अध्याय-4

स्वास्थ्य, सुरक्षा मानदण्डों का अनुपालन और निरीक्षण

अध्याय-4

स्वास्थ्य, सुरक्षा मानदण्डों का अनुपालन और निरीक्षण

भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम, निर्माण स्थलों पर भवन एवं सन्निर्माण कर्मकारों की सुरक्षा, स्वास्थ्य एवं कार्य करने की अनुकूल परिस्थितियों की सुरक्षा के उद्देश्य से महत्वपूर्ण अधिनियम है। इस अध्याय में कार्यस्थल पर घटनाओं की सूचना देने के लिए तंत्र का अभाव, चोट अथवा मृत्यु के मामले में वित्तीय सहायता प्रदान करने में बोर्ड की विफलता, निरीक्षण न किया जाना और स्वास्थ्य एवं सुरक्षा मानदण्डों का अनुपालन न किए जाने जैसी कमियाँ उजागर की गई हैं।

4.1 निर्माण स्थल पर घटना का होना

4.1.1 कार्यस्थल पर चोट और मृत्यु की स्थिति में घटनाओं की रिपोर्टिंग तथा वित्तीय सहायता का प्रावधान

भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार नियमावली 2005 के नियम 210 (1) के अनुसार, नियोक्ता द्वारा निर्माण स्थल पर किसी भी दुर्घटना जो या तो मृत्यु का कारण बनती है या किसी भवन कर्मकार को दिव्यांग कर देती है, की सूचना तत्काल सहायक श्रम आयुक्त/उप श्रम आयुक्त/अपर श्रम आयुक्त, जिसके अधिकार क्षेत्र में वो क्षेत्र आता है, जिसमें वो निर्माण कार्य अधिष्ठान स्थित है तथा बोर्ड जिसके साथ दुर्घटना में शामिल भवन कर्मकार लाभार्थी के रूप में पंजीकृत था, को भेजी जाएगी। अधिनियम की धारा 22 (1) के अंतर्गत बोर्ड, दुर्घटना के मामले में लाभार्थी को तत्काल सहायता प्रदान कर सकता है।

उत्तराखण्ड भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण बोर्ड की लेखापरीक्षा के दौरान पाया गया कि वर्ष 2017-18 और वर्ष 2021-22 के बीच निर्माण स्थलों पर किसी घटना की सूचना प्राप्त नहीं हुई थी और इसके परिणामस्वरूप, किसी भी कर्मकार को निर्माण स्थल पर चोट या मृत्यु के लिए कोई वित्तीय सहायता प्रदान नहीं की गई थी। हालांकि, प्रमुख मीडिया प्रकाशनों में प्रकाशित रिपोर्टों के अनुसार, वर्ष 2017-22 के बीच उत्तराखण्ड में निर्माण स्थल पर मृत्यु और चोट के मामले सामने आए, जैसा **तालिका-4.1** में विवरण दिया गया है।

तालिका-4.1: मीडिया प्रकाशनों के अनुसार निर्माण स्थलों पर दुर्घटनाओं/घटनाओं का विवरण

स्रोत	तिथि	समाचार शीर्षक	मृत्यु	घायल
ए एन आई का ट्वीट और टाइम्स ऑफ इंडिया[1]	21 दिसम्बर 2018	जिलाधिकारी, रुद्रप्रयाग के अनुसार, निर्माण स्थल से सात शव बरामद किए गए हैं और पाँच मजदूर गंभीर रूप से घायल हुए हैं।	7	5
एन डी टी वी	07 मार्च 2019	उत्तराखण्ड भूस्खलन में बिहार के दो मजदूर जिंदा दफन।	2	लागू नहीं
द हिन्दू	24 अगस्त 2020	उत्तराखण्ड राजमार्ग पर भूस्खलन से तीन अर्थ मूविंग मशीन संचालकों की मौत।	3	लागू नहीं
न्यूज़डे एक्सप्रेस	23 फरवरी 2022	ऋषि गंगा हादसे के निशान अब भी मौजूद हैं। सफाई सुरंगों में दो शव मिले।	2	लागू नहीं
कुल			**14**	**5**

बोर्ड ने अपने उत्तर में बताया (मई 2023) कि निर्माण गतिविधियों की निगरानी की कमी एवं एक मजबूत रिपोर्टिंग प्रणाली के अभाव के कारण, घटनाओं की रिपोर्टिंग नहीं की जा सकी। हालांकि, बहिर्गमन गोष्ठी (अक्टूबर 2023) में, सचिव, श्रम विभाग ने उत्तर दिया कि वे कार्य स्थल पर दुर्घटना के मामले में समूह बीमा कर सकते हैं।

