

AZ IPARFELÜGYELET SZERVEZETÉRE VONATKOZÓ NEMZETKÖZI EGYEZMÉNYTERVEZET

ÍRTA:
VISKI LÁSZLÓ

A feladata magaslatán álló iparfelügyelet nélkül nincs hatékony munkásvédelem – mondotta Harold Butler, a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal igazgatója az iparfelügyelők bécsi regionális értekezletének megnyitó ülésén, 1937 május 23-án tartott beszédében. Valóban, a törvényes munkásvédelmi rendelkezések csak akkor érhetik el céljukat, a munkásság szociális viszonyainak javítását, ha végrehajtásukról megfelelő ellenőrzéssel kellő gondoskodás történik. Ez a felismerés vezette az angol törvényhozást, amidőn 1833-ban az iparfelügyelet intézményét életre hívta és ez vezette a többi államokat is, amikor a gyakorlatban jól bevált angol példát követték. A tapasztalatok ugyanis mindenütt megmutatták, hogy szakképzett tisztviselőkből álló, az érdekeltségektől és a

helyi közigazgatástól egyaránt független szakhatóság ellenőrzése nélkül a gazdasági életbe mélyen beleszűrő munkásvédelmi törvények végrehajtása nem biztosítható.

A Nemzetközi Munkaügyi Hivatal szakszerű irányítása mellett a világháború után a munka nemzetközi szabályozásának új korszaka nyílt meg. Ez a nemzetközi munkaügyi szervezet kezdettől fogva jelentőségének megfelelő figyelemben részesítette az iparfelügyelet intézményét. Alapos tanulmányok után már 1923-ban „ajánlástervezetet” terjesztett az egyetemes értekezlet elé, amelyet az el is fogadott az iparfelügyelet szervezetének nemzetközi zsinórmértékéül. Az ajánlásban foglalt irányelveket a tagállamok túlnyomó része magáévá tette és ennek megfelelően fejlesztette tovább ipar-

felügyeletét. A Hivatal azonban nem érte be ennyivel, hanem a kérdés fontosságának megfelelő érdeklődést tanúsított továbbra is az iparfelügyelet kérdése iránt és arra az elhatározásra jutott, hogy az iparfelügyeletre vonatkozó nemzetközi „egyezménytervezetet” terjeszt a nemzetközi munkaügyi szervezet egyetemes értekezlete elé.

Újabb alapos tanulmányok után beható vizsgálat alá vette azokat az alapelveket, amelyeken a korszerű és hatékony iparfelügyeletnek fel kell épülnie és az így előkészített anyag szakszempontról való megvitatása végett a tagállamok iparfelügyeleteinek képviselőit szakértekezletre hívta össze. Az első regionális értekezlet 1935-ben volt Hágában a nyugateurópai, a másik 1937-ben Bécsben a kelet-európai államok iparfelügyelőinek részvételével. A két regionális értekezlet alapján a Hivatal az iparfelügyelet szervezetére vonatkozó tanulmányt szerkesztett és pontokba foglalta az egyezménytervezetben megállapítandó alapelveket (Fehérkönyv). Az 1939 május 29-ére Genfben összehívott egyetemes nemzetközi iparfelügyelői értekezleten résztvevő 33 állam iparfelügyeletének kiküldöttei 5 napig tartó ülésorozaton alaposan megvitták az eléjük terjesztett anyagot és a gyakorlati szempontokra is rávilágító hozzászólásaik után a Hivatal az egyezménytervezetekre és az azt kiegészítő ajánlástervezetekre vonatkozó kérdőpontokon lényeges módosításokat és kiegészítéseket eszközölt.

