



Inspection of Labor Rules and Regulations from the Perspective of International Labour Organization Documents

Qasem Ali Sedaqat*

Abstract

Inspection and supervision play a fundamental role in safeguarding the law and the rights of those involved in labor relations, particularly workers, and highlight the importance of research in this field. Reactive and prosecutorial approaches are not as effective and beneficial as proactive and preventive mechanisms. Therefore, this paper aims to analyze and evaluate the core components of the labor inspection system—namely, inspection principles, the number of inspectors, inspectors' competencies, inspection outcomes—through a normative lens following introductory discussions.

Inspection principles are general and overarching rules that define the framework of inspection. Moreover, the number of inspectors is vital for swift and effective oversight. Responsibility without authority leads nowhere, and inspectors' competencies are crucial in preventing violations. These competencies include: penalizing offenders, unrestricted access to inspection sites, investigation, documentation, participation in policymaking, adopting preventive and deterrent measures, and ensuring the enforcement of laws and regulations. The primary goal of the labor inspection system is to provide support and guarantee the implementation of labor rules and regulations.

Keywords: Labor rules and regulations, inspection, principles, inspectors' competencies, inspection outcomes, international labor documents.

* Academic Staff of the Department of Law, Faculty of Law and Political Science, Khatam al-Nabieen University.



تفتیش ضوابط و مقررات کار از منظر اسناد سازمان بین‌المللی کار

قاسم علی صداقت*

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۳/۲۵

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۵/۴

چکیده

تفتیش و بازرسی در قسمت صیانت از قانون و حقوق اطرافیان روابط کار به ویژه کار نقش اساسی دارد و نشان از اهمیت تحقیق در این عرصه است؛ زیرا شیوه‌های تعقیبی و پیگیرانه مؤثر و مفید به اندازه مکانیسم‌های فعال و پیشگیرانه نیست. بدین رو، در این نوشتار با هدف تحلیل و ارزیابی مباحث اصلی نظام تفتیش و بازرسی کار یعنی اصول تفتیش، تعداد مفتشان، صلاحیت‌های مفتش، خروجی نظارت و تفتیش بعد از مباحث مقدماتی با رویکرد هنجاری بررسی شده است. اصول تفتیش در واقع، قواعد عام و کلی است که چهارچوب تفتیش را مشخص می‌کند و از طرفی تعداد مفتشان به دلیل رسیدگی و نظارت به صورت سریع و مؤثر امری حیاتی است. وانگهی مسئولیت بدون صلاحیت نیز راه به جایی نخواهد برد و صلاحیت مفتشان نیز در قسمت پیشگیری از تخلفات نقش اساسی دارد که عبارت‌اند از: مجازات متخلفان، ورود آزاد به محیط تفتیش، تفحص، تهیه اسناد و مدارک، مشارکت در سیاست‌گذاری، اتخاذ تدابیر پیشگیرانه و بازدارنده و تضمین اجرای قوانین و مقررات. هدف نظام تفتیش کار بیشتر جنبه حمایتی و تضمین قواعد و مقررات کار است.

واژگان کلیدی: ضوابط و مقررات کار، تفتیش، اصول، صلاحیت‌های مفتش، خروجی تفتیش، اسناد بین-المللی کار.

* کدر علمی دیپارتمنت حقوق، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه خاتم‌النبین (ص)

نظارت‌های پسینی که جنبه انضباطی و حتی کیفری دارند، در خیلی موارد سودمند و مفید نخواهند بود. موقعیت ضعیف کارگر و بحران بیکاری موجب می‌شود که نظارت‌های پسینی و غیرفعال نتواند اهداف حمایتی و اصل حاکمیت قانون را فراهم نماید. از این رو، این حوزه نیازمند سازوکار ویژه است که بتواند به صورت فعال و پویا فابریکه‌ها و کارگاه‌ها را تفتیش نموده و از تضییع حقوق کارگران پیشگیری نماید. از این رو، سازمان بین‌المللی کار و کشورها، افزون بر شیوه‌های تعقیبی و پیگیرانه، شیوه‌های پیشگیرانه و پویا را در نظر گرفته تا از حاکمیت قانون در محیط کارگاه حمایت نموده و مصالح محیط کاری تأمین شود.

اصول بازرسی، وظایف و صلاحیت‌های بازرسان، خروجی بازرسی و تفتیش از مسائل اساسی اند که باید مورد توجه و دقت قرارگیرد. موضوعات قابل تفتیش و قلمرو آن نیز باید براساس اسناد بین‌المللی مشخص شود. وظایف اجرایی بازرسان کار از تنوع و گستردگی بسیار زیادی در کشورهای مختلف برخوردار است. گاه این وظایف کلی بوده و تمامی مواد قوانین کار و تأمین اجتماعی را دربرمی‌گیرد و در برخی از کشورها ممکن است فقط به برخی از زمینه‌ها مانند ایمنی و بهداشت و کار کودک محدود شود و یا به بخش‌های خاصی از اقتصاد مانند معدن و صنایع حمل‌ونقل و... محدود شده باشد.

