مرئيات المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بخصوص
مشروع قانون بتعديل الفقرة (أ) من المادة (25)
من القانون رقم (19) لسنة 2006 بشأن تنظيم سوق العمل

(المعد في ضوء الاقتراح بقانون "بصيغته المعدلة" المقدم من مجلس النواب)

المقدمة:

تثمينا للجهود التي يوليها مجلس الشورى 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 مشروع قانون بتعديل الفقرة (أ) من المادة (25) من القانون رقم (19) لسنة 2006 بشأن تنظيم سوق العمل، وبناءً على طلب لجنة الخدمات بالمجلس، فإن المؤسسة تحيل مرئياتها حول مشروع القانون للجنة الموقرة، واضعة في الاعتبار أحكام الدستور والصكوك والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان ذات الصلة.

وحيث أن مشروع القانون آنف البيان يتكون فضلا عن الديباجة من مادتين، تضمنت المادة الأولى تعديل الفقرة (أ) من المادة (25) 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 مشروع القانون محل البيان في المواضع التي ترى أن لها مساسًا أو تأثيرًا مباشرا على حقوق الإنسان وحرياته الأساسية.

وذلك على النحو الآتي:

NIHR_BH©2022

الفقرة (أ) من المادة (25) كما وردت 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.

الفقرة (أ) من المادة (25) كما وردت في المشروع بقانون (النص بعد تعديل مجلس النواب):

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** 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.

مرئيات المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان:

1. تثمن المؤسسة الأسس والمبادئ التي يقوم عليها مشروع القانون محل البيان، والمتمثلة في تحقيق التوازن بين حقوق العمال وأصحاب العمل من خلال زيادة مدة التزام العامل الأجنبي قبل أن يحق له الانتقال لصاحب عمل آخر دون موافقة صاحب العمل الأول لتصبح سنتين بعد أن كانت سنة واحدة، لما يوفره ذلك من استقرار لصاحب العمل، باعتبار أن مدة سنة واحدة تعتبر قصيرة نوعًا ما ومنحازة لمصلحة العامل كليًا دون مراعاة لمصلحة العمل وصاحب العمل، علاوة على ان التزام العامل الأجنبي لمدة سنة فقط لا تكفي لتعويض المصاريف التي تكبدها صاحب العمل لاستقدام العامل وتدريبيه على العمل والمصاريف الأخرى.

2. وعملًا بحكم البند (د) من المادة (13) من دستور مملكة البحرين نص صراحة على أن: **" ينظم القانون، على أسس اقتصادية مع مراعاة قواعد العدالة الاجتماعية، العلاقة بين العمال وأصحاب الأعمال"**. فإن المؤسسة تشاطر ما ذهبت إليه مذكرة هيئة التشريع والرأي القانوني في أن للمشرع سلطة تقديرية يمارسها في المفاضلة بين البدائل المختلفة لاختيار الأنسب لمصلحة الجماعة وأكثرها ملائمة في خصوص الموضوع الذي يتناوله بالتنظيم، طالما لم يقيدها 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)، أي منذ حوالي عشر سنوات الأمر الذي يمكن من خلاله قياس الأثر المترتب من تطبيقه على طرفي العقد وهما صاحب العمل والعامل، 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 أساسًا على التراضي بين طرفيه، بما في ذلك عقود العمل بما لا يتعارض وأحكام القانون ذات الصلة، فإن المؤسسة ترى أن تحديد مدة التزام العامل بمدة زمنية في العقد قبل جواز انتقاله لصاحب عمل آخر دون موافقة صاحب العمل الأول لا يعد بشكل من الأشكال صورة من صور

---

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

العمل الجبري، حيث يقصد بالأخير وفقًا 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"**[(2)]، وهو مفهوم لا ينطبق على موضوع التعديل الوارد في مشروع القانون المذكور أعلاه.

5. أما فيما يتعلق بالصكوك والاتفاقيات الدولية الخاصة بالمسائل المتصلة بالحق في العمل فقد جاءت على نحو عامل 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، ولم يتبين وجود أية إشارة فيها إلى اعتبار ان تحديد مدة التزام العامل بمدة زمنية في العقد قبل جواز انتقاله لصاحب عمل آخر دون موافقة صاحب العمل، يعد انتقاصًا من حقوقه في اختيار العمل المناسب له [(3)].

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 اشكال 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 دولة الإمارات العربية المتحدة والتي أجازت في القرار الوزاري رقم (1186) الصادر عام 2010 للعمال المهاجرين الانتقال من صاحب عمل إلى آخر بعد انتهاء آجال عقودهم [(4)].

---

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

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

(4) 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 تتفق مع الغايات والمقاصد التي يرمي إلى تحقيقها مشروع القانون والمتمثلة في توفير الاستقرار لصاحب العمل وتحقيق التوازن بين حقوق العمال وأصحاب العمل وفقًا لما يقتضيه مبدأ العدالة الاجتماعية، حيث أن النهج الذي قرره التعديل في المادة الجديدة في المشروع بقانون أعلاه -كقاعدة عامة- يتماشى والصكوك والمقررات الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان، باعتباره يوفر الاستقرار لصاحب العمل، وذلك من خلال زيادة المدة التي يلتزم بها العامل الأجنبي قبل أن يحق له الانتقال لصاحب عمل آخر دون موافقة صاحب العمل الأول طبقًا للنص القائم والذي حدد المدة (بسنة واحدة) وهي تعد مدة قصيرة نوعًا ما، لا تكفي لتعويض الخسائر والمصاريف التي تكبدها صاحب العمل لاستقدام وتدريب العامل.

