



## رأي المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بخصوص الاقتراح بقانون بتعديل بعض أحكام القانون رقم (19) لسنة 2006 بشأن تنظيم سوق العمل

| المادتان (25) البند (أ) و(27) البند (أ) والبند (ج) |

### المقدمة:

تتمينا للجهود التي يوليها مجلس النواب الموقر في كل ما يتعلق بالمسائل ذات الصلة بحقوق الإنسان باعتباره المؤسسة الدستورية الضامنة لحماية الحقوق والحريات العامة، ومع كامل التقدير للاعتبارات التي يرمي إليها الاقتراح بقانون بتعديل بعض أحكام القانون رقم (19) لسنة 2006 بشأن تنظيم سوق العمل، وبناءً على طلب لجنة الخدمات بالمجلس، فإن المؤسسة تحيل مرئياتها حول الاقتراح بقانون للجنة الموقرة، واضعة في الاعتبار أحكام الدستور والصكوك والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان ذات الصلة.

وحيث أن الاقتراح بقانون آنف البيان يتكون فضلا عن الديباجة من مادتين، تضمنت المادة الأولى استبدال نصوص المادتين (25) البند (أ) و(27) البند (أ) والبند (ج) من القانون رقم (19) لسنة 2006 بشأن تنظيم سوق العمل، في حين أن المادة الثانية تنفيذية.

ولما كانت الولاية المقررة للمؤسسة من خلال ما تضمنته أحكام قانون إنشائها رقم (26) لسنة 2014، المعدل بالمرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2016 وبالتحديد الفقرة (ب) من المادة (12) والتي تنص على أن للمؤسسة الوطنية:

**"دراسة التشريعات والنظم المعمول بها في المملكة المتعلقة بحقوق الإنسان والتوصية بالتعديلات التي تراها مناسبة، خاصة فيما يتعلق باتساق هذه التشريعات مع التزامات المملكة الدولية بحقوق الإنسان، كما يكون لها التوصية بإصدار تشريعات جديدة ذات صلة بحقوق الإنسان".**

وعليه، فإن مرئيات المؤسسة ستقصر مرئياتها حول أحكام الاقتراح بقانون محل البيان في المواضيع التي ترى أن لها مساسًا أو تأثيرًا مباشرًا على حقوق الإنسان وحرياته الأساسية.

وذلك على النحو الآتي:



## المادة (25)

المادة (25) البند (أ) كما ورد في أصل القانون:

مع مراعاة أحكام الفقرة (ب) من هذه المادة، يكون للعامل الأجنبي \_ دون موافقة صاحب العمل \_ حق الانتقال للعمل لدى صاحب عمل آخر وذلك دون الاخلال بالحقوق المقررة لصاحب العمل بموجب أحكام القانون أو نصوص عقد العمل المبرم بين الطرفين وذلك بشرط أن يكون العامل الأجنبي قد قضى في عملة الحالي **سنة ميلادية** على الأقل.

وتمنح الهيئة العامل الأجنبي بعد انتهاء أو إلغاء التصريح الصادر بشأنه مهلة مناسبة لتمكينه من الانتقال، إن رغب، إلى صاحب عمل آخر واستصدار تصريح عمل بشأنه.

ولا يسمح للعامل خلال هذه المهلة بمزاولة أي عمل.

ويصدر بتحديد إجراءات انتقال العامل الأجنبي وضوابط منح المهلة ومدتها قرار من مجلس الإدارة.

المادة (25) البند (أ) كما ورد في الاقتراح بقانون:

مع مراعاة أحكام الفقرة (ب) من هذه المادة، يكون للعامل الأجنبي \_ دون موافقة صاحب العمل \_ حق الانتقال للعمل لدى صاحب عمل آخر وذلك دون الاخلال بالحقوق المقررة لصاحب العمل بموجب أحكام القانون أو نصوص عقد العمل المبرم بين الطرفين وذلك بشرط أن يكون العامل الأجنبي قد قضى في عملة الحالي **سنتين ميلاديتين**.

وتمنح الهيئة العامل الأجنبي بعد انتهاء أو إلغاء التصريح الصادر بشأنه مهلة **لا تقل عن شهر** لتمكينه من الانتقال، إن رغب، إلى صاحب عمل آخر واستصدار تصريح عمل بشأنه.

