التي قد تكون موجودة وتم الإبلاغ عنها من قبل أحد العمّال عبر وسائل تقديم الشكاوى المتاحة، حيث أن عملية التنسيق، وطلب الإذن المسبق المطلوبة قد تصل إلى الجهة المراد إجراء عملية التفتيش عليها، مما يعني أنّها قد تقوم بإخفاء المخالفات أو إيقاف العمل، أو تسريب العمّال مما يعطل تحقيق أهداف التفتيش، وبنفس الوقت يفقد العمّال (خاصةً إذا كانوا هم من تقدم بالشكاوى، الثقة بأجهزة تفتيش العمل)، كما أن هذا كله يتعارض مع نص المادة (5) من نظام مفتشي العمل الذي أعطى الحق للمفتش بالقيام بزيارة شاملة لأماكن العمل في أية ساعة من ساعات العمل بمفرده أو مع أي موظف حكومي، مختص وإخطار صاحب العمل أو من ينوب عنه بوجوده إلا في الحالات التي يعتقد فيها بأنّ مثل هذا الإخطار لن يمكنه من الاطلاع على الأوضاع في المؤسسة، فما بالك بعمليات التنسيق المطلوبة، أو طلب الإذن المسبق للزيارة، بالصيغ السابقة المختلفة سواءً أكانت تشريعات أخرى أو بلاغات خطية أو شفوية أو ممارسات، فهذا كله يعد تدخلًا وتحجيمًا لجهاز التفتيش بادعاء تشجيع الاستثمار.



ومن الثغرات الأخرى التي يمكن استنباطها من هذا القانون؛ أن المادة رقم (5/أ) منه أوصت بإنشاء لجنة لتطوير الرقابة والتفتيش تسمى اللجنة العليا لتطوير التفتيش على الأعمال برئاسة وزير الصناعة والتجارة، وعضوية العديد من الأمناء العاميين في الوزارات المعنية، مع إغفال شمول أي من المؤسسات الوطنية العاملة في قضايا المرأة ضمن أعضاء هذه اللجنة، كاللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة، أو اتحاد المرأة الأردني، وهذا إن دل على شيء فإنه يدل على عدم إعطاء أولوية التمثيل للقيادات النسوية في الأردن بمثل هذه اللجان، والتي تتقاطع مصالحها مع القرارات التي تتخذها اللجنة وبما يتعلق بالمرأة وعملها في القطاعات الاقتصادية المختلفة على وجه التحديد.

نظام شروط ومؤهلات وواجبات المفتش وتنظيم عمل إدارة التفتيش رقم (13) لسنة 2018

صدر نظام شروط ومؤهلات وواجبات المفتش وتنظيم عمل إدارة التفتيش استنادًا إلى قانون الرقابة والتفتيش السابق الذكر، وقد جاء أكثر تفصيلاً بخصوص مؤهلات وصفات مفتش العمل:

- فالمادة (3) جاءت لتحديد عملية اختيار المفتش بحيث:
- يتناسب مؤهله العلمي مع طبيعة المهام المكلف بها.
 - أن يكون قد تلقى التدريب النظري والعملي اللازمين.
 - يمتلك الصفات والمهارات الشخصية المناسبة.
 - يجيد المهارات الإدارية والسلوكية واللغوية ومهارات الحاسوب اللازمة للقيام بتنفيذ مهامه.

بالرغم من أن هذه المواد من هذا النظام تعتبر جيدة لتوحيد أعمال التفتيش وتحديد مؤهلات المفتشين وبرامجهم التدريبية النظرية والعملية المطلوبة بما فيها الصفات والمهارات الشخصية لهم، إلا أن ذلك يجب أن يتم من خلال أنظمة وتعليمات الدوائر نفسها وليس من جهات أخرى، فوزارة العمل ونظام مفتشي العمل؛ هو ما يجب أن يتضمن كل المعايير المطلوبة لاختيار وأداء المفتش وتدريبه وتأهيله، وبأبسط الأحوال يعتبر كل من قانون الرقابة والأنظمة الصادرة بموجبه تكرارًا للتشريعات (وهنا تشريعات العمل)، إن لم يعتبر تدخلًا وسيطرةً على نظام تفتيش العمل ككل يهدف مستقبلًا لتحجيمه.

جهاز (هيئة) تفتيش العمل

يتبع جهاز تفتيش العمل في الأردن لسلطة مركزية؛ هي وزارة العمل؛ وهي هيئة حكومية تنطبق عليها قوانين وأنظمة وتعليمات العمل العام، ويحكم جميع عملياتها تقريبًا بما فيها عمليات التعيين نظام الخدمة المدنية، ويتم تعيين المفتشين ضمن الأسس المرعية بهذا المجال؛ وذلك ضمانًا لفاعلية وحيادية أعمال التفتيش، وليعبر عن ممارسات تتمخض للصالح العام ولتحقيق الأهداف المحددة له، وتكفل للمفتش الاستقرار الوظيفي والاستقلالية، والتي يمكن تفسيرها بأنها امتلاكه السلطة لاتخاذ قراره دون خوف أو تردد بأن ما هو قائم في المنشآت مخالف ويجب تغييره، كما أن نظام الخدمة المدنية يحدد رواتب المفتشين وعلاواتهم ودرجاتهم ورتبهم ومستوياتهم الوظيفية وأسس ترقيتهم.

وهذا يتوافق مع الممارسات الفضلى وما جاء بنصوص اتفاقية العمل الدولية رقم (81) لسنة 1947، في حال كان تنفيذه متوافقًا مع النصوص.



الهيكل التنظيمي

حسب الهيكل التنظيمي الأخير لوزارة العمل، والصادر بمقتضى أحكام النظام المعدل لنظام التنظيم الإداري لوزارة العمل لسنة 2020 والمنشور بالجريدة الرسمية بالعدد رقم (5624) بتاريخ 2020/3/16، فإن هناك مديرتين مركزيتين تمارسان أعمال التفتيش بشكل أساسي هما:

- مديرية التفتيش المركزي.
- مديرية السلامة والصحة المهنية.

وتوجد هاتان المديرتان بمركز الوزارة، وترتبطان "بمساعد الأمين العام للعمليات". أما بالنسبة للمديريات الميدانية فهناك مديرتا تفتيش متخصصتين في الهيكل التنظيمي تقعان في محافظة العاصمة فقط وهما:

- مديرية تفتيش عمان الأولى.
- مديرية تفتيش عمان الثانية.

في حين أن باقي المحافظات تحتوي كل منها على "مديرية عمل شاملة" ترتبط أيضًا بمساعد الأمين العام للعمليات، ويفترض ان تشمل كل من هذه المديريات ضمن هيكلها على قسم تفتيش عمل، وقسم تفتيش سلامة وصحة مهنية، بالإضافة إلى أقسام العمل الأخرى مثل قسم التشغيل أو العمالة الوافدة.

ومما يجدر الإشارة إليه أيضًا؛ أنه وبناءً على قانون تنظيم العمل المهني رقم (11) لسنة 2019 فقد أنيطت بوزارة العمل مهمة ترخيص المحلات المهنية (كمحلات الصيانة الميكانيكية وأعمال الحدادة وأعمال النجارة... إلخ) والتفتيش عليها، وقد تم استحداث مديرية مركزية لذلك هي "مديرية تنظيم العمل المهني" في مركز الوزارة ولم تتضح بعد صورة الوضع بالنسبة لعملية التفتيش بها فيما إذا كان سيتم تعيين مفتشين مختصين بهذه المديرية أو ستضاف هذه المهمة لمهام مفتشي العمل التابعين لمديرتي تفتيش العمل والسلامة والصحة المهنية.

مما سبق يمكن استنتاج أن هناك عدة نقاط تحتاج إلى تصويب منها على سبيل المثال:

_ إن ارتباط مديريات التفتيش ليس على أعلى مستوى (لا يرتبط برأس الهرم / وزير العمل) وهذا مما يقلل من أهمية هذا الجهاز؛ والذي هو صلب عمل الوزارة وأهم مهامها وإداراتها، والتي تعتمد عليها جميع المديريات الأخرى، كما أن هذا الارتباط بالشكل الحالي والذي يتعدد به المسؤولون الأعلى بإدارة الجهاز؛ يقلل من حيادية واستقلالية أعمال التفتيش وفعالية إجراءاته، ويزيد من التدخل المباشر وغير المباشر في أعماله.



_ إن مدراء التفتيش المركزيين بنفس المستوى الإداري لمديري العمل بالمديريات أو مدراء التفتيش الميدانيين، مما لا يعطيهم أية صلاحية لتوجيه عمليات التفتيش في المحافظات أو إبداء ملاحظاتهم وتوصياتهم، كما إن هذا لا يعطي مدراء المركز الصلاحيات والمهام الواجبة على مديرياتهم وخاصةً بما يتعلق بالتخطيط الاستراتيجي للتفتيش، ووضع سياسات التفتيش عمومًا، ومتابعة أداء التفتيش الميداني، ويحول هذه المديريات المركزية إلى مديريات تفتيش عادية (كما هي المديريات الأخرى) كونه لا يقع تحت الهيكل الوظيفي لإداراتهم سوى كادر مفتشي العمل المعينين في مركز الوزارة.

_ عادةً يصاحب التوسع في سوق العمل وامتداده، التوسع والزيادة في الخدمات الحكومية المقدمة، ومنها خدمات تفتيش العمل، إلا إن الهيكل الأخير (الصادر في العام 2020) قد اختزل بعض المديريات إلى أقسام، منها على سبيل المثال لا الحصر مديرية عمل مدينة الحسن الصناعية والتي تم تحويلها إلى مكتب عمل (بمستوى قسم) برغم وجود كثافة عمالية كبيرة تتبع لها بمنطقة اختصاصها، وتم إعادة ربطها مع مديرية عمل اربد.

_ برغم محدودية الموارد ومنها الموارد البشرية إلا ان هناك ثلاث مديريات مسؤولة عن أجزاء من تفتيش العمل (وهي مديرية التفتيش المركزي، مديرية السلامة والصحة المهنية، ومديرية تنظيم العمل المهني)، وهذا قد يكون سببًا لتبعثر الجهود وتكرار الزيارات التفتيشية وهدر الموارد، وعدم تنسيق العمل والتخطيط الجيد، كما إن عملية فصل مديرية السلامة والصحة المهنية في المرة الأخيرة في العام 2017 عن مديرية التفتيش لم يرافقها وضع شروط مرجعية لعمل المديرية تبين مهامها ومسؤولياتها وعلاقتها مع مديرية تفتيش العمل، وهل هي إدارة لرسم السياسات والتخطيط فقط أم مديرية تفتيش عادية.

مشاركة النساء بالتفتيش والجوانب المتعلقة بالنوع الاجتماعي

خلت التشريعات المحلية الأردنية من أية إشارة لضرورة مشاركة النساء في أعمال تفتيش العمل بشكل صريح، علمًا بأن التعيينات التي تتم من خلال ديوان الخدمة المدنية لا تشترط عند إعلان الوظيفة جنس محدد للوظيفة (إلا في حالات محدودة جدًا ومبررة تتطلبها طبيعة الوظيفة أحيانًا على سبيل المثال؛ الحاجة لقوة بدنية في بعض المهام كأعمال الصيانة أو عند طلب مدرسين لمدارس الذكور أو مدرسات لمدارس الإناث وما شابه ذلك)، وتشكل نسبة المفتشات اللواتي تقريبًا ما نسبته (20%) من مجموع المفتشين بالوزارة، وهي بتناقص جزاء طبيعة العمل الميدانية والتنقل المستمر أو التفرجات خارج نطاق تفتيش العمل.



أيضاً بسبب طبيعة الاحتكاك المستمر خلال عمل المفتش مع ذوي العلاقة وخاصّة أصحاب الأعمال، علماً بأنه قد سبق تسجيل حالات اعتداء على بعض المفتشات (حيث قام احد أصحاب العمل بإغلاق مكان العمل وحجز بعض المفتشات بداخله)، وهذا كله لا يشجع استمرارية وجود المفتشات بهذا العمل ومحاولة العديد منهن الانتقال لمهام ذات طبيعة أعمال مكتبية وليست ميدانية، مما يستوجب وضع نصوص خاصّة لاشتراط وجود نسبة معينة من المفتشات في جهاز التفتيش ومديريات التفتيش، خاصّة أن التجارب المحلية والدولية والممارسات الفضلى أشارت إلى أن وجود المفتشات لمتابعة والتحقيق بالشكاوى والأمور المتعلقة بالعاملات النساء عموماً، وتحديدًا في حالات التحرش والاعتداءات الجنسية، بالإضافة إلى قضايا العمل الخاصة بالأحداث وبعض المواضيع الأخرى تكون سببًا في تحقيق النتائج الإيجابية، حيث أن النساء يملن إلى التحدث بحرية أكثر للمفتشات الإناث من الذكور وكذلك هم الأحداث.

ولا بد من الإشارة هنا إلى مشاركة النساء في التفتيش، فمن المفترض أن تكون الفرصة متاحة للنساء للتعيين في هذه الوظيفة على قدر متساوٍ مع الرجال، دون تمييز بينهم في ذلك على أساس الجنس، على النحو الذي أقرته الوثيقة التأسيسية لمنظمة العمل الدولية الخاصة بمبدأ مشاركة النساء في معاهدة فرساي للسلام عام 1919، في المادة (427) منها والتي نصت على وجوب أن تضع كل بلد أحكامًا لنظام تفتيش العمل تشارك فيه النساء من أجل تأمين إنفاذ القوانين والأنظمة الخاصة بحماية العاملين، وتكرس هذا المبدأ مجددًا في المادة (8) من الاتفاقية الدولية رقم (81) التي نصت على أنّ (كلاً من الرجال والنساء مؤهلون للتعيين في هيئة التفتيش، وعند الضرورة يمكن إسناد واجبات خاصة للمفتشين الرجال والنساء)⁽¹⁶⁾. وكررت المادة (10) من الاتفاقية الدولية رقم (129) النص الوارد في المادة (8) من الاتفاقية (81) بالصيغة ذاتها، دون تغيير.