4.2 चिकित्सा सुविधा प्रदान करने में विफलता

भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण अधिनियम की धारा 22 (1) (एफ) में प्रावधान है कि उत्तराखण्ड भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार बोर्ड किसी लाभार्थी या उसके आश्रित के ऐसे चिकित्सा खर्चों का वहन कर सकता है, जो राज्य सरकार/केंद्र सरकार द्वारा बनाए गए नियमों द्वारा निर्धारित हैं।

अभिलेखों की जाँच के दौरान, यह पाया गया कि उत्तराखण्ड भवन एवं अन्य सन्निर्माण कल्याण बोर्ड ने कर्मचारी राज्य बीमा (ई एस आई) की तर्ज पर चिकित्सा सुविधाओं का प्रावधान किया था, जो राज्य सरकार द्वारा बनाए गए उत्तराखण्ड भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार नियमों के अनुरूप नहीं था। हालाँकि यह योजना भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम के अनुरूप नहीं थी।

बोर्ड ने उत्तर (मई 2023) दिया कि वह एक स्वायत्त निकाय है एवं भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम के अनुसार काम करता है। उत्तर संतोषजनक नहीं था क्योंकि बोर्ड को नए कल्याण प्रावधान बनाने से पूर्व में शासन से अनुमोदन लेना था।

[1] पुलिस की प्रथम सूचना रिपोर्ट (एफ आई आर) से पुष्टि की गई।

4.3 निर्माण कार्य अधिष्ठान निरीक्षण

नियम 298 (2) के अनुसार, श्रम विभाग निरीक्षक, स्थानीय सीमा जिसके लिए उसको नियुक्त किया गया है, के भीतर किसी भवन एवं अन्य निर्माण कार्य के निर्माण स्थल पर, निर्माण कर्मकारों की सुरक्षा, स्वास्थ्य एवं कल्याण के संबंध में नियोक्ताओं को कारण बताओ नोटिस या चेतावनी जारी कर सकता है।

नमूना जाँच की गई इकाइयों[2] की लेखापरीक्षा से ज्ञात हुआ कि जनपद ऊधम सिंह नगर में 2,018 निर्माण कार्यों के सापेक्ष केवल 16 निरीक्षण किए गए, जबकि देहरादून जनपद में निर्माण स्थलों पर कर्मकारों के लिए सुरक्षा उपायों और सुविधाओं को सुनिश्चित करने के लिए वर्ष 2017-22 की अवधि के दौरान 15,637 निर्माण कार्यों के सापेक्ष कोई निरीक्षण ***(प्रस्तर 4.4*** में निरीक्षण विवरण पर चर्चा की गई है) नहीं किया गया।

इस ओर इंगित किए जाने पर उप श्रम आयुक्त, देहरादून ने 2018 में शासनादेश[3] के आधार पर अपनी निष्क्रियता को उचित ठहराया। यह उत्तर उचित नहीं था क्योंकि आदेश उद्योगों के निरीक्षण से संबंधित था और भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम/नियमों के तहत निर्माण कार्यों के निरीक्षण पर लागू नहीं था। भवन निर्माण कर्मकारों की मजदूरी, कार्य की दशाएं, सुरक्षा, स्वास्थ्य और कल्याण उपायों को सुनिश्चित करने के लिए उन कार्य स्थलों का निरीक्षण किया जाना चाहिए जहां निर्माण कार्य चल रहा हो।

4.4 निरीक्षण तंत्र

लेखापरीक्षा ने 16 निरीक्षण टिप्पणियों की समीक्षा की और निम्नलिखित कमियाँ पाई:

i. **अपरिपूर्ण निरीक्षण टिप्पणियां:-** निरीक्षण टिप्पणियों में भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम की धारा 28 से 37 और 44 से 46 के अनुसार निर्धारित उपलब्ध सुविधाओं, सेवा की शर्तों और चिकित्सा सुविधाओं के आश्वासन के संबंध में जानकारी नहीं थी। इसके अतिरिक्त, निरीक्षण टिप्पणी में निर्माण कार्य अधिष्ठान, अनुमानित लागत, उपकर और कर्मकारों को उपलब्ध कराई गई सुविधाओं का विवरण व्यापक रूप में उपलब्ध नहीं था।