نظام تفتیش کار به‌عنوان یک وظیفه عمومی مدیریت ملی کار، در گستره معیارهای بین‌المللی کار و قوانین و مقررات ملی کار، عبارت از تضمین اجرای قوانین و مقررات ناظر بر شرایط کار و حمایت و حفاظت از کارگران با اتخاذ تدابیر و اقدامات پیشگیرانه و بازدارنده در سطح کارگاه‌ها و مؤسسات مختلف کار است. کدام مشاغل مورد تفتیش قرار گیرد و کدام نگیرد، برابر چه تعداد کارگر چه مقدار بازرس وجود داشته باشد، چه نهاد با چه سازوکاری نظارت را به عهده داشته باشد و صلاحیت‌ها و چگونگی بازرسی از مباحث مهم تفتیش کار است.

ضرورت تحقیق ناشی از کارکرد تضمین مقررات کار در بازار کار افغانستان و تضمین حقوق کارگران در محیط کار است. تفتیش در صورتی که به شکل معیاری انجام شود، در کنار شرایط دیگر منحصر به تضمین حقوق کار و روابط سالم در بازار کار خواهد شد. هدف تحقیق بررسی و تحلیل مبانی، منابع، اصول تفتیش، صلاحیت مفتشان و خروجی تفتیش با رویکرد هنجاری از منظر اسناد بین‌المللی کار است.



مفهوم تفتیش در کار نظارت و ارزیابی مستمر بر محیط‌های کاری برای اطمینان از رعایت قوانین، مقررات و استانداردهای مربوط به ایمنی، بهداشت و حقوق کارگران است. این فرآیند توسط مفتشان کار انجام می‌شود و هدف اصلی آن تضمین اجرای صحیح قانون کار، ارتقای سلامت و ایمنی نیروی کار، و بهبود کلی شرایط کاری برای نفع کارگران، کارفرمایان و کل جامعه است. این موضوع در آثار داخلی در افغانستان داری پیشینه نیست و این اثر نخستین اثر در افغانستان است که به موضوع تفتیش ضوابط و مقررات کار از منظر اسناد بین‌المللی می‌پردازد. مقاله حاجی‌وند (۱۳۹۱) صرفاً به اصول بازرسی و تفتیش اشاره کرده اما سایر مباحث این مقاله را پوشش نداده است.

الف) تاریخچه بین‌المللی تفتیش کار

نخستین اقدام بین‌المللی برای اجرای قوانین اجتماعی در سال ۱۸۵۰ در جریان کنفرانسی انجام شد که با حضور ۱۵ کشور اروپایی در برلین برگزار شد. در تصویب‌نامه اجلاس این کنفرانس، توصیه شد تا تمهیداتی در هر کشور اتخاذ شود که تعداد کافی از کارشناسان دولتی، بدون هیچ‌گونه وابستگی به کارفرمایان یا کارگران، مقررات را نظارت نمایند. در بخش سیزدهم پیمان صلح ورسای، در سال ۱۹۱۹ میلادی پس از ایجاد سازمان بین‌المللی کار پیش‌بینی شد که طبق آن هر کشوری باید یک نظام را به‌وجود آورد تا برای اجرای قوانین و مقررات مربوط به حفاظت از کارکنان نظارت نماید. در سال ۱۹۴۷ در کنفرانس بین‌المللی کار، که توسط سازمان بین‌المللی کار برگزار شد، نخستین استاندارد بین‌المللی مربوط به تفتیش کار مورد قبول واقع شد. در دهم جولای ۱۹۴۷ کنوانسیون ۸۱ در بخش صنعت و تجارت به نام تفتیش کار در ۳۳ ماده به تصویب رسید (شاهرخی و همکاران، ۱۳۸۶، ص ۴-۵).

همچنین توصیه‌نامه شماره ۸۲ تفتیش کار مربوط به معادن و حمل‌ونقل کمک کرد تا موقعیت خدمات عمومی سازمان تفتیش کار مورد تأیید قرار گیرد و اختیارات آن بیشتر شود. در برخی کشورها نظام بازرسی کار تحت تأثیر ساختار سیاسی آن کشورها قرار گرفت. برای مثال، در تعداد از کشورهای سوسیالیستی اروپای شرقی تمام یا بخشی از مسئولیت ایمنی و بهداشت حرفه‌ای به عهده کمیته مرکزی اتحادیه کارگری گذاشته شد که گاهی نیز به‌وسیله یک نظام تفتیش دولتی پشتیبانی می‌شد.