إن هنالك العديد من الانتهاكات التي تتعرض لها النساء على وجه التحديد أثناء العمل، والتي يجب أن يتم التركيز عليها في عملية التفتيش، من خلال فرض العقوبات الرادعة لمرتكبيها من أصحاب الأعمال والمنشآت، ومن هذه القضايا:

1. التمييز في الأجور

بموجب تعديلات قانون العمل لسنة 2019، تم اعتبار عدم المساواة بين العمال في الأجر عن كل عمل ذي قيمة متساوية دون أي تمييز قائم على الجنس من المخالفات العمالية، كما تنص المادة 53 من قانون العمل على أنه "يعاقب صاحب العمل بغرامة لا تقل عن خمسمائة دينار ولا تزيد على ألف دينار عن كل حالة يدفع فيها إلى عامل أجرًا يقل عن الحد الأدنى للأجور أو عن أي تمييز بالأجر بين الجنسين للعمل ذي القيمة المتساوية وذلك إضافة إلى الحكم للعامل بفرق الأجر وتضاعف العقوبة كلما تكررت المخالفة". ويعتبر هذا التعديل لقانون العمل تفعيلًا لالتزامات الأردن الدولية، كونه طرفًا باتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (100) التي تلزمه بمساواة العمال والعاملات في الأجر لدى تساوي قيمة العمل. كما تم التأكيد على هذا الالتزام في المادة (1/7) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الذي تم اعتماده أيضًا من قبل الأردن. وهذا بالطبع ينسجم مع المادة (23/2/1) من الدستور التي جاء فيها "إعطاء العامل أجرًا يتناسب مع كمية عمله وكيفيته".



تعتبر فجوة الأجر بين الذكور والإناث من أبرز التحديات التي تواجه العالم أجمع، وليس فقط الأردن. والرقابة على التمييز في الأجر أيضًا مهمة ليست سهلة، إلا أنّ اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (100)، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية وضعت بعض الضوابط بهذا الخصوص يمكن إيرادها على النحو التالي(17):

توفير أجر منصف لجميع العاملين، وتقديم مكافأة متساوية لدى تساوي قيمة العمل دون أي تمييز، على أن يضمن للمرأة خصوصًا تمتعها بشروط عمل لا تكون أدنى من تلك التي يتمتع بها الرجل، وتقاضيها أجرًا يساوي أجر الرجل في العمل. - تساوي الجميع في فرص الترقية داخل عملهم، إلى مرتبة أعلى ملائمة، دون إخضاع ذلك إلا لاعتباري الأقدمية والكفاءة.

- التشجيع على وجود التقويم الموضوعي للوظائف على أساس ما تستلزمه من عمل.

- لا يعتبر مخالفة لمبدأ مساواة العمال والعاملات في الأجر لدى تساوي قيمة العمل أن توجد فروق بين معدلات الأجر تقابل، دونما اعتبار للجنس، فروقًا في العمل الواجب إنجازه ناجمة عن التقويم الموضوعي.

وفي هذا السياق؛ أفاد تقرير صادر عن البنك الدولي بعنوان "مشاركة المرأة الاقتصادية في العراق والأردن ولبنان: "إن الفجوة بين أجور النساء والرجال العاملين في مهن مماثلة ضمن القطاع الخاص في الأردن ولديهم نفس التحصيل العلمي والخبرة تبلغ حوالي (17%) "، وأشار التقرير نفسه إلى أن المرأة أسهمت بنسبة (0.5) نقطة من معدل النمو السنوي البالغ (1.5) % خلال الفترة 2000 إلى 2017. وبهذا تعتبر المشاركة الاقتصادية للمرأة في الأردن منخفضة، ومن بين أدنى المستويات في العالم. لذلك يجب أن نتعمق في تحليل الأسباب التي أدت إلى انسحاب المرأة من سوق العمل، وما هي الأسباب الطارئة التي تمنعها من الاستمرار في عملها، وهو ما يجب التركيز عليه من خلال مهمة مفتشي وزارة العمل كجزء من المسؤوليات المترتبة عليهم نحو رصد الانتهاكات ورصد قضايا التمييز في العمل(18).

2. قضية رعاية الأطفال

تشير المادة (72) من قانون العمل "يلتزم صاحب العمل الذي يستخدم عددا من العمال في مكان واحد ولديهم من الأطفال ما لا يقل عن خمسة عشر طفلا لا تزيد أعمارهم على خمس سنوات بتهيئة مكان مناسب ويكون في عهدة مربية مؤهلة أو أكثر لرعايتهم، كما ويجوز لأصحاب العمل الاشتراك في تهيئة هذا المكان في منطقة جغرافية واحدة"، إلا أن تطبيق هذه المادة يتم على نطاق ضيق جدًا، ويتم تحميل الأمهات تكاليف حضانة أبنائهن في هذه الحضانات إن وجدت.

وعلى الصعيد الآخر؛ أفاد العديد من أصحاب العمل الذين ينطبق عليهم نص المادة (72) من قانون العمل، المعنية بإنشاء حضانات، تخدم أبناء عاملاتهم بوقوعهم بإشكالات، بينها عملية الحصول على تراخيص للحضانات والتي تتطلب إجراءات طويلة ومعقدة جزًا تعدد الجهات المشرفة على الترخيص، وارتفاع تكاليف إنشاء الحضانة، وتعارض اشتراطات ومواصفات وزارتي العمل والتنمية الاجتماعية في توصيف "المكان المناسب" للحضانة.



إن تكثيف دور وزارة العمل ضروري في متابعة قضية التزام أصحاب العمل بنص المادة أعلاه كجزء رئيسي من مهامهم، حيث أن رعاية الطفل في مكان العمل تساهم في تعزيز انضمام النساء إلى القوى العاملة وتمكنهن من الحفاظ على استمرارية وظائفهن، هذا بالإضافة إلى مساهمتها في الحد من الوظائف غير مدفوعة الأجر للنساء والرجال على حد سواء.

3. قضية تعرض النساء للانتهاكات في المناطق الصناعية

إن لإدارة التفتيش في وزارة العمل دور هام في قضية تعرض العديد من النساء العاملات للانتهاكات في مصانع المناطق الصناعية المؤهلة، والذي أدى بدوره إلى التأثير على ترتيب المملكة في مؤشر العبودية والاتجار بالبشر. حيث أظهر التقرير السنوي للاتجار بالبشر لسنة 2020؛ انخفاض تصنيف الأردن من المستوى الثاني إلى المستوى الثاني تحت المراقبة؛ أي من ضمن الدول التي لا تفي حكوماتها تمامًا بالحد الأدنى من معايير القضاء على الاتجار⁽¹⁹⁾. وفيما يتعلق بمؤشر العبودية الحديثة، تم تصنيف الأردن في تقرير عام 2018 ضمن المجموعة الخامسة من أصل ثمانية مجموعات، وهذا يدل على أن الحكومة الأردنية لديها استجابة محدودة بخصوص التصدي لأشكال العبودية الحديثة⁽²⁰⁾.

4. قضية تعرض العاملات في القطاع الزراعي للانتهاكات

على الرغم من عمل النساء في القطاع الزراعي، لكنّه من الصعب فهم العدد الدقيق لأعدادهن نظرًا لأن الزراعة تعتبر من القطاعات غير المنظمة إلى حد كبير في الأردن، حيث تعمل به العديد من النساء إما عند أصحاب عمل أو في مزارع أسرية بدون أجر، إذ غالبًا ما تعتبر مساهماتهن جزءًا من الأعمال المنزلية بدلًا من العمل الفعلي. وتأتي النساء العاملات في الزراعة أساسًا من عائلات فقيرة أو مهمشة، سواءً من الأسر الريفية الفقيرة أو من اللاجئين من الجنسية الباكستانية أو السورية.

وتتعرض العديد من النساء العاملات في هذا القطاع إلى الكثير من المخاطر وظروف العمل القاسية، والتي تجعلهن عرضةً للانتهاك، تتراوح بين الأجور المنخفضة وساعات العمل الطويلة في الشمس، وعدم شمولهن في مظاهرات الحماية الاجتماعية، وتعرضهن للتحرش الجنسي، إضافة إلى انعدام معايير السلامة والصحة العامة وظروف العمل اللائق⁽²¹⁾. ومن الملاحظ بأن الإطار القانوني الأردني بشكل عام لا يدعم العاملات في القطاع الزراعي بالصورة المطلوبة، على الرغم من مصادقة الأردن على العديد من الاتفاقيات المتعلقة بحقوق المرأة مثل اتفاقية (سيداو)، كما أن القطاع الزراعي غير خاضع لرقابة مفتشي العمل، لذلك إن أردنا أن يتم رصد الانتهاكات التي تتعرض لها المرأة العاملة في هذا القطاع؛ فإنه لا بد من شمول كافة الفئات العاملة في هذا القطاع ضمن مهام التفتيش، وليس كذلك فحسب؛ وإنما زيادة قدرات مفتشي وزارة العمل حول المبادئ الحقوقية المتعلقة بالمرأة والواردة في الاتفاقيات الدولية والتي كان الأردن من أوائل الدول التي صادق عليها، وأن يتم ذلك خلال عملية التدريب على التفتيش، ليتم تبرير الانتهاكات التي تتعرض لها النساء ضمن إطار قانوني حقوقي واضح.



5. العمل الجبري

أولت الاتفاقيات والمواثيق الدولية اهتمامًا كبيرًا لموضوع العمل الجبري، حيث نصّ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في المادة (38/أ) على "لا يجوز إكراه أحد على السخرة أو العمل اللازمي" كذلك أشارت المادة (6/1) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على أنّ "لكل شخص الحق في أن تتاح له إمكانية كسب رزقه بعمل يختاره أو يقبله بحرية". والأردن كما هو معروف صادق على هذين العهدين في عام 2006⁽²²⁾.

وبحسب المادة (77/ب) من قانون العمل "إضافة إلى أي عقوبة ورد النص عليها في التشريعات النافذة يعاقب صاحب العمل عن أي مخالفة يرتكبها باستخدام أي عامل بصورة جبرية، أو تحت التهديد أو بالاحتياط أو بالإكراه، بما في ذلك حجز وثيقة سفره بغرامة لا تقل عن (500) خمسمائة دينار (ولا تزيد على (1000) الف دينار)، ويعاقب بالعقوبة ذاتها الشريك والمعرض والمتدخل في هذا الاستخدام"، ولكن من أبرز الانتقادات التي توجه للأردن بهذا الخصوص أن نص هذه المادة غير مفعّل، وذلك لغياب مفهوم واضح حول العمل الجبري على الصعيد الوطني، الأمر الذي أدى بدوره إلى عدم امتلاك مفتشي العمل مفهوم حول ماهية العمل الجبري وكيف يتم رصد الانتهاكات الواقعة ضمنه، وبالتالي لا بد من زيادة فاعلية أداء جهاز التفتيش في الأردن لرصد الانتهاكات المتعلقة بالعمل الجبري في القطاعات المختلفة وخصوصًا عاملات المنازل اللواتي يتعرضن لهذا النوع من الانتهاكات أكثر من غيرهن.

أنواع التفتيش :

برغم تشابه عملية التفتيش عمومًا؛ إلا أن أنواع التفتيش التي يمارسها مفتش وزارة العمل متعددة ولبعضها خصوصيات محددة تختلف عن الأنواع الأخرى، وهذا يستوجب وجود مفتشين مدربين ومؤهلين للنجاح بالقيام بعمليات التفتيش بشكل صحيح، ويمكن فيما يلي ذكر أهم أنواع التفتيش التي قد يمارسها مفتش العمل بالرغم من أن بعضها غير مفعّل أو مفعّل جزئيًا، فعلى سبيل المثال؛ تفتيش العمل الزراعي شبه موقوف؛ لأنه يتطلب صدور نظام خاص للعمال الزراعيين كما جاء في قانون العمل (باستثناء ما يتم من تفتيش جزئي بهدف تحديد الحاجة من العمالة الوافدة أو متابعة بعض الشكاوي)، كذلك التفتيش على العاملين بالمنازل حيث يحتاج إلى إذن خاص من القضاء، بالإضافة إلى وضع الآليات الفنية والإجراءات والمعايير من قبل مديرية التفتيش، كذلك فالتفتيش حسب قانون تنظيم العمل المهني موقوف منذ انتقاله من صلاحيات مؤسسة التدريب المهني إلى وزارة العمل حيث لم يتم تعيين مفتشين لذلك، أو توكل المهمة للمفتشين الموجودين حتى تاريخه:

1. التفتيش على الشركات والمنشآت المهنية بأنواعها.
2. التفتيش على أمور السلامة والصحة المهنية.
3. التفتيش على شركات المناطق الصناعية المؤهلة.
4. التفتيش على شركات إنتاج الملابس الجاهزة غير المشتركة في مشروع عمل أفضل.
5. التفتيش على معايير القائمة الذهبية.
6. التفتيش على المصانع المستفيدة من قرار تبسيط قواعد المنشأ.



برغم تشابه عمليات التفتيش عمومًا؛ إلا أن أنواع التفتيش التي يمارسها مفتش وزارة العمل متعددة ولبعضها خصوصيات محددة تختلف عن الأنواع الأخرى، وهذا يستوجب وجود مفتشين مدربين ومؤهلين للنجاح بالقيام بعمليات التفتيش بشكل صحيح، ويمكن فيما يلي ذكر أهم أنواع التفتيش التي قد يمارسها مفتش العمل بالرغم من أن بعضها غير مفعّل أو مفعّل جزئيًا، فعلى سبيل المثال؛ تفتيش العمل الزراعي شبه موقوف؛ لأنه يتطلب صدور نظام خاص للعمال الزراعيين كما جاء في قانون العمل (باستثناء ما يتم من تفتيش جزئي بهدف تحديد الحاجة من العمالة الوافدة أو متابعة بعض الشكاوي)، كذلك التفتيش على العاملين بالمنازل حيث يحتاج إلى إذن خاص من القضاء، بالإضافة إلى وضع الآليات الفنية والإجراءات والمعايير من قبل مديرية التفتيش، كذلك فالتفتيش حسب قانون تنظيم العمل المهني موقوف منذ انتقاله من صلاحيات مؤسسة التدريب المهني إلى وزارة العمل حيث لم يتم تعيين مفتشين لذلك، أو توكل المهمة للمفتشين الموجودين حتى تاريخه:

1. التفتيش على الشركات والمنشآت المهنية بأنواعها.
2. التفتيش على أمور السلامة والصحة المهنية.
3. التفتيش على شركات المناطق الصناعية المؤهلة.
4. التفتيش على شركات إنتاج الملابس الجاهزة غير المشتركة في مشروع عمل أفضل.
5. التفتيش على معايير القائمة الذهبية.
6. التفتيش على المصانع المستفيدة من قرار تبسيط قواعد المنشأ.
7. التفتيش على سكنات العمال.
8. التفتيش على المدارس الخاصة .
9. التفتيش على عمل الأشخاص ذوي الإعاقة.
10. التفتيش على عمل الأطفال والأحداث.
11. التفتيش على العمل الجبري أو الاتجار بالبشر.
12. التفتيش على ممارسات التمييز .
13. التفتيش على العاملين في المنازل.
14. التفتيش على مكاتب استقدام غير اللردنيين.
15. التفتيش على العمل الزراعي .
16. التفتيش على المكاتب الخاصة للتشغيل .
17. التفتيش على الحضانات في القطاع الخاص.
18. التفتيش حسب قانون تنظيم العمل المهني.

