

بررسی تطبیقی حدود اختیارات و تکالیف بازرسان کار در حقوق ایران و استانداردهای سازمان بین‌المللی کار

آزاده‌السادات طاهری*

چکیده

حقوق کار با هدف حمایت از کارگران، پس از انقلاب صنعتی پدید آمد و به‌زودی ابعاد بین‌المللی یافت و سازمان بین‌المللی کار به‌منزله متولی اصلی آن در سطح بین‌المللی شناخته شد. این سازمان از همان ابتدا به ضرورت نظارت بر اجرای مقررات کار پی برد و کوشید نظامی به این منظور طراحی کند، زیرا مسلم است که تصویب موازین حمایتی بدون مقابله با تخلف کارفرمایان، سودی به حال کارگران نخواهد داشت. از این‌رو، نظام بازرسی کار در زمره مهم‌ترین بخش‌های نظام حمایتی حقوق کار ایجاد شد و تکامل یافت. در ایران نیز بازرسان کار و بهداشت در کنار یکدیگر عهده‌دار نظارت بر حسن اجرای مقررات‌اند و در این خصوص تکالیف و امتیازاتی دارند. مقاله حاضر می‌کوشد به این پرسش پاسخ دهد که حدود اختیارات و تکالیف بازرسان کار در ایران تا چه حد با استانداردهای سازمان بین‌المللی کار منطبق است. نتیجه بررسی‌ها حکایت از تطبیق نسبی این دو دارد؛ اگرچه برخی کاستی‌ها و ابهامات به‌ویژه در زمینه اختیارات بازرسان در نظام بازرسی کار ایران از کارایی آنان می‌کاهد. نتیجه مقاله حاوی پیشنهادهایی به‌منظور رفع این کاستی‌هاست.

کلیدواژگان

بازرسی کار، حقوق کار، سازمان بین‌المللی کار، کارگر، کارفرما.

* استادیار گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه سمنان، سمنان، ایران. Email: azadetaheri@semnan.ac.ir
تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۷/۰۱، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۰۲/۱۰

مقدمه

حقوق کار با هدف حمایت از کارگران در برابر کارفرمایان پدید آمده است. قانون‌گذار از این موازن حمایتی به انحاء مختلف پشتیبانی کرده و حتی گاه برای ناقضان قواعد، ضمانت اجرای کیفری در نظر گرفته است. اما واقعیت آن است که این قبیل ضمانت‌اجراهای پسینی برای حمایت از کارگران کفایت نمی‌کند. گستردگی تعریف کارگر (به‌ویژه در حقوق کار ایران) و تعدد کارگاه‌های مشمول قانون کار سبب می‌شود که نظارت بر همه آن‌ها سازوکاری ویژه را طلب کند. از سوی دیگر، وجود نهادی که کارگران از نقض حقوق خود به آن شکایت کنند به تنهایی کفایت نمی‌کند، زیرا ممکن است کارگران در ایام کار به دلیل بیم از اخراج نتوانند یا نخواهند موارد نقض حقوق را گزارش دهند، بنابراین باید نهاد بی‌طرفی باشد که مرتباً بر اجرای مقررات در کارگاه‌ها نظارت کند و این بازرسی کار است که چنین وظیفه دشواری را بر عهده گرفته است. علاوه بر این، بازرسی کار می‌تواند مهم‌ترین ابزار دولت برای مداخله در طراحی و مشارکت در توسعه فرهنگ پیشگیری باشد (ILO, 2010(b): 8). به بیان دیگر، اگر دولت را موظف به حمایت از حقوق کارگران در نظر آوریم که به این منظور وارد رابطه دوجانبه قراردادی شده است؛ بازرسی کار یکی و شاید مهم‌ترین ابزار دولت برای مداخله و حمایت است و بدیهی است که مداخله بدون اسباب و لوازم مناسب که این مداخله را ممکن و اجرا کند بی‌معنی خواهد بود.

نظر به اهمیت بازرسی کار در حمایت از حقوق کارگران، سازمان بین‌المللی کار که پس از جنگ جهانی اول با همین هدف در عرصه بین‌الملل متولد شده بود در اساس‌نامه سخن از بازرسی کار به میان آورد و مقرر کرد هر دولت باید مقرراتی را برای سیستم بازرسی ایجاد کند. در همین خصوص، سازمان در نخستین اجلاس خود با تصویب توصیه‌نامه شماره ۱۵ اعلام کرد که دولت‌ها در اولین فرصت باید خدماتی دولتی ارائه کنند که اطمینان حاصل شود در تمام کشورهای عضو با همکاری سازمان به طور مؤثر بازرسی صورت می‌گیرد. چهار سال بعد در ۱۹۲۳ سازمان توصیه‌نامه شماره ۲۰ را تصویب کرد که اصول کلی ساماندهی و عملکرد نظام ملی بازرسی را مقرر می‌کرد.^۱ مهم‌ترین اسناد سازمان در زمینه بازرسی کار - که محور مطالعه در این مقاله‌اند - را مقاله‌نامه شماره ۸۱ مصوب^۲ و مقاله‌نامه ۱۲۹^۳ که به موضوع بازرسی در کارهای کشاورزی اختصاص یافته است تشکیل می‌دهند؛ دو سندی که به‌گونه‌ای مکمل، بیانگر مهم‌ترین موازن بین‌المللی در زمینه بازرسی کار مانند عملکرد نظام بازرسی، تکالیف و مسئولیت‌های بازرسان، الزامات استخدام بازرسان، اختیارات و تکالیف بازرسان هستند.

1. R05: Labour inspection (health service) Recommendation, 1919.
2. R020 - Labour Inspection Recommendation, 1923 (No. 20).
3. C081 - Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81).
4. C129 - Labour Inspection (Agriculture) Convention, 1969 (No. 129).

در ایران نیز در فصل چهارم قانون کار مصوب ۱۳۶۹ با موضوع حفاظت فنی و بهداشت کار، مبحثی به بازرسی کار اختصاص یافته است. در مواد ۹۶ تا ۱۰۶ این قانون مقررات مفصل تری نسبت به قوانین پیشین در خصوص نقش و جایگاه بازرسی کار پیش‌بینی شده و همان‌طور که ماده ۱۰۶ مقرر داشت آیین‌نامه‌های بیشتری در سال‌های بعد در این خصوص به تصویب رسید. مهم‌ترین آیین‌نامه‌ها را می‌توان «آیین‌نامه شرایط استخدام بازرسان کار و کارشناسان بهداشت کار» مصوب ۱۳۸۳ هیئت وزیران و «آیین‌نامه چگونگی بازرسی کار» مصوب ۱۳۷۷ وزیر کار و امور اجتماعی دانست.

اگرچه در ابتدا پیدایش بازرسی کار بیشتر با هدف نظارت بر رعایت موازین ایمنی و بهداشت در محیط کار بود، اما از سال ۱۹۴۷ به بعد این مسئله در سازمان بین‌المللی کار مطرح شد که باید هدف بازرسی کار به‌گونه‌ای گسترش یابد که تنها مسائل مربوط به بهداشت را دربرگیرد، بلکه فراهم آوردن اطلاعات فنی و ارائه مشاوره به کارفرمایان و کارگران را نیز مدنظر داشته باشد (ILO, 2006: 2) و از آن پس بازرسی کار به جای تأکید صرف بر ایمنی و بهداشت، به سمت مشاوره، آموزش و حتی میانجی‌گری و حل اختلاف پیش رفته است.

توسعه کارکردهای بازرسی کار ضرورت توسعه اختیارات بازرسان را نیز مطرح می‌کند. به تعبیر دیگر، بازرسان کار تنها زمانی می‌توانند به کارکردهای گوناگون خود جامه عمل بپوشانند که ابزارهای لازم را در اختیار داشته باشند و از سوی دیگر، این اختیارات، تکالیف و تعهداتی را نیز برعهده‌شان می‌گذارد. این مقاله می‌کوشد به این سؤال پاسخ دهد که حدود اختیارات و در مقابل تکالیف بازرسان کار مطابق موازین حقوق بین‌المللی کار و نظام حقوقی ایران کجاست؟ برای یافتن پاسخ، در نخستین بخش از مقاله خواهیم دید که اختیارات بازرسان کار در اسناد سازمان بین‌المللی کار و در قوانین و مقررات داخلی چگونه منعکس شده‌اند. بخش بعد به بررسی تطبیقی تکالیف بازرسان اختصاص یافته است تا با مقایسه این دو نظام امکان جمع‌بندی و نتیجه‌گیری در پایان حاصل شود.