---

[2] तालिका संख्या-2.1 के अनुसार।

[3] उत्तराखण्ड सरकार (नवम्बर 2018) द्वारा प्राप्त शिकायतों के आधार पर औचक निरीक्षण के संबंध में तथा श्रम आयुक्त/मुख्य कारखाना निरीक्षक, उत्तराखण्ड से अनुमोदन के अधीन।

ii. **कर्मकारों के पंजीकरण के संबंध में कोई जानकारी न होना:**- इन निरीक्षण किए गए निर्माण कार्यों में कुल 248 कर्मकार तैनात किए गए थे। कर्मकारों के पंजीकरण की स्थिति के संबंध में निरीक्षण टिप्पणियों में कोई टिप्पणी नहीं की गई।

iii. **अभिलेखों का अनुरक्षण न किया जाना:-** किसी भी नियोक्ता द्वारा संबन्धित अभिलेख जैसे वेतन पंजिका, वेतन पर्ची एवं उपस्थिति पंजिका का अनुरक्षण नहीं किया गया था, जो भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम का उल्लंघन भी था।

iv. **उपकर का अपवंचन:-** उपकर जमा न कराने संबंधी बिन्दु का उल्लेख केवल एक मामले में किया गया।

v. **गैर-पंजीकरण:**- निरीक्षण के बाद भी इनमें से कोई भी निर्माण कार्य निर्माण कार्य अधिष्ठान के रूप में पंजीकृत नहीं किया गया था।

vi. **जुर्माना का अधिरोपित न किया जाना:-** भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम एवं इसके अन्तर्गत बनाए गए नियमों के अंतर्गत कई उल्लंघनों के बावजूद किसी भी निर्माण कार्य अधिष्ठान पर कोई जुर्माना अधिरोपित नहीं किया गया था।

vii. **अभिलेख प्रस्तुत करने से इनकार:-** भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम की धारा 49 (2) के अंतर्गत, जो कोई भी इस अधिनियम के अनुसरण में किसी निरीक्षक की मांग के अनुसार किसी भी रजिस्टर या अन्य दस्तावेज को प्रस्तुत करने से जानबूझकर मना करता है, उसे एक अवधि के लिए कारावास जो तीन महीने तक बढ़ाया जा सकता है, अथवा जुर्माना जो एक हज़ार रूपये तक बढ़ाया जा सकता है, अथवा दोनों से दंडित किया जा सकता है। निरीक्षण टिप्पणी संख्या 629 में यह उल्लेख किया गया था कि मांग किए जाने पर भी अभिलेख प्रस्तुत नहीं किए गए थे, जो भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम की धारा 49 (2) का उल्लंघन करता है अर्थात निरीक्षक की मांग पर अभिलेख प्रस्तुत करने से जानबूझकर मना करना। भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम के अनुसार नियोक्ता के विरुद्ध कोई कार्रवाई शुरू नहीं की गई थी।

viii. **निरीक्षणों के अनुपालन की निगरानी न किया जाना:-** निरीक्षण किए गए 16 निर्माण कार्यों से न तो उपकर की वसूली की गई और न ही पंजीकरण किया

गया। इसके अतिरिक्त, उपर्युक्त टिप्पणियों पर कोई कार्रवाई नहीं की गई, जो निरीक्षण टिप्पणियों के अनुवर्ती कार्रवाई हेतु तंत्र के अभाव का द्योतक है।

उपर्युक्त के उत्तर में, लेखापरीक्षित इकाई द्वारा कोई उचित कारण प्रस्तुत नहीं किया गया था।

4.5 निर्माण स्थल पर काम की दशाओं, स्वास्थ्य और सुरक्षा मानदण्डों के अनुपालन का अभाव

भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम और इसके अन्तर्गत बनाए गए नियमों के अनुपालन की जाँच करने के लिए लेखापरीक्षा द्वारा नमूना जाँच किए गए कार्यकारी अभिकरणों[4] और श्रम विभाग के साथ 19 अधिष्ठानों ***(परिशिष्ट-2.1)*** का संयुक्त निरीक्षण किया गया था। संयुक्त निरीक्षण के अवलोकन नीचे **तालिका-4.2** में दिए गए हैं।