در سال ۱۹۷۲ انجمن بین‌المللی بازرسان کار تأسیس شد و سازمان بین‌المللی کار آن را به‌عنوان یک سازمان مشورتی غیردولتی معرفی نمود. این انجمن دارای اساسنامه‌ای است که طبق آن هرگونه فعالیت سیاسی، اتحادیه‌ای، مذهبی و اظهارنظر درباره حقوق کارگری و نظام بازرسی کشور ممنوع شده است و بیشتر به مطالعه روش‌های علمی تفتیش کار در زمینه بهداشت و ایمنی شغلی می‌پردازد و جهت جلوگیری از مخاطرات، حوادث و بهبود شرایط کار است (شاهرخی و همکاران، ۱۳۸۶، ص ۴-۵).

ب) اصول تفتیش کار

در اسناد بین‌المللی حقوق کار، اصولی گنجانده شده است که سیستم، اهداف، گستره و ماهیت بازرسی را تا حدودی شفاف می‌کند. نخستین اصل آن عبارت است از این‌ه تفتیش کار به‌عنوان کارکرد دولت و بخش عمومی در چهارچوب دولت با دامنه وسیع به‌عنوان یک سیستم تعریف و سازمان‌دهی شود. با این هدف که سیاست‌های اجتماعی و کاری را مدیریت و همین‌طور بر اجرای قوانین و استانداردها نظارت نماید. از این‌رو، این نهاد باید استقلال و بی‌طرفی و قانون خاص خود را داشته باشد. هم باید از یکسری صلاحیت‌های برخوردار و هم محدودیت‌های معین داشته باشد (Labour inspectin, a guide to profession, wolfgang von richthofen international labour dffice, 2002, p. 11).

دومین اصل بنیادین، نیاز به همکاری نزدیک میان این نهاد، کارگران و کارفرمایان است و این همکاری بسیار اساسی است و اصل سه‌جانبه‌بودن استانداردها و حقوق کار نیز این موضوع را اقتضا دارد. به این دلیل که نیاز به شناسایی مشکلات روابط کار و تهیه و تدوین نقشه و خط‌مشی معین در حوزه مسائل مربوط به کار است تا شرایط زندگی کارگران بهبود یافته و محیط کار مناسب وجود داشته باشد (ibid).

اصل دیگر، همکاری با سایر نهادهای اجتماعی است؛ همانند همکاری با دانشگاه‌ها، نهادهای نظارتی، نهادهای قضایی، مقاماتی که صلاحیت پیشگیری در عرصه‌های مختلف را به عهده دارند، کارشناسان وسایل کار، بهداشت، تغذیه و امثال آنها. این نهاد به دانش‌های متعدد نیازمند است تا بتواند صلاحیت خود را انجام دهد که بدون همکاری بیرونی امکان ندارد. به‌ویژه درجایی که بازرسی متمرکز و یگانه باشد، نمی‌توان تمامی تخصص‌ها و مهارت



را در یک نهاد تفتیش گرد آورد؛ زیرا نمی‌تواند از نظر استخدام کارمند، تمامی تخصص‌های تکنیکی و فنی را پوشش دهد (Ibid).

چهارمین اصل بنیادین توجه و تأکید بر پیشگیری است. بحث از پیشگیری در حوزه روابط کار و حمایت طبقه کارگر، پیش از همه تلاش‌های معین را دربردارد که از حوادث، سوانح، بیماری، دعاوی، تنش، ازکارافتادگی ناشی از کار، از طریق تضمین اجرای قانون پیشگیری شود. این موضوع به یک هدف استراتژیک برای تفتیش کار تبدیل شده است؛ زیرا عامل زندگی طولانی‌مدت، مولد و سالم انسان‌هاست و ازطرفی موجب کاهش هزینه‌های زندگی جمعی خواهد شد؛ زیرا از بسیار امور نامطلوب و ناگوار پیشگیری نموده و آسایش و راحتی را در پی دارد و روابط کارگر و کارفرما را هم مسالمت‌آمیز می‌کند (Ibid, p.12). در این رویکرد، به‌جای تعقیب، جریمه و مجازات، رویکرد انعطاف‌پذیر در نظر گرفته شده و براساس سیاست‌های کار و امور اداری معین باید اهداف استراتژیک روابط کاری تأمین و تضمین و استانداردهای بین‌المللی کار اجرایی شود.

پنجمین اصل، با عنایت به گستردگی قلمرو استانداردهای بین‌المللی کار، تفتیش نباید محدود به کارگران شود؛ بلکه باید تمامی کسانی را دربرگیرد که کار می‌کنند؛ اعم از بخش عمومی و خصوصی؛ زیرا استانداردهای بنیادین کار با حقوق بشر و بنیادین کسانی سروکار دارد که کار می‌کنند؛ خواه برای خود، دولت یا بخش خصوصی. این عامل پاسخ به این پرسش است که چرا در سال‌های اخیر بازرسی، حوزه پوشش خود را به مشاغل گسترش داده است که در گذشته در قلمرو صلاحیت آنها قرار نداشت؛ همانند پلیس، اردوی ملی، نیروهای مسلح، کسانی که برای خود کار می‌کنند و حتی بخش غیررسمی و غیره... (Ibid, p. 13).