اختیارات بازرسان کار

برای اینکه بازرسان کار بتوانند به وظایفشان به‌درستی عمل کنند باید ابزارهای لازم را در اختیار داشته باشند. گاه این ابزارها از جنس مجوزهایی برای ورود آزادانه به کارگاه‌ها و بازرسی از آن‌ها و تحقیق و تفحص در مدارک است و گاهی از جنس داشتن اطلاعات لازم مانند در دست داشتن آمار کارگران و کارگاه‌ها و اطلاعاتی که به آن‌ها امکان تصمیم‌گیری در خصوص اولویت‌های بازرسی را بدهد. در ذیل، مهم‌ترین اختیارات بازرسان کار بررسی می‌شوند:

۱. اعمال ضمانت اجرا

عنوان به‌کاررفته برای این بخش، کلیتی در خود دارد که مصادیق متفاوتی را در خود جای می‌دهد. مقصود از آن نوعی اختیار است که بازرسان کار باید داشته باشند تا بتوانند با کارفرمایان متخلف برخورد لازم را صورت دهند. از بند ۲ ماده ۱۷ مقاله‌نامه ۸۱ چنین استنباط می‌شود که بازرس کار باید بتواند بهترین تصمیم را در هر مورد بگیرد و اجرا کند و در این خصوص حدی از آزادی و اختیار داشته باشد. بازرس کار باید بتواند انجام‌دادن تغییرات را از کارفرما درخواست کند یا خود تدابیری با قید فوریت بیندیشد. این تدابیر می‌تواند تا حد متوقف کردن کار پیش برود. بدیهی است که توقیف کار، متناسب با نوع اشتغال ممکن است معانی متفاوت بیابد. برای مثال به موجب ماده ۵ مقاله‌نامه ۱۷۸، بازرس کار می‌تواند در صورت نیاز کشتی را به توقف ملزم کند.

اگر انجام این دو دسته از اقدامات میسر نباشد بازرس کار باید این امکان را داشته باشد که به مقامات صالح گزارش بدهد تا با تصمیم آن‌ها فوراً اقدامات لازم صورت گیرد (ماده ۱۳ مقاله‌نامه ۸۱). این اختیار در ماده ۱۸ مقاله‌نامه ۱۲۹ با دقت بیشتری تشریح شده است و بازرسان کار در بخش کشاورزی مخیر شده‌اند که انجام‌دادن تغییراتی را در مهلت مقرر به قصد انطباق با متون قانونی مربوط به رعایت بهداشت و ایمنی درخواست کنند یا تدابیری با قید فوریت تا حد متوقف کردن کار در صورتی که خطر قریب‌الوقوعی برای سلامت یا ایمنی همگانی در پیش باشد اتخاذ کنند.

طبق ماده ۱۹ مقاله‌نامه ۱۷۴ سازمان بین‌المللی کار درباره پیشگیری از حوادث بزرگ صنعتی مقام ذی‌صلاح باید حق تعلیق هرگونه عملیاتی را که دربرگیرنده خطر قریب‌الوقوع است داشته باشد. در نتیجه بازرسان کار باید این مهارت را داشته باشند که بتوانند حجم و مقیاس و خطرهای احتمالی ناشی از مسائل را به درستی تشخیص دهند و این امر است که لزوم آموزش‌های عملی و کسب تجربه و مهارت را برای بازرسان یادآور می‌شود.

به اقتضای قواعد حقوقی، سطح و نوع این اقدامات باید متناسب با تخلفات به وقوع پیوسته باشد. همچنین، نباید چنان شدید باشند که اجرای آن‌ها غیرواقع‌بینانه باشد و نه چنان اندک که اصلاً مؤثر نباشند و نقش بازدارنده ایفا نکنند (ILO, 2010(a): 13). فهرست گسترده‌ای از اقدامات وجود دارند که می‌توان زیرمجموعه این ضمانت‌اجراها از آن‌ها نام برد، از جمله اخطارهای شفاهی یا کتبی، دستورات اداری، جریمه‌های مالی و درنهایت توسل به پیگرد قانونی (ILO, 2010(b): 15). تردیدی نیست که اگر کارفرما از قوانین و مقررات پیروی نکند به اتخاذ تصمیمات اداری یا اعمال مجازات‌ها منجر می‌شود. در اتخاذ تصمیم‌های اداری بازرسان کار به طور مستقیم نقش‌آفرینی می‌کنند و در تعیین مجازات‌ها و تعقیب کیفری بازرس کار می‌تواند به طور غیرمستقیم مؤثر باشد، زیرا می‌تواند درخصوص آسیب‌های واردشده و عواقب حادثه و

اینکه آیا حادثه در اثر تکرار جرم به وقوع پیوسته است یا خیر؟ در مراجع ذی‌ربط نظر بدهد (ILO, 2010(b): 22).

ضمانت اجراها تنها یکی از ابزارهایی است که بازرسان کار در اختیار دارند. در برخی موارد می‌توان به جای جزای نقدی از برنامه‌های آموزش اجباری کارفرمایان استفاده کرد یا در موارد نقض شدید، اقدامات تکمیلی در کنار جزای نقدی به کار برد، مانند افشای نام مؤسساتی که با موازین حمایتی حقوق کار مطابقت نکرده‌اند یا حذف کمک‌های مالی و یارانه‌ها (ILO, 2010(a): 13). در برخی کشورها اثر مجازات‌ها از طریق اعلان عمومی آن‌ها تشدید و تکمیل می‌شود. برای مثال، در برزیل فهرست اسامی مرتکبان کار اجباری منتشر می‌شود. در سوئیس مجازات‌ها بر افزایش پرداخت حق بیمه، لغو جواز کسب یا در کاهش حق بیمه خسارات برای کارفرمایانی که حادثه در کارگاهشان رخ نداده است، مشتمل است (ILO, 2011: 98).

نباید فراموش کرد که این قبیل ضمانت اجراها به خودی خود هدف نیستند، بلکه هدف اصلی این است که به کارفرما کمک کرد تا به تعهداتش عمل کند (ILO, 2010(b): 17). در برخی موارد بازرسان تشخیص می‌دهند که تحمیل مجازات سبب خشم و غضب کارفرما می‌شود و روح تعاون و همکاری را در وی از بین می‌برد یا حتی ممکن است کارفرمایی ترجیح دهد جزای نقدی پرداخت کند به جای اینکه پول و وقتش را صرف بهبود شرایط کار کند. از این رو، در حال حاضر بازرسان کار به جای تأکید بر رویکرد کنترلی می‌کوشند تأکید بیشتری بر ایجاد سیاست‌های حمایتی از کارگران در محیط کار داشته باشند (ILO, 2010(b): 23) و به جای اینکه بخواهند با موارد نقض مقابله کنند می‌کوشند کاری کنند تا در فضایی از تفاهم و پیشگیری موارد نقض به حداقل برسد.

در نهایت می‌توان گفت که اعمال ضمانت اجرا و توصیه و راهنمایی باید پایه‌ها و به موازات هم انجام شوند. اگر تصمیمات و توصیه‌های بازرسان، ضمانت اجراهای حقوقی نداشته باشند اعتبار آن‌ها کاهش می‌یابد و اگر به موازات ضمانت اجراها یا مقدم بر آن‌ها، توصیه وجود نداشته باشد صرفاً برخوردها از زاویه حقوقی خواهند بود و ممکن است به مقاومت در برابر آن‌ها منجر شود. از این رو، در مجموع این بازرسان کار هستند که باید تشخیص دهند که در کدام موارد چه راه‌حلی بیشتر مؤثر خواهد بود؛ ارائه اطلاعات، مشاوره و توصیه یا اقدام حقوقی و اعمال ضمانت اجرای متناسب یا هر دو؟ در هر حال مطابقت با ماهیت کار و شرایط خاص آن پرونده ضروری است (ILO, 2010(b): 17).

