مؤتمر العمل الدولي

التوصية ٢٠ Recommendation 20

توصية بشأن المبادىء العامة لتنظيم نظم التفتيش لضمان تطبيق القوانين واللوائح الخاصة بحماية العمال

إن المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية ،

وقد دعاه مجلس ادارة مكتب العمل الدولي الى الاجتماع في جنيف ، حيث عقد دورته الخامسة في ٢٢ تشرين الأول / أكتوبر ١٩٢٣ ؛

وإذ قرر اعتماد بعض المقترحات المتعلقة بتحديد المبادىء العامة لتنظيم التفتيش على المصانع ، وهي المسألة التي تشكل جدول أعمال هذه الدورة ؛

وإذ قرر أن تأخذ هذه المقترحات شكل توصية ،

يعتمد ، في هذا اليوم التاسع والعشرين من تشرين الأول / أكتوبر عام ثلاث وعشرين وتسعمائة وألف ، التوصية التالية التي ستسمى توصية تفتيش العمل ، ١٩٢٣ ، لعرضها على الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية بغرض دراستها تمهيدا لتطبيقها عن طريق التشريع الوطني أو بأي طريقة أخرى ، وفقا لأحكام دستور منظمة العمل الدولية :

وإذ يضع في اعتباره أن الطرائق والمبادىء ذات الأهمية الخاصة والملحة التي ينص عليها دستور منظمة العمل الدولية من أجل الرفاه البدني والروحي والفكري للعمال تتضمن مبدأ وجوب أن تقيم كل دولة عضو نظاما للتفتيش تشارك فيه المرأة ويرمي الى ضمان تطبيق القوانين واللوائح الخاصة بحماية العمال ؛

وإذ يضع في اعتباره أن القرارات التي اعتمدت في الدورة الأولى لمؤتمر العمل الدولي بشأن بعض البلدان التي تسود فيها ظروف خاصة تدعو هذه البلدان الى اقامة نظم للتفتيش اذا لم تكن توجد فيها نظم من هذا النوع ؛

وإذ يرى أن اقامة نظم التفتيش تغدو ضرورية للغاية عندما تصدق الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية الاتفاقيات المعتمدة في دورات المؤتمر ، ويبدأ نفاذ هذه الاتفاقيات ؛

وإذ يرى أن كل دولة عضو ، رغم وجوب التوصية باقامة نظم التفتيش بوصفها من أنجع الوسائل لضمان انفاذ الاتفاقيات والتعهدات الأخرى المتعلقة بتنظيم ظروف العمل ، تعد مسؤولة وحدها عن تنفيذ الاتفاقيات التي تدخل طرفا فيها في الأراضي الواقعة تحت سيادتها أو سلطتها ، وأنه يتعين عليها بالتالي أن تحدد بنفسها ، وفقا للظروف المحلية ، اجراءات الرقابة التي تمكنها من الاضطلاع بهذه المسؤولية ؛

وإذ يرى أن من المستصوب ، بغية وضع الخبرة المكتسبة من قبل تحت تصرف الدول الأعضاء لمساعدتها في اقامة أو اعادة تنظيم نظم التفتيش لديها ، أن تبين المبادئ العامة التي أثبتت التجربة أنها أفضل المبادئ لضمان التطبيق المتسق والكامل والفعّال للاتفاقيات ، وبصورة أعم لجميع التدابير الخاصة بحماية العمال ؛

واذ قرر المؤتمر أن يترك لكل بلد أمر تحديد مدى وجوب تطبيق هذه المبادئ العامة على بعض ميادين النشاط ؛

وإذ يسترشد المؤتمر بالخبرة الطويلة التي اكتسبت من قبل في مجال التفتيش على المصانع ،

يوصي المؤتمر العام بأن تضع كل دولة عضو في منظمة العمل الدولية المبادئ والقواعد التالية في اعتبارها :

أولا - نطاق التفتيش

١ - ينبغي أن تكون الوظيفة الرئيسية لنظام التفتيش الذي يجب أن تقيمه

كل دولة عضو عملا بالمبدأ التاسع الوارد في المادة ٤١ من دستور منظمة العمل الدولية ضمان انفاذ القوانين واللوائح المتعلقة بظروف العمل وحماية العمال أثناء عملهم (ساعات العمل والراحة ؛ العمل الليلي ؛ منع استخدام بعض الأشخاص في الأعمال الخطرة أو الضارة بالصحة أو غير المناسبة للجسم ؛ الصحة والسلامة ، الخ ..)[1] .