ج) تعداد بازرسان

از مسائل مهم تعداد بازرسان است که مورد توجه کنوانسیون شماره ۸۱ قرار گرفته است؛ زیرا در آن چنین مقرر شده است: تعداد بازرسان باید کافی باشد تا این اطمینان حاصل شود که وظایف تفتیش به‌صورت مؤثر انجام شده و تعداد با توجه به عوامل ذیل مشخص شود:

۱. اهمیت وظایفی که بازرس باید با توجه به این مسائل انجام دهد: تعداد، ماهیت، اندازه و وضعیتی که در معرض بازرسی قرار دارد و تعداد و گروه‌های کارگری در یک جا کار می‌کنند و میزان مقررات حقوقی که باید اجرا شوند؛

۲. شرایط عینی که در آن نظارت بازرسان انجام شود و باید مؤثر باشد (Labour Inspection Convention, 1947, No. 81, article 10)

بدیهی است کم بودن تعداد بازرسان کار و درعین حال فعال بودن امر تفتیش موجب خواهد شد که نظارت انجام نشود و در بسیاری از محل‌های کار قوانین و مقررات کار بدون واهمه نقض شده و خدشه‌ای اساسی به توسعه پایدار، صلح پایدار، استانداردهای بین‌المللی کار و عدالت اجتماعی وارد نماید. کشورهای جهان سوم که از نظر اقتصادی در سطح پایین قرار دارند، از این جهت با چالش‌های زیاد روبه‌رو هستند؛ همانند کشور افغانستان که بدیهی است به دلیل نبود بودجه کافی تعداد بازرس بسیار اندک و بلکه در بسیار از محل‌های کار وجود ندارد. از این رو، تفتیش کار به‌عنوان یک مکانیسم برای اجرایی کردن استانداردها در این‌گونه کشورها در اصل اجرایی نخواهد شد؛ چون یکی از زیرساخت‌هایی است که بودجه کافی ندارد.

د) صلاحیت‌های بازرسان کار

حمایت از طبقه کارگر و اجرای قوانین و مقررات حقوق کار، نیازمند نظارت فعال دولت بر بازار کار است تا از حاکمیت قانون حمایت نموده و از تضییع حقوق کارگران و کارفرمایان پیشگیری کرده و در صورت نقض برخورد لازم را داشته باشد. حاکمیت قانون و تضمین حقوق شهروندان در حوزه بازار کار، نیازمند صلاحیت و اختیاراتی است؛ وگرنه اهداف یادشده از طریق تفتیش و نظارت امکان ندارد. برای اینکه بازرسان بتوانند اهداف نظارت را برآورده کنند، ابزارهای لازم را باید در اختیار داشته باشند. گاه این ابزار از جنس مجوزهایی برای ورود به کارگاه‌ها و تفتیش و تحقیق و تفحص از مدارک آنهاست و گاه از جنس اطلاعات لازم مانند در دست داشتن آمار کارگران کارگاه‌ها و اطلاعاتی است که زمینه را برای اولویت‌بندی موضوعات بازرسی فراهم نماید یا نیاز به صلاحیت‌های اجرایی خاص داشته باشند که جنبه تنبیه و مجازات داشته باشد یا وادار کردن به انجام کارهای معین قانونی. در این قسمت مهم‌ترین صلاحیت‌های بازرسان ارزیابی می‌شود.



۱. ورود آزاد به کارگاه و فابریکه

ماده ۱۷ توصیه‌نامه ۲۰، ماده ۱۲ کنوانسیون ۸۱، ماده ۱۶ کنوانسیون ۱۲۹، بند ۱۲ ماده ۱۵ کنوانسیون ۱۷۸، این موضوع را که بازرسان باید بدون اطلاع قبلی به کارگاه‌ها سر بزنند، با آزادی کامل، به رسمیت شناخته است. برای مثال، ماده ۱۲ کنوانسیون ۸۱ چنین است: «بازرسان کار به اعتبار مجوزهای قانون خود باید بتوانند آزادانه و بدون خبر قبلی در هر ساعتی از روز یا شب به محل کار مشمول تفتیش وارد شوند». اهمیت این موضوع به میزانی است که در توصیه‌نامه ۲۸ در خصوص تفتیش کشتی‌ها نیز در ماده ۱۰ بیان می‌کند که بازدید بدون اطلاع قبلی کشورهایی که پرچم کشور را بر افراشته‌اند، در آب‌های سرزمینی روز یا شب ممکن است. در همین خصوص، سازمان بین‌المللی کشورهای را که ورود بازرسان به کارگاه‌ها محدودیت‌های را در نظر گرفته‌اند، مغایر با کنوانسیون تلقی نموده است. بازرسی بدون اطلاع قبلی و سرزدن، زمینه را برای مخفی نگهداشتن تفتیش فراهم می‌کند؛ به‌ویژه زمانی که عدم افشای تفتیش در اثر شکایت کارگر خود مهم است تا از این رهگذر آسیبی به کارگران نرسد و پیامد سوء برای آنان دربر نداشته باشد.