तालिका-4.2: स्वास्थ्य और सुरक्षा मानदण्डों के अनुपालन का विवरण

विषय	विवरण	अनुपालन (19 में से)
पंजीकरण	निर्माण कार्य अधिष्ठान के रूप में निर्माण अथवा भवन निर्माण कार्यों का पंजीकरण अधिनियम की धारा 7 के अनुसार किया जाना था।	शून्य[5]
अधिनियम का सार	अधिनियम और उसके अन्तर्गत बनाए गए नियमों का सार अंग्रेजी, हिंदी और अधिकांश कर्मकारों द्वारा समझी जाने वाली भाषा में कार्य स्थल पर प्रदर्शित किया जाना था। [नियम 241(5)]	शून्य
सूचना	उपर्युक्त नोटिस की एक प्रति संबंधित निरीक्षक को भेजी जानी थी। [धारा 46 और नियम 238 (2) के अनुसार]	केवल एक मामले में ऐसा नोटिस भेजा गया था।
सेवा प्रमाणपत्र	भवन निर्माण कर्मकारों को उनकी सेवाओं की समाप्ति पर फॉर्म XXIV में सेवा प्रमाण पत्र जारी किया जाना था। [धारा 30 और नियम 241 (2) (बी) के अनुसार]	शून्य
वार्षिक विवरणी	निर्माण कार्य अधिष्ठान के संबंध में विवरणी [नियम 242 के अनुसार]	शून्य
पंजिका	नियोक्ता को फॉर्म XV में निर्माण कर्मकारों की एक पंजिका का अनुरक्षण करना था। [धारा 30(1) और नियम 240 के अनुसार]	सत्तरह निर्माण कार्य अधिष्ठानों (89.47 *प्रतिशत)* ने पंजिका का अनुरक्षण नहीं किया था, जबकि दो

[4] एम डी डीए को छोड़कर।

[5] केवल एक अधिष्ठान ने पंजीकरण के लिए आवेदन किया लेकिन संयुक्त निरीक्षण की तिथि तक पंजीकृत नहीं हुआ।

विषय	विवरण	अनुपालन (19 में से)
		निर्माण कार्य अधिष्ठानों (10.53 *प्रतिशत)* के अभिलेख कार्य स्थल पर उपलब्ध नहीं थे।
शौचालय और मूत्रालय	नियोक्ता द्वारा निर्धारित मानदण्ड या निर्धारित प्रकार में शौचालय और मूत्रालय उपलब्ध कराने थे। [धारा 33 नियम 243 के अनुसार]	यह सुविधा आठ (42.10 *प्रतिशत)* निर्माण कार्य अधिष्ठानों में उपलब्ध नहीं थी। अन्य अधिष्ठानों में यह सुविधा थी, लेकिन नियमों के अनुसार नहीं थी।
आवासीय व्यवस्था	नियोक्ता द्वारा निर्धारित मानक के अनुसार, निर्माण कर्मकारों को नि:शुल्क और कार्य स्थल के भीतर आवासीय व्यवस्था उपलब्ध करानी थी। [धारा 34(1) और 34(2) के अनुसार।	सात निर्माण कार्य अधिष्ठानों (36.84 *प्रतिशत)* ने निर्माण कर्मकारों को आवासीय व्यवस्था उपलब्ध नहीं कराई थी।
पेयजल	नियोक्ता द्वारा पीने योग्य पेयजल उपलब्ध कराना था [धारा 32(1) के अनुसार]	पाँच निर्माण कार्य अधिष्ठानों (26.31 *प्रतिशत)* ने पीने योग्य पेयजल उपलब्ध नहीं कराया था।
चिकित्सा परीक्षण	धारा 40 (1) और 40 (2) (यू) और नियम 223 (ए) (ii) एवं (iii) और 223 (सी) के अनुसार कर्मकारों का आवधिक रूप से चिकित्सकीय परीक्षण किया जाना था।	सत्तरह (89.47 *प्रतिशत)* निर्माण कार्य अधिष्ठानों में, कर्मकारों का आवधिक रूप से परीक्षण नहीं किया गया था।
प्राथमिक चिकित्सा बक्से	नियमों की अनुसूची-III में विनिर्दिष्ट वस्तुओं से युक्त पर्याप्त संख्या में प्राथमिक चिकित्सा बक्से रखे/उपलब्ध कराए जाने थे। [धारा 40 (1) एवं 40 (2) (टी) और नियम 231 (ए) के अनुसार]	दो (10.52 *प्रतिशत*) निर्माण कार्य अधिष्ठानों में प्राथमिक चिकित्सा बक्से अनुपलब्ध पाए गए, जबकि 17 (89.48 *प्रतिशत)* अधिष्ठानों में प्राथमिक चिकित्सा बक्से उपलब्ध थे, लेकिन उस रूप में नहीं थे जैसा विनिर्दिष्ट है।
सुरक्षात्मक उपकरण	नियोक्ता द्वारा निर्धारित मानक के अनुसार सिर की सुरक्षा और अन्य सुरक्षात्मक उपकरण उपलब्ध कराने थे। [धारा 40 (1) एवं 40 (2) (यू) और नियम 46 (1) और 46 (2) के अनुसार]	आठ (42.11 *प्रतिशत)* नियोक्ताओं ने सिर की सुरक्षा हेतु उपकरण उपलब्ध नहीं कराए थे।
स्वास्थ्य और सुरक्षा नीति	निर्माण कार्य अधिष्ठान में 50 या अधिक निर्माण कर्मकारों के कार्य करने की स्थिति में, नियोक्ता को मुख्य निरीक्षक द्वारा विधिवत ढंग से अनुमोदित स्वास्थ्य और सुरक्षा नीति तैयार करनी थी। [धारा 40 (1) एवं 40 (2) (आर) और नियम 39 के अनुसार]।	तीन (15.79 *प्रतिशत)* निर्माण कार्य अधिष्ठानों में 50 या अधिक निर्माण कर्मकार कार्यरत थे, लेकिन उनमें से किसी ने भी मुख्य निरीक्षक द्वारा विधिवत ढंग से अनुमोदित स्वास्थ्य और सुरक्षा नीति तैयार नहीं की।

