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

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 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 يتكون فضلا عن الديباجة من ثلاث مواد، تضمنت المادة الأولى استبدال نصوص المادة (2) فقرة (أ)، والمادة (4) مقدمة فقرة (أ)، بند (5) فقرة (هـ)، بند (10)، والمادة (35)، والمادة (42) فقرة (أ) من القانون رقم (19) لسنة 2006 بشأن تنظيم سوق العمل، وجاءت المادة الثانية بإلغاء الفصل الثالث من الباب الثاني من ذات القانون، وإلغاء تعريف صاحب العمل الأجنبي من المادة (1) والمادة (4) فقرة (د) البندان (5) و(8) من نفس القانون، في حين أن المادة الثالثة 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:

> **"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 المؤسسة ستقصر مرئياتها حول أحكام الاقتراح بقانون محل البيان في المواضع التي ترى أن لها مساسًا أو تأثيرًا مباشرا على حقوق الإنسان وحرياته الأساسية.

وذلك على النحو الآتي:

NIHR_BH©2021

التعديلات المقترحة على نصوص القانون، كما وردت في الاقتراح بقانون:

المادة الأولى

يستبدل بنصوص المواد (2) فقرة (أ)، و(4-مقدمة فقرة أ، بند 5 فقرة هـ، بند 10)، و(35)، و(42)، فقرة (أ) من القانون رقم (19) لسنة 2006 بشأن تنظيم سوق العمل النصوص الآتية:

المادة (2) فقرة (أ):

مع عدم الإخلال بأحكام الاتفاقيات الدولية المعمول بها في المملكة، تسري أحكام هذا القانون في شأن إنشاء وتنظيم هيئة سوق العمل وفي شأن تصاريح العمل وتراخيص وكالات توريد العمال ومكاتب التوظيف.

المادة (4) مقدمة فقرة (أ):

تباشر الهيئة كافة المهام والصلاحيات اللازمة لتنظيم سوق العمل بالمملكة وتنظيم تصاريح العمل وتراخيص وكالات توريد العمال ومكاتب التوظيف وتصاريح مزاولة أصحاب العمل الأجانب للعمل بالمملكة في حدود أحكام هذا القانون، ولها على الأخص ما يلي:

المادة (4) بند (5) الفقرة (هـ):

قواعد وإجراءات إلغاء تصاريح العمل وتراخيص وكالات توريد العمال ومكاتب التوظيف، وإجراءات انتقال العامل الأجنبي إلى صاحب عمل آخر.

المادة (4) بند (10):

العمل كجهة مركزية يتم من خلالها التقدم بكافة الطلبات وتحصيل كافة الرسوم المتعلقة بالتصاريح والتراخيص التي تصدر طبقاً لأحكام هذا القانون والحصول على تأشيرات دخول المملكة والإقامة واستخراج بطاقات الهوية الرسمية وإجراء الفحوص والاختبارات اللازمة وأية تصاريح أو تراخيص أخرى لازمة لاستخدام العمال الأجانب ومتابعة جميع الإجراءات المتعلقة بما تقدم، وذلك كله بالتنسيق مع الجهات المعنية.

NIHR_BH©2021

المادة (35):

مع عدم الإخلال بأحكام قانون الأجانب (الهجرة والإقامة) - 1965 وتعديلاته، يصدر وزير الداخلية، بالتنسيق مع الهيئة، قراراً بتحديد حالات وشروط السماح لأفراد عائلة العامل بالإقامة في المملكة أثناء سريان تصريح العمل الصادر بشأنه.

المادة (42) فقرة (أ):

تفرض رسوم على أصحاب العمل عن كل تصريح عمل أو تجديده، ورسوم على وكالات توريد العمال ومكاتب التوظيف عن كل ترخيص بمزاولة النشاط أو تجديده.

المادة الثانية:

يلغى الفصل الثالث من الباب الثاني من القانون رقم (19) لسنة 2006 بشأن تنظيم سوق العمل كما يلغى تعريف صاحب العمل الأجنبي من المادة (1) والفقرة (د) من البند (5) والبند (8) من المادة (4) من ذات القانون، ويلغى كل نص يتعارض مع أحكام هذا القانون.

المادة الثالثة (مادة تنفيذية)

على رئيس مجلس الوزراء والوزراء – كل فيما يخصه – تنفيذ أحكام هذا القانون، ويعمل به اعتباراً من اليوم التالي لتاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

مرئيات المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان:

1. عرفت المادة (1) من القانون رقم (19) لسنة 2006 بشأن تنظيم سوق العمل (**صاحب العمل الأجنبي**) على أنه: "**كل شخص طبيعي أجنبي لا ينطبق عليه تعريف العامل طبقاً لأحكام هذا القانون ويزاول عملاً في المملكة سواء كان باسمه ولحسابه أو باسم أو لحساب غيره**". وعلى الرغم من أن جلّ القانون لم يورد عبارة نظام (**التصريح المرن**)، إلا أن الأساس القانوني لهذا النظام يجد مشروعيته في الأحكام المنظمة لصاحب العمل الأجنبي، ولعل هذا ما حدا بمقدمي الاقتراح بقانون إلى **إلغاء الأحكام المنظمة لصاحب العمل الأجنبي، أينما وردت في القانون.**