البته گاه ممکن است تفتیش با آگاهی قبلی باشد تا کارفرمایان اطلاعات و مدارک کافی را تهیه نمایند. گرچه این شیوه ممکن است نامطلوب باشد، اما به‌عنوان شیوه تکمیلی در کنار تفتیش سرزدن، سودمند باشد؛ البته باید توجه نمود که در تفتیش سرزدن سود و منفعت کارگران مدنظر بوده و از ایجاد وقفه در کار فابریکه خودداری شود و نباید ورود سرزده به‌گونه‌ای باشد که کار را متوقف نماید و به ضرر کارفرما باشد (ILO: Report III(Part 1B, 2006, 84 & 86).

بدیهی است بازرسی مرتب به‌صورت سرزده و با آگاهی قبلی موجب خواهد شد که کارفرما همیشه خود را در معرض نظارت و تفتیش ببیند و می‌تواند در پیشگیری از انواع تخلفات کمک نماید. همان‌گونه که بیان شد، دو شیوه یادشده می‌تواند مکمل همدیگر باشد و باید به‌حسب اوضاع و احوال، زمان و موضوع نظارت‌گرینش و اجرایی شود. بدیهی است انتخاب دو شیوه یادشده بستگی به بررسی وضعیت و آگاهی کامل از عوامل مختلف محیط کاری، زمان، خصوصیات کارفرما، نوع کار و سایر مسائل دارد.

در قسمت محدوده ورود آزادانه بازرسی نیز پرسشی قابل طرح است که از چه مکان‌هایی صلاحیت بازدید وجود دارد. رویه در این زمینه متفاوت است و برخی کشورها از محل کار برداشت موسع دارند؛ یعنی هر جایی که کار در برابر مزد انجام شود، فابریکه دانسته شده است و امکان تفتیش آن وجود دارد (Ibid, ILO, 2006, p. 85)

۲. تفحص و تهیه اسناد و مدارک

بند پ ماده ۱۲ کنوانسیون ۸۱، بند پ ماده ۱۶ کنوانسیون ۱۲۹ و بند ۲ کنوانسیون ماده ۵ کنوانسیون ۱۷۸ و قسمت ب ماده ۱۰ توصیه‌نامه ۲۸ ناظر بر صلاحیت‌های بازرسان کار در بازدید از تمامی مناطق و قسمت‌های فابریکه‌ها و انجام هرگونه بررسی و آزمایش لازم برای کشف حقیقت است. باید دقت نمود که بازدید بازرسان بدان هدف است که بتوانند وظایف خود را به درستی انجام دهند و بتوانند تشخیص دهند آیا مقررات کار به درستی رعایت می‌شود یا خیر؟ بدین منظور، بازرسان باید بتوانند هرگونه تفحص و آزمایش لازم را انجام دهند و از سوی دیگر، کارفرما هرگونه سندی که لازم است را باید در اختیار آنان قرار دهند. چه بسا از کارفرما بخواهد که برنامه آینده خود را درباره رفع مشکلات بیان کند و برای برنامه‌ریزی برای آن سند نشان دهد.

افزون بر تفتیش اسناد و مدارک، باید بتوانند با کارگران و نماینده آنان آزادانه صحبت نمایند. بازرسان مرجع ذی صلاح برای افراد برای مصاحبه و شیوه مصاحبه و گفتگو هستند. البته باید عنایت نمود که مصاحبه محرمانه سودمند است. از یک سو، مانع شرمساری کارفرما نزد کارگر و کارمند خواهد شد و از سوی دیگر، کارگر و نماینده آنان آزادانه سخن خواهند گفت و در معرض خطر اخراج نیز قرار نخواهند گرفت.

۳. تضمین اجرای قوانین و مقررات ناظر بر شرایط کار

از آنجایی که مطابق مفاد بند (۱) ماده (۲) مقاله‌نامه شماره ۸۱، نظارت بر اجرای قوانین و مقررات راجع به شرایط کار و حفاظت از کارگران در فرایند انجام کار در سطح کارگاه‌های صنعتی مشمول نظام تفتیش از وظایف اصلی بازرسان کار به شمار می‌آید. براساس این، در قسمت «الف L از بند اول ماده ۳ مقاله‌نامه شماره (۸۱) تفتیش کار در بخش صنعت و بازرگانی و همچنین در قسمت «الف» از بند یک ماده ۶ مقاله‌نامه شماره ۱۲۹ بازرسی کار