عدد المفتشين والبنية التحتية :

يجب أن يكون عدد مفتشي العمل كافيًا؛ لضمان الأداء الفعال لواجبات إدارة التفتيش، وذلك لكي يتمكن نظام تفتيش العمل من أداء الوظائف الموكولة إليه بكفاءة عالية، كما أن توفير البنية التحتية اللازمة لأداء المفتشين لأعمالهم من وسائل نقل وأجهزة حاسوب، وأجهزة قياس، ومكاتب مناسبة ومجهزة، وأجهزة اتصال تعتبر عنصرًا هامًا في أداء المفتشين، ولا يمكن النهوض بالتفتيش لأداء مهامه بالشكل المطلوب دون توفير ذلك، لذا يجب مراعاة هذه الاحتياجات لجميع المفتشين وتدريب المفتشين على استخداماتها؛ للتمكن من أداء جهاز التفتيش لمهامه بكفاءة وفعالية.



حيث نصت اتفاقية تفتيش العمل العربية رقم (19) لسنة 1998 في المادة (39) على ضرورة زيارة كل منشأة على الأقل مرة واحدة في السنة، وقد ربطت اتفاقية العمل الدولية رقم (81) لسنة 1947، عدد المفتشين المفترض توفرهم بجهاز التفتيش بعدة عوامل تعتمد على أهمية الواجبات الملقة على عاتق المفتش خصوصًا:

- عدد أماكن العمل الخاضعة للتفتيش، وطبيعتها، وحجمها، ووضعها.
- عدد العمال المستخدمين في هذه الأماكن وفئاتهم.
- عدد الأحكام القانونية الواجب إنفاذها وتعقيدها.
- الإمكانيات المادية الموضوعة تحت تصرف المفتشين.
- الشروط العملية التي يجب أن تجري بها عمليات التفتيش لتكون فعّالة.

يبلغ عدد مفتشي العمل في الأردن حوالي (160) مفتش (مفتش ورئيس قسم عمل وسلامة وصحة مهنية)، وهم موزعين على كافة مديريات العمل بالمملكة، ولا يبدو هذا العدد كافيًا مقارنةً مع المعايير السابقة والمهام المطلوبة وحجم سوق العمل ويحتاج إلى مضاعفة عدد المفتشين مرة واحدة على الأقل لتغطية جميع منشآت سوق العمل بزيارة كل سنتين، كما أن النقص ببعض الاحتياجات والبنية التحتية كوسائل النقل، والحواسيب وغيرها؛ يقلل من كفاءة وفعالية أعمال التفتيش، ويسبب الهدر بالوقت، فعدم وجود قاعدة بيانات محوسبة بالمنشآت الخاضعة للتفتيش وبياناتها وتقارير تفتيشها السابقة ومخالفاتها واعداد عمالها وقطاعات عملها، يتطلب من المفتش البحث بالملفات الورقية (إن وجدت) للاطلاع على وضع المنشأة قبل زيارتها، وهذا يسبب ضياع الوقت وعدم الفعالية والكفاءة للأداء لارتباطه بالأرشيف، وحفظ الملفات، وأيضًا عمليات تحديث هذه البيانات، في حين لو توفرت قاعدة البيانات وتوفرت أجهزة الكمبيوترية لأعمال التفتيش لتمكن المفتش من الاطلاع على واقع المنشأة مستغلًا فترة انتقاله كما يمكن أن يدخل بيانات زيارته مباشرة خلال عملية التفتيش وبالتالي زيادة فعالية الأداء.

تدريب المفتشين:

لا يكفي حصول المفتش على درجة علمية محددة مثلما اشترطت القوانين ذلك، إنما يجب أيضًا أن يحصل المفتش على تدريب يتوافق مع متطلبات أدائه للوظيفة، فقد اشترطت المادة (7) من اتفاقية العمل الدولية رقم (81) لسنة 1947، والمادة (9) من اتفاقية العمل العربية رقم (19) تدريب المفتشين تدريبًا نظريًا وعمليًا بما يؤهله لاداء مهامه، وقد اشترطت التشريعات المحلية ضرورة إشراك من يفوض بالتفتيش على العمل أن يكون قد اشترك في دورة تدريبية واحدة على الأقل وفقًا للبرنامج الذي تضعه الوزارة، بالإضافة إلى وجوب أن يكون قد تدرب على أعمال التفتيش لمدة (6) أشهر بمرافقة مفتش عمل، وقد سبق الحديث بعدم وجود أية تعليمات توضيحية بخصوص هذه الدورة التدريبية، أو تحديد مواضعها ومدتها، ومن يقوم بتنفيذها، وآلية قياس الاستفادة والتأهيل منها ومعايير النجاح بها، كما أن التدريب الميداني بشكله الحالي؛ هو قضاء المدة الزمنية المنصوص عليها، دون أي تحديد لمهام أو واجبات مطلوب التدريب عليها وممارستها، أو توضيح من يقوم بالإشراف على المفتش المتدرب بها من المفتشين من ناحية الدرجة أو الأقدمية.



صلاحيات المفتشين:

خوّلت المعايير الدولية والتشريعات المحلية مفتشي العمل الصلاحيات التي تمكنهم من أداء أعمالهم بيسر وسهولة وكفاءة، ومن ذلك منح مفتشي العمل صلاحيات الضابطة العدلية، والتي تخولهم القيام بالزيارات التفتيشية لأماكن العمل للتحقق من إنفاذ الأحكام القانونية والاستقصاء عن المخالفات، وجمع الأدلة الثبوتية وإحالة المخالفين إلى المحاكم المختصة، ولم تحدد اتفاقية العمل الدولية رقم (81) أو التشريعات المحلية عدد الزيارات التفتيشية اللازمة على أماكن العمل، واكتفت بالإشارة إلى ضرورة إجراء التفتيش بالعدد والدقة اللازمين، في حين حددت ذلك اتفاقية العمل العربية رقم (19) وأشارت إلى أنه يجب أن يتم التفتيش على المنشأة الواحدة مرة واحدة سنوياً على الأقل، وفيما يلي الصلاحيات التي خولت للمفتشين لأداء أعمالهم استناداً للمعايير الدولية والمحلية⁽²³⁾:

- 1.** الزيارات التفتيشية وصلاحيات الدخول إلى أماكن العمل:
يحق للمفتش الدخول إلى أي مكان عمل خاضع للتفتيش، بحرية ودون إخطار سابق، في أية ساعة من ساعات النهار أو الليل.
- 2.** التحري والبحث والاختبار للتحقق من إنفاذ الأحكام القانونية المتعلقة بحماية العمال ويمكن أن تشمل:
 - a.** إجراء المقابلات وتوجيه الأسئلة والاستفسارات واستدعاء صاحب العمل أو العمال بغرض الحصول على المعلومات، والتأكد من إنفاذ الأحكام القانونية.
 - b.** الاطلاع على السجلات وأخذ مستخرجات وصور منها.
 - c.** أخذ أو اقتطاع عينات من المواد.
 - d.** الإلزام بإعلان الملصقات والإعلانات التي يوجب القانون أن يتم إعلانها.
- 3.** اتخاذ الإجراءات اللازمة للتعامل مع نتائج الزيارة التفتيشية:
إن الغاية من الزيارات التفتيشية؛ هو التحقق من إنفاذ الأحكام القانونية، وبناءً على صلاحيات الضابطة العدلية الممنوحة للمفتش ونتيجة الزيارة يكون للمفتش حرية اتخاذ القرار المناسب بشأن الإجراء اللازم لإزالة المخالفات التي يكتشفها من بين عدة خيارات قبل تحرير المخالفة وهي:
 - إسداء النصح والإرشاد بشأن كيفية تلافي المخالفة.
 - توجيه تنبيه شفهي لتلافي المخالفة.
 - توجيه إنذار كتابي لتدارك المخالفة خلال مدة معينة.
 - تحرير محضر بالمخالفة.
 - التنسيب باتخاذ إجراءات إغلاق المنشأة أو أجزاء منها أو وقف العمل فيها لدرء خطر داهم يهدد سلامة العمال أو صحتهم.
- 4.** التحقيق بأسباب الحوادث والأمراض المهنية:
وذلك بهدف منع تكرار وقوع الحوادث والإصابات والأمراض المهنية، للمفتش صلاحيات التحقيق في الحوادث التي تقع في أماكن العمل، وعادة ما يتم التحقيق بالحوادث الكبيرة أو التي تتسبب في إصابات بشرية متعددة أو وفيات فقط.
ويلحظ أن قانون العمل ونظام مفتشي العمل عطي العديد من المعايير المطلوبة؛ إلا أنها على سبيل المثال لم تتطرق لصلاحيات المفتش بأخذ أو اقتطاع العينات من المواد لتحليلها، وقد يعود السبب في ذلك لعدم وجود مختبرات في الوزارة أو اتفاقيات مع بعض الجهات لهذه الغاية. أيضاً لم يتم الإشارة إلى الإجراءات الواجب اتخاذها من قبل المفتش وتسلسلها (تنبيه شفهي، كتابي، إنذار، مخالفة) وتركت هذا كسلطة تقديرية للمفتش؛ إلا أنه لم يتم توحيدها ضمن تعليمات ناظمة لتكون الإجراءات المتخذة متشابهة ولو اختلف المفتش أو الزمان أو المكان، وعدم وجود نص واضح لها سبب مساءلة بعض المفتشين أمام بعض الجهات الرقابية والقضاء، كما حدث في حالة تصويب أحد أصحاب العمل للمخالفات الموجودة في منشأته بعد الزيارة التفتيشية لمنشأته، مما حدا بالمفتش بعدم رفع المخالفات إلى المحكمة.



التزامات المفتشين:

يهدف الموازنة بين الصلاحيات الممنوحة للمفتشين من أجل تمكينهم من أداء وظائفهم وضمن الحدود التي تمكنهم من اتخاذ قراراتهم بحياد ونزاهة واستقلالية، فإن المعايير الدولية والمحلية تلقي على عاتق مفتشي العمل أيضًا التزامات محددة، يقصد منها عدم إساءة استعمال الصلاحيات وتوظيفها لغير الأغراض التي يجب استخدامها لها، وهذه الالتزامات هي⁽²⁴⁾؛ حظر أن تكون لمفتشي العمل مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في المنشآت الخاضعة لإشرافهم، والتزام المفتشين بالمحافظة على الأسرار التي يطلعون عليها بحكم ممارستهم وظائفهم، والتزام المفتشين بعدم البوح بمصدر أي شكوى، وهذه الالتزامات منصوص عليها في المادة رقم (6) من نظام مفتشي العمل وبالتالي فهي تتوافق مع المعايير والممارسات الجيدة.

ملخص المشكلة التي يعاني منها تفتيش العمل:

يعاني تفتيش العمل في الأردن من عدد من المشاكل التي تؤثر على سوق العمل وتسبب عدم تغطية جميع القطاعات، وجميع شرائح العمال بآليات إنفاذ قانون العمل، مما يؤدي إلى وجود كم كبير من الشكاوى التي لا يتم متابعتها أو حلها، وأحيانًا عدم إيصالها لجهاز التفتيش لفقدان العمال أو المشتكين الثقة بأدائه، كما أن أعمال جهاز التفتيش تتسم بحدود الفعل وعدم وجود تفتيش وقائي (استباقي) عمومًا، كما يوجد العديد من العمال الذين تنتهك حقوقهم المادية وشروط عملهم دون إيجاد حلول لذلك، وهذا أدى أيضًا إلى ضعف ثقة العمال وأحيانًا منظماتهم بجهاز التفتيش، كما أن الضعف وعدم الاستقرار في علاقات العمل الثلاثية زاد من مشاكل سوق العمل وأدى إلى اختلال في ميزان القوى واستغلال للعاملين في أحيان كثيرة (كونهم الحلقة الأضعف)، وتعود هذه لأسباب متعددة منها: التشريعات الناظمة، تركيبة وهيكلية جهاز التفتيش، محدودية الموارد، ضعف الحماية المتوفرة للمفتشين، تغول بعض أصحاب العمل والنفوذ على جهاز التفتيش، بالإضافة إلى ضعف التخطيط، وعدم وجود سياسات واستراتيجيات مؤسسية ثابتة لإدارة تفتيش العمل، والتغييرات الكبيرة في توجهات الجهاز تبعًا لظروف آنية وتوجهات فردية، وبعض التداخلات في القوانين التي تهدف لتشجيع الاستثمار على حساب بعض الأمور المتعلقة بتفتيش العمل والتي هي مسؤولة عن حقوق العمال بالدرجة الأولى. وفيما يلي ملخص لأهم هذه الأمور:

التشريعات:

- الاستثناءات من تطبيق القانون: يستثنى قانون العمل كل من الموظفين العاميين وموظفي البلديات وأفراد عائلة صاحب العمل الذين يعملون في مشاريعه، خدم المنازل وبستانيها وطحاتها وعمال الزراعة (عدا من يتم إخضاعهم لأي من أحكام هذا القانون) لأحكام قانون العمل، وبالتالي عدم خضوعهم لسلطات التفتيش فيما يتعلق أيضًا بظروف العمل (أمور السلامة والصحة المهنية).