8. تتفق المؤسسة مع قرار مجلس النواب الموقر بتعديل المدة الزمنية المقترحة من الثلاث سنوات إلى سنتين والتي تضمنها مشروع القانون المذكور أعلاه، كشرط لانتقال العامل الأجنبي، حيث أن مدة السنتين جاءت متوافقة مع مدة صلاحية تصريح العمل التي يكون أقصى مدة يصدر بها هذا التصريح هي مدة سنتين، **وهذا ما تم الإشارة إليه في مرئيات المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان المرفوعة لمجلس النواب بشأن ذات المشروع، حيث أكدت المؤسسة فيه إنه يكون من الملائم حينها أن يكون التعديل المقترح للمدة هي سنتين بدلًا من ثلاث سنوات.**

9. وأمام ما سبق، ترى المؤسسة أن على اللجنة الموقرة وأثناء دراستها لمشروع القانون الماثل - بغض 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 القديم) كشرط للانتقال إلى صاحب عمل جديد

10. ولعل ما يدعو المؤسسة إلى تبني الفكرة سالفة البيان، هو أن جوهر الموضوع لا يكمن في المدة التي يجوز بعدها للعامل الأجنبي الانتقال إلى صاحب عمل، بل هي وجوب أن يحترم كلا طرفين الالتزامات الواقعة على عاتقهما بموجب عقد العمل، مراعاة وحماية لمصالحهما كافة، حيث أن قصر النظر في مدة سنة أو سنتين كشرط للانتقال العامل الأجنبي إلى صاحب عمل جديد دون النظر في الجوانب الأخرى، لربما يولد إشكالية في العقود التي تكون محددة بمدة تزيد عن المدد السابقة، إذ في حال كان عقد العمل المبرم بين الطرفين لمدة (5) سنوات على سبيل المثال، وانتقل العامل بعد مرور سنتين -كما هي مقررة في مشروع القانون- إلى صاحب عمل آخر، فإنه لربما يقوم صاحب العمل القديم بمطالبة العامل الأجنبي بالتعويض إذا كان له مقتضى عملًا

بالمادة (99) من قانون العمل في القطاع الأهلي، وهو ما يجعله تحت طائلة المسؤولية وفقًا لأحكام القانون.

11. وبالتالي، فإن الإشكالية السابقة تمتد وتستمر فيما لو تَحصّل صاحب العمل القديم على حكم قضائي يستوجب تعويضه عن قيام العامل الأجنبي بالانتقال إلى صاحب عمل جديد قبل انتهاء مدة العقد المقررة بين الطرفين، وتعذر على العامل حينها دفع أو سداد مقدار التعويض المستحق، فإنه في المقابل الآخر لا يجوز حينها حبسه أو سجنه لمجرد عجزه عن الوفاء بالتزام عقدي، تطبيقا في ذلك لحكم المادة (11) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الذي انضمت له مملكة البحرين بموجب القانون رقم (56) لسنة 2006.

وتأسيسًا على ما سبق:

تتفق المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان من حيث المبدأ مع الغايات والمقاصد التي يرمي إلى تحقيقها مشروع قانون بتعديل الفقرة (أ) من المادة (25) من القانون رقم (19) لسنة 2006 بشأن تنظيم سوق العمل والمتمثلة في توفير الاستقرار لصاحب العمل وتحقيق التوازن بين حقوق العمال وأصحاب العمل وفقًا لما يستلزمه مبدأ العدالة الاجتماعية، حيث أن النهج الذي قررته المادة الجديدة أعلاه تتماشى والصكوك والمقررات الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان، ولا يعد تحديد مدة التزام العامل بمدة زمنية في العقد قبل جواز انتقاله لصاحب عمل آخر دون موافقة صاحب العمل الأول شكلًا أو صورة من صور العمل الجبري أو الالزامي، باعتباره يوفر الاستقرار لصاحب العمل وذلك من خلال زيادة المدة التي يلتزم بها العامل الأجنبي قبل أن يحق له الانتقال لصاحب عمل آخر دون موافقة صاحب العمل الأول طبقًا للنص القائم والذي حدد المدة بـ(سنة واحدة) وهي تعد مدة قصيرة نوعًا ما، لا تكفي لتعويض الخسائر والمصاريف التي تكبدها صاحب العمل لاستقدام وتدريب العامل.

ترى المؤسسة أن مدة السنتين والتي تضمنها مشروع القانون المذكور أعلاه، كشرط لانتقال العامل الأجنبي، هي مدة متوافقة مع مدة صلاحية تصريح العمل التي يكون أقصى مدة يصدر بها هذا التصريح هي مدة سنتين، فإنه يكون من الملائم أن يتم تعديل مدة التزام العامل الأجنبي قبل أن يحق له الانتقال لصاحب عمل آخر دون موافقة صاحب العمل الأول في مشروع القانون لتكون لمدة سنتين بدلًا من سنة واحدة.

كما تدعو المؤسسة وأثناء دراسة مشروع القانون الماثل -وبغض النظر عن المدة المقررة لانتقال العامل الأجنبي إلى صاحب عمل آخر- أمراعاة وجوب أن يكون هذا الانتقال إما برضا طرفي عقد العمل، أو بانتهاء المدة المنصوص عليها في العقد المبرم بينهما (العامل الأجنبي وصاحب العمل القديم) كشرط للانتقال إلى صاحب عمل جديد، مراعاة وحماية لمصالح طرفي عقد العمل.

وتود المؤسسة إفادة اللجنة الموقرة بأنّ في حال القيام بإجراء أي تعديل بالحذف أو الإضافة على صياغة نص مشروع القانون محل الدراسة، فإنه قد يكون للمؤسسة رأي مختلف عن الذي خلصت إليه، حيث إنّ موائمة الاقتراح بقانون مع المعايير الحقوقية لربما يتغير مع أي تغيير قد يطرأ على الصيغة النهائية للمشروع الماثل.

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

* * *