در بخش کشاورزی، بر اجرای مقررات قانونی مربوط به طور مشابه مقرر می‌کنند که نظام تفتیش کار موظف است شرایط کار و حفاظت از کارگران در حین انجام کار، مانند قوانین و مقررات راجع به ساعات کار، سطح دستمزدها، ایمنی، بهداشت و رفاه کارگران، کار کودکان و نوجوانان و سایر موضوعات مربوط در حدی که بازرسان کار ملزم به اجرای مقررات مذکور باشند، نظارت کرده و اجرای آنها را تأمین و تضمین کنند» (Von

Richthofen, wolf gang, Labour inspection, 2002, 313 – 323)

افزون براین، در اکثر کنوانسیون‌ها و توصیه‌نامه‌های بین‌المللی کار، از جمله کنوانسیون‌های شماره (۲۶، ۳۰، ۵۲، ۶۸، ۹۹، ۱۰۱، ۱۳۱، ۱۵۵) و همچنین در توصیه‌نامه‌های شماره ۸۱، ۱۳۳، ۱۱۶، ۱۳۵ و ۱۶۱) تصریح و تأکید شده است که نظام تفتیش مؤثر و مناسب باید نظارت بر اجرای قوانین و مقررات مربوط به شرایط عمومی کار، بهداشت، ایمنی و محیط‌زیست کار را تأمین و تضمین نماید (عراقی و همکاران، ۱۳۷۰، ص ۴۴).

۴. اتخاذ تدابیر پیشگیرانه و بازدارنده

پیشگیری در مفهوم حفاظت کار و از نظر مأموریت تفتیش کار در معیارهای متعدد بین‌المللی کار به شکل تصریحی و تلویحی به ۱۸۴ مورد به‌ویژه در مقاله‌نامه‌های شماره (۸۱، ۱۷۴، ۱۷۶، ۱۵۵ و ۱۲۹) اشاره شده است. افزون بر وظایف اصلی تفتیش کار، در رابطه با اجرای قانون که به طور آشکار دارای هدف پیشگیرانه می‌باشد، این اسناد دارای مفاد ویژه‌ای هستند که ابعاد مختلف نقش پیشگیرانه خدمات تفتیش را مشخص می‌کنند و شامل انجام تفتیش از تأسیسات جدید، مواد و فرایندهای کار و پیشگیری از حوادث و بیماری‌های شغلی می‌شود.

بنابراین، یکی از اصول بنیادین نظام تفتیش کار که از مفاد این اسناد استنتاج می‌شود، اصل تأکید و اولویت‌دهی به گسترش فعالیت پیشگیرانه و بازدارنده است. وظیفه پیشگیرانه تفتیش کار همواره یکی از وظایف مهم تفتیش بوده و خواهد بود و نظام تفتیش کار با اتخاذ تدابیر پیشگیرانه و بازدارنده سعی دارد تا از وقوع حوادث در فرایند کار جلوگیری کند. بدین ترتیب، با ملاحظه مفاد معیارهای بین‌المللی کار در زمینه تفتیش کار، رویکرد وظایف نظام تفتیش به سمتی در حرکت است که پیشگیری از حوادث و امراض شغلی در محیط



کار به عنوان مهم‌ترین وظیفه آن به شمار می‌آید. براساس این، بندهای (۱ و ۲) قسمت (الف) توصیه‌نامه شماره ۸۱ مصوب ۱۹۴۷ که مکمل مقاله‌نامه شماره ۸۱ محسوب می‌شود، رهنمودهایی را در زمینه نقش بازرسان کار از لحاظ پیشگیری از حوادث نظیر ضرورت اظهارنظر بازرسان کار پیش از ایجاد و یا آغاز به کار کارگاه‌ها یا مؤسسات کار به منظور تأمین بهداشت و ایمنی شغلی کارگران در فرایند کار، ارائه می‌کند.

۵. مجازات متخلفان

از صلاحیت‌های مفتشان کار، مجازات متخلفان است که از نظر کنوانسیون شماره ۸۱ این مجازات‌ها باید کافی باشند. ازسوی دیگر، برای اینکه از بهانه‌گیری بازرسان در انجام وظایفشان پیشگیری شود، باید این مجازات‌ها در قوانین و مقررات ملی پیش‌بینی و باید به صورت مؤثر اجرایی شود (Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81), article 18.).