**ويسمح للعامل خلال هذه المهلة بمزاولة أي عمل لفترة تجريبية لدى صاحب عمل آخر، ويجب إخطار الهيئة بذلك.**



## المادة (27)

المادة (27) البندان (أ) و (ج) كما وردا في أصل القانون:

تكاليف إعادة العامل الأجنبي:  
أ- يلتزم صاحب العمل - الأخير - المصرح له باستخدام العامل الأجنبي بتحمل نفقات إعادته إلى الجهة التي يحددها عقد العمل، وإذا لم يحدد العقد جهة معينة تحمل صاحب العمل نفقات إعادة العامل الأجنبي إلى الجهة التي ينتمي إليها بجنسيته، وذلك بعد انتهاء علاقة العمل أو انتهاء أو إلغاء تصريح العمل.  
كما يتحمل صاحب العمل المشار إليه نفقات تجهيز ونقل جثمان العامل الأجنبي المتوفى، إلى موطنه الأصلي أو محل إقامته إذا طلب ذووه ذلك.  
ب- ...  
ج- في الحالات التي تستوجب ترحيل العامل الأجنبي وفي حالة وفاته أن تتولى الجهة المختصة بوزارة الداخلية ترحيله أو نقل جثمانه - بحسب الأحوال - إلى محل إقامته على نفقة الهيئة وفقاً للضوابط والإجراءات التي يصدر بتحديددها قرار من وزير الداخلية بالتنسيق مع الهيئة.  
ويكون للهيئة حق الرجوع إلى صاحب العمل الأخير بالنفقات المترتبة على ذلك.

المادة (27) البندان (أ) و (ج) كما وردا في الاقتراح بقانون:

تكاليف إعادة العامل الأجنبي:  
أ- يلتزم صاحب العمل - الأخير - المصرح له باستخدام العامل الأجنبي بتحمل نفقات إعادته إلى الجهة التي يحددها عقد العمل، وإذا لم يحدد العقد جهة معينة تحمل صاحب العمل نفقات إعادة العامل الأجنبي إلى الجهة التي ينتمي إليها بجنسيته، وذلك بعد انتهاء علاقة العمل أو انتهاء أو إلغاء تصريح العمل.  
ب- ...  
ج- في الحالات التي تستوجب ترحيل العامل الأجنبي وفي حالة وفاته أن تتولى الجهة المختصة بوزارة الداخلية ترحيله أو نقل جثمانه - بحسب الأحوال - إلى محل إقامته على نفقة الهيئة وفقاً للضوابط والإجراءات التي يصدر بتحديددها قرار من وزير الداخلية بالتنسيق مع الهيئة.



## مرئيات المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان

1. تثنى المؤسسة الأساس والمبادئ التي يقوم عليها الاقتراح محل البيان، والمتمثلة -وفقاً لما ذكرته المذكرة الايضاحية المرفقة به- إلى مراعاة الظروف المادية لصاحب العمل نظير ما يتكبد من رسوم مالية تشمل تأمين وتصاريح وتراخيص العامل الأجنبي، الأمر الذي يعطي الحق لصاحب العمل في أن يقضي العامل الأجنبي مدة سنتين ميلاديتين كاملتين دون الحق في الانتقال لصاحب عمل آخر، إلى جانب تحمل هيئة تنظيم سوق العمل وحدها نفقات تجهيز ونقل جثمان العامل الأجنبي حال وفاته، بالإضافة إلى منح العامل الأجنبي بعد انتهاء أو إلغاء تصريح العمل مهلة واعتبارها بفترة تجريبية تمكن صاحب العمل من اختيار العامل الأجنبي وفقاً لكفاءته.
2. وعملاً بحكم البند (د) من المادة (13) من دستور مملكة البحرين، والذي نص صراحة على أن: **"ينظم القانون، على أساس اقتصادية مع مراعاة قواعد العدالة الاجتماعية، العلاقة بين العمال وأصحاب الأعمال"**. فيكون حينها لواضع التشريع سلطة تقديرية يمارسها في المفاضلة بين البدائل المختلفة لاختيار الأنسب لمصلحة الجماعة وأكثرها ملائمة في خصوص الموضوع الذي يتناوله بالتنظيم، طالما لم يقيد الدستور بضوابط وقيود محددة، ويتمثل جوهر هذه السلطة في المفاضلة التي يجريها المُشرّع بين البدائل المختلفة التي تتزاحم فيما بينها على تنظيم موضوع محدد، فلا يختار من بينها غير الحلول التي يقدر مناسبتها أكثر من غيرها لتحقيق الأغراض التي يتوخاها (1).
3. وترى المؤسسة أنه ولما كان النص القائم قد تم العمل به منذ عام (2011)، الأمر الذي يمكن من خلاله قياس الأثر المترتب من تطبيقه على طرفي العقد وهما صاحب العمل والعامل الأجنبي، وبالتالي يجيز التعديل عليه في حال ثبوت عدم تحقيقه للتوازن المطلوب بين طرفيه.
4. ولما كانت قاعدة **(العقد شريعة المتعاقدين)** هي الأساس التي يحكم العقود في القانون، وتقوم أساساً على التراضي بين طرفيه، بما في ذلك عقود العمل بما لا يتعارض وأحكام القانون ذات الصلة، فإن المؤسسة ترى أن وجود نص قانوني يلزم العامل الأجنبي بمدة زمنية محددة قبل جواز انتقاله لصاحب عمل آخر دون موافقة صاحب العمل الأول لا يعد بشكل من الأشكال صورة من