از سوی دیگر، بازرسان کار باید اختیار تصمیم‌گیری متناسب با شرایط را داشته باشد، اما کارفرما نیز باید این فرصت را داشته باشد تا از تصمیمات بازرسان کار درخواست تجدیدنظر کند. در ماده ۱۸ مقاوله‌نامه ۱۲۹ اختیار بازرسان کار در بخش کشاورزی به حق فرجام‌خواهی کارفرما نزد مراجع ذی‌صلاح منوط شده است. ماده ۶ توصیه‌نامه ۲۰، اشعار می‌دارد که وقتی

تصمیمات بازرسان کار لازم‌الاجرا هستند باید نزد مقامات بالاتر قابل تجدیدنظر باشند. در ماده ۱۲ توصیه‌نامه ۲۸ آمده است که در شرایطی که بهداشت یا ایمنی دریانوردان در خطر است، بازرسان کار باید بتوانند با اجازه مقامات، مانع حرکت کشور از بندر شوند تا زمانی که اقدامات لازم برای انطباق با قانون صورت گیرد؛ مشروط بر اینکه از این تصمیم بتوان نزد مقام اداری یا قضایی صالح حسب نظام حقوقی کشور درخواست تجدیدنظر کرد.

رویه تجدیدنظر از تصمیمات بازرسان کار، در کشورهای مختلف ممکن است متفاوت باشد، اما مقام عمومی در رده بالاتر، نهاد مرتبط با حقوق کار یا دادگاه می‌تواند از جمله مراجع احتمالی پیش‌بینی شده برای بازبینی تصمیمات بازرس کار باشد. این درخواست تجدیدنظر علی‌القاعده در زمان مقرر در قانون که معقول و منصفانه باشد باید تقدیم شود و اگر مرجع موردنظر اجرای دستورات بازرس کار را معلق کرد، اجرای تصمیم باید متوقف شود. اما در خصوص خطرهای قریبالوقوع نمی‌توان لزوماً چنین تدابیری اندیشید (ILO, 2010(b): 23).

در حقوق داخلی تبصره ۲ ماده ۹۶ قانون کار مقرر می‌دارد که بازرسی به صورت مستمر، همراه با تذکر اشکالات، معایب و نواقص و در صورت لزوم تقاضای تعقیب متخلفان در مراجع صالح انجام می‌گیرد. لذا ابزاری که بازرسان در اختیار دارند عبارت است از: تذکر اشکالات و نواقص و در صورت لزوم (که به نظر می‌رسد می‌تواند مواردی مانند بی‌توجهی کارفرما یا ناکافی بودن تذکر را دربرگیرد) تقاضای تعقیب متخلفان. اگرچه در این ماده به‌طور کلی اصطلاح متخلفان به کار رفته و مقصود از آن تشریح نشده است، اما به نظر می‌رسد عمدتاً مقصود کارفرمای متخلفی است که به قوانین و مقررات پایبند نبوده است.

در سطحی دیگر به موجب ماده ۱۰۵ قانون کار، بازرس کار می‌تواند در صورت مشاهده موارد ضروری و فوری اقدامات مهم‌تری صورت دهد: «هرگاه در حین بازرسی به تشخیص بازرس کار یا کارشناس بهداشت حرفه‌ای احتمال وقوع حادثه یا بروز خطر در کارگاه داده شود، بازرس کار یا کارشناس بهداشت حرفه‌ای مکلف هستند مراتب را فوراً و کتباً به کارفرما یا نماینده او و نیز به رئیس مستقیم خود اطلاع دهند». مشابه این وظیفه به موجب ماده ۵ آیین‌نامه چگونگی بازرسی نیز به رسمیت شناخته شده است که مقرر می‌دارد: «بازرسان کار در مواردی که ادامه کار دستگاه یا قسمتی از کارگاه را خطرناک تشخیص می‌دهند، موظف‌اند مراتب را کتباً و از طریق اداره متبوع خود جهت توقف کار و رفع خطر به کارفرما ابلاغ کنند». آنچه این ماده برعهده بازرسان کار می‌گذارد، گزارش‌دهی به مقامات بالاتر است و آن‌ها باید اقدامات مقتضی را انجام دهند. این موضوع را تبصره یک همین ماده اعلام می‌دارد: «وزارت کار و امور اجتماعی و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی حسب مورد گزارش بازرسان کار و کارشناسان بهداشت حرفه‌ای، از دادرسی عمومی محل و در صورت عدم تشکیل دادرسی از دادگاه عمومی محل تقاضا خواهند کرد فوراً قرار تعطیل و لاک و مهر تمام یا قسمتی از کارگاه

را صادر نماید. دادستان بلافاصله نسبت به صدور قرار اقدام و قرار مذکور پس از ابلاغ قابل اجراست. دستور رفع تعطیل توسط مرجع مزبور در صورتی صادر خواهد شد که بازرس کار یا کارشناس بهداشت حرفه‌ای و یا کارشناسان ذی‌ربط دادگستری رفع نواقص و معایب موجود را تأیید نموده باشند».

همان‌طور که مشاهده می‌شود در عبارت‌پردازی ماده ۱۰۵ قانون کار این امر جزو تکالیف بازرسان کار به شمار می‌آید و آن‌ها مکلف‌اند به محض مشاهده این موارد آن را به مقامات بالاتر اطلاع دهند. اما به نظر می‌رسد که می‌توان این مورد را علاوه بر تکلیف بازرسان به‌نوعی اختیار آن‌ها و ابزاری مهم در دست آن‌ها برای انجام تکالیفشان دانست. به این معنی که اگر چنین اختیاری نداشته باشند و صرفاً بخواهند به‌واسطه گزارش‌دهی معمول عمل کنند بیم آن می‌رود که در عمل به وظایف خود ناتوان باشند. با این حال، همان‌طور که گفته شد اعمال این اختیار از سوی بازرسان نباید سبب به‌خطراتادن منافع کارفرمایان شود. از همین روست که تبصره ۳ ماده ۱۰۵، به متضرران از قرارهای موضوع این ماده این فرصت را می‌دهد که در صورت اعتراض به گزارش بازرس کار یا کارشناس بهداشت حرفه‌ای و تعطیل کارگاه از مراجع مزبور، به دادگاه صالح شکایت کنند. به دلیل اهمیت رعایت حقوق کارفرما و تعطیل‌نشدن بی‌دلیل کارگاه که خود می‌تواند درنهایت سبب ورود آسیب به منافع کارگر نیز شود، دادگاه مکلف است به فوریت و خارج از نوبت به موضوع رسیدگی کند. در چنین مواردی تصمیم دادگاه قطعی و قابل اجراست.

نکته مهمی که با تأمل در ماده ۱۰۵ به دست می‌آید و نباید فراموش شود آن است که بر مبنای مفاد مقررات مبحث دوم از فصل چهارم قانون کار، بازرس کار خود به‌تهایی نمی‌تواند تصمیمی مبتنی بر تعطیلی کارگاه بگیرد و در صورت مشاهده خطر فوری مکلف است آن را فوراً و کتباً به اطلاع مقامات بالاتر در وزارت کار برساند و آن‌ها مکلف‌اند که این امر را از طریق مراجع ذی‌ربط قضایی دنبال کنند. این امر می‌تواند مانع توقف و کندی روند رسیدگی به خطرهای قریب‌الوقوع و از این رهگذر سلامت و منافع کارگران با مخاطره مواجه شود.

آیین‌نامه چگونگی بازرسی کار نیز با الفاظی مشابه همین اختیارات را با بیان جزئیات بیشتر برای بازرس کار به رسمیت می‌شناسد. براساس ماده ۵ آیین‌نامه مذکور، بازرسان کار در مواردی که ادامه کار دستگاه یا قسمتی از کارگاه را خطرناک تشخیص می‌دهند، موظف‌اند مراتب را کتباً و از طریق اداره متبوع خود برای توقف کار و رفع خطر به کارفرما ابلاغ کنند. مطابق ماده ۹ آیین‌نامه، بازرسان کار مکلف‌اند نواقص و ایرادات موجود را حضوراً به مسئولان کارگاه اعلام، سپس مراتب را کتباً و از طریق اداره متبوع خود به کارفرما و با تعیین مهلت معقول و مناسب در جهت رفع نواقص و ایرادات ابلاغ کنند. همان‌طور که پیش‌تر نیز اشاره شد بازرس در این موارد نمی‌تواند رأساً اقدامی کند و حتی ابلاغ رفع نواقص و ایرادات موجود در کارگاه به کارفرما نیز باید از طریق اداره متبوع بازرس صورت گیرد. ماده ۱۰، به‌نوعی در برابر کارفرمای متخلف ضمانت اجرایی

پیش‌بینی کرده است: «در صورت عدم اجرای موارد ابلاغ‌شده و عدم رفع تمام یا برخی از نواقص و ایرادات بازرسان کار موظف به درخواست تعقیب متخلفان از مراجع قضایی از طریق اداره متبوع خود می‌باشند». دقت در متن این ماده نشان می‌دهد که حتی پیگیری و درخواست تعقیب متخلفان در دستگاه قضایی از طریق اداره بازرسی کار ممکن است.