٢ - يجوز أن يكلف المفتشون بمهام اضافية قد تختلف من بلد الى آخر باختلاف المفاهيم والعادات والتقاليد السائدة فيها ، وذلك بقدر ما يكون هذا التكليف ممكنا ومستصوبا من حيث فائدته في مجال الاشراف أو بسبب الخبرة التي يكتسبها هؤلاء المفتشون أثناء أداء وظائفهم الرئيسية ، وشريطة :

(أ) ألاّ تتعارض هذه المهام الاضافية بأى حال مع وظائف المفتشين الرئيسية ؛

(ب) أن تكون في حد ذاتها وثيقة الصلة بالهدف الأساسي وهو ضمان حماية صحة وسلامة العمال ؛

(ج) ألاّ تضعف بأى حال السلطة والنزاهة اللازمتين للمفتشين في تعاملهم مع أصحاب العمل والعمال .

ثانيا - طبيعة وظائف وسلطات المفتشين

ألف - أحكام عامة

٣ - ينبغي أن يخول القانون المفتشين المزودين بوثائق اعتماد الحق بما يلي :

(أ) القيام في أى ساعة من ساعات الليل أو النهار بزيارة وتفتيش الأماكن التي يدعوهم سبب معقول الى الاعتقاد بأن أشخاصا يحميهم القانون مستخدمون فيها ،

---

(١) تشير هذه الفقرة الى دستور منظمة العمل الدولية قبل تعديله في عام ١٩٤٦ . ولا يتضمن الدستور ، بعد تعديله هذا ، أى اشارة خاصة الى اقامة نظم للتفتيش . أنظر ، مع ذلك ، أحكام اتفاقية تفتيش العمل ، ١٩٤٧ (رقم ٨١) .

والدخول نهارا الى أى مكان يدعوهم سبب معقول الى الاعتقاد بأن مؤسسة أو جزء من مؤسسة خاضعان لاشرافهم ، وذلك شريطة أن يخطروا عند الامكان صاحب العمل أو ممثل له بزيارتهم قبل مغادرتهم للمكان ؛

(ب) توجيه الأسئلة دون شهود الى مستخدمي المؤسسة ، وطلب المعلومات اللازمة لأداء واجباتهم من أى أشخاص آخرين قد تعتبر شهادتهم ضرورية ، وطلب الاطلاع على أى سجلات أو وثائق تقضي القوانين المنظمة لظروف العمل بالاحتفاظ بها ٠

٤ - ينبغي أن يلزم المفتشون ، عن طريق حلف اليمين أو بأى طريقة تتفق مع الممارسة الادارية أو العادات السائدة في كل بلد ، وتحت طائلة العقوبات القانونية أو الاجراءات التأديبية المناسبة ، بعدم افشاء الأسرار الصناعية أو كشف أساليب العمل عموما التي قد تنم الى علمهم أثناء تأدية واجباتهم ٠

٥ - ينبغي أن يخول المفتشون ، مع مراعاة النظم الادارية والقضائية في كل بلد وشريطة الرجوع الى سلطة أعلى اذا رؤى ذلك ضروريا ، سلطة احالة المخالفات القانونية التي يتحققون منها الى السلطات القضائية المختصة مباشرة ٠

وتعتبر التقارير التي يعدها المفتشون ، في البلدان التي لا يتعارض فيها ذلك مع نظمها ومبادئها القانونية ، مثبتة للحقائق المذكورة فيها ما لم يقم الدليل على عكسها ٠