لقد كفل الدستور الأردني كما جاء في المادة (23) منه حق العمل لجميع المواطنين، وأن تحمي الدولة العمل وتضع له تشريعًا يضمن أجر العامل، وساعات العمل، والتعويض في حال وفاة العمال المعيلين والتسريح، والمرض والعجز والطوارئ الناشئة عن العمل، فالفئات المستثناة من نطاق قانون العمل هم الفئات الأكثر هشاشة (الذين سبق ذكرهم هنا) بالإضافة إلى العاملين في القطاع غير النظامي، فلا يكفي أن الدولة لم توفر لهم حق العمل كما هو النص الدستوري، بل حرمتهم من أبسط امتيازات العمل (تطبيق بنود قانون العمل وأحكامه عليهم بما يشملهم من الحد الأدنى لأجر، ساعات العمل، الإجازات، شروط السلامة والصحة المهنية في بيئة عملهم، وغيرها من الحقوق الأساسية في العمل).

-عدم النص على أية تدريبات أو ساعات محددة لتدريب مفتشي العمل، واقتصار النص على دورة تدريبية واحدة (دون تحديد ماهيتها)، وتدريب ميداني لمدة (6) أشهر، وهذا غير كافٍ لتأهيل مفتش العمل قانونيًا أو عمليًا لممارسة أعمال التفتيش، خاصةً أنه ليس هناك مؤهلاً محددًا لتعيين المفتشين كالقانون أو الهندسة، إنما تمت إتاحة المجال لجميع حملة الشهادة الجامعية الأولى للانضمام.

- عدم ردع العقوبات المنصوص عليها في قانون العمل، مقابل بعض التكاليف المترتبة على الالتزام، فعلى سبيل المثال تنص عقوبات الفصل التاسع (السلامة والصحة المهنية) على المخالفين بغرامات تتراوح بين (100 - 500) دينار، ويمكن تخيل أن تكلفة أية إجراءات فنية أو هندسية في مكان العمل لحماية صحة وسلامة العمال، كتوفير الحواجز الواقية على الآلات، أو توفير معدات الوقاية الشخصية للعاملين، أو احتياطات الوقاية من الأبخرة والمخاطر الكيميائية كالغازات والأدخنة، أو تركيب أنظمة تهوية في مكان العمل، أو تدابير الوقاية من الحريق كتوفير الطفايات اليدوية وأنظمة الإنذار والإطفاء التلقائي، أو تعيين كوادر السلامة المطلوبة؛ تكون كبيرة جدًا مقارنةً مع العقوبة المذكورة، بحيث يفضل صاحب العمل دفع الغرامة والتي تكون عادة الحد الأدنى على أن يفكر في البدائل السابقة.

أيضًا وجود نص عقوبة بغرامة ما بين (50 - 500) دينار، غير مرتبطة بانتهاك معين في المادة (٩) من قانون العمل، مما يلجأ إليها الكثير من القضاة في المحاكم لتكون هي أساس العقوبة لأي انتهاك أو مخالفة لأحكام قانون العمل ذات الغرامات الأعلى مما يعطل العقوبات الأشد.

المادة (139) من القانون تنص على أن غرامة أية مخالفة للقانون أو الأنظمة الصادرة بموجبه لم يحدد لها عقوبة تكون ما بين (50 - 100) دينار، وأخيرًا فإن عملية جمع العقوبات من قبل المحاكم تعتبر من أكثر الأمور التي لا تجعل هناك قيمة لعمل المفتش، أو ضرورة الالتزام بتنفيذ الأحكام القانونية من قبل أصحاب العمل، فعقوبة تأخير أجور عمال منشأة بها (200) عامل، أو عدم دفع الحد الأدنى من الاجر لهم مثلًا، وعند جمع العقوبات يساوي تأخير أجر عامل واحد أو عدم دفع الحد الأدنى له، ويتطلب دفع غرامة مقدارها (500 - 1000) دينار.



- لا توجد تعليمات أو نصوص مفصلة أو معايير بأحكام السلامة والصحة المهنية سواء في قانون العمل أو في نظام الوقاية والسلامة من الآلات والماكينات الصناعية ومواقع العمل رقم (٤٣) لسنة ١٩٩٨، وخاصة فيما يتعلق بالأمور الفنية المتخصصة مثل الروافع والأوناش، والمصاعد والأفران الحرارية والغلايات والمخاطر الإنشائية وغيرها، كما لا تتوفر في جهاز التفتيش الكفاءات والخبرات في هذا المجال، أو الأجهزة المساعدة والمختبرات اللازمة لإجراءات القياسات الضرورية، كما لا يتضمن القانون إتاحة إجراء مثل هذه القياسات في مختبرات القطاع الخاص أو الجمعية العلمية الملكية أو اعتماد طرف ثالث لذلك.

- صدور قانون الرقابة والتفتيش على النشاطات الاقتصادية، يشكل تدخلًا وتقاطعًا وتحجيمًا لقانون العمل، ويجعل هناك ازدواجية بإدارة عمليات التفتيش من خلال وزارة الصناعة والتجارة، وبهدف أساسي هو تشجيع وحماية الاستثمار، علمًا بأن مفهوم تشجيع الاستثمار يختلف من جهة لأخرى، فمن وجهة نظر قوانين ومعايير العمل، فالاستثمار الحقيقي والذي يحتاج للدعم والحماية؛ هو الاستثمار الذي يطبق القوانين المحلية ولا ينتهكها، ويخلق فرص عمل منتجة، ويلتزم بدفع كافة حقوق العمّال، ويوفر لهم عملًا لائقًا في بيئة عمل آمنة وسليمة لا تهدد صحتهم، ويتحمل مسؤوليته الاجتماعية تجاه مجتمعه.

-قوانين منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة؛ يمكن اعتبار منطقة العقبة تقريبًا خارج نطاق بعض اجزاء تفتيش العمل، حيث لا يقوم جهاز التفتيش هنالك بنشاطات تذكر كونها ذات قوانين خاصة، وبنفس الوقت فإنه لا تتوفر في منطقة العقبة الاقتصادية الخاصة الكوادر الكافية أو المؤهلة في مجال تفتيش العمل والسلامة والصحة المهنية.

-يجب أن يرافق ويتبع تعديل التشريعات المذكورة سابقًا عملية تطبيق وتنفيذ التشريعات الحالية، فهناك العديد من البنود القانونية الموجودة في قانون العمل لا يتم تنفيذها لسبب أو آخر ومنها على سبيل المثال لا الحصر؛ المواد المتعلقة بالتمييز بالأجور والتعيين بين النساء والرجال، وأيضًا البنود المتعلقة بإنشاء الحضانات لخدمة أبناء العاملات في اماكن العمل.

تركيب وهيكلية جهاز التفتيش :

- يتضمن الهيكل التنظيمي لوزارة العمل مديريتين مركزيتين لتفتيش العمل (السلامة والصحة المهنية وتفتيش العمل)، ومديريتي تفتيش في محافظة العاصمة عمان، في حين توجد مديرية عمل شاملة في كل مركز محافظة من المحافظات الأخرى، يتبع لها قسم تفتيش وقسم سلامة وصحة مهنية.

- ترتبط إدارة التفتيش المركزية بمساعد الأمين العام الذي يرتبط بالأمين العام والذي بدوره يرتبط بالوزير، وهذا يزيد من (البيروقراطية) وتعقيد العمل وعدم استقلاليته وعدم تقدير أعمال التفتيش، والتي هي أساس عمل وزارة العمل حتى في المجالات الفرعية الأخرى مثل التشغيل، والعمالة الوافدة، وعلاقات العمل وغيرها.

- لا يوجد ربط إداري أو هيكلية بين مدير التفتيش المركزي ومدراء تفتيش الميدان ولا رؤساء الأقسام، حيث أن جميع المدراء بما فيهم مدير التفتيش المركزي يرتبطون بمساعد الأمين العام لشؤون العمليات، وبالتالي أصبحت وظيفة مديريات التفتيش المركزي ليست إعداد الاستراتيجيات والخطط بل كأي مديرية ميدانية كونه لا يرتبط به سوى موظفي مديريته.



- يوجد تداخل بين مديرتي تفتيش العمل والسلامة والصحة المهنية فكلهما مديرتي تفتيش وموظفيهم مفتشون يتبعون لإدارات مختلفة، وهذا قد يسبب المزيد من الهدر بالإمكانات والموارد المحدودة أصلاً، كما لا يوجد وصف وظيفي وشروط مرجعية لمديرية السلامة والصحة المهنية .

- في الهيكلية الأخيرة تم اختزال وتحجيم مديريات العمل وتنزيل العديد منها من مستوى مديرية إلى مستوى قسم، كما في المناطق الصناعية المؤهلة والتي تكتظ بالعمّال والمنشآت والنزاعات العمالية الفردية والجماعية، وتحتاج إلى كوادر وكفاءات وموارد أكبر وجهود مكثفة.

- هناك مديريات عمل بها اقسام تفتيش تم إنشاؤها ضمن منظمات أصحاب الأعمال؛ وهي التي تتولى توفير البنية التحتية، وأيضاً تدفع مكافآت مالية للعاملين بالمديريات، مما قد يشكك في مدى الاستقلالية والحيادية في أعمال التفتيش ضمن هذه العلاقة غير السوية.

العمليات الفنية (الإجراءات) لجهاز التفتيش:

- لا توجد استراتيجيات لتفتيش العمل أو لتفتيش السلامة والصحة المهنية في الأردن، ولا يتم مناقشة أو عرض أية استراتيجيات أو خطط أو توجهات لجهاز التفتيش لكي يتم دعمه ومساندته من قبل الشركاء الاجتماعيين، والجهات الأخرى ذات العلاقة، وأيضاً لتوفير قاعدة لقياس الأداء من خلال المؤشرات المحددة، ومدى التحسن الذي تم، ومواصلة ذلك حتى تحقيق الأهداف الاستراتيجية، يعتقد أن سبب عدم وجود تخطيط استراتيجي لتفتيش العمل؛ هو غياب المؤسسة في إدارة تفتيش العمل وإجراءاته والتخطيط له، واعتماد الخطط الآنية على توجهات وتوجيهات أصحاب القرار، بالإضافة إلى نقص في البيانات وتحليل واقع سوق العمل بما يخص التفتيش، والانتهاكات الموجودة في سوق العمل، كذلك عدم رغبة أصحاب القرار في إثارة الخلافات مع أصحاب الاعمال، بالإضافة إلى عدم توفر الإمكانيات والموارد اللازمة لإدارة عمليات تفتيش استراتيجي طويل الأمد، حيث أن الموارد الموجودة بالكاد تكفي لمتابعة ما يرد من شكاوي هامة أو ما يثار النقاش بشأنه.

- عمليات التفتيش في الأردن لا تبنى على التفتيش المبني على المخاطر؛ إنما تعتمد على اجتهادات فردية وحسب واقع الحال مما يشنت الجهود ولا يساعد بتحقيق أهداف محددة، وإنما يصبح الأداء كردود فعل على الأحداث والنزاعات أو نتيجة إغلاق منشآت، أو وقوع الإصابات، أو ما يتم تداوله بوسائل الإعلام، أو من خلال ملاحظات المنظمات غير الحكومية، مما يؤدي لحرمان شرائح كبيرة من العمال والقطاعات المهنية من خدمات التفتيش المنتظم والمخطط له.

إن الاحتفاظ ببيانات سوق العمل، وتفاصيل المنشآت، وقطاعات العمل، وتوزيعها الجغرافي، وما تشمله هذه المنشآت من أعداد للعمال، وفئاتهم، وجنسياتهم، ومهنتهم، ورواتبهم، بشكل محوسب، وتصنيف هذه البيانات حسب المخاطر المحتملة أو الموجودة (على سبيل المثال المنشآت التي تستخدم الأحداث، أو التي سبق أن تم مخالفتها لاستخدام الأحداث بشكل غير قانوني، أو المنشآت التي لا تلتزم بدفع الأجور في مواعيدها، أو الشركات التي تم رصد حالات من التمييز بين عمالها، أو الشركات التي تتكرر بها النزاعات أو الاعتصامات



أو الإضرابات العمالية، أو المنشآت التي لا تلتزم بتأمين بيئة العمل الآمنة أو السليمة وبالتالي تكثر بها إصابات العمل والأمراض المهنية، أو المنشآت التي تعيق عمل مفتشي العمل، أو تكون إدارتها عدائية بتعاملها مع المفتشين... مع إعطاء قيمة رقمية لكل نوع من المخاطر حسب أهميته (يتفق عليها)، بحيث يمكن في أية لحظة الاستعلام عن مجموع قيمة هذه المخاطر بأية منشأة والتي يتم احتسابها استنادًا لمعادلة رياضية محددة، وبالتالي يمكن ترتيب أولوية الزيارات التفتيشية حسب درجة الخطورة، وهذا يساعد في تقليل حالات حدوث المخالفة أو الانتهاك من قبل المنشآت؛ كون الزيارات التفتيشية ستتم بشكل مسبق قبل ورود شكاوى أو الوصول للمشكلة، وبالتالي تساعد الزيارة التفتيشية في تصويب الأوضاع والسيطرة عليها، أيضًا يمكن بهذه الطريقة أن يتم استهداف إجراء حملات تفتيشية محددة مثل حملات مكافحة عمل الأطفال، حيث يتم استخراج بيانات جميع المنشآت التي سبق أن ضبط بها مخالفات بخصوص عمل أحداث، فيتم توجيه الزيارات التفتيشية إليها وهكذا، علمًا بأن هذه الآلية يتم تحديثها مباشرة خلال إدخال بيانات المنشآت بكل زيارة التفتيشية، ويعاد تجميع قيمة المخاطر بمجرد إدخال البيانات للمرة الأخيرة. مما يعني أن الصورة الخاصة بتشخيص أوضاع سوق العمل تكون متوفرة ومحدثة دائمًا وبقيد الطلب بأية لحظة، ليتم استعمالها لصالح التركيز على مواقع ذات خطورة أعلى، وهذا يعني زيادة فعالية وكفاءة أداء جهاز تفتيش العمل.