(1) يُراجع في ذلك: حكم المحكمة الدستورية في القضية رقم (ط.ح / 1 / 2020)، منشور على الموقع الإلكتروني لهيئة التشريع والافتاء القانوني على الرابط الآتي: <https://www.legalaffairs.gov.bh>



صور العمل الجبري<sup>(2)</sup>، حيث يقصد بالأخير وفقاً لما تضمنه البند (1) المادة (2) من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (29) لسنة 1930 المتعلقة بالعمل الجبري أو الإلزامي: "في مفهوم هذه الاتفاقية، يُقصد بتعبير (العمل الجبري أو الإلزامي) كل أعمال أو خدمات تُغتصب من أي شخص تحت التهديد بأي عقوبة ولم يتطوع هذا الشخص بأدائها بمحض اختياره"<sup>(3)</sup>، وهو مفهوم لا ينطبق على موضوع التعديل الوارد في الاقتراح بقانون المذكور أعلاه.

5. أما فيما يتعلق بالصكوك والاتفاقيات الدولية الخاصة بالمسائل المتصلة بالحق في العمل فقد جاءت على نحو عام وشامل، مثل: الحق في التمتع بشروط عمل عادلة، وتلقي أجرًا منصفًا لقاء ذلك، وتمتع العامل بالعيش الكريم له ولأسرته، والمساواة بين العاملين دونما أي تمييز، وتحديد عدد ساعات العمل والإجازات الممنوحة للعامل، مع توفير السلامة والصحة المهنية لممارسة العمل بشكل سليم<sup>(4)</sup>.

6. ولعل ما يدعم ما سبق، ما جاء في تقرير المقررة الخاصة للأمم المتحدة المعنية بأشكال الرق المعاصرة، بما في ذلك أسبابه وعواقبه، حيث اعتبرت أنه من الممارسات الجيدة والتي تعد من قبيل التدابير المتخذة لمكافحة أشكال الرق المعاصرة هو التحسينات على الأطر القانونية الدولية والوطنية، حيث اعتمدت عدد من الدول تدابير حماية خاصة بالعمال المهاجرين الذين يجد الكثيرون منهم عرضة لأشكال الرق المعاصرة ومنها بعض الدول التي أجازت للعمال الأجانب الانتقال من صاحب عمل إلى آخر بعد انتهاء آجال عقودهم<sup>(5)</sup>.

---

(2) للمزيد حول العمل الجبري في إطار منظمة العمل الدولية، يراجع التقرير المعنون بـ (تحالف عالمي لمكافحة العمل الجبري)، الصادر عن مؤتمر العمل الدولي، الدورة (2005/93)، مكتب العمل الدولي (جنيف)، منشورة على الموقع الإلكتروني لمنظمة العمل الدولية على الرابط الآتي: <https://www.ilo.org>

(3) اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (29) لسنة 1930 المتعلقة بالعمل الجبري أو الإلزامي، منشورة على الموقع الإلكتروني لمنظمة العمل الدولية على الرابط الآتي: <https://www.ilo.org>

(4) المادة رقم (7) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الذي انضمت لها مملكة البحرين بموجب القانون رقم (10) لسنة 2007.

(5) تقرير المقررة الخاصة للأمم المتحدة المعنية بأشكال الرق المعاصرة، بما في ذلك أسبابه وعواقبه، (غولنارا شاهينيان)، والموسوم بـ "التقرير المواضيعي بشأن التحديات والدروس المستفادة في مكافحة أشكال الرق المعاصرة" المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان في الدورة الرابعة والعشرون عام (2013)، وثيقة رقم: (A/HRC/24/43) الفقرة رقم (48)، صفحة رقم (18).