۲. ورود آزادانه به کارگاه

ماده ۱۷ توصیه‌نامه ۲۰، ماده ۱۲ مقاله‌نامه ۸۱، ماده ۱۶ مقاله‌نامه ۱۲۹ و بند ۱۲ ماده ۵ مقاله‌نامه ۱۷۸ این مسئله را که بازدید بازرسان از کارگاه‌ها سرزده و بدون اطلاع قبلی و با آزادی کامل صورت گیرد به رسمیت شناخته است. برای نمونه، ماده ۱۲ مقاله‌نامه ۸۱ مقرر می‌دارد: «بازرسین کار به اعتبار مجوزهای قانونی خود باید بتوانند آزادانه و بدون خبر قبلی در هر ساعتی از روز یا شب به هر محل کار مشمول بازرسی وارد شوند». اهمیت این امر تا جایی است که در توصیه‌نامه ۲۸ در خصوص بازرسی از کشتی‌ها نیز، ماده ۱۰ بیان می‌دارد که بازدید بدون اطلاع قبلی از هر یک از کشورهای که پرچم کشور را برافراشته‌اند در آب‌های سرزمینی در روز یا شب ممکن است. در همین خصوص، سازمان مواردی را که کشورها محدودیت‌هایی برای ورود بازرسان کار به کارگاه‌ها در نظر گرفته‌اند مغایر با مقاله‌نامه دانسته است. اعمال این اختیار بازرسان، در گرو همکاری کارفرمایان و فراهم آوردن امکان بازرسی است. سرزده‌بودن بازدیدها به بازرس‌ها کمک می‌کند که اصل مخفی‌بودن بازرسی را نیز حفظ کنند، به‌ویژه زمانی که نمی‌خواهند معلوم شود که در اثر شکایت به بازرسی کارگاه رفته‌اند (ILO, 2006: 84) تا از این رهگذر آسیبی به کارگران وارد نیاید و مشکلات بعدی بر سر راه آن‌ها قرار نگیرد.

این اختیار بازرسان در ورود سرزده به کارگاه‌ها به این معنی نیست که در صورت لزوم و با داشتن دلیلی موجه، نمی‌توان بازرسی‌هایی با برنامه مشخص یا با اطلاع قبلی انجام داد، به‌ویژه اینکه بازرسی‌های مرتب دوره‌ای از آن جهت که کارفرما همیشه خود را در معرض رسیدگی می‌داند می‌تواند سودمند باشد (ILO, 2006: 86). در برخی موارد ممکن است بازرسان کار بازدیدهای خود را پیش‌تر به اطلاع برسانند تا کارفرمایان زمان کافی برای گردآوری اطلاعات لازم را داشته باشند یا به مدیران و کارگران فرصت دهند که انجام دیدار را تسهیل کنند، اگرچه این دیدارهای از پیش تعیین‌شده مشکلاتی را در پی دارند (ILO, 2010(b): 22). این دیدارها ممکن است بسیاری از اهداف بازرسی کار را تأمین نکنند، اما به‌منزله شیوه‌ای تکمیلی می‌تواند بعضاً در کنار دیدارهای سرزده سودمند باشد. بار دیگر باید تأکید کرد که ضمن رعایت آزادی بازرسان باید منفعت کارفرما نیز لحاظ شود و از رهگذر این آزادی عمل بازرسان کار، خللی در عملکرد کارفرمایان ایجاد نشود.

سؤال دیگری که در این خصوص باید پاسخ گفت این است که اساساً بازرسان کار اختیار

بازرسی از کدام اماکن را دارند؟ رویه کشورهای مختلف در قبال این موضوع متفاوت است و در برخی کشورها با تعبیری موسع از عبارت «محل کار» (workplace)، هر جایی را که در آن رابطه کار در برابر مزد اتفاق افتاده باشد کارگاه دانسته و امکان بازرسی از آن را پیش‌بینی کرده‌اند (ILO, 2006: 85). این امر را می‌توان به‌منظور رویکرد نسبتاً جدیدتر سازمان از جمله مفهوم «کار شایسته» تبیین و ارزیابی کرد؛ آنجا که مفهوم کار شایسته مفهومی ناظر به هر نوع کار دانسته می‌شود.

در قانون کار ایران، ماده ۹۸ این اختیار را به بازرسان کار و کارشناسان بهداشت داده است تا در حدود وظایف خویش بتوانند بدون اطلاع قبلی در هر موقع از شبانه‌روز به مؤسسات مشمول ماده ۸۶ این قانون وارد شوند و به بازرسی بپردازند. استثنای این امر را تبصره همین ماده مقرر داشته و ورود به کارگاه‌های خانوادگی را منوط به اجازه کتبی دادستان محل دانسته است. در متن ماده ۹۸، همان‌طور که مشاهده می‌شود بازرس کار می‌تواند بدون اطلاع قبلی وارد کارگاه شود، اما گفتیم که می‌توان اختیار تشخیص را به بازرس داد تا چنانچه اطلاع قبلی به انجام وظیفه بازرسی خلل وارد نمی‌کند این موضوع را به اطلاع کارفرما یا نماینده وی برساند. ماده ۲ آیین‌نامه چگونگی بازرسی کار نیز اشعار داشته است که بازرسی از کارگاه‌های مشمول قانون کار به استثنای کارگاه‌های خانوادگی بدون اطلاع قبلی کارفرما و نیاز به اجازه وی براساس برنامه از پیش تعیین شده از طرف واحد مربوطه انجام می‌شود. شمول بازرسی کار نسبت به کارگاه‌های خانوادگی که تنظیم‌گری آن اساساً از شمول قانون کار خارج شده است، نشان می‌دهد قانون‌گذار وسیع‌ترین معنا را از کارگاه برداشت کرده است و کلیه اماکنی که در آن رابطه‌ای از نوع مشمول قانون کار برقرار است (که اجمالاً می‌توان آن را کار در برابر دستمزد همراه با تبعیت از کارفرما دانست) می‌توانند مشمول بازرسی کار قرار گیرند.^۱

۳. تفحص و تهیه اسناد و مدارک

بند «پ» ماده ۱۲ مقاوله‌نامه ۸۱، بند «پ» ماده ۱۶ مقاوله‌نامه ۱۲۹ و بند ۲ ماده ۵ مقاوله‌نامه ۱۷۸ و قسمت «ب» ماده ۱۰ توصیه‌نامه ۲۸، ناظر بر اختیار بازرسان کار در بازدید از کلیه مناطق و قسمت‌های کارگاه و انجام هرگونه بررسی و آزمایش لازم برای کشف حقیقت است. نباید فراموش کرد که بازدید از کارگاه‌ها وسیله‌ای است برای اینکه بازرسان بتوانند وظایف خود را به‌درستی انجام دهند و بتوانند تشخیص دهند که آیا مقررات کار به‌درستی رعایت

۱. برابر ماده ۱۸۸ قانون کار، کارگاه‌های خانوادگی به کارگاه‌هایی گفته می‌شوند که «انجام کار آن‌ها منحصراً توسط صاحب کار و خویشاوندان نسبی درجه یک از طبقه اول وی انجام می‌شود». برای دیدن توضیحات بیشتر ر.ک: (عراقی، ۱۳۹۲: ۱۵۵).

می‌شود یا خیر؟ به این منظور بازرسان کار باید بتوانند هر نوع تحقیق یا آزمایشی را که لازم می‌دانند انجام دهند و در آن سوکارفرمایان باید هر سندی که آن‌ها می‌خواهند در اختیارشان قرار دهند. حتی ممکن است بازرس کار از کارفرما بخواهد که با تشریح برنامه‌های آتی خود نشان دهد که چگونه می‌خواهد با مشکلات احتمالی مقابله کند.