Az iparfelügyelet szervezetére vonatkozó összehasonlító tanulmányát és az egyetemes iparfelügyelői értekezlet határozatainak figyelembevételével kidolgozott kérdőívet (Szürkekönyv)¹ a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal az 1939. év őszén eljuttatta a tagállamok kormányaihoz azzal az értesítéssel, hogy az iparfelügyeletre vonatkozó nemzetközi egyezmény tárgyalását az 1940. évi egyetemes munkaügyi értekezlet napirendjének első helyére tűzte ki. Ha az egyelőre kiszámíthatatlan kimenetelű háború az értekezlet megtartása elé nem gördít akadályokat, az egyezmény a folyó évben előreláthatólag már elfogadásra is kerül. Ez annál közelebbről érdekelhet minket, mert a magyar iparfelügyelet alapjául szolgáló 1893. évi XXVIII. törvénycikk helyébe léptendő új iparfelügyelői törvény tervezete rövidesen tárgyalás alá kerül és kétségtelenül nagy előnyt jelent majd, ha e tárgyalás folyamán a nemzetközi egyezmény által megállapított irányelvek már figyelembevehetők lesznek.

Az egyezmény tárgyalását előkészítő nemzetközi iparfelügyelői értekezlet után nagyjában meghatározottnak tekinthetők a tervezett nemzetközi szabályozás irányvonalai. Az értekezleten elhangzott felszólalások rávilágítottak a törvényes munkásvédelem és az iparfelügyelet sok gyakorlati problémájára. A kérdések nemzetközi megvilágításban új árnyala-

tokkal gazdagodtak, de egyben jellegzetesebbé is váltak. Élesebben megnyilatkozott, mint valaha, hogy a törvényes munkásvédelem végrehajtása világszerte ugyanazokkal a nehézségekkel áll szemben és hogy az iparfelügyelet továbbfejlesztésének is azonos utakon kell haladnia.

A nemzetközi iparfelügyelői értekezlet elé terjesztett anyagot a Hivatal harminchat pontba foglalta össze (Liste de points), az alábbi csoportosításban:

- I. A nemzetközi szabályozás szükségessége és a szabályozás módja (1-3.).
- II. A nemzetközi szabályozás alkalmazásának köre (4.).
- III. Az iparfelügyelet feladatköre (5-6.).
- IV. Az iparfelügyelői szolgálat szervezete (7-11.).
- V. Az iparfelügyelet személyzete (12-14.).
- VI. Az iparfelügyelők hatósági jogköre (15-17.).
- VII. A munkaadók és a munkások kötelezettségei (18-19.).
- VIII. Megtorlások az iparfelügyelőket kötelességük teljesítésében akadályozókkal szemben (20.).
- IX. A munkásvédelmi törvényekkel szemben elkövetett kihágások és azok büntetése (21-22.).
- X. Az iparfelügyelők összeférhetlensége és titoktartási kötelezettsége (23-25.).
- XI. A munkaadók és munkások szervezeteinek együttműködése az iparfelügyelettel (26-28.).
- XII. Az iparfelügyelet színvonala és eljárási módszerei (29-32.).
- XIII. Iparfelügyelői jelentések (33-36.).

A Hivatal az alapelvek megállapításánál nagy körültekintéssel és óvatossággal járt el abból a fel-fogásból kiindulva, hogy a nemzetközi szabályozásnak a gazdasági fejlődés különböző fokán álló, eltérő elvek szerint felépített közigazgatással bíró államokra kell kiterjednie és egyes államokat akadályozhatna a nemzetközi egyezmény becikkelyezésében, ha nem eléggé rugalmas, vagy túlságosan messzemenő követelményekhez kellene alkalmazkodniuk. Az egyezmény célja az, hogy bizonyos alapelvek, amelyek az iparfelügyelet hatékony működéséhez és a munkásvédelmi törvények végrehajtásának biztosításához elengedhetetlenül szükségesek, mindenütt érvényesíttessenek, ezen túl azonban lehetővé kell tenni, hogy az egyes államok iparfelügyeletüket a közigazgatási jogrendszerüknek legjobban megfelelő módon szervezhessék meg. Az egyezmény így megállapított kereteit meghaladó kívánalmakat a Hivatal „ajánlástervezetek” formájában kívánja az egyetemes munkaügyi értekezlet elé terjeszteni.

¹ Ismertettük a Szociális Szemle I. számának 38. lapján.