٦ - ينبغي أن يخول المفتشون ، في الحالات التي تستدعي اتخاذ اجراءات فورية لجعل التجهيزات أو المصانع مطابقة للشروط التي تقضي بها القوانين واللوائح، سلطة توجيه أوامر (أو مطالبة السلطات المختصة ، اذا كان هذا الاجراء يتنافى مع النظم الادارية أو القضائية في البلد ، بتوجيه مثل هذه الأوامر) لتنفيذ التعديلات اللازمة على التجهيزات أو المصانع خلال فترة محددة لضمان الالتزام الكامل والدقيق بالقوانين واللوائح المتعلقة بصحة العمال وسلامتهم ؛

ولا يمكن ايقاف تنفيذ أمر المفتش في البلدان التي يكون فيها لهذا الأمر قوة

تنفيذية في ذاته الآ بالرجوع الى سلطة ادارية أو قضائية أعلى ، على أنه لا يجوز في أى حال من الأحوال أن تحول الأحكام التي ترمي الى حماية أصحاب العمل من الاجراءات التعسفية دون اتخاذ اجراءات للوقاية من خطر وشيك يثبت وجوده •

باء - السلامة

٧ - ومراعاة لواقع أنه ، وان كان من الأساسي تخويل هيئة التفتيش جميع الصلاحيات القانونية اللازمة لأداء واجباتها ، فانه من الهام أيضا لكي تزداد تدريجيا فعالية التفتيش أن يوجه بصورة متزايدة نحو الاتجاه الظاهر في أكثر البلدان الصناعية عراقة وخبرة وهو ضمان الأخذ بأنسب طرائق السلامة للوقاية من الحوادث والأمراض بغية جعل العمل أقل خطرا وأكثر مطابقة للقواعد الصحية بل وأقل ارهاقا، وذلك عن طريق الفهم الواعي من قبل جميع المعنيين وتثقيفهم وتعاونهم ، ويبدو من ثم أن الطرائق التالية صالحة لتعزيز هذا الاتجاه في جميع البلدان :

(أ) ينبغي اخطار السلطات المختصة بجميع الحوادث ، وجعل التحقيق في الحوادث وعلى الأخص في الحوادث الخطيرة والمتكررة أحد المهام الأساسية للمفتشين ، وذلك للتحقق من الاجراءات الممكنة للوقاية منها ؛

(ب) ينبغي أن يقوم المفتشون باطلاع أصحاب العمل على أفضل المعايير المتعلقة بالصحة والسلامة وباسداء النصح لهم في هذا الشأن ؛

(ج) ينبغي أن يقوم المفتشون بتشجيع التعاون بين أصحاب العمل والقائمين على الادارة والعمال لزيادة الحذر الشخصي وتعزيز طرائق السلامة وتحسين معدات السلامة ؛

(د) ينبغي أن يسعى المفتشون الى تعزيز تحسين وتطوير اجراءات الصحة والسلامة ، عن طريق اجراء دراسة منهجية للأساليب التقنية للتجهيز الداخلي للمنشآت والقيام بتحريات خاصة فيما يتعلق بمشاكل الصحة والسلامة ، وبأى طريقة أخرى ؛

(هـ) ينبغي أن يسترشد موظفو الهيئات المعنية خصيصا بالتأمين ضد الحوادث وبالوقاية منها ، في البلدان التي تفضل اقامة مثل هذه الهيئات بصورة مستقلة تماما عن أقسام التفتيش ، بالمبادىء المذكورة أعلاه •

ثالثا - تنظيم التفتيش

ألف - تنظيم الموظفين

٨ - ينبغي أن يتركز المفتشون ، اذا كانت ظروف البلد تسمح بذلك ، في المناطق الصناعية لكي يكونوا على أوثق اتصال ممكن بالمؤسسات التي يفتشونها وبأصحاب العمل والعمال ، ولكي يستطيعوا تكريس أكبر قدر من وقتهم لزيارة المؤسسات فعليا •