- عدم تفعيل التفتيش الوقائي أو الاستباقي حيث إن لم يكن غائبًا تمامًا فهو ضعيف (يتم الاعتماد على الزيارات التفتيشية بناءً على الشكاوى الواردة في أغلب الأحيان)، وهذا التفتيش الوقائي يتطلب وجود قاعدة بيانات محدثة بمعايير محددة تقيس مخاطر كل مكان عمل وتصنّفه بناءً على ذلك، وهذا بمثابة تشخيص لسوق العمل لتحديد البؤر الساخنة التي تحتاج لمتابعة حثيثة من جهاز التفتيش حتى لا تحدث بها انتهاكات عمالية. ويمكن أن يكون التفتيش الوقائي مبرمجًا أو فجائيًا، حيث يفضل أصحاب الأعمال عمومًا، وممن تمت مقابلتهم الزيارات المبرمجة بهدف إيجاد شراكة حقيقية ما بين إدارة التفتيش والمنشآت حسب أقوالهم، في حين يفضل ممثلو العمال الزيارات الفجائية كونها تعكس واقع الحال بصورة صحيحة، في حين يرى خبراء العمل ضرورة المزج ما بين النوعين.

- تركيز الجهد الأكبر ومعظم أوقات عمل التفتيش في متابعة شؤون استخدام العمالة الوافدة ومدى الالتزام بإصدار تصاريح العمل، على حساب متابعة حقوق العاملين وسلامة بيئة العمل، فالواجب الأساسي لمفتشي العمل يجب أن يكون ضمان إنفاذ الأحكام القانونية المتعلقة بظروف العمل وحماية العمال، وهذا التركيز يؤدي لحرمان التفتيش العادي من الموارد، المحدودة أصلًا، كما أن هذا النوع من التفتيش لا يدخل في صلاحيات أجهزة التفتيش؛ إنما هو مسؤولية جهات حكومية أخرى، حيث يتوقف دور التفتيش بتحرير المخالفة وتحويلها للقضاء.



فقد ركزت وزارة العمل ومنذ سنوات عديدة على الحملات الأمنية المشتركة، والتي يتم بها عمل جولات مشتركة ما بين مفتشي العمل وكوادر شرطة الإقامة والحدود، وتستهدف هذه الجولات العمالة الوافدة المخالفة في قطاعات العمل عمومًا، وتتطلب هذه الحملات المرونة وسرعة الحركة، كما تحتاج إلى الموارد البشرية والمادية، وكل ذلك يتم توفيره من خلال إمكانات وموارد تفتيش العمل، وسيارات التفتيش والمخصصات المالية للوزارة، وهذا يستنفد نسبةً عاليةً من الموارد، ويركز على تفعيل مادة واحدة بالقانون والمتعلقة بتصاريح العمل، في حين يتم إهمال باقي المواد، وطريقة العمل تتطلب ضبط العامل المخالف، وتسليمه للمراكز الأمنية ضمن إجراءات طويلة ومستهلكة للوقت وإعادة كتابة التقارير، واتخاذ الإجراءات لتسفير المخالفين، علمًا بأن مسؤولية المفتش لا تتعدى مكان العمل وتنتهي باتخاذ الإجراء القانوني، والتنسيب بالتسفير، كما أن زيارات التفتيش يجب أن تكون شاملةً ولا يتوجب القيام بزيارة تفتيشية للتفتيش على مادة واحدة من أصل (١٤٢) مادة موجودة بقانون العمل باستثناء المواد الواردة في الأنظمة والتعليمات الأخرى الصادرة بموجبه.

- عدم توفر أو عدم تحديث أدلة التفتيش المتوفرة للقطاعات المختلفة، على سبيل المثال؛ كأدلة التفتيش على العمل الجبري، وعمل الأطفال، والعمال المنزليين، والعمال الزراعيين، والسلامة والصحة المهنية، كما تحتاج أدوات التفتيش مثل قوائم التفتيش المستخدمة إلى مراجعات مستمرة وتطوير لعكس التعديلات القانونية ومراعاة تطور سوق العمل وديناميكيته.

وتعتبر أدلة التفتيش إحدى الأدوات الهامة التي تساعد المفتشين في التعرف على السمات العامة لإحدى قطاعات العمل أو أحد أنواع التفتيش (وتبين بها كل ما يخص القطاع من مخاطر تتركز به، أو نقاط حاکمة، أو مناطق تحتاج للتركيز عليها وتعرفه بأفضل ألية للتفتيش على هذا القطاع/ النوع وكذلك الإجراءات الخاصة بهذا المجال، حيث أن أعمال التفتيش واسعة ومتشعبة، ومفتش العمل غير متخصص بقطاع معين، كما تكون عملية التفتيش على بعض القطاعات من قبل بعض المفتشين قليلة أو نادرة، مما يتطلب وجود هذ الدليل، لتذكير المفتش بالأمر الاساسية التي يتوجب عليه التأكد منها ومتابعتها، والتفتيش عليها، بالإضافة إلى بعض الإرشادات أو التوجيهات للمفتش؛ من أجل توحيد الإجراءات المتخذة من قبل جميع المفتشين بحالات معينة، على سبيل المثال؛ قد تتطلب بعض الحالات عمل الأطفال التي يتم اكتشافها تحويل الطفل أو الحدث إلى جهات أخرى ذات علاقة للمتابعة، مثل وزارة التربية والتعليم إذا كان الطفل متسربًا من الدراسة، أو وزارة التنمية الاجتماعية إذا كان الطفل متسولًا وما إلى ذلك. وقد تم إعداد العديد من هذه الأدلة إلا أنها مع الوقت والتغيير في الإجراءات أو تعديل بعض التشريعات تتطلب إعادة تحديثها، وتوزيعها على المفتشين وتدريبهم على محتوياتها وكيفية التعامل معها. أيضًا فإن قوائم تفتيش العمل هي لوائح تلخص النقاط الواجب التفتيش والتدقيق عليها، والتي وردت في قانون العمل والأنظمة والتعليمات الصادرة بموجبه، بحيث لا يتم الاعتماد على ذاكرة الأشخاص بل على قائمة تفقد مكتوبة، لضمان فعالية عملية التفتيش وعدم نسيان أية بنود لم يتم التأكد منها، وهناك عدة أنواع من قوائم التفتيش والتي يتم إعدادها استنادًا للبنود القانونية المطلوبة، فعلى سبيل المثال؛ نظام تشكيل لجان ومشرفي السلامة ينطبق على المنشآت التي يزيد عدد عمالها عن (٢٠) عامل فإذا كانت منشأة صغيرة ليس لديها هذا العدد؛ فلا يتم إدراج ذلك بقائمة تفتيش المؤسسات الصغيرة وهكذا. وتحتاج قوائم التفتيش إلى مراجعة كل فترة زمنية لإدراج أية تعديلات قانونية حدثت أو تطورات في سوق العمل قد تظهر بعض الأمور التي يتوجب التأكد منها.



- عدم توفر أو عدم تفعيل معايير العمل المعيارية: إن معايير العمل المعيارية؛ هي آلية وإجراءات العمل والتي تتضمن كل خطوة من خطواته، وبحالتنا هذه خطوات إدارة عملية التفتيش منذ عملية التخطيط والإعداد والتحضير وانتهاءً بعملية رفع التقارير واتخاذ الإجراءات، وعادةً ما تكون مكتوبةً وموثقةً وموزعةً على جميع المفتشين كما تم تدريبهم عليها، والهدف منها أن تتماثل وتتناسق الإجراءات المتخذة من قبل جهاز التفتيش ككل، بغض النظر عن المفتش الذي قام بالإجراء، أو المديرية المعنية، أو الموقع الجغرافي للمنشأة، أو تاريخ ووقت الإجراء. على سبيل المثال؛ تتضمن الإجراءات المعيارية إبلاغ صاحب العمل بخطاب رسمي بنتيجة الزيارة التفتيشية، ويتضمن ذلك الإجراء أو التصحيح المطلوب من صاحب العمل. وكمثال آخر؛ يتضمن الإجراء المعياري في عملية التحضير للزيارة اتخاذ إجراءات معينة لضمان تامين وسيطة النقل؛ الاطلاع على معلومات وبيانات المنشأة التي سيتم زيارتها، تقرير الزيارات السابقة للمنشأة والمخالفات التي رصدت بحق المنشأة، والإجراءات التي تم اتخاذها، طريقة تعامل صاحب العمل مع جهاز التفتيش ومعلومات أخرى، وهذا يجعل المفتش على اطلاع تام بجميع المعلومات اللازمة له لتنفيذ عملية التفتيش بفعالية، وكفاءة، وسهولة، وبنفس الوقت يعطي انطباع جيد لمتلقي الخدمة من أصحاب العمل أو العمّال؛ كون المفتش يكون على اطلاع تام بموقع المنشأة، وأسماء المسؤولين، وموضوع الزيارة إن كان متعلقًا بشكاوى عمّالية، كذلك على دراية بسيرة الشركة وأوضاعها السابقة، مما يمكنه من التفتيش بشكل يتناسب مع كل ما سبق.

- تقارير تفتيش العمل السنوية داخلية ومقتضبة ولا تشمل جميع المتطلبات الإحصائية المطلوبة حسب المعايير والممارسات الفضلى، بالإضافة إلى عدم وضوح وتباين في بعض البيانات أحيانًا⁽²⁵⁾، فعلى سبيل المثال؛ ورد أن أعداد الزيارات التفتيشية المتعلقة بظروف العمل (سلامة وصحة مهنية) بالجدول رقم (6) من تقرير وزارة العمل للعام 2018 هو (1929)، في حين وردت في الجدول رقم (7) من نفس التقرير برقم آخر هو (5023) زيارة، كما ورد بالجدول رقم (6) أن عدد الزيارات التفتيشية الإجمالية بلغ (95790)، وحسب تقرير المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي لعام 2018⁽²⁶⁾ فإن مجموع عدد المنشآت الاقتصادية المسجلة يصل إلى (52.854) ألف منشأة، وهذا يثير بعض التساؤلات حول عدد الزيارات التفتيشية التي تمت والتي تعني أنه تم تغطية جميع المنشآت الاقتصادية بالقطاع الخاص بمعدل زيارتين تفتيشيتين في العام الواحد، وهذا قد يكون غريبًا عند مقارنته بما يقوله العمّال في المنشآت أو أصحاب الأعمال عن عدد الزيارات التفتيشية التي تتم لمنشآتهم من قبل كوادر جهاز تفتيش العمل ومدى تكرارها وفتراتها. أيضًا من الأمور الهامة هنا؛ نه لا يتم نشر أو مشاركة تقارير التفتيش مع مؤسسات المجتمع المحلي أو الشركاء الاجتماعيين، وهم المستفيدون أو المتأثرون بخدمات التفتيش، كما أنها إحدى الوسائل التي تضمن الشفافية والحياد في أداء الجهاز وتكرس اتخاذ إجراءات تصحيحية لمسارات التفتيش في حال شابها بعض الأمور التي تحتاج لى تصويب، وبرغم توافق ما ورد في المادة (10) من نظام مفتشي العمل بشأن محتويات التقارير الواجب إصدارها مع ما ورد في المادة (21) من اتفاقية تفتيش العمل الدولية لسنة 1947 (باستثناء القوانين التي يقوم مفتشو العمل بالتحقق من تنفيذها والتي لم يرد بها نص في نظام مفتشي العمل)، إلا أن الواقع الفعلي لتقارير التفتيش تجدها غير مطابقة لما ورد في نظام مفتشي العمل ولا تغطي كامل البنود المطلوبة.



- أهم مناطق تواجد العمالة الكثيفة؛ هي المناطق الصناعية المؤهلة، وهي تعتمد بتفتيشاتها وتقاريرها الفنية على منظمة العمل الدولية (مشروع عمل أفضل الذي يعمل بالأردن منذ العام 2008 بناءً على طلب الاردن) ولم تستطع الوزارة إيجاد خطة احلال مكانه منذ ذلك التاريخ وحتى كتابة هذه السطور في حالة خروج أو انتهاء المشروع، وهذا يعتبر ثغرة كبيرة في كفاءة جهاز التفتيش الحكومي، ويعتقد أن السبب الرئيسي لذلك؛ هو عدم وجود رؤية واضحة لجهاز التفتيش، وعدم وجود أهداف استراتيجية يتم تبنيتها والعمل على تحقيقها بصورة مؤسسية (بحيث تكون ثابتة وعابرة للحكومات المتغيرة، والتي عادة ما ترغب بإظهار نفسها واطلاق خطط أو افكار قد تبدو جذابة، لكنها لا تبني على تكملة البناء السابق أو متابعته، وترغب في البدء من الصفر)، وهذا يجعل من الأهداف التي يركّز وراءها جهاز التفتيش أهدافاً آنية قصيرة المدى تتغير بشكل دوري حتى في حال عدم اتمامها أو استكمالها أو نجاحها، وهنا تحديداً؛ لو وضعت أهداف استراتيجية للإحلال؛ لأمكن تنفيذها بالتأكيد خلال (12) عامًا من الأداء الحكومي، مهما كانت العقبات أو محدودية الإمكانيات المتاحة، علمًا بأنّ المشروع المذكور تضمن خططاً لتأهيل مفتشي العمل، ودعم إنشاء قسم مختص للقيام بالإحلال التدريجي؛ إلا أنّ هذه الخطط غالباً ما لا تلاقى القبول وتتوقف، وحتى تستكمل الصورة عند القارئ فيكفي أن يعلم أنّ معظم كادر مشروع العمل الافضل في منظمة العمل الدولية في عمان هم من مفتشي العمل الذين تم استقطابهم من كوادر وزارة العمل/ مديرية التفتيش من خلال الانتداب، أو الإجازات غير المدفوعة، فبالتالي ليست كفاءة الأداء هي ما ينقص مفتشي وزارة العمل؛ بل التخطيط وحسن الإدارة.

- لا يوجد نظام واضح لمتابعة ورصد إصابات العمل والأمراض المهنية والوفيات من خلال الوزارة، وبالتالي لا يمكن متابعة مواقع العمل الأكثر خطورة أو غير الملتزمة بتدابير وشروط السلامة والصحة المهنية، فقبل صدور قانون الضمان الاجتماعي كانت مسؤولية متابعة إصابات العمل والأمراض المهنية من خلال تفتيش العمل، حيث كانت أيضاً المديرية المعنية تقوم بحل الخلافات المترتبة على التعويضات المقررة، وعلى احتساب تكاليف علاج إصابات العمل في المملكة، حسبما ورد في الفصل العاشر من قانون العمل تحت عنوان "إصابات العمل وأمراض المهنة"، ومع توسع تطبيق ونطاق قانون الضمان الاجتماعي؛ لم يعد هناك مجال لتطبيق هذا الفصل على العمال باستثناء بعض الحالات والتي قد تقع ضمن الاقتصاد غير النظامي، وأصبحت الإصابات والأمراض المهنية تسجل لدى المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، وتعتبر البيانات الإحصائية المتعلقة بتسجيل الإصابات كنزاً ثميناً للفنيين من مفتشي السلامة والصحة المهنية لتحديد المنشآت وأماكن العمل غير الملتزمة بأحكام القانون، والتي تكثر فيها الإصابات، ليتم وضعها ضمن الخطط للتفتيش المستمر والمكثف، بالإضافة إلى فوائدها الأخرى بتحليل الإصابات لاستخلاص سبل الوقاية وعدم تكرارها؛ إلا أنّ عدم الربط الإلكتروني أو تبادل المعلومات بين المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي ومديرية التفتيش (السلامة والصحة المهنية) يحرم الدولة من استغلال هذه البيانات والاستفادة منها، وبالتالي لا يساعد بالمساهمة بتقليل الإصابات والأمراض المهنية مستقبلاً.