7. وعليه، فإن المؤسسة تؤكد على أهمية أن يحقق أي تعديل مقترح في هذا الموضوع التوازن بين حقوق العمال الأجانب وأصحاب العمل وفقاً لما يقتضيه مبدأ العدالة الاجتماعية، حيث أن النهج الذي قرره التعديل المقترح في المادة (25) تحديداً في الفقرة الأولى من البند (أ) -كقاعدة عامة- يتماشى والصكوك والمقررات الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان، باعتباره يوفر الاستقرار لصاحب العمل، من خلال زيادة المدة التي يلتزم بها العامل الأجنبي قبل أن يحق له الانتقال لصاحب عمل آخر دون موافقة صاحب العمل الأول طبقاً للنص القائم والذي حدد المدة (بسنة واحدة) وهي تعد مدة قصيرة نوعاً ما، لا تكفي لتعويض الخسائر والمصاريف التي تكبدها صاحب العمل لاستقدام وتدريب العامل الأجنبي.

8. وأمام ما سبق، ترى المؤسسة أن على اللجنة الموقر وأثناء دراستها للاقتراح بقانون المائل -وبغض النظر عن المدة المقررة لانتقال العامل الأجنبي إلى صاحب عمل آخر- أن تراعي وجوب أن يكون هذا الانتقال إما برضا طرفي عقد العمل، أو بانتهاء المدة المنصوص عليها في العقد المبرم بينهما (العامل الأجنبي وصاحب العمل) كشرط للانتقال إلى صاحب عمل جديد، أو باستحداث فرضية ثالثة تتمثل في منح العامل الأجنبي حق الانتقال لصاحب عمل آخر متى ما ثبت بموجب حكم قضائي نهائي إخلال صاحب العمل بالعقد المبرم بينهما، من دون النظر للمدة التي قضاهما العامل الأجنبي عند صاحب العمل.

9. وترى المؤسسة أن التعديل المقترح على المادة (27) البندين (أ) و (ج) والمعنيان بحصر تحمل هيئة تنظيم سوق العمل نفقات تجهيز ونقل جثمان العامل الأجنبي المتوفى إلى موطنه الأصلي أو محل إقامته، دون حقها في الرجوع إلى صاحب العمل الأخير بالنفقات المترتبة على ذلك، هي مسألة تنظيمية لا تمس بحقوق الأفراد (العامل الأجنبي المتوفى أو صاحب العمل) وحياتهم الأساسية ولا تشكل تعدياً أو انتهاكاً للحقوق الواردة في المعايير الدولية لحقوق الإنسان.



### وتأسيسًا على ما سبق:

تتفق المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان مع الغايات والمقاصد التي يرمي إلى تحقيقها الاقتراح بتعديل بعض أحكام القانون رقم (19) لسنة 2006 بشأن تنظيم سوق العمل، حيث أن التعديلات المقترحة لا تتعارض في جوهرها العام مع المقررات الدولية لحقوق الإنسان، ذلك أن وجود نص قانوني يلزم العامل الأجنبي بمدة زمنية محددة قبل جواز انتقاله لصاحب عمل آخر دون موافقة صاحب العمل الأول لا يعد بشكل من الأشكال صورة من صور العمل الجبري.

وتدعو المؤسسة إلى مراعاة أن يكون هذا الانتقال إما برضا طرفي عقد العمل، أو بانتهاء المدة المنصوص عليها في العقد المبرم بينهما (العامل الأجنبي وصاحب العمل) كشرط للانتقال إلى صاحب عمل جديد، أو باستحداث فرضية ثالثة تتمثل في منح العامل الأجنبي حق الانتقال لصاحب عمل آخر متى ما ثبت بموجب حكم قضائي نهائي إخلال صاحب العمل بالعقد المبرم بينهما، من دون النظر للمدة التي قضاها العامل الأجنبي عند صاحب العمل.

كما وترى المؤسسة أن تحمل هيئة تنظيم سوق العمل نفقات تجهيز ونقل جثمان العامل الأجنبي المتوفى إلى موطنه الأصلي أو محل إقامته، دون حقها في الرجوع إلى صاحب العمل الأخير بالنفقات المترتبة على ذلك، هي مسألة تنظيمية لا تمس بحقوق الأفراد (العامل الأجنبي المتوفى أو صاحب العمل) وحررياتهم الأساسية ولا تشكل تعدياً أو انتهاكاً للحقوق الواردة في المعايير الدولية لحقوق الإنسان. وتود المؤسسة إفادة اللجنة الموقرة بأنّ في حال القيام بإجراء أي تعديل بالحذف أو الإضافة على صياغة نص الاقتراح بقانون محل الدراسة، فإنه قد يكون للمؤسسة رأي مختلف عن الذي خلصت إليه، حيث إنّ موثمة الاقتراح بقانون مع المعايير الحقوقية لربما يتغير مع أي تغيير قد يطرأ على الصيغة النهائية للمشروع المائل.

مع ترحيب المؤسسة واستعدادها التام للتعاون المثمر في كل ما من شأنه تعزيز وحماية حقوق الإنسان في مملكة البحرين.