علاوه بر تحقیق و بررسی اسناد، بازرسان باید بتوانند با افرادی که مناسب می‌دانند به‌ویژه کارگران یا نمایندگان آنان گفتگو کنند. در این مورد نیز آن‌ها باید این اختیار را داشته باشند که تشخیص دهند با چه کسی مصاحبه کنند و اینکه آیا مصاحبه‌شان محرمانه و بدون حضور سایرین باشد یا خیر؟ محرمانه بودن مصاحبه از چند زاویه سودمند است. از یک سو مانع از شرمساری کارفرمایان متخلف در برابر کارگران می‌شود و از سوی دیگر، کارگرانی که واقعیت‌ها را به بازرس می‌گویند و موارد تخلف را گزارش می‌دهند در معرض خطر اخراج قرار نمی‌گیرند.

برای مشارکت فعال کارگران در روند بازرسی که لازمه بازرسی دقیق و سودمند است، ورود بازرس کار باید به اطلاع کارگران نیز برسد. همچنین، باید ترتیباتی اتخاذ شود که با کارگران در فضایی مصاحبه صورت گیرد که آن‌ها بتوانند آزادانه مسائل را اطلاع دهند. بازرسان کار بهتر است در صورت امکان با پزشک یا مسئولان ایمنی و بهداشت در کارگاه نیز گفتگو و آخرین اخبار و اطلاعات را از آن‌ها کسب کنند. ماده ۱۲ توصیه‌نامه ۱۳۳ اشعار می‌دارد که کارفرمایان باید تسهیلات کافی را در اختیار بازرسان کار در بخش کشاورزی بگذارند، از جمله اینکه اتافی برای مصاحبه با افراد در اختیار آن‌ها قرار دهند. به عبارت دیگر، فراهم شدن امکانات بازرسی در کارگاه‌های مختلف بسته به شرایط کارگاه ممکن است معانی و الزامات متفاوتی داشته باشد.

مشابه این اختیار در ایران به رسمیت شناخته شده است. ذیل مواد ۹۸ و ۹۹ قانون کار این اختیار از جمله این موارد است. انتهای ماده ۹۸ بیان می‌کند: {بازرسان کار} می‌توانند به دفاتر و مدارک مربوطه در مؤسسه مراجعه و در صورت لزوم از تمام یا قسمتی از آن‌ها رونوشت تحصیل کنند و به موجب ماده ۹۹: «بازرسان کار و کارشناسان بهداشت کار حق دارند به‌منظور اطلاع از ترکیبات موادی که کارگران با آن‌ها در تماس می‌باشند و یا در انجام کار مورد استفاده قرار می‌گیرد، به اندازه‌ای که برای آزمایش لازم است، در مقابل رسید، نمونه بگیرند و به رؤسای مستقیم خود تسلیم نمایند». در تکمیل این مواد ماده ۳ آیین‌نامه چگونگی بازرسی کار نیز مقرر می‌دارد: «بازرسان کار موظفاند به‌منظور نظارت بر حسن اجرای مقررات و آیین‌نامه‌های مصوب شورای عالی حفاظت فنی از همه قسمت‌های کارگاه بازرسی ایمنی به عمل آورند». از مجموع این مواد چنین برمی‌آید که بازرسان کار اختیارات گسترده‌ای در تحصیل دلیل و بازرسی کارگاه و اماکن و دفاتر کارفرما دارند. در این مواد البته اشاره‌ای به مصاحبه با کارگران و نحوه ارتباط بازرسان کار با کارگران نشده است و شایسته بود قانون‌گذار در قانون و مقررات، اختیارات جزئی و دقیق‌تری را از این حیث برای بازرسان کار در نظر می‌گرفت.

ماده ۱۰۱ قانون کار را نیز می‌توان به‌منظور این اختیار بازرسان تحلیل کرد؛ جایی که قانون‌گذار گزارش بازرسان کار و کارشناسان بهداشت کار در موارد مربوط به حدود وظایف و اختیاراتشان را در حکم گزارش ضابطان دادگستری می‌داند. اعطای چنین اعتباری به گزارش بازرسان کار مستلزم آن است که آنان بتوانند به طرقی مناسب و متناسب اطلاعات را گردآوری کنند و در تهیه گزارش‌های خود از آن بهره بگیرند و به‌منظور تهیه این گزارش‌ها، محدودیتی در تحصیل و گردآوری ادله نداشته باشند.

بازرسان کار برای انجام این اختیارات باید از حمایت برخوردار باشند و به این منظور مقررات مناسبی در حمایت از بازرسان و ممانعت از عملکرد آن‌ها وجود داشته باشد و به‌طور مؤثر اجرا شود (ILO, 2010(b): 13). زیرا برای مثال ورود آزادانه سرزده به کارگاه‌ها یا تهیه اسناد و مدارک از کارگاه ممکن است با مخالفت یا مقاومت کارفرما یا نماینده وی مواجه شود. ماده ۱۸ مقاوله‌نامه ۸۱ این حمایت از بازرسان کار را ضروری می‌داند: «کیفرهای مناسب برای نقض قوانین و مقررات مربوط به بازرسی کار و همچنین در زمینه ممانعت از انجام وظیفه بازرسان کار باید در قوانین و مقررات ملی پیش‌بینی شود». بند ۱ ماده ۷ مقاوله‌نامه شماره ۱۷۸ نیز پیش‌بینی جرایم مؤثر در مقابل سرپیچی از مقررات قانونی که از سوی بازرسان لازم‌الاجرا شناخته می‌شود و ایجاد موانع در مسیر انجام وظایف بازرسان را ضروری می‌داند. البته خلل در کار بازرسان تنها در ممانعت فیزیکی از انجام وظایف متصور نیست و گاه ممکن است برخی افراد با گمراه کردن بازرسان کار، مخفی کردن شواهد تخلف یا ارائه اطلاعات غلط و ناقص وی را انجام وظایف خویش بازدارند یا مسیر بازرسی را طولانی‌تر کنند. زیرا وقتی سخن از ایجاد موانع بر سر راه انجام وظایف بازرسان کار است این موانع می‌تواند اعم از ممانعت و مقاومت فیزیکی و ممانعت به طرق دیگر از جمله گمراه کردن بازرسان کار باشد.

در قانون کار ایران نیز در میان مواد مرتبط با بازرسی، برای این دسته از افراد مجازات در نظر گرفته شده است. آن‌طور که ماده ۱۰۴ مقرر می‌دارد «کارفرمایان و دیگر کسانی که مانع ورود بازرسان کار و کارشناسان بهداشت کار به کارگاه‌های مشمول این قانون گردند و یا مانع انجام وظیفه ایشان شوند یا از دادن اطلاعات و مدارک لازم به آنان خودداری نمایند، حسب مورد به مجازات‌های مقرر در این قانون محکوم خواهند شد». تعابیر به‌کاررفته در این ماده وسیع‌اند و هر اقدامی که مانع از انجام وظیفه بازرسان شود، چه از جانب کارفرما و چه از جانب سایرین می‌تواند به تعیین این مجازات‌ها منجر شود. درباره این دسته از افراد در فصل یازدهم قانون کار مجازات بحث شده است. ماده ۱۷۹ قانون کار به این مهم اختصاص یافته است: «کارفرمایان یا کسانی که مانع ورود و انجام وظیفه بازرسان کار و مأموران بهداشت کار به کارگاه‌های مشمول این قانون گردند یا از دادن اطلاعات و مدارک لازم به ایشان خودداری کنند در هر مورد با توجه به شرایط و امکانات خاطی به پرداخت جریمه نقدی از ۱۰۰ تا ۳۰۰ برابر

حداقل مزد روزانه کارگر پس از قطعیت حکم و در صورت تکرار به حبس از ۹۱ تا ۱۲۰ روز محکوم خواهند شد».

تکالیف بازرسان کار

در مقابل اختیارات قانونی بازرسان، آن‌ها تکالیفی را نیز بر عهده دارند. مهم‌ترین تکالیف آن‌ها البته مشابه همه کارمندان دولت، آن است که به وظایف شغلی خود به‌درستی و دقت جامعه عمل بپوشانند. اما از آنجاکه بازرسان کار برای انجام صحیح وظایف، به حریم کارگاه‌ها وارد می‌شود، باید الزاماتی را نیز در این خصوص بپذیرد. از جمله مهم‌ترین این الزامات، پس از ورود به حریم کارفرمایان، حفظ اسرار آنان است.