Az iparfelügyelői értekezlet résztvevői megértéssel fogadták a Hivatalnak ezt az álláspontját és ennek megfelelő mérséklettel adták elő a hivatásuk gyakorlása közben szerzett tapasztalataikon alapuló kívánalmaikat. A tárgyalásra kerülő pontok jelentékeny részét észrevétel nélkül, vagy kevés hozzászólás után elfogadták. Egyes pontok tekintetében azonban nagy és termékeny vita fejlődött ki, amelynek eredménye több esetben a Hivatal előzetes állásfoglalásának módosítása volt. Ezekben a pontokban kell felismernünk az iparfelügyelet aktuális gyakorlati problémáit, ezért szociális szempontból közérdekűnek látjuk, hogy az ezek körül kialakult vita eredményét röviden összefoglaljuk.

I. Az iparfelügyelet szervezetének nemzetközi egyezményvel való szabályozása tekintetében az értekezlet egyhangúlag magáévá tette a Hivatal álláspontját, mert elérkezettnek látta az időt, hogy az eddigi ajánlás helyett kötelező érvényű egyezmény szabályozza a kérdést.

A szabályozás módja tekintetében hosszabb vita után az értekezlet úgy határozott, hogy szabad választást kell engedni abban a tekintetben, hogy I. az ipar és a kereskedelem munkafelügyeletét egyetlen egyezmény, 2. két külön egyezmény, 3. a szorosan vett iparfelügyeletet nemzetközi egyezmény, a kereskedelem munkafelügyeletét pedig ajánlás szabályozza. (A bécsi regionális iparfelügyelői értekezlet határozati javaslatot fogadott el, amelyben a felügyeletnek valamennyi kereső foglalkozásra való kiterjesztését és az egyezmény keretében leendő szabályozását javasolta. A genfi értekezlet több felszólalója magáévá tette ezt az álláspontot, de a többség a Hivatal fentebb ismertetett álláspontját fogadta el és nem tartotta még időszerűnek az ilyen messzemenő szabályozást.)

II. A nemzetközi szabályozás alkalmazásának köre tekintetében az értekezlet magáévá tette a Hivatal álláspontját. Eszerint a felügyelet körének túlmerelv meghatározása (valamennyi üzemre, vagy a munkáslétszámtól függően stb.) megnehezítené az egyezmény elfogadását. Ezért olyan szövegezést fogadott el, amely a nemzeti törvényhozásokra bízva törvényes munkásvédelmük kereteinek megfelelően a felügyelet körének meghatározását.

III. Az iparfelügyelet feladatkörének a Hivatal által adott definícióját (a törvényes rendelkezések ellenőrzése) az értekezlet túlmerelvnek és szűk körűnek találta és valamennyi kötelező érvényű munkásvédelmi rendelkezésre való kiterjesztését (rendeletek, kollektív szerződések stb.) javasolta. Ennek megfelelően a meghatározáshoz hozzáfűzött felsorolást is kibővíteni kívánta, hangsúlyozván azonban, hogy ez a felsorolás csak exemplatív lehet és csak olyan mértékben lehet kötelező, amilyen mértékben a nemzeti törvényhozások az illető munkaviszonyt szabályozó rendelkezéseket az ipar-

felügyelet ellenőrzése alá helyezik. A Hivatal a felszólalók aggályait méltányolta és az értekezlet által javasolt szövegmódosítást elfogadta.

IV. Az iparfelügyelői szolgálat szervezetére vonatkozó megállapításokat az értekezlet egyhangúlag elfogadta. Nagyobb vita csak a szakiparfelügyelők (orvos, vegyész stb.) alkalmazása körül alakult ki. Egyesek hangsúlyozták ezek alkalmazásának szükségességét, mások viszont elegendőnek tartották ilyen szakemberek konzultatív bevonását az iparfelügyelet munkájába. Végül is elfogadásra került a Hivatal eredeti szövegezése, amely mindkét módszer alkalmazását lehetővé teszi.