- يتم تكليف المفتشين بمهام تتعارض مع عملهم وحياديتهم مثل؛ التكليف بأعمال التشغيل، وعقد أيام ومهرجانات تشغيل على المستوى الوطني أو على مستوى المحلي، وكذلك تسوية نزاعات العمل الجماعية، والعمل كمندوب توفيق، وقد تم تدريب مجموعات كبيرة من مفتشي العمل ضمن بعض المشروعات الممولة لهذه الغاية، علماً بأنّ هذا يعتبر مخالفاً لمعايير العمل الدولية، ويساهم بإضعاف جهاز التفتيش وعدم استقلاليته وحياده. حيث تتضمن بنود الفصل الثاني عشر من قانون العمل "تسوية النزاعات العمالية الجماعية" آلية محددة للقيام بمهام الوساطة بين أصحاب الأعمال والعمّال في حالة النزاعات الجماعية، وتتسلسل الإجراءات ابتداءً من تدخل ما يسمى "مندوب توفيق" والذي تعينه الوزارة، ومن ثم إذا لم يتم حل الخلاف من خلاله يوكل ذلك إلى "مجلس توفيق"، والذي بدوره يحل النزاع، أو يتم رفعه إلى محكمة عمّالية، وحيث أنّ هذه العمليات هي عمليات وساطة وإصلاح وقد تؤثر على طبيعة عمل المفتش مستقبلاً والذي يتوجب أن يكون حياديًا، حيث أنه يتدخله للعمل على إصلاح وحل النزاعات الجماعية؛ فإنه سوف يتأثر مستقبلاً، وقد يضعف أمام اتخاذ قرار حاسم كمخالفة بحق صاحب العمل الذي تدخل بالوساطة معه لحل الخلافات إذا لزم ذلك الأمر، وهذا الأمر مقرّ تشريعياً وبه نص واضح بالمادة رقم (7) من نظام مفتشي العمل، والتي تنص على أنه لا يجوز إسناد أي مهام للمفتش أو واجبات تتعارض مع أدائه لواجباته، أو يكون من شأنها الإخلال بصلاحياته وحياده في أداء واجباته، كما أنها منصوص عليها أيضًا في البند (3) من بنود اتفاقية العمل الدولية رقم (81) والتي صادق عليها الأردن؛ إلا أنه وعلى أرض الواقع لا يتم التقيد بذلك، فكما سبق الحديث يتم تعيين المفتشين كمندوبي توفيق أو أعضاء بمجالس التوفيق، وبطريقة نظامية حتى أنه تم تدريب مجموعة كبيرة من المفتشين على ذلك بدلاً من تأهيل أشخاص وكوادر مختلفة بمديرية العمل ومنها مديرية علاقات العمل، أو مديريات العمل الميدانية، للقيام بذلك والاستفادة من المشاريع المدعومة بدلاً من إهدارها دون جدوى والإضرار بجهاز تفتيش العمل.

الموارد المتاحة:

- يفترض بمفتش العمل الإلمام بكافة مواضيع تشريعات العمل (الأجور، بيئة وظروف العمل، ومتطلبات السلامة والصحة المهنية، وعمل المرأة والحضانات، وعمالة الأطفال، والعمال الأجانب، وأمور أخرى)، ولا تتوفر حالياً أية برامج تدريب خاصة بالمفتشين الجدد أو المفتشين عمومًا في وزارة العمل. سابقًا كان هناك مركز تدريب المفتشين (بمستوى مديرية) خاص بتدريب المفتشين تم إنشاؤه في العام (2007) بدعم من منظمة العمل الدولية، وكان يتولى كافة المهام المتعلقة بأعداد خطط التدريب وتنفيذها وتقييمها؛ إلا أنه ألغي قبل عدة سنوات دون أية أسباب منطقية واضحة، لذا يتم حالياً إلحاق مفتشي العمل بالعمل بأعمال التفتيش دون تأهيل وتدريب متخصص يمكنهم من ممارسة مهامهم بشكل صحيح، كما لا توجد جهة فنية تتضمن مهامها بناءً على خطط تدريب المفتشين وتطويرها وتنفيذها وتقويمها وقياس مدى الاستفادة منها، إذ تم استثناء مديرية التفتيش المركزي والتي تثقلها مهام التفتيش الأخرى ولا تكاد تتمكن من القيام بها.

- أعداد المفتشين غير كافية عمومًا، ويزيد من حجم المشكلة عدم استغلال الكوادر المتوفرة بكفاءة نتيجة عدم توزيع كوادر التفتيش على الأقاليم بشكل يتناسب مع حجم سوق العمل، ففي حين تكتظ بعض المديرية بأعداد المفتشين تفتقر مديريات أخرى قد تكون أكثر حاجة (مقارنةً بأعداد المنشآت الخاضعة وأعداد العاملين المشمولين) بأعداد موازية من المفتشين، وقد سبق الحديث عن النقص في أعداد المفتشين بالمقارنة مع المعايير الدولية، تحت بند عدد المفتشين والبنية التحتية.



- وقف التعيينات الحكومية منذ سنوات عديدة أثر سلبيًا على جهاز التفتيش، وتم اللجوء إلى الانتداب أو النقل من خارج الوزارة، وأحيانًا من داخلها، مما أدى إلى تراجع نوعية وجودة التفتيش، وخاصةً كونه لم يترافق مع آليات اختيار موضوعية للمفتشين أنفسهم، كما لم يصاحبه خطط تدريب محددة لتأهيل وبناء قدرات الملتحقين الجدد، فقد أثرت الأوضاع الاقتصادية بالمملكة عام 1989 على موازنات الدوائر الحكومية عمومًا، وجرى ترشيد الإنفاق بما فيه المخصصات اللازمة للتعيينات السنوية، لذا عانت معظم الدوائر الحكومية بما فيها وزارة العمل ومديرية التفتيش من النقص في أعداد المفتشين ولم يجر التوسع بالتفتيش لمرافقة التوسع في سوق العمل، والإحلال مكان المفتشين الذين يخرجون من الخدمة بسبب التقاعد بشكل أساسي أو النقل أحيانًا أو الإجازة دون راتب، ولعدم إمكانية تعويض هذه الكوادر؛ دأبت الوزارة ومن خلال ديوان الخدمة المدنية بطلب إجراء تنقلات من وزارات أو دوائر أخرى لوزارة العمل وتحديدًا لمديرية التفتيش، وقد كانت بعض الدوائر تستجيب وتوافق على نقل بعض الموظفين، ودوائر أخرى توافق على انتداب (قد ينتدب لفترة مؤقتة تصل إلى سنة أو أكثر ويعود لمكان عمله الأصلي، أو قد ينقل لاحقًا بشكل نهائي) بعض الموظفين، علمًا بأن معظم من تم نقلهم لوزارة العمل لم يتم تأهيلهم قانونيًا وفنيًا للقيام بأعمال التفتيش، مما أدى إلى تآثر نوعية وأداء تفتيش العمل.

- نقص البنية التحتية كوسائل المواصلات والسائقين، وأجهزة الحاسوب، ووسائل الاتصال، وعدم توفر أجهزة الكترونية أخرى ك(التابلت أو اللابتوب للتفتيش الإلكتروني) وإن توفرت؛ فهي لا تغطي الاحتياجات ولا تراعي التقنيات الحديثة، علمًا بأن معظم أعمال التفتيش تتم ورقياً، وهناك بعض المشاريع المجترأة للحوسبة، ولكن وجد أنها تتطلب مضاعفة العبء لحاجتها لعمل ورقي وإلكتروني معًا، وليس استبدال آلية العمل كليًا، فعمليات الحوسبة تساعد بتشخيص صورة واضحة لسوق العمل لا يمكن أن تحققها الأعمال الورقية المتناثرة، وبالتالي يمكن أن تساعد في إعداد خطط تفتيشية مرتبطة بالواقع، بالإضافة إلى أن الأعمال الإلكترونية تكون أسرع، وأكثر دقة، وتوفر من الوقت، وتقلل من الأخطاء، كما يمكن التعامل بشكل أسرع عبر استخراج البيانات ومتابعتها، أيضًا تساعد بعملية تقييم ذاتي لإداء التفتيش فعلى سبيل المثال؛ إذا كانت قاعدة بيانات التفتيش الإلكترونية ومربوطة مع وزارة العدل يمكن استخراج نتائج المخالفات والمحاضر التي تم تحريرها بحق المخالفين والتأكد من نتائجها، وهذا يساعد بتقييم عمل التفتيش إذا كان متوافقًا مع النصوص القانونية ومطبقًا لها، أم أن هناك خللا وفجوات تؤدي لإسقاط القضايا لأسباب شكلية أو موضوعية.

- لا يوجد قاعدة بيانات متكاملة للتفتيش تشمل جميع المؤسسات الخاضعة للتفتيش وأماكن تواجدها، وعددها والقطاعات التي تعمل بها، وبالتالي فإن الزيارات التفتيشية التي تتم من قبل مفتشي العمل تكون بشكل عشوائي وغير منظم، فقد يتم تكرار الزيارات لمؤسسات وتنعدم الزيارات لمؤسسات أخرى، وتعتمد مديريات العمل في معظم الزيارات التفتيشية على الشكاوى التي تردها بحق أصحاب العمل، وقد تم بناء بعض البرامج الإلكترونية الجزئية على سبيل المثال؛ نظام شكاوى العمل، أو نظام للحملات التفتيشية المشتركة للعمالة الوافدة، ونظام لعمل الأطفال، وهذا لا يخدم جهاز التفتيش كونها غير معممة وغير مترابطة معًا، حيث أن ذلك يستنفد ويشتت الجهود، ولا يمكن الاستفادة من هذه البرامج الفرعية بفعالية.



- لا يوجد ربط إلكتروني بشكل متكامل مع كل الجهات ذات العلاقة مثل مسجل الشركات، الضمان الاجتماعي، وزارة العدل، الأحوال المدنية، أمانة عمان الكبرى والبلديات الأخرى، وزارة التنمية الاجتماعية، وزارة التربية والتعليم وغيرها من المؤسسات التي ترتبط بجزئيات بعض الأعمال المشتركة أو المتكاملة، على سبيل المثال للتحقق من قيمة الرواتب المدفوعة للعمال، أو من الرقم الوطني لصاحب عمل لاستكمال تعبئة نموذج الضبط، أو من عدد الإصابات أو الأمراض المهنية المسجلة في منشأة ما، أو نتيجة الضبوطات التي تم تحويلها للقضاء بمخالفات معينة.

- ضعف الحماية الموجودة لمفتشي العمل مما يساهم في تحويلهم للقضاء، أو لدوائر أخرى كمكافحة الفساد لأموار تتعلق بإجراءات العمل. إن الحماية المتوفرة؛ هي فقط ما نص عليه في قانون العقوبات بالاعتداء على موظف عام والذي يتم تكييفه من قبل الجهات ذات العلاقة غالبًا بمشاجرة يتم فيها تحويل كلا الطرفين للقضاء؛ وهذا يؤدي إلى التقاعس عن أداء الواجبات كما هي مطلوبة.

- رواتب المفتشين ضعيفة، ولا تتناسب مع مهام المفتش وصعوبة عمله، ودرجة تعرضه للمخاطر مما يضعف الأداء وقد يؤدي إلى مظاهر فساد في حالات أخرى. لا يوجد حوافز مادية كافية تغطي مخاطر مهنة التفتيش، وأكثر ما يحصل عليه المفتش هو (30%) من الراتب الأساسي كعلاوة تفتيش؛ والتي تتراوح كمتوسط بين (٦٠-٣٠) دينار شهرياً؛ وهي غير كافية على الإطلاق، فالمفتش كالقاضي تمامًا وقد يترتب على قراره في بعض الحالات تكاليف تبلغ آلاف الدنانير، وبالتالي يجب أن يكون مكفياً مادياً ليكون قوياً وعادلاً وحازماً في قراره دون أن تراوده نفسه بالتفكير في أي إجراءات قد يتعرض لها.

- لا تتوفر أجهزة قياس لملوثات بيئة العمل (كالضجيج والحرارة والرطوبة والإضاءة ولتراكيز الغازات والأبخرة والأدخنة في أماكن العمل) كونها مكلفة وتحتاج لصيانة ومعايرة مستمرة، وإن توفرت يتم توفيرها بالمركز الرئيسي فقط وبإعداد محدودة ولا تغطي مناطق المملكة كافة.

تحديات أخرى :

- توجد بالمملكة أعداد كبيرة من العمال المهاجرين من بلدان وثقافات متعددة، ما زال هناك تحدي حقيقي على جهاز تفتيش العمل في الوصول إليهم، والتفاهم معهم وتحصيل حقوق بعضهم، وبناء علاقات ثقة متبادلة بين الطرفين.

- تسلط بعض أصحاب الأعمال أو أصحاب المصالح وبعض أصحاب النفوذ على كوادِر جهاز التفتيش بكل الوسائل المتاحة لهم بما فيها الشكاوي الكيدية، والتدخل عند أصحاب القرار للتأثير على المفتشين وأحياناً نقلهم أو اتخاذ إجراءات تاديبية بحقهم.