۱. حفظ اسرار

ماده ۱۵ مقاوله‌نامه ۸۱ و ماده ۲۰ مقاوله‌نامه ۱۲۹ به این تکالیف بازرسان کار اشاره دارد. با ادبیاتی مشابه، بند دوم و سوم مواد یادشده مقرر می‌دارد که: «بازرسان کار به قید تحمل تنبیهات ویژه یا اقدامات انضباطی حتی پس از ترک خدمت نباید هیچ‌یک از اسرار تولیدی و تجاری یا فرایندهای کاری را که در جریان بازرسی‌ها به اطلاع آن‌ها رسیده است افشا کنند و نیز باید منبع هرگونه شکایت یا اطلاعی که به مناسبت وجود نقص یا خطر در فرایند کار و یا به مناسبت تخطی از قوانین مربوطه به اطلاع آن‌ها رسیده است را کاملاً محرمانه تلقی کنند و به خصوص نباید به کارفرما یا نمایندگان او اطلاع دهند که بازدید و بازرسی آن‌ها از محل به دلیل دریافت چنین شکایاتی است». در ماده ۱۰ توصیه‌نامه ۲۸ آمده است «بازرسان کار باید قسم یاد کنند یا به شیوه دیگری که با عرف یا رویه‌های اداریشان منطبق است تعهد کنند اسرار تجاری را که در جریان بازرسی ممکن است کشف کنند افشا نکنند».

به این ترتیب بازرسان کار به‌منزله کارمندان دولت مکلف‌اند حفظ اسرار کنند. حفظ اسرار از جانب آن‌ها به دو بعد ناظر است: نخست آنکه، اسرار کارفرما افشا نشود که این امر خود می‌تواند از چند زاویه محل تأمل باشد. از جمله اینکه ممکن است بازرسان در بازرسی از کارگاه به برخی مشکلات پی ببرند. برای مثال، ممکن است بررسی دفاتر یا گفتگو با کارگران، بازرسی را به این نتیجه برساند که کارفرمای مزبور با مشکلات مالی دست و پنجه نرم می‌کند که ممکن است در آینده نزدیک او را به ورشکستگی یا تعطیلی کارگاه برساند. انتشار چنین اخباری در بازار، به‌ویژه وقتی کارفرما در صنف خود رقبایی داشته باشد ممکن است صحنه را به زیان او تغییر دهد. از سوی دیگر، ممکن است کارفرما در شیوه‌های تولید به روشی خاص دست یافته و از اسرار تولید او باشد و افشای اسراری از این قبیل نیز می‌تواند برگ برنده او را در میان

رقبا از بین ببرد. به این دلایل و دلایلی از این قبیل است که بازرس در زمان خدمت یا حتی پس از آن به هیچ عنوان نباید اسرار کارفرمایان و کارگاه‌هایی را که از آن بازدید کرده است افشا کند.

محرمانه عمل کردن بازرسان جلوه دیگری نیز دارد و آن نسبت به کارگران است. بسیار احتمال می‌رود که بازرسی، در نتیجه شکایت کارگران باشد. اگر بازرس، به گونه‌ای کارفرما را مطلع کند که کدام کارگران با اعتراض نسبت به وی، زمینه بازرسی را فراهم کرده‌اند، آینده و امنیت شغلی کارگران مزبور به خطر می‌افتد و احتمال برخوردهای بعدی و حتی اخراج آن کارگران دور از ذهن نخواهد بود. در چنین حالتی کارگران از بیم تبعات هرگونه اطلاع‌رسانی و شکایت، هرگز مسائل را به اطلاع آن‌ها نمی‌رسانند. لذا کارگران باید از این مسئله مطلع و مطمئن باشند که اگر موضوعی را به بازرسان کار اطلاع دهند، محرمانه باقی خواهد ماند و اگر بازدیدی به درخواست کارگران صورت می‌گیرد باید در ظاهر به شکل بازدید معمولی باشد تا اصل محرمانه بودن رعایت شود (ILO, 2010(b): 26). بازرسان کار حتی نباید پس از پایان خدمت نیز اسرار را افشا کنند (ILO, 2010(b): 21) و به دلیل نقض این قاعده ممکن است به دلیل تخلف حرفه‌ای مسئول شناخته شوند. اما برای آنکه بازرس بتواند به این وظیفه خود به خوبی عمل کند دایره رازداری کاملاً مشخص باشد که چه مواردی را دربر می‌گیرد (ILO, 2006: 75). بنابراین، بهتر است در قانون و مقررات مربوطه این موارد به دقت معلوم شود و از سوی دیگر، ضمانت اجرای نقض این موارد از سوی بازرس نیز روشن باشد.

متن قانونی راجع به این تکلیف بازرسان در حقوق ایران را می‌توان ماده ۱۰۳ قانون کار دانست که اشعار می‌دارد: «بازرسان کار و کارشناسان بهداشت کار حق ندارند در هیچ مورد حتی پس از برکناری از خدمت دولت اسرار و اطلاعاتی را که به مقتضای شغل خود به دست آورده‌اند و یا نام اشخاصی را که به آنان اطلاعاتی داده یا موارد تخلف را گوشزد کرده‌اند، فاش نمایند» و تبصره همین ماده مقرر می‌دارد: «متخلفین از مقررات این ماده مشمول مجازات‌های مقرر در قوانین مربوط خواهند بود». در آیین‌نامه شرایط استخدام بازرسان کار نیز بند «پ» ماده ۵، افشای اسرار و اطلاعاتی که به مقتضای شغل خود به دست آورده‌اند یا نام اشخاصی که به آنان اطلاعات داده یا موارد تخلف را گوشزد کرده‌اند، جزو تخلفات بازرسان کار و کارشناسان بهداشت کار تلقی شده است.

آنچه از متن ماده ۱۰۳ به دست می‌آید این است که امتداد تکلیف بازرسان نسبت به رازداری تا پس از خاتمه کار نیز وجود دارد و آن‌ها حتی پس از پایان کار نیز مکلف‌اند اسرار حرفه‌ای خود را پنهان دارند. البته این نکته درخور توجه است که در متن ماده ۱۰۳، به پایان خدمت دولتی اشاره شده است که می‌تواند وسیع‌تر از پایان خدمت بازرسی کار باشد، زیرا چه بسا بازرسی به هر دلیل پس از مدتی دیگر در مقام بازرس نباشد، اما همچنان کارمند دولت

باشد. آنچه به هر ترتیب حائز اهمیت است اینکه بنا بر ماده ۱۰۳، بازرسان کار هیچ‌گاه نمی‌توانند برخلاف اصل رازداری، اسرار حرفه‌ای خود را افشا کنند و این اسرار علاوه بر اسرار کارفرما، شامل اسامی افراد گزارش‌دهنده و منابع خبری آن‌ها نیز می‌شود. در ادامه، تبصره به پیش‌بینی ضمانت اجرای کیفری برای متخلفان از این امر می‌پردازد و به جای تعیین مجازات برای این دسته از افراد، آن‌ها را به تحمل مجازات‌های مربوط ارجاع می‌دهد که این، آغازگر پرسش‌هایی درباره مجازات‌های مربوط است. شاید اینکه قانون‌گذار مجازات بازرسان متخلف را در قانون کار تعیین نکرده است، به این واسطه بوده است که تعیین کیفر را تنها در قانون مجازات مناسب می‌دانسته است، اما این تفسیر با فضای کلی قانون کار همساز نیست، زیرا در فصل یازدهم قانون کار، قانون‌گذار برای کارفرمایان متخلف مجازات تعیین می‌کند. بنابراین، در این مورد نیز می‌توانست کیفری درخور را پیش‌بینی کند که چنین نکرده است. در حال حاضر به نظر می‌رسد کیفر مرتبط با این امر را می‌توان در ماده ۶۴۸ قانون تعزیرات مصوب ۱۳۷۵ جستجو کرد: «اطبا و جراحان و ماماها و داروفروشان و کلیه کسانی که به مناسبت شغل یا حرفه خود محرم اسرار می‌شوند هرگاه در غیر از موارد قانونی، اسرار مردم را افشا کنند به سه ماه و یک روز تا یک سال حبس و یا به یک میلیون و پانصد هزار تا شش میلیون ریال جزای نقدی محکوم می‌شوند».