٩ - ينبغي أن يخضع مفتشو المناطق لاشراف عام من قبل مفتش يتمتع بمؤهلات وخبرة جيدة ، في البلدان التي تقسم الى مناطق لأغراض التفتيش ، وذلك لضمان تطبيق القانون بصورة متماثلة في مختلف المناطق ورفع مستوى فعالية التفتيش • وعندما يقتضي حجم الصناعات في بلد ما تعيين أكثر من مفتش اشراف واحد ، ينبغي أن يجتمع مفتشو الاشراف من حين الى آخر للتباحث في المسائل التي تظهر في المناطق التي تخضع لرقابتهم بصدد تطبيق القانون وتحسين ظروف العمل في الصناعة •

١٠ - ينبغي وضع هيئة التفتيش تحت الاشراف المباشر لسلطة مركزية في الدولة ولها وحدها ، وألاّ تخضع لرقابة سلطة محلية أو أن تكون مسؤولة بأى طريقة أمامها فيما يتعلق بأدائها لأى من مهامها •

١١ - من الأساسي ، نظرا لصعوبة المسائل العلمية والتقنية التي تظهر في ظروف الصناعة الحديثة فيما يتعلق بالعمليات التي تنطوي على استخدام المواد الخطرة ، والتخلص من الغبار والغازات الضارة ، واستخدام الآلات الكهربائية ، وغير ذلك من الأمور ، أن تستخدم الدولة لمعالجة هذه المشاكل خبراء يتمتعون

بما يناسب من التدريب والخبرة في النواحي الطبية والهندسية والكهربائية أو في غيرها من النواحي العلمية •

١٢ - ينبغي ، عملا بالمبدأ الذي تنص عليه المادة ٤١ من دستور منظمة العمل الدولية ، أن تتضمن هيئة التفتيش مفتشات بالاضافة الى المفتشين ؛ ولئن كان من الجلي أنه من الأنسب في بعض المسائل وبعض أنواع العمل أن يتولى الرجال أعمال التفتيش ، وأنه من الأنسب في مسائل أخرى وأنواع أخرى من العمل أن تتولى النساء ذلك ، فانه يتعين عموما أن تكون للمفتشات نفس صلاحيات وواجبات المفتشين وأن تمارسن نفس السلطة التي يمارسها هؤلاء ، شريطة أن تكن حاصلات على التدريب والخبرة اللازمين ، ويتعين أيضا أن تتمتعن بالمساواة في فرص الترقية الى المناصب الأعلى (١) •

باء - مؤهلات وتدريب المفتشين

١٣ - من الأساسي ، نظرا لتعقيد العمليات الصناعية والآلات الحديثة ، ولطبيعة الوظائف التنفيذية والادارية الموكولة الى المفتشين فيما يتعلق بتطبيق القانون ، ولأهمية علاقات هؤلاء بأصحاب العمل والعمال وبمنظماتهم وبالسلطات القضائية والمحلية ، أن يكون المفتشون عموما على مستوى عال من التدريب والخبرة في المجال التقني ، وأن يتمتعوا بقدر جيد من التعليم العام ، وأن يكونوا قادرين بفضل خلقهم وقدراتهم على كسب ثقة جميع الأطراف •

١٤ - ينبغي أن تقام هيئة التفتيش على أساس دائم وألاّ تتأثر بتغيّر الحكومات ؛ وأن يمنح المفتشون وضعا ومعدلا للأجور يضمنان لهم عدم الخضوع لأي تأثيرات خارجية

---

(١) تشير هذه الفقرة الى دستور منظمة العمل الدولية قبل تعديله في عام ١٩٤٦ • ولا يتضمن الدستور ، بعد تعديله هذا ، أى اشارة محددة الى اشتراك المفتشات في أعمال التفتيش • أنظر ، مع ذلك ، المادة ٨ من اتفاقية تفتيش العمل ، ١٩٤٧ (رقم ٨١) •