- التحول إلى العمل من المنزل عالمياً، وخاصةً خلال جائحة (كورونا) محلياً؛ وهذا يتطلب تعديلات في نطاق تطبيق قانون العمل ليشمل جميع العمال في القطاعين الرسمي وغير الرسمي؛ للتمكن من ضمان حقوق جميع شرائح العمال، أو على الأقل لشمولهم في أحكام الفصل التاسع من قانون العمل (السلامة والصحة المهنية) لضمان أن تكون بيئة العمل التي يعملون بها توفر لهم الحد الأدنى من شروط السلامة والصحة المهنية، ولن تسبب لهم المزيد من المعاناة؛ من خلال زيارة أعداد إصابات العمل أو الأمراض المهنية، بالإضافة إلى شمولهم بنصوص أخرى من القانون والمتعلقة بساعات العمل وشمولهم بالتأمينات الاجتماعية لحفظ حقوق شريحة واسعة من العاملين.



- ازدياد شرائح العاملين في قطاع خدمات النقل والتوصيل؛ وهذا أيضًا يتطلب تمكين جهاز التفتيش من التأكد من ضمان حقوق هؤلاء العاملين، وخضوعهم للتأمينات الاجتماعية وخصوصًا بما يتعلق بحوادث وإصابات العمل وتنظيماتهم النقابية، وهذا أيضًا يستدعي توسيع نطاق قانون العمل لشمول هذه الشرائح من العاملين لحسابهم الخاص " في أغلب الأحوال كقطاع غير منظم " في نطاق تطبيق أحكام قانون العمل .

- التحول في سوق العمل نحو التخصصية وشراء الخدمات المساندة من الاعمال (كأعمال التنظيف، وتقديم الطعام، وخدمات الأمن، وتكنولوجيا المعلومات وغيرها) وفي أكثر الأحيان؛ تكون الجهات المتعاقدة أصغر حجمًا، وبالتالي لا يتمتع العاملون فيها بالحماية الاجتماعية المعتمدة لدى الشركات الأكبر حجمًا، ويعتبر ذلك تحديًا لقدرات مفتشي العمل على تحديد التبعية والمسؤوليات القانونية لهؤلاء العاملين؛ كون الأمور متداخلة وغير واضحة (مثل جارس يعمل بشركة خدمات، ويكون دوامه بشركة كبرى ولا يعرف من هو مديره أو مسؤوله وتداخلت هذا الموضوع بمن يملك سلطة توجيهه أو إنذاره أو إنهاء خدماته..).

- الصعوبات التي تواجه مفتشي العمل في الوصول إلى مواقع العمل وخاصةً في المناطق الريفية وخارج المحافظات، وفي الاقتصاد غير المنظم عمومًا، وفي المنازل والمزارع وأعمال الإنشاءات ومشاريع المقاولات؛ لعدم توفر آلية رصد ومتابعة لهذه الأعمال وأماكن تواجدها، وعدم تعاون الجهات الرسمية الأخرى في ذلك.

- التطور الصناعي وظهور مخاطر صحية جديدة وناشئة من المواد الكيميائية والبيوكيميائية والتكنولوجيا الجديدة (مثل ظهور مشاكل الأمراض العضلية الهيكلية، ومشاكل الإجهاد العضلي المتكرر في العمل على الكمبيوتر، وأمراض الإنزلاق الغضروفي (الديسك)، بالإضافة إلى ارتفاع درجات التوتر والقلق والضغط النفسي والعصبي والذي يصل للانتحار أحيانًا، وهذا أيضًا يتطلب من تفتيش العمل الحفاظ على مستوى عالٍ من الأداء والتدريب والمتابعة لآخر تطورات سوق العمل؛ ليتمكن من تقديم خدمات حقيقة لهذه الشرائح من العاملين، بالإضافة إلى تقديم التغذية الراجعة؛ من أجل إجراء التعديلات التشريعية الملائمة والتي تضمن أفضل سبل الحماية للعاملين.

- أثر تفشي وباء (كورونا) السلبي على العمل من ناحية فقدان آلاف فرص العمل وفقدان آلاف العمّال لوظائفهم، وإنهاء العقود، والخصومات من الرواتب، وإهمال العديد من قضايا السلامة والصحة المهنية الأخرى (والتركيز فقط على تنفيذ الإجراءات الوقائية الخاصة بوباء كورونا)، وقضايا الحقوق الفردية بالأجور والإجازات وساعات العمل الإضافي وخلافه، وقد كانت بعض من قرارات الدفاع الصادرة ذات أثر سلبي على العاملين كما كانت تفسيرات هذه القرارات مختلفة وغير واضحة للمفتشين مما ساهم بضياع الكثير من الحقوق العمالية، فقد جاءت قرارات الدفاع على العموم لصالح أصحاب الأعمال على حساب العمّال، فأصحاب الاعمال بكل الأحوال هم ذووا أوضاع مادية أفضل من العمّال، ولتوضيح هذه الفكرة؛ لنأخذ حالة المدارس الخاصة، حيث تم تعطيل دوامها في الفصل الدراسي الثاني من العام 2020، وهذا يعني عدم تأثرها بمواردها؛ كون الرسوم الدراسية المتحققة على الطلبة قد تم سدادها مسبقًا، أو قيد التسديد، ولم يتم إجراء أي تخفيض عليه، أما بالنسبة للمصاريف؛ فقد تم توفير المصاريف التشغيلية من وقود، وصيانة، ومياه، وكهرباء، بالإضافة إلى توفير على الأقل ما نسبته (30%) من رواتب المعلمين والموظفين، بالإضافة إلى الاستغناء عن العديد من العاملين حسب أمر الدفاع الذي أعطى الحق للاستغناء عن بعض الموظفين حسب فترات عقودهم، بالمقابل؛ فإن أحسن عمال هذه المدارس حالًا الذي تم تحويله للعمل عن بعد وتم خصم ما نسبته (30%) من راتبه، وهذا كله يزيد من الضغط الذي يتعرض له مفتش العمل.



- تفشّي وباء (كورونا) أثر أيضًا علي زيادة تشغيل الأطفال والأحداث في ظل توقف التعليم الوجيه، وبواد فشل التعليم عن بعد، أو على الأقل عدم إمكانية جميع شرائح الطلبة الاستفادة منه، مما ساهم في تزايد الفقر والحاجة، وأثر سلبيًا على برامج مكافحة عمل الأطفال التي جرى تنفيذها على مدى سنوات طويلة من قبل كوادر جهاز التفتيش، فقد كان عجز الأهالي عن تأمين أطفالهم بالتجهيزات اللازمة للدخول إلى المنصات التعليمية (أجهزة الحاسوب، واشترك الشبكة العنكبوتية، وأجهزة التواصل كالسماعات الميكروفون وما إلى ذلك) جراء ما يترتب عليهم من تكلفة، حال دون استفادة أولادهم من طلبة المدارس من الانضمام إلى التعليم عن بعد وبالتالي؛ زيادة أوقات فراغهم، وحيث أنّ الأهالي من هذه الشريحة هم الأكثر فقرًا، وهم غالبًا من العمال غير النظاميين والعمال المؤقتين والذين كان لهم الحظ الأكبر بفقدان أعمالهم جراء الإغلاقات، والقطاعات المتضررة، مما يعني تدني مستوى دخلهم المنخفض بالأصل، مما حدا بالكثير منهم إلى اللجوء لإيجاد أي فرص عمل لأطفالهم الذين فقدوا حتى مدارسهم.

السياسات البديلة

• **إلغاء الاستثناءات بقانون العمل:** أن تتسم القوانين الناظمة لتشريعات العمل بالشمولية بحيث تغطي كافة شرائح العاملين ذكورًا وإناثًا بغض النظر عن طبيعة العمل أو القطاع أو مكان العمل، وتوفر لهم الحد الأدنى من الحقوق والتأمينات الاجتماعية التي تضمن مستقبل العامل وأسرته. أن تغطي قوانين العمل والتأمينات الاجتماعية جميع شرائح العمال العاملين في الاقتصاد غير المنظم، ولتحقيق ذلك يجب:

- تعديل المادة (3 - أ) من قانون العمل لتلغى استثناءات الموظفين العاملين وموظفي البلديات من تطبيق قانون العمل، وأن يطبق عليهم الفصل التاسع الخاص بأمور السلامة والصحة المهنية.

- تعديل المادة (3 - ب) لشمول الفئات المستثناة بأحكام القانون وهم (عمال الزراعة، والعمالون في المنازل وطهاثها ومن في حكمهم بأحكام القانون لحين إصدار الأنظمة المطلوبة والتي مضى عليها أكثر من (10) سنوات دون إصدارها.

• **تغليظ العقوبات:** يجب تغليظ العقوبات الواردة في قانون العمل لتكون رادعة بحق المخالفين وتتناسب مع حجم المخالفة، وبالأخص تلك التي تتعرض لها النساء العاملات، مع الأخذ بعين الاعتبار أن التشريعات متدرجة وتبدأ بالتنبيه، فالإنذار، فالمخالفة، ولتحقيق ذلك يجب إعادة النظر بما يلي:

- إلغاء الفقرة (9 - ج) من قانون العمل.
- زيادة قيمة الغرامات المترتبة على مخالفات الفصل التاسع الخاص بالسلامة والصحة المهنية من القيمة الحالية 100 - 500 وعلى الأقل مساواتها بالعقوبات الأخرى 500 - 1000 دينار إن لم يكن زيادتها أيضًا.
- إضافة بند خاص بعدم جواز جمع عقوبة المخالفات العمالية المتشابهة بعقوبة واحدة وإبقاؤها حسب عدد المخالفات الفعلية.
- إضافة نص واضح بعدم الاكتفاء بدفع الغرامات المترتبة على المخالفة، وإنما إلزام أصحاب الأعمال بتصويب هذه المخالفات أيضًا.

• **استقلالية جهاز التفتيش:** تفعيل استقلالية جهاز التفتيش وتحصين المفتشين من أية تدخلات في أعمالهم الفنية، وضمن وجود معايير عادلة للتحقق من أية مخالفات أو إساءة استخدام للسلطات الممنوحة لهم قبل اتخاذ أية إجراء بحق أي منهم ويمكن أن يتم ذلك من خلال ما يلي:



- إنشاء هيئة مستقلة تجمع أنواع التفتيش الحكومي المختلفة بما فيها تفتيش العمل، بهيئة مستقلة ترتبط برئيس الوزراء، أو إنشاء إدارة تفتيش ضمن الهيكل التنظيمي لوزارة العمل مرتبطة بوزير العمل مباشرة على الأقل.

- إعادة النظر بهيكلية مديريات التفتيش المركزية والميدانية؛ بحيث تراعى أعمال مديريات التفتيش المركزي، كما وردت في الوصف الوظيفي (وضع الخطط والاستراتيجيات ومتابعة تنفيذها)، وأن يتبع لها مديريات التفتيش الميداني، وإعادة دمج مديرية السلامة والصحة المهنية ومديرية التفتيش / أو إعداد الشروط المرجعية لعمل مديرية السلامة والصحة المهنية ومهامها وعلاقتها مع مديرية التفتيش المركزية.

- إضافة نص بقانون العمل يمنع التدخل في أعمال التفتيش بشكل مباشر أو غير مباشر تحت طائلة المساءلة سواء أي تدخل من داخل وزارة العمل أو من خارجها.

- وضع تعليمات تصدر بناءً على نظام تفتيش العمل؛ لتنظم عملية استقبال شكاوى أصحاب الأعمال والعامل المتعلّقة بمفتشي العمل، وإعداد إجراءات واضحة لعملية التحقيق مع المفتشين من قبل طرف حيادي، والعقوبات المحددة لكل مخالفة في حال ثبوتها، مع ضمان حق الاعتراض للمفتش على القرار لجهة قضائية كقرار قطعي.

• **امتيازات المفتشين:** إعادة النظر بالتشريعات الناظمة لرواتب ومكافآت جهاز التفتيش ورفعها بما يوازي أهمية العمل، لتساعد باجتذاب الكفاءات والقدرات، ورفع تنافسية جهاز التفتيش مع الأخذ بعين الاعتبار التكافؤ في الفرص والمساواة بين الجنسين، وبما يضمن التنفيذ الفاعل لأحكام القانون، وتعديل نص الفقرة (7 - ب) من نظام مفتشي العمل رقم (56) لسنة 1996، بحيث يتم رفع مكافأة التفتيش بما لا يقل عن (100%).

• **مؤهلات المفتشين:** تعديل المادة (4) من نظام مفتشي العمل؛ بحيث يقتصر تعيين مفتشي العمل من حملة التخصصات الجامعية في (القانون – الاقتصاد – الإدارة) فقط، ومفتشي السلامة والصحة المهنية من حملة الشهادات الجامعية في (الهندسة - الطب - العلوم (الكيمياء - الفيزياء – الأحياء) ، وأن يتم بها تحديد نوع الدورة التدريبية ومواضيعها ومدتها وشروط اجتيازها، وكذلك مدة التدريب العملي ومحتوياته وآلياته، والتقارير الواجب تعيّناتها لتقييم أداء المفتش المتدرب ومؤهلات من يقوم بذلك، وآليات اجتياز التدريب النظري بنجاح. مع الأخذ بعين الاعتبار أن يشمل البرنامج التدريبي الذي يتلقاه المفتشون جزئية خاصة عن كيفية التعامل مع الانتهاكات التي تتعرض لها النساء، والعقوبات التي تستحق عن كل انتهاك.

• **صلاحيات المفتشين:** تفعيل المادة رقم (5) من نظام مفتشي العمل بحق المفتش بدخول أي مكان عمل وبأي ساعة من ساعات العمل ومع أي موظف حكومي أو بمفرده، وإلغاء أية مواد قانونية تتعارض معها في أية قوانين أو أنظمة أخرى، وتمكين المفتش من الدخول لأي مكان عمل في الوقت الذي يراه مناسباً ودون أية أذونات مسبقة.

• **حماية المفتشين:** إضافة نص واضح في قانون العمل؛ لتوفير الحماية الجسدية والمعنوية لمفتشي العمل بحال تعرضهم لأي مضايقات أو اعتداءات أيًا كان مصدرها، وتغليظ العقوبة وجعلها رادعة لأولئك الذين يقومون بالاعتداء على المفتشات بشكل خاص، وأن تتولى وزارة العمل عملية متابعة هذه الشكاوى من قبلها (وليس من قبل المفتشين بشكل شخصي)، وأن تتيح القوانين كذلك إمكانية طلب مساعدة الأجهزة الامنية عند الطلب، لتوفير الحماية الآنية للمفتشين، وتمكينهم من القيام بواجباتهم في دخول أماكن العمل التي يقوم أصحابها بمنعهم من دخولها أو أفعالها عند رؤية المفتشين من خلال كاميرات المراقبة وخلافه.