۶. تهیه گزارش سالانه

براساس کنوانسیون تفتیش کار، نظام بازرسی کار مکلف است که سالانه گزارشی را با مشخصات معین تهیه نمایند: «گزارش سالانه‌ای که توسط مرجع مرکزی بازرسی منتشر می‌شود باید به موضوعات زیر و سایر موارد مرتبطی بپردازد که تحت کنترل آن مرجع هستند: (الف) قوانین و مقررات مربوط به فعالیت‌های خدمات بازرسی؛ (ب) کارکنان واحد بازرسی کار؛ (ج) آمار محل‌های کاری که مشمول بازرسی هستند و تعداد کارگران شاغل در آنها؛ (د) آمار بازدیدهای بازرسی انجام‌شده؛ (ه) آمار تخلفات و جریمه‌های اعمال‌شده؛ (و) آمار حوادث صنعتی؛ (ز) آمار بیماری‌های شغلی» (Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81, Article 21). واضح است که گزارش یادشده باید از وصف شفافیت، استقلال و بی‌طرفی برخوردار باشد و در صورت کشف، خلاف پیامد قانونی دارد و با متخلف برخورد قانونی باید صورت گیرد.

هـ) خروجی و کارکردهای تفتیش

با توجه به نقشی که برای بازرس تعریف می‌شود تا حدودی خروجی آن هم مشخص خواهد شد: مجازات، تعقیب، پیشگیری از نقض قوانین و مقررات، ارائه پیشنهادات مشخص به کارگران یا کارفرمایان در حوزه‌های بهداشت و امنیت کاری، راهنمایی کارگران و کارفرمایان،



کمک به کارفرمایان در زمینه اتخاذ سیاست و برنامه‌های خاص. به‌همین دلیل، بازرسان باید تخصص لازم را داشته باشند تا بتوانند آموزش، پیشنهاد و اطلاعات لازم را ارائه نمایند. از این رو، در برخی کشورها به‌جای نظارت عمومی و متمرکز بر نظارت تخصصی و غیرمتمرکز تأکید می‌شود؛ یعنی نهادهای متعدد به‌حسب تخصص خود باید بازرسی داشته باشند. به‌جای کارهای پلیسی و تعقیبی بر پیشگیری و ارائه آموزش‌های لازم، پیشنهاد، مشاوره و آگهی‌دهی تأکید صورت می‌گیرد. این رویکرد به‌احتمال زیاد با استقبال کارگر و کارفرما روبه‌رو خواهد شد و هزینه‌های ناشی از تعقیب و مجازات را نیز کاهش خواهد داد؛ چنان‌که در کنوانسیون سال ۱۹۶۹ شماره ۱۲۹ در ماده ۶ بند ۱ از پاراگراف ۵ بازرسان را در حوزه کشاورزی مکلف نموده است که در زمینه زراعت تخصص داشته باشند تا بتوانند در زمینه تدوین قوانین و مقررات کشاورزی طرح‌های معین را ارائه نمایند.

توسعه خروجی‌ها به‌دلیل تحول در دامنه نقش و کارکرد، تفتیش کار است. براساس ماده ۲ پاراگراف ۱ کنوانسیون شماره ۸۱ شرایط کار و حمایت از کارگران درحالی‌که مشغول به کارند، قلمرو اصلی صلاحیت بازرسان کار در حوزه کارهای صنعتی و تجاری است. از طرفی، شرایط کار و محیط کار که در محدوده تفتیش قرار دارد، بسیار وسیع و گسترده است. براساس کنوانسیون‌های متعدد محدوده تفتیش شامل این امور می‌شود: تعطیلی، ساعات استراحت، امور صحتی و بهداشتی، مراقبت‌های صحتی، امنیت، مزد، امراض ناشی از کار، خطرات محیط کار، حوادث کار، استخدام نوجوانان، و کار کودکان و زنان.

در عصر حاضر بیشتر تمایل به پیشگیری است تا مجازات و جریمه، چنان‌که این رویکرد در کنوانسیون تفتیش (زراعت) ۱۲۹ سال ۱۹۶۹ بازتاب یافته است. طبیعی است که پیشگیری هم کم‌هزینه است و هم پیامدهای کمتری دارد. به‌دیگرسخن، و به‌طور خلاصه، هر نوع نظارت و تفتیش باید یکسری فواید و کارکردهایی را داشته باشد که بتواند اهداف تفتیش را برآورده کند که شامل این موارد است: ۱. تضمین اجرای مقررات قانونی مربوط به شرایط کار و حمایت از کارگران در حین انجام کار، از جمله مقررات مربوط به ساعات کاری، دستمزدها، ایمنی، بهداشت و رفاه، اشتغال کودکان و نوجوانان، و سایر موارد مرتبط، تا حدی که این مقررات توسط بازرسان کار قابل اجرا باشند؛ ۲. ارائه اطلاعات فنی و مشاوره به کارفرمایان و کارگران درخصوص مؤثرترین روش‌های رعایت مقررات قانونی؛ و ۳. اطلاع‌رسانی به مرجع



صلاحیت‌دار درباره نواقص یا سوءاستفاده‌ها که به‌طور مکرر صورت گرفته است. (Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81, Article 3)

صیانت از اجرای قوانین مرتبط با روابط کار از کارکردهای مهم سازوکار تفتیش و یکی از عوامل اصلی پیدایش آن است. راهنمایی‌های فنی و تخصصی به‌دلیل آنکه نظارت و تفتیش، فنی و تخصصی است، باید در برنامه کاری مفتشان قرار داشته باشد تا از طریق راهنمایی و مشوره‌ها مشکلات در ابعاد مختلف روابط کار حل شود؛ زیرا برخی تخلفات ناشی از عدم شناخت برخی مسائل فنی و تخصصی در روابط کار است که ممکن است مربوط به ساختار، نیروی کار، محیط کار، دستگاه و ابزار انجام کار و امثال آنها باشد.