۲. حفظ منافع کارفرما (منافع کارگاه)

بازرسان کار علاوه بر رازداری، تکالیف دیگری نیز در برابر کارفرمایان بر عهده دارند. عمل به این تکالیف را می‌توان به منظور حفظ منافع کارفرما تبیین و توجیه کرد و از آنجاکه منافع کارفرما و کارگاه به یکدیگر پیوند خورده‌اند، هر دو عنوان بر این قسمت متناسب به نظر می‌رسند. به بیان دیگر، بازرس کار به واسطه بازرسی، در پی کشف تخلفات و برخورد با آن‌ها و در صورت نیاز اعمال ضمانت اجرا بر کارفرمای متخلف است، اما این امر هرگز بدان معنا نیست که با سوءاستفاده از این موقعیت، منافع کارفرما نادیده گرفته و بی‌دلیل زیر پا گذاشته شود. یکی از مواردی که بازرسان کار می‌توانند به آن عمل کنند آن است که کارفرمایان را از حضور خود مطلع کنند. البته این بدان معنا نیست که در همه بازدیدها باید به کارفرما از قبل اطلاع بدهند، بلکه براساس ماده ۱۲ مقاله‌نامه، چنانچه اطلاع قبلی در انجام وظایف بازرسی خللی ایجاد نکند باید حضور بازرسان به کارفرما اطلاع داده شود. به موجب قسمت سوم از بند «پ» ماده ۱۶ مقاله‌نامه نیز ورود بازرس، نه تنها به کارفرما، بلکه به کارگران یا نمایندگان آن‌ها نیز باید اطلاع داده شود. در قوانین و مقررات داخلی به اطلاع یافتن کارفرما از بازرسی اشاره‌ای نشده است، اما از آنجاکه ورود سرزده به کارگاه‌ها اختیار بازرس است، به نظر می‌رسد با تشخیص بازرس در هر مورد، وی می‌تواند از این اختیار خود استفاده نکند و با اطلاع قبلی به

کارگاه مراجعه کند. روند بازرسی نیز حتی الامکان نباید مشکلی خارج از حد و عرف معمول به کارفرما تحمیل کند. برای مثال، قسمت الف ماده ۱۰ توصیه‌نامه ۲۸، درحالی‌که اجازه بازرسی کشتی‌ها را صادر می‌کند، بازرسان را ملزم می‌کند تنها در موارد استثنایی بازدیدها در دریا صورت گیرد؛ این موارد استثنایی باید از سوی قانون معلوم شود و با کسب مجوز از مقامات مسئول صورت گیرد، مشروط بر اینکه زمان و شیوه بازرسی در عمل باید چنین باشد که هیچ دشواری جدی را برای کار کشتی ایجاد نکند. در همین خصوص، در مقاله‌نامه ۱۷۸، ماده ۶، بر پاره‌ای از حقوق کارفرمایان در این قبیل مشاغل اشاره می‌کند از جمله آنکه کشتی بی‌دلیل توقیف نشود و در صورت تصمیم اشتباه، امکان دریافت خسارت احتمالی از جانب کارفرما وجود داشته باشد.

علاوه بر این، بازرس باید در بدو ورود حضور خود را به کارفرما اطلاع و کارت شناسایی خود را به وی یا نماینده‌اش ارائه دهد (ILO, 2010(b): 26). ارائه کارت شناسایی به کارفرما سبب تسهیل شناسایی بازرسان می‌شود و از این‌رو، فرصت حضور و تحقیق از سوی آن‌ها را فراهم می‌آورد. در این خصوص می‌توان ماده ۱۰۰ قانون کار را ارزیابی کرد. به موجب این ماده کلیه بازرسان کار و کارشناسان بهداشت حرفه‌ای، دارای کارت ویژه حسب مورد با امضای وزیر کار و امور اجتماعی یا وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی‌اند که هنگام بازرسی باید همراه آن‌ها باشد و در صورت تقاضای مقامات رسمی یا مسئولان کارگاه ارائه شود. تبصره ماده ۲ آیین‌نامه چگونگی بازرسی نیز مقرر می‌دارد: «بازرسان کار موظف‌اند هنگام بازرسی، کارت شناسایی ویژه بازرسی را که به امضای وزیر کار و امور اجتماعی رسیده است همراه داشته باشند و به کارفرما یا نماینده وی ارائه نمایند».

در همین خصوص تکلیف دیگری که می‌توان برای بازرس متصور بود، اعلام نتیجه به کارفرماست. کارفرما به هر حال حق دارد بداند که چه مواردی از تخلف در کارگاه وی مشاهده شده است تا بتواند به اصلاح آن‌ها مبادرت ورزد یا از وقوع تخلفات بعدی ممانعت به عمل آورد و از آنجاکه هدف بازرسی، نه تهدید و مجازات کارفرما، بلکه اجرای مقررات است، طبعاً این اطلاع‌رسانی به کارفرما می‌تواند سودمند باشد.

۳. ارائه گزارش‌های دوره‌ای

مواد ۱۹ تا ۲۱ مقاله‌نامه ۸۱ و ماده ۲۵ مقاله‌نامه ۱۲۹، تکلیف به انتشار گزارش‌های دوره‌ای را مقرر داشته است. مطابق ماده ۱۹ مقاله‌نامه ۸۱، در صورت لزوم باید از بازرسان کار یا دفاتر محلی بازرسی کار خواسته شود که گزارش‌های دوره‌ای نتایج فعالیت‌های خود را برای دستگاه مرکزی بازرسی کار ارسال کنند. این گزارش‌ها باید در خصوص موضوع‌هایی باشد که از سوی دستگاه مرکزی بازرسی کار به بازرسان ارجاع می‌شود و شیوه تهیه و تنظیم آن‌ها نیز مطابق

دستورالعمل‌هایی باشد که از سوی همان دستگاه ابلاغ می‌شود و در هر حال کمتر از یک گزارش در سال نباشد.

ماده ۲۰ این مقاله‌نامه نیز ناظر به تعهد دستگاه مرکزی بازرسی کار در همین خصوص است: «دستگاه مرکزی بازرسی کار باید گزارش سالانه‌ای درباره خدمات بازرسی تحت اختیار خود تهیه و منتشر نماید. این گزارش‌ها باید در ظرف مهلت معقولی پس از پایان سال مربوطه - که در هر حال بیشتر از ۱۲ ماه نباشد - انتشار یابد. این گزارش باید موضوعات مرتبط را تا آنجا که در حوزه کنترل دستگاه مذکور می‌باشد دربر بگیرد» (ماده ۲۱ مقاله‌نامه ۸۱). در توصیه‌نامه ۸۱ جزئیات بیشتری درباره گزارش‌های سالانه آمده است. به‌ویژه اینکه با توجه به ماهیت سالانه این گزارش‌ها و تغییر برخی موارد در فاصله هر سال، این ماده خواستار انعکاس این تغییرات در گزارش هر ساله است. ماده ۲۵ مقاله‌نامه ۱۲۹ نیز با بیان تعهدی مشابه، به لزوم ارائه گزارش‌های سالانه اشاره کرده است. با این تفاوت که برخلاف ماده ۲۱ مقاله‌نامه ۸۱ جزئیاتی را درباره مفاد این گزارش‌ها معین نکرده است، بلکه تنها مقرر داشته است که در صورت لزوم باید بازرسان کار در بخش کشاورزی گزارش‌های دوره‌ای خود را برای دستگاه مرکزی بازرسی کار ارسال کنند و این گزارش‌ها باید درباره موضوعاتی باشند که از سوی دستگاه مرکزی برای آن‌ها تعیین می‌شود. اگرچه در توصیه‌نامه ۱۳۳ سازمان با موضوع بازرسی کار در بخش کشاورزی، درخصوص این گزارش سالانه، جزئیات دیگری نیز ذکر شده است. همچنین، در توصیه‌نامه شماره ۲۸ سازمان با موضوع بازرسی کار درخصوص دریانوردان، ماده ۷ به لزوم انتشار گزارشی سالانه درخصوص نظارت بر شرایط کار دریانوردان اشاره می‌کند. محتوای این گزارش به موجب مواد ۸ و ۹ توصیه‌نامه می‌باید مشتمل بر قوانین و مقررات مرتبط و جداول آماری حاکی از تعداد کشتی‌های موجود و تعداد افرادی باشد که در کشتی‌ها کار می‌کنند و تعداد کشتی‌هایی که طی سال از آن‌ها بازدید به عمل آمده و تعداد، نوع و علت حوادثی که برای بازرسان در خلال کارشان اتفاق افتاده است.