2. تثمن المؤسسة من حيث المبدأ الأهداف والغايات التي يرمي إلى تحقيقها الاقتراح بقانون محل الدراسة، والتي تهدف – حسبما وردت في المذكرة الإيضاحية المرفقة به – الى أن التطبيق العملي

NIHR_BH©2021

لنصوص القانون منذ صدوره وحتى الآن قد كشف أن لهذا النظام آثار سلبية عديدة على الاقتصاد الوطني لا سيما على صغار التجار وأصحاب المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الذين خرج بعضهم من السوق نتيجة للمنافسة غير العادلة من قبل أصحاب التصاريح المرنة وما يمارسونه من أعمال لا تتطلب منهم استخراج سجل تجاري، بالإضافة إلى أن التعديل المقترح يهدف إلى القضاء على العمالة الفائضة والتي لا يحتاجها سوق العمل بعد أن أصبح صاحب العمل ليس في حاجة لهم وهو ما يخلق بيئة خصبة لنمو الاقتصاد الاسود، مما يشكل خطورة بالغة على العمالة الوطنية واستقرار الاقتصاد الوطني، فضلاً عن أن الارتفاع المطرد للتحويلات المالية للعمال الاجانب في البحرين من أصحاب تصريح العمل المرن إلى خارج البلاد وهو ما يعد استنزافاً للقدرات والثروات المالية الوطنية، ويترتب عليه عدم اكتمال الدورة الاقتصادية لرؤوس الاموال وضعف في السيولة العامة وانخفاض في الاموال الاستثمارية.

3. وترى المؤسسة بأن بالرغم 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)]، والتي يجب الا تهضم حق أي طرف من الأطراف.

4. واذا كانت المؤسسة الوطنية تؤمن بسلامة ما انتهى إليه الاقتراح بقانون في نطاق سريانه المباشر وعدم سريانه بأثر رجعي على الحالات التي استقرت في المملكة قبل سريانه، الا انها تؤكد بأنه من اللازم على المملكة اتخاذ إجراءاتها التشريعية والإدارية لحماية العمالة الوطنية أولا، وأن تكون لها في بعض الأحوال الأولوية على ما عداها من عمالة في سوق العمل، لما لذلك من أثر على ضمان تمتعها بحقوقها وحرياتها المقررة في الدستور والمقررات الدولية والإقليمية ذات الصلة، فضلًا عن أن لذلك جنبات اقتصادية وأثر إيجابي بالغ الأهمية على عجلة الدوران الاقتصادي وتحقيق الاستقرار على مستوى الاقتصاد الوطني، وأهمية عدم المساس بالمراكز القانونية التي كونها القانون قبل مقترح الاقتراح بقانون، فضلا عن النظر في مبدأ توازن المصالح التي قد تمس من الاقتراح بقانون محل الدراسة.

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

NIHR_BH©2021

5. ونظرًا لحالة الجدل الحاصل بشأن نظام (تصريح العمل المرن)، من حيث فوائده على سوق العمل البحريني، وآثاره السلبية على العمالة الوطنية والاقتصاد الوطني، حيث تباينت وجهات النظر من أن العامل الأجنبي الحاصل على هذا التصريح يفقد كثيرا من حقوقه من أمان السكن والدخل الثابت وكذلك الحصول على اجازة سنوية، والتأمين الصحي وعلاوة نهاية الخدمة وغيرها من المزايا التي يتمتع بها العامل بعقد عمل محدد وموثق ومعتمد، إضافة الى ما أثير بخصوص سكن العمالة الأجنبية، وما تكشفت عنه خلال جائحة فيروس كورونا، من عدم وجود شروط وضوابط موحدة يجب اتباعها لتنظيم سكن العمال في المناطق السكنية وتوفير الأمن والسلامة، حيث لكل جهة (كوزارة الصحة، ووزارة العمل والتنمية الاجتماعية، ووزارة الأشغال والتخطيط العمراني، والإدارة العامة للدفاع المدني ....)، اشتراطات خاصة بكل منها لا تتفق مع اشتراطات الجهات الأخرى، إضافة الى توزع العمالة الحاصلة على تصريح العمل المرن في مناطق سكنية غير مخصصة للعمال، وغير معروفة للجهات المعنية كونها لا تقع ضمن مناطق سكن العمالة الأجنبية، مما أدى الى تفاقم الوضع وتباين في وجهات النظر حول مدى الحماية وإجراءات السلامة والأمن المطلوب توافرها.

6. لذا من المهم التوصل الى توافق لوجهات النظر هذه بين أصحاب المصلحة، سواء أكانت الحكومة، أم السلطة التشريعية (مجلسي النواب والشورى)، أم غرفة صناعة وتجارة البحرين، أم مؤسسات المجتمع المدني والنقابات العمالية، وتدعو المؤسسة إلى أهمية الخروج بصيغة توافقية من ناحية تشريعية وإدارية، على النحو الذي يوفر الحماية القانونية للعمالة الوطنية، ولصاحب العمل البحريني، وأيضا يضمن حماية سوق العمل على حد سواء، وهو الأمر الذي يصب في جميع الأحوال نحو حماية الاقتصاد الوطني، وضمان تمتع الجميع بالحقوق والحريات المقررة لهم في هذا الشأن.

7. 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 موائمة الاقتراح بقانون مع المعايير الحقوقية لربما يتغير مع أي تغيير قد يطرأ على الصيغة النهائية للمشروع الماثل.

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

NIHR_BH©2021