نتیجه‌گیری

تفتیش ضوابط کار برای حمایت از اجرای مقررات کار و تضمین حقوق کار اهمیت فراوان دارد، در صورتی که بتواند کارکردهای معین را داشته باشد. اصول تفتیش چهارچوب‌های کلی برای تفتیش است که در هیچ حالتی نباید نقض شود. ازسوی دیگر، تعداد بازرسان از منظر اسناد بین‌المللی کار متناسب به شرایط داخلی هر کشور در تضمین کارکردهای تفتیش نقش اساسی دارد. همچنین بدیهی است که بدون صلاحیت لازم برای مفتشان از قبیل ورد آزاد به محیط کار، تفحص و جمع‌آوری اسناد و مدارک، اتخاذ تدابیر پیشگیرانه و بازدارنده، صیانت از قواعد و مقررات کار و مجازات متخلفان، کارکردهای تفتیش ضوابط و مقررات کار محقق نخواهد شد. وانگهی خروجی و حاصل تفتیش نیز بسیار مهم است که هر تفتیش باید خروجی مشخص داشته باشد. اما نکته مهم و اساسی اجرایی شدن اصول، معیارها و ضوابط تفتیش در کشور است. به همین دلیل قابل‌یادآوری است که این مهم را (اداره مراقبت و راهنمایی کار) در کشور به عهده دارد که بنا به عوامل مختلف از نظر قانونی و عملی با توجه به شرایط کشور با چالش‌های اساسی روبه‌رو است و به‌عنوان مثال، نیروی کافی متخصص و ماهر ندارد تا کارکردهای تفتیش محقق شود و ازاین جهت، از نظر ساختار، هنجار و کارگزار نیاز به تمهیدات لازم و معین براساس اسناد بین‌المللی کار دارد که تأمین آنها نیاز اساسی و حیاتی کشور است. به عبارت دیگر، آنچه در اسناد بین‌المللی کار در مورد نهاد تفتیش آمده است، باید ازسوی وزارت کار و دولت تأمین شود.



منابع

۱. عراقی، عزت‌الله، درکی، ابوالقاسم، ثقفی، مه‌ری، و نخلی، احمد (۱۳۷۰)، سازمان بین‌المللی کار، مقاله نامه‌ها و توصیه‌نامه‌های بین‌المللی کار، ترجمه سید عزت‌اله عراقی، تهران، مؤسسه کار و تأمین اجتماعی، چاپ اول.
۲. ابراری، شاهرخ، همایی، ایمان، و آقاجانی، سیاوش (۱۳۸۰)، آشنایی با تفتیش کار، اداره کل تعاون و کار و رفاه اجتماعی استان گیلان.
۳. حاجیوند، علی (۱۳۹۱)، نظام بازرسی کار در پرتو اسناد بین‌المللی کار و نظام حقوقی ایران، تحقیقات حقوقی بین‌المللی، دوره ۵، شماره ۱۵.
4. Labour inspectin, a guide to profession, wolfgang von richthofen international labour dffice, (2002), genava first published.
5. Labour Inspection Convention (19470), No. 81, articile 10.
6. ILO (2006): Report III(Part 1B), General Survey of the reports concerning the labour Inspection conventions and Recommendations, Geneva, International Labour Office.
7. Von Richthofen, wolf gang (2002), Labour inspection: A guide to the profession, Geneva, International Labour office, first published,.
8. Labour Inspection Convention (1947), No. 81, article 18.
9. Labour Inspection Convention (1947), No. 81.
10. Protocol of 1995 to the Labour Inspection Convention (1947), No. 81.
11. Labour Inspection Recommendation (1947), No. 81.
12. Labour Inspection (Mining and Transport) Recommendation (1947), No. 82.
13. Labour Inspection (Agriculture) Convention (1969), No. 129.
14. Labour Inspection (Agriculture) Recommendation (1969), No. 133.
15. Labour Inspection Recommendation (1923), No. 20.
16. Prevention of Major Industrial Accidents Convention (1993), No. 174.
17. Safety and Health in Mines Convention (1995), No. 176.
18. Occupational Safety and Health Convention (1981), No. 155.
19. Protocol of 2002 to the Occupational Safety and Health Convention (1981), No. 155.
20. Communications within the Undertaking Recommendation (1967), No. 129.
21. Vocational Rehabilitation (Disabled) Recommendation (1955), No. 9