V. Az iparfelügyelet személyzetének kérdésénél az alkalmasság megvizsgálása (szakvizsga, gyakorlonoki próbaszolgálat) és az iparfelügyelők státuszviszonyai foglalkoztatták a felszólalókat. Kifejezésre jutott, hogy a rátermettség és a teljes anyagi függetlenség az iparfelügyelői hivatás teljesítésének elengedhetetlen feltételei. Az elfogadott szöveg e feltételek érvényesítése tekintetében az egyes államoknak tág lehetőségeket nyújt.

VI. Az iparfelügyelők jogkörének megállapítása körül fejlődött ki a legélénkebb vita, jellemzésül annak, hogy ez a kérdés az iparfelügyelői szolgálat ellátásának szempontjából alapvető jelentőségű és a legtöbb államban még nem nyert teljesen kielégítő megoldást. A felszólalások hangsúlyozták a teljes hatósági jogkör megadásának fontosságát, de elismerték, hogy ennek az egyezményvel való kötelezővé tétele nem volna minden állam jogrendszerébe beilleszthető. A munkaadó előzetes értesítését az iparfelügyelői vizsgálatok természete általában nem engedi meg, sok esetben azonban (pl. a honvédelem szolgálatában álló üzemeknél) elkerülhetetlen. E kérdés, valamint az iparfelügyelőnek bemutatandó kimutatások és üzleti könyvek kérdése körül kifejlődött vitában a munkaadói és munkavállalói érdekeltségeknek a Hivatal mellett működő képviselői is élénken résztvettek.

Végül is az értekezlet olyképpen módosított szöveget fogadott el, amely szerint általában biztosítani kell az iparfelügyelőnek a jogot, hogy előzetes értesítés nélkül az üzembe beléphessen (megérkezéséről – ha különleges okok ennek mellőzését nem indokolják – értesíti a munkaadót vagy megbízottját). Joga van továbbá a munkaviszony kérdéseivel kapcsolatban lévő valamennyi kimutatásba és könyvbe betekintést kívánnia és azokból másolatot vagy kivonatot készítenie. Az iparfelügyelők részére üzemi vizsgálataik alkalmával biztosítandó egyéb jogok (alkalmazottak tanúk nélküli kihallgatása, figyelmeztető szövegek kifüggesztésének elrendelése, anyagminták vétele stb.) körül nem alakult ki vita. Több felszólalás foglalkozott azonban az új ipartelepek engedélyezése és az új gyártási eljárások bevezetése körül az iparfelügye-

letnek biztosítandó előzetes hozzászólás jogának kérdésével.

VII., VIII., IX. A munkaadóknak és munkásoknak az iparfelügyelettel kapcsolatos kötelezettségeire, az iparfelügyelőket feladatuk teljesítésében akadályozók megbírságolására és a munkásvédelmi törvényekbe ütköző kihágások esetén követendő eljárásra vonatkozólag a Hivatal által javasolt szöveg ellenvetés nélkül elfogadásra talált.

X. Az egyezmény-tervezetnek az iparfelügyelők összeférhetetlenségére és a hivatalos titok megőrzésére vonatkozó szövegezését az értekezlet egyhangúlag elfogadta. Mindössze abban a tekintetben mutatkoztak aggályok, hogy a titoktartás feljelentés alapján történt vizsgálatoknál nehezen őrizhető meg; nyilvánvaló azonban, hogy az iparfelügyelőnek ilyen esetekben a legnagyobb körültekintéssel kell eljárnia, nehogy egyes munkásokra terelődjék a gyanú, akikkel szemben azután a munkaadó megtorlással élhetne.

XI. A munkaadói és munkásérdekeltségekkel való együttműködésre vonatkozó ajánlást az értekezlet általában helyeselte, de a javasolt „aktív és állandó együttműködés” kifejezésből az aktív szó kihagyását javasolta. Egy felszólaló még ezzel a fogalmazással szemben is aggályát fejezte ki arra való hivatkozással, hogy az iparfelügyelőt esetleg politikai vitákba vonhatják bele.