स्रोत: ओ आई ओ एस डी सी टी के-994 ।

कार्यस्थल पर अस्वास्थ्यकर पेयजल सुविधाएं

उपलब्ध कराए गए आवास में निर्धारित न्यूनतम सुविधाओं जैसे प्रत्येक कर्मकार के लिए पृथक बिस्तर, भंडारण, आदि का अभाव था।

बिना सुरक्षा उपकरणों के काम करते कर्मकार

कार्यस्थल पर खराब हालत में शौचालय एवं मूत्रालय

फोटों/संयुक्त निरीक्षणों में इंगित कमियों को ध्यान में रखते हुए संबंधित नियोक्ताओं पर जुर्माना का अधिरोपण अपेक्षित था। हालांकि, श्रम विभाग ने स्वास्थ्य और सुरक्षा मानदण्डों का पालन न करने के लिए किसी भी नियोक्ता पर कोई जुर्माना अधिरोपित नहीं किया था और पर्याप्त निरीक्षण नहीं किए थे।

अपने उत्तर में, कार्यदायी संस्थाओं ने स्वीकार किया कि भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार अधिनियम के कार्यान्वयन के लिए पर्याप्त तंत्र तैयार न किए जाने के कारण निर्धारित मानदण्डों का पालन नहीं किया जा सका।

4.6 निष्कर्ष

कार्यस्थलों पर स्वास्थ्य और सुरक्षा मानदण्डों को लागू करने के लिए श्रम विभाग द्वारा संचालित अपर्याप्त निरीक्षण एक महत्वपूर्ण कमी को दर्शाता है। इसके अतिरिक्त, काम करने की परिस्थितियों, स्वास्थ्य और सुरक्षा मानदण्डों से संबंधित निरीक्षणों का अनुपालन सुनिश्चित करने में विफलता एक प्रणालीगत मुद्दे को रेखांकित करती है, जो निर्माण स्थलों पर कर्मकारों के कल्याण को जोखिम में डालता है। इन आवश्यक मानदण्डों का पालन न करने के लिए नियोक्ताओं पर कोई जुर्माना अधिरोपित नहीं

किया गया था। प्रवर्तन की यह कमी न केवल श्रम विभाग की विश्वसनीयता को कम करती है, बल्कि एक उदाहरण स्थापित करती है जो सांविधिक मानदण्डों के कार्यान्वयन में नियोक्ताओं द्वारा लापरवाही को प्रोत्साहित कर सकती है।

4.7 अनुशंसाएँ

निम्नलिखित अनुशंसाएँ स्वीकार की जा सकती हैं:

1. **उत्तराखण्ड भवन एवं अन्य सन्निर्माण कर्मकार कल्याण *बोर्ड को निर्माण स्थलों पर होने वाली घटनाओं की रिपोर्टिंग के लिए प्रक्रिया तैयार करनी चाहिए एवं मृत्यु एवं घायल होने के मामलों में कर्मकारों को तत्काल सहायता उपलब्ध करानी चाहिए;***
2. ***श्रम विभाग को निर्माण स्थलों पर स्वास्थ्य, सुरक्षा एवं कार्य की बेहतर दशाएं सुनिश्चित करने के लिए पर्याप्त एवं तेजी से आगे की कार्रवाई के साथ प्रभावी एवं व्यापक निरीक्षण करने चाहिए। अनुपालन न किये जाने पर नियोक्ताओं पर जुर्माना लगाया जाना चाहिए।***