این تکلیف را در مجموع می‌توان تکلیف دستگاه بازرسی‌کننده و نه تکلیف بازرسان کار دانست، اما به‌هر حال تهیه چنین گزارشی در گرو گردآوری اطلاعات صحیح و موثق از بازرسان کار است. براساس این گزارش‌هاست که دستگاه مرکزی بازرسی می‌تواند گزارش‌های جامع سالانه را منتشر کند. ماده ۲۱ توصیه‌نامه ۲۱ لزوم گزارش‌دهی بازرسان به مقامات مرکزی براساس کارهایی که صورت داده‌اند و نتایج را یکی از تکالیف بازرسان کار به شمار می‌آورد. مقام مرکزی نیز باید براساس اطلاعات گردآوری‌شده این گزارش را سالانه منتشر کند. در مجموع می‌توان گفت در این گزارش سالانه باید مواردی از قبیل تعداد و ساختار بازرسان، تعداد کارگاه‌های تحت شمول قوانین و مقررات، تعداد کارگران (به تفکیک سن و جنس)، تعداد بازدیدهای صورت‌گرفته در یک‌سال و تعداد کارگران کارگاه‌هایی که مورد بازدید قرار گرفته‌اند،

تعداد کارگاه‌هایی که بیش از یک‌بار مورد بازدید بوده‌اند، موارد تخلف و نقض قوانین و مقررات و مواردی که موجب محکومیت شده، تعداد و ماهیت و دلایل حوادثی که به وقوع پیوسته است، ذکر شود. اگرچه بنا به حرفه خاص، از قبیل دریانوردی و کشاورزی ممکن است مفاد گزارش‌ها حاوی جزئیات دیگری نیز باشند. در هر حال، مدیریت نظام بازرسی کار باید تضمین کند که گزارش‌ها از قالب استاندارد پیروی کنند، زیرا گاهی تغییر در تعاریف و ملاک‌ها مثلاً تعاریف متفاوت از حوادث شغلی امکان طبقه‌بندی و نتیجه‌گیری از منابع را نمی‌دهد. دوره زمانی صدور گزارش‌ها نیز ممکن است متفاوت باشد و این مشکلاتی را ایجاد می‌کند.

در ایران، ماده ۸ آیین‌نامه چگونگی بازرسی کار بازرسان کار را موظف می‌کند که پس از انجام بازرسی، در خصوص کلیه مشاهدات خود، طبق دستورالعمل‌های اداره کل بازرسی کار از مشخصات کارگاه و نواقص موجود گزارش کتبی تهیه و به اداره متبوع خود تسلیم کنند. در این ماده و سایر مواد جزئیات بیشتری درباره محتوای این گزارش‌ها معلوم و تکلیفی نیز برای وزارت خانه در خصوص انتشار گزارش سالانه تعیین نشده است. اگرچه ممکن است فارغ از الزامات قانونی ادارات مرتبط در وزارت خانه، گزارش‌هایی را برای ارزیابی و بررسی منتشر کنند.

نتیجه‌گیری

تغییر در کارکردهای بازرسی کار و وسعت این کارکردها ایجاب می‌کند بازرسان اختیارات وسیعی نیز داشته باشند، اما بسیار مهم است که از این اختیارات سوءاستفاده نشود و تنها به منظور حفاظت همزمان از منافع کارگران و کارفرمایان به کار گرفته شود. از همین روست که در کنار اختیارات بازرسان کار، تکالیف آن‌ها نیز مطرح می‌شود. همچنین، شناسایی تکالیف بازرسان کمک می‌کند تا امکان نظارتی دقیق‌تر بر عملکرد آن‌ها فراهم شود. بررسی قوانین و مقررات بازرسی کار در ایران و مقایسه آن با اسناد سازمان بین‌المللی کار حکایت از تطبیق نسبی دایره اختیارات و امتیازات بازرسان کار در دو نظام حقوقی دارد. با این حال برخی تغییرات در نظام حقوقی ایران می‌توانند به بهبود ایفای وظایف از سوی بازرسان کار منجر شوند. از جمله آنکه اگرچه بازرسان کار در ایران نیز اختیار لازم را برای مراجعه آزادانه به کارگاه‌ها و تحصیل دلیل و اعمال ضمانت اجراهای لازم در دست دارند، اما روند پیش‌بینی شده ممکن است سهولت و فوریت دستورات بازرسان کار را با تأخیر و اشکال مواجه کند و از آن روست که بازرسان کار نمی‌توانند مستقیماً دستور به تعطیلی کارگاه دهند یا تعقیب و پیگرد کارفرمای متخلف را درخواست کنند. لذا شایسته است با در نظر گرفتن تدابیر لازم در برخی موارد ضروری، بازرسان کار از چنین اختیاری برخوردار باشند. اعمال چنین اختیاری تنها در صورتی می‌تواند با موفقیت مقرون باشد که بازرسان کار از ویژگی‌هایی چون استقلال و

بی‌طرفی برخوردار و دانش و مهارت کافی را داشته باشند تا بتوانند ضرورت‌ها را به‌درستی تشخیص دهند و اقدامی متناسب با خطر برگزینند.

همچنین، در قوانین و مقررات ایران اشاره صریحی درخصوص اختیار بازرسان نسبت به مصاحبه با کارگران و سایر افراد مطلع و تکلیف کارفرما نسبت به فراهم کردن شرایط و محیط مناسب برای این گفتگوها نشده است. مسائلی از این قبیل می‌تواند از قدرت بازرسان کار بکاهد و اجرای دستورات آن‌ها را با تأخیر مواجه کند. در این خصوص نیز بازبینی الزامی است. از آنجاکه تغییر در قانون کار ممکن است روندی طولانی باشد و با در نظر گرفتن اینکه جزئیات روند بازرسی، معمولاً مفصل و با ویژگی‌های فنی همراهند پیشنهاد می‌شود در گام نخست آیین‌نامه‌های بازرسی کار براساس این ضرورت‌ها بازبینی شوند. در مقابل، در عرصه تعهدات و تکالیف بازرسان کار می‌توان گفت در انطباق با موازین سازمان بین‌المللی کار دستورات روشنی در نظام حقوقی ایران آمده و می‌توان مدعی شد حفظ حقوق و منافع کارفرما به تمامی مدنظر قرار گرفته است.

منابع

فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. سپهری، محمدرضا و همکاران (۱۳۹۲). *مقاله‌نامه‌های بین‌المللی کار*، تهران: انتشارات مؤسسه کار و تأمین اجتماعی.
۲. عراقی، سید عزت‌الله (۱۳۹۲). *حقوق کار*، جلد اول، ویراست چهارم، تهران: انتشارات سمت.
۳. مؤسسه کار و تأمین اجتماعی (۱۳۹۱). *مجموعه قوانین و مقررات کار و تأمین اجتماعی*، جلد اول (قوانین کار)، تهران: انتشارات مؤسسه کار و تأمین اجتماعی.
۴. ون‌ریشتافن، ولفگانگ (۱۳۸۷). *بازرسی کار*، راهنمای حرفه‌ای، ترجمه مهدی کاظمی، انتشارات مؤسسه کار و تأمین اجتماعی.

انگلیسی

A) Reports

5. ILO (2010,(a)): *Labour administration and inspection: challenges and perspectives*, Geneva, International Labour Office.
6. ILO (2011): *Labour administration and labour inspection, report v*, International Labour Conference.
7. ILO (2010(b)): *Labour Inspection: What it is and what it does? A guide for*

workers, Geneva, International Labour Office.

8. ILO (2006): Report III(Part 1B), General Survey of the reports concerning the labour Inspection conventions and Recommendations, Geneva, International Labour Office.

B) Documents

9. C081 - Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81).
10. C129 - Labour Inspection (Agriculture) Convention, 1969 (No. 129).
11. C178 - Labour Inspection (Seafarers) Convention, 1996.
12. R05: Labour inspection (health service) Recommendation, 1919.
13. R020 - Labour Inspection Recommendation, 1923 (No. 20).
14. R028 - Labour Inspection (Seamen) Recommendation, 1926.
15. R133 - Labour Inspection (Agriculture) Recommendation, 1969.

Archive of SID