XII. Az iparfelügyelet színvonalának biztosítása érdekében javasolt feltételek (a hivatalok megfelelő felszerelése, a személyzet kellő létszáma, központi irányítás, az iparfelügyelők diszkrecionális jogának biztosítása) kevés módosítással elfogadásra találtak. A munkaadóknak és a munkásoknak a törvényes munkásvédelmi rendelkezések és baleset-elhárítási, valamint iparegészségügyi tudnivalók tekintetében való felvilágosítására (előadások, kiállítások) vonatkozó ajánlást az értekezlet azzal egészítette ki, hogy kívánatos ezeknek az ismereteknek a technikai oktatás tantervébe való felvétele, mert a munkásvédelemben elsősorban az üzemi mérnökök és a művezetők megértő és szakszerű közreműködésére van szükség.

A vizsgálatok gyakoriságának az egyezményben való megállapítása sok vitára adott alkalmat, mert sem az alkalmazottak száma, sem az üzem „veszélyessége” nem ad megnyugtató támpontot ebben a tekintetben. Pedig kétségtelen, hogy egyes üzemek legalább évenként egyszer való megvizsgálása elengedhetetlen, másoknál viszont csak hosszabb időközökben való vizsgálatra van szükség.

Tekintettel a megnyilatkozott nehézségekre, az értekezlet e tekintetben alternatív megoldásokat fogadott el.

XIII. Az iparfelügyelők tevékenységéről szóló évi jelentések tartalmára vonatkozóan javasolt szöveg csekély módosítással elfogadtatott. A módosítás arra irányult, hogy félreértést kizáró és azonos összehasonlítási alapot nyújtó adatok közöltessenek. A tárgyalás folyamán a Hivatal kilátásba helyezte, hogy a jövőben az egyes államokból hozzá érkező jelentéseket egységesen feldolgozza és kiadja, mert az egyes államok iparfelügyeletei között fennálló jelenlegi csererendszer nehézségeket okoz (az anyag legtöbbször nem teljes, a jelentések különböző nyelven vannak írva).

Napjainkban már általánossá vált a meggyőződés, hogy fejlett iparral bíró államok nem nélkülözhetik a jól megszervezett iparfelügyeletet, mert csak ez biztosíthatja a munkásvédelmi törvények rendelkezéseinek végrehajtását. A fokozottabb védelmet igénylő munkáskategóriák, a nők és fiatalok foglalkoztatásának elterjedése és a rohamos technikai fejlődés folyamán jelentkező új baleseti veszélyek és ártalmak a munkásvédelmi törvényes rendelkezések alkalmazásában jártas és megfelelő technikai felkészültséggel bíró szakközegek ellenőrzési tevékenységét teszik szükségessé, az általános közigazgatástól elkülönített szervezetben.

Az iparfelügyelet intézményét erősen előtérbe állította korunk szociális szemlélete, amely a társadalom megújulásának és egy új gazdasági rend felépítésének szükségességéből fakad. Az iparfelügyeletre a jövő munkájában nagy feladatok várnak; ezek az iparfelügyelet hatáskörének kiterjesztését teszik szükségessé, nemcsak az ellenőrzés kimélyítése, hanem az ellenőrzés körének kiszélesítése irányában is. Az új szociális törvények az alkalmazottak mind szélesebb körére terjesztik ki munkásvédelmi rendelkezéseiket; e rendelkezések végrehajtása szakszerű ellenőrzést kíván. Ezáltal adva van az iparfelügyelet továbbfejlesztésének az iránya is az általános munkafelügyelet felé.

Mindehhez azonban szükség van arra is, hogy a munkásvédelem végrehajtása tekintetében az egyenlő termelési viszonyokat nemzetközi egyezmény biztosítsa, nehogy a nemzetközi piacon „szociális dömping” érvényesülhessen. Várakozással tekintünk tehát az iparfelügyelet szervezetére vonatkozó egyezmény elé, amely hivatva van az iparfelügyelet korszerű továbbfejlesztésének nemzetközi alapjait lerakni.