سيئة ، وأن يحظر عليهم أن تكون لهم أى مصلحة في أى مؤسسة خاضعة لتفتيشهم •

١٥ - ينبغي أن يمر المفتشون قيد التعيين بفترة تجربة لاختبار مؤهلاتهم ولتدريبهم على واجباتهم ، وألاّ يتم تثبيتهم عند انتهاء هذه الفترة الاّ اذا كانوا قد أثبتوا أهليتهم الكاملة للقيام بواجبات المفتش •

١٦ - من المستصوب في البلدان التي تقسم الى مناطق لأغراض التفتيش وخاصة عندما تكون الصناعات متنوعة في البلد ، أن ينقل المفتشون من منطقة الى أخرى في فترات مناسبة ، ولا سيما أثناء السنوات الأولى من خدمتهم • لكي يكتسبوا خبرة كاملة في أعمال التفتيش •

جيم - معايير وطرائق التفتيش

١٧ - بما أن زيارات المفتشين لأى مؤسسة بذاتها ، في ظل نظام تفتيش حكومي، تكون بالضرورة متباعدة الى حد ما ، فانه من الأساسي :

(١) (أ) أن يوضع ويكرس مبدأ أن صاحب العمل وموظفي المؤسسة الرئيسيين هم مسؤولون عن الالتزام بالقانون ، وأنهم يقعون تحت طائلة الاجراءات القانونية ، دون انذار مسبق من المفتش ، في حالة الانتهاك المتعمد للقانون أو الاهمال الخطير في تطبيقه ؛ على أن المبدأ السابق لا ينطبق في الحالات الخاصة التي ينص فيها القانون على اخطار صاحب العمل أولا بوجوب تنفيذ اجراءات معينة ؛

(ب) أن تتم زيارات المفتشين ، كقاعدة عامة ، دون اخطار صاحب العمل مسبقا •

(٢) من المستصوب أن تتخذ الدولة تدابير كافية لضمان اطلاع أصحاب العمل والموظفين الرئيسيين والعمال على أحكام القانون والتدابير الواجب اتخاذها لحماية صحة وسلامة العمال ، وذلك مثلا بأن يشترط على صاحب العمل أن يعلق في مؤسسته ملخصا لأحكام القانون •

واحدة من انتهاء السنة التي يغطيها التقرير ، يتضمن عرضا عاما للمعلومات التي قدمها المفتشون ؛ وتتخذ السنة التقويمية أساسا موحدا لهذه التقارير •

٢٢ - ينبغي أن يتضمن التقرير السنوي قائمة بالقوانين واللوائح المتعلقة بظروف العمل ، التي صدرت خلال السنة التي يغطيها •

٢٣ - ينبغي أن يتضمن التقرير السنوي أيضا الجداول الاحصائية اللازمة لاتاحة جميع المعلومات المتعلقة بتنظيم وعمل هيئات التفتيش والنتائج التي حققتها • وينبغي للمعلومات المقدمة أن تبين قدر الامكان :

(أ) عدد موظفي التفتيش وطريقة تنظيمهم ؛

(ب) عدد المؤسسات التي تغطيها القوانين واللوائح ، مصنفة حسب الصناعات ، مع بيان عدد العمال المستخدمين فيها (ذكور ، اناث ، شباب ، أطفال) ؛

(ج) عدد الزيارات التفتيشية التي تمت لكل فئة من المؤسسات ، مع بيان عدد العمال المستخدمين في المؤسسات التي تم تفتيشها (يؤخذ عدد العمال المستخدمين وقت أول زيارة في السنة) ، وعدد المؤسسات التي تم تفتيشها أكثر من مرة خلال السنة ؛

(د) عدد وطبيعة مخالفات القوانين واللوائح التي أحيلت الى السلطات المختصة ، وعدد ونوع أحكام الادانة التي أصدرتها السلطة المختصة ؛

(هـ) عدد وطبيعة وسبب الحوادث والأمراض المهنية التي تم الابلاغ عنها ، مصنفة حسب فئة المؤسسة •