• **سيادة قانون العمل على قوانين تشجيع الاستثمار:** يجب مراعاة أن يكون قانون العمل سيد نفسه وأن لا تتعارض أو تتداخل أو تتضارب أو تتكرر بعض الأحكام مع قوانين أخرى أو تعاميم أخرى ومن ذلك ما يلي:

- إلغاء النصوص الواردة في قانون الرقابة والتفتيش على الأنشطة الاقتصادية رقم (33) لسنة 2017، والتي تتدخل في صلاحيات ومهام وواجبات وإجراءات ومؤهلات تفتيش العمل، واللجوء لأية تعديلات إذا كانت مطلوبة لتعديلها في قانون العمل وأنظمتها الأصلية.

- إلغاء أية تعليمات تمنع أو تعيق أو تحدد عملية دخول مفتشي العمل للمناطق التنموية؛ لإجراء عمليات التفتيش المطلوبة، أو لأية منشآت بها عمالة، والرجوع للنص الأصلي الوارد بالمادة (5) من نظام مفتش العمل لضمان حق المفتش بالدخول بأي ساعة من ساعات العمل لأي مكان عمل وضمان حق العمل بالوصول إليهم.

- إعادة النظر في تشريعات العمل والسلامة والصحة المهنية بمنطقة العقبة الاقتصادية الخاصة ومراعاة تنفيذها على أرض الواقع، وضمان أن تكون تحت مسؤولية جهة واحدة (أما وزارة العمل أو المنطقة الاقتصادية الخاصة) مع ضمان توفر الكوادر والكفاءة اللازمة للتنفيذ عند الجهة المعنية.

• **استحداث معايير للسلامة والصحة المهنية:** أعداد معايير أو تعليمات مفصلة إماماً ضمن نظام الوقاية والسلامة من الآلات والماكينات الصناعية ومواقع العمل رقم (43) لسنة 1998، أو منفصلة اعتماداً عليه، بخصوص احكام السلامة والصحة المهنية في بعض أماكن العمل التي لم تغطها التشريعات بشكل مناسب مثل أعمال الإنشاءات والبناء، وعمليات الهدم، وعملية بناء السقالات ومواصلاتها، وعمليات التفتيش على (البويلرات) والمصاعد والروافع وغيرها مما لم يرد به تفصيل.

• **تأهيل مشرفي السلامة والصحة المهنية في المنشآت:** إعادة النظر بنظام تشكيل لجان ومشرفي السلامة والصحة المهنية رقم (7) لسنة 1998؛ بحيث يعاد تقييم المراكز التدريبية التي تخرج مشرفي السلامة والصحة المهنية من القطاع الخاص ضمن شروط حازمة، ومعالجة وربط الكوادر الخاصة بالسلامة والصحة المهنية المتوجب تعيينها بمنشآت القطاع الخاص بنوع المخاطر في المنشآت، وأعداد العاملين في المنشأة معاً (حالياً يرتبط كادر السلامة المتوجب تعيينه مع عدد العمال في المنشأة بغض النظر عن خطورة العمل فيها).

• **نظام العاملين بالمنازل:** تطوير نظام العاملين بالمنازل ليراعي المعايير الدولية.

• **نظام العاملين بالزراعة:** إصدار نظام العاملين بالزراعة.

التوصيات

• **المصادقة على اتفاقيات العمل الدولية التالية:**

- o اتفاقية العمل الدولية رقم (129) لسنة 1969 اتفاقية تفتيش العمل بالزراعة.
- o اتفاقية العمل الدولية رقم (155) لسنة 1981 اتفاقية السلامة والصحة المهنيين
- o اتفاقية العمل الدولية رقم (161) لسنة 1985 اتفاقية خدمات الصحة المهنية.
- o اتفاقية العمل الدولية رقم (187) لسنة 2006 اتفاقية الإطار الترويجي للسلامة والصحة المهنية.



• **تفعيل التشريعات الخاصة بالعمل:** تفعيل تطبيق جميع مواد قانون العمل غير المفعله وتنفيذها على أرض الواقع ومنها على سبيل المثال لا الحصر؛ المادة رقم (13) الخاصة بتشغيل العمال ذوي الإعاقة ، المادة رقم (43) الخاصة باللجنة الثلاثية للعمل وتفعيل مهامها بإبداء الرأي في الشؤون الخاصة بشروط العمل وظروفه، ودراسة وتقييم المسائل المتعلقة بمعايير العمل العربية والدولية، وإجراء الدراسات حول مدى انسجام سياسات وتشريعات العمل مع احتياجات التنمية الاجتماعية والاقتصادية ومعايير العمل الدولية ، والمادة رقم (53) الخاصة بمكافحة التمييز بالأجر بين الجنسين، والمادة رقم (57) الخاصة بمكافحة العمل الجبري، والمادة رقم (72) الخاصة بإنشاء الحضانات لأطفال العاملات بالمنشآت وغيرها.

• دعم واستقلالية جهاز التفتيش :

0 عدم تكليف المفتشين بأعمال تتعارض مع أعمال التفتيش .
0 نقل مديريات العمل أو التفتيش المنشأة ضمن منظمات أصحاب الأعمال، وعدم إنشاء مديريات جديدة بهذه المواقع.
0 عدم قبول أي دعم مادي أو عيني من أصحاب الأعمال وخاصةً الفرديين سواء لمديريات عمل بعينها، أو لمفتشي العمل عمومًا، ويمكن على سبيل المثال؛ أن يتم ذلك من خلال تقديمه من قبل صاحب العمل لمنظمات أصحاب الأعمال التي تقدمه بدورها للوزارة كهدية من المنظمة الممثلة لأصحاب الاعمال، وتختار الوزارة بدورها مكان وطريقة التوزيع وفق أي صيغة تراها ملائمة دون اشتراطات مسبقة.

• الاستراتيجيات والإجراءات والتدريب:

0 أن يتم إعداد استراتيجيات وسياسات لتفتيش العمل باهداف محددة ومؤشرات أداء واضحة وإطار زمني، على المدى القصير والمتوسط والطويل، وأن يتم اعتماد هذه السياسات والاستراتيجيات على المستوى الوطني بعد مناقشتها بمشاركة الشركاء الاجتماعيين (أصحاب الأعمال والعمّال) وأن يتم الإعلان عنها، ومتابعة تنفيذها.

0 زيادة أعداد المفتشين وإعادة توزيعهم جغرافيًا حسب عدد المنشآت والعمّال، وتوفير الظروف المناسبة للنساء للعمل في هذه المهنة، وتحديد نسبة المفتشات في الجهاز، وتحديد مهام خاصة لهن مثل التحقيق في حالات الاعتداءات والتحرش الجنسي، أو متابعة أية شكاوي تتقدم بها العاملات الاناث.

0 إعداد خطة تدريب تفصيلية لمفتشي العمل، وخطة تأهيل مدربين من ملاك الوزارة، وتجهيز وتصميم مواد ومواضيع التدريب ليشمل كافة مجالات التفتيش الفنية ، وعقد دورات رفع كفاءة ، ودورات إعادة تأهيل لجميع المفتشين، ومنح المفتشين الجدد فترة زمنية كافية من التدريب العملي والنظري قبل تكليفهم بمهام التفتيش الرسمية مع الحرص على أخذ بعد النوع الاجتماعي بعين الاعتبار ضمن هذه المنظومة.

0 الاستعانة بالدعم الفني من المتخصصين أو الخبراء (مهندسين، أو مهنين صحيين وكيميائيين أو أطباء مهنيين) لمساعدة المفتشين في عملية التفتيش المتخصص لبعض الأماكن ذات الخطورة مثل مصفاة البترول، أو المشاريع والأبراج الإنشائية، واعتماد قوائم خاصة من الخبراء لذلك .

0 إعادة تفعيل تفتيش العمل والسلامة والصحة المهنية، والتي تأثرت كثيرًا بفيروس (كوفيد 19)، وقلت عمليات التفتيش على ظروف وشروط العمل اللائق وحقوق العمّال.

0 توحيد إجراءات العمل من خلال إجراءات معيارية يتم اعتمادها وتدريب المفتشين عليها، وتنفيذها في جميع مديريات التفتيش بالمملكة.



o التطوير المستمر لتفتيش العمل والتشريعات لمراعاة مستجدات سوق العمل وتطوير التقنيات المستخدمة كتطوير آليات وتقنيات عملية التفتيش الذاتي ، وتعزيز صيغ التعاون والتفتيش مع الجهات الشريكة ، ومواكبة تغييرات خصائص سوق العمل لمتابعة ما استجد بسوق العمل مثل العمل المنزلي والعمل عن بعد، والعمل من الباطن، وانتشار خدمات التوصيل.

• الحوسبة والبنية التحتية:

o أن تتم حوسبة كافة عمليات التفتيش، لتصبح كافة أعمالها إلكترونية، بعد تجهيز البنية التحتية اللازمة، وأن تتضمن عملية الحوسبة وضع المعايير الأساسية المتعلقة بالتفتيش المبني على المخاطر، وبحيث تحدد إلكترونيًا المنشآت المستهدفة بالتفتيش الوقائي.

o أن يتم ربط قاعدة بيانات التفتيش بقواعد بيانات الدوائر الأخرى ذات العلاقة مثل وزارة الصناعة والتجارة (تسجيل الشركات)، الضمان الاجتماعي (الرواتب والإصابات والأمراض المهنية)، الأحوال المدنية (الأسم والرقم الوطني لصاحب العمل)، وزارة العدل (نتائج الضبوط المحولة للمحاكم) إلخ.

o أن يتم تزويد المفتشين بالبنية التحتية التي تساعدهم على أداء أعمالهم بأفضل شكل، مثل وسائل النقل، الحواسيب، قواعد البيانات، أجهزة الاتصال الخلوي، أجهزة إلكترونية محمولة مربوطة مع الخوادم (مثل التابلت) لتنفيذ التفتيش الإلكتروني بالموقع بدلًا من أعمال التفتيش الورقية.

o توفير أجهزة قياس حديثة ومتطورة، ومعدات معايرة لاستخدام مفتشي السلامة والصحة المهنية.

• تقارير التفتيش :

o تحسين تقارير التفتيش السنوية لتراعي المعايير الواردة في اتفاقية تفتيش العمل رقم (81)، ومناقشة هذه التقارير مع الشركاء الاجتماعيين، وإتاحة المجال لسماع ملاحظات أصحاب الأعمال والعاملين عليها، وتبني التوصيات المناسبة منها، ونشر هذه التقارير في وسائل الإعلام.

• التعاون مع الشركاء الاجتماعيين:

o تفعيل التعاون مع الشركاء الاجتماعيين من أصحاب الأعمال والنقابات العمالية وتبادل البيانات والمعلومات ، وعمل لجان تفتيش مشتركة لتوعية أطراف الإنتاج وتأمين بيئة العمل اللائق.

o تشجيع إقامة النشاطات التوعوية بالتعاون مع وسائل الإعلام بما يتضمنه ذلك من دور المفتش الإيجابي، وأدوار ومسؤوليات كل من العامل وصاحب العمل، والتوعية بأمور السلامة والصحة المهنية، والتوعية بقانون العمل بالتعاون مع الشركاء الاجتماعيين، وبشكل منفرد أيضًا من قبل الوزارة.



المراجع

المراجع باللغة العربية

- المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي، التقرير السنوي 2019.
- تفتيش العمل في الدول العربية بين ازمات الحاضر وتحديات المستقبل د. يوسف الياس ، المركز العربي لإدارة العمل والتشغيل – تونس.
- شبكة قوانين الشرق، بشأن الموافقة على الميثاق العربي للعمل ودستور منظمة العمل العربية.
- مجموعة البنك الدولي، حالة المرأة في المشرق: مشاركة المرأة الاقتصادية في العراق والأردن ولبنان، 2020.
- مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية، تقرير العمل الجبري في الأردن- فجوات تشريعية واتساع نطاق الممارسات، كانون الأول 2015.
- مؤشرات سوق العمل الوطنية 2015-2019، وحدة دراسات سوق العمل، وزارة العمل الأردنية، تشرين الثاني 2020
- وزارة العمل، التقرير السنوي لعام 2018

التشريعات والاتفاقيات الدولية

- اتفاقية العمل الدولية بشأن تفتيش العمل في الصناعة رقم (81) لسنة 1947.
- قانون الرقابة والتفتيش على الانشطة الاقتصادية رقم (33) لسنة 2017 والانظمة الصادرة بموجبه.
- قانون العمل الاردني رقم 8 لسنة 1996 والانظمة والتعليمات الصادرة بموجبه.

التشريعات والاتفاقيات الدولية

- اتفاقية العمل الدولية بشأن تفتيش العمل في الصناعة رقم (81) لسنة 1947.
- قانون الرقابة والتفتيش على الانشطة الاقتصادية رقم (33) لسنة 2017 والانظمة الصادرة بموجبه.
- قانون العمل الاردني رقم 8 لسنة 1996 والانظمة والتعليمات الصادرة بموجبه.

المراجع الأجنبية

- ITC-ILO Curriculum on “Building modern and effective labour inspection systems”. MODULE 2 An Introduction to the Labour Inspection, 2010.
- The Global Slavery Index 2018.
- US Department of State, Trafficking in Persons Report, June 2020

المواقع الالكترونية

- موقع المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي
- موقع جامعة مينيسوتا لحقوق الإنسان
- موقع دائرة الإحصاءات العامة
- موقع منظمة العمل الدولية
- موقع وزارة العمل
- <https://www.ssc.gov.jo/arabic/>
- <http://hrlibrary.umn.edu/arabic/>
- <http://dosweb.dos.gov.jo/ar/>
- <https://www.ilo.org/beirut/lang--ar/index.htm>
- <http://www.mol.gov.jo/Default/Ar>



للداسات الاقتصادية والعلوهاتية
ECONOMIC & INFORMATICS STUDIES

للمزيد من المعلومات

شارع الملكة رانيا العبدالله - عمارة العمري - رقم 12 - الطابق الرابع

عمان - الأردن

فاكس: 0096265164492

هاتف: 009625164491

info@phenixcenter.net

phenixcenter@yahoo.com



@